Neuvotteleva virkamies Mikko Horko

27.11.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI YLEISESTÄ ASUMISTUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 74/2023 vp)

PeVL 14/2023 vp

Vastine lausuntoihin

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa nousi esiin moni asioita, osa samoja kuin jo hallituksen esityksen luonnoksen ollessa lausuntokierroksella.

Lapsivaikutukset ja vaikutukset eri perhetyyppeihin

Perhetyypeistä muutokset vaikuttaisivat ruokakunnittain tarkasteltuna eniten kahden vanhemman lapsiperheisiin, joista yli 23 prosenttia tippuisi tuelta kokonaan ja tuen muutos olisi keskimäärin 140 euroa kuukaudessa. Myös lapsettomiin pareihin muutokset olisivat samankaltaisia: 25,5 prosenttia tippuisi tuelta kokonaan ja tuki pienenisi keskimäärin 127 euroa kuukaudessa. Yksinasuvilla tuelta tippuisi kokonaan 11 prosenttia, ja tuki pienenisi keskimäärin 70 euroa kuukaudessa. Yksinhuoltajilla vastaavat luvut olisivat 15 prosenttia ja 111 euroa. Luvut ovat ruokakuntakohtaisia, joten yksinasuvilla muutos olisi kuitenkin euromääräisesti suurin henkilöä kohden.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka alentavat asumistuen määrää vaikuttavat tukea saavien huoltajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista ja esitys on näin ollen merkityksellinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta.

Lapsiperheköyhyys koskettaa nykyisin noin 10 prosenttia lapsista. Köyhyysriskissä ovat erityisesti pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät usein vanhempien vajaatyöllisyyteen. Vanhempien työllisyyttä tukemalla voidaan vähentää lapsiperheköyhyyttä. Työllisyysasteen nostaminen on hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita.

Lapsiperheisiin kohdistuvat muutokset heikentävät staattisesti arvioituna lapsiperheiden kulutusmahdollisuuksia. Staattisen arvioinnin ominaisuus on, että se ei huomioi kannustinten muutoksiin liittyviä käyttäytymismuutoksia ja työllisyysvaikutuksia.

Koska suuri enemmistö yleisen asumistuen saajista on yksin asuvia, muutosten vaikutukset kohdistuvat lapsiperheisiin vähemmän kuin muuhun työikäiseen väestöön. Yhteensä lapsiperheitä oli vuoden 2022 lopun reilusta 380 000 saajaruokakunnasta reilut 80 000. Noin 23 000 saajaruokakuntaa oli kahden vanhemman perheitä, ja noin 57 0000 yksinhuoltajatalouksia. Muutokset siis vaikuttavat merkittävään määrään pienituloisten kotitalouksien lapsia, etenkin yksinhuoltajien lapsia. Yhteensä muutokset vaikuttavat noin

167 000 lapseen, joista noin 107 000 asuu yksinhuoltajatalouksissa. Lapsiperheillä asumismenojen osuus kotitalouden tuloista on myös sekä ennen että jälkeen asumistuen huomioon ottamisen keskimäärin selvästi pienempi kuin yksinasuvilla.

Muutokset pienentäisivät merkittävästi pienituloisten lapsiperheiden tukea, ja siten lisäisi lapsiperheiden pienituloisuutta. Kaikkein pienituloisimmat lapsiperheet, etenkin yksinhuoltajat, saavat jo nykyään yleisesti toimeentulotukea, jolloin toimeentulotuen merkitys näiden kotitalouksien taloudessa kasvaisi, mutta toisaalta käytettävissä olevat tulot eivät muuttuisi. Vaikutuksia lapsiperheisiin pyrittiin lieventämään perusomavastuukaavassa olevia lapsen ja aikuisen kertoimia muuttamalla.

Muutosten seurauksena asumistuki kohdentuu vahvemmin pienituloisimmille kotitalouksille ja tukea saavat aiempaa vähemmän kotitaloudet, joilla on esimerkiksi työtuloja. Myös ne ruokakunnat, jotka jatkossa eivät lainkaan saa asumistukea vuokra-asuntoon, ovat niitä, joilla on palkkatuloja.

Vaikutukset työvoiman saatavuuteen erityisesti matalapalkka-aloilla ja -osa-aikatyön kannusteiden heikentyminen

Vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ei erikseen ole arvioitu.

Suojaosan eli ansiotulovähennyksen poistaminen heikentää osa-aikatyön kannustimia. Jatkossa työtulon lisääntyminen pienentää tukea jo ensimmäisestä eurosta lähtien. Tulojen lisääntyminen yhdellä eurolla leikkaa tukea 50 senttiä.

