

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkeindeksistä annettua lakia siten, että lakiin otettaisiin säännös perusturvan riittävyyden määräajoin tehtävästä kokonaisarviointista. Joka neljäs vuosi annettavan arvioinnin teettämisestä vastaisi sosiaali- ja terveysministeriö. Ehdotuksen mukaan henkilön tai kotitalouden perusturvan riittävyyttä arvioidessa otettaisiin huomioon Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet sekä toi-

meentulotuesta annetun lain mukainen toimeentulotuki. Arvioinnin kohteena olevien etuuksien lisäksi arvioissa tarkasteltaisiin kyseisiä etuuksia saavien henkilöiden ja kotitalouksien toimeentuloon oleellisesti vaikuttavia muita tekijöitä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2010.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Valtioneuvosto asetti 14 päivänä kesäkuuta 2007 komitean valmistelemaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta, jonka tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Esityksessään sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista tammikuussa 2009 sekä ehdotuksissaan sosiaaliturvan uudistamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62) joulukuussa 2009 kyseinen sosiaaliturvan uudistamiskomitea (SATA-komitea) ehdotti, että kerran hallituskaudessa tehtäisiin arviointi perusturvaetuuksien riittävydestä.

Komitean työssä todettiin, että perusturvaetuuksien taso on jäänyt 1990- ja 2000-luvuilla 30—40 prosenttia jälkeen ansiotason kehityksestä. Nykyisin toimeentulotuki paikkaa usein pysyväisluonteisesti perusturvan varassa olevien kotitalouksien toimeentuloturva, koska kuntien ohjeelliset tasot toimeentulotuessa korvattavista menoista ovat seuranneet 1990- ja 2000-luvuilla asumis- ja muiden menojen kehitystä paremmin kuin perusturvaetuudet ja asumistuki. Erityisesti kunnissa, joissa on keskimääräistä korkeammat asumiskustannukset, perusturvaetuuksien ja asumistuen turvaama tulotaso on jäänyt jälkeen toimeentulotuen tasosta. Vuonna 2007 toimeentulotukea sai 8 prosenttia väestöstä. Runsas viimesijaisen turvan käyttö lisää sekä asiakkaan että viranomaisten työtä ja kustannuksia, kun tukea on haettava Kansaneläkelaitoksen lisäksi myös kunnasta. Lisäksi toimeentulotuki pitkäaikaisena tuen muotona synnyttää vakavia köyhyys- ja kannustinongelmia.

2 Nykytila

2.1 Perusturvaetuuksien käsite

Oikeus perusturvaan on kirjattu perustuslain (731/1999) 19 §:ään. Perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyt-

tämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta ja oikeusoppineet ovat tulkinneet perustuslain 19 §:ää siten, että 1 momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva edellyttää tapauskohtaista tarveharkintaa. Perustuslain 19 §:n 2 momentti viittaa perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 2 momentin tarkoittama perustoimeentulo turvataan jokaiselle mainitussa kuudessa elämäntilanteessa olevalle ilman tarveharkintaa, ja se on tasoltaan enemmän kuin 1 momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva. Tulkinnasta seuraa, että mainituissa elämäntilanteissa ei pitäisi syntyä ainakaan pysyvää tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan perusturva kattaisi työttömyysturvan peruspäivärahan, työmarkkinatuen, sairausvakuutuslain mukaiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä työkyvyttömyyden, vanhuuden ja huoltajan menetyksen perusteella maksettavat kansaneläkkeet (ml. lapseneläke).

Perustuslaissa ei kuitenkaan määritellä, mikä on riittävä tai kohtuullinen perusturvan taso. Perustuslakivaliokunta on lausunossaan (PeVL 48/2006 vp) todennut, että ”perustuslain 19 §:n 2 momentissa on lainsäätäjälle asetettu velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista”. Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti launnonsaan perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien kattavuutta, jotta väliinputoajaryhmien syntyminen vältettäisiin.

SATA-komitea rinnasti väliraportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10, s. 45) perusturvaetuuksiin myös lapsilisät ja kotihoidon tuen. Lisäksi raportissa todettiin, että ”osana kokonaisuutta on arvioitava myös perusturvaan liittyviin muihin

etuusjärjestelmiin sisältyvien tulo rajojen ja vastaavien indeksisidonnaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi asumistuen tulo rajat ja asumistukeen sisältyvien asumiskustannusten enimmäismäärät.”

