



Työeläkelaitoksille

VUODEN 1995 TEL- JA KEL-INDEKSITARKISTUKSET

Työeläkkeet ja muut TEL-indeksisidonnaiset etuudet

Oheisena hallituksen esitys laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995 sekä laiksi työntekijäin eläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa (HE 104/1994 vp). Esityksen mukaan työeläkkeisiin ja muihin TEL-indeksisidonnaisiin etuuksiin tehtäisiin vuoden 1995 alusta poikkeuksellinen indeksitarkistus, joka korottaisi eläkkeitä ja muita etuuksia noin 1,5 prosenttia. Esitys koskisi myös rekisteröityjä lisäeläkkeitä.

Päivärahaperusteisissa etuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, otettaisiin vuoden 1995 osalta huomioon työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun 4,5 prosentin ansiotasoa alentava vaikutus.

Kansaneläkelain perusteella maksettavat etuudet

Oheisena myös esitys laiksi kansaneläkeläissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannusindeksiin annetun lain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995 (HE 105/1994 vp). Esityksen mukaan kansaneläkelain mukaisiin etuuksiin tehtäisiin noin 2 prosentin indeksitarkistus. Korotus vastaisi vuoden 1993 lokakuusta vuoden 1994 lokakuuhun tapahtunutta elinkustannusten nousua.

ELÄKETURVAKESKUS

Seppo Pietiläinen

Pentti Koivistoinen

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että työeläkkeisiin ja muihin TEL-indeksisidonnaisiin etuuksiin tehdään vuoden 1995 alusta poikkeuksellinen TEL-indeksitarkistus. Poikkeus koskee vain sanottua vuotta. Sen määrä vastaa työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaisen palkkaindeksiluvun nousua vuodesta 1994 vuoteen 1995 vähennettynä puolella siitä määrästä, jolla työntekijän työeläkemaksu nousee vuoden 1995 alusta. Pysyvän lain mukaan eläkkeitä olisi pitänyt korottaa arviolta noin 4,9 prosenttia, josta olisi aiheutunut noin 2,8 miljardin markan kustannukset. Eläkkeitä ja muita TEL-indeksisidonnaisia etuuksia korotetaan esityksen mukaan vuonna 1995 arviolta 1,5 prosenttia, josta aiheutuva meno on noin 850 miljoonaa markkaa. Esitys koskee myös rekisteröityjä lisäeläkkeitä.

Vuoden 1996 alussa TEL-indeksipisteluku palautuu työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaisen TEL-indeksin pisteluvun osoittamalle tasolle.

Esityksessä ehdotetaan myös, että niissä päiväraha-perusteisissa etuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, otetaan vuoden 1995 osalta huomioon työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun 4,5 prosentin ansiotasoa alentava vaikutus.

Indeksimuutoksesta aiheutuu kaikkiaan noin 1,8 miljardin markan suuruinen säästö eläkemenoissa ja 150 miljoonan markan säästö muissa TEL-indeksisidonnaisissa etuuksissa sekä ansiotason alentamisen johdosta 500 miljoonan markan kokonaissäästö päivärahaetuksissa.

Esitys liittyy vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja se on työeläkeindeksin pisteluvun työeläkkeitä koskevalta osalta myös osa hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välisiä sopimuksia.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Työeläkkeen tavoitteena on turvata vakuutetulle kulutustason kohtuullinen säilyminen eläkkeelle siirryttäessä sekä eläkeaikana. Indeksijärjestelmän tarkoituksena on säilyttää tämä taso niin eläkkeen alkumäärän kuin myös maksussa olevien eläkkeiden osalta. Työeläkkeiden indeksitarkistusjärjestelmässä nämä kaksi tarkoituspää on pyritty sovittamaan yhteen soveltamalla molempiin tarkoituksiin samaa indeksia.

Työeläkelakien (työntekijäin eläkelaki

395/61, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki 134/62, maatalousyrittäjien eläkelaki 467/69, yrittäjien eläkelaki 468/69, merimieseläkelaki 75/56, eräiden työsuhteessa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaki 662/85, valtion eläkelaki 280/66, valtion perhe-eläkelaki 774/68, laki maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä 1317/90, luopumiseläkelaki 16/74, laki maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta 1330/92, kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki 202/64 ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki 298/66) mukaan maksettavat eläkkeet ja ansai-

tut eläkeoikeudet on sidottu työntekijäin eläkelain mukaisen TEL-indeksin kehitykseen.

TEL-indeksiä käytetään varsinaisten työeläkkeiden lisäksi myös rintamaveteraanien varhaiseläkkeestä annetun lain (13/82), sotilavammalain (404/48), liikennevakuutuslain (279/59), tapaturmavakuutuslain (608/48) ja sotilastapaturmalain (1211/90) mukaisissa etuuksissa sekä sairausvakuutuslain (364/63) mukaisen päivä-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahojen sekä lasten kotihoidontuen indeksitarkistuksessa. Kuntoutusraha määräytyy yleensä samoin perustein kuin sairauspäiväraha, joten sekin on käytännössä sidoksissa TEL-indeksiin. Myös potilasvahinkolain (585/86) mukaiset korvaukset henkilövahingoista on sidottu TEL-indeksin kehitykseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaan joka kalenterivuodeksi TEL-indeksipisteluvun ottaen huomioon yleisten palkka- ja hintatasossa tapahtuneiden muutosten keskiarvon. Nykymuotoisena indeksi on ollut käytössä vuoden 1977 alusta lukien. Vuoden 1974 keskitetyn tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä osapuolet sopivat, että indeksitarkistusten tulisi lähinnä seurata sopimuspalkkojen kehitystä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi valittiin nykyperusteinen TEL-indeksi.

Indeksiä määrättäessä palkka- ja hintatason mittareina käytetään Tilastokeskuksen virallisia indeksisarjoja palkansaajien ansiotason ja kuluttajahintojen kehityksestä. Työntekijäin eläkeasetuksen 9 §:n mukaan TEL-palkkaindeksiluvun perusteena on käytettävä edellisen vuoden kolmannen vuosineljänneksen keskimääräistä palkka- ja hintatasoa eli indeksi määrätään jo toteutuneen kehityksen perusteella. Kun indeksiä ei ole haluttu perustaa ennusteisiin tai arvioihin tulevasta kehityksestä, käytetään indeksiä vahvistettaessa viimeisiä mahdollisia tietoja palkkojen ja hintojen todellisesta kehityksestä.

Maksussa olevien eläkkeiden määrä tarkistetaan TEL-indeksin muutosta vastaavasti kunkin kalenterivuoden alussa. Eläkkeen alkumäärä taas lasketaan eläkelaista riippuen hiukan eri tavoilla. Laskutavoille on kuitenkin yhteistä, että työssäoloaikana eri työsuhteista tai yrittäjätoiminnasta ansaitut eläkeoikeudet korjataan TEL-indeksillä eläkkeen alkamisvuoden tasoon.

TEL-tekniikassa, jota nykyisin sovelletaan myös julkisella sektorilla ja merimieseläkelais-

sa, eläke määrätään kustakin työsuhteesta erikseen. Työsuhteen eläkepalkka saadaan neljän viimeisen vuoden indeksillä korjatuista palkoista tasoltaan kahden keskimmäisen keskiarvona. Eri työsuhteista karttuneet eläkeoikeudet eli niin sanotut vapaakirjat korjataan indeksin avulla eläkkeen alkamisvuoden tasoon. Maatalousyrittäjien ja yrittäjien työtulot seuraavat TEL-indeksien muutoksia. Näiden lakien ja myös lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain ja eräiden työsuhteissa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelain mukaan eläkkeeseen vaikuttavat kaikkien vakuutusvuosien ansiot.

Edellä esitetyn lisäksi TEL-indeksi vaikuttaa työeläkelaeissa säädettyihin erilaisiin markkamääriin, joita vuosittain korotetaan TEL-indeksin muutoksen mukaan.

Eduskunta hyväksyi syksyllä 1992 vuotta 1993 koskevat lait työntekijäin eläkemaksusta. Koska työntekijäin eläkemaksulla ei ollut tarkoitus muuttaa työaikaisen palkan antaman toimeentulon ja eläkkeen antaman toimeentulon suhdetta, sen vaikutus otettiin huomioon TEL-indeksissä vuonna 1993 poikkeuslailla alentamalla vuoden 1993 TEL-indeksipisteluku 1,5 prosenttia. Tämä menettely sisältyi myös syksyn 1992 tulopoliittiseen ratkaisuun. Poikkeuslain mukaan vuoden 1993 pistelukuna on käytetty asianomaiselle vuodelle TEL:n 9 §:n mukaan vahvistetun pisteluvun 1714 asemesta lukua 1688. Sanotun lain mukaan vuoden 1994 pisteluku lasketaan lähtien luvusta 1714, jotta vuoden 1993 alennus ei koskisi vuoden 1993 jälkeistä aikaa.

Syksyn 1992 tulopoliittisessa ratkaisussa työmarkkinajärjestöt sopivat, että TEL-indeksiä alennetaan eläkemaksun johdosta myös vuonna 1994 erillisellä säädöksellä 1,5 prosenttia. Tarkoituksena oli, että osapuolet neuvottelevat vuoden 1993 loppuun mennessä, miten työntekijäin eläkemaksun vaikutus otetaan myöhemmin huomioon TEL-indeksissä.

Vuoden 1993 keväällä työllisyys- ja talouskehityksen edelleen heikentyessä keskeiseksi talouspolitiikan tavoitteeksi tuli välillisten työvoimakustannusten nousun estäminen. Tavoitteeseen pääsemiseksi hallitus ja työmarkkinajärjestöt sopivat TEL-maksun säilyttämisestä vuonna 1994 vuoden 1993 tasolla. Tähän tarvittiin muun ohella indeksitarkistuksista luopumista. Sekä työeläkkeisiin että muihin TEL-indeksisidonnaisiin etuihin tarkoitettusta 2,8 prosentin suuruisesta indeksitarkistuksesta luo-

vuttiin vuoden 1994 osalta (1074/93). Sanotun lain mukaan indeksimuutos ei koskenut vuoden 1994 jälkeistä aikaa. Ainoastaan sairausvakuutuslain (364/63) mukaisen vähimmäispäivärahan määrää toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan liittyen korotettiin 2,8 prosentilla.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Työntekijäin eläkemaksua koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan työntekijän maksuosuudella ei ole tarkoitus muuttaa eläkeaikaisen toimeentulon ja aktiiviaikaisen palkan antaman toimeentulon suhdetta. Työntekijäin maksuun käytettävä palkanosa pienentää työssä käyvän väestön toimeentulomahdollisuuksia. Toimeentulojen suhde pysyy ennallaan muun muassa sillä tavoin, että vastaava vähennys heijastuu eläkkeensaajien toimeentuloon. Lisäksi hallitus tulee esittämään, että työntekijät maksaisivat vuonna 1995 edelleen 1,87 prosentin suuruista työttömyysvakuutusmaksua.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa (HE 247/1993 vp.) eduskunta edellytti "hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta voidaan korjata nykyisten indeksien epätarkka vastaavuus palkkojen, hintojen ja elinkustannusten todelliseen kehitykseen. Kun indeksit mittaavat puutteellisesti todellista kehitystä, joudutaan epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen, jossa indeksistä päätetään lailla eikä mitattavissa olevilla muutoksilla."

Kysymys indeksijärjestelmien muutosmahdollisuuksista on parhaillaan selvittävänä työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Asiaa on käsitelty myös sosiaalimenotoimikunnan mietinnössä.

Välillisten työvoimakustannusten nousu on edelleenkin uhka taloudellisten tekijöiden myönteiselle kehitykselle. Vuoden 1995 työeläkemaksuun kohdistuu vajaan 5 prosenttiyksikön nousupaine. Työmarkkinajärjestöt ovat päässeet neuvottelutulokseen toimenpiteistä, joilla työeläkevakuutusmaksun nousu ilman luottovakuutusmaksua rajoitetaan vuonna 1995 noin 2 prosenttiin. Siitä tulisi puolet työnantajille ja puolet työntekijöille. Siten

työntekijäin eläkemaksu olisi vuonna 1995 4 prosenttia. Tämän vaikutus palkansaajien käytettävissä olevaan tuloon sekä työvoimakustannusten nousuun liittyvät tekijät huomioon ottaen vuonna 1993 ja 1994 tekemättä jätettyjen indeksikorotusten palauttaminen ei ole mahdollista vuonna 1995. Sen sijaan on katsottu, ettei vuonna 1995 enää ole perusteita jättää indeksitarkistuksia kokonaan tekemättä.

Esityksen mukaan vuoden 1995 alusta tehtäisiin TEL-indeksitarkistus, joka määrältään vastaa TEL:n 9 §:n mukaisesti laskettua ansio- ja hintatason muutoksen keskiarvoa vuoden 1993 kolmannesta vuosineljänneksestä vuoden 1994 kolmanteen neljännekseen vähennettynä puolella siitä määrästä, jolla työntekijäin eläkemaksu nousee vuoden 1995 alusta. Indeksitarkistuksen suuruus olisi arviolta noin 1,5 prosenttia. Teknisesti vuoden 1995 pistelukuna käytettävä luku saataisiin korottamalla vuoden 1994 TEL-indeksin pistelukuna käytetty luku 1688 edellä mainitulla muutoksella. Pisteluvusta sosiaali- ja terveysministeriö antaisi loka-kuussa 1994 erikseen päätöksen, kun indeksipisteluvun laskennassa tarvittavat tiedot ansio- ja hintatason kehityksestä ovat tiedossa.

Esityksen mukaisen pisteluvun ohella sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaisi vuodelle 1995 myös TEL:n 9 §:n mukaisen pisteluvun, jota määrättäessä vuoden 1994 palkkaindeksilukuna käytettäisiin vuodelle 1994 vahvistettua pistelukua 1736. TEL:n 9 §:n mukaista pistelukua käytettäisiin vahvistettaessa pistelukua vuodelle 1996.

Vuoden 1995 poikkeuksellista indeksitarkistusta sovelletaan myös rekisteröityihin lisäeläkeisiin. Lisävakuutuksenottajat ovat kuitenkin maksaneet vakuutusmaksuissa TEL-indeksitarkistukset ennakkoon. Vakuutusyhtiölaki (1062/79) edellyttää, että nyt ehdotettu indeksitarkistuksen muutos hyvitetään kohtuusperiaatteen mukaisesti vakuutuksenottajille. Tarkoitus on, että tämä toteutettaisiin teknisesti samalla tavoin kuin kuluvanakin vuonna. Tarkoituksenmukaista on, että indeksitarkistus toteutetaan nyt ehdotetulla tavalla myös esimerkiksi sellaisissa vapaaehtoisissa eläkesäätiöiden lisäeduissa, jotka on sidottu TEL-indeksiin.

Sairausvakuutuslain mukainen päiväraha määräytyy sairausvakuutusasetuksen 8 ja 9 §:n mukaan verotuksessa todettujen työtulojen perusteella. Vastaavanlainen arvioituihin työtoloihin perustuva laskentamalli on myös työttömyyspäivärahoissa. Myös tapaturmavakuutus-

lain mukainen vuosityöansio määräytyy yleensä arvioitujen työtulojen perusteella. Näissä ja kaikissa muissa sellaisissa tapauksissa, joissa päivärahaetus määräytyy bruttotyöansion perusteella, työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun vaikutus on otettava huomioon vuoden 1995 osalta. Sen vuoksi ehdotetaan, että tällaisten päivärahaetuksien kohdalla niihin vaikuttavista työtuloista on vähennettävä 4,5 prosenttia ennen etuuden vahvistamista. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarkemmat määräykset kunkin etuuslajin osalta.

Vuodelle 1995 vahvistetaan myös TEL:n 9 §:n mukainen pisteluku. Tämän pisteluvun muutos vuonna 1994 sovelletusta pisteluvusta 1688 on arviolta noin 4,9 prosenttia, josta vuonna 1995 indeksitarkistus olisi arviolta 1,5 prosenttia. Vuoden 1996 alussa TEL-indeksi pisteluku palautuu työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaisen TEL-indeksin pisteluvun osoittamalle tasolle.

Yhtäaikaan tämän hallituksen esityksen kanssa on eduskunnalle annettu hallituksen esitys laiksi kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995. Siinä ehdotetaan, että myös kansaneläkelaitoksen maksamissa etuuksissa noudatetaan poikkeuksellista indeksitarkistusta vuonna 1995. Hallitus edellyttää, että nämä esitykset käsitellään yhdessä.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Pysyvän lain mukaan eläkkeitä olisi pitänyt korottaa arviolta noin 4,9 prosenttia, josta olisi aiheutunut noin 2,8 miljardin markan kustannukset. Eläkkeitä ja muita TEL-indeksisidonnaisia etuuksia korotetaan vuonna 1995 arviolta 1,5 prosenttia, josta aiheutuva meno on noin 850 miljoonaa markkaa.

Indeksitarkistuksista luopumisen arvioidaan säästävän eläkemenoja asetelman mukaisesti.

Säästöt vuonna 1995

	milj. mk
TEL-LEL-TaEL-MEL	860
YEL-MYEL	170

	milj. mk
Valtion eläkkeet	410
Kuntien eläkkeet	260
Muut eläkkeet	130
Yhteensä	1 830 ^{*)}

*) kokonaissäästöstä noin 1,6 % (30 milj. mk) aiheutuu rekisteröidyistä lisäeläkkeistä.

Valtion osuus yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkelain, luopumiseläkelain ja merimieseläkelain mukaisista eläkkeistä alenee esityksen johdosta 130 miljoonaa markkaa. Valtion eläkemenojen ja valtion kokonaan korvaamien sotilasvammalain (404/48) mukaisten elinkorkojen ja huoltoeläkkeiden kanssa esitys alentaa valtion menoja kaikkiaan 580 miljoonalla markalla. Muiden TEL-indeksisidonnaisien etujen poikkeuksellinen indeksitarkistus alentaa valtion menoja noin 150 miljoonalla markalla. Ansiotason alentamisen johdosta säästö päivärahaetuksissa on noin 500 miljoonaa markkaa, josta valtion osuus on vajaa 400 miljoonaa markkaa.

Poikkeuksellisen indeksitarkistuksen nettomääräinen vaikutus valtion talouteen on olennaisesti edellä selostettua pienempi, koska myös valtion verotulot vähenevät.

4. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Valmisteluun on osallistunut myös valtion työmarkkinalaitos, Työeläkelaitosten Liitto, eläketurvakeskus ja keskeiset työmarkkinajärjestöt sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto.

6. Sääntämisyjärjestys

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteitä perusturvaan.

Mainitun lain säätämiseen johtaneen halli-

tuksen esityksen (n:o 234/1991 vp.) perustelujen mukaan velvollisuus jonkin perusturvaetuuden indeksitarkistukseen "on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimielin tai viranomaisen vahvistaa korotuksen. Lakiehdotus perusturvaetuuksiin kohdistuvien lakisääteisten indeksitarkistusten leikkaamisesta olisi siten pääsääntöisesti suojalausekkeen alainen."