Yleisellä tasolla tukitason tippuminen parantaa etenkin kokoaikatyön taloudellisia kannustimia, kun tuensaajan käytettävissä olevat tulot pienenevät suhteessa kokoaikatyöstä saatavaan palkkaan. Kannustimet työllistyä nykyisiä tuen saannin tulorajoja suuremmille tuloille paranevat. Osa- aikatyön tekemisen kannustimet kuitenkin heikkenevät ainakin suurimmalla osalla tuensaajista. Myös kannustimet työllistyä hyvin pienipalkkaisiin kokoaikatöihin voivat heikentyä joissain tapauksissa, kun tuen saannin tuloraja pienenee

Vaikutukset naisiin ja yksinhuoltajiin

Keskimäärin muutokset pienentävät tukea miehillä arviolta 76 euroa kuukaudessa ja naisilta 93 euroa kuukaudessa. Vaikutukset kohdistuvat sekä saajamäärien että tuen tason keskimääräisten muutosten osalta muita ryhmiä voimakkaammin työssäkäyviin ja yksinhuoltajiin. Tuensaajien selvä enemmistö näissä ryhmissä on naisia. Myös kaikista tuensaajista eli ehdotettujen muutosten kohteena olevista enemmistö on naisia. Tämä kuvastaa sitä, että osa-aikatöiden tekeminen on yleistä juuri naisilla, ja matalapalkkaiset alat ovat usein naisvaltaisia. Myös asumistukea saavista opiskelijoista selvä enemmistö on naisia. Kokonaan työttömistä, esimerkiksi pitkään työmarkkinatukea saaneista pitkäaikaistyöttömistä, enemmistö on sen sijaan miehiä. Kun ehdotetut muutokset ovat euromääräisesti lievempiä kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin työttömiin kuin jonkin verran työtuloja saaviin ruokakuntiin, kohdistuvat muutokset voimakkaammin juuri naisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa yhteisvaikutusmuistiossa todetaan, että miesten ja naisten välillä ei voi havaita kovin suurta eroa erisuuria tulonmenetyksiä kokevien osuudessa. Tulojaan kasvattaviin kotitalouksiin kuuluvien miesten osuus on hieman suurempi kuin naisilla.

Vaihtoehtoisten ratkaisujen arvioinnin puuttuminen

Tavoiteltujen säästöjen mittaluokka on niin huomattava, että jo nyt asumistuen määräytymisperusteisiin puututaan monella eri tavalla. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit asumistuen sisällä on siis varsin vähäisiä. Koko valtiontalouden kannalta vaihtoehtoisten mallien hakeminen esimerkiksi veroratkaisut huomioon ottaen yksittäisessä hallituksen esityksessä ei ole mahdollista.

Vaikutukset opiskelijoiden toimeentuloon ja mahdollisuuksiin opiskella täysipäiväisesti sekä opiskelijoiden mielenterveyteen

Välillisiä vaikutuksia ei ole arvioitu, mutta yhteisvaikutukset osuvat kyllä voimakkaasti opiskelijoihin. Yhteisvaikutusmuistiossa opiskelijoista todetaan, että etuudensaajaryhmien välisessä tarkastelussa suhteellisesti suurimpia häviäjäryhmiä ovat opiskelijat sekä työttömyyden ansioturvan saajat. Opiskelijoiden osalta muutoksen taustalla on erityisesti asumistuen heikentyminen. Opiskelijoiden osalta käytettävissä oleviin tuloihin ei ole laskettu opintolainaa. Myöskään lainatakausta ei ole huomioitu käytettävissä olevia tuloja laskettaessa, mutta lainatakaus huomioidaan laskennallista toimeentulotukea määritettäessä. Tämä vuoksi lainatakauksen korotus pienentää opintotukea saajien käytettävissä olevaa tuloa. Mikäli lainatakaus ja sen korotus otetaan huomioon käytettävissä olevaa tuloa laskettaessa, opiskelijoiden tulonmenetykset jäävät selvästi vähäisemmiksi.

