

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkelain perusteella maksettaviin etuuksiin tehtävästä indeksitarkistuksesta luovuttaisiin vuonna 1994. Tämä toteutettaisiin siten, että vuonna 1994 käytetään poikkeuksellisesti kansaneläkeindeksin pistelukuna samaa pistelukua kuin vuonna 1993. Esitys koskee myös perhe-eläkelain, rintamasotilaseläkelain, ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain, eläkkeensaajien asumistukilain, lapsen hoitotukilain ja vammaistukilain perusteella maksettavia etuuksia. Luopuminen koskee myös muita etuuksia, jotka on sidottu kansaneläkkeen määrään.

Indeksitarkistuksesta luopuminen koskisi vain vuotta 1994. Vuoden 1995 alussa tehtäisiin indeksitarkistus, joka sisältäisi vuoden 1995 tarkistuksen lisäksi myös vuoden 1994 tekemättä jääneen indeksitarkistuksen.

Esitys liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Indeksikorotuksesta luopuminen säästäisi kansaneläkelaitoksen menoja vuonna 1994 noin 460 miljoonaa markkaa ja muita kansaneläkeindeksillä tarkistettavia etuusmenoja 50 miljoonaa markkaa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Kansaneläkejärjestelmän tehtävänä on turvata Suomessa asuvan henkilön vähimmäistoimeentulo 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 reaalityön säilyminen.

Indeksitarkistuksesta säädetään kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetussa laissa

(348/56) ja indeksitarkistusmenettelystä valtioneuvoston päätöksessä (383/84) kansaneläkkeiden 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.

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 hallitus on katsonut, että vuonna 1994 ei voida suorittaa indeksikorotuksia eläkkeisiin. Tähän on valtio myötävaikuttanut tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä. Indeksikorotuksen maksamatta jättämisen yhtenä tavoitteena on eläkemenojen supistaminen ja sitä kautta valtion talouden säästötoimenpiteiden toteuttaminen. Inflaatio on ollut hidasta ja kuluttajahintaindeksin on arvioitu nousevan tänä vuonna enintään 2,5 %. Työssäkäyvien ansiotaso ei ole noussut, koska palkkoja ei ole yleisesti korotettu tänä vuonna. Lisäksi palkansaajien ansio-

tasoa pienentävät heiltä perittävät työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut. Nykyisen pitkäaikaisen työttömyyden vallitessa myös työttömien toimeentuloturva on heikennetty.

Hallituksen esityksessä laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994, joka on annettu yhtäaikaan tämän esityksen kanssa, ehdotetaan, että työeläkkeisiin ei tehtäisi TEL-indeksistä aiheutuvaa indeksitarkistusta. Näin meneteltäisiin myös liikenne- ja tapaturmavakuutuskorvauksissa sekä eräissä muissa sosiaalietuuksissa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että kansaneläkelaitoksen maksamiin eläkkeisiin ei vuoden 1994 alussa tehtäisi indeksitarkistusta. Arvion mukaan toteutumatta jäävä korotus olisi 2,5. Teknisesti tämä toteutettaisiin siten, että vuodelle 1993 vahvistettua kansaneläkeindeksin pistelukua 1170 käytettäisiin myös vuonna 1994. Indeksitarkistusta ei tehtäisi pohjaosan ja lisäosan lisäksi muihinkaan kansaneläkkeen lisiin kuten lapsikorotukseen, puolisolisään, eläkkeensaajien hoitotukeen eikä hautausavustukseen. Myöskään perhe-eläkkeisiin, rintamasotilaseläkkeisiin, rintamaliisiin, vammaistukeen ja lapsen hoitotukeen ei tehtäisi indeksitarkistusta.

Indeksitarkistuksesta luopuminen merkitsisi sitä, että eläkkeensaajat eivät saisi hyvitystä vuoden 1992 lokakuusta vuoden 1993 lokakuuhun tapahtuneesta elinkustannusten noususta vuonna 1994. Yksinäisen henkilön täyden kansaneläkkeen määrä 1. kuntaryhmässä pysyisi nykyisenä 2 479 markkana kuukaudessa, jolloin eläkkeensaajalta jäisi saamatta arvion mukaan 62 markkaa kuukaudessa vuonna 1994. Pienimmillään saamatta jäävä täysimääräinen korotus olisi naimisissa olevalla henkilöllä 2. kuntaryhmässä ja se olisi 52 markkaa kuukaudessa. Mainittu määrä maksettaisiin kuitenkin eläkkeensaajalle seuraavan indeksitarkistuksen yhteydessä. Vuoden 1995 alusta kansaneläkkeensaajat saisivat eläkkeisiinsä tämän hetkisen arvion mukaan noin 5 %:n indeksikorotuksen, josta noin puolet olisi vuoden 1993 ja toinen puoli vuoden 1994 elinkustannusindeksin noususta aiheutuvaa korotusta.

Eläkkeensaajien asumistuen osalta indeksitarkistuksesta luopuminen merkitsisi sitä, että asumistuki saattaa mitoittaa normaalia suuremmaksi, kun asumistuki tarkistetaan vuokrien tai hoitomenonormien korottamisen johdosta. Tämä johtuu siitä, että asumiskustannusten perusomavastuu ei korottuisi indeksitar-

kistuksesta luopumisen johdosta. Jos tulot ovat vaikuttaneet pienentävästi asumistuen määrään, asumistuen mitoittumista normaalia suuremmaksi vähentäisi kuitenkin se, että tuloajat eivät myöskään korottuisi.

Indeksitarkistuksesta luopuminen pitäisi nykyisellään myös niiden muiden sosiaalietuuksien määrät, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin mukaan. Myöskään täyden eläketulovähennyksen määrään indeksikorotuksesta luopumisella ei olisi vaikutusta.

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

3. Taloudelliset vaikutukset

Kansaneläke-etuuksien indeksitarkistuksesta luopuminen säästää kansaneläkelaitoksen menoja noin 460 miljoonaa markkaa vuonna 1994. Muiden kansaneläkeindeksillä tarkistettavien etuuksien osalta säästyy valtion ja kunnan menoja arviolta noin 50 miljoonaa markkaa.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä virkatyönä yhdessä kansaneläkelaitoksen kanssa.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

6. Säättämisyjärjestys

Kysymystä indeksitarkistuksen suhteesta toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan on eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitellyt 27 päivänä marraskuuta 1992 antamassaan lausunnossa n:o 28 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. 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: ”Vel-

vollisuus jonkin perusturvaetuuden indeksitarkistukseen on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimitella tai viranomaisen vahvistaa korotuksen. Lakiehdotus perusturva-etuuksiin 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 kansaneläkelaisilla 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”.

Indeksikorotusta ei maksettaisi vuonna 1994, vaan se maksettaisiin eläkkeensaajille jälkikäteen kuukausittain maksettavan eläkkeen yhteydessä vuoden 1995 aikana. Esitys ei alenna kenenkään maksussa olevaa eläkettä eikä sillä ole muutoinkaan taannehtivaa vaikutusta.

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 1994

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 1994 sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 1993 tammikuussa maksettavina olleiden kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

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 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sosiaali- ja terveysministeri *Jorma Huuhtanen*