

HE 54/2001 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansaneläkeindeksistä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kansaneläkeindeksistä. Se korvaisi nykyisen kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain ja sitä täydentävän kansaneläkkeiden sitomisesta elinkustannuksiin annetun valtioneuvoston päätöksen. Muutokset olisivat lakitekniisiä. Elinkustannusindeksin kehitystä seuraavaan kansaneläkeindeksiin sidottujen eläkkeiden, muiden etuuksien ja niiden määräytymisperusteiden tarkistamismenettely säilyisi sisällöllisesti ennallaan.

Erikseen annettavien lakiehdotusten mu-

kaan sosiaaliturvaa koskevien eri lakien sisältämät markkamäärät on tarkoitus muuttaa vuoden 2002 alusta euroiksi. Tässä yhteydessä kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien laissa olevat rahamäärät kiinnitettäisiin yhteensä vuoden 2001 indekstitasoon, kun ne nykyisin on ilmaistu useiden eri ajankohtien indeksipistelukujen mukaisina. Sama koskisi TEL-indeksiin sidottuja Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia ja niiden määräytymisperusteita.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Monet sosiaalietuudet ja niiden määräytymisperusteet on ostovoiman säilyttämiseksi sidottu indeksiin, yleisesti hintaindeksiin, palkkaindeksiin tai niiden yhdistelmään. Tällöin laeissa olevat markkamäärät on kiinnitetty lain ja sen myöhempien muutosten voimaantulosäännöksissä ilmoitetun ajankohdan mukaiseen indekstitasoon. Esimerkiksi kansaneläkelain (347/1956) sisältämät markkamäärät ovat sen kansaneläkeindeksin pisteluvun mukaiset, jonka mukaan etuudet määriteltiin maaliskuussa 1981. Tämä pisteluku oli 597.

Kunkin vuoden alusta voimaan tulevat indeksitarkistukset lasketaan kansaneläkejärjestelmässä muuttamalla laissa olevat, ajankohdan 1.3.1981 mukaiset markkamäärät kyseisen vuoden uutta kansaneläkeindeksin pistelukua vastaavaan tasoon. Esimerkiksi vuo-

den 2001 kansaneläkeindeksin pisteluku on 1302. Vuonna 2001 myönnettävät uudet kansaneläkkeet määrätään kertomalla pisteluvulla 1302 laissa olevat täyden kansaneläkkeen markkamäärät, tulorajat sekä muut määräytymisperusteet. Sen jälkeen ne jaetaan edellä mainitulla, kansaneläkelain markkamäärien tasoa vastaavalla indeksin pisteluvulla 597. Aikaisemmin myönnettyt, jo maksettavina ovat kansaneläkkeet määrätään indeksitarkistuksen yhteydessä kertomalla ne uuden indeksin pisteluvulla ja jakamalla ne eläkkeen myöntämivuoden indeksin pisteluvulla. Rahamääriä ei koroteta suoraan edellisen vuoden tasosta seuraavan vuoden indekstitasoon.

Kansaneläkeindeksi lasketaan käyttäen elinkustannusindeksiä, jossa vuoden 1951 lokakuun pisteluku on 100. Kansaneläkeindeksin pisteluvuksi merkittiin 100 vuodelle 1957, koska nykyinen kansaneläkelaki tuli

sen vuoden alusta voimaan. Rintamasotilaseläkelain (119/1977) sisältämät, käytännössä enää rintamalisia koskevat markkamäärät vastaavat rintamalisän osalta vuoden 1976 lokakuun ja ylimääräisen rintamalisän osalta vuoden 1986 alun kansaneläkeindeksin pistelukua. Ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain (988/1988) sisältämä markkamäärä vastaa vuoden 1988 alun kansaneläkeindeksin pistelukua. Perhe-eläkelain (38/1969) ja eläkkeensaajien asumistukilain (591/1978) sisältämät markkamäärät ovat samassa ajankohdan 1.3.1981 tasossa kuin kansaneläkkeetkin. Vammaistukilain (124/1988) ja lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969) mukaiset markkamäärät ovat vuoden 1986 alun indeksitasossa.

