

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Asiantuntijalausuntopyyntö 9.11.2023 sosiaali- ja terveysvaliokunnan kokoukseen 17.11.2023

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa 10.11.2023 käsitellessään asiaa HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. Tässä asiantuntijalausunnossa asiaa käsitellään perustuen VTV:n tarkastuskertomukseen ”Yleinen asumistuki – Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti (4/2023)”. Lisäksi lausunnossa viitataan VTV:n tarkastuskertomukseen ”Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla”.

Lainsäädäntöhankkeen sisältö ja tavoite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Tavoitteena on valtiontalouden tasapainottaminen asumistuen saamisen ehtoja muuttamalla. Esityksellä kiristettäisiin tukeen vaikuttavien tulojen vaikutusta, laskettaisiin tukiprosenttia ja luovuttaisiin ansiotulovähennyksestä eli niin sanotusta yleisen asumistuen suojaosasta. Lisäksi esityksellä muutettaisiin yleisen asumistuen kuntaryhmitystä pääkaupunkiseudulla ja tuen maksaminen omistusasuntoihin lakkautettaisiin. Ansiotulovähennyksen poistamisella ja tuen maksamisen lakkauttamisella omistusasuntoihin pyritään kohdentamaan yleinen asumistuki kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille ruokakunnille. Esitys sisältää tuen määräytymiseen myös sellaisia muutoksia, jotka lieventäisivät muiden muutosten vaikutuksia lapsiperheille. Ehdotettu laki tulisi voimaan porrastetusti 1.4.2024 ja 1.9.2024.

Ehdotukset ja vaikutukset

Esityksessä todetaan, että tavoitteena on tasapainottaa valtion taloutta ja hillitä asumistukimenojen voimakasta kasvua. Tarkastusvirasto pitää lähtökohtaisesti myönteisenä tavoitetta tasapainottaa valtion taloutta. Yleisen asumistuen menot eivät kuitenkaan ole voimakkaasti kasvaneet sen jälkeen, kun opiskelijat siirrettiin opintotuen asumislisäältä yleisen asumistuen piiriin. Tämä havaitaan myös esityksen kuviosta 5., jossa on kuvattu vuositason maksetut yleiset asumistuet vuodesta 1995 vuoteen 2022. Pientä nousua menoissa tapahtui koronapandemian aikana, mutta muutoin menot ovat pysytelleet suunnilleen samalla tasolla vuodesta 2018 lähtien. Vaikka tavoite valtion talouden tasapainottamisesta on tarkastusviraston näkökulmasta lähtökohtaisesti myönteinen, liittyy esityksessä ehdotettuihin yleisen asumistuen saamisen ehtojen kiristykseen riskejä, joiden realisoitumisella voi olla sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä arvaamattomia vaikutuksia heikoimmassa asemassa oleville kotitalouksille ja muille pienituloisille kotitalouksille. Keskeisin riski on esityksessäkin esiin tuotu viimesijaiseksi turvaksi tarkoitettun toimeentulotuen tarpeen kasvu.

Esityksen vaikutuksista todetaan, että muutokset pienentäisivät asumistukea saavien kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Muutoksen suuruus riippuu kotitalouden koosta, asuinpaikasta, tulotasosta sekä asumismenoista. Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat kaikkiin yleisen asumistuen saajiin, mutta toimeentulotuen saajilla tuen pienentyminen kompensoitaisiin täysimääräisesti toimeentulotuesta. Eniten tuki pienentyisi pieniä ansiotuloja saavilla kotitalouksilla. Esityksen vaikutusten arvioidaan supistavan julkisen talouden menoja vuositasona noin 308 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan arvio

toimeentulotukimenojen kasvusta eli noin 77 miljoonaa euroa vuositasona. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän toimeentulotuen saajia noin 15 000 kotitaloudella.

Tarkastuskertomuksessa koskien yleisen asumistuen vuoden 2015 kokonaisuudistusta tarkastusvirasto toteaa, että uudistus paransi tuen tasoa, mutta siitä huolimatta useat pienituloiset kotitaloudet joutuivat turvautumaan viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen asumismenojen kattamiseksi. Perustoimeentulotuen kokonaismenoista vajaa puolet kohdentuu tuensaajien asumismenoihin. Tarkastuskertomuksessa todetaan lisäksi, että myös ansiotulovähennys eli suojaosa vähentää toimeentulotuen laskennallista tarvetta matalia ansiotuloja saavien kohdalla. Kokonaisuudistus paransi tuen tasoa ja lisäsi yleisen asumistuen menoja, mutta vähensi toimeentulotuen tarvetta. Nyt ehdotetut muutokset lisääisivät toimeentulotuen saajia ja kasvattaisivat jo toimeentulotukea saavien kotitalouksien tuen tarvetta. Tarkastuskertomuksessa tarkastusvirasto suositti, että valtioneuvoston tulisi sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa pyrkiä kehittämään ratkaisuja, jotka vähentäisivät viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa. Esityksen ehdotukset eivät tue tämän suosituksen toteutumista.

