

LAKIALOITE 17/2000 vp

Laki kansaneläkelain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan, että 1.1.1998 aloitettu kansaneläkkeen lapsikorotusten leikkaaminen pysäytetään. Lisäksi ehdotetaan, että kansaneläkkeeseen voitaisiin vuotta 1996 edeltäneen lainsäädännön mukaisin perustein myöntää lapsikorotus, jonka määrä olisi sama kuin 1.1.2000 lukien maksettava ennen vuotta 1996 myönnetty lapsikorotus, eli 105 markkaa kuukaudessa.

Tarkoituksena olisi myöhemmin nostaa lapsikorotuksen määrää. Lapsikorotukset sidottaisiin kansaneläkkeen tavoin elinkustannusindeksiin.

Laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen, mutta sitä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2000.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Jo vuoden 1937 kansaneläkelakiin sisältyi huollettavan lapsen perusteella maksettava korotus. Lapsikorotus toteutettiin korottamalla kunkin huollettavan alle 16-vuotiaan lapsen perusteella silloista tukiosaa. Vuoden 1956 kansaneläkejärjestelmän (347/1956) tullessa voimaan lapsikorotuksia tehostettiin. Maksettavan tukiosan asemesta lapsikorotuksen suuruus määriteltiin 10 prosentiksi täysimääräisestä tukiosasta. Samalla korotettiin 10 prosentilla myös tukiosan tuloajaa.

Lapsikorotusjärjestelmä uudistettiin 1.7.1974 lukien (8/1974). Tuolloin lapsikorotus määriteltiin 20 prosentiksi silloisen perusosan ja yksinäiselle henkilölle asianomaisen kuntaryhmän mukaan maksettavan täysimääräisen tukiosan yhteismäärästä.

Kansaneläkeuudistuksen III-vaiheessa 1.1.1983 (103/1982) lapsikorotus irrotettiin itsenäiseksi, vakiomääräiseksi eläkkeen osaksi. Tällaisena lapsikorotus säilyi, kunnes järjestelmä lakkautettiin 1.1.1996 lukien (1491/1995).

Viimeksi mainitun lain voimaantulosäännöksen mukaan ennen vuotta 1996 myönnettyjä lapsikorotuksia alettiin 1.1.1998 lukien leikata 20 prosentilla kunkin vuoden alusta siten, että lapsikorotukset lakkaavat vuoden 2001 lopussa. Uusia lapsikorotuksia ei 1.1.1996 lukien ole myönnetty.

Asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 119/1995 vp) lapsikorotusten poistamista perusteltiin vain toteamalla, että "kansaneläkejärjestelmän selkeyttämiseksi ja valtiontaloudellisista syistä ehdotetaan, että kansaneläkejärjestelmään kuuluvasta hautausavustusjärjestelmästä, puoli-

solisästä ja lapsikorotusjärjestelmästä luovutaan vuoden 1996 alusta". Tarkoituksena oli, että lapsikorotusten leikkaaminen aloitetaan jo 1.1.1997. Eduskunta kuitenkin myöhensi leikkauksen alkamisajankohdaksi 1.1.1998. Siirtymäkautena eli leikkausten aikana vuosina 1998—2001 lapsikorotuksiin ei tehdä indeksikorotuksia.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen lapsikorotusten sosiaalipoliittinen kohdentuminen siivutettiin tietoisesti toteamalla yksikantaan: "Eläkkeensaajille on myönnetty lapsikorotuksia noin 31 200. Nämä poistuvat asteittain eläkejärjestelmästä." Myöskään esityksen yksityiskohteisissa perusteluissa ei sanallakaan kuvata, mitkä eläkkeensaajaryhmät ovat lapsikorotuksen poistamisen kohteena.

Ratkaisun sosiaalipoliittinen ilme alkoi hahmottua vasta eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnan mietinnössä (StVM 21/1995 vp): "Kun lapsikorotuksen saajista pääosa on työkyvyttömyyseläkkeellä olevia pienituloisia henkilöitä, lapsikorotusten poistamisen vaikutuksia tulee selvittää tarkemmin. Tästä syystä valiokunta esittää tässä vaiheessa aikataulua myöhennettäväksi vuodelle lapsikorotusten selvittämiseksi osana perhepolitiikan etuuksien kokonaisuutta."

Vaikka perhepoliittisia tukia, esimerkiksi lapsilisäjärjestelmää sekä pienten lasten hoidon tukia, on tuon jälkeen arvioitu uudelleen ja muutettu, eduskunnan edellyttämää selvitystä ei kansaneläkkeiden lapsikorotusten osalta milloinkaan tehty. Eduskunnalle ei annettu edes sitä jäljempänä esitettävää ja jo tuolloin käytettävissä ollutta informaatiota, joka koski kansaneläkkeiden lapsikorotusten sosiaalipoliittista kohdentumista.

Lapsikorotusta sai vuoden 1994 lopussa noin 21 000 eläkkeensaajaa yhteensä runsaasta 31 000:sta alle 16-vuotiaasta lapsesta. Lapsikorotus oli 262 mk/kk vuonna 1995, ja sitä voitiin maksaa ilman lasten lukumäärää koskevia rajoituksia (suurin määrä oli tuolloin 13 lasta). Jos molemmat puoliset saivat kansaneläkettä, lapsikorotusta maksettiin erikseen kummankin eläkkeeseen. Lapsikorotus oli ja on verotonta tuloa.

Lapsikorotukseen oikeutetuista noin 90 % oli työkyvyttömyyseläkkeen saajia. He saivat lapsikorotusta vuoden 1994 lopussa noin 28 000 lap-

sen perusteella. Kun kaikista kansaneläkkeen saajista lapsikorotusta sai vain noin 2 %, työkyvyttömyyseläkkeissä osuus on yli 8 %. Lapsikorotusta saavista työkyvyttömyyseläkeläisistä noin 46 %:lla oli tuolloin eläkkeessään myös lisäosaa, eli ainakin tämä osa työkyvyttömistä lapsikorotuksen saajista oli enintään keskituloisia. Noin 12 % heistä sai tiukasti tarveharkintaista eläkkeensaajien asumistukea.

Noin 13 %:lla kaikista lapsikorotuksen saajista eli noin 2 500 henkilöllä oli eläkkeessään vuonna 1995 täysimääräinen lisäosa. Pääosa kyseisistä lapsikorotukseen yhden tai useamman lapsen perusteella oikeutetuista täyden lisäosan saajista oli sellaisia työkyvyttömyyseläkkeen saajia, jotka 16 ikävuoden täyttämiseen saakka saivat lapsen hoitotukea, tai muita vammaisia taikka hyvin nuorina työkykynsä menettäneitä, joille ei ollut kertynyt lainkaan työeläkeoikeutta tai työeläke oli aivan pieni.

Täyttä lisäosaa, nyttemmin täyttä kansaneläkettä saavien työkyvyttömiä eläketurva muodostuu koko eliniän ajan pelkästä kansaneläkkeestä (2 231—2 655 mk/kk vuonna 2000). Kansaneläkettä ei ole reaalisesti korotettu kertaakaan vuoden 1984 jälkeen eli yli 16 vuoteen. Kansaneläkkeen lisäksi voidaan maksaa kansaneläkkeen lisiä, kuten juuri lapsikorotusta, eläkkeensaajien asumistukea tai hoitotukea. Useimmiten työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyvään hoitotukeeseen ei tehty indeksitarkistusta vuosina 1996—1998. "Väliin jätettyjä" indeksikorotuksia ei myöhemmin hyvitetty, vaan menetykset jätettiin pysyviksi.

Kuten edellä on todettu, lapsikorotusten indeksitarkistukset lopetettiin leikkausten käynnistyttyä vuodesta 1998. Toisin kuin pohjaosaa 1.1.1996 lukien leikattaessa, lapsikorotukseen oikeutetuilla pelkän kansaneläkkeen saajilla ei viiden vuoden ajan ole leikkausten vastapainona työeläkkeen indeksikorotusta. Myöskään verotusperusteiden muutokset eivät lievittä leikkausten vaikutuksia. Näin ollen monille pelkää kansaneläkettä ja lapsikorotusta saaville maksettava eläke on pienentynyt; sitä enemmän, mitä useampi lapsisesta perheestä on kysymys.

Lapsikorotuksen poisjääminen 1.1.1996 sekä jo myönnettyjen lapsikorotusten leikkaaminen 1.1.1998 lukien kohdistuivat siis pääasiassa sellaisiin lapsiperheisiin, joissa ainakin toinen huoltajista on työkyvytön. Menetykset kumuloituvat monilapsisissa perheissa ja pahiten silloin, kun molemmat puolisoista ovat eläkkeellä (useimmiten kumpikin työkyvytön).

