

Kela
Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö
Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus

15.11.2023

Diaari 115/010/2023

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 9.11.2023 / Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp)

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Valtiontalouden tasapainottamiseksi asumistuen saamisen ehtoja muutettaisiin. Tukeen vaikuttavien tulojen vaikutusta kiristettäisiin, tukiprosenttia laskettaisiin ja ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin. Asumistuen kuntaryhmitystä muutettaisiin pääkaupunkiseudulla. Lisäksi yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin. Ansiotulovähennyksen ja omistusasuntojen asumistuen poistamisella tukea kohdennettaisiin kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille ruokakunnille. Tuen määrään vaikuttavan perusomavastuuosuuden määräytymistä muutettaisiin niin, että muiden muutosten vaikutukset olisivat lievempiä lapsiperheille.

Kela kunnioittaen lausuu esityksestä seuraavaa:

Esitetyt muutokset pienentävät yleistä asumistukea saavien ruokakuntien käytettävissä olevia tuloja, koska ruokakuntien tulee kattaa aiempaa suurempi osuus asumismenoista muista tuloistaan. Se, kuinka paljon ruokakuntien tulot pienenevät, riippuu esityksessä kuvatulla tavalla kotitalouden koosta, asuinpaikasta, tulotasosta ja asumismenoista. Lisäksi ruokakuntien tulojen pieneminen riippuu ruokakuntien mahdollisuuksista hankkia lisää tuloja. Toimeentulotukea saavilla ruokakunnilla toimeentulotuki kompensoi yleisen asumistuen pienenemistä, ja lisäksi toimeentulotuen saajien määrän on arvioitu lisääntyvän tässä esityksessä esitettyjen muutosten johdosta 15 000 kotitaloudella. Muutokset siis lisäävät yleistä asumistukea saavien ruokakuntien riippuvuutta toimeentulotuesta ja siirtävät osan talouksista yleisen asumistuen piiristä toimeentulotuen piiriin. Samaan aikaan esityksen kokonaisvaikutukset työllisyyteen on lausuttavana olevassa esityksessä arvioitu vähäisiksi.

Esityksen mukaiset muutokset lisäävät tilapäisesti Kelan työmäärää, sillä omistusasunnon tukemisen lakkauttaminen edellyttää maksussa olevien asumistukien lakkauttamista, ja ansiotulovähennyksen poistuminen hidastaa hakemusten käsittelyä hetkellisesti, koska yksittäisen ratkaisun tekeminen on ansiotulovähennyksen poistumisen yhteydessä hieman työläämpää. Muutokset myös lisäävät Kelan asiakaspalveluun tulevien yhteydenottojen määrää, mikä voi aiheuttaa asiakaspalvelun ruuhkautumista erityisesti muutosajankohtina. Lisäksi muutosten voidaan odottaa lisäävän yleisen asumistuen päätöksiin kohdistuvia valituksia, mikä osaltaan heijastuu Kelan työmäärään. Pitkällä aikavälillä tässä esityksessä esitetyt muutokset eivät kuitenkaan arvioiden mukaan muuta Kelan toimintamenoja, sillä muutokset pienentävät yleisen asumistuen saajaruokakuntien määrää ja nostavat toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrää.

Omistusasuntojen asumistuen lakkauttaminen

Esityksen mukaisesti omistusasumisen tukemisen lakkauttamisen tarkoitus on kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Kela kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että myös omistusasunnoissa asuvien tuensaajien piirissä on pienituloisia ruokakuntia. Näillä ruokakunnilla on varallisuutta omistusasunnon muodossa, mutta tämän varallisuuden realisointi ei välttämättä ole mahdollista erityisesti, jos kyse on vanhemmasta asunnosta tai asunto sijaitsee muuttotappioalueella. Kaikilla alueilla ei myöskään ole yhtäläisiä mahdollisuuksia omia tarpeita vastaavan vuokra-asunnon löytämiseen, sillä erityisesti pienemmillä paikkakunnilla vuokra-asuntomarkkinat ovat huomattavasti suppeammat.

Omistusasunnoissa asuvista yleisen asumistuen saajista 26 % on yhden huoltajan perheitä ja 14 % kahden huoltajan perheitä. Omistusasunnoissa asuvista siis yhteensä 40 % on lapsiperheitä, joten omistusasunnon tukien lakkauttaminen kohdistuu paljolti myös lapsiperheisiin. Hallituksen esityksessä todettu perusomavastuun määräytymisen muuttaminen aikuisen kerrointa pienentämällä ja lapsen kerrointa suurentamalla ei lievennä esityksen vaikutuksia näihin lapsiperheisiin, jotka asuvat omistusasunnossa.

Omistusasunnossa asuvilla ruokakunnilla on muutamia vaihtoehtoja, joilla he voivat pyrkiä sopeutumaan tilanteeseen. He voivat pyrkiä hankkimaan muita tuloja, joilla voivat kompensoida asumistuen lