

Hallituksen esitys eduskunnalle pienten eläkkeiden korottamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi pieniä verorahoitteisia eläkkeitä siten, että kansaneläkkeen täyttä määrää korotettaisiin 31 eurolla kuukaudessa ja takuueläkkeen täyttä määrää 50 eurolla kuukaudessa. Lisäksi 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.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila.....	3
2.1 Eläkkeet ja etuudet	3
2.2 Eläkkeiden verotus	5
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	6
4 Esityksen vaikutukset.....	7
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	7
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	8
4.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	9
5 Asian valmistelu.....	9
6 Riippuvuus muista esityksistä	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1 Lakiehdotusten perustelut	10
1.1 Kansaneläkelaki	10
1.2 Laki takuueläkkeestä	10
1.3 Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista	10
1.4 Laki eläkkeensaajan asumistuesta.....	10
2 Voimaantulo	11
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	11
LAKIEHDOTUKSET	13
Laki kansaneläkelain 19 §:n muuttamisesta.....	13
Laki takuueläkkeestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta	14
Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 35 §:n muuttamisesta.....	15
Laki eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta	16

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Rinteen hallituksen 3.6.2019 päivätyssä hallitusohjelmassa vuosille 2019-2023 päätettiin käyttää 183 miljoonaa euroa vuodessa pienimpien eläkkeiden korottamiseen noin 50 eurolla nettomääräisenä. Ohjelman mukaan korotus kohdistuisi arviolta noin 1 000 euron kuukausieläkkeeseen saakka ja se toteutettaisiin kansaneläke- ja takuueläkejärjestelmien kautta.

Eläkejärjestelmien ja Suomessa erityisesti kansaneläkkeen ja takuueläkkeen tavoitteena on eläkeläisköyhyyden torjuminen. Verorahoitteisilla eläkkeillä turvataan henkilön toimeentuloa silloin, kun oikeutta työeläkkeeseen ei ole tai työeläkkeen määrä jää vähäiseksi.

Eläkeläisten toimeentuloa ja pienituloisuutta on viime vuosina tutkittu mm. eläkeläisten tulojen ja toimeentulokokemusten pohjalta.¹ Tutkimusten mukaan vuonna 2014 eläkeläisistä 12,8 prosenttia oli pienituloisia, kun pienituloisuusraja perustuu 60 prosenttiin mediaanituloista. Pienituloisten eläkeläisten osuus on suunnilleen sama kuin pienituloisten osuus koko väestössä. Yksin asuvilla pienituloisuusriski on suurempi kuin perheellisillä sukupuolesta riippumatta. Naisilla pienituloisuusriski on miehiä suurempi, esim. vuonna 2014 naisten pienituloisuusaste oli 65–84-vuotiailla keskimäärin 14 ja miesten 9 prosenttia. Heikointa toimeentulo oli nuorilla eli alle 55-vuotiailla eläkeläisillä, joiden pienituloisuusriski vuonna 2014 oli 34 prosenttia. Takuueläkkeen saajista noin 45 prosenttia on alle 55-vuotiaita työkyvyttömyyseläkkeen saajia. Vuonna 2014 kaikista pienituloisista eläkeläisistä alle 55-vuotiaiden osuus oli 15 prosenttia ja 75 vuotta täyttäneiden osuus 40 prosenttia. Suurin osa pienituloisista eläkeläisistä oli vanhuuseläkkeellä ja selvä enemmistö heistä oli 75 täyttäneitä.

Eläkeläisten toimeentulokokemuksia tutkittaessa² on huomattu, että noin kymmenellä prosentilla on koettuna vakavampia vaikeuksia välttämättömyysmenojen kuten ruoan, lääkkeiden, terveydenhoidon ja liikenteen menojen kattamisessa. Toimeentulovaikeudet liittyvät pienituloisuuteen ja heikoksi koettuun terveyteen. Työkyvyttömyyseläkeläisten kokemukset toimeentulosta ovat muita eläkeläisiä heikompia.

Eläkkeen aikainen heikko toimeentulon taso voi johtua esim. työuran aikana eläkettä kerryttäneiden tulojen vähydestä, jolloin toimeentulovaikeuksia on voinut esiintyä jo työuran aikana. Pitkään jatkuva heikko toimeentulo vaikuttaa monilla elämän alueilla ja on yhteydessä myös heikoksi koettuun terveyteen.

