

# **KENEN ELÄKE-ETUUDET SUOJATAAN JA MIKSI?**

## **TUTKIMUS TYÖNTEKIJÄIN ELÄKELAKIA KOSKEVISTA SUOJASÄÄNNÖKSISTÄ VUOSINA 1961–2006**

---

Pirjo Moilanen  
Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus  
Sosiaalitieteiden laitos  
Turun Yliopisto  
Toukokuu 2010

Turun yliopiston sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja

Sarja D: 2/2010 Sosiaalivakuutuksen ammatilliset lisensiaattitutkielmat

ISBN 978-951-29-4421-7

TURUN YLIOPISTO  
Sosiaalitieteiden laitos

MOILANEN, PIRJO: Kenen eläke-etuudet suojataan ja miksi? Tutkimus työntekijäin eläkelakia koskevista suojasäännöksistä vuosina 1961–2006

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, 89 sivua, 16 liitesivua.  
Sosiaalipolitiikka

Toukokuu 2010

---

Työntekijäin eläkelakiin (TEL) on tehty kymmeniä muutoksia sen voimassaoloaikana. Muutoksissa on sovellettu suojasäännöksiä, jotka vaikuttavat eläke-etuuden saamiseen ja tasoon. Suojasäännöksillä on sen vuoksi merkitystä henkilöiden yhdenvertaiseen kohteluun. Lisäksi sukupolvien oikeudenmukainen kohtelu eläkejärjestelmässä on herättänyt yleistä keskustelua, erityisesti suurten ikäluokkien parempi kohtelu. Suojasäännöksistä ei ole tehty systemaattista tutkimusta. Edellä sanotun perusteella tutkimuksen tekeminen puoltaa paikkaansa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia kuinka paljon ja millaisia suojasäännöksiä TEL:ssä on käytetty, keitä on suojattu ja millä tavoin suojauksia on perusteltu hallituksen esityksissä ja valiokuntamietinnöissä.

TEL:iin on tehty 151 lakimuutosta vuosien 1961–2006 aikana, kun työntekijän eläkelain (TyEL) säätäminen lasketaan mukaan. Suojasäännöksiä sisältyy 26 lakimuutokseen ja yksittäisiä suojasäännöksiä on säädetty yhteensä 51. Erityisen paljon suojasäännöksiä säädettiin 2000–luvulla 2005 voimaan tulleen eläkeuudistuksen ja TyEL:n voimaantulon yhteydessä (21/51).

Hyvinvointivaltion rakentamisen aikana vuosina 1961–1989 suojasäännökset olivat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta etuuksia parantavia. Hyvinvointivaltion supistamisen aikana vuosina 1990–2006 suojasäännökset olivat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta heikennyksiltä suojaavia.

Suojasäännökset koskevat vuosina 1897–1950 syntyneitä. Eniten on suojattu 1920-luvulla syntyneitä ja toiseksi eniten vuosina 1940–1944 syntyneitä. Vähiten on suojattu vuosina 1939 ja 1947–1950 syntyneitä. Suuria ikäluokkia koskee eri määrä suojasäännöksiä syntymävuodesta riippuen. Suuret ikäluokat eivät kuulu kokonaisuudessaan eniten suojattujen piiriin. Osa ikäluokasta kuuluu vähiten suojattujen piiriin.

Suojasäännökset kohdistuvat pääosin (43/51) sellaisiin henkilöihin, jotka saavuttavat oikeuden etuuteen viimeistään viiden vuoden kuluttua säädöksen voimaantulosta. Näistä suojasäännöksistä pääosa (29/43) on sellaisia, joissa oikeus suojattuun etuuteen saavutetaan heti. Suojasäännöksillä annetut sopeutusajat muutoksille vaihtelevat, eikä suojan ulkopuolelle jäävälle jää aina mainittavaa sopeutusajaa. Hallituksen esityksissä ei ole arvioitu yhdenkään suojasäännöksen säätämisen yhteydessä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista tai eri sukupolville aiheutuvia etuuksia ja kustannuksia.

Yksittäisiä suojasäännöksiä ei ole juurikaan tarkasteltu perustuslain näkökulmasta. Myöskään lakimuutosesityksiin, joihin suojasäännökset ovat sisältyneet, ei ole muuta-

maa poikkeusta lukuun ottamatta tehty perustuslakitarkastelua hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella. Sen sijaan hyvinvointivaltion supistamisen aikana etuuksia heikennettäessä lakimuutosesityksiin on sisältynyt perustuslakitarkastelu muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Tarkastelu on koskenut pääosin koko lakiesitystä kokonaisuutena, ei yksittäisiä suojasäännöksiä.

Suojasäännöksiä ei perustella erityisesti eikä perusteluissa kerrota, miten suojan piiriin pääsevät valitaan. Jatkossa olisikin hyvä, että suojasäännöksiä määrätymisessä sovellettaisiin ennalta sovittuja periaatteita ja menettelyjä, jolloin eri aikoina vastaavassa tilanteessa suojattavia henkilöitä kohdeltaisiin mahdollisimman yhdenvertaisesti. Eläke-etuuksien muutoksissa ja suojien määrätymisessä tulisi ottaa huomioon myös sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Lisäksi tulisi valita laskentamenettely, jolla sukupolvivaikutuksia arvioitaisiin.

Asiasanat: työeläke, eläke-etuus, suojasäännös, työntekijäin eläkelaki, sukupolvi, suuret ikäluokat, oikeudenmukaisuus, omaisuuden suoja, perustoimeentulon turva

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>ELÄKETURVA HYVINVOINTIVALTION KEHITYKSEN, SUKUPOLVIEN VÄLISEN OIKEUDENMUKAISUUDEN JA PERUSTUSLAIN SUOJAN NÄKÖKULMASTA</b> .....	<b>4</b>
2.1	HYVINVOINTIVALTION KEHITYSVAIHEET .....	4
2.1.1	<i>Hyvinvointivaltion kehitys teoreettisen tarkastelun valossa</i> .....	4
2.1.2	<i>Hyvinvointivaltion kehityksestä Suomessa</i> .....	10
2.1.3	<i>Eläketurva hyvinvointivaltion viitekehyksessä</i> .....	14
2.2	SUKUPOLVIEN VÄLINEN OIKEUDENMUKAISUUS .....	19
2.2.1	<i>Sukupolven määrittely</i> .....	19
2.2.2	<i>Sukupolvisopimus ja sen uudelleenarviointi</i> .....	21
2.2.3	<i>Oikeudenmukaisuus sukupolvikysymyksenä</i> .....	24
2.2.4	<i>Sukupolvinäkökulma Suomen eläketurvaan</i> .....	27
2.3	PERUSTOIMEENTULON JA OMAISUUDEN SUOJA .....	29
2.3.1	<i>Perustoimeentulo</i> .....	29
2.3.2	<i>Omaisisuuden suoja</i> .....	32
<b>3</b>	<b>TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUSASETELMA</b> .....	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>TULOKSET</b> .....	<b>45</b>
4.1	ELÄKEREFORMIT JA SUOJASÄÄNNÖKSET .....	45
4.1.1	<i>Lakimuutoksista ja suojasäännöksistä</i> .....	45
4.1.2	<i>Etuutta parantavat suojasäännökset</i> .....	52
4.1.3	<i>Etuuden heikkenemiseltä suojaavat säännökset</i> .....	56
4.2	SUOJASÄÄNNÖKSET JA SUKUPOLVIEN VÄLINEN OIKEUDENMUKAISUUS .....	59
4.3	SUOJASÄÄNNÖKSET JA PERUSTOIMEENTULON TURVA JA OMAISUUDEN SUOJA.....	66
<b>5</b>	<b>YHTEENVETO</b> .....	<b>78</b>
	<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	<b>82</b>
	<b>LIITTEET</b> .....	<b>90</b>

## KUVIOT

<b>Kuvio 1:</b> TEL:n lakimuutokset, suojan sisältävät lakimuutokset ja yksittäiset suojasäännökset vuosina 1961–2006.....	47
<b>Kuvio 2:</b> TEL:n lakimuutokset, suojan sisältävät lakimuutokset ja suojasäännökset eri vuosikymmenillä .....	49
<b>Kuvio 3:</b> Suojasäännökset luokiteltuna neljään ryhmään niiden sisällön perusteella .....	50
<b>Kuvio 4:</b> Etuutta parantavat ja heikennyksiltä suojaavat yksittäiset suojasäännökset 1961–1989 .....	52
<b>Kuvio 5:</b> Etuutta parantavat ja heikennyksiltä suojaavat yksittäiset suojasäännökset 1990–2006 .....	53
<b>Kuvio 6:</b> Vuosina 1961–2006 etuutta parantavat ja heikennykseltä suojaavat suojasäännökset (51 kpl) syntymävuosia 1897–1950 koskien .....	60
<b>Kuvio 7:</b> Kuinka moni etuutta parantava tai heikennykseltä suojaava suojasäännös vuosina 1961–2006 koskee kutakin syntymävuotta 1897–1950.....	61
<b>Kuvio 8:</b> Yksittäiset suojasäännökset ja suurta ikäluokkaa koskevat suojat 1961–2006 .....	63
<b>Kuvio 9:</b> Vuodet etuuden saamiseen yksittäisissä suojasäännöksissä 1961–2006 .....	65
<b>Kuvio 10:</b> Suojasäännöksiä sisältävät hallituksen esitykset, joista on annettu perustuslakivaliokunnan lausunto vuosina 1961–2006 .....	68
<b>Kuvio 11:</b> Vuodet etuuden saamiseen yksittäisissä etuutta parantavissa tai heikennykseltä suojaavissa suojasäännöksissä 1961–2006 .....	75

## TAULUKOT

<b>Taulukko 1:</b> Suojasäännökset luokiteltuna sisällön ja säädösajankohdan perusteella .....	51
<b>Taulukko 2:</b> Etuutta parantavat suojat (suojasäännöksiä 25 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 4 kpl yhteensä) .....	55
<b>Taulukko 3:</b> Etuuden heikennyksiltä suojaavat säännökset (suojasäännöksiä 26 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 15 kpl yhteensä) .....	58
<b>Taulukko 4:</b> Suojat perustuslain näkökulmasta vuosina 1961–1989 (suojasäännöksiä 22 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 5 kpl yhteensä).....	67
<b>Taulukko 5:</b> Suojat perustuslain näkökulmasta vuosina 1990–2006 (suojasäännöksiä 29 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 15 kpl yhteensä).....	71

# 1 JOHDANTO

Suomen työeläkejärjestelmässä on 1960-luvulta alkaen tehty kymmeniä uudistuksia. Alkuvaiheessa, 1960-80-luvuilla, uudistukset olivat pääosin etuuksia parantavia ja niitä lisääviä. 1980-luvulla eläke-etuuksien joukkoon lisättiin varhennettu varhaiseläke, yksilöllinen varhaiseläke ja osa-aikaeläke. 1990-luvun taloudellisen laman jälkeen uudistukset ovat olleet pääosin etuuksia heikentäviä. Jo ennen lamaa asetetun eläkekomitean tehtävänä oli keksiä keinoja työurien pidentämiseksi. Komitea (KOM (1991)) asetti tavoitteeksi pidentää työuria vuoteen 2020 mennessä kolmella vuodella. Komitea esitti myös suosittujen varhaiseläkejärjestelyjen karsimista: työttömyyseläkkeen lakkauttamista ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostamista. Komitean ehdotukset onkin toteutettu vähitellen ja viimeisimmät toteutettiin vuoden 2005 eläkeuudistuksessa. Esimerkiksi yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nostettiin kahteen kertaan vuosina 1994 ja 2000 ja vuoden 2003 alusta sitä ei enää myönnetty vuoden 1943 jälkeen syntyneille. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa poistettiin oikeus työttömyyseläkkeeseen vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneiltä.

Eläke-etuuksien lakiuudistuksiin liittyy tyypillisesti päätöksenteko myös siitä, miten kohdellaan jo ansaittua eläketurvaa ja miten uudistus tulee voimaan. Uudistus voi koskea joko heti kaikkia vakuutettuja, vain uusia eläketapahtumia tai sitten voimaantulossa voidaan käyttää suojasäännöksiä, joilla jokin ikäryhmä tai muu väestöryhmä suojataan muutokselta.

Eläkejärjestelmän alkuvaiheessa vanhempia ikäluokkia suojattiin takaamalla heille vähimmäisetuudet. Esimerkiksi vuoden 1969 alussa 2.7.1897–30.6.1919 syntyneille taatettiin vähimmäiseläke, jonka määrä oli syntymävuodesta riippuen 16–22% palkasta (Liite 1, lakimuutos 8). Tämä tehtiin, koska kyseinen ikäluokka ei olisi ehtinyt ansaitsemaan mainittavaa eläketurvaa eläkejärjestelmän voimaantulovaiheesta johtuen (HE 98/1968). Myöhemmin useissa 1990-luvun etuuksia heikentävissä muutoksissa päädyttiin suojasäännösten käyttöön. Esimerkiksi yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja säilyi 55 vuodessa ennen vuotta 1940 syntyneillä, kun muilla ikäraja nousi 58 vuoteen (Liite 1, lakimuutos 83). Vuoden 1996 alusta eläkepalkan laskusääntöä muutettiin siten, että eläkepalkka lasketaan pitemmän jakson, 10 viimeisen vuoden perusteella (Liite 1, lakimuutos 101). Uuteen laskutapaan siirryttiin vähitellen. Eläketurvan muutoksissa on suojattu tietty

ikäluokka tai muu ryhmä etujen heikennyksiltä, jotta heikennykset eivät kohdistuisi henkilöihin, jotka ovat lähellä etuuden saavuttamista.

Eläkejärjestelmässä on tehty paljon pieniä muutoksia niin, että heikennykset kohdistuvat vasta tuleviin etuuksien saajiin. Heikennyksiä on tehty myös huomaamattomasti siten, että muutoksien vaikutukset tulevat näkyviin vasta pitkällä aikavälillä. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi indeksien muutokset, työntekijän eläkemaksun vaikutus eläkkeeseen ja elinaikakerroin. Tästä johtuen on esimerkiksi indeksikorotuksista käyty viime aikoina vilkasta keskustelua lehdissä. Erilaiset indeksit työssäkäyville ja eläkeläisille tulivat voimaan vuonna 1996. Kun nyt, yli kymmenen vuotta myöhemmin, muutoksen vaikutukset näkyvät pienempinä eläkkeinä, etuuden saajat haluaisivat palata takaisin ns. puoliväli-indeksiin. Elinaikakerroin säädettiin vuonna 2005 voimaan tullessa eläkeuudistuksessa. Siitä ovat tähän mennessä keskustelleet lehdissä lähinnä asiantuntijat (Lohtari 2008). Tämäkin keskustelu voi laajentua siinä vaiheessa, kun kerroin tulee käyttöön ja sillä on vaikutusta eläkkeen määrään.

Suojasäännöksillä vaikutetaan eläke-etuuksiin ja niiden määrään. Tämän vuoksi suojasäännöksillä on suuri merkitys henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun ja omaisuuden suojan kannalta. Suojasäännösten käyttäminen on lisännyt lainsäädännön monimutkaisuutta ja vähentänyt eläketurvan selkeyttä. Näin ollen eläketurvan yhdenvertaisen toteutumisen tarkastelu on haasteellista.

Suojasäännösten käyttämisestä ja käyttämisen perusteluista ei ole tehty systemaattista tutkimusta. Muun muassa yleinen keskustelu suurten ikäluokkien paremmasta kohtelusta kertoo siitä, että sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus on mielenkiintoa herättävä kysymys. Onkin aiheellista tutkia, mitä ikäluokkia työntekijäin eläkeläisissä (TEL) on eri aikoina suojattu ja millä perusteilla.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia kuinka paljon ja millaisia suojasäännöksiä TEL:ssä on käytetty, keitä on suojattu ja millä tavoin suojauksia on perusteltu hallituksen esityksissä ja valiokuntamietinnöissä.

Tutkimuksen teoreettiseksi taustaksi on valittu kolme näkökulmaa. Ensinnäkin TEL:n muutosten voidaan ajatella heijastavan hyvinvointivaltion yleistä kehitystä hyvinvointivaltion rakentamisen ja laajentamisen vaiheesta laman kautta etujen heikennyksiin. Tutkimuksessa tarkastellaan eroavatko hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella tehdyt suojasäännökset supistamisen kaudella tehdyistä suojauksista. Toisena näkökulmana on

sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Tutkimuksessa tarkastellaan, mihin ikäkohortteihin suojaukset kohdistuvat, kuinka lähellä suojatut ovat etuuksien saamista ja onko suojasäännöksillä turvattu erityisesti ns. suurten ikäluokkien etuuksia. Lisäksi tarkastellaan, onko sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta arvioitu lakimuutosten yhteydessä. Kolmanneksi TEL:ssä säädetyt ansioperusteiset eläke-etuudet kuuluvat perustuslaissa säädetyin perustoimeentulon turvan piiriin kansaneläkkeen tasoon saakka ja omaisuuden suojan piiriin. Tällöin on TEL:n muutosten yhteydessä pitänyt ottaa huomioon, etteivät muutokset loukkaa perustoimeentulon turvaa ja omaisuuden suojaa. Tutkimuksessa tarkastellaan, onko suojasäännöksiä säätämisen yhteydessä arvioitu perustuslain perustoimeentulon turvan ja omaisuuden suojan toteutumista. Suojasäännökset ovat yksi keino turvata omaisuuden ja luottamuksen suoja. Tutkimuksessa etsitään vastaus siihen, onko suojasäännösten käyttämistä TEL:n muutoksissa perusteltu omaisuuden ja luottamuksen suojan säilyttämiseksi vai onko käyttämiselle esitetty muita perusteluja.

Tutkimuksen aineisto sisältää TEL:iin tehdyt lakimuutokset vuosina 1961–2006. Tämän lisäksi tutkimusaineisto käsittää suojasäännöksiä sisältävien lakimuutosten hallituksen esitykset, valiokuntien mietinnöt ja valiokuntien lausunnot. Lakimuutoksia tehtiin tuona ajanjaksona yhteensä 151. Tutkimusmenetelmänä käytetään kvalitatiivista menetelmää, sisällön erittelyä, jossa aineisto luokitellaan tutkimuskysymysten ja niitä tarkentavien kysymysten perusteella kvantitatiivisesti. Tutkimustulokset on esitetty taulukkoina ja kuvioina kvantitatiivisen luokittelun pohjalta.

Tutkimuksen toisessa luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen tausta: hyvinvointivaltion kehitysvaiheet, sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja perustoimeentulon ja omaisuuden suoja. Kolmannessa luvussa tarkastellaan tutkimuskysymyksiä ja tutkimusasetelmaa ja neljännessä luvussa esitellään tutkimustulokset. Viidennessä luvussa on tutkimuksen yhteenveto.



## **2 ELÄKETURVA HYVINVOINTIVALTION KEHITYKSEN, SUKUPOLVIEN VÄLISEN OIKEUDENMUKAISUUDEN JA PERUSTUSLAIN SUOJAN NÄKÖKULMASTA**

### **2.1 HYVINVOINTIVALTION KEHITYSVAIHEET**

Tutkimuksen yhdeksi teoreettiseksi viitekehikseksi on valittu hyvinvointivaltion kehittymistä koskeva teoria, koska se liittyy kiinteästi eläkejärjestelmien kehittymiseen. Seuraavassa tarkastellaan ensin hyvinvointivaltion kehittymistä ja laajenemista kultaisella kaudella ja sen jälkeistä supistamisen ja uudelleenarvioinnin aikaa. Supistamisen ja uudelleenarvioinnin aikaan liittyy teorioita siitä, miten helppoa on toteuttaa heikennyksiä eri järjestelmissä, millaisia erilaisia heikennysmenetelmiä on ja miten heikennyksiä voidaan tunnistaa. Sitten käsitellään hyvinvointivaltion laajenemisen ja supistamisen aikana sosiaaliturvaan tehtyjä muutoksia Suomessa. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan eläketurvan kehitystä ja Suomen eläkejärjestelmän kehitysvaiheita.

#### *2.1.1 Hyvinvointivaltion kehitys teoreettisen tarkastelun valossa*

Läntisissä demokratioissa hyvinvointivaltioiden kehityskaari voidaan jakaa pääpiirteissään neljään kauteen. Hyvinvointivaltioita perustettiin 1800-luvun lopulta toisen maailmansodan alkamiseen saakka (esim. Raunio 1999, 16,19; Palier 2000, 4; Pentikäinen 1997, 11). Toisen maailmansodan jälkeen (erityisesti 1960- ja 1970-luvulla) seurasi hyvinvointivaltioiden laajenemisen aika eli kultainen kausi (esim. Arza & Kohli 2008; Julkunen 2001, 37; Kangas 2006, 364; Paavonen 2006, 15; Palier 2000,4). Tuolloin esimerkiksi Suomessa perustettiin työntekijöiden ansiosidonnainen eläkejärjestelmä. 1980-luvulla siirryttiin rajoittamaan hyvinvointivaltioiden kasvua ja viimein 1980-luvun lopulta alkaen hyvinvointivaltioita ryhdyttiin supistamaan (esim. Cox 1998,1; Harrinvirta 2000; Bonoli & Palier 2000, 333). Kultaisen kauden päättyminen on sijoitettu myös jo 1970-luvulle, jolloin hyvinvointivaltiota tukeva ajattelutapa, kuten tasa-arvotavoite, ei ollut enää niin vahva kuin aikaisemmin hyvinvointivaltioita rakennettaessa (Streeck & Thelen 2005, 3; Kangas 2006, 364).

Toisen maailmansodan jälkeen hallitusten tavoitteena oli Keynesin taloudellisen politiikan mukaisesti taata täystyöllisyys (Streeck & Thelen 2005, 2-3). Teollistuminen ja talouden kasvu mahdollistivat hyvinvointivaltioiden laajenemisen, kun valtio kykeni nostamaan tulojaan ilman veronkorotuksia (Bonoli 2000, 36). Hyvinvointivaltion laaje-

nemistä koskevat tutkimukset ovat keskittyneet kahteen keskeiseen kysymykseen: 1) miksi hyvinvointivaltiot ovat kehittyneet ja 2) miksi ne ovat kehittyneet eri tavalla eri maissa (Bonoli 2000, 30). Näiden pohjalta on kehittynyt teorioita, jotka voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: 1) teollistumisen lähestymistapa, 2) politiikan merkitystä korostava lähestymistapa ja 3) uusinstitutionaalinen lähestymistapa (Bonoli 2000, 30; Julkunen 2000, 17; Pierson 1996, 147).

Teollistumisen lähestymistavassa hyvinvointivaltiota pidetään taloudellisen kasvun sivutuotteena, jossa sosiaalipolitiikkaa tarvitaan vastaamaan teollistumisen tarpeisiin (Wilensky 1975). Tämä oli ensimmäinen teoria, jolla selitettiin hyvinvointivaltion kehittymistä. Monet tutkimustulokset osoittivat, että taloudellisen kehityksen ja sosiaalimenojen välillä oli yhteys: mitä suurempi BKT, sitä suurempi sosiaalimenojen osuus valtion taloudessa (esim. Kangas 1991, 4). Myös hyvät etuudet ovat olleet yhteydessä suuriin sosiaalimenoihin (Kangas 1991, 51–52). Kuitenkin poikkeamia löytyy, esim. USA. Yhtä rikkaat maat erosivat toisistaan sosiaalimenojen osuudessa, jolloin selitystä tuli hakea muualta. Poliitiikan merkitystä painottava teoria pitää työväenliikkeen ja vasemmistopuolueiden voimaa määräävänä tekijänä hyvinvointivaltion kehitymisessä. Mitä suurempi valta vasemmistolla on, sitä laajemmaksi hyvinvointivaltio kehittyy. Useat empiiriset tutkimukset ovat tukeneet tätä teoriaa (Korpi 1983; 2006). Uusinstitutionaalinen lähestymistapa pitää hyvinvointivaltion kehityksen avaintekijänä valtion instituutioita. Ne valtiot, joissa on aikaisessa vaiheessa kehitetty vahva valtion järjestelmä, ovat korkean sosiaaliturvan tuottajia ja voimassa olevalla sosiaalipolitiikalla on huomattava merkitys tulevaan kehitykseen. Toisaalta maissa, joissa poliittiset instituutiot<sup>1</sup> sallivat vähemmistöille huomattavan valta-aseman, ei laaja hyvinvointivaltio todennäköisesti kehity. (Bonoli 2000, 30–31; Julkunen 2001, 17–18; Pierson 1996.)

---

<sup>1</sup> Bonolin (2000, 39) mukaan instituutiolla tarkoitetaan yleensä laajan määritelmän mukaan virallisia ja epävirallisia menettelytapoja, rutiineja, normeja ja yleistä käytäntöä, mitkä sisältyvät hallintojärjestelmän tai poliittisen talouden organisaation rakenteeseen. Streeckin mukaan (Streeck & Thelen 2005, 9) instituutiot voidaan määritellä yhteiskuntajärjestyksen rakennuspalikaksi. Ne edustavat sosiaalisesti hyväksytyjä, kollektiivisesti vahvistettuja odotuksia tiettyjen luokkien toimijoiden käyttäytymisestä tai tiettyjen toimintojen suorittamiselle. Tyypillisesti ne sisältävät vastavuoroisesti toisiinsa liittyvät toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet, erottaen sopivan ja epäsopivan, oikean ja väärän, mahdollisen ja mahdottoman toiminnan ja siten organisoiden käyttäytymisen ennustettavan ja luotettavan mallin.

Toisen maailmansodan jälkeisen kasvukauden jälkeen 1970-luvun lopusta alkaen tultiin tietoisiksi hyvinvointivaltion rajoista (Pierson 1996, 143). 1990-luvulta lähtien hyvinvointivaltioissa on eletty suurten muutosten aikaa: hyvinvointivaltioita on muutettu oleellisesti ja sosiaaliturvassa on siirrytty pois solidaarisuuden periaatteista enemmän ansioperiaatteeseen (Cox 1998, 13). Lähes kaikissa teollistuneissa länsimaissa on tehty eläkeuudistuksia 1990-luvulta alkaen ja uudistusten määrä on lisääntynyt 2000-luvulle siirryttäessä (esim. Arza & Kohli 2008). Taloudelliset paineet väestön ikääntyessä ja työikäisen väestön määrän pienentyessä aiheuttavat haasteita eläkejärjestelmien rahoitukselle, erityisesti kun rahoitus perustuu pitkälti jakojärjestelmään<sup>2</sup>. Rahoitusongelmaa voimistaa vielä talouden kansainvälistyminen ja EMU-kriteerit. (Bonoli 2000, 1-8.)

Useissa maissa onkin pyritty rajoittamaan sosiaalimenojen kasvua eri tavoin. Sosiaalimenojen kasvua voidaan hillitä etuuksia heikentämällä. Menoihin vaikuttaa pääasiassa kolme tekijää: 1) turvan kattavuus eli etuuden piiriin kuuluvat tai maksettujen etuuksien lukumäärä, 2) maksuajan pituus, 3) etuuksien taso (Jokelainen 1994, 13). Menoja voidaan vähentää kaventamalla turvan kattavuutta (esim. korottamalla eläkeikää), lisäämällä ehtoja etuuden saavuttamiseksi ja muuttamalla etuuksien määräytymisperusteita tai rakennetta esimerkiksi työssäkäyntiä suosivaksi. Menojen vähentäminen lyhentämällä maksuajan pituutta voidaan toteuttaa esimerkiksi rajaamalla etuuden piiriin siirtymistä, lyhentämällä etuuden maksamisaikaa tai pidentämällä omavastuu-aikaa. Etuuden reaali-tasoa voidaan laskea alentamalla etuuden määrää, laskemalla etuuden tasoa tai jättämällä indeksikorotukset tekemättä, muuttamalla etuuksien laskentatapaa (esim. eläkepalkan laskusääntöä, eläkkeiden karttumissääntöä), lisäämällä tarveharkintaa, alentamalla kompensatiotasoa tai muuttamalla etuuden kokoonpanoa (esim. lapsikorotuksen poistaminen eläkkeissä). (Kosunen 1997; Lehtonen & Aho 2000.)

Hyvinvointivaltion laajeneminen kustannettiin suurella taloudellisella kasvulla. Supistamisen aikana talouden kasvu on hidasta, jolloin heikennyksiä tehtäessä syntyy myös häviöjä (esim. Bonoli 2000, 8). Hyvinvointivaltion supistamisella tarkoitetaan politiikan muutosta, joka johtuu etuuksien tason heikkenemisestä, kattavuuden vähenemisestä ja tulonsiirtojärjestelmien heikkenemisestä (Bonoli 2000, 35). Heikentämisen seurauk-

---

<sup>2</sup> Vuotuiset eläkemenot kustannetaan perittävillä maksuilla, jotka perustuvat työtä tekevien palkkoihin.

sena uudelleenjako sosiaalipolitiikassa vähenee, jolloin toisten asema paranee ja toisten heikkenee. Piersonin (1994) mukaan hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella toimijat etsivät kiitosta hyvinvointia lisäävistä päätöksistä ja supistamisen kaudella päättäjät yrittävät välttää moitteet etujen huonontamisista siirtämällä syyn muiden harteille (Kangas 2006, 206). Etujen heikennyksien läpiviemistä vaikeuttavat seuraavat seikat: 1) ne ovat epäsuosittuja ja niitä vastustetaan, 2) veto-oikeudet, 3) vakuutusmaksuperiaate, 4) ryhmäkohtaiset edut ja 5) polkuriippuvuus (Bonoli 2000; Julkunen 2001, 24–25; Kangas 2002; 2006; Palier 2000).

Hallitukset eivät tee mielellään epäsuosittuja päätöksiä vaalirangaistuksen pelossa. Esimerkiksi eläkeläiset ovat vahva painostusryhmä, jota leikkauksia suunnittelevan hallituksen on kuunneltava (Kangas 2006). Veto-oikeuksien määrä vaikuttaa hallitusten kyvykkyyteen saada aikaan muutoksia. Mitä enemmän on veto-oikeuksia, sitä vähemmän hallituksilla on vaikutusvaltaa politiikan tuloksiin. Sellaisia järjestelmiä, joissa yhteiskunnallisilla toimijoilla (esim. ammattijärjestöt) on erilaisia muutosten läpivientiä estäviä veto-oikeuksia, on vaikeampi muuttaa kuin kokonaan julkisesti hallinnoitua sosiaaliturvajärjestelmää (Bonoli & Palier 2000). Vakuutusmaksuperusteisia järjestelmiä on vaikeampi muuttaa kuin verorahoitteisia järjestelmiä (esim. Marklund 1998), koska vakuutusmaksuihin liittyy vahva vaatimusoikeus toisin kuin veroilla rahoitettuihin etuuksiin. Lisäksi useissa maissa kollektiivisiin työmarkkinavakuutuksiin ja yksilöllisiin vakuutuksiin maksetut sovitut edut turvataan perustuslain omaisuuden suojalla (esim. työeläkkeet Suomessa). Ryhmäkohtaisten etujen heikennyksiä vastustetaan enemmän kuin epäselvempiä kaikille kohdistettuja universaaleja etuja. ”Kaikkein vaikeimmin muutettavissa ovat ammattiryhmäkohtaiset edut, jotka kattavat riittävän suuren ja vaikutusvaltaisen ryhmän, joka on kuitenkin niin pieni, että se voi pienuuteensa vedoten kiistää omien vaateidensa kansantaloudelliset vaikutukset” (Kangas 2002, 252–253). Palierin (2000, 8) mukaan tärkeiden muutosten toteuttamista hyvinvointivaltiossa estää erityisesti kaksi institutionaalista piirrettä: vakuutusmaksuperiaate ja ammattiliittojen mukanaolo hallinnossa. Heikennyksiä on helpoin tehdä laajoihin ja kattaviin järjestelmiin ja toisaalta hyvin hajanaisiin järjestelmiin. Molemmissa vastustus heikennyksiä kohtaan on vähäistä. (Bonoli 2000; Julkunen 2001; Kangas 2002; Palier 2000.)

Polkuriippuvuus korostaa järjestelmien jatkuvuutta ja niiden vastahakoisuutta muutoksille. Voimassa olevat järjestelmät vaikuttavat muutoksiin ja hallitusten kyvykkyyteen saada aikaan muutoksia. Esimerkiksi Pierson (1994) korosti hyvinvointivaltion pysy-

vyyttä verratessaan Thatcherin ja Reaganin tavoitteita ja toteutuneita tuloksia. Piersonin (1994) mukaan muutosten vastustuskyky johtui vanhojen sitoumusten voimasta, hyvinvointivaltion kannattajien poliittisesta vaikutusvallasta ja instituutioiden järjestämisen hitaudesta. Kerran valittua menettelyä on kallista muuttaa, esimerkiksi siirtyminen eläkejärjestelmässä jakojärjestelmästä täysin rahastoivaan järjestelmään aiheuttaisi kaksinkertaisen maksutaakan työssäkäyville: he joutuisivat kustantamaan eläkeläisten eläkkeet ja rahoittamaan lisäksi omat tulevat eläkkeensä (Pierson 1996, 176, ks. myös Bonoli 2000; Julkunen 2001; Palier 2000).

Hyvinvointivaltion supistamisen aika heijastui myös tutkimukseen. 1990-luvun alkupuolella tutkittiin hyvinvointivaltiomalleja ja 1990-luvun loppupuolelta alkaen on tutkittu hyvinvointivaltioon tehtyjä leikkauksia ja leikkausmenetelmiä (Kangas 2002). Hyvinvointivaltion laajenemisen teoria ei sovellu hyvin hyvinvointivaltion supistamisen analysoimiseen (Pierson 1994; 1996, 156).

Hyvinvointivaltion heikennyksien tutkimiseen on esitetty erilaisia teorioita, joiden avulla muutokset on mahdollista huomata, erityisesti kun otetaan huomioon pitempi aikaväli. Heikennyksien tunnistamista vaikeuttaa se, että ne tehdään usein vaalirangaistuksen pelossa siten, että niitä on vaikea tunnistaa. Hallin (1993) mukaan heikennyksiä voidaan tutkia kolmen tyyppisinä politiikan muutoksina. Ensimmäisen asteen muutoksissa politiikan perusinstrumenttien tasoja tai puitteita muutetaan, mutta järjestelmän tavoitteet ja instrumentit pysyvät ennallaan. Tämä tarkoittaa tasoleikkauksia etuuksiin. Toisen asteen muutoksissa politiikan instrumentit muuttuvat ja niiden puitteet muuttuvat, mutta politiikan tavoitteet pysyvät ennallaan. Näitä muutoksia ovat esimerkiksi eläkkeiden tavoitetasoa ja karttuma-aikoja koskevat muutokset. Kolmannen asteen muutokset toteuttavat kaksi ensimmäistä muutosta ja lisäksi politiikan tavoitteet muuttuvat. Ykkös- ja kakkostason muutokset ovat polkuriippuvia, mutta ne voivat johtaa kolmannen asteen muutoksiin, joissa myös järjestelmän tavoitteet muuttuvat. Hallin luokittelulla voidaan analysoida muutoksia muutenkin kuin määrällisesti. (Hall 1993; Kangas 2006; Palier 2000.)

Piersonin (1994) mukaan heikennyksiä voidaan tutkia kolmen perussäännön avulla: 1) lyhyen ja pitkän aikavälin huomioiminen, 2) järjestelmän rakenteen ja menorakenteen huomioiminen, 3) heikennyksiä voi tapahtua myös muulla tavalla kuin muuttamalla etuusjärjestelmiä. Lyhyen ja pitkän aikavälin huomioimista ovat esimerkiksi indeksisäännöt ja etuuden heikennykset siten, että ne koskevat vain uusia etuuden saajia (esim. suojasäännökset eläkkeissä). Järjestelmän rakenne otetaan huomioon heikennyksiä tut-

kittaessa siten, tapahtuuko järjestelmässä siirtymistä residuaaliseen malliin. Menorakenteen huomioimisessa sosiaalimenotrendit eivät kerro tarpeeksi rakenteellisista muutoksista. Sosiaalimenot kuvaavat hyvinvointivaltion kokoa mutta eivät kerro esimerkiksi valtion integroitumisesta markkinoille. Lisäksi heikennyksiä voivat olla myös lainsäädännölliset muutokset, joilla rajoitetaan tulevaisuudessa tehtäviä menopäätöksiä. (Kosunen 1997.)

Streeck & Thelen (2005) ehdottavat, että muutosten havaitsemisessa tulisi erottaa yhtäältä muutoksen prosessit (vähittäinen tai yhtäkkinen) ja toisaalta muutoksen tulokset (jatkuvuus tai epäjatkuvuus). Tällöin voidaan erottaa neljä institutionaalista muutosta: 1) sopeutuminen ja paluu entiseen, 2) selviytyminen ja paluu entiseen, 3) vähittäinen muutos, 4) murros ja korvaaminen uudella. Muutokset tapahtuvat usein vähittäisinä muutoksina ja ne ovat monesti sisältäpäin aiheutuvia, jopa instituution itsensä aiheuttamia. Vähittäinen muutos, joka johtaa lopulta merkittävään muutokseen, voidaan toteuttaa viidellä eri tavalla: korvaamalla, pinoamalla, ajalehtimisellä, muuntautumisella ja loppumisella. Korvaamisessa aikaisemmin sivuosassa ollut järjestely korvaa vähitellen vallitsevan pääasiallisen järjestelyn. Esimerkki pinoamisesta on julkisen eläkejärjestelmän päälle rakennettu yksityinen eläkejärjestelmä, jossa yksityisen eläkejärjestelmän suurempi kasvu voi aiheuttaa perustavanlaatuisen muutoksen siirtämällä poliittista kannatusta pois julkisesta järjestelmästä. Ajalehtimisessä järjestelmiin ei tehdä ympäristön muutoksen edellyttämiä muutoksia, jolloin sosiaaliturva ei vastaa olemassa oleviin riskeihin ja sen merkitys pienenee. Esimerkiksi yksityinen järjestely voi pikkuhiljaa korvata jälkeenjäävän julkisen järjestelyn. Muuntautumisessa olemassa olevat instituutiot sopeutetaan palvelemaan uusia päämääriä. Loppumisessa järjestelmä vähitellen lopetetaan, esimerkiksi Suomessa lopetettiin työttömyyseläkejärjestelmä vuonna 2005 voimaantulleessa eläkeuudistuksessa. (Streeck & Thelen 2005.)

