Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto
Pekka Humalto

07.11.2017

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI KANSANELÄKKEEN JA ERÄIDEN MUIDEN ETUUKSIEN VUODEN 2018 INDEKSITARKISTUKSISTA SEKÄ KANSANELÄKEINDEKSISTÄ ANNETUN LAIN 2 §:N JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE123/2017)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt hallituksen esitystä täsmentävää ja tarkentavaa tietoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, erityisesti kansaneläkeindeksin jäädytyksen kumulatiivisista vaikutuksista seuraavasti:

1) nyt ehdotetun ja aikaisempien jäädytysten yhteisvaikutuksesta,
2) vaikutuksista eri etuuksia saavien ryhmien asemaan ja
3) vaikutuksista etuudensaajien siirtymiseen toimeentulotukeen oikeutettujen piiriin.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on viitannut Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskeviin ratkaisuihin ja pyytänyt lisäselvitystä Suomen komitealle antamista vastauksista ja valtioneuvoston suhtautumisesta komitean kannanottoihin.

KEL -indeksin jäädyttäminen

1) Liitteeseen 1 on koottu KEL -indeksin ja eräiden etuuksien kuukausi euromäärien muutokset vuosina 2014−2020. Taulukosta käy ilmi, että eläkevähenteistä kansaneläkettä saavan yksin asuvan henkilön täysimääräisen kansaneläkkeen määrä on 17,12 euroa/kk pienempi vuonna 2018 kuin se olisi, jos siihen ei olisi kohdistunut leikkauksia/jäädytyksiä vuosina 2015−2018. Tällöin on kuitenkin huomattava, että takuueläkkeeseen on tehty 23,17 euron tasokorotus vuonna 2016 ja esitetty tehtäväksi 15,01 euron tasokorotus vuonna 2018. Takuueläke turvaa Suomessa asuvalle henkilölle vähimmäiseläkkeen, jos kaikki hänen eläkkeensä ennen verotusta ovat yhteensä pienemmät/ kk kuin takuueläke. Takuueläkkeen ja kansaneläkkeen erotus maksetaan takuueläkkeenä kansaneläkkeen lisäksi. Takuueläkkeen tasokorotuksista johtuen henkilön täysimääräinen kokonaiseläke on vuoteen 2018 asti jatkuvasti ollut korkeampi kuin se olisi ollut, jos takuueläkettä olisi vuosittain tarkistettu KEL -indeksillä.

   Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen euromäärä kuukaudessa on 18,92 euroa pienempi kuin se olisi ollut, jos niitä olisi tarkistettu vuosittain KEL -indeksin mukaisesti. Peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen tehtiin kuukausitasolla 100 euron tasokorotus vuoden 2012 alusta, joka on huomattavasti suurempi kuin vuosina 2015−2018 tehtyjen leikkausten/jäädytysten vaikutus. Peruspäivärahan/ työmarkkinatuen euromäärä kuukaudessa 696,60 euroa ylittää vuonna 2018 sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahan 616 euroa kuukaudessa ja toimeentulotuen perusosan enimmäismäärän 491,21 euroa kuukaudessa.

   Sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen vähimmäismäärä olisi 16 euroa/kk pienempi kuin vuosittain KEL -indeksitarkistettu vähimmäispäiväraha. Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys 141/2017, jossa mm. ehdotetaan sairausvakuu-

tuslain mukaisten vähimmäispäivärahojen määrää korotettavaksi, jotta niiden nettomäärä olisi toimeentulotuen perusosaa suurempi ja niitä saavat henkilöt olisivat lähtökohtaisesti oikean etuusjärjestelmän piirissä. Vähimmäismääräisten päivärahojen kuukausimäärään ehdotetaan tehtäväksi 22,75 euron tasokorotus, jolloin se olisi 616 euroa kuukaudessa ja näin ollen suurempi kuin niiden euromäärä olisi ollut (609,25), jos vähimmäismääräisiin päivärahoihin olisi tehty normaalisti KEL -indeksikorotukset.

