

# Perusturvan indeksisuojassa aikaisempaa enemmän aukkoja

PERTTI HONKANEN

Nimellispalkan ja reaalipalkan eli palkan ostovoiman erottelu on useimmille selvää. Kun yleinen hintataso nousee, reaalipalkka alenee, ellei nimellispalkkaa koroteta vähintään hintojen nousua vastaavasti. Yhtä yksinkertaista on ymmärtää, että esimerkiksi eläkkeen ostovoima pienenee, ellei siihen tehdä säännöllisesti riittävän suuria indeksitarkistuksia hintatason nousua vastaavasti. Mutkikkaampi kysymys sen sijaan on, miten tulotason yleisen nousun, kansantalouden kehityksen tai vaikkapa työn tuottavuuden nousun tulisi heijastua palkkoihin, sosiaalietuuksiin ja muihin tulonsiirtoihin.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan suomalaisen sosiaaliturvaan nykyisin sisältyviä indeksisidonnaisuuksia ja pohditaan nykyisen indeksijärjestelmän ongelmia.<sup>1</sup>

Sosiaaliturvaan on rakennettu erilaisia indeksisidonnaisuuksia, joiden tarkoituksena on tulonsiirtojen ostovoiman säilyttäminen ja joissakin tapauksissa myös yleisen tulokehityksen huomioon ottaminen. Suomessa on kehittynyt kaksijakoinen järjestelmä: suuri osa ansiosidonnaisista sosiaalivakuutuseduista on sidottu työeläkeindeksiin, jossa otetaan huomioon ansiotason nousu, kun taas perusturvassa tulonsiirrot on pääosin sidottu vain elinkustannusindeksiin.

Käytännössä asetelma on monivaihteisempi. Tulonsiirtojen indeksisuoja heikennettiin 1990-luvulla ja indeksisuoja on aikaisempaa enemmän aukkoja. Kun otetaan huomioon myös ve-

rotukseen liittyvät tekijät, näyttää siltä, että etenkin pienituloisten kannalta järjestelmä on aikaisempaa repaleisempi johtaen joissakin tapauksissa tulonsiirtojen hiljaiseen leikkaamiseen ja supistamiseen.

## Indeksisuoja eri järjestelmissä

Ensin on paikallaan kuvata eri tulonsiirtojärjestelmiin sisältyviä ja niistä puuttuvia indeksisuoja ja niiden tärkeimpiä muutoksia.

*Työ- ja virkaeläkkeissä* indeksisuoja on erilaisia tehtäviä. Toisaalta eläkettä alun perin laskettaessa ja myönnettäessä sen perusteena ovat palkkatulot tarkistetaan indeksillä myöntämisvuoden tasolle. Toisaalta maksussa olevia eläkkeitä tarkistetaan vuosittain indeksillä. Eläkelaeissa olevia erilaisia ansiorajoja ja euromääriä (esim. pienin eläkkeeseen oikeuttava ansio tai työkyvyttömälle sallittu ansiotulo) tarkistetaan myös vuosittain indeksillä.

Työeläkkeet sidottiin alun perin vuoden 1961 lailla ansiotasoindeksiin. Seuraavan vuosikymmenen laskusuhdannevuosina indeksisuoja huononnettiin ottamalla käyttöön vuoden 1977 alusta lähtien indeksi, jossa ansiotason nousun paino on 50 prosenttia ja elinkustannusten nousun osuus samoin 50 prosenttia. Tätä indeksia käytettiin vuoteen 1995 asti sekä eläkepalkan että eläkkeen tarkistamiseen.

1990-luvun laman aikana työeläkeindeksiin tehtiin leikkaus työntekijäin eläkemaksun käyttöönoton vuoksi. Lisäksi vuonna 1994 indeksi jäädytettiin kokonaan. Vuonna 1996 otettiin käyttöön ns. taitettu indeksi, jossa 65 vuotta täyttäneille ansiotason nousun paino on vain 20 prosenttia nuorempien indeksin säilyessä ennal-

<sup>1</sup>Kiitän kaikkia Kelan tutkimusosaston, aktuaari- ja tilasto-osaston sekä hallinto-osaston työntekijöitä, jotka ovat kommentoineet kirjoitusta. Luonnollisesti kirjoittajana vastaan itse kirjoituksen sisältämistä näkökannoista.

laan. Myös eläkepalkan laskennassa käytetty indeksi säilyi ennallaan.

Vuoden 2005 alusta kaikkia maksussa olevia työ- ja virkaeläkkeitä tarkistetaan joitakin siirtymäkauden poikkeuksia lukuun ottamatta vain yhdellä indeksillä, 20/80-indeksillä, jossa siis ansiotason nousun paino on vain 20 prosenttia. Kun myönnettävää eläkettä lasketaan, käytetään eri työvuosien palkan tarkistamiseen kuitenkin vuodesta 2005 lähtien ns. palkkakerrointa, jossa ansiotason nousun paino on 80 prosenttia ja hintojen nousun paino 20 prosenttia. Palkkakerroin on parannus uusiin alkaviin eläkkeisiin (siltä osin kuin niiden suuruus riippuu tästä kertoimesta), mutta se ei vaikuta mitenkään jo maksussa oleviin eläkkeisiin.

Työ- ja virkaeläkelaeissa on erilaisia indeksiin sidottuja ansiorajoja ja euromääriä. Aikaisemmin tämä indeksi oli 50/50-indeksi, nyt se on 80/20-palkkakerroin. Tältäkin osin indeksisuojan voi sanoa parantuneen, mutta sillä on vaikutusta vain uusiin alkaviin eläkkeisiin eikä jo maksussa oleviin eläkkeisiin.

Työeläkeindeksiä käytetään myös mm. sotilasmalain, liikennevakuutuslain, tapaturmavakuutuslain ja potilasmahdollisuuden mukaisten elinkorkojen ja eläkkeiden tarkistamiseen. Uusi 20/80-indeksi merkitsee myös näiden eläkkeiden tai etuuksien indeksisuojan heikentämistä.

Käsitys indeksisuojan tasosta perustuu tietenkin kokemukseen, että normaaliaikoina ansiotason nousu ylittää kuluttajahintojen nousun. Päinvastaiset tilanteet ovat poikkeuksellisia.

*Kansaneläkkeet* ja niihin liittyvät lisät on vuodesta 1957 lähtien sidottu elinkustannusindeksiin. 1990-luvun muutamina vuosina indeksijäädtykset leikkasivat kansaneläkkeen ja sen lisien reaaliarvoa. Kansaneläkkeitä ei tarkistettu vuonna 1994. Eläkkeensaajien hoitotukia ei tarkistettu vuosina 1996–1998. Sama koski vammaistukia.

*Sairausvakuutuksen* päivärahojen laskemisessa käytettävä tulorajat on vuodesta 1982 lähtien sidottu työeläkeindeksiin ja vuoden 2005 alusta lähtien uuteen työeläkkeiden palkkakerroimeen. Palkkakerrointa käytetään myös päivärahan perusteena olevan tulon tarkistamiseen ajan tasalle samaan tapaan kuin eläkepalkkaa laskettaessa. Tässä kohdin indeksisuoja on parantunut.<sup>2</sup> Ai-

<sup>2</sup>Esitys perustuu työryhmämuistioon *Selvitys TEL-indeksisidonnaisuuksista muissa etuusjärjestelmissä kuin eläkkeissä* (2004).

kaisemmin myös vähimmäispäiväraha oli indeksiin sidottu, mutta vuoden 1995 jälkeen indeksisidonnaisuus ei koske enää vähimmäispäivärahaa (johon ei ole enää yhtä laajaa oikeutta kuin ennen vuotta 1996). Lääkkeiden, tutkimuksen, hoidon ja matkakustannusten korvauksissa indeksisidonnaisuutta ei ole, vaan omavastuuosuuksia on muutettu aina erikseen lailla. Lääkeostojen vuotuinen omavastuu on kuitenkin sidottu indeksiin.<sup>3</sup>

Vuoden 1984 *työttömyysturvallaissa* peruspäivärahan suuruus samoin kuin lapsikorotukset ja tarveharkinnan tulorajat oli sidottu ansiotasoon, tosin siten, että hallitukselle jäi harkintavaltaa korotusten ajoittamisessa: ”Jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, asetuksella on tarkistettava tämän lain – markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa.” Laissa ei sanota, mitä tarkoitetaan olennaisella muutoksella, mutta mm. hallituksen erään lakiesityksen perusteluihin sisältyvän tulkinnan mukaan olennaisena palkkatason muutoksena voidaan pitää vähintään viiden prosentin muutosta (HE 152/1997 vp.)

Vuosien 1995–1997 indeksijäädtyksen jälkeen työttömyysturvan peruspäivärahan suuruus ja lapsikorotukset sidottiin elinkustannusindeksiin vuodesta 1998 lähtien. Laissa on kuitenkin säilynyt kohta, jonka mukaan työmarkkinatuen (aikaisemmin peruspäivärahan) tarveharkinnan tulorajoja on muutettava palkkatason olennaisista muutosta vastaavasti. Kohta näyttää jääneen kuolleeksi kirjaimeksi, sillä indeksikorotuksia näihin tulonsiirtoihin ei ole tehty vuoden 1991 jälkeen (mutta puolison tulojen rajaa on muuten korotettu ja yksinäisen henkilön omien tulojen rajaa taasen alennettu).