Heikennyksiä on voitu toteuttaa siten, etteivät kansalaiset huomaa tai tunnista muutosta. Lisäksi heikennysten tekemistä on helpottanut se, että heikennykset on nähty edellytyksenä olemassa olevan hyvinvointivaltion säilyttämiselle uusissa taloudellisissa oloissa (Heikkilä 1997, 30). Coxin (1998) mukaan sosiaaliturvaa koskevat systeemimuutokset tapahtuvat pieninä peräkkäisinä muutoksina (Streeck & Thelen 2005: vähittäinen muutos). Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on toteutettu pitkään tällaisia karsintoja, jotka ovat johtaneet koko hyvinvointivaltion muutokseen. Pierson (1994) nimeää neljä heikentämismenetelmää, joita hallitus voi käyttää: 1) kompensatio, 2) isovanhempi-periaate, 3)

sumennustaktiikka ja 4) hajota ja hallitse –periaate. Kompensaatiolla voidaan heikentynyt etuus korvata jollain muulla etuudella ja samalla ostaa keskeisten toimijoiden tuki. Isovanhempi-periaatteella heikennykset kohdistetaan tuleviin etuuksiin ja voimassa olevat etuudet säilyvät. Suojasäännöksen käyttö eläkejärjestelmässä on yksi esimerkki tämän periaatteen soveltamisesta. Sumennustaktiikalla heikennykset esitetään monimutkaisesti ja kaikkia vaikutuksia ei kerrota. Tällöin ihmisten on vaikea hahmottaa uudistusten vaikutuksia. Esimerkiksi Suomessa eläkejärjestelmän indeksiturvaa heikentäviin muutoksiin on sovellettu sumennustaktiikkaa - muutoksen vaikutukset ovat selvinneet ihmisille vasta pitkällä aikavälillä - sama pätee elinaikakertoimen käyttöönottoon. Hajota ja hallitse –periaatetta sovellettaessa etuuskien saajat asetetaan vastakkain siten, että osa hyötyy muutoksesta ja osa häviää ja muutoksen vastustajien joukko jää pienemmäksi. (Bonoli 2000, 49–50; Julkunen 2001; Kangas 2006, 206–208; Lehtonen & Aho 2000; Palier 2000, 5-8; Pierson 1994, 19–24.)

Mielipidemittauksissa universaaleilla järjestelmillä on suurin kannatus (esim. Forma 1996,12). Kuitenkin suurta kannatusta nauttivat järjestelmät ovat olleet herkästi muutettavissa (Kangas 2002). Esimerkiksi Suomessa heikennykset ovat kohdistuneet enemmän universaaleihin etuuksiin kuin selektiivisiin, vähemmän kannatettuihin etuuksiin (esim. Timonen 2003). Pohjoismaissa etuuksia heikennettiin Marklundin (1988) mukaan viidellä tavalla: 1) muutettiin indeksisääntöjä, 2) tehtiin eduista tulosidonnaisia, 3) korotettiin asiakasmaksuja tai vähennettiin julkista tukea, 4) jäädytettiin etuuskien maksatus tai korotukset, 5) laskettiin korvausprosentteja tai pidennettiin omavastuu-aikaa. (Kosunen 1997; Marklund 1988, 44–51.)

### *2.1.2 Hyvinvointivaltion kehityksestä Suomessa*

Hyvinvointivaltion rakentaminen on edennyt Suomessa jaksoittain. Se on ollut läheisessä yhteydessä taloudelliseen kehitykseen sekä politiikassa ja työmarkkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Suomessa hyvinvointivaltion kehitys alkoi myöhemmin kuin muissa Pohjoismaissa, mutta kehitys oli nopeaa (Kangas 2006). Sosiaalipolitiikan kehitystä kuvataan usein siirtymänä residuaalisesta institutionaaliseen malliin. Suomessa siirtymän merkkejä residuaalisesta mallista institutionaaliseen malliin oli havaittavissa ennen toista maailmansotaa. Varsinaisen institutionaalisen hyvinvointivaltion rakentaminen ajoittuu toisen maailmansodan jälkeisiin vuosikymmeniin. Tuolloin asenne sosiaalipolitiikkaan muuttui ja sen nähtiin jopa kiihdyttävän talouskasvua, kun taas alkuaikoina sitä pidettiin taloudellisena rasitteena. (Hellsten 1993; Raunio 1999.) Sosiaalipolitiikan ta-

voitteeksi tuli hyvinvoinnin edistäminen kaikille kansalaisille (Kangas 2006; Paavonen 2006).

Ensimmäinen hyvinvointivaltion rakennuskausi ajoittui vuosiin 1945–49, mitä seurasi hitaan kasvun kausi vuosina 1950–60. Toinen rakentamisen kausi ajoittui vuosiin 1961–76. Tuolloin sosiaaliturvaa laajennettiin uusiin väestöryhmiin ja uusiin riskeihin. Lisäksi kollektiiviset järjestelyt tulivat koskemaan myös perusturvan ylittävää osaa. Työntekijän eläkelaki (TEL) säädettiin toisella rakennuskaudella, jolloin yksityisen sektorin työntekijät pääsivät ansiosidonnaisen eläketurvan piiriin. Toinen hitaan kasvun kausi ajoittui vuosiin 1977–81 ja kolmas rakennuskausi vuosiin 1982–91. Suomi saavutti pohjoismaisen hyvinvointivaltion tason 1980-luvun lopulla. Tuolloin kaikkia kansalaisia koskivat vähimmäistoimeentulon takaavat järjestelmät sairauden, vanhuuden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden varalta. (Hellsten 1993; Raunio 1999, 185–195.)

Suomessa alkoi 1980-luvulla keskustelu hyvinvointivaltion kriisistä. Keskustelu liittyi sosiaaliturvan rahoitukseen ja muutoksiin työmarkkinoilla ja toisaalta hyvinvointivaltion sekä kansalaisten välisiin suhteisiin (byrokratian ongelmat, vaatimukset itsemääräämisestä ja tarve määrittellä sosiaalinen uudelleen). Hyvinvointivaltio joutui uudelleenarvioinnin kohteeksi 1990-luvun laman myötä. Keskustelun kohteena oli silloin sosiaaliturvan rahoitus. Hyvinvointivaltio nähtiin julkistaloudellisena ongelmana. Miltei kaikki olivat sitä mieltä, että 1990-luvulla hyvinvointivaltion laajenemisen kausi oli ohi. Julkunen (2001) toteaaakin että: ”1990-luvulla pysäytettiin noin 30 vuoden kestänyt hyvinvointivaltion kasvun ja laajentamisen aika. Sama käänne oli toteutettu monissa länsimaissa jo 1980-luvulla.” (Hellsten 1993; Julkunen 2001; Raunio 1999.)

Suomalaista sosiaaliturvaa heikennettiin merkittävästi 1990-luvulla. Samalla pienennettiin sosiaalimenojen kasvua (Heikkilä 1997; Kangas 2002). Vuosina 1992–1998 heikennykset kohdistuivat sairaisiin, työttömiin, lapsiperheisiin, eläkeläisiin, köyhiin (pienituloisiin sosiaaliturvan varassa eläviin) ja nuoriin. Poliittisesti suurien ja vaikutusvaltaisten ryhmien, kuten eläkkeensaajien etuuksia heikennettiin myöhemmin kuin esim. sairausvakuutusetuuksia, asumistukea ja työttömyysturvaa. Heikennysten suuruutta vähäteltiin joissakin tapauksissa soveltamalla sumentamistaktiikkaa ja heikennyksiä siirrettiin tuleville sukupolville soveltamalla isovanhempi-periaatetta. Esimerkiksi indeksisääntöjen muuttamisella saatiin aikaan suuria kustannussäästöjä pienin välittömin vaikutuksin. Indeksileikkaus vaikutti eniten niihin henkilöihin, joille etuus oli ensisijainen tulonlähde (esim. eläkkeet, pitkäaikaissairaat). Heikennyksissä on vältelty maksussa



olevien etuuskien tasojen alentamista eikä heikennyksiä ole myöskään kohdistettu maksussa oleviin eläkkeisiin. Eläkejärjestelmässä keinona on käytetty erityisesti suojasäännöksiä. Näin maksussa olevat etuudet ovat pysyneet ennallaan ja heikennykset ovat koskeneet tulevia eläkkeensaajia ja ne ovat tulleet voimaan asteittain siirtymäajan kuluessa. (Julkunen 2001, 151–153; Kangas 2002; Kosunen 1997; Lehtonen & Aho 2000; Marklund 1988.)

Suomessa tehtiin 1990-luvun laman aikana selvimmät muutokset kaikkein kannatetuimpiin universaaleihin järjestelmiin. Vähemmän kannatettuihin järjestelmiin tehtiin puolestaan vähemmän muutoksia. Laman alussa heikennykset kohdistuivat etuuskien tasoon ja myöhemmin kiristettiin etuuskien saantiehtoja. Etuuskien korotuksia viivytämällä saatiin säästöjä kustannuksiin inflaation verran. Jäädymistä käytettiin puolestaan asumistuen ja perhepolitiikan etuuskien heikentämisissä. Asiaksmaksujen korotuksia ja julkisen tuen vähentämistä käytettiin erityisesti sairaanhoidon korvaamiseen ja terveystalveluihin, joissa asiakkaiden omavastuita nostettiin ja korvaavuutta laskettiin. Omavastuuajan pidentämistä käytettiin sairausvakuusetuuskien heikentämiseen ja se kohdistui vain osaan väestöstä (hajota ja hallitse -periaate). Lisäksi nostettiin ikärajoja ja rajattiin kansaneläkkeen saajajoukkoa voimakkaasti. Tulonsiirtoja kohdistettiin tarkemmin lisäämällä tarveharkintaa, ansiosidonnaisuutta ja etuuskien verollisuutta. Yksityistämistä ja yksilö- ja perhevastuuta lisättiin ja kannustettiin työmarkkinoille. Muutokset suunniteltiin ja toteutettiin toisistaan erillään, pala palalta (Streeck & Thelen 2005: vähittäinen muutos). (Julkunen 2001, 151–153; Kangas 2002; Kosunen 1997; Lehtonen & Aho 2000; Marklund 1988.)

Suurin osa Suomessa toteutetuista sosiaaliturvan muutoksista on ollut Hallin luokittelulla ensimmäisen asteen muutoksia. Toisen asteen muutoksista on esimerkki eläkepalkan laskusäännön muuttaminen työeläkkeissä. Esimerkkejä kolmannen asteen systeemimuutoksista ovat kansaneläkkeen pohjaosan poistaminen kaikilta eläkeläisiltä ja sairausvakuutuksen peruspäivärahan poistaminen. Suomessa sosiaaliturvan uudistukset on johdettu ylhäältä ja esimerkiksi eläkeuudistuksissa ei ole kuultu eläkeläisiä. Edellä esitetyn teorian mukaisesti ammattiryhmäkohtaiset, vakuutusmaksuihin perustuvat järjestelmät, jotka eivät ole julkisesti hallinnoituja ovat vaikeuttaneet heikennysten tekemistä. Esimerkiksi hallitus ei kyennyt muuttamaan työttömyysvakuutuksen ansiopäivärahaa. Samoin eduskunnan rooli on jäänyt vähäiseksi työeläkejärjestelmän uudistuksissa. Tätä selittää työmarkkinajärjestöjen merkittävä rooli työeläkejärjestelmässä ja järjestelmän

hajautettu hallinto. Toteutetut muutokset eivät olleet radikaaleja, sillä etuuksien alkupe-  
räinen rakenne ja etuusjärjestelmien tavoitteet säilyivät varsin muuttumattomia, vaikka  
muutosta on havaittavissa (Kosunen 1997; Timonen 2003). Kuitenkin Lehtonen & Aho  
(2000) ovat sitä mieltä, että suomalainen hyvinvointivaltio muuttui merkittävästi hei-  
kennyksien seurauksena<sup>3</sup>. (Kangas 2002, 2006; Kosunen 1997; Lehtonen & Aho 2000.)

Suomessa 1990-luvun lamaa ei pidetä ainoana syynä sosiaaliturvaa koskeviin heiken-  
nyksiin. Talouselämän vaikuttajat pyrkivät muuttamaan sosiaalipolitiikka jo aikaisem-  
min markkinaehtoisempaan suuntaan (Julkunen 2001, 63; Kosonen 1989). Lama antoi  
kuitenkin syyn ja helpotti sosiaaliturvan heikennyksien tekemistä ja sosiaalipolitiikan  
uudelleensuuntaamista markkinaehtoiseen suuntaan. Heikennyksiä perusteltiin sillä, että  
ne mahdollistivat hyvinvointivaltion säilyttämisen (Heikkilä 1997). Myös lehdistössä

---

<sup>3</sup> Lehtonen & Aho (2000, 110) luettelevat viisi muutosta, jotka kertovat merkittävästä muutoksesta: ”1) Hyvinvointivaltion rahoitusvastuun jakosuhteet muuttuivat rakenteellisesti. Rahoitusvastuuta siirrettiin työnantajilta työntekijöille. Rahoituksen asiakas-, yksilö- ja perhevastuu kasvoivat. 2) Vakuutusperustaisen ja tarveharkintaisen sosiaaliturvan suhteet muuttuivat radikaalisti. Vakuutusperustainen turva on yhä useammin vaatinut täydennykseksen toimeentulotukea, ja tarveharkintaisten etuuksien saajien osuus on olennaisesti kasvanut. Lisäksi virallisen sosiaaliturvan ja epävirallisen ruoka-avun suhteet ovat institu-  
tionalisoituneet tavalla, joka ei ole ollut pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolla ominainen (Iivari ja Karjalainen 1999; Karjalainen 1998, 445). 3) Työttömyysturva muuttui perusteellisesti. Työmarkkinatuen käyt-  
töönotto ja sen ammattikouluttamattomiin nuoriin liitetyt ehdot merkitsivät selvää rakenteellista muutosta työttömyysturvassa. Uudistus myös epäsi työttömyyseläkkeelle pääsyn työmarkkinatuella pudonneilta  
ennen määrääkää pudonneilta. Työttömyyspäivärahojen työllisyys ehdon kiristäminen vähensi selvästi työttömien mahdollisuutta hankkia tai uudistaa ansiopäiväraha-oikeus. 4) Aktiivisessa työvoimapolitiikassa siirryttiin työllistämisvelvoitteesta ”työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseen” työttömien aktivoin-  
tiin ja ”tukiriippuvuuden vähentämiseen” tuen saantiehtoja kiristämällä oli selkeä politiikan - ja tässä mielessä myös rakenteellinen – suunnanmuutos. 5) Sosiaaliturvan jakoperiaatteet muuttuivat yhtäältä  
ansioerusteisuutta ja toisaalta tulo- ja tarveharkintaa korostavaan suuntaan, ja universaaleja etuuksia ja oikeuksia lakkautettiin (sairausvakuutuksen minimipäiväraha, kansaneläkkeen perusosa, työllistämisvel-  
voite, ammattikouluttamattomien nuorten työmarkkinatuki, ansiopäivärahalla pudonneiden ikäänntyvien työttömyyseläkeoikeus).” (Edellä viitataan teoksiin: Iivari, Juhani & Karjalainen, Jouko (1999) Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. Stakes, Raportteja 235, Helsinki.

Karjalainen, Jouko (1998) Toimeentulotuki normijärjestelmänä. Yhteiskuntapolitiikka 63(5-6), 445-452.)

kirjoitettiin sosiaaliturvan rahoituksen kestävyys haasteesta ja toisaalta sosiaaliturvan väärinkäytöksistä, mikä edisti muutosten läpimenoa (Julkunen 2000, 86–87). Väärinkäytöksiä oli tehdyn tutkimuksen (esim. Hellsten & Uusitalo 1999) mukaan kuitenkin yllättävän vähän.

Suomalaiset kannattavat edelleen uudelleenjakavaa, verovaroin rahoitettua ja julkisen sektorin tuottamiin palveluihin perustuvaa sosiaalipolitiikka, vaikka yksityisen turvan käyttö on lisääntynyt ja tuloerot ovat kasvaneet (Forma 2007; Kallio 2010). Forman (2007) mukaan kansalaiset ovat valmiita myös lisäämään yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluita ja uskovat niiden tehokkuuteen. Enemmistö kansalaisista valitsee mieluummin verojen korottamisen kuin sosiaaliturvan alentamisen. Lisäksi enemmistö suomalaisista on sitä mieltä, ettei köyhyys ole henkilöstä itsestä johtuvaa (Niemelä 2007).

### *2.1.3 Eläketurva hyvinvointivaltion viitekehyksessä*

Seuraavassa tarkastellaan aluksi eläketurvajärjestelmien luokittelua. Sitten siirrytään käsittelemään eläketurvajärjestelmien kehittymistä osana hyvinvointivaltion kehittymistä.

Palme (1990) luokittelee eläkejärjestelmät kahden tekijän perusteella: 1) perusturva ja 2) tulotason säilyttäminen. Näiden perusteella hän nimeää neljä erilaista eläkejärjestelmämallia: vähimmäisturvamalli, perusturvamalli, tulotason turvaava malli ja institutionaalinen malli (ks. myös Salminen 1993). Vähimmäisturvamalli tarjoaa vain vähimmäisturvan eikä anna perustoimeentulon suojaa eikä ansiosidonnaista turvaa. Perusturvamallissa kaikki kansalaiset saavat perustoimeentulon turvaavan eläkkeen, mutta eivät ansiosidonnaista eläketurvaa. Tulotason turvaava malli antaa hyvän eläketurvan työssäkäyville. Kotona olevat eivät kuulu turvan piiriin tai saavat vain vähäisiä etuja. Institutionaalinen eläkemalli taas antaa perusturvan kaikille kansalaisille ja lisäksi ansiosidonnaiset eläke-etuudet työssäkäyville. (Jäntti ym. 1996.)

Eläkejärjestelmä voidaan luokitella myös kolmen pilarin perusteella. Tätä luokittelua käytetään erityisesti EU:ssa. Ykköspilariin sisältyy lakisääteinen perusturva, kakkospilariin työnantajakohtaiset tai alakohtaiset täydentävät eläkejärjestelyt ja kolmanteen pilariin yksilölliset eläkevakuutukset. EU:n toimivaltaan kuuluvat kakkos- ja kolmospilarin eläkejärjestelyt. (Salminen 1993, 140; Pentikäinen 1997, 12.)

Eläketurva on merkittävä osa hyvinvointivaltion sosiaaliturvaa. Sitä on kehitetty osana hyvinvointivaltiota kehitettäessä ja heikennetty hyvinvointivaltion supistamisen aikana. Eläkejärjestelmiä perustettiin kaikissa Euroopan maissa 1900-luvun alkupuolella. Etuudet olivat aluksi pieniä ja eläkeikä korkea. Eläkejärjestelmät vastasivat Palmen (1990) luokituksessa vähimmäisturvamallia. Kun ottaa vielä huomioon silloisen lyhyemmän eliniän, eläkejärjestelmän kustannukset olivat vaatimattomia nykyiseen tasoon verrattuna. Toisen maailmansodan jälkeen eläkejärjestelmiä kehitettiin. Etuudet paranivat ja laajenivat kattamaan koko väestön (Bonoli 2000, 12–13, 20). Siirryttiin vähimmäisturvamallista kohti perusturvamallia, tulotason turvaavaa mallia tai institutionaalista mallia. Useimpiin eläkejärjestelmiin sisältyy vähimmäistason lisäksi ansiotason turvaavat järjestelyt. Eläkejärjestelmiin sisältyi pitkä voimaantulovaihe, jolloin etuuksien taloudelliset vaikutukset eivät tulleet heti näkyviin. Lisäksi tuona aikana talouden kehitys oli suotuisa. Siirryttäessä kultaisesta kaudesta hyvinvointivaltion supistamisen aikaan eläkejärjestelmät kypsyivät ja niiden rahoituksen kestävyydestä tuli keskeinen ongelma (Bonoli 2000, 7-8). Valtion ja markkinoiden rooli hyvinvointipalveluiden tuottamisessa ja julkisen ja yksityisen vastuun rooli nousivat keskustelun aiheeksi. EU-maissa onkin tehty 1980-luvun lopulta lähtien kymmeniä eläkeuudistuksia, joilla on pyritty hillitsemään tulevia eläkekustannuksia. Eläkeuudistuksien läpimenemiselle on ollut tärkeää, että ne voidaan toteuttaa huomaamattomasti ja että ne koskettavat pientä joukkoa. Uudistuksia on perusteltu hyvinvointivaltion säilyttämisellä. Muutokset ovat tapahtuneet useina pieninä muutoksina. Uudistukset on tehty useimmiten siten, että kustannukset vähenevät tulevaisuudessa ajan kuluessa. Eläkeuudistuksissa on käytetty pitkiä siirtymäaikoja, jolloin muutosta ei heti tunnisteta (isovanhempi-periaate ja sumentamistaktiikka). Eläkkeiden tasoa on alennettu ja eläkkeelle pääsemistä rajoitettu muuttamalla indeksisääntöjä ja eläkkeiden määräytymiskaavaa, rajoittamalla varhaiseläkkeelle pääsemistä, nostamalla eläkeikää ja vähentämällä etuuksia. Eläkkeissä yksityisen sektorin rooli on kasvanut ja eläkkeiden rahastointia on lisätty. Etuuksissa on siirrytty etuusperusteisista eläkkeistä maksuperusteisiin tai osittain maksuperusteisiin järjestelyihin, jolloin yksilölle on siirretty riskiä etuuden määrästä. Viime aikoina (1996–2002) on luotu pakollisia tai vapaaehtoisia yksilöllisiä eläketilejä, joilla on tarkoitus kompensoida julkisia eläkkeitä. (Arza & Kohli 2008, 2-5; Bonoli 2000.)

Polkuriippuvuus on noussut 1990-luvun lopulta alkaen arvioinnin kohteeksi, koska monissa maissa on vastustuksesta huolimatta tehty laajoja ja joskus rakenteellisia eläkeuudistuksia. Näin on tehty myös joissakin Länsi-Euroopan maissa (Arza & Kohli 2008, 7;

Myles & Quadagno 1997). Eläkeuudistuksen mahdollistaneet olosuhteet ovat herättäneet keskustelua. Tärkeäksi tekijäksi on osoittautunut neuvotteluprosessi, jossa käydään kauppaa opposition vastustuksen vähentämiseksi. Uudistukset eivät ole olleet pelkättäviä sellaisia, joissa hallitukset yrittävät välttää moitteet heikennyksistä. Hallitukset ovat myös etsineet kiitosta uudistuksissa antamalla esimerkiksi veto-oikeuksia omaaville työmarkkinaosapuolille joitain heille tärkeitä parannuksia heikennysten vastapainoksi (Bonoli 2000, 4,50; Natali & Rhodes 2008). Eläkeuudistusten läpimenemiselle on ollut tärkeää myös uudistusten nimeäminen sellaisiksi, että uudistuksilla on arvokas tavoite. Uudistusten tavoite oli 1990-luvulla taloudellinen vakaus, säästöihin ja yksityisiin etuuksiin kannustaminen, nyt myös köyhyyden ehkäisy ja etuuksien riittävyys on saamassa enemmän huomiota. Esimerkiksi EU:n piirissä tehtävä eläkejärjestelmien avoimen koordinaation menetelmä kiinnittää huomiota eläkkeiden riittävyyteen. (Arza & Kohli 2008.)

#### *Suomen eläkejärjestelmän kehitysvaiheet*

Suomeen perustettiin vuonna 1937 kansaneläkejärjestelmä. Tämä oli kansallisesti merkittävä sosiaalipoliittinen uudistus. Kansaneläkejärjestelmässä sovellettiin vakuutusperiaatetta ja sitä täydennettiin tarveharkintaisesti valtion rahoituksella. Sitä ennen eläketurvaa oli järjestetty valtion virkamiehille ja osittain kuntien virkamiehille. Kansaneläkejärjestelmä kattoi koko väestön, poikkeuksena vammaiset ja alle 18-vuotiaana työkyvyttömäksi tulleet. Perustamisvaiheessa kaikki 55 vuotta täyttäneet jäivät järjestelmän ulkopuolelle. Järjestelmä rahoitettiin työntekijöiden ja työnantajien vakuutusmaksuilla, jotka rahastoitettiin. Järjestelmää hallinnoi KELA. Järjestelmällä ei kuitenkaan ollut suurta käytännön merkitystä, koska etuudet karttuivat perustamisvaiheessa hitaasti ja inflaatio söi rahastoja. Kansaneläkejärjestelmä vastasi Palmen (1990) luokittelussa residuaalista mallia. Vaikka eläkejärjestelmä oli kattavuudeltaan universaali, käytännössä tarveharkinta ja muut kelpoisuusehdot jättivät suurimman osan vanhuksista etuuksien ulkopuolelle. Lisäksi etuudet olivat pieniä, 15 % teollisuustyöntekijän keskipalkasta. (Jäntti ym. 1996; Salminen 1993; Tuomisto 1997.)

Kansaneläkejärjestelmään tehtiin vuonna 1956 uudistus, jossa etuuksista tehtiin tasa-eläkkeitä. Lisäksi eläkkeensaajien oli mahdollisuus saada tarveharkintainen lisäosa. Rahastoinnista luovuttiin ja siirryttiin jakojärjestelmään. Uusi kansaneläkejärjestelmä koski heti kaikkia Suomessa asuvia yli 16-vuotiaita kansalaisia. Tuolloin siirryttiin Palmen (1990) luokituksen mukaan residuaalisesta mallista perusturvamalliin. Jokainen yli 65-

vuotias oli automaattisesti oikeutettu kansaneläkkeeseen. (Jäntti ym. 1996; Tuomisto 1997.)

Ansiosidonnainen eläketurva säädettiin yksityisaloilla ensimmäisenä merimiehille ja se tuli voimaan vuonna 1956. Eläkkeet olivat ansiosidonnaisia ja ne rahoitettiin työntekijöiden ja työnantajien vakuutusmaksuilla ja valtion osuudella. Eläketurvan toimeenpanoa varten perustettiin Merimieseläkekassa, jonka hallinnossa oli työntekijöiden, työnantajien ja valtion edustajia. Työntekijäin eläkelaki (TEL) säädettiin vuonna 1961 ja lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki vuonna 1962. Molemmat lait tulivat voimaan vuonna 1962. Tämän jälkeen eläketurva laajennettiin maatalousyrittäjille ja yrittäjille (1970), taiteilijoille (1986) ja eräille erityisryhmille (1998), minkä jälkeen kaikki ansiotyötä tekevät kuuluivat ansiosidonnaisen eläketurvan piiriin. Työeläkelakien myötä eläkejärjestelmä vastasi Palmen (1990) luokituksen mukaan institutionaalista mallia. Valtion ja kuntien virkamiesten eläkejärjestelmät yhtenäistettiin pääpiirteittään työntekijöiden eläkejärjestelmän kanssa. Tätä ennen julkisella sektorilla oli eläkejärjestelmä, mutta se ei ollut yhtenäinen ja esimerkiksi valtiolla työskennelleet saivat eläkkeen vain, jos he jäivät valtiolta eläkkeelle. (Jäntti ym. 1996; Pentikäinen 1997; HE 45/2005; Korpiluoma ym. 2006.)

Pilarijaottelun mukaan Suomen kansaneläkejärjestelmä ja työeläkejärjestelmä kuuluvat lakisääteisenä pakollisena eläketurvana ykköspilariin. Koska työeläkejärjestelmässä etuudet ovat ansiosidonnaisia, koskemattomia, indeksisuojujattuja ja niillä ei ole kattoa, kakkos- ja kolmospilarin eläkejärjestelyihin ei ole ollut erityistä tarvetta. Tästä syystä työnantajakohtaisten lisäeläkejärjestelyjen ja yksilöllisten eläkevakuutusten rooli on jäänyt vähäiseksi.

Työmarkkinajärjestöillä on ollut keskeinen rooli työeläkejärjestelmän kehittämisessä. TEL syntyi vuonna 1961 lakialoitteen pohjalta työmarkkinajärjestöjen sopimana. TEL:iin tehtyjä lakimuutoksia on valmisteltu kolmikantaisesti eli työntekijöiden, työnantajien ja valtiovallan yhteistyöllä. 1970-luvulla eläkejärjestelmän kehittäminen oli osa tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. 1990-luvun alusta lähtien työmarkkinajärjestöillä on ollut pysyvä työryhmä eläkelakien (mm. TEL) kehittämistä varten. Tässä neuvotteluryhmässä on edustajia työmarkkinajärjestöistä ja työeläkealalta. TEL:n muutokset on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä neuvotteluryhmän esitysten pohjalta ja ne on vahvistettu viimein eduskunnassa. Kolmikantainen valmistelu on mahdollistanut Suomessa eläkeuudistuksien tekemisen ilman suurempia häiriöitä työmarkkinoilla. Ve-

to-oikeuden käyttäjät ovat siis itse olleet tekemässä muutoksia. (Korpiluoma ym. 2006; Telan vuosikymmenet 2009.)

TEL:n piiriin pääsivät sen syntymävaiheessa alle 55-vuotiaat työntekijät. Eläkkeet perustettiin työsuhteen viimeiseen palkkaan ja eläkettä karttui yksi prosentti vuodessa. Tavoite-eläke oli 40 prosenttia ja eläkeikä oli 65 vuotta. Eläkkeet olivat palkkaindeksiin sidottuja. Eläke-etuudet koostuivat vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeistä. Eläkejärjestelmän hallinto hajautettiin yksityisiin vakuutusyhtiöihin, eläkesäätiöihin ja eläkekassoihin. Työnantajat kustansivat vakuutusmaksuilla eläketurvan. Eläke-etuudet laajenivat vähitellen ja etuuksien taso parani (ks. Liite 3). Etuuksien piiriin liitettiin perhe-eläke (1967), työttömyyseläke (1971), osatyökyvyttömyyseläke (1973), varhennettu vanhuuseläke (1986), yksilöllinen varhaiseläke (1986) ja osa-aikaeläke (1987). Vuoden 1990 perhe-eläkeuudistuksessa perhe-eläkeoikeus laajennettiin koskemaan myös miesleskiä. Vuonna 1991 lisättiin säädökset kuntoutuksesta. Vuonna 1971 eläkkeisiin liitettiin lapsikorotus ja vuonna 1975 eläkkeen karttuma nostettiin puoleksitoista prosentiksi vuodessa, jolloin tavoite-eläke nousi 60 prosenttiin palkasta. Etuuksia heikennettiin ennen vuotta 1990 siten, että vuonna 1975 poistettiin lapsikorotus vuonna 1939 ja myöhemmin syntyneiltä. Vuodesta 1977 alkaen Tel-indeksi määräytyi palkka- ja hintatason muutosten keskiarvona. Vuonna 1979 eläkepalkan määräytymistä muutettiin siten, että eläkepalkka laskettiin valitsemalla työsuhteen neljästä viimeisestä vuodesta ansiotasollisesti kaksi keskimmäistä vuotta, kun aikaisemmin valittiin kaksi parasta vuotta. Vuoden 1990 perhe-eläkeuudistuksessa heikennettiin leskeneläkettä siten, että lesken muut eläkkeet ja tulot vähentävät leskeneläkettä. (HE 45/2005; Korpiluoma ym. 2006; Työeläke ja muu sosiaalivakuutus 2009.)

Ennen 1990-luvun lamaa eläke-etuuksia oli parannettu, jotta voitaisiin edistää hyvinvointia ja mahdollistaa yksilöllinen ja joustava eläkkeelle siirtyminen. Varhaiseläkejärjestelyjä käytettiin myös ikääntyneiden työntekijöiden siirtämiseen pois työelämästä, kun elinkeinoelämän rakenteen muutoksen johdosta oli tarpeen saada työelämään koulutettumpaa nuorta väkeä. 1990-luvun laman myötä siirryttiin myös eläkejärjestelmässä säästöpolitiikkaan. Eläke-etuuksiin tehtiin useita heikennyksiä ja eläkkeiden tasoa heikennettiin. Lisäksi eläkkeelle pääsemisen ehtoja tiukennettiin, indeksisuoja heikennettiin ja eläkepalkan laskusääntöä muutettiin. Vuonna 2003 poistui yksilöllinen varhaiseläke vuoden 1943 jälkeen syntyneiltä ja vuonna 2005 työttömyyseläke vuoden 1949 jälkeen syntyneiltä. Heikennyksiä tehtiin myös vuoden 2005 eläkeuudistuksessa,

esimerkiksi säädettiin elinaikakertoimen käyttönotosta vuonna 1948 ja sen jälkeen syntyneille. Eläkeuudistuksessa siirryttiin myös eläkkeen laskennassa koko työuraan perustuvaan malliin eläkepalkan käytön sijasta. (Hinrichs & Kangas 2003; Julkunen 2001; Saari 2001; HE 45/2005.)

Työeläkkeisiin tehtiin 1990-luvulla Hallin määritelmän mukaisia toisen asteen muutoksia. Tällöin esimerkiksi eläkepalkan laskentasääntöä ja indeksiturvaa muutettiin. Kansaneläkkeisiin tehtiin puolestaan kolmannen asteen systeemimuutos, kun kansaneläkkeen pohjaosasta tuli eläkevähenteinen. Tällöin kansaneläkkeistä tuli universaalien etuuksien sijasta vähimmäisetuuksia. Työeläkejärjestelmään vuonna 2005 tehdyn eläkeuudistuksen myötä matalampi korvaavuusaste voi saada aikaan lisäeläketurvan kysynnän kasvamisen. Nuoret ovatkin ottaneet yksityisiä vakuutuksia. Tämä voi aikanaan johtaa Suomessa siirtymiseen ykköspilarista monipilarijärjestelmään. (Hinrichs & Kangas 2003, 586–587; Kangas 2002; Saari 2001.)

Hyvinvointivaltion kehittämisessä tärkeä tavoite on ollut tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. Hyvinvointivaltion supistamisen aikana on ongelmallista se, että heikennykset eivät kohdistu aina oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti kaikkiin henkilöihin eli syntyy häviäjiä. Hyvinvointivaltion supistamisen kaudella tärkeäksi keskustelun aiheeksi on tästä syystä noussut sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Erityisesti eläketurvan kohdalla on keskusteltu leikkausten oikeudenmukaisesta kohdistumisesta eri sukupolville (Bonoli 2000, 20).

Tämän tutkimuksen toinen teoreettinen viitekehys on sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus, jota tarkastellaan seuraavaksi. Ensin käsitellään sukupolven määrittelyä, sitten sukupolvisopimusta ja sen uudelleen arviointia. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan oikeudenmukaisuutta sukupolvikysymyksenä ja oikeudenmukaisuuden arviointia. Viimeiseksi käsitellään sukupolvinäkökulmaa Suomen eläketurvassa.

## **2.2 SUKUPOLVIEN VÄLINEN OIKEUDENMUKAISUUS**

### *2.2.1 Sukupolven määrittely*

Ennen kuin tarkastellaan sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta, tutustutaan sukupolvi-käsitteen määrittelyyn. Mannheimin (1952) mukaan sukupolvet voidaan määritellä joko kohorteiksi syntymäajan perusteella tai painottaen nuoruuden kokemuksia, joilla on merkitys käsitykseen elämästä. Jos yhteiset kokemukset puuttuvat, kohortit eivät



muodosta jälkimmäisellä tavalla määriteltyä sukupolvea. Mannheimin (1952) mukaan tiettyyn sukupolveen voi kuulua vain osa ikäryhmästä. Saman merkittävän historiallisen kokemuksen jakavia sukupolvia syntyy helpommin silloin, kun muutoksia tapahtuu nopealla aikataululla. (Alestalo 2007.)

J.P. Roosin (1987) panos suomalaisessa sukupolvitutkimuksessa on ollut tärkeä. Hän erottaa neljä sukupolvea: 1) sotien ja pulan sukupolvi (1900–1920 syntyneet), 2) sodanjälkeinen jälleenrakennuksen ja nousun sukupolvi (1925–1939 syntyneet), 3) suuren murroksen sukupolvi (1940–1949 syntyneet), 4) lähiöiden sukupolvi (1950-luvulla syntyneet). (Alestalo 2007.)

Alestalo (2007) tarkastelee kolmea viisivuotiskohorttia, jotka ovat eläneet suuren kokemuksellisen murroksen nuoruudessaan. Tarkastelun perusteella Alestalo pohtii sitä, voiko näitä kohortteja pitää sukupolvina. Hän tarkastelee vuosina 1921–1925 syntynyttä sotasukupolvea, vuosina 1945–1949 syntynyttä suurta ikäluokkaa ja vuosina 1971–1975 syntynyttä lamasukupolvea. Alestalon mukaan nämä kolme ikäluokkaa eivät muodosta sukupolvia, koska yhteiskunnan voimakas rakennemuutos on aiheuttanut ja lisännyt eroja samaan kohorttiin kuuluvien välillä. Tällöin nuorena koetulla yhteisellä kokemuksella ei ole niin suurta vaikutusta, että se loisi yhteisen kohtalon sukupolven. Sotasukupolven elintaso oli alhainen ja suurin osa asui maaseudulla. Rakennemuutos antoi uusia mahdollisuuksia vain harvoille sotasukupolven jäsenille, jolloin vain pienen kaupunkilaisten ryhmän elintaso nousi ja elintavat muuttuivat toisen maailmansodan jälkeen. Suurelle ikäluokalle yhteiskunnan nopea muuttuminen antoi uusia mahdollisuuksia, jolloin elintaso ja asumistaso nousivat nopeasti. Suurista ikäluokista vain muutama prosentti nousi maanviljelijä- tai työläiskodista pääkaupunkiseudun ylempään keskiluokkaan. Suuri ikäluokka oli ensimmäinen sukupolvi, jossa naisten koulutustaso oli korkeampi kuin miesten. 1990-luvun lama jakoi suurta ikäluokkaa siten, että moni menetti työpaikan ja osasta tuli pitkäaikaistyöttömiä. Lamasukupolvi oli ensimmäinen, joka ei syntynyt pääosin maaseudulla ja se oli itsenäisen Suomen siihenastisista sukupolvista pienin ja koulutetuin. Lamasukupolvi kasvoi taloudellisen vaurastumisen aikana. 1990-luvun lama esti tämän sukupolven pääsyn työmarkkinoille, jolloin perheen perustaminen lykkääntyi, työt olivat pätkätyitä ja monilla oli työttömyysjakso valmistumisen jälkeen. Tästä sukupolvesta eriytyvät omaksi ryhmäkseen syrjäytyneet, jotka putoavat muiden vauhdista koulutuksessa ja työelämässä. (Alestalo 2007.)

