



Työeläkelaitoksille

## YKSIVUOTINEN INDEKSIVERO ELÄKETULOISTA

1

Johdanto

Hallitus on antanut esityksen Eduskunnalle laeiksi kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta ja indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentulo-etuuksiin (HE 186/91).

Lait olisivat yksivuotisia. Ne liittyvät valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen, jonka keskeinen talouspoliittinen lähtökohta on valtion menojen reaalisen kasvun pysäyttäminen. Eläkkeensaajien kohdalla tämä toteutettaisiin erillisellä eläkkeestä perittävällä indeksiverolla. Sen sijaan indeksikorotukset eläkkeisiin tehdään normaalisti vuoden 1992 alusta.

2

Esitetyn indeksiverolain sisältö

2.1

Veron määrä

Esityksen mukaan vuoden 1992 indeksiveron määrä olisi 5,7 penniä eläkkeensaajan kunnallisverotuksessa määrättyä veroäyriltä.

Muutoin eläkettä koskevat normaalit verosäännökset.

2.2

Indeksiverotettava tulo

Indeksivero koski eläkkeensaajan kaikkea eläketuloa, siis myös julkisen sektorin eläkkeitä. Se koski myös lisäeläkkeitä ja muitakin vapaaehtoisia eläkkeitä, kuten yksityisvakuutukseen perustuvia eläkkeitä.

Työeläkelakien mukainen kuntoutusraha ei ole eläkettä, eikä siitä pidätetä indeksiveroa. Indeksitarkistus kuntoutusrahan tehdään vuoden vaihteessa normaalisti.



Lakiosasto

14.11.1991

Indeksivero koskisi myös tapaturma-, liikennevakuutus- ja sotilasvammalain mukaisia eläkkeitä sekä kansaneläkettä.

### 2.3

Indeksiveroa ei mene pienestä eläkkeestä

Pelkkää kansaneläkettä tai sen suuruista muuta eläkettä saavalla ei verotettavaa tuloa ole, koska eläketulovähennys on suurimmillaan täyden kansaneläkkeen suuruinen. Edellytyksenä on, että eläkkeensaajalla ei ole muutakaan eläketulovähennykseen vaikuttavaa tuloa. Eläketulovähennyksen vuoksi myöskään indeksiveroa ei perittäisi näiltä kaikkein pienituloisimmilta eläkkeensaajilta.

Eläketulovähennyksen määrää korotetaan vuoden 1992 alusta normaalisti kansaneläkeindeksillä. Verotettavan tulon alaraja on yksinäisellä henkilöllä 35 000 markkaa vuodessa (2 917 mk/kk) ja aviopuolisoilla 30 200 markkaa vuodessa (2 517 mk/kk).

### 2.4

Indeksiveron enimmäismäärä

Indeksivero laskettaisiin muustakin kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta kuin eläketulosta. Jos eläkkeensaajalla on muutakin kuin eläketuloa, ulottuisi indeksiveron vaikutus myös näihin muihin tuloihin.

Tämän vaikutuksen rajoittamiseksi indeksiverolle säädettäisiin enimmäismäärä. Indeksivero olisi enintään 10 prosenttia veronalaisesta eläketulosta. Tässäkin eläketulona otettaisiin huomioon kaikki edellä mainitut eläketulot.

### 2.5

Indeksiveron perintä

Indeksiveron perintää koskisivat samat säännöt kuin kansaneläkevakuutusmaksua.

Eläkelaitos perisi eläkkeestä indeksiveron samassa yhteydessä kuin veron ennakonpidätyksenkin ja tilittäisi sen lääninverovirastolle. Lääninverovirasto tilittäisi indeksiveron edelleen Kansaneläkelaitokselle.

Indeksivero olisi pidätettävä eläkkeestä 1.1.1992 alkaen. Verohallitus ja TELA antavat tarkemmat ohjeet indeksiveron ennakonperinnästä.

Lakiosasto

14.11.1991

## 2.6

## Voimaantulo

Yksivuotinen indeksiverolaki tulisi voimaan 1.1.1992. Se koskisi kassaperiaatteen mukaisesti vuonna 1992 maksettavia eläkkeitä eli myös vuodelta 1991 takautuvasti maksettavia eläke-eriä. Sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä välittömästi.

Koska indeksivero liittyy tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun, varmuus sen säätämisestä saadaan aikaisintaan marraskuun lopussa.

## 3

## Muut etuudet vuonna 1992

Indeksivero koskisi vain eläketuloa. Tästä johtuu, että muita TEL-indeksiin sidottuja etuuksia kuin eläkkeitä ei korotettaisi indeksillä vuoden 1992 alusta. Näitä muita etuuksia ovat muun muassa sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat ja työttömyyspäivärahat.

## 4

## Kansaneläkevakuutusmaksu

Hallitus on erikseen esittänyt Eduskunnalle, että kaikille eläkeläisille säädettäisiin kansaneläkevakuutusmaksu, jonka määrä olisi 1,3 penniä äyriltä (HE 105/91). Tätä kansaneläkevakuutusmaksua alettaisiin periä eläkkeestä ennakonpidätysprosenttien muuttuessa 1.5.1992 alkaen.

ELÄKETURVAKESKUS



Seppo Pietiläinen

  
Pentti Koivistoinen

## LIITE

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta ja indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuuksiin (186/91)

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta ja indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuksiin**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että eläkkeensaaja olisi velvollinen suorittamaan vuonna 1992 saadusta eläketulosta 5,7 pennin suuruisen indeksiveron äyriltä. Vero perittäisiin kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä. Indeksiveroon sovellettaisiin kansaneläkevakuutusmaksun määräytymistä koskevia säännöksiä ja se tilitettäisiin kansaneläkelaitokselle. Eräillä eläkkeensaajilla indeksivero ulottuisi myös muihin kuin eläketuloihin, kun taas pienituloiset eläkkeensaajat jäisivät kansaneläkejärjestelmän verovapauden johdosta kokonaan verotusjärjestelyn ulkopuolelle. Veron enimmäismäärä olisi enintään 10 % eläketulon määrästä.

Muissa toimeentuloetuksissa kuin eläkkeissä indeksitarkistus jätettäisiin tilapäisesti pois siten, että vuodelle 1992 vahvistetun indeksipisteluvun sijaan sairausvakuutuspäivärahoihin, tapaturmavakuutus- ja liikennevakuutuspäivärahoihin, kotihoidontukeen, elatusapuun ja elatustukeen sekä näitä vastaavien lyhytaikaisten etujen tarkistamiseen sovellettaisiin vuodelle 1991 vahvistettua indeksipistelukua. Myöskään työttömyyspäivärahoihin tai työvoimapolitiisiin aikuiskoulutusetuisiin ei tehtäisi tarkistusta.

Indeksivero tuottaisi kansaneläkelaitokselle verotuloja noin 2 100 miljoonaa markkaa, josta

vuonna 1992 tuloutuisi noin 1 925 miljoonaa markkaa. Samalla kansaneläkelaitoksen maksetut tulot kasvaisivat noin 85 miljoonalla markalla. Kuntien saama verotulojen lisäys, 365 miljoonaa markkaa, palautettaisiin kansaneläkejärjestelmän rahoittamiseen nostamalla kuntien osuus kansaneläkkeen lisäosien rahoituksessa 1,04 penniin veroäyriltä. Järjestelyn seurauksena valtion takuusuurituksen osuus kansaneläkelaitokselle pienenisi noin 1 800 miljoonalla markalla. Indeksikorotuksen tekemättä jättäminen vuonna 1992 lyhytaikaisiin päivärahetuihin ja muihin vastaavanlaisiin toimeentuloetuksiin vähentäisi sairausvakuutuslain mukaisia päivärahamenoja noin 300 miljoonalla markalla, työttömyyspäivärahamenoja ja työvoimapolitiisia koulutustukia yhteensä 145 miljoonalla markalla ja lasten kotihoidontukea 150 miljoonalla markalla. Muiden etuusmenojen indeksitarkistusten tekemättä jättämisellä ei ole mainittavia kustannusvaikutuksia.

