

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi velvoitetyön poikkeuksellisesta huomioon ottamisesta työeläketurvassa

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitetun niin sanotun velvoitetyön alentava vaikutus eläketurvaan poistettaisiin. Esityksen mukaan niin sanottu tuleva aika liitettäisiin velvoitetyötä edeltävään työsuhteeseen. Tuleva aika liitettäisiin velvoitetyöhön kuitenkin aina silloin, kun työntekijällä ei olisi oikeutta tulevaan aikaan muun työ- tai palvelussuhteen taikka yrittäjätoiminnan perusteella. Laki koskisi 55 vuotta täyttäneitä tai sitä vanhempia työntekijöitä.

Ehdotetun väliaikaisen lain voimassa ollessa eläkkeelle siirtyisi arviolta 2 000 sellaista 55 vuotta täyttäneitä henkilöä, joilla tuleva aika liitettäisiin muuhun kuin velvoitetyöhön.

Ehdotettu muutos aiheuttaisi eläkemenoihin vuonna 1991 noin 0,5 miljoonan markan kasvun. Enimmillään eläkemenon kasvun on arvioitu olevan noin 4,5 miljoonaa markkaa vuonna 1994. Lähes poikkeuksetta eläkekustannusten lisäyksen maksaisi työntekijäin elä-

kelain tai lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain mukainen järjestelmä. Tämän lisäksi nykyisen lainsäädännön mukaisesti valtion ja kuntien kustantamista eläkkeistä siirtyisi yksityisen sektorin maksettavaksi asteittain kasvava määrä, jonka vuonna 1994 arvioidaan olevan enimmillään 10 miljoonaa markkaa. Tästä julkiselle sektorille aiheutuvasta säästöstä olisi valtion osuus kolmannes ja kuntien kaksi kolmannesta.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1991 ja se olisi voimassa 30 päivään kesäkuuta 1993. Sitä on tarkoitus soveltaa niihin eläketapahtumiin, jotka sattuvat lain voimassa ollessa. Laki koskisi sellaista työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua työ- tai palvelussuhdetta, joka on päättynyt lain voimaantulon jälkeen. Työntekijän vaatimuksesta myös ennen lain voimaantuloa päättyneet velvoitetyöt jätettäisiin huomioon ottamatta.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

1.1. Velvoitetyö

Työllisyyslain (275/87) 18 §:n 3 momentin mukaan valtio ja kunnat ovat työvoimaviranomaisen osoituksesta velvollisia järjestämään työttömänä työnhakijana olevalle työpaikan kuudeksi kuukaudeksi, jos työttömyys on kestänyt yhdenjaksoisesti yhden vuoden tai viimei-

sen kahden vuoden aikana yhteensä yhden vuoden. Alle 20-vuotiailla riittää kolmen kuukauden työttömyys. Vastaava työntekomahdollisuus voidaan järjestää valtiovallan tuella myös yksityisellä sektorilla.

Työllisyyslain tarkoituksena on pitkään jatkuneen työttömyyden katkaiseminen ja pysyvän työllistymisen edistäminen. Velvoitetyövaiheeseen tultaessa työvoimaviranomaiset ovat työttömän osalta jo selvittäneet, ettei hänelle pystytä tarjoamaan työtä tavallisten työvoima-

palveluiden avulla. Tässä tarkoitetusta työllistämismenpiteestä käytetään jäljempänä nimitystä velvoitetyö.

Työllisyyslaki on tullut voimaan 1 päivästä tammikuuta 1988 alkaen asteittain siten, että säännökset velvoitetyöstä ovat olleet voimassa koko maassa 1 päivästä tammikuuta 1990 alkaen.

Työllisyysasetuksen 24 §:n 5 momentin mukaan velvoitetyötä ei tulisi tarjota, jollei työtön itse sitä vaadi, silloin kun kunnan tai valtion järjestämä työntekomahdollisuus olisi merkityksellisen tai tarpeeton henkilön pysyvän työllistymisen edistämiseksi. Velvoitetyö on laadultaan ja ansiotasoltaan vain harvoin vastannut varttuneilla työntekijöillä heidän aikaisempaa työtään. Se ei myöskään ole aina ollut sellaista työtä, joka auttaisi työtöntä työllistymään pysyvästi.

Henkilö ei yleensä voi kieltäytyä velvoitetyöstä, jos hän haluaa säilyttää oikeutensa työttömyyspäivärahaan. Kieltäytymisoikeus on kuitenkin silloin, jos työstä maksettava palkka jäisi työmatkakustannusten vähentämisen jälkeen pienemmäksi kuin maksettava työttömyyspäiväraha. Velvoitetyötä ei tarjota myöskään työttömälle, joka on hakenut työkyvyttömyyseläkettä tai yksilöllistä varhaiseläkettä tai työttömyyseläkettä.