Suomalaisten tutkijoiden määrittelyt suuresta ikäluokasta poikkeavat toisistaan. Virtanen (2005) määrittelee suuret ikäluokat 1945–1949 syntyneiksi. Määrittelyn yhtenä perusteluna on se, että vuosina 1945–1949 syntyi (1945 poikkeus) vuosittain yli 100 000 lasta, mitä ei myöhemmin ole tapahtunut. Vaikka vuonna 1945 ei syntynyt yli 100 000 lasta, niin elo-syyskuussa syntyvyys oli suurempi kuukausitasolla kuin milloinkaan myöhemmin ajanjaksolla 1945–1949. Junton & Vilkon (2005) mukaan suuren ikäluokan ytimen (murroksen sukupolvi) muodostavat 1946–1949 syntyneet, mutta laajemmin suurina ikäluokkina voidaan pitää 1945–1954 syntyneitä. Roos (2005) määrittelee suuriin ikäluokkiin kuuluviksi kaikki 1945–1955 syntyneet. Semi Purhonen (2005) ei pidä suurta ikäluokkaa sukupolvena, koska osa heistä mieltää kuuluvansa 60-luvun sukupolveen (ikäluokan eliitti, radikaaliylioppilaat), osa mieltää kuuluvansa suuriin ikäluokkiin tai ei samaistu mihinkään. Erola, Wilska ja Ruonavaara (Erola ym. 2004) ovat varovaisempia ja sitä mieltä, että suuret ikäluokat eivät muodosta mitään erityisryhmää. (Karisto 2005, Alestalo 2007.)

Virtanen (2005) pitää suurta ikäluokkaa sukupolvena. Hän perustelee määrittelyään viitaten Mannheimin merkittävään kokemukseen nuorena. Heti sodan jälkeen syntyneiden suuriin ikäluokkiin kuuluvien henkilöiden isät olivat selvinneet hengissä sodasta. Tosin Virtanen toteaa, että suurten ikäluokkien kokemukset myös erosivat toisistaan: osa muutti kaupunkiin ja kouluttautui, osa jäi pientiloille maalle.

### *2.2.2 Sukupolvisopimus ja sen uudelleenarviointi*

Walkerin (1996) mukaan sukupolvien välisellä sopimuksella ei ole täsmällistä määritelmää eikä sopimuksen korjausmenettelyä. Uusi sukupolvien välinen sopimus syntyi Thomsonin (1996, 27) mukaan 1900-luvun puolivälissä, jolloin määriteltiin säännöt eduille ja maksuille. Tällöin länsimaat päätyivät laajuudeltaan samanlaisiin maksuihin ja etuuksiin. Länsimaat kohdistivat etuudet nuoriin aikuisiin ja lapsiin. Kustannukset kohdistettiin keski-ikäisille ja vanhoille. Jakojärjestelmällä rahoitettu eläkejärjestelmä noudattaa sukupolvisopimusta siten, että työikäiset kustantavat maksussa olevat eläkkeet ja odottavat pääsevänsä itse aikanaan nuorempien kustantamalle eläkkeelle. (Walker 1996.)

Sukupolvien välisellä sopimuksella oli 1990-luvulla kannatusta. EU:ssa toteutetun kyselyn (Eurobarometri 1993) perusteella voidaan todeta, että jakojärjestelmällä rahoitettu eläkejärjestelmä saa edelleen kannatusta. Nuorempien ikäluokka (15–24 ja 25–34 –

vuotiaat) ei kuitenkaan ollut kyselyn mukaan yhtä sitoutunut sopimukseen, mutta toisaalta se ei myöskään vastustanut tätä sukupolvien välistä sopimusta. (Walker 1996.) Myös säännölliset kyselytutkimukset osoittavat, että eri-ikäiset ihmiset ja väestöryhmät kannattavat edelleen sukupolvisopimusta ja vastustavat eläke-etuuksien heikennyksiä (Kohli 2008).

Thomsonin mukaan hyvinvointisukupolvi syntyi hyvinvointivaltiota perustettaessa 1940-1960 luvuilla. Hyvinvointisukupolvi tarkoitti silloin nuoria aikuisia. Kun hyvinvointisukupolvi tuli keski-ikään, sen olisi pitänyt sukupolvisopimuksen mukaan siirtyä rahoittamaan nuoria. Näin ei käynyt. Sen sijaan siirryttiin tukemaan vanhoja ja sen jälkeen isovanhempia. On esitetty väitteitä, että vanhojen etuudet suojaava hyvinvointivaltio on ”oikea”. Kuitenkin 2000-luvulla eläkkeelle jäävät eivät tule saamaan hyviä etuuksia. Hyvinvointivaltio näyttää suosineen yhtä sukupolvea. Etuja leikattaessa suojataan etuja saavat tai lähellä niiden saamista olevat. (Thomson 1996, 121.)

Väestön ikääntyminen on herättänyt paljon keskustelua siitä, miten lisääntyvät eläke- ja terveydenhuolto ja vanhustenhoitoon liittyvät kustannukset voidaan hoitaa yhä pienemmällä määrällä työtä tekeviä. Edellä mainitut tekijät ovat aiheuttaneet painetta eläkesopimuksen uudelleenmuotoilemiseen. Työtä tekevien taloudellisen rasisitteen kasvamisen asettaa sukupolvien välisen sopimuksen koetukselle. On reagoitu siihen, että maksuja on nostettu nuorilla ja samalla heille ei ole luvattu parempia tai edes yhtä suuria etuja tulevaisuudessa kuin vanhemmille. 2000-luvulla onkin meneillään sosiaaliturvasopimuksen uudelleenmuotoilu, mikä tarkoittaa oikeudenmukaisuuskysymysten pohdintaa ja uusien ideoiden hakemista hyvinvointivaltion instituutioiden suunnitteluun. Muutosten vauhti on erilaista riippuen siitä, millaista sosiaalipolitiikkaa maassa harjoitetaan: liberalistisessa Isossa-Britanniassa uudistukset ovat edenneet nopeasti päinvastoin kuin korporatiivisessa Saksassa, jossa muutoksille vaaditaan laaja yksimielisyys ja USA:ssa, jossa muutoksia vastustettiin voimakkaasti. (Esping-Andersen ym. 2001, 13; Walker 1996; Thomson 1996, 22.)

Walkerin (1996) mukaan ideologinen paine valtion roolin pienenemiseen ja yksityisen vastuun lisäämiseen on pääasiallinen syy sukupolvien välisen sopimuksen uudistamiselle, ei ikärakenteen muutoksesta johtuva paine. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa valtio on siirtänyt eläkejärjestelyjen painopisteen julkisista eläkkeistä valtion tukemiin yksityisiin eläkejärjestelyihin. Walkerin (1996) mukaan näyttää siltä, että Isossa-Britanniassa harjoitettu talous- ja sosiaalipolitiikka, joilla pyrittiin tekemään uudet sopimukset ikäluok-

kien välille koskien eläkkeitä, terveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa, aiheuttaa sekä ikäkohorttien että sukupolvien välisiä ristiriitoja. (Walker 1996.)

Myös Suomessa suurten ikäluokkien lähestyvät eläkevuodet nostivat sukupolvien välisen ristiriidan julkiseen keskusteluun 1990-luvun puolivälissä. Keskusteltiin eläkepomista. Tätä ennen käytettiin vain maltillisia tutkijapuheenvuoroja. EVAn kahdessa kyselytutkimuksessa vuosina 1992 ja 2000 on kysytty mm. sukupolvien välisestä konfliktista. Ristiriitaa melko voimakkaana pitävien osuus kasvoi selvästi kyselyn välisenä aikana, mutta se ei noussut merkittäväksi. Sukupolvien välisen ristiriidan ajatus esitetään usein siten, että ajatellaan koko sukupolvi yhtenäisenä, samantyyppisen kulttuurin ja arvojen jakajana ja unohdetaan esimerkiksi yhteiskuntaluokkien, sukupuolen tai etnisten ryhmien vaikutus sukupolven sisällä. Eläkeläiset eivät ole kuitenkaan homogeeninen ryhmä, vaan heidän elintasossa on enemmän eroja kuin aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä (Bonoli 2000, 22–23). (Alestalo 2007.)

Ratkaisu ikääntymisen aiheuttamiin kustannuksiin edellyttää oikeudenmukaista kustannusten ja etujen jakamista sukupolvien välillä ja sisällä. Sitoutuminen vanhuuseläkeetuksien turvaamiseen edellyttää oikeudenmukaista kustannusten jakamista nuorien ja vanhojen välillä. Hyvinvointivaltion rahoittajien lukumäärä vähenee samalla kun edunsaajien määrä kasvaa. Tarvittava verotuksen kiristäminen ja/tai menojen leikkaustarve on sitä suurempi mitä kauemmas tulevaisuuteen päätökset lykätään. (Esping-Andersen ym. 2001, 3; Korkman ym. 2007, 55.)

Thomsonin (1996, 54, 58) mukaan nuorista on tullut hyvinvointivaltion päärahoittajia ja he ovat aivan eri asemassa kuin edeltäjänsä. Hän arvioi, että luottamuspuola nuorten taholta tulee kohtaamaan seuraavat sukupolvet ja valtion, jolloin vanhemmille sukupolville tulee vaikeita kysymyksiä eteen. Koska tulevat sukupolvet eivät ole läsnä päätettäessä niiden rahoitusrasitteeseen vaikuttavista asioista, kuten eläkesäännöistä, jakojärjestelmään perustuvan sukupolvisopimuksen pitävyyteen liittyy merkittävää epävarmuutta. Tulevat sukupolvet arvioivat aikanaan itse, kuinka tarkkaan he sukupolvisopimusta noudattavat. (Korkman ym. 2007.)

Uuden eläkesopimuksen edellytyksenä on kaksi tekijää. Sen tulee 1) turvata sekä nykyiset että tulevat kansalaiset ja sen tulee 2) jakaa uudestaan työ- ja eläke aika. Suuri haaste on varmistaa oikeudenmukaisuus sukupolvien välillä ja samaan aikaan oikeudenmukaisuus sukupolven sisällä. Sukupolvet ylittävissä sitoumuksissa tulisi noudattaa varovai-

suusperiaatetta. Riskiä tulisi minimoida, jotta eläkelupauksia tai muita sukupolvet ylittäviä sitoumuksia ei jouduttaisi muuttamaan antamatta ihmisille aikaa sopeutua. Eläkeiässä olevat ihmiset eivät voi enää varautua eläkkeiden pienenemiseen tai palvelumaksujen nousuun. (Esping-Andersen ym. 2001, 21; Korkman ym. 2007, 55.)

### *2.2.3 Oikeudenmukaisuus sukupolvikysymyksenä*

John Rawlsin (1978, 302) mukaan oikeudenmukainen yhteiskunta rakentuu kahdelle periaatteelle: 1) Jokaisella ihmisellä on yhtäläinen oikeus perusoikeuksien ja vapauksien mahdollisimman täydelliseen järjestelmään, joka on turvattavissa kaikille. Tässä järjestelmässä yhtäläiset poliittiset vapaudet tulee taata täydestä arvostaan. 2) Sosiaalinen ja taloudellinen eriarvoisuus on hyväksyttävissä vain, mikäli kaksi ehtoa toteutuu. Ensiksi eriarvoisuuden tulee liittyä aseisiin ja virkoihin, joista kaikki voivat kilpailla avoimesti mahdollisuuksien reilun tasa-arvoisuuden olosuhteissa. Toiseksi näiden eriarvoisuuksien tulee olla suurimmaksi hyödyksi huono-osaisimmille ja olla samalla johdonmukaisia säästämisperiaatteen kanssa. Ensimmäinen periaate on ensisijainen ristiriitatilanteessa. Säästämisperiaate viittaa sukupolvien väliseen tulonjakoon, mikä liittyy myös eläkejärjestelmiin. On säästettävä siten, että eläkesäännöt voivat olla voimassa sukupolvien yli. Jokaisen sukupolven tulisi säilyttää kulttuuri, sivilisaation saavutukset, oikeudenmukaiset instituutiot, kehittää koulutusta ja laittaa sivuun tuleville sukupolville sopiva määrä reaali-pääomaa. (Riihinen 1997; Uusitalo 2007, 310–311.)

Norman Danielsin (1988) mukaan ikäryhmien välistä oikeudenmukaista tulonjakoa tulee tarkastella elinkaarinäkökulmasta. Uusitalo (2007) esittää Rawlsin ja erityisesti Danielsin ajatusten pohjalta kaksi periaatetta oikeudenmukaisen tulonjaon kriteeriksi: 1) tasaisen kulutustason periaate ja 2) kiinteän tulosuhteen periaate. Tasaisen kulutustason periaate tarkoittaa eläkepolitiikassa sitä, että eläkkeellä ollessa toimeentulon taso ei olisi kovin paljon matalampi kuin se on ollut työssäoloaikana. Kiinteän tulosuhteen periaate tarkoittaa sitä, että talouden kasvaessa ja taantuessa tulee säilyttää oikeudenmukaiseksi arvioitu tulosuhde erilaisten väestöryhmien välillä. Sekä taloudellisen kasvun että laman vaikutukset tulee jakaa eri elämänvaiheissa oleville ja eri sukupolviin kuuluville. Kiinteän tulosuhteen periaate edellyttää esimerkiksi sitä, että eläkeläisten suhteellisen osuuden kasvaessa eläkemaksujen korotus tulisi jakaa eri ikäryhmien kesken, ei kohdistaa kuluja ainoastaan työssä käyville. (Uusitalo 2007, 312–313.)

Hillsin (1996) mukaan tehtyjen laskelmien perusteella ei voida osoittaa, että jokin sukupolvi maksaisi enemmän maksuja kuin saa etuja tai että jokin sukupolvi saisi etuja enemmän kuin on maksanut veroja ja maksuja. Hänen mukaansa keskimäärin jokainen sukupolvi saa takaisin sen, minkä maksaa. Yksilöiden kohdalla on kuitenkin vaihtelua. Thomson (1996) kritisoi Hillsin johtopäätöstä, koska Hills ei ota mukaan verotuksen vaikutusta laskelmissaan. Thomsonin mukaan Britanniassa ja Uudessa Seelannissa hyvinvointisukupolvi (1920–1945 syntyneet) tottui maksamaan vähän veroja ja saamaan paljon yhteiskunnalta. Sen sijaan nuoremmilta poistettiin monia etuja, huononnettiin työoloja ja kiristettiin verotusta esimerkiksi poistamalla verovähennyksiä. (Hills 1996; Thomson 1996.)

Walkerin (1996) mukaan OECD maissa sosiaalimenot eivät ole nousemassa samaa vauhtia väestön ikääntymisen kanssa. Näin ollen ei voida osoittaa, että kustannusten nousu johtuisi ikääntyneiden etujen paranemisesta. Myös Isossa-Britanniassa ikäkohortin suuremmat menot on selitettävissä ikärakenteella, ei ahneella ikäluokalla.

On tärkeää, että poliittiset virkamiehet tuovat esille uudistusten yhteydessä kunnollisilla laskelmilla eri sukupolville aiheutuvat kustannukset (Esping-Andersen ym. 2001, 166). Tarvitaan avoimuutta, pitkän tähtäimen tavoitteiden toistoa, läpinäkyviä päätöksiä ja laajaa tietoisuutta ja hyväksymistä vastavuoroisuuden ja osallistumisen sääntöihin. Tarvitaan tutkimusta ja lukuja eri ikäluokille aiheutuvista eduista ja maksuista. Uudistusten yhteydessä tulisi siis tarkastella vaikutuksia myös sukupolvinäkökulmasta. Hyvinvointivaltiossa tulisi myös nuorilla olla vahva ääni. Nyt on käynyt niin, että äänenemmistöä edustavat yli 40-vuotiaat ovat ajaneet oman ikäluokkansa etuja. (Thomson 1996, 202–206.)

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista voidaan arvioida eri tavoilla. Seuraavassa esitellään pääpiirteitä kolmesta erilaisesta menetelmästä, jolla voidaan mitata oikeudenmukaisuuden toteutumista. Menetelmänä voidaan tavoitteesta riippuen käyttää sukupolvitilinpidon menetelmää, Musgraven periaatetta tai aktuaarista oikeudenmukaisuutta. Arviointimenetelmiin sisältyy aina oletuksia esimerkiksi talouden kehittymisestä, väestön kehittymisestä, korkotasosta, mitkä vaikuttavat lopputuloksiin. (Esping-Andersen ym. 2001; Grön 2008; Korkman ym. 2007; Vaittinen & Vanne 2006.)

Sukupolvitilinpidon menetelmällä voidaan arvioida finanssipolitiikan sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Menetelmä on suosittu viimeisen vuosikymmenen aikana pitkäaikavälin julkisen talouden kysymyksien arvioinnissa. Sukupolvitilinpitomenetelmä ei huomioi yksilöiden käyttäytymistä eikä politiikkamuutoksia. (Vaittinen & Vanne 2006.)

Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta eläkejärjestelmissä voidaan arvioida Musgraven mallilla (fixed relative position). Eläkejärjestelmän ajatellaan olevan oikeudenmukainen, jos maksut ja etuudet asetetaan niin, että ne pitävät työväestön ansiot henkeä kohti vakiona suhteessa eläkeläisten etuihin henkeä kohti. Tämä malli ei ole oikeudenmukainen siinä suhteessa, että jokainen sukupolvi maksaisi palkoista saman osuuden ja saisi samantasoisen eläkkeen tulevaisuudessa. Musgraven malli mahdollistaa riskin suhteellisen jakamisen. Ikääntymisestä aiheutuvia kustannuksia ei säilytetä pelkästään työväestön tai pelkästään eläkeläisten kannettavaksi vaan molempien. Mallin tavoitteena on pehmentää tehokkaasti elämän aikana tapahtuvia muutoksia ja säilyttää tulonjako suhteellisesti ennallaan. Malli ei kuitenkaan kerro, mikä suhdeluvun työväestön ja eläkeläisten välillä tulisi olla. Esimerkiksi työssäkävien määrän pienentyessä heidän osuutensa eläkeläisten elättämisessä tulee kasvamaan. Tämä malli jakaa Esping-Andersenin ym. (2001, 162) mukaan oikeudenmukaisesti riskin ottaen huomioon väestörakenteen ja tuottavuuden. Kun väestö ikääntyy, verot nousevat ja samalla tahdilla etuudet pienenevät. Sekä nettoansiot että eläkkeet kasvavat hitaammin kuin ne kasvaisivat ilman väestön ikääntymistä. Musgraven laskentamallia voitaisiin käyttää vertailukohtana tehtäessä uudistuksia. Jos tästä menettelystä poikettaisiin, niin poikkeamiselle tulisi olla selkeät perustelut. Poliittisten virkamiehien tulisi hankkia sellaiset laskentamenetelmät, joiden avulla uudistuksia tehtäessä voidaan selvittää eri sukupolville aiheutuvat kustannukset. (Esping-Andersen ym. 2001.)

Aktuaarisen oikeudenmukaisuuden menetelmässä lasketaan kohorttikohtaiset tuottoasteet rahoitukseen käytetyille maksuille. Tuottoasteet määräytyvät siten, että kohorttien elinkaaren aikana rahoitukseen käytettyjen maksujen nykyarvot saatetaan yhtä suuriksi saatujen eläke-etuuksien nykyarvojen kanssa. Mitä vähemmän tuottoasteessa on eroja, sitä oikeudenmukaisempi järjestelmä on eri sukupolvien välillä. (Grön 2008.)

#### 2.2.4 Sukupolvinäkökulma Suomen eläketurvaan

Suomessa tapahtuu ikärakenteen muutos nopeammin kuin EU-maissa yleensä. Eläkemenojen ja maksujen kasvua on hillitty viimeisen 15 vuoden aikana merkittävästi. Uusitalo (2007) arvioi, että olemme varautuneet hyvin ja verraten oikeudenmukaisesti Suomessa tapahtuvaan ikääntymiskehitykseen eläkepolitiikan osalta. Tilannetta on kuitenkin seurattava ja tehtävä tarvittaessa korjausliikkeitä. Uusitalon (2007) mukaan tehty eläkeuudistus on jakanut väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaa taakkaa usealle taholle. Eläkeläisten ja ammatissa toimivien tulosuhde säilyy nykyisellä tasolla. 1970- ja 1980-luvulla syntyneet joutuvat maksamaan korkeampia eläkemaksuja kuin nyt eläkkeelle siirtyvät ja saavat samanlaisen eläkkeen suhteessa palkkatasoon, jos työskentelevät noin kolme vuotta pidempään. Toisaalta kasvavia maksuja maksetaan tehtyjen laskelmien ja arvioiden mukaan paremmista ansioista, eläkkeiden ostovoima nousee vuoteen 2050 mennessä jopa kaksinkertaiseksi nykytasoon nähden ja 1980-luvulla syntynyt elää noin neljä vuotta pidempään kuin 1940-luvulla syntynyt. Työeläkejärjestelmän alussa maksettiin pieniä eläkkeitä vanhemmille, vaikkeivät he ehtineet osallistua rahoitukseen (ks. myös Korkman ym. 2007). Taloudellisen kasvun ja ansiotason nousun myötä nuoremmat kohortit ovat saaneet aiempia paremmat eläkkeet. Toistaiseksi näyttää siltä, että samassa iässä nuoremmat sukupolvet ovat päässeet vanhempia korkeammalle ansiotasolle ja kartuttamaan siten korkeampia eläkkeitä kuin vanhemmat sukupolvet. (Uusitalo 2007.)

Sukupolvitilinpidon mukaisten laskelmien perusteella alle 23-vuotiaat ja yli 61-vuotiset ikäluokat ovat julkisen tulonjakojärjestelmän nettohyötyjiä (Vaittinen & Vanne 2006). Nämä kuluttavat resursseja joko julkisina tulonsiirtoina tai palveluina enemmän kuin mitä maksavat veroina tai sosiaaliturvamaksuina. Yli sukupolvien tarkasteltuna kaikki sukupolvet saavat etuuksia enemmän kuin ovat maksaneet maksuja. Nykyinen politiikka ei kuitenkaan ole kestävää pitkällä aikavälillä. Suhteessa bruttokansantuotteeseen veroasteen tulisi nousta viisi prosenttia, jotta julkinen talous olisi pitkän aikavälin tasapainossa. Korkmanin ym. (2007) mukaan Suomen työeläkejärjestelmän nettomaksajia ovat nykyiset nuoret ja tulevat sukupolvet. Vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa maksajiksi joutuivat suurten ikäluokkien lapset. Suuret ikäluokat ovat maksaneet jälkeläistensä koulutuksen, mutta ovat saamapuolella eläkkeiden lisäksi vanhuudenajan terveydenhuollon ja pitkäaikaismenojen osalta. Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on kui-



tenkin hankala arvioida kattavasti. Seuraavat sukupolvet ovat tyypillisesti edellisiä varakkaampia talouden kasvun vuoksi. (Korkman ym. 2007; Vaittinen & Vanne 2006.)

1940-luvun alkupuolella syntyneet kohortit ovat ensimmäisiä, jotka ovat ehtineet maksamaan työeläkemaksuja koko työuransa ajan (Korkman ym. 2007). He saavat maksamilleen työeläkemaksuille hyvän tuoton, lähes seitsemän prosenttia. Samoin suuret ikäluokat saavat hyvän tuoton maksuilleen. Seuraaville ikäluokille maksujen tuotto pienee vakiintuen kahden ja kolmen prosentin välille 2000-luvulta syntyneistä eteenpäin. Laskelma on ennuste, johon sisältyy epävarmuutta. Kuitenkin kehityksen suunta on luotettava. Korkmanin ym. (2007) mukaan eläkemaksua tulisi nostaa kestäväälle tasolle heti, eikä vähitellen. Tämä olisi sukupolvien välillä oikeudenmukaisempaa kuin se, että korkeammat maksut kohdistetaan vain nuorille. (Korkman ym. 2007.)

Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on selvitetty aktuaarisen oikeudenmukaisuuden –menetelmällä. Grön (2008) tutki eläkkeiden rahoitusta ja eläke-etuuksia sukupolvittain ja iän mukaan. Tutkimuksessa otetaan huomioon eri vuosina syntyneen väestön koko elinkaaren aikana maksamat maksut ja saadut etuudet. Tulevaisuutta koskevana aineistona on käytetty projektiota. Tutkimuksen mukaan vuonna 1940 syntyneen kohortin tuottoaste on noin neljä prosenttia ja vuonna 1950 syntyneen noin kolme prosenttia. Tätä myöhemmin syntyneillä tuottoaste pienenee vakiintuen hieman kahden prosentin yläpuolelle. Sukupolvien välisestä epäoikeudenmukaisuudesta kertoo se, että tuottoasteet ovat korkeampia aikaisin syntyneillä kohorteilla verrattuna myöhään syntyneisiin kohortteihin. Jokainen kohortti saa kuitenkin enemmän eläkettä elinkaarensa aikana kuin on aikanaan eläkkeitä rahoittanut. (Grön 2008.)

Vuonna 2005 voimaan tulleen eläkeuudistuksen vaikutuksia mm. sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen on tutkittu FOG-mallilla<sup>4</sup> (Lassila & Valkonen 2005). Eläkeuudistuksen jälkeen kohortit, jotka aloittivat työuransa ennen TEL-järjestelmän voimaantuloa v. 1962 saavat järjestelmästä hyvän tuoton, mikä on tyypillistä jakojärjestelmille niiden alkuvaiheessa. Kaikki muut jo työelämäänsä siirtyneet saavat kohtuullisen tuoton siten, että tuotto laskee ajan myötä. Aktuaarisuusaste (työeläkejärjestelmän maksamien etuuksien nykyarvo jaettuna työeläkemaksujen nykyarvolla) laskee alle yhden 1970-

---

<sup>4</sup> FOG-malli on selitetty tarkemmin Lassilan ja Valkosen (2005) tutkimuksen liitteessä 1.

luvun loppupuolella syntyneillä ja vakiintuu sitten noin 80 prosenttiin<sup>5</sup>. Tutkimuksen mukaan eläkeuudistuksessa menettävät eniten 1960–1980 –luvulla syntyneet, joiden saamien eläketulojen kokonaismäärä pienenee eläkkeelle jäämisen myöhentymisen vuoksi selvästi enemmän kuin maksut. Heistä eniten menettävät henkilöt, joilla on perus- ja keskiasteen koulutus. Pitkällä aikavälillä maksujen alenema on suurempi kuin etuuksien. Tutkimuksen mukaan eläkeuudistuksessa voittavat vanhat työntekijät, heistä erityisesti korkeasti koulutetut, ja tulevaisuudessa työelämään siirtyvät työntekijät. Eläkeuudistus lisää tulevien sukupolvien hyvinvointia jonkin verran nykyisten kustannuksella. (Lassila & Valkonen 2005.)

Edellä esitettyjen tutkimusten perusteella vanhimmat sukupolvet ovat paremmassa asemassa kuin nuoremmat ja tulevat sukupolvet. Toisaalta eläkeuudistuksen 2005 hyötyjiin kuuluvat Lassilan ja Valkosen (2005) mukaan vanhimpien lisäksi myös tulevaisuudessa työelämään siirtyvät.

Eläkejärjestelmiin tehtäviin uudistuksiin liittyy kiinteästi perustoimeentulon turvaaminen ja omaisuuden suoja. Erityisesti omaisuuden suoja estää tekemästä sellaisia heikennyksiä eläketurvaan, mitkä puuttuisivat ansaittuihin etuuksiin. Näin ollen eläkejärjestelmien muutoksiin vaikuttavat vanhat sitoumukset ja ne voivat olla ristiriitaisia sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen kanssa, kun tulevia etuuksia heikennetään. Seuraavaksi tarkastellaan tutkimuksen kolmatta arviointinäkökulmaa eli perustuslain perustoimeentulon turvaa ja omaisuuden suoja.

## **2.3 PERUSTOIMEENTULON JA OMAISUUDEN SUOJA**

### *2.3.1 Perustoimeentulo*

Perustuslain (1999) 19 §:n 2 momentti<sup>6</sup> takaa Suomen kansalaisille välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Kansaneläkkeet kuuluvat perustoimeentulon turvan piiriin. Toimeentulon perusturvaan on luettu myös sellaiset ansiosidonnaiset etuudet, jotka yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaavat täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentu-

---

<sup>5</sup> Laskelmissa eläkeikä on osittain työntekijöiden valitsema.

<sup>6</sup> Ennen perustuslakiuudistusta vuonna 1999, vastaava pykälä oli 15 a § 2 mom.

lon tasoa (PeVM 7/1992). Perustoimeentulon turva on parempi turva kuin välttämättömän toimeentulon turvaaminen. Perustoimeentulon turvasta huolehtivat järjestelmät voivat kuitenkin sisältää myös tarveharkintaa. Perustoimeentulon turvan tulee olla kattava siten, ettei sen ulkopuolelle jää väliinpuotoajia (HE 309/1993). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 9/1999 todetaan väliinpuotoamistilanteista ja perustoimeentulon suhteesta viimesijaiseen turvaan seuraavaa:

*”Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, että ei synny väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II ja esim. PeVL 15/1995 vp). Perustoimeentulon turva on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa itsenäinen etuus suhteessa saman pykälän 1 momentin mukaiseen oikeuteen välttämättömään toimeentuloon eikä perustoimeentulon turva saa pelkistyä 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).”*

(HE 309/1993; Tuori 2000.)

Ennen vuonna 1995 voimaan tullutta hallitusmuodon uutta perusoikeussäännöstöä perustoimeentulon (esim. kansaneläkkeet) heikennyksiä koskevat lakimuutokset on täytyt jättää lepäämään seuraavan eduskunnan päätettäväksi. Tällä tavoin etuuksien heikennyksiä voitiin viivyttää. Perusoikeussäännösten uudistuksessa sosiaaliset oikeudet nostettiin perustuslakiin. Uutena perusoikeutena säädettiin oikeus perustoimeentulon turvaan. Tällä turvattiin oikeus tiettyjä sosiaalisia riskitilanteita koskeviin lakisääteisiin turvajärjestelmiin, ei yksittäisiin sosiaaliturvaetuuksiin tai niiden tasoon. Toimintavaroite kohdistui julkiseen valtaan. Perustuslain nojalla kansalaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, perustoimeentulon ja sosiaali- ja terveystalvelujen turvaan. Jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lisäksi valtion on edistettävä väestön terveyttä ja tuettava perhettä ja muita lasten huolenpidosta vastaavia sekä edistettävä asumista. Perustoimeentulon turvaan ei saa lakimuutoksilla olennaisesti puuttua. Kuitenkin käsitettä olennainen puuttuminen ei ole määritelty selkeästi eikä perusteltu. Perustuslakivaliokunnan mietintöön 25/1994 on koottu ne yleiset periaatteet, joita on noudatettava perusoikeuksia rajoittaessa:

*”-Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstuolle.*

*-Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.*

*-Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.*

*-Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.*

*-Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvoin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.*

*-Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.*

*-Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”*

(Korpiluoma 2001; Tuori 2000; HE 309/1993; PeVM 25/1994.)

Perusoikeuksia voidaan siten rajoittaa tavallisella lailla. Rajoitusten tulee kuitenkin olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä perusteena taloudellisten olosuhteiden huomioimista julkisen vallan kustantamia etuuksia heikennettäessä (PeVL 34/1996). Jos lakiehdotus on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa, niin laki voidaan hyväksyä lopullisesti vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. (HE 309/1993; Tuori 2000.)

### 2.3.2 Omaisuuden suoja

Perustuslain (1999) 15 §:n omaisuuden suoja koskeva säännös sen sijaan kattaa myös ansaitut työeläkkeet. Tämä säännös pohjautuu ansaintaperiaatteeseen, jonka nojalla etuus ansaitaan työsuhteen kestäessä ja ansaittu etuus on eräänlainen palkan siirto eläkeikään (sosiaalinen palkka). Perustuslain säännös omaisuuden suojasta tarkoittaa, että ansaittuja eläke-etuuksia ei voi heikentää taannehtivasti. Työeläkkeet kuuluvat ansaintaperiaatteen ja koskemattomuuden periaatteen piiriin. Työeläkkeet ansaitaan palvelusuhteen kestäessä ja ansaitut etuudet suojataan. Vaikka työntekijä vaihtaa työpaikkaa tai vakuutus siirtyy toiseen eläkelaitokseen, ansaittu etuus säilyy. Oikeutta kansaneläkkeeseen ei sen sijaan kansaneläkkeen rahoituksesta<sup>7</sup> huolimatta ole pidetty omaisuuden suojan piiriin kuuluvana (PeVL 12/1995). (Tuori 2000; Varoma 1997.)

Ansaittujen eläke-etuuksien suojan taso riippuu siitä, onko eläke jo maksussa vai onko työntekijä vielä työelämässä ansaitsemassa eläkettä. Myös eri eläke-etuuksilla on erivahvuinen suoja. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 9/1999 mukaan:

*”Omaisuudensuoja turvaa tietyssä määrin työeläkkeitä järjestelmän taannehtivia muutoksia vastaan. Omaisuudensuojasta johdettavassa taannehtivuustarkastelussa voidaan erottaa tilanteet, joissa muutokset koskevat:*

*1) maksettaviksi jo erääntyneitä eläkkeitä (vrt. PeVL 5/1950 vp ja PeVL 10/1957 vp),*

*2) lainvoimaisella päätöksellä myönnettyjä mutta vielä erääntymättömiä eläke-etuuksia, kuten tulevaisuudessa erääntyviä eläke-eriä (esim. PeVL 27/1993 vp ja PeVL 13/1995 vp),*

*3) etuuksia, joita ei ole vielä myönnetty mutta joihin oikeuttava eläketapahtuma on jo sattunut (PeVL 13/1995 vp),*

*4) ”ansaittuja” etuuksia, joiden myöntämisestä ei ole vielä päätetty ja joihin oikeuttava eläketapahtumakaan ei ole vielä sattunut (PeVL 21/1989 vp, PeVL 35/1993 vp, PeVL 13/1995 vp ja PeVL 22/1995 vp), sekä*

*5) jo alkaneita ja vielä jatkuvia palvelussuhteita muulla tavoin.”*

---

<sup>7</sup> Vuoden 2009 loppuun työnantajat rahoittivat kansaneläkkeitä.

Parhain suoja on jo maksussa olevilla eläkkeillä. Niitä voidaan huonontaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Seuraavaksi parhaiten on suojattu eläke-etuudet, jotka on myönnetty, mutta joita ei vielä makseta. Luottamuksensuojan periaatteen mukaan lainvoimaisiin päätöksiin ei voida puuttua heikentävästi muutoin kuin etuuden saajan luvalla tai puuttumista koskeva valtuutus täytyy olla laissa säädetty. Eläke-etuuksien, joita ei ole vielä myönnetty, mutta joissa eläketapahtuma on jo sattunut, heikennyksiin ei ole selkeää linjaa. Perustuslakivaliokunta on ottanut sellaisen kannan lausunnossaan PeVL 13/1995, että jo eläketapahtuman sattuminen on merkityksellinen suojan kannalta. Ne ansaittuja etuuksia koskevat muutokset, joiden myöntämisestä ei ole tehty päätöstä ja joita edeltävä eläketapahtuma ei ole vielä sattunut, nauttivat omaisuuden suojaa siten, että ansaittuja etuuksia ei voi heikentää taannehtivasti. Vahvin ansaittuja etuuksia koskeva suoja on vanhuuseläkkeellä. Työkyvyttömyyseläkkeen tuleva aika ja perhe-eläke eivät ole yhtä vahvasti suojattuja, koska nämä etuudet eivät ole samalla tavoin kuin vanhuuseläkkeet henkilön itselleen työnteon kestäessä ansaitsemia etuuksia. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 9/1999 mukaan tulevan ajan laskentasääntöä voidaan omaisuuden perustuslainsuojan kannalta muuttaa väljemmin kuin esimerkiksi vanhuuseläkkeen määräytymisperusteita. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lieventänyt kantansa ansaittujen etuuksien heikennyksiin siten, että vain kohtuuttomat heikennykset jo karttuneisiin etuuksiin ovat perustuslain vastaisia (PeVL 35/1993). Myös yleisen edun voimakkuus ja pakottavuus ovat sellaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat mahdollisuuteen heikentää etuuksia tavallisella lailla. Mitä suurempi tai pakottavampi on yleinen etu, sitä pitemmälle meneviä heikennyksiä voidaan säätää tavallisella lailla (HE 309/1993). Esimerkiksi eläkejärjestelmän taloudellisen kestävyuden varmistaminen on mahdollistanut etuuksien heikentämisen tavallisella lailla. Lakimuutoksia, jotka koskevat jo alkaneita ja vielä jatkuvia palvelussuhteita, voidaan tehdä tavallisella lailla; esimerkiksi muutoksia eläkeiästä, eläkkeen tulevasta karttumisesta ja eläkkeiden tavoitetasosta. Nämä muutokset edellyttävät sitä, että eduskunta hyväksyy muutosta koskevat lait. (Tuori 2000; PeVL 9/1999.)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt eläkeuudistusten yhteydessä tärkeänä sitä, ettei muutoksilla heikennetä jo ansaittua eläketurvaa ja että noudatetaan luottamuksensuojan periaatetta. Tämä on tarkoittanut eläke-etuuksien leikkausten yhteydessä sitä, että lähellä eläkeikää olevien henkilöiden eläke-etuuksia ei saisi heikentää olennaisesti. Käytännössä luottamuksensuojan periaatetta on noudatettu siten, että eläke-etuuksia koskevat muutokset ovat tulleet voimaan vaiheittain siirtymäsäännöksillä. Lainsäädännössä on

siten käytetty suojasäännöksiä turvaamaan ansaitut edut ja luottamuksensuojan periaatteen toteutuminen. (PeVL 35/1993.)

### 3 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUSASETELMA

Tämä tutkimus käsittelee TEL:n lakimuutosten yhteydessä voimaan tulleita suojasäännöksiä vuosina 1961–2006. Ajanjakso alkaa TEL:n säätämisestä ja päättyy sen kumoamiseen ja työntekijän lain (TyEL) säätämiseen. Tutkimuksessa tarkastellaan ja analysoidaan sitä, miten lainsäädännön valmistelumateriaalissa (hallituksen esityksissä, valiokuntamietinnöissä ja -lausunnoissa) on perusteltu suojasäännöksiä käyttöä. Tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

1. Kuinka paljon ja millaisia suojasäännöksiä on ollut vuosina 1961–2006?
2. Keitä on suojattu?
3. Millä perusteella on suojattu?

Seuraavassa määritellään tutkimuksen käsitteitä.

*Suojasäännöksellä* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa säännöstä, joka suojaa lakimuutoksen yhteydessä tietyn ikäluokan eläke-etuuden heikennykseltä (heikennykseltä suojaava) tai antaa tietyille ikäluokalle paremman eläke-etuuden kuin lain nojalla muutoin saisi (paremman etuuden suoja).