Sairausvakuutuslain (364/1963) mukaiset lääkkeiden vuotuiset omavastuuosuudet on sidottu kansaneläkeindeksiin, ja ne on sairausvakuutuslaissa kiinnitetty tämän indeksin vuoden 1993 tasoon. Myös työttömyysturvaan kuuluvia etuuksia tarkistetaan kansaneläkeindeksin perustella. Työttömyysturvalain (602/1984) mukainen peruspäiväraha ja lapsikorotukset on määritelty laissa vuoden 1998 kansaneläkeindeksin pisteluvun tasossa. Työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) mukainen työmarkkinatuki ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990) mukainen koulutustuki on määritelty vastaamaan peruspäivärahaa. Sotilasavustuslain (781/1993) mukaisen perusavustuksen suuruus on puolestaan kytketty yksinäiselle maksettavan, asianomaisen kuntaryhmän mukaan määrätyn täysimääräisen kansaneläkkeen määrään tai määritelty prosenttiosuutena siitä. Sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen perusteet on sidottu TEL-indeksiin, josta on säädetty työntekijäin eläkelain (395/1961) 9 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä, ja jota sovelletaan alle 65-vuotiaille maksettaviin työeläkkeisiin. Perusteet on kiinnitetty vuoden 1996 TEL-indeksin tasoon.

2. Ehdotetut muutokset

Kun euro tulee vuoden 2002 alusta käteisvaluutaksi ja markka poistuu käytöstä, sosiaaliturvaa koskevien eri lakien sisältämät markkamäärät on tarkoitus muuttaa euroiksi

ja senteiksi. Markkamäärien muuntamisessa noudatetaan periaatetta, jonka mukaan euroon siirtymisen yhteydessä toteutetaan vain välttämättömät säädösten tekniset muutokset. Tässä yhteydessä on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että indeksiin sidotuissa etuuksissa kuten eläkkeissä ja päivärahoissa omaksuttaisiin yhtenäinen rahamäärien perustaso, jollaisina uudet euro- ja senttimäärät kirjoitettaisiin kaikkiin puheena oleviin lakeihin. Tämä taso olisi vuosi 2001 eli viimeinen euron käyttöönottoa edeltävä vuosi.

Kansaneläkeindeksiä koskevat säännökset sisältyvät kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annettuun lakiin (348/1956) ja kansaneläkkeiden sitomisesta elinkustannuksiin annettuun valtioneuvoston päätökseen (383/1984). Säännöksistä ja niihin perustuvasta indeksijärjestelmästä on vuosien kuluessa muodostunut lakiteknisesti vaikeaselkoinen kokonaisuus. Tarkistusmenettelyä on muutettu moneen kertaan. Monimutkaisuutta lisäsivät vammaisetuuksia vuosina 1996—1998 ja kansaneläkettä vuonna 1994 koskeneet poikkeukset, joiden mukaan näitä etuuksia ei tuolloin tarkistettu. Näistä syistä olisi tarkoituksenmukaista uudistaa osittain päällekkäinen säännöstö kokonaan. Kun indeksisidonnaisuus on yksilön oikeuksiin vaikuttava asia, siitä tulisi säätää lain tasolla.

Uudistettaviksi ehdotetut säädökset koskevat lähtökohtaisesti kansaneläkkeiden ja sen määräytymisperusteiden indeksisidonnaisuutta. Samoja säännöksiä kuitenkin sovelletaan muidenkin lakien mukaisiin etuuksiin ja niiden määräytymisperusteisiin. Niissä edellä luetelluissa laeissa, joiden mukaisia etuuksia on sidottu kansaneläkeindeksiin, on viittaus-säännös kansaneläkeindeksiä koskevaan erilliseen lakiin. Sen sijaan kansaneläkelaisissa ei ole mainintaa rahamäärien indeksisidonnaisuudesta.

Muutokset toteutettaisiin siten, että uusi indeksisidonnaisuus vastaisi nykyistä järjestelmää. Ehdotetut muutokset olisivat lakitek-nisiä. Edellä lueteltujen lakien viittaukset kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annettuun lakiin muutettaisiin koskemaan uutta kansaneläkeindeksistä ehdotettua lakia. Tarkoituksena on, että kansaneläkelakiin otettaisiin

siin erikseen maininta eläkkeiden ja niiden määräytymisperusteiden indeksisidonnaisuudesta. Näin lainsäädännön systematiikka olisi johdonmukainen. Etuuslakien muutokset toteutettaisiin niillä erikseen annettavilla hallituksen esityksillä, joiden pääasiallinen sisältö on markkojen muuttaminen euroiksi ja senteiksi.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksessä ehdotetut muutokset ovat lakitekniisiä. Kansaneläkeindeksin määräytymisperusteet säilyisivät sisällöllisesti ennallaan, samoin etuuksien indeksisidonnaisuuteen liittyvä laskemistekniikka. Näin ollen esityksellä ei ole vaikutuksia esimerkiksi etuuksien

tasoon tai kustannuksiin.

4. Asian valmistelu

Lakiehdotus on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Esitys liittyy kokonaisuuteen, jossa kaikkien Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien ja useiden muidenkin sosiaaliturvan lakien sisältämät markkamäärät muutetaan vuoden 2002 alusta euroiksi ja senteiksi. Tällä tavoin esitys on osa euroon siirtymistä koskevaa laajempaa valmistelutyötä, jota on kuvattu tarkemmin puheena olevien etuuslakien muutoksia koskevien hallituksen esitysten perusteluissa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Kansaneläkelain osalta lakia sovellettaisiin kaikkiin lain sisältämiin etuuksiin ja niiden määräytymisperusteisiin lukuun ottamatta lain 3 §:n 2 momentissa säädettyjä, työnantajan kansaneläkemaksun määräämiseen liittyviä ja verotuksen poistoja koskevia rahamääriä. Tämä rajaus tehtäisiin kansaneläkelakiin eri esityksessä ehdotettavassa uudessa säännöksessä. Tämän lain 1 §:ssä olisi myös indeksisidonnaisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuutta kuvaava maininta siitä, että muilta osin lain soveltamisala määräytyisi etuuksia koskevien eri lakien asianomaisten säännösten perusteella.

2 §. *Kansaneläkeindeksin laskeminen.* Pykälän 1 momentissa yksilöitäisiin se, että kansaneläkeindeksi määritellään Tilastokeskuksen julkaiseman elinkustannusindeksin perusteella. Tässä indeksisarjassa lokakuun 1951 pisteluku on merkitty luvuksi 100. Tätä indeksisarjaa on ylläpidetty keskeisimmiltä osin juuri kansaneläkejärjestelmää varten. Sisällöllisesti elinkustannusindeksi vastaa ku-

luttajahintaindeksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, miten kansaneläkeindeksi muodostetaan käyttäen lähtökohtana elinkustannusindeksiä. Myös tältä osin säännös vastaa nykyistä käytäntöä. Jakajassa 1,16 on otettu huomioon järjestelmän historiausta eli se, että elinkustannusindeksin lokakuun 1951 pisteluvun 100 pohjalta haluttiin määritellä nykyisen kansaneläkelain voimaantuloajankohdan eli tammikuun 1 päivän 1957 pisteluvuksi niin ikään 100. Luvussa 1,16 on otettu myös huomioon 1990-luvulla tehty indeksikorotusten poikkeukset. Tällä tekniikalla etuuksien taso ei miltään osin muuttuisi nykyiseen järjestelmään verrattuna. Myös maininnat laskutoimitusten pyöristämisestä vastaavat nykyistä käytäntöä.

