

Asia: VN/20785/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleiset huomiot

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. Vähäistä suurempien myöhempien muutosten osalta Kela toivoo mahdollisuutta arvioida asiaa toimeenpanon kannalta uudelleen.

Kela kiinnittää huomiota myös esitysten yhteisvaikutuksiin. Kela pitää tärkeänä, että muutosten yhteisvaikutuksia tuensaajille pyrittäisiin arvioimaan osana valmistelua mahdollisimman pikaisesti ja kattavasti. Kela pitää nykytiedoin ilmeisenä, että muutoksilla on kumuloituvia vaikutuksia ja vaikutukset kumuloituvat eri tavoin eri asiakasryhmille. Luonnollisesti henkilöt, joiden toimeentulo riippuu enemmän 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 arvioidaan ja mahdolliset asiakkaiden olosuhteista johtuvat esteet pyritään huomioimaan 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 valmisteltu.

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 rajaakin potentiaalisten vaikutusten suuruutta. Selkeintä olisi kuitenkin edelleen pitäytyä vakiintuneemmassa toimintatavassa, jossa indeksitarkistusten jäädytyksestä päätettäisiin aina erikseen jokaisen vuoden osalta. Tällöin esityksen vaikutuksia voitaisiin 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 käännteitä ja indeksikehityksen suuntaa on vaikea ennakoida pidemmälle ajanjaksolle.

Yksityiskohtaiset huomiot

Kuntoutuslain mukaiset etuudet

Luonnoksen sivulla 37 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 kuntoutusrahaetuksista annettuun lakiin (kuntoutuslaki) esitettyä muutosta. 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 tarkistettavat 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.

Luonnoksen sivun 14 alaviitteessä 6 todetaan, että kuntoutuslakia koskevan hallituksen esityksen siirtymäsäännöksen vuoksi nykyistä nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutusrahan

vähimmäismäärää sovellettaisiin kuitenkin ennen lain voimaan tuloa myönnettyihin kuntoutusrahoihin. Tosiasiassa lain voimaan tullessa voimassa olleita säädöksiä nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutusrahan sovelletaan, kun niiden perusteena oleva kuntoutus on alkanut ennen lain voimaantuloa. Kyse ei siis ole kuntoutusrahan myöntöhetkestä, vaan kuntoutuksen alkamishetkestä.

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 kansaneläkelakia, 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

Hallituksen esityksen luonnoksessa luvussa 2.2.1.2 Vaikutukset kotitalouksien asemaan, kohdassa Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen saajat (sivu 17), kerrotaan eläkkeensaajan asumistuen yleisistä määräytymisperusteista ja siinä on todettu virheellisesti lisäomavastuun olevan 40 prosenttia siitä perheen tulojen osasta, joka ylittää tulorajan. Eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 11 §:n 3 momentin mukaan lisäomavastuu on 41,3 prosenttia siitä vuositulon osasta, joka ylittää perhesuhteiden mukaan määräytyvän tulorajan. Tulorajat on määritelty erikseen yksin

asuvalla, puolisoille, joista toisella ei ole oikeutta eläkkeensaajan asumistukeen ja puolisoille, joista molemmilla on oikeus eläkkeensaajan asumistukeen. Samassa kohdassa todetaan edelleen, että indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen alentaisi perusomavastuuta ja lisäomavastuun tulorajoja ja siten alentaisi eläkkeensaajan asumistuen saajien omavastuuta asumismenoista. Eläkkeensaajan asumistuessa indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen johtaa kuitenkin siihen, että perusomavastuun määrä ja lisäomavastuun tulorajat säilyvät ennallaan. Tämä tarkoittaa, että eläkkeensaajan asumistuen saajien omavastuuosuus asumismenoista korottuu pysyvän lainsäädännön mukaiseen indeksitarkistukseen verrattuna. Näin käy, koska esimerkiksi eläkkeensaajan kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) mukaisella indeksillä tai työeläkeindeksillä korottuvat eläketulot kasvavat, mutta lisäomavastuurajan pysyessä ennallaan, rajan ylittäviä tuloja on enemmän ja siten myös omavastuuosuus kasvaa. Edellä kerrotun lisäksi myös eläkkeensaajan asumistuessa huomioon otettavan omaisuuden rajat, asumismenojen ja tulojen huomattavan muutoksen rajat sekä pienin maksettava tuen määrä on sidottu indeksiin. Lisäksi tulojen huomattavaa muutosta selvitettäessä korotetaan tuloja, joiden perusteella eläkkeensaajan asumistuki on maksussa, indeksillä sen vuoden tasoon, jossa huomattavaa muutosta arvioidaan.

Kohdassa 7.2 ja 7.3 (sivulla 35) lain nimen tulisi olla muodossa laki eläkkeensaajan asumistuesta.

Yleinen asumistuki

Kotitalouksien taloudelliseen asemaan kohdistuvien vaikutusten osalta Kela kiinnittää huomiota siihen, että sen lisäksi mitä esityksessä on todettu, kansaneläkeindeksi vaikuttaa myös muussa omistusasunnossa kuin osakeasunnossa asuvien ruokakuntien hyväksyttäviin hoitomenoihin sekä huomioon otettavien korko- ja osinkotulojen rajaan. Lisäksi Kela toteaa, että kun yleisen asumistuen perusomavastuuosuuden laskukaavaan ei tehdä indeksitarkistuksia, eivät tuloista tehtävät vähennykset nouse, vaan ne pysyvät ennallaan. 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.

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

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 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.

Indeksikorotuksen ulkopuolelle jäävät etuudet

Sotilasavustuksen perusavustuksen jättäminen indeksitarkistusten jäädytyksen ulkopuolelle on esityksessä todetulla tavalla perusteltua etuuden luonteen vuoksi. Perusavustus kattaa vastaavia menoja kuin toimeentulotuen perusosa, joka on esityksen mukaisesti myöskin ehdotettu jätettäväksi indeksitarkistusten jäädytyksen ulkopuolelle.

Luonnoksen s. 10 mainitaan ehdotuksen ulkopuolelle jäävinä etuuksina vammaisetuudet (eläkettä saavan hoitotuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki ja alle 16-vuotiaan vammaistuki). Lisäksi ehdotuksen ulkopuolelle jäävinä etuuksina mainitaan rintamasotilaseläkelain mukaiset rintamalisät (ylimääräinen rintamalisä, rintamalisä, ulkomaille maksettava rintamalisä). Vammaisetuuksista annetun lain 9a §:n mukaisesti korotettua tai ylintä eläkettä saavan hoitotukea saavalle maksetaan hoitotuki veteraanilisällä korotettuna silloin, kun hän saa myös rintamasotilaseläkelain mukaista ylimääräistä rintamalisää. Vammaisetuuksista annetun lain 51 §:ssä taas todetaan, että vammaisetuuslaissa säädetyt rahamäärät, lukuun ottamatta 13 §:ssä mainittua tulo rajaa, sidotaan hintatason muutoksiin siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Kela katsoo, että selvyden vuoksi vammaisetuuksista puhuttaessa olisi hyvä mainita myös veteraanilisästä.

Lapsilisälain muuttaminen

Hallituksen esityksessä (s.36) 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-vuotiaista 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.

Mia Helle

etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikön päällikkö

Heli Hänninen

osaamiskeskuksen päällikkö

Lisätietoja:

Henri Riuttala

päämatematiikko

Hänninen Heli
Kansaneläkelaitos