SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ SVO/ETU/MM

Hallituksen esitys 160/2018 vp

Hallituksen esityksessä 160/2018 vp ehdotetaan annettavaksi laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkeindeksistä annettua lakia ja toimeentulotuesta annettua lakia. Kansaneläkeindeksi jäädytettäisiin vuoden 2018 tasolle.

Muutos koskisi kansaneläkettä, takuueläkettä ja muita sellaisia etuuksia, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai jotka ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään. Sellaisia muita etuuksia ovat muun muassa vammaisetuudet, rintamalisät, sairausvakuutuslain mukaiset vähimmäispäivärahat sekä työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja lapsikorotus. Muutos koskisi myös kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksien määräytymisperusteita sekä rahamääriä, kuten lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaa. Esitykseen sisältyy myös ehdotus toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. Toimeentulotuen perusosan määrää korotettaisiin tasokorotusta vastaavalla summalla.

Ehdotettu indeksitarkistuksia koskeva muutos on tarkoitettu pysyväksi eikä sitä kompensoitaisi muutosta seuraavissa kansaneläkeindeksin tarkistuksissa. Ehdotetuilla muutoksilla pannaan toimeen valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2018—2021. Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Perustuslain 19 §

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Toimeentulotuen perusosaa ehdotetaan esityksessä korotettavaksi. Tästä seuraa, että esityksen vaikutuspiiriin kuuluvilla henkilöillä on indeksin jäädyttämistä koskevasta ehdotuksesta riippumatta, edelleen vastaava oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen suojaan kuin aiemminkin. Toisaalta esitystä arvioitaessa on huomioitava se, että ensisijaisten perusturvaetuuksien alentaminen ja samanaikainen viimesijaisen toimeentulotuen nostaminen voi aiheuttaa henkilöille ja perheille osittaista oikeutta toimeentulotukeen.

Välttämättömän toimeentulon ylittävällä tavalla perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan syyperusteisissa tilanteissa. 19 §:n 2 momentin mukaisen sosiaaliturvan ytimessä ovat tietyt riskit. Näitä ovat työttömyys, sairaus, äitiys, perheen hankkiminen, työtapaturma, ammattitauti, työkyvyttömyys, vanhuus ja perheen huoltajan kuolema. Toteutuessaan nämä riskit estävät henkilöä hankkimasta toimeentuloaan työllä, joten toimeentuloa korvataan sosiaalivakuutuksen tai sosiaaliavustusten kautta. Perustoimeentuloa täydentää viimesijainen, välttämättömän toimeentulon turva, jota myönnetään tarpeen mukaan. 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Sitä, mitä rahamäärää eri etuuksien osalta perustuslaki suojaa, ei ole tarkemmin määritelty lainsäädännössä, oikeuskäytännössä tai muussa perustuslain tulkintakäytännössä, kuten ei sitäkään, mitä maksetuilla etuuksilla tulisi pystyä arjessa hankkimaan. 19 §:n osalta on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että sen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on, ovatko perusturvan tasoa koskevalle indeksin jäädyttämiselle esitetyt perustelut perusoikeuksien toteutumisen kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perustuslakivaliokunta on kansaneläkeindeksin jäädyttämistä koskevassa lausunnossaan 47/2017 vp todennut, että perustoimeentulon turvan riittävyyden sekä välttämättömän toimeentulon toteutumisen arvioinnissa tulee yksittäisen muutosehdotuksen sijaan huomioida kokonaisuutena eri etuuksiin eri vuosina tehtyjen muutosten kumuloituvia vaikutuksia yksilötasolla sekä kansaneläkeindeksin kehityksen suhdetta ns. heikentämiskieltoon.

Koska indeksikehitystä on vaikea arvioida ennakolta kovinkaan pitkälle, on kansaneläkeindeksin jäädyttämisen osalta valittu toimintatapa, jossa indeksin jäädytyksestä tehdään vuosittain oma hallituksen esityksensä, vaikka perusratkaisu pohjautuukin hallitusohjelman kirjaukseen. Menettely varmistaa sen, että vaikutukset voidaan arvioida mahdollisimman tarkkaan kullekin vuodelle. Samalla perustuslaillinen arviointi on mahdollista toteuttaa mahdollisimman ajankohtaisiin arvioihin pohjautuen.

Perusturvajärjestelmien kehittämisen osalta on todettava, että vaikka perusturvaetuuksia on alennettu vuoden 2017 alusta ja niiden määrät on päätetty jäädyttää vuosina 2017—2019, Suomen perusturvaetuudet ovat kehittyneet tasokorotuksilla. Työttömyysturvan peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen on tehty kuukausitasolla 100 euron

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

tasokorotus vuoden 2012 alusta, joka on suurempi kuin vuosien 2017–2019 jäädytyksen/leikkauksen vaikutus. Eläketuki 1.6.2017 alkaen on merkinnyt aikaisemmin työmarkkinatukea saaneille pitkäaikaistyöttömille noin 200 euron korotusta toimeentuloon kuukaudessa. Sairaiden perusturvan varassa elävien henkilöiden toimeentuloa on parannettu korottamalla vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa ja kuntoutusrahaa perustoimeentulotuen tasolle vuoden 2018 alusta. Vuoden 2019 alusta hallitus esittää eduskunnalle vähimmäismääräisen sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan korottamista työmarkkinatuen tasolle. Lisäksi lääkekustannusten vuosittaista omavastuurajaa ehdotetaan alennettavaksi vuoden 2019 alusta. Nämä muutosehdotukset sisältävä hallituksen esitys 206/2018 on myös annettu eduskunnalle.

Takuueläkettä on korotettu 23 eurolla kuukaudessa vuonna 2016 ja 15 eurolla kuukaudessa 2018 alkaen. Sitä ehdotetaan edelleen korotettavaksi 9,25 eurolla kuukaudessa vuoden 2019 alusta. Vastaava korotus tulisi eläketukeen. Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan henkilön kuntoutusrahan vähimmäismäärää on korotettu vuoden 2018 alusta siten, että se on säilynyt takuueläkkeen tasolla. Takuueläkkeen korotusta vastaava korotus tehtäisiin niihin myös vuoden 2019 alusta. Eläkkeensaajien toimeentuloa on parantanut myös eläkkeensaajien asumistuen määrään hyväksyttävien enimmäisasumismenojen korottaminen vuoden 2018 alusta. Korotus oli 1,8 prosenttia ja korotuksen jälkeen asumismenojen hyväksyttävät enimmäismäärät ovat I kuntaryhmässä 8 097 euroa, II kuntaryhmässä 7 447 euroa ja III kuntaryhmässä 6 533 euroa vuodessa. Edelleen eläkettä saavan hoitotuen perustukea korotettiin 8,81 eurolla kuukaudessa vuoden 2018 alusta. Hoitotuen perusosa on 70,52 euroa kuukaudessa vuonna 2018. Eräille pitkäaikaistyöttömille suunnattu eläketuki esitetään uusittavaksi.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta ja 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Sosiaalisten oikeuksien komitea siis katsoi Suomen vähimmäistasoiset sosiaaliturvaetuudet pääosin liian pieniksi. Päätöksen tarkastelua kuitenkin vaikeuttaa se, että sosiaalisessa peruskirjassa lähdetään pääsääntöisesti turvaamaan aiempia tuloja korvaavaa sosiaaliturvaa riskin (sairauden, työttömyyden tai vanhuuden) toteutuessa.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on sekä ansioon sidottuja, että vähimmäismääräisiä etuuksia. Niiden rinnalla ovat sosiaaliavustuksiksi luokiteltavat tarveharkintaiset etuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Pääsääntöisesti Suomessa pyritään turvaamaan yksilön asemaa sosiaalisen riskin varalta (kuten työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden).

Kuten hallituksen esityksessä nostetaan esiin, pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle. Sosiaaliturvan riittävyyden arvioinnissa, merkitystä on kansallisen näkemyksen mukaan myös sillä, mitä sosiaaliturvalla pystyy asianomaisessa maassa hankkimaan.

Arvioidessaan heikentäviä toimenpiteitä, komitea on katsonut, että korotusten tekemättä jättäminen täysimääräisenä joidenkin sosiaalietuuksien kohdalla tiettynä ajanjaksona ei välttämättä ole ristiriidassa 12 artiklan 3 kohdan kanssa. Taloudelliset vaikeudet eivät kuitenkaan peruskirjan mukaan automaattisesti oikeuta etuuksien leikkaamista. Valtioilla on Euroopan sosiaalisen peruskirjan perusteella myös velvoite pyrkiä asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. Tämä voi tapahtua esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien tasokorotuksilla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 47/2017 vp todennut, että se suhtautuu erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta. Tehtyjä ja esitettyjä tasokorotuksia on kuvattu hallituksen esityksessä ja edellä lausunnossa.

Julkinen talous ja kansaneläkeindeksin jäädyttämistä koskeva esitys

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 21/2016 vp). Lausunnossaan 47/2017

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

perustuslakivaliokunta totesi, että sen käsityksen mukaan tuolloin ehdotetun sääntelyn (HE 123/2017 vp) taustalla voidaan arvioida olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä. Valiokunta ei pitänyt asianmukaisena, ettei hallituksen esityksessä ole tehty selkoa tällaisista tai muista perusteluista tuolloin ehdotetuille perusturvaan kohdistuville säästöille. Asialla oli erityistä merkitystä taloudellisen tilanteen ollessa osin erilainen kuin se, jossa valiokunta on viime aikoina arvioinut erilaisia ns. säästölakeja (mm. PeVL 11/2015 vp, PeVL 32/2014 vp).

Suomen talous kasvaa ripeästi ja kasvu on laaja-alaista. Kaksi vuotta jatkunut noususuhdanne on vuoden 2017 loppupuolen jälkeen tuonut runsaasti valoa myös työmarkkinoille. Yritysten luottamus on korkealla ja työvoiman kysyntä on lisääntynyt voimakkaasti. Työllisyys kasvaa nopeasti ja työttömyys alenee. Talouden ja työllisyyden kasvu vahvistavat julkista taloutta. Talouskasvu lisää verotuloja ja vähentää työttömyysmenoja. Menojen kasvua hillitsevät päätökset, joista KEL-indeksin jäädyttäminen on yksi, kohentavat niin ikään julkista taloutta.

On kuitenkin katsottu, että talouden hyvä suhdanne peittää alleen julkista taloutta kuluvan vuosikymmenen ajan heikentäneet rakenteelliset tekijät. Lisäksi julkinen velka on erittäin korkealla tasolla seuraavan laskusuhdanteen koittaessa, minkä vuoksi julkinen talous on aiempaa paljon haavoittuvaisempi kohtaamaan uuden taantuman. Väestö vanhenee läpi suhdanteiden ja ikärakenteen muutoksesta johtuva hoito- ja hoivamenojen kasvu jatkuu vääjäämättä nopeana pitkälle 2030-luvulle saakka, jos menojen kasvua ei kyetä hillitsemään. Suhdannesyklin tasaannuttua talouskasvu uhkaa hidastua prosentin puolentoista haarukkaan. Koska väestö ikääntyy, tehdyn työn määrä ei juuri kasva. Siksi talouden kasvu jää pelkästään tuottavuuden kasvun varaan. Nähtävissä oleva talouden kasvu ei riitä rahoittamaan nykyisen lainsäädännön kansalaisille tarjoamia etuuksia ja palveluja pitkällä aikavälillä. Kun talous kasvaa nopeasti, olosuhteet uudistaa talouden rakenteita ovat otolliset, koska voimakas kysyntä lieventää uudistusten mahdollisia lyhyen aikavälin epäsuotuisia vaikutuksia. Suunnittelemalla uudistukset johdonmukaisesti ja toteuttamalla ne määrätietoisesti voidaan parhaassa tapauksessa vaimentaa uudistusten epäsuotuisia vaikutuksia myös lyhyellä aikavälillä. Julkisen palvelutuotannon ja sosiaaliturvan kestävän rahoituksen turvaamiseksi tarvitaan edelleen vaikuttavia ratkaisuja, jotka lisäävät julkisen talouden tuloja ja pienentävät menoja tai niiden kasvua pitkällä aikavälillä.

Yhteenveto

Perustuslakivaliokunta on todennut usein, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (esim. PeVL 25/2013 vp ja siinä viitatut lausunnot sekä HE 309/1993 vp.). Perusturvaetuuksiin tehdyt ja ehdotetut tasokorotukset merkitsevät sitä, että kaikki edellä mainitut vähimmäismääräiset etuudet ovat vuonna 2019 nettomääräisesti perustoimeentulotukea suuremmat ja niitä saavat henkilöt ovat lähtökohtaisesti oikean etuusjärjestelmän piirissä. Siten KEL-indeksin jäädytys ja vastaavasti perustoimeentulotuen tason nousu ehdotetulla tavalla eivät merkitsisi sitä, että indeksijäädytyksestä johtuen entistä useampi henkilö tulisi oikeutetuksi toimeentulotukeen. 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 jäädyttämistä on pidetty mahdollisena toteuttaa perustuslakia rikkomatta.

Ehdotettujen muutosten katsotaan noudattavan pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja. Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia eläkkeiden tai muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien tasoon ottaen huomioon myös takuueläkkeeseen, työttömyysturvalain mukaiseen peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen sekä sairausvakuutuslain mukaisiin päivärahoihin jo tehdyt ja nyt tässä esityksessä sekä hallituksen esityksessä 206/2018 vp ehdotettavat tasokorotukset. Toimeentulotuen perusosaa, jolla turvataan perustuslain 19 §:n tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, ehdotetaan korotettavaksi. Ehdotettuja muutoksia voidaan pitää omaisuuden suojan näkökulmasta kokonaisuutena arvioiden kohtuullisina. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole taannehtivia vaikutuksia.

Lopuksi

Sosiaali- ja terveysministeriö toimittaa eduskunnalle erikseen kirjelmän liittyen vahvistuneeseen kansaneläkeindeksin jakajaan, joksi tulee 1,2065, josta seuraa, että toimeentulotuen lain tason euromääräksi tulee 463,77 (497,29 vuoden 2019 tasossa), kun hallituksen esityksen liitelaissa 3 yksinasuvan toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on 463,48 euroa.