Vuoden 2015 yleisen asumistuen kokonaisuudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön ansiotulovähennys eli suojaosa. Sen mukaisesti ruokakunnan jokaisen aikuisen ansiotuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa asumistuen määrää laskettaessa, jolloin yleistä asumistukea on mahdollista saada aiempaa korkeammilla ansiotuloilla. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että ansiotulovähennyksen käyttöönoton myötä yleisestä asumistuesta on tullut keskeinen tukimuoto matalia ansiotuloja saaville ruokakunnille. Tarkastuksessa hyödynnettyjen Kelan rekisteritietojen perusteella uudistuksen jälkeen, vuosina 2015–2019, ansiotuloja saaneiden osuus yleisen asumistuen saajaruokakunnista (pl. opiskeljaruokakunnat) kasvoi 24 prosentista 39 prosenttiin. Ansiotulovähennyksen käyttöönotto nosti ansiotuloja saavien ruokakuntien asumistuen määrää ja toi tuen piiriin ruokakuntia, jotka eivät aiemmin olleet oikeutettuja yleiseen asumistukeen. Pidemmällä aikavälillä osa-aikatyön lisääntyminen ja työllisyyden parantuminen selittävät ansiotuloja saavien yleistymistä yleisen asumistuen piirissä. Ansiotulovähennyksellä pyrittiin vähentämään rakennetyöttömyyttä ja madaltamaan työn vastaanottamisen kynnyksiä. Työttömyysturvassa vastaavan suuruinen suojaosa otettiin käyttöön 1.1.2014. Yleisen asumistuen ja työttömyysturvan suojaosilla pyritään kannustamaan osa-aikaisen ja tilapäisen työn vastaanottamiseen. Ansiotulovähennys parantaa osa-aikaisen työn taloudellista kannustavuutta, eli lisää asumistuen saajien käytettävissä olevia tuloja, kun he työllistyvät osa-aikaiseen työhön. Tarkastuksessa tehtyjen esimerkkilaskelmien perusteella ansiotulovähennys vähentää etenkin työttömien yksinhuoltajien työttömyysloukkua osa-aikaiselle työllistymiselle.

Sosiaaliturvaa uudistettaessa keskeinen kysymys on, missä määrin matalia ansiotuloja saavien ruokakuntien toimeentuloa halutaan tukea asumistukijärjestelmän kautta ja missä määrin muiden etuuksien avulla. Jos asumistuen saantiehtoja kiristetään, asumismenot joudutaan kattamaan useammin toimeentulotuella. Toimeentulotuen käyttö heikentää tiukemman tuloharkintansa takia työn taloudellista kannustavuutta ja sen tiukempi tarveharkinta tekee työn vastaanottamisesta myös byrokraattisempaa. Hallitus on antanut Eduskunnalle kuluvaan syksyyn myös työttömyysturvalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 73/2023 vp), jossa ehdotetaan poistettavaksi työttömyysturvan suojaosa. Suojaosien poiston ja lukuisten muiden eri hallituksen esityksiin sisältyvien ehdotuksien yhteisvaikutuksia käsitellään sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa muistiossa, joka julkaistiin 9.10.2023. Yleistä asumistukea koskevassa tarkastuskertomuksessa tarkastusvirasto suositti, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa tulisi linjata, missä määrin matalia ansiotuloja saavien toimeentuloa tuetaan yleisellä asumistuella ja missä määrin muilla etuuksilla. Yleisen asumistuen ja työttömyysturvan suojaosien poisto on linjaus, että matalia ansiotuloja saavien toimeentuloa pyritään tukemaan mahdollisimman vähän toimeentuloturvaetuuksilla. Suojaosien poistot heikentävät osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen taloudellisia kannustimia, mutta lisäävät taloudellisia kannustimia koko-aikaisen työn vastaanottamiseen. On kuitenkin hyvin epävarmaa, missä määrin esimerkiksi osa-aikatyötä tekeillä on mahdollisuuksia lisätä tekemänsä työn määrää. Suojaosien poistot voivat vaikeuttaa osa-aikaisen ja tilapäisen työvoiman saatavuutta. Yleistä asumistukea voi saada myös koko-aikatyössä ja suojaosan poisto voi vaikeuttaa myös matalapalkkaista koko-aikatyötä tekevän työvoiman saatavuutta kalliiden asumiskustannusten

alueilla. Ansiotulovähennystä voidaan arvioida myös kriittisesti matalapalkkatukena, jolla tuetaan valtion varoista työnantajia osa-aikaisen, lyhytkestaisen tai matalapalkkaisen työn tarjonnassa.