Indeksitarkistuksen alentaminen oli esillä perustuslakivaliokunnassa syksyllä 1992. Valiokunta totesi silloin lausunnossaan n:o 28 (27.11.1992) muun muassa että, "toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Näissä perusteluissa olevassa perusturvaetuuksia koskevassa luettelossa, jota perustuslakivaliokunta asiasta antamassaan mietinnössä luonnehti mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi, mainitaan eräitä etuuksia, jotka ovat nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta merkittäviä, koska niiden indeksitarkistuksessa käytetään TEL-indeksiä. Tällaisia etuuksia ovat sotilasvammalaisissa tarkoitettut korvaukset, sairausvakuutuslaissa (364/63) tarkoitettujen sairauspäivärahan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäispäiväraha sekä kuntoutusrahalaisissa tarkoitettu kuntoutusraha sen vähimmäistasossa." Perustuslakivaliokunta jatkaa: "Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisen perusturvakäsittelyn sisältöön vaikuttaa hallituksen esityksen kyseisten perustelujen lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotto, jonka mukaan "turvattavana etuutena eläketulon osalta pidetään kansaneläkelaisissa tarkoitettua täyden kansaneläkkeen suuruisia toimeentuloa". Niin sanottua ansiosidonnaista turvaa tarkoittaen valiokunta on lausunut: "Suojan institutionaalista luonnetta varsinaisesti muuttamatta tulee toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan lukea myös perusteluissa mainittuja vähimmäisetuuksia vastaavat ansioon suhteutetut etuudet sellaiselta osaltaan, joka yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa täyden kansaneläkkeen suuruisia toimeentulotasoa". Perustuslakivaliokunta jatkaa:

"Perustuslakivaliokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi hallituksen tuolloisen esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Samalla

valiokunta kuitenkin totesi, että "suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ... ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta."

Lausunnossaan n:o 27 (18.11.1993) eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi muun muassa. "Eläkkeiden indeksitarkistusjärjestelmän tarkoituksena on turvata eläkkeensaajalle kulutustason kohtuullinen säilyminen. Indeksissä otetaan huomioon yleisessä palkka- ja hintatasossa tapahtuneiden muutosten keskiarvo.

TEL-indeksijärjestelmän tällaiset ominaispiirteet huomioon ottaen valiokunta pitää omaisuudensuojanäkökohtien kannalta mahdollisena säätää tavallisella lailla TEL-indeksitarkistuksesta luopumisesta, joka suuruudeltaan ja suhteellisesti palkansaajien ansiotasoon vaikuttaviin tekijöihin verrattuna on nyt käsillä olevan kaltainen. Tähän kantaan päätyessään valiokunta on pannut painoa myös sille seikalle, että lainsäädäntötoimi olennaisesti johtuu vallitsevasta poikkeuksellisesta taloudellisesta tilanteesta ja on määräaikainen eikä muuta pysyvästi eläkkeiden vakiintunutta tasoa.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota vielä siihen, että indeksitarkistuksesta luovuttaisiin myös rekisteröidyissä lisäeläkkeissä. Siltä osin kuin ennakkoon maksetut vakuutusmaksut on mitoitettu vastaamaan indeksitarkistusta, tarkistuksesta luopuminen puuttuu vakuutuksenottajan ja -antajan väliseen sopimussuhteeseen. Tällainen toimenpide on luonteeltaan ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksistä johdetun olemassa oleviin sopimuksiin puuttumattomuuden periaatteen kanssa. Tältäkin osin lakiehdotus voidaan kuitenkin valiokunnan mielestä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos lakiin otetaan riittävät säännökset indeksitarkistuksesta luopumisen hyvittämisestä vakuutusmaksuissa asianomaisille vakuutus- senottajille."

Valiokunta jatkaa: "Mainitun esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan suuruudeltaan tulosisidonnaisissa etuuksissa otetaan vähentävänä tekijänä huomioon palkansaajien työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksu eli etuuksien suuruutta määrättäessä huomioon otettavista tuloista vähennetään 3,5 prosenttia. Valiokunnan

käsityksen mukaan tällaisesta tulosisidonnaisia etuuksia koskevasta toimenpiteestä, joka suuruudeltaan vastaa palkansaajien ansiotasoa alentavia erityismaksuja, voidaan säätää ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.”

Esityksen mukaan eläkkeensaajille annetaan indeksitarkistus, joka vastaa työntekijäin eläkelain 9 §:ssä tarkoitettua menettelyä vuoden 1995 osalta kuitenkin siten, että puolet työntekijöiden työeläkemaksun noususta on otettu huomioon. Koska taloudelliset syyt eivät mahdollista vuonna 1995 palaamista normaalille indeksiuralle, on esityksessä lähdetty edelleenkin väliaikaisesta yksivuotisesta ratkaisusta. Sillä ei puututa myöskään TEL-indeksin rakenteeseen.