1.2. Vaikutukset eläkkeisiin

Velvoitetyön vaikutukset työeläkkeen määrään johtuvat menettelystä, jolla aika eläketapahtumasta eläkeikään eli niin sanottu tuleva aika otetaan huomioon työeläkettä määrittäessä. Työntekijän eläkelain 6 §:n 3 momentissa (TEL 1323/88) olevan pääsäännön mukaan tuleva aika liitetään viimeiseen vähintään kuusi kuukautta kestäneeseen työ- tai palvelussuhteeseen tai yrittäjätoimintaan. Oikeus tulevaan aikaan säilyy työsuhteen päätyttyäkin vähintään 360 päivää. Jos henkilö työsuhteen katkettua kuitenkin menee uuteen työ- tai palvelussuhteeseen tai ryhtyy yrittäjäksi ja saa sillä perusteella oikeuden tulevaan aikaan, aikaisempaan työsuhteeseen liittyvä vastaava oikeus tulevaan aikaan lakkaa TEL:n 6 §:n 5 momentin (469/69) mukaan. Koska velvoitetyö kestää kuusi kuukautta, eläkkeen tuleva aika olisi liitettävä tähän velvoitetyötyösuhteeseen edellyttäen, että se on viimeinen työsuhte ennen eläketapahtumaa. Näin ollen velvoitetyö-

jakso voi katkaista aikaisemman, mahdollisesti parempipalkkaisen työsuhteen perusteella vielä voimassa olevan tulevan ajan oikeuden. Jos velvoitetyön palkka on alhaisempi kuin palkka henkilön aikaisemmassa työsuhteessa, saattaa eläkkeen määrä laskea.

Työeläkkeen määrä voi velvoitetyön seurauksena myös kohota verrattuna siihen tilanteeseen, ettei henkilö lainkaan työllistyisi. Velvoitetyö voi myös siirtää eläkevastuuta järjestelmästä toiseen.

Velvoitetyön vaikutus eläkkeeseen on kuitenkin tapauskohtainen ja riippuu siitä, millainen henkilön aikaisempi ansiotyö on ollut suhteessa velvoitetyöhön. Vaikutus koskee perinteisen työkyvyttömyyseläkkeen ohella yksilöllisiä varhaiseläkkeitä ja työttömyyseläkkeitä sekä niiden jälkeen maksettavia vanhuuseläkkeitä ja perhe-eläkkeitä.

Velvoitetyöstä aiheutuvaa työeläkkeen alenemaa pienituloisilla eläkkeensaajilla lieventää kansaneläkkeen lisäosan eläkevähenteisyys ja mahdollinen asumistuki sekä verotus.

1.3. Muutosehdotukset

Ikääntyneen henkilön kannalta on kohtuutonta, jos hänen eläketurvansa taso selvästi alenee velvoitetyön seurauksena. Sen vuoksi velvoitetyöstä johtuvan eläkealeneman estämiseksi ehdotetaan, ettei tulevaa aikaa liitettäisi velvoitetyöhön silloin, kun sitä edeltäneen muun työ- tai palvelussuhteen taikka työtulon eläkepalkka olisi velvoitetyön eläkepalkkaa suurempi. Näin ollen velvoitetyö ei lakkauttaisi tulevan ajan oikeutta sitä edeltäneeseen parempipalkkaiseen työsuhteeseen. Näissä tapauksissa työntekijällä myös säilyisi oikeus tulevaan aikaan edeltävän työsuhteen perusteella. Velvoitetyöstä karttuisi työ- tai palvelussuhteen keston mukainen eläkeoikeus. Koska vinoutumia näyttäisi selkeimmin olevan jo 55 vuotta täyttäneillä työntekijöillä, esityksessä on rajoitettu henkilöihin, jotka eläketapahtuman satuaan olivat jo täyttäneet 55 vuotta.

Tuleva aika liitettäisiin velvoitetyöhön kuitenkin aina silloin, kun työntekijällä ei olisi oikeutta tulevaan aikaan muun työ- tai palvelussuhteen taikka yrittäjätoiminnan perusteella.

Muutos ei koskisi tilanteita, joissa velvoitetyönä alkanut työsuhte jatkuu kuutta kuukautta kauemmin.

Tarkemmat säännökset eläkkeen laskenta-tekniikasta voitaisiin antaa asetuksella.

Eläketurvan määräytymiseen liittyviä kysymyksiä selvitetään parhaillaan Eläkekomitea 1990:ssä. Kun työntekijöiden eläkkeellejäämiseen tulevaisuudessa vaikuttaa myös parhaillaan vireillä oleva kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus ja kun vain nykyisestä käytännöstä aiheutuvat selvät vinoutumat on tarkoitusta estää, ehdotetaan, että laki annettaisiin väliaikaisena. Lain väliaikaisuudesta johtuen eläketurvan tarkistamista koskeva tekniikka on laadittu mahdollisimman yksinkertaiseksi. Sitä eräissä tapauksissa tulevan ajan palkka liitetään aiempaan työsuhteeseen, vaikka sosiaalipoliittista tarvetta siihen ei olisikaan, jos työsuhteiden palkat ovat lähes samaa suuruusluokkaa. Velvoitetyön vaikutus eläketurvaan on lain voimassaoloajan jälkeen sovitettavissa Eläkekomitea 1990:n työn pohjalta mahdollisesti tehtäviin ehdotuksiin, jotka koskisivat poikkeuksellisten työsuhteiden vaikutusta ikääntyneiden työntekijöiden eläketurvaan.

