

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä huhtikuuta 2010 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 50/2010 vp).

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- lakialoitteen laiksi kansaneläkelain 19 §:n muuttamisesta (LA 81/2008 vp — Minna Sirnö /vas ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 23 päivänä lokakuuta 2008,
- lakialoitteen laiksi kansaneläkelain muuttamisesta (LA 27/2010 vp — Erkki Virtanen /vas), joka on lähetetty valiokuntaan 6 päivänä toukokuuta 2010 ja
- lakialoitteen laiksi eläkkeensaajien asumistuesta annetun lain muuttamisesta (LA 29/2010 vp — Anneli Kiljunen /sd ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 6 päivänä toukokuuta 2010.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Heli Backman ja lakimies Inka Hassinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- osastopäällikkö Anne Neimala, Kansaneläkelaitos
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät
- asiantuntija Marja Tallavaara, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
- vammaispoliittinen suunnittelija Terttu Manelius ja suunnittelija Anssi Kemppi, Vammaisfoorumi ry
- Eläkeläiset ry:n toiminnanjohtaja Hannu Partanen, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU.

Lisäksi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki takuueläkkeestä. Takuueläke olisi taloudellinen tukimuoto, jolla turvattaisiin Suomessa asuvan eläk-

keensaajan toimeentulo, jos hänen eläkkeensä eivät muutoin riitä kohtuulliseen toimeentuloon.

Takuueläkkeen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija saa vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä, työttömyyseläkettä tai etuutta maatalousyrittäjien luopumistukijärjestelmästä

ja että hänen eläkkeensä yhteenlaskettuna jäävät alle takuueläkkeeksi määritellyn tason.

Täysimääräinen takuueläke olisi 685 euroa kuukaudessa vuonna 2010 sovellettavassa tasossa. Eläkkeensaajan muut lakisääteiset eläkkeet vähentäisivät kokonaisuudessaan takuueläkkeen määrää. Jos vanhuuseläke on myönnetty varhennettuna vanhuuseläkkeenä, myös takuueläkkeeseen tehtäisiin varhennusvähennystä vastaava vähennys. Eläkkeensaajan asumistukea myönnettäessä takuueläke otettaisiin tulona huomioon.

Takuueläkkeen myöntämisen edellytyksenä olisi myös, että hakija on asunut Suomessa vähintään kolme vuotta 16 vuotta täytettyään. Takuueläke voitaisiin myöntää myös työkyvyttömälle tai 65 vuotta täyttäneelle maahanmuuttajalle, jolla ei lyhyen Suomessa asutun ajan vuoksi ole oikeutta kansaneläkkeeseen. Laki maahanmuuttajan erityistuesta ehdotetaan kumottavaksi, koska takuueläke korvaisi vähimmäistoimeentulon turvaavana etuutena maahanmuuttajan erityistuen.

Takuueläke olisi veronalainen etuus, joka rahoitettaisiin valtion varoista. Tuen määrä si-dottaisiin kansaneläkeindeksiin. Takuueläkkeen toimeenpanosta huolehtisi Kansaneläkelaitos.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2011.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa LA 81/2008 vp ehdotetaan kansaneläkkeen määrää korotettavaksi niin, että yksinäisen henkilön täysimääräinen kansaneläke nousisi 682,86 euroon kuukaudessa.

Lakialoitteessa LA 27/2010 vp ehdotetaan kansaneläkkeeseen 40 euron tasokorotusta, jolloin kokonaiseläke paranisi myös niillä vähennetyn kansaneläkkeen ja työeläkkeen saajilla, jotka eivät hallituksen ehdottaman takuueläkkeen ehdoilla saa korotusta eläkkeeseensä.

Lakialoitteessa LA 29/2010 vp ehdotetaan eläkkeensaajan asumistuen lisäomavastuun ansaintarajojen korottamista siten, ettei hallituksen ehdottama takuueläke vähennä eläkkeensaajan asumistuen määrää.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan vuoden 2009 loppuun mennessä valmistellaan kaikkein pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentulon nykyistä paremmin turvaava malli. Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (SATA-komitea) esitti malliksi takuueläkkeen, joka on tasoltaan täyttä kansaneläkettä korkeampi ja joka ei muutoin muuta kansaneläke- ja työeläkejärjestelmien yleisiä periaatteita.

