

**ARBETSMARKNADS- OCH  
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS  
UTLÅTANDE 23/2002 rd**

**Regeringens proposition med förslag till ändring av pensionslagstiftningen**

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

**INLEDNING**

**Remiss**

Riksdagen remitterade den 6 november 2002 en proposition med förslag till ändring av pensionslagstiftningen (RP 242/2002 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet skall lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

**Sakkunniga**

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Tuulikki Haikarainen och direktör Tarja Heinilä-Hannikainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- direktör Riitta Korpiluoma, Pensionsskyddscentralen
- avdelningschef Eeva Ahokas, Folkpensionsanstalten
- biträdande direktör Pertti Männistö, Kommunernas pensionsförsäkring

- generaldirektör Jorma Rantanen, Institutet för arbetshygien
- utvecklingschef Reijo Vanne, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf
- jurist Jarmo Pätäri, Akava rf
- jurist Matti Koskinen, Kommunsektorns fackförbund KAT rf
- socialpolitisk ombudsman Vesa Rantahalvari, Servicearbetsgivarna rf
- socialpolitisk sekreterare Kaija Kallinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör Rauno Vanhanen, Företagarna i Finland
- juris kandidat, ombudsman Johan Åström, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- ordförande Lea Karjalainen, Finlands Arbetslösas Samarbetsorganisation TVY rf
- ekonomi- och socialpolitisk sekreterare Ilkka Alava, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry.

**PROPOSITIONEN**

Regeringen föreslår en rad ändringar inom den privata sektorns arbetspensionssystem för att trygga arbetstagarna och företagarna ett fullgott inkomstrelaterat pensionsskydd också i framtiden.

Ändringarna avser inte bara att stärka arbetspensionssystemets hållbarhet så att systemet skall motsvara förändringarna i arbetslivet och den nya situation som uppstår när befolk-

ningen åldras utan också att göra arbetspensions-systemet mer åskådligt och rättvisare. än förut.

Enligt propositionen räknas arbetspensionen ut på basis av lönen och tillväxtprocenten för varje enskilt år för hela tiden i förvärvslivet. Åldern för ålderspension blir såtillvida flexibel att en senareläggning av pensionering förbättrar pensionsskyddet. Arbetstagare och företagare kan gå i pension vid 63 års ålder och då räknas deras pension ut utifrån alla löner eller arbetsinkomster de tjänat in. Om en arbetstagare eller företagare stannar kvar i arbetslivet, växer ålderspensionen årligen med 4,5 % av inkomsterna tills han eller hon fyller 68 år. De försäkrade börjar tjäna in pension när de fyller 18 år och pensionen växer årligen till med 1,5 %. När de försäkrade fyller 53 år ökar tillväxtprocenten till 1,9 % och samtidigt stiger arbetstagarnas arbetspensionsavgift.

I fråga om folkpensionen är åldersgränsen för ålderdomspension fortfarande 65 år. Arbetspensionstillväxten under åren efter att den försäkrade fyllt 63 år minskar inte folkpensionsbeloppet.

Enligt förslaget omvandlas invalidpension till ålderspension när den försäkrade fyller 63 år.

Deltidspension betalas fram till 68-årsdagen. Tiden för beräkning av pensionslönen för s.k. återstående tid ändras. För att pensionen skall hålla en viss nivå för dem som länge varit invalidpensionerade höjs invalidpensionerna med en åldersrelaterad koefficient när pensionen betalts i fem år. En ny lönekoeficient, där lönerns andel är 80 % och prisernas 20 %, borgar för att det pensionsskydd som intjänats under alla åren i arbetslivet bibehålls. Pensionen för oavlönade perioder räknas ut på de inkomster som ligger till grund för inkomstrelaterade förmåner. Genom finansiering med statens medel tillväxer den försäkrades förmån för studietiden samt för vård av barn under tre år enligt en grund på 500 euro per månad.

Med tanke på den ökade livslängden tas en livslängdskoefficient i bruk inom pensionssystemet 2009.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Förtroendet för pensionssystemet**

Syftet med propositionen är att stärka inte bara pensionssystemets ekonomiska hållbarhet utan även de yngre generationernas förtroende för systemets varaktighet. För att hela det allmänna pensionssystemet skall kunna existera måste det finnas ett förtroende för dess hållbarhet. Om ingen tror på pensionssystemets hållbarhet utan alla försöker skaffa sig en privat försäkring för sitt pensionsskydd, vittrar fundamentet för det gemensamma pensionssystemet samtidigt som intresset för att delta i finansieringen avtar. Därför är det av största vikt att stärka förtroendet.

Det nu föreliggande pensionspaketet avser att anpassa pensionssystemet till den nya situation som uppstår när befolkningen åldras och livslängden ökar. Insatser för att få folk att orka ar-

beta och ibruktage av en livslängdskoefficient hör till de tunga instrumenten i denna anpassningsprocess. Propositionen bygger på att pensionssystemets finansieringsbas håller om systemet läggs om på föreslaget sätt och att det då också finns pengar för yngre generationers pensioner. Utskottet menar att ambitionen att säkra ett hållbart pensionssystem är välmotiverad och tillstyrker de föreslagna ändringarna.

Ändringstakten när det gäller pensionslagar måste absolut dras ned rejält om pensionssystemets trovärdighet och de försäkrades förtroende skall fås att öka. De senaste årens ryckiga pensionspolitik med bl.a. sina ömsom stigande, ömsom sjunkande pensionsåldrar har väckt oro bland de försäkrade och fått många att skynda sig att gå i pension i rädslan att förutsättningar för att gå i pension åter skall försämrats. Man får därför hoppas att den nu aktuella pensionsreformen är så grundlig och seriös att det inte be-

hövs några ändringar inom en överskådlig framtid utan att de försäkrade kan vara vissa om att deras pensionering sker enligt det nya systemet, låt vara att det kan gå många årtionden till det.

En tydlig och lättfattlig pensionslagstiftning ökar de försäkrades förtroende för pensionssystemet. Ett av målen med pensionspaketet är att förenkla pensionssystemet bl.a. genom att antalet pensionsslag skärs ned och pensionslagarna för den privata sektorn slås ihop. Det är tänkt att regeringen under 2003 skall lämna en proposition med förslag till en ny sammanhållen arbetspensionslag.

Utskottet vill understryka att pensionslagstiftningen måste vara tydlig och begriplig om man vill få arbetstagarna och företagarna att hysa ett större förtroende för vårt pensionssystem. Målet bör vara att var och en skall kunna ta reda på grunderna för sin pensionsrätt genom att läsa lagen. Tyvärr kan varken den nuvarande lagstiftningen eller de föreliggande lagförslagen anses uppnå detta mål, inte ens nödtorftigt. Ett betecknande exempel på lagstiftningens komplexitet är att förslaget till lag om ändring av pensionslagstiftningen innehåller en ikraftträdelsebestämmelse med 25 moment. Bestämmelsen omfattar dels övergångsbestämmelser i anknytning till denna lags ikraftträdande, dels en lång rad av tidigare lagändringar dikterade skyddsbestämmelser för olika åldersgrupper.

Även i den nu aktuella pensionsreformen föreslås ett flertal undantags- och skyddsbestämmelser, som leder till särbehandling i fråga om pensionsrätten för personer som är födda eller går i pension olika år. Dessa undantags- och skyddsbestämmelser gör det svårare att läsa och förstå lagstiftningen och det är inte särskilt lätt att utifrån den summariska motiveringen bilda sig en uppfattning om varför de tagits med eller i vilken utsträckning de är nödvändiga. När den nya samlade arbetspensionslagen bereds gäller det att speciellt ge akt på att lagtexten blir tydligare och lättare att förstå men också att bestämmelserna motiveras ordentligt, menar utskottet.

### Motiv att stanna kvar i arbetslivet

Pensionspaketet, där pensionssystemet läggs om så att ju längre man arbetar desto bättre blir pensionen, avser att vara en morot för att få arbetstagare att stanna kvar längre i arbetslivet före pensioneringen. Men det räcker inte enbart med ekonomiska incitament för att syftet skall nås. I stället för ekonomiska orsaker bedömer äldre arbetstagare att det framför allt är arbetsförmågan, hälsan, kompetensen, arbetsförhållandena, arbetskraven och arbetsatmosfären som avgör om de skall orka i arbetet eller inte. Den stora frågan är följaktligen hur dessa faktorer skall kunna påverkas för att den önskade senareläggningen av pensionsåldern skall bli en realitet.