*Lapsilisiä* ei ole koskaan sidottu suoraan indeksiin, mutta lakiin sisältyi alusta lähtien vuonna 1948 säännös, jonka mukaan valtioneuvosto voi korottaa lapsilisiä elinkustannusten nousua vastaavasti. Tätä mahdollisuutta käytettiin usein 1970-luvulle asti. Pykälä on säilynyt nykyisessä, vuoden 1992 lapsiliseläissa: ”Elinkustannusten

<sup>3</sup>*Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista selvittäneen toimikunnan mietinnössä* (2005) esitetään mm. terveydenhoidon ja lasten päivähoidon maksujen sekä niihin liittyvien tulorajojen sitomista indeksiin. Esitys herättää kysymyksen symmetriasta: voidaanko maksuja sitoa indeksiin, jos pienituloisten etuuksia ei ole kaikilta osin sidottu indeksiin?

noustua valtioneuvostolla on oikeus korottaa 7 §:ssä mainittuja lapsilisän määriä enintään huh-  
tikuusta 1962 alkaen laskettua elinkustannusten  
nousua vastaaviksi.” Koska lapsilisiä on korotet-  
tu vuoden 1962 jälkeen enemmän kuin elinkus-  
tannusten nousua vastaavasti, pykälällä ei liene  
nyt käytännön merkitystä – jos sitä tulkitaan näin  
kirjaimellisesti.

*Lasten kotihoidon tuki* sidottiin vuonna 1985  
alun perin työeläkeindeksiin, aluksi sairausvakuu-  
tuksen vähimmäispäivärahan kautta ja sitten suo-  
raan. Uudessa laissa, joka tuli voimaan elokuussa  
1997, indeksisidonnaisuutta ei sen sijaan ole enää  
lainkaan. Jo sitä ennen vuoden 1997 indeksikorotus  
oli jäädytetty.<sup>4</sup>

*Elatustuet* on sidottu kuluttajahintaindeksiin  
siten, että indeksin nousu viidellä prosentilla lau-  
kaisee korotuksen. Nykyisillä inflaatioluvuilla tä-  
mä johtaa melko harvoin tapahtuviin tarkistuk-  
siin.

*Toimeentulotuen* laajan perusosan markkamää-  
rät sidottiin valtioneuvoston päätöksillä vuonna  
1983 (ns. suppea perusosa) ja vuonna 1988 (ns.  
laaja perusosa) kansaneläkkeen suuruuteen. Indeksikorotukset olivat jäädytettynä vuosina 1994 ja  
1996–1998. Vuoden 1997 lain mukaan toimeen-  
tulotuen indeksitarkistuksista säädettiin asetuk-  
sella. Laissa toimeentulotuesta sanotaan nykyisin,  
että perusosan määriä tarkistetaan siten kuin kan-  
saneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001)  
säädetään. Tämä kohta siirrettiin asetuksesta la-  
kiin vuoden 2006 alusta lähtien. Sanamuodosta  
voidaan päätellä, että kansaneläkkeen tasokoro-  
tukset eivät vaikuta toimeentulotuen perusosien  
suuruuteen – eikä näin myöskään ole tapahtunut.  
Kytkeä on suurempi *sotilasavustuksessa*, jonka  
perusmäärä on sidottu suoraan kansaneläkkeen  
suuruuteen, jolloin myös kansaneläkkeen tasoko-  
rotukset vaikuttavat avun suuruuteen.

*Opintotuessa* indeksisuoja on heikoin. Opin-  
totuen tai asumislisän määriä ei ole sidottu mi-  
hinkään indeksiin, ei myöskään mitään niistä tu-

<sup>4</sup>Hallituksen esityksessä (HE 208/1996 vp.) indeksisi-  
donnaisuuden poistamista perusteltiin yhteensovituk-  
sella päivähoitomaksujen kanssa: kotihoidon tuen ja  
päivähoitomaksujen tulorajat oli suunniteltu yhtä suu-  
riksi sekä lisäksi enimmäis- ja vähimmäismaksun ero-  
tus yhtä suureksi kuin hoitolisä. Eduskunta sääti kui-  
tenkin päivähoitomaksujen tulorajat erilaisiksi kuin  
kotihoitotuen tuessa sekä luopui vähimmäismaksua kos-  
keneesta esityksestä. Näin yhteensovituksen peruste-  
luna käytetty idea hävisi laista.

lorajoista tai asumiskustannusten rajoista, jotka  
opintotukilakiin sisältyvät. Vuoden 1994 opinto-  
tukilaisissa on kuitenkin pykälä, jonka mukaan  
opintotuen rahamääriä voidaan korottaa asetuk-  
sella. Myöskään uudessa aikuiskoulutustuessa (la-  
ki 1276/2001) ei ole indeksisuoja, mutta myös  
tässä laissa on pykälä, jonka mukaan tuen suuruu-  
teen vaikuttavia lain rahamääriä voidaan korottaa  
valtioneuvoston asetuksella.

*Asumistukilaisissa* ei ole selvää säännöstä indeksi-  
tarkistuksista. Asumistukilaisissa ei määritellä yh-  
tään asumistuen suuruuteen vaikuttavaa euro-  
määrää, lukuun ottamatta pienintä maksettavaa  
tukea. Asumistuen tarkemmista perusteista sää-  
detään vuosittain valtioneuvoston asetuksella.  
Näissä asetuksissa voidaan tietenkin ottaa huo-  
mioon yleinen tulokehitys, vuokrien nousu ym.  
tekijöitä. Laki ei kuitenkaan siihen selvästi velvoita.  
Käytännössä asumistuen perusteiden sääntely  
on ollut osa budjetti- ja suuntopolitiikkaa. Yleisen  
asumistuen perusteita on muutettu 15 viime vuo-  
den aikana useita kertoja vuoroin tukea tiukenta-  
malla, vuoroin joiltakin osin väljentämällä. Välil-  
lä on ollut ajanjaksoja, jolloin asumistuen perus-  
teet on nimellisesti säilytetty ennallaan, mikä on  
merkinnyt tuen reaalista heikentämistä.

