

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että työeläkkeisiin tehtävästä TEL-indeksitarkistuksesta luovutaan vuonna 1994 maksussa olevien eläkkeiden osalta. Tämä toteutetaan siten, että vuodelle 1994 vahvistetun TEL-indeksipisteluvun asemesta käytetään vuoden 1994 pistelukuna samaa pistelukua kuin vuonna 1993. Esitys koskee myös rekisteröityjä lisäeläkkeitä.

Indeksitarkistuksesta luopuminen koskee vain vuotta 1994. Vuoden 1995 alussa työeläkkeet palautuvat TEL-indeksin pisteluvun osoittamalle tasolle.

Esityksessä ehdotetaan myös, että niissä päiväraha-perusteisissa etuuksissa, jotka lasketaan

henkilön palkan perusteella, otetaan vuoden 1994 osalta huomioon työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun 3,5 %:n ansiotasoa alentava vaikutus.

Muutoksesta aiheutuu kaikkiaan noin 1,5 miljardin markan suuruinen säästö eläkemennoissa ja 430 miljoonan markan säästö päivärahaetuksissa.

Esitys liittyy vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja se on työeläkeindeksin osalta myös osa hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välisiä sopimuksia.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

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 tarkoitusta 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 työ-

suhteissa 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 ansaitut eläkeoikeudet on sidottu työntekijäin eläkelain mukaisen TEL-indeksin kehitykseen.

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 etuuk-

sisä 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 määrittäessä 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 määritetään 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 kunakin 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 merimieseläkelaisissa eläke määrätään kustakin työsuhteesta erikseen. Työsuhteen eläkepalkka saadaan neljän viimeisen vuoden indeksillä korjatuista palkoista tasoltaan kahden keskimäisen 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 työntekijän 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-indeksipistelukua 1,5 %. 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 %. Osapuolet neuvottelevat vuoden 1993 loppuun mennessä, miten työntekijäin eläkemaksun vaikutus otetaan myöhemmin huomioon TEL-indeksissä.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kuluvan vuoden 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 tarvitaan muun ohella indeksitarkistuksista luopumista.

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 pienen-

tää työssä käyvän väestön toimeentulomahdollisuuksia. Toimeentulojen suhde pysyy ennallaan muun muassa sillä tavoin, että vastaava vähennys heijastuu eläkkeensaajien toimeentuloon. Vuoden 1994 alusta työntekijät joutuvat maksamaan myös 1,87 % suuruisia työttömyysvakuutusmaksua.

Esityksen mukaan vuonna 1994 maksussa oleviin eläkkeisiin ei tehdä indeksitarkistuksia. Tällä toteutuu myös työmarkkinajärjestöjen sopimus TEL-indeksin alentamisesta 1,5 %:lla vuonna 1994.

Sairausvakuutuslain mukainen päiväraha määräytyy sairausvakuutusasetuksen 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kuuden kuukauden työtulojen perusteella. Vastaavanlainen arvioituihin työtuloihin perustuva laskentamalli on myös työttömyyspäivärahoissa. Myös tapaturmavakuutuslain mukainen vuosityöansio määräytyy yleensä arvioitujen työtulojen perusteella. Näissä ja kaikissa muissa sellaisissa tapauksissa, joissa päivärahaetuus määräytyy todellisen työansion perusteella, työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun vaikutus on otettava huomioon vuoden 1994 osalta. Sen vuoksi ehdotetaan, että tällaisten päivärahaetuuksien kohdalla niihin vaikuttavista työtuloista on vähennettävä 3,5 % ennen etuuden vahvistamista. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarkemmat määräykset kunkin etuuslajin osalta.

Kun otetaan huomioon nykyisestä työttömyydestä laajasti aiheutunut tulojen vähentyminen työttömillä ja työssä olevan väestön tulokehityksen pysähtyminen, on muutos myös sopusoinnussa tämän kanssa. Myös sopimuspalkat ovat säilyneet samalla tasolla jo parin vuoden ajan. Lisäksi TEL-indeksin laskennassa käytettävä ansiotasoindeksi saattaa työttömyyden kasvaessa antaa rakenteellisista syistä liian positiivisen kuvan työnsä säilyttäneiden ansiotason todellisesta kehityksestä.

Esityksellä ei muuteta mitään osin TEL-indeksin rakennetta. Koska TEL-indeksi joudutaan vahvistamaan siten, että tarkistusvauhti määräytyy noin vuoden viiveellä, on TEL-indeksitarkistus saman ajankohdan muuhun kehitykseen nähden joskus korkea ja joskus matala. Tällä hetkellä normaalit TEL-indeksitarkistukset olisivat selkeästi korkeampia kuin saman ajankohdan palkkakehitys.

Eläkkeensaajien tasapuolinen kohtelu edellyttää, että kaikkia vuonna 1994 maksussa olevia eläkkeitä kohdellaan samalla tavalla.

Esityksessä ehdotetaan, että vuoden 1994 pistelukuna käytetään samaa pistelukua kuin vuonna 1993. Pistelukua sovellettaisiin eläkkeiden ohella myös vapaakirjoihin, palkkoihin ja työtuloihin. Tämä merkitsee, että kaikki vuoden 1994 aikana maksussa olevat eläkkeet ovat samassa indeksitasossa siitä riippumatta, milloin eläke alkaa.

