APO/PAL/Susanna Rahkonen

Vastine eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta HE 58/2023 vp

Yleistä

Tässä vastineessa esitetään sosiaali- ja terveysministeriön muutosesitykset valiokunnan saamien lausuntopalautteiden johdosta. Muutoksia esitetään säännöksiin sekä niitä koskeviin perusteluihin. Lisäksi vastineeseen sisältyy esitettyjen muutosten kohdentumista koskeva lisäselvitys.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää asumismenojen huomioimiseen liittyvää lainsäädäntöä. Esityksessä on pyritty tunnistamaan ne tilanteet, joissa voidaan poiketa asumisnormeista ja hyväksyä asumismenot todellisen suuruisina (3 ja 4 momentti). Asumismenojen huomioimisessa soveltaminen on keskeisessä roolissa. Joissain tilanteissa myös Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon yhteistyö on tarpeen. Yhteistyötä koskee muun muassa toimeentulotukilain 14 e § (1023/2022) Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyöstä sekä 15 § (1023/2022) sosiaalihuollon lausunnosta.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että toimeentulotuen asumismenoja koskevaa soveltamista on tarkoitus seurata ja tarvittaessa kehittää saatujen kokemusten perusteella. Tässä voidaan hyödyntää toimeentulotukilakiin perustuvia toimeentulotukiasioiden alueellisia neuvottelukuntia sekä valtakunnallista toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntaa. Valtakunnallisen neuvottelukunnan tehtävänä on toimeentulotukilain 5 §:n perusteella seurata toimeentulotukiasioiden soveltamiskäytäntöä ja viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevista asioista.

Säännöskohtaisia muutosesityksiä

1 momentin 7-kohta ja vuokravakuus

7) välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot ~~muuton kohdistuessa asuntoon, jonka menot ovat 2 ja 3 momentin mukaiset~~ sekä liikkumisesteisen henkilön autopaikkamaksu.

Muutosesitys perustuu Kansaneläkelaitoksen esiin nostamaan ongelmaan, jonka mukaan kertaluonteisesti maksettavissa vuokravakuuksissa tulisi sallia vähäinen ylitys. Säännöstä tarkentamalla siitä olisi tullut liian monimutkainen, joten esitys on, että pykälässä mainittua muuttoon liittyvien menojen välttämättömyyttä ja hyväksymiskriteerejä avattaisiin perusteluissa. Kansaneläkelaitos nosti esiin myös autopaikkamaksun, jota se on myöntänyt terveydellisin perustein. Tämä huomioitaisiin pykälässä ja soveltamista avattaisiin perusteluissa.

2 momentti

*Hakijan 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Hakijan 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asumismenot määräytyvät asetuksessa kuntakohtaisesti ja **perhekoon** mukaisesti pohjautuen kuntien ~~vuoden 2016~~ toimeentulotuen asumisnormeista ja **yleisestä asumistuesta annetun lain mukaisen asumistuen saajien (938/2014)** tiedoista*

*määriteltyihin vuokratasoihin sekä niihin tehtyihin tarkistuksiin. Asumisnormeja tarkistetaan vuosittain tarkistuksen perustuessa toimeentulotuen **ja yleisen asumistuen saajien** Kansaneläkelaitokselle ilmoittamiin keskimääräisiin vuokriin.*

Esitys oli STM:n lausunnossa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja pyrkii vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Loppuosan lisäysesitys perustuu Kansaneläkelaitoksen lausunnossa esiin nostettuun.

3 momentti, alkuosa

Jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea, erityiseen perusteeseen liittyvät asumismenot otetaan huomioon täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Tällaisia erityisiä perusteita ovat:..

Esitys oli STM:n lausunnossa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja pyrkii vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Lisäksi Kansaneläkelaitos kiinnitti asiaan huomiota lausunnossaan.

3 momentin 4-kohta

4) hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai ~~yli 80 vuoden~~ korkea ikä;

Muutosesitys perustuu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausuntoon. Myös Hyvil Oy esitti samankaltaista muutosta.