Esitys liittyy valtion tulo- ja menoarvioesitykseen vuodelle 1992 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT .....	3	2. Taloudelliset vaikutukset .....	9
1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset .	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	9
1.1. Eläketurva .....	3	1. Lakiehdotusten perustelut .....	9
1.2. Eläkeindeksit .....	3	1.1. Laki kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä	9
1.2.1. Työeläkeindeksi .....	3	perittävästä indeksiverosta .....	9
1.2.2. Kansaneläkeindeksi .....	4	1.2. Laki indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä	10
1.3. Indeksitarkistusten merkitys eläkkeensaajalle .....	4	vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuksiin .....	10
1.4. Indeksitarkistusten merkitys kansantaloudelle .....	5	2. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja .....	11
1.5. Talousnäkömät .....	5	3. Sääntämismääräyksistä .....	12
1.6. Vaihtoehdot eläkkeiden tason sopeuttamiseksi palkkakehitykseen .....	5	4. Voimaantulo .....	13
1.6.1. Indeksitarkistusten poisjättäminen .....	6	LAKITEKSTIT .....	14
1.6.2. Vuoden 1992 indeksitarkistusten lykkääminen .....	7	1. Laki kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä	14
1.6.3. Kansaneläkkeet .....	7	perittävästä indeksiverosta .....	14
1.6.4. Eläkkeensaajilta perittävä indeksivero .....	8	2. Laki indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä	14
1.7. Vuotta 1992 koskeva menettely .....	8	vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuksiin .....	14

## YLEISPERUSTELUT

## 1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

## 1.1. Eläketurva

Eläkejärjestelmien tehtävänä on turvata toimeentulo silloin kun se vanhuuden, työkyvyttömyyden, pitkäaikaisen työttömyyden tai perheenhuoltajan kuoleman takia muuten lakkaisi.

Työeläkejärjestelmällä huolehditaan työ- tai virkasuhteeseen ja yrittäjätoimintaan perustuvasta lakisääteisestä työeläketurvasta. Kansaneläkejärjestelmä koskee kaikkia Suomessa asuvia henkilöitä.

Työeläkkeen tavoitteena on turvata työssäoloaikaisen kulutustason kohtuullinen säilyminen. Kansaneläke turvaa vähimmäiseläkkeen. Yhdessä työeläke ja kansaneläke muodostavat palkansaajan ja yrittäjän kokonaiseläketurvan. Kansaneläke muodostaa yksinään sellaisen henkilön eläketurvan, jolla ei ole omaa ansiotyöhön perustuvaa eläketurvaa.

Työeläkkeen määrän kasvaessa kansaneläkkeen lisäosa pienenee, kunnes kansaneläkkeestä jää maksettavaksi vain pohjaosa. Kansaneläkkeen pohjaosa yhteensovitetaan tavoitetasaisen työeläkkeen kanssa.

## 1.2. Eläkeindeksit

## 1.2.1. Työeläkeindeksi

Indeksijärjestelmillä turvataan eläkkeen arvon säilyminen. Työeläkelakien (työntekijäin eläkelaki 395/61, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki 134/62, maatalousyrittäjien eläkelaki 467/69, yrittäjien eläkelaki 468/69, merimieseläkelaki 72/56, eräiden työsuhteissa olevien taitelijoiden ja toimittajien eläkelaki 662/85, valtion eläkelaki 280/66, valtion perhe-eläkelaki 774/68, laki maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä 1317/90, luopumiseläkelaki 16/74, kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki 202/64 ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki 298/66) mukainen indeksiturva on toteutettu sitomalla maksettavat eläkkeet ja ansaitut eläkeoikeudet työntekijäin eläkelain mukaisen TEL-indeksin kehitykseen.

Työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaan eläketurva sidotaan maan palkkatasoon. Tätä var-

ten sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa joka kalenterivuodeksi palkkaindeksiluvun ottaen huomioon yleisten palkkatasossa ja hintatasossa tapahtuneiden muutosten keskiarvon. Esimerkiksi vuoden 1992 TEL-indeksin pistelukua laskettaessa otetaan huomioon ansiotason ja kuluttajahintatason muutokset vuoden 1990 kolmannelta neljänneksestä vuoden 1991 kolmannelta neljännekseen. Ansiotasoindeksin ja kuluttajahintaindeksin muutosten painoarvo on yhtä suuri. Kuluttajahintojen muutoksen mittarina käytetään kuluttajahintaindeksiä. Ansiotasoindeksin laskennassa joudutaan käyttämään arvioituja palkansaajien ansiotasoindeksin pistelukuja, koska lopulliset neljänne vuosittaiset arvot vahvistetaan vasta seuraavana vuonna. Pistelukujen mahdolliset arviointivirheet korjautuvat automaattisesti seuraavan TEL-indeksipisteluvun laskennan yhteydessä.

Työeläkeindeksillä pyritään siihen, että mak- sussa olevat eläkkeet kehittyisivät likimain samassa suhteessa kuin eläkeikää lähestyvien työntekijöiden keskimääräinen ansiotaso kehitty- ty. Työeläkkeen indeksitarkistusjärjestelmä takaa eläkkeensaajille puolet ansiotasoindeksin mittaamasta palkkataso- reaalinoususta. Jos palkkataso taas reaalisesti laskee, eläkkeiden reaalinen alenema on vastaavasti puolet palkkojen reaalialenemasta.

Työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaan mak- sussa olevan eläkkeen määrä tarkistetaan TEL- indeksin muutosta vastaavasti. Muutos tehdään eläkkeeseen kunkin kalenterivuoden alus- ta. Työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaan palk- kaindeksiluvun muutoksen edellyttämällä ta- valla tarkistetaan myös eläkettä myönnettäessä ja eläkettä uudelleen yhteensovitettaessa eläk- keen perusteena oleva palkka.

Indeksi vaikuttaa siten myös työeläkkeen alkumäärään. Eläkkeen alkumäärä lasketaan eläkelaeista riippuen eri tavalla. Laskutavoille on yhteistä, että työssäoloaikana eri työsuhteis- ta ansaitut eläke-erät korjataan TEL-indeksillä eläkkeen alkamisvuoden tasoon. TEL-indeksin vaikutus eläkkeen alkumäärään riippuu siitä, miten pitkältä ajalta eläkkeessä huomioon otet- tavia niin sanottuja vapaakirjoja on olemassa tai miten pitkältä ajalta eläkepalkka lasketaan. Työntekijäin eläkelain mukaan määräytyvissä eläkkeissä eläkkeen perusteena oleva palkka kuvaa työsuhteen loppupalkkaa. Sitä lasket- taessa työsuhteen neljästä viimeisestä kalenteri-

vuodesta jätetään pois ne vuodet, joina indeksillä tarkistettujen kuukausiansioiden keskimäärä on pienin ja suurin. Eläkkeen perusteena oleva palkka tästä työsuhteesta on jäljelle jäävien kahden vuoden ansioiden keskimäärä.

Julkisissa palvelussuhteissa eläkepalkka määräytyy nykyisin TEL:iä vastaavasti. Aikaisemmin työssäoloaikaiset eri palvelut yhdistettiin ja henkilön eläkkeeseen vaikuttivat vain työhistorian neljän viimeisen vuoden ansiot.

Lyhytaikaisesta työsuhteesta sekä yrittäjien eläkelain ja maatalousyrittäjien eläkelain mukaisesta toiminnasta ansaittu eläke lasketaan indeksillä korjatun koko työskentelyajan ansio-  
kertymän pohjalta.

Päätyneestä työsuhteesta kertyneestä eläketurvasta muodostetaan niin sanottu vapaakirja. Ennen eläketapahtumaa päätyneestä työsuhteesta karttunut eläkeoikeus, vapaakirja, korjataan TEL-indeksillä eläkkeen alkamisvuoden tasoon. Siten henkilö saa ansaitsemansa eläketurvan kustakin työsuhteesta tai palveluksesta erikseen sen tasoisena kuin TEL-indeksin pisteluku edellyttää henkilön jäädessä eläkkeelle.

TEL-indeksiä käytetään varsinaisten työeläkkeiden lisäksi myös rintamaveteraanien varhaiseläkkeestä annetun lain (13/82), sotilasvammalain (404/48), liikennevakuutuslain (279/59), tapaturmavakuutuslain (608/48) ja sotilastapaturmalain (1211/90) mukaisissa etuuksissa sekä sairausvakuutuslain (364/63) mukaisten päivä-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahojen ja 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.

### 1.2.2. Kansaneläkeindeksi

Kansaneläkkeiden indeksitarkistuksella turvataan vähimmäiseläkkeiden reaalityson säilyminen. Indeksitarkistuksesta säädetään kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetussa laissa (348/56). Kansaneläkeindeksi seuraa elinkustannusindeksi (1951=100) muutoksia. Elinkustannusindeksi on indeksin perusvuotta lukuun ottamatta sama kuin kuluttajahintaindeksi. Kansaneläkeindeksiin tehdään tammikuun alusta tarkistus elinkustannusindeksiin edellisen

vuoden lokakuusta seuraavan vuoden lokakuuhun lasketun muutoksen perusteella.

Kansaneläkejärjestelmän indeksisidonnaiset etuudet ovat pohjaosa, lisäosa, puolisolisä ja lapsikorotus, hautausavustus sekä eläkkeensaajan hoitotuki. Myös vammaistukilain (124/88) mukainen etuus, perhe-eläkelain (38/69) mukainen perhe-eläke ja lapseneläke, rintamasotilaseläkelain (119/77) mukaiset rintamasotilaseläke, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä, ulkomaille maksettava rintamalisä sekä lapsen hoitotuesta annetun lain (444/69) mukaiset etuudet tarkistetaan kansaneläkeindeksillä samalla tavoin kuin kansaneläke-etuudet.

Eläkkeensaajalle maksettava asumistuen määrä ei ole sidottu kansaneläkeindeksiin. Asumistukea on kuitenkin tarkistettava vähintään kerran kahdessa vuodessa. Tarkistus on tehtävä useammin, jos asumiskustannukset tai tulot ovat muuttuneet huomattavasti. Asumistuen määrätymisperusteet kuten omavastuu ja tuloajat on sidottu kansaneläkeindeksiin. Muussa kuin vuokra- tai vastikeasunnossa asuvan eläkkeensaajan asumiskustannuksina otetaan huomioon hoitomenot, joita koskevat normit vahvistetaan vuosittain valtioneuvoston päätöksellä.

Kansaneläkkeissä käytettävä indeksi vaikuttaa myös työeläkkeiden yhteensovitukseen pohjaosan kautta, sukupolvenvaihdoseläkkeen alkumäärään sekä sosiaalihuoltolain (710/82) mukaiseen toimeentulotukeen. Lisäksi verolainsäädännössä verotusperusteissa käytetyt eläketulovähennykset määräytyvät kansaneläkeindeksijärjestelmän mukaisesti. Kun pelkän kansaneläkkeen saajalle on turvattu täysi verovapaus, valtionverotuksen täyden eläketulovähennyksen ja tuloveroasteikon alarajan yhteismäärä sekä kunnallisverotuksen täyden eläketulovähennyksen ja perusvähennyksen yhteismäärä tarkistetaan vuosittain samalla tavoin kuin kansaneläkkeetkin.

### 1.3. Indeksitarkistusten merkitys eläkkeensaajalle

Eläkkeensaajan kannalta indeksitarkistusten merkitys on huomattava. Ilman indeksitarkistuksia eläke menettäisi hyvin nopeasti merkityksensä toimeentulon antajana. Esimerkiksi 10 vuotta sitten alkaneissa eläkkeissä niiden nykyisestä markkamäärästä on jo yli puolet indeksitarkistusten osuutta. Työeläkejärjestel-

mässä osuus riippuu kulloisestakin inflaatiokehityksestä ja reaali-palkkojen nousuvauhdista. Työeläkkeiden alkumäärissä on eläkepalkkojen laskutavasta riippuen vaihteleva osa peräisin indeksitarkistuksista. Kansaneläkkeissä indeksitarkistus turvaa vähimmäiseläkkeen ostovoiman säilymisen.

#### 1.4. Indeksitarkistusten merkitys kansantaloudelle

Eläkkeisiin vuosittain tulevien indeksitarkistusten markkamäärät ovat myös kansantaloudessa merkittäviä. Esimerkiksi vuonna 1989 indeksitarkistusten määrä oli yhteensä noin 1,50 % palkkasummasta.

Kansaneläkkeiden indeksitarkistusten taloudellinen merkitys näkyy suoraan eläkekannan vastaavana kasvuna. Työeläketurvan indeksidonnaisuus vaikuttaa eläkekannan lisäksi eläkkeiden alkumääriin.

Yksityisen sektorin työeläketurvassa rahastoidaan osa työntekijän kunakin vuonna ansaitsemasta eläkeoikeudesta. Indeksitarkistuksia ei yksityisen sektorin työeläkejärjestelmässä rahastoida, vaan ne rahoitetaan vuosittain työeläkemaksun niin sanotusta tasausosasta. Julkisen sektorin työeläkkeissä indeksiturvaan käytettävät varat kerätään samoin kuin muutkin eläkekustannusten kattamiseen tarvittavat varat. Kansaneläkkeiden indeksiturva rahoitetaan samoin kuin kansaneläkkeetkin eli keräämällä kulloinkin tarvittavat varat vakuutettujen ja työnantajien maksamina vakuutusmaksuina sekä valtion ja kuntien osuuksina.

Työeläkkeiden indeksiturva vaikuttaa eläkkeensaajien ja palkansaajien väliseen tulonjakoon, koska eläkevakuutusmaksut vaikuttavat palkanmaksuvaraa pienentävästi. Myös kansaneläkkeiden indeksitarkistuksessa on kysymys eläkkeensaajien ja muun väestön välisestä tulonjaosta.

#### 1.5. Talousnäkömät

Hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on vaihtotaseen alijäämän pienentäminen ja ulkomaisen velkaantumisen pysäyttäminen, työllisyyden turvaaminen, julkisen talouden tehostaminen sekä avoimen sektorin kansantuoteosuuden kääntäminen nousuun. Keskeinen tavoite

on suhteellisen kustannustason alentaminen kilpailukykyiselle tasolle.

Valtioneuvosto katsoi jo keväällä 1991 talouspoliittisessa tiedonannossaan eduskunnalle, että kansantalouden velkaantuminen ei pysähdy, jollei julkisten menojen kasvun leikkaamisessa onnistuta. Julkisten menojen kasvun hillinnässä on tärkeää julkisen sektorin tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen. Kilpailukyyn palauttamisessa tulopolitiikan merkitys on keskeinen. Laajamittaisen työttömyyden torjumisessa voidaan onnistua vain, jos kustannukset nousevat usean vuoden ajan hitaammin kuin kilpailijamaissa. Hallituksen käsityksen mukaan reaaliensiot eivät voi lähivuosina kasvaa lainkaan, päinvastoin reaaliensioiden aleneminen on todennäköistä. Uusista sopimuskorotuksista tulee nyt kokonaan pidättäytyä. Lisäksi on edellytettävä, että palkkaliukumat jäävät vastedes erittäin pieniksi.

Myös vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksen keskeinen finanssipoliittinen lähtökohta on valtion menojen reaalin kasvun pysäyttäminen. Se vaatii poikkeuksellisen suurta määrää myös lainsäädäntöä edellyttäviä säästötoimia. Kun työmarkkinaosapuolet ovat päätyvässä sopimukseen tulopolitiittisesta kokonaisratkaisusta, jonka perusteella ansiot eivät kasva vuoden 1992 aikana, vaan alenevat työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottaen noin 7 %, hallitus katsoo, että tasapuolisuuden vuoksi myöskään eläkkeensaajien ja muun väestön toimeentulotasoa ei ole tarkoituksenmukaista korottaa. Koska palkkoja alennetaan vuonna 1992 myös sellaisin keinoin, jotka eivät lainkaan vaikuta ansiotasoindeksiin eivätkä siten myöskään TEL-indeksin pistelukuun, eläkkeiden suhde palkkoihin kasvaisi, vaikka eläkkeet pysyisivät nykyisellä tasollaan. Tällaisia palkansaajien todellista ansiotasoa alentavia mutta eläkkeensaajien asemaan vaikuttamattomia keinoja ovat esimerkiksi lomatapaluurahan poisto ja palkansaajan työeläkemaksun käyttöönotto.

#### 1.6. Vaihtoehdot eläkkeiden tason sopeuttamiseksi palkkakehitykseen

Voimassa olevan lain mukaan indeksitarkistus on tehtävä vuodenvaihteessa. Työntekijäin eläkeasetuksen 9 §:n mukaan TEL-indeksin pisteluku vuodelle 1992 on vahvistettava ennen marraskuun alkua 1991. Vastaavasti vuoden

1992 kansaneläkeindeksin pisteluku vahvistetaan marraskuun 15 päivänä. Jotta eläkejärjestelmät pystyisivät toteuttamaan aiotut vuoden 1992 indeksitarkistusta koskevat muutokset eläkepäättöksiin, niillä täytyisi olla tieto vuoden 1992 indeksin tasosta viimeistään marraskuun alkupuolella.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 30 päivänä lokakuuta 1991 vahvistanut TEL:n palkkaindeksiluvuksi 1682, joka merkitsee sitä, että työeläkkeisiin tulisi vuoden 1992 alusta noin 5,4 %:n suuruinen korotus. Kansaneläkkeiden korotustarve elinkustannusten nousun perusteella arvioiden on noin 3,2 %.

Eläkkeensaajien tulotason sopeuttaminen palkkakehitykseen voidaan toteuttaa periaatteessa monella eri tavalla. Hallituksen esitystä valmisteltaessa esillä on ollut kolme eri vaihtoehtoa: vuoden 1992 indeksitarkistuksen poisjättäminen, sen lykkääminen tai erityisen indeksiveron säätäminen. Näillä vaihtoehdoilla on erilaisia vaikutuksia valtion talouden ja eri eläkkeensaajaryhmien kannalta.

#### 1.6.1. Indeksitarkistusten poisjättäminen

Indeksitarkistuksen poisjättämisellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla vuoden 1992 indeksitarkistus jätetään kokonaan toteuttamatta eikä myöhemmin palata nykylainsäädännön edellyttämälle indeksitasolle. Tähän päästäisiin säätämällä, että vuonna 1992 käytetään samaa TEL-indeksipistelukua kuin vuodelle 1991 on vahvistettu. Menettelytapa merkitsisi sitä, että vuonna 1992 maksussa oleviin tai alkaviin eläkkeisiin ei tulisi tarkistusta. Lisäksi laissa säädetyt muut markkamäärät, jotka ovat sidottu TEL-indeksiin, säilyisivät vuoden 1991 tasolla. Myöskään vapaakirjoihin ei tehtäisi tarkistusta, vaan ne säilyisivät vuoden 1991 tasolla.

Vuoden 1991 kustannus- ja palkkakehityksen poistaminen pysyvästi TEL-indeksiturvasta merkitsisi eläkkeiden reaalityson pysyvää alenemista nykylainsäädännön edellyttämästä tasosta. Toimenpide vaikuttaisi myöhemmin alkaviin eläkkeisiin siten, että se pienentää vuosina 1962—1991 ansaittuja eläkkeenosia. Näin valitulla indeksin poisjättämisellä on erityinen merkitys yrittäjien eläkelain, maatalousyrittäjien eläkelain ja lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain mukaisiin eläkkeisiin, joiden määrä lasketaan koko työssäoloai-

kaisten tai ansainta-aikaisten ansioiden perusteella. Nämä eläkkeet alenisivat pysyvästi vuoden 1992 indeksitarkistuksen verran. Sen sijaan indeksin poisjättäminen ei vaikuttaisi lainkaan niihin työntekijäin eläkelain ja julkisen sektorin eläkelainsäädännön mukaisiin eläkkeen osiin, jotka määräytyvät myöhemmin kuin vuonna 1992 maksettujen palkkojen perusteella. Tämä johtuu niin sanotun neljän kalenterivuoden laskutekniikasta. Koska vuoden 1992 indeksitarkistuksen poisjättäminen vaikuttaisi myös yrittäjäeläkejärjestelmien työtuloihin, näiden järjestelmien mukaiset vakuutusmaksutulot vähenisivät ja valtion osuudet yrittäjäeläkejärjestelmien rahoituksessa kasvaisivat vastaavalla määrällä.

Vuoden 1992 indeksitarkistuksen poisjättäminen on erityisen ongelmallista työntekijäin eläkelain 11 §:n mukaisissa lisäeläkevakuutuksissa. Työntekijäin eläkelain 11 §:n mukaisesti rekisteröidyt lisäeläkevakuutukset poikkeavat vapaaehtoisuutensa johdosta luonteeltaan olennaisesti perusvakuutuksista. Niiden ottamiseen työnantajalla ei ole velvoitetta ja niiden vakuutusmaksua mitoitettaessa on otettu huomioon eläkkeiden TEL-indeksisidonnaisuus. Koska lisäeläkevakuutuksissa indeksiturva näin ollen rahoitetaan etukäteen, niin indeksitarkistusten poisjättäminen merkitsisi yksityisoikeudellisina pidettävien vakuutus sopimusten rikkomista. Muihin lisäeläkejärjestelyihin liittyy myös erilaisia yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvia indeksiehtoja. Pelkästään lakisäateisten työeläkkeiden indeksitarkistuksen poisjättäminen johtaisi sattumanvaraiseen tulokseen, kun sopimukseen sisältyvästä indeksisidonnaisuudesta riippuen indeksitarkistus jäisi joko tulematta tai sitten maksettaisiin normaaliin tapaan.

TEL:n mukainen lisäeläkevakuutus on perusteltua sisällyttää indeksitarkistuksen poistamisen piiriin vain, jos tarkistuksen poistaminen ulotetaan myös kaikkiin vapaaehtoisin vakuutusyhtiöiden, eläkekassojen, eläkesäätiöiden ja eläkesääntöjen avulla toteutettuihin lisäeläkejärjestelyihin niiden yksityisoikeudellisesta luonteesta huolimatta. Vapaaehtoisin järjestelyihin perustuvat eläkkeet ovat yleensä muita eläkkeitä suuremmat. Jos vuoden 1992 indeksin poisjättöä ei olisi mahdollista ulottaa kaikkiin vapaaehtoisin eläkejärjestelyihin, indeksitarkistusten poisjättäminen vähimmäiseläkkeistä olisi sosiaalisesti epäoikeudenmukaista.

Vuoden 1992 indeksin poisjättämisen, jossa

puututtaisiin myös ansaittuihin vapaakirjoihin, aiheuttama pysyvä säästö vähentyisi erittäin hitaasti (taulukko 1). Laskelmassa on oletettu, että myös yrittäjien työtulot jäisivät indeksimuutosta vastaavasti alemmalle tasolle. Muutos koskisi myös rekisteröityä lisäeläketurvaa, joka sisältyy yksityisen sektorin lukuihin.

**Taulukko 1. Vuoden 1992 indeksitarkistuksen poisjättämisen säästövaikutus työeläkemenoihin, miljoonissa markkoissa vuoden 1992 rahan arvon mukaan**

	Yksityinen sektori	Valtio	Kunnat	Muut	Yhteensä
1992	1340	520	320	210	2390
1995	1300	430	290	180	2200
2000	1350	350	260	140	2100
2010	1440	210	180	90	1920

Taulukossa 2 on esitetty eläkemenosäästöjen suhteelliset osuudet kunkin sektorin palkkasummasta. Yhteensä-sarakkeessa on esitetty koko eläkemenosäästön osuus kansantalouden palkka- ja työtulosummasta.

**Taulukko 2. Vuoden 1992 indeksitarkistuksen poisjättämisen säästövaikutus palkkasummista, %:eina**

	Yksityinen sektori	Valtio	Kunnat	Yhteensä
1992	0,7	1,4	0,7	0,9
1995	0,6	1,1	0,6	0,8
2000	0,6	0,9	0,5	0,7
2010	0,5	0,4	0,3	0,5

Vuoden 1992 indeksin poisjättäminen vaikuttaisi myös valtion verotuloihin. Verotulot vähenisivät noin 900 miljoonalla markalla indeksitarkistuksesta luopumisen seurauksena.

#### 1.6.2. Vuoden 1992 indeksitarkistusten lykkääminen

Indeksitarkistuksen lykkäämisellä tarkoitetaan sitä, että vuoden 1992 osalta luovuttaisiin eläkkeiden indeksitarkistuksista ja vuoden 1993 alussa suoritettaisiin tarkistus, joka palauttaisi eläkkeet nykyilainsäädännön edellyttämälle tasolle. Indeksitarkistuksen lykkäys merkitsisi siten vuoden 1992 osalta indeksin nousua vas-

taavan eläkkeen osan maksamatta jättämistä. Yksinkertaisin tapa toteuttaa tämä muutos olisi, että vuonna 1992 maksussa oleviin tai sanottuna vuonna alkaviin eläkkeisiin ei maksettaisi sitä osuutta, jota indeksipisteluvun nousu edellyttää. Vuoden 1993 indeksitarkistus toteutettaisiin sellaiseen eläketasoon, joka olisi ollut maksettava, jos vuoden 1992 indeksitarkistukset olisi tehty normaalisti. Eläkkeensaaajan eläkkeeseen tehtäisiin siten vuoden 1993 alusta indeksitarkistus kahdelta vuodelta. Näin toteutettuna indeksitarkistus ei muuttaisi indeksin pitkän aikavälin nykykehitystä lainsäädännön edellyttämästä tasosta.

Menettelyn etuna olisi se, että vuoden 1992 osalta indeksitarkistuksen poisjättäminen voitaisiin kohdistaa pelkästään maksussa oleviin ja alkaviin eläkkeisiin. Esimerkiksi yrittäjäeläkejärjestelmien työtulot voitaisiin tarkistaa tavalliseen tapaan. Tässäkin vaihtoehdossa ongelmaksiksi muodostuvat edellä mainitut rekisteröidyt lisäeläkkeet ja muut vapaaehtoiset eläkejärjestelyt. Pääsääntöisesti niitä ei tulisi sisällyttää yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvina tämän menettelyn piiriin. Tällöin yleensä suurimpiin eläkkeisiin tulisi indeksitarkistus. Indeksitarkistuksen lykkäämiseen liittyy samoja näkökohtia kuin vuoden 1992 tarkistuksen poisjättöön. Vaikutukset rajoittuisivat vain vuoteen 1992.

Eläkejärjestelmille indeksin lykkäämisestä aiheutuisi noin 2,35 miljardin markan suuruinen kertasäästö vuonna 1992.

#### 1.6.3. Kansaneläkkeet

Kansaneläkejärjestelmässä indeksitarkistuksesta luopuminen tai sen lykkääminen olisi mahdollista toteuttaa siten, ettei eläkkeensaa-jille hyvitetä 1 päivästä tammikuuta 1992 luki-en vuoden 1990 lokakuusta vuoden 1991 loka-kuuhun tapahtunutta elinkustannusten nousua. Indeksitarkistuksesta luopumisen seurauksena yksinäisen henkilön täyden kansaneläkkeen määrä pysyisi nykyisessä 2 339 markassa I kuntaryhmässä. Tämä merkitsisi kansaneläkkeiden reaalityason alentumista, koska vuonna 1991 tapahtuneesta hintojen noususta ei annettaisi hyvitystä. Jos kansaneläkejärjestelmässä indeksitarkistuksen poisjättäminen toteutettaisiin siten, että eläke, eläkkeen osat ja niiden suuruuteen vaikuttavat markkamäärät pidettäisiin vuoden 1991 tasoisina, ehdotettu toteutus

olisi sopusoinnussa työeläkkeiden vastaavan ratkaisun kanssa.

Kansaneläkkeen indeksitarkistuksesta luopuminen vuonna 1992 koskisi kansaneläkkeen pohjaosan ja lisäosan lisäksi perhe-eläkettä, rintamasotilaseläkettä, rintamalisää, ylimääräistä rintamalisää, eläkkeensaajan hoitotukea, vammaistukea, lapsen hoitotukea, lapsikorotusta ja puolisolisää. Täyden kansaneläkkeen määrään sidottuja etuuksia ovat toimeentulotuen laaja perusosa ja sukupolvenvaihdoseläkkeen täydennysmäärä. Myös kuntoutusrahalain (611/91) mukaisen kuntoutusrahan määrä on sidottu täyden kansaneläkkeen määrään silloin, kun kuntoutusraha maksetaan toimeentulotuen määrän mukaisena.

Kansaneläkejärjestelmän indeksitarkistuksesta luopuminen vähentäisi kansaneläkevakuutuksen etuusmenoja noin 610 miljoonalla markalla vuonna 1992.

#### 1.6.4. Eläkkeensaajilta perittävä indeksivero

Kuten edellä on todettu indeksitarkistuksen poisjättäminen tai lykkääminen kohdistuisi aina vähimmäiseläketasoon. Se jättäisi ulkopuolelle osan vapaaehtoisista eläkkeistä ja muut kuin eläketulot. Sosiaalisesti oikeudenmukaisempi olisi ratkaisu, jossa eläkkeensaajien tulot kokonaisuutena sopeutettaisiin palkkakehitykseen ja samalla voitaisiin turvata vähimmäiseläkkeen ostovoima. Tähän päästäisiin maksamalla eläkkeiden indeksitarkistukset normaaliin tapaan mutta samalla eläketulonsaajilta perittäisiin kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä erityistä indeksiveroa, jolla toisaalta rahoitettaisiin pienimpiin eläkkeisiin tulevia indeksikorotuksia.

Indeksivero kohtelee eläkkensaajia veronmaksajina tasapuolisemmin kuin indeksitarkistuksen poisjättö. Eräillä eläkkeensaajilla indeksivero ulottuisi myös muihin eläkkeisiin ja tuloihin kuin lakisääteisiin eläkkeisiin. Sen sijaan pienituloiset eläkkeensaajat jäisivät verotuksen eläketulovähennyksen johdosta kokonaan järjestelyn ulkopuolelle. Pieniin eläkkeisiin tehtävä indeksitarkistus antaisi siten normaalin ostovoiman lisäyksen. Suurimmissakin eläkkeissä indeksiveron aiheuttama nettotulon alenema on samaa suuruusluokkaa kuin palkansaajien nettotulon alenema tulopoliittisen kokonaisratkaisun mukaan.

Taulukossa 3 on 5,7 pennin suuruisen indek-

siveron ja kansaneläkevakuutusmaksun vaikutusta arvioitu erisuuruisiin eläkkeisiin yksinäisellä henkilöllä.

Verotettavan tulon alaraja ensimmäisessä kuntaryhmässä on yksinäisillä henkilöillä 35 000 markkaa vuodessa (2 917 mk/kk) ja aviopuolisoilla 30 200 markkaa vuodessa (2 517 mk/kk).

Taulukko 3

Kokonaiseläke mk/kk	Indeksitarkistus	KE-maksu 1,3 p/äyri	Indeksivero 5,7 p/äyri
2 339	+ 76	0	0
2 500	+ 85	0	0
3 000	+ 64	— 5	— 23
3 500	+ 80	— 19	— 84
4 000	+ 77	— 33	—146
5 000	+131	— 62	—270
10 000	+279	—137	—600

Keskimääräinen kokonaiseläke on noin 3 900 mk/kk. Taulukko kuvaa indeksiveron, kansaneläkevakuutusmaksun ja indeksitarkistuksen vaikutusta silloin kun veron määrä on 5,7 penniä äyriltä. Veroperusteet ovat vuoden 1991 mukaiset.

#### 1.7. Vuotta 1992 koskeva menettely

Edellä selostetut näkökohdat huomioon ottaen hallitus on päättänyt toteuttaa eläkkeensaajien tulotason sopeuttamisen palkkakehitykseen eläkkeensaajien indeksiverolla. Näin voidaan ottaa huomioon myös eläkkeensaajien taloudellinen tilanne. Kun lisäksi kysymys eläkkeiden indeksitarkistuksesta ja sen edelleen kehittämistä on parhaillaan vireillä Eläkekomitea 90:ssä, joka viimeistelee mietintöään, indeksin rakenteeseen puuttuvia ratkaisuja ei tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista tehdä.

Indeksijä koskevat järjestelyt tulevat kokonaisuudessaan ratkaistaviksi vuoden 1992 aikana.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan, että eläkkeensaajille määrättäisiin 5,7 pennin suuruisen indeksivero äyriltä, joka peritään kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä. Vero kohdistuisi kaikkiin veronalaisiin eläketuloihin, myös vapaaehtoisten vakuutusten perusteella maksettaviin eläkkeisiin. Indeksiveroon sovellettaisiin kansaneläkevakuutusmaksun määräytymistä koskevia säännöksiä ja se tilitettäisiin

kansaneläkelaitokselle. Jotta indeksivero ei johdaisi kohtuuttomaan lopputulokseen sellaisten henkilöiden kohdalla, joiden toimeentulo vuoden 1992 aikana perustuu huomattavalta osalta muihin kuin eläketuloihin, ehdotetaan, että indeksivero voi olla enintään 10 % veronalaisesta eläketulosta, tähän luettuna myös vapaaehtoiset työsuhteeseen tai vakuutukseen perustuvat eläkkeet.

Muissa toimeentuloetuuksissa kuin eläkkeissä on toimeentulotason sopeuttaminen palkkahitykseen tarkoituksenmukaista toteuttaa indeksitarkistuksen tilapäisellä poisjättämisellä. Indeksiveroa vastaavan veron säätäminen näihin toimeentuloetuuksiin on teknisesti hankalaa. Sen vuoksi vuodelle 1992 vahvistetun indeksipisteluvun sijaan niiden markkamäärien tarkistamiseen sovellettaisiin vuodelle 1991 vahvistettua indeksipistelukua. Tällä tavoin myös muiden toimeentuloetuuksien saajien tulokehitys olisi sopuosoinnussa palkansaajien tulokehityksen kanssa. Etuusmenojen kasvun hidastuminen vuodeksi 1992 alentaisi kustannustasoja ja loisi edellytyksiä myös sosiaaliturvan rahoitukselle välttämättömän taloudellisen kasvun elpymiselle.

## 2. Taloudelliset vaikutukset

Eläkemenojen indeksitarkistuksesta aiheutuu vuonna 1992 yksityiselle työeläkejärjestelmälle eläkemenojen lisäystä 1 340 miljoonaa markkaa, valtiolle 540 miljoonaa markkaa, kunnille 320 miljoonaa markkaa ja kansaneläkelaitokselle 610 miljoonaa markkaa. Tapaturma- tai liikennevakuutuseläkkeiden, sotilasvammaeläkkeiden, sukupolvenvaihdoseläkkeiden ja luopumiseläkkeiden menot lisääntyisivät indeksitarkistuksen johdosta yhteensä noin 210 miljoonalla markalla.

Yhteensä eläkemenot lisääntyisivät noin 3 miljardilla markalla vuonna 1992. Lisäyksestä valtion rahoitusosuus on yhteensä noin 1,4 miljardia markkaa. Indeksitarkistusten maksamisen seurauksena verotulot lisääntyisivät runsaalla 900 miljoonalla markalla.

Indeksivero tuottaisi kansaneläkelaitokselle tuloja noin 2 100 miljoonaa markkaa, josta tuloutuisi vuonna 1992 noin 1 925 miljoonaa markkaa. Samalla kansaneläkelaitoksen maksutulot kasvaisivat noin 85 miljoonalla markalla. Indeksitarkistusten maksamisen seurauksena kuntien saama verotulojen lisäys, noin 365 miljoonaa markkaa, ohjattaisiin kansaneläkejärjestelmän rahoitukseen nostamalla kuntien lisäosamaksu 1,04 penniin veroäyriltä ja alentamalla kansaneläkelaitoksen osuutta lisäosakustannuksiin vastaavasti. Kuntien lisäosamaksun korotuksessa on otettu huomioon myös indeksitarkistuksista johtuva lisäosamenojen kasvu. Kun otetaan huomioon, että kansaneläkejärjestelmän menot lisääntyvät indeksitarkistusten maksamisen johdosta noin 600 miljoonalla markalla, edellä todettujen järjestelyjen seurauksena valtion takuusuoritus kansaneläkerahastoon pienenesi valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen verrattuna noin 1 800 miljoonalla markalla.

Indeksikorotuksen tekemättä jättäminen vuonna 1992 lyhytaikaisiin päivärahaetuihin ja muihin vastaavanlaisiin toimeentuloetuuksiin vähentäisi sairausvakuutuslain mukaisia päivärahamenoja noin 300 miljoonalla markalla, työttömyyspäivärahamenoja ja työvoimapolitiittisia koulutustukia yhteensä 145 miljoonalla markalla ja lasten kotihoidontukea 150 miljoonalla markalla. Muiden etuusmenojen indeksitarkistuksen tekemättä jättämisellä ei ole mainittavia kustannusvaikutuksia.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Laki kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta

Indeksivero koskisi kaikkea veronalaista eläketuloa. Myös vapaaehtoiset työsuhteeseen perustuvat eläkejärjestelyt kuuluisivat sen piiriin.

Seuraavien lakien mukaiseen eläketurvaan tai vakuutukseen tehtäisiin lakien edellyttämä indeksitarkistus ja eläkkeensaajat saavat vuoden 1992 alusta eläkkeeseensä tavalliseen tapaan indeksikorotuksen.

Kansaneläkelaki  
Rintamasotilaseläkelaki  
Perhe-eläkelaki

Vammaistukilaki  
 Lapsen hoitotuesta annettu laki  
 Työntekijäin eläkelaki  
 Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki  
 Eräiden työsuhteissa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaki  
 Maatalousyrittäjien eläkelaki  
 Yrittäjien eläkelaki  
 Merimieseläkelaki  
 Valtion eläkelaki  
 Valtion perhe-eläkelaki  
 Laki eräistä valtion varoista suoritettavista eläkkeistä  
 Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki  
 Evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki  
 Kunnallisten luottamushenkilöiden eläkelaki  
 Evankelis-luterilaisen kirkon perhe-eläkelaki  
 Luopumiseläkelaki  
 Laki maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä  
 Rintamaveteraanien varhaiseläkelaki  
 Kansanedustajain eläkelaki  
 Kansanedustajain perhe-eläkelaki  
 Laki tasavallan presidentin eläkeoikeudesta  
 Laki valtioneuvoston jäsenen oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä  
 Tapaturmavakuutuslaki  
 Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaki  
 Sotilastapaturmalaki  
 Sotilasvammalaki  
 Liikennevakuutuslaki

Edellä mainittujen lakien mukaisesta ja niihin rinnastettavasta myös vapaaehtoiisiin eläkejärjestelyihin perustuvasta eläketulosta, jos se on veronalaista, perittäisiin indeksiveroa, jonka suuruus on 5,7 penniä kunnallisverotuksessa määrättyä veroäyriä. Koska verotuksessa pelkän kansaneläkkeen saajalle on turvattu täysi verovapaus, indeksiveroa eivät joutuisi maksamaan ne eläkkeensaajat, jotka valtionverotuksessa saavat täyden eläketulovähennyksen ja kunnallisverotuksessa vastaavasti täyden eläketulovähennyksen. Tuloraja on ensimmäisessä kuntaryhmässä yksinäisellä henkilöllä 35 000 markkaa vuodessa (2 917 mk/kk) ja aviopuolisoilla 30 200 markkaa vuodessa (2 517 mk/kk). Suurituloisilla eläkkeensaajilla, joilla eläketulon lisäksi on muutakin tuloa, indeksiveron vaikutus ulottuisi myös näihin muihin tuloihin. Indeksivero olisi kuitenkin enintään

10 % veronalaisesta eläketulosta.

Indeksivero määräytyisi muutoin kansaneläkevakuutusmaksun tapaan. Mainittu vero tilitettäisiin kansaneläkelaitokselle ja sitä muutoinkin koskisivat kansaneläkevakuutusmaksun veronperintää koskevat määräytymissäännökset.

Koska kansaneläkejärjestelmän mukaisiin etuuksiin tehtäisiin normaali indeksitarkistus, tästä seuraa myös, että verotuksen eläketulovähennyksen rajat nousevat. Samoin sukupolvenvaihdoseläkkeen täydennysosa nousee. Vähimmäisturvan tavoitteiden mukaisesti myös toimeentuloturvan perusosa ja täydennysosa korottuisivat kansaneläkeindeksin nousun verran.

## 1.2. Laki indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuksiin

Sairausvakuutuslain 76 §:n mukaan päivärahan suuruuteen vaikuttavien työtulojen määrät tarkistetaan kalenterivuositain maan yleisessä palkkatasossa tapahtuneiden muutosten johdosta sen palkkaindeksiluvun mukaan, joka vuosittain vahvistetaan työntekijäin eläkelain 9 §:n soveltamista varten. Saman lain mukaan myös vähimmäispäivärahan, lapsikorotuksen ja päivärahan suuruuteen vaikuttaviin tulorajoihin tehdään TEL-indeksin edellyttämä tarkistus. Nyt ehdotettavan lain mukaan vuoden 1990 työtuloja käytetään sellaisenaan perusteena vuonna 1992 alkavissa päivä- ja vähimmäispäivärahoissa. Vuoden 1991 aikana alkaneet päivä- ja vanhempainrahat tarkistetaan ilman indeksikorotusta vuoden 1990 työtulon mukaisesti.