Valiokunta pitää muita eläkkeitä täydentävän, valtion rahoittaman vähimmäiseläke-etuuden käyttöön ottoa hyvänä uudistuksena. Takuueläke kohdentuu kaikkein pienimpien eläketulojen varassa eläviin ja on omiaan vähentämään eläkeläisväestön köyhyysriskiä. Hallituksen esittämä, 119 miljoonaa euroa vuositasolla

maksava uudistus on taloudellisen taantuman oloissa merkittävä panostus pienituloisten eläkkeensaajien aseman parantamiseen. Esitys toteuttaa osaltaan hallitusohjelman tavoitetta riittävän perusturvan tason turvaamisesta eri elämäntilanteissa.

Takuueläkkeen saajat

Takuueläkettä tulee vuonna 2011 saamaan arviolta 120 000 henkilöä. Noin puolella näistä ei ole muita eläketuloja kuin kansaneläke. Takuueläke nostaa täyttä kansaneläkettä saavien tuloja, yksin asuvan noin 100 euroa ja avio- tai avoliitossa olevan noin 167 euroa kuukaudessa. Noin puolella takuueläkkeen saajista on muita eläketuloja, jotka vähentävät täysimääräisesti takuueläkettä. Yksinasuvan ansioeläke saa olla korkeintaan noin 138 euroa ja avio- tai avoliitos-

sa elävän noin 270 euroa kuukaudessa, jotta takuueläkettä jää maksettavaksi.

Takuueläke parantaa erityisesti pienituloisten naisten asemaa. Takuueläkkeen saajista arviolta 65 prosenttia on naisia. Tyypillinen täyttä kansaneläkettä saava nainen on yli 65-vuotias ja naimisissa. Täyttä kansaneläkettä saa 5,4 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä naisista. Tyypillinen täyttä kansaneläkettä saava mies on 35—45-vuotias, naimaton ja mielenterveysongelmien vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä. Yli 65-vuotiaista miehistä 2,2 prosenttia saa täyttä kansaneläkettä.

Takuueläke turvaa lapsesta saakka sairaan tai vammaisen taikka nuorena vammautuneen toimeentulon paremman tasoisena kuin kansaneläke. Tämä on tärkeää, koska nuoresta saakka työkyvytön elää pitkään vähimmäismääräisen eläkkeen varassa.

Takuueläke parantaa myös maahanmuuttajaväestön asemaa, koska takuueläkkeen myöntämisedellytykset ovat lievemmat kuin maahanmuuttajan erityistuen myöntämisedellytykset. Takuueläkkeen asumisaikavaatimus on vain 3 vuotta viiden vuoden sijasta, eikä takuueläkkeen määrään vaikuta puolison tulot, kuten maahanmuuttajien erityistuessa. Lisäksi takuueläke voidaan maksaa ulkomaille, silloin kun etuudensaaja oleskelee ulkomailla tilapäisesti korkeintaan vuoden.

Takuueläkkeen määrä

Takuueläke on yhtä suuri riippumatta siitä, onko etuuden saaja yksinasuva tai avio- taikka avoliitossa elävä. Vaikka kansaneläkkeen suuruus on riippuvainen saajan perhesuhteista, ei perhesuhteilla enää olisi vaikutusta kaikkein pienituloisimpien kohdalla. Takuueläkkeen tason säilymiseksi sen määrä sidotaan hintatason muutoksia seuraavaan kansaneläkeindeksiin.

Takuueläkkeen määrään vaikuttavat ainoastaan lakisääteiset eläkkeet. Sen sijaan eläkkeensaajan ansiotuloja, pääomatuloja tai omaisuutta taikka vapaaehtoisia yksilöllisiin eläkevakuuksiin perustuvia eläkkeitä ei takuueläkkeen määrässä oteta huomioon. Myöskään eläkkeen-

saajan puolison tulot eivät vaikuta takuueläkkeen määrään.

On hyvä, että työkyvyttömyyseläkkeellä oleva voi jättää takuueläkkeen lepäämään vastaavasti kuin kansaneläkkeenkin, jos etuuden saajan tulot ylittävät 600 euroa kuukaudessa. Näin takuueläkettä ei tulojen jälleen vähentyessä joudu hakemaan uudelleen.

Takuueläkkeen yhteensovitus muiden etuuksien kanssa saattaa merkitä jonkin muun etuuden, kuten asumistuen tai toimeentulotuen, pienentymistä. Esityksessä on kuvattu takuueläkkeen vaikutusta eläkkeensaajan asumistukeen. Takuueläke ylittää eläkkeensaajan asumistuen lisäomavastuun ansaintarajat, jolloin yksin asuvan asumistuki pienenee 4,5 euroa ja avio- tai avoliitossa olevan, jonka puoliso on myös eläkkeensaajien asumistukea saava, noin 50 euroa kuukaudessa. Kuitenkin näilläkin henkilöillä takuueläke selkeästi nostaa tuloja, yksinasuvalla 95,50 euroa ja avio- tai avoliitossa elävällä 127 euroa kuukaudessa.

Valiokunta pitää työurien pidentämistavoitteen kannalta perusteltuna, että silloin, kun eläkkeensaaja on ottanut vanhuuseläkkeensä varhennettuna, myös takuueläkkeeseen tehdään varhennusvähennys.

Neuvonta ja tiedottaminen

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että takuueläkettä pitää eläkkeensaajan hakea. Se myönnetään viran puolesta ainoastaan niille, joilla maahanmuuttajan erityistuki muuttuu takuueläkkeeksi. Takuueläkkeestä tulee tiedottaa tehokkaasti, jotta etuuteen oikeutetut osaisivat hakea uutta etuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Kansaneläkelaitos pyrkii viime kädessä vaikka henkilökohtaisin yhteydenotoin varmistamaan, että kaikki takuueläkkeeseen oikeutetut saavat etuuden 1.3.2011 alkaen. Kansaneläkelaitoksen on myös varauduttava hakijoiden neuvontaan riittävillä henkilöstövoimavaroilla.

Aloitteet

Valiokunta ei ehdota kansaneläkelain 19 §:ää eikä eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain

11 §:ää muutettavaksi. Valiokunnan kannasta seuraa, että lakialoitteet on hylättävä.

että lakialoitteet LA 81/2008 vp, LA 27/2010 vp ja LA 29/2010 vp hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina ja

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Jukka Mäkelä /kok
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Paula Sihto /kesk
	Risto Autio /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Erkki Virtanen /vas
	Anneli Kiljunen /sd	vjäs. Merja Kuusisto /sd.
	Marjaana Koskinen /sd (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen takuueläkettä koskevan esityksen tavoitteena on turvata nykyistä paremmin kaikista pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentulo. Takuueläke muodostaisi uuden vähimmäiseläketason. Takuueläkkeen tarkoituksena on nostaa kaikkein pienituloisimpien eläkeläisten tulotasoa, missä se onnistuukin kohtuullisesti.

Uudistuksen ehdottomiin vahvuuksiin kuuluu se, että takuueläke turvaisi toimeentulon nykyistä paremmin erityisesti lapsuudesta saakka sairaille ja vammaisille, jotka ovat kansaneläkkeensaajina pitkään. Takuueläke nostaisi myös eläketasoa merkittävästi sellaisilla henkilöillä, joiden kansaneläketaso jää pieneksi lyhyen Suomessa asumisajan vuoksi.

Esityksen heikkous on kuitenkin se, että 686 euron eläkkeen saaja, joka saa yhden euron takuueläkettä suurempaa eläkettä, on takuueläkkeen säätämisen jälkeenkin pienituloinen eläkeläinen, jonka tulot eläkkeensaajan asumistuen jälkeen jäävät alle 1 000 euron kuukaudessa. Tästä huolimatta hän ei hyödy takuueläkkeen säätämisestä mitään. Tältä osin takuueläkkeen rajaus on ongelmallinen ja jättää sijaa arvostelulle.

Mielestäni esityksen lähtökohtana olisi tullut olla pientä työeläkettä saavien eläkeläisten oikeutettu vaatimus eläkkeen korottamisesta. Hallituksen esitys valiokunnan hyväksymässä muodossa synnyttää pieniin eläkkeisiin jyrkän portaan, johon osa eläkeläisistä kompastuu. Nykyinen eläketulovähenteinen kansaneläke pienenee tasaisen lineaarisesti muiden tulojen — lähinnä työeläketulojen — kasvaessa aina 1 200 euroon saakka. Hallituksen esitys takuueläkkeestä jät-

tää 686 euron ja 1 200 euron väliselle tuloalueelle joukon eläkeläisiä, jotka ovat aidosti pienituloisia, mutta joiden eläke ei takuueläkkeen ansiosta paranisi lainkaan.

Tämän puutteen korjaamiseksi ehdotan, että kaikkiin kansaneläkkeisiin tehtäisiin 1. päivästä maaliskuuta 2011 lukien tasokorotus, jonka suuruus olisi 40 euroa kuukaudessa. Kaikkien kansaneläkkeiden korottaminen 40 eurolla kuukaudessa merkitsisi sitä, että yksinäisen henkilön täyden kansaneläkkeen määrä vuoden 2010 tasossa laskettuna olisi 624 euroa ja puolison täysi kansaneläke 558,12 euroa (pykäläehdotuksessa luku vuoden 2001 indeksin mukainen).

Vuonna 2011 tätä summaa korotetaan kansaneläkeindeksillä. Kansaneläkkeen tasokorotus nostaisi osalla eläkkeensaajista eläkkeen määrän yli takuueläkkeen 685 euron rajan vuonna 2011, mikä osaltaan vähentää takuueläkkeen kustannuksia. Tasokorotuksen kustannusten nettovaikutus olisi arviolta 280 miljoonaa euroa. Käytännössä jokainen, jonka työ- ja kansaneläke on maaliskuussa 2011 suurempi kuin 685 euroa (korotettuna vuoden 2011 kansaneläkeindeksillä), mutta pienempi kuin tuolloinen kansaneläkkeeseen oikeuttava rajatulo (1 227 euroa/kk), saisi kansaneläkkeeseensä 40 euron korotuksen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. ja 3.—19. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotus

2.

Laki

kansaneläkelain (poist.) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 11 päivänä toukokuuta 2007 annetun kansaneläkelain (568/2007) 19 § ja 35 §:n 7 kohta, *sellaisena kuin niistä on 19 § laissa 1151/2007, sekä*
lisätään 70 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

19 § (Uusi)

Kansaneläkkeen määrä

Täysimääräinen kansaneläke on 546,35 euroa kuukaudessa. Jos eläkkeensaaja on avio- tai avoliitossa, määrä on 489,13 euroa kuukaudessa.

35 ja 70 §
(Kuten StVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten StVM)

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2010

Erkki Virtanen /vas

VASTALAUSE 2

Perustelut

On tärkeää ja kannatettavaa tehdä parannuksia kansaneläkkeen ja pienimpien työeläkkeiden varassa pitkäaikaisesti elävien toimeentuloon. Siksi takuueläke näiden ryhmien taloudellista asemaa parantavana esityksenä on sinänsä kannatettava.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää kuitenkin ongelmia, joihin olisi tullut ehdottomasti puuttua. Tällainen on esimerkiksi takuueläkkeen asumistukea vähentävä vaikutus. Takuueläke ylittäisi eläkkeensaajan asumistuessa yksinäisen henkilön ja puolisoitten lisäomavastuurajat. Se vähentäisi noin 52 000 asumistuen saajan tukea ja lakkauttaisi n. 600 tuensaajan asumistuen. Siten takuueläkkeellä tavoiteltavat vaikutukset kaikkein pienimmillä eläketuloilla elävien toimeentulon parantamisesta eivät täysimääräisesti toteutu. Asian korjaamiseksi tulee eläkkeensaajan asumistuki sovittaa takuueläkkeeseen johdonmukaisesti siten, että lisäomavastuun raja olisi vähintään takuueläkkeen vuosimäärän suuruinen. Tällöin kaikilla takuueläkettä saavilla olisi oikeus myös täyteen eläkkeensaajan asumistukeen. Edellä mainitut muutosesitykset sisältyvät lakialoitteeseemme LA 29/2010 vp. Aloitteen mukaisilla muutoksilla olisi eläkkeensaajan asumistuen saajien asemaa myös parannettu nykyisestä.

Takuueläkkeen ulkopuolelle jäisi n. 550 000 pientä työeläkettä saavaa, joiden eläke on 685 euroa korkeampi.

Pienimmillä eläketuloilla elävien asemaa voidaan parantaa kohdennetusti, mm. eläkkeensaajien asumistukijärjestelmän kautta, vammaistuki- ja työkyvyttömyysjärjestelmiä parantamalla sekä keventämällä paljon sairastavien sairauskuiluista aiheutuvaa omavastuukuormitusta. Pienituloisten eläkeläisten kannalta tärkeitä ovat myös sosiaali- ja terveyspalvelujen hyvä saatavuus ja laatu sekä palveluista maksettavien asiakasmaksujen kohtuullisuus. Sosiaali- ja terveys-

palvelujen kehittämisen ja rahoittamisen hallitus on kuitenkin laiminlyönyt ja asiakasmaksuja se on kerta toisensa jälkeen nostanut. Vaikka takuueläke siis tuo lisätuloa, pysyy useiden paljon sairastavien, pienituloisten ihmisten asema asiakasmaksujen nousun ja palvelujen heikentyneen saatavuuden vuoksi edelleen vaikeana.

Takuueläkkeen määrään vaikuttaisivat vähentävästi lakisääteiset työ- tai virkasuhteeseen, yrittäjätoimintaan tai luottamustehtävään perustuvat eläkkeet. Kun vähennys tehdään täysimääräisesti, merkitsee tämä pienimpien työ- ja yrittäjäeläkkeiden osalta, etteivät maksetut eläkevakuutusmaksut lainkaan paranna maksettavaa eläkettä. Tämä on sekä oikeudenmukaisuuden sekä vakuutusperiaatteen kannalta ongelmallista. Takuueläkkeen käyttöön oton jälkeen kertynyt ansioeläke lisäisi eläkettä vasta, kun sen määrä yksinäisellä eläkeläisellä ylittää 138 euroa ja avio- tai avioliitossa olevalla eläkeläisellä noin 270 euroa kuukaudessa.

Takuueläkkeen määrässä ei sitä vastoin oteta huomioon vapaaehtoiisiin yksilöllisiin eläkevakuutuksiin (ns. ostoeläkkeet) perustuvia eläkeitä. Jos lakisääteiset ja vapaaehtoiseen säästämiseen perustuvat eläkkeet otettaisiin takuueläkkeen määräytymisperusteissa samalla tavalla huomioon, ei pääsisi syntymään epäsuoraa vapaaehtoisen eläkevakuuttamisen tukemista.

Takuueläkkeen määrässä tuloina otettaisiin huomioon vain eläketulot, vaikka johdonmukaisinta olisi ottaa huomioon kaikki eläkkeensaajan saamat tulot niiden nimistä riippumatta. Riskinä muiden tulojen huomioon ottamatta jättämisessä olisi se, että julkisen talouden rahoituskellisen kestävyuden heikentyessä veronmaksajien rahoja ohjataan enenevässä määrin myös sellaisille henkilöille, jotka eivät ole lisätulojen tarpeessa. Erityisen ongelmallista on erilaisten verotuttujen pitkäaikaissäästämisen muotojen jättäminen takuueläkkeen tuloharkinnan ulkopuolelle.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1., 2. ja 4.—19. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina ja

että 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotukset**3.****Laki****eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (poist.) muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eläkkeensaajan asumistuesta 11 päivänä toukokuuta 2007 annetun lain (571/2007) 8 §:n 2 momentin 2 kohta, *11 §:n 3 momentti* ja 41 §, sellaisena kuin niistä on 41 § laissa (1225/2009), seuraavasti:

8 §
 (Kuten StVM)

11 § (Uusi)

Asumismenojen omavastuuosuus

— — — — —
 Lisäomavastuu on 40 prosenttia siitä vuositulon osasta, joka ylittää 7 126 euroa. Avio- tai avoliitossa olevan henkilön lisäomavastuu on 40 prosenttia siitä puolisoiden yhteenlasketun vuositulon osasta, joka:

1) ylittää 13 270 euroa, jos toisella puolisoilla ei ole oikeutta eläkkeensaajan asumistukeen; tai

2) ylittää 14 252 euroa, jos molemmilla puolisoilla on oikeus eläkkeensaajan asumistukeen tai toinen puolisoista saa alle 65-vuotiaalle maksettavaa kansaneläkelain mukaista vanhuuseläkettä varhennettuna.

41 §
 (Kuten StVM)

Voimaantulosäännös
 (Kuten StVM)

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2010

Anneli Kiljunen /sd
 Marjaana Koskinen /sd

Satu Taiveaho /sd
 Merja Kuusisto /sd