Sen sijaan *eläkkeensaajien asumistuessa* indeksi-  
sidonnaisuus on yksiselitteinen. Laissa olevat ra-  
hamäärät sekä asetuksessa olevat asumiskustan-  
nukset ja asumiskustannusten enimmäismäärät  
on sidottu elinkustannusindeksiin. Lisäksi la-  
ki määrää, että valtioneuvoston on ”vuosittain  
tarkistettava – – mainittuja asumiskustannuk-  
sia ja asumiskustannusten enimmäismääriä siten,  
että ne – – riittävässä määrin vastaavat asumis-  
kustannuksissa yleisesti tapahtunutta muutosta”.

*Tuloverotuksen* marka- tai euromääriä ei ole  
koskaan sidottu mihinkään indeksiin. Käytän-  
nössä 1970-luvulla tulivat säännönmukaisiksi  
ns. inflaatiotarkistukset, joilla korotettiin vä-  
hennyksiä ja veroasteikon rahamääriä. Nykyisin  
inflaatiotarkistukset rajoittuvat yleensä valtion  
tuloveroasteikkoon, jota muutenkin on alennettu  
useina vuosina. Sen sijaan eräät vähennykset ovat  
olleet marka- ja euromääräisesti kauan muuttu-  
mattomina. Invalidivähennyksiä ei ole tarkistet-  
tu 1980-luvun jälkeen. Kunnallisverotuksen pe-  
rusvähennykseen tehtiin viimeksi korotus vuonna  
1991. Tietyntyyppinen indeksisidonnaisuus on eläke-  
tulovähennyksissä, jotka on osittain sidottu täy-  
den kansaneläkkeen määrään.

*Varusmiesten päivärahat* eivät ole sosiaalitur-

vaa, mutta kansalaisten toimeentuloon nekin vaikuttavat. Vuoden 1991 heinäkuun jälkeen alle 6 kuukautta palvelevan päivärahan on tehty vain yksi tarkistus, ja päivärahan reaaliarvon voi laskea olevan edelleen pienempi kuin vuonna 1991. Kun palveluajat ovat pidemmät, sovelletaan vuoden 1998 helmikuun alussa käyttöön otettuja päivärahamääriä, joita ei ole sen jälkeen nostettu. Olennaista on, että varusmiesten päivärahoja ei ole sidottu mihinkään indeksiin ja että niiden tarkistukset näyttävät nykyisin tapahtuvan varsin harvaksen.

## Nykytilanteen ongelmia

Edeltävästä katsauksesta nähdään, että sosiaali-etuuksissa (opintotuet mukaan lukien) indeksisuoja on nykyisin varsin hajanainen. Joissakin järjestelmissä on sitova ja kattava indeksisuoja, joissakin vain osittainen tai harkinnanvarainen. Joistakin tulonsiirroista, kuten lasten kotihoidon tuesta ja opintotuesta, indeksisuoja puuttuu kokonaan. Nyt käytössä on kolme erilaista indeksiä: uusi työeläkeindeksi (20/80-indeksi), työeläkelain ns. palkkakerroin (80/20-indeksi) sekä elinkustannusindeksi. Indeksikorotusten perusteena voi olla myös palkkatason yleinen nousu. Lisäksi eläkkeensaajien asumistukilaissa viitataan asumiskustannusten kehitykseen. Vanhalla työeläkeindeksillä (50/50-indeksi) on edelleen merkitystä työeläkeuudistuksen siirtymäaikana.

Toiseksi nähdään, että 1990-luvulla ja sen jälkeenkin indeksisuoja on heikennetty. Etenkään perusturvan kannalta tilanne ei näytä kovin suotuisalta. Indeksitarkistuksia jäädytettiin eri tulonsiirroissa 1990-luvulla. Indeksisuoja poistettiin kokonaan lasten kotihoidon tuesta. Työttömien peruspäiväraha sidottiin elinkustannusindeksiin eikä palkkatason muutoksiin kuten aikaisemmin. Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha (jonka edellytykset ovat osin muuttuneet ja joka vanhempainpäivärahana vastaa entistä vähimmäispäivärahaa) ei ole enää indeksiin sidottu. Työ- ja virkaeläkkeissä on siirrytty kahden indeksin järjestelmän kautta aikaisempaa heikompaan indeksisuojaan, jos tarkastellaan jatkuvia eläkkeitä.

Verotuksessa niitä vähennyksiä, jotka ovat olennaisia pienituloisille päivärahan saajille, ei ole pitkiin aikoihin korotettu. Pienituloisen ei hyödy valtion tuloveroasteikon alennuksista eikä työtu-voja vailla oleva myöskään kunnallisverotuksen an-

sioitulovähennyksen laajennuksista. Kunnallisverotuksen perusvähennystä ei ole tarkistettu vuoden 1991 jälkeen. Ei myöskään opintorahavähennystä ole tarkistettu nykyisen tuloverolain aikana – tosin opintotukiakaan ei ole korotettu.

Kysymys indeksisuojusta on olennainen perusturvan tasoon vaikuttava kysymys. Jos indeksisuoja puuttuu, tulonsiirron reaaliarvon alentuminen on ikään kuin ohjelmoitu järjestelmään.<sup>5</sup> Jos tulonsiirron taso vuonna  $x$  katsotaan riittäväksi ja kohtuulliseksi, se ei ole sellainen enää välttämättä vuonna  $x + n$ , vaikka lainsäädäntöä ei muutettaisi välillä.

Kyse ei ole vain tulonsiirtojen määrästä sinänsä vaan myös niistä tulo rajoista, jotka määrittelevät tulonsiirron tason ja vaikuttavat esimerkiksi työmarkkinatuen ja opintotuen tarveharkintaan (vanhempiansa luona asuvilla opiskelijoilla). Jos tulo rajoihin ei tehdä indeksitarkistuksia, kuten esimerkiksi opintotuesta ei ole tehty, aika myöten suhteellisesti aikaisempaa pienempiä tuloja saavat perheet tai opiskelijat leikkaantuvat tuen piiristä pois.

Indeksisuojan puuttuminen (tai liian heikoksi koettu indeksisuoja) voidaan tietenkin korvata tasokorotuksilla, joita tehdään riittävän säännöllisin välein. Viime vuosina on tehty tasokorotuksia kansaneläkkeeseen, työttömien peruspäivärahaan, lasten kotihoidon tukeen, lapsilisään, sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaan ja opintotuen asumislisän vuokrattoon. Myös rajaa, joka määrittelee puolison tulojen vaikutuksen työmarkkinatuen tarveharkinnassa, on korotettu. Se ei kuitenkaan riitä vakuuttamaan, että tällaiset tasokorotukset olisivat säännöllisiä ja riittäviä säilyttämään etuuskien reaaliarvon. Historiallisena esimerkkinä voidaan mainita ennen 1980-luvun uudistuksia voimassa olleet työttömyysturva- ja sairauspäivärahajärjestelmät. Indeksidonaisuuden puuttuminen johti joinakin ajanjaksoina päivärahojen reaaliarvon merkittävään alen- tumiseen, vaikka päivärahoja aika ajoin tarkistettiin.

Taulukko 1 keskeisten indeksien ja perusturva-etuuskien kehityksestä vuosina 1994–2005 osoittaa, että kehityksessä on suuria eroja ja että muutamaiset etuudet ovat jääneet merkittävästi jälkeen

<sup>5</sup>Pentti Arajärven tutkimuksessa (2002) perusturvan oikeellisuudesta kiinnitetään mielestäni liian vähän huomiota indeksikysymykseen.

Taulukko 1. Keskeisten indeksien ja perusturvaetuuksien kehitys vuosina 1994–2005

Indeksi tai etuus	Muutos %	Muutos suhteessa hintoihin, %	Muutos suhteessa ansiotasoon, %
Kuluttajahintaindeksi	17,9	0,0	-22,0
Ansiotasoindeksi	51,2	28,2	0,0
Työttömän peruspäiväraha	19,1	1,0	-21,2
Lapsilisiä yhdestä lapsesta	5,5	-10,5	-30,2
Korkeakouluopiskelijan opintoraha	-1,9	-16,8	-35,1
Vanhempainrahan vähimmäismäärä	12,3	-4,8	-25,7
Lasten kotihoidon tuki (tuloton yhden lapsen yksinhuoltaja)	-22,0	-33,8	-48,4
Täysi kansaneläke	21,2	2,8	-19,8
Toimeentulotuen perusosa (yksinäinen)	13,5	-3,7	-24,9
Työeläkeindeksi (50/50)	29,8	10,1	-14,1
Uusi työeläkeindeksi (20/80 vuodesta 1996)	21,3	2,9	-19,8

kuluttajahintojen yleisestä noususta ja useimmat vielä selvemmin ansiotason kehityksestä.

### Järjestelmän tavoitteita

Jos eri etuuksien indeksiturvan eroille ja muutoksille etsitään perusteita, lainsäädäntöasiakirjojen tutkimisesta ei ole kovin paljon apua. Perustelut ovat yleensä niukkoja tai ne puuttuvat kokonaan. Jonkin verran enemmän perusteluja on esitetty lainsäädännön muutoksia valmistelleiden komiteoiden ja toimikuntien mietinnöissä ja selvityksissä, erityisesti eläkeindekseistä.

Kun peruspäivärahan (ja työmarkkinatuen) indeksisidonnaisuutta heikennettiin vuonna 1997 annetulla lailla poistamalla sidonnaisuus ansiokehitykseen ja säätämällä indeksikorotusten perusteeksi kansaneläkeindeksi, hallituksen esityksessä todettiin: ”Kun työttömyysturvan peruspäivärahassa ja varsinkin siihen kytketyssä työmarkkinatuessa on kyse vähimmäistasoisesta etuudesta, jolla turvataan toimeentuloa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa sosiaalisissa riskitilanteissa, on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista sitoa etuuden korotukset jatkossa elinkustannusten hintatasomuutoksiin ja tätä kuvaavaan kansaneläkeindeksiin.” Tästä voi siten melko suoraan päätellä, että vähimmäisetuuksille on annettava heikompi indeksisuoja kuin ansiosidonnaisille etuuksille.

Tiettyä logiikkaa järjestelmästä siten löydetään. Ansiosidonnaiselle sosiaaliturvalle on yleensä haluttu antaa parempi indeksisuoja kuin perusturvalle. Ehkä on myös loogista, että esimerkiksi lapsilisiä ei ole koskaan tiukasti sidottu indeksiin.

Tämä keskeinen tulonsiirto on haluttu säilyttää kaikilta osin poliittisen päätöksenteon piirissä ja osana budjettipolitiikan välineistöä. Saattaa olla, että tällaisen vapauden säilyttäminen on muutenkin poliittisen päätöksenteon kannalta miellyttävää: joskus pienikin korotus voidaan esitellä tasokorotuksena, vaikka se ei korvaisi kuin osan inflaatiosta edellisen korotuksen jälkeen.

Ns. kannustusloukkupaketin yhteydessä työttömien peruspäivärahaan tehtiin erillinen 2 markan korotus vuoden 1998 alussa. Kun kuitenkin tätä korotusta edelsi indeksijäädäytys vuosina 1996 ja 1997 ja kun normaalia indeksitarkistusta ei myöskään vuonna 1998 tehty tämän korotuksen lisäksi, olisi ehkä ollut asiallisempaa puhua vaikkapa osittaisesta indeksitarkistuksesta.

Jonkin verran periaatteellisimpia perusteluja muutoksille löydetään mm. sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioista vuodelta 1995. Siinä suositeltiin indeksisuojan merkittävää karsimista. Pysyvä indeksisuoja olisi jätetty vain eläkeille ja muille pitkäaikaisille tulonsiirroille sekä sosiaaliturvaetuuksien pohjana oleville ansioille ja niiden määräämisessä käytettäville ansiorajoille. Muilta osin automaattinen indeksisuoja olisi pääosin purettu. Pääperusteena oli talouspoliittisen liikkumavaran lisääminen. Indeksisidonnaisuudet ovat tämän tavoitteen kannalta haittatekijä, joka sitoo liiaksi budjettipolitiikkaa. Vaikka tämä ohjelma ei kokonaan toteutunut, näyttää siltä, että sen sisältämällä suosituksilla oli vaikutusta 1990-luvun lopun päätöksenteossa ja sen jälkeenkin.

Poliittiseen päätöksentekoon saattaa vaikuttaa se, miten etuuksien saajat kokevat indeksisuojan merkityksen. Jos etuutta saadaan usean vuo-

den ajan, kuten eläkkeitä, tulonsaaja on todennäköisesti kiinnostunut etuuden reaaliarvon säilymisestä. Indeksisuojan poistaminen tai heikentäminen voi herättää vastarintaa.

Jos sen sijaan jokin tulonsiirto on vain lyhytaikaisesti toimeentulon perustana, kuten esim. sairauspäivärahoissa yleensä, kysymys tulonsiirron reaaliarvon säilymisestä ei aktualisoidu. Tulonsaaja kiinnostaa vain tulonsiirron taso, ei sen reaaliarvon pitkäaikainen kehitys. Tällöin jää kuitenkin helposti huomaamatta, että indeksisuojalla vaikutetaan juuri tähän tasoon. Indeksisuojaa vaille on helpompi jättää sellaiset tulonsiirrot, joiden varassa eletään vain lyhytaikaisesti. Mikään ehdoton sääntö sekään ei näytä olevan. Opintotuki voi olla usean vuoden ajan opiskelijan tärkein tulolähde, mutta hintatason muutokset eivät siihen nyt mitenkään vaikuta.

## Tulonsiirrot ja taloudellinen kehitys

Sosiaaliturvan indeksisuoja on lähinnä sotien jälkeisen ajan uudistus. Yhtenä rajapyykinä kirjallisuudessa mainitaan Länsi-Saksan eläkeuudistus vuodelta 1957, jolloin eläkkeet sidottiin indeksiin ja tavoitteeksi asetettiin myös eläkeläisten osallisuus elintason yleiseen kehitykseen (Vording & Goudswaard 1997). Samana vuonna voimaan tullessa Suomen uudessa kansaneläkelainsäädännössä eläkkeiden indeksisuoja oli myös selkeästi määritelty. Hyvinvointivaltion laajenevan kehityksen vuosina indeksijärjestelmät laajenivat eri maissa ja erilaisissa etuuksissa.

Aikaisemmin ja etenkin vielä 1970-luvulla inflaatiokehitys oli nykyistä voimakkaampaa. Silloin myös indeksisuojalla reaaliarvon säilyttäjänä oli suurempi merkitys. Eläkkeiden indeksikorotukset tehtiin myös tiuhemmin kuin nykyään. Nyt tuskin löydetään perusteita kaksi kertaa vuodessa tai jopa useammin tehtäville indeksitarkistuksille.

Sen sijaan nyt on ehkä syytä pohtia enemmän tulonsiirtojen suhdetta yleiseen talouskehitykseen. Kun lähdetään siitä, että työn tuottavuuden kehitys ja kansantalouden kasvu heijastuvat reaali-palkkojen nousuun, tulonsiirtojen sitominen ansiokehitykseen olisi yksi luonteva tapa ottaa tämä huomioon. Viime vuosien muutokset ovat kuitenkin heikentäneet ansiokehityksen painoa indeksisuojassa.

Abstrakti ”lainsäätäjä” tai ”valtion rahakirstun

valvoja” voi vedota siihen, että tulonsiirtojen saajien lukumäärän kasvaessa tulonsiirtojen reaaliarvon kasvattamiseen ei ole varaa. On tyydyttävä niiden reaaliarvon säilyttämiseen ja ehkä niiden reaaliarvoa on jopa alennettava. Jos kuitenkin erilaisten tulonsiirtojen saajien lukumäärä vakiintuu (tai jopa pienenee) ja samalla talous kasvaa, tätä argumenttia ei voi loputtomasti käyttää.

Kysymystä siitä, miten talouskasvu (tai suppeammin käsitettynä työn tuottavuuden nousu) otetaan huomioon sosiaaliturvassa, ei useinkaan aseteta kovin selvästi. Eräissä englantilaisessa selvityksessä katsotaan, että myös sosiaaliturvan varassa eläville kuuluu osuus elintason yleisestä kehityksestä (Joseph Rowntree Foundation ..., 1995). EU:n neuvoston suosituksessa sosiaaliturvan päämääristä asetetaan yhdeksi tavoitteeksi se, että sosiaalietuuksien saajille suunnataan osuus koko väestön elintason noususta.<sup>6</sup> Suomessa Somera-toimikunnan taustalaskelmissa todettiin, että perusturvan reaaliarvon säilyttäminen nykyisenkaltaisella indeksisidonnaisuudella ”johtaa vähitellen vähimmäisturvan tason suhteelliseen rapautumiseen” ja ”pitkällä aikavälillä varsin huomattavaan tuloerojen kasvuun”. Vaihtoehtona toimikunnan laskelmissa tarkastellaan mahdollisuutta, että elinkustannusindeksi ja kansaneläkeindeksi korvataan kotitalouksien asukasta kohti käytettävissä olevia tuloja seuraavalla indeksillä. (Sosiaalimenojen kehitys ..., 2002, 284.) Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva YK:n sopimus, jonka Suomikin on ratifioinut vuonna 1976, sisältää yleisluonteisen sosiaaliturvan kehittämismääräyksen, josta myös voidaan johtaa vaatimus talouskasvun huomioon ottamisesta etuuksien tasossa.<sup>7</sup>

On totuttu vertaamaan palkkojen ja työn tuottavuuden kehitystä. Tällainen vertailu voidaan tehdä myös sosiaaliturvassa. Täysi kansaneläke,

<sup>6</sup>”Social benefits should be granted with the following principles – (b) fairness, so that beneficiaries of social benefits will receive their share from improvements in the standard of living of the population of whole, while taking account of priorities set at national level.” (Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies. 92/442/EEC.)

<sup>7</sup>Arajärvi 2002, 104. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ”sitoutuvat täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädännöllisin toimin oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaan”.

joka nyt on pyöreästi 500 euroa kuukaudessa, vastaa jonkinlaista keskimääräistä ostoskorin. Työn tuottavuuden nousu merkitsee sitä, että tämän ostoskorin tuottamiseen tarvitaan jatkuvasti entistä vähemmän työtä. Jos kymmenessä vuodessa työn tuottavuus kohoaa vaikkapa 30 prosenttia mutta ostoskorin reaaliarvo pidetään ennallaan, sen ”suhteellinen arvo” putoaa noin neljänneksen ( $100 \cdot 100 / 130 = 77$ ), jos oletamme, että työn tuottavuuden yleinen nousu vaikuttaa sa-

## TIIVISTELMÄ

*Pertti Honkanen: Perusturvan indeksisuojaissa aikaisempaa enemmän aukkoja*

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan suomalaisen sosiaaliturvan nykyisin sisältyviä indeksisidonnaisuuksia ja pohditaan nykyisen indeksijärjestelmän ongelmia. Sosiaalietuuksien indeksisuoja on nykyisin melko hajanainen järjestelmä ja osittain puutteellinen. Ansiosidonnaisessa sosiaaliturvassa indeksisuoja on melko kattava ja ansiokehitys otetaan siinä osittain huomioon, eräiltä osin aikaisempaa laajemminkin. Ns. perusturvassa etuudet on sidottu yleensä vain kuluttajahintaindeksiin, mutta indeksisuojaissa on aikaisempaa enemmän aukkoja 1990-luvun uudistusten jälkeen. Esimerkiksi lasten kotihoidon tuessa ja opintotuessa ei ole indeksisuoja lainkaan.

Jos eri etuuksien indeksiturvan eroille ja muutoksil-

malla tavalla myös tämän ostoskorin tuottamiseen tarvittavaan työmäärään.

Tämä ei tarkoita vaatimusta siitä, että reaalia kansaneläkettä pitäisi korottaa työn tuottavuuden nousun mukaisesti. Kun reaali-palkatkaan eivät nouse työn tuottavuuden nousun mukaisesti, sellaista ei voi vaatia. Mutta tämä voi laajentaa näkökulmaa sosiaaliturvan indeksisuojaan ja auttaa huomamaan siinä paremmin muita ulottuvuuksia kuin reaaliarvon säilymisen.

le etsitään perusteita, perustelut ovat yleensä niukkoja tai ne puuttuvat kokonaan lainsäädäntöasiakirjoista. Erään toimikunnan mietinnössä vuonna 1995 esitettiin, että indeksisuoja suurelta osin purettaisiin muista sosiaalietuuksista kuin eläkkeistä. Tavoitteena oli talouspoliittisen liikkumavaran lisääntyminen. Näyttää siltä, että toimikunnan kannanotot ovat osittain vaikuttaneet indeksisuojan muutoksiin.

Aikaisemmin voimakkaan inflaation vuosina indeksisuoja oli olennainen merkitys sosiaalietuuksien reaaliarvon säilyttämisessä. Nyt kun inflaatio on vaimeampaa, on ehkä syytä pohtia enemmän tulonsiirtojen suhdetta yleiseen talouskehitykseen. Indeksikysymys liittyy kysymykseen siitä, miten talouskasvu ja yleinen elintason nousu otetaan huomioon sosiaalietuuksien tasossa.

## KIRJALLISUUS

ARAJÄRVI, PENTTI: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuksiin. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki: Kela, 2002

INDEKSITYÖRYHMÄ 1995:N MUISTIO. Työryhmämuistioita 1995:16. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1995

JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION INQUIRY INTO INCOME AND WEALTH. Chaired by Peter Barclay. Vol. 1. York: Joseph Rowntree Foundation, 1995

SELVITYS TEL-INDEKSISIDONNAISUUKSISTA MUISSA ETUUSJÄRJESTELMISSÄ KUIN ELÄKKEISSÄ. Sosiaali- ja

terveysministeriön epävirallisen työryhmän muistio 2004

SOSIAALIMENOJEN KEHITYS PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Julkaisuja 2002:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON MAKSUPOLITIIKAN JA MAKSUJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA SELVITTÄNEEN TOIMIKUNNAN MIETINTÖ. Julkaisuja 2005:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2005

VORDING, HENK & GOUDSWAARD, KEES: Indexation of public pension benefits on a legal basis: Some experiences in European countries. *International Social Security Review* 50 (1997), 31–44.

*Liite. Tulonsiirtojen indeksisuoja vuonna 2006 pääpiirteissään*

Indeksiperiaate	Tulonsiirrot ym.
Yleisen palkkatason olennainen muutos	Työmarkkinatuen tarveharkinnan tulorajat
Palkkakerroin (ansiotason muutosten paino 80 %, hintatason 20 %)	Työeläkkeen perustana oleva palkka, ansioeläkkeiden tulorajat, sairausvakuutuksen päivärahojen tulorajat, omaishoidon tuen vähimmäismäärä ym.
Työeläkeindeksi (ansiotason muutosten paino 20 %, hintatason 80 %)	Työ- ja virkaeläkkeet, tapaturma- ja liikennevakuutuseläkkeet, sotilasvammakorvaukset ym.
Kuluttajahintaindeksi (= kansaneläkeindeksi)	Kansaneläkkeet, eläkkeensaajien asumistuki, perhe-eläkkeet, työttömien peruspäiväraha ja lapsikorotukset, toimeentulotuen perusosat ym.; sotilasavustus (sidottu suoraan kansaneläkkeeseen)
Kuluttajahintaindeksin vähintään 5 %:n nousu	Elatustuki
Asumiskustannusten yleinen kehitys	Eläkkeensaajien asumistuen asumiskustannusnormit ja asumiskustannusten enimmäismäärä
Ei indeksisuoja	Lapsilisät, lasten kotihoidon tuki, opintotuki, aikuis-koulutustuki, sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha, yleinen asumistuki, verovähennykset (paitsi eläketulovähennys), työllisyyskoulutuksen ylläpito-korvaus, varusmiesten päivärahat ym.