Lisäksi on otettava huomioon lapsilisän samalla tavoin erityisesti monilapsisiin perheisiin kohdistettu leikkaus 1.7.1995 sekä vastaavasti kohdentunut toimeentulotuen perusteiden muutos 1.3.1998. Samaan perheeseen ovat saattaneet kohdistua myös vuonna 1996 toteutetut työmarkkinatuen lapsikorotusten 60 prosentin leikkaus, lasten kotihoidon tuen merkittävä aleneminen sekä hoitomaksujen korotukset. Lapsilisät laskevat reaalisesti jatkuvasti, koska niihin ei ole tehty edes indeksitarkistuksia vuoden 1995 jälkeen.

Kansaneläkkeeseen liittyvää lapsikorotusta maksetaan työkyvyttömälle sellaisena aikana, jolloin eläkkeensaajan huollettavana on yksi tai useampia lapsia, joista joku on alle 16-vuotias. Esimerkiksi sairaus- tai työttömyyspäivärahasta poiketen kyseessä on siten pitkäkestoinen, normaalitilanteissakin usean vuoden ajan maksettava etuus. Näin lapsikorotukset kansaneläkettä täydentävänä tukena ovat olleet keskeinen osa perustoimeentulon turvaa.

Nuorten työkyvyttömiä eläketurvassa on yleisesti nähty olevan puutteita ja kehittämisen, ei heikentämisen tarpeita.

2. Ehdotetut muutokset

Kansaneläkkeiden lapsikorotusten poistaminen oli vuoden 1996 säästöratkaisuista sosiaalipoliittisen kohdentumisen kannalta ehkä kaikkein epäonnistunein. Kun kansaneläkkeen pohjaosaa alettiin vuodesta 1996 leikata, vakuutettiin, että maksettava nettoeläke ei pienene (reaalitulojen aleneminen tai "jäätyminen" useaksi vuodeksi on asia erikseen). Tämän varmistamiseksi on tehty monenlaisia poikkeusratkaisuja, kuten leikkausajankohdan siirtäminen ja leikkausprosentin alkuperäisestä lainsäädännöstä poikkeava mitoittaminen.

Sen sijaan pelkkää kansaneläkettä tai sen ohella hyvin pientä työeläkettä saavilla, lasta tai lapsia huoltavilla nuorilla työkyvyttömillä, joiden toimeentulo jo entuudestaan oli riittämätön, myös maksettava eläketurva voi pienentyä lapsikorotusten leikkausten yhteydessä. Alenemat ja menetykset ovat sitä suuremmat, mitä enemmän huollettavia lapsia on.

Jos työeläke on niin suuri, että eläketulosta peritään veroa, myöskään veroperusteiden lievennykset eivät estä maksettavan eläkkeen pienentymistä, koska pohjaosan leikkauksen siirtäminen samaan ajankohtaan uusien veroperusteiden käyttöönoton kanssa ei koske lapsikorotusten leikkauksia. Esimerkiksi vuonna 2000 lapsikorotusta leikattiin jo 1.1.2000, mutta pohjaosaa vasta veroperusteiden muuttumisen yhteydessä 1.3.2000.

Edellä luetelluista syistä kansaneläkkeen lapsikorotusten enemmistä leikkauksista tulisi luopua. Lapsikorotus tulisi palauttaa kansaneläkejärjestelmään siten, että korotus voitaisiin myöntää ennen 1.1.1996 voimassa olleen lainsäädännön mukaisin perustein takautuen, mutta enintään vuoden 2000 alusta lukien. Kustannussyistä lapsikorotuksen suuruudeksi ehdotetaan tässä vaiheessa 105 markkaa kuukaudessa, mikä vastaa leikatun lapsikorotuksen markkamäärää vuonna 2000.

Kansaneläkelain 3 a luvun viimeiseksi pykäläksi tulisi lisätä uusi 29 §, jossa säädettäisiin oikeudesta lapsikorotukseen. Pykälä vastaisi sisältöltään vuoden 1996 alusta kumottua kansaneläkelain 29 §:ää. Kun kansaneläkelaisissa olevat markkamäärät on ilmaistu maaliskuun 1981 kansaneläkeindeksiä vastaavassa tasossa (ns. laintaso) ja vuosimääräisinä, säännöksessä lapsikorotuksen suuruus määriteltäisiin 600 markaksi. Ennen pykälän kumoamista kyseinen lain tasoinen lapsikorotuksen markkamäärä oli 1 572 markkaa vuodessa. Pykälään tehtäisiin lisäksi sanonnallisia ja teknisiä parannuksia.