Hallitus on antanut eduskunnalle erikseen myös esityksen, jossa ehdotetaan takuueläkkeen määrää ja eläkettä saavan hoitotuen perusosaa korotettavaksi. Tasokorotukset huomioiden (2016 ja 2018) takuueläkkeen määrä 775,27 on korkeampi kuin sen määrä olisi, jos eläkkeen määrää olisi korotettu vuosittain KEL- indeksillä.

2) Liitteeseen 2 on koottu esimerkkitapauksia KEL -indeksin leikkausten ja jäädytysten vaikutuksista eri etuuksia saavien asemaan. Tapauksessa 1 on kysymys 2 vanhemman ja kahden lapsen perheestä, joka saa työmarkkinatukea, lapsikorotusta 2 lapsesta, kotihoidon tuen perusmäärää ja hoitolisää sekä toisesta lapsesta korotettua, alle 16-vuotiaan vammaistukea.

Tapauksessa 2 on kysymys eläkeläispariskunnasta, joka saa täysimääräistä kansaneläkettä, sen lisäksi takuueläkettä ja toiselle pariskuntaan kuuluvista eläkeläisistä maksetaan ylimääräistä rintamalisää ja ylintä hoitotukea.

Tapauksessa 3 on kysymys täysimääräistä takuueläkettä saavasta eläkkeensaajasta, joka lisäksi saa eläkkeensaajien hoitotuen perusosaa.

Tapauksessa 4 on kysymys yksinhuoltajaperheestä, joka saa vähimmäismääräistä vanhempainpäivärahaa ja alle 16-vuotiaan vammaistukea.

(1) Tapauksessa 1 esimerkkiperhe häviää vuonna 2018 verrattuna vuoden 2015 tilanteeseen kuukausitasolla noin 53 euroa, johtuen kansaneläkeindeksin leikkauksesta ja jäädyttämisestä. Tässä on kuitenkin pidettävä mielessä se edellä mainittu seikka, että työmarkkinatukeen tehtiin tasokorotus vuoden 2014 alusta, joka on merkinnyt kahden vanhemman perheessä yhteensä 200 euron korotusta kuukausitasolla.
(2) Tapauksessa 2 esimerkkiperhe saa vuonna 2018 noin 23 euroa enemmän kuukausitasolla. Tämä johtuu pääosin takuueläkkeen tasokorotuksista.
(3) Tapauksessa 3 esimerkkiperhe saa vuonna 2018 noin 25 euroa enemmän kuukausitasolla. Tämä johtuu pääosin takuueläkkeen tasokorotuksista.
(4) Tapauksessa 4 esimerkkiperhe saa vuonna 2018 noin 4 euroa enemmän kuukausitasolla. Tämä johtuu pääosin sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen vähimmäismäärän tasokorotuksesta.

Kaikissa tapauksissa esimerkkiperheiden asumistuki muuttuu (kasvaa tai pienenee) etuuksiin tehtyjen indeksileikkausten tai tasokorotusten ja asumistukien lakimuutosten yhteisvaikutuksena ja näitä vaikutuksia on vaikea saada eriteltyä ja lisäksi niiden suuruus riippuu esimerkin oletuksista.

Jos esimerkkiperheet ovat jo toimeentulotuen piirissä, heidän toimeentulotukensa nousee vastaavalla määrällä kuin siihen vaikuttavien etuuksien taso on pienentynyt. Vastaavasti toimeentulotuki pienenee jos tasokorotuksien johdosta kyseiset etuudet ovat nousseet.

Lapsilisää saavissa tapauksissa (1 ja 4) lapsilisiin tehdyt/tehtävät lakimuutokset (ei siis indeksistä riippuvat) myös vaikuttavat hieman. Vuoden 2017 alussa muita lapsilisiä kuin yksinhuoltajakorotusta leikattiin 0,91 prosenttia ja toisaalta 2018 alussa on tarkoitus nostaa yksinhuoltajakorotusta 4,75 euroa kuukaudessa. Yksinhuoltajakorotus on 48,55 euroa kuukaudessa jokaisesta lapsesta, josta saa lapsilisää vuonna 2017.

3) Syyskuussa 2017 toimeentulotukea sai 146 260 kotitaloutta. Sellaisia toimeentulotukea saaneita kotitalouksia, joissa ainakin yksi kotitalouden jäsen sai seuraavia etuuksia, oli seuraavasti:
a) Työmarkkinatukea 63 608 kpl (43,5 %)
b) Kansaneläkettä 9 881 kpl (6,8 %)
c) Takuueläkettä 4 544 kpl (3,1 %)

Vastaavat luvut ovat vuoden alusta syyskuun loppuun välisenä aikana toimeentulotukea saaneista kotitalouksista, joita yhteensä on ollut 253 444 kpl:

a) Työmarkkinatuki 102 509 kpl (40,4 %)
b) Kansaneläke 24 202 kpl (9,5 %)
c) Takuueläke 10 305 kpl (4,1 %)

Esitettyjen vuoden 2018 muutosten vaikutuksen toimeentulotuelle siirtymiseen arvioidaan olevan muutama sata kotitaloutta lisää, pääasiassa työmarkkinatuen indeksijäädytyksen vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tehdyn taustaselvityksen mukaisesti perusturvan ja viimesijaisen toimeentuloturvan välinen suhde on ollut muodostumassa ongelmalliseksi erityisesti vähimmäismääräisten päivärahojen (mm. sairauspäivärahat) osalta. Tästä johtuen hallitus on antanut eduskunnalle edellä mainitun esityksen sairausvakuutuslain mukaisten vähimmäismääräisten päivärahojen korottamisesta.

Esityksen valmistelun yhteydessä, huomioiden eri aikoina tehdyt ratkaisut sekä eri etuuksia koskevien ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset, esityksen vaikutukset on arvioitu edelleen siinä määrin vähäisiksi, että kansaneläkeindeksin jäädyttäminen on mahdollista toteuttaa perustuslakia rikkomatta. Hallitus katsoo, että esitys ei ole merkittävässä ristiriidassa perusoikeuksien heikennyskiellon tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa.

Selvitys Suomen Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle antamista vastauksista

Hallituksen esityksessä HE 123/2017 vp on tehty selkoa Euroopan sosiaalista peruskirjan täytäntöönpanoa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevista ratkaisuista. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lisäselvitystä Suomen komitealle antamista vastauksista ja valtioneuvoston suhtautumisesta komitean kannanottoihin.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo peruskirjan täytäntöönpanoa sopimuspuolten määräajoin antamien raporttien sekä järjestökanteluiden avulla. Järjestökanteluita koskevan lisäpöytäkirjan on hyväksynyt tähän mennessä 15 valtiota, Suomi mukaan lukien. Suomi on ainoana sopimusvaltiona tunnustanut kansallisten kansalaisjärjestöjen yleisen kanteluoikeuden. Järjestökantelut ovat hyvä lisä peruskirjan täytäntöönpanon valvonnassa. Sosiaalisen oikeuksien komitean ratkaisut ja päätelmät ovat kuitenkin suositusluontoisia, eivät oikeudellisesti velvoittavia. UM toimii valtion asiamiehenä Suomea vastaan tehdyissä järjestökanteluissa ja valmistelee Suomen hallituksen vastineen valituksiin asiassa mm. toimivaltaisten ministeriöiden lausuntojen perusteella. Suomi on pyrkinyt vastineissaan tuomaan esille Pohjoismaista käsitystä sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea rekisteröi 13.12.2012 Suomen sosiaalioikeudellisen seuran (SSOS) Suomea vastaan nostaman järjestökantelun (nro 88/2012), jossa Suomen sosiaaliturvan tasoa pidettiin riittämättömänä. Suomi toimitti 29.7.2013 komitealle vastineen, jossa kuvattiin Suomen järjestelmää, joka koostuu ansiosidonnaisista tulon menetystä korvaavista etuuksista, vähimmäisetuuksista, yksilön yksilölliseen tilanteeseen soveltuvista etuuksista kuten asumistuesta sekä palveluista ja maksukatoista. Lisäksi kuvattiin yksityiskohtaisesti esille nostettujen sairauspäivärahan, äitiyspäivärahan, kuntoutusrahan, työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen, sekä toimeentulotuen ja takuueläkkeen tasoa. Komitea antoi 9.9.2014 kantelua koskevan ratkaisunsa jossa se katsoi, että vaikka Suomi oli kehittänyt sosiaaliturvajärjestelmäänsä riittävällä tavalla, em. yksittäisten sosiaalietuuksien määrä oli riittämätön. Komitea ei ottanut huomioon etuuksien ja palvelujen kokonaisuutta, vaan tarkasteli etuuksia yksittäin. Ratkaisu julkaistiin helmikuussa 2015 ja sitä käsiteltiin Euroopan neuvoston ministerikomiteassa jossa Suomella oli mahdollisuus ilmaista näkemyksensä asioista. Suomi esitti, ettei Suomen sosiaaliturva koostu pelkästään rahaetuuksista, vaan kokonaisuudesta, johon kuuluvat rahana maksettavat vähimmäisetuudet ja niiden eri osat, ansiosidonnaiset etuudet sekä niitä täydentävät palvelut ja maksukatot. Näin ollen yksittäisen vähimmäisetuuden määrä ei osoita henkilön saaman sosiaaliturvan kokonaistasoa.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea rekisteröi 29.4.2014 toisen Suomen sosiaalioikeudellisen seuran Suomea vastaan nostaman järjestökantelun (nro 108/2014), jossa viitattiin mm. yli 45-vuotiaiden irtisanottujen vaikeuksiin työllistyä, ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiviin tehtyihin heikennyksiin, työttömyyseläkkeen lakkauttamiseen ja työttömyysetuuksien riittämättömyyteen. Suomi antoi komitealle 5.1.2015 kantelua koskevan vastineensa, jossa kuvattiin työttömyysetuuksien tasoa ja niihin tehtyjä muutoksia sekä toimenpiteitä yli 50-vuotiaiden työllisyyden lisäämiseksi. Komitea antoi 8.12.2016 ratkaisunsa, jossa

se katsoi, että työmarkkinatuki yhdistettynä muihin etuuksiin (toimeentulotuki ja asumistuki) ei ollut riittävä kattaakseen sen tuensaajien perustarpeita. Ratkaisu tuli julkiseksi toukokuussa 2017 ja sitä käsiteltiin ministerikomiteassa, jossa Suomi totesi aiemmin esittämänsä tavoin, että vähimmäisturvan riittävyyttä arvioitaessa tulisi huomioida Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuus, joka muodostuu rahana maksettavien sosiaalietuuksien lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erilaisista terveydenhuollon maksukatoista. Suomi totesi arvostavansa rakentavaa dialogia komitean kanssa ja toi vielä esille eräitä ratkaisussa käsiteltyjä etuuksia koskevia tarkennuksia kantansa tueksi. Samalla Suomi totesi tarkastelevansa komitean löydöksiä ja mahdollisia ratkaisuja niihin.

Komitean ratkaisujen toimeenpanoa seurataan ministerikomitean käsittelyn jälkeen peruskirjan toimeenpanoa koskevassa määräaikaisraportoinnissa. Suomen tulee määräajoin raportoida komitealle ko. etuuksien tasosta. Suomen 13. määräaikaisraportti, joka annettiin lokakuussa 2017, sisälsi tietoa myös em. ratkaisujen täytäntöönpanosta. Raportissa kuvattiin etuuksissa tapahtuneen myönteisen kehityksen lisäksi myös niihin kohdistuneet haasteet kuten indeksiin tehdyt muutokset. Raportti ja em. vastineet ovat julkisia ja löytyvät mm. komitean sivuilta.