Rekisteröityjen lisäetujen indeksihyvitys on kirjattu lakiin, ja sairausvakuutuslain mukaiseen päivärahaan tulee myös 1,5 prosentin korotus vuonna 1994 annetun 2,8 prosentin lisäksi. Edellä olevan perusteella, koska ensim-

mäisellä lakiehdotuksella ei pysyvästi poiketa normaaliista indeksikehityksestä eikä sillä muutoinkaan heikennetä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Toisessa lakiehdotuksessa on kysymys palkansaajien ansiokehityksen vaikutusten huomioon ottamisesta etuuden ansioperusteiden arvioinnissa. Tämän tavoitteen mukaisesti ei ole tarkoituksenmukaista, että toimeentuloetuuden taso olisi korkeampi kuin niiden pohjana oleva palkansaajan tulo. Koska tälläkään toimenpiteellä ei ole sellaista toimeentulon lakisääteisen perusturvan tasoon vaikuttavaa heikennystä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitetaan, voidaan myös toinen lakiehdotus perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä työntekijäin eläkelain (395/61) 9 §:ssä säädetään, käytetään vuoden 1995 palkkaindeksilukuna sanotussa lainkohdassa tarkoitettua lukua vähennettynä puolella siitä määrästä, joka vastaa sanotun lain 12 b §:ssä tarkoitetun työntekijäin eläkemaksun muutosta vuoden 1995 alusta. Lisäksi sen estämättä, mitä laissa työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 (1074/93) säädetään, käytetään vuoden 1995 palkkaindeksilukua määrättäessä vuoden 1994 pistelukuna 1688.

Vahvistettaessa vuoden 1996 palkkaindeksilukua ei vuoden 1995 pistelukuun sovelleta 1 momenttia. Sen sijaan otetaan huomioon, mitä laissa työntekijäin eläkelain 9 §:ssä poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 säädetään vuoden 1995 pisteluvun vahvistamisesta.

2 §

Jos sairausvakuutuslain (364/63) mukaisen päivärahan perusteena oleva työtulo on pienempi kuin 35 930 markkaa, päivärahan määrää korotetaan vuonna 1995 lisäksi väliaikaisesti 2,8 prosentilla.

Jos muualla kuin eläkkeitä koskevassa lain-

säädännössä ja eläkettä koskevissa järjestelyissä säädetään lailla, asetuksella tai määrätään valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä siitä, että etuuksien määrää, niiden perusteena olevaa tuloa tai muuta markkamäärää tarkistetaan kalenterivuositain maan yleisessä palkkatasossa tapahtuneiden muutosten johdosta sen palkkaindeksiluvun mukaan, joka vuosittain vahvistetaan työntekijäin eläkelain 9 §:n soveltamista varten, käytetään vuoden 1995 palkkaindeksilukuna 1 §:n mukaan määrättyä pistelukua.

3 §

Tarkemmat määräykset tämän lain soveltamisesta antaa sosiaali- ja terveysministeriö.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1995.

Tämän lain 1 §:n 1 momentista johtuva indeksitarkistuksen muutos otetaan huomioon vakuutusyhtiölain (1062/79) kohtuusperiaatteen edellyttämällä tavalla sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamissa työntekijäin eläkelain 11 §:n mukaisen vakuutuksen vakuutusmaksun perusteissa.

Laki

työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Jos laissa tai asetuksessa säädetään tai valtioneuvoston päätöksellä määrätään, että päivärahan tai sitä vastaavan etuuden määrässä on otettava huomioon henkilön työ- tai virkasuhteessa saadut työtulot, on näistä työtuloista siltä osin kuin oikeus päivärahaan tai vastaavaan muuhun etuuteen alkaa vuonna 1995 vähennettävä 4,5 prosenttia.

2 §

Tarkemmat määräykset tämän lain soveltamisesta antaa sosiaali- ja terveysministeriö.

3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1994

Tasavallan Presidentti

Sosiaali- ja terveysministeri

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkelain perusteella maksettaviin etuuksiin tehtäisiin indeksikorotus, joka vastaisi vuoden 1993 lokakuusta vuoden 1994 lokakuuhun tapahtunutta elinkustannusten nousua. Eläkkeitä korotettaisiin arviolta noin 2%. Koska eläkkeensaajat eivät saisi hyvitystä vuonna 1995 elinkustannusten noususta, joka on tapahtunut lokakuusta 1992 lokakuuhun 1993, ehdotettu laki on väliaikainen. Esitys koskee myös perhe-eläkelain, rintamasotilaseläkelain, ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain, eläkkeensaajien asumistukilain, lapsen hoitotuki-

lain ja vammaistukilain perusteella maksettavia etuuksia. Muutos koskee myös muita etuuksia, jotka on sidottu kansaneläkkeen määrään.

Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen. Ehdotettu indeksimuutos pienentäisi indeksitarkistuksesta johtuvia kustannuksia kansaneläkelaitoksen osalta vuonna 1995 noin 300 miljoonaa markkaa ja muita kansaneläkeindeksillä tarkistettavia etuusmenoja 30 miljoonaa markkaa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Kansaneläkejärjestelmän tehtävänä on turvata Suomessa asuvan henkilön vähimmäistulo silloin, kun eläkkeensaajalla ei ole ollut lainkaan ansiotuloihin perustuvaa työeläkettä tai sen määrä on jäänyt vähäiseksi. Kansaneläkkeenä maksetaan aina pohjaosa sekä sen lisäksi lisäosaa, jonka suuruus riippuu muiden eläkkeiden määrästä. Kansaneläkkeiden indeksitarkistuksella on tarkoitus tarkistaa eläkkeen määrää ottamalla huomioon edeltävänä vuonna tapahtunut elinkustannusten muutos ja täten taata vähimmäiseläkkeiden reaalityson säilyminen.