4 momentti

Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruiseksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot, eikä kyse ole 3 momentin mukaisista tilanteista, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa ohjata hakijaa olemaan yhteydessä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Määräaikaa voidaan pidentää, jos hakijalla on vakava ohimenevä kriisitilanne tai erityisiä vaikeuksia löytää edullisempi asunto aktiivisesta asunnonhausta huolimatta taikka muu perusteltu syy. Määräajan jälkeen hakijan asumismenoina hyväksytään 2 momentin perusteella tarpeellisen suuruiseksi hakijan asuinkunnassa määritellyt menot. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohjaus ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

Esitys oli STM:n lausunnossa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja pyrkii vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon.

Säännöskohtaisiin perusteluihin liittyviä täsmennysesityksiä

1 momentin 1-kohta

Kansaneläkelaitoksen lausunnon perusteella esitetään perusteluihin seuraavaa:

Vuokra-asunnolla tarkoitteisiin asuntoa, jonka hallinta perustuu asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukaiseen vuokrasopimukseen. Tästä syystä toimeentulotukea ei myönnettäisi hotelleihin, täysihoitoloihin, yömajoihin tai muihin majoitusliikkeisiin. Asunnon tulisi soveltua ympärivuotiseen käyttöön sekä olla Kansaneläkelaitoksen nykyisen soveltamiskäytännön mukainen (ruuanlaittomahdollisuus sekä peseytymis- ja WC-tilat).

Lisäksi Kansaneläkelaitoksen nykykäytännön mukaisesti asumismenoina huomioitaisiin hyvinvointialueen järjestämissä sosiaalihuollon asumispalveluista (esimerkiksi yhteisöllinen asuminen ja päihdekuntoutus)

aiheutuvat asumismenot. Näissä tilanteissa asumismenojen huomioimisessa ei edellytettäisi asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain mukaista vuokrasopimusta, vaan menona voitaisiin huomioida asumisen osuus asiakasmaksusta.

1 momentin 2-kohta

Kansaneläkelaitoksen lausunnon perusteella esitetään perusteluihin seuraavaa:

Muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömillä hoitomenoilla tarkoitetaan omakotitalossa asumiseen liittyviä Kansaneläkelaitoksen vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisia menoja. Näitä ovat esimerkiksi jätevedestä ja hulevedestä aiheutuvat maksut, puhtaana pidosta aiheutuvat kustannukset, henkilökohtaisen asunto- tai perusparantamislainan korot, tontin vuokra ja kiinteistövero.

1 momentin 7-kohta

Säännökseen esitetyn muutoksen johdosta 7-kohtaa voitaisiin perustella seuraavasti:

Asuntoon muuttoon liittyvillä menoilla tarkoitetaan muun muassa vuokravakuutta ja asuinirtaimiston kuljetusmenoja, eli muuttokuluja (ks. HE 358/2014 vp, s. 33). Välttämättömyydellä tarkoitetaan, että muutto on perusteltu ja kulut kohtuulliset. Muuttokuluja voidaan pitää perusteltuina, jos muutto tapahtuu asuntoon, jonka menot ovat 2 ja 3 momentin mukaiset. Vuokravakuudesta aiheutuvia kustannuksia voidaan pitää kohtuullisina, jos ne ylittävät korkeintaan vähäisessä määrin asuinkunnan asumisnormin. Muutto vuokrakustannuksiltaan asumisnormin ylittävään asuntoon johtaa asumismenojen hyväksymiseen vain asumisnormin mukaisena. Sen sijaan kertasuoritteisen vuokravakuuden myöntämistä vähäisen ylityksen ei ole tarkoituksenmukaista estää.

Lisäksi huomioitaisiin liikkumisesteisen henkilön autopaikkamaksu Kansaneläkelaitoksen myöntämiskäytännön mukaisesti. Tarpeen voi osoittaa esimerkiksi vammaisen pysäköintiluvalla.