Det som först och främst måste göras enligt utskottet är att utveckla arbetsförhållandena, arbetsmetoderna och arbetsorganiseringen samt ledningen på arbetsplatsen så att det hjälper äldre anställda att orka. Frågor som de äldre åldersklasserna särskilt lyfter fram är kvaliteten i arbetslivet, arbetsbelastningen och de fysiska och psykosociala arbetsförhållandena. Arbetsförhållandena behöver definitivt förändras kvalitativt så att äldre anställda upplever att arbetsförhållandena lämpar sig för deras arbetsförmåga, potential och behov.

Satsningar bör göras i all synnerhet på utbildning, eftersom yrkeskompetens och kunnande väger tyngre än t.o.m. hälsa när det gäller att orka i arbetslivet. Utbildningen bör planeras och genomföras i samråd med de äldre arbetstagarna med invägande av deras behov och möjligheter och med utnyttjande av individanpassade inlärningsmetoder.

När det gäller att få folk att orka arbeta spelar företagshälsovården, friskvårdsinsatser och tidig rehabilitering en framträdande roll. Verksamheten för att upprätthålla och främja arbetshälsan måste utvecklas och utvidgas till alla åldersgrupper och också till små arbetsplatser. Det bör speciellt ses till att insatserna för att upprätthålla och återställa arbetsförmågan sätts in i tid. Om man väntar till arbetstagarens arbetsförmåga har försämrats avsevärt försvåras rehabiliteringen, som dessutom blir dyrare, samtidigt som arbetsinsatsen kan gå förlorad för en lång tid el-

ler i värsta fall för gott. Företagshälsovårdens och rehabiliteringsinstansernas samarbete, arbetsvillkor, kunskap och rutiner bör utvecklas så att det i tid skall gå att upptäcka om någon löper risk att förlora sin arbetsförmåga, så för att rehabilitering skall kunna sättas in omedelbart. Rehabiliteringen bör ske i samråd med arbetsplatsen så att förhållandena på arbetsplatsen anpassas till att den anställde kan återgå till arbetet och klara av det.

En arbetsmiljöbarometer från 2002 pekar på att allt fler arbetar över utan ersättning. Speciellt vanligt har det blivit att ta arbete med sig hem. En kontinuerligt växande arbetsbörda och en allt kortare tid för vila i kombination med skyldigheten att ta hand om hem och närstående leder lätt till utbrändhet. Situationen är prekär i synnerhet inom social- och hälsovården, där de anställda enligt gjorda undersökningar ofta uppvisar symptom som kommer sig av en alltför stor arbetsbörda. Det gäller alltså för arbetsplatserna att dimensionera arbetet och personalen så att det finns så många anställda att de orkar med sitt arbete. En riktig personaldimensionering är viktig också med hänsyn till den psykiska arbetsförmågan. Anställda med en alltför tung arbetsbörda och otillräckliga resurser löper risk att bli frustrerade och deprimerade, eftersom de inte kan utföra sitt arbete optimalt och följaktligen inte heller kan känna tillfredsställelse över ett välutfört arbete.

Många arbetsplatser gör sig fortfarande skyldiga till åldersdiskriminering. Äldre anställdas yrkesskicklighet och den visdom ålder och erfarenhet gett dem röner inte alltid uppskattning på arbetsplatsen, som inte kan utnyttja dessa resurser på rätt sätt. Därför bör de anställda på en arbetsplats, cheferna inbegripna, få information och utbildning för en attitydbearbetning som får människor att orka arbeta och gå i pension senare.

### **Pensionspaketets könskonsekvenser**

Utskottet noterar med tillfredsställelse att pensionspaketpropositionen innehåller en analys av könskonsekvenserna. Analysen har gjorts i efter-

skott och har följaktligen inte kunnat påverka propositionens innehåll i beredningsfasen. Den är trots allt gjord med stor omsorg och vederhäftighet och ger en god uppfattning om hur de olika elementen i reformen påverkar mäns och kvinnors pensioner. Utskottet ser det som en angelägen sak att en analys av könskonsekvenserna i framtiden ingår i alla propositioner som kan tänkas få olika konsekvenser för kvinnor och män.

Analysen av könskonsekvenserna ger vid handen att den nya livsinkomstprincipen i sin helhet gagnar båda könen. Också ur yrkes- och branschsynvinkel är skillnaderna små, och inga systematiska skillnader förekommer mellan mans- och kvinnodominerade branscher. Det största problemet för kvinnor är att åldersgränsen för folkpensionens ålderdomspension fortfarande är 65 år, en fråga som tas upp separat senare i utlåtandet.

Propositionen omfattar många reformer som syftar till att förbättra pensionsskyddet för personer med kortvariga anställningar. Med hänsyn till att kortjobb numera är vanligare bland kvinnor än män, kan man räkna med att nyordningen förbättrar kvinnornas pensionsskydd. I paketet ingår också ett förslag att oavlönade perioder skall beaktas i högre grad i pensionsskyddet. Kvinnor har fler oavlönade perioder än män, bl.a. på grund av längre studier och tider då de skött barn, så därför anses också denna reform förbättra pensionsskyddet för kvinnor.

I dagsläget räknas inkomsterna för pensionen för återstående tid utifrån inkomsterna för de 10 senaste åren med avdrag för år som används till barnavård för att inte försämra pensionslönen. Enligt lagförslaget räknas pensionen för återstående tid på den lön som utgör medeltal för de fem år som föregått pensionsfallet. Pensionslönen för återstående tid i invalidpensionen kan enligt den nya regeln bli sämre för kvinnor än den vedertagna nivån av den anledningen att oavlönad barnavårdstid ingår i perioden för beräkning av pensionslönen. Enligt propositionen kan dock på ansökan av arbetstagaren som pensionslön användas den inkomst som barnavårdstiden inte har minskat. Ett villkor för justering av

pensionslönen enligt prövning är dock att denna omständighet har en betydande inverkan på pensionsbeloppet, dvs. att justeringen måste höja pensionen med minst 20 %. Av propositionens motivering framgår inte varför det ansetts nödvändigt att lägga taket så högt för en justering av pensionslönen. Bestämmelsen måste enligt utskottets mening ändras så att en justering är obligatorisk när det framgår att en granskningsperiod omspännande fem år leder till sänkt pensionslön på grund av barnavårdstider som infallit under perioden.

### **Åldersgränsen för folkpensionens ålderdomspension och dess konsekvenser för kvinnor**

I analysen av könskonsekvenser konstateras att kvinnor för närvarande har avsevärt lägre pensioner än män. En låg arbetspension gör att folkpensionen ofta kompletterar arbetspensionen för kvinnor. Omkring två tredjedelar av dem som får folkpension är kvinnor. I fråga om de pensioner som beviljas i dag betalas folkpension i 35 % av fallen till män medan procenten för kvinnor är 53.

Enligt propositionen kommer åldersgränsen för folkpensionens ålderdomspension fortfarande att vara 65 år. I praktiken kommer bestämmelsen att leda till att många kvinnor vars arbetspension blir liten på grund av exempelvis deltidsarbete eller långa perioder då de skött barn eller andra anhöriga, inte har möjligheter att som pensionspaketet lovar gå i pension vid 63 år. Om de trots allt gör det krymper deras från tidigare blygsamma pension ytterligare när det på folkpensionen görs en förtidsminskning för två år som uppgår till 0,4 % per månad, dvs. sammanlagt nästan 10 %.

Folkpensionens förtidsminskning är orättvis också såtillvida att anställda inom typiska lågavlönade kvinnobrancher, såsom städerskor, butiksbiträden, köksbiträden och personer i vårduppgifter, ytterst sällan har arbetsförmågan kvar när de fyller 63. De har inte samma möjligheter som anställda inom andra brancher att fortsätta arbeta och därmed samla på sig pension. Pro-

blem med arbetsförmågan ger inte heller alla automatiskt rätt att få invalidpension.

En större jämställdhet mellan män och kvinnor kräver att skillnaderna i lönerna för kvinnor och män fås att minska. Det är, menar utskottet, varken förenligt med ambitionen att minska pensionsskillnaderna eller skäligt att de lågavlönade som utnyttjar sin valfrihet får se sin pension reducerad med en förtidsminskning för varje månad innan de fyller 65 år. Också för att pensionsskyddet skall kunna hållas samman, fungera och vara tydligt är det enligt utskottet motiverat med en flexibel åldersgräns för ålderdomspension inom folkpensionen, dvs. att man om man så vill kan få folkpension vid samma ålder som arbetspension.

### **Bättre arbetsmöjligheter för funktionshindrade och andra handikappade**

För att vi skall ha arbetskraft att tillgå och pengar att finansiera pensionssystemet med i framtiden gäller det att göra det lättare för funktionshindrade och andra handikappade som vill vara aktiva i arbetslivet att faktiskt få arbete. Det är angeläget att handikappade kommer ut på den öppna arbetsmarknaden, både för de handikappade själva och för hela samhället.

Utskottet påpekade i sitt betänkande om lagen om offentlig arbetskraftsservice (ApUB 10/2002 rd) att sysselsättningsstödet bör förlängas vid sysselsättning för handikappade och att service och sysselsättningsstöd bör skraddarsys speciellt för handikappade, t.ex. genom att arbetsprövning och sysselsättningsstöd kombineras. I början kan det behövas extra stora satsningar exempelvis på arbetsförhållandena och stöd för olika arrangemang. Men samhället kan få tillbaka sina satsningar mångfalt i form av lägre pensions- och sjukkostnader, om sysselsättningen ger resultat och den handikappade får en permanentare anställning.

Satsningarna på att sysselsätta rörelsehindrade och andra handikappade leder trots allt inte till önskat resultat, om inte de hinder som lagstiftningen ställer i vägen för sysselsättning av handikappade undanröjs. Ett sådant hinder är

t.ex. den sista arbetsgivarens ansvar när invalidpension beviljas. I utlåtandet om rehabiliteringslagstiftningen (ApUU 14/2002 rd) framhåller utskottet vikten av att hindren snabbt avskaffas.

Genom propositionen ändras beräkningsgrunderna för invalidpension så att rätten till återstående tid kopplas till alla invalidpensioner. De nya reglerna för beräkning av pensionslönen för återstående tid innebär att full pensionslön betalas ut först på basis av fem års arbete. Om en person under en femårsperiod har inkomster exempelvis bara under två år, är pensionslönen grovt räknat bara två femtedelar. Alltså minskar pensionen och därmed också arbetsgivarens egenandel. Dessutom föreslås i propositionen att när en person bytt arbetsplats fördelas ansvaret mellan arbetsgivarna i förhållande till de utbetalda lönerna under de två senaste kalenderåren.

Utskottet påpekar att ändringarna ovan gör risken något mindre för den sista arbetsgivaren och kan därmed bidra till att det blir lättare för handikappade att få arbete. Utskottet uppmanar dock social- och hälsovårdsutskottet att ytterligare utreda om de föreslagna ändringarna räcker till för att lyfta av ansvaret och skingra farhågorna hos arbetsgivarna, två faktorer som ställer hinder i vägen för sysselsättning. Samtidigt föreslår utskottet att det utreds om de ändringar regeringen föreslagit i bestämmelserna om avbry-

tande av invalidpension och i rätten till yrkesinriktad rehabilitering för handikappade som tjänat mindre än 24 000 euro under granskningsperioden urholkar försöken att sysselsätta funktionshindrade och andra handikappade.

#### **Pensionstillväxt under arbetslöshet**

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande (GrUU 60/2002 rd) att 6 a § i lagförslaget innebär att bara de som får arbetsrelaterad dagpenning under arbetslöshet tjänar in pension medan de som får grunddagpenning inte gör det. Grundlagsutskottet anser att det med hänsyn till tiden iförvärvslivet vore motiverat att prioritera att också de som får grunddagpenning uppfyller kravet på arbete.

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet instämmer i grundlagsutskottets synpunkt och det bör utredas om också de som får grunddagpenning kunde tjäna in ålderspension.

#### **Utlåtande**

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet föreslår

*att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 9 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd  
vordf. Raija Vahasalo /saml  
medl. Tuula Haatainen /sd  
Pertti Hemmilä /saml  
Anne Holmlund /saml  
Anne Huotari /vänst  
Kyösti Karjula /cent (delvis)  
Esa Lahtela /sd (delvis)

Pertti Mäki-Hakola /saml  
Petri Neittaanmäki /cent  
Håkan Nordman /sv (delvis)  
Lauri Oinonen /cent  
Pirkko Peltomo /sd  
Tero Rönni /sd  
Osmo Soininvaara /gröna  
Jaana Ylä-Mononen /cent (delvis)

ers. Matti Kangas /vänt (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.