

# **TYÖ- ELÄKE**

1969 no

**ELÄKETURVAKESKUKSEN  
JULKAISU**

# TYÖ- ELÄKE



1969 N:o 1

Eläketurvakeskuksen julkaisu

PÄÄTOIMITTAJA: MATTI KARJALAINEN  
TOIMITUKSEN OSOITE: KALEVANKATU 6  
HELSINKI 10 • P U H E L I N 6 4 2 5 1 1

## Sisällys

Eläketurva ja toimeentulo s. 3 • Suomen kansan eläketurvan tutkimus s. 5 • ILO:n uusi yleissopimus s. 9 • Vakuutusmaksulainasaatavan etuoikeuskysymys ratkaistu Korkeimkassa oikeudessa s. 22 • Rakennusalan työeläkekassa s. 24 • Työeläke vai kuntoutus s. 29 • Työttömyysaikojen rekisteröinti s. 36 • Milloin alkaa kadonneen henkilön omaisen oikeus perhe-eläkkeeseen? s. 39 • Eläkelautakunnan toiminnasta v. 1968 s. 41 • Tietoja työeläkkeen saajista s. 43 • Sosiaalipoliittisen yhdistyksen 60-vuotisjuhlakokous s. 44 • Eläkejärjestelmäkomitea s. 44 • Uusia yleiskirjeitä s. 44 • **English Summaries** s. 46 • **Basic features of Finland's pensions systems** s. 50.

## **Eläketurva ja toimeentulo**

Viime vuosien myönteisestä kehityksestä huolimatta on maamme eläketurvaa yhä täydennettävä. Siitä, miten tämän tulisi tapahtua, ovat tietomme kuitenkin olleet peräti puutteellisia. Olemme voineet esittää eläkeläisten tuloista ja kulutuksesta ainoastaan enemmän tai vähemmän subjektiivisia oletuksia, ja eri väestöpiirien käsitykset asiassa ovat suuresti poikenneet toisistaan.

Tämä taustana Eläketurvakeskus teki vuonna 1964 Sosiaalipoliittiselle yhdistykselle aloitteen, että se suorittaisi tieteellisen tutkimuksen eläketurvamme riittävydestä. Yhdistys ottikin esitetyn perusselvityksen laatimisen tehtäväkseen ja kutsui tutkijaksi valtiotieteen tohtori Terho Pulkkisen. Tutkimuksen rahoittivat Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus.

Äskettäin julkistettua tohtori Pulkkisen tutkimusta ”Eläketurva ja toimeentulo” voidaan pitää laajimpana mitä eläketurvastamme on milloinkaan tehty. Se tarjoaa meille runsaasti tietoja vanhusten ja työkyvyttömien toimeentulomahdollisuuksista. Juuri nyt niitä todella tarvitaankin, sillä jaettavat etuudet ja niihin käytettävät rahamäärät ovat jo sitä suuruusluokkaa, ettei parhainkaan arki-kokemus enää yksin riitä päätöksenteon perustaksi. Näin tutkimus

tulee varmasti olemaan, niinkuin sen ennakkotiedotkin ovat olleet, erittäin arvokas tietolähde eläketurvamme suunnittelussa.

Tohtori Pulkkinen ei ole työssään rajoittunut pelkästään aineiston analysointiin, vaan hän esittää myös omat kehittämissuosituksensa. Kiireellisimmäksi tehtäväksi hän toteaa niiden pääasiassa pelkän kansaneläkkeen varassa elävien vanhusten ja työkyvyttömiä toimeentulon parantamisen, joiden kulutusmenot ovat keskimääräistä korkeammat. Tämä tulisi toteuttaa asumistukijärjestelmällä. Tutkijan toisena suositukseksi on yrittäjäeläkejärjestelmän aikaansaaminen. Yrittäjäeläkkeiden tarpeellisuutta perustelee myös yleinen vaatimus siitä, että kaiken työn tulee luoda oikeus eläkkeeseen. — Yrittäjäeläkkeen toteuttaminen lakisääteisenä lieneekin vain lyhyen ajan kysymys, sillä hallitus suunnittelee tätä koskevien lakiesitysten antamista eduskunnalle vielä tänä keväänä.

Valmistuneen tutkimuksen avulla voidaan myös arvioida jo tehtyjen ratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta. Kehityshän on kulkenut lähinnä kolmea eri päälinjaa. Ensiksikin on luotu työeläkejärjestelmä ja siten ryhdytty toteuttamaan aikaisemman kulutustason säilyttämiseen tähtäävää nykyaikaista eläkepolitiikkaa. Kansaneläkkeitä korottamalla taas on parannettu vähimmäistoimeentulon tasoa. Lisäksi on työeläkkeisiin ja kansaneläkkeisiin liitetty perhe-eläketurva.

Tutkimuksesta selviää, että kansaneläkkeet eivät suinkaan ole vielä nousseet liian korkeiksi, pikemminkin päinvastoin. Niinkään oli paikallaan aloittaa ansiotasoläkkeiden kehittäminen juuri siitä, mihin työntekijäin eläkelaeilla pyritään. Saadut tiedot näet osoittivat, että työntekijäryhmiin kuuluneet eläkeläiset olivat ennen työeläkkeiden voimaantuloa jääneet selvästi kauimmaksi työssäoloajan kulutusmahdollisuuksista. Tutkimusaineistosta voidaan siis tehdä johtopäätös, että eläkepolitiikkamme suunta on ollut oikea.



Valtiot. tri Terho Pulkinen.

## Suomen kansan eläketurvan tutkimus

Kaikkiällä läntisessä maailmassa vanhuus- ja työkyvyttömyyspolitiikka on saamassa entistä keskeisemmän sijan sosiaalipolitiikan lohkona. Tämä johtuu monistakin eri tekijöistä, myös asenteiden ja ajattelutavan muuttumisesta. Voidaanpa ehkä kauniisti puhua yhteiskunnan sosiaalisen omantunnon heräämisestä. Merkityksellisintä lienee kuitenkin väestörakenteen nopea muuttuminen, ennen kaikkea väestön ”vanheneminen”, mikä kaikkiällä on havaittavissa. Myös Suomessa väestön vanhimmat kerrokset kasvavat muita no-

peammin. Tämä muuttaa sosiaalipolitiikan tehtävien luonnetta ja lisää aktiiviväestön sosiaalisia velvoitteita. Osoituksena tästä mainittakoon, että jokaista 65 vuotta täyttänyttä vanhusta kohden oli vuonna 1950 noin 10 työikäistä, 15—64-vuotiaista henkilöä, 1980-luvulla väestöennusteen mukaan sitä vastoin enää runsaat 6 henkilöä. Toiselta puolen huoltovelvoitetamme pienentää lapsien määrän suhteellinen ja jopa absoluuttinenkin väheneminen seuraavina vuosikymmeninä.

Kuluneiden 15 vuoden aikana on

Suomessakin tehty suuria ja kauaskantoisia ratkaisuja vanhusten ja työkyvyttömiä toimeentuloturvan järjestämiseksi. Tästä huolimatta keskustelu vanhuus- ja työkyvyttömyyspolitiikan tasosta ja tavoitteista ei ole laantunut. Tämä johtuu paitsi siitä, että eläketurvassamme tiedetään olevan edelleen aukkoja ja puutteellisuuksia, myös siitä, että tietomme vanhusten ja työkyvyttömiä todellisista toimeentulomahdollisuuksista ovat olleet niukat. Ei ole ollut täyttä varmuutta siitä, että tähänastiset toimenpiteet olisivat tulleet kohdistetuiksi juuri niihin ryhmiin, jotka kipeimmin ovat olleet eläketurvassa tarpeessa, eikä ole ollut täysin selvää kuvaa siitäkään, millaiseksi eläkeläisten kulutusmahdollisuudet vastaisuudessa muodostuvat jo päätettyjen sosiaalipoliittisten toimenpiteiden seurauksena.

Lisätietojen saamiseksi vanhusten ja työkyvyttömiä toimeentulosta Sosiaalipoliittinen yhdistys suoritti vuoden 1965 alussa laajan kenttätutkimuksen, jonka yhteydessä haastateltiin noin 1 000 vanhusta, 1 000 työkyvyttömiä ja vertailuryhmänä sama määrä aktiiveja, työikäisinä vielä työssä olevia henkilöitä. Nämä 3 000 haastattelua, joissa jokaisessa käytiin lävitse 25-sivuinen haastattelulomake, antoivat erittäin runsaan tutkimusaineiston. Sen avulla oli pyrittävä muodostamaan käsitys siitä, miten työkyvyttömät henkilöt ja 65 vuotta täyttäneet vanhukset elivät 1960-luvun puolivälissä. Edelleen tarkoituksena oli mitata, millaiseksi tulevana vuosina ja vuosikymmeninä eläkkeelle siirtyvien toimeentuloaste muodostuu jo voimassa olevan eläke-

poliittisen lainsäädännön perusteella. Tutkimuksen rahoittivat kokonaisuudessaan Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos.

Tutkijalla oli työn kestäessä tilaisuus saada neuvoja ja ohjeita neuvottelukunnalta, joka koostui sosiaalivakuutuksen ja kansantaloustieteen parhaista asiantuntijoista. Siihen kuuluivat professori Heikki W a r i s puheenjohtajana sekä jäsenenä dosentti Pekka K u u s i, vakuutusneuvos J. E. M ä n t y l ä, toimitusjohtaja Tauno J y l h ä ja hänen kuolemansa jälkeen toimitusjohtaja Markku K a i k k o n e n sekä pääjohtaja, professori V. J. S u k s e l a i n e n, dosentti O. E. N i i t a m o ja valtiot. lisensiaatti Kauko M a n n e r m a a.

Eräitä ennakkotietoja<sup>1)</sup> tutkimuksessa annettiin vuoden 1967 alussa ja lopullisena, painettuna raporttina<sup>2)</sup> tämä pitkä ja monivaiheinen työ saatettiin julkisuuteen viime helmikuun lopussa.

Kajoamatta tässä yhteydessä lähemmin tutkimuksen sisältöön todettakoon, että tulokset osoittavat tähän mennessä tehtyjen eläkepoliittisten ratkaisujen tarpeellisuuden. Tarkasteltaessa ammattiasemaryhmittäin eläkeläisten toimeentulomahdollisuuksia voitiin nimittäin panna merkille, että heikoimmassa asemassa olivat työntekijät, joiden käytettävissä olevaan tuloon uudet työeläkelakimme eivät vielä olleet ehittäneet sanottavasti vaikuttaa. Erityisen runsaasti vastaavan aktiiviryhmän ku-

---

<sup>1)</sup> Terho Pulkkinen: **Vanhusten ja työkyvyttömiä toimeentulo.** Sosiaalipoliittinen yhdistys. Moniste.

<sup>2)</sup> Terho Pulkkinen: **Eläketurva ja toimeentulo.** Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 8. Porvoo—Helsinki 1969.

lutusmahdollisuuksista olivat jääneet jälkeen työkyvyttömät työntekijät ja osittain myös toimihenkilöt. Tämäkin on seurausta sen eläkekäytännön puutteellisuudesta, joka oli voimassa ennen nykyisiä työ- ja virkaeläkelakejamme. Työkyvyttömiä eläkkeet jäivät pieniksi sen vuoksi, etteivät he ehtineet ansaita itselleen riittävästi eläkevuosia.

Tutkimusaineisto kertoi myös alimpiin tuloluokkiin kuuluneiden ja pelkästään kansaneläkkeen varassa elävien yksinäisten vanhusten ja työkyvyttömiä toimeentulon niukkuudesta. Erityisen vaikeaa selviytyminen käytettävissä olevalla tulomäärällä oli siinä tapauksessa, että kulutusmenot — ennen kaikkea asumiskustannukset — olivat keskimääräistä korkeammat. Tämän hyväksyttävän vähimmäiselintason alapuolella eläneen ryhmän toimeentulomahdollisuuksille kansaneläkkeen tukilisäjärjestelmä oli erityisen merkityksellinen.

Edelleen tutkimus osoitti tämänhetkisen eläketurvan yhdeksi pahimmista puutteista sen, että noin puolimiljoonainen yrittäjäväestö on ansioeläkejärjestelmän ulkopuolella eikä sillä näin ollen ole oikeutta aktiiviaijan tuloihin suhteutettuun eläkkeeseen.

Kun tulevana vuosina eläkkeelle siirtyvien vanhusten ja työkyvyttömiä eläketurva jatkuvasti paranee ja kun periaatteessa olemme jo sopineet eläkepolitiikan päätaivoitteista, voidaan sanoa, että suuret ratkaisut tuotantotoiminnasta vetäytyneen väestön osan toimeentulon turvaamiseksi on jo tehty. Jäljellä olevat toimenpiteet ovat lähinä täydentäviä, täsmentäviä ja tarkentavia luonteeltaan. Nämä voidaan to-

teuttaa monin erilaisin ratkaisuin, jotka eläkkeensaajan kannalta saattavat antaa yhtä hyvän lopputuloksen, mutta jotka kansantaloudelliset tekijät huomioon ottaen voivat olla eriarvoisia tai joiden kannatus poliittisista syistä vaihtelee eri väestöryhmien kesken.

Käsitykseni mukaan eläketurvan täydentämistä koskevat kiireellisimmät toimenpiteet ovat yleisen asumistukijärjestelmän aikaansaminen vanhuksille ja työkyvyttömille sekä myös yrittäjäväestön sisällyttäminen ansioeläkejärjestelmän piiriin. Nämä molemmat uudistukset ovatkin jo tällä hetkellä valmisteilla.

Asumistukijärjestelmän avulla vaikeimmassa asemassa olevien eläkeläisten toimeentulomahdollisuuksia voitaisiin kohentaa pienimmin kustannuksin. Se tasoittaisi tehokkaasti elinkustannusten korkeudesta johtuvia toimeentuloeroja ja merkitsisi täten siirtymistä entistä eriytyvämpään eläkepolitiikkaan, mikä ainakin tässä vaiheessa tuntuu välttämättömältä siitä syystä, että uusiin sosiaalipoliittisiin toimenpiteisiin näyttää lähivuosina olevan vain niukasti varoja käytettävissä.

Aktiiviaikaisiin tuloihin suhteutetut eläkkeet vastaavat eläkepolitiikan uutta, kehittyntä tavoitetta ja rakentuvat luonnolliselle perustalle. Tällainen eläkeoikeus olisi sen vuoksi kiireellisesti turvattava kaikille työvoimaan kuuluville henkilöille, myös omaa työtään tekeville itsenäisille yrittäjille. Kun ansioeläkejärjestelmä näin tulisi aukottomaksi, merkitsisi se koko eläkepolitiikkamme selkiytymistä ja entistä selvempää tehtäväjakoa eläkejärjestelmien välille.

Muut tarpeelliset toimenpiteet, kuten vähimmäiseläkkeiden yleinen korottaminen ja työeläkejärjestelmän voimaantulovaiheen lyhentäminen, riippuvat siitä, miten taloudellinen kasvu täällä kehittyy ja eläkeläisiin käytettävissä olevat varat lisääntyvät. Eläkepoliti-

kan, kuten yleensä sosiaalipolitiikan, laajentaminen ei saa olla niin rajua eikä sitä saa niin ajoittaa, että se heikentää taloudellisen kasvun mahdollisuuksia ja vähentää siten sosiaalipolitiikan liikkuma-alaa tulevaisuudessa.



## **ILO:n uusi yleissopimus työkyvyttö- myys-, vanhuus- ja perhe-eläkkeistä**

Puolitoista vuotta sitten tässä lehdessä selostettiin Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n toimintaa ja kesällä 1967 pidetyn 51. työkonferenssin päätöksiä.\*) Tällä kertaa tarkoituksena on tarkastella hieman yksityiskohtaisemmin ILO:n eläketurvaa koskevia sopimuksia yleensä sekä vuoden 1967 uuden eläketurvasopimuksen sisältöä ja sen ratifioimismahdollisuuksia Suomen osalta.

---

\*) Kauno Liukkonen: Kansainvälinen työjärjestö, 51. yleiskonferenssi ja eläketurvaa koskeva sopimus; **Työeläke** n:o 3, 1967.

### **Aikaisemmat eläketurvaa koskevat sopimukset**

Sosiaaliturva — ja siihen kuuluvana myös eläketurva — on eräs niitä aloja, joilla ILO pyrkii viemään kehitystä eteenpäin kansainvälisten sopimusten ja suositusten avulla. Nämä sopimukset ja suositukset muodostavat kansainvälisen työsäännösten, jonka tarkoituksena on jäsenvaltioiden työolosuhteiden ja muiden yhteiskunnallisten olojen kehittäminen kansainvälisesti hyväksyttävälle tasolle. Jäsenvaltiot koetetaan saada ratifioimaan ILO:n so-

pimukset, minkä jälkeen ne ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että niiden lainsäädäntö täyttää sopimusten vaatimukset. Suositukset puolestaan eivät ole tällä tavoin sitovia, vaan niiden tarkoituksena on näyttää suuntaa sille, miten sopimusten asettamalta tasolta olisi edettävä pitemmälle.