Yhteisvaikutukset muiden sosiaaliturvamuutosten kanssa

Yhteisvaikutusmuistiossa todetaan, että perhetyypeittäin tarkasteltaessa havaittiin, että selvästi suurimmat vaikutukset kohdistuvat nuoriin yhden hengen talouksiin, joista noin 16 prosentilla käytettävissä olevat tulot pienenevät yli 10 prosenttia. Myös nuoriin lapsettomiin pareihin kohdistuvat vaikutukset ovat voimakkaampia kuin muihin perhetyyppeihin. Lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset ovat kokonaisuudessa pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin. Yksinhuoltajissa häviäjiä on myös suuri osuus, mutta käytettävissä olevien tulojen pieneneminen yli 10 prosentilla on harvinaisempaa kuin työikäisissä yhden hengen talouksissa. Yli 65-vuotiaissa häviäjiä on selvästi vähemmän kuin muissa ikäluokissa. Suuret suhteelliset tulomenetykset painottuvat yhden aikuisen työikäisiin talouksiin, sillä kahden aikuisen talouksissa toimeentuloturvaetuuksien merkitys koko kotitalouden tuloihin on harvemmin yhtä suuri.

Takaisinperintä

Takaisinperintää koskevat säännökset ja periaatteet on pyritty pitämään kaikissa Kelan maksamissa etuuksia yhtenevinä. Nyt esitetty muutos on tekninen korjaus, koska voimassa olevassa laissa sanamuoto on virheellinen ja poikkeaa muista muiden etuuslakien vastaavista.

Vastine perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 14/2023 vp

Omistusasuntoihin maksettavan asumistuen lakkauttaminen

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että omistusasunnossa asuvat voivat olla yhtä pienituloisia kuin vuokra-asunnossa asuvat, eikä vuokra-asunnossa asuvan tuensaajan muu varallisuus kuitenkaan vaikuta asumistukeen. Valiokunta ei pidä valittua sääntelyratkaisua tästä näkökulmasta johdonmukaisena tai tasapuolisena.

Hallitusohjelman mukaan yleiseen asumistukeen lisätään varallisuusharkinta. Muutoksen valmistelu vaatii aikaa ja se tullaan aloittamaan mahdollisimman pian. Siten perustuslakivaliokunnan mainitsema ristiriitainen tilanne varallisuuden vaikutuksesta olisi väliaikainen, kun varallisuuden huomioon ottamista koskevat muutokset on tarkoitus saada voimaan vuoden 2025 aikana.

Muutosten voimaantulon porrastaminen

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä selvittää, olisiko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen. Merkittävimmät yksittäiset tuen alentumiset kohdistuvat omistusasuntoihin tukea saaviin, joilla tuki lakkaa kokonaan. Tämän vuoksi omistusasuntojen tuen lakkauttamista koskevien säännösten voimaantulo on lykätty syyskuuhun 2024. Muu muutokset porrastuvat tuen vaiheittaisten tarkistusten perusteella välille 1.4.2024 – 1.3.2025.

Omistusasuntojen tuet lakkaavat ehdotuksen mukaan kerralla 1.9.2024 alkaen. Tätä voimaantuloa on mahdollista jonkin verran lykätä esimerkiksi niin, että muutos tulisi voimaan 1.1.2025.

Muiden muutosten esitettyä suurempi porrastus esimerkiksi tuen alenemisen euromäärän perusteella vaatisi huomattavaa lisävalmistelua, koska muutos aiheuttaisi muutoksia asumistuen käsittelyjärjestelmiin ja muutosten toimeenpanoon. Toimeenpanon kannalta aikataulu on jo nyt poikkeuksellisen kireä ja tuen pienenemisen huomioon ottavan porrastuksen tai suojasäännöksen valmistelu ja toteuttaminen näin kireässä aikataulussa vaarantaisi Kelasta saadun tiedon mukaan muutosten hallitun toimeenpanon.

Muutosten vaikutusten seuranta

Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.

Hallituksen esityksessä mainittujen muutosten jälkiseurannan ja –arvioinnin lisäksi perusturvan riittävyyttä arvioidaan kattavasti neljän vuoden välein perusturvan riittävyyden arviointiraportissa kansaneläkeindeksistä annetun lain 4 a §:n mukaisesti. Perustur-

van riittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon henkilön tai kotitalouden saamat Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuki.

Seurantaa tapahtuu myös ihmisoikeussopimuksiin liittyvien määräaikaisraportointien muodossa. Suomi on sitoutunut sekä Yhdistyneiden kansankuntien (YK:n) että Euroopan neuvoston (EN) piirissä tehtyihin ihmisoikeussopimuksiin. Näistä sosiaaliturvan kannalta tärkeimpiä ovat EN:n Uudistettu sosiaalinen peruskirja sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus. Ihmisoikeussopimusten toimeenpanon valvontamekanismit määritellään sopimuksissa. Käytännössä valvonta tapahtuu valtioiden toimittamien määräaikaisraporttien kautta.