2 momentti

Säännöksen asetuksenantovaltuuteen esitetty lisäys perustuu perustuslakivaliokunnan esittämään tarkennustarpeeseen sekä Kansaneläkelaitoksen ja Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan lausuntoon. Perusteluissa voisi kertoa Kansaneläkelaitoksen lausuntoon viitaten, että tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrittelyssä pyritään siihen, että asumismenot vastaisivat mahdollisimman hyvin kuntien asumismenojen todellista tilannetta. Asumisnormeja tarkistettaisiin vuosittain. Tarkistus perustuisi toimeentulotuen ja yleisen asumistuen saajien Kansaneläkelaitokselle ilmoittamiin keskimääräisiin vuokriin.

Valtiovarainministeriö toi esiin, että asumismenojen määrittelyn tulisi olla läpinäkyvä nykyiseen käytäntöön nähden. Asumismenojen hyväksyminen valtioneuvoston asetuksella muuttaa tilannetta. Kansaneläkelaitoksen tulee jatkossa perustella sosiaali- ja terveysministeriölle, miten menot ovat kehittyneet ja ministeriö tekee sen jälkeen esityksen valtioneuvostolle perusteluineen. Asumismenojen huomioimisessa voidaan hyödyntää toimeentulotukiasioiden alueellisia neuvottelukuntia sekä käsitellä määräytymistä myös valtakunnallisessa toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnassa. Soveltamista on tarkoitus seurata ja tarvittaessa kehittää saatujen kokemusten perusteella.

3 momentti, alkuosa

Säännökseen esitetyn tarkennuksen perusteluna on hallituksen esityksessä säännöksen perusteluihin (s. 21) jo kirjattu maininta siitä, että sellaisia asumismenoja ei olisi tarpeen hyväksyä, jotka ovat erityiseen perusteeseen liittymättömiä. Lisäksi 3 momenttia sovellettaessa perusteen voimassaoloa ja hakijan tilannetta seurataan.

3 momentin 1- ja 3-kohta

Kohta koskee lapsen edun huomioimista erityisenä perusteena. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan tarvetta tulkita 3 momentin säännöstä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettu lapsen etu huomioon ottaen. Valiokunta kiinnitti huomiota lapsen edun huomioon ottamiseen myös sovellettaessa 7 a §:n 3 momentin 3 kohtaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osalta. Tämän periaatteen voisi lisätä näiden kohtien säännöskohtaisiin perusteluihin. Samaan kiinnitti huomiota myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies.

3 momentin 3-kohta

Kohta koskee erityisenä perusteena asumismenoja, joissa on kyse lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuvasta asuintilan tarpeesta sekä kodin ulkopuolelle sijoitetun tai huostaanotetun lapsen tapaamisten toteuttamisesta aiheutuvasta asuintilan tarpeesta. Perusteluita voitaisiin täsmentää Kansaneläkelaitoksen toivomalla tavalla siten, että vuoroasuvien lasten osalta tarkoitus ei ole muuttaa vakiintunutta soveltamiskäytäntöä.

3 momentin 4-kohta

Kohta koskee heikkoon terveydentilaan, alentuneeseen toimintakykyyn ja korkeaan ikään liittyviä asumismenoja. Esityksenä on muuttaa säännöksen yli 80 vuoden ikä maininnaksi hakijan korkeasta iästä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausuntoon perustuen. Tarkka ikäraja voi osoittautua liian ehdottomaksi iäkkään henkilön lesken kannalta tilanteessa, jossa yli 80-vuotias henkilö kuolee ja leski olisi iäkäs mutta hieman alle 80-vuotias. Perusteluissa voisi todeta, että iäkkäällä henkilöllä tarkoitettaisiin noin 80-vuotiasta henkilöä, mutta ikäraja ei olisi ehdoton ja esimerkiksi lesken tilanne voitaisiin huomioida.

4 momentti

Muutosesityksessä säännöstä on täsmennetty nostamalla perusteluista tekstiä perustuslakivaliokunnan mainintaan perustuen pykälätekstiin. Perusteluita voisi tarkentaa myös siten, että määräajan pidennys koskee tilanteita, joissa hakijalla ei ole arvioitu olevan 3 momentissa tarkoitettua erityistä perustetta asumisratkaisulleen, mutta hän tarvitsee lisäaikaa edullisemman asunnon hankkimiselle.

Lisäksi perusteluissa voisi mainita, että Kansaneläkelaitoksella on aina mahdollisuus pyytää lisäselvitystä, jos asumismeno vaikuttaa poikkeuksellisen suurelta tai menon perusteessa on muuta epäselvää. Tämä liittyy toimeentulotuen viimesijaisuuteen ja lain 17 §:n hakijalle asettamaan laajaan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuteen. Hakijan voi esimerkiksi pyytää osoittamaan maksaneensa asunnon vuokran itse ennen asiakkuuttaan sen selvittämiseksi, onko asumismeno todellinen. Hakemukseen voidaan antaa viimekädessä myös hylkäävä päätös tiettyjen menojen osalta, jos asian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja ei saada.

Muutosten kohdentumista koskeva lisäselvitys

Yleistä

Toimeentulotuen saajat ovat heterogeeninen asiakasryhmä. Tuen soveltamiseen tehtävien muutosten vaikutusten tarkka arviointi on tästä syystä sekä tuen määräytymistavan takia erityisen haastavaa.

Toimeentulotuki myönnetään pääsääntöisesti kuukaudelle kerrallaan ja oikeus tukeen arvioidaan kotitalouskohtaisesti aina tukea myönnettäessä erikseen. Toimeentulotuen määrä perustuu lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotukseen. Oikeutta tukeen laskettaessa huomioidaan perusosa, jonka suuruudesta säädetään toimeentulotukilain 9 §:ssä. Kyseessä on toimeentulotuen menojen ja tulojen laskennassa käytetty summa, joka kohdistetaan laskelmassa perusolla katettaviin me-

noihin. Lisäksi huomioidaan perustoimeentulotukeen kuuluvat muut perusmenot, eli 7 a §:ssä säädetyt asumismenot sekä 7 b §:ssä säädetyt terveydenhuoltomenot ja muut pykälässä mainitut menot. Toimeentulotuen määräytymistavasta johtuu, että myönnetystä toimeentulotuesta ei pystytä esittämään kaikkia saajia koskevia kiinteitä summia.

Toimeentulotukea saadaan vaihtelevia aikoja ja määriä. Yksittäisen asiakkaan saama tukimäärä myös vaihtelee kuukaudesta toiseen hänen muiden tulojen ja menojen vaihtelun mukaisesti. Toimeentulotuen saannille on tyypillistä se, että sitä myönnetään ensimmäisenä tukimuotona asiakkaalle hänen tulojen jostain syystä muuttuessa. Silloin asiakkaan sopeuttaessa menoja uuteen tulotilanteeseen on lyhyen aikaa perusteltua huomioida myös isompia vuokria, kuin mihin ne sitten tilanteen tasaantuessa asettuvat.

Nyt ehdotettujen muutosten kohdentumista pyritään valottamaan monelta eri suunnalta, jotta voitaisiin rajata sitä joukkoa, joihin muutokset oletettavasti kohdentuvat eniten. Lähtökohtaisesti varsin lähellä nykyistä soveltamista olevien perusteiden tuominen ohjeista lainsäädäntöön luultavasti myös aiheuttaa käyttäytymisvaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Vastaavasta prosessista ei toimeentulotuen kohdalla Kelan soveltamisen ajalta ole kokemusta, johon nyt ehdotettua muutosta voitaisiin tältä osin verrata. Lisäksi Kelan tutkijat (Korpela ja Jauhiainen) tuovat esiin lausunnossaan valiokunnalle, että tilastot syistä, miksi henkilöt asuvat kustannuksiltaan asumisnormin ylittävissä asunnoissa ovat heikkolaatuiset.

Erilaisiin kotitaloustyyppeihin kohdistuvat ylitykset eli jatkossa mahdollisesti itse maksettavaksi tulevat osuudet on eritelty alla olevassa taulukossa ja näkyvät keltaisena. Keskimääräinen ylitys ja mediaaniylitys poikkeavat melko paljon toisistaan, mikä kertoo siitä, että joukossa on suuria ylityksiä, jotka nostavat keskiarvoa. Mediaaniylitys kuvaakin ehkä parhaiten sellaista keskimääräistä asiakkaan itsensä maksettavaksi jäävää osuutta vuokrasta erilaisten kotitaloustyyppien osalta.

