

Asia: VN/22365/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kansaneläkelaitos (Kela) kannattaa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettuun lakiin (566/2005, kuntoutuslaki) esitettyjä muutoksia etuuksien toimeenpanon näkökulmasta. Kelaa on kuultu muutosehdotusten valmisteluvaiheessa, mutta se haluaa esittää ehdotettuihin muutoksiin sekä säännöskohtaisiin perusteluihin joitain kuntoutusrahaetuuksien toimeenpanoa selkeyttäviä ja täsmentäviä ehdotuksia vielä lausuntokierroksen aikana.

Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärän laskeminen

Luonnoksessa ehdotetaan, että nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärä laskettaisiin sairauspäivärahan vähimmäismäärän tasolle. Muutoksen myötä kuntoutusrahasa sovellettaisiin jatkossa vain yhtä vähimmäismäärää. Eläkkeensaajan kuntoutusraha olisi edelleen sidottu kertyneiden eläkkeiden määrään, eikä siihen sovelleta vähimmäismäärää koskevia säädöksiä. 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 kuntoutusrahasaajien keskinäistä yhdenvertaisuutta, kun vähimmäismääräinen kuntoutusraha olisi kaikilla etuudensaajilla myöntöhetkellä samansuuruinen. Samaan aikaan Kela tunnistaa etuuden tason laskemisesta aiheutuvat yksittäisten asiakkaiden toimeentuloa heikentävät vaikutukset ja arvioidun mukaisesti

kasvavat toimeentulotuen ja yleisen asumistuen kokonaismenot. Lisäksi matalampi vähimmäismäärä voi heikentää motivaatiota osallistua esimerkiksi pidempikestoisiin ammatillisen kuntoutuksen palveluihin.

Ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan laskukaavan muuttaminen

Luonnoksessa ehdotetaan, että ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan erillinen laskukaava poistettaisiin, jolloin kuntoutusrahan sovellettaisiin eläkkeensaajan kuntoutusrahaa lukuun ottamatta vain yhtä laskukaavaa vähimmäismäärää suurempien kuntoutusrahojen osalta. Muutos toisi ensi sijassa lisätyötä Kelan järjestelmiin vaadittavien muutosten, etuuskäsittelyn ohjaamisen ja asiakkaiden tiedottamisen kautta. Toisaalta pidemmällä tähtäimellä yhtenäinen laskukaava selkeyttäisi etuuskäsittelyä ja kuntoutusrahaetuksien toimeenpanoa. Etuusjärjestelmän selkeyttämisen lisäksi ammatillisen kuntoutuksen erillisen laskukaavan poistamisen voidaan katsoa lisäävän kuntoutusrahasaajien keskinäistä yhdenvertaisuutta, kun kuntoutusraha määräytyisi lähes kaikissa tapauksissa saman laskukaavan mukaisesti. Samaan aikaan Kela tunnistaa, että tuensaajille edullisemman erillisen laskukaavan poistaminen heikentää ammatilliseen kuntoutukseen osallistuvien toimeentuloa ja siten kasvattaa arvioidusti toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoja. Muutos mahdollisesti myös laskee ammatillisen kuntoutuksen piiriin hakeutumisen motivaatiota, kun kuntoutusraha olisi samansuuruinen kuin sairauspäiväraha, johon asiakas työkyvyttömyyden alkamisesta olisi oikeutettu.

Indeksitarkistus

Luonnoksessa ehdotetaan, että kaikki 32 §:n mukaiset kuntoutusrahaetuudet tarkistettaisiin jatkossa vuosittain kansaneläkeindeksillä. Aikaisemmin 32 §:n mukaan määräytyvät kuntoutusrahast on tarkastettu työeläkeindeksillä ja vastaavasti nyt kumotuksi ehdotetun 35 §:n mukainen vähimmäismäärä ja kuntoutusrahast 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. Vähimmäismäärän sitominen kansaneläkeindeksiin ja kuntoutusrahojen sitominen työeläkeindeksiin on merkinnyt käytännössä sitä, että vähimmäismääräiset kuntoutusrahast ovat olleet keskenään erisuuruisia kuntoutuksen alkamisvuodesta riippuen. Kuntoutusrahojen sitominen kautta linjan kansaneläkeindeksiin tuo ensi vaiheessa työtä toimeenpanon näkökulmasta, mutta pidemmällä aikavälillä selkeyttää indeksitarkistusten toimeenpanoa. Lisäksi muutoksen voidaan nähdä lisäävän vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa saavien keskinäistä yhdenvertaisuutta, kun kuntoutusrahan vähimmäismäärä ja vähimmäismääräisen kuntoutusrahan määrä pysyisivät aina samalla tasolla indeksitarkistuksista riippumatta.

Kela kiinnittää huomiota muutettavan 67 §:n muotoiluun. Ehdotettu muotoilu kuuluu seuraavasti: "Edellä 32 §:n mukaiset kuntoutusrahaetuudet tarkistetaan kalenterivuositain noudattaen kansaneläkeindeksistä annettua lakia (456/2001)", kun nyt voimassa oleva 67 § kuuluu seuraavasti: "Kuntoutusraha, joka määräytyy 32 tai 33 §:n mukaan, tarkistetaan kalenterivuositain työntekijän eläkelain 98 §:ssä tarkoitetulla työeläkeindeksillä. Vastaavasti 35 §:n mukaan määräytyvä kuntoutusraha sekä 35 §:ssä tarkoitettu rahamäärä tarkistetaan noudattaen kansaneläkeindeksistä annettua lakia (456/2001)." Kela ei näe perusteita sille, miksi muutetussa pykälässä tulisi poiketa nyt voimassa olevan säännöksen muotoilusta ja ehdottaa, että muutettu 67 § muotoiltaisiin seuraavasti: "Kuntoutusraha, joka määräytyy 32 §:n mukaan, tarkistetaan noudattaen kansaneläkeindeksistä annettua lakia (456/2001)." Kelan ehdottama kirjaus on asiallisesti samansisältöinen kuin luonnoksessa ehdotettu kirjaus, mutta sitä voidaan pitää selkeämpänä. Indeksitarkistus koskee nimenomaan 32 §:n mukaista kuntoutusrahaa, ja yleisesti ottaen kuntoutuslaissa puhutaan kuntoutusrahaetuuksista vain, kun viitataan laajemmin kuntoutusrahan ohella myös muihin kuntoutusrahaetuuksiin eli ylläpitokorvaukseen ja harkinnanvaraiseen kuntoutusavustukseen.

Yllä oleva huomioon ottaen Kela ehdottaa, että 67 § muutettaisiin muotoon:

Kuntoutusraha, joka määräytyy 32 §:n mukaan, tarkistetaan noudattaen kansaneläkeindeksistä annettua lakia (456/2001).

Voimaantulosäännökset

Luonnoksessa ehdotetaan, että ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin silloin, kun kuntoutusrahan perusteena oleva kuntoutus alkaa 1.1.2024 tai tämän jälkeen. Jos kuntoutus on alkanut ennen lain voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. 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 työelämätaavoitetta 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 kuntoutusrahan 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. Kela ehdottaa, että voimaantulosäännöksen toista virkettä voisi selkeyttää muuttamalla se muotoon: ”Tämän lain 67 §:ää sovelletaan kuitenkin myös, kun kuntoutus on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa.”

Voimaantulosäännösten osalta Kela kiinnittää huomiota siihen, etteivät säännöskohtaiset perustelut ja liitteenä oleva voimassa olevaa lakia ja ehdotettuja muutoksia vertaava rinnakkaisteksti vastaa voimaantulosäännöksen muotoilua. Luonnoksen sivulla 12 todetaan: ”Ehdotettuja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muutoksia Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksiin sovellettaisiin silloin, kun kuntoutusraha myönnettäisiin 1.1.2024 tai tämän jälkeen. Jos kuntoutusraha on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa, sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.” Lakimuutosten soveltaminen kuntoutusrahan myöntämisaikankohdan mukaan ei ole sama asia kuin lakimuutosten soveltaminen siitä hetkestä, kun kuntoutus on alkanut. Lisäksi 67 §:n poikkeavasta soveltamisesta ei ole erikseen mainittu säännöskohtaisissa perusteluissa. Kela toivoo epäselvyyksien välttämiseksi ja laintulkinnan selkeyttämiseksi säännöskohtaiset perustelut yhdenmukaistettavan vastaamaan lakiehdotuksen sanamuotoa. Liitteenä oleva rinnakkaisteksti (s. 19) on myös syytä muuttaa vastaamaan ehdotettua lakitekstiä, ja Kela täsmentää, että se kannattaa nimenomaan sivulla 16 olevaa voimaantulosäännöksen muotoilua. Terminologian yhdenmukaistamiseksi myös luonnoksen sivulla 7 Vaikutukset julkiseen talouteen -kohdassa tulisi puhua kuntoutusrahan myöntämisestä kuntoutuksen alkaessa voimassa olleiden säännösten soveltamisesta.

Yllä oleva huomioon ottaen Kela ehdottaa, että voimaantulosäännös muutettaisiin muotoon:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024. Jos kuntoutus on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain 67 §:ää sovelletaan kuitenkin myös, kun kuntoutus on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa.

Muita huomioita

Luonnoksen sivulla 4 nykytilaa nuoren ammatillisen kuntoutuksen osalta kuvataan seuraavasti: ”Nuoren ammatilliseen kuntoutukseen ei ole vaatimusta diagnosoidusta sairaudesta tai vammasta, vaan myöntämisedellytykset ovat ammatillista kuntoutusta lievemmat.” Kirjaus antaa virheellisen kuvan ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren ammatillisen kuntoutuksen suhteesta. Kela toivoo kyseisen kohdan muokattavaksi seuraavasti: ”Nuoren ammatilliseen kuntoutukseen ei ole vaatimusta diagnosoidusta sairaudesta tai vammasta. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset ovat erilaiset kuin ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset.”

Sivulla 5 viitataan virheelliseen ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärään. 36,99 euron sijaan oikea päivakohtainen vähimmäismäärä 36,91 euroa.

Sivulla 7 julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten yhteydessä mainitaan, että ”indeksimuutos alentaa vakuutusmaksuilla rahoitettavia kuntoutusrahamenoja vuositasolla noin 0,2 miljoonaa euroa”. Kela ei tunnista, mihin säästöihin tässä viitataan. Kela on itse arvioinut 40 000 euron vuosittaisen säästön kuntoutusrahamenoissa, jos työeläkeindeksillä tehtävät tarkistukset tehtäisiin jatkossa kansaneläkeindeksillä. Jos indeksimuutokset viittaavat indeksitarkistusten jäädytystä koskevaan hallituksen esitykseen, olisi tämä selkeyden vuoksi syytä tuoda nimenomaisesti esille.

Kela on perusvalmisteluvaiheessa nostanut esille, että nuoren kuntoutusraha on työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden ensisijainen etuus. Luonnoksen sivuilla 6, 9 ja 10 olevien kirjausten perusteella voi saada kuvan, että tämä perustuisi yksinomaan Kelan vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Tosiasiassa tämä johtuu suoraan kansaneläkelain (568/2007) 16 §:stä, eikä kyse ole pelkästään Kelan vakiintuneesta tulkinnasta. Tämä asia on otettu huomioon sivun 4 sanamuodossa, mutta ei yllä mainittujen sivujen sanamuodossa.

Kela pystyy toimeenpanemaan ehdotetut lakimuutokset luonnoksessa esitetystä aikataulusta.

Mia Helle

Mikko Toivanen

yksikön päällikkö

osaamiskeskuksen päällikkö

Kortelainen Tommi
Kansaneläkelaitos - Etuuksien ja palvelujen
suunnitteluyksikkö/työkykyryhmä