Jotta sairausvakuutusasetuksen 10 §:n perusteella päivärahan korotusta ei indeksin tarkistuksen poisjättämisen johdosta haettaisi niin sanotun kuuden kuukauden tulon mukaan, säädettäisiin erikseen sairausvakuutusasetuksen 10 §:ssä tarkoitettu 20 %:n raja 25 %:ksi. Vähimmäispäivärahan, lapsikorotuksen ja tulorajojen indeksikorotukset jäisivät muutoin vuoden 1991 tasolle. Kuntoutusrahalain 14 ja 15 §:n mukainen kuntoutusraha jäisi saman lain 31 §:n mukaisesti vuoden 1991 tasolle, koska siihenkään ei tehtäisi TEL:n 9 §:n mukaista indeksikorotusta.

Lasten kotihoidontuesta annetun lain (24/85) 5 §:n mukainen perusosa ja 7 §:n mukaiseen

lisäosaan vaikuttavat rajatulot, joita lain mukaan tarkistetaan työntekijäin eläkelain 9 §:n mukaisesti, jäisivät vuoden 1991 tasolle.

Sotilasvammalain 43 a §:n (1124/83) mukaan lain perusteella suoritettavien korvausten määrään tehdään indeksitarkistus noudattaen vastaavasti, mitä työntekijäin eläkelain 9 §:ssä säädetään. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee lisäksi tarkistaa täyteen täydennyskorkoon oikeuttavaa tuloarajaa indeksikehityksen muutosta vastaavalla tavalla. Nyt ehdotettavan lain mukaan myös näissä sotilasvammalain mukaisissa korvauksissa ja etuuden määätymissä säännöksissä käytettäisiin vuoden 1991 indeksitasoa.

Tapaturmavakuutuslain 60 §:n mukaan muun muassa tapaturmaeläkkeisiin, jatkuvana maksettavaan haittarahaan ja perhe-eläkkeeseen tehtävä indeksitarkistus noudattaa vastaavasti, mitä työntekijäin eläkelain 9 §:ssä säädetään. Lisäksi indeksitarkistukset tehdään vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneen työntantajan korotetun vakuutusmaksun enimmäismäärään, työntantajan omavastuuosuuteen, hautausapuun, korvauksen suuruuteen vaikuttavaan vähimmäisvuosityöansioon ja eräisiin avuttomuuslisiin. Nyt ehdotettavan lain mukaan tapaturmaeläkkeeseen ja perhe-eläkkeeseen tehtäisiin lain edellyttämä indeksitarkistus. Sen sijaan muut etuudet tarkistettaisiin vuoden 1991 indeksipisteluvulla. Sosiaali- ja terveysministeriö antaisi tapaturmavakuutusjärjestelmän osalta erillisen päätöksen, jossa tarkemmin määrättäisiin, miten tapaturmavakuutusjärjestelmän markkamäärät tarkistetaan.

Liikennevakuutuslain 12 a §:n mukainen henkilöön kohdistuneesta vahingosta suoritettava korvaus tarkistetaan vuosittain työntekijäin eläkelain 9 §:ssä säädetyn palkkaindeksiluvun mukaan. Myöskään liikennevakuutuslain mukaisiin korvauksiin ei eläkkeitä lukuun ottamatta tehtäisi indeksin edellyttämää tarkistusta. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa liikennevakuutuslain mukaisten korvausten osalta erikseen päätöksen indeksitarkistuksen tarkemmasta määräytymisestä.

Ehdotettavassa laissa indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuuksiin säädettäisiin sen 2 §:ssä työttömyysturvalain mukaisista etuuksista. Voimassa olevan työttömyysturvalain 25 §:n mukaan, jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, on asetuksella tarkistettava lain 14 §:n 1, 3 ja 4 momentissa, 19 §:n 1 momen-

tissa ja 21 §:n 2 momentissa sekä 22 ja 24 §:ssä säädetty markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa. Mainitun lainkohdan mukaan työttömyysturvaetuksia on vuosittain tarkistettu 1 päivästä heinäkuuta lukien palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa. Osana yleistä luopumista lakisääteisistä indeksistä vastaavista kustannuskehitykseen perustuvista tarkistuksista ehdotetaan, että työttömyysturvaetuksia ei korotettaisi vuonna 1992, vaan niihin sovellettaisiin 7 päivänä kesäkuuta 1991 annetussa asetuksessa (897/91) mainittuja markkamääriä. Näin menetettäisiin myös työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/90) mukaisten etuuksien tarkistuksesta.

Ehdotettavan lain 3 §:ssä säädetään, ettei myöskään lapsen elatuksen turvaamisesta annetussa laissa tarkoitettua elatustuen määrää koroteta elinkustannusten nousua vastaavasti vuoden 1992 aikana. Eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain (660/66) 3 §:n mukaan elatusapu, jota työntekijä työtä tekemättä saa huoltoapulain (116/56) 5 §:n nojalla tai vahingonkorvauslain (412/74) säännösten nojalla, sekä rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain (935/73) nojalla tulojen tai elatuksen vähentymisestä taikka elatusvelvollisen menetyksestä toistuvina avustuksina maksettava korvaus, samoin lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain (122/77) nojalla maksettava elatustuki olisi korotettava elinkustannusten nousun johdosta. Nyt ehdotettavan lain mukaan edellä luetellut etuudet jäisivät vuoden 1991 tasolle.

Nyt ehdotettavan lain 4 §:ssä annettaisiin sosiaali- ja terveysministeriölle oikeus antaa tarkempia määräyksiä indeksitarkistuksen tekemättä jättämisestä vuonna 1992. Norminantovaltuus on välttämätön sen takia, että toimeenpanovaiheessa voidaan selvästi toteuttaa lain tarkoitusta siten, että vain eläke-etuuksiin tehtäisiin indeksitarkistus.

## 2. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallitus on antanut eduskunnalle ehdotuksen hallituksen esitykseksi vuonna 1992 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi (hall. es. n:o 105/1991 vp.). Sen mukaan kunnan lisäosamaksumena peritään 0,91 penniä veroäyriä. Nyt ehdotettavan hallituk-

sen esityksen mukaan kysymyksessä oleva maksu on tarkistettava 1,04 penniksi. Tällä tavoin indeksitarkistuksista aiheutuva kuntien verotulojen lisäys voidaan palauttaa etuuksien rahoitukseen.

### 3. Säättämisjärjestyksestä

Esityksen mukaan eläkkeensaajien tulotason sopeuttaminen palkkakehitykseen toteutettaisiin indeksitarkistusten poisjättämisen sijasta erityisellä verolla. Ehdotus kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta määräytyisi samalla tavoin kuin vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksu. Sitä perittäisiin yhdeltä vuodelta ja sen suuruus olisi 5,7 penniä kunnallisverotuksessa määrätyltä veroyriltä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 9/1984 vp. hallituksen esityksestä n:o 113 laiksi vuodelta 1985 suoritettavasta julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta perustuslakivaliokunta toteaa työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun samoin kuin vakuutetun sairausvakuutus- ja kansaneläkevakuutusmaksun olevan niin sanottuja veronluonteisia maksuja ja niitä koskevan hallitusmuodon 61 §:n säännöksen, jonka mukaan verosta säädetään lailla.

Eri eläkkeensaajaryhmiä vero kohtelee samalla tavoin kuin heitä kohdellaan kunnallisverotuksessa. Pienituloiset eläkkeensaajat eivät joutuisi tätä veroa maksamaan. Muilla eläkkeensaajilla verotuksella perittäisiin kansaneläkevakuutusmaksun tapaan veroa veronmaksukyvyyn mukaisesti kunnallisverotuksessa todetun äyrimäärän perusteella. Indeksivero ei missään tapauksessa kohdistuisi sellaisiin tuloihin, jotka ovat verovapaita. Siten hallitusmuodon 5 §:n tarkoittamaa eriarvoisuutta ei eläkkeensaajien välillä tämän veron seurauksena ilmeneisi. Indeksien poisjättäminen on eläkkeensaajien ansaitun eläketurvan kannalta ja myös maksukyvyn kannalta paljon epätasa-arvoisempi vaihtoehto kuin heidän osallistumisensa laman kustannusten maksamiseen maksukyvyn mukaan mitoitettulla eläkeverolla.

Toisaalta ei voida katsoa, että eläkkeensaajat olisivat hallitusmuodon 5 §:n tarkoittamalla tavalla eriarvoisessa asemassa palkansaajaväestöön nähden, koska nyt tehtävä ehdotus indeksiverosta on ottanut huomioon sen noin 7 %:n suuruisen tulotason aleneman, joka palkansaa-

javäestöllä tapahtuu, jos tulopoliittinen kokonaisratkaisuehdotus hyväksytään.

Koska edellä mainituista sosiaalipoliittisista syistä ottaen huomioon myös eläkkeensaajien maksukyvyn on indeksitarkistusten poisjättämisen sijasta päädytty erityiseen veroon, on syytä tarkastella, miten eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt työeläkeindeksien lainsäädäntöjärjestystä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tutkinut työeläkeindeksiin liittyvien lainmuutosten säättämistä muutaman kerran. Vuonna 1975 perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (n:o 1/27.11.1975), että työntekijäin eläkelain muutos, jolla TEL-indeksi sidottiin palkka- ja hintatason muutoksiin aikaisemman pelkän palkkatason sijasta ja jolla samalla nostettiin vähimmäiseläketasoa, ei vaatinut perustuslain säättämistäjärjestystä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei muutos alentanut maksussa olevien eläkkeiden markkamäärää eikä koskenut ennen lainmuutosta erääntyneitä eläke-eriä. Valiokunta totesi, että koska lakiehdotuksissa ei myöskään eläkkeen markkamääräinen määrä pienentynyt siitä, mitä eläke oli ennen silloin käsiteltävänä olevien lainmuutosten voimaantuloa, ei tämäkään edellyttänyt perustuslain säättämistäjärjestystä.

Vuonna 1977 niin sanotun TEL-eläkepalkan laskusääntö muutettiin määräytymään kahden keskimmäisen vuoden eläkepalkan perusteella kahden parhaimman sijasta. Esityksestä antamassaan lausunnossa (n:o 6/12.11.1977) perustuslakivaliokunta totesi, että koska kysymyksessä oleva eläkelain muutos ei koske sellaisia eläke-eriä, jotka ovat erääntyneet maksettaviksi ennen lain voimaantuloa eikä myöskään sitä ennen myönnettyjä eläkkeitä ja kun lainmuutosta ei sovelleta myöskään määrättäessä eläkkeen perusteena olevaa palkkaa ennen lain voimaantuloa päättyneestä työsuhteesta, sitä ei tarvitse säätää perustuslain säättämistäjärjestyksessä. Valiokunta totesi myös, ettei esityksessä ole puututtu lainkaan eläkeoikeuden perusteisiin eikä eläkkeen perusteena olevan palkan laissa määriteltyyn tavoitetasoon. Vaikka eläkepalkan teknisen laskentasäännön muutos vaikutti eläketasoa alentavasti, niin tason alenemista ei voitu kuitenkaan valiokunnan mielestä pitää oleellisena ja tähän perustuen, valiokunta katsoi, ettei lainmuutos edellyttänyt perustuslain säättämistäjärjestystä.

Edellä olevan perusteella on päädyttävä siihen, että vuoden 1992 indeksitarkistuksen ko-

konaan tekemättä jättäminen edellyttäisi ainakin työeläkejärjestelmän osalta lain käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämässä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska tällainen indeksitarkistus merkitsee tosiasiallisesti eläketason alenemista ja kun sen vaikutus ulottuu myös jo ennen lain voimaantuloa päättyneiden työsuhteiden perusteella kertyneeseen vapaakirjaan.

Sen sijaan indeksitarkistus, jossa vain vuoden 1992 osalta luovuttaisiin eläkkeisiin annettavasta indeksitarkistuksen edellyttämästä markkamääräisestä korotuksesta, olisi käsiteltävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Toimenpide ei puutu ansaittuihin vapaakirjoihin eikä pienennä eri eläkelakien mukaista eläketurvan määräytymistä. Kun indeksin kehitykseen ei muutoinkaan tällaisessa toteutuksessa puututtaisi, vaan kyseessä olisi vuodelta 1992 indeksitarkistuksen edellyttämä markkamääräisen korotuksen maksamatta jättäminen, lainmuutoksella ei voida katsoa olevan eläkkeiden perusteisiin ulottuvaa vaikutusta. Jos toimenpide ulotettaisiin koskemaan rekisteröityjä lisäetuja ja muita vapaaehtoisia eläkejärjestelyjä, se olisi kuitenkin yksityisoikeudelliseen sopimukseen puuttuvana säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella on päädytty siihen, että koska indeksiverolla pyritään indeksitarkistusten poisjättämisen sijaan siihen, että myös eläkkeensaajat muun väestön tavoin osallistuisivat laman kustannuksiin maksukykynsä mukaisesti, niin indeksivero kansaneläkevakuutusmaksun tapaan määräytyvänä on vero tai veronluonteinen maksu. Sen vuoksi ehdotus kansaneläkemaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n säätämässä yhdeltä vuodelta kan-

nettavaa uutta tai lisättyä veroa koskevassa säätämisyjärjestyksessä.

Koska vuoden 1992 päivärahaetuuksien ja niihin rinnastettavien etuuksien (sairausvakuutusetuudet, työttömyysturvaetuudet, lasten kotihoidontuki, tapaturma- ja liikennevakuutuskorvaukset, potilasvahinkolain mukaiset korvaukset ja elatustuki) indeksitarkistusten maksamatta jättämisellä ei alenneta kenenkään maksussa olevan etuuden määrää eikä ehdotuksella ole muutoinkaan taannehtivaa vaikutusta, ehdotettu laki indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuksiin on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n edellyttämässä tavallista lakia koskevassa säätämisyjärjestyksessä.

Koska ehdotettavassa uudessa indeksiverossa on sen luonteen huomioon ottaen sellaisia piirteitä, ettei sen lainsäätämisyjärjestys ole yksiselitteinen, hallitus pitää suotavana, että ehdotuksesta pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

#### 4. Voimaantulo

Lait, jotka liittyvät valtion tulo- ja menoarvioesitykseen vuodelle 1992 ja ovat tarkoitetut käsiteltäviksi sen yhteydessä, ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992. Lakien täytäntöönpanon toteuttamiseksi ehdotetaan, että toimenpiteet niiden valmistelimesta voidaan aloittaa välittömästi. Muutoin eläkkeensaajien ja muiden nettotuloissa tapahtuisi epä johdonmukaista vaihtelua.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

**1 §**

Jos henkilö saa vuoden 1992 aikana eläketuloa, peritään häneltä kansaneläkemaksun yhteydessä indeksiveroa, jonka suuruus on 5,7 penniä kunnallisverotuksessa määrätyltä vero-äyryltä. Muutoin indeksiveron maksamisesta, maksuunpanosta, liikaa tai aiheettomasti maksetun suorituksen palauttamisesta, suorituksen korottamisesta, viivästysseuraamuksista, kannosta, perinnästä ja tilittämisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä vakuutetun kansaneläke-

vakuutusmaksusta säädetään. Indeksivero on enintään 10 prosenttia veronalaisesta eläketulosta.

**2 §**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1992.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 2.

**Laki****indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuuksiin**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

**1 §**

Jos muualla kuin eläkkeitä koskevassa lainsäädännössä 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 (395/61) 9 §:n soveltamista varten, käytetään vuodelle 1992 vahvistetun palkkaindeksiluvun 1682 sijasta vuodelle 1991 vahvistettua palkkaindeksilukua 1595.

(602/84) 25 §:n 1 momentissa on säädetty etuuksien korottamisesta, vuonna 1992 sovelletaan työttömyysturvaetuksiin työttömyysturvaetuksien korottamisesta 7 päivänä kesäkuuta 1991 annetussa asetuksessa (897/91) mainittuja markkamääriä. Sama koskee myös työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/90) mukaisia etuuksia.

**3 §**

Sen estämättä, mitä lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain (122/77) 8 §:ssä on säädetty elatustuen korottamisesta tai alentamisesta elinkustannusten nousua tai laskua vastaavasti ja mitä eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain (660/66) 3 §:ssä on säädetty elatusapujen korottamisesta, korotusta ei suoriteta vuonna 1992.

**2 §**

Sen estämättä, mitä työttömyysturvalain

4 §

Sosiaali- ja terveysministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä tämän lain soveltamisesta.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

5 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

---

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 1991

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Sosiaali- ja terveysministeri *Eeva Kuuskoski*