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 11/1995 vp, 33 ja 39/1996 vp), ettei lasten kotihoidon tuessa ole kyse perustoimeentulon turvasta, vaan vaihtoehtoisesta tavasta järjestää päivähoitoa. Lapsilisän kohdalla Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993) mainitaan julkisen vallan tehtäväksi tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tehtävää toteuttavista toimenpiteistä mainitaan esimerkkeinä mm. lasten päivähoitojärjestelmä ja lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilisien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta.

2.2 Perusturvan riittävyttä koskevat selvitykset

Suhteellisesti pienituloisen väestön määrästä, ryhmän rakenteesta ja tulonmuodostuksesta saadaan perustietoa Tilastokeskuksen vuosittaisesta tulonjakotilastosta (otosaineisto) ja tulonjaon kokonaisaineistosta (koko väestö, suppeampi tulokäsite). Jo Tilastokeskuksen julkaisujen ja valmiiden tietokantaulukoiden perusteella voidaan tehdä alustavia päätelmiä perusturva saavien henkilöiden ja kotitalouksien asemasta ja kehityksestä. Esimerkiksi muiden kuin työssä käyvien 15—64 -vuotiaiden suhteellinen pienituloisuusaste on kaksinkertaistunut vuodesta 1990 vuoteen 2008 mennessä. Osittain tämä heijastaa perusturvaetuuksien jälkeenyäneisyyttä yleisestä tulokehityksestä.

Perusturvan riittävää tasoa on pyritty selvittämään myös monen työryhmän voimin 1970 luvulta lähtien (Sosiaalihuollon periaatekomitea (KM 1971:A25) ja sosiaalihuollon komitea (KM 1974:32), toimeentulotukilakia valmistellut sosiaalihuoltolakityöryhmä (STM Työryhmämuistio 1983:6, s. 21). 1990-luvulla perusturvan riittävyttä arvioitiin vähimmäisturvatyöryhmän (STM Työryhmä-muistio 1994:25) toimesta sekä Stakesin ja Kuluttajatutkimuskeskuksen vähim-

mäisturvan taso -hankkeessa. (Leena Aatola, Mirja Viinisalo. Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan arvioinnin tukena. Stakes, 1999; Pauli Forma, Matti Heikkilä, Elsa Keskitalo. Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan tasokonsensusmenetelmällä arvioituna. Stakes, 1999; Virpi Kosunen. Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuuksien riittävyden arviointia kuluksen näkökulmasta. Stakes, 1999.) Molemmissa viimeksi mainituissa hankkeissa arvioitiin perusturvan (lähinnä toimeentulotuen perusosan) riittävyttä käyttäen apuna tarvebudjetteja, pienituloisten kotitalouksien kulutusmenotietoja sekä kansalaisten ja asiantuntijoiden arvioita perusturvan riittävydestä. Viimeksi perusturvaetuuksien tasoja ja saajien määriä on selvitetty laajemmin SA-TA-komitean työssä.

2.3 Perusturvaetuuksien nykyinen tarkistusmenettely

Sekä perusturvassa että sosiaaliturvaetuuksissa yleisemminkin on erilaisia indeksisidonnaisuuksia, jotta tulonsiirtojen ostovoima säilyisi ja joissakin tapauksissa myös etuuden kehitys suhteessa yleiseen tulokehitykseen tulisi otetuksi huomioon. Moni ansiosidonnainen sosiaalivakuutusetus on sidottu työeläkeindeksiin, jonka kehitykseen vaikuttavat sekä kuluttajahintojen että ansiotason muutokset. Ansiosidonnaiset etuudet heijastelevat ansiotason kehitystä, koska etuuksien maksuperusteet on sidottu aikaisempiin ansioihin. Perusturvaetuuksiksi luokiteltavissa olevista etuuksista puolestaan valtaosa on sidottu joko suoraan tai välillisesti kansaneläkeindeksiin ja tätä kautta kuluttajahintojen muutokseen.

Kansaneläkelain (568/2007) mukaiset kansaneläkkeet, perhe-eläkkeet ja lapsikorotus on sidottu hintatason muutoksiin kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) mukaisesti. Myös kansaneläkelain voimaannosta annetun lain (569/2007) mukaiset eläkkeet, vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) mukaiset vammaisetuudet, rintamasotilaseläkelain mukainen rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä (119/1977) sekä ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain (988/1988) mukainen rintamalisä tarkistetaan

kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti. Vastaavalla tavalla tehdään indeksitarkistus maahanmuuttajan erityistuesta annetun lain (1192/2002) mukaiseen maahanmuuttajan erityistukeen.

