

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakia muutetaan siten, että joustavan eläkeikäjärjestelyn toteutuminen mahdollistuisi kunnallisessa eläkejärjestelmässä. Tarkoituksena on, että joustavan eläkeikäjärjestelyn varsinainen ja yksityiskohtainen säätely tapahtuisi kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä. Joustava eläkeikäjärjestely käsittäisi yksilöllisen varhaiseläkkeen, varhennetun vanhuuseläkkeen ja osa-aikaeläkkeen.

Näistä eläkemuodoista yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke on sisällytetty yksityisen sektorin työeläkelakeihin vuoden 1986 alusta lukien ja osa-aikaeläke vuoden 1987 alusta lukien.

Eläkelaitoksen eläkesäännössä määrätään nykyisin, että tietyissä ammateissa on yleistä 63 vuoden eläkeikää alempi erityinen eläkeikä.

Yleinen 63 vuoden eläkeikä säilyisi edelleen. Yksilöllinen eläkeikäjärjestelmä korvaisi aikaa myöten ammatillisen eläkeikäjärjestelmän.

Lain muutoksen sekä eläkesäännön muutoksen jälkeen uudet eläkemuodot koskisivat kaikkia kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä olevia ja kaikkien yleinen eläkeikä olisi 63 vuotta. Sellaisille henkilöille, joiden eläkeikä on alle 63 vuotta, varattaisiin kuitenkin mahdollisuus säilyttää nykyinen ammatillinen eläkeikäjärjestelmä. Valintaoikeus toteutettaisiin siten, että siihen oikeutettujen henkilöiden tulisi 10 vuoden kuluessa lain voimaantulosta ilmoittaa kunnalliselle eläkelaitokselle, jos he haluavat jäädä vanhaan järjestelmään. Valintaoikeudesta säädettäisiin laissa.

Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1989.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen tavoitteet ja keinot

Tämän esityksen tavoitteena on mahdollistaa joustava eläkeikäjärjestely kunnallisessa eläkejärjestelmässä. Joustava eläkeikäjärjestely koostuisi yksilöllisestä varhaiseläkkeestä, varhennetusta vanhuuseläkkeestä ja osa-aikaeläkkeestä, joista määrättäisiin kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä.

Joustavan eläkeikäjärjestelyn tavoitteet kunnallisen eläketurvan piiriin kuuluvien viranhaltijoiden ja työntekijäin kannalta ovat samat kuin yksityiselläkin sektorilla. Tavoite on, että

jokainen voisi määrätyissä rajoissa valita hänelle itselleen parhaiten soveltuvan eläkemuodon ja että yksilölliset tekijät pystyttäisiin ottamaan entistä enemmän huomioon eläkettä myönnettäessä. Tähän liittyy kunnallisessa eläkejärjestelmässä yhdenmukaistetaan eläkellesiirtymisperusteet muiden eläkejärjestelmien kanssa. Tämä edellyttää, että myös kunnallisessa eläkejärjestelmässä annetaan henkilölle hänen yksilöllisten olosuhteidensa mukaiset mahdollisuudet siirtyä eläkkeelle jo ennen yleistä 63 vuoden eläkeikää.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Kunnallisen eläkejärjestelmän nykyinen tilanne

Kunnallinen eläkejärjestelmä perustuu kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakiin (202/64). Toteuttamistavaltaan kunnallinen eläkejärjestelmä poikkeaa muusta ansioeläkejärjestelmästä. Kunnallisen itsehallinnon periaatteita noudattaen säädettiin kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki puitelaksi, joka sisältää lähinnä säännökset kunnallisen eläkejärjestelmän toteuttamisen organisaatiosta ja pääperiaatteet, joiden mukaisesti varsinainen eläkejärjestelmä on rakennettava. Lain 2 §:n mukaan eläketurvaan kuuluu peruseläketurva ja lisäeläketurva. Peruseläketurva koskee jokaisen jäsenyhteisön viranhaltijaa ja työntekijää. Lisäeläketurva koskee sellaisen jäsenyhteisön viranhaltijaa, joka on saattanut viranhaltijansa ja työntekijänsä osalliseksi lisäeläketurvasta. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan peruseläketurvan, joka käsittää vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja perhe-eläketurvan, tulee määrältään vastata vähintään työntekijäin eläkelaisissa (395/61) säädettyjen perusteiden mukaista eläketurvaa. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan lisäeläketurvasta saadaan määrätä kahden tai useamman vaihtoehdoisen järjestelmän mukaan.

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 3 §:n 1 momentissa edellytetään, että eläkeoikeuden aineellisesta sisällöstä määrätään kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännös. Eläkesäännön hyväksyy lain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunta.

Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä määrätään muun muassa eläkkeellesiirtymisjärjestelmästä. Nykyisellään kunnallinen eläkkeellesiirtymisjärjestelmä eroaa monessa suhteessa esimerkiksi työntekijäin eläkelain mukaisesta eläkkeellesiirtymisjärjestelmästä. Eläkesääntöön perustuvassa eläkkeellesiirtymisjärjestelmässä on peruseläketurvan mukainen eläkeikä 65 vuotta. Lisäeläketurvan mukainen yleinen eläkeikä on 63 vuotta. Noin sadalla ammattinimikkeellä on yleistä eläkeikää alempi erityinen eläkeikä. Alemmat eläkeiät vaihtelevat 53 vuodesta 62 vuoteen. Lisäksi tulee vielä painotettu eläkeikä, joka lasketaan sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö on palvellut useam-

manlaisissa tehtävissä, joissa on erilainen eläkeikä.

Kunnallisen eläketurvan piirissä on yli 430 000 henkilöä. Tästä määrästä noin 38 prosenttia on sellaisessa palvelussuhteessa, jossa on 63 vuotta alempi eläkeikä. Yleistä eläkeikää alempia eläkeikä on nimenomaan terveydenhoidon sekä sosiaalihuollon alalla. Seuraava taulukko osoittaa prosentuaalisen jakaantumman vuoden 1986 lopussa eri eläkeikäryhmiin:

Eläkeikä	Prosenttiosuus
53	0,0
55	1,3
57	2,1
58	10,6
59	0,0
60	17,2
61	1,9
62	4,3
63	62,6

Keskimääräinen eläkesäännön mukainen eläkeikä kunnallisella alalla on noin 61,5 vuotta.

Henkilö saavuttaa oikeuden kunnallisen eläkelaitoksen vanhuuseläkkeeseen täyttäessään eläkeikänsä. Kunnallisten virkasääntöjen sekä muiden määräysten johdosta hänen on myös yleensä erottava palveluksesta täytettyään eläkeikänsä. Työkyvyttömyyseläkkeen henkilö saa tultuaan työkyvyttömäksi. Kunnalliseen eläkejärjestelmään ei nykyisellään sisälly mahdollisuutta siirtyä joustavasti eläkkeelle.

2.2. Muutoksen syyt

Nykyinen kunnallinen eläkeikäjärjestelmä ei ota huomioon asianomaisen yksilöllisiä ominaisuuksia. Ammattikohtaisesti porrastettu eläkeikäjärjestelmä lähtee siitä, että kaikilla, joilla on sama ammattinimike, olisi samanlainen tarve siirtyä eläkkeelle samassa iässä.

Suoritetut tutkimukset osoittavat, että ammatilla tai paremmin sanottuna työllä ja työolosuhteilla on merkittävä vaikutus kohtuullista työstä selviytymisestä ja eläkkeelle siirtymisen tarvetta arvioitaessa. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat kuitenkin, että yksilöllinen vaihtelevuus on useimmiten työn aiheuttamia vaikutuksia suurempi. Tutkittaessa työkyvyttömyyden alkavuutta eri ammateissa on voitu todeta, että työkyvyttömyysalttius on joissakin ammateissa yleisempää kuin toisissa. Olennais-

ta tutkimustuloksissa kuitenkin on, että kunkin ammatin sisällä esiintyy varsin huomattavaa yksilöllistä hajontaa. Tämä osoittaa, että ammatin voidaan katsoa olevan vain eräs, joissakin tapauksissa ehkä merkittävinkin tekijä, mutta sen ohella esiintyy muita, mahdollisesti sitä merkittävämpiä taustatekijöitä. Ikääntymisen vaikutus työkyvyn säilymiseen on niin yksilöllistä, että sen nojalla ei mitään erityisiä eläkeikärajoja eri ammattiryhmille voida määrittää riittävällä tarkkuudella. Tämän vuoksi ei ole nähtävissä perusteluja sellaisille järjestelmille, joissa ammatti olisi yksin ratkaiseva eläkeikäkriteeri, vaan on katsottava, että olennaista on ammatin (työn) ja kaikkien muiden seikkojen kokonaisvaltainen arviointi. Kunnallisen eläkejärjestelmän ammattinimikkeisiin perustuva porrastus on puutteellinen sikäli, että yksilölliset erot — useimmiten tärkein taustatekijä — jäävät huomiotta. Nykyiseen kunnalliseen eläkejärjestelmän ammattiporrastukseen liittyy lisäksi joukko soveltamisvaihtoehtoja ja muita epäkohtia.

Yksi syy uudistuksen toteuttamiselle on, että uudistus on jo toteutettu yksityisellä sektorilla. Julkinen sektori ei voi merkittävästi poiketa yksityisestä sektorista, koska se vaikuttaa koko ansioeläkejärjestelmän toimivuuteen.

2.3. Joustavan eläkeikäjärjestelyn toteuttaminen muussa lainsäädännössä

Vuoden 1986 alusta on yksityisen sektorin työeläkelakien ja kansaneläkelain (347/56) perusteella ollut mahdollisuus siirtyä joustavasti eläkkeelle. Tällöin toteutettiin kyseisissä laeissa yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke. Eläkettä on mahdollista myös lykätä kyseisten lakien perusteella. Yksityisellä sektorilla on vuoden 1987 alusta ollut mahdollisuus siirtyä myös osa-aikaeläkkeelle.

Yksityisen sektorin työeläkelakien mukaan yksilöllisen varhaiseläkkeen voi saada 55 vuotta täyttänyt työntekijä tai yrittäjä, jos hänen työkykynsä, huomioon ottaen sairaus, vika tai vamma, ikääntymiseen liittyvät tekijät, ammatissa olon pitkäaikaisuus, hänelle työstä aiheutunut rasittuneisuus ja kuluneisuus sekä työolosuhteet, on pysyvästi siinä määrin alentunut, ettei hänen kohtuudella voida edellyttää jatkavan ansiotyötään. Lisäksi edellytetään, että henkilö luopuu ansiotyöstään lähes kokonaan. Yksilöllisen varhaiseläkkeen määrään so-

velletaan normaaleja työkyvyttömyyseläkkeitä koskevia säännöksiä.

Varhennetun vanhuuseläkkeen voi saada 10 vuotta täyttänyt henkilö hakemuksensa perusteella. Varhennettuun vanhuuseläkkeeseen sovelletaan yleensä tavallisia vanhuuseläkettä koskevia säännöksiä. Varhennetun vanhuuseläkkeen määrä lasketaan kuitenkin siten, että eläkkeen määrää vähennetään pääsääntöisesti puoli prosenttia jokaiselta kuukaudelta, jolta eläke on saatu ennen 65 vuoden eläkeiän täyttämistä.

Osa-aikaeläkkeen saamisedellytyksenä on vähintään 60 vuoden iän täyttäminen. Lisäksi edellytetään muun muassa, että asianomainen siirtyy kokoaikaiseksi työksi katsottavasta työstä osa-aikaiseen työhön, jolloin hänen ansionsa vähenevät. Osa-aikaeläkkeellä korvataan tiettyjen laissa säädettyjen laskusääntöjen mukaan tämän ansion aleneminen. Eläkkeen määrä on lästä riippuen 44—64 % säännöllisen työajan ansioiden vähenemisestä.

2.4. Asian valmistelu

Valtioneuvosto asetti 1977 eläkeikäkomitean suunnittelemaan eläkeikäkäytännön uudistamista sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Komitean tehtävänä oli selvittää ne eläkemuodot ja eläkkeen saamisen edellytykset, joiden avulla on mahdollista eläkemenoja lisäämättä tehdä eläkkeelle siirtyminen eläkeikää lähestyville henkilöille nykyistä joustavammaksi ja heidän yksilölliset eroavaisuutensa huomioon ottavaksi. Erityistä huomiota oli kiinnitettävä työkyvyn, työttömyyden, työpanoksen vähentämisen ja työn rasittavuuden yksilölliseen vaikutukseen eläkkeelle siirtymisen edellytyksissä.

Periaatemietintö eläkeikäkäytännön kehittämistä valmistui kesäkuussa 1981 (komiteamietintö 1981:33). Periaatemietinnössä komitea katsoi, että olisi siirryttävä joustavaan eläkkeellesiirtymisjärjestelmään, jonka toteuttamismuotoina olisivat ammatillinen varhaiseläke, varhennettu vanhuuseläke ja osa-aikaeläke. Mietintö sisälsi ratkaisuehdotuksen vain yksityisen sektorin eläkeikäkäsytymykseen. Julkisen sektorin osalta komitea totesi, että suurelta osin samat näkökohdat, jotka perustelevat joustavia eläkkeellesiirtymisen vaihtoehtoja yksityisellä sektorilla, lienevät sovellettavissa myös julkisen sektorin palveluksessa oleviin. Joustavat eläkejärjestelyt eivät kuitenkaan sel-

laisinaan näytä olevan toteutettavissa jo olemassa olevia, osittain erilaisia eläkeikä soveltavan ammatillisen eläkeikäjärjestelmän kanssa, vaan ne edellyttäisivät järjestelmien uudelleenmuovaamista. Koska tämän erityiskysymyksen käsittely olisi komitean käsityksen mukaan todennäköisesti vienyt vielä huomattavan pitkän ajan, komitea halusi tässä vaiheessa rajoittaa periaatemietintönsä koskemaan vain yksityistä sektoria todeten asian jäävän julkisen sektorin osalta erikseen käsiteltäväksi.

Yksityisen sektorin eläkeikäsuunnitelmien valmisteltiin edellä sanotun komitean esityksen pohjalta kuitenkin siten, että lopulliset lakiehdotukset annettiin työmarkkinajärjestöjen neuvottelutuloksen pohjalta. Näissä neuvotteluissa komitean esittämästä ammatillisesta varhaiseläkkeestä kehitettiin yksilöllinen varhaiseläke, jonka ikäraajaksi tuli 55 vuotta. Yksityisen sektorin eläkeikäuudistus tuli voimaan vaiheittain vuosien 1986 ja 1987 alusta.

Tammikuussa 1985 valtioneuvosto asetti komitean, jonka tehtäväksi annettiin selvittää, miten valtion, kunnan ja muihin julkisiin eläkejärjestelmiin on mahdollista sisällyttää vastaavat joustavan eläkkeelle siirtymiseen mahdollistavat eläkemuodot. Komitean tehtäväksi tuli selvittää tästä johtuvat julkisen sektorin eläkkeellesiirtymisjärjestelmän muutostarpeet. Selvitystyön perusteella ja ottaen huomioon valintaoikeuden järjestämisen komitean tuli laatia ehdotus tarvittavista toimenpiteistä ja säännösmuutoksista. Julkisen sektorin eläkeikäkomitean mietintö valmistui 16 päivänä maaliskuuta 1988. Jäljempänä ehdotetut muutokset perustuvat komitean ehdotuksiin. Komitea on käsitellyt myös kunnallisen eläkelaitoksen eläkesääntöön vaadittavia muutoksia joustavan eläkeikäjärjestelyn toteuttamiseksi.

3. Ehdotetut muutokset

3.1. Uudet eläkemuodot

3.1.1. Yleistä

Joustava eläkeikäjärjestely koostuisi kunnallisella alalla yksilöllisestä varhaiseläkkeestä, varhennetusta vanhuuseläkkeestä ja osa-aikaläkkeestä. Tässä esityksessä ehdotetaan kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakia muutettavaksi siten, että kaikkien kolmen edellä mainitun eläkemuodon toteuttami-

nen mahdollistuisi kunnallisessa eläkejärjestelmässä 1 päivästä heinäkuuta 1989 lukien. Yksityiskohtaiset määräykset joustavan eläkeikäjärjestelyn toteuttamiseksi on tarkoitus sisällyttää kunnallisen eläkelaitoksen eläkesääntöön.

3.1.2. Yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke

Koska yksilöllinen varhaiseläke on työkyvyttömyyseläkkeen erityismuoto ja varhennettu vanhuuseläke on vanhuuseläkkeen erityismuoto, ei kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakiin tarvitse sisällyttää yksilöllistä varhaiseläkettä ja varhennettua vanhuuseläkettä koskevaa mainintaa, jos ne määrältään vastaavat vähintään työntekijäin eläkelain mukaista peruseläketurvaa.

Eläkesääntöön suunniteltujen muutosten mukaan yksilöllinen varhaiseläke myönnettäisiin työn rasittavuuden ja ikääntymisestä johtuvan suorituskyvyn alenemisen perusteella. Yksilöllisen varhaiseläkkeen voisi saada 55 vuotta täyttänyt henkilö, jonka työkyky on siinä määrin alentunut, ettei hänen kohtuudella enää voida edellyttää jatkavan palvelustaan. Huomioon otettavia seikkoja ovat sairaus, vika tai vamma, ikääntymiseen liittyvät tekijät, palveluksessa olon pitkäaikaisuus sekä työstä aiheutunut rasittuneisuus ja kuluneisuus. Tämän sisältöisenä yksilöllinen varhaiseläke on toteutettu myös yksityisellä sektorilla.

Yksilöllisen varhaiseläkkeen yleinen määritelmä olisi näin ollen lähtökohtaisesti sama kuin yksityisellä sektorilla. Yleisen määrittelyn lisäksi yksilöllisen varhaiseläkkeen saamisedellytyksiä tarkennettaisiin eräistä julkisen sektorin erityispiirteistä johtuen painotettummin ammatillisen eläkeiän suuntaan siten, että työolosuhteita arvioitaessa kiinnitettäisiin myös huomiota yleisen edun viranhoidolle taikka tehtävän suorittamiselle asettamiin erityisiin vaatimuksiin. Tämä merkitsee yksilöllisen varhaiseläkkeen laaja-alaisempaa soveltamista sellaisilla kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvilla ammattialoilla, joilla tehtäviin liittyy yleisistä eduista huolehtiminen. Julkisen sektorin erityispiirteinä otettaisiin huomioon sellaiset yleisen edun kannalta merkitykselliset tekijät kuten yleinen turvallisuus ja työn vastuullisuus. Lisäksi tietyillä ammattialoilla tulisi huomiota kiinnittää henkilökohtaiseen turvallisuuden vaatimukseen suhteessa

ulkopuolisiin. Lähtökohtana näiden soveltamiselle olisi, että tietyillä julkisen hallinnon ammattialoilla virkaan tai työhön liittyvien erityispiirteiden johdosta edellytetään suorituskyvyn täysitehoista säilymistä.

Poiketen yksityisestä sektorista eläkelaitoksen eläkesääntöön tullaan esittämään sellaista muutosta, että vanhuuseläke voitaisiin myöntää varhennettuna 58 ikävuodesta alkaen. Näin varhentamismahdollisuus kohdistuisi ikävälille 58—63 vuotta eli saman pituiselle aikavälille kuin yksityisellä sektorilla, jossa varhentaminen voi tapahtua ikävälillä 60—65 vuotta. Päättyneiden palvelussuhteiden osalta, joissa eläkeikä on 65 vuotta, varhentaminen olisi mahdollista 60 vuoden iästä lukien.

3.1.3. Osa-aikaeläke

Osa-aikaeläke ei nykyisen kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain perusteella voi olla peruseläketurvan mukaista eläkettä. Sitä ei voida lukea myöskään lisäeläketurvan mukaiseen eläketurvaan. Osa-aikaeläke muodostaakin peruseläketurvan ja lisäeläketurvan ohella oman eläketurvamuotonsa, jota nykyinen laki ei mahdollista sisällyttäväksi eläkelaitoksen eläkesääntöön. Osa-aikaeläkkeen toteuttaminen kunnallisella alalla vaatii lakiin lisäyksen.

Osa-aikaeläkkeen yksityiskohtainen säätely on tarkoitus toteuttaa eläkesääntöön tehdyillä muutoksilla joissakin suhteissa yksityisen sektorin järjestelyistä poiketen. Osa-aikaeläkkeen voi saada 58 vuotta täyttänyt henkilö, joka on ollut työelämässä määrääjän ja siirtyä kokoaikaisesta työstä tietyt ehdot täyttävään osa-aikatyöhön joko julkisella tai yksityisellä sektorilla. Kokoaikaisen työn toteaminen tietyillä ammattialoilla on joskus vaikeata. Tämän selvittämiseksi kunnallinen eläkelaitos voi pyytää lausuntoja eri tahoilta. Tästä lausunnonpyyntövelvollisuudesta ei kuitenkaan ole tarkoitukseenmukaista säätää nimenomaisesti laissa, koska tällainen velvollisuus on katsottava olevan muutoinkin. Osa-aikaeläkkeen suuruus määräytyisi henkilön ansiotulojen vähentymisen perusteella hänen siirtyessä osa-aikatyöhön. Työntekijäin eläkelain mukaisen osa-aikaeläkkeen määrä on henkilön iästä riippuen 44—64 % säännöllisten työansioden vähenemisestä. Kunnallisen osa-aikaeläkkeen määräksi esitetään 50 % ansioiden vähenemisestä. Kun

osa-aikaeläkkeen saaja saavuttaisi eläkeiän ja päättäisi osa-aikatyönsä, osa-aikaeläke lakkaisi ja hänelle myönnettäisiin vanhuuseläke, joka olisi suunnitellen sen suuruinen, jonka hän olisi saanut, jos hän olisi jatkanut kokoajasta työtään vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka.

Keskeinen merkitys osa-aikaeläkkeen käytölle niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla on sillä, miten osa-aikatyötä on mahdollista järjestää. Osa-aikatyön edellytysten luominen on paljolti työmarkkinakysymys. Lähinnä työmarkkinaosapuolten asiana onkin myötävaikuttaa siihen, että osa-aikatyötä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan järjestää kaikille niille, jotka tulevat kysymykseen osa-aikaeläkkeen saajina.

3.2. Alempien eläkeikien poistuminen

Joustavan eläkeikäjärjestelyn pääperiaatteita ovat yksilöllisten näkökohtien huomioonottaminen ja valinnanvapauden periaate. Uudet eläke muodot antaisivat henkilöille lukuisampia yksilölliset ominaisuudet huomioon ottavia mahdollisuuksia siirtyä eläkkeelle. Joustava eläkeikäjärjestely korvaisi aikaa myöten nykyisen ammattikohtaisen eläkeikäjärjestelmän.

Kunnallisen alan alemmat eläkeiät perustuvat eläkelaitoksen eläkesäännön määräykseen. Täten ne voidaan myös poistaa eläkesäännön muutoksella. Tarkoituksena onkin, että eläkesääntöä muutetaan siten, että 63 vuotta alemmat ammattikohtaiset eläkeiät väistyvät vähitellen yksilöllisen eläkeikäjärjestelmän myötä. Kunnalliseen palvelukseen tulevat uudet henkilöt eivät voi kuulua alle 63 vuoden eläkeikäryhmään.

Näin menetellen kaikki henkilöt riippumatta ammattinimikkeestä tulevat olemaan samantavoisessa asemassa eläkkeelle siirtymisen eri mahdollisuuksia arvioitaessa.

3.3. Valinta-oikeus

Joustava eläkeikäjärjestelmä perustuu yksilölliseen eläkkeelle siirtymiseen ja rakentuu myös olennaisesti toiselle periaatteelle kuin nykyinen kiinteään yleiseen vanhuuseläkeikään ja ammatilliseen erityiseläkeikään perustuva eläkeikäjärjestelmä. Näin ollen se merkitsee myös olennaista muutosta kunnallisessa palveluksessa olevien eläkeikäjärjestelmään.

Kunnallisessa palveluksessa olevien osalta voidaan eläkeoikeus katsoa varallisuusarvoksi, jolla on ainakin tietyissä määrin perustuslain suoja. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan näin voidaan katsoa olevan silloin, jos muutoksella on taannehtiva vaikutus. Eläkeoikeuden muuttaminen kesken palvelussuhteen eli eläkeiän korottaminen olisi ilmeisesti taannehtivaa muuttamista ja edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Vakiintuneen laintulkinnan mukaan asia voidaan käsitellä yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos henkilölle annetaan oikeus valita uuden ja vanhan eläkeikäjärjestelmän välillä. Tätä mahdollisuutta edellytti myös asiaa selvittäneen komitean toimeksianto.

Ongelmallinen kysymys on siinä, miten pitkään uudistuksen voimaantulosta valinta-oikeiden tulisi olla voimassa. Pyrkimys supistaa kahden rinnakkaisen eläkejärjestelmän voimassaoloa mahdollisimman lyhyeksi puoltaisi lyhyttä valinta-oikeutta. Toisaalta voidaan katsoa, että sillä soveltuskäytännöllä, joka syntyy uuden järjestelmän toimeenpanon alkuvuosina on myös huomattavaa merkitystä valintaa tekeväälle, jotta hän voisi tarkkaan tietää, minikäisten järjestelmien kesken hän valitsee.

Valinta-oikeuden käytön merkitys huomioon ottaen ehdotetaan, vaikka se lisää kustannuksia jossain määrin verrattuna lyhyempään valinta-aikaan, että valinta-oikeuden kesto olisi 10 vuotta lain voimaantulosta lukien. Valinta-oikeus olisi niillä lain voimaan tullessa kunnalliseen eläkkeeseen oikeuttavassa palveluksessa olevilla, joiden eläkeikä tuolloin on alle 63 vuotta. Tämän lisäksi valinta-oikeus koskisi niitä voimaantulo hetkellä eläkkeeseen oikeuttavassa palveluksessa olevia, jotka valinta-oikeuden käyttämistä varten varatun ajan kuluessa uudistuksen voimaantulon jälkeen tulevat virkaan tai tehtävään, jossa vanhan eläkeikäjärjestelmän mukaan on alle 63 vuoden eläkeikä.

Valinta-oikeus toteutettaisiin siten, että siihen oikeutetuille henkilöille varattaisiin mahdollisuus 10 vuoden kuluessa uudistuksen voimaantulosta kirjallisesti ilmoittaa kunnalliselle eläkelaitokselle, että he haluavat säilyttää vanhan järjestelmän mukaisen eläkeoikeutensa. Valinta-oikeus kohdistuisi koko vanhaan eläkeikäjärjestelmään, eikä se näin ollen olisi sidottu tiettyyn virkaan tai työhön. Valinta olisi sitova. Vanhan järjestelmän valinneita eivät uudet joustavat eläkeikäjärjestelyt koskisi.

3.4. Varhaiseläkelautakunta

Jotta myös henkilöstöjärjestöjen vaikutusmahdollisuus uusien joustavien eläkemuotojen soveltamiskäytäntöön voitaisiin riittävässä määrin ottaa huomioon, ehdotetaan kunnalliseen eläkelaitokseen perustettavaksi varhaiseläkelautakunta, jossa henkilöstöjärjestöt olisivat edustettuina. Lautakunnassa olisi neljä kunnallisen työnantajapuolen edustajaa ja yhtä monta henkilöstöjärjestöjen edustajaa. Puheenjohtajana toimisi osapuolista riippumaton henkilö.

Lautakunnan tehtävänä olisi seurata joustavan eläkeikäjärjestelmän toimeenpanoa kunnallisella alalla, tehdä ehdotuksia sen kehittämiseksi ja antaa tarpeen mukaan yleisohjeita siitä, miten sovelletaan niitä yksilöllisen varhaiseläkkeen myöntöperusteisiin liittyviä erityiskriteereitä, jotka liittyvät julkisten palvelujen erityisluonteeseen. Lautakunnalla olisi mahdollisuus antaa myös lausuntoja yksilöllisen varhaiseläkkeen soveltamisesta yksittäistapauksissa. Lausunto koskisi tällöin eläkkeen saamisedellytysten olemassaoloa. Varsinaisen eläkepäätöksen tekisi kuitenkin aina kunnallinen eläkelaitos. Käsitelyn lähtökohtana tällöin eläkepäätöstä tehtäessä olisi, että lautakunnan lausuntoa saamisedellytyksistä noudatetaan, ellei laeista, hallinnollisista määräyksistä tai vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä muuta johdu.

Lautakunnasta ja sen tehtävistä säädettäisiin kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa. Lautakunnan nimittäisi sisäasiainministeriö. Tarkemmat määräykset lautakunnan kokoonpanosta, menettelytavoista ja muista tarvittavista seikoista annettaisiin lain 14 §:ssä tarkoitettussa eläkelaitoksen ohjesäännössä, jonka hyväksyy eläkelaitoksen valtuuskunta ja vahvistaa sisäasiainministeriö.

3.5. Muut muutokset

Kunnallisen eläkejärjestelmän toimeenpanosta huolehtivalla kunnallisella eläkelaitoksella on nykyisellään kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 12 §:n perusteella oikeus saada tietoja määrätyiltä yhteisöiltä ja henkilöiltä. Kyseisen lainkohdan perusteella ei kuitenkaan ole oikeutta saada tietoja yksityiseltä työnantajalta. Lähinnä osa-aika-eläkkeen toteuttaminen edellyttää käytännössä, että tie-

toja olisi velvollinen luovuttamaan myös yksityinen työnantaja.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Lakisääteisissä eläkkeissä tehtävät muutokset heijastuvat laajasti kuntasektorin ohella koko julkiseen talouteen. Yksistään eläkemenojen osalta kuntasektorin eläkemenojen muutoksilla on saman suuntainen vaikutus myös valtion talouteen, koska valtio osallistuu eläkemenojen kustannuksiin kunnille annettavan valtionavun muodossa, mikä on noin 40 % kustannuksista.

Esityksen kustannusvaikutukset näkyvät yksilöllisen varhaiseläkkeen osalta jossain määrin myös muun muassa sairausvakuutuksen päivärahoissa, koska yksilöllinen varhaiseläke on ensisijainen. Vaikutusta lienee myös työttömyysvakuutuksen menoihin. Mitään täsmällistä vaikutuksen määrää ei tältä osin ole mahdollista todeta.

Kokemukset yksityiseltä puolelta osoittavat, että myös eläkemenojen arvioinnissa on oltava varovainen. Yksityisellä puolella yksilöllisen varhaiseläkkeen liikkeelle lähtö oli ennakoitua selvästi nopeampaa. Toisaalta osa-aikaeläkkeitä on haettu paljon ennakoitua vähemmän. Käyttöasteissa joudutaan siten lähtemään liikkeelle olettamisperäisesti. Tosin käytettävissä olevat tiedot yksityiseltä puolelta varmentavat ennakoitumahdollisuuksia julkisella puolella. Tämän vuoksi oletamuksia tehtäessä on nojaututtu saatuihin kokemuksiin yksityiseltä puolelta.

Työntekijäin eläkelain piirissä alkavuus yksilöllisissä varhaiseläkkeissä on ollut suhteellisesti tarkasteltuna saman suuruista kuin perinteisissä työkyvyttömyyseläkkeissä. Kuntasektorilla on kuitenkin tekijöitä, jotka saattavat vaikuttaa edellä mainittuun alkavuuteen osin korottavasti ja osin taas alentavasti. Julkisen hallinnon erityispiirteet huomioon ottava lisäys saamisedellytyksiin yhdessä eläkemenojen kustannuseriaatteiden kanssa ilmeisesti korottavat yksilöllisen varhaiseläkkeen käyttöastetta. Julkisen sektorin oma niin sanottu spesiaali-työkyvyttömyys puolestaan alentaa yksilöllisel-

le varhaiseläkkeelle hakeutuvien määrää. Näiden yhteisvaikutukseksi on oletettu, että nämä tekijät kumoavat toisensa. Näin on päädytty siihen, että kuntasektorillakin yksilöllisen varhaiseläkkeen käyttöaste olisi suuruudeltaan samaa tasoa kuin on perinteisen työkyvyttömyyseläkkeen alkavuus.

Esitetyt olettamukset merkitsevät, että yksilöllisiä varhaiseläkkeitä alkaisi alkuvuosina 55—59-vuotiailla 3,1 % aktiivikannasta ja tätä vanhemmilla 5,1 %.

Yksilölliselle varhaiseläkkeelle siirtyvien lukumäärään vaikuttaa valinta-ajan jälkeen se, kuinka suuri osuus henkilöstöstä valitsee vanhan järjestelmän. Laskelmissa on kaavamaisesti oletettu, että vaihtoehtoisesti 100 % valitsee, 50 % valitsee tai kukaan ei valitse vanhaa järjestelmää. Yksilölliselle varhaiseläkkeelle siirtyneiden määrät olisivat eri vaihtoehtojen mukaan seuraavat:

Voimassa- oloaika	Vanhan järjestelmän valinneiden osuus		
	100 %	50 %	0 %
10 v.	3 100	3 100	3 100
20 v.	4 200	5 900	7 600

Osa yksilöllisen varhaiseläkkeen saajista saisi myöhemmin todennäköisesti perinteisen työkyvyttömyyseläkkeen, mikä osaltaan alentaa puheena olevien kustannusten lisäystä. Tämän osuudeksi on oletettu kolmannes. Erityisten eläkeikien asteittainen poistuminen alentaa myös lisäkustannuksia.

Kaikki nämä tekijät on otettu huomioon jäljempänä olevan taulukon ensimmäisellä rivillä. Siitä riippuen, miten vakuutetut valitsevat vanhan järjestelmän, olisivat kustannusvaikutukset yksilöllisen varhaiseläkkeen toteuttamisesta ja erityisten eläkeikien poistumisesta esimerkiksi 25 vuoden kuluttua 120 ± 150 miljoonaa markkaa vuodessa.

Tämän lisäksi taulukko osoittaa, että tuolin osa-aikaeläkkeistä syntyisi lisäkustannuksia 35 miljoonaa markkaa vuodessa, jos osa-aikaeläkkeen saajien määrä on 1 500 henkilöä. Viimeksimainittu lukumäärä on puhdas oletamus, jotta kustannusvaikutuksista olisi mahdollista saada jokin käsitys.

Varhennettu vanhuuseläke on luonteeltaan kustannusneutraali, minkä vuoksi se ei näy seuraavassa taulukossa.

	5 v.	Voimassaolovuosi		25 v.
		10 v.	15 v.	
Työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeet	165 ± 20	160 ± 20	35 ± 150	120 ± 150
Osa-aikaeläkkeet	30	30	30	35
Yhteensä	195 ± 20	190 ± 20	65 ± 150	155 ± 150

Esitetty 10 vuoden valinta-aika merkitsee, että koko tämän ajan muutoksista aiheutuvat huomattavat, noin 200 miljoonan markan vuotuiseseen määrään kohoavat lisäkustannukset. Tämän jälkeen lisäkustannukset pienenevät niin, että 15 vuoden kuluttua voisi tapahtua säästöäkin siinä tapauksessa, että kukaan ei olisi valinnut vanhaa eläkejärjestelmää. Tämä on kuitenkin epätodennäköistä. Tämän jälkeen lisäkustannukset alkavat jälleen tarkastelukaudella kohota ikärakenteesta johtuen.

4.2. Esityksen vaikutukset eroamisikäjärjestelmään

Kunnallisten virkasääntöjen ja muiden määräysten johdosta henkilön on yleensä erottava palveluksesta täytettyään eläkeikänsä.

Joustava eläkeikäjärjestely aiheuttaa muutoksia myös kunnalliseen eroamisikäjärjestelmään. Kunnallisen eroamisikäjärjestelmän mahdolliset muutostarpeet tulee selvittää erikseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

2 §. Pykälän 1 momentin mukaan eläketurvaan kuuluu peruseläketurva ja lisäeläketurva. Osa-aikaeläkkeen ei voida luontevasti katsoa kuuluvan kumpaankaan mainituista eläketurvan lajeista. Osa-aikaeläke muodostaakin kokonaan oman eläketurvamuodon. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tätä koskeva lisäys.

Osa-aikaeläkettä koskevan eläketurvan järjestäminen tulee olla kaikille kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöille pakollista. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tätä koskeva lisäys.

5 a §. Pykälä on kokonaan uusi. Säännöksen perusteella kunnalliseen eläkelaitokseen asetetaan varhaiseläkelautakunta. Lautakunnan tehtäviä ja kokoonpanoa on selvitetty yleisperustelujen kohdassa 3.4. Tarkemmat määräykset muun muassa lautakunnan tehtävistä ja kokoonpanosta annettaisiin kunnallisen eläkelaitoksen ohjesäännössä.

12 §. Pykälään lisätään säännös yksityisen työnantajan velvollisuudesta antaa kunnalliselle eläkelaitokselle tietoja.

16 a §. Pykälässä säädetään henkilön valinta-aikeudesta eläkelaitoksen eläkesäännön mukaisen uuden joustavan eläkeikäjärjestelmän ja

vanhan 30 päivänä kesäkuuta 1989 voimassa olevan eläkeikäjärjestelmän välillä. Valinta-aikeus olisi sellaisella lain voimaan tullessa eläkkeeseen oikeuttavassa kunnallisessa palvelussuhteessa olevalla, jonka eläkeikä on vanhan eläkeikäjärjestelmän perusteella alle 63 vuotta. Eläkesäännössä annetaan tarkemmat määräykset siitä, minkälaisissa tilanteissa henkilön katsotaan olleen edellä mainitulla tavalla kunnallisessa palvelussuhteessa lain voimaan tullessa. Valinta-aikeutta tulee käyttää 10 vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Valintaan oikeutettuja ovat paitsi ne, joiden eläkeikä on lain voimaantullessa alle 63 vuotta, myös ne, jotka valinta-ajan kuluessa tulevat alempien eläkeikien piiriin. Valinta-aikeutta käyttänyt ei kuuluisi laisinkaan joustavan eläkeikäjärjestelyn piiriin, mikäli hänellä on lisäeläkeoikeus kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön perusteella.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1989. Tarkoituksena on, että samasta ajankohdasta tulisi voimaan myös elä-

kelaitoksen eläkesäännön muutos joustavan eläkeikäjärjestelyn toteuttamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/64) 2 §:n 1 ja 2 momentti ja 12 §:n 1 momentti sekä *lisätään* lakiin uusi 5 a ja 16 a § seuraavasti:

2 §

Eläketurvaan kuuluu peruseläketurva, lisäeläketurva ja osa-aikaeläke.

Peruseläketurva samoinkuin osa-aikaeläke koskee jokaisen jäsenyhteisön viranhaltijaa ja työntekijää.

5 a §

Kunnallisessa eläkelaitoksessa on varhaiseläkejärjestelmän ohjausta ja seurantaa varten varhaiseläkelautakunta, jonka nimittää sisäasiainministeriö. Varhaiseläkelautakunnasta annetaan tarkemmat määräykset 14 §:ssä tarkoitetussa ohjesäännössä.

12 §

Valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön viranomainen tai laitos, Eläketurvakeskus, yksityinen työnantaja, vakuutus- ja eläkelaitos sekä sairaala ja virkasuhteessa oleva lääkäri ovat velvolliset pyynnöstä antamaan maksutta kunnalliselle eläkelaitokselle ja eläkelautakunnalle hallussaan olevat käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot.

Lääkärinlausunnosta on suoritettava kohtuullinen korvaus.

16 a §

Viranhaltijalla ja työntekijällä, joka on ollut 1 päivänä heinäkuuta 1989 jatkuneessa eläkkeeseen oikeuttavassa kunnallisessa palvelusuhteessa ja jonka eläkeikä 30 päivänä kesäkuuta 1989 voimassa olleen eläkesäännön mukaan on alle 63 vuotta, säilyttää viimeksi mainittuna päivänä voimassa olleen eläkesäännön mukaiset oikeutensa, jos hän vuoden 1999 kesäkuun loppuun mennessä joko eläkettä hakiessaan tai muutoin kirjallisesti ilmoittaa kunnalliselle eläkelaitokselle niin haluavansa. Tällaisen ilmoituksen tehnyt ei kuulu 1 päivänä heinäkuuta 1989 voimaan tulevan varhaiseläkejärjestelmän piiriin, jos hänellä on oikeus eläkesäännön mukaiseen lisäeläketurvaan.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1989.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 1988

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Ulla Puolanne*

Laki

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/64) 2 §:n 1 ja 2 momentti ja 12 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 5 a ja 16 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Eläketurvaan kuuluu peruseläketurva ja lisäeläketurva.

Peruseläketurva koskee jokaisen jäsenyhteisön viranhaltijaa ja työntekijää.

Ehdotus

2 §

Eläketurvaan kuuluu peruseläketurva, lisäeläketurva ja osa-aikaeläke.

Peruseläketurva *samoinkuin* osa-aikaeläke koskee jokaisen jäsenyhteisön viranhaltijaa ja työntekijää.

5 a §

Kunnallisessa eläkelaitoksessa on varhaiseläkejärjestelmän ohjausta ja seurantaa varten varhaiseläkelautakunta, jonka nimittää sisäasiainministeriö. Varhaiseläkelautakunnasta annetaan tarkemmat määräykset 14 §:ssä tarkoitettussa ohjesäännössä.

12 §

Valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön viranomainen tai laitos, Eläketurvakeskus, vakuutus- ja eläkelaitos sekä sairaala ja virkasuhteessa oleva lääkäri ovat velvolliset pyynnöstä antamaan maksutta kunnalliselle eläkelaitokselle ja eläkelautakunnalle hallussaan olevat käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot. Lääkärinlausunnosta on suoritettava kohtuullinen korvaus.

12 §

Valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön viranomainen tai laitos, Eläketurvakeskus, *yksityinen työnantaja*, vakuutus- ja eläkelaitos sekä sairaala ja virkasuhteessa oleva lääkäri ovat velvolliset pyynnöstä antamaan maksutta kunnalliselle eläkelaitokselle ja eläkelautakunnalle hallussaan olevat käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot. Lääkärinlausunnosta on suoritettava kohtuullinen korvaus.

16 a §

Viranhaltijalla ja työntekijällä, joka on ollut 1 päivänä heinäkuuta 1989 jatkuneessa eläkkeeseen oikeuttavassa kunnallisessa palvelusuhteessa ja jonka eläkeikä 30 päivänä kesäkuuta 1989 voimassa olleen eläkesäännön mukaan on alle 63 vuotta, säilyttää viimeksi

Voimassa oleva laki

Ehdotus

mainittuna päivänä voimassa olleen eläkesäännön mukaiset oikeutensa, jos hän vuoden 1999 kesäkuun loppuun mennessä joko eläkettä hakiessaan tai muutoin kirjallisesti ilmoittaa kunnalliselle eläkelaitokselle niin haluavansa. Tällaisen ilmoituksen tehnyt ei kuulu 1 päivänä heinäkuuta 1989 voimaan tulevan varhaiseläkejärjestelmän piiriin, jos hänellä on oikeus eläkesäännön mukaiseen lisäeläketurvaan.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1989.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