ILO:n aloitettua toimintansa vuonna 1919, olivat sen piirissä ensiksi laaditut sopimukset suurimmalta osaltaan työlainsäädännön alaan kuuluvia. Jo 1920-luvun loppupuolella alkoi joukkoon kuitenkin tulla sopimuksia myös sellaisista asioista, jotka nykyisin laskeetaan sosiaaliturvan piiriin kuuluviksi. Ensimmäiset eläketurvaa koskevat sopimukset vahvistettiin 17. työkonferenssissa vuonna 1933. Näitä oli kaikkiaan 6 erilaista sopimusta. Jokaista eläketurvaa muotoa, vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkettä varten vahvistettiin kaksi erillistä sopimustekstiä, joista toinen oli tarkoitettu teollisia ammatteja ja toinen maataloustyöntekijöitä varten. Sopimukset saivat ILO:n aikajärjestyksessä tapahtuvassa sopimusten numeroinnissa numerot 35—40.

Työkonferensseissa toiseen maailmansotaan mennessä vahvistetuista 67 sopimuksesta 18 käsitteli sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvia asioita. Luonteenomaista näille ennen sotaa luoduille sopimuksille oli, että kukin niistä käsitteli vain yhtä sosiaalivakuutuksen haaraa ja oli yleensä lisäksi tiukasti rajattu koskemaan vain tiettyä työntekijäpiiriä. Tämä johtui siitä, että vielä 1930-luvulla katsottiin sosiaalivakuutuksen eri alat yleensä melko riippumattomiksi toisistaan eikä yleisempi so-

siaaliturvan käsite vielä ollut muotoutunut. Sodan aikana alkoi kypsyä uusi ajattelutapa, jonka tuloksena sitten on muodostunut nykyaikainen, laaja-alainen sosiaaliturvan käsite. Uusi ajattelu sai konkreettisen ilmaisunsa 26. työkonferenssissa Philadelphiassa vuonna 1944, jolloin annettiin kaksi laajaa suositusta sosiaaliturvasta. Toinen näistä oli taloudellista turvallisuutta koskeva suositus, ja se käsitteli niitä rahasuorituksia, joita pitäisi maksaa erilaisten sosiaalisten riskien kohdatessa. Suosituksessa mainitaan kahdeksan sosiaalista riskiä, näiden joukossa vanhuus, työkyvyttömyys ja perhehuoltajan kuolema. Toinen suositus koski lääkintähuoltoa niissä erilaisissa tilanteissa, joissa lääkintähuoltoa voidaan tarvita.

Jo muutamia vuosia myöhemmin havaittiin kuitenkin selvästi, etteivät Philadelphian suositukset olleet riittävän tehokas keino kehityksen tasapuoliseksi edistämiseksi sosiaaliturvan eri haaroilla. Ensinnäkään suositukset eivät velvoittaneet jäsenvaltioita mihinkään, ja toiseksi oli kehitys sodan loppua lähtenyt kulkemaan monissa maissa jonkin verran eri suuntaan kuin mitä Philadelphian suosituksissa oli asetettu päämääräksi. 1920- ja 30-luvuilta peräisin olevat, sosiaalivakuutuksen eri haaroja koskevat erilliset sopimukset taas alkoivat olla auttamattomasti vanhentuneita. Todettiin, että sodan jälkeinen ajattelutapa edellytti sosiaaliturvaetujen ulottamista laajempiin väestöpiireihin kuin näissä vanhoissa sopimuksissa, useampien sosiaalisten riskien ottamista sopimusten piiriin, etujen nostamista paremmin toimeentuloon riittäviksi sekä sen tiukan

yhteyden löysentämistä, joka vanhoissa sopimuksissa oli asetettu etuuksien ja vakuutusmaksujen välille.

Asiaa pohtiessaan ILO:n sosiaaliturvan asiantuntijat tulivat siihen tulokseen, että paras tapa lähteä uudistamaan sosiaaliturvaa koskevaa sopimussäännöstöä olisi uuden sopimuksen luominen, joka sulki sisäänsä kaikki kysymykseen tulevat sosiaaliset riskit. Tällaisen sopimuksen katsottiin muodostavan riittävän laajan pohjan kansainväliselle sosiaalipolitiikalle pyrittäessä sosiaaliturvan tasapainoiseen kehittämiseen. Se ohjaisi jäsenvaltioita ottamaan huomioon rinnakkain sosiaaliturvan kaikki sektorit niiden luodessa itselleen sosiaaliturvajärjestelmiä tai perantaessa aikaisempia järjestelmiään. Koska tältä kannalta pidettiin erittäin tärkeänä, että mahdollisimman moni jäsenvaltio voisi ratifioida uuden sosiaaliturvasopimuksen, katsottiin, että siinä olisi etujen osalta tyydyttävä minimitasona pidettävien standardien luomiseen. Vietäessä kehitystä myöhemmin minimitasolta eteenpäin uusi sopimus muodostaisi sopivat kehykset, joiden puitteisiin korkeampaa tasoa vastaavat, eri sosiaaliturvan aloja koskevat sopimukset voitaisiin joustavasti sovittaa. (Aluksi oli tarkoituksena rakentaa minimitasosopimuksen rinnalle alusta alkaen myös täydellinen edistyneempää tasoa vastaava toinen sopimus, mutta käsittelyn kuluessa tästä luovuttiin.)

Lopputuloksena oli, että vuoden 1952 työkonferenssissa hyväksyttiin sosiaaliturvan minimitasoa koskeva sopimus, joka sai numerokseen 102. Sopimuksessa sosiaaliturva on jaettu yhdeksään

osaan, joiden joukossa ovat mm. kaikki kolme eläketurvan muotoa. Ratifioimisen edellytyksenä on sopimuksen vaatimusten täyttäminen vähintään kolmen osan kohdalla näistä yhdeksästä. Ratifiointiin liittyviin velvoituksiin kuuluu mm. se, että jäsenvaltio on velvollinen tekemään ajoittain ILO:lle selkoa tilanteestaan myös niiden sosiaaliturvan alojen osalta, joita se ei ole sisällyttänyt ratifiointiinsa. Juuri tämä kohta panee jäsenvaltiot kiinnittämään huomiota sosiaaliturvajärjestelmässään oleviin aukkoihin ja on siten omiaan edistämään sitä sosiaaliturvan tasapainoista kehitystä, johon sopimuksella pyritään. Sopimuksen toinen piirre, sellaisen kehityksen muodostaminen, johon myöhemmät tason parannukset voidaan sovittaa, ilmenee puolestaan seuraavasti. Jos sopimuksen 102 ratifioinut jäsenvaltio myöhemmin ratifioi jotakin yhdeksästä sosiaaliturvan sektorista koskevan uudemman erillisen sopimuksen, lakkaavat sopimuksen 102 minimistandardit tämän sektorin osalta olemasta voimassa ko. jäsenvaltioon nähden ja niiden tilalle tulevat ratifioidun erillissopimuksen määräykset. Täten eivät sopimuksen 102 velvoitukset tule jatkuvasti tarkoitamaan vain alkuperäisen minimitason saavuttamista ja sen säilymisen kontrolloimista kaikkien ratifioineiden jäsenvaltioiden kohdalla, vaan sen puitteissa voidaan sektori sektorilta rakentaa korkeamman tasoista turvaa. Samalla kuitenkin säilyy mukana koko ajan myös alkuperäinen tavoite eli vähintään minimitasoisen turvan luominen kaikilla sosiaaliturvan eri sektoreilla.

## **Vuoden 1967 yleissopimus työkyvyttömyys-, vanhuus- ja perhe-eläkkeistä**

Sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskevan sopimuksen vahvistaminen ei lakkauttanut aikaisemmin laadittuja, sosiaalivakuutuksen eri aloja koskevia sopimuksia, vaan nämä jäivät edelleen voimaan uuden sopimuksen rinnalla. Niiden kiireellinen uudistaminen todettiin kuitenkin välttämättömäksi, jotta niistä muodostuisi sellaisia vuoden 1952 minimistandardeja korkeampaa tasoa edustavia erillissopimuksia, joista edellä oli puhe. Ensimmäisenä uudistettiin työtaturmia koskeva sopimus, ja sen jälkeen tuli vuoroon eläketurva. Sen osalta katsottiin aiheelliseksi korvata vanhat vuodelta 1933 peräisin olevat 6 erillistä sopimusta yhdellä eläketurvaa koskevalla yleissopimuksella. Sopimustekstin sisällön ja muodon valmistelu, käsittely ja lopullinen hyväksyminen tapahtui noudattaen ILO:n sopimusten kohdalla yleensä käytettävää menettelyä, joka on seuraava.

ILO:n pysyvä elin, Kansainvälinen työtoimisto, valmistaa hallintoneuvostonsa toimeksiannosta ensimmäisen luonnoksen sopimustekstiksi ja lähettää sen lausunnolle jäsenvaltioiden hallituksille. Sen jälkeen sopimusluonnos tulee ensimmäiseen käsittelyynsä Kansainväliseen työkonferenssiin. Tämä kerran vuodessa kokoontuva konferenssi eli ILO:n yleiskokous, jossa ovat edustettuina jäsenvaltioiden hallitusten sekä työntekijöiden ja työnantajien edustajat, käyttää ILO:n korkeinta päätäntävaltaa. Sopimukset käsitellään kahdessa työkonferenssissa, joista jäl-

kimmäisen päätökset ovat ratkaisevia. Lopullisesti sopimus tulee voimaan 12 kuukauden kuluttua siitä päivästä, jolloin Kansainvälisen työjärjestön pääjohtaja on rekisteröinyt kahden jäsenvaltion ratifiointit.

Uusi eläketurvaa käsittelevä sopimus oli käsittelyssä vuosina 1966 ja 1967, ja jälkimmäisessä kokouksessa sen teksti sai lopullisen muotonsa — eräiden kohtien osalta varsin tiukkojen keskustelujen ja äänestyksen jälkeen. Uusi sopimus, joka sai ILO:n sopimusten sarjassa numeron 128, sisältää, kuten sanottu, kaikki kolme eläketurvaa muotoa, työkyvyttömyys-, vanhuus- ja perhe-eläkkeet. Sopimus käsittää seitsemän osaa, joissa on yhteensä 46 artiklaa, sekä loppuartiklat 47—54. Osa II sisältää työkyvyttömyyseläkkeitä, osa III vanhuuseläkkeitä ja osa IV perhe-eläkkeitä koskevat määräykset. Osiin V ja VI on kerätty kaikille eläkelajeille yhteisiä kohtia. Kunkin eläkelajin osalta sopimus voidaan ratifioida erikseen, jolloin samalla sitoudutaan soveltamaan osia I ja VII, jotka käsittelevät yleisiä ja sekalaisia määräyksiä. Yleispiirteittäin voidaan sanoa, että sopimus määrittelee kunkin eläkemuodon osalta sen piirin laajuuden, johon eläketurva ulottuu, ne tapahtumat, jotka tuottavat oikeuden eläkkeeseen, eläkkeen saamisen edellytykset täysimääräisen ja vähennetyn eläkkeen osalta, täysimääräisen eläkkeen minimisuuruuden, eläkkeen epäämisen, lakkauttamisen tai keskeyttämisen ehdot, eläkkeensaajan juridiset oikeudet jne. Voidaan lisäksi mainita, että sopimus on siinä mielessä joustava, että se antaa käytettäväksi useita vaihtoehtoja

esim. eläketurvan ulottuvuuden, eläkkeen saamisen edellytysten ja eläkkeen suuruuden määrittelyn osalta. Seuravassa on tarkasteltu sopimuksen yksityiskohtaista sisältöä sen tärkeimmiltä osin, kiinnittäen erityisesti huomiota Suomen tämänhetkisiin mahdollisuuksiin ratifioida sopimus. Toistaiseksi Suomi ei ole ratifioinut ainoatakaan vuoden 1933 eläketurvasopimuksista eikä myöskään sosiaaliturvan minimitasoa koskevaa sopimusta.

### **Eläketurvan ulottuvuus**

Eläketurvan ulottuvuutta koskevat määritelmät on sopimuksessa 128 esitetty erikseen kunkin eläkemuodon kohdalla niitä koskevissa sopimuksen osissa II—IV. Ne ovat kuitenkin kaikille eläkemuodoille täsmälleen samat, ottaen luonnollisesti huomioon, että perhe-eläkkeiden kohdalla kysymys on edunjäntäjästä eikä edunsaajista. Ulottuvuuden osalta on käytettävissä kolme eri vaihtoehtoa, joiden puitteissa ratifiointi voidaan suorittaa:

- a) Kaikki työntekijät — ammattioppilaat mukaan luettuina — eräitä poikkeusryhmiä lukuunottamatta. Poikkeuksena mainitaan henkilöt, joiden työ on tilapäisluontoista, työnantajan perheenjäsenet, jotka elävät hänen taloudessaan ja suorittavat työtä hänen hyväkseen, sekä muista työntekijöistä ryhmiä, joiden yhteismäärä ei ylitä 10 % kaikista turvattavista työntekijöistä.
- b) Määrätyt ansiotyössä olevat väestöryhmät, jotka käsittävät vähintään

75 % ansiotyössä olevan väestön kokonaismäärästä.

- c) Kaikki asukkaat tai ne asukkaat, joiden varat eläkkeellä ollessa eivät ylitä tiettyä rajaa.

Käytettiinpä edellä esitetystä kolmesta määritelmästä mitä hyvänsä, voi sopimuksen ratifioiva jäsenvaltio ratifiointiinsa liittämällä ilmoituksella sulkea sopimuksen soveltamisen piiristä merenkulkijat — merikalastajat mukaan luettuina — sekä julkisen yhteisön palveluksessa olevat virkamiehet, sikäli kuin nämä ryhmät saavat erityisjärjestelmien nojalla turvan, joka kokonaisuudessaan on vähintään yhtä hyvä kuin mikä tässä sopimuksessa määrätään. (Merimiehille ILO:lla on vanhastaan omat erilliset eläketurvaa koskevat sopimuksensa.) Lisäksi voidaan ns. kehitysmaille antaa tilapäisesti lievennyksiä sopimuksen mukaisen eläketurvan laajuutta koskevista määräyksistä. Myös ne kehittyneet maat, joiden lainsäädäntö ei vielä sopimusta ratifioitaessa takaa eläketurvaa maataloussektorin työntekijöille, voivat ratifiointiinsa liittämällä ilmoituksella tilapäisesti sulkea nämä työntekijät sopimuksen soveltamisen ulkopuolelle. Tällainen jäsenvaltio veloitetaan kuitenkin ulottamaan eläketurva myös maataloussektorille siinä laajuudessa ja tahdissa kuin olosuhteet sallivat.

Tarkasteltaessa sopimuksen ratifioimismahdollisuuksia Suomen osalta voidaan todeta, että mikäli kansaneläkkeiden taso meillä riittäisi täyttämään eläkkeen suuruutta koskevat määräykset, niin ratifiointi voitaisiin kiistatto-

masti suorittaa kohdan c) määrittelemältä pohjalta. Työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeiden osalta on kuitenkin heti nähtävissä, että pelkkä kansaneläke tai yleinen perhe-eläke ei riitä täyttämään sopimuksen määräyksiä eläkkeiden suuruudesta. Vanhuuseläkkeiden osalta voitaisiin sopivalla sopimustekstin tulkinnalla sanoa, että tällä hetkellä taso meillä juuri ja juuri riittää määräysten täyttämiseen, koska siinä voidaan laskea yhteen molempien puolisoitten kansaneläkkeet. Kuitenkin olisi sopimuksen ratifiointi kohdan c) pohjalta lähtien vanhuuseläkkeidenkin kohdalla erittäin arveluttavaa, koska siinä samalla sitouduttaisiin siihen, että kansaneläkkeiden taso tulevina vuosina seuraisi eläkkeen suuruuden minimitason kriteerinä sopimuksessa olevien työntekijäryhmien palkkatason kehitystä. Kohdan b) mukainen ratifiointi ei Suomen osalta tule kysymykseen niin kauan kuin meiltä puuttuu yrittäjien ansioihin suhteutettu eläkejärjestelmä. Ainoa reaalin mahdollisuus sopimuksen ratifiointiin tällä hetkellä olisi näin ollen kohdan a) soveltaminen, jolloin eläkkeiden tasoa tarkasteltaessa voitaisiin laskea yhteen työeläke ja kansaneläke. Tarkasteltaessa seuraavassa sopimuksen muita määräyksiä, onkin tästä syystä keskitytty vaihtoehdon a) pohjalta lähteviin ratifiointimahdollisuuksiin.

### **Eläketapahtumien määrittely**

#### **Työkyvyttömyyseläkkeet:**

Työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttava eläketapahtuma määritellään II osan 8. artiklassa seuraavasti: "Eläke-

tapahtuman tulee käsittää sellainen kyvyttömyys tuottavaan työhön, joka todennäköisesti on pysyvää tai joka jatkuu edelleen tietyn pituisen, kansallisissa säännöksissä määritellyn alkukauden jälkeen; se, missä määrin työkyvyttömäksi katsottavan tulee olla työhön kykenemätön, on määriteltävä kansallisissa säännöksissä."

Tässä tulee selvästi esiin se ILO:n sopimuksille tyypillinen piirre, että silloinkin, kun jäsenvaltioille jossakin yksityiskohdassa jätetään vapaa päätäntävalta, pannaan erityistä painoa sille, että asiasta tulee olla täsmällisemmät määräykset kansallisissa säännöksissä. Tarkoituksena ilmeisesti on estää mielivaltaisten ja eri yksilöitä epätasapuolisesti kohtelevien ratkaisujen syntyminen.

Suomessa sekä työeläke- että kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyyttä koskevien säännösten voitaneen katsoa täyttävän sopimuksen 8 artiklan vaatimukset.

#### **Vanhuuseläkkeet:**

Sopimuksen III osan 15 artiklassa määritellään vanhuuseläkkeeseen oikeuttava eläketapahtuma näin:

- "1. Eläketapahtuma on elämän jatkuminen määrätyn iän saavuttamisen jälkeen.
2. Määrätty ikä ei saa olla 65 vuotta korkeampi. Kuitenkin voidaan eläkeikäksi määrätä tätä korkeampi ikä, jos sille on demografiset, taloudelliset ja sosiaaliset kriteerit huomioon ottaen tilastollisesti osoitettu olevan asianmukaiset perusteet.
3. Jos määrätty ikä on 65 vuotta tai

sitä korkeampi, on ikää alennettava kansallisissa säännöksissä määrätyin edellytyksin niiden henkilöiden osalta, jotka ovat toimineet sellaisissa ammateissa, jotka kansallisessa lainsäädännössä on nimenomaan vanhuuseläkettä silmällä pitäen katsottu rasittaviksi tai epäterveellisiksi.”

Suomen osalta voidaan todeta, että kohdan 3. vaatimusta ei täytetä. Työkonferenssissa tästä kohdasta käytiin ehkä koko käsittelyn ankarin kiista. Vuoden 1966 käsittelyn tuloksena oli, että vanhuuseläkeiän ammatillinen porrastus sisällytettiin suositukseen eikä sopimukseen. Vuonna 1967 tämä kohta kuitenkin siirrettiin itse sopimukseen suljetun äänestyksen jälkeen. Äänimäärät olivat 1 614—1 599. Tässä yhteydessä todettiin useiden jäsenvaltioiden taholta, että juuri eläkeiän porrastusta koskeva vaatimus tulee ainakin toistaiseksi estämään ratifiointin muuten korkeinta kansainvälistä tasoa edustavien länsimaisten järjestelmien osalta. Asian vastustajat katsoivat yleensä, että kysymys ammatin nojalla alennetusta eläkeiästä olisi hoidettava työehtosopimusneuvotteluissa niillä aloilla, joita se voisi koskea, eikä yleisen eläkelainsäädännön puitteissa. He korostivat erityisesti eläkeiän porrastamisen vaikeutta sellaisissa järjestelmissä, jotka koskevat koko väestöä. Meillä Suomessa eri ammattien väliset erot eläkeikäkysymyksen kannalta katsottuina ovat parhaillaan selvittelyn kohteena. Eläketurvakeskus tekee yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa laajaa kenttätutkimusta asiasta, kuten tässäkin lehdessä on useaan otteeseen kerrottu.

#### **Perhe-eläkkeet:**

Perhe-eläkkeiden osalta sisältyy eläketapahtuman määrittely sopimuksen IV osan 21 artiklaan. Se kuuluu seuraavasti:

”1. Eläketapahtuman tulee käsittää sellainen toimeentulomahdollisuuksien menettäminen, joka on aiheutunut leskivaimolle tai lapsille perheenhuoltajan kuolemasta.

2. Leskivaimon osalta voidaan etuuden saannin ehdoksi asettaa, että hän on saavuttanut määrätyn iän. Tämä ikä ei saa olla korkeampi kuin vanhuuseläkkeen saannille määrätty ikä.

3. Mitään ikää koskevaa ehtoa älköön asetettako, jos leskivaimo

a) on työkyvytön siinä määrin kuin kansallisissa säännöksissä määrätään tai

b) hoitaa vainajan lasta.

4. Lapsettoman leskivaimon osalta voidaan etuuden saannin ehdoksi asettaa, että hänen avioliittonsa oli kestänyt tietyn vähimmäisajan.”

Edellisen lisäksi sisältää sopimuksen I osa käsitteitä ”leskivaimo” ja ”lapsi” tarkentavia määrytyksiä. Sen mukaan leskivaimolla tarkoitetaan naista, jonka toimeentulo aviomiehen kuoleman sattuessa oli riippuvainen aviomiehestä. Lapsi on yleensä joko oppivelvollisuusiässä oleva lapsi tai 15 vuotta nuorempi lapsi, riippuen siitä, kumpi ikä on korkeampi. Lisäksi edellytetään, että lapsen ikäraja on asetettava edellistä korkeammalle opiskelevan lapsen sekä sairauden tai ruumiinvamman takia ansiotyöhön kykenemättömän lapsen osalta, ellei yleistä lapseneläkkeen ikärajaa ole asetettu huomattavasti

korkeammalle kuin edellä mainittu vähimmäisraja. Opiskeleviin lapsiin luetaan myös ammattioppilaat.

Suomen osalta asiaa tarkasteltaessa voidaan heti todeta, että leskeneläkkeen kohdalla ei täytetä 3. a) kohdan määräyksiä, koska työkyvyttömänkin lapsettoman lasken on meillä täytettävä vaatimus 40 vuoden iästä aviomiehen kuollessa. Työeläkelakien määräys siitä, että avioliiton tulee olla solmittu ennen kuin mies täytti 65 vuotta, on myös erittäin kyseenalainen. Pöytäkirjojen mukaan nimittäin hylättiin äänestyksessä vastaavan säännöksen sisältänyt ehdotus, jossa ikärajaksi ehdotettiin 60 vuotta. Yleisessä perhe-eläkejärjestelmässä meillä on lapsettomien leskien kohdalla asetettu rajaksi juuri sama 60 vuotta, joten se joka tapauksessa on suoraan työkonferenssin päätöksen vastainen.

Lapseneläkkeen osalta ehdot ilmeisesti täytetään, mikäli voidaan katsoa, että työperhe-eläkkeen yläikäraja 18 vuotta on "huomattavasti korkeampi" kuin sopimuksen I osassa mainittu oppivelvollisuuden päättymisikä tai 15 vuotta.

### **Eläkkeen saamisen edellytykset**

Sopimuksen määrittelemän täysimääräisen eläkkeen saamisen edellytyksissä on jälleen tarjolla useita vaihtoehtoja, kuten oli eläketurvan ulottuvuuden kohdallakin. Periaatteena näyttää olevan se, että mitä lievemmin ehdoin eläke myönnetään, sitä pienempiä saavat myönnetty eläkkeet olla.

Työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeiden osalta olisi Suomen mahdollista

ratifiointia ajateltaessa ilmeisesti käytettävä II osan (työkyvyttömyyseläkkeet) 11 artiklan 5. kohdan ja IV osan (perhe-eläkkeet) 24 artiklan 5. kohdan sisältämää vaihtoehtoa. Tämä vaihtoehto tuli mukaan sopimukseen nimenomaan pohjoismaiden toivomuksesta, koska niiden järjestelmille on tyypillistä tulevan palvelusajan huomioon ottaminen työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeissä, mihin seikkaan muut sopimuksen sisältämät vaihtoehdot eivät kiinnitä riittävästi huomiota. Em. artiklojen 5. kohtien sisältö on seuraava: "...vaatimukset on katsottava täyttyiksi, mikäli V osan mukaan laskettu etuus (= täysimääräinen eläke) taataan ainakin turvaa saavalle henkilölle, joka (perhe-eläkkeissä: jonka perheenhuoltaja) määrättyjen säännösten mukaisesti on täyttänyt vaatimuksen maksutai työssäolokaudesta, joka ei saa ylittää viittä vuotta määrättyssä vähimmäisiässä, mutta jota voidaan pidentää iän lisääntyessä määrättyyn vuosien enimmäismäärään asti." Tätä kohtaa sovellettaessa voidaan täysimääräisen eläkkeen tasoa tarkasteltaessa (vrt. jäljempänä) ilmeisesti työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeiden kohdalla laskea täysimääräisen eläkkeen työeläke 40 %:n — tai vaikkapa 42 %:n — mukaan. Jos eläkkeen määrässä lähdetään 40 %:n työeläkkeestä, on tulkinta se, että 25-vuotiailta ja sitä nuoremmilta työssäoloaikaa vaaditaan vain 4 kuukautta. Tästä palvelusaikavaatimus kasvaa 65 ikävuoteen mennessä aina 40 vuoteen, joka on ko. kohdassa tarkoitettu enimmäismäärä.

Alennetun eläkkeen osalta on vaatimus työkyvyttömyys- ja perhe-eläke-



tapauksissa seuraava: "Milloin etuuden saannin ehtona on vähimmäiskausi maksu- ja työssäoloa, on alennettu etuus taattava ainakin turvaa saavalle henkilölle, joka (perhe-eläkkeissä: jonka perhehuoltaja) ennen eläketapahtumaa on määrättyjen säännösten mukaisesti täyttänyt vaatimuksen viiden vuoden maksu- tai työssäolokaudesta." Tämän vaatimuksen täyttämisessä Suomella ei ole vaikeuksia.

Vanhuuseläkkeiden osalta määrittelee sopimuksen III osan 18 artiklan 1. a) kohta, jota voidaan pitää pääsääntönä vanhuuseläkkeiden kohdalla, täysimääräisen eläkkeen saamisen edellytykset näin: "Etuus on taattava tässä tarkoitettuna eläketapahtuman sattuessa ainakin turvaa saavalle henkilölle, joka ennen eläketapahtumaa on määrättyjen säännösten mukaisesti täyttänyt vaatimuksen odotusajasta, joka voi olla 30 vuoden maksu- tai työssäolokausi tai 20 vuoden asumisaika." Lähdetäessä eläketurvan ulottuvuutta koskevan vaihtoehdon a), kaikki työntekijät, pohjalta, tulee kysymykseen 30 vuoden maksu- tai työssäolokausi. Tämä vaatimus täytetään meillä, mikäli 30 %:n työeläke yhdessä kansaneläkkeen kanssa täyttää täysimääräisen eläkkeen minimisuuruudelle asetetut vaatimukset. Seuraavassa voidaan todeta näin olevan.

Vanhuuseläkkeissä on alennetun eläkkeen saamisen edellytykseksi asetettu 15 vuoden maksu- tai työssäolokausi. Tämän vaatimuksen täyttämisessä ei meillä ole vaikeuksia.

### **Täysimääräisen eläkkeen taso**

Sopimuksen sisältämässä täysimääräi-

sen eläkkeen minimitason määrittelyssä lähdetään kunkin eläkemuodon kohdalla tietyn tyyppiperheen saamista eläketulosta ja verrataan sitä samanlaisen perheen saamaan tuloon ennen eläketapahtuman sattumista. Kunkin tyyppiperheen kohdalla lasketaan mukaan eläketuloon ja vastaavasti aikaisempaan ansiotuloon ne perheavustukset (meillä lapsilisät), joita tällaiselle perheelle sosiaaliturvajärjestelmän puitteissa maksetaan. Tyyppiperheen muodostavat työkyvyttömyyseläkkeiden kohdalla mies, vaimo ja kaksi lasta, vanhuuseläkkeiden kohdalla mies, jolla on eläkeikäinen vaimo, ja perhe-eläkkeiden kohdalla leskivaimo ja kaksi lasta. Tällaisen perheen tulisi eläkkeenä ja perheavustuksina yhteensä saada työkyvyttömyystapauksissa vähintään 50 %, vanhuuseläketapauksissa vähintään 45 % ja perhe-eläketapauksissa vähintään 45 % siitä tulosta, joka vastaavalla perheellä oli ennen kuin miehelle sattui eläketapahtuma. Tyyppiperheen vaimon oletetaan olevan ilman omia tuloja. Annettuja prosenttilukuja ei kuitenkaan tarvitse soveltaa kuinka korkealle ansiotasolle saakka hyvänsä, vaan ehtona on, että vaatimus täytetään tiettyyn ansiotasoon sakka, joka on määritelty erikseen kutakin aikaisemmin mainittua eläketurvan ulottuvuuden kriteeriä (a, b, ja c) varten. Periaatteena on se, että mitä laajempi on eläketurvan piiri, sitä alemmalla ansiotasolla voidaan alkaa tinkiä edellä mainituista prosentteista.

Lähdetäessä vaihtoehdosta a), jossa sopimuksen määräykset täytävä eläketurva käsittää kaikki työntekijät (aikaisemmin mainittuja poikkeuksia

lukuunottamatta) on siinä palkkarajana, johon saakka vähintään sopimuksen em. määräykset täyden eläkkeen suuruudesta on täytettävä, ammattitaitoisen miespuolisen työntekijän palkka. Ammattitaitoinen miespuolinen työntekijä puolestaan voidaan määrittellä neljällä eri vaihtoehtoisella tavalla:

- 1) Muun kuin sähkökoneita valmistavan koneenrakennusteollisuuden palveluksessa työskentelevä asentaja tai sorvaaja.
- 2) Tyypillisesti ammattitaitoista työntekijää edustava henkilö. (Tällaisena tyyppihenkilönä pidetään henkilöä, joka työskentelee Yhdistyneiden Kansakuntien Talous- ja sosiaalivaltion hyväksymän eri elinkeinoelämän alojen kansainvälisten tyypiluokituksen siinä pääryhmässä, johon suurin osa vakuutetuista, ansiotyössä olevista mieshenkilöistä kuuluu, ja tämän pääryhmän sisällä siinä alaluokassa, johon tähän pääryhmään kuuluvista vakuutetuista suurin osa kuuluu.)
- 3) Henkilö, jonka työansiot ovat yhtä suuret tai suuremmat kuin 75 %:lla kaikista turvatuista henkilöistä, jollain vertailtavat ansiot on laskettava vuosittain tai tätä lyhyemmin ajanjaksoin.
- 4) Henkilö, jonka työansiot ovat 125 % kaikkien turvattujen henkilöiden keskimääräisestä työansiosta.

Tarkasteltaessa edellä mainittuja neljää määrittelymahdollisuutta voidaan todeta, että sekä tämän hetken tilan-

teen arvioinnin, että nimenomaan tulevaisuuden seuraamisen kannalta on helpoimmin selvitetävä ja myöskin ajantaitaan stabiilein määritelmä kohdan 1) mukainen.

Palkkatilastojen mukaan ovat asentajan ja sorvaajan kuukausiansiot konepajateollisuudessa meillä nykyisin keskimäärin koko maassa 1 000 mk:n suuruusluokkaa. Jos täysimääräiseksi eläkkeeksi katsotaan vanhuuseläkkeiden kohdalla 30 %:n ja työkyvyttömyysekä perhe-eläkkeiden kohdalla 40 %:n työeläke sekä sen lisäksi täysi kansaneläke III kuntaryhmässä (perhe-eläkkeissä kuitenkin leskellä vain perusosa), voidaan todeta, että eläkkeiden taso aktiivijajan tulotasoon verrattuna täyttää meillä sopimuksen vaatimukset lähes kaksi kertaa niin korkeaan tulotasoon saakka kuin on sopimuksessa määriteltä asentajan tai sorvaajan palkka. Esim. vanhuuseläkkeiden kohdalla vaatimukset täytetään vielä, kun edunsaajan eläkkeen perusteena oleva palkka on 1 973 mk/kk. Tällöin on 30 %:n työeläke 592 mk ja tyypiperheeseen kuuluvien puolisoitten yhteenlaskettu kansaneläke III kuntaryhmässä 296 mk/kk eli eläketulot yhteensä 888 mk/kk, mikä on juuri 45 % 1 973 mk:sta. Työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeissä vaatimus täytetään vielä jonkin verran korkeammalle tulotasolle asti.

Jotta ei syntyisi epäilyksiä siitä, onko oikeutettua tarkastella täysimääräisten eläkkeiden vähimmäistasolle asetettuja vaatimuksia lähtien edellä esitetyistä työeläkeprosentteista, jotka käytännössä toistaiseksi varsin harvat eläkkeensaajat voivat saavuttaa, lienee

tässä syytä viitata sopimukseen VII osan (=sekalaisia määräyksiä) 43 artiklaan. Siinä todetaan nimenomaan, että sopimusta ei sovelleta eläketapahtumiin, jotka ovat sattuneet ennen kuin sopimuksen vastaava osa tuli voimaan ao. jäsenvaltioon nähden, eikä myöskään niihin etuuksiin, joita maksetaan sopimuksen voimaantulon jälkeen sattuneiden eläketapahtumien johdosta, mikäli oikeudet tällaisiin etuuksiin ovat peräisin sopimuksen voimaantuloa edeltäneeltä ajalta. Toisin sanoen tämä merkitsee sitä, että täysimääräisten eläkkeiden tasoa ei tarvitse tarkastella tällä hetkellä todellisuudessa maksettavia eläkkeitä vaan lakien asettaman tavoitetason mukaisia eläkkeitä silmällä pitäen.

Lisäksi lienee eläkkeiden suuruudelle asetettujen kriteerien kohdalla vielä syytä kiinnittää huomiota muunlaisten perheiden kuin sopimuksessa määriteltyjen tyyppiperheiden eläkkeiden suuruuteen. Näistä sanotaan sopimuksessa (26 artiklan 5. kohta) ainoastaan, että niiden tulee olla ”kohtuullisessa suhteessa” tyyppiperheen saamaan eläketuloon. Suomen eläkejärjestelmiä ajateltaessa tällä säännöksellä lienee eniten merkitystä perhe-eläkkeiden kohdalla. Esimerkiksi lapsettoman lesken eläkkeen suhde tyyppiperheen — leski ja kaksi lasta — saamaan eläkkeeseen on erilainen työeläkejärjestelmässä ja yleisessä perhe-eläkejärjestelmässä. Onko näiden kahden järjestelmän yhteensä tuottama lopputulos kunkin perhetyyppin kohdalla sellainen, että sitä voitaisiin muihin perhetyyppeihin verrattuna pitää ”kohtuullisena”, sitä ei liene kukaan tarkemmin pohtinut.

## Muut määräykset

Edellä on käyty läpi tärkeimmät uuden eläketurvaa koskevan yleissopimuksen määräykset. Lisäksi sopimus sisältää useita eläkelainsäädännön yksityiskoh-  
tia koskevia määräyksiä, joita ei kaikkia tässä esityksessä voida tarkalleen käydä läpi. Seuraavassa onkin tyydytty tarkastelemaan näistä muutamia sellaisia, jotka näyttävät olevan esteenä sopimuksen ratifiointille Suomen osalta nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Työttömyyseläkkeiden kohdalla nousee ensiksikin esille kuntoutuksen antamisen edellytyksiä koskeva II osan 13 artikla. Sen sanamuoto ilmeisesti edellyttää, että lakisääteisesti olisi määriteltävä, millä ehdoilla kuntoutusta annetaan. Sekä työeläke- että kansaneläkepuolella on meillä laissa vain maininta, että lääkintähuoltoa, koulutusta ja työhuoltoa voidaan antaa. Tätä ei voitane pitää riittävänä.

Sopimuksen VI osan (=yhteisiä määräyksiä) 32 artiklassa määritellään ne tapaukset, joissa eläkkeen epääminen tai lakkauttaminen voidaan sallia. Kaikkiaan on luettelossa seitsemän eri kohtaa, ja lyhyesti ilmaistuna niiden sisältö on suurin piirten seuraava: a) ulkomailla asuminen (muiden kuin vakuutusmaksuihin perustuvien etujen osalta), b) elatuksen saanti julkisista tai sosiaaliturvalaitoksen varoista, c) vilpillinen hakemus, d) eläketapahtuman aiheutuminen ao:n rikollisesta teosta, e) eläketapahtuman aiheutuminen ao:n tahallisesta karkeasta väärinkäytöksestä, f) kieltäytyminen ilman hyväksyttävää syytä lääkärintarkastuksesta tai hoidosta ja kuntoutuk-

sesta, sekä perhe-eläkkeissä g) lesken eläminen uudessa avioliitossa.

Suomen eläkejärjestelmien vastavia säännöksiä edellä lueteltuihin verrattaessa tulee nimenomaan esille kohta e) ”milloin asianomainen henkilö on tahallisesti aiheuttanut eläketapah-tuman karkealla väärinkäytöksellä”. Työkonferessin pöytäkirjojen mukaan keskustelussa korostettiin tämän kohdan sanamuodon muuttamisen merkitsevän aikaisempaan verrattuna sitä, että se rajoittaa eläkeoikeuden supistamismahdollisuudet koskemaan vain todella vakavia tahallisuustapauksia. Työkyvyttömyyseläkkeiden osalta on meillä todettava, että TEL 8 b §:n 1 momentin ”aiheuttanut työkyvyttömyytensä tahallaan” ja 2 momentin ”törkeällä tuottamuksella” sekä KEL 24 §:n ”tahallisesti ja sitä tarkoittaen” eivät ankarasti ottaen ehkä mahdu tämän kohdan sanamuodon sisään. Missään tapauksessa sitä ei ilmeisesti tee KEL 24 §:ssä mainittu törkeän huolimattomuuden tai päihtymyksen myötävaikutus.

Koska 32. artiklassa on tarkkaan yksilöity ne erilaiset tapaukset, joissa eläkeoikeutta saadaan rajoittaa, eikä sen sanamuoto anna sijaa muille rajoituksille, on TEL 8 b §:n 3 momentti: ”Sosiaaliministeriöllä on valta hyväksyä eläketurvaan muitakin, merkitykseltään vähäisiä rajoituksia” ilmeisesti sannonaltaan liian väljä. Erittäin kyseenalainen on myös KEL 25 §:n 1) kohta, joka koskee tukiosan epäämistä tai vähentämistä niissä tapauksissa, joissa asianomainen on heikentänyt taloudellista asemaansa siirtämällä omaisuuttaan toisen hyväksi tai hävittämällä

sitä. Jos eläkesopimuksen ratifioimista vakavasti harkitaan, olisi ehkä pyydetävä ILO:sta tulkintaohjeet 32. artiklan samoin kuin eräiden muidenkin epäselvien kohtien osalta.

Näihin muihin epäselviin kohtiin kuuluu mm. VI osan 34 artiklan 2. kohta. Tämä artikla käsittelee edunhakijan valitusoikeutta, ja sen 2. kohdassa mainitaan oikeusavustajan käytöstä seuraavaa: ”Kansallisessa lainsäädännössä on määrättävä menettely, jonka avulla valituskentekijä voi tarvittaessa antaa valitsemansa pätevän henkilön tai turvattuja henkilöitä edustavan järjestön asiamiehen edustaa tai avustaa itseään.”

#### **Yhteenveto sopimuksen ratifioimismahdollisuuksista**

T y ö k y v y t t ö m y y s e l ä k k e i d e n osalta eläketurvaa koskeva yleis-sopimus 128 ilmeisesti voitaisiin ratifioida työeläkejärjestelmän pohjalta lähtien, mikäli kuntoutusta koskevat säännökset ja eräät eläkeoikeuden rajoittamista koskevat säännökset meidän lainsäädännössämme korjattaisiin. Lisäksi olisi oikeusavustajan käyttöä valitustapauksissa koskevan kohdan tulkintaa tarkemmin selvitettävä.

V a n h u u s e l ä k k e i d e n kohdalla on ratifioinnin esteenä määräys alemmasta eläkeiästä rasittavissa ja epäterveellisissä ammateissa, kun yleinen eläkeikä on 65 vuotta.

Muilta osin sopimus olisi ratifioitavissa työeläkepohjalta, jos pari kyseenalaista kohtaa, jotka koskevat, kuten työkyvyttömyyseläkkeissäkin, eläkeoikeuden rajoittamista ja oikeusavusta-

jan käyttöä, voidaan tulkita täytetyiksi tai — kielteisessä tapauksessa — korjataan lainsäädännössä.

Perhe-eläkkeiden osalta on sopimuksen määräysten vastaista se, että 40 vuoden ikäraja on lapsettomien leskien kohdalla voimassa myös työkyvyttömillä leskillä. Säännökset miehen iästä avioliittoa solmittaessa ovat nähtävästi myös ristiriidassa sopimuksen kanssa.

Tulkinnanvaraisia kohtia ovat perhe-eläkkeen jatkumismahdollisuuden puuttuminen opiskelevalta lapsilta työeläkejärjestelmässä ja erityyppisten edunsaajaperheiden eläkkeiden suhde sekä samoin kuin muiden eläkemuotojen kohdalla eräät eläkeoikeuden rajoittamista koskevat säännökset ja kysymys oikeusavustajan käyttämisestä.

— — —

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että eläketurvan taso, kun ajatellaan palkansaajien eläketurvaa, on meillä Suo-

messa nykyisten järjestelmien puitteissa sellainen, että se hyvin riittää täyttämään uuden sopimuksen asettamat kansainväliset normit. Poikkeamat sopimuksen vaatimuksista ovat muualla kuin eläkkeiden suuruudessa. Merkitykseltään laajakantoisin ja myös eniten toteuttamisvaikeuksia aiheuttava muutos, joka nykyisiin säännöksiin olisi tehtävä, jos sopimus haluttaisiin ratifioida, on eläkeiän ammattaitain porrastus. Sen vaihtoehtona tulisi kysymykseen eläkeiän yleinen alentaminen esim. vain yhdellä vuodella eli 64 vuoteen, jolloin vaatimus ammattaitaisesta porrastuksesta putoaisi pois. Eläkeikää koskeva kohta sopimuksessa ei tuota vaikeuksia ainoastaan Suomelle, vaan se tulee ilmeisesti pitkäksi aikaa estämään uuden sopimuksen ratifiointin vanhuuseläkkeiden osalta monien länsimaisten valtioiden kohdalla, kuten työkonferenssissa tätä kysymystä käsiteltäessä voimakkaasti tuotiin esille.

## **Vakuutusmaksulainasaatavan etuoikeuskysymys ratkaistu Korkeimmassa oikeudessa**

Eläkelaitosten vakuutusmaksulainasaatavien ja Eläketurvakeskuksen sijoitusluottovakuutussaatavien etuoikeudesta on ollut kiistaa jo useamman vuoden ajan. Asia saatettiin KKO:n ratkaistavaksi vuonna 1966, jolloin KKO tuomiossaan 16. 11. 1966 n:o 2960 (ään. 4—1) katsoi, ettei ole esitetty syytä muuttaa hovioikeuden tuomiota ja asia jäi näin ollen raastuvanoikeuden tuomion lopputuloksen varaan, jossa raastuvanoikeus, hyläten etuoikeusvaatimukset enemmän, myönsi etuoikeuden vakuutusmaksulainasaatavalle vain sil-

tä osin kuin se kohdistui konkurssin alkamis- ja sitä edeltäneeseen vuoteen. Tulos poikkesi aikaisemmin vallalla olleesta käsityksestä ja asia pyrittiin saamaan paremmin perusteltuna uudelleen KKO:n ratkaistavaksi.

Myöhemmin tapahtuneen konkurssin johdosta tämä oikeuskysymys tulikin uudelleen KKO:n ratkaistavaksi. Korkein oikeus ratkaisi jutun täysistunnossaan 20. 11. 1968 (tuomio n:o 2824. Tuomiossaan Korkein oikeus on katsonut, että eläkelaitoksen vakuutusmaksulainasaatavalla samoin kuin Eläketurvakeskuksen sijoitusluottovakuu-

tussaataavalla on, riippumatta siitä, mihin aikaan ne kohdistuvat, etuoikeusasetuksen 4 a §:n 2 momentin mukaan saatavien täydestä määrästä sama etuoikeus kuin mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetuilla viimeiseltä ja kulumassa olevalta vuodelta olevilla saatavilla.

Tuomio on äänestyksen tulos, 15 jäsentä puolesta ja 7 vastaan. Edellä mainittua tuomiota kannattivat oikeusneuvokset Ekholm, Kyrö, Manner, Halttunen, Sundberg, Salervo, Sepponen sekä presidentti Hannikainen. Myös oikeusneuvos Varhialan kanssa samaa mieltä olleet jäsenet oikeusneuvokset Lampi, Heikola, Miettinen, Modeen, Schwindt ja Sohlberg olivat nyt käsiteltävän jutun lopputulokseen nähden samalla kannalla, mutta olisivat muotoilleet päätöksen seuraavasti: "Koska Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmarisen puheena olevalle, pitkäaikaiseen lainasopimukseen perustavalle saatavalle samoin kuin Eläketurvakeskukseen tälle saatavalle myöntämään sijoitusluottovakuutukseen perustavalle saatavalle etuoikeusasetuksen 4 a §:n 2 momentin mukaan kuuluvaan etuoikeuteen ei saatavien luonteeseen nähden ole katsottava liittyvän saman pykälän 1 momentissa tarkoitettua aikarajoitusta, vaan niillä on pykälässä säädetty asema etuoikeusjärjestyksessä

riippumatta siitä, milloin ne ovat syntyneet, harkitsen oikeaksi, muuttaen hovioikeuden tuomiota tältä osin, vahvistaa mainitut saatavat maksettaviksi konkurssipesän varoista anotulla etuoikeudella."

Eri mieltä olivat oikeusneuvokset Leivonen, Hakala, Takkunen, Eskola, Laakso, Lehtonen ja Kekomäki, jotka olisivat hyväksyneet esittelijän mietinnön. Tämä kuului seuraavasti: "Korkein oikeus myöntäen muutoksenhaku-luvan tutkinee jutun ja katsonee, että Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmarisen vakuutusmaksulainasaataavalla ei siihen nähden, että se on syntynyt ennen vuotta 1966, ole etuoikeusasetuksen 4 a §:n mukaista etuoikeutta, ja että Eläketurvakeskuksen sijoitusluottovakuutukseen perustavalla saatavalla ei ole parempaa etuoikeutta kuin edellä mainitulla vakuutusmaksusaataavalla, jonka maksamisen vakuutena sanottu vakuutus on, sekä sen vuoksi jättäneen asian hovioikeuden tuomion lopputuloksen varaan."

Mitä tulee itse tuomioon, niin sen sanamuodon osalta voidaan todeta, että etuoikeus rajoittuu vain vakuutusmaksulainasaataviin. Vähemmistön kanta, oikeusneuvos Varhialan kanssa samaa mieltä olleiden oikeusneuvosten kanta, olisi ollut väljempää tulkintaa suosiva.

## Rakennusalan työeläkekassa

Rakennusalan työeläkekassa huolehtii LEL:n mukaisesta eläketurvasta maa-, vesi- ja talonrakennusalalla. Maatalous-, Metsä- ja Satama-alan työeläkekassat taas huolehtivat kukin omien työalojensa työntekijöiden eläketurvasta. Rakennusalan työeläkekassa on LEL-kassoista suurin, sen vakuutusmaksutulojen ollessa esim. viime vuonna 44,3 mmk eli 68,5 % kaikkien LEL-kassojen tuloutuksesta. Kassan voimassa olevien eläkkeiden määrä oli tammi-kuussa lähes 16 400. Vastaava luku kaikkien työeläkekassojen osalta yhteensä oli 27 400. TEL:n puolella eläk-

keitä maksettiin vastaavasti lähes 50 000 kpl.

LEL:n mukaisen eläketurvan toteuttamisesta huolehtivat työeläkekassat ovat kaikki itsenäisiä eläkelaitoksia, vaikka ne keskenään ovatkin hyvin kiinteässä yhteistyössä, käyttäen yhteistä henkilökuntaa, yhteisiä toimittoloja jne. Niiden perustaminen vuonna 1962 edellytti kokonaan uutta ja uudentyyppistä lainsäädäntöä. Kassojen rakenne ja toiminta poikkeavatkin kokonaan vanhasta vakuutus- ja eläkelaitoskäytännöstä.



## **Työeläkekassan hallinto**

Rakennusalan työeläkekassan, samoin kuin muidenkin kassojen, organisaatiosta käy selvästi ilmi työmarkkinajärjestöjen hallitseva asema. Kunkin kassan ylimmässä elimessä, valtuuskunnassa, tulee puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ohella olla kuusi työnantajien ja kuusi työntekijöiden edustajaa. Valtuuskunnan valitsemassa hallituksessa on vastaavasti kolme edustajaa työnantaja- ja kolme työntekijäpuolelta. Rakennusalan työeläkekassan hallituksessa on lisäksi mukana kaksi vakuutusalan asiantuntijaa. Näin pääsee kaikissa päätöksissä vaikuttamaan rakennusalan ja sen työolosuhteiden tuntemus.

Rakennusalan työeläkekassan hallitus kokoontuu kerran viikossa. Sen esityslistalla ovat päälimmäisenä sijoitusasiat, mutta myös eläke- ja kuntoutusasiat edellyttävät eräiltä osin hallituksen päätöstä. asiat valmistellaan jaostoissa, Eläkejaostossa on, samoin kuin hallituksessa ja valtuuskunnassakin, työmarkkinajärjestöillä edustuksensa.

Valtuuskunta kokoontuu harvemmin, yleensä vain pari kertaa vuodessa. Sen tehtävänä on antaa hallituksen toiminnalle suuntaviivat ja päättää mm. lainaehdoista. Korkeimpana elimenä valtuuskunta vahvistaa myös kassan taseet ja hyväksyy tilinpäätöksen.

## **Kassojen yhteinen hallinto**

Työeläkekassojen yhteisistä elimistä ylin on neuvottelukunta, johon kukin

kassa nimittää yhden oman alansa työnantajien ja yhden työntekijöiden edustajan. Neuvottelukunnan tehtävänä on laatia kassojen yhteinen talousarvio ja valvoa sen toteuttamisesta. Lisäksi se päättää ylimpien toimihenkilöiden palkkauksesta ja suurista hankinnoista. Neuvottelukunnan toimeenpanevana elimenä on kassojen toimitusjohtajien muodostama toimitusjohtajisto. Se valmisteleo neuvottelukunnan asiat, panee sen päätökset täytäntöön sekä tekee ehdotuksia työeläkejärjestelmän edelleen kehittämiseksi. Toimitusjohtajiston alaisena on kassojen yhteinen keskustoimisto.

## **Toimintaorganisaatio**

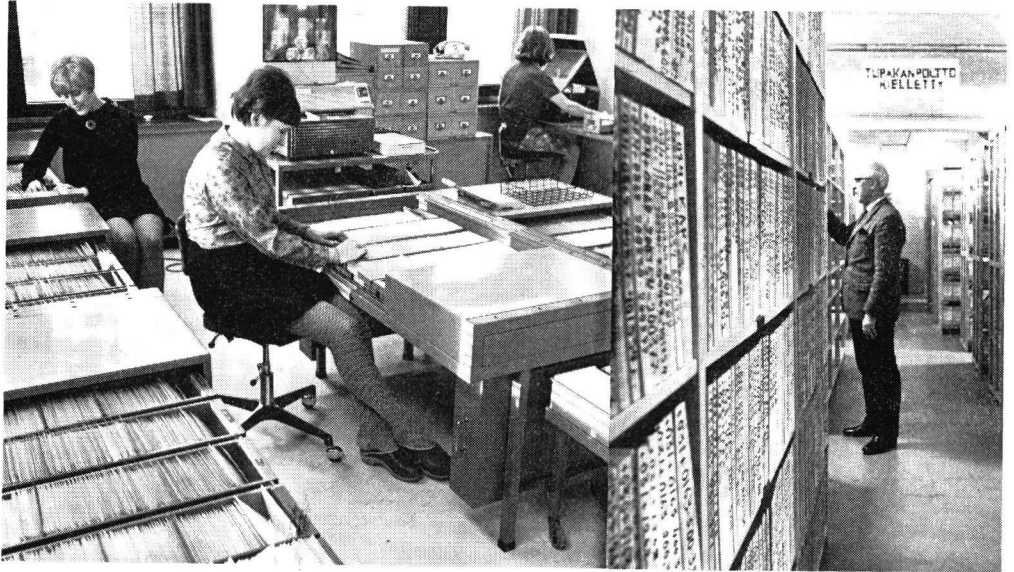
Rakennusalan työeläkekassa työskentelee toimitusjohtajan alaisena jakautuneena neljään osastoon: eläke-, kenttä-, sijoitus- ja yleiseen osastoon. Näistä eläke- ja yleinen osasto ovat kaikkien kassojen yhteisiä ja muodostavat yhdessä matemaattisen toimiston kanssa työeläkekassojen keskustoimiston. Yleisen osaston tehtäviin kuuluvat yleiset toimistotehtävät sekä kassojen yhteiset hankinnat ja henkilöasiat. Lisäksi se hoitaa kassaliikettä ja kirjanpitoa. Eläkeosasto valmisteleo eläkeasiat ja esittelee ne kunkin kassan eläkejaostolle. Jos jaosto ei ole eläkepäättöksestä yksimielinen tai jos päätöksellä on periaatteellista kantavuutta, tapaus viedään hallituksen käsiteltäväksi. Eläkeosasto vastaa myös jaoston tekemien päätösten täytäntöönpanosta. Edelleen sen tulee selvittää eläkeasioihin liittyviä lainopillisia kysy-

myksiä sekä valmistella lausunnot muutoksenhakuasioista. Matemaattinen toimisto vastaa vakuutustekniikasta ja tilastotehtävistä.

### Sijoitustoiminta

Rakennusalan työeläkekassan sijoitusosaston tehtävänä on vastata eläkemenoista liikenevien varojen sijoittamisesta rakennusalan tuotannollisiin tarkoituksiin. Lainahakemuksia sille saapuu kuukausittain keskimäärin 60, kii-reisimmän ajan keskittyessä kesäkuun alkuun ja vuoden loppuun. Työeläke-

kassan lainat ovat kaikki ns. sijoituslainoja, TEL:n puolella käytössä oleva ns. takaisinlainaus ei ole LEL:n piirissä lainkaan mahdollinen. Sijoitus-jaoston esityksen perusteella kassan hallitus päättää lopullisesti, myönnetäänkö laina vai hylätäänkö hakemus. Viime vuonna lainoja myönnettiin yhteensä 90,4 mmk. Tästä summasta muodostivat liikeluotot rakennusliikkeille suurimman osan eli 65,4 prosenttia. Sillä, onko lainaa hakeva työnantaja suorittanut vakuutusmaksunsa ajallaan, on lainaa myönnettäessä varsin suuri merkitys. Viivästyneiden maksujen vuoksi lainan määrää saatetaan alentaa tai hakemus hylätä kokonaan.



Tiedot rakennusalan työnantajien suorittamista vakuutusmaksuista kerätään kuukausittain kortistoon, joka on avainasemassa näitä vakuutusmaksuja valvottaessa. Tilan säästämiseksi ja työskentelyn helpottamiseksi kortit vuosittain mikrofilmataan. Neiti Pirjo Heinänen, rva Ulla Ihala ja neiti Tuula Turunen nähdään tässä työympäristössään. Työeläkekassojen arkisto on Annankadulla selvitystoimiston yhteydessä. Sen sisältämät erilaiset tiedot tarvitsevat jo nyt tilaa noin 1300 hyllymetriä eli runsaasti toista kilometriä. Arkistonhoitaja Leitola saa vuosittain löytää lisätilaa lähes 200 m.

## Kenttäosaston tehtävät

Rakennusalan työeläkekassan kenttäosaston tehtävänä on valvoa työnantajien vakuutusmaksusuorituksia ja huolehtia tiedotustoiminnasta. Näiden tehtäviensä hoitamiseksi kenttäosasto jakautuu tarkastus-, perimis- ja tiedotustoimistoihin. Käytännön tarkastustoiminnasta eri puolilla maata huolehtivat tarkastajat, joilla jokaisella on oma tarkastuspiirinsä. Tarkastajat suorittavat myös työnantajien neuvontaa, mikä on tarpeen varsinkin omakoti- ja muiden tilapäisrakentajien kohdalla, sillä nämä ovat rakennusliikkeitä huomattavasti harvemmin perillä vakuutusmaksuvelvollisuuksistaan.

Jotta epäselvien tapausten määrä vähenisi aikaa myöten ja työntekijät ja työnantajat oppisivat tuntemaan oikeutensa ja velvollisuutensa työeläkelakien piirissä, Rakennusalan työeläkekassa harjoittaa myös aktiivista tiedotustoimintaa. Tässä toiminnassa nojataan varsin suuresti työmarkkinajärjestöjen tukeen, mikä on luonnollistakin, koska kohteena ovat toisaalta rakennusalan työnantajat ja toisaalta työntekijät. Lähinnä Suomen Rakennusteollisuusliiton ja Rakennustyöläisten Liiton myötävaikutuksella kenttäosasto järjestää eri puolilla maata vuoroin työnantajille ja vuoroin työntekijöille tarkoitettuja tiedotustilaisuuksia, joissa selvitetään rakennusalan eläkeongelmia ja eläketurvan järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Tietoa eläkeasioista pyritään levittämään myös alan ammattilehtien ja päivälehtien välityksellä sekä erilaisten ohjekirjasten ja -lehtisten muodossa.



**Toimitusjohtaja varat. Karl-Johan Halsas johtaa Rakennusalan työeläkekassan toimintaa. Hänen sihteerinään toimii rva Liisa Tötterström.**

## Lainmuutos ja eläkekassojen toimipiiri

Työeläkelakien muutokset ja ennen kaikkea LEL:n muuttuminen toimialakohtaiseksi eli käsittämään myös vakinaiset LEL-alojen työt, merkitsevät työeläkekassojen toiminnassa huomattavia muutoksia. Tosin lainmuutoksen mahdollinen tuloja lisäävä vaikutus nähdään vasta myöhemmin, kun tähän saakka TEL:iin kuuluneet LEL-alojen työntekijät vaihtavat työpaikkaa, tullessaan vähitellen LEL:n piiriin. Lainmuutoksen sisältämät eläke-etujen parannukset merkitsevät sen sijaan välittömästi eläkemenojen melkoista kasvua. Työeläkekassojen maksuvalmiu-

den turvaamiseksi vakuutusmaksua joudutaankin korottamaan nykyisestä 4,5 prosentista vuoden 1970 alussa todennäköisesti puolella prosenttiyksiköllä ja jatkossa ilmeisesti lisää. Ratkaisevin merkitys toimialakassan luomisella oli rakennusalan työntekijöiden

eläketurvan varmistamisessa ja siinä, että enää ei yleensä jouduta kuluttamaan aikaa ja rahaa sen seikan selvittämiseen, kuuluuko työntekijä työsuhteensa luonteen vuoksi TEL:n tai LEL:n vai eikö ehkä kummankaan piiriin.

## Työeläke vai kuntoutus

Oikeastaan otsikko on harhaanjohtava. Kuntoutuksellahan tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joiden avulla sairauden tai vamman jälkeen yksilön työ- tai toimintakyky pyritään palauttamaan. Eräs tällainen toimenpide on juuri taloudellisen turvan järjestäminen kuntoutuksen — olkoonpa se sitten esim. sydänkuntoutus tai ammattikoulutus — aikana määräaikaisen eläketurvan avulla. Toisaalta otsikko on täyttä todellisuutta, kun harkitaan onko kuntoutuksen edellytyksiä vai onko jatkuva eläketurva ainoa mahdollisuus.

Viimeksi esitetyt kysymykset ovat tulleet kovinkin aiheelliseksi sen tähden, että kuntoutustoiminta on muuttanut anottavasta tarjoavaksi. Tämä

merkitsee, että sosiaalivakuutuksen eri järjestelmät aktiivisesti etsivät korvauksen saajista niitä, joille kuntoutusta tarjotaan. Mitä useampi näistä voidaan kuntoutuksen avulla palauttaa takaisin työelämään, sitä pienemmäksi saadaan sosiaalivakuutuksen aiheuttama taloudellinen rasitus yhteiskunnalle. Ajatusketjua jatkettaessa tullaan kysymykseen korvauksen saajan kuntoutusvalmiudesta. Itsestään selvää ei ole, että osataan tarjota kuntoutusta oikealle henkilölle, oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa. Sekä sosiaaliturva että kuntoutustoiminta ovat tällä vuosikymmenellä laajentuneet nopeasti. Samaan aikaan näihin ratkaisuihin tarvittava perustietous on vielä

puutteellinen. Kriteerit, joiden perusteella ratkaisut tehdään, eivät ole täysin hahmottuneet. ”Vanhaan hyvään aikaan” tällaisessa tilanteessa peruskriteerin muodosti lääketieteellisesti todettu haitta-aste. Se, että tietynlaisen sarveisihottuman haitta-aste on 80 %, on uskon asia, ja uskon asioistahan ei kannata kiistellä.

Työeläkelait edustavat uutta, yksilöllistä suuntausta, jossa lääketieteellisen haitan ohella otetaan huomioon muutkin seikat, kuten ammatin laatu, ikä jne. Yhä useammin onkin tultu huomaamaan, että lopultakin lääketieteellinen haitta-aste ja ammatillinen työkykyisyys ovat vain heikosti keskenään korreloivia asioita. Samoin on tilanne tiettyyn mittaan myös kuntoutusedellytysten suhteen. Suurenkaan terveydellisen haitan ei tarvitse olla esteenä ammatilliselle kuntoutukselle, jos muut asiaan vaikuttavat tekijät — kuntoutushalukkuus, lahjakkuustekijät jne. — ovat asiaa tukemassa. Toisaalta pienikin lääketieteellinen haitta yhdistyneenä muihin haittatekijöihin saattaa tehdä kuntoutusyritykset tyhjiksi. Tällöin tullaan yleisiin ”kansalaisominaisuuksiin”, persoonallisten, sosiaalisten ja ympäröivien tekijöiden vaihteluun yksilöstä toiseen. Nämä yhdessä lääketieteellisten tekijöiden kanssa vaikuttavat korvauksen hakijan tai saajan kuntoutusvalmiuteen ja samalla ovat pohjana harkinnalle eläketurvan tarpeellisuudesta.

Työeläkkeen saajilla on mahdollisuus kuntoutusetuuksiin, mutta niitä voidaan myöntää myös ennen tätä, jos siten voidaan ehkäistä työkyvyttömyys. Kuntoutustoiminta työeläkejärjestelmissä

perustuu siis vapaaehtoisuuteen, mutta useimmat työeläkelaitokset myöntävät tämän etuuden vakuutetuilleen. Käytännössä tätä kuntoutustoimintaa hoitaa Vakuutusalan Kuntouttamiskeskus (VKK), jonka jäsenjärjestöinä Työeläkelaitosten Liiton ohella ovat Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto ja Liikennevakuutusyhdistys. VKK siis hoitaa näiden kolmen vakuutussektorin kuntoutustoimintaa.

Työterveyslaitoksessa on vuodesta 1966 lähtien tutkittu Työeläkelaitosten Liiton jäsenlaitosten lähettämiä eläkkeenhakijoita, jolloin tarkoituksena ensisijaisesti on selvittää työkuunto eläkeratkaisua varten. Samalla on kiinnitetty huomiota myös kuntoutusedellytysten arviointiin. Tällöin käytännön työssä yksilötapausten kohdalla on törmätty tilanteisiin, joissa on vaikea sanoa, mikä on ollut kestokyvyn katkeamisen todellinen syy: sairaus, muut syyt vai näiden yhdistelmä. Ennenkuin työeläkettä haetaan, on perustana tietenkin yksi tai useampia sairauksia. Usein kuitenkin on löydettävissä muitakin syitä, joiden tähden entisen työn suorittaminen on käynyt liian vaikeaksi. Erikoisesti näiden muiden syiden merkitys on suuri kuntoutusedellytysten kannalta.

Työterveyslaitoksessa suoritettiin työeläkkeen hakijoiden kuntoutusesteisiin kohdistuva tutkimus (julkaisu: Huju—Reinikainen—Vuorikoski: Työeläkettä hakeneitten kuntoutusesteet tutkimuslausuntojen valossa, Työterveyslaitoksen tutkimuksia 42/1968), jota varten saatiin Vakuutusalan Kuntouttamiskeskuselta apuraha. Tutkimusaineistoksi valittiin 100 Työterveyslaitoksessa v.

1966 tutkittua työeläkelaitosten lähettämää eläkkeen hakijaa, joista miehiä oli 77 ja naisia 23. Tässä yhteydessä todettakoon, että Työterveyslaitokselle tutkimuksiin valikoituu työeläkkeen hakijoista 1—2 prosenttia, joka todennäköisimmin edustaa työeläkeratkaisun kannalta vaikeimmin arvioitavaa osaa. Toisaalta korostettakoon sitä, että tutkimusaineiston pienuus ei juuri oikeuta yleistyksiin. Tarkoituksena oli-kin lähinnä vain kartoittaa kysymystä työeläkeratkaisun ja kuntoutuksen monitahoisuudesta.

Tutkijaryhmä — tri Vuorikoski, maist. Reinikainen ja allekirjoittanut — valitsi hypoteettisesti n. 40 kuntoutusestettä, joilla käytännön työssä saadun kokemuksen perusteella saattaisi olla merkitystä tässä yhteydessä.

Taulukosta 1. voidaan todeta, että kokonaistilanteen perusteella arvioituna varsinaisesti kuntoutuskelpoisia tässä aineistossa oli 47 % (ryhmät 1.—4.), täysin työkyvyttömiä oli 29 % ja niitä, jotka tarvitsisivat suojatyönomaisia olosuhteita (ryhmä 5—6.) 23 %. Tässä kohden huomattakoon se seikka, että työkykyisyyden asteen arviointiin ovat vaikuttaneet lääketieteellisten seikkojen ohella myös muut tekijät, kuten ikä, koulutustaso jne.

#### T a u l u k k o 1.

##### Aineiston jakaantuma työkykyisyyden asteen mukaan

1. Työkykyinen entiseen työhönsä	3
2. Työkykyinen entiseen tai vastaavaan työhön pienin muutoksin	8
3. Työkykyinen entistä jonkinver-	

ran kevyempään tai helpompaan työhön	15
4. Työkykyinen entistä paljon kevyempään tai helpompaan työhön	22
5. Työkykyinen vain tilapäisesti tai osapäivätyöhön	13
6. Kykenevä vain suojatyöhön	10
7. Työhönkykenemätön	29

Yhteensä 100

Työeläkekuntouksen eräs peruspulma on eläkkeen hakijoitten korkeakeski-ikä. Tutkimusaineistossa keski-ikä mediaanilla mitaten oli 46 vuotta ja traditionaalisen kuntoutusiän (40 vuotta) ylittäneitä oli 76 %. Nykyiset kuntoutuspalvelut varsinkin koulutuksen suhteen on suunniteltu nuoremille ikäluokille, mistä syystä työeläkkeen saajien mahdollisuudet osallistua ammatilliseen kuntoutukseen ovat verraten rajoitetut.

##### Sairausryhmät

Sairausryhmistä suurimman muodostavat tässä aineistossa tukielinsairaudet, seuraavina tulevat verenkiertoelinten ja hengityselinten sairaudet. Mikäli selvien psykiatristen sairauksien lisäksi lasketaan mukaan myös alkoholin väärinkäyttäjät, luonteeltaan vaikeammin poikkeavat sekä älyllisesti enintään heikkolahjaisen tasoa olevat, nousee psyykkisistä syistä kuntoutusedellytyksiltään rajoittujen määrä 48 %:iin. Tutkituista 45:llä oli kaksi työkykyä rajoittavaa sairautta ja 25 %:lla kolme tai useampia sairauksia, 30 %:lla oli vain yksi sairaus. Tarkasteltaessa lähemmin diagnoosien lukumäärän mer-

kitystä kuntoutusestään tai työeläkeratkaisuun vaikuttavana tekijänä todettiin, että sen ei voitu osoittaa näyttelevän merkittävää roolia kummassakaan tilanteessa.

### **Työkyvyttömyyden kesto**

Työkyvyttömyyden keston suhteen todettiin, että 63:lla se oli vuoden ja 19:llä yli kaksi vuotta. LEL-eläkkeen hakijoilla työkyvyttömyys oli kestänyt ennen tutkimusta selvästi kauemmin kuin TEL-eläkkeen hakijoilla. Niillä, joilla työkyvyttömyys oli kestänyt alle vuoden, oli vähemmän kuntoutusesteitä kuin pitempään pois työelämästä olleilla. Samaan aikaan ensin mainittu ryhmä oli jälkimmäistä työkyvyttömämpi keskimäärin ottaen. Tämä viittaa siihen, että pitkään työkyvyttömyyden keston on ollut vaikuttamassa koko joukko muitakin häirtatekijöitä kuin pelkästään sairaus.