Kansaneläkeindeksin muutosten perusteella tehdään indeksitarkistus myös työttömyys- turvalain (1290/2002) mukaisen peruspäivärahan sekä työmarkkinatuen ja lapsikorotuksen määrään. Peruspäivärahan suuruus vaikuttaa osittain myös ansiopäivärahaan. Työttömyysturvan koulutusetuuksien sekä vuorot- teluvapaalain (1305/2002) mukaisen vuorot- telukorvauksen suuruus on sidottu työttö- myyspäivärahan määrään. Lisäksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukainen työllistämistuen perustuki on pe- ruspäivärahan suuruinen. Kansaneläkkeen määrään sidottuja etuuksia on sotilasavustus- lain (781/1993) mukainen sotilasavustuksen perusavustus.

Eläkkeensaajalle maksettavan eläkkeensaa- jan asumistuesta annetun lain (571/2007) mukaisen asumistuen määrää ei tarkisteta kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti, mutta merkittävä osa asumistuen määräyty- misperusteista, kuten asumismenojen oma- vastuut sekä tulo- ja omaisuusrajat, tarkiste- taan vuosittain kansaneläkeindeksin pistelu- vun muutoksen mukaisesti.

Asumistukilain (408/1975) mukaisessa asumistuessa valtioneuvosto vahvistaa vuo- sittain perusomavastuuosuuden määrät (5 §:n 2 momentti) ja kohtuulliset asumismenot se- kä enimmäispinta-alat (7 §). Laissa ei ole määriteltä tarkistamisperustetta, mutta enimmäisasumismenoja on korotettu vuosit- ain tuensaajien keskimääräistä vuokrakehi- tystä vastaavasti. Perusomavastuuosuuksia ja tulo- ja omaisuusrajat ei ole viime vuosina säännöllisesti tarkistettu, mutta periaatteena on ollut aikai- semmin, että ne seuraavat elinkustannus- indeksin kehitystä. Tukiperusteiden tarkistami- nen on vuosittain vahvistettu asumistuen momenttiperusteluissa ilmaisemalla, että ”tu- kiperusteita tarkistetaan yleistä kustannuske- hitystä ja tuensaajien asumismenojen muu- tosta vastaavasti”.

Sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisen lääkekorvauksen vuotuisen omavastuun mää- rä on sidottu kansaneläkeindeksiin samoin kuin Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuk-

sista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) mukainen työtulojen yhteensovi- tuksessa sovellettava tuloraja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmak- suista annetun lain (734/1992) mukaisen maksukatton rahamäärää sekä omaishoitajan vapaan ajalta annettavia palveluja koskevaa maksun enimmäismäärää tarkistetaan joka toinen vuosi kansaneläkeindeksin muutoksen mukaisesti. Vastaavalla tavalla tarkistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmak- suista annetussa asetuksessa (912/1992) ole- via rahamääriä. Ensimmäiset indeksitarkis- tukset tehdään asiakasmaksujen perusteisiin vuoden 2009 alun kansaneläkeindeksin pe- rusteella vuoden 2010 alusta.

Elatustukilaissa (580/2008) säädettyjen Kansaneläkelaitoksen myöntämien elatustu- kien määrä on sidottu hintatason muutoksiin siten kuin eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannusindeksiin annetussa laissa (583/2008) säädetään. Mainitun lain mukaan elatustukea korotetaan elinkustannusindeksin nousua vastaavasti.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemista etuuksista indeksisuojan ulkopuolella ovat äi- tiysavustus, adoptiotuki, ruokavaliokorvaus, opintotuki sekä lukiokoulutuksen ja ammatil- lisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatka- tuki sekä sairausvakuutuslain mukaiset sai- raanhoitokorvaukset.

Hintojen kehitystä seuraavaan indeksiin si- tomattomia etuuksia on tarkistettu aiemmin päätösperäisesti epäsäännöllisin väliajoin etuus kerrallaan. SATA-komitean ehdotusten mukaisesti hallitus antaa eduskunnalle esi- tykset, joilla indeksisuojan ulkopuolella ole- vista perusturvaetuuksista sairauspäiväraha, vanhempainpäivärahat, kuntoutusraha, lapsi- lisät sekä lapsen kotihoidon tuki sidotaan kansaneläkeindeksiin 1 päivästä maaliskuuta 2011 alkaen. Muutoksen myötä lähes koko perusturvan indeksisuoja toteutuisi. Indeksisuojan laajennus on perusteltua jo pelkäs- tään siksi, että ilman indeksisuoja etuuden reaaliarvo heikkenee eikä etuus enää vastaa lainsäädäntöhetkellä tarkoitettua tasoa.