Opiskelijat siirrettiin opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen piiriin elokuussa 2017. Pääasiassa yleiselle asumistuelle siirtyminen paransi opiskelijoiden asumisen tuen tasoa. Opiskelijat ovat siirron myötä suurin yleisen asumistuen saajaryhmä. Esityksen ehdotukset kiristäisivät myös opiskelijoiden asumistuen saantiehtoja. Ansiotulovähennyksen poisto ja muut yleisen asumistuen saamisen ehtoja tiukentavat muutokset vaikeuttavat entisestään ansiotulojen, opintotuen ja yleisen asumistuen yhteensovittamista sekä heikentävät opiskelijoiden valmiiksi niukkaa toimeentuloa. Kiristykset ovat opiskelijoiden näkökulmasta erityisen ongelmallisia, koska heidän on tarkoitus opiskella päätoimisesti. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden lisäämistä. Opiskelijoille kokoaikatyö ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen vaihtoehto, jos tutkinnon haluaa suorittaa tavoiteajassa. Opiskelijoilla ei myöskään tyypillisesti muodostu oikeutetta toimeentulotukeen, koska opintolaina huomioidaan tulona toimeentulotukea haettaessa. Näin ollen toimeentulotuki ei lähtökohtaisesti kompensoi opiskelijoille yleisen asumistuen tason laskua.

Lopuksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota esityksen valmisteluun. Esitys valmisteltiin kiireellä ja lausuntoaika esityksen luonnoksesta oli poikkeuksellisen lyhyt ja hyvien lainvalmisteluperiaatteiden vastainen. Eri toimeentuloturvaetuuksia koskevien hallituksen esitysten yhteisvaikutusten arviot valmistuivat vasta lausuntoajan umpeuduttua. Asiantuntijat ja muut halukkaat eivät päässeet esittämään näkemyksiään kaikista olennaisista vaikutusarvioista. Ei olekaan yllättävää, että eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä todetaan lausuntopalautteen olleen pääosin kriittistä. Tarkastusvirasto kiinnittää asiaan huomiota erityisesti siksi, että tarkastuksissa on havaittu yleistä asumistukea koskevien uudistusten valmistelun sisältäneen merkittäviä puutteita ja esityksien vaikutukset ovat poikenneet suuresti esitetyistä arvioista. Tarkastuskertomuksessa ”Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla” todetaan, että opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 johti huomattaviin ennakoimattomiin menoihin, koska uudistuksen tietopohja oli epäluotettava. Tarkastuskertomuksessa koskien yleisen asumistuen vuoden 2015 kokonaisuudistusta todetaan, että uudistus lisäsi yleisen asumistuen menoja huomattavasti esityksessä arvioitua enemmän. Tarkastusvirasto suositti sosiaali- ja terveysministeriölle, että sosiaaliturvan uudistusten yhteydessä tulisi esityksiin sisällyttää erilaiset arviot valtiontaloudellisista vaikutuksista, muista vaikutuksista, tavoitteista ja vaihtoehtoista toteuttamistavoista. Sosiaaliturvaan kohdistuvien hallituksen esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin julkaiseminen vasta lausuntokierroksen jälkeen ei tue suosituksen toteutumista. Sosiaaliturvan eri osiin kohdistuvien uudistusten yhteydessä olisi erityisen tärkeää, että muutosten kaikki yhteisvaikutukset pyritäisiin arvioimaan mahdollisimman hyvin ja kattavasti. Sosiaaliturvan kokonaisuus on vahvasti keskinäisriippuvainen, jossain osassa tapahtuvat muutokset heijastuvat herkästi järjestelmän muihin osiin.

Lisätietoja antavat:

Jaakko Eskola, johtaja, p. 09 432 5713, jaakko.eskola@vtv.fi

Sari Hanhinen, tarkastuspäällikkö, p. 09 432 5754, sari.hanhinen@vtv.fi

Antti Halmetoja, johtava tuloksellisuustarkastaja, p. 09 432 5718, antti.halmetoja@vtv.fi