13.11.2019

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Sosiaali- ja terveysministeri

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

SOSIAALITURVAUUDISTUKSEN TILANNE JA AIKATAULUTAVOITTEET

Hallitus käynnistää sosiaaliturvauudistuksen, joka valmistellaan tutkimusperusteisesti parlamentaarisessa komiteassa. Uudistuksen tavoitteena on sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä. Sosiaaliturvauudistuksessa käsitellään perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea, niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta. Lisäksi käsitellään palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.

Sosiaaliturvan uudistamisessa hyödynnetään Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistus-hankkeessa (TOIMI-hanke) tehtyä työtä. TOIMI-hankkeen parlamentaarisella seurantaryhmällä oli sosiaaliturvan uudistamisen tarpeesta yhtenäinen näkemys ja se linjasi sosiaaliturvan uudistamisen perusteita ja lähtökohtia tuleville hallituskausille.

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet rakentuvat TOIMI-hankkeessa parlamentaarisesti sovittuihin yhteisiin peruspilareihin:

- Sosiaaliturvan tulee vastata perustuslain mukaisesta huolen pitämisen velvoitteesta.
- Sosiaaliturvan tulee omalta osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisyyden tarpeisiin sekä tukea työllisyyttä, aktiivisuutta ja elinikäistä oppimista.
- Palveluiden ja etuuksien tulee nivoutua paremmin yhteen.
- Sosiaaliturva tukee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa, joka on sopusoinnussa julkisen talouden kanssa.
- Sosiaaliturvajärjestelmän tulee muodostaa nykyistä selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä kokonaisuuksia.

Sosiaaliturvauudistus ulottuu kahdelle eduskuntakaudelle. Tavoitteena on, että parlamentaarinen komitea nimitetään joulukuussa ja komitean työ käynnistyisi välittömästi.

Uudistus toteutetaan vaiheittaisena. Ensivaiheessa sosiaaliturvan uudistamiselle valmistellaan kahdelle eduskuntakaudelle ulottuva tiekartta ja välitavoitteet sekä niiden perusteella ehdotukset, joihin nykyinen hallitus ehtii reagoida. Osauudistuksia voidaan toteuttaa vaiheittain vuodesta 2020 alkaen.

PERHEVAPAAUUDISTUKSEN ETENEMINEN

Hallitus toteuttaa perhevapaauudistuksen. Sen valmistelu on aloitettu syyskuun alussa sosiaali- ja terveysministeriön vetämässä kolmikantaisessa epävirallisessa työryhmässä. Työmarkkinaosapuolten lisäksi työryhmässä on edustettuina Kela, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä valtiovarainministeriö. Työryhmässä on käyty läpi perhevapaiden ja vanhempainpäivärahojen nykytilannetta ja hallitusohjelmakirjauksen mahdollistamia vaihtoehtoisia malleja kustannusvaikutuksineen sekä perhevapaiden ja päivärahojen mahdollisia joustoelementtejä.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluu sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahoja koskevat säännökset, joten jatkossa työryhmä tulee keskittymään näihin. Työsopimuslain mukaiset vapaat kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on 22.10.2019 järjestänyt kuulemistilaisuuden lapsi- ja perhejärjestöille sekä muille sidosryhmille. Sosiaali- ja terveysministeriö on myös erikseen tavannut lapsiasiavaltuutettua lapsen edun ja lapsivaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Kuulemistilaisuuksia on tarkoitus järjestää myös jatkossa työn edetessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lähiaikoina asettamassa kolmikantaista työryhmää valmistelemaan työelämän tasapaino -direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät muutokset työ- ja elinkeinoministeriön toimialan lainsäädäntöön, selvittämään hallitusohjelman eräitä direktiiviin liittyviä kirjauksia sekä valmistelemaan perhevapaauudistuksen mahdolliset työsopimuslain muutokset.

Hallituksen esitys koskien sairausvakuutuslain muutoksia pyritään samaan eduskuntaan syksyllä 2020.

HALLITUSOHJELMAN MUKAISET ELÄKEJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTARPEET, TYÖN ETENEMINEN JA TAVOITTEET

Hallitusohjelma sisältää useita eläkejärjestelmää koskevia kirjauksia.

Hallitusohjelman mukaisesti työeläkepolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat kestävä taloudellinen huoltosuhde, eläkkeiden riittävä taso, rahoituksen kestävyys ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Hallitus valmistelee työeläkelainsäädännön muutokset kolmikantaisesti. Lisäksi hallitus on ohjelmassaan sitoutunut vuoden 2017 eläkeuudistuksen toimeenpanon jatkamiseen yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Perhe-eläkkeiden uudistaminen

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat ehdottaneet (sopimus vuoden 2017 eläkeuudistuksen jatkoneuvotteluihin liittyvistä asioista 11.6.2019) seuraavaa: Lapseneläkkeen pääteikä tarkistetaan 20 vuoteen. Leskeneläke muutetaan määräaikaiseksi siten, että sitä maksetaan leskelle 10 vuotta, kuitenkin vähintään siihen saakka, kun nuorin lapseneläkkeeseen oikeutetuista täyttää 18 vuotta. Leskeneläke maksetaan yhteistaloudessa asuville avopuolisoille, jos he ovat asuneet yhdessä vähintään 5 vuotta ja heillä on yhteinen alaikäinen lapsi. Tätä leskeneläkettä maksetaan siihen saakka, kunnes lapsi täyttää 18 vuotta. Lesken osuus maksetaan lapselle, jos leskeneläkkeen saajaa ei ole. Tällä ei ole vaikutusta muun sosiaalivakuutuksen etuuksien määräytymiseen. Leskeneläkkeen vähentämistä ei muuteta. Muutokset koskevat vuonna 1975 ja sen jälkeen syntyneitä. Yksityiskohdat ratkaistaan lakiesityksen valmisteluvaiheessa.

Uudistuksen tavoitteena on ajanmukaistaa perhe-eläkkeitä ja myös hillitä eläkejärjestelmän maksukorotuspainetta. Nuorten opiskeluajat ovat pidentyneet ja avoliitot ovat myös yleistyneet. Perhe-eläkkeiden painopistettä on tarkoitus siirtää lapsiperheisiin. Leskeneläkkeen keskeisin tavoite tulevaisuudessa on, että sillä helpotetaan sopeutumista edunjättäjän kuoleman johdosta muuttuneisiin olosuhteisiin.

Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskuntaan syksyllä 2020.

Yrittäjien eläketurvan parantaminen

Hallitusohjelman mukaan selvitetään keinoja yrittäjien sosiaaliturvan, eri tulomuotojen toimivaan yhteensovittamiseen ja eläketurvan parantamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on selvittänyt yrittäjätyön alivakuuttamiseen ja YEL-työtulon määrittämiseen liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita sekä niiden ratkaisuvaihtoehtoja. Lisäksi on selvitetty muun muassa sitä, miten yrittäjän eläkevakuuttamista olisi mahdollista uudistaa, jotta vakuuttaminen olisi nykyistä helpompaa ja joustavampaa pienimuotoista tai satunnaista yritystoimintaa harjoittaville. Työryhmän antoi raporttinsa maaliskuussa 2019.

Työryhmä katsoi, että työtulojen tulisi seurata nykyistä käytäntöä selkeämmin yrittäjän työpanoksen ja työskentelyn taloudellista arvoa. Työtulojen tasoa tulisi myös seurata säännöllisesti, jotta vakuutettavan yritystoiminnan alkuvaiheessa mahdollisesti virheellisesti arvioitu tai myöhemmin yrittäjätyön vakiintuessa liian alhaiselle tasolle jäänyt työtulo ei olisi vakuuttamisen perusteena lähes tai koko yrittäjän työuran ajan. YEL:n rahoituksen osalta tavoitteena on, että yrittäjät rahoittavat kollektiivina oman eläketurvansa. Valtion maksuosuus on kuitenkin noussut viime vuosina voimakkaasti. Maksuosuuden kasvu johtuu siitä, että eläkemeno kasvaa noin neljän prosentin vuosivauhtia, mutta YEL-maksutulo ei juurikaan kasva. Muun muassa alivakuuttaminen hidastaa maksutulon kasvua. YEL-työtuloa koskevan sääntelyn uudistamisen haasteena on yrittäjien monitahoinen epäluottamus YEL-järjestelmää kohtaan.

YEL:n työtuloa koskevan sääntelyn muuttamista koskeva lainvalmistelu aloitetaan vuonna 2020 työryhmän raportin ehdotusten pohjalta. Aika-arviota hallituksen esityksen valmistumisesta ei vielä ole.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli

Hallitusohjelmassa todetaan, että työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työnteon estäviä kannustinloukkuja puretaan ottamalla käyttöön osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan hallituksen esitysluonnosta yhdessä työmarkkinakeskusjärjestöjen, vammaisfoorumin, Telan, Eläketurvakeskuksen ja Kelan kanssa. Tarkoituksena on valmistella hallituksen esitys lineaarisesta mallista osatyökyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovittamiseen. Lisäksi kansaneläkejärjestelmään on tarkoitus lisätä mahdollisuus osatyökyvyttömyyseläkkeeseen niille, jotka saavat työeläkejärjestelmästä osatyökyvyttömyyseläkettä. Samalla tarkistetaan myös täyden työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovittamissäännökset, kun määräaikainen ns. lepäämislaki päättyy vuoden 2020 lopussa. Tavoitteena on poistaa kannustinloukku, joka nykysäännöksillä muodostuu tiukasta ansiorajasta sekä joustavoittaa ja lisätä työntekoa osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalla.

Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle syksyllä 2020.

Pienten eläkkeiden korottaminen

Hallitusohjelman mukaan hallitus käyttää 183 miljoonaa euroa pienimpien eläkkeiden korottamiseen noin 50 eurolla kuukaudessa nettomääräisenä. Korotus kohdistuisi arvion mukaan noin 1 000 euron kuukausieläkkeeseen saakka. Korotus toteutetaan kansaneläke- ja takuueläkejärjestelmien kautta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut kirjaukseen liittyvän hallituksen esityksen (HE 43/2019 vp), joka annettiin eduskunnalle 7.10.2019. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelakia ja takuueläkkeestä annettua lakia siten, että kansaneläkkeen täyttä määrää korotettaisiin noin 34 eurolla kuukaudessa ja takuueläkkeen täyttä määrää 50 eurolla kuukaudessa. Eläkkeensaajan asumistuen lisäomavastuurajaa ja lisäomavastuun kerrointa ehdotetaan muutettavaksi siten, että esityksen mukainen eläketulon muutos ei juurikaan vaikuttaisi eläkkeensaajan asumistukeen ja siten vähentäisi eläkkeensaajan käytettävissä olevien tulojen nousua. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi 24.10.2019 esityksestä mietinnön (StVM 4/2019 vp), jossa se ehdottaa esityksen hyväksymistä eräin teknisluonteisin muutoksin.

Eläkejärjestelmien yhdistäminen

Hallitusohjelman mukaan valmistellaan kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen Eläkejärjestelmien erillisyys -työryhmän ehdotusten pohjalta.

Kirjauksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö perustivat 14.8.2019 työryhmän valmistelemaan eläkejärjestelmien yhdistämistä. Työryhmän toimikausi kestää vuoden 2021 loppuun. Työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotus kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhdistämisestä eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän ehdotusten ja päälinjausten pohjalta. Työryhmän tulee täsmentää lukuisia yhdistämiseen liittyviä yksityiskohtia ja laskelmia. Työryhmän tulee laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmässä on mukana ministeriöiden virkamiesten lisäksi työmarkkinakeskusjärjestöjen, Kuntaliiton, Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten edustajat.

Yhdistämiseen liittyvä hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2022.

Takuueläkkeen tason alle jäävien tilanteen selvittäminen

Hallitusohjelman mukaan henkilöiden, joiden kokonaiseläke jää tasoltaan alle takuueläkkeen tason, tilanne selvitetään.

Kirjauksen mukaista asiaa on alustavasti selvitetty. Käytettävissä olleiden tilastojen perusteella näyttää siltä, että suurimmassa osassa tapauksia, jolloin kokonaiseläkkeen taso jää alle vähimmäiseläkkeen, on kyse jostain sellaisesta säännöksestä, joka estää takuueläkkeen maksun tai eläkkeen todellista tasoa ei ole voitu selvittää (ulkomailta eläkettä saaneet). Takuueläkettä ei makseta ulkomaille eikä osittaista varhennettua vanhuuseläkettä, osa-aikaeläkettä tai osatyökyvyttömyyseläkettä saavalle henkilölle. Takuueläkettä ei myöskään makseta henkilölle, joka ei ole hakenut kaikkia eläkkeitä, joihin hänellä olisi oikeus. Takuueläkettä ei makseta täytenä, jos vanhuuseläke on otettu varhennettuna vanhuuseläkkeenä. Asian mahdollisesta jatkoselvittämisestä ei ole päätetty.

Pienimmillä (alle 1400 euron) työeläkkeillä olevien aseman parantaminen

Hallitusohjelman mukaan ”Käynnistetään kolmikantainen selvitys siitä, miten työeläkejärjestelmän sisällä voitaisiin parantaa pienimmillä työeläkkeillä olevien asemaa. Osana tätä selvitystä selvitetään keinoja, joiden avulla voitaisiin nostaa alle 1400 euron työeläkkeitä nettomääräisesti 100 eurolla työeläkemaksuja nostamatta.”

Asian selvittämisestä ei ole tehty päätöksiä.

STEAN HALLINTOMALLIN TOIMIVUUS JA VEIKKAUKSEN VOITTOVAROJEN VÄHENEMISEN VAIKUTUKSET/KOMPENSAATIO

Suomen kolme rahapeliyhteisöä Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy yhdistettiin vuoden 2017 alusta lukien muuttamalla arpajaislakia (1047/2001). Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustustehtäviä varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA).

STEAn tehtäviin kuuluu avustusten valmistelu, maksatus, seuranta ja valvonta. Avustuskeskus on tehtävässään itsenäinen ja riippumaton. Ministeriö päättää avustusten myöntämisestä ja takaisinperinnästä. STEA vastaa ministeriön tekemien päätösten toimeenpanosta. Avustustehtävissä ja ministeriön päätösten toimeenpanossa noudatetaan valtionavustusten avustuslakia (688/2001) ja sen 8 §:n nojalla annettua valtioneuvoston asetusta (1552/2016). Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijaelimenä arpajaislain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettujen avustusten valmistelussa on sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta ja sen arviointi- ja avustusjaosto, jotka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Läpinäkyvyys-, avoimuus ja muut hyvän hallinnon periaatteet sekä kasvanut avustusmäärä ovat lisänneet työmäärää merkittävästi. Henkilöstömäärän lisäämisen sijasta eri prosessien kehittäminen ja tehostaminen on nähty ainoana vaihtoehtona tilanteeseen vastaamiseksi. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuonna 2014 antamassa jälkitarkastuskertomuksessa 232/52/2010 todettu johtopäätös ”Monet kehittämishankkeista ovat sellaisia, että muiden valtionapuviranomaisten olisi syytä ottaa niistä oppia” on STEAlle osoitus prosessin laadusta, joka on ensiarvoisen tärkeää säilyttää ja mahdollisesti edelleen parantaa osana vuonna 2019 käynnistynyttä valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanketta.

Veikkauksen tuoton laskun vaikutusta STEAn avustuksiin arvioidaan 2021-2024 kehysvalmistelun yhteydessä. STEA-avustusten osalta tuottoennusteen mahdollista alenemaa voidaan kompensoida kauden alussa Raha-automaattiyhdistykseltä siirtyneellä ns. jakamattomalla potilla, jonka taso on tällä hetkellä runsas 300 milj. euroa. Pidemmällä aikavälillä myös veteraanimomenttien määrärahatason pienentyminen kompensoi mahdollista Veikkauksen tuoton alenemaa. Veikkauksen tuoton aleneman kompensaatioon vaikuttaa siten monta tekijää ja sen tasoa voidaan arvioida vasta sitten, uusimmat tuottoarviot ovat tiedossa. Veikkaus toimittaa seuraavan tuottoennusteensa joulukuussa.

STEAn avustustoiminta lukuina 2019 (noin)

- Myönnettyjä avustuksia 380 miljoonaa
- Avustuspäätöksiä/-hakemuksia 3100
- Maksupäätöksiä 6000
- Vuosiselvityksiä avustusten käytöstä 900 järjestöltä
- Tuloksellisuus- ja vaikutusselvityksiä ja väliraportteja 450
- Muutoshakemuksia 100
- Tarkastuskäyntejä 100
- Avustusten palautuspyyntöjä ja takaisinperintöjä 180
- Investointiavustusten käyttörajoitusten piirissä olevien valvottavien avustusten summa 800 miljoonaa euroa
- Valmistelu, valvonta, seuranta ja maksatus 36 htv
- Hallinto 11 htv