Esityksellä ei puututa eläkeoikeuksiin ennen eläkkeelle siirtymistä. Esitys ei alenna vapaakirjojen markkamääriä, koska eläkkeet ja vapaakirjat palautuvat vuonna 1995 TEL-indeksipisteluvun osoittamalle tasolle. Eräissä tapauksissa vapaakirjojen määrä voi nousta hieman korkeammaksi kuin normaalilla tarkistusmenettelyllä.

Vuoden 1994 indeksitarkistuksista luovutaan myös rekisteröityjen lisäeläkkeiden osalta. Lisävakuutuksenottajat ovat kuitenkin maksaneet vakuutusmaksuissa nykytasoiset indeksitarkistukset ennakkoon. Vakuutusyhtiölain (1062/79) kohtuusperiaate edellyttää, että indeksitarkistuksista luopuminen hyvitetään vakuutuksenottajille vakuutusyhtiölain mukaisesti. Indeksitarkistus jää pois myös esimerkiksi sellaisista vapaaehtoisista eläkesäätiöiden lisäeduista, jotka on sidottu TEL-indeksiin.

Vuodelle 1994 on vahvistettu myös TEL:n 9 §:n mukainen pisteluku. Vahvistetun pisteluvun muutos vuonna 1993 sovelletusta pisteluvusta 1688 on noin 2,8 %. Vuodelle 1994 vahvistettua pistelukua käytetään määrättäessä vuodelle 1995 vahvistettavaa TEL:n 9 §:n mukaista pistelukua. Tämän hallituksen esityksen mukaan vuonna 1995 eläkkeet palaavat 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 1994. Siinä ehdotetaan, että myös kansaneläkelaitoksen maksamissa etuuksissa luovuttaisiin indeksitarkistuksesta vuonna 1994. Hallitus edellyttää, että nämä esitykset käsitellään yhdessä.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Indeksitarkistuksista luopumisen arvioidaan säästävän eläkemenoja asetelman mukaisesti.

Säästöt vuonna 1994 (vuoden 1993 rahassa)

	milj. mk
TEL-LEL-TaEL-MEL	730
YEL-MYEL	130
Valtion eläkkeet	330
Kuntien eläkkeet	210
Muut eläkkeet	120
Yhteensä	1 520*)

*) kokonaissäästöistä noin 1,3 % (20 milj. mk) aiheutuu rekisteröidyistä lisäeläkkeistä.

Valtion osuus yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkelain, luopumiseläkelain ja merimieseläkelain mukaisista eläkkeistä laskee esityksen johdosta 80 miljoonaa markkaa. Valtion eläkemenojen ja valtion kokonaan korvaamien sotilasvammalain (404/48) mukaisten elinkorkeiden ja huoltoeläkkeiden kanssa esitys laskee valtion menoja kaikkiaan 450 miljoonalla markalla. Nettomääräinen vaikutus valtion talouteen on olennaisesti tätä pienempi, koska myös valtion verotulot vähenevät. Päivärahaetuudet alenevat noin 430 miljoonaa markkaa.

4. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä virkatyönä. Valmisteluun on osallistunut myös eläketurvakeskus ja keskeiset työmarkkinajärjestöt sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto.

6. Säättämisjärjestys

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

Mainitun lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (n:o 234/1991 vp.) perustelujen mukaan velvollisuus jonkin perusturvaetuuden indeksitarkistukseen "on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimitella tai vi-

ranomainen 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 (27.11.92) 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 sotilasvammalaissa 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.”

Ehdotettu indeksikorotusten tekemättä jättäminen ei alenna kenenkään perusturvaetuutta. Ehdotettu toimenpide vastaa sitä, ettei tosiasiallisessa palkkakehityksessä ole tapahtunut nousua. Tämän vuoksi ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Toisessa lakiehdotuksessa on kysymys indeksitarkistuksen ja palkansaajien ansiokehityksen vaikutusten huomioon ottaminen

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 käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellista soveltamista vuonna 1994

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä työntekijäin eläkelain (395/61) 9 §:ssä säädetään, vuodelle 1994 vahvistetun palkkaindeksiluvun 1736 asemesta käytetään pistelukua 1688.

Vahvistettaessa vuoden 1995 palkkaindeksilukua käytetään vuoden 1994 pistelukuna 1736.

2 §

Jos muualla kuin eläkkeitä koskevassa lainsäädännössä ja eläkettä koskeissa järjestelyissä säädetään lailla, asetuksella tai määrätään valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä siitä, että etuuksien määrää, niiden perusteena olevaa tuloa tai muuta markkamäärää tarkis-

tetaan kalenterivuositain maan yleisessä palkkatasossa tapahtuneiden muutosten johdosta sen palkkaindeksiluvun mukaan, joka vuosittain vahvistetaan työntekijäin eläkelain 9 §:n soveltamista varten, käytetään vuodelle 1994 vahvistetun palkkaindeksiluvun 1736 asemesta pistelukua 1688.

3 §

Tarkemmat määräykset tämän lain soveltamisesta antaa sosiaali- ja terveysministeriö.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1994.

2.

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 1994 vähennettävä 3,5 prosenttia.

2 §

Tarkemmat määräykset tämän lain soveltamisesta antaa sosiaali- ja terveysministeriö.

3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1994.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sosiaali- ja terveysministeri *Jorma Huuhtanen*