Nyt ehdotettava poikkeusmenettely ulotettaisiin koskemaan myös lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden eläkejärjestelmää (LEL 134/62), merimieseläkejärjestelmää (MEL 72/56), ja valtion eläkejärjestelmää (VEL 280/66). Hallitus edellyttää, että vastaava muutos toteutetaan myös kunnallisessa eläkejärjestelmässä.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun muutoksen voimassa ollessa eläkkeelle siirtyisi arviolta 2 000 sellaista 55 vuotta täyttäneitä henkilöä, joilla tuleva aika pitäisi liittää nykyisen lainsäädännön mukaan velvoitetyöhön.

Ehdotettu muutos aiheuttaisi noin 0,5 miljoonan markan eläkemenon kasvun vuonna 1991. Enimmillään eläkemenon kasvun on arvioitu olevan noin 4,5 miljoonaa markkaa vuonna 1994. Lähes poikkeuksetta eläkekustannusten lisäyksen maksaisi TEL-LEL-järjestelmä.

Edellä esitettyjen kustannusten lisäksi valtion ja kuntien kustantamista eläkkeistä siirtyisi yksityisen sektorin maksettavaksi asteittain kasvava määrä, jonka vuonna 1994 arvioidaan olevan enimmillään 10 miljoonaa markkaa. Tästä julkiselle sektorille aiheutuvasta säästöstä olisi valtion osuus kolmannes ja kuntien kaksi kolmannesta.

Velvoitetyöstä aiheutuvat kustannussiirtymät eri eläkejärjestelmien välillä tulisi selvittää tarkemmin sitten, kun asiasta on saatavissa täsmällisiä tilastotietoja.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1991 ja olemaan voimassa 30 päivään kesäkuuta 1993. Sitä on tarkoitus soveltaa niihin eläketapahtumiin, jotka sattuvat lain voimassa ollessa.

Laki koskisi sellaista työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua työ- tai palvelussuhdetta, joka on päättynyt lain voimaantulon jälkeen. Ennen lain voimaantuloa päättäneet työ- tai palvelussuhteet jätettäisiin myös huomioon ottamatta työntekijän vaatimuksesta. Eläkelaitokset voivat kuitenkin jättää huomioon ottamatta jo ennen lain voimaantuloa päättäneen työ- tai palvelussuhteen, vaikka työntekijä ei olisi siitä vaatimusta tehnyt.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

velvoitetöiden poikkeuksellisesta huomioon ottamisesta työeläketurvassa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä työntekijäin eläkelain (395/61) 6 §:n 5 momentissa, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain (134/62) 7 §:n 3 momentissa, merimieseläkelain (72/56) 12 §:n 3 momentissa ja valtion eläkelain (280/66) 6 §:n 2 momentissa on säädetty, 55 vuotta täyttäneen työntekijän ei katsota saavuttaneen sanottujen momenttien tarkoittamaa oikeutta eläketurvaan kuitenkaan sellaisen työ- tai palvelussuhteen perusteella, johon työntekijä on työllistetty työllisyyslain (275/87) 18 §:n 3 momentin tai, jos kyseessä on muu työnantaja kuin valtio tai kunta, sitä vastaavan menettelyn mukaisesti ja josta laskettava eläkkeen perusteena oleva palkka on pienempi kuin aikaisemmasta työ- tai palvelussuhteesta taikka yrittäjätoiminnasta laskettava vastaava palkka tai työtulo. Jos työntekijä ei ole menettänyt oikeutta tulevaan aikaan tai sitä vastaavaan ansioon aikaisemman työ- tai palvelussuhteen perusteella sillä hetkellä kun hä-

nen työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu työ- tai palvelussuhde alkoi, hänen ei tätä lakia sovellettaessa katsota menettäneen oikeutta tulevaan aikaan tai ansioon aikaisemmasta työsuhteesta tällaisessa työsuhteessä ollessaan. Tarkemmat säännökset voidaan antaa asetuksella.

2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1991, ja se on voimassa 30 päivään kesäkuuta 1993. Sitä sovelletaan eläkkeeseen, jossa eläketapahtuma on sattunut lain voimassa ollessa.

Tämä laki koskee sellaista tässä laissa tarkoitettua työsuhdetta, joka on päättynyt lain voimaantulon jälkeen. Lakia sovelletaan työntekijän vaatimuksesta myös sellaiseen työ- tai palvelussuhteeseen, joka on ollut voimassa 1 päivän tammikuuta 1988 ja 30 päivän kesäkuuta 1991 välisenä aikana.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1990

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sosiaali- ja terveysministeri *Mauri Miettinen*