Vähäisenä asumismenojen ylityksenä on nykyisessä soveltamisessa pidetty 5 %:n ylitystä, joka keskiarvovuokrilla on lisätty taulukkoon kunkin kotitaloustyypin kohdalle. Vähäinen ylitys koskee 13 888 kotitaloutta, joiden osalta asumismenoja ei aiemmin ole normitettu, mutta nyt nämä kotitaloudet olisivat mahdollisesti normittamisen kohteena. Jossain tapauksissa hakijoilla kuitenkin on erityinen peruste asua juuri kyseisessä asunnossa, eikä heidän asumismenojaan normiteta jatkossakaan.

	Yhteensä		Ilmoitetut vuokramenot yli tarpeellisen määrän rajan					
Kotitaloustyyppi	Lkm	Keskim. vuokra, €	Lkm	%-osuus	Keskim. vuokra, €	Keskimääräinen ylitys, €	Mediaaniylitys, €	Vähäinen ylitys €
Yhteensä	**103 604**	**640,25**	**56 803**	**54,8**	**722,52**	**95,46**	**68**	**36**
Yksinhuoltajaperheet	12 854	840,53	8152	63,4	907,96	118,97	90	45
Yksin asuvat	79 154	572,32	42 953	54,3	651,77	88,78	62	33

Kahden huoltajan perheet	7 643	970,61	3629	47,5	1096,41	120,68	93	55
Lapsettomat parit	3 953	710,55	2069	52,3	804,98	97,3	67	40

Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista tukea sai alle 3 kuukautta 39 prosenttia. Tukea sai 4–9 kuukautta 32 prosenttia kotitalouksista sekä yli 10 kuukautta 29 prosenttia kotitalouksista. Siis 39 prosenttia kaikista tuen saajista saa toimeentulotukea niin lyhyen aikaa, että asumismenojen normittaminen ei ehdi koskea heitä.

Pitkään toimeentulotukea saaneiden osalta tarkasteltiin vielä erikseen sitä, kuinka monen kohdalla normittamista tehdään tällä hetkellä. Toimeentulotukea oli saanut pitkään eli vuoden aikana 9–12 kuukautta yhteensä 28 697 kotitaloutta. Näistä 21 203 kotitaloutta, eli noin 75 % oli sellaisia, joiden asumismenot hyväksyttiin todellisen suuruisina. Pitkään toimeentulotukea saavista kotitalouksista noin 25 % on sellaisia, joissa asumismenot on normitettu aikaisemminkin Kelassa. Mainittakoon, että Kelassa on voitu huomioida erityisiä syitä Kelan ohjeiden mukaan sekä laissa olevan 3 momentin mukaan on voitu hyväksyä todelliset menot tilanteessa, jossa asuntoa ei ole tosiasiassa ole ollut tarjolla.

Pidemmän aikavälin muutokset

Se lisääntyykö pitkään tukea saavien asumismenojen normittaminen nyt tehtävien muutosten johdosta, riippuu ainakin seuraavista seikoista:

- Muutokset lisäävät tietoisuutta oikeudesta erityiseen perusteeseen ja erityisten perusteiden osoittamishalukkuus saattaa lisääntyä. Tähän vaikuttaa myös se, että Kelan tulkinnassa käytössä ollut vähäisen ylityksen automaattinen huomioiminen poistuu.
- Asumisvaihtoehtojen etsiminen saattaa tehostua tilanteissa, joissa asiakas on epätarkoituksenmukaisesti rajannut uuden asunnon hakemista ja tietoisuus Kelan käytännöistä paranee.
- Asuntomarkkinoiden tilanne vaikuttaa asiakkaiden mahdollisuuksiin asunnon saantiin myös muista, täysin toimeentulotukilakiin tehtävistä muutoksista riippumattomista syistä.

Neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen