KANSANELÄKELAITOS
Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö
Työ- ja toimintakykyetuuksien osaamiskeskus

Asiantuntijalausunto

20.10.2023

93/010/2023
23/010/93
Julkinen

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Kansaneläkelaitoksen lausunto hallituksen esityksestä (HE 60/2023 vp) laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta

Pyydettynä lausuntonaan Kansaneläkelaitos (Kela) esittää kunnioittaen seuraavaa.

Kela kannattaa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettuun lakiin (566/2005, kuntoutuslaki) esitettyjä muutoksia etuuksien toimeenpanon näkökulmasta. Kelaa on kuultu muutosehdotusten valmisteluvaiheessa ja se on antanut myös lausunnon hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntokierroksen aikana.

Kela pystyy toimeenpanemaan ehdotetut lakimuutokset esitetyssä aikataulussa.

Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärän laskeminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärä laskettaisiin sairauspäivärahan vähimmäismäärän tasolle. Muutoksen myötä kuntoutusrahassa sovellettaisiin jatkossa vain yhtä vähimmäismäärää. Eläkkeensaajan kuntoutusraha olisi edelleen sidottu kertyneiden eläkkeiden määrään, eikä siihen sovelleta vähimmäismäärää koskevia säädöksiä.

Nuoren kuntoutusraha ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusraha ovat vuonna 2023 vähintään 36,91 euroa päivässä, keskimäärin 922 euroa kuukaudessa. Esitetyn muutoksen myötä kuntoutusrahaetuus olisi hallituksen esittämät (HE 75/2023 vp) indeksijäädytykset huomioiden vähimmäismäärältään 31,99 euroa päivässä, keskimäärin 800 euroa kuukaudessa. Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaisesti pienempi vähimmäismäärä koskisi 1.1.2024 jälkeen alkavaa kuntoutusta, eli vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa ei tarkisteta pienemmän vähimmäismäärän mukaiseksi, jos kuntoutus on aloitettu ennen lain voimaantuloa.

Muutos toisi ensi sijassa lisätyötä Kelan järjestelmiin vaadittavien muutosten, etuuskäsittelyn ohjaamisen ja asiakkaiden tiedottamisen kautta. Toisaalta pidemmällä tähtäimellä yhtenäinen vähimmäismäärä selkeyttäisi etuuskäsittelyä ja kuntoutusrahaetuuksien toimeenpanoa. Etuusjärjestelmän selkeyttämisen lisäksi kuntoutusrahan vähimmäismäärien yhtenäistämisen voidaan katsoa lisäävän kuntoutusrahansaajien keskinäistä yhdenvertaisuutta, kun vähimmäismääräinen kuntoutusraha olisi kaikilla etuudensaajilla myöntöhetkellä samansuuruinen.

Samaan aikaan Kela tunnistaa vähimmäismäärän pienentämisestä aiheutuvat toimeentulotuen ja yleisen asumistuen kokonaismenojen kasvut. Kela kiinnittää huomiota siihen, että vähimmäismäärän leikkaukset kohdistuvat erityisesti nuoriin, joiden työ- ja opiskelukyky on

KANSANELÄKELAITOS
PL 450, 00101 Helsinki
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FOLKPENSIONSANSTALTEN
PB 450, 00101 Helsingfors
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@kela.fi

www.kela.fi

heikentynyt. Nuoren kuntoutusrahan saajista 99,9 % ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta saatavan vähimmäismääräisen kuntoutusrahan saajista 57,1 % kuuluu 16-24 -vuotiaiden ikäryhmään. Kyseiseen ikäryhmään on sosiaali- ja terveysministeriön laatiman sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnin perusteella arvioitu kohdistuvan kaikista ikäryhmistä suurimmat muutokset. Ministeriön arviossa ei tosin ole huomioitu kuntoutusrahan vähimmäismäärään kohdistuvia muutoksia.

Lisäksi Kela on huolestunut siitä, että matalampi vähimmäismäärä voi heikentää asiakkaiden motivaatiota osallistua ammatilliseen kuntoutukseen. Nuoren kuntoutusraha ja ammatillinen kuntoutuksen ajalta maksettava kuntoutusraha on viime vuosina pidetty takuueläkkeen suuruisena. Tavoitteena on ollut tukea ja kannustaa osatyökykyisiä nuoria ja työelämään kiinnittymättömiä osatyökykyisiä aikuisia ammatilliseen kuntoutumiseen, opiskeluun ja työllistymiseen sekä ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisiä. Lisäksi tavoitteena on ollut parantaa nuorten, joilla on opiskelukykyyn vaikuttava sairaus tai vamma, mahdollisuuksia suorittaa ammatillinen tutkinto ja siten edistää heidän pääsyään työelämään, itsenäistä selviytymistään, osallistumistaan ja sosiaalista hyvinvointiaan.

Nyt ehdotetussa lakimuutoksessa vähimmäismääräinen kuntoutusraha jäisi alle takuueläkkeen tason, mikä saattaa heikentää motivaatiota osallistua etenkin pidempikestoisiin ammatillisen kuntoutuksen palveluihin tai pyrkiä opintoihin tai muuhun toimintaan, jonka ajalle nuoren kuntoutusraha voisi tulla myönnettäväksi. Kun otetaan lisäksi huomioon hallituksen esityksessä (HE 75/2023 vp) laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta esitetyt indeksijäädytykset, voi nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan määrä jäädä merkittävästi takuueläkkeen tasosta. On kuitenkin syytä todeta, että kansaneläkelain (566/2005) 16 §:n mukaisesti nuoren kuntoutusraha on alle 20-vuotiaalle ensisijainen etuus työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden.

Ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan laskukaavan muuttaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan erillinen laskukaava poistettaisiin, jolloin kuntoutusrahaan sovellettaisiin eläkkeensaajan kuntoutusrahaa lukuun ottamatta vain yhtä laskukaavaa vähimmäismäärää suurempien kuntoutusrahojen osalta. Näin ollen myös vähimmäismääräistä suuremmat kuntoutusrahat määräytyisivät jatkossa samoin perustein kaikessa kuntoutuksessa.

Tällä hetkellä ammatillisen kuntoutuksen ajalta vähimmäismäärää suurempi kuntoutusrahan määrä päivältä on 75 prosenttia vakuutetun sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitetun vuositulon kolmassadasosasta. Jatkossa päiväkohtaisen kuntoutusrahan määrä olisi 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmassadasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 34 043 euroa. Tämän ylittävästä osasta kuntoutusrahan määrä on 20 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta. Laskukaavan eroa voidaan havainnollistaa esimerkiksi tarkastelemalla kuntoutusrahan määrää tilanteessa, jossa asiakkaalla on tarkastelujaksolla 40 000 euron vuositulot. Nykyisen laskukaavan perusteella asiakas saisi

kuntoutusrahaa 89,99 euroa päivässä (keskimäärin 2249,75 euroa kuukaudessa), kun taas ehdotetun lakimuutoksen perusteella asiakas saisi 80,74 euroa päivässä (keskimäärin 2018,50 euroa kuukaudessa). Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaisesti asiakkaalle edullisemman laskukaavan poistaminen koskisi 1.1.2024 jälkeen alkavaa kuntoutusta, eli vähimmäismääräistä suurempi kuntoutusraha ei laske, jos ammatillinen kuntoutus on alkanut ennen lain voimaantuloa.

Muutos toisi ensi sijassa lisätyötä Kelan järjestelmiin vaadittavien muutosten, etuuskäsittelyn ohjaamisen ja asiakkaiden tiedottamisen kautta. Toisaalta pidemmällä tähtäimellä yhtenäinen laskukaava selkeyttäisi etuuskäsittelyä ja kuntoutusrahaetuuksien toimeenpanoa. Etuusjärjestelmän selkeyttämisen lisäksi ammatillisen kuntoutuksen erillisen laskukaavan poistamisen voidaan katsoa lisäävän kuntoutusrahansaajien keskinäistä yhdenvertaisuutta, kun kuntoutusraha määräytyisi lähes kaikissa tapauksissa saman laskukaavan mukaisesti.

Samaan aikaan Kela tunnistaa, että tuensaajille edullisemman erillisen laskukaavan poistaminen heikentää jatkossa ammatilliseen kuntoutukseen osallistuvien toimeentuloa ja siten kasvattaa arvioidusti toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoja. On myös syytä todeta, että laskukaavan muuttaminen kasvattaa edelleen työeläkelakeihin perustuvan kuntoutusrahan ja Kelan ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan välistä tasoeroa, mikä omalta osaltaan lisää työelämään kiinnittymättömien ja työelämään kiinnittyneiden kuntoutujien keskinäistä eriarvoisuutta. Muutos voisi hieman laskea ammatillisen kuntoutuksen piiriin hakeutumisen motivaatiota, kun kuntoutusraha jäisi samansuuruiseksi kuin sairauspäiväraha, johon asiakas työkyvyttömyyden alkamisesta olisi oikeutettu.

Indeksitarkistus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että 32 §:n mukaan määräytyvät kuntoutusrahat tarkistettaisiin jatkossa kansaneläkeindeksillä. Aikaisemmin 32 §:n mukaan määräytyvät kuntoutusrahat on tarkastettu työeläkeindeksillä ja vastaavasti nyt kumotuksi ehdotetun 35 §:n mukainen vähimmäismäärä ja kuntoutusrahat on tarkistettu kansaneläkeindeksillä. Kela kannattaa kuntoutusrahojen tarkistamista jatkossa kansaneläkeindeksin mukaisesti. Muutos olisi yhdenmukainen sen kanssa, että kuntoutusrahojen sairauspäivärahan vähimmäismäärää vastaava vähimmäismäärä on sairausvakuutuslain (1224/2004) 10 luvun 11 §:n nojalla sidottu kansaneläkeindeksiin.

Kuntoutusrahojen sitominen kautta linjan kansaneläkeindeksiin tuo ensi vaiheessa työtä toimeenpanon näkökulmasta, mutta pidemmällä aikavälillä selkeyttää indeksitarkistusten toimeenpanoa. Vähimmäismäärän sitominen kansaneläkeindeksiin ja kuntoutusrahojen sitominen työeläkeindeksiin on merkinnyt käytännössä sitä, että vähimmäismääräiset kuntoutusrahat ovat olleet keskenään erisuuruisia kuntoutuksen alkamisvuodesta riippuen. Näin ollen muutoksen voidaan nähdä lisäävän vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa saavien keskinäistä yhdenvertaisuutta, kun kuntoutusrahan vähimmäismäärä ja vähimmäismääräisen kuntoutusrahan määrä pysyisivät aina samalla tasolla indeksitarkistuksista riippumatta.

Voimaantulosäännökset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin silloin, kun kuntoutus on alkanut 1.1.2024 tai tämän jälkeen. Jos kuntoutus on alkanut ennen lain voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ennen lainvoimaantuloa alkaneen kuntoutuksen osalta kuntoutusrahan määrä ei tule lakimuutosten johdosta heikkenemään.

Kuntoutuslain 32 §:n 1 momentin mukaan kuntoutusrahan määrä on vähintään yhtä suuri kuin se kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi oikeus, jos hän kuntoutuksen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi. Täten kuntoutusrahan määrä pysyy lähtökohtaisesti samansuuruisena, kun kuntoutusraha on myönnetty saman kuntoutuskokonaisuuden ajalle. Kansaneläkelaitos on vakiintuneesti tulkinnut peräkkäisten kuntoutuspalveluiden kuuluvan samaan kuntoutuskokonaisuuteen, jos ne perustuvat kuntoutussuunnitelmaan, edistävät työelämätavoitetta sekä seuraavat toisiaan lyhyehkön, noin 3 kuukauden kuluessa. Ehdotettu voimaantulosäännös on linjassa näiden yleisten määräytymisperusteiden kanssa ja tarkoittaisi, ettei ennen lain voimaantuloa alkanutta kuntoutusta varten myönnetyn kuntoutusrahan määrää tarkistettaisi uusien määräytymisperusteiden mukaisesti kesken meneillään olevan kuntoutuskokonaisuuden. Voimaantulosäännös on Kelan toimeenpanon näkökulmasta kannatettava tällaisenaan, koska kuntoutusrahan määrää tarkastellaan laissa kuntoutuksen alkamisen näkökulmasta, ja myös Kelan vakiintunut tulkinta tukee tätä.

Lain indeksitarkistuksia koskevaa 67 §:ää sovellettaisiin kuitenkin ennen lain voimaantuloa alkanutta kuntoutusta varten myönnettyyn kuntoutusrahaan jo lain voimaantulon jälkeen. Kansaneläkeindeksin mukaisia tarkistuksia tehtäisiin lain voimaantultua kaikkiin 32 §:n mukaisiin kuntoutusrahoihin, mikä selkiyttäisi indeksitarkistusten toimeenpanoa, ja on siten Kelan näkökulmasta kannatettava. Jos muutettua 67 §:ää sovellettaisiin sen sijaan kuntoutusrahoihin, joiden perusteena oleva kuntoutus alkaa 1.1.2024 tai tämän jälkeen, tehtäisiin ensimmäiset muutetun 67 §:n mukaiset indeksitarkistukset vasta 1.1.2025. Tuon jälkeenkin työeläkeindeksillä tehtäviä tarkastuksia jouduttaisiin todennäköisesti yhä tekemään pitkäkestoisten kuntoutusten osalta.

Milla Kaitola
Etuuspäällikkö