3 §. *Rahamäärien tarkistaminen.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että indeksitarkistukset tehdään kunkin vuoden alusta lukien sekä menettelystä, jolla rahamäärät tässä yhteydessä lasketaan uudelleen. Lakeihin sisältyvät etuuksia ja niiden määräytymisperusteita koskevat rahamäärät, joiden mukaisina uudet myönnettävät etuudet määritellään, tarkistet-

taisiin vuosittain laissa olevia rahamääriä vastaavan kansaneläkeindeksin pisteluvun ja kunkin vuoden kansaneläkeindeksin uuden pisteluvun suhteessa. Maksettavat etuudet puolestaan tarkistettaisiin niiden määräytymisvuonna voimassa olleen ja maksamisvuoden alusta voimaan tulevan kansaneläkeindeksin pistelukujen suhteessa.

4 §. *Kansaneläkeindeksin vahvistaminen.* Pykälässä säädettäisiin kansaneläkeindeksin vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä. Pisteluvun vahvistaisi nykyiseen tapaan Kansaneläkelaitos, koska asia on teknisluonteinen. Käytännön syistä on välttämätöntä, että kansaneläkeindeksin pisteluku on julkaistu lokakuun loppuun mennessä. Tätä edellyttää muun muassa valtion talousarvion käsittelyn aikataulu sekä se, että eräät muutkin kuin Kansaneläkelaitoksen maksamat etuudet määritellään tämän tiedon pohjalta.

5 §. *Voimaantulosäännös.* Nykyinen kansaneläkeindeksiä koskeva laki ja valtioneu-

voston päätös kumottaisiin, kun uusi laki tulisi vuoden 2002 alusta voimaan. Kumottavia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin, kun kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia käsitellään takautuvasti ajalta ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa.

Siltä varalta, että muualla laissa tai asetuksessa on viittauksia kumottavaksi ehdotettuun kansaneläkeindeksin määräytymistä koskevaan lakiin, voimaantulosäännöksessä mainittaisiin, että niiden katsotaan koskevan tätä lakia.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kansaneläkeindeksistä

1 §

Soveltamisala

Kansaneläkelain (347/1956) mukaiset etuudet ja niiden määräytymisperusteet sidotaan hintatason muutoksiin siten kuin tässä laissa säädetään. Muita etuuksia koskevissa laeissa säädetään niihin sisältyvien rahamäärien tarkistamisesta tämän lain perusteella.

2 §

Kansaneläkeindeksin laskeminen

Kansaneläkeindeksi määrätään sen elinkus-

tannusindeksin perusteella, jossa lokakuun 1951 indeksipisteluku on merkitty luvulla 100.

Kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,16. Sekä keskiarvo että osamäärä pyöristetään erikseen lähimpään kokonaislukuun.

3 §

Rahamäärien tarkistaminen

Edellä 1 §:ssä tarkoitetut rahamäärät tarkistetaan kunkin vuoden alusta samassa suh-

teessa kuin kansaneläkeindeksin pisteluku on muuttunut siitä kansaneläkeindeksin pisteluvusta, jonka mukaisina nämä rahamäärät on määritelty kussakin laissa. Maksettavat etuudet tarkistetaan samassa suhteessa kuin kansaneläkeindeksin pisteluku on muuttunut etuutta määrättäessä voimassa olleesta pisteluvusta.

4 §

Kansaneläkeindeksin vahvistaminen

Kansaneläkelaitos vahvistaa seuraavan kalenterivuoden kansaneläkeindeksin pisteluvun kunkin vuoden lokakuun loppuun mennessä.

5 §

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Tällä lailla kumotaan kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin 8 päivänä kesäkuuta 1956 annettu laki (348/1956) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Jos laissa tai asetuksessa viitataan kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annettuun lakiin, viittauksen katsotaan tarkoittavan viitasta tähän lakiin.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2001

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Maija Perho*