Tyypillistä tälle aineistolle on, että 80 % tutkituista on työskennellyt ns. raskaan työn piirissä. Ammattitaidottomia, jotka kuitenkin ovat työskennelleet pääasiassa tietyllä alalla, oli 27 % ja varsinaisia sekatyöläisiä 13 %. Toisin sanoen useimilla oli selvä ammattikokemus, mutta vaikeutena onkin se, että harvoin tätä kokemusta voidaan siirtää uuteen työhön (mm. metsätyömiehet). Ammattitaidottomuus todettiin kaiken kaikkiaan verraten vaikeaksi kuntoutusesteeksi. Samalla oli merkittävää, että ammattitaidottomilla oli muitakin kuntoutusesteitä enemmän kuin ammattitaitoisilla, ja edelleen LEL-eläkkeen hakijoissa oli ammattitaidottomia selvästi enemmän kuin TEL-eläkkeen hakijoissa.

Taulukossa 2. on esitetty pääosa niistä yksilöllisistä kuntoutusesteistä, joiden tutkijaryhmä arveli olevan merkityksellisiä tässä yhteydessä. Tämän artikkelin puitteissa ei ole mahdollista kovin pitkälle analysoida tuloksia, ja tästä syystä voidaan tarkastella vain eräitä kiinnostavimpia tekijöitä. Perustoteamus on se, että vaikka kuntoutusesteitä todettiin näinkin runsaasti, niiden vaikutus toisaalta ammatilliseen kuntoutukseen ja toisaalta työeläkeratkaisuun ei kuitenkaan ole suhteessa niin suuri. Esimerkkinä tästä mainittakoon kotipaikkasidonaisuus, joka todettiin 63 henkilöllä, mutta joka vain 17 henkilöllä todella vaikeutti ammatillisen kuntoutuksen mahdollisuuksia huomioonottaen asianomaisten kokonaistilanteen.

Kiinnostavan kohdan muodostavat tekijät 27., 28. (puutteellinen kansakoulu). Kaiken kaikkiaan 23:lla todettiin kansakoulun käymättömyys joko osittain tai kokonaan. Useimmiten asianomaisten selityksenä tälle on ollut kesken kouluiän ansiotyöhön lähtö. Tämä varmaan pitää pääosaltaan paikkansa, mutta samaan aikaan juuri tässä ryhmässä todettiin keskimääräistä enemmän myös heikkolahjaisuutta, joka on saattanut olla primaarisyy kansakoulun kesken jäämiseen. Syytä tai seurausta puntaroimatta näissä oli keskimääräistä enemmän myös vain sekatyökokemusta omaavia.

Heikkolahjaisuus ja luonteen poikkeavuus ovat yleensä olleet selvästi koulutusta vaikeuttavia tekijöitä psykiatristen sairauksien ohella. Sen sijaan niiden vaikutus työllistämiseen ei ole ollut yhtä voimakas.



T a u l u k k o 2.

**Yksilöllisten kuntoutusesteiden jakautuma**

	Naiset	Miehet	Yhteensä
3. Somaattinen sairaus .....	23	73	96
4. Psykiatrinen sairaus .....	6	15	21
5. Abusus .....	—	3	3
6. Hoidon tarve .....	9	20	29
7. Ei hoitomahdollisuuksia .....	1	2	3
8. Hoidon laiminlyönti .....	—	3	3
11. Epäsäännöllinen lapsuus .....	5	10	15
12. Kotiongelmat .....	10	12	22
13. Aviopuolison sairaus .....	5	20	25
14. Suuren perheen huoltaminen .....	2	13	15
15. Vanhempien huoltaminen .....	1	3	4
16. Epätydyttävä asunto .....	5	16	21
17. Syrjäinen asuinpaikka .....	3	14	17
18. Kotipaikkasidonnaisuus .....	14	49	63
19. Hyvä toimeentulo eläkkeen varassa .....	1	15	16
20. Hyvä toimeentulo perheen ansion varassa ..	4	14	18
21. Huoli toimeentulosta .....	11	34	45
22. Alkoholin käyttö .....	—	9	9
23. Rikollisuus .....	—	1	1
24. Heikkolahjaisuus .....	3	12	15
25. Erikoislahjakuus .....	3	6	9
26. Luonteen poikkeavuus .....	—	20	20
27. Kansakoulun käymättömyys .....	2	2	4
28. Puutteellinen kansakoulu .....	1	18	19
29. Vain sekatyökokemusta .....	9	29	38
30. Entisen työn puute .....	5	10	15
31. Kontakti ent. työnantajaan katkennut .....	9	46	55
33. Työhön kesken kansakouluian .....	3	18	21

Vaikka taulukon 2 tuloksien punta-  
rointi olisi antoisaa, ei siihen tässä yh-  
teydessä ole enempää mahdollisuuksia.

**Asennoitumisen merkitys**

Asennoituminen on usein varsin mer-  
kittävä seikka kuntoutuksen onnistu-  
misessa. Tämän tutkimuksen puitteissa  
rekisteröitiin vain aktiivisesti torjuva  
asenne kuntoutukseen. Kaiken kaik-  
kiaan näitä oli 18, joista LEL-eläkkeen  
hakijoita oli 14. Keskimäärin ottaen he

asuvat tavallista köyhemmillä seuduil-  
la ja heikommilla työllisyysalueilla.  
15:llä heistä todettiin jonkinasteista  
psykkistä poikkeavuutta. Huomionar-  
voista on, että aktiivisesti torjuva asen-  
ne ei merkittävän usein liity pitkään  
työkyvyttömyysaikaan. Ilmeisesti täl-  
lä on enemmän merkitystä välinpitä-  
mättömyyden ja yrittämishalun puut-  
teen synnyssä.

Jos lähdetään spekuloinnin linjalle,  
voidaan heittää olettaus, että aktiivi-  
sesti torjuva asenne syntyy akuuttien

vaikeuksien ilmaisuna. Mikäli nämä seikat saadaan järjestykseen ajoissa, saattaa tällä ryhmällä olla hyvät kuntoutusedellytykset. Vaikeuksien kroonistuminen aiheuttaa passiivista torjuntaa, ja silloin kuntoutuksen mahdollisuudet lienevät vähäiset. On ehtinyt tapahtua liikaa vieraantumista. Aktiivisuus puoleen tai toiseen merkitsee sitä, että asianomaisella on energiaa jäljellä, joka oikein suunnattuna voidaan valjastaa kuntoutumiseen. Kuntouttaja saattaa optimismissaan lantaa aktiivisesti torjuvien kohdalla ”pakkokuntoutukseen” jo ennen kuin jokin akuutti vaikeus (kotitilanne tms.) on selvitetty. Jos kuntoutus silloin epäonnistuu, asiakas leimataan helposti hankalaksi, vaikeasti kuntoutettavaksi jne. Kuitenkin tällainen asiakas saattaa olla kuntouttajaa realistisempi ja pyrkii omalla tavallaan kiinnittämään huomiota esteeseen, joka on ensin raivattava pois tieltä.

Tutkimuksen jälkeen on saatu Vakuutusalan Kuntouttamiskeskuksesta jälkiseurantatietoja. Tiedot on saatu kahtena ajankohtana: marraskuussa 1967 ja helmikuussa 1969. Taulukosta 3 todettakoon ensinnä, että eläkelaitokset ovat siirtäneet n. puolet Työterveyslaitoksessa tutkituista VKK:een kuntoutustoimenpiteitä varten. Työkyvyn asteen jakautuma on selvä. VKK:een lähetetyt ovat selvästi työkykyisempiä kuin ne, joita ei eläkelaitoksessa ole katsottu kuntoutustapauksiksi. Tilanne jälkiseurannan eri ajankohtina ei ole sanottavasti erilainen. Selkiintymistä on tapahtunut, mutta edelleen keskeneräisten määrä on veraten suuri. Ryhmä 3.3 on melko suuri, ja tästä syystä tätä ryhmää on tarkemmin analysoitu. Tällöin on todettu, että näistä (2/69) 9:n kohdalla koulutussuunnitelma on joko jo tehty tai asiakas parhaillaan harkitsee esitettyä ”kuntoutustarjousta”.

T a u l u k k o 3.

**Jälkiseurantatietoja Vakuutusalan Kuntouttamiskeskuksesta**

	Marraskuu/67		Helmikuu/69	
	Työkyvyn aste		yht.	yht.
	1—4	5—7		
1. Ei ilmoitettu VKK:een .....	18	37	55	50
2. Ilm. VKK:een, mutta käsittelemättä .....		1	1	—
3. Käsitelty VKK:ssa, mutta asia kesken .....				
3.1 Työkokeilu, kunt.hoito tms. kesken .....	2	1	3	—
3.2 Toimenpide epäonnist. (koulu tms.) .....	2	1	3	2
3.3 Muut syyt .....	15	8	23	24
4.1 Paraikaa kuntoutuksessa (koulu tms.) .....	3	—	3	2
4.2 On työssä .....	1	—	1	1
4.3 Myönnetty elinkeinoapua .....	1	—	1	1
5. VKK:ssa todettu: ei kuntoutuskelpoinen tai ei aihetta toimenpiteisiin .....	5	5	10	20
	Yht. 48	52	100	100

Aineisto, jota nyt on esitelty, ei millään tavoin ole edustava ajatellen työeläkekuntoutusta kokonaisuudessaan. Voidaan kai perustellusti väittää, että se pikemminkin edustaa sitä vaikeimmillaan. Tutkimuksen mieli onkin siinä, että näin saadaan mahdollisimman selvästi esiin ne pulmat, joihin tällä alueella törmätään. Yhteenvetona yleisemminkin voitaneen kuitenkin todeta, että kuntoutukseen olisi päästävä kä-

siksi niin aikaisessa vaiheessa kuin suinkin, jotta vältytään kuntoutuses- teiden kasaantumisen aiheuttamista vaikeuksista. Toisaalta näyttää ilmeiseltä, että työeläkeratkaisuissa ja niihin liittyvissä kuntoutuskysymyksissä puhtaasti terveydentilaan liittyvien seikkojen ohella on kiinnitettävä huomiota myös muihin yksilöön tai hänen sosiaaliseen kenttäänsä liittyviin tekijöihin.

## Työttömyysaikojen rekisteröinti

Kuluvan vuoden alusta voimaan tulleisiin työeläkelakien muutoksiin kuuluu muun muassa työttömyyden huomioon ottaminen eläkkeissä. Laissa tarkoitettuja työttömyysaikoja ovat ne päivät, joilta henkilö on työsuhteen katkettua saanut päiväavustusta valtakunnalliselta työttömyyskassalta 18 vuotta täytettyään. Tiedot näistä työttömyysajoista viedään vuodesta 1967 lähtien Eläketurvakeskuksen pitämään työsuhderekisteriin, josta ne eläkkeitä myönnettäessä ovat eläkelaitosten saatavissa.

Työntekijäin eläkeasetuksen 3 a §:n mukaan työttömyyskassojen on annettava kunkin vuoden toukokuun loppuun mennessä Eläketurvakeskukselle tiedot edelliseltä vuodelta maksamistaan päiväavustuksista. Sosiaali- ja

terveysministeriön valvomia valtakunnallisia työttömyyskassoja on tällä hetkellä rekisteröity 69, joista 58 maksoi vuodelta 1967 avustuksia yhteensä noin 87 000 henkilölle. Useimpien kassojen osalta jää avustusta saaneiden määrä muutamaan sataan, mutta joukossa on tuhansille, jopa kymmenilletuhansille henkilöille avustusta maksaneita kassoja.

Rekisteröintiä varten tarvittavat tiedot ovat melko vähäiset. Työttömyysaikojen viemiseksi oikean henkilön hyväksi tarvitaan tietenkin mahdollisimman tarkat tunnistustiedot, siis sukunimi ja etunimen lisäksi joko työeläkekortin numero tai syntymäaika ja tieto sukupuolesta. Näiden ohella tarvitaan vain avustuspäivien lukumäärä, tieto vuodesta jolta avustus on maksettu,

sekä maksaneen kassan nimi. On siis huomattava, että rekisteriin viedään ainoastaan niiden päivien lukumäärä, joilta päiväavustusta on maksettu, mutta ei esim. avustusten markkamääriä.

Työttömyysavustuksia voidaan maksaa myös henkilölle, joka on pakkolomalla tai työssä lyhennetyllä työvii-kolla. Työsuhde ei tällöin kuitenkaan yleensä katkea, joten kassat eivät saa ilmoittaa näiltä ajoilta maksettuja avustuksia. Samoin ei ilmoiteta alle 18-vuotiaille maksettuja avustuksia. Kassan nimi viedään rekisteriin koodi-numerona, joka noudattaa sosiaali- ja terveysministeriön kassoille antamia rekisteröintinumeroita.

Tietojen toimittamisessa Eläketurva-keskukselle on kaksi eri tapaa. Kassat voivat antaa tiedot ensinnäkin Eläke-turvakeskuksen tätä varten valmistamalla lomakkeella, johon ne merkitse-vät kortistoistaan edellä mainitut tie-dot. Pienille kassoille ei tästä aiheudu-kaan sanottavasti lisätyötä, mutta suur-ten kassojen osalta se merkitsisi erit-täin huomattavaa työmäärää. Tämä on voitu välttää liittämällä Eläketurva-keskukselle tulevien ilmoitusten anta-minen tietokoneilla tapahtuvaan avus-tusten maksamiseen. Maksutoimenpi-teet näet hoidetaan noin 90-prosentti-sesti päiväavustusta saavien määrästä Postisäästöpankin tietokoneita käyt-täen. Pankki valmistaa sosiaali- ja ter-veysministeriöille tarkastusta varten neljännesvuosittain yhdistelmät makse-tuista avustuksista. Näistä yhdistelmis-tä ilmenevät kaikki rekisteröinnissä tarvittavat tiedot. Kun vielä edellä mainittujen ” ei hyväksyttävien ” työt-tömyysaikojen karsimisenkin Postisääs-

töpankki voi suorittaa lähes kokonaan koneellisesti, soveltuvat mainitut yh-distelmät hyvin tietojen välittämiseen. Kassoille ei toimenpiteestä aiheudu pal-joakaan työtä, ja tietojen saaminen Elä-keturvakeskukseen valmiina reikäkort-teina ja myöhemmin ehkä magneetti-nauhoina nopeuttaa rekisteröintiä.

Varsinainen rekisteröinti suoritetaan henkilötunnistuksen jälkeen siten, että avustusvuoden lisäksi rekisteröidään avustuspäivien yhteismäärä ko. vuodel-ta sekä erikseen jokainen avustusta maksanut kassa koodinumerona ja sen ilmoittamat avustuspäivät. Mikäli avus-tuspäivien yhteismäärä nousee laissa määriteltä suuremmaksi, ei rekiste-röinti onnistu, ja asia tutkitaan erikois-käsittelyssä.

Työttömyysaikojen rekisteröinti saat-taa epäonnistua myös siksi, että ilmoi-tettua henkilöä ei löydy rekisteristä. Osa näistä tapauksista voidaan selvit-tää Eläketurvakeskuksessa, mutta jäl-jelle jäävistä lähetetään kassoille ns. tunnistamattomien luettelo selvittelyä varten. Samanaikaisesti luettelon kans-sa valmistetaan kaikista siinä olevista reikäkortti, joista muodostetaan erilli-nen kortisto. Mikäli kassan antamien lisätietojen avulla voidaan työttömyys-aika kirjata jollekin henkilölle, poiste-taan hänet kortistosta, tunnistamatto-mien jäädessä edelleen sinne. Rekiste-riin tunnistamattomia saattaa eräiden kassojen osalta esiintyä runsaastikin, mikäli kassa toimii alalla, jonka työn-tekijät eivät kuulu TEL:n tai LEL:n vaan jonkin muun eläkelain piiriin. Tunnistamattomien kortistoa verrataan aika ajoin rekisteriin, ja jos siinä ole-vasta henkilöstä on tullut työsuhdeil-

moitus, viedään tällöin myös tieto työttömyysajoista rekisteriin.

Eläkelaitokset saavat tiedot työttömyysajoista ns. eläkelaitoksen rekisteriotteella, johon niistä on kirjoitettu rivi kutakin vuotta ja työttömyyskassaa kohti. Lisäksi otteelle lasketaan työttömyyslisän määräämistä varten työttömyyslisäprosentit.

Tietojen saapuessa Eläketurvakeskukselle kunkin vuoden toukokuun loppuun mennessä, ennätetään niiden rekisteröinti selvittelyineen suorittaa seuraavan vuoden alkuun mennessä. Tämän aikaisemminhan ei tietoja tarvitaakaan, sillä laki edellyttää, ettei eläketapahtumavuonna ja sitä edeltäneenä vuonna olleita työttömyysaikoja yleensä oteta huomioon. Ainoastaan täysitehoisen työkyvyttömyyseläketurvan säilymisen kannalta on näinä vuosina

olleilla työttömyysajoilla merkitystä eräissä tapauksissa. Tällöin on kuitenkin eläkkeenhakijan itsensä ilmoitettava eläkehakemuksessaan se työttömyyskassa, jonka jäsen hän on viimeksi ollut. Eläkelaitoksen tulee näissä tapauksissa kääntyä suoraan ko. kassan puoleen tietojen saamiseksi.

Vuosilta 1967 ja 1968 joudutaan tietojen hankkimisessa ja rekisteröinnissä menettelemään jonkin verran edellä kuvatusta poikkeavalla tavalla, mikä johtuu muun muassa siitä, että tietojen hankkimisessa ei voida käyttää tietokonetta avuksi siinä määrin kuin tulevaisuudessa. Vuodelta 1967 työttömyysajat ovat kuitenkin tällä hetkellä jo rekisterissä, lukuun ottamatta em. tunnistamattomien luettelon selvittelyä.

## **Milloin alkaa kadonneen henkilön omaisen oikeus perhe- eläkkeeseen?**

Kysymys siitä, mistä ajankohdasta lukien ryhdytään suorittamaan perhe-eläkettä kadonneen henkilön omaisille on ollut pohdinnan kohteena työeläkelaitoksissa. Tästä asiasta on Vakuutus-oikeus hiljakkoin antanut näin kuuluvan päätöksen:

”VAKUUTUSOIKEUDEN päätös valitukseen, jonka T:n kaupungista oleva konemestarinleski E. M. V. on tehnyt merimieseläkekassan hallituksen lokakuun 11 päivänä 1967 antamasta päätöksestä merimiehen kuoleman johdosta anottuja etuuksia koskevassa asiassa. Annettu Helsingissä joulukuun 18 päivänä 1968.

Vakuutus-oikeus on esittelyttänyt itselleen asian kirjat ja saanut niistä tietää, mikäli nyt on kysymys, seuraavaa:

E. M. V:n mies, sanotusta T:n kaupungista ollut maaliskuun 30 päivänä 1913 syntynyt V. A. V., joka oli merimiestoimessa ulkomaanliikenteeseen käytettävässä suomalaisessa X nimisessä kauppa-aluksessa, oli aluksen ollessa pohjois-Itämerellä matkalla Drammenista Turkuun heinäkuun 14 päivänä 1960 sulkeutunut hyttiinsä, josta hänen oli seuraavana aamuna havaittu poistuneen hytinikkunan kautta ja kadonneen tietymättömiin. Sittenkun T:n raastuvanoikeus oli päätöksellään kesäkuun 10 päivänä 1964 kadonneen henkilön julistamisesta kuolleeksi huhtikuun 23 päivänä 1901 annetun lain nojalla julistanut V. A. V:n kuolleeksi ja määrännyt hänen kuolinpäiväkseen tammikuun 1 päivän 1964 ja E. M. V. oli merimieseläkekassan hallitukselta anonut tammikuun 26 päivänä 1956 annetun merimieseläkelain mukaisia etuuksia mainitun miehensä kuoleman johdosta, eläkekassan hallitus on valituksenalaisella päätöksellä, koska oli pidettävä selvitettyä, että V. A. V. oli joutunut laivasta mereen tilanteessa, josta hän ei ollut voinut selvitä hengissä, ja hänen niin ollen oli katsottava kuolleen heinäkuun 15 päivänä 1960, sekä sen vuoksi ja kun merimieseläkeläissa ei tuohon aikaan ollut säädetty maksettavaksi perhe-eläkettä eikä hautausavustusta, hylännyt hakemuksen.

Tähän päätökseen E. M. V. on hakenut muutosta, minkä johdosta meri-

mieseläkekassan hallitus on antanut lausunnon.

Vakuutusoiikeus on tutkinut asian ja katsoo, ettei ole esitetty syytä muuttaa valituksenalaista päätöstä.

Vakuutusoiikeuden puolesta:

Matti Pirhonen”

Siviilioikeudellisten periaatteiden mukaan oletetaan henkilön elävän, ellei häntä erityisin menettelyin ole todettu kuolleeksi. Normaalisti kuoleman toteaa lääkäri, joka antaa kuolintodistuksen, minkä perusteella merkintä väestörekisteriin tehdään. Rekisterinpitäjän antamalla virkatodistuksella osoitetaan tarvittaessa henkilön kuolleen.

Kun henkilö on kadonnut, ei edellämainittua menettelyä voida luonnollisestikaan noudattaa. Tämän vuoksi on luotu erityinen menettely, jolla kadonnut henkilö hakemuksesta voidaan oikeuden päätöksellä julistaa kuolleeksi (L. kadonneen henkilön julistamisesta kuolleeksi 15/1901). Tällöin oletetaan henkilön kuolleen määrättyinä oikeuden harkitsemana päivänä, ts. syntyy kuoleman olettamus. Mikäli henkilön myöhemmin havaitaankin olevan elossa, ei kuolleeksijulistamispäätös kaipaa purkamista, ei myöskään silloin, jos kuolleeksi julistetun henkilön havaitaan kuolleen muuna aikana kuin kuolleeksijulistamispäätöksessä on sanottu.

Edellämainitussa Vakuutusoiikeuden

päätöksessä ilmenee periaate, jonka mukaan vakuutetun, koska hän ”oli joutunut laivasta mereen tilanteessa, josta hän ei ollut voinut selvittää hengissä”, oli katsottava kuolleen sanottuna päivänä, jonka raastuvanoikeus oli määrännyt kuolleeksijulistamismenettelyssä hänen kuolinpäiväkseen. Näin ollen ja kun työeläkelaisissa ei ole erityisiä määräyksiä kuoleman olettamuksesta, voi eläkelaitos kaikki asianhaarat huomioonottaen in casu harkita, milloin henkilön todella on katsottava kuolleen, jolloin eläkettä voidaan ryhtyä suorittamaan ennen kuolleeksi julistamista, mikäli perustettua aihetta on.

Päätös on ilmeisessä yhteydessä KKO:n tapaturma-asiassa 23. 9. 1968 antamaan päätökseen. Asiassa oli selvitetty, että J. J. T. oli moottoriveneen 14. 10. 1962 upotessa vajonnut veneen mukana mereen ja kadonnut, ja hänet oli julistettu kuolleeksi päivämäärällä 1. 1. 1966. Vakuutuslaitos oli myöntänyt huoltoeläkkeen 1. 1. 1966 lähtien ja Vakuutusoiikeus oli hylännyt tehdyn valituksen, jossa oli vaadittu huoltoeläkkeen suorittamista katoamisesta lähtien. KKO totesi, että ”sanottua tilannetta on pidettävä sellaisena, ettei J. J. T. ole voinut selvittää siitä hengissä ja hänen on siis katsottava kuolleen mainittuna lokakuun 14 päivänä 1962”, ja määräsi huoltoeläkkeen suoritettavaksi vaaditusta marraskuun 1 päivästä 1962 lukien.



## Eläkelautakunnan toiminnasta vuonna 1968

Saapuneiden asioiden lukumäärä, joka vuonna 1967 oli 1 044, oli viime vuonna 1 064. Kertomusvuonna ratkaistiin 1 090 asiaa, edellisenä vuonna 1 001. Valituksen lukumäärä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna noin 2 prosentilla, ratkaistujen asioiden lukumäärä noin 9 prosentilla. Kertomusvuoden alussa oli ratkaisematta 355 asiaa, vuoden päättyessä 329. Lautakunta on pitänyt 83

kokousta, joista 5 täysistuntoa. Toiminta on jatkunut kahdessa jaostossa, jotka kumpikin ovat istuntokausina koontuneet keskimäärin neljä kertaa kuukaudessa.

Eläkelautakuntaan vuosittain saapuneiden, ratkaistujen ja ratkaisemattomina seuraavaan vuoteen siirtyneiden asioiden lukumäärä vuosina 1965—1968:

Vuosi	Edelliseltä vuodelta siirtynyt	Vuoden aikana saapunut	Asioiden lukumäärä yhteensä	Ratkaistu vuoden aikana	Seuraavaan vuoteen siirtynyt
1965	130	703	833	602	231
1966	231	924	1 155	842x)	313
1967	313	1 044	1 357	1 002x)	355
1968	355	1 064	1 419	1 090	329

x) Näihin lukuihin sisältyy diarista poistettuja, 2 asiaa v. 1966 ja 1 asia v. 1967.

Saapuneiden ja ratkaistujen asiain lukumäärä kuukausittain sekä eläkelautakunnan työteho vuonna 1968:

Kuukausi	Saapunut	Ratkaistu	Ratkaistu enemmän kuin saapunut (+) tai vähemmän (—)
tammikuu	102	65	—37
helmikuu	108	101	— 7
maaliskuu	89	114	+25
huhtikuu	95	153	+58
toukokuu	76	121	+45
kesäkuu	60	92	+32
heinäkuu	82	—	—82
elokuu	84	56	—28
syyskuu	89	77	—12
lokakuu	99	117	+18
marraskuu	108	80	—28
joulukuu	72	114	+42
	1 064	1 090	+26

Asiain ratkaisemiseen kulunut aika on edelleen pysynyt varsin kohtuullisena. Asia ratkaistaan keskimäärin kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

Lainopillisten ja lääkeopillisten asiain suhde on pysynyt suunnilleen ennallaan, lukuunottamatta vähäistä lainopillisten asiain kasvua, kun taas rekisteröityä lisäetua koskevat valitukset ovat vähentyneet.

## Tietoja työeläkkeen saajista

Eläketurvakeskukseen saatujen ennakkotietojen mukaan olivat TEL- ja LEL-eläkelaitosten myöntämien 31. 12. 1968 voimassa olevien eläkkeiden lukumäärät ja eläkkeiden keskimäärät seuraavan taulukon mukaiset.

### Vanhuuseläkkeet

Eläkkeen myöntäjä	Eläkkeensaajia			Keskimäär. eläke mk/kk		
	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Kaikki
Eläkevakuutusyhtiöt .....	9 287	7 856	17 143	219	110	169
Eläkekassat .....	791	984	1 775	252	118	177
Eläkesäätiöt .....	3 743	2 191	5 934	245	117	198
TEL-eläkelaitokset .....	13 821	11 031	24 852	228	112	177
LEL-eläkelaitokset .....	8 647	665	9 312	82	60	81
Kaikki työeläkelaitokset ..	22 468	11 696	34 164	172	109	150

### Työkyvyttömyyseläkkeet

Eläkkeen myöntäjä	Eläkkeensaajia			Keskimäär. eläke mk/kk		
	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Kaikki
Eläkevakuutusyhtiöt .....	7 765	7 198	14 963	201	105	155
Eläkekassat .....	542	697	1 239	232	122	170
Eläkesäätiöt .....	2 348	1 517	3 865	235	131	194
TEL-eläkelaitokset .....	10 655	9 412	20 067	210	110	163
LEL-eläkelaitokset .....	14 535	1 258	15 793	98	68	95
Kaikki työeläkelaitokset ..	25 190	10 670	35 860	145	105	133

### Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet

Eläkkeen myöntäjä	Eläkkeensaajia			Keskimäär. eläke mk/kk		
	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Kaikki
Eläkevakuutusyhtiöt .....	17 052	15 054	32 106	211	108	162
Eläkekassat .....	1 333	1 681	3 014	244	120	174
Eläkesäätiöt .....	6 091	3 708	9 799	241	123	196
TEL-eläkelaitokset .....	24 476	20 443	44 919	220	111	171
LEL-eläkelaitokset .....	23 182	1 923	25 105	92	65	90
Kaikki työeläkelaitokset ..	47 658	22 366	70 024	158	107	142

Lisäksi edellisistä sai TEL-lisäeläkettä 579 vanhuuseläkkeensaajaa keskimäärin 407 mk/kk ja 364 työkyvyttömyyseläkkeensaajaa keskimäärin 284 mk/kk.

### Perhe-eläkkeet

Eläkkeen myöntäjä	Eläkk. lukum.	Keskim. eläke mk/kk	Eläkkeensaajia		
			Lesket	Lapset	Yhteensä
Eläkevakuutusyhtiöt .....	3 051	168	2 898	2 295	5 193
Eläkekassat .....	268	201	235	228	463
Eläkesäätiöt .....	1 047	180	1 017	630	1 647
TEL-eläkelaitokset .....	4 366	173	4 150	3 153	7 303
LEL-eläkelaitokset .....	2 284	80	2 177	2 606	4 783
Kaikki työeläkelaitokset ..	6 650	141	6 327	5 759	12 086

Edellisiin keskimääriin sisältymättömien, TEL-lisäetujen mukaisten perhe-eläkkeiden lukumäärä oli 295 ja keskimäärä 377 mk/kk. Lisäetujen mukaista perhe-eläkettä sai 287 leskeä ja 319 lasta. **Huom!** Taulukon mukaiset eläkkeet nousivat 1. 1. 1969 lukien palkkaindeksin muutoksen johdosta noin 10,3%. Lisäksi huomattavaan osaan eläkkeistä tuli työeläkelakien muutosten johdosta korotuksia. Tiedot näiden vaikutuksista keskimääriin saadaan vasta seuraavien neljännesvuositilastojen yhteydessä.

# Sosiaalipoliittisen yhdistyksen 60-vuotisjuhlakokous

Sosiaalipoliittinen yhdistys piti helmikuun 27. päivänä 60-vuotisjuhlakokouksensa, jossa toimi puheenjohtajana vakuutusneuvos J. E. Mäntylä. Yhdistyksen tarkoituksena on sosiaalipoliittisten kysymysten tieteellinen ja käytännöllinen selvittäminen. Tämä tapahtuu toimeenpanemalla esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia, julkaisemalla sosiaalipoliittista kirjallisuutta sekä suorittamalla tutkimuksia. Yhdistykseen kuuluu yli 500 jäsentä, ja sen esimiehe-

nä on valtiot. tohtori Pekka Kuusi.

Sosiaalipoliittisen yhdistyksen juhla-kokouksessa valtiot. tohtori Terho Pulkkinen julkisti tutkimuksensa "Eläketurva ja toimeentulo". Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Markku Kaikkonen sekä Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja V. J. Sukselainen esittivät tilaisuudessa parhaat kiitokset sekä yhdistykselle että tutkijalle tämän laajan perusselvityksen suorittamisesta.

## ELÄKEJÄRJESTELMÄKOMITEA

Sosiaali- ja terveysministeriö on kutsunut eläkejärjestelmäkomitean jäseneksi viime lokakuussa kuolleen sihteeri Aarre Mannisen tilalle taloudenhoitaja Olavi Järvelän.

## SOSIAALIVAKUUTUSSEMINAARI SEINÄJOELLA

Etelä-Pohjanmaan kesäyliopiston ohjelmassa Seinäjoella on 16—19. 6. välisenä aikana sosiaalivakuutusseminaari. Sen tarkoituksena on luentoja ja keskustelujen avulla perehdyttää osanottajat sairausvakuutuksen, kansaneläkevakuutuksen, yleisen perhe-eläkevakuutuksen sekä työeläkejärjestelmän syntyhistoriaan, peruseriaatteisiin ja etuuksiin.

## UUSIA YLEISKIRJEITÄ

Yleiskirje n:o 12/68 koski kansaneläkkeen keskimäärää 1. 1. 1969 alkaen. Yleiskirje jaettiin kaikille työntekijäin eläkelakien mukaista toimintaa harjoittaville eläkelaitoksille.

Yleiskirje n:o 13/68 koski TEL 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyä rajamäärää. Jakelu oli sama kuin edellisellä kirjeellä.

Yleiskirje n:o 14/68 koski LEL:n soveltamisperin muutokseen liittyviä erityiskysymyksiä. Jakelu oli sama kuin edellisillä yleiskirjeillä.

Yleiskirje n:o 15/68 käsitteli työeläkelainsäädännön muutoksia. Yleiskirje jaettiin kaikille työeläkelakien mukaisista toimintaa harjoittaville eläkelaitoksille.

Yleiskirje n:o 16/68 käsitteli vastuun-

jaon perusteita vuodelle 1968. Jakelu suoritettiin samoin kuin edellä.

Yleiskirje n:o 17/68 käsitteli työeläkelainsäädännön muutoksia. Jakelu oli sama kuin edellä.

Yleiskirje n:o 1/69 käsitteli työeläkeratkaisuja koskevaa tietoliikettä. Se jaettiin työeläkelaitoksille.

Yleiskirje n:o 2/69 käsitteli työttömyystietojen ilmoittamista rekisteriotteella. Kirje jaettiin työeläkelaitoksille.

Yleiskirje n:o 3/69 sisälsi uudet vähimmäisturvaa vastaavan vapaakirjan ehdot ja perusteet. Se jaettiin työeläkelakien mukaista toimintaa harjoittaville eläkelaitoksille.

Yleiskirje n:o 4/69 koski luottovakuutuksen rahastolaskelmaa varten tarvittavia tietoja. Kirje jaettiin TEL:n mukaista toimintaa harjoittaville vakuutusyhtiöille.

Yleiskirje n:o 5/69 sisälsi työeläkekassojen työnimikkeille vahvistetut LEA 5 §:ssä tarkoitetut keskipalkat v:lle 1969. Kirje jaettiin työeläkelakien mukaista toimintaa harjoittaville eläkelaitoksille.

Yleiskirje n:o 6/69 koski uuden tautiluokituksen käyttöön ottamista. Se jaettiin kaikille työntekijäin eläkelakien mukaista toimintaa harjoittaville eläkelaitoksille.

## English Summaries

### The editorial

(On pages 3—4)

Despite the favourable development of the last few years, pension protection still needs to be increased in Finland. Just how this should be done is very inadequately known. Only more or less subjective estimates have been made on the income and consumption expenditure of pensioners and the views of individual sectors of the population have differed greatly.

Against this background, the Central Pension Security Institute proposed to *Sosiaalipoliittinen Yhdistys* (the Sociopolitical Association) in 1964 that it should carry out a scientific study into the adequacy of pension protection in Finland. The association accepted the assignment and invited Terho Pulkkinen, Doctor of Political Science, to lead the research project. The study was financed by the National Pensions Institute and the Central Pension Security Institute.

Dr Pulkkinen's study "Pension Protection and Livelihood", which was published recently, is the most comprehensive review of Finland's pension protection. It provides abundant information on the possibilities of the elderly and disabled to achieve a livelihood. The information is indeed necessary now, for the benefits awarded and the expenditure involved are already so big that even the best everyday experience is no longer enough for decision-making. The study will thus certainly be, as the preliminary information has been, a highly valuable source of material for planning pension protection.

Dr Pulkkinen does not confine himself to analysing the material. He also puts forward his own recommendations. The most urgent task, he feels, is to improve the subsistence of the elderly and disabled who exist mainly on the national pension but spend more on consumption than the average citizen. This should be implemented by introducing a dwelling support

system. The researcher's second recommendation is the establishment of a system of pension for self-employed people. This need is also backed by the general demand that all work must give the right to a pension. The legal enforcement of pension for self-employed will probably come soon for the Finnish government is planning to introduce bills on the subject in spring 1969.

The investigation can also be used in evaluation of decisions already taken. The advance so far has been along three main lines. Firstly, an employment pension system has been set up and the implementation of a modern pension policy aimed at securing the earlier consumption level of the pensioner has begun. The minimum subsistence level has been improved by increasing the national pension. Thirdly, survivors' pension protection has been added to employment pension and national pensions.

It appears from the study that the national pension is far from too big, rather the contrary. Furthermore, it was right to begin the development of earnings-level pensions just where employees pension laws are aiming at. Pensioners belonging to the employee groups were the ones who had fallen furthest behind the consumption level of the working man before employment pensions were introduced. The investigation material thus warrants the conclusion that the direction of Finland's pension policy has been correct.

### A study of the pension protection of the Finnish people

(Article on pages 5—8)

In the following article Terho Pulkkinen, Doctor of Political Science, discusses his study "Pension Protection and Livelihood". The import of the study and the conclusions drawn from it are reviewed in the editorial.

Old age and disability policy is gaining increasing importance as a sector of social policy everywhere in the Western World. There are many reasons for this, including changing attitudes and thinking. We might sum it up eloquently as the awakening of the social conscience of the community. The most significant factor, however, is probably, the rapid change that has taken place in the population structure, above all the "ageing" of the population that can be observed everywhere. This changes the character of the duties of social policy and increases the social obligations of the active population. For example, Finland in 1950 had about 10 persons of working age, 15—64 years, per person of 65 or older, whereas the figure will be no more than a good 6 persons in the 1980s according to the population prognosis. On the other hand, the maintenance obligation will be reduced by the relative, even absolute decrease in the number of children in the next decades.

To obtain additional information on the subsistence of the elderly and disabled in Finland the Sociopolitical Association conducted at the beginning of 1965 an extensive field study in which approx. 1,000 elderly, 1,000 disabled and, as a control group, the same number of active persons, of working age and still at work, were interviewed. These 3,000 interviews, each involving the completion of a 25-page questionnaire, provided a very comprehensive working material. Using the material, an endeavour will be made to form an idea of how the disabled and elderly (65 and older) lived in Finland in the middle of the 1960s. The subsistence level of persons retiring on pension in the future years and decades on the basis of the pension legislation already in force will also be analysed.

As the pension protection of the elderly and disabled who retire in the future will improve continuously in Finland, and as agreement has already been reached in principle on the main targets of pension policy, it can be said that the major decisions for ensuring the livelihood of the pensioned population have already been made. The steps still to be taken are chiefly of a supplementary, adjustment and revising character. They can be implemented in many different ways, each of which can produce an equally good end result from the beneficiary's point of view, but may be of different value in the national economic sense or the support of the different population groups for political reasons.

### **ILO's new general agreement on disability, old age and survivor's pensions**

(Article on pp. 9—21)

The article reviews the ILO agreements concerning pension protection in general and especially the contents of the new Pension Protection Agreement No. 128 of 1967 and its ratification by Finland. The author summarises the likelihood of ratification.

General Agreement No. 128 could obviously be ratified as regards disability pensions if the regulations on rehabilitation and some regulations regarding the limitation of pension entitlement were amended. In addition, the interpretation of the passage concerned with legal assistance for appeals should be clarified.

As to old age pensions, an impediment to ratification is the introduction of a lower pension age in strenuous and unhealthy occupations; the general pension age is 65 years. The agreement could be observed in other respects if a few questionable points on limitation of pension entitlement and legal aid can be interpreted as having been complied with or — in the negative case — are legally amended.

For survivors' pensions, a point at variance with the agreement is that the age limit of 40 observed in Finland for childless widows is applicable also to disabled widows. The fact that the widow has no pension right if the husband's age at the time of marrying was above a certain age is apparently also contradictory to the agreement. Points open to interpretation are the absence in the employment pension system of the possibility of continuing the survivors' pension for children who are studying, the ratio between the pensions of the beneficiary families of different types, and some regulations restricting the pension entitlement and legal aid for some other forms of pension.

On the whole, the level of pension protection, wage-earners' pension protection, in Finland under the present systems is well up to the international standards foreseen in the new agreement. Deviations from the requirements of the agreement are to be found elsewhere than the size of the pensions. The most far-reaching change and one that will cause the most difficulties if the Finnish system is to be brought into line with the agreement is the staging of the pension age by occupation. An alternative could

be to lower the pension age by one year, i.e. to 64 years, which would obviate the need to stage the age by occupation. The passage on pension age in the agreement will not cause difficulties only for Finland. It will obviously prevent for a long time the implementation of the new agreement in regard to old age pensions in many western states. This point was emphasised at the ILO conference.

### **Introduction of employment pension establishments**

(Article on pp. 24—28)

The employment pension fund for the building line is presented on these pages. It is the biggest of the four pension institutes of new type which were established to administer the pension protection of seasonal workers. We will be introducing in turn the different types of pension institute within the system and describing their work. The series began in the previous issue with the local government pension institute.

### **Employment pension or rehabilitation**

(Article on pp. 29—35)

Rehabilitation activity under the employment pension system is still fairly new, like the system itself. There is still no clear idea of how rehabilitation in this sphere should be managed most effectively. The criteria for deciding whether to try rehabilitation or to grant permanent pension protection have not yet been defined. It is obvious that disease and the degree of disability that it has caused is only one criterion. Mental, social, occupational and ecologic factors affect the decision strongly.

A study has been carried out at the Institute of Occupational Health in Helsinki on the obstacles to rehabilitation of persons applying for an employment pension (Huju—Reinikainen—Vuorikoski: Rehabilitation Impediments of Persons Having Applied for Workmen's Compensation. Työterveyslaitoksen tutkimuksia No. 42, 1968). The sample consisted of 100 applicants for pensions. In the overall view, 47 of them were considered rehabilitable, 23 needed working conditions of the nature of protected work, and 29 were incapacitated for work. The worst rehabilitation impediments were high age, inadequate basic schooling, lack of occupational skill and residence in areas of under-employment. The number of persons with psychic

impediments to rehabilitation was 48. Eighty persons were engaged in heavy physical work.

Eighteen adopted an active anti-rehabilitation attitude, and 15 of these also had mental limitations.

According to follow-up data in February 1969, employment pension establishments had sent 50 of the total to the Rehabilitation Centre of the Insurance Branch. The rehabilitation work is still in progress in most of these cases.

The investigation material was not representative of employment pension rehabilitation in its entirety. Rather, it represents it at its most difficult. The principal aim of the study was in fact to gain the clearest possible idea of the problems associated with employment pension rehabilitation. One conclusion was that rehabilitation should be started in as early a phase as possible before too many obstacles to rehabilitation have arisen. On the other hand, the investigation revealed that disease and the extent of the resulting disability is only one — and perhaps not even the principal — problem in rehabilitation. Factors associated with the individual and his social life are often more important from the point of view of decisions on rehabilitation and employment pensions.

### **Registration of unemployment periods**

(Article on pp. 36—38)

According to amendments to the employment pension laws valid from the beginning of 1969, the periods of unemployment for which the beneficiary has received a daily allowance from the national unemployment fund are also taken into consideration on employment pensions. Information on these unemployment periods is procured from the unemployment funds and kept in the employment contract register of the Central Pension Security Institute. It is made available to the pension institutes when granting pensions. There are 69 funds registered with the Ministry for Social Affairs and Health, and they paid benefits in 1967 to about 87,000 persons. For each beneficiary an entry is made in the register of the number of payment-days, the year in which the payments were made and code number of the unemployment fund. If the beneficiary is not listed in the register, the information is kept in a separate card index.



**Survivors' pension for next-of-kin  
of missing persons**

(Article on pp. 39—40)

The question as to when a survivors' pension should be paid to the next-of-kin of a missing person has been taken up at the employment pension institutes. The Finnish Insurance Court issued a ruling on it in December 1968. The ruling, which was given on an appeal, clarifies the situation. As there are no specific regulations in the employment laws for such a situation, the pension establishment can

now consider *in casu* when a person is to be considered dead. Thus pension payments can now be commenced already before the declaration of death.

**The table on page 43**

shows the number of the recipients of employment pensions and the size of the pensions at the turn of the year. The distribution first shows the types of employment pensions acts separately and then together. The table lists the beneficiaries by type of pension and pension institutes.

---

---

## **Basic features of Finland's pensions systems**

### **1. Development of the pensions systems**

A national pensions system covering the population as a whole, has been in force since 1939. Under it a pension is paid to all old persons and the disabled. Until 1956 these pensions were based on the contributions paid which, in turn, depended on the annual income of each beneficiary. The system was radically reformed in 1957, the contributory principle was abandoned, and a flat-rate system was introduced. Survivors pensions to widows and children will be introduced to the benefits on October, 1969.

The change to flat-rate national pensions made it necessary to increase the pension protection of the wage-earning population. Another pension system in which the pensions are proportional to the insured per-

son's past earnings was created to complement the national pensions system. This new system, which entered into force on July 1, 1962, covers wage and salary earners with the exception of civil servants, local government officers and seamen, who have long had their own special systems.

### **2. The national pensions system**

Under the National Pension Act all old and disabled persons receive a pension regardless of any other pension that they might receive.

The old age and invalidity pension consists of two parts. The basic pension is the same for everybody, and the support pension is in the nature of an assistance grant.

Entitlement to and size of the support pension depend, among other things, on the beneficiary's other income and number of dependants.

The pensions are automatically adjusted to movements of the cost of living index.

The general age of entitlement to the old age pension is 65 years. The invalidity pension is paid to persons aged 16—64 incapacitated for work. In connection with these two pensions, assistance and attendance supplements are paid to those requiring continuous assistance and care.

According to the law, old age support is paid to single women aged 60—64; provision is made for a funeral grant.

From the beginning of 1966 persons who have practically no income receive a support allowance in addition to receiving old age or invalidity pension or old age support.

Survivors' pension is paid (after October 1969) during the first six months after the husband's death to all widows below the age of 65, provided that she is supporting a child or she was married to him before he reached the age of 60. After that period the pension is only to a widow supporting a child under sixteen, and to a widow aged 40—59 years and married for at least three years. The size of the pension during the first six months is the same as the full old age pension, after that period it is subject to a means test.

A child is entitled to the pension until the age of 16 or 21 if continuing studies. A full-orphan receives 40 per cent and a half-orphan 20 per cent of the total amount of the basic pension and the full support pension.

The costs of the system are jointly defrayed by the insured persons, employers, the State and local authorities.

The system is administered by the National Pension Institute, which is subordinate to Parliament.

### 3. The employment pensions system

The system is based on two acts: the Pension Act for Wage Earners and Salaried Employees (TEL) and the Pension Act for Seasonal Workers (LEL). The latter is a special law for those employed under short-term contracts (in forestry, agriculture, construction and dock work). TEL covers all other employees. Employers too may elect to subscribe to the system.

The compulsory pension protection under the acts consists of old age, invalidity and survivor pensions. The regulations concerning the survivor pension entered into force on January 1, 1967. The system covers cases of death occurring after this date.

**Entitled to the old age pension** is an employee of 65 years of age.

**Entitlement to the invalidity pension** arises on attaining 18 years of age.

**Entitled to the survivors' pension** are the widow and the children of the employee. The children are entitled to the survivors' pension after the death of both the female and the male employee.

The survivors' pension is payable to a widow, provided that she was married to the employee before he reached the age of 65. A further condition is that the widow has reached the age of 40 and that the marriage has lasted for three years. Also a widow under 40 years of age may receive the pension, if she has a dependent child who is entitled to the survivor pension; the paying of the pension will continue even if the child's entitlement to the pension would cease. The pension will be payable to the widow until her death. The paying of survivor pension ceases if the widow remarries, but she then receives a lump-sum equal to the amount of two years' pension.

A child is entitled to the pension until he reaches the age of 18 and even after this age, if he is disabled.

**The size of the pension** is governed under both acts by the wages paid and the period of service completed. **Earned entitlement** to a pension benefit continues when the job is changed or when the employee ceases to work.

**The size of the old age pension** is calculated as a percentage, equal to the number of years of service, of the wage or salary. The wage or salary is the average annual earnings of the best two years of the last four years of work. For seasonal workers the wage is the average of all pay received during the years employed.

The rate of pension accumulation is greater than the above for the older age groups, born in 1919—1897, and grows in accordance with the year of birth. The minimum amount of pensions of the persons born during these years is 16—22 per cent of their wages or salaries.

The maximum pension is 42 per cent of the salary. However, combined with the

national pension and some other pensions, the pension may not exceed 60 per cent of the sum of the salary except for persons of very small means.

**The size of the invalidity pension** is determined on the same bases as the old age pension. However, also the time between the event entitling to the pension and the age entitling to old age pension is counted as time of service.

**The size of the survivor pension** is calculated on the basis of the old age pension or invalidity pension the employee received or would have been entitled to at the time of his death. If there are at least three persons eligible for survivor pension, they will receive a full pension, which is equal to the deceased employee's old age or invalidity pension. If there are two beneficiaries, the size of the pension is three-fourths of the full pension. If there is only one beneficiary, the size of the pension is one-half of the full pension.

**Automatic linkage with the general wage index** is applied in employment pensions. It is applied in calculating the pay of earlier years and adjusting the annual pension payable.

Pension protection accumulates according to certain regulations **also during the periods when the employee is out of work** through no fault of his own and when he receives unemployment benefit from his unemployment fund.

**Employers alone finance** the compulsory minimum pension protection. The current contribution is 5 per cent of the salary of insured employees. For seasonal workers it is 4.5 per cent of the wages.

The employer may provide for his employees **additional voluntary benefits**, creating even better pension benefits than the minimum level guaranteed by law. Benefits that come into question here include a higher pension and funeral grant. Employees generally participate in the costs of such additional benefits.

**The administrative organisation of the employment pensions system** is decentralised. Employers may elect the type of arrangement they wish for realisation of the pension system. It may be done by taking out an insurance with an approved pension insurance company or by founding a pension fund or pension foundation in the employer's business. This choice does not apply as regards seasonal workers for whom the system comprises four special

labour pension funds, one for each of the four branches concerned.

The work of the various pension institutions is coordinated by a central organ, the Central Pension Security Institute. It keeps a register of the insured and their pension benefits. It will also keep a register of persons covered by special pensions systems. The general development of the system has also been entrusted to the Central Pension Security Institute.

The insured and the employers participate in the administration of the system through their representatives in the administrative organs of the Central Pension Security Institute. The highest authority under the system is the Ministry of Social Affairs.

#### 4. Special pensions systems

The regulations concerning the pension protection of persons in the employment of the State cover old age, invalidity and survivor pensions and funeral grants. These benefits are financed by the State alone. The administrative organ is the State Treasury.

The pension protection of local government officers is based on the pension act which entered into force in 1964 and was modelled on the employment pensions act. The financing is managed by the local governments and associations of communes. The Local Government Pensions Authority was founded for the administration of the system.

The persons covered by the Seamen's Pension Act receive old age, invalidity and survivor pensions and funeral grants. The insured and the employers jointly pay the contributions approved by the Ministry of Social Affairs. The State also participates in the financing of the system. The system is administered by the Seamen's Pension Fund.

#### 5. Some population data on Finland

Finland's total population is 4.6 million (1964), of which 2.0 million are gainfully employed. Of the gainfully employed 4 per cent are employers and family members assisting them, 30 per cent are private enterprisers and family members assisting them, 9 per cent are State employees, 7 per cent are local government employees and 50 per cent are other wage and salary earners (1960 Census).

The distribution of the gainfully employed population by occupation is: agriculture and forestry 35 per cent, industry and construction 32 per cent, and trade, communications and service industries 33 per cent.

Population by age groups (1960): 0—17 years 35 per cent, 18—64 years 57 per cent and 65 years or more 8 per cent. Five per cent of the 18—64-year-old population are disabled. Old persons (65 years or more) and disabled account in all for c. 11 per cent of the total population.

TYÖELÄKE on tilattavissa mm. Eläketurvakeskuksesta, os. Kalevankatu 6, Helsinki 10. Vuosikerran (4—6) numeroa) hinta on 3 mk.