Indeksitarkistuksesta säädetään kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetussa laissa (348/56) ja indeksitarkistusmenettelystä valtioneuvoston päätöksessä (383/84) kansaneläkkei-

den sitomisesta elinkustannuksiin. Kansaneläkkeet on sidottu elinkustannusindeksiin ja eläkkeitä on korotettava tai alennettava vuosittain tammikuun alusta elinkustannusindeksin pisteluvun osoittamassa suhteessa. Kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan marraskuun puolesavälissä elinkustannusindeksin pisteluvun perusteella. Kansaneläkeindeksin pisteluku vuonna 1993 on 1170 ja yksinäisen henkilön täyden kansaneläkkeen määrä on 1. kuntaryhmässä 2 479 markkaa kuukaudessa, josta pohjaosa on 437 markkaa kuukaudessa ja täysimääräinen lisäosa 2 042 markkaa kuukaudessa. Samaa pistelukua on käytetty myös vuonna 1994 (1076/93).

Eläkkeet tarkistetaan tammikuun alussa indeksimuutoksen johdosta. Indeksitarkistus tehdään kansaneläkkeen pohjaosaan, lisäosaan, puolisolisään, lapsikorotukseen, eläkkeensaajien hoitotukeen ja hautausavustukseen. Myös

vammaistukilain (124/88) mukainen vammaistuki tarkistetaan kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti. Lisäksi perhe-eläkelain (38/69) mukainen perhe-eläke ja lapsen eläke, rintamasotilaseläkelain (119/77) mukainen rintamasotilaseläke, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä, ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain (988/88) mukainen rintamalisä sekä lapsen hoitotuesta annetun lain (444/69) mukainen etuus tarkistetaan samalla tavalla.

Eläkkeensaajalle maksettavan asumistuen määrää ei tarkisteta kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti, mutta asumistuen määräytymisperusteet, kuten asumiskustannusten perusomavastuu sekä tulo- ja omaisuusrajat, nousevat vuosittain kansaneläkeindeksin pisteluvun muutoksen mukaisesti.

Kansaneläkkeen määrään sidottuja etuuksia ovat sotilasavustuslain (781/93) mukaisen sotilasavustuksen perusavustus, maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain (1317/90) mukaisen sukupolvenvaihdoseläkkeen täydennysosa sekä sosiaalihuoltolain (710/82) mukaisen toimeentulotuen laaja perusosa. Kansaneläkeindeksi vaikuttaa myös kansaneläkelaitoksen maksaman kuntoutusrahan määrään silloin, kun kuntoutusraha maksetaan toimeentulotuen mukaisena. Tuloverolaissa (1535/92) tarkoitettujen valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen täydet eläketulovähennykset on määritelty täyden kansaneläkkeen määrän perusteella.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Julkisten menojen valtion talouteen aiheuttaman huomattavan vajeen johdosta vuonna 1994 ei suoritettu indeksikorotuksia eläkkeisiin. Tähän on valtio myötävaikuttanut toukokuussa 1993 tehdyn työmarkkinaratkaisun yhteydessä. Indeksikorotuksen maksamatta jättämisen yhtenä tavoitteena oli eläkemenojen supistaminen ja sitä kautta valtion talouden säästötoimenpiteiden toteuttaminen. Kansaneläkkeisiin jätettiin vuonna 1994 tekemättä 1,6 prosentin indeksitarkistus.

Hallituksen esityksessä laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995, joka on annettu yhtäaikaan tämän esityksen kanssa, ehdotetaan, että työeläkkeisiin tehtäisiin vuoden 1995 TEL-indeksistä ai-

heutuva indeksitarkistus vähennettynä puolella työntekijäin työeläkemaxsun noususta. Muutos olisi väliaikainen eikä sillä otettaisi lopullista kantaa vuonna 1994 maksamatta jääneeseen indeksitarkistukseen. Näin meneteltäisiin myös liikenne- ja tapaturmavakuutuskorvauksissa sekä eräissä muissa sosiaalietuuksissa.

Valtiontaloudellisista syistä myöskään kansaneläkkeisiin ei voida tehdä vuonna 1995 lain edellyttämää täysimääräistä indeksikorotusta, josta aiheutuisi noin 700 miljoonan markan menoerä. Sen vuoksi ehdotetaan, että kansaneläkettä korotettaisiin vuoden 1995 alusta vain vuoden 1993 lokakuusta vuoden 1994 lokakuuhun tapahtunutta elinkustannusten nousua vastaavasti. Eläkkeensaajat eivät saisi vuonna 1995 eläkkeisiinsä korotusta lokakuusta 1992 lokakuuhun 1993 tapahtuneen elinkustannusten nousun osalta, joka jätettiin toteuttamatta vuonna 1994. Kansaneläke-etuuksiin tulisi arviolta noin 2 prosentin korotus vuonna 1995, josta aiheutuva menoerä olisi noin 400 miljoonaa markkaa. Tarkka korotus saadaan selville lokakuun 1994 elinkustannusindeksipisteluvun yhteydessä.

Teknisesti vuonna 1995 tehtävä korotus toteutettaisiin siten, että kansaneläkeindeksin pisteluvun lähtökohtana olevasta lokakuun 1994 elinkustannusindeksin pisteluvusta vähennetään pisteluvun kasvu lokakuusta 1992 lokakuuhun 1993 eli 22 pistettä. Muutos on väliaikainen ja koskee vain vuotta 1995.

Indeksitarkistus koskisi myös kansaneläkelaitoksen maksaman perhe-eläkkeen, rintamasotilaseläkkeen, ulkomaille maksettavan rintamalisän, vammaistuen sekä lapsen hoitotuen määriä ja mainittuja etuuksia koskeissa laeissa sekä eläkkeensaajien asumistukilaisissa tarkoitettuja muita markkamääriä, joita tarkistettaisiin kansaneläkeindeksillä.

Hallitus edellyttää, että nyt annettu hallituksen esitys käsitellään yhdessä edellä mainitun työeläkeindeksiä koskevan esityksen kanssa.

3. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettu indeksimuutos pienentäisi indeksitarkistuksesta johtuvia kustannuksia kansaneläkelaitoksen osalta noin 300 miljoonaa markkaa vuonna 1995. Muiden kansaneläkeindeksillä tarkistettavien etuuksien osalta säästyä valtion ja kunnan menoja arviolta noin 30 miljoonaa markkaa.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä yhdessä kansaneläkelaitoksen kanssa.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995.

6. Säättämjärjestys

Kysymystä indeksitarkistuksen suhteesta toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan on eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitellyt 27 päivänä marraskuuta 1992 antamassaan lausunnossa n:o 28 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Lausunto koskee 17 päivänä marraskuuta 1992 annettua hallituksen esitystä n:o 303 laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1993 sekä laiksi työntekijäin työeläkevakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä tapauksissa. Lausunnossaan valiokunta totesi seuraavaa: "Velvollisuus jonkin perusturvaetuuden indeksitarkistukseen on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimielin tai viranomainen vahvistaa korotuksen. Lakiehdotus perusturvaetuuksiin kohdistuvien lakisääteisten indeksitarkistusten leikkaamisesta olisi siten pääsääntöisesti suojalausekkeen alainen".

Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi edellä mainitussa lausunnossaan, että "toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä

osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisen perusturvakäsitteen sisältöön vaikuttaa hallituksen esityksen kyseisten perustelujen lisäksi perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun mietintöön sisältyvä tulkintakannanotto, jonka mukaan turvattavana etuutena eläketulon osalta pidetään kansaneläkelaisissa tarkoitettua täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentuloa. Perustuslakivaliokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi hallituksen tuolloisen esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätöntä toimeentulon perusturvan kannalta".

Vuoden 1994 kansaneläkeindeksitarkistuksen osalta perustuslakivaliokunta totesi (laus. 27/18.11.1993), että 1,6 prosentin indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen ei heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Nyt kysymyksessä olevassa esityksessä tehdään normaali indeksitarkistus, mutta ei vielä palauteta sanottua 1,6 prosenttia.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus ei heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa kenenkään osalta siinä määrin, että siihen olisi sovellettava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetussa laissa (348/56) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston päätöksessä kansaneläkkeiden sitomisesta elinkustannuksiin (383/84) säädetään, sovelletaan mainitussa laissa tarkoitettuihin markkamääriin vuonna 1995 sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, joka saadaan sellaisen elinkustannusindeksin pisteluvun perusteella, jota laskettaessa lokakuun 1994 elinkustannusindeksin pisteluvusta on vähennetty pisteluvun kasvu loka-kuusta 1992 lokakuuhun 1993 eli 22 pistettä.

2 §

Tätä lakia sovelletaan myös perhe-eläkelaiissa (38/69), rintamasotilaseläkelaiissa (119/77), ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa (988/88), eläkkeensaajien asumistukilaisissa (591/78), vammaistukilaisissa (124/88) ja

lapsen hoitotuesta annetussa laissa (444/69) tarkoitettuihin markkamääriin.

3 §

Jos muualla kuin eläkkeitä koskevassa lain-säädännössä ja eläkettä koskevilla järjestelyis-sä säädetään lailla, asetuksella tai määrätään valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä siitä, että etuuskien määrää, niiden perusteena olevaa tuloa tai muuta markkamäärää tarkis-tetaan kalenterivuositain elinkustannuksissa tapahtuneiden muutosten johdosta sen kansan-eläkeindeksin pisteluvun mukaan, joka vuosit-ain vahvistetaan, käytetään vuoden 1995 kan-saneläkeindeksin pistelukuna 1 §:n mukaan määrättyä pistelukua.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1995.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toi-menpiteisiin.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1994

Tasavallan Presidentti

Sosiaali- ja terveysministeri