Laki kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin (348/1956) koskee lain 1 §:n 1 momentissa (1127/1983) lueteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkia kansaneläkelaisissa olevia markka-

määriä. Näin ollen lakia sovellettaisiin automaattisesti myös lapsikorotuksen markkamäärään. Sen sijaan vastaavaa valtioneuvoston päätöstä kansaneläkkeiden sitomisesta elinkustannuksiin (383/1984) tulisi muuttaa lisäämällä päätöksen 5 §:ään lapsikorotusta koskeva 29 §.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen sosiaalipoliittiset, lapsikorotuksen kohdentumista koskevat vaikutukset ovat päätelävissä etuuden poistamisen ja leikkaamisen kohdentumista kuvaavista, edellä olevista selostuksista.

Esityksen mukaan lapsikorotuksen leikkausten pysäyttämisestä ei aiheutuisi lisäkustannuksia, mutta tavoiteltu kustannusten säästö jäisi toteutumatta. Tämän rahallinen merkitys olisi vuoden 2001 tasossa, jolloin nykyisiä lapsikorotuksia ei enää olisi maksussa, noin 20 miljoonaa markkaa vuodessa.

Uusista, aikaisintaan vuoden 2000 alusta myönnettävistä lapsikorotuksista aiheutuisi vuo-

den 2000 tasossa noin 18 miljoonan markan lisäkustannukset.

4. Voimaantulo

Lainmuutokset ehdotetaan saatettavaksi voimaan heti, kun lakiehdotus on hyväksytty. Muutettua lainsäädäntöä kuitenkin sovellettaisiin takautuasti vuoden 2000 alusta alkaen.

Tarkoituksena on, että lain tultua voimaan erikseen arvioidaan se taso, mille lapsikorotukset tulisi myöhemmin nostaa. Tällöin eräänä kiinnekohtana tulisi pitää sitä, että lapsikorotus olisi ilman tehtyjä leikkauksia vuoden 2000 indeksitasossa 275 markkaa kuukaudessa. Kun lapsikorotus vuonna 2000 on enää 105 markkaa kuukaudessa, tämä merkitsee sitä, että alkuperäisestä määrästä on leikattu jo yli 60 prosenttia.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

kansaneläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 8 päivänä kesäkuuta 1956 annettuun kansaneläkelakiin (347/1956) siitä lailla 1491/1995 kumotun 29 §:n tilalle uusi 29 § seuraavasti:

3 a luku

Kansaneläke

29 §

Jos kansaneläkkeen saajan tai hänen puolisonsa 16 vuotta nuorempi lapsi elää samassa taloudessa eläkkeensaajan kanssa tai jos eläkkeensaaja muulla tavoin huolehtii lapsen toimeentulosta, kansaneläkkeen lisäksi maksetaan lapsikorotus.

Lapsikorotus on 600 markkaa vuodessa kuitenkin edellä tarkoitettua lasta kohden. Jos molemmat puoliset saavat kansaneläkettä, lapsikorotus maksetaan erikseen kummallekin.

Lapsikorotusta myönnettäessä eläkkeensaajan lapsena pidetään myös sellaista avioliiton ul-

kopuolella syntynyttä lasta, johon kohdistuva eläkkeensaajan elatusvelvollisuus on vahvistettu oikeuden päätöksellä tai asianmukaisella sopimukselle. Sama koskee kasvattilasta, jonka toimeentulosta eläkkeensaaja tai hänen samassa taloudessa asuva puolisonsa huolehtii.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kuuta 2000. Lapsikorotus voidaan kuitenkin myöntää takautuvasti 1 päivästä tammikuuta 2000 alkaen.

Tällä lailla kumotaan 18 päivänä joulukuuta 1995 kansaneläkelain muuttamisesta annetun lain (1491/1995) voimaantulosäännöksen 6 momentti, siltä osin kuin on kysymys lapsikorotuk-

sen maksamisesta 1 päivän tammikuuta 2000 jälkeisenä aikana.

Tässä laissa säädetty markkamäärä vastaa kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mu-

kaan vuoden 1981 maaliskuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on määrätty.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 17 päivänä helmikuuta 2000

Marjatta Stenius-Kaukonen /vas
Pentti Tiusanen /vas
Mikko Kuoppa /vas
Marjaana Koskinen /sd

Esa Lahtela /sd
Lauri Kähkönen /sd
Erkki Kanerva /sd
Inkeri Kerola /kesk

