13.11.2023 Kela 110/010/2023

Lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp)

Kela on ollut mukana valmistelemassa kyseistä hallituksen esitystä yhteistyössä Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Kela pitää hallituksen esitykseen kirjattua tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta ymmärrettävänä sekä juridisena perusteluna ehdotetuille sosiaaliturvan muutoksille painavana. Kela kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2023 aikana on valmisteltu rinnakkain useita sosiaaliturvaa ja toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevia muutoksia, varsin nopealla aikataululla.

Muutokset on suunniteltu tulemaan voimaan vuoden 2024 aikana, useana eri ajankohtana. Kela pitää tilannetta ja ensi vuoden näkymää kokonaisuutena toimeenpanon kannalta haasteellisena, mutta on arvioinut kokonaisuutta valmistelun yhteydessä kuitenkin siten, että mikäli valmisteluprosessissa sisältöihin ja aikatauluihin ei enää tule merkittäviä muutoksia, kokonaisuus voidaan viedä toimeenpanossa läpi. Mahdollisten vähäistä suurempien eduskunnan käsittelyn yhteydessä esitettävien muutosten osalta Kela toivoo mahdollisuutta arvioida asiaa toimeenpanon kannalta uudelleen.

Kela kiinnittää huomiota myös esitysten yhteisvaikutuksiin. Kela pitää nykytiedoin ilmeisenä, että muutoksilla on kumuloituvia vaikutuksia ja vaikutukset kumuloituvat eri tavoin eri asiakasryhmille. Luonnollisesti henkilöt, joiden toimeentulo riippuu enemmälti sosiaaliturvaetuuksista, ovat niitä, joille muutokset aiheuttavat suurimmat vaikutukset. Kela pitää myös tärkeänä, että asiakasryhmien todellisia mahdollisuuksia omin toimenpitein vaikuttaa toimeentuloonsa ja sopeuttaa elämäänsä muutosten mukaisesti seurataan ja mahdolliset asiakkaiden olosuhteista johtuvat esteet pyritään huomioimaan jatkossa osana sosiaaliturvaa koskevia muutoksia. Koska indeksijäädytystä koskeva esitys on rakennettu nyt koskemaan useampaa vuotta, korostuu vaikutusarviointien osalta tarve tarkastella kokonaisvaikutuksia pidemmällä ajanjaksolla. Tämä on luonnollisesti haasteellista, sillä tulevia muita, samalle ajanjaksolle kohdentuvia muutoksia ei ole vielä päätetty, eivätkä yhteiskunnan olosuhteet ole tulevien vuosien osalta vielä tarkemmin tiedossa.

Kela ei ota sinällään kantaa esityksessä rakennetun menettelyn lain- tai oikeusjärjestyksen mukaisuuteen, mutta tuo esiin sen, että menettely jäädyttää indeksitarkistukset kerralla pidemmältä ajalta poikkeaa selkeästi aiemmista menettelytavoista. Kelan näkemyksen mukaan tähän sisältyy selkeitä juridisia haasteita, vaikkakin esitetty jäädytystä koskeva kattoratkaisu sekä tiettyjen etuuksien rajaaminen muutoksen ulkopuolelle rajaakin potentiaalisten vaikutusten suuruutta. Selkeintä olisi kuitenkin edelleen pitäytyä vakiintuneemmassa toimintatavassa, jossa indeksitarkistusten jäädytyksestä päätettäisiin aina erikseen jokaisen vuoden osalta. Tällöin esityksen vaikutuksia voitai-

siin peilata kunkin vuoden olosuhteisiin ja myös esityksen juridista perustelua ja jäädytyksen tarvetta voitaisiin arvioida suhteessa kulloisiinkin taloudellisiin olosuhteisiin. Kela kiinnittää huomiota mm. siihen, että talouden olosuhteissa voi tapahtua monenlaisia käänteitä ja indeksikehityksen suuntaa on vaikea ennakoida pidemmälle ajanjaksolle.

Suomeen työntekijänä tulevan henkilön ansioedellytyksen rahamäärä

Esityksessä ehdotetaan, että tiettyihin kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottuihin etuuksiin ja etuuslakien rahamääriin ei tehdä indeksitarkistusta vuosina 2024-2027. Toisin sanoen niiden määrä säilyisi vuoden 2023 tasossa.

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työttömyysturvan peruspäiväraha on etuus, jonka määrä on aiemmin tarkistettu kansaneläkeindeksin perusteella.

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (AspSotuL, 16/2019) 7 §:n mukaan lain 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainittuja lakeja sovellettaessa Suomeen työhön tulevaa henkilöä pidetään työntekijänä, jos hänen ansionsa vastaavat vähintään työttömyysturvalaissa säädettyä peruspäivärahan rahamäärää muunnettuna kuukausituloksi. Viittaus etuuslakeihin tarkoittaa muun muassa kansaeläkelakia, lapsilisälakia, vammaisetuuksista annettua lakia sekä sairausvakuutuslakia tässä laissa (SVL) olevan viittaussäännöksen (SVL 1 luku 2 §) perusteella.

Vuonna 2023 Suomeen työhön tulevan henkilön kuukausikohtaisen vähimmäisansion tulee olla vähintään 800,02 euroa, jolloin mainittu etuuslainsäädäntö tulee Suomessa työskentelyn perusteella sovellettavaksi.

Mikäli työttömyysturvan peruspäivärahan määrä jäädytetään ehdotuksen mukaisesti vuoden 2023 tasolle, ei myöskään Suomeen työntekijänä tulevan henkilön ansioedellytyksen rahamäärä (AspSotul 7 §) muutu vuosina 2024-2027.

Eläkkeensaajan asumistuki

Eläkkeensaajan asumistuen enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen näin pitkäksi aikaa, tulee lisäämään huomattavasti tilanteita, joissa tuensaajan todelliset asumismenot ylittävät tuen perusteena olevat enimmäisasumismenot. Tämä, kuten moni muukin seikka aiheuttaa huomattavaa painetta viimesijaiseen toimeentulotukeen. Eläkkeensaajan asumistuessa enimmäisasumismenot ylittyivät 23 %:lla kaikista tuensaajista syyskuussa 2023 ja tämä osuus tulee nyt varmasti kasvamaan huomattavasti.

Yleinen asumistuki

Yleisessä asumistuessa täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulon määrä ei siis nouse, vaan se pysyy ennallaan, jos indeksitarkistukset jäädytetään. Näin ollen suurempi osuus ruokakunnan tuloista vaikuttaa yleisen asumistuen määrään eli nostaa ruokakunnan perusomavastuuta ja sitä kautta pienentää yleisen asumistuen määrää ja aiheuttaa myös painetta viimesijaiseen toimeentulotukeen.

Nuoren kuntoutusraha ja ammatillisen kuntoutuksen vähimmäismääräinen kuntoutusraha

Hallituksen esityksen sivulla 42 todetaan, että hallituksen esitystä käsiteltäessä tulisi ehdotetussa laissa eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027 1 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuotoa muuttaa vastaamaan Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettuun lakiin (kuntoutuslaki) esitettyä muutosta (HE 60/2023 vp). Esityksessä ehdotetaan, että kuntoutuslain mukaisten ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren kuntoutusrahan ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasoa lasketaan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan laskukaavaa muutetaan. Muutos on indeksijäädytyksiä koskevan esityksen kannalta relevantti, koska kuntoutuslakiin ehdotetuilla lakimuutoksilla poistettaisiin kansaneläkeindeksiin sidotut nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavat kuntoutusrahat, joita kuitenkin sovellettaisiin siirtymäsäädöksen nojalla edelleen, kun kuntoutus on alkanut ennen 1.1.2024. Samalla kuntoutuslain 67 §:n indeksitarkistuksia koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että aiemmin työeläkeindeksillä tarkistetut kuntoutuslain 32 §:n mukaiset kuntoutusrahat tarkistettaisiin 1.1.2024 alkaen kansaneläkeindeksillä. Kela pitää indeksitarkistusten sujuvan toimeenpanon ja toisaalta hallitusohjelman kirjausten näkökulmasta erittäin tärkeänä, että kuntoutuslakiin ehdotetut muutokset otetaan asianmukaisella tavalla huomioon käsiteltäessä tätä hallituksen esitystä.

Takuueläke verrattuna vähimmäismääräisiin päivärahoihin

Indeksijäädytysten vaikutuksesta sairausvakuutuslain mukaisen sairauspäivärahan vähimmäismäärän ja takuueläkkeen ero kasvaa. Vuonna 2024 vähimmäismääräinen sairauspäiväraha on 31,99 e/arkipv x 25 = 799,75 e/kk (esityksen mukaisesti) ja takuueläke 976,59 e/kk. Vähimmäismääräinen päiväraha on pienempi kuin takuueläke, mikä johtaa pitkittyvässä työkyvyttömyydessä huonompaan toimeentuloturvaan kuin takuueläke. Epäsuhta kannustaa hakeutumaan suoraan eläkkeelle. Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan tulisi olla vähintään samansuuruinen kuin takuueläkkeen. Sairauspäivärahan vähimmäismäärän indeksijäädytyksistä seuraa myös, että siihen sidotun kuntoutusrahan vähimmäismäärän taso jää entistä enemmän jälkeen takuueläkkeen tasosta, mikä voi heikentää motivaatiota osallistua työelämätavoitteiseen kuntoutukseen sekä lisätä epätarkoituksenmukaista työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumista.

Työeläkelakien mukaiset kuntoutusrahat verrattuna vähimmäismääräisiin päivärahoihin

Kuntoutusrahaan kohdistuvat indeksijäädytykset omalta osaltaan kasvattavat työeläkelakien mukaisten kuntoutusrahojen tasoa verrattuna Kelan maksamaan kuntoutusrahaan. Maksussa olevia työeläkelakien mukaisia kuntoutusrahoja korotetaan vuosittain TyEL-indeksin mukaisesti samaan aikaan, kun kuntoutusrahan vähimmäismäärä pysyy vuoden 2023 tasolla, eikä maksussa olevia (vuoden yli jatkuvia) kuntoutusrahoja vuosien 2023-2027 myöskään tarkistettaisi. Tämän voinee jossain määrin ajatella lisäävän työelämään kiinnittymättömien ja työelämään kiinnittyneiden kuntoutujien keskinäistä

eriarvoisuutta. Samalla (HE 60/2023 vp) ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan laskukaavaa on tarkoitus muuttaa asiakkaalle epäedullisemmaksi, mikä myös kasvattaa tätä eroa.

Vastaanottoraha ja käyttöraha

Hallituksen esityksessä esitetään indeksijäädytystä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaisen vastaanottorahaan ja käyttörahaan. Kela muistuttaa vastaanottodirektiivi 2013/33 artikla 17 kohdan 5 kirjauksesta, jossa todetaan että, maksaessaan aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahaetuutena ne tulisi vastata mitä jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi. Toimeentulotuen toimeenpano kuuluu toimeentulotukilain mukaan Kelalle yhdessä hyvinvointialueiden kanssa. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki. Vastaanottorahan perusosa on nyt noin 70 % perustoimeentulotuen perusosasta, koska vastaanottokeskus tarjoaa luontoissuorituksia. Hallituksen esityksessä ei esitetä indeksijäädytystä toimeentulotukeen, mikä johtaisi erotukseen vastaanottorahan ja käyttörahan sekä toimeentulotuen rahallisen arvon välillä.

Perustoimeentulotuki

Sitä, ettei viimesijaisen toimeentulotuen tarkistuksia jäädytetä, voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna. On kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten erityisesti perusturvan ja viimesijaisen toimeentulotuen välinen suhde kehittyy. Asiaan tulisi kiinnittää esityksen vaikutuksissa sekä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa erityistä huomiota.

Indeksitarkistusten tekemättä jättäminen kasvattaa kotitalouksien toimeentulotuen tarvetta ja aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta myös sellaisille talouksille, jotka eivät toimeentulotukea entuudestaan saa.

Lapsilisälain muuttaminen

Hallituksen esityksessä (s.41) on kirjattu alle 3-vuotiaista lapsista maksettavasta lapsilisästä: Korotusta maksettaisiin sitä seuraavan kalenterikuukauden alusta, jonka kuluessa lapsi on syntynyt tai oikeus lapsilisään alkanut, sen kalenterikuukauden loppuun, jonka kuluessa lapsi täyttää 3 vuotta. Kela ehdottaa lisäämään 7 §:n uutta 5 momenttia koskeviin pykäläkohtaisiin perusteluihin edellä mainitun virkkeen perään uuden virkkeen: ”Korotettua lapsilisää maksetaan 1.4.2024 alkaen kaikista alle 3-vuotiasta lapsista.

Nykyisellään pykäläkohtaisissa perusteluissa jää hieman epäselväksi kaikkien niiden alle 3-vuotiaiden lasten vanhempien oikeus suurempaan lapsilisään, joiden lapsi on syntynyt tai oikeus etuuteen on alkanut jo ennen 1.3.2024. Korotus ei koske ainoastaan uusia lapsilisiä, vaan myös kaikkia maksussa olevia alle 3-vuotiaista lapsista maksettavia lapsilisiä.

Lapsilisän saaminen korotettuna ei vaadi lapsilisän saajilta minkäänlaisia toimenpiteitä vaan Kela hoitaa korotukset viran puolesta. Kela toteaa myös, että lapsilisää koskevat korotukset hoidetaan pääosin ohjelmallisesti. Lapsilisän korotukset eivät aiheuta Kelassa merkittävää lisätyötä.

Lopuksi

Kela pyytää kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että lain lopullinen sisältö varmistuisi mahdollisimman pian, jotta vuodenvaihteen etuusmuutokset saadaan viedyksi Kelan järjestelmiin ajoissa ja etuuspäätökset eivät viivästyisi enempää kuin on välttämätöntä.

Heli Hänninen

osaamiskeskuksen päällikkö

Pertti Pykälä

aktuaaripäällikkö