Perusturvan parantamiseksi hallitus on an- tanut eduskunnalle esityksen laiksi takuu- eläkkeestä (HE 50/2010 vp), joka tulisi voi- maan 1 päivänä maaliskuuta 2011. Takuu- eläkkeellä turvattaisiin Suomessa asuvien

eläkkeensaajien toimeentulo, jos hänen eläkkeensä eivät muutoin riitä kohtuulliseen toimeentuloon. Takuueläkkeen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija saa vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä, työttömyyseläkettä tai eläkettä maatalousyrittäjien luopumistukijärjestelmästä, ja että hänen eläkkeensä yhteenlaskettuna jäävät alle takuueläkkeeksi määritellyn tason. Takuueläke korvaisi vähimmäistoimeentulon turvaavana etuutena maahanmuuttajan erityistuen. Tuen määrä sidottaisiin kansaneläkeindeksiin.

3 Nykytilan arviointi

Perusturvaetuuksien sitominen kuluttajahintojen muutokseen takaa niiden ostovoiman säilymisen, mutta ei sido niitä väestön yleiseen tulokehitykseen. Pitkällä aikavälillä etuuksien taso ja niiden mahdollistama elintaso voivat – kuten 1990- ja 2000-luvuilla tapahtui – indeksisuojusta huolimatta jäädä huomattavastikin jälkeen yleisestä tulo- ja elintasosta mm. siksi, että yleinen ansiotason nousun ylittää yleensä hintojen nousun.

Yksittäisten etuuksien sitominen indeksiin ei myöskään anna varmuutta etuusjärjestelmän tuomasta kokonaisturvasta, sillä samassa kotitaloudessa asuvat henkilöt saavat usein yhtäaikaaisesti useampaa perustoimeentuloa turvaavaa etuutta. Käytännössä pitempään kuin tilapäisesti perusturvan varassa oleva on oikeutettu asumistukeen, mikäli hän asuu yksin tai hänen kotitaloutensa muilla jäsenillä ei ole riittäviä tuloja. Perusturvaetuuksia saavien kotitalouksien tulonmuodostus voi koostua hyvin erilaisista perusturvaetuuksien, muiden toimeentuloturvaetuuksien, ansiotulojen ja muiden tulojen yhdistelmästä ml. lapsilisät ja kotihoidontuki. Lisäksi eri perusturvaetuuksien kuten myös muiden tulolajien verotus poikkeaa toisistaan, ja toimeentulon riittävyteen vaikuttavat myös muun muassa asiakasmaksut. Näin ollen yksittäisen etuuden tason tarkastelu antaa helposti puutteellisen kuvan perusturvan riittävydestä ja tarvitaan nimenomaan kokonaistarkastelu.

Säännöllisen arvioinnin tarvetta voidaan perustella myös sillä, että vaikka indeksisuojan kattavuus on viime vuosina tehtyjen päätösten ansiosta kasvanut, perusturvan riittävyden määrittelyssä ei ole kyse vain tu-

lonsiirtojen määrästä sinänsä vaan myös niistä tuloajoista, jotka määrittelevät tulonsiirron tason. Jos tuloajoja ei tarkisteta, ajantasaan voi käydä niin, että tulorajat kiristyvät kohtuuttomasti ja vain yhä pienituloisemmat saavat etuuksia.

Arviointiin liittyy myös yleinen kysymys siitä, miten talouden yleiskehitys ja elintason nousu otetaan huomioon perusturvan kehityksessä. Toimintaympäristön muuttuessa etuuksien käytön laajuus voi muuttua monista eri syistä. Talouden tilanne vaikuttaa eri tilanteissa eri tavoin mm. sen mukaan miten inflaatio, palkat ja tuottavuus kehittyvät. Kohtuulliseksi katsottu elintaso seuraa pitkälti yhteiskunnan yleistä elintasoja, koska elintason noustessa muuttuu myös käsitys siitä, mitä pidetään kohtuullisena. Samoin vauri ja monimutkaisessa yhteiskunnassa vaaditaan enemmän (taloudellisia) resursseja mahdollistamaan osallistuminen ja toimiminen yhteiskunnassa. Myös kansalaisten ja päättäjien arvot voivat muuttua.

