Kela

Lausunto
10.10.2016

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2017 (HE 134/2016)vp)

1. Kelan hoitama sosiaaliturva ja sen rahoitus

Kelan maksamien etuuksien ja toimintakulujen kokonaismäärä on vuonna 2017 arviolta runsaat 15,6 mrd. euroa, josta etuuksia on lähes 15,2 mrd. euroa. Kansaneläkevakuutuksen kulut ovat runsaat 3,6 mrd. euroa, sairausvakuutuksen kulut 4,8 mrd. euroa ja sosiaaliturvan yleisrahaston kulut 7,2 mrd. euroa. Sosiaaliturvan yleisrahaston kuluja lisää Kelan hoidettavaksi siirtyvä toimeentulotuen perustuki, jota arvioidaan maksettavan vuonna 2017 noin 860 milj. euroa.

Valtio rahoittaa kuluista vuonna 2017 yhteensä noin 11,7 mrd. euroa ja valtion osuus Kelan rahoituksesta nousee 75 prosenttiin. Vakuutettujen sairausvakuutusmaksuja arvioidaan kertyvän vuonna 2017 noin 1,8 mrd. euroa ja niiden osuus rahoituksesta pysyy lähes ennallaan. Työnantajien sairausvakuutusmaksu pienenee noin puoleen vuoden 2016 maksuun verrattuna kilpailukykysopimuksen mukaisesti, ja työnantajan maksujen osuus Kelan rahoituksesta laskee noin 6 prosenttiin. Työnantajan sairausvakuutusmaksua on sovittu alennettavan myös vuosina 2018 – 2020. Vuodesta 2020 alkaen maksu jää pysyvästi alemmalle tasolle. Työntekijöiden päivärahamaksua vastaavasti korotetaan vuosina 2017–2020. Päivärahamaksun korotus kompensoidaan palkansaajille ja yrittäjille sairaanhoitovakuutuksessa, jossa palkkatulosta ja yrittäjän työtulosta maksettavaa sairaanhoitomaksua alennetaan ja valtion osuutta kasvatetaan päivärahamaksun korotusta vastaavasti.

Palkansaajiin ja yrittäjiin kohdistuvat maksumuutokset alentavat nettotuloja pieniä palkkatuloja ansaitsevilla. Näin tapahtuu, koska uudistuksen myötä pienituloisten päivärahamaksu nousee, mutta he eivät hyödy sairaanhoitovakuutukseen kohdistuvasta alennuksesta, koska pienistä ansiotuloista ei makseta sairaanhoitomaksua työtulovähennyksen takia. Tämän vuoksi valmistelussa on esitys ja ehdotus siitä, että alle 14 000 euroa vuodessa ansaitsevat eivät maksaisi lainkaan päivärahamaksua. Jotta rahoitusvajetta työtulovakuutuksen puolelle ei syntyisi, olisi suurempituloisten päivärahamaksua kuitenkin korotettava 0,04 prosenttiyksikköä ja valtion osuutta työtulovakuutuksessa kasvatettava. Suurempi maksuprosentti taas huomioidaan sairaanhoitovakuutuksen sairaanhoitomaksua alentamalla ja rahoitusvaje paikataan lisäämällä valtion osuutta sairaanhoitovakuutuksessa.

Äitiysvapaalle jäävän naisen työnantajalle maksettava 2 500 euron kertakorvaus vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista tulee voimaan 1.4.2017. Vuotuiset kulut ovat noin 75 milj. euroa. Voimaantulovuonna kuluiksi on arvioitu 45 milj. euroa. Kertakorvauksen kulut rahoitetaan työnantajien sairausvakuutusmaksulla, jota kertakorvaus korottaa 0,06 prosenttiyksikköä vuonna 2017.

Sairausvakuutuksen vuoden 2006 rahoitusuudistuksessa toteutettu vakuutusperiaate on käytännössä hävitetty vuodesta 2017 lähtien. Rahoitusuudistuksessa säädettiin, että lain voimaantullessa työtulovakuutuksen vakuutusmaksuilla rahoitettavista kuluista työnantajien sairausva-

kuutusmaksulla rahoitettava osuus on 73 % ja vakuutettujen päivärahamaksulla rahoitettava osuus 27 %. Vuosittain tarvittavat maksujen muutokset säädettiin jakautuvaksi tasan näiden maksujen kesken. Sairaanhoitovakuutuksen rahoitus säädettiin uudistuksessa jaettavaksi puoliksi vakuutettujen sairaanhoitomaksun ja valtion osuuden kesken.

Kilpailukykysopimukseen liittyvä työnantajan sairausvakuutusmaksun alentaminen, vastaavan euromäärän siirtäminen vakuutetun päivärahamaksulla kerättäväksi sekä palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksun vastaava alentaminen hämärtää vakuutusperiaatteen ja johtaa valtion osuuden huomattavaan kasvuun sairaanhoitovakuutuksen rahoituksessa. Sairausvakuutuksen rahoituksen jatkuvuus ja ennakoitavuus on aikaisempaa epävarmempaa.

Valtion vuoden 2017 talousarvioesityksen momentilla 33.30.60 on budjetoitu valtion osuudeksi sairausvakuutuksen etuuksien rahoitukseen yhteensä 1 918 milj. euroa. Se vastaa Kelan elokuussa 2016 tekemää arviota ensi vuonna sairausvakuutukseen tarvittavasta valtion rahoituksesta.

2. Kelan toimintakulut ja toimintakulujen valtion osuudet

Kelan vuoden 2017 toimintakuluosuudet ovat: kansaneläkerahasto 15 %, sairausvakuutusrahasto 42 % ja sosiaaliturvan yleisrahasto 43 %.

Vuoden 2016 toimintakuluosuuksiin verrattuna kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen osuudet laskevat ja sosiaaliturvan yleisrahaston osuus nousee. Muutokset toimintakuluosuuksissa johtuvat suurilta osin siitä, että sosiaaliturvan yleisrahaston etuuksiin kuuluvan perustoimeentulotuen toimeenpano alkaa Kelassa vuonna 2017.

Kilpailukykysopimukseen sisältyvät julkisen sektorin lomarahojen leikkaus, työajan pidennys sekä työnantajamaksujen alennukset laskevat Kelan toimintakuluja arviolta n. 11 milj. euroa vuonna 2017. Perustoimeentulotuen toimeenpanon vaikutus Kelan toimintakuluihin on arviolta n. 42 milj. euroa vuonna 2017. Opintotuen asumislisän siirtyminen yleisen asumistuen piiriin nostaa toteutuessaan Kelan toimintakuluja. Lisäksi uusia myös Kelan toimintakuluihin vaikuttavia kokonaisuuksia vuonna 2017 ovat perustulokokeilu ja äitiysvapaalle jäävän naisen työnantajalle maksettava kertakorvaus vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

Momentilla 33.10.60 (Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvarahastojen toimintakulut) on v. 2017 määrärahan mitoituksessa huomioituna muutoksena mukana jo vuoden 2016 valtion talousarvion täydentävään esitykseen (19.11.2015) sisältynyt 5,0 milj. euron pysyvä säästö valtion osuuksissa (vastaa n. 7,1 milj. euron säästöjä Kelan toimintakuluissa).

Valtio rahoittaa sairaanhoitovakuutuksen toimintakuluista 44,9 % ja loput 55,1 % rahoitetaan vakuutettujen sairaanhoitomaksuilla. Kilpailukykysopimuksessa työtulovakuutukseen sisältyvä palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksun korotus kompensoidaan palkansaajille sairaanhoitovakuutuksessa, jossa sairaanhoitomaksua alennetaan ja valtion osuutta kasvatetaan päivärahamaksun korotusta vastaavasti. Tämä valtion osuuden kasvattaminen huomioidaan valtion talousarvioesityksessä täysimääräisesti momentilla 33.30.60 Valtion osuus sairausvakuutuslaista

johtuvista menoista. Tämän vuoksi em. valtion osuuden kasvu ei näy valtion talousarvioesityksessä Kelan sosiaaliturvarahastojen toimintakulumomentilla 33.10.60.

3. Kelan etuuksia koskevia muutoksia vuonna 2017 (Indeksi, toimeentulotuki, asumistuki ja lääkkeet)

Indeksileikkaus

Kansaneläkeindeksi on päätetty jäädyttää vuoden 2016 tasolle ja tämän lisäksi siihen tehdään 0,85 % leikkaus. Valtion talousarvioesityksen mukainen jäädytys ja 0,85 % indeksileikkaus 1.1.2017 alkaen koskisi kaikkia kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia ja/tai niiden määräytymisperusteita, esim. kansaneläkkeitä, takuueläkettä, vammaisetuuksia, rintamalisiä, työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa, työmarkkinatukea ja lapsikorotusta. Se koskisi myös asumistukien omavastuita ja lääkekorvausten vuotuista omavastuun rajaa sekä lapsilisiä, sairauspäivärahoja, kuntoutusrahaa ja toimeentulotukea. Yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen ja lapsilisien osalta 0,85 % leikkaus toteutetaan etuuslainsäädäntöä muuttamalla, jotta säästövaikutus saadaan aikaiseksi.

Perustoimeentulotuki

Perustoimeentulotuki siirtyy kunnilta Kelan täytäntöön pantavaksi vuoden 2017 alussa. Tämän hetken talousennusteiden perusteella perustoimeentulotuen menoarvio vuodelle 2017 on noin 860 milj. euroa. Menoarvioon vuodesta 2017 alkaen sisältyy arvio alikäytön vähenemisestä (75 milj. euroa), sekä arvio nykyisten täydentävän toimeentulotuen osien siirtymisestä perustoimeentulotueksi (16 milj. euroa). Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen jäädyttäminen vuoden 2015 tasolle lisää toimeentulotukimenoja noin 8 milj. eurolla vuositasolla. Indeksileikkaukset tai -jäädytykset eivät koske toimeentulotukea.

Lääkekorvaukset

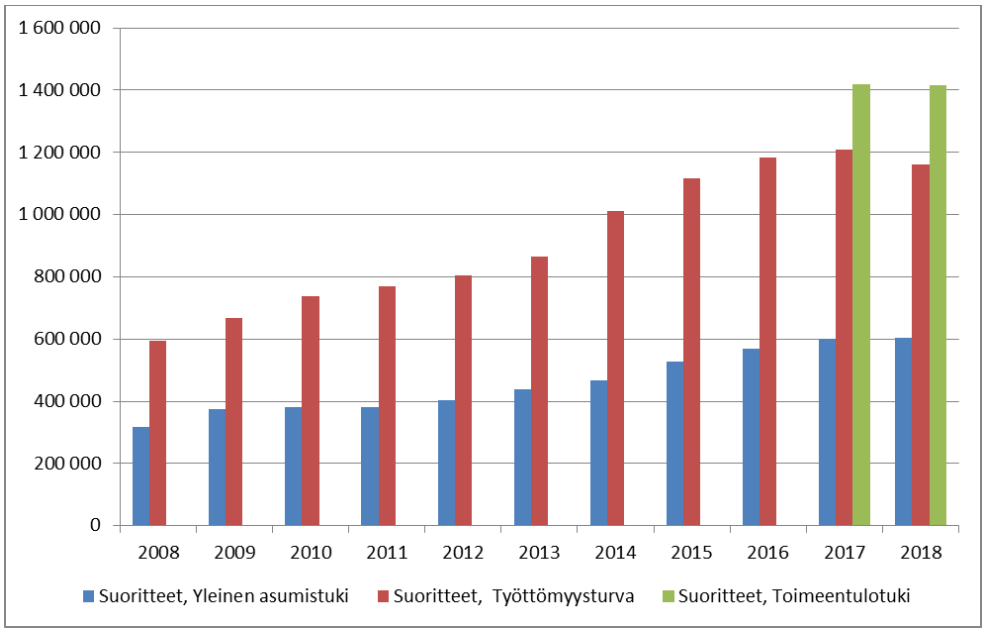
Lääkekorvausmenojen kasvua on pyritty hillitsemään lainsäädännön ja korvausjärjestelmän muutoksilla mm. vuosina 2003, 2006, 2009, 2013 ja 2016. Kasvu onkin hidastunut merkittävästi ja menot ovat kasvaneet reaalisesti vain 7 % kuluneen 10 vuoden jaksolla. Kasvusta on leikattu useita satoja milj. euroja.

Lääkekorvauksiin valmistellaan 1.1.2017 voimaan tulevia yhteensä 134 milj. euron määräisiä säästöjä. Pyrkimyksenä on lääkeyritysten välisen kilpailun lisääminen. Muutoksia tulisi lääkkeiden tukkuhinnan määräytymiseen sekä kohtuullisuuden arviointiin. Lisäksi lääkevaihto laajennettaisiin. Lääkejätettä pyrittäisiin vähentämään asettamalla rajoituksia myös peruskorvattavien lääkkeiden sekä kalliiden lääkkeiden (yli 1 000 euroa/pakkaus) ostokertakohtaiseen määriin. Erityiskorvausjärjestelmää ajanmukaistettaisiin mm. siirtämällä osa diabeteslääkkeistä 100 % korvausluokasta 65 % korvausluokkaan. Lisäksi valmistelussa on riskinjakomenettely uusien, innovatiivisten lääkkeiden markkinoille tulon edistämiseksi.

Yleinen asumistuki ja opintotuen asumislisä

Yleisen asumistuen puolella valmistellaan opiskelijoiden siirtoa opintotuen asumislisästä yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Yleisen asumistuen kustannukset nousisivat siirrosta johtuen 138 milj. eurolla vuonna 2017 ja 307 milj. eurolla vuonna 2018. Toimeentulotukimenojen arvioidaan pienenevän uudistuksen vuoksi 7,5 milj. eurolla 2017 ja vuositasolla 15 milj. eurolla, josta valtion rahoituksen osuus on puolet. Opiskelijoiden asumistukisiirron aiheuttamat lisäkustannukset on tarkoitus kattaa yleisen asumistuen menoista niin, että julkisen talouden menot eivät uudistuksen johdosta nouse. Säästöjen saavuttamiseksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja jätetään korottamatta vuonna 2017 ja kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenoja alennetaan 4 %:lla, tämän seurauksena toimeentulotukimenot lisääntyvät arviolta 5,4 milj. euroa vuonna 2017 ja vuositasolla 9 milj. euroa.

Toimeentulotuen, työttömyysturvan ja yleisen asumistuen ratkaisut vuosina 2008 – 2018



Taloustilanteeseen ja tulevaisuuden näkymiin vaikuttaa edelleen vuonna 2008 alkanut talous- ja finanssikriisi. Tilanteen kehitystä kuvastaa mm. työttömyysturvaan ja yleisen asumistukeen liittyen Kelassa tehtyjen ratkaisujen määrät. Työttömyysturvaratkaisujen määrän arvioidaan kasvavan vuodesta 2008 vuoteen 2017 lähes 614 000 kpl eli noin 103 % (0,6 milj. kappaleesta 1,2 milj. kappaleeseen) ja yleisen asumistuen ratkaisujen määrän arvioidaan kasvavan vuodesta 2008 vuoteen 2017 runsaat 282 000 kpl eli noin 88 % (0,3 milj. kappaleesta 0,6 milj. kappaleeseen). Kelan laskelmien mukaan sekä työttömyysturvan että yleisen asumistuen ratkaisujen määrän arvioidaan jatkavan kasvuaan vielä vuoteen 2017. Toimeentulotukeen liittyviä ratkaisuita on arvioitu Kelassa tehtävän noin 1,4 milj. vuonna 2017.

Vaikka valtiovarainministeriön arvion mukaan yleisen työttömyysasteen oletetaan kääntyvän laskuun vuodesta 2016 lähtien, seuraavat työmarkkinatuen saajamäärät tätä kehitystä viiveellä.

Tämä johtuu mm. siitä, että osa peruspäivärahan ja ansiopäivärahan saajista päätyy päivärahakauden loputtua työmarkkinatuelle. Etuudensaajien määrät jatkavat jonkin aikaa kasvuaan, vaikka työttömyystilanne kääntyisi parempaan päin. Huomattavan suuri osa yleisen asumistuen ruokakuntiin kuuluvista työikäisistä on juuri työmarkkinatuen saajia.

Laskelmissa on oletettu, että vuonna 2016 toimeentulotukea saisi 2 500 uutta turvapaikan saanutta kotitaloutta ja vuonna 2017 uusia saajia tulisi 5 500 kappaletta. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen vaikuttaa myös lapsilisä-, asumistuki-, työmarkkinatuki-, kotihoidontuki-, ja sairausvakuutusmenoihin. Ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille ehdotetaan maksettavan työmarkkinatuen sijaan Kelan täytäntöön pantavaksi suunnitteilla olevaa kotoutumistukea.

4. Valtion vuoden 2017 talousarvioesityksen vaikutukset Kelassa tehtävään työhön

Valtion talousarvioesitys sisältää useita jo aikaisemmin tässä lausunnossa esitettyjä uusia tehtäviä Kelalle ja merkittäviä tehtävien muutoksia, esim.

- **Perustoimeentulotuen siirto Kelaan:** 1.1.2017 Kelan hoidettavaksi siirtyvän perustoimeentulotuen saajien määrän on arvioitu nousevan nykyisestä 350 000 saajasta 495 000 saajaan vuonna 2017. Kotitalouksien määrä olisi noin 320 000. Muutokset johtuvat pitkäaikaistyöttömyyden kasvusta ja ns. alikäytön poistumisesta. Perustoimeentulotuen siirto aiheuttaa Kelassa noin 750 htv:n työmäärän.

- **Kotoutumistuki:** Työttömälle maahanmuuttajalle maksettaisiin työmarkkinatuen sijasta kotoutumistukea enintään kolmen vuoden ajan. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten perusteella myönnettävien oleskelulupien määrän vuonna 2016 arvioidaan olevan 11 400 ja 2017—2020 välisenä aikana 3 500 vuodessa. Myönteisten kansainvälisen suojelun oleskelulupapäätösten määrän nousu lisännee myös myönteiseen päätökseen johtavia perheenyhdistämishakemuksia, joita arvioidaan hyväksyttävän vuosina 2016—2019 noin 19 900.

- **Äitiysvapaalle jäävän naisen työnantajalle maksettava 2 500 euron määräinen kertakorvaus:** Korvauksia maksettaisiin arviolta 30 000 kappaletta vuodessa.

- **Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin:** Opintotukea ja asumislisää maksetaan noin 135 000 opiskelijalle, jotka siirtyvät yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017.

- **Eläketuki:** Esityksen mukaista 60 vuotta täyttäneille pitkäaikaistyöttömille tarkoitettua takuueläkkeen määräistä eläketukea maksettaisiin vanhuuseläkkeelle siirtymiseen tai 65 vuoden iän täyttämiseen saakka. Esitys koskee noin 6 000 – 7 000 henkilöä.

- **Liikkuvuusavustus:** Peruspäivärahan suuruinen liikkuvuusavustus on uusi työttömyysetuus, joka maksetaan työllistyneelle henkilölle enintään kolmen kuukauden ajan työn vastaanottamisesta. Liikkuvuusavustuksen määristä ei ole arviota, mutta se jäänee enimmillään muutamaan tuhanteen.

- **Perustulokokeilu:** Perustulokokeilu toteutettaisiin vuosina 2017 ja 2018. Kokeilu edellyttää kokeiluryhmän sosiaaliturvaetuuksissa tapahtuvien muutosten manuaalista seurantaa, joka on ryhmän kokoon nähden normaalia työllistävämpää.

- **Lääkekorvaussäästöt:** 134 milj. euron säästötavoitteen osalta Kela toimeenpanisi erityiskorvausjärjestelmän tarkistuksen, jossa diabeteslääkkeistä muut kuin insuliinivalmisteet siirrettäisiin 100% korvausluokasta 65% korvausluokkaan. Päätös uudesta korvausoikeudesta lähetettäisiin noin 300 000 diabetesta sairastavalle henkilölle. Kela olisi mukana myös rationaalisen lääkehoidon tukemisessa ja sitä kautta lääkejätteen vähentämisessä. Peruskorvattavien lääkkeiden toimitusvälien seuranta sekä yli 1000 euroa maksavien lääkepakkausten kerralla korvattavaa määrää koskeva toimitusrajoitus edellyttäisivät Kelassa manuaalista tarkistusta, jotka tulisivat lisäämään vakuutuspiirien työtä. Kela tulisi osallistumaan myös riskinjakomallin toimeenpanoon ja arviointiin, jonka vaatimat resurssit selviävät myöhemmin.

Muutosten toimeenpano Kelassa

Vuodelle 2017 tulossa olevien Kelaan kohdistuvien merkittävien ja työllistävien muutosten sisältö on monelta osin edelleen avoinna (esim. opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin, perustulokokeilu, kotoutumistuki, eläketuki, liikkuvuusavustus) eikä Kela pysty valmistautumaan riittävästi muutosten toimeenpanoon. Lisäksi useat samanaikaiset muutokset vaikeuttavat niiden toimeenpanoa. Muutokset vaikuttavat myös Kelassa tehtäviin laskelmiin ja rahoituksen hallintaan.

Jotta uudet etuudet ja merkittävät muutokset pystyttäisiin toimeenpanemaan tyydyttävästi, Kela tarvitsee muutoksen suuruudesta riippuen 6 – 36 kuukauden mittaisen ajan muutosten toteuttamiseen.