2 Nykytila

2.1 Eläkkeet ja etuudet

¹ Esim. toim. Kuivalainen ym.: Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2017 sekä European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Social Protection Committee: The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU

² Kati Ahonen, Liisa-Maria Palomäki ja Anu Polvinen: Eläkeläisten toimeentulokokemukset vuonna 2017, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 03/2018

Kansaneläke

Kansaneläkelain (568/2007) tarkoituksena on turvata Suomessa asuvan henkilön vähimmäistoimeentuloa työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalta sekä Suomessa asuvan lesken ja lapsen vähimmäistoimeentuloa Suomessa asuvan henkilön kuoltua. Kansaneläkettä maksetaan vanhuuseläkkeenä ja työkyvyttömyyseläkkeenä. Kansaneläkelain mukaisena etuutena maksetaan myös perhe-eläkettä ja lapsikorotusta.

Kansaneläkejärjestelmässä vanhuuseläkkeen ja työkyvyttömyyseläkkeen määrään vaikuttavat eläkkeensaajan perhesuhteet, muiden eläkkeiden määrä ja Suomessa asuttu aika. Kansaneläkkeen täysi määrä on avio- tai avoliitossa olevalle 557,79 euroa kuukaudessa ja muille 628,85 euroa kuukaudessa vuoden 2019 tasossa. Täyttä kansaneläkettä voi saada vain, jos eläkkeensaajan työeläkkeiden yhteismäärä on enintään 666,00 euroa vuodessa (noin 55,54 euroa kuukaudessa) vuoden 2019 tasossa. Tämän ylittävältä osalta työeläke vähentää kansaneläkettä 50-prosenttisesti. Kansaneläkkeen määrää tarkistetaan kansaneläkeindeksin mukaan.

Ylimääräinen rintamalisä

Ylimääräisestä rintamalisästä säädetään rintamasotilaseläkelaisissa (119/1977). Oikeus ylimääräiseen rintamalisään on Suomessa asuvalla rintamalisänsaajalla, jolle maksetaan kansaneläkettä. Jos ulkomailla oleskelu on vaikuttanut kansaneläkkeen määrään (suhteutus), ylimääräinen rintamalisä lasetaan suhteuttamattomasta kansaneläkkeestä. Tällöin eläkkeensaaja voi saada ylimääräistä rintamalisää, vaikka hän ei saa kansaneläkettä. Ylimääräinen rintamalisä on 45 - 25 prosenttia siitä henkilön kansaneläkkeen määrästä, joka ylittää 90,44 euroa kuukaudessa vuoden 2019 tasossa. Ylimääräisen rintamalisän määrä korottuu, kun kansaneläkettä korotetaan.

Takuueläke

Takuueläkkeestä säädetään takuueläkkeestä annetussa laissa (703/2010). Takuueläkkeen tarkoituksena on turvata Suomessa asuvan eläkkeensaajan toimeentuloa maksamalla hänelle valtion varoista eläkettä, jos hänen eläkkeensä eivät muutoin riitä kohtuulliseen toimeentuloon. Takuueläke turvaa Suomessa asuvalle henkilölle vähimmäiseläkkeen, joka on 784,52 euroa kuukaudessa vuonna 2019, jos eläkkeensaaja ei saa lainkaan muita eläkkeitä. Pienimmän maksettavan takuueläkkeen eli 6,68 euroa kuukaudessa saa, jos kaikki muut eläkkeet ennen verotusta ovat yhteensä enintään 777,84 euroa kuukaudessa vuonna 2019. Takuueläkettä pienentävät kaikki muut eläkkeet Suomesta ja ulkomailta. Ne vähennetään takuueläkkeen täydestä määrästä täysimääräisinä. Laki takuueläkkeestä tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2011. Takuueläkkeen määrää tarkistetaan kansaneläkeindeksin mukaan. Lisäksi takuueläkkeen määrää on korotettu indeksikorotuksesta erillisellä korotuksella viimeksi vuoden 2019 alusta.

Eläkkeensaajan asumistuki

Eläkkeensaajan asumistuesta säädetään eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa (571/2007). Lain tarkoituksena on alentaa Suomessa asuvan pienituloisen eläkkeensaajan asumiskustannuksia. Asumistuella täydennetään pientä eläkettä saavan henkilön perustoimeentulon turvaa. Eläkkeensaajan asumistukea ei myönnetä henkilölle, jolla on oikeus yleiseen asumistukeen. Yleisen asumistuen piiriin kuuluvat muun muassa lapsiperheet ja ne eläkkeensaajat, jotka asuvat ruokakunnassa, johon

kuuluu muita kuin eläkkeensaajan asumistukeen oikeutettuja henkilöitä eläkkeensaajan puolisoa lukuun ottamatta.

Eläkkeensaajan asumistuen saamiseen ja tuen määrään vaikuttavat eläkkeensaajan asumismenot, perhesuhteet, vuositulot ja omaisuus. Eläkkeensaajan asumistukea maksetaan 85 prosenttia perusomavastuun sekä tulojen perusteella määräytyvän lisäomavastuun ylittävistä kohtuullisista asumiskustannuksista. Lisäomavastuuta ei ole ollenkaan, jos eläkkeensaajan tulot ovat korkeintaan eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 11 §:n 3 momentissa säädetyn lisäomavastuurajan suuruiset. Yksinasuvan henkilön lisäomavastuuraja on 8 676 euroa vuodessa. Avio- tai avoliitossa olevan henkilön raja on puolisoiden yhteenlasketussa vuositulossa 12 717 euroa vuodessa, jos toisella puolisoilla ei ole oikeutta eläkkeensaajan asumistukeen ja 13 936 euroa vuodessa, jos molemmilla puolisoilla on oikeus eläkkeensaajan asumistukeen (rahamäärät vuoden 2019 tasossa). Jos lisäomavastuuraja ylittyy, tukea pienentävän lisäomavastuun määrä on 40 prosenttia rajan ylittävistä vuositulon osasta. Asumistuessa huomioon otettavien vuositulojen määrää tarkistetaan kansaneläkeindeksin mukaan.

Kuntoutusrahat

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa (566/2005, jäljempänä kuntoutuslaki) säädetään nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärästä. Vähimmäismäärää koskevaa kuntoutuslain 35 §:ää sovelletaan, jos kuntoutujalla ei ole oikeutta määrältään suurempaan kuntoutusrahan kuntoutuslain muiden säännösten nojalla.

Nuoren kuntoutusraha ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusraha määräytyvät samalla tavoin kuin muut kuntoutusrahat eli joko työtulojen tai edeltävän etuuden perusteella. Vuoden 2020 alusta voimaan tulevan sairausvakuutuslain (1224/2004) muutoksen (535/2019) myötä myös kuntoutuslain mukaisen kuntoutusrahan määrän laskennassa siirrytään käyttämään henkilön vuosituloja. Vuositulossa huomioidaan henkilölle 12 kalenterikuukauden aikana maksetut palkkatulot, kyseisenä aikana voimassa ollut yrittäjän tai maatalousyrittäjän eläkelain mukainen työtulo, kyseiseen aikaan kohdistuva vakuutuspalkka tai kyseiselle ajalle myönnetty etuustulo. Vuositulolla korvataan nykyiset säännökset verotuksessa todettujen tai esitettyjen työtulojen sekä edeltävän etuuden käyttämisestä kuntoutusrahan perusteena. Henkilöllä on jatkossakin oikeus saada kuntoutusraha vähimmäismäärän suuruisena, jos kuntoutusraha jäisi vuositulojen perusteella laskettuna vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa pienemmäksi. Käytännössä nuoren kuntoutusrahan ja kuntoutuslain 7 a §:ssä tarkoitettua nuoren ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan määrä on työtulojen puuttumisen vuoksi lähes aina vähimmäismäärän suuruinen. Kuntoutusrahan vähimmäismäärää tarkistetaan kansaneläkeindeksin mukaan.

Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärä korotettiin takuueläkkeen tasolle vuoden 2017 alusta voimaan tulleella kuntoutuslain muutoksella (1344/2016). Lakimuutoksen tavoitteena oli kannustaa osatyökykyisiä nuoria ja työelämään kiinnittymättömiä osatyökykyisiä aikuisia hakeutumaan ammatilliseen kuntoutukseen työkyvyttömyyseläkkeen sijaan ja tukea heitä ammatilliseen kuntoutumiseen, opiskeluun ja työllistymiseen sekä ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisiä. Lisäksi tavoitteena oli lisätä järjestelmän selkeyttä ja kannustavuutta.

2.2 Eläkkeiden verotus

Kansaneläke ja takuueläke ovat eläkkeensaajan veronalaista ansiotuloa. Eläkkeestä tehdään valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa eläketulovähennykset. Eläketulovähennysten johdosta täydestä takuueläkkeestä ei tarvitse maksaa veroa.

Kansaneläkkeen määrässä tapahtuvat muutokset vaikuttavat sekä kunnallisverotuksen että valtionverotuksen eläketulovähennysten määrään, koska eläketulovähennysten enimmäismäärät lasketaan kansaneläkkeen täyden määrän perusteella.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on eläkkeensaajien toimeentulon turvaaminen, köyhyiden ja osattomuuden vähentäminen sekä tasaisemmasta tulonjaosta huolehtiminen.

Pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentuloa ehdotetaan parannettavaksi kansaneläkettä ja takuueläkettä korottamalla. Kansaneläkettä ehdotetaan korotettavaksi 31 eurolla siten, että kansaneläkkeen täysi määrä yksinasuvalla olisi 659,85 euroa kuukaudessa ja avo- tai avioliitossa asuvalla 588,79 euroa kuukaudessa vuonna 2020. Korotuksen nettomäärä pienenee eläketulojen noustessa siten, että kokonaiseläkkeen ollessa noin 1000 euroa kuukaudessa nettokorotus on noin 19 euroa kuukaudessa. Takuueläkkeen määrää ehdotetaan korotettavaksi 50 eurolla siten, että takuueläkkeen täysi määrä olisi 834,52 euroa kuukaudessa vuonna 2020. Takuueläkettä saavilla nettoeläkkeen korotus on 50 euroa kuukaudessa. Kansaneläkkeen ja takuueläkkeen korotukset sisältävät myös vuoden 2020 indeksikorotuksen. Kansaneläkkeen tasokorotus korottaa ylimääräisen rintamalisän määrää, koska sen määrä lasketaan kansaneläkkeen määrän perusteella. Takuueläkettä koskeva tasokorotus korottaa myös eläketukea, joka on sidottu takuueläkkeen määrään. Muutosten euromäärissä on huomioitu valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennysten muuttaminen siten, että kansaneläkkeen indeksikorotuksen ylittävä korotus ei vaikuttaisi eläketulovähennysten määrään. Eläketulovähennyksiä koskevat muutokset sisältyvät valtiovarainministeriössä valmisteltavaan talousarvioesityksen yhteydessä annettavaan hallituksen esitykseen.

Eläkkeensaajan asumistukeen ehdotetaan muutosta, jolla osaltaan pyritään siihen, että huomioitavat eläketulot eivät juurikaan vaikuttaisi eläkkeensaajan asumistukeen ja siten vähentäisi eläkkeensaajan käytettävissä olevien tulojen nousua esityksessä ehdotetusta. Esityksen mukaan asumistuen lisäomavastuurajaa korotettaisiin vuoden 2020 alusta lukien yksinasuvalla henkilöllä 9 300 euroon vuodessa, avio- tai avioliitossa olevalla 13 341 euroon vuodessa, jos puoliso ei saa asumistukea ja 15 183 euroon vuodessa, jos myös puoliso saa asumistukea. Lisäksi lisäomavastuun kerrointa korotettaisiin 41,3 prosenttiin nykyisestä 40 prosentista.

Kuntoutuksen toteutumisen turvaamiseksi nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärä ehdotetaan korotettavaksi vuoden 2020 alusta siten, että se säilyisi takuueläkkeen tasoisena. Tavoitteena on kannustaa osatyökykyisiä nuoria ja työelämään kiinnittymättömiä osatyökykyisiä aikuisia hakeutumaan ammatilliseen kuntoutukseen työkyvyttömyyseläkkeen sijaan ja siten parantaa työllistymisen edellytyksiä. Kuntoutusrahaa maksetaan keskimäärin 25 arkipäivältä kuukaudessa. Vuoden 2020 indeksitasossa kuntoutuslain 35 §:n mukainen vähimmäismääräinen kuntoutusraha olisi korotuksen jälkeen 834,75 euroa kuukaudessa.

Pienten eläkkeiden korotus ehdotetaan toteutettavaksi kansaneläke- ja takuueläkejärjestelmien kautta. Kun muutos toteutetaan nykyisten järjestelmien periaatteiden mukaisesti, sen toteuttaminen ei aiheuta

uusia tuloloukkuja, joissa rajaksi asetetun tulon ylittävillä bruttotuloilla eläkkeensaajan käytettävissä olevat tulot jäisivät pienemmiksi kuin rajaksi asetetun bruttotulon alittavilla tuloilla. Nykyisessä kansaneläkejärjestelmässä kansaneläkkeen määrä pienenee siihen vaikuttavien tulojen noustessa. Myös ehdotetun korotuksen määrä pienenee vastaavalla tavalla kansaneläkkeeseen vaikuttavien eläketulojen noustessa ja uusia tuloloukkuja ei muodostu.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Ehdotuksen mukainen kansaneläkkeen ja takuueläkkeen korotus kohdistuu niihin noin 609 000 eläkkeensaajaan, joiden kokonaiseläke on alle 1200-1300 euroa kuukaudessa. Mainitussa rajassa on vaihtelua riippuen siitä, onko eläkkeensaaja avio- tai avoliitossa vai yksinasuva henkilö. Muutoksen arvioidaan lisäävän takuueläkkeen ja kansaneläkkeen saajia noin 20 000 henkilöllä, jonka jälkeen takuueläkkeen saajia on noin 116 000, kansaneläkkeen saajia noin 606 000 ja eläkkeensaajien asumistuen saajia noin 220 000 henkilöä. Suurin osa takuueläkkeen saajista saa myös kansaneläkettä. Korotuksen nettomäärä pienenee eläketulojen noustessa siten, että kokonaiseläkkeen ollessa noin 1000 euroa kuukaudessa nettokorotus on noin 19 euroa kuukaudessa. Näitä alle 1000 euron kuukausittaisen omaeläkkeen saajia on noin 360 000 henkilöä. Kansaneläkkeen tasokorotus korottaa myös ylimääräisen rintamalisän määrää 25-45 prosenttia tasokorotuksen määrästä, riippuen henkilön tuloista. Takuueläkettä saavilla nettoeläkkeen korotus on 50 euroa kuukaudessa. Muutoksen jälkeen takuueläkkeen saajia on edellä mainitulla tavalla noin 116 000 henkilöä. Takuueläkkeen korotus nostaa myös erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneille ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille maksettavaa eläketukea, joka on sidottu takuueläkkeen määrään. Takuueläkkeen määrään on sidottu myös työkyvyttömyyseläkkeen lepäämäänjättämisen minimiansaintaraja, jonka nousu mahdollistaisi hieman nykyistä suuremmat ansiot työkyvyttömyyseläkkeellä oleville.

Eläkkeensaajan käytettävissä olevien tulojen määrään vaikuttavat myös esimerkiksi muiden etuuk-sien määrä. Osa eläkkeensaajista saa eläkkeensaajan asumistukea, johon ehdotettu muutos vaikuttaisi siten, että eläkkeiden korotus ei juurikaan pienentäisi eläkkeensaajan asumistuen määrää. Kansaneläkkeen saajilla eläkkeensaajan asumistuki voi myös nousta muutamia euroja kuukaudessa. Yleistä asumistukea saavilla noin 6000 eläkkeensaajaruokakunnalla asumistuen määrä voi pienentyä 0-17 euroa kuukaudessa ruokakunnassa olevaa eläkkeensaajaa kohden. Eläkkeiden korotuksen vaikutuk-sen suuruus yleisen asumistuen määrään riippuu muun ohella ruokakunnan muiden jäsenten tuloista.

Ehdotettujen pienten eläkkeiden tasokorotus vaikuttaisi tulonjakoon laskemalla hieman pienituloi-suusastetta, kun pienituloisuusraja perustuu 60 prosenttiin mediaanituloista. Vuonna 2019 koko vä-estön pienituloisuusaste on 13,4 prosenttia eli pienituloisia on noin 739 600 henkilöä. Muutokset vai-kuttaisivat siten, että pelkän vuoden 2020 indeksikorotuksen myötä pienituloisuusaste olisi vuonna 2020 eläkettä saavilla 13,3 prosenttia eli pienituloisia olisi noin 731 600 henkilöä ja tasokorotuksen

jälkeen 13,0 prosenttia, jolloin pienituloisia olisi noin 719 000 henkilöä. Vastaavasti gini-kerroin las-
kisi tasokorotuksen johdosta vuoden 2019 tasosta eli 28,0:sta siten että indeksikorotuksen jälkeen se
olisi vuoden 2020 tasossa 28,0 ja tasokorotuksen jälkeen 27,9.³

Ehdotetulla nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähim-
mäismäärän korotuksella turvataan nuorten ja työelämään kiinnittymättömien aikuisten toimeentuloa
kuntoutumisprosessin aikana ja tuetaan kuntoutukseen osallistumista. Yleistä asumistukea saaviin
ruokakuntiin kuuluvilla kuntoutusrahan saajilla yleisen asumistuen määrä voi pienentyä edellä kuva-
tulla tavalla.

4.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän julkisen talouden menoja kokonaisuudessaan
noin 183 miljoonaa euroa, kun myös eläkkeiden korotuksesta aiheutuva verotuottojen kasvu otetaan
huomioon. Kansaneläkeindeksin muutos aiheuttaa vuodelle 2020 lisäksi arviolta noin 27 miljoonan
euron kustannukset, jotka aiheutuvat vuoden vaihteessa riippumatta tässä esityksessä ehdotetuista
muutoksista. Kustannusarviossa on huomioitu kansaneläkemenon ja takuueläkemenon lisäys 249
miljoonaa euroa, eläketukimenon ja kuntoutusrahamenojen lisäys 11 miljoonaa euroa, ylimääräisen
rintamalisän kustannusten lisäys 0,3 miljoonaa euroa sekä eläkkeensaajien asumistukimenon lisäys 5
miljoonaa euroa. Vähennyksenä on huomioitu perustoimeentulotukimenon aleneminen 5,3 miljoonaa
euroa. Lisäksi on huomioitu, että kansaneläkkeen korotus kasvattaa kunnallisverotuksen verokerty-
mää noin 50 miljoonaa euroa. Kustannuslaskelmissa on otettu huomioon, että muutos kasvattaisi kan-
saneläkkeen ja takuueläkkeen saajien määrää arviolta 20 000 henkilöllä.