Tutkimuksessa suojasäännös määritellään tiettyä ikäluokkaa koskevaksi, jotta suojasäännöksen määräytyminen olisi selkeä ja yksikäsitteinen. Kun eläke-etuuksiin tehdään muutoksia, muutokset eivät koske yleensä niitä eläketapahtumia, jotka sattuvat ennen muutoksen voimaantuloa. Nämä eläketapahtumat ja niistä aiheutuvat etuudet jätetään tutkimuksen ulkopuolelle, koska muussa tapauksessa tutkimustehtävä laajenisi oleellisesti. Jos kuitenkin näihin jo sattuneisiin eläketapahtumiin perustuvia etuuksia muutetaan myöhemmissä lakimuutoksissa ja etuusmuutokset koskevat tiettyä ikäluokkaa, säädosmuutokset kuuluvat tutkittaviin suojasäännöksiin<sup>8</sup>. Suojasäännöksiä, jotka antavat paremman etuuden, ovat esimerkiksi eläkkeen vähimmäistason säätäminen vanhimmille ikäluokille tai työttömyyseläkeiän laskeminen 60 vuodesta 55 vuoteen 55 vuotta täyttä-

---

<sup>8</sup> Maksussa oleviin vähimmäiseläkkeisiin tehdyt korotukset kuuluvat suojasäännöksiin.



ville ja vanhemmille. Etuuden heikennyksiltä suojaavia säännöksiä ovat esimerkiksi 1) alemman eläkeiän (58 v) säilyminen yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa nostettaessa, 2) lapsikorotuksen tai yksilöllisen varhaiseläkkeen säilyminen suojatuilla, kun etuus muuten poistettiin, 3) työttömyyseläkkeen saaminen edelleen paremmilla ehdoilla tai 4) elinaikakertoimen käytöltä suojaaminen.

*Suojasäännökseen liittyvällä lakimuutoksella* tarkoitetaan säädösmuutosta, jonka vaikutukselta suojasäännös suojaa.

Kun esimerkiksi osa-aikaeläkkeen eläkeikää nostettiin siten, että suojatuilla säilyi alempi eläkeikä, suojasäännökseen liittyvä lakimuutos on säädösmuutos, jossa säädetään uusi eläkeikä (merkitty paksunnoksella):

” 4 g §

**Osa-aikaeläke myönnetään aikaisintaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jona työntekijä on täyttänyt 58 vuotta, ei kuitenkaan takautuvasti pitemmältä ajalta kuin osa-aikaeläkkeen hakemista seuraavaa kuukautta edeltäneen kuuden kuukauden ajalta.** (Ennen vuotta 1947 syntyneelle työntekijälle myönnetään kuitenkin osa-aikaeläke edellä mainitulla tavalla aikaisintaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jonka aikana hän on täyttänyt 56 vuotta.)” (Laki 630/2002)

ja suojasäännös on se säädös, jossa tietyille ikäluokalle säädetään edelleen alempi eläkeikä (merkitty paksunnoksella):

” 4 g §

(Osa-aikaeläke myönnetään aikaisintaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jona työntekijä on täyttänyt 58 vuotta, ei kuitenkaan takautuvasti pitemmältä ajalta kuin osa-aikaeläkkeen hakemista seuraavaa kuukautta edeltäneen kuuden kuukauden ajalta.) **Ennen vuotta 1947 syntyneelle työntekijälle myönnetään kuitenkin osa-aikaeläke edellä mainitulla tavalla aikaisintaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jonka aikana hän on täyttänyt 56 vuotta.**” (Laki 630/2002)

Tässä esimerkissä suojasäännökseen liittyvä lakimuutos ja suojasäännös on säädetty samassa pykälässä 4 g.

*Säädösmuutoksella* tarkoitetaan lakipykälään tehtyä muutosta.

Virtasen (2005) määritelmä suurille ikäluokille sopii hyvin tähän tutkimukseen, koska hän määritteli syntyvyydeltä suurimmat ikäluokat suuriksi ikäluokiksi. Eläke-etuuksiin on tehty heikennyksiä rahoituksen kestävyys turvaamiseksi, jolloin lukumääräisesti suuret ikäluokat aiheuttavat paineita eläkejärjestelmän rahoitukselle. Suuret ikäluokat ovat nimenomaan kokonsa puolesta merkittävä tekijä eläkkeiden rahoituksen kestävyydelle ja on pidetty tärkeänä siirtää heidän eläkkeelle jäämistään mahdollisimman pitkälle.

*Suurilla ikäluokilla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa vuosina 1945–1949 syntyneitä.

Aineiston luokittelu perustuu kolmeen tutkimuksessa valittuun teoreettiseen viitekehykseen: 1) hyvinvointivaltion kehityksen ja laajenemisen vaiheesta, kultaisesta kaudesta, supistamisen vaiheeseen, 2) sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus sekä 3) perustoi-  
mentulon turva ja omaisuuden suoja.

Hyvinvointivaltion kehittymisen viitekehystä koskeva analyysi tehdään siten, että aineiston perusteella selvitetään ensin suojasäännöksiä ajoittuminen TEL:n voimassa-  
oloaikaan. Lisäksi vastataan seuraaviin yksityiskohtaisempiin kysymyksiin (kyllä/ei) suojasäännöksiä (51) ja suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia koskien:

- a) Onko suojasäännös etuutta parantava?
- b) Onko suojasäännös heikennykseltä suojaava?
- c) Onko suojasäännöksen kustannusvaikutuksia arvioitu?
- d) Onko suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen kustannusvaikutuksia arvioitu?
- e) Onko kustannuksien säästö ollut suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen perusteluna?
- f) Onko a) suojasäännöstä b) suojasäännökseen liittyvää lakimuutosta vastustettu?

Aineiston luokittelun kohtien a) ja b) perusteella suojasäännökset voidaan jakaa kahteen ryhmään: heikennyksiltä suojaaviin ja etuuksia parantaviin. Kun suojasäännösten ajoittuminen ja luokittelu etuutta parantaviin ja heikennykseltä suojaaviin on selvillä, voi-

daan vastata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen: kuinka paljon ja millaisia suojasäännöksiä on ollut vuosina 1961–2006?

Suojasäännökset luokitellaan tutkimuksessa sisällön perusteella neljään ryhmään: paremman etuuden suoja, alemman eläkeiän säilymisen suoja, etuuden säilymisen suoja etuuden muutoin poistuessa ja paremman etuuden säilymisen suoja etuutta heikennettäessä. Ensimmäistä ryhmää lukuun ottamatta kolmeen muuhun ryhmään sisältyvät suojat ovat etuuden heikkenemiseltä suojaavia säännöksiä. Hyvinvointivaltiota koskevan teorian näkökulmasta voi olettaa, että hyvinvointivaltion kehittymisen ja laajenemisen kaudella eläke-etuuksia koskevat suojasäännökset ovat olleet etuutta parantavia ja supistamisen vaiheessa etuuksien heikentämistä suojaavia.

Kohtien c)-e) luokittelun perusteella nähdään kustannusarvioiden ja kustannussäästöjen painottuminen suojasäännöksissä ja niihin liittyvissä lakimuutoksissa. Edellä esitetyn hyvinvointivaltion kehittymistä koskevan teoriaosuuden (kohta 2.1) perusteella kustannussäästöt ovat olleet olennainen tavoite eläkejärjestelmien viimeaikaisissa uudistuksissa. Voidaan olettaa, että hyvinvointivaltion kehittämisen ja laajentamisen aikana kustannussäästöillä ei ollut mitään roolia päinvastoin kuin hyvinvointivaltion supistamisen kaudella. Hyvinvointivaltion laajentamisen aikana syntyneet kustannukset voitiin rahoittaa suurella talouskasvulla. Silloin ei siis keskusteltu kustannusten säästämisestä. Sen sijaan hyvinvointivaltion supistamisen aikana rahoituksen kestävyys nousi keskeiseksi keskustelun aiheeksi. Näin ollen myös eläkejärjestelmien kustannuspaineita pyrittiin hillitsemään etuuksia heikentämällä etenkin, kun ne muodostavat erittäin keskeisen osan sosiaalimenoissa. Luokittelun avulla selvitetään, onko hallituksen esityksessä arvioitu kustannuksia ja näin ollen päättäjillä ollut tiedossa säädösmuutosten kustannusvaikutukset. Suojasäännöksen kustannusvaikutuksia on arvioitu, jos suojan aiheuttamat kustannukset (lukuarvo) on arvioitu hallituksen esityksessä erikseen. Suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen kustannuksia on arvioitu, jos hallituksen esityksessä arvioidaan, kuinka paljon (lukuarvo) muutos lisää kustannuksia tai vähentää niitä. Jos hallituksen esityksessä viitataan komiteamietintöön tai muuhun selvitykseen, jossa kustannuksia on arvioitu ja niitä ei ole kirjattu hallituksen esitykseen, on luokiteltu, ettei kustannuksia ole arvioitu. Tämä valinta johtuu siitä, että tutkimusaineisto rajoittuu lainsäädännön valmistelumateriaaliin. Lisäksi hyvä lainsäädännön valmistelu edellyttää muutosesitysten perustelujen ja taloudellisten vaikutusten arviointia hallituksen esityksessä (Hallitusten esitysten laatimisohteet 2004). Suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen perustelu-

na on kustannusten säästäminen, jos hallituksen esityksessä on sanottu, että kyseinen säädösmuutos tehdään kustannusten hillitsemiseksi.

Kohdan f) luokittelun perusteella tarkastellaan, miten yksimielinen valiokunta on ollut esittäessään suojasäännöksen ja siihen liittyvän lakimuutoksen hyväksymistä. Hyvinvointivaltion supistamisen aikana keskeisenä tutkimuskohteena ovat menetelmät, joilla vastustusta herättävät heikennykset on voitu viedä läpi eduskunnassa. Suomessa työmarkkinajärjestöillä on ollut keskeinen rooli eläkeuudistuksissa, jolloin yksi veto-oikeuden käyttäjä on ollut itse mukana uudistusten valmistelussa. Tällä tavoin Suomessa eduskunta on hyväksynyt myös etuuksia heikentäviä muutoksia ilman suurempaa julkista häiriötä. Kohdan f) perusteella nähdään, kuinka yksimielinen valiokunta on ollut hyväksyessään muutosehdotukset. Suojasäännöstä ja siihen liittyvää lakimuutosta on vastustettu valiokunnissa, jos lakiesitystä käsiteltäessä valiokunnissa on valiokunnan mietintöön tai lausuntoon liitetty eriävä mielipide suojasäännöksen tai siihen liittyvään lakimuutoksen sisällöstä.

Tutkimuksen toisena teoreettisena näkökulmana on sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden analysoimiseksi aineiston perusteella vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- g) Minkä ikäiset on suojattu?
- h) Milloin suojatut ovat syntyneet?
- i) Kuinka monta vuotta on etuuden saavuttamiseen?
- j) Onko sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta arvioitu (kyllä/ei)?
- k) Onko eri sukupolville aiheutuvia kustannuksia arvioitu (kyllä/ei)?

Aineiston luokittelun (kohdat g-h) perusteella selviää, minä vuonna suojatut ovat syntyneet. Suojan piiriin kuuluvat on määritelty säädöksissä joko syntymävuosilla tai ikävuosilla. Suojattujen syntymävuosi on siten saatu suoraan säädöksestä tai se on laskettu suojatun iän ja lain voimaantulopäivän perusteella. Iät ja syntymäajat on laskettu päivän tarkkuudella. Syntymävuoden perusteella voidaan kartoittaa, koskeeko suojaus usein samoja ikäluokkia ja erityisesti suuria ikäluokkia eli vuosina 1945–1949 syntyneitä. Iän ja syntymävuoden perusteella voidaan laskea, kuinka monta vuotta suojatuilla on edessä etuuden saavuttamiseen (kohta i). Vuodet etuuden saavuttamiseen on laskettu sen perus-

teella, kuinka pitkä aika vuosissa on etuuden (esim. työttömyyseläkkeen, yksilöllisen varhaiseläkkeen, vanhuuseläkkeen) saavuttamiseen.

Kohtien j) ja k) perusteella tarkastellaan, kuinka paljon sukupolvinäkökulma on painotunut suojasäännöksiä ja niihin liittyviä lakimuutoksia perusteltaessa. Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on arvioitu, jos valmistelumateriaalissa on arvioitu erikseen, miten muutokset kohtelevat eri sukupolvia etuuksien ja maksujen suhteen. Eri sukupolville aiheutuvia kustannuksia on arvioitu, jos valmistelumateriaalissa on tehty suoja-säännöksestä ja siihen liittyvästä lakimuutoksesta aiheutuvia kustannuslaskelmia eri sukupolville. Näiden kysymyksiä kautta tuotetaan vastaus tutkimuksen toisen pääkysymykseen: keitä on suojattu?

Kolmantena tutkimuksen näkökulmana on perustuslain perustoimeentulon turvaaminen ja omaisuuden suoja. Perustoimeentulon turvan ja omaisuuden suojan näkökulman selvittämiseksi suojasäännösten ja niihin liittyvien lakimuutosten suhteen vastataan aineiston pohjalta seuraaviin kysymyksiin (kyllä/ei):

- l) Onko hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitu *lakimuutoksia*<sup>9</sup> perustuslain perustoimeentuloturvan kannalta?
- m) Onko hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitu *lakimuutoksia* perustuslain omaisuuden suojan kannalta?
- n) Onko hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitu i) *suojasäännöstä* ii) *suojaan liittyvää lakimuutosta* perustuslain perustoimeentuloturvan kannalta?
- o) Onko hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitu i) *suojasäännöstä* ii) *suojaan liittyvää lakimuutosta* perustuslain omaisuuden suojan kannalta?
- p) Onko hallituksen esityksessä mainittu, että i) *suojasäännös* ii) *suojaan liittyvä lakimuutos* tehdään perustoimeentulon turvaamiseksi vanhuuden, työkyvyttömyyden tai työttömyyden vuoksi?

---

<sup>9</sup> Lakimuutoksella tarkoitetaan tässä kaikkia hallituksen esitykseen sisältyviä säädösmuutoksia.

- q) Onko hallituksen esityksessä mainittu, että *suojaan liittyvä lakimuutos* ei heikennä etuja taannehtivasti, ei puutu maksussa olevaan eläkkeeseen eli täyttää omaisuuden suojan vaatimukset?
- r) Onko hallituksen esityksessä mainittu, että *suojasäännös* tehdään sen vuoksi, ettei heikennetä lähellä eläkeikää/etuuden saamista olevien etuuksia olennaisesti?
- s) Onko *suojasäännöksen* käyttöä perusteltu muuten?

Tämän luokittelun perusteella tarkastellaan perustuslain perustoimeentulon turvaamisen ja omaisuuden suojan huomioimista lakimuutoksissa ja suojasäännöksissä ja muita mahdollisia perusteluja suojasäännösten käytölle. Kolmas tutkimuskysymys, millä perusteella on suojattu, liittyy siten omaisuuden suojan ja perustoimeentulon turvan toteutumiseen. Perustoimeentulon turva parani hyvinvointivaltion rakentamisen aikana, jolloin voi olettaa, ettei etuusmuutoksia jätetty lepäämään tai ne eivät uhanneet perusturvan toteutumista. Suojasäännöksillä on voitu parantaa turvan tasoa, kun työeläkejärjestelmä oli vielä alkuvaiheessa, eivätkä ansaitut etuuden olleet ehtineet vielä karttumaan. Omaisuuden suojan perustelun voi olettaa liittyvän hyvinvointivaltion supistamisen aikaan ja eläke-etuuksien supistamisen aikaan, jolloin omaisuuden suoja estää puuttumisen ansaittuihin etuuksiin. Lisäksi luokittelussa kartoitetaan, onko suojasäännöksiä käyttöön päädytty juuri omaisuuden suojan säilyttämisen vuoksi, mikä edellä omaisuuden suoja koskevan kohdan 2.3.2 mukaan olisi oletettavaa.

Kohtien l) ja m) avulla tarkastellaan, onko hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitu hallituksen esitykseen sisältyviä lakimuutoksia kokonaisuutena perustuslain omaisuuden suojan ja perustoimeentulon turvaamisen näkökulmasta. Tällöin ei siis välttämättä ole arvioitu ollenkaan yksittäisiä suojasäännöksiä ja niihin liittyviä lakimuutoksia tästä näkökulmasta. Luokittelun perusteella selviää, onko perustuslain perustoimeentulon turvaaminen tai omaisuuden suojaaminen ollut esillä lakimuutosten yhteydessä.

Kohtien n) ja o) perusteella tarkastellaan, onko suojasäännöstä tai siihen liittyvää lakimuutosta arvioitu erikseen hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa omaisuuden suojan tai perustoimeentulon turvaamisen näkökulmasta. Kohtien l)-o) perusteella tiedetään, kuinka usein koko lakipakettia, suojasäännöstä tai siihen liittyvää lakimuutosta on tarkasteltu perustuslain perustoimeentulon ja omaisuudensuojan

näkökulmasta. Kysymyksiin l) ja m) vastataan kyllä, jos hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tarkasteltu lakimuutoksia kokonaisuutena perustuslain omaisuuden suojan tai perustoimeentulon turvaamisen näkökulmasta ja todettu, että perustuslain asettamat vaatimukset täyttyvät. Kysymyksiin n) ja o) vastataan kyllä, jos hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tarkasteltu suoja säännöstä tai siihen liittyvää lakimuutosta perustuslain omaisuuden suojan tai perustoimeentulon turvaamisen näkökulmasta ja todettu, että perustuslain asettamat vaatimukset täyttyvät.

Kohtien p)–r) perusteella selviää, onko perustuslain perustoimeentulon turvaaminen tai omaisuuden suoja asiasisällöllisesti ollut esillä hallituksen esityksessä, vaikkei perustuslain vaatimuksiin ole välttämättä viitattu lakimuutoksessa ollenkaan. Tämä tarkoittaa, vaikkei hallituksen esityksessä käsiteltäessä suoja säännöstä tai siihen liittyvää lakimuutosta viitattaisi perustuslakiin, muutoksia perusteltaisiin kuitenkin perustuslain sisällöllisten vaatimusten toteuttamisella (esimerkiksi perustoimeentulo vanhuuden ym. varalta, ei heikennetä etuja taannehtivasti, ei puututa maksussa olevaan eläkkeeseen, ei heikennetä lähellä eläkeikää olevien etuuksia olennaisesti). Kysymyksen p) kohtaan i) vastataan kyllä, jos suoja säännös on tehty hallituksen esityksen mukaan sen vuoksi, että turvataan perustoimeentulo vanhuuden, työkyvyttömyyden tai työttömyyden aikana. Kysymyksen p) kohtaan ii) vastataan kyllä, jos suojaan liittyvää lakimuutosta on perusteltu hallituksen esityksessä sillä, että muutoksella turvataan perustoimeentulo vanhuuden, työkyvyttömyyden tai työttömyyden vuoksi. Kysymykseen q) vastataan kyllä, jos suojaan liittyvää lakimuutosta on perusteltu hallituksen esityksessä sillä, ettei muutoksella heikennetä etuja taannehtivasti tai puututa maksussa olevaan eläkkeeseen. Kysymykseen r) vastataan kyllä, jos hallituksen esityksessä on sanottu, että suoja säännös tehdään sen vuoksi, ettei heikennetä lähellä eläkeikää tai etuuksien saamista olevien etuuksia olennaisesti.

Lisäksi kohdan s) perusteella tarkastellaan, onko suoja säännöstä perusteltu valmistelumateriaalissa muulla kuin perustuslain omaisuuden suojan säilymisellä tai perustoimeentulon turvaamisella ja löytyykö perusteluista yhdenmukaisuutta. Kohtaan r) vastataan kyllä, jos suoja säännöksen käyttämisestä on perusteltu muutoin kuin omaisuuden suojan säilymisellä tai perustoimeentulon turvaamisella. Muut perustelut kootaan erikseen, jotta ne voidaan raportoida ja arvioida perustelujen yhdenmukaisuutta.

### *Aineisto ja menetelmä*

Tämä tutkimus koostuu neljästä eri vaiheesta. Tutkimuksessa kerättiin ensiksi kaikki TEL:ä koskevat lainsäädäntömuutokset. Lakimuutokset on kerätty internetistä finlex-lainsäädäntökokoelmasta ja Suomen säädöskokoelmasta kopioimalla ne, joita finlex:ssä ei ole. Lakimuutosten numerot ja suojasäännöksiä sisältävistä lakimuutoksista hallituksen esityksien, valiokuntamietintöjen ja -lausuntojen numerot on koottu taulukkoon, joka on liitteenä 1. Liitteen 1 taulukon toisessa sarakkeessa on lakimuutokset numeroitu aikajärjestyksessä ja kolmas sarake kertoo, sisältyykö lakimuutokseen suojasäännöstä (K/E). Neljänteen sarakkeeseen on merkitty lakimuutokseen sisältyvien suojasäännösten lukumäärä ja viidennessä sarakkeessa suojasäännökset on summattu alusta saakka.

Lakimuutoksista etsittiin tämän jälkeen suojasäännökset. Ne koottiin ja numeroitiin liitteeseen 2 aikajärjestyksessä. Liitteen 2 ensimmäisessä sarakkeessa on suojasäännöksen sisältävän lakimuutoksen numero ja lain voimaantuloaika. Toisessa sarakkeessa on suojasäännökset numeroituina ja kolmannessa sarakkeessa suojatun ikä lain tullessa voimaan. Neljäs sarake kertoo suojatun syntymävuoden ja vuodet etuuden saavuttamiseen. Viidenteen sarakkeeseen on merkitty, kuuluko suojattu suureen ikäluokkaan ja millainen suojasäännös on kyseessä<sup>10</sup>. Kuudes sarake kertoo, onko suojasäännöstä käsitelty perustuslain omaisuuden suojan tai perusturvan säilymisen kannalta. Suojasäännöksiä sisältävien lakimuutosten hallituksen esitykset ja valiokuntamietinnöt ja -lausunnot kerättiin finlex-lainsäädäntökokoelmasta tai kopioimalla Suomen säädöskokoelmasta.

Tutkimuksen kolmannessa vaiheessa kutakin suojasäännöstä koskeva aineisto (hallituksen esitys, valiokuntamietintö ja -lausunto, vahvistettu laki) luokiteltiin kolmen teoreettisen viitekehyksen yhteydessä lueteltujen kohtien (a-s) perusteella taulukkoon. Suojasäännöksiä koskevan aineiston sisällön erittely<sup>11</sup> tehtiin teorialähtöisesti. Aineiston pe-

---

<sup>10</sup>(1) parempi etuus, (2) alempi eläkeikä säilyy eläkeikää nostettaessa, (3) etuus säilyy etuuden muutoin poistuessa, (4) parempi etuus säilyy etuutta heikennettäessä

<sup>11</sup> ”...sisällön erittelyssä tiedot voidaan kerätä sanallisessa muodossa, sanallisina ilmaisuina tai sitten määrällisessä muodossa, luokiteltuina ja tilastoituina” (Pietilä 1973, 53). Sisällön erittelyllä tarkoitetaan dokumenttien analyysia, jossa kuvataan kvantitatiivisesti esimerkiksi tekstin sisältöä. Sisällönanalyysilla sitä vastoin tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti. (Tuomi yms. 2004, 107).



rusteella kohtiin a)-s) esitettyjä vastauksia on yhteensä 23 ja niistä 20:een vastaus on kyllä tai ei. Kolmeen kohtaan vastaukset ovat vuosia tai vuosilukuja. Kaikkiin perustuslain näkökulmaa koskeviin kohtiin (l-s) ei jokaisen suojasäännöksen yhteydessä ole vastausta, koska suojasäännös on säädetty itsenäisenä siten, ettei siihen liity lakimuutosta. Esimerkiksi nostettaessa suojasäännöksellä vähimmäiseläkkeen määrää, muutettiin vain aiempaa suojasäännöstä eikä eläkkeen karttumista ja määräytymistä koskevia säännöksiä muutettu. Näissä tapauksissa kysymyksiä jäi vastattavaksi yhteensä 19. Suojasäännöksiin tehdyn luokittelun (kohdat a-s) perustelut koottiin aineistosta (hallituksen esitys, valiokuntamietintö, valiokunnan lausunnot, laki) sähköiseen tiedostoon, jolloin luokittelun perustelut on nähtävissä.

Tutkimuksen neljännessä vaiheessa vastattiin kunkin suojasäännöksen osalta tutkimuskysymyksiin tehdyn suojasäännöksiä luokittelun (kohdat a-s) perusteella ja tehtiin erilaisia luvussa 4 esiteltäviä kuvioita ja taulukoita.

## 4 TULOKSET

### 4.1 ELÄKEREFORMIT JA SUOJASÄÄNNÖKSET

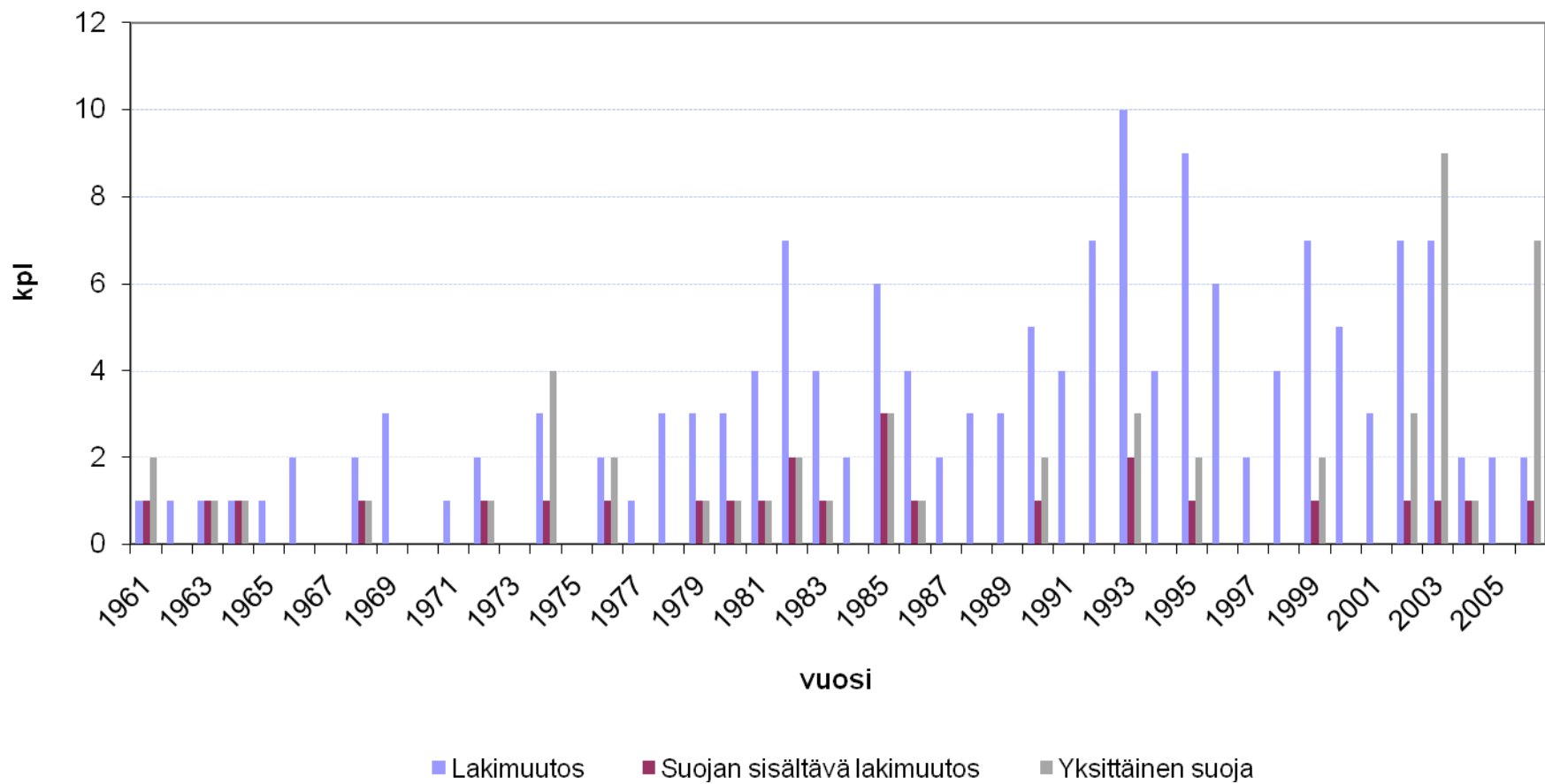
#### 4.1.1 *Lakimuutoksista ja suojasäännöksistä*

TEL:ssä on vuosina 1961–2006 tehty 149 lakimuutosta, kun TEL:n säätäminen lasketaan mukaan yhdeksi muutokseksi. Kun vielä lisätään TyEL:n säätäminen ja TEL:n kumoaminen TyEL:n voimaanpanolaissa, saadaan 151 muutosta. Muutokset on lueteltu ja numeroitu liitteessä 1. Muutoksiin sisältyy kolme poikkeuslakia, joilla säädettiin TEL 9 §:n (indeksiä koskeva) poikkeuksellisesta soveltamisesta vuosina 1993–1994 (liite 1 lakinumerot 81, 87, 92). Sen sijaan lakia, jolla vuonna 1994 alennettiin mm. TEL:n vakuutusmaksua, ei ole otettu huomioon säädösmuutoksia laskettaessa, koska vakuutusmaksua koskevat perusteet vahvistettiin TEL:n nojalla ja maksuun tehtiin poikkeuslailla erillinen alennus. Se maksettiin takaisin laissa säädettynä vuosina. Suojasäännöksiä on 26 lakimuutoksessa eli hieman alle viidesosassa kaikista TEL:n muutoksista. Joissain lakimuutoksissa on useita suojasäännöksiä. Yksittäisiä suojasäännöksiä on yhteensä 51.

Tutkittaviin suojasäännöksiin ei sisälly esimerkiksi vuoden 1990 perhe-eläkeuudistuksen voimaantulosäännöksen mukainen työkyvyttömän lapsen perhe-eläkeoikeuden jatkuminen, silloin kun edunjättäjä oli kuollut ennen lakimuutoksen voimaantuloa. Työkyvyttömän lapsen perhe-eläkkeen jatkuminen turvattiin vielä TyEL:n voimaanpanolaissa. Näissä tapauksissa suojaus koskee sellaista etuutta, jossa eläketapahtuma on jo sattunut tai eläke on jo maksussa ennen perhe-eläkeuudistuksen voimaantuloa, eikä etuuteen olla tekemässä muutosta. Näin ollen työkyvyttömän lapsen perhe-eläkkeen jatkuminen ei kuulu tässä tutkimuksessa määriteltyihin suojasäännöksiin. Suojasäännöksiin ei myöskään sisälly eläkepalkan määräytymisen muuttamisen yhteydessä säädetyt asteittaiset voimaantulosäännökset, koska ne eivät kohdistu tiettyyn ikäluokkaan. Vuonna 2005 voimaan tulleen eläkeuudistuksen yhteydessä säädettiin siirtymäsäännökset, jotka koskivat alhaisemman eläkeiän säilyttämistä ja TEL-suojaosuuden laskentaa työkyvyttömyyseläkkeissä. Kumpikaan säännöksistä ei liity tiettyyn ikäluokkaan eikä kuulu siten suojasäännöksiin. TEL-suojaosuudella tarkoitetaan, että ennen vuotta 2005 alkaneesta työsuhteesta lasketaan eläke myös vanhojen säännösten mukaan, jos työsuhte jatkuu yhdenjaksoisena eläketapahtumaan saakka ja eläketapahtuma sattuu viimeistään vuonna 2011. Jos eläke muodostuu uusilla säännök-

sillä laskettuna pienemmäksi kuin vanhoilla säännöksillä, niin työntekijä saa vanhoilla säännöillä lasketun paremman etuuden. TEL-suojaosuus vanhuuseläkkeiden osalta sisältyy tutkimuksen suojasäännöksiin, koska se koskee tiettyä ikäluokkaa eli niitä, jotka täyttävät varhennetun vanhuuseläkeiän (62) viimeistään vuonna 2011.

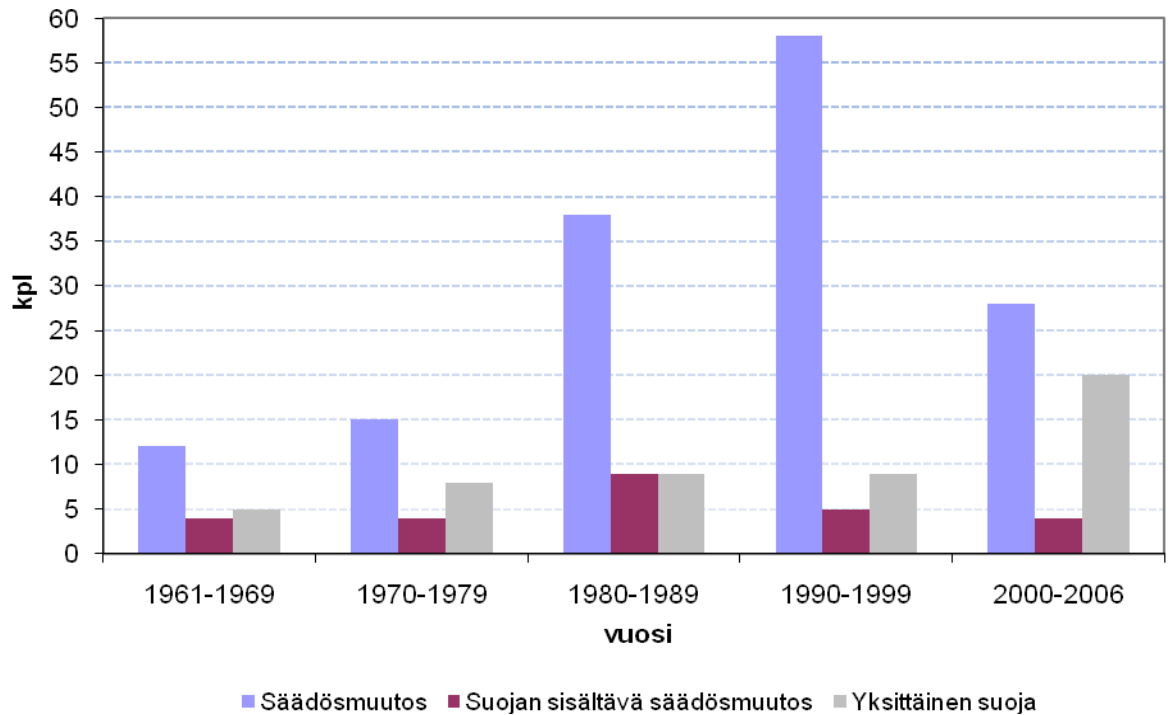
Seuraavassa kuviossa (kuvio 1) on nähtävissä lakimuutosten ja suojasäännösten lukumäärien sijoittuminen vuosille 1961–2006. Lakimuutos on ajoitettu sille vuodelle, jolloin säädös on annettu, ei siis lain voimaantulovuoteen. Kuviossa 1 näkyy sinisellä kaikki 151 lakimuutosta säädöksen antamisvuonna, viininpunaisella suojasäännöksiä sisältävien lakimuutosten lukumäärä ja harmaalla lakimuutoksiin sisältyvien yksittäisten suojasäännösten lukumäärä. Esimerkiksi vuonna 1974 säädettiin 3 lakimuutosta TEL:iin, joista yksi lakimuutos sisälsi suojasäännöksiä. Suojasäännöksiä oli tässä lakimuutoksessa yhteensä 4.



**Kuvio 1: TEL:n lakimuutokset, suojan sisältävät lakimuutokset ja yksittäiset suojasäännökset vuosina 1961–2006**

Kuvion 1 perusteella voidaan havaita, että lakimuutoksia on tehty lähes vuosittain. Pääosin lakimuutoksia on tehty useita yhtenä vuotena. Kun tarkastellaan yksittäisiä suoja-säännöksiä, voidaan havaita, että niitä on käytetty koko TEL:n voimassaoloaikana. Vuosina 1961–1989 suojan sisältäviin lakimuutoksiin sisältyi kolmea poikkeusta lukuun ottamatta yksi suoja-säännös. Vuosina 1990–2006 taas suojan sisältäviin lakimuutoksiin sisältyi yhtä poikkeusta lukuun ottamatta useita suoja-säännöksiä.

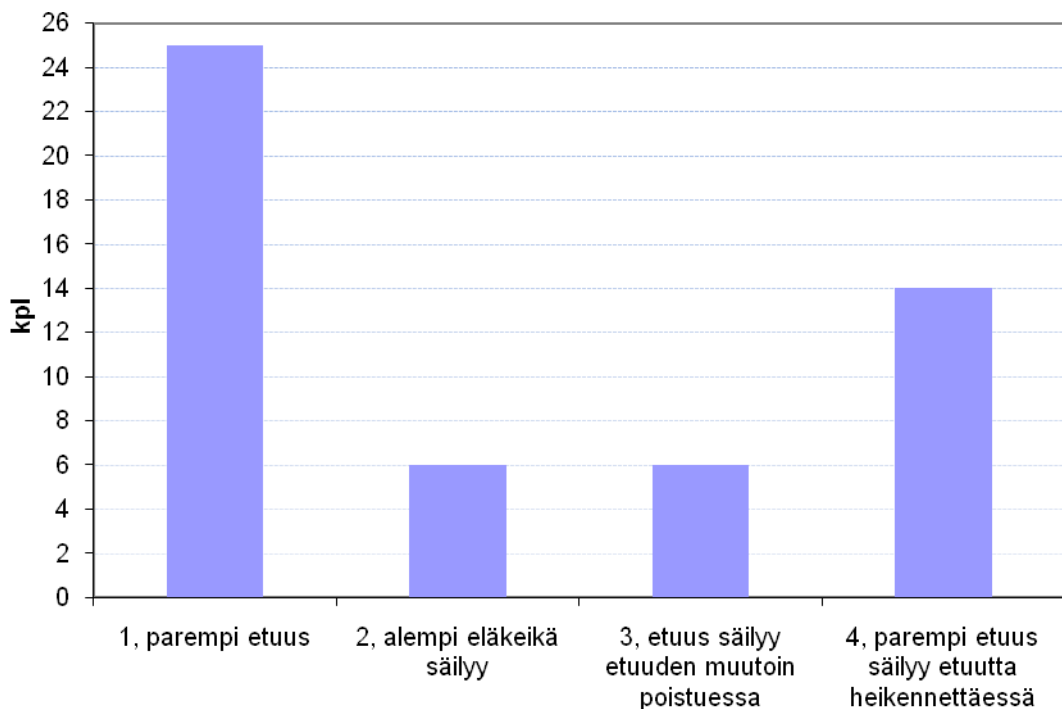
Kuvioon 2 on koottu eri vuosikymmeniltä lakimuutosten, suojan sisältävien lakimuutos-ten ja suoja-säännöksiä lukumäärät. Lakimuutosten lukumäärä lisääntyi vuosikymme-neltä toiselle siirryttäessä 1990-luku mukaan lukien. 1960-luvulla TEL:iin tehtiin 12 lakimuutosta, 1970-luvulla 15, 1980-luvulla 38, 1990-luvulla 58 ja vuosina 2000–2006 28. Kuviossa 2 voi havaita, että säädösmuutoksien määrä lisääntyi selvästi 1980-luvulla ja saavutti huippunsa 1990-luvulla. 1990-luvun huippua selittää se, että silloin eläkejär-jestelmään tehtiin kustannusten hillitsemiseksi paljon pieniä peräkkäisiä muutoksia, ei yhtä suurta uudistusta. Suoja-säännöksiä sisältäviä lakimuutoksia säädettiin melko tasai-sesti neljästä viiteen yhden vuosikymmenen aikana lukuun ottamatta 1980-lukua, jolloin säädettiin yhdeksän suoja-säännöksen sisältävää lakimuutosta. Suoja-säännösten määrät 1960–1990 -luvuilla lisääntyivät tai pysyivät ennallaan vuosikymmeneltä toiselle siir-ryttäessä, viidestä suojasta yhdeksään. 2000-luku oli selvä poikkeus, jolloin säädettiin yhteensä 20 suojaa. Tuolloin säädettiin vuonna 2005 voimaan tullut eläkeuudistus ja uusi TyEL-laki, joissa käytettiin paljon suoja-säännöksiä. Vuonna 2003 säädetty eläke-uudistus sisälsi yhdeksän suoja-säännöstä, joista yhtä täydennettiin seuraavana vuonna. TyEL:n voimaantulolakiin siirrettiin jo aikaisemmin säädetyt suoja-säännökset (7), jois-ta kuusi oli samoja kuin 2005 eläkeuudistuksessa. Näillä suoja-säännöksillä siis jatkettiin aiemmin säädettyjä suojaa. Kuvion 2 mukaan vuosina 1990–2006 tehtiin vähän suoja-säännöksen sisältäviä lakimuutoksia suhteessa tehtyihin lakimuutoksiin (9/86). Sen si-jaan suoja-säännöksiä säädettiin paljon, jolloin suoja-säännöksen sisältävä lakimuutos sisälsi useita suojaa. Tämä näkyy myös selvästi kuviossa 1.



**Kuvio 2: TEL:n lakimuutokset, suojan sisältävät lakimuutokset ja suojasäännökset eri vuosikymmenillä**

Seuraavassa kuviossa 3 on esitetty suojasäännöksiä jakautuminen aiemmin esitettyihin neljään luokkaan: 1) parempi etuus, 2) alempi eläkeikä säilyy eläkeikää nostettaessa, 3) etuus säilyy etuuden muutoin poistuessa ja 4) parempi etuus säilyy etuutta heikennettäessä. Esimerkki paremman etuuden suojasta on eläkkeen vähimmäistason säätäminen vanhimmille ikäluokille tai työttömyyseläkeiän laskeminen 60 vuodesta 55 vuoteen 55-vuotiaille ja vanhemmille (Liite 2, S5, S13). Alemman eläkeiän säilymisen suojasta on esimerkki yksilöllisen varhaiseläkkeen eläkeiän säilyminen 55 vuodessa ennen vuotta 1940 syntyneillä, kun eläkeikä nousi muilla 58 vuoteen (Liite 2, S25). Toinen esimerkki on osa-aikaeläkkeen eläkeiän säilyminen ennallaan 56 vuodessa ennen vuotta 1947 syntyneillä, kun muilla ikäraja nousi 58 vuoteen (Liite 2, S32). Esimerkkejä etuuden säilymisestä, kun etuus muutoin poistettiin, ovat lapsikorotus ennen vuotta 1939 syntyneille (Liite 2, S10), yksilöllinen varhaiseläke ennen vuotta 1944 syntyneille (Liite 2, S33) ja työttömyyseläke ennen vuotta 1950 syntyneille (Liite 2, S39). Paremman etuuden säilymisen suoja etuutta heikennettäessä ovat esimerkiksi työttömyyseläkkeen saaminen edelleen paremmilla ehdoilla ennen vuotta 1939 syntyneillä (Liite 2, S26), tulevan ajan korkeamman karttuman säilyminen ennen vuotta 1943 syntyneillä (Liite 2, S28) tai se,

ettei elinaikakerrointa sovelleta ennen vuotta 1948 syntyneillä (Liite 2, S42). Kuvion 3 perusteella voidaan todeta, että eniten on säädetty paremman etuuden suoja (25), seuraavaksi eniten paremman etuuden suoja etuutta heikennettäessä (14), sitten etuuden säilyttämisen suoja (6) ja alemman eläkeiän suoja (6). Paremman etuuden suoja säädettiin siis 25 kertaa ja etuuksien heikentämiseltä suojaavia säännöksiä yhteensä 26 kertaa.



**Kuvio 3: Suojasäännökset luokiteltuna neljään ryhmään niiden sisällön perusteella**

Taulukossa 1 esitetään vastaava suojien (Liite 2, S1-S51) luokittelu taulukkona, jolloin nähdään, milloin erilaisia suoja on säädetty. Ylimmäisellä rivillä on säädösvuodet 1961–2006 siten, että yhdessä sarakkeessa on aina viiden vuoden jakso. Kuhunkin yhdeksään sarakkeeseen on merkitty kyseisellä aikavälillä säädetyt suojasäännökset. Kunkin aikajakson suojat on jaettu neljälle riville sen mukaan, mistä suojasta on kysymys (1 parempi etuus, 2 alempi eläkeikä säilyy eläkeikää nostettaessa, 3 etuus säilyy etuuden muutoin poistuessa, 4 parempi etuus säilyy etuutta heikennettäessä).

**Taulukko 1: Suojasäännökset luokiteltuna sisällön ja säädösajankohdan perusteella**

Vuodet	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2000-2006	Yhteensä (kpl)
<b>Suoja</b>										
<b>1 = parempi etuus</b>	S1, S2, S3, S4	S5	S6, S7, S8, S9	S11, S12, S13, S14	S15, S16, S17, S18, S19, S20, S21	S22	S29		S34, S44, S51	25
<b>2 = alempi eläkeikä säilyy eläkeikä nostettaessa</b>						S23, S24	S25	S31	S32, S35	6
<b>3 = etuus säilyy etuuden muutoin poistuessa</b>			S10						S33, S36, S38, S39, S47	6
<b>4 = parempi etuus säilyy etuutta heikennettäessä</b>							S26, S27, S28	S30	S37, S40, S41, S42, S43, S45, S46, S48, S49, S50	14
<b>Yhteensä (kpl)</b>	4	1	5	4	7	3	5	2	20	51

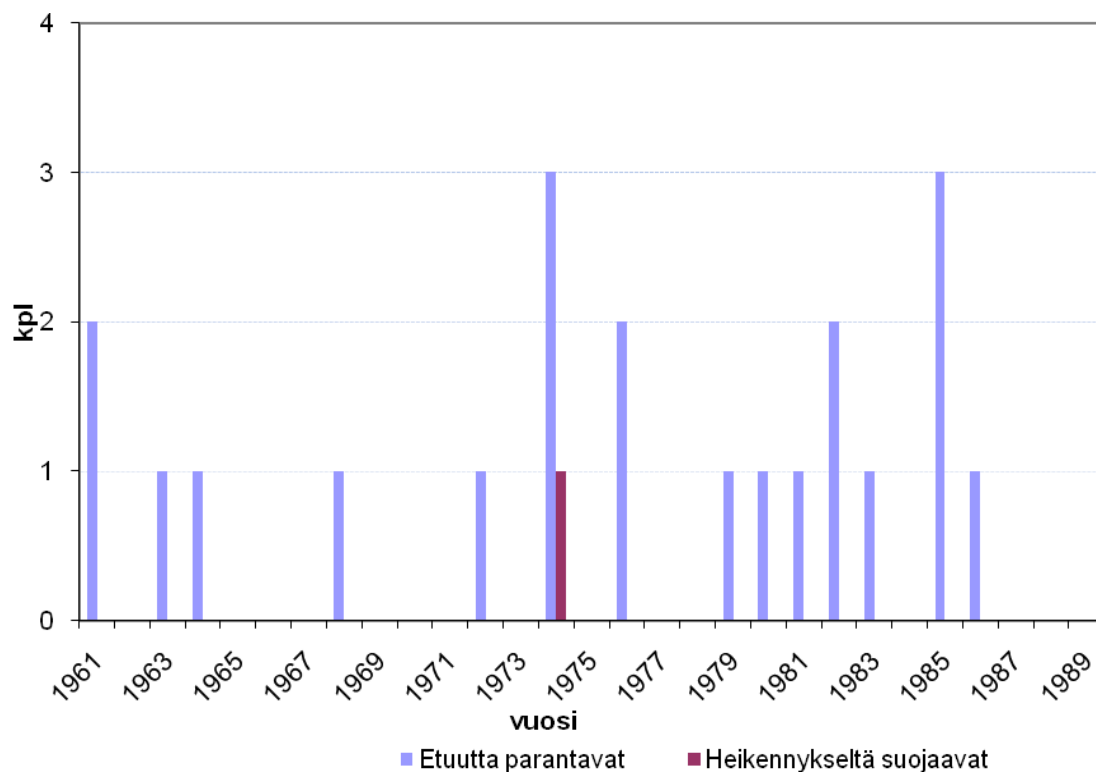
Vuoteen 1985 mennessä on käytetty yhtä poikkeusta lukuun ottamatta paremman etuuden suoja (1). Ajanjakso sisältyy hyvinvointivaltion laajenemisen aikaan. Tämän jälkeen on säädetty pääosin etuuden heikentämiseltä suojaavia suojasäännöksiä (2-4). Alemman eläkeikä suoja on säädetty vuodesta 1986 lähtien, tarkemmin vuodesta 1990 lähtien<sup>12</sup>. Ajanjakso sisältyy hyvinvointivaltion supistamisen kauteen. Etuuden säilymisen suoja etuuden muutoin poistuessa on säädetty kerran vuonna 1974 ja sen jälkeen vain 2000-luvulla ja etuuden heikentämiseltä suojaavia 1990-luvulta lähtien.

<sup>12</sup> Suojasäännökset S23 ja S24 säädettiin vuonna 1990.

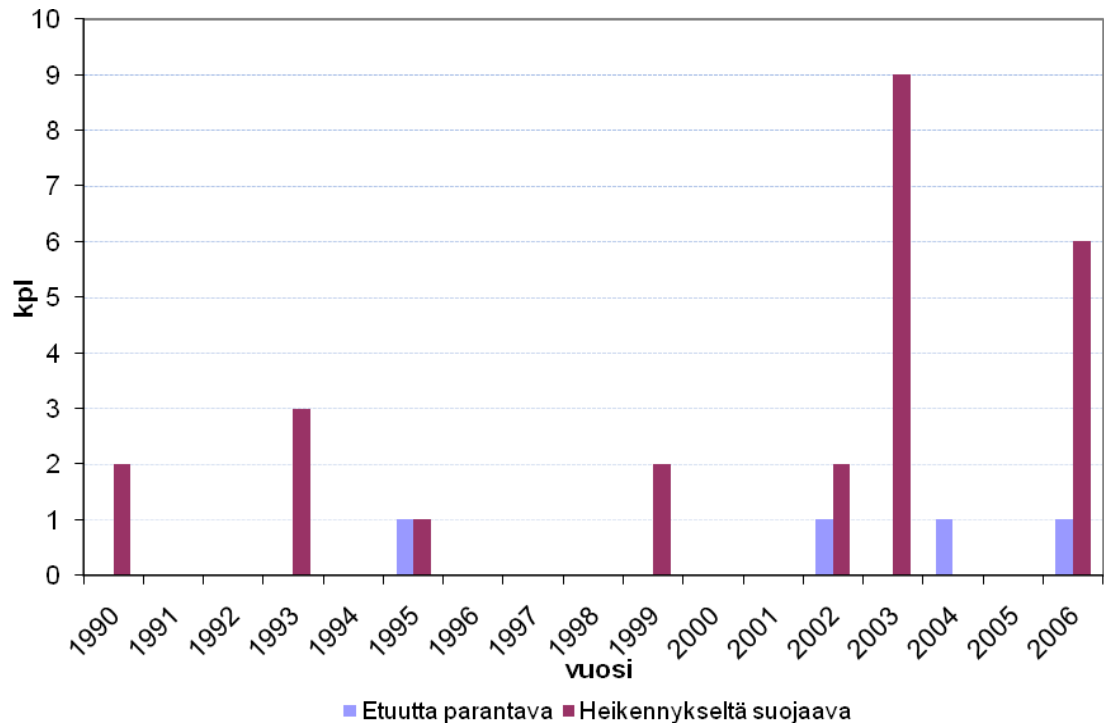


#### 4.1.2 Etuutta parantavat suojasäännökset

Kuvioissa 4 ja 5 on nähtävissä etuuksia parantavien ja heikennyksiltä suojaavien suoja-säännösten ajoittuminen TEL:n voimassaoloaikaan.



**Kuvio 4: Etuutta parantavat ja heikennyksiltä suojaavat yksittäiset suojasäännökset 1961–1989**



**Kuvio 5: Etuutta parantavat ja heikennyksiltä suojaavat yksittäiset suojasäännökset 1990–2006**

Kuvioiden 4 ja 5 perusteella voidaan havaita, että 1990-luvun alkuun asti suojasäännökset olivat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta etuutta parantavia<sup>13</sup>. Tämä tukee hyvinvointivaltion rakentamisen ja laajentamisen vaihetta koskevaa teoriaa. Suojasäännöksillä annettiin tuolloin parempia etuuksia niille, jotka eivät olisi kyenneet ikänsä ja eläkejärjestelmän voimaantulovaiheen<sup>14</sup> vuoksi ansaitsemaan mainittavaa eläke-turvaa. Eläkejärjestelmää perustettaessa suojasäännöksellä (S1<sup>15</sup>) mahdollistettiin 55 vuotta täyttäneiden pitkässä työsuhteessa olevien pääsy TEL:n piiriin. Samalla annettiin suojan piiriin kuuluville mahdollisuus valita parempi etuus joko huoltoapulain mukainen eläke tai

<sup>13</sup> Sama on havaittavissa taulukosta 1.

<sup>14</sup> Työeläkejärjestelmän voimaantulovaiheen aikana kenellekään ei vielä ehtinyt karttumaan työuran aikana täysi vanhuuseläke.

<sup>15</sup> Suojasäännökset S1-S51 ovat liitteessä 2.

TEL-eläke (S2). Suojasäännöksillä taattiin eläkejärjestelmän alkuvaiheessa työeläkkeille vähimmäistaso. Suoja koski vanhimpia ikäluokkia, jotka eivät olisi eläkeikään mennessä ehtineet kartuttamaan mainittavaa eläketurvaa. Työeläkkeiden vähimmäistasoa korotettiin ja vähimmäistason piiriin kuuluvien ryhmää laajennettiin suojasäännöksillä useaan kertaan. Työeläkkeiden vähimmäistasoa koskevia suojasäännöksiä säädettiin kaikkiaan kahdeksan. Yksi poikkeuksellinen etuuden heikentämiseltä suojaava säännös säädettiin 1970-luvulla, kun lapsikorotus poistettiin ja suojan piirissä olevilla etuutta jatkettiin (S10).

Työeläkejärjestelmän voimaantulovaiheen aikana säädettiin myös alhaisempia varhennusprosentteja koskeva suoja (S20) ja korotettiin osa-aikatyön perusteena olevaa eläkepalkkaa (S22). Näillä kummallakin suojalla annettiin parempi etuus suojatuille kuin lainojalla muutoin olisi saanut. Nämä suojatut eivät olisi ehtineet eläkejärjestelmän voimaantulovaiheen vuoksi kartuttamaan tavoitetason suuruista eläkettä. Toinen merkittävä etuutta parantava suoja oli työttömyyseläkkeen ikärajan alentaminen normaalista 60 vuodesta lain voimaantulovuonna 55 vuotta täyttävälle. Näitä suojia säädettiin yhteensä seitsemän kertaa vuosina 1979–1985 lisäämällä vanhan suojan piiriin aina uusi 55 vuotta täyttävä ikäluokka (S13-S16, S18, S19, S21). Työttömyyseläkkeen ikärajaa koskevia suojasäännöksiä perusteltiin vaikealla työllisyystilanteella ja pitkäaikaistyöttömien joutumisella toimeentulovaikeuksiin (HE 105/1979, HE 171/1980, HE 156/1981, HE 175/1982, HE 168/1983, SoVM 25/1984, SoVM 29/1985). Alkuvuosina haluttiin myös antaa rintamamiesikäluokille työttömyyseläke (HE 105/1979, HE 171/1980). Hallituksen esityksien mukaan näillä suojilla pyrittiin turvaamaan pitkäaikaistyöttömien toimeentuloa. Nämä perustelut ovat yhdenmukaisia hyvinvointivaltion rakentamisen ja laajentamisen kanssa. Kustannuksien säästäminen ei ollut millekään säädösmuutokselle ja siltä suojaavalle säännökselle perusteluna 1990-luvun alkuun saakka. Tämäkin tukee hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella vallinnutta tavoitetta, toimeentuloturvan parantamista.

1990-luvulta alkaen etuuksia parannettiin yhteensä neljä kertaa suojasäännöksillä (kuvio 5, taulukko 1). Vuosina 1995 ja 2006 parannettiin miesleskien perhe-eläkettä antamalla heille samat oikeudet kuin naisleskillä oli (S29, S51). Kerran helpotettiin työttömyyseläkkeelle pääsyn vaatimuksia (S34) 1990-luvun lamasta johtuvan työttömyyden vuoksi ja kerran (S44) parannettiin etuutta muuttamalla osa-aikaeläkettä laskettaessa

käytettävää indeksiä puoliväli-indeksistä palkkakertoimeksi. Etuutta parantavia suoja-säännöksiä säädettiin vuosina 1961–2006 yhteensä 25.

Taulukko 2 kuvaa, mikä merkitys kustannuksien rajoittamisella on etuutta parantavissa suojasäännöksissä. Taulukon 2 perusteella tiedetään, onko suojasäännöksen tai suoja-säännökseen liittyvän lakimuutoksen kustannuksia arvioitu hallituksen esityksessä, onko suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen perusteluna ollut kustannusten säästö ja onko suojasäännöstä tai siihen liittyvää lakimuutosta vastustettu valiokunnissa. Taulukko on tehty kokoamalla hyvinvointivaltion kehittymistä koskevan analyysin perustana kohdassa 3 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma olevien hyvinvointivaltion kehi-tystä koskevien kohtien c-f vastaukset etuutta parantavien suojasäännösten osalta. Useasti suojasäännöksiä on säädetty siten, ettei siihen liity lakimuutosta ja varsinainen sää-dös pysyy ennallaan, esimerkiksi työttömyyseläkkeen ikärajan laskeminen suojuille 55 vuoteen, kun ikäraja pysyi muuten ennallaan 60:ssä. Tästä johtuu, että suojaan liitty-viä lakimuutoksia on vähemmän (4) kuin suojasäännöksiä (25).

**Taulukko 2: Etuutta parantavat suojat (suojasäännöksiä 25 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 4 kpl yhteensä)**

	Kyllä	Ei
Suojasäännöksen kustannusvaikutuksia on arvioitu.	10	15
Suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen kustannusvaikutuksia on arvioitu.	2	2
Suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen perusteluna on ollut kustannuksien säästö.	0	4
a) Suojuäännöstä, b) suojuäännökseen liittyvää lakimuutosta on vastustettu eriävällä mielipiteellä valiokunnissa.	a) 10 b) 2	a) 15 b) 2

Kun on kysymyksessä etuutta parantavat suojuäännökset, jotka osuvat muutamaa poik-keusta lukuun ottamatta hyvinvointivaltion rakentamisen ja laajentamisen aikaan, voi jo ennakoita olettaa, että lakimuutosten perusteluna ei ole ollut kustannusten säästö. Tämä on havaittavissa taulukon 2 perusteella. Etuuksia parantavien suojujen säätämiseen liittyy vain neljä kertaa etuutta koskeva lakimuutos. Kaksi näistä lakimuutoksista on TEL:n säätämiseen liittyviä (Liite 1:1,2) ja kaksi muuta osaeläkkeen (Liite 1:15) ja varhene-tun vanhuuseläkkeen (Liite 1:51) säätämiseen liittyviä. Viimeksi mainituissa lainsää-däntömuutoksissa on arvioitu säädösmuutosten kustannukset. Etuutta parantavista suoju-säännöksistä on suojujen kustannuksia arvioitu kymmenessä tapauksessa kahdesta-kymmenestäviidestä. Erityisesti työttömyyseläkkeen eläkeiän alentamista koskevien suojujen kustannukset on arvioitu, paitsi kahdessa tapauksessa, jolloin suojuja ei tehty

hallituksen esityksen pohjalta vaan lakialoitteen pohjalta ja sosiaali- ja terveystieteiden ehdotuksesta. Useissa eläkelainsäädännön muutoksissa on arvioitu koko muutospaketin kustannusvaikutukset, ei yksittäisen lakimuutoksen tai suojan kustannusvaikutuksia.

Vajaassa puolessa suojasäännöksistä suojan sisältöön esitettiin vastalauseita. Vastalauseissa haluttiin laajentaa suojasäännöksiä ja yhdessä tapauksessa koko lakiesitys ehdotettiin hylättäväksi (StVM 17/1995). Näin ollen suoja pidettiin hyvinä, mutta niitä olisi haluttu parantaa tai laajentaa suojan piiriin kuuluvien joukkoa (SoVM 13/1974; SoVM 12/1976; SoVM 11/1979; SoVM 23/1980; SoVM 25/1984; SoVM 29/1985). Vain yhden kerran (SoVM 25/1984) sosiaalivaliokunnan mietintöön jätetyssä toisessa vastalauseessa vastustettiin sosiaalivaliokunnan ehdotusta alennetun työttömyyseläkeiän laajentamista 1930 syntyneisiin<sup>16</sup>. Kahta suojasäännökseen (S1, S20) liittyvää lakimuutosta vastaan esitettiin vastalauseita valiokunnissa. Eläkejärjestelmää perustettaessa vastustettiin sitä, että 55 vuotta täyttäneet jäivät eläkejärjestelmän ulkopuolelle. Varhennetun varhaiseläkkeen säätämisen yhteydessä vastalauseessa vastustettiin eläkkeen pienentämistä pysyvästi. Vastalauseessa ehdotettiin eläkkeille pienempää varhennusprosenttia ja eläkkeen nostamista täyteen määrään 65 vuoden iässä.

#### *4.1.3 Etuuden heikkenemiseltä suojaavat säännökset*

Kuvioiden 4 ja 5 perusteella etuuden heikkenemiseltä suojaavat säännökset ajoittuvat 1990– ja 2000-luvulle yhtä poikkeusta lukuun ottamatta<sup>17</sup>. Lapsikorotuksen säilyttämistä koskeva suoja (S10) vuonna 1974 oli ainut etuuden heikkenemiseltä suojaava säännös ennen 1990-lukua. Tämä ilmentää hyvin hyvinvointivaltion supistamisen aikaa. Tällöin eläke-etuuksia heikennettiin, kuten edellä teoriaosuudessa on todettu. Suojasäännöksiä käytettiin suojaamaan lähellä etuuden saamista olevat etuuksien heikennyksiltä. Etuuden heikkenemiseltä suojaavia säännöksiä säädettiin yhteensä 26. Suojasäännöksiä käy-

---

<sup>16</sup> SoVM 25/1984 VL II: ”Kevään 1984 tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa sovittiin, että työttömyysturvauudistuksen toteuttamisen yhteydessä työttömyyseläkkeelle pääsyn alaikäraja palautetaan asteittain 60 vuodeksi siten, että nykyinen työttömyyseläkkeeseen oikeuttava syntymävuosi (1929) säilytetään entisellään.”

<sup>17</sup> Tämä on havaittavissa myös taulukosta 1.

tettiin erityisen paljon 2005 voimaan tulleessa eläkeuudistuksessa ja TyEL:n voimaantulolaissa, johon siirrettiin TEL:ssä säädettyjä suojia. Taulukossa 1 (sivu 51) on luokiteltu suojasäännökset neljään luokkaan (1-4), joista kolme viimeistä (2-4) luokkaa suojaavat kaikki etuuksien heikentämiseltä. Etuuksien heikentämistä koskevat kolme luokkaa ovat: alempi eläkeikä säilyy eläkeikää nostettaessa, etuus säilyy etuuden muutoin poistuessa, parempi etuus säilyy etuutta heikennettäessä. Alemman eläkeiän säilymisen suojia on säädetty kuudesti. Vuonna 1990 säädettiin kaksi hieman toisistaan poikkeavaa suojasäännöstä (S23, S24), joilla naisleskien eläkeikä säilyi alhaisempana eläkeiän alarajaa korotettaessa. 1990-luvulla suojattiin lisäksi kaksi kertaa yksilöllisen varhaiseläkkeen eläkeiän korotukselta (S25, S31). 2000-luvulla suojattiin osa-aikaeläkkeen eläkeiän korotukselta (S32) ja varhennetun vanhuuseläkkeen alaikärajan korotukselta (S35). Etuuden säilymisen suoja säädettiin kerran 1970-luvulla jatkettaessa oikeutta lapsikorotukseen (S10). 2000-luvulla etuuden säilymisen suojia säädettiin viisi kertaa eli säilytettiin kaksi kertaa oikeus yksilölliseen varhaiseläkkeeseen (S33, S36), kerran oikeus lapsikorotukseen (S38) ja kaksi kertaa oikeus työttömyyseläkkeeseen (S39, S47). Paremman etuuden säilymisen suojia etuutta heikennettäessä säädettiin 14 kertaa, neljä 1990-luvulla ja loput kymmenen 2000-luvulla. 1990-luvulla suojatut saivat työttömyyseläkkeen paremmin ehdoin (S26, S27, S28, S30). 2000-luvulla suojatut saivat osa-aikaeläkkeen paremmilla ehdoilla (S37, S50), paremman tulevan ajan karttuman ja työttömyyseläkkeen edullisimmin ehdoin (S40, S41, S48, S49), välttyivät elinaikakertoimen soveltamiselta (S42, S45) ja saivat vanhuuseläkkeen edullisemmin ehdoin (S43, S46).

Taulukko 3 kuvaa, mikä merkitys kustannuksien rajoittamisella on etuuden heikentämiseltä suojaavissa säännöksissä. Vastaavasti kuin edellisessä kohdassa 4.1.2, suojasäännöksiä käytettäessä suojasäännökseen liittyvä lakipykälä ei aina muutu. Suojasäännöksellä on annettu parempi etuus suojatuille esimerkiksi laajentamalla aikaisempaa suojasäännöstä tai siirtämällä aikaisemmin lakipykälässä säädettyjä suojasäännöksiä lakimuutoksen yhteydessä voimaantulopykäliin. Esimerkiksi TyEL:n voimaantulolakiin siirrettiin aikaisemmin säädettyjä suojia, kuten suojattujen oikeus edelleen työttömyyseläkkeeseen (S47), vaikka työttömyyseläke oli poistettu jo aikaisemmin TEL:n voimassa ollessa ja siitä ei säädetty myöskään TyEL:ssä. Tästä johtuen suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia on vähemmän (15) kuin suojasäännöksiä (26).

**Taulukko 3: Etuuden heikennyksiltä suojaavat säännökset (suojasäännöksiä 26 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 15 kpl yhteensä)**

	Kyllä	Ei
Suojasäännöksen kustannusvaikutuksia on arvioitu.	1	25
Suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen kustannusvaikutuksia on arvioitu.	7	8
Suojasäännökseen liittyvän lakimuutoksen perusteluna on ollut kustannuksien säästö.	11	4
a) Suojasäännöstä, b) suojasäännökseen liittyvää lakimuutosta on vastustettu eriävällä mielipiteellä valiokunnissa.	a) 2 b) 6	a) 24 b) 9

On huomattavaa, että suojasäännöksiä kustannusvaikutuksia ei ole yhtä poikkeusta (yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan säilymistä koskeva suoja, S31) lukuun ottamatta arvioitu ollenkaan hallituksen esityksissä. Sen sijaan kustannusvaikutuksien arvio on tehty noin puoleen suojasäännökseen liittyvään lakimuutokseen. Usein hallituksen esityksiin sisältyy lukuisia säädösmuutoksia ja kustannusvaikutukset on arvioitu niin, että ne kattavat kaikki muutokset. Kustannusten säästö on ollut hallituksen esityksissä perusteluna melkein kaikissa suojasäännökseen liittyvissä lakimuutoksissa (11/15). Tämä sopii hyvin yhteen hyvinvointivaltion supistamista koskevan teorian kanssa ja erityisesti eläkejärjestelmiin tehtyjen etuuksia heikentävien uudistusten kanssa, joissa on pyritty säästöihin. Neljää suojasäännökseen liittyvää lakimuutosta ei perusteltu kustannusten säästöillä. Näistä lapsikorotuksen poistamista vuonna 1974 (S10) perusteltiin sillä, että suojasäännöksen ulkopuolelle jäävät kykenivät saavuttamaan täyden tavoitteen mukaisen eläkkeen. 1990-luvun perhe-eläkeuudistuksen yhteydessä lapsettomien naisleskien eläkeiän nostoa (S23, S24) perusteltiin perhe-eläketurvan vanhentuneisuudella naisten työssäkäynnin, sosiaaliturvan, opiskelun ja perheen rakenteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Tavoitteena oli ottaa huomioon oikeudenmukaisemmin ja tasa-arvoisemmin perheen huoltajan kuoleman perheen toimeentulolle aiheuttama menetys. Lesken eläkkeen määräytymistä muutettiin niin, että lesken omat tulot vaikuttavat leskeneläkkeeseen. Tällöin leskeneläke saattoi muodostua pienemmäksi kuin ennen uudistusta. Toisaalta leskeneläkeoikeutta laajennettiin myös miesleskiin. Siis osa hyötyi uudistuksesta ja osa hävisi. Uudistuksessa sovellettiin Piersonin (1994) hajota ja hallitse heikentämismenetelmää. Vuonna 2005 voimaan tulleen eläkeuudistuksen yhteydessä muutettua tulevan ajan karttuman laskemista koskevaa säännöstä (S40, S41) ei myöskään perusteltu kustannusten säästämällä vaan, eläkkeen tason säilyttämällä ja laskennan selkiyttämällä. Tällöin työttömyyseläkkeiden tulevan ajan määräytymistä koskevia aikai-

semmin säädettyjä suojasäännöksiä jatkettiin ja tuleva aika laskettiin aikaisempien säännösten mukaan.

Suojasäännöksiä on vastustettu eriävällä mielipiteellä valiokunnissa vain kaksi kertaa. Sen sijaan kuutta suojasäännökseen liittyvää lakimuutosta viidestätoista on vastustettu valiokunnissa. Vuoden 1974 lapsikorotuksen suojasäännöstä (S10) vastustettiin, koska lapsikorotus olisi haluttu markkamääräiseksi kaikille yhtä suureksi, ei prosentuaaliseksi (SoVM 13/1974). Myös lapsikorotuksen poistamista (suojasäännökseen (S10) liittyvä lakimuutos) vastustettiin, koska sen katsottiin heikentävän työläisten eläke-etuutta (SoVM 13/1974). Vuonna 1993 vastustettiin yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostamista eli suojasäännökseen (S25) liittyvää lakimuutosta (StVM 14/1993). Samalla suojan (S25) piiriä olisi haluttu laajentaa. Seuraavia suojasäännökseen liittyviä lakimuutoksia vastustettiin edellisten lisäksi: työttömyyseläkkeen saamisehtojen tiukentamista (työssäoloehto ja tuleva aika) (S26) (StVM 14/1993), tulevan ajan määräytymisen heikentämisiä (S28) (StVM 17/1995), työttömyyseläkkeen lakkauttamista vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneiltä (S39) (StVM 58/2002) ja elinaikakertoimen säätämistä (S42) (StVM 58/2002). Vastustajat halusivat säilyttää paremmat etuudet ja siten vastustivat heikennyksiä. Melkein kaikki suojasäännökset ja yli puolet niihin liittyvistä lakimuutoksista on kuitenkin käsitelty valiokunnissa ilman vastalauseita.

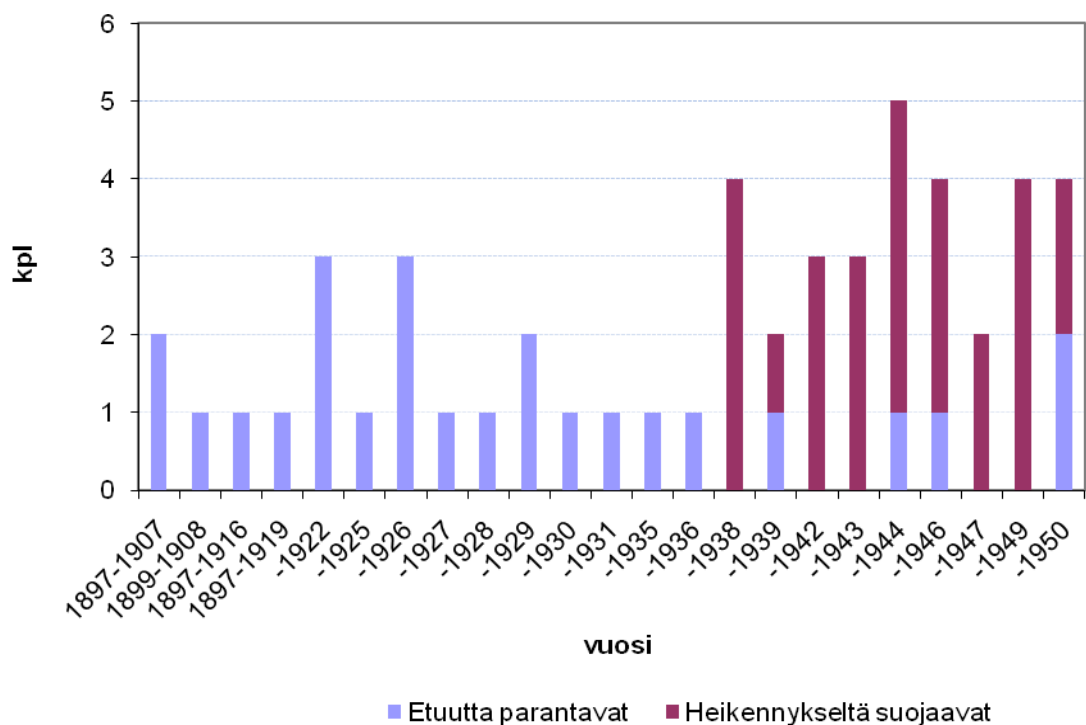
#### **4.2 SUOJASÄÄNNÖKSET JA SUKUPOLVIEN VÄLINEN OIKEUDENMUKAISUUS**

Kuviossa 6 kaikki viisikymmentäyksi suojasäännöstä on luokiteltu sen mukaan, minä vuonna syntyneitä suojat koskevat. Lisäksi kuvioista näkyy, ovatko suojasäännökset etuuksia parantavia vai heikennyksiltä suojaavia. Nuorin suojattu ikäluokka on vuonna 1950 syntyneet ja vanhin vuonna 1897 syntyneet, jotka täyttivät TEL:n voimaantulo-vuonna 65 vuotta. Suojasäännöksiä on säädetty eniten siten, että nuorimmat suojatut ovat olleet vuosina 1938–1950 syntyneitä (31/51). Nämä säännökset olivat pääosin heikennyksiltä suojaavia suojasäännöksiä (26/31). Ennen vuotta 1938 syntyneille on säädetty vain paremman etuuden suoja.

Suojasäännökset on pääosin säädetty siten, että säännöksessä mainitaan nuorin ikäluokka, jota suoja koskee. Esimerkiksi siten, että muutos ei koske vuonna 1943 ja tätä ennen



syntyneitä. Tällöin vanhin suojattu ikäluokka määräytyy sen mukaan, minkä ikäinen voi vielä saada suojatun etuuden, esimerkiksi yksilöllisen varhaiseläkkeen<sup>18</sup>. Kuvio 6 on tehty suoraan suojasäännöksiä koskevan lainsäädännön perusteella siten, että 51 suoja-säännöstä on lajiteltu sen mukaan, mitä ikäluokkaa ne on säädetty laissa koskemaan. Vanhinta suojan piiriin kuuluvaa ikäluokkaa ei ole kuviossa muutamaa poikkeusta<sup>19</sup> lukuun ottamatta näkyvissä, koska sitä ei säädetty laissa. Kuviossa suojasäännökset koskevat vaaka-akselilla mainittua ikäluokkaa ja vanhempia, esim. –1944 syntyneitä.



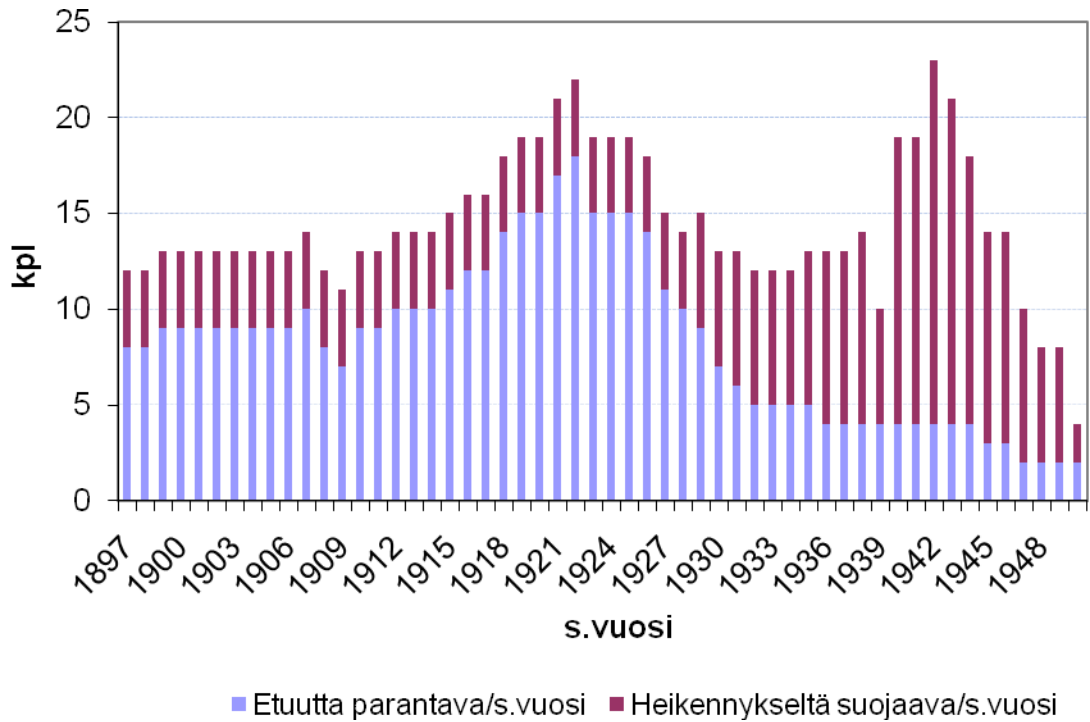
**Kuvio 6: Vuosina 1961–2006 etuutta parantavat ja heikennykseltä suojaavat suojasäännökset (51 kpl) syntymävuosia 1897–1950 koskien**

<sup>18</sup> Esimerkiksi laki 1263/1999 voimaantulosäännöksen 6 mom.: ”Sen estämättä, mitä 4 e §:n 1 momentissa säädetään yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajaista, vuonna 1943 tai sitä ennen syntynyt työntekijä säilyttää oikeuden saada yksilöllistä varhaiseläkettä 58 vuotta täytettyään.”

tai laki 916/1979, 4 c § 6 mom.: ”Sen estämättä, mitä 1 momentissa on säädetty työttömyyseläkkeen edellytyksenä olevasta alaikärajaista, työttömyyseläkettä on oikeus myös saada vuonna 1925 tai sitä ennen syntyneellä työntekijällä.”

<sup>19</sup> Poikkeukset koskevat suojasäännöksiä S1-S5, missä lakiin on säädetty myös vanhimmat suojan piiriin kuuluvat ikäluokat.

Seuraavassa kuviossa 7 on nähtävissä, kuinka moni suojasäännöksistä (51) kohdistuu vuosina 1897–1950 syntyneisiin. Lisäksi kuviossa on eri värillä etuutta parantavat suoajat ja heikennyksiltä suojaavat.



**Kuvio 7: Kuinka moni etuutta parantava tai heikennykseltä suojaava suojasäännös vuosina 1961–2006 koskee kutakin syntymävuotta 1897–1950**

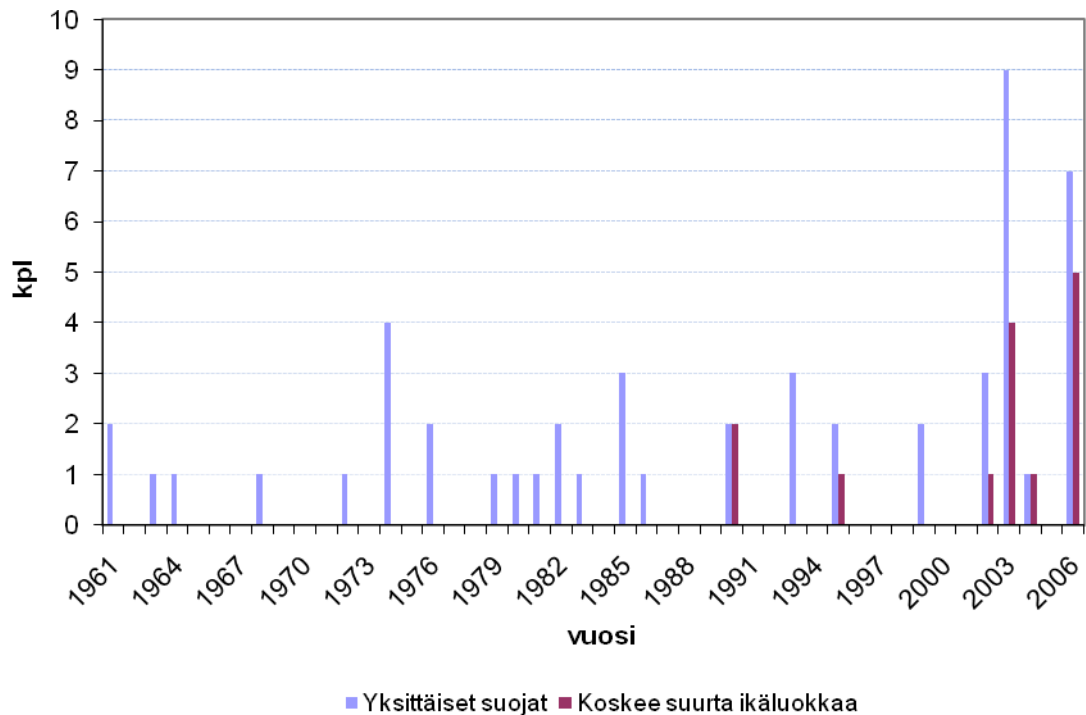
Jokaisesta suojasäännöksestä (51) on erikseen selvitetty minä vuonna syntyneitä suoja voi koskea. Nuorin ikäluokka on mainittu suoraan kussakin suojasäännöksessä ja vanhin suoja ikäluokka määräytyy sen mukaan, minkä ikäinen voi vielä saada suojatun etuuden. Jos henkilö on suojasäännöksen voimaan tullessa jo saavuttanut vanhuuseläkeiäkeuden, häntä ei ole luettu suojan piiriin kuuluvaksi. Esimerkiksi vuoden 2005 voimaan tulleen eläkeuudistuksen yhteydessä elinaikakertoimen soveltamiselta suojattujen piiriin ei ole luettu ennen vuotta 1940 syntyneitä, jotka saavuttivat eläkeiän 65 ennen uudistuksen voimaantuloa. Samaa ikärajaa on käytetty luokiteltaessa elinaikakertoimen suoja säännöksen piiriin kuuluvat TyEL:n säätämisen yhteydessä. Vaikka tällöin vuonna 1940 syntyneet täyttivät eläkeiän 68 vasta vuonna 2008, näitä ei ole otettu suojan piiriin, koska heidät on luokiteltu jo eläkeuudistuksessa eläkkeensaajiksi. Eliniän pituutta ei ole

rajoitettu leskeneläkettä ja lapsikorotusta koskevissa viidessä suojasäännöksessä. Tällöin vanhimmat suojatut, vuonna 1897 syntyneet, olivat vanhimmillaan yli satavuotiaita.

Kuvion 7 perusteella 1920-luvulla ja 1940-luvulla syntyneitä on suojattu enemmän kuin muita. Useimmin on suojattu 1922 syntyneitä 22 kertaa ja seuraavaksi eniten vuonna 1921 syntyneitä 21 kertaa. 1940-luvulla syntyneistä on suojattu useimmin vuosina 1940–1944 syntyneitä, joista 1942 syntyneitä on suojattu eniten 23 kertaa. Suurista ikäluokista 1945 syntyneitä on suojattu 14 kertaa, samoin 1946 syntyneitä. Vuonna 1947 syntyneitä on suojattu kymmenen kertaa ja 1948–1949 syntyneitä molempia kahdeksan kertaa.

Vuonna 1930 ja aikaisemmin syntyneitä koskevat suojasäännökset ovat pääosin etuutta parantavia. Näillä ikäluokilla etuuden heikennyksiltä suojaavat säännökset liittyvät leskeneläkkeen ikärajan korottamiseen ja lapsikorotuksen poistumiseen. Vuoden 1930 jälkeen syntyneillä ikäluokilla suojasäännökset ovat pääosin etujen heikennyksiltä suojaavia. Näillä ikäluokilla paremman etuuden antavat suojasäännökset liittyvät esimerkiksi miesleskien eläkeiän alentamiseen ja työttömyyseläkkeen ikärajan alentamiseen.

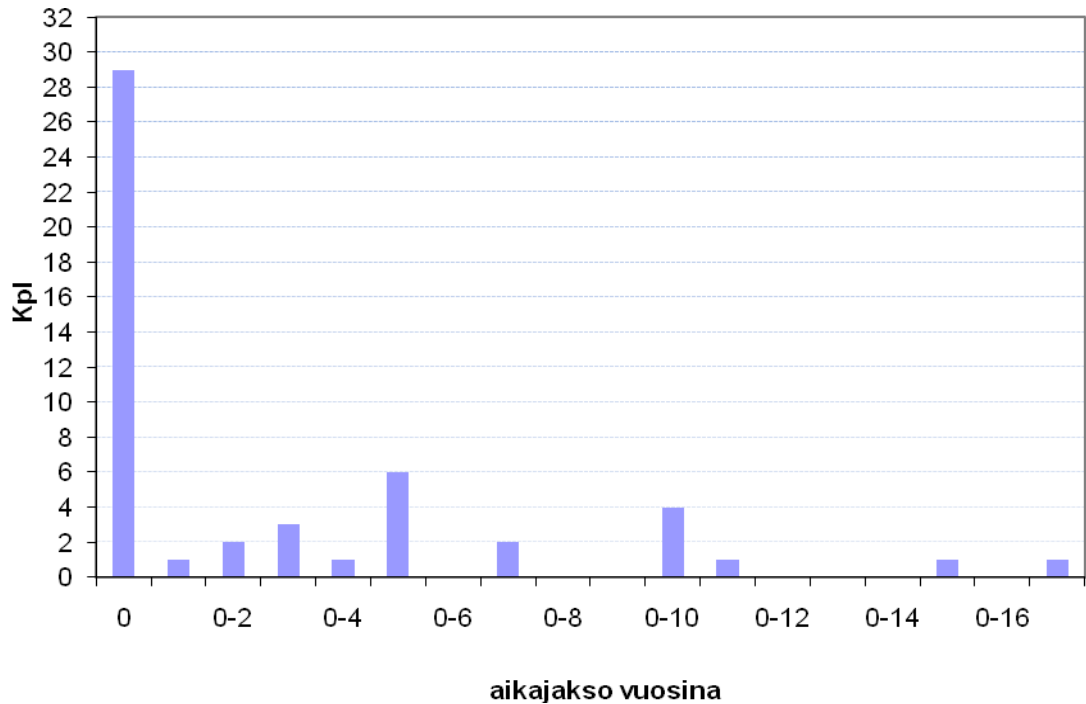
Seuraavassa kuviossa 8 on luokiteltu kaikki 51 suojasäännöstä säätämivuoden mukaan ja merkitty tummalla ne suojasäännökset, jotka koskevat osaa tai koko suurta ikäluokkaa.



**Kuvio 8: Yksittäiset suojasäännökset ja suurta ikäluokkaa koskevat suojat 1961–2006**

Suurta ikäluokkaa, vuosina 1945–1949 syntyneitä, koskee 14 kappaletta 51 suojasäännöksestä. Koko suurta ikäluokkaa koskee kahdeksan suojasäännöstä. Vuosina 1945–1947 syntyneitä koskee kaksi suojasäännöstä ja vuosina 1945–1946 syntyneitä neljä suojasäännöstä. Suuria ikäluokkia koskevista suojasäännöksistä neljä suojaa oli samoja eläkeuudistuksessa ja TyEL:n voimaanpanolaissa. Näin ollen erisisältöisiä suurta ikäluokkaa koskevia suojia säädettiin kymmenen. Suuria ikäluokkia koskevat suojat sijoituvat hyvinvointivaltion supistamisen aikaan ja suurin osa suojista on kuvion 7 perusteella etuuskien heikennyksiltä suojaavia. Suurin osa näistä suojista on säädetty vuoden 2005 eläkeuudistuksessa ja TyEL:n voimaanpanolaissa. Suurten ikäluokkien erityisen hyvä kohtelu muihin ikäluokkiin verrattuna ei saa tukea tämän tutkimuksen perusteella. On kuitenkin huomattava, että tässä tutkimuksessa ei tutkita suojasäännöksiä vaikutusta etuuden piiriin pääsemiseen ja etuuskien tasoon. Tämä kysymys olisi kokonaan toisen tutkimuksen aihe.

Seuraavassa kuviossa 9 on nähtävissä kuinka monta vuotta suojatulla on etuuden alkamiseen suojasäännöksen tullessa voimaan. Jokainen suojasäännös koskee useita ikäluokkia, joten aika etuuden alkamiseen voi vaihdella. Kaikki suojasäännökset koskevat sellaisia ikäryhmiä, joilla suojattu etuus voi alkaa heti. Suojan edellytys näillä henkilöillä voi kuitenkin olla eläketapahtuman sattuminen (työkyvyttömyys, työttömyys, edunjättäjän kuolema). Suojauksia on käytetty pääosin silloin, kun etuuden alkamiseen kaikilla suojatuilla on lyhyt aika. 29 suojasäännöksessä suojatuilla on etuus juuri alkamassa, 42 suojauksessa etuuden alkamiseen on korkeintaan viisi vuotta ja 48 suojauksessa etuuden alkamiseen on korkeintaan kymmenen vuotta. Toisin sanoen 29 suojasäännöksessä sopeutumisaikaa muutokselle ei erityisesti jää, koska suojatut ovat jo saavuttaneet oikeuden etuuteen. Ne, joilla etuuden saavuttamiseen on aikaa vähintään vuosi, jäävät suojan ulkopuolelle. 15 suojasäännöksessä sopeutumisaikaa muutokseen on viisi vuotta tai enemmän. Vähintään kolme vuotta sopeutumisaikaa on 19 suojasäännöksessä, kaksi vuotta 21 suojasäännöksessä ja vuosi 22 suojasäännöksessä. Esimerkkeinä suojauksista, joissa etuus alkaa heti tai voi alkaa heti eläketapahtuman satuttua, on osaeläkkeen vähimmäismäärää koskeva suoja alkaneelle eläkkeelle eläketapahtuman satuttua (S6, S8), maksussa olevan vanhuuseläkkeen vähimmäistason nostaminen (S7, S11, S12), lapsikortin säilyminen (S10, S38), työttömyyseläkkeen alkaminen alemmassa eläkeiässä (S13-S16, S18, S19, S21), leskeneläkkeen ikärajan säilyttäminen (S23, S24), osaeläkkeen ikärajan säilyttäminen (S32), yksilöllisen varhaiseläkkeen säilyttäminen (S33) ja varhennetun vanhuuseläkkeen ikärajan säilyttäminen (S35). Esimerkkejä suojauksista, jolloin etuuden alkamiseen on 0-5 vuotta, on työttömyyseläkkeen ehtoja ja määräytymistä koskevat suojat (S30), työttömyyseläkkeen säilymistä koskeva suoja (S39), elinaikakertoimelta suojaaminen (S42) ja vanhuuseläkkeen määräytyminen entisin ehdoin (S46). Esimerkkejä suojauksista, jolloin etuuden alkamiseen on 0-10 vuotta, on TEL:n piiriin pääsemistä koskevat suojat (S1, S2, S3) ja työeläkkeen vähimmäistaso koskeva suoja (S11). Alhaisempia varhennusprosentteja koskevan suojan (S20) piiriin päässeillä etuuden alkamiseen oli korkeintaan 11 vuotta. Pisimmälle viiteentoista (S5) ja seitsemääntoista (S4) vuoteen ulottuvat suojasäännökset koskivat työeläkkeen vähimmäistaso.



**Kuvio 9: Vuodet etuuden saamiseen yksittäisissä suojasäännöksissä 1961–2006**

Yhdenkään suojasäännöksen säätämisen yhteydessä ei ole arvioitu sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista tai eri sukupolville aiheutuvia etuuksia ja kustannuksia. Hallituksen esityksissä on kiinnitetty huomiota TEL:n alkuaikoina vanhempien ikäluokkien vähäiseen turvaan ja pidetty tarpeellisena taata heille paremmat edut<sup>20</sup>. TEL:n loppuaikoina on taas pidetty tärkeänä, että nuoret sukupolvet luottavat eläkejär-

<sup>20</sup> HE 153/1964: ”Työntekijän eläkelakeja valmisteltaessa pidettiin tarpeellisena erityisillä säännöksillä tehostaa niiden vanhimpiin ikäluokkiin kuuluvien työntekijöiden eläketurvaa, joiden eläkkeet olisivat jääneet merkityksettömiksi eläkkeen ansaitsemista koskevien säännösten mukaan. Käytännössä on kuitenkin osoittautunut, että sanottujen työntekijän eläkkeet erityissäännöksistä huolimatta ovat jääneet suhteellisen vähäisiksi. Kun työeläkejärjestelmää koskevien ensimmäisten, järjestelmän omasta aineistosta kerättyihin tietoihin perustuvien kustannusarvioiden valmistuttua on ilmennyt järjestelmän puitteissa olevan mahdollisuuksia eräisiin eläke-etujen parannuksiin, ilman että työnantajilta perittäviä vakuutusmaksuja sen johdosta lähivuosina jouduttaisiin korottamaan, on avautunut mahdollisuus esittää korotuksia vanhimpien ikäluokkien eläkkeisiin.”

jestelmään ja tietävät tulevat etuutensa<sup>21</sup>. Hallituksen esityksissä ei ole kuitenkaan ollut esillä varsinaista sukupolvinäkökulmaa. Valmistelumateriaalissa ei ole arvioitu, miten säädösmuutokset kohtelevat eri sukupolvia etuuksien ja maksujen suhteen. Valmistelumateriaalissa ei myöskään ole tehty suojasäännöksestä ja siihen liittyvästä lakimuutoksesta kustannuslaskelmia eri sukupolville.

### **4.3 SUOJASÄÄNNÖKSET JA PERUSTOIMEENTULON TURVA JA OMAISUUDEN SUOJA**

Seuraavassa tarkastellaan suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia ja suojasäännöksiä perustuslaissa säädetyn perustoimeentulon turvan ja omaisuuden suojan näkökulmasta. Taulukkoon 4 on koottu tulokset hallituksen esityksistä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista hyvinvointivaltion laajenemisen aikana vuosina 1961–1989 ja taulukkoon 5 vastaavasta aineistosta hyvinvointivaltion supistamisen aikana vuosina 1990–2006.

---

<sup>21</sup> TyVL 23/2002: ”Esityksen tavoitteena on vahvistaa eläkejärjestelmän taloudellista kestävyttä ja myös nuorempien sukupolvien luottamusta sen pysyvyyteen. ... Esityksen lähtökohtana on, että ehdotetulla tavalla muutettuna eläkejärjestelmän rahoituspohja kestää ja myös nuorempien sukupolvien eläkkeet pystytään rahoittamaan. ... Eläkejärjestelmän uskottavuuden ja vakuutettujen luottamuksen vahvistamiseksi on tärkeää, että eläkelakien muutostahti olennaisesti hidastuu. ... Toivottavaa onkin, että nyt suoritettava eläkeuudistus tehdään niin huolella ja vakain tuumin, että sen korjaamiseen ei ole lähitulevaisuudessa aihetta, vaan vakuutetut voivat luottaa pääsevänsä sen mukaisesti eläkkeelle vielä vuosikymmenien kuluttuakin.”

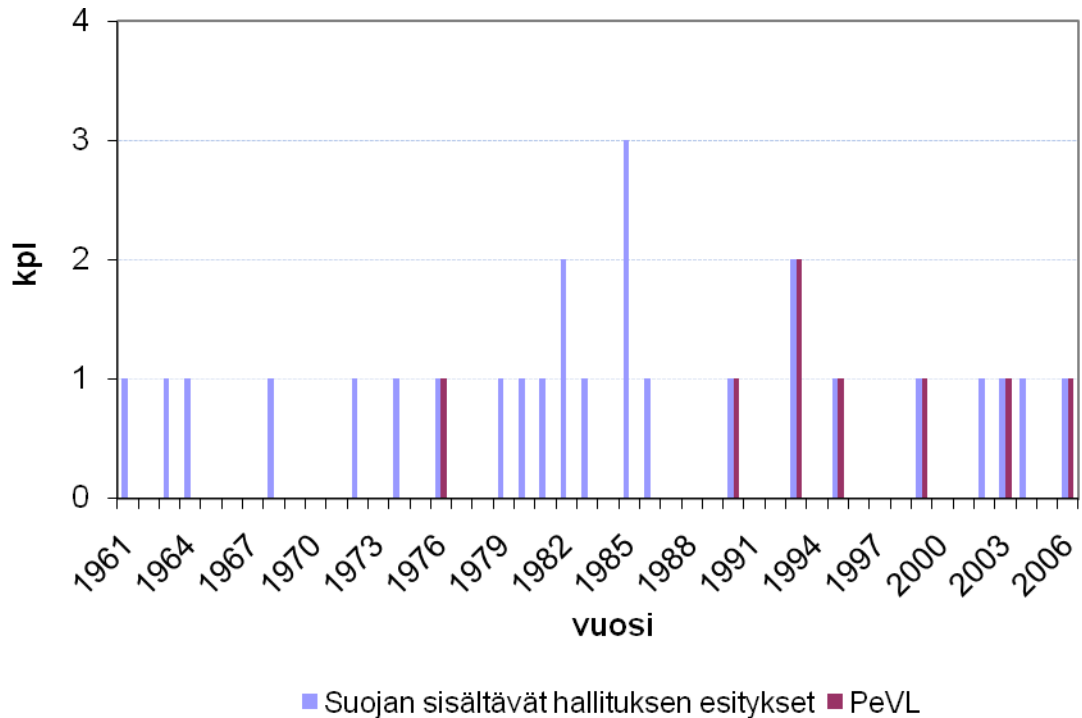
HE 242/2002: ”Tavoitteena on myös laajentaa eläketurvan ansainta-aikaa ja vahvistaa vakuutusmaksun ja saatavan edun vastaavuutta. Samalla vahvistuu eläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys ja myös nuorempien sukupolvien luottamus sen pysyvyyteen.”

**Taulukko 4: Suojat perustuslain näkökulmasta vuosina 1961–1989 (suojasäännöksiä 22 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 5 kpl yhteensä)**

	Kyllä	Ei
1. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu hallituksen esityksen lakimuutoksia perustuslain perustoimeentuloturvan kannalta.	2	20
2. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu hallituksen esityksen lakimuutoksia perustuslain omaisuuden suojan kannalta.	2	20
3. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu a) suoja-säännöstä b) suojaan liittyvää lakimuutosta perustuslain perustoimeentuloturvan kannalta.	a) 0 b) 0	a) 22 b) 5
4. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu a) suoja-säännöstä b) suojaan liittyvää lakimuutosta perustuslain omaisuuden suojan kannalta.	a) 0 b) 0	a) 22 b) 5
5. Hallituksen esityksessä on mainittu, että a) suojasäännös b) suojaan liittyvä lakimuutos tehdään perustoimeentulon turvaamiseksi vanhuuden, työkyvyttömyyden tai työttömyyden vuoksi.	a) 17 b) 3	a) 5 b) 2
6. Hallituksen esityksessä on mainittu, että suojaan liittyvä lakimuutos ei heikennä etuja taannehtivasti, ei puutu maksussa olevaan eläkkeeseen eli täyttää omaisuuden suojan vaatimukset.	0	5
7. Hallituksen esityksessä on mainittu, että suojasäännös tehdään sen vuoksi, ettei heikennetä lähellä eläkeikää/etuuden saamista olevien etuuksia olennaisesti.	0	22
8. Suojuksäännöksen käyttöä on perusteltu muuten.	20	2

Hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella hallituksen esitykseen sisältyviä lakimuutoksia kokonaisuutena ei ole juurikaan arvioitu perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausunto on annettu yhdestä suojuksäännöksiä sisältävästä hallituksen esityksestä (HE 124/1975) tuona aikana (kuvio 10). Vain kahdessa tapauksessa suojuksäännöksen sisältävää koko hallituksen esitystä on arvioitu perustuslain näkökulmasta. Molemmat suojuksäännökset (työeläkkeen vähimmäistasoa koskevia S11,S12) sisältyivät samaan hallituksen esitykseen (HE 124/1975), joten vain yhtä hallituksen esitystä on arvioitu perustuslain näkökulmasta. Tällöin perustuslakivaliokunta (PeVL 1/1975) totesi, etteivät eläkelakien muutokset koske maksettavaksi erääntyneitä eläke-eriä muutosten tullessa voimaan eikä eläkkeensaajien markkamääräinen eläke pienene. Perustuslakivaliokunnan mukaan muutokset eivät muutoinkaan loukanneet perustuslailla taattuina oikeuksia.





**Kuvio 10: Suojasäännöksiä sisältävät hallituksen esitykset, joista on annettu perustuslakivaliokunnan lausunto vuosina 1961–2006**

Suojasäännöksiä ja niihin liittyviä lakimuutoksia ei ole arvioitu kertaakaan perustuslain näkökulmasta (taulukko 4, kohdat 3-4).

Hallituksen esityksissä on mainittu 17 tapauksessa 22:sta, että suoja tehdään perustoimeentulon turvaamiseksi (taulukko 4, kohta 5). Seuraavassa on otteita hallituksen esityksistä, joissa suojasäännöksiä perustellaan perustoimeentulon turvaamisella:

*”Työeläkejärjestelmää kehitettäessä on ensisijaisena tehtävänä pidettävä sellaisten eläkkeiden korottamista, jotka erityisten olosuhteiden takia ovat jääneet yleiseksi tavoitteeksi asetettua tasoa pienemmiksi. Eräs tällainen erityinen seikka johtuu siitä, ettei työntekijäin eläkelakia (TEL) säädettäessä voitu eläkettä kartuttavina ottaa huomioon ennen lain antamispäivää, 8 päivää heinäkuuta 1961, päättyneitä työsuhteita. ... Näiden puutteiden korjaamiseksi esitetään TEL:a ja LEL:a muutettavaksi siten, että vanhimpiin ikäluokkiin kuuluvien työntekijöiden eläkkeet korotetaan tiettyyn vähimmäistasoon ja ...” (HE 98/1968)*

*”Kun kuitenkin TEL:n voimaantulovaiheen aikana täydet eläkkeet ovat TEL 5 a §:n säännösten mukaan vain 22 %:n tasoisia, korotettaisiin tätä tasoa osaeläkettä määrättäessä niin, että osaeläke olisi vastaavissa tapauksissa 19 %:n tasoa.” (HE 158/1972)*

*”Työeläkkeen lapsikorotusta suoritettaisiin niille eläkkeensaajille, jotka työeläkejärjestelmän asteittaisesta voimaantulosta johtuen eivät voi saada täyden tavoitteen mukaista työeläkkeen tasoa. Esityksen mukaan lapsikorotus säilyisi vähimmäiseläkkeissä nykyisen suuruisena. Siltä osin kuin työntekijän syntymävuodesta riippuva eläketaso ylittää 33 %:n vähimmäistason lapsikorotus sulautuisi vähin erin eläkkeeseen niin, ettei vuonna 1939 tai sen jälkeen syntyneelle työntekijälle enää suoritettaisi eläkkeen lapsikorotusta.” (HE 38/1974)*

*”Koska pitkäaikainen työttömyys näyttää vielä lähivuosinakin jatkuvan melko voimakkaana, saattavat yhä useammat työntekijät joutua työttömyyskassalain mukaisen päivävastuksen enimmäismäärän saavutettuaan toimeentulovaikeuksiin. ... Kun ikääntyneiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden työhönsijoittuminen on osoittautunut erityisen vaikeaksi, hallitus on katsonut tarkoituksenmukaiseksi turvata näiden työntekijöiden toimeentuloa ohjaamalla heidät edelleen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa eläkkeelle.” (HE 105/1979)*

Hallituksen esityksissä on mainittu kolmessa tapauksessa viidestä, että suojaan liittyvä lakimuutos on tehty perustoimeentulon turvaamisen vuoksi (taulukko 4, kohta 5). Seuraavassa on muutama esimerkki suojasäännökseen liittyvälle lakimuutokselle esitetyistä perustoimeentulon turvaamiseen liittyvistä perusteluista:

*”Ottaen huomioon, että hallituksen taholta ei ilmeisestikään ole odotettavissa esitystä työntekijäin eläketurvan järjestämiseksi, mikä kuitenkin on kiireellisenä tehtävänä sosiaaliturvajärjestelmässä olevan aukon täyttämiseksi, on syytä kiinnittää huomiota siihen, voitaisiinko eläkekomitean viime vuoden elokuun 30 p:nä valtioneuvostolle antama mietintö asettaa uudistuksen pohjaksi.” (Lakialoite 150/1961)*

*”Varsinkin iäkkäillä vakuutetuilla voi ansiokyvyn heiketessä esiintyä tarvetta osaeläkkeen saamiseen, vaikkei työkyky ole siinä määrin alentunut, että olisi oikeutta täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen.” (HE 158/1972)*

Toimeentulon turvaaminen on siis ollut vahvasti suojasäännösten ja niihin liittyvien lakimuutosten perusteluna, vaikkei perustuslakiin ole vedottu (taulukko 4, kohdat 3-4). Tämä sopii hyvin hyvinvointivaltion laajentamisen aikaan, jolloin suojasäännökset olivat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta etuuksia parantavia. Etuuksia parannettaessa perustuslain suomia oikeuksia ei oltu heikentämässä, joten perustuslakitarkastelua ja muutoksien lepäämään jättämistä ei tarvinnut harkita.

Taulukon 4 mukaan hallituksen esityksissä ei ole vedottu siihen, että suojaan liittyvä lakimuutos ei puutu maksussa olevaan eläkkeeseen eikä heikennä etuja taannehtivasti. Niissä ei ole myöskään vedottu siihen, että suojasäännös tehtäisiin sen vuoksi, ettei heikennetä lähellä eläkeikää/etuuden saamista olevien etuuksia olennaisesti. Tämä onkin johdonmukaista sen kanssa, että tuona aikana etuuksia parannettiin eikä heikennetty, ja suojasäännöksillä annettiin parempia etuuksia. Näissä suojaan liittyvissä lakimuutoksissa ja suojasäännöksissä ei siis ollut esillä perustuslain omaisuuden suoja (taulukko 4, kohta 4) eikä omaisuuden suojan ”sisältö” (taulukko 4, kohdat 6-7).

Taulukon 4 kohdan 8 perusteella suojasäännöksille esitettiin 20 tapauksessa 22:sta jokin muu kuin perustuslain perustoimeentuloon (lakimuutoksen lepäämään jättäminen tuona aikana) tai omaisuuden suojaan liittyvä perustelu. Esimerkiksi suojasäännöstä (S3) perusteltiin sillä, että aikaisemmin LEL:n<sup>22</sup> piirissä oleva työntekijä voisi jatkaa eläketurvan ansaitsemista TEL:n piirissä. Suojasäännöksiä perusteltiin useimmiten sillä, että TEL:n voimaantulovaiheen vuoksi vanhimpien ikäluokkien eläkkeet jäivät vähäisiksi ja suojalla haluttiin parantaa vanhimpien turvan tasoa (S4, S5, S6, S8, S9, S10, S11, S12, S17, S20, S22). Näin ollen TEL:n voimaantulovaihe oli perusteluna suojiin säätämiseksi. Tästä aiheutuvat alle tavoitetason jäävät eläkkeet tosin korotettiin suojasäännöksillä toimeentulon turvaamiseksi, joten perustelut liittyivät myös toimeentulon turvaamiseen vanhuuden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden varalta. Työeläkkeen vähimmäistasoa koskevaa suojaa perusteltiin myös sillä, että vanhimpien pieniin eläkkeisiin oli taloudel-

---

<sup>22</sup> Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki 134/1962

liset mahdollisuudet tehdä korotus (S4) ja suojalla kompensoitiin indeksisuojan heikkenemistä vanhimille ikäluokille (S11, S12) sekä hyvityksen toteuttamisena eläkepalkan laskentatavan muutoksen johdosta (S17). Tähän liittyen suojilla pyrittiin perustelujen mukaan myös lieventämään eri väestönsien eriarvoisuutta korottamalla työeläkkeiden vähimmäistasoa (S7, S8, S9). Osaeläkkeen korotusta suojasäännöksellä (S6) perusteltiin sillä, ettei osaeläkettä liitetty kansaneläkejärjestelmään samalla kun se liitettiin TEL:iin. Työttömyyseläkkeen ikärajaa koskevia suojia (S13-S16, S18) perusteltiin heikentyneellä työllisyystilanteella ja sen johdosta halulla turvata pitkäaikaistyöttömien toimeentulo eläkkeellä. Lisäksi työttömyyseläkkeen ikärajaa koskevaa suojaa perusteltiin alkuvuosi-  
na sillä, että haluttiin antaa rintamamiesikäluokille eläketurva (S13, S14). Loppuvaiheessa työttömyyseläkkeen alaikärajaa koskevaa suojaa perusteltiin sillä, että suojasta ei voida luopua ennen kuin joustava eläkeikäjärjestelmä saadaan voimaan (S19) ja ryhdytään toimenpiteisiin pitkäaikaistyöttömyyden katkaisemiseksi (S20).

Seuraavassa tarkastellaan suojasäännöksiä perustuslain näkökulmasta hyvinvointivaltion supistamisen aikana vuosina 1990–2006. Taulukkoon 5 on koottu analyysin tulokset.

**Taulukko 5: Suojat perustuslain näkökulmasta vuosina 1990–2006 (suojasäännöksiä 29 kpl; suojasäännöksiin liittyviä lakimuutoksia 15 kpl yhteensä)**

	Kyllä	Ei
1. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu lakimuutoksia perustuslain perustoimeentuloturvan kannalta.	24	5
2. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu lakimuutoksia perustuslain omaisuuden suojan kannalta.	27	2
3. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu a) suoja- säännöstä b) suojaan liittyvää lakimuutosta perustuslain perustoimeentuloturvan kannalta.	a) 0 b) 7	a) 29 b) 8
4. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa on arvioitu a) suoja- säännöstä b) suojaan liittyvää lakimuutosta perustuslain omaisuuden suojan kannalta.	a) 5 b) 5	a) 24 b) 10
5. Hallituksen esityksessä on mainittu, että a) suojasäännös b) suojaan liittyvä lakimuutos tehdään perustoimeentulon turvaamiseksi vanhuuden työkyvyttömyyden tai työttömyy- den vuoksi.	a) 1 b) 0	a) 28 b) 15
6. Hallituksen esityksessä on mainittu, että suojaan liittyvä lakimuutos ei heikennä etuja taannehtivasti, ei puutu maksussa olevaan eläkkeeseen eli täyttää omaisuuden suojan vaatimukset.	13	2
7. Hallituksen esityksessä on mainittu, että suojasäännös tehdään sen vuoksi, ettei hei- kennetä lähellä eläkeikää/etuuden saamista olevien etuuksia olennaisesti.	17	12
8. Suojasäännöksen käyttöä on perusteltu muuten.	16	13

Taulukon 5 kohtien 1 ja 2 perusteella lähes kaikissa suojasäännöksiä sisältävissä hallituksen esityksissä lakimuutoksia on arvioitu kokonaisuutena perustuslain perustoimeentulon ja omaisuuden suojan näkökulmasta. Hyvinvointivaltion supistamisen aikana etuja heikennettäessä perustuslakitarkastelu on siis kuulunut lakiesityksiin. Hallituksen esi-

tyksissä olevien muutosehdotusten on arvioitu täyttävän perustuslain vaatimukset. Kun suojasäännöksiä sisältäviä hallituksen esityksiä annettiin yhteensä yhdeksän hyvinvointivaltion supistamisen aikana, niin perustuslakivaliokunta antoi seitsemästä esityksestä lausunnon (kuvio 10).

Yksittäisiä suojasäännöksiä ei ole arvioitu kertaakaan perustuslain perusturvan näkökulmasta. Noin kuudesosa (5/29) suojasäännöksistä on arvioitu perustuslain omaisuuden suojan näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että suojasäännöksiä ei ole juurikaan käsitelty erikseen arvioitaessa perustuslain suojan toteutumista (taulukko 5, kohdat 3-4).

Noin puolet (7/15) suojasäännökseen liittyvistä lakimuutoksista on arvioitu perustuslain perusturvan näkökulmasta ja kolmasosa omaisuuden suojan näkökulmasta (taulukko 5, kohdat 3-4). Tämän perusteella voidaan todeta, ettei suojasäännökseen liittyviä lakimuutoksia arvioida aina erikseen perustuslain näkökulmasta, vaikka hallituksen esitystä arvioitaisiin kokonaisuutena perustuslain näkökulmasta.

Hyvinvointivaltion supistamisen kaudella suojasäännöksiä ja niihin liittyviä lakimuutoksia ei ole yhtä poikkeusta lukuun ottamatta perusteltu vanhuuden, työkyvyttömyyden tai työttömyyden perusturvan turvaamisella (taulukko 5, kohta 5). Sen sijaan lähes kaikkia suojaan liittyviä lakimuutoksia (13/15) on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, ettei etuja heikennetä takautuvasti eikä muutoksilla puututa maksussa oleviin eläkkeisiin (omaisuuden suojan säilyttäminen) (taulukko 5, kohta 6). Edellä mainittu perustelu on kuitenkin pääosin koskenut koko hallituksen esitystä, yksittäisiä säädösmuutoksia ei ole juuri mainittu. Perustelu on ollut esimerkiksi: *”Muutokset koskevat niiden voimaantulon jälkeen sattuvia eläke-tapahtumia eikä niillä puututa muutoksen voimaantuloon mennessä kertyneen eläkkeen määrään. Lisäksi syntymävuosiluokkia koskevilla ilmaisuilla pyritään siihen, että nämä ikäluokat voivat hyvissä ajoin varautua esitettyihin muutoksiin.”* (HE 242/2002). Reilu puolet (17/29) suojasäännöksistä on säädetty hallituksen esityksen perustelujen mukaan sen vuoksi, etteivät etuudet heikkenisi lähellä etuuden saamista tai alkamista (taulukko 4.4.2, kohta 7). Suojasäännöksillä on siten turvattu säädösmuutoksissa omaisuuden ja luottamuksen suojan säilymistä. Viimeksi mainitut perustelut hallituksen esityksissä ovat olleet esimerkiksi:

*”Lisäksi syntymävuosiluokkia koskevilla ilmaisuilla pyritään siihen, että nämä ikäluokat voivat hyvissä ajoin varautua esitettyihin muutoksiin.”*  
(HE 242/2002)

*”Lisäksi ehdotetun yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan sijasta sovellettaisiin nyt voimassa olevaa ikärajaa, jos henkilö on syntynyt ennen vuotta 1944. Ehdotetuilla muutoksilla ei siten ole taannehtivaa vaikutusta henkilöiden eläketurvaan.” (HE 93/1999)*

*”Ehdotuksen mukaan muutos ei koskisi niitä ennen 1945 syntyneitä työttömiä, jotka ovat työttömiä lain tullessa voimaan tai ovat olleet pitkään työttöminä vuoden 1999 aikana. Muutos alkaisi siten vaikuttaa vasta vuonna 2004 tai sen jälkeen alkavissa eläkkeissä.” (HE 93/1999)*

*”Oikeus tulevaan aikaan säilyy lisäksi vanhan lain mukaisena ennen vuotta 1943 syntyneillä henkilöillä, jotka ennen lain muutosta ovat jääneet työttömiksi. Siten turvan taso heidän kohdallaan säilyy entisellään.” (HE 118/1995)*

*”Työttömyyseläkkeen saisi edelleen voimassa olevan lain mukaisin edellytyksin sellainen työtön, jolla lain voimaan tullessa on oikeus työttömyyspäivärahaan.” (HE 26/1993)*

*”Ehdotuksen johdosta leskeneläkkeen saamisen alaikäraja lapsettomilla leskillä nousee nykyisestä kymmenellä vuodella. Näin suurta muutosta yhtäkkiä toteutettuna ei voida pitää kohtuullisena. Sen vuoksi ehdotetaan, että 40 vuoden alaikäraja koskisi edelleen niitä naisleskiä, jotka ovat syntyneet ennen 1 päivää heinäkuuta 1950.”(HE 173/1989)*

Yllä olevat esimerkit kertovat sen, että suojasäännöksiä ei juurikaan perustella siten, että sanottaisiin suoraan suojasäännökset tehdyiksi sen vuoksi, ettei heikennetä etuuksia lähellä etuuksien saamista/eläkeikää. Yllä olevat perustelut viittaavat kuitenkin siihen, että suojatut ovat lähellä etuuden saamista ja tämä on perustelu suojasäännökselle. Kun esimerkiksi suojasäännökset koskevat työttömyyseläkkeen osalta työttömäksi jääneitä, joille kuuluisi aikaisemman lain nojalla parempi etuus, suojattu on lähellä työttömyyseläkkeen saamista (ns. työttömyysputkessa). Suojan ulkopuolelle jää sellainen ikänsä puolesta suojan piiriin kuuluva, joka ei ole ollut työttömänä lain tullessa voimaan. Suo-  
jasäännöksiä säätämistä näkyy luottamuksen suojan periaatteen noudattaminen. Lähellä eläkeikää tai etuuden saamista olevien henkilöiden eläke-etuudet on suojattu heikennyksiltä ja eläke-etuuksia koskevat muutokset ovat tulleet voimaan vaiheittain siirtymäsäännöksillä. Suo-  
jasäännöksillä on annettu sopeutumisajaa muutoksiin.

Kuitenkaan sopeutumisaika ei ole ollut kaikissa tapauksissa kovin pitkä. Luottamuksen suojan varmistamiseksi riittävä sopeutumisaika on tärkeää juuri etuuden heikennykseltä suojaavissa säännöksissä. Kuvion 11<sup>23</sup> perusteella noin puolet (14/26) etuuden heikennykseltä suojaavista säännöksistä koskee henkilöitä, joilla etuus on juuri alkamassa. Ne, joilla oikeus etuuden saamiseen on vasta vuoden kuluttua tai myöhemmin, jäävät suojan ulkopuolelle. Yksi vuosi sopeutumisaikaa on yhdessä etuutta heikentävässä suojasäännöksessä (S25), joka koskee yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan säilymistä 55 vuodessa eläkeiän noustessa 58 vuoteen. Kahden vuoden sopeutumisaika säädettiin yhdessä suojasäännöksessä (S31), jossa yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja säilytettiin 58 vuodessa eläkeiän noustessa 60 vuoteen. Kolmen vuoden sopeutumisaika säädettiin kahdessa suojasäännöksessä (S45, S47), joissa suojattiin elinaikakertoimen soveltamiselta<sup>24</sup> ja annettiin edelleen oikeus työttömyyseläkkeeseen<sup>25</sup>. Viiden vuoden sopeutumisaika säädettiin kuudessa suojasäännöksessä (S26, S27, S30, S39, S42, S46), joissa suojattiin työttömyyseläkkeen ehtojen heikennyksiltä, säilytettiin tuleva aika työttömyyseläkkeessä, säilytettiin oikeus työttömyyseläkkeeseen, suojattiin elinaikakertoimen soveltamiselta ja suojattiin vanhuuseläkkeen laskentasäännön muutokselta<sup>26</sup>. Seitsemän vuoden sopeutumisaika koski vanhuuseläkkeen laskentasäännön muutokselta suojaamista (S43).

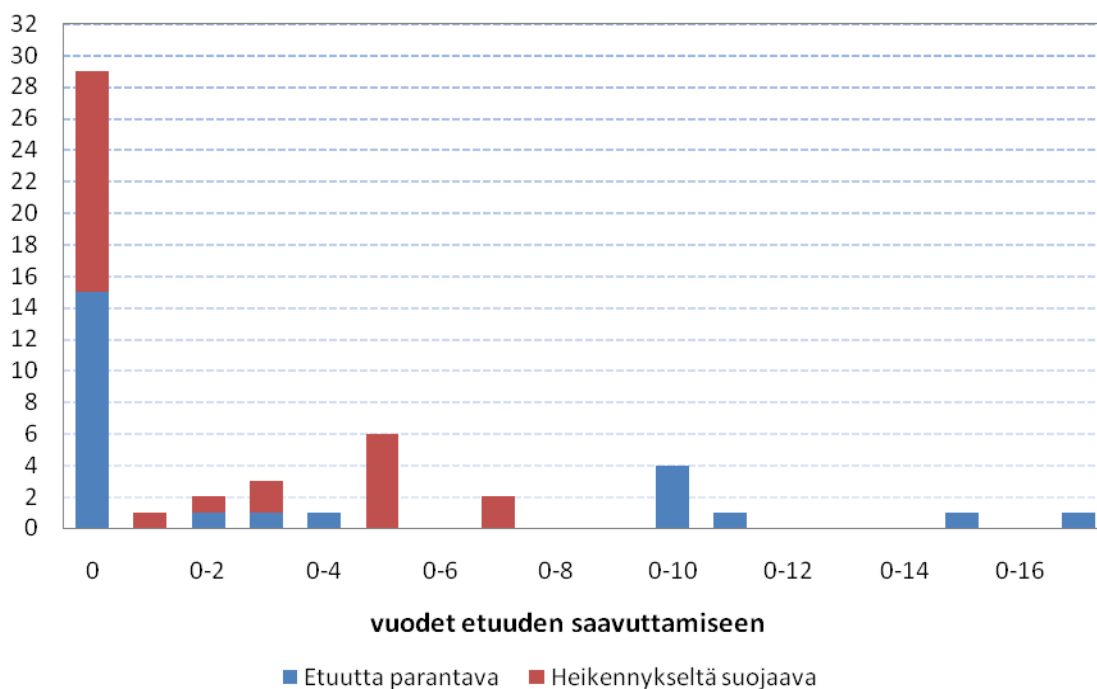
---

<sup>23</sup> Vastaa kuviota 9, mutta tässä on lisäksi eritelty etuutta parantavat ja heikennyksiltä suojaavat suojasäännökset.

<sup>24</sup> Sama suojasäännös (koski myös samaa ikäluokkaa) kuin kaksi vuotta aiemmin voimaan tulevaksi säädetty suojasäännös (S42).

<sup>25</sup> Sama suojasäännös (koski myös samaa ikäluokkaa) kuin kaksi vuotta aiemmin voimaan tulevaksi säädetty suojasäännös (S39).

<sup>26</sup> Sama suojasäännös (koski myös samaa ikäluokkaa) kuin kaksi vuotta aiemmin voimaan tulevaksi säädetty suojasäännös (S43).



**Kuvio 11: Vuodet etuuden saamiseen yksittäisissä etuutta parantavissa tai heikennykseltä suojaavissa suojasäännöksissä 1961–2006**

Suojasäännösten perustelut eivät ole erityisen yksityiskohtaisia eikä niissä perustella, miten suojan piiriin kuuluvat valitaan eli kuinka lähellä etuuden saavuttamista ovat suojataan eri tapauksissa. Sopeutumisajat vaihtelevat nolasta seitsemään vuoteen ja esimerkiksi eläkeiän nostolle on annettu eripituisia sopeutumisaikoja. Suojan ulkopuolelle jäävälle ei siten aina jää mainittavaa sopeutumisaikaa muutokselle. Esimerkiksi leskeneläkkeen ikärajan nostamiselta 40 vuodesta 50 vuoteen suojattiin lain voimaantullessa 40 vuotta täyttäneet lesket (S23, S24). Tätä nuoremmilla ikäraja nousi heti kymmenellä vuodella.

Hallituksen esityksissä on yli puolta (16/29) suojasäännöksistä perusteltu muutoin kuin perustuslain suojalla (taulukko 5, kohta 8). Näitä ovat esimerkiksi:

*Liitetään suojan piiriin aiemmin epähuomiossa pois jäänyt joukko. (HE 235/1993; S27)*

*Korjataan väliinputoajaongelma aikaisemman suojan piirissä olevilta. (HE 45/2002; S34)*

*Tehtiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta sukupuolten tasa-arvoisen kohtelun vuoksi. (HE 118/1995, S29; PeVL 30/2005, S51)*



*”Näin vältetään eläkehakemusten ruuhkautuminen lain voimaantulovaiheessa.” (HE 45/2002)*

*”Näin vähennetään sellaista varhennetulle vanhuuseläkkeelle hakeutumista, joka voisi seurata ikärajan korottamisesta.” (HE 242/2002)*

*”Vuoden 2000 alusta voimaan tulleiden muutosten yhteydessä ennen vuotta 1944 syntyneet henkilöt säilyttivät oikeuden saada yksilöllistä varhaiseläkettä 58 vuotta täytettyään. Nämä samat ikäluokat säilyttäisivät oikeuden yksilölliseen varhaiseläkkeeseen jatkossakin...” (HE 242/2002)*

*”Ennen vuotta 1939 syntyneillä työntekijöillä on edelleen oikeus lapsikotrotukseen tämän lain voimaantullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.” (HE 242/2002)*

*Säilytettiin vanhat suojat. (HE 242/2002; S40, S41)*

*”Muutokset helpottavat lain teknistä täytäntöönpanoa.” (HE 39/2004)*

*Siirretään vanha suoja TEL:stä TyEL:n voimaanpanolakiin, koska ei ole tarkoitus tehdä mitään muutoksia etuuksiin. (HE 45/2005; S45-S50)*

Yllä luetellut perustelut voidaan luokitella lähinnä toimeenpanoa helpottaviin ja aikaisempien suojien säilyttämistä koskeviin perusteluihin. Lisäksi perusteluissa mainittiin väliinpuotoajien aseman korjaaminen ja suojan piirin ulkopuolelle epähuomiossa jääneen ryhmän liittäminen suojan piiriin. Sukupuolten tasa-arvoinen kohtelu oli myös perusteluna suojasäännökselle.

Kaiken kaikkiaan hyvinvointivaltion supistamisen aikana suojasäännöksiä sisältäviä hallituksen esityksiä on pääsääntöisesti arvioitu perustuslain perustoimeentuloturvan ja omaisuuden suojan kannalta. Sen sijaan suojasäännöksiä ja niihin liittyviä lakimuutoksia on tarkasteltu erikseen perustuslain näkökulmasta paljon harvemmin. Hallituksen esityksissä on lähes aina todettu, ettei lakimuutoksilla heikennetä etuja taannehtivasti tai puututa maksussa olevaan eläkkeeseen. Yli puolet yksittäisistä suojasäännöksistä hallituksen esityksen mukaan on säädetty varmistamaan se, ettei lähellä etuuden saamista olevien etuuksia heikennetä. Suojasäännöksillä on siten pyritty varmistamaan luottamuksen suojan säilymistä. Toisaalta etuuden heikennyksiltä suojaavissa säännöksissä sopeutumisaika muutokselle vaihtelee nolasta seitsemään vuoteen. Luottamuksen suojan periaatetta on siten sovellettu eri tavalla antamalla pitempi tai lyhyempi sopeutumis-

aika muutokselle. Sitä, miten sopeutumisaika on valittu, ei ole perusteltu hallituksen esityksissä.

Perustuslakitarkastelu sisältyy lähes poikkeuksetta hyvinvointivaltion supistamisen aikana tehtyihin TEL:n muutoksiin, kun se oli harvinaista hyvinvointivaltion laajentamisen aikana. Hyvinvointivaltion supistamisen aikana etuuksia on heikennetty, jolloin heikennyksiä tehtäessä on täytynyt varmistua siitä, etteivät ne loukkaa perustuslailla taattua perustoimeentuloa turvaa ja omaisuuden suoja.

## 5 YHTEENVETO

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tutkia kuinka paljon ja millaisia suojasäännöksiä TEL:ssä on käytetty, keitä on suojattu ja millä tavoin suojauksia on perusteltu hallituksen esityksissä ja valiokuntamietinnöissä.

TEL:iin on tehty vuosien 1961–2006 aikana 151 lakimuutosta, kun TyEL:n säätäminen lasketaan mukaan. Suojasäännöksiä sisältyy 26 lakimuutokseen ja yksittäisiä suojasäännöksiä on yhteensä 51. Lakimuutosten lukumäärä lisääntyi vuosikymmeneltä toiselle siirryttäessä saavuttaen huipun 1990-luvulla, jolloin niitä tehtiin yhteensä 58. Vuosina 2000–2006 lakimuutoksia tehtiin vähemmän (28) kuin 1990-luvulla. Suojasäännöksiä sisältäviä lakimuutoksia tehtiin melko tasaisesti eri vuosikymmeninä. Suojasäännöksen määrä lisääntyi tai pysyi samana vuosikymmeneltä toiselle siirryttäessä. Erityisen paljon niitä säädettiin 2000-luvulla; yhteensä 21 kappaletta. Tämä on liki puolet suojasäännösten kokonaismäärästä.

Hyvinvointivaltion rakentamisen aikana vuosina 1961–1989 suojasäännökset olivat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta etuuksia parantavia. Hyvinvointivaltion supistamisen aikana vuosina 1990–2006 suojasäännökset olivat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta heikennyksiltä suojaavia. Suojasäännökset heijastavat siis selvästi hyvinvointivaltion kehittymisen vaiheita laajenemisen kaudesta supistamisen kauteen. Heikentämisen kaudella lähes kaikkien suojasäännökseen liittyvien lakimuutosten perusteluna on ollut kustannusten säästäminen. Suojasäännökset hyvinvointivaltion supistamisen aikana ovat konkreettinen esimerkki Piersonin (1994) mainitsemasta isovanhempi-periaatteen käytöstä. Suojasäännöksiä avulla etuuksien heikennykset siirrettiin tuleville etuuden saajille.

Suojasäännökset koskevat vuosina 1897–1950 syntyneitä. Suojasäännöksiä on säädetty eniten siten, että nuorimmat suojatut ovat olleet vuosina 1938–1950 syntyneitä (kuvio 6, sivu 60). Näiden ikäluokkien suojasäännökset ovat pääosin etuuksien heikennykseltä suojaavia. Vanhimpia ikäluokkia, ennen vuotta 1938 syntyneitä, koskevat suojat ovat taas etuutta parantavia. Kun tarkastellaan suojasäännöksiä kohdistumista tietynä vuonna syntyneisiin henkilöihin, eniten on suojattu 1920-luvulla syntyneitä (kuvio 7, sivu 61). Seuraava huippukohta osuu vuonna 1940–1944 syntyneisiin. Vähiten on suojattu vuosina 1939 ja 1947–1950 syntyneitä. Suurta ikäluokkaa koskevat suojasäännökset ovat pääosin etuuksien heikennyksiltä suojaavia. Yksittäisistä suojasäännöksistä 14

koskee suurta ikäluokkaa (kuvio 8, sivu 63). Koko suurta ikäluokkaa koskee kahdeksan suojaa, vuosina 1945–1947 syntyneitä kaksi ja vuosina 1945–1946 syntyneitä neljä suojaäännöstä. Suuria ikäluokkia koskee siten eri määrä suojaäännöksiä syntymävuodesta riippuen. Suuret ikäluokat eivät siis kuulu kokonaisuudessaan eniten suojattujen piiriin. Osa ikäluokasta kuuluu vähiten suojattujen piiriin. Suojaäännösten määrän perusteella tarkasteltuna suurten ikäluokkien parempi kohtelu muihin ikäluokkiin verrattuna ei saa tukea. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkastella suojaäännösten vaikutusta eläketurvaan. Eri suojaäännöksillä voi olla hyvin erilainen vaikutus eläke-etuuteen, joten suojaäännösten lukumäärä ei välttämättä kerro vaikutuksen suuruutta. Suojaäännösten vaikutus eläketurvan kattavuuteen ja suuruuteen kullakin ikäluokalla pitkällä ja lyhyellä aikavälillä olisi laajuutensa vuoksi kokonaan erillinen tutkimuskohde.

Suojaäännökset kohdistuvat pääosin (43/51) sellaisiin henkilöihin, jotka saavuttavat oikeuden etuuteen viimeistään viiden vuoden kuluttua. Näistä suojaäännöksistä pääosa (29/43) on sellaisia, joissa oikeus suojattuun etuuteen saavutetaan heti tai heti eläketapahtuman satuttua. Melkein kaikissa suojaäännöksissä (49/51) oikeus etuuteen saavutetaan kymmenen vuoden kuluessa. Muutama suojaäännös ulottuu pitemmälle aikavälille ja ne on säädetty TEL:n alkuaikoina ja ne koskevat työeläkkeiden vähimmäistasoa. Jos tarkastellaan suojaäännöksillä annettua sopeutumisaikaa muutoksille, niin 29 suojaäännöksessä sopeutumisaikaa muutokselle ei erityisesti jää, koska suojatut ovat jo saavuttaneet oikeuden etuuteen. 15 suojaäännöksessä sopeutumisaikaa muutokseen on vähintään viisi vuotta, 19 suojaäännöksessä vähintään kolme vuotta, 21 suojaäännöksessä vähintään kaksi vuotta ja 22 suojaäännöksessä vähintään vuosi.

Hallituksen esityksissä ei ole arvioitu yhdenkään suojaäännöksen säätämisen yhteydessä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista tai eri sukupolville aiheutuvia etuuksia ja kustannuksia. Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus eläkejärjestelmässä on herättänyt viime aikoina keskustelua ja sen toteutumista on tutkittu jälkeenpäin esimerkiksi vuonna 2005 voimaan tulleen eläkeuudistuksen yhteydessä. Tämän takia olisi perusteltua harkita sukupolvien välisen oikeudenmukaisuustarkastelun lisäämistä eläke-etuuksia koskeviin hallituksen esityksiin samalla tavalla kun niihin on viime aikoina lisätty myös sukupuolten välistä tasa-arvoa koskeva tarkastelu. Tätä tukee myös se, että valiokunnan lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että nuorempien sukupolvien luottamusta eläkejärjestelmään tulisi lisätä ja muutoksien tekemistä harventaa. Muutosten tekeminen niin, että sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus otettaisiin

myös tarkastelun kohteeksi, voisi lisätä järjestelmän avoimuutta ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista etuuksia muutettaessa, hillitä muutoksien määrää ja lisätä luottamusta eläkejärjestelmään.

Perustuslakitarkastelua ei ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tehty hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella. Tämä on selitettävissä sillä, että hyvinvointivaltion laajenemisen aikana etuuksia parannettiin, joten perustuslakitarkastelua ja muutoksien leppäämään jättämistä ei tarvittu. Tällöin suojasäännöksiä ja niihin liittyviä lakimuutoksia on kuitenkin perusteltu perustoimeentulon turvaamisella vanhuuden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden vuoksi. Toisin sanoen vuonna 1995 perustuslakiin nostettu perustoimeentulon turvaaminen ja parantaminen on ollut sisällöllisesti esillä muutoksien perusteluina. Sen sijaan hyvinvointivaltion supistamisen aikana etuuksia heikennettäessä on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tehty perustuslakitarkastelu perustoimeentulon turvan ja omaisuuden suojan toteutumisen osalta. Perustuslakitarkastelu on koskenut pääosin hallituksen esitystä kokonaisuutena. Tähän liittyen hallituksen esityksissä mainitaan lähes aina, että lakimuutos ei heikennä etuuksia taannehtivasti eikä puutu mak-  
sussa olevaan eläkkeeseen ja suojasäännös tehdään sen vuoksi, ettei heikennetä lähellä eläkeikää tai etuuden saamista olevien etuuksia olennaisesti (turvataan luottamuksen-  
suoja). Kuitenkaan yksittäisiä suojasäännöksiä ei ole juurikaan tarkasteltu perustuslain näkökulmasta ja suojaan liittyvistä lakimuutoksistakin vain alle puolta. Tarkastelu on siten koskenut pääosin koko lakiesitystä kokonaisuutena.

Suojasäännöksiä ei ole juurikaan perusteltu siten, että ne säädetään suojaamaan lähellä etuuksien saamista olevat henkilöt. Kuitenkin perusteluista käy ilmi, että suojatut ovat olleet lähellä etuuden saamista niin kuin edellä on todettu. Suojasäännöksillä annetut sopeutumisajat muutoksille vaihtelevat, eikä suojan ulkopuolelle jäävällä ole aina ollut juurikaan sopeutumisaikaa. Suojasäännösten perustelut eivät ole yksityiskohtaisia eikä niissä perustella, miten suojan piiriin pääsevät on valittu. Esimerkiksi leskeneläkkeen suoja eläkeikärajaa nostettaessa 40 vuodesta 50 vuoteen oli sellainen, missä 40-vuotias suojattu sai eläketapahtuman sattuessa eläkkeen 40-vuotiaana ja 39-vuotias suojan ulkopuolelle jäänyt sai oikeuden eläkkeeseen vasta 50-vuotiaana eläketapahtuman sattuessa.

Suojasäännösten käyttäminen ja määräytyminen tulisi perustella nykyistä paremmin hallituksen esityksissä. Suojien määräytymisessä tulisi ottaa huomioon myös sukupolvi-  
en välinen oikeudenmukaisuus. Suojasäännöksiä säädettäessä tulisi soveltaa ennalta

sovittuja menettelyjä, jotta eri aikoina vastaavassa tilanteessa suojattavat henkilöt olisivat mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa. Eri eläkelajeilla ja eri tilanteissa (maksussa oleva eläke, eläketapahtuma sattunut, ansiotyössä oleva henkilö, yms.) suoja voisi olla erilainen, koska perustuslain omaisuuden suoja eri tilanteissa on erivahvuinen. Tällainen menettely edellyttäisi muutoksia lainsäädännön valmisteluun. Sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuustarkasteluun pitäisi valita laskentamenettely, jota arvioinneissa sovellettaisiin (esim. Musgraven malli kohdassa 2.2.3 Oikeudenmukaisuus sukupolvikysymyksenä). Lisäksi perustuslaista johtuva erivahvuinen omaisuuden suoja eri tilanteissa tulisi määrittää konkreettisesti etukäteen. Nykyisin eläke-etuuksien muutokset valmistellaan eläkeneuvotteluryhmässä ja pieniä muutoksia tehdään melko paljon. Muutos valmistelumenettelyyn olisi haasteellinen, koska se edellyttäisi pitkän aikavälin tarkastelua ja päätöksiä sekä sitoutumista valittuihin menettelytapoihin.

## LÄHDELUETTELO

- Alestalo, Matti (2007) Rakennemuutokset ja sukupolvet. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (2), 146-157.
- Arza, Camila & Kohli, Martin (2008) Introduction. Teoksessa Camila, Arza & Martin, Kohli (toim.) *Pension Reform in Europe. Politics, policies and outcomes*. London & New York: Routledge, 1-21.
- Bonoli, Giuliano & Palier, Bruno (2000) How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe. *European Review* 8 (3), 333-352.
- Bonoli, Giuliano (2000) Introduction, Dimensions of the pension problem: institutions, economics and politics, Understanding the politics of pension reform: a theoretical framework. Teoksessa Giuliano Bonoli *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-51.
- Cox, Henry (1998) The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy* 27 (1), 1-16.
- Daniels, Norman (1988) *Am I My Parents' Keeper? An essay on Justice Between the Young and the Old*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Erola, Jani & Wilska, Terhi-Anna & Ruonavaara, Hannu (2004) Johdanto. Teoksessa Jani Erola & Terhi-Anna Wilska (toim.) *Yhteiskunnan moottori vai kivireki? Suuret ikäluokat ja 1960-lukulaisuus*. SoPhi, Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 13-28.
- Esping-Andersen, Gösta & Gallie, Duncan & Hemerijck, Anton & Myles, John (2001) *A New Welfare Architecture for Europe? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, Final version September*. Brussels: CEC.
- Forma, Pauli (1996) Etuusiini ei kosketa! Universalismi, rationaalisuus ja tulonsiirtojen legitimitetti. *Janus* 4 (1), 3-21.
- Forma, Pauli (2007) Niin hyvinä kuin huonoinakin aikoina - Suomalaisten sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004. Teoksessa Mikko Kautto (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2006*. Stakes, Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy, 160-184.

- Grön, Jukka (2008) Lakisääteisen eläkejärjestelmän etuudet ja rahoitus iän mukaan ja sukupolvittain. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 1. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hall, Peter A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.
- Hallituksen esitysten laatimisohteet (2004) Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Harrinvirta, Markku Olavi (2000) Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison. Suomen Tiedeseura, Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Heikkilä, Matti (1997) Kuinka perustella sosiaalipoliittisia supistuksia. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. *Stakes, Raportteja* 208, Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 19-31.
- Hellsten, Katri (1993) Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Sosiaalipoliittikan laitos, tutkimuksia 2/1993, Helsingin Yliopisto.
- Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (1999) Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Teoksessa Katri Hellsten & Hannu Uusitalo (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. *Stakes, Raportteja* 245, Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 13-24.
- Hills, John (1996) Does Britain have a welfare generation? Teoksessa Allan Walker (toim.) The New Generational Contract, Intergenerational relations, old age and welfare. London: UCL Press, 56-80.
- Hinrichs, Karl & Kangas, Olli (2003) When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies. *Social Policy & Administration* 37 (6), 573-591.
- Jokelainen, M. (1994) Sosiaaliturvan muutoksista OECD-maissa 1990-luvun alussa. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:89. Helsinki.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos, 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Junto, Anneli & Vilkkö, Anni (2005) Monta kotia, Suurten ikäluokkien asumishistoriat. Teoksessa Antti Karisto (toim.) Suuret ikäluokat. Tampere: Vastapaino, 115-144.



- Jäntti, Markus & Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (1996) From Marginalism to Institutionalism: Distributional Consequences of the Transformation of the Finnish Pension Regime. *Review of Income and Wealth* 42 (4), 473-491.
- Kallio, Johanna (2010) Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996-2006. *Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 108, Helsinki.
- Kangas, Olli (1991) *The Politics of Social Rights. Studies on the Dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries.* Swedish Institute of Social Research, Stockholm.
- Kangas, Olli (2002) Muutos ja pysyvyys: miksi toiset sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat pysyvämpiä kuin toiset? Teoksessa Helena Blomberg & Matti Hannikainen & Pauli Kettunen (toim.) *Lamakirja, Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin.* Turku: Kirja-Aurora, 233-254.
- Kangas, Olli (2006) *Politiikka ja Sosiaaliturva Suomessa.* Teoksessa Juhani Mylly & Ville Pernaa & Mari K. Niemi & Laura Heino (toim.) *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana.* Helsinki: Edita Prima Oy, 189-366.
- Karisto, Antti (2005) *Suuret ikäluokat kuvastimessa.* Teoksessa Antti Karisto (toim.) *Suuret ikäluokat.* Tampere: Vastapaino, 17-58.
- Kohli, Martin (2008) *Generational equity. Concepts and attitudes.* Teoksessa Camila Arza & Martin Kohtli (toim.) *Pension Reform in Europe. Politics, policies and outcomes.* London & New York: Routledge, 196-214.
- KOM (1991) *Eläkekomitea 1990:n mietintö. Komiteanmietintö 1991:41.*
- Korkman, Sixten & Lassila, Jukka & Määttänen, Niku & Valkonen, Tarmo (2007) *Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävätkö rahat, kuka maksaa? Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA B 230.* Helsinki: Yliopistopaino.
- Korpi, Walter (1983) *The Democratic class struggle.* London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge & Kegan Paul pcl.
- Korpi, Walter (2006) *Conflict, Power and Relative Deprivation.* *American Political Science Review* 68, December, 1569-1578.
- Korpiluoma, Riitta (2001) *TyEL:n voimaantulosäännös perustuslain valossa.* Muistio 19.9.2001. Eläketurvakeskus.

- Korpiluoma, Riitta & Alaluusua, Anniina & Heinonen, Riitta & Kaarre, Samuli & Käkeläinen, Jaana & Kouvonen, Keijo & Lilius, Sonja & Mustonen, Pasi & Perälehto-Virkkala, Anne & Takanen, Maijaliisa & Tuomikoski, Jaakko (2006) Työeläke. Sulkava: Finanssi- ja vakuutuskustannus.
- Kosonen, Pekka (1989) Suomen malli kovenevassa maailmassa. Teoksessa On se niin väärin. Helsinki: Tutkijaliitto, 15-36.
- Kosunen, Virpi (1997) Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes, Raportteja 208, Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 45-101.
- Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2005) Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset. ETLA B 211. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Lehtonen, Heikki & Aho, Simo (2000) Hyvinvointivaltion leikkausten uudelleenarviointia, Muuttivatko leikkaukset suomalaista hyvinvointivaltiota? Janus 8 (2), 97-103.
- Lohtari, Tiiu (2008) Elinaikakerroin lehdissä. Herättääkö eläkkeen määrään vaikuttava kerroin keskustelua? Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja, sarja D:4.
- Mannheim, Karl (1952) The Problem of Generations. Teoksessa K. Mannheim Essays on the Sociology of Knowledge. London: Routledge & Kegan Paul, 276-322.
- Marklund, S. (1998) Paradise lost. The Nordic welfare states and the recession 1975-1985. Lund studies in social welfare II. Arkiv förlag.
- Myles, John & Quadagno, Jill (1997) Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View. Teoksessa K. Banting & R. Boadway (toim.) Reform of Retirement Income Policy. International and Canadian Perspectives. Kingston & Ontario: Queen's University, School of Policy Studies, 247-271.
- Natali, David & Rhodes, Martin (2008) The 'new politics' of pension reforms in Continental Europe. Teoksessa Camila Arza & Martin Kohli (toim.) Pension Reform in Europe. Politics, policies and outcomes. London & New York: Routledge, 25-46.
- Niemelä, Mikko (2007) Oma vika, epäonni vai rakenne? Suomalaisaten köyhyyden syitä koskevat mielipiteet. Yhteiskuntapolitiikka 72 (6), 585-597.

- Paavonen, Tapani (2006) Talouden kehitys ja talouspolitiikka hyvinvointivaltion kaudella. Teoksessa Juhani Mylly & Ville Pernaa & Mari K. Niemi & Laura Heino (toim.) Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita Prima Oy, 9-187.
- Palier, Bruno (2000) Beyond retrenchment: Differences in sequence and in patterns of welfare state changes. The Year 2000 International Research Conference on Social Security. Social security in the global village. Helsinki: International Social Security Association, ISSA.
- Palme, Joakim (1990) Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries, 1930-1985. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Pentikäinen, Teivo (1997) Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa Pekka Varoma (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus ja Työeläkelaitosten liitto. Juva: WSOY-Kirjapainoyksikkö, 8-161.
- Pierson, Paul (1994) Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996) The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48 (January), 143-179.
- Pietilä, V. (1973) Sisällön erittely. Helsinki: Gaudeamus.
- Purhonen, Semi (2005) Sukupolvikokemukset, sukupolvitietoisuus ja eliitti: Sukupolvien ”ongelma” suurten ikäluokkien elämäntarinoissa. Teoksessa Antti Karisto (toim.) Suuret ikäluokat. Tampere: Vastapaino, 222-269.
- Raunio, Kyösti (1999) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Tampere: Gaudeamus.
- Rawls, John (1978) A Theory of Justice. Oxford: Oxford University Press.
- Riihinen, Olavi (1997) Kerjuulta kolmanteen ikään; Eläkepolitiikan kehitys erityisesti oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Teoksessa Pekka Varoma (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus ja Työeläkelaitosten liitto. Juva: WSOY-Kirjapainoyksikkö, 392-439.
- Roos, J. P. (1987) Suomalainen elämä. Tutkimus tavallisten suomalaisten elämäkerroista. Helsinki: SKS.

- Roos, J.P. (2005) Laajat ja suppeat sukupolvet, Sukupolviliikkeet suurten ikäluokkien ympärillä. Teoksessa Antti Karisto (toim.) Suuret ikäluokat. Tampere: Vastapaino, 208-221.
- Saari, Juho (2001) Reforming Social Policy. A study on institutional change in Finland during 1990s. Publications of Social Policy Association 56. Turku: Painosalama Oy.
- Salminen, Kari (1993) Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries. The Central Pension Security Institute, Studies 1993:2. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2005) Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. Teoksessa Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (toim.) Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. New York: Oxford University Press, 1-39.
- Telan vuosikymmenet. <URL:<http://www.tela.fi/?pid=1180954510>>Luettu 26.6.2009.
- Thomson, David (1996) Selfish Generations? How Welfare States grow old. Cambridge: The White Horse Press.
- Timonen, Virpi (2003) Restructuring the Welfare State: globalisation and social policy reform in Finland and Sweden. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2004) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi.
- Tuomisto, Pekka (1997) Katkeileva työura saattaa korostaa kansaneläkkeen perusturvan merkitystä. Teoksessa Pekka Varoma (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus ja Työeläkelaitosten liitto. Juva: WSOY -Kirjapainoyksikkö, 162-183.
- Tuori, Kaarlo (2000) Sosiaalioikeus. Porvoo: WSOY.
- Työeläke ja muu sosiaalivakuutus (2009) Työeläkevakuuttajat TELA.
- Uusitalo, Hannu (2007) Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja eläkepolitiikka. Teoksessa Juho Saari & Anne Birgitta Yeung (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 309-326.
- Vaittinen, Risto & Vanne, Reijo (2006) Government Finances by Age in Finland. Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2006:3. Helsinki: Edita Prima Oy.

Walker, Allan (1996) Intergenerational relations and provision of welfare. Teoksessa Allan Walker (toim.) The New Generational Contract, Intergenerational relations, old age and welfare. London: UCL Press, 10-36.

Varoma, Pentti (toim.) (1997) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus ja Työeläkelaitosten liitto. Juva: WSOY -Kirjapainoyksikkö, 3-6.

Wilensky, Harold L. (1975) The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. London: University of California Press Ltd.

Virtanen, Matti (2005) Suuret ikäluokat sukupolvena. Teoksessa Antti Karisto (toim.) Suuret ikäluokat. Tampere: Vastapaino, 197-207.

#### Lainsäädäntö

Hallituksen esitykset: Lakialoite 150/1961; HE 72/1963; HE 153/1964; HE 98/1968; HE 158/1972, HE 38/1974; HE 124/1975; HE 105/1979; HE 171/1980; HE 156/1981; HE 175/1982; HE 213/1982; HE 168/1983; HE 249/1984; HE 85/1985; Lakialoite 80/1985; HE 61/1986; HE 173/1989, HE 26/1993; HE 235/1993; HE 309/1993; HE 118/1995; HE 93/1999; HE 45/2002; HE 242/2002; HE 39/2004; HE 45/2005.

Lakiasiainvaliokunnan lausunto LaVL 19/2005.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto MmVL 2/1978.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot: PeVL 1/1975; PeVL 21/1989; PeVL 10/1993; PeVL 32/1993; PeVL 35/1993; PeVL 12/1995; PeVL 13/1995; PeVL 34/1996; PeVL 9/1999; PeVL 60/2002; PeVL 30/2005.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt: PeVM 7/1992; PeVM 25/1994.

Sosiaalivaliokunnan lausunnot: SoVM 6/1963; SoVM 15/1964; SoVM 7/1968; SoVM 16/1972; SoVM 13/1974; SoVM 12/1976; SoVM 11/1979; SoVM 23/1980; SoVM 17/1981; SoVM 23/1982; SoVM 27/1982; SoVM 14/1983; SoVM 25/1984; SoVM 17/1985; SoVM 29/1985; SoVM 10/1986; SoVM 36/1989.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnot: StVM 14/1993; StVM 47/1993; StVM 17/1995; StVM 23/1999; StVM 18/2002; StVM 58/2002; StVM 11/2004; StVM 5/2006.

Perustuslaki (1999) Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Suuren valiokunnan lausunnot: SuVM 66/1961; SuVM 79/1963; SuVM 126/1964; SuVM 102/1968; SuVM 143/1972; SuVM 90/1974; SuVM 91, 91a/1976; SuVM 101/1979; SuVM 166/1980; SuVM 98/1981; SuVM 163/1982; SuVM 188/1982; SuVM 105/1983; SuVM 216/1984; SuVM 101/1985; SuVM 224/1985; SuVM 75/1986; SuVM 224/1989.

Työväenasiainvaliokunnan mietintö 1381961.

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan lausunnot: TyVL 3/1993; TyVL 6/2002; TyVL 23/2002; TyVL 6/2005.

Työntekijäin eläkelaki (1961) Työntekijäin eläkelaki 8.7.1961/395.

Työntekijäin eläkelain muutokset: 135/1962; 525/1963; 696/1964; 707/1965; 299/1966; 639/1966; 690/1968; 792/1968; 192/1969; 439/1969; 469/1969; 500/1971; 274/1972; 934/1972; 11/1974; 454/1974; 749/1974; 389/1976; 659/1976; 497/1977; 274/1978; 593/1978; 980/1978; 151/1979; 914/1979; 916/1979; 232/1980; 281/1980; 839/1980; 257/1981; 472/1981; 745/1981; 799/1981; 14/1982; 72/1982; 109/1982; 538/1982; 923/1982; 981/1982; 1059/1982; 101/1983; 235/1983; 954/1983; 1120/1983; 607/1984; 938/1984; 50/1985; 592/1985; 663/1985; 666/1985; 1120/1985; 1127/1985; 283/1986; 459/1986; 598/1986; 603/1986; 38/1987; 1108/1987; 922/1988; 940/1988; 1323/1988; 475/1989; 605/1989; 1304/1989; 100/1990; 599/1990; 1068/1990; 1319/1990; 1347/1990; 467/1991; 612/1991; 1711/1991; 1730/1991; 563/1992; 630/1992; 949/1992; 1323/1992; 1332/1992; 1342/1992; 1343/1992; 553/1993; 559/1993; 571/1993; 753/1993; 979/1993; 1074/1993; 1077/1993; 1467/1993; 1544/1993; 1546/1993; 760/1994; 846/1994; 878/1994; 1294/1994; 313/1995; 372/1995; 390/1995; 621/1995; 1252/1995; 1482/1995; 1495/1995; 1747/1995; 1775/1995; 835/1996; 839/1996; 991/1996; 1167/1996; 1168/1996; 1293/1996; 356/1997; 1057/1997; 221/1998; 561/1998; 1040/1998; 1129/1998; 96/1999; 166/1999; 283/1999; 861/1999; 1263/1999; 1280/1999; 1331/1999; 577/2000; 654/2000; 895/2000; 1230/2000; 1279/2000; 79/2001; 375/2001; 1284/2001; 33/2002; 147/2002; 630/2002; 646/2002; 1011/2002; 1302/2002; 1319/2002; 188/2003; 495/2003; 503/2003; 634/2003; 1169/2003; 1170/2003; 1332/2003; 885/2004; 886/2004; 678/2005; 1119/2005; 395/2006; 396/2006.

## LIITTEET

### Liite 1: TEL:n muutokset

Lakimuutos	Numero-järjestys	Suojasäännös sisältyy K(yllä)/E(i)	Suojien lkm	Suojien lkm yhteensä
TEL säädetty (8.7.1961/395) LA 150/1961 Eläkekomiteamietintö Työväenasiainvaliokunnan mietintö 13/1961 ja SuVM 66/1961	1	K 1	2	2
135/1962	2	E 1	0	2
525/1963 HE 72/1963 SoVM 6/1963 ja SuVM 79/1963	3	K 2	1	3
696/1964 HE 153/1964 SoVM 15/1964 ja SuVM 126/1964	4	K 3	1	4
707/1965 HE 131/1965	5	E 3	0	4
299/1966	6	E 3	0	4
639/1966 HE 50/1966	7	E 3	0	4
690/1968 HE 98/1968 SoVM 7/1968 ja SuVM 102/1968	8	K 4	1	5
792/1968	9	E 4	0	5
192/1969 HE 166/1968 Ei mietintöjä	10	E 4	0	5
439/1969	11	E 4	0	5
469/1969	12	E 4	0	5
500/1971	13	E 4	0	5
274/1972	14	E 4	0	5
934/1972 HE 158/1972 SoVM 16/1972 ja SuVM 143/1972	15	K 5	1	6
11/1974	16	E 5	0	6
454/1974	17	E 5	0	6
749/1974 HE 38/1974 SoVM 13/1974 ja SuVM 90/1974	18	K 6	4	10

389/1976	19	E 6	0	10
659/1976 HE 124/75 SoVM 12/1976 ja SuVM 91, 91a/1976 PeVL 1/1975	20	K 7	2	12
497/1977	21	E 7	0	12
274/1978 HE 13/1978	22	E 7	0	12
593/1978 HE 72/1978 SoVM 19/1978 ja SuVM 114/1978	23	E 7	0	12
980/1978 HE 210/1977 SoVM 32/1978 ja SuVM 200/1972	24	E 7	0	12
151/1979 HE 266/1978	25	E 7	0	12
914/1979 HE 155/1979	26	E 7	0	12
916/1979 HE 105/1979 SoVM 11/1979 MmVL 2/1978 ja SuVM 101/1979	27	K 8	1	13
232/1980	28	E 8	0	13
281/1980	29	E 8	0	13
839/1980 HE 171/1980 SoVM 23/1980 ja SuVM 166/1980	30	K 9	1	14
257/1981 HE 180/80	31	E 9	0	14
472/1981 HE 156/1981	32	E 9	0	14
745/1981 HE 112/1981 SoVM 15/1981 ja SuVM 87/1981	33	E 9	0	14
799/1981 HE 156/1981 SoVM 17/1981 ja SuVM 98/1981	34	K 10	1	15
14/1982	35	E 10	0	15
72/1982	36	E 10	0	15
109/1982 HE 98/1981	37	E 10	0	15
538/1982	38	E 10	0	15



923/1982 HE 175/1982 SoVM 23/1982 ja SuVM 163/1982	39	K 11	1	16
981/1982 HE 213/1982 SoVM 27/1982 ja SuVM 188/1982	40	K 12	1	17
1059/1982 HE 231/1982	41	E 12	0	17
101/1983	42	E 12	0	17
235/1983	43	E 12	0	17
954/1983 HE 168/1983 SoVM 14/1983 ja SuVM 105/1983	44	K 13	1	18
1120/1983 HE 146/1983	45	E 13	0	18
607/1984 HE 66/1984	46	E 13	0	18
938/1984 HE 16/1984	47	E 13	0	18
50/1985 HE 249/1984 SoVM 25/1984 ja SuVM 216/1984	48	K 14	1	19
592/1985 HE 35/1985	49	E 14	0	19
663/1985 HE 39/1985	50	E 14	0	19
666/1985 HE 85/1985 SoVM 17/1985 ja SuVM 101/1985	51	K 15	1	20
1120/1985 HE 231/1985	52	E 15	0	20
1127/1985 (Lakialoite 80/85) SoVM 29/1985 ja SuVM 224/1985	53	K 16	1	21
283/1986 HE 237/1985	54	E 16	0	21
459/1986 HE 31/1986	55	E 16	0	21
598/1986 HE 67/1986	56	E 16	0	21
603/1986 HE 61/1986 SoVM 10/1986 ja SuVM 75/1986	57	K 17	1	22
38/1987 HE 220/1986	58	E 17	0	22
1108/1987 Laki työntekijäin eläkelain soveltami- sesta postipankkilaissa tarkoitetun Pos- tipankin henkilökunnan työ- ja vir- kasuhteisiin HE 75/1987	59	E 17	0	22

922/1988 HE 73/1988	60	E 17	0	22
940/1988 HE 4/1988	61	E 17	0	22
1323/1988 HE 216/1988	62	E 17	0	22
475/1989 HE 230/1988	63	E 17	0	22
605/1989 HE 81/1989	64	E 17	0	22
1304/1989 HE 219/1989	65	E 17	0	22
100/1990 HE 173/1989 SoVM 36/1989 SuVM 224/1989 PeVL 21/1989	66	K 18	2	24
599/1990 HE 68/1990	67	E 18	0	24
1068/1990 HE 138/1990	68	E 18	0	24
1319/1990 HE 209/1990	69	E 18	0	24
1347/1990 HE 255/1990	70	E 18	0	24
467/1991 HE 305/1990	71	E 18	0	24
612/1991 HE 259/1990	72	E 18	0	24
1711/1991 HE 119/1991	73	E 18	0	24
1730/1991 HE 190/1991	74	E 18	0	24
563/1992 HE 55/1992	75	E 18	0	24
630/1992 HE 76/1992	76	E 18	0	24
949/1992 HE 108/1992	77	E 18	0	24
1323/1992 HE 304/1992	78	E 18	0	24
1332/1992 HE 194/1992	79	E 18	0	24
1342/1992 HE 265/1992	80	E 18	0	24
1343/1992* <sup>27</sup> HE 303/1992	81	E 18	0	24
553/1993 HE 227/1992	82	E 18	0	24

---

<sup>27</sup> \* = poikkeuslaki 9 §:n soveltamisesta

559/1993 HE 26/93 PeVL 10/1993 StVM 14/1993	83	K 19	2	26
571/1993 HE 73/1993	84	E 19	0	26
753/1993 HE 350/1992	85	E 19	0	26
979/1993 HE 117/1993	86	E 19	0	26
1074/1993* HE 247/1993	87	E 19	0	26
1077/1993 HE 249/1993	88	E 19	0	26
1467/1993 HE 282/1993	89	E 19	0	26
1544/1993 HE 235/1993	90	E 19	0	26
1546/1993 HE 235/93 StVM 47/1993 TyVL 3/1993 PeVL 32/1993	91	K 20	1	27
760/1994* HE 104/1994	92	E 20	0	27
846/1994 HE 118/1994	93	E 20	0	27
878/1994 HE 117/1994	94	E 20	0	27
1294/1994 HE 162/1994	95	E 20	0	27
313/1995 HE 292/1994	96	E 20	0	27
372/1995 HE 356/1994	97	E 20	0	27
390/1995 HE 330/1994	98	E 20	0	27
621/1995 HE 94/1993	99	E 20	0	27
1252/1995 HE 56/1995	100	E 20	0	27
1482/1995 HE 118/1995 StVM 17/1995 PeVL 13/1995	101	K 21	2	29
1495/1995 HE 119/1995	102	E 21	0	29
1747/1995 HE 202/1995	103	E 21	0	29
1775/1995 HE 187,189/1995	104	E 21	0	29
835/1996 HE 168/1996	105	E 21	0	29
839/1996 HE 143/1996	106	E 21	0	29
991/1996 HE 189/1996	107	E 21	0	29
1167/1996 HE 232/1996	108	E 21	0	29

1168/1996 HE 232/1996	109	E 21	0	29
1293/1996 HE 241/1996	110	E 21	0	29
356/1997 HE 255/1996	111	E 21	0	29
1057/1997 HE 202/1997	112	E 21	0	29
221/1998 HE 13/1998	113	E 21	0	29
561/1998 HE 64/1998	114	E 21	0	29
1040/1998 HE 180/1998	115	E 21	0	29
1129/1998 HE 256/1998	116	E 21	0	29
96/1999 HE 163/1998	117	E 21	0	29
166/1999 HE 258/1998	118	E 21	0	29
283/1999 HE 83/1998	119	E 21	0	29
861/1999 HE 22/1999	120	E 21	0	29
1263/1999 HE 93/1999 StVM 23/1999 PeVL 9/1999	121	K 22	2	31
1280/1999 HE 143/1999	122	E 22	0	31
1331/1999 HE 165/1999	123	E 22	0	31
577/2000 HE 51/2000	124	E 22	0	31
654/2000 HE 52/2000	125	E 22	0	31
895/2000 HE 99/2000	126	E 22	0	31
1230/2000 HE 194/2000	127	E 22	0	31
1279/2000 HE 150/2000	128	E 22	0	31
79/2001 HE 157/2001	129	E 22	0	31
375/2001 HE 19/2001	130	E 22	0	31
1284/2001 HE 157/2001	131	E 22	0	31
33/2002 HE 220/2001	132	E 22	0	31
147/2002 HE 251/2001	133	E 22	0	31
630/2002 HE 45/2002 StVM 18/2002 TyVL 6/2002	134	K 23	3	34
646/2002 HE 8/2002	135	E 23	0	34
1011/2002 HE 180/2002	136	E 23	0	34

1302/2002 HE 243/2002	137	E 23	0	34
1319/2002 HE 246/2002	138	E 23	0	34
188/2003 HE 116/2002	139	E 23	0	34
495/2003 HE 200/2002	140	E 23	0	34
503/2003 HE 164/2002	141	E 23	0	34
634/2003 HE 242/2002 StVM 58/2002 PeVL 60/2002 TyVL 23/2002	142	K 24	9	43
1169/2003 (HE 85/2003)	143	E 24	0	43
1170/2003 HE 85/2003	144	E 24	0	43
1332/2003 HE 154/2003	145	E 24	0	43
885/2004 HE 39/2004 StVM 11/2004	146	E 24	0	43
886/2004 HE 39/2004 StVM 11/2004	147	K 25	1	44
678/2005 HE 155/2003 ja 47/2005	148	E 25	0	44
1119/2005 HE 68/2005 ja 129/2005	149	E 25	0	44
395/2006 TYEL ja 396/2006 TYEL voimaanpanolaki HE 45/2005 StVM 5/2006 PeVL 30/2005 LaVL 19/2005 TyVL 6/2005	150  151	E 25  K 26	0  8	44  52

## Liite 2: Suojasäännökset

Voimaantulo	Suojasäännös	Suojatun ikä	Suojatun synt.vuosi	Kuuluu suureen ikäluokkaan, suojan laji	Onko suojaa käsitelty a) omaisuuden suojan kannalta tai b) perusturvan säilymisen kannalta
(391/1961) 1.7.1962	<b>S1)</b> Pääsi turvan piiriin, jos työsuhde oli alkanut ennen TEL:n voimaantuloa (15 v) ja ET kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta.	S1) 55 – 64 -vuotiaat	S1) 2.7.1897–1.7.1907  0-10 v.	S1) ei (1) <sup>28</sup>	S1) ei
	<b>S2)</b> Työntekijä sai valita huoltoapulain mukaisen eläkkeen tai TEL:n	S2) 55 – 64 -vuotiaat	S2) 2.7.1897 – 30.6.1907  0-10 v.	S2) ei (1)	S2) ei
(525/1963) 4.12.1963	<b>S3)</b> TEL:n piiriin pääsee LEL:n piirissä alle 55-vuotiaana ollut	S3) 55-64 -vuotiaat	S3) 5.12.1898-4.12.1908  0-10 v.	S3) ei (1)	S3) ei
(696/1964) 1.1.1965	<b>S4)</b> Eläke-etuuden korotus niille, jotka eivät ehdi kartuttamaan riittävää eläkettä	S4) 48–68 -vuotiaat	S4) 1897-1916  0-17 v.	S4) ei (1)	S4) ei
(690/1968) 1.1.1969	<b>S5)</b> Vähimmäiseläketason asettaminen syntymävuodesta riippuen	S5) 49 v 6 kk – 71 v 5 kk 29	S5) 2.7.1897-30.6.1919  0-15 v.	S5) ei (1)	S5) ei
(934/1972) 1.1.1973	<b>S6)</b> Syntymäajasta riippuva vähimmäisosaeläkkeen taso	S6) 37 v 6 kk täyttäneet	S6) - 30.6.1935  0 v.	S6) ei (1)	S6) ei

<sup>28</sup> (1) tarkoittaa parempaa etuutta

(749/1974) 1.7.1975	<b>S7)</b> Vähimmäiseläkkeiden korotus	S7) 53 täyttäneet	S7) – 30.6.1922  0 v.	S7) ei (1)	S7) ei
	<b>S8)</b> Syntymäajasta riippuva vähimmäisosaeläkkeen taso max 66 % - 52 % täydestä tk eläkkeestä	S8) 48 v 6 kk– (uusi ET)	S8) – 31.12.1926  0 v.	S8) ei (1)	S8) ei
	<b>S9)</b> Syntymäajasta riippuva vähimmäisosaeläkkeen taso 42 %, jos ET ennen lain voimaantuloa (vanhan suojan laajennus)	S9) 36 v –	S9) – 30.6.1939  0 v.	S9) ei (1)	S9) ei
	<b>S10)</b> lapsikorotusta ei poistettu vanhuus- tai tk eläkettä saavilta	S10) 36 v 6 kk-	S10) – 31.12.1938  0 v.	S10) ei (3) <sup>29</sup>	S10) ei
(659/1976) 29.7.1976 4.8.1976	<b>S11)</b> Vähimmäiseläkkeen tason korottaminen ja eläketurvan piiriin pääsevien laajentaminen (ET sattunut aikaisintaan 1.7.1975)	S11) 54 v 5 kk-	S11) ennen 1.3.1922  0-10 v.	S11) ei (1)	S11) ei
	<b>S12)</b> Vähimmäiseläkkeen tason korottaminen ja eläketurvan piiriin pääsevien laajentaminen (ET sattunut ennen 1.7.1975)	S12) 50 v 1 kk-	S12) – 30.6.1926  0 v.	S12) ei (1)	S12) ei
(916/1979) 1.1.1980	<b>S13)</b> Työttömyyseläke 55 vuotta voimaantulovuonna täyttävälle	S13) 54 täyttäneet	S13) -1925  0 v.	S13) ei (1)	S13) ei
(839/1980) 1.1.1981	<b>S14)</b> Työttömyyseläke 55 vuotta voimaantulovuonna täyttävälle	S14) 54 täyttäneet	S14) -1926  0 v.	S14) ei (1)	S14) ei
(799/1981) 1.1.1982	<b>S15)</b> Työttömyyseläke 55 vuotta voimaantulovuonna täyttävälle	S15) 54 täyttäneet	S15) -1927  0 v.	S15) ei (1)	S15) ei
(923/1982) 1.1.1983	<b>S16)</b> Työttömyyseläke 55 vuotta voimaantulovuonna täyttävälle	S16) 54 täyttäneet	S16) -1928  0 v.	S16) ei (1)	S16) ei
(981/1982) 1.1.1983	<b>S17)</b> Vähimmäiseläkkeen tason korottaminen	S17) 60 v 2 kk-	S17) - 31.10.1922  0-4 v.	S17) ei (1)	S17) ei
(954/1983) 1.1.1984	<b>S18)</b> Työttömyyseläke 55 vuotta voimaantulovuonna täyttävälle	S18) 54 täyttäneet	S18) -1929  0 v.	S18) ei (1)	S18) ei
(50/1985) 1.2.1985, mutta sovel-	<b>S19)</b> Työttömyyseläke 55 vuotta voimaantulovuonna täyttävälle	S19) 54 täyttäneet	S19) -1930	S19) ei (1)	S19) ei

<sup>29</sup> (3) tarkoittaa, että etuus säilyy etuuden muutoin poistuessa

letaan 1.1.1985 alkaen			0 v.		
(666/1985) 1.1.1986	<b>S20)</b> Alhaisemmat varhennusprosentit varhennettua vanhuuseläkettä laskettaessa	S20) 49 täyttäneet	S20) -1936  0-11 v.	S20) ei (1)	S20) ei
(1127/1985) 1.1.1986	<b>S21)</b> Työttömyyseläke 55 vuotta voimaantulovuonna täyttävälle	S21) 54 täyttäneet	S21) -1931  0 v.	S21) ei (1)	S21) ei
(603/1986) 1.1.1987	<b>S22)</b> Osa-aikatyön perusteella määräytyvää eläkepalkkaa korotettiin	S22) 57 täyttäneet	S22) - 31.12.1929  0-3 v.	S22) ei (1)	S22) ei
(100/1990) 1.7.1990	<b>S23)</b> Naislesken leskeneläkkeen alaikäraja säilyi alempana, jos liitto kestänyt väh. 3 vuotta ja solmittu ennen kuin edunjättäjä 65 vuotta.	S23) 40 täyttäneet	S23) - 30.6.1950  0 v.	S23) kyllä (2) <sup>30</sup>	S23) ei
	<b>S24)</b> Naislesken leskeneläkkeen alaikäraja säilyi alempana, avioliitto solmittu ennen kuin leski 40 v ja jatkunut väh. 5 vuotta, lakkasi jos uusi avioliitto ennen lesken täytettyä 50.	S24) 40 täyttäneet	S24) - 30.6.1950  0 v.	S24) kyllä (2)	S24) ei
(559/1993) 1.1.1994	<b>S25)</b> Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja säilyi 55 vuodessa	S25) 54 täyttäneet	S25) -1939  0-1 v.	S25) ei (2)	S25) ei
	<b>S26)</b> Työttömyyseläke voimassa olevan lain mukaan	S26) 55 täyttäneet	S26) -1938  0-5 v.	S26) ei (4) <sup>31</sup>	S26) ei
(1546/1993) 1.1.1994	<b>S27)</b> Korjattiin voimaantulosäännöksen 559/1993 suojasäännöstä siten, että työttömyyseläkkeen saivat myös aikuiskoulutuksella olevat. Oli jäänyt epähuomiosta pois.	S27) 55 täyttäneet ennen 1.1.1994	S27) -1938  0-5 v.	S27) ei (4)	S27) ei
(1482/1995) 1.1.1996	<b>S28)</b> Tulevan ajan heikkennyksiltä suojattiin	S28) 53-	S28) -1942  0-7 v.	S28) ei (4)	S28) a) kyllä b) ei
	<b>S29)</b> Mieslesken leskeneläkkeen alaikäraja 40 vuotta	S29) 45 v 6 kk-	S29) - 30.6.1950  0 v.	S29) kyllä (1)	S29) ei

<sup>30</sup> (2) tarkoittaa, että alempi eläkeikä säilyy eläkeikää nostettaessa

<sup>31</sup> (4) tarkoittaa, että parempi etuus säilyy etuutta heikennettäessä



(1263/1999) 1.1.2000	<b>S30</b> Tulevan ajan säilyminen työttömyyseläkkeistä	S30) 55 vuotta täyttäneet	S30) -1944 0-5 v.	S30) ei (4)	S30) a) kyllä b) ei
	<b>S31</b> Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan säilyminen alhaisempana (58 v.)	S31) 56 vuotta täyttäneet	S31) -1943 0-2 v.	S31) ei (2)	S31) a) kyllä b) ei
(630/2002) 1.8.2002; 4.8 ja 4e.1 sovelletaan 1.1.2004 alkaen; 4f.5 ja 4g.1 ja 5.6 sovelletaan 1.1.2003 alkaen oae, jossa ET sattuu 1.1.2003 tai myöhemmin. Ennen 1947 syntyneisiin sovelletaan voimassa olevan lain 5.6.	<b>S32</b> Osa-aikaeläkkeen nykyinen 56 vuoden alaikäraja säilyy.	S32) 56 vuotta täyttäneet	S32) -1946 0 v.	S32) osittain (2)	S32) ei
	<b>S33</b> Yksilöllinen varhaiseläkeoikeus säilyi	S33) 59 vuotta täyttäneet	S33) -1943 0 v.	S33) ei (3)	S33) ei
	<b>S34</b> Työttömyyseläkkeen väliinpuotoamisten korjaamista koskeva lakimuutos (työssäoloaika-vaatimus pienempi), kuluivat voimaantulosääntöksen perusteella ennen 2000 voimassa olleiden säännösten piiriin	S34) 57 v 7 kk ja vanhemmat	S34) -1944 0-2 v.	S34) ei (1)	S34) ei
(634/2003) 1.1.2005	<b>S35</b> Varhennettu vanhuuseläke alhaisemmassa iässä (60 v.)	S35) 60 vuotta täyttäneet	S35) -1944 0 v.	S35) ei (2)	S35) ei
	<b>S36</b> Yksilöllinen varhaiseläke edelleen mahdollinen	S36) 61 vuotta täyttäneet	S36) -1943 0 v.	S36) ei (3)	S36) ei
	<b>S37</b> Osa-aikaeläke aikaisemman lainsäädännön mukaisin edullisemmin ehdoin	S37) 58 vuotta täyttäneet	S37) -1946 0 v.	S37) osittain (4)	S37) ei
	<b>S38</b> Lapsikorotukseen edelleen oikeus	S38) 66 vuotta täyttäneet	S38) -1938 0 v.	S38) ei (3)	S38) ei
	<b>S39</b> Edelleen oikeus työttömyyseläkkeeseen	S39) 55 täyttäneet	S39) -1949 0-5 v.	S39) kyllä (3)	S39) ei
	<b>S40</b> Parempi (aikaisemmin voimassa oleva) tulevan ajan karttuma ja työttömyyseläke nykyissäännöin	S40) 62 täyttäneet	S40) -1942 0 v.	S40) ei (4)	S40) ei
	<b>S41</b> Työttömyyseläkkeeseen liitetään edelleen tuleva aika ja se lasketaan nykyissäännöin	S41) 60 täyttäneet	S41) -1944 0 v.	S41) ei (4)	S41) ei
	<b>S42</b> Elinaikakerroin ei vaikuta eläkkeeseen	S42) 57 täyttäneet	S42) -1947 0-5 v.	S42) osittain (4)	S42) a) kyllä b) ei
	<b>S43</b> Vanhuuseläke voimassa olevin perustein tai uusien säännösten mu-	S43) 55 täyttäneet	S43) -1949	S43) kyllä (4)	S43) ei

	kaan		0-7 v.		
--	------	--	--------	--	--

(885/2004) ja (886/2004 <sup>32</sup> ) 1.1.2005	<b>S44</b> Osa-aikatyöstä saatuja ansioita korotetaan palkkakertoimella puoli-väli-indeksin sijaan, oae korotetaan TEL-indeksillä, oae saajalle ve 63 –vuotiaana vähentämättömänä, ei yhteensovitusta.	S44) 58 täyttäneet	S44) -1946  0 v.	S44) osittain (1)	S44) ei
(395/2006) ja (396/2006 <sup>33</sup> ) 1.1.2007	<b>S45</b> Elinaikakerroin ei vaikuta eläkkeeseen	S45) 59 täyttäneet	S45) -1947 0-3 v.	S45) osittain (4)	S45) a) kyllä b) ei
	<b>S46</b> Vanhuuseläke voimassa olevin perustein tai uusien säännösten mukaan	S46) 57 täyttäneet	S46) -1949 0-5 v.	S46) kyllä (4)	S46) ei
	<b>S47</b> Edelleen oikeus työttömyyseläkkeeseen	S47) 57 täyttäneet	S47) -1949 0-3 v.	S47) kyllä (3)	S47) ei
	<b>S48</b> Parempi (aikaisemmin voimassa oleva) tulevan ajan karttuma (1996 suojaus)	S48) 64 täyttäneet	S48) -1942 0 v.	S48) ei (4)	S48) ei
	<b>S49</b> Työttömyyseläkkeeseen liitetään edelleen tuleva aika ja noudatetaan 1994 säännöksiä	S49) 62 täyttäneet	S49) -1944 0 v.	S49) ei (4)	S49) ei
	<b>S50</b> Jatkettiin osaaikaeläkkeen parempia etuuksia koskevaa suoja.	S50) 60 täyttäneet	S50) -1946 0 v.	S50) osittain (4)	S50) ei
	<b>S51</b> Leskeneläkettä koskevan suojan laajennus miesleskiin (alikärajaksi)	S51) 56 v 6 kk täyttäneet	S51) -1.7.1950 0 v.	S51) kyllä (1)	S51) ei

<sup>32</sup> Suoja tässä laissa.

<sup>33</sup> Suoja tässä laissa.

### Liite 3: Tärkeimmät lainmuutokset 31.12.2006 saakka

	TEL
1.7.62	TEL voimaan.
1.1.65	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 8.7.1961–31.12.1964 voimassa ollut 55 vuoden ikärajoitus poistettiin. Jos työntekijä oli täyttänyt 55 vuotta työsuhteeseen mennessään, ei hän pääsääntöisesti TEL:n piiriin</li> <li>– TEL:n piiriin kuulumisen ehtona ollut työsuhteen vähimmäispituus eli odotusaika 6 kk:sta muuttui 4 kk:een.</li> </ul>
1.1.66	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sivutoimiset työntekijät TEL:n piiriin, jos palkka vähintään oli 30,27 €/kk.</li> <li>– Eläkepalkan laskenta muuttui. Eläkkeen perusteena oleva palkka laskettiin valitsemalla työsuhteen neljästä viimeisestä vuodesta ansiotasotasollisesti kaksi suurinta vuotta ja laskemalla näiden vuosien keskimääräinen kuukausiansio.</li> </ul>
1.1.67	– Perhe-eläke liitettiin TEL:iin.
1.1.69	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 1.7.1897–30.6.1919 syntyneille taattiin ns. vähimmäiseläke; sen määrä oli syntymävuodesta riippuen 16–22 % palkasta.</li> <li>– TEL-LEL-rajaa selvennettiin; pääsäännöksi tuli, että LEL-alan työntekijät kuuluvat LEL:n piiriin ja toimihenkilöt TEL:n piiriin, samoin eräin poikkeuksin putki- ja sähkötyöntekijät.</li> <li>– Ns. työttömyysoikeus liitettiin lakiin.</li> </ul>
1.7.71	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Työttömyyseläke liitettiin TEL:iin.</li> <li>– Työsuhteen vähimmäispituus eli odotusaika lyheni 4 kk:sta 1 kk:ksi.</li> <li>– Laista poistettiin 18 vuoden alaikäraja.</li> <li>– Vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeisiin liitettiin lapsikorotus: 1 lapsi = 20 %, 2 tai enemmän = 40 %.</li> </ul>
1.1.73	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Osatyökyvyttömyyseläke liitettiin TEL:iin, jos henkilön ansiokyky oli vähentynyt 2/5–3/5. Huomioon otettiin entistä korostuneemmin sosiaalis-taloudelliset tekijät.</li> <li>– TEL:n piiriin kuulumisen edellytyksenä ollut palkkaraaja alennettiin puoleen aikaisemmasta.</li> </ul>
1.9.74	– Luottamustoimen vapaaehtoinen vakuuttaminen säädettiin mahdolliseksi takautuvasti 1.1.1974 alkaen.
1.7.75	<p>Vähimmäiseläkkeet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vähimmäiseläke nousi ennen 1.7.1922 syntyneelle 25 % palkasta, jos eläketapahtuma oli sattunut ennen 1.7.75 ja eläkkeeseen oikeuttavaksi palvelusajaksi luettiin aika 1.7.1962 alkaen eläkeikään saakka.</li> <li>– Vähimmäiseläke nousi ennen 1.7.1919 syntyneille 33 %:iin palkasta, jos eläketapahtuma oli sattunut 1.7.1975 jälkeen ja eläkkeeseen oikeuttavaksi palvelusajaksi luettiin aika 1.7.1962 alkaen.</li> <li>– Muilla TEL-eläkkeen karttuma nousi 1,5 %:iin takautuvasti 1.7.1962 lukien, kun</li> </ul>

	<p>eläketapahtuma oli sattunut 1.7.1975 jälkeen. Tavoite-eläke nousi 40 %:sta 60 %:iin.</p> <p>– Eläkkeisiin myönnettiin lapsikorotus vain ennen 1.1.1939 syntyneille.</p> <p>– Yhteensovituksessa otettiin vain kansaneläkkeen pohjaosa huomioon; pieniä työeläkkeitä kansaneläke ei vähennä, suurempiakin korkeintaan pohjaosan määrällä.</p>
1.1.77	<p>– TEL-indeksi laskettiin vuodesta 1977 alkaen yleisten palkka- ja hintatasossa tapahtuneiden muutosten keskiarvona. Eläkkeisiin indeksikorotukset tehtiin kahdesti vuodessa, tammikuussa ja heinäkuussa.</p> <p>Vähimmäiseläkkeet:</p> <p>– Vähimmäiseläke nousi ennen 1.7.1926 syntyneelle vähitellen 29 %:iin palkasta, kun eläketapahtuma oli sattunut ennen 1.7.75 eli vuonna 1977 vähimmäiseläke nousi 27 %:ksi, vuonna 1979 28 %:ksi ja vuonna 1982 29 %:ksi.</p> <p>– Vähimmäiseläke nousi ennen 1.3.1922 syntyneelle, kun eläketapahtuma oli sattunut 1.7.1975 tai sen jälkeen vähitellen 37 %:iin palkasta, vuonna 1977 vähimmäiseläke nousi 35 %:iin, vuonna 1979 36 %:iin ja vuonna 1982 37 %:iin.</p>
1.1.79	– Eläkkeen perusteena oleva palkka laskettiin valitsemalla työsuhteen neljästä viimeisestä vuodesta ansiotasollisesti kaksi keskimmäistä vuotta ja laskemalla näiden vuosien keskimääräinen kuukausiansio.
1.1.80	– Vanhuuseläkkeen laskutapa muuttui: työntekijän ansiot otetaan huomioon vain sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 63 vuotta.
1.7.81	– Yhtiömuotoisten yritysten osakkaiden vakuuttaminen muuttui: osakeyhtiön osakas on yrittäjä myös silloin, kun hänen omistamiensa osakkeiden äänimäärä on yli puolet yhtiön kaikista osakkeista, avoimen yhtiön yhtiömies on aina yrittäjä, samoin kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies.
1.1.82	– Sairausvakuutuslain mukainen päiväraha säädettiin ensisijaiseksi TEL-eläkkeeseen nähden.
1.1.83	– Vähimmäiseläke nousi ennen 1.11.1922 syntyneillä 38 %:iin, jos eläketapahtuma sattunut 1.1.1983 tai sen jälkeen.
1.1.86	– Yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke otettiin lakiin uusina eläkemuotoina.
1.1.87	– Osa-aikaeläke otettiin lakiin uutena eläkemuotona.
1.1.89	– Vakuuttamisvelvollisuus alkaa sen vuoden alusta, jolloin työntekijä täyttää 14 vuotta.
1.7.90	<p>Perhe-eläkeuudistus:</p> <p>– Miesleskelle perhe-eläkeoikeus.</p> <p>– Lesken muut eläkkeet voivat vähentää lesken perhe-eläkettä (eläkesovitus)</p> <p>– Lasten perhe-eläke paranee.</p>
1.10.91	Kuntoutuusuudistus:
1.1.93	Työntekijän työeläkemaksu otettiin käyttöön.

1.1.94	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nousi 58 vuoteen.</li> <li>– Osa-aikaeläkkeen ikäraja laski 58 vuoteen.</li> <li>– Työttömyyseläkkeen saamisehtoihin säädettiin muutoksia.</li> <li>– Eläke karttuu 60 ikävuodesta alkaen 2,5 %/v työssäoloajalta.</li> <li>– Eläkepalkan laskutapaan tehtiin muutoksia.</li> <li>– TEL-työsuhteen automaattinen katkaisu tuli voimaan.</li> </ul>
1.1.96	<p>Työeläkeuudistus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kuntoutustuki tuli määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen tilalle.</li> <li>– Eläkepalkka lasketaan kunkin työsuhteen enintään 10 viimeisen vuoden perusteella. Uuteen laskutapaan siirrytään vähitellen.</li> <li>– Tulevan ajan karttumisprosentti alenee 50–59-vuotiailla 1,2 %:iin ja 60–64-vuotiailla 0,8 %:iin.</li> <li>– Säädettiin erilaiset TEL-indeksit työikäisille ja 65 vuotta täyttäneille.</li> <li>– Työntekijän eläkemaksu alkoi vähentää eläkepalkkaa.</li> </ul>
1.1.98	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ketjutussääntö kumottiin.</li> <li>– Alle kuukauden työsuhteet siirtyivät TaEL:iin.</li> <li>– Yli kuukauden kestävät, mutta alle TEL:n rajamäärän jäävät työsuhteet TaEL:iin.</li> <li>– Kotitalouden teettämät työt kuuluvat niiden kestosta ja ansioista riippumatta TaEL:iin.</li> <li>– Eläkkeen laskennassa siirryttiin päivätekniikkaan.</li> </ul>
1.4.98	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Osa-aikaeläkkeen jälkeiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen liitetään tuleva aika myös ansionalenemasta.</li> </ul>
1.7.98	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Osa-aikaeläkkeen ikäraja laskettiin 56 vuoteen ajalla 1.7.1998–31.12.2002.</li> </ul>
1.1.00	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nousi 60 vuoteen.</li> <li>– Työttömyyseläkkeen saamisen ehdoista poistettiin tulevaa aikaa koskeva vaatimus.</li> <li>– Jos työttömyyseläkkeessä tuleva aika, tulevan ajan osuus maksetaan vasta vanhuuseläkkeessä ja perhe-eläkkeessä.</li> </ul>
1.8.02	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Työttömyyseläkkeen työssäoloedellytys piteni tietyillä henkilöillä.</li> </ul>
1.1.03	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Yksilöllistä varhaiseläkettä ei enää myönnetä vuoden 1943 jälkeen syntyneille.</li> <li>– Osa-aikaeläkkeen ikäraja nousi 1.1.2003 lukien 58 vuoteen ja osa-aikaeläkkeen jälkeisen vanhuuseläkkeen karttuma ansion alenemasta pieneni 0,75 %. Ennen vuotta 1947 syntyneillä ikäraja säilyi 56 vuotena ja osa-aikaeläkkeen jälkeisen vanhuuseläkkeen karttuma ansion alenemasta säilyi 1,5 %:na</li> </ul>
1.1.04	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Viimeistä eläkelaitosta koskevat säännökset tarkistettiin.</li> <li>– Kuntoutusta koskevat säännökset uudistettiin.</li> </ul>

1.1.05	<p>Työeläkeuudistus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Työntekijä vakuutetaan 18–68-vuotiaana.</li> <li>– Ansio työkyvyttömyys-, osatyökyvyttömyys-, työttömyys- ja vanhuuseläkkeen rinnalla vakuutetaan ja työntekijän eläkemaksu pidätetään aina.</li> <li>– Työntekijän eläkemaksu alle 53-vuotiailla 4,6 % ja 5,8 % 53 vuoden iän täyttämistä seuraavan kuukauden alusta.</li> <li>– Työsuhteen päättyessä maksettava lomakorvaus pitämättä olevasta lomasta on TEL:iin kuuluvaa ansiota.</li> <li>– Eläkettä karttuu: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 18–52-vuotiaana 1,5 % vuotuisista ansioista.</li> <li>– 53–62-vuotiaana 1,9 % vuotuisista ansioista.</li> <li>– 63–68-vuotiaana 4,5 % vuotuisista ansioista.</li> </ul> </li> <li>– Eläkkeen uusi laskentasääntö, jonka mukaan eläke määräytyy koko työuralta kunkin vuoden palkan ja karttumisprosentin mukaan.</li> <li>– Ansiotyöstä eläkkeen rinnalla karttuu 1,5 % 68-vuoden ikään asti.</li> <li>– Palkattomilta jaksoilta karttuu 1,5 % (äitiys-, isyys- ja vanhempainloman, sairausloman, työttömyyden ja vuorotteluvapaan, lapsen hoitovapaan ja opiskelun ajalta).</li> <li>– Vanhuuseläke voi alkaa joustavasti 63–68-vuotiaana.</li> <li>– Yhteensovitukselta luovutaan liikenne- ja tapaturmavakuutuslain mukaisia korvauksia lukuun ottamatta, eläke voi siis nousta yli 60 %:n.</li> <li>– Elinaikakerrointa sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2010 alkaviin vanhuuseläkkeisiin.</li> <li>– Työkyvyttömyyseläkkeisiin uusi tulevan ajan laskentamalli.</li> <li>– Yksilöllistä varhaiseläkkeen voi saada vain vuonna 1943 tai sitä ennen syntynyt.</li> <li>– Työttömyyseläkkeeseen ei oikeutta vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneillä.</li> <li>– Osa-aikaeläkkeen ikäraja kaikilla 58 vuotta.</li> <li>– Indeksikorotussäännöt muuttuvat maksussa olevien eläkkeiden osalta. Eläkkeitä laskettaessa ansioita korotetaan palkkakertoimella.</li> <li>– Lykkäyskorotus 0,4 %/kk 68 vuoden iän jälkeen.</li> <li>– Varhennusvähennys 0,6 %/kk, enintään 7,2 %.</li> <li>– Suojasäännös niille, jotka jäävät eläkkeelle viimeistään vuonna 2011 työsuhteesta, joka on alkanut ennen vuotta 2005. Eläke lasketaan sekä ennen että jälkeen 2005 voimassa olleiden sääntöjen mukaan. Hakijalle myönnetään näistä suurempi eläke.</li> </ul>
--------	--

*Lähde: Työeläke ja muu sosiaalivakuutus 2009*