On pitkälle arvovalinta ja poliittinen kysymys, mikä on riittävä vähimmäiselintaso erilaisille kotitalouksille tai milloin elintaso on liian kaukana kohtuullisena pidettävästä. Säännöllisen perusturvan, ansioturvan ja yleisen tulotason kehityksen arvioinnin avulla voidaan tuottaa tilasto- ja tutkimustietoa poliittisen päätöksenteon tueksi. SATA-komitea totesi raportissaan, että nykyinen suomalainen tutkimustieto perusturvan riittävydestä on hajanaista, riittämätöntä ja muodossa, joka ei välttämättä palvele poliittista päätöksentekoa. Perusturvan riittävyden määrääjain tehtävä arviointi korjaisi tätä puutetta. Väestön tulojen kehityksen seuraamiseen on olemassa laajoja, jatkuvasti päivitettäviä rekisteri- ja otospohjaisia aineistoja, jotka muodostavat pohjan arvioinnille.

4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saada säännöllisesti kokonaisarvio perusturvaetuuksia saavien kotitalouksien toimeentulon kehityksestä. Perusturvan riittävyttä on arvioitava perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin perusteella toimeentulotuen käytön näkökulmasta sekä toisaalta sen mukaan miten perusturva tekee

mahdolliseksi osallistumisen yhteiskuntaan. Toisin sanoen riittävyttä on tarkasteltava sekä absoluuttisen että suhteellisen köyhyyden näkökulmasta.

Perusturvan riittävyttä koskevia päätöksiä ei voida tehdä talouskehityksestä irrallaan. Perusturvan riittävyttä käsitellään valtion talousarvio- ja kehysmenettelyprosessien eri vaiheissa. Talousarvio- ja kehysmenettelyprosessien yhteydessä tulee arvioitua myös julkisen talouden kestävyys sekä esimerkiksi erilaiset työvoiman tarjontaan ja työmarkkinoihin liittyvät kysymykset. Perusturvan riittävyden arvioinnin tavoite olisi tukea talousarvio- ja kehysmenettelyprosesseja ja muuta päätöksentekoa. Arviointi olisi tarkoitus tehdä kerran vaalikaudessa ennen eduskunta-vaaleja, jolloin se olisi käytettävissä muun muassa hallitusohjelmasta sovittaessa. Tämän lisäksi arviointia voitaisiin hyödyntää myös hallitusohjelman toteutumisen seurannassa. Menettely mahdollistaisi sen, että vaalikausittain arvioitaisiin luotettavasti perusturvan riittävyys suhteessa ansioturvaan ja yleisen tulokehitykseen.

Arviointimenettelyä säädettäisiin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa, johon lisättäisiin uusi arviointimenettelyä koskeva 4 a §. Näin arvioinnista ei tarvitsisi säätää erikseen lukuisissa eri etuuslaeissa. Ratkaisu on luonteva myös sen takia, että valtaosa perusturvaetuuksiksi määriteltävistä etuuksista on sidottu joko suoraan tai välillisesti kansaneläkeindeksiin.

Arvio tehdään Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemista etuuksista sekä toimeentulotuesta annetun lain mukaisesta toimeentulotuesta. Arviointi kattaisi kuitenkin yksittäisten etuuksien ohella perustoimeentuloon vaikuttavien tekijöiden kokonaisuuden. Kokonaisuudessa otettaisiin huomioon myös eri elämäntilanteisiin liittyvät erityispiirteet, jotka vaikuttavat etuuksien saajien toimeentuloon ja etuuksien tosiasialliseen riittävyteen. Arvioinnissa ei ole tarkoituksenmukaista rajautua pelkästään yksittäisten etuuksien tarkasteluun, koska perusturvaetuuksia saavien henkilöiden ja kotitalouksien toimeentuloon vaikuttavat monet tekijät. Tällaisia ovat muun muassa verotus ja erilaiset maksut (esimerkiksi päivähoitomaksut) sekä erilaiset kotitalouksittain vaihtelevat kustannukset ja

niiden korvaukset (esimerkiksi terveydenhoitoon liittyvät maksut ja omavastuut). Lisäksi eri perusturvaetuuksiin saantijaksojen tyypillinen pituus vaihtelee. Saantijakson pituudella on oma merkityksensä arvioitaessa eri etuuksien kohtuullista tasoa.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia ja toimeentulotukea saavien henkilöiden ja kotitalouksien toimeentulo täytyisi arvioida suhteuttaa muihin väestöryhmiin. Tämän takia arvioida tarkasteltaisiin välillisesti myös ammatissa toimivan sekä ansiodonnaisia toimeentuloturvaetuuksia saavan väestöosan toimeentulon tasoa ja kehitystä. Arvion pääpaino olisi silti kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia ja toimeentulotukea saavien henkilöiden ja kotitalouksien toimeentulon arvioinnissa.

Raportissa voitaisiin vertailla Suomen perusturvaa myös kansainvälisesti. Arviointiraportissa voitaisiin lisäksi arvioida vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla perusturvan mahdollista jälkeenjääneisyyttä korjattaisiin.

Tarkoituksenmukaista ei ole, että lainsäädännössä kovin yksityiskohtaisesti määriteltäisiin arviointimenettelyn käytännön toteuttamisesta ja arviointiraportin sisällöstä. Lainsäädännössä määriteltäisiin ainoastaan arvioinnin laatimisesta määräajoin sekä siitä, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vastaisi raportin teettämisestä. Arvioinnin riippumattomuuden takaamiseksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei siis itse laatisi arviota, vaan vastaisi pelkästään arvioinnin teettämisestä. Arvioinnin laatimisessa voitaisiin käyttää muun muassa tutkimuslaitosten, yliopistojen ja Kansaneläkelaitoksen asiantuntemusta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja muiden ministeriöiden edustajat voisivat tarpeen mukaan osallistua arviointiraportin laadintaan aihealueen asiantuntijoina. Arviointiraportti julkaistaisiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimesta.

5 Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole arvioinnin tekemiseen liittyviä kustannuksia lukuun ottamatta välittömiä taloudellisia tai sosiaalisia vaikutuksia eikä vaikutuksia sukupuolten asemaan. Välillisesti esityksessä tarkoitettujen arvioinnin tekeminen tukee eri sukupuolten sekä eri perhe- ja elämäntilanteissa olevien ja eri alueilla

asuvien kansalaisten oikeutta tasa-arvoiseen perustoimeentulon saantiin. Arvioinnin vaikutuksesta eri etuusperusteisiin mahdollisesti tehtävien muutosten vaikutuksia arvioidaan täsmällisemmin näitä koskevissa laki- ja sää-dösesityksissä.

6 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä sosiaaliturvauudistamista käsitelleen SATA-komitean työn pohjalta yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Ehdotuksesta ovat antaneet lausunnot valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, ope-tusministeriö, ympäristöministeriö, Kansaneläkelaitos, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry ja Suomen Kuntaliitto. Valtioneu-voston kanslia ja Suomen Yrittäjät totesivat, ettei niillä ole lausuttavaa. Perusturvan riittä-vyyden arviointia pidettiin tarpeellisena. Oi-keusministeriön lausunnon mukaan perustur-van riittävyuden arviointi on kannatettavaa, mutta näyttää siltä, että asiasta ei olisi tarpeen säätää lailla, kun kysymys on arvioinnin

tekemisestä päätöksentekoa varten. Pidetään kuitenkin SATA-komitean esityksen mukai- sesti tärkeänä, että asiasta säädetään lailla. Lausunnoissa esitetyt tekniset ja muut korja- usehdotukset on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon.

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päi- vänä marraskuuta 2010. Ensimmäinen arvio perusturvan riittävydestä luovutettaisiin so- siaali- ja terveysministeriölle viimeistään vuoden 2011 eduskuntavaalien vaalipäivää edeltävän kuukauden 1 päivänä. Arvio on tarkoituksenmukaista antaa vaalikauden lo- pussa, jotta sitä voidaan hyödyntää seura- vaan hallitusohjelman laatimisessa. Tällöin raportti olisi käytettävissä jo seuraavasta hal- litusohjelmasta sovittaessa. Jotta aikataulu ei muodostuisi liian tiukaksi, sosiaali- ja terve- ysministeriö voi ennen lain voimaantuloa ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus- kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehd- tus:

Laki

kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään kansaneläkeindeksistä annettuun lakiin (456/2001) uusi 4 a § seuraavasti:

4 a §

Perusturvan riittävyyden arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriö teettää joka neljäs vuosi kokonaisarvion perusturvan riittävyydestä. Perusturvan riittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon henkilön tai kotitalouden saamat Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet sekä toimeentulotuesta

annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuki.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 2010. Kokonaisarvio perusturvan riittävyydestä laaditaan ensimmäisen kerran vuonna 2011.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Naantalissa 16 päivänä heinäkuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Juha Rehula*