Kuntoutusrahamenot rahoitetaan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen kautta. Kuntoutuslain 35
§:n mukaiset vähimmäismääräiset kuntoutusrahat rahoitetaan valtion varoista sairausvakuutuslain 18
luvun 13 §:n perusteella. Kuntoutusrahan liittyvä menolisäys kohdistuisi siten valtion rahoitusosuu-
teen kuntoutusrahamenosta.

Ehdotetun muutoksen jälkeen vuonna 2020 kansaneläkemeno olisi yhteensä noin 2 300 miljoonaa
euroa, takuueläkemeno yhteensä noin 263 miljoonaa euroa sekä valtion kuntoutusrahamenon ja eläke-
tukimenon yhteensä noin 153 miljoonaa euroa.

Ehdotusten toimeenpanosta aiheutuu Kansaneläkelaitoksessa kertaluonteinen toimeenpanon kustan-
nusten lisäys, jonka arvioidaan olevan 3,5 miljoonaa euroa. Tästä ratkaisutyön osuus on noin 2 mil-
joonaa euroa sekä asiakaspalvelun, etuusjärjestelmien kehittämisen, viestinnän, koulutuksen ja mui-
den kulujen osuus 1,5 miljoonaa euroa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kansaneläkelaitos vastaa kansaneläkkeen, ylimääräisen rintamalisän, takuueläkkeen, eläketuen, eläk-
keensaajan asumistuen, nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutus-
rahan sekä eläketuen toimeenpanosta. Esityksessä ehdotettujen muutosten myötä etuuksien piiriin
tulee uusia henkilöitä ja kaikkien noin 600 000 nykyisen Kelasta eläkettä saavan etuuksien määrät

³ Tulonjakovaikutukset on laskettu SISU-mallilla vuoden 2017 aineistosta simuloituilla tuloilla. SISU-mallilla arvioitu
pienituloisuusaste ei aina vastaa Tilastokeskuksen julkaisemia pienituloisuusasteita.

tarkistetaan. Nykyisille eläkkeensaajille tasokorotus pyritään saamaan maksuun ohjelmallisesti pienin kustannuksin. Lisätyötä toimeenpanossa aiheutuu etuusjärjestelmämuutoksista, asiakasviestinnästä, asiakaspalvelusta sekä uusien etuudensaajien osalta ratkaisutyöstä. Voimaantulovuoden jälkeen työmäärän lisäyksellä ei arvioida olevan vaikutusta henkilöresursseihin.

4.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.3.1 Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon

Kansaneläkkeen ja takuueläkkeen korotus parantaisi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eläkeläisten asemaa, koska sitä maksetaan henkilöille, jotka saavat joko pelkkää kansaneläkettä tai sen lisäksi pientä työeläkettä. Toisaalta korotus voi heikentää työeläkejärjestelmän kannustavuutta pienituloisilla työntekijöillä ja yrittäjillä. Kansaneläkkeen saajista noin 64 prosenttia on naisia ja noin 6400 kansaneläkkeen saajalle maksetaan lapsikorotusta. Kansaneläkkeen saajista on työkyvyttömyyseläkkeellä runsas 140 000 henkilöä ja heistä noin 12 prosenttia on alle 30-vuotiaita. Takuueläkkeen saajista noin 56 prosenttia on naisia ja alle 30-vuotiaita noin 14 prosenttia. Näin ollen muutos parantaa hieman osaltaan myös naisten, nuorten ja lapsiperheiden taloudellista asemaa.

Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasokorotuksen ja säilyttämisen takuueläkkeen tasolla arvioidaan tukevan kuntoutustarpeessa olevien nuorten ja työelämään kiinnittymättömien aikuisten hakeutumista koulutukseen ja muuhun ammatilliseen kuntoutukseen, mikä parantaa heidän mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Jos korotusta ei tehtäisi, nuorille maksettavan kuntoutusrahan takuueläkettä alempi taso muodostaisi kannustinloukun, joka lisäisi osatyökykyisten nuorten riskiä syrjäytyä kokonaan työelämästä.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmisteluun on osallistunut Kansaneläkelaitos.

Esityksestä on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta:

Lausunnonantajien mukaan xx

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotuksen mukaisen eläkkeensaajan nettotulojen muutoksen toteutuminen edellyttää, että valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksiä muutetaan siten, ettei eläkkeiden korotus vaikuta eläketulovähennyksiin. Eläketulovähennyksiä koskevat muutosehdotukset sisältyvät valtiovarainministeriössä valmisteltavaan talousarvioesityksen yhteydessä annettavaan hallituksen esitykseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kansaneläkelaki

19 §. Kansaneläkkeen määrä. Pykälässä säädetään kansaneläkkeen määrästä. Ehdotuksen mukaan yksinasuvan täysimääräisen kansaneläkkeen laissa mainittua määrää korotettaisiin 525,46 euroon ja avo- tai avioliitossa asuvan kansaneläkkeen laissa mainittua määrää korotettaisiin 468,87 euroon vuoden 2020 alusta lukien. Määrät vastaavat vuoden 2020 indeksitasossa 659,85 ja 588,79 euroa. Kansaneläkelaisissa säädettyt rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mukaan vuoden 2001 tammikuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

1.2 Laki takuueläkkeestä

8 §. Takuueläkkeen määrä. Pykälän 1 momentissa säädetään takuueläkkeen määrästä. Ehdotuksen mukaan täysimääräisen takuueläkkeen laissa mainittua määrää korotettaisiin 664,55 euroon vuoden 2020 alusta lukien. Määrä vastaa 834,52 euroa vuoden 2020 indeksitasossa. Takuueläkkeestä annettussa laissa säädettyt rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mukaan vuoden 2001 tammikuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

1.3 Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista

35 §. Ammatillisessa kuntoutuksessa olevan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä. Pykälässä säädetään ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärästä. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi. Kuntoutuksen toteutumisen turvaamiseksi pykälässä säädetty rahamäärä ehdotetaan korotettavaksi siten, että se vastaisi jatkossakin täysimääräisen takuueläkkeen tasoa. Ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä olisi 30,67 euroa arkipäivältä vuoden 2010 indeksitasossa, jollei kuntoutujalla muiden kuntoutuslain säännösten nojalla ole oikeutta määrältään suurempaan kuntoutusrahaan. Vuoden 2020 indeksitasossa vähimmäismäärä olisi 33,39 euroa arkipäivältä. Vähimmäismäärä koskisi myös kuntoutuslain 7 a §:n mukaisessa nuoren ammatillisessa kuntoutuksessa ja 19 §:n 2 momentin mukaisessa oppisopimukseen perustuvana oppisopimuskoulutuksena järjestetyssä ammatillisessa kuntoutuksessa olevia.

1.4 Laki eläkkeensaajan asumistuesta

11 §. Asumismenojen omavastuuosuus. Pykälässä säädetään asumismenojen omavastuuosuudesta. Omavastuuosuus koostuu kahdesta osasta, perusomavastuusta ja lisäomavastuusta, josta säädetään pykälän 3 momentissa. Pykälässä säädettyt rahamäärät vastaavat kansaneläkelakia ja takuueläkkeestä annettua lakia vastaavasti kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mukaan vuoden 2001 tammikuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lisäomavastuun vuosittaista laissa mainittua tulo rajaa korotettaisiin yksinasuvan henkilön osalta 7 406 euroon vuodessa. Avio- tai avioliitossa olevan henkilön rajaa korotettaisiin puolisoitten yhteenlasketussa vuositulossa 10 624 euroon vuodessa, jos toisella puolisoilla ei ole oikeutta eläkkeensaajan asumistukeen ja 12 091 euroon vuodessa, jos molemmilla puolisoilla on oikeus eläkkeensaajan asumistukeen. Vastaavat rahamäärät olisivat

vuoden 2020 indeksitasossa yksinasuvalla henkilöllä 9 300 euroa vuodessa sekä avio- tai avoliitossa olevilla 13 341 tai 15 183 euroa vuodessa. Lisäksi lisäomavastuun prosenttiosuutta korotettaisiin molemmilla tilanteissa 41,3 prosenttiin vuodessa. Ehdotettujen muutosten johdosta esityksen mukainen eläkkeiden korotus ei juurikaan vaikuttaisi eläkkeensaajan asumistuen määrään.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Lakia sovellettaisiin sen voimaantuloa lukien siten, että korotettuja eläkkeitä maksettaisiin ensimmäisen kerran tammikuussa 2020.

Maksussa olevat kansaneläke ja takuueläke muutettaisiin ehdotettujen lakien mukaiseksi ilman hakemusta. Kansaneläkelaitos antaisi muutoksesta päätöksen vain eläkkeensaajan pyynnöstä. Näin toimien voitaisiin jonkin verran vähentää muutoksesta muutoin aiheutuvaa hallinnollista työtä. Takuueläkkeen osalta voimaantulosäännöksissä säädettäisiin lisäksi, että takuueläkkeestä annetun lain 10 §:ää ei sovellettaisi eli takuueläkettä ei tarkistettaisi, kun kansaneläke korottuu pelkästään esityksen mukaisella tasokorotuksella. Käytännössä takuueläkkeen tasokorotuksessa takuueläkkeen määrä muutetaan laskemalla se uudelleen siten, että kansaneläke otetaan huomioon 1 päivänä tammikuuta 2020 tasokorotettuna, mutta muut eläketulot siten, että eläkkeensaaja ei menettäisi työeläkkeiden ja muiden eläkkeiden kansaneläkeindeksiä suurempia indeksikorotuksia. Muista takuueläkkeeseen vaikuttavien eläkkeiden muutoksista johtuvat tarkistukset ja määräaikaistarkistukset tehtäisiin normaaliin tapaan takuueläkkeestä annetun lain 10 §:n mukaisesti.

Eläkkeensaajan asumistuki tarkistettaisiin esityksessä ehdotetun mukaiseksi kunkin etuudensaajan seuraavan eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaisen tarkistuksen yhteydessä. Tarkistukseen saakka maksettaisiin entisen suuruista asumistukea.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 §:n 1 momentissa ja 19 §:n 2 momentissa säädettyihin perusoikeuksiin. Mainitut säännökset koskevat yhdenvertaisuutta ja jokaisen oikeutta perustoimeentulon turvaan.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Lisäksi siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan

menetyksen perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi verorahoitteisia eläkkeitä kansaneläkelain ja takueläkkeestä annetun lain soveltamisalalla sekä eläkkeensaajan asumistuen lisäomavastuun rajoja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain soveltamisalalla olevien henkilöiden osalta. Näiden etuuksien saamisen edellytykset vastaisivat periaatteiltaan nykyisiä laissa säädettyjä edellytyksiä.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset voidaan siten säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Laki**kansaneläkelain 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansaneläkelain (568/2007) 19 §,
sellaisena kuin se on laissa 1151/2007,
seuraavasti:

19 §

Kansaneläkkeen määrä

Täysimääräinen kansaneläke on 525,46 euroa kuukaudessa. Jos eläkkeensaaja on avio- tai avoliitossa, määrä on 468,87 euroa kuukaudessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Tämän lain voimaan tullessa maksussa oleva kansaneläke muutetaan tämän lain mukaiseksi 1 päivästä tammikuuta 2020 lukien ilman hakemusta. Kansaneläkelaitos antaa muutoksesta päätöksen eläkkeensaajan pyynnöstä.

Laki

takuueläkkeestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan takuueläkkeestä annetun lain (703/2010) 8 §:n 1 momentti,
sellaisena kuin se on laissa 1320/2018,
seuraavasti:

8 §

Takuueläkkeen määrä

Täysimääräinen takuueläke on 664,55 euroa kuukaudessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Tämän lain voimaan tullessa maksussa oleva takuueläke muutetaan tämän lain mukaiseksi 1 päivästä tammikuuta 2020 lukien ilman hakemusta. Tällöin takuueläkkeestä vähennetään kansaneläkkeen määrä kansaneläkelain 19 §:n muuttamisesta annetun lain (/2019) mukaisesti korotettuna. Kansaneläkelaitos antaa muutoksesta päätöksen eläkkeensaajan pyynnöstä. Pelkästään kansaneläkelain 19 §:n muuttamisesta annetussa laissa säädettyyn eläkkeen määrän muutokseen ei sovelleta takuueläkkeestä annetun lain 10 §:ää takuueläkkeen tarkistamisesta.

Laki**Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 35 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 35 §,
sellaisena kuin se on laissa 1321/2018,
seuraavasti:

35 §

Ammatillisessa kuntoutuksessa olevan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä

Kuntoutuksen toteutumisen turvaamiseksi ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä on 30,67 euroa arkipäivältä, jollei kuntoutujalla muiden tämän lain säännösten nojalla ole oikeus määrältään tätä suurempaan kuntoutusrahaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2020.

Laki

eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 11 §,
sellaisena kuin se on osaksi laissa 939/2014,
seuraavasti:

11 §

Asumismenojen omavastuuosuus

Asumismenojen omavastuuosuus muodostuu perusomavastuusta ja lisäomavastuusta.

Perusomavastuu on 491,51 euroa vuodessa.

Lisäomavastuu on 41,3 prosenttia siitä vuositulon osasta, joka ylittää 7 406 euroa. Avio- tai avoliitossa olevan henkilön lisäomavastuu on 41,3 prosenttia siitä puolisoiden yhteenlasketun vuositulon osasta, joka:

- 1) ylittää 10 624 euroa, jos toisella puolisoilla ei ole oikeutta eläkkeensaajan asumistukeen; tai
- 2) ylittää 12 091 euroa, jos molemmilla puolisoilla on oikeus eläkkeensaajan asumistukeen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Eläkkeensaajan asumistuki tarkistetaan tämä lain mukaiseksi seuraavan eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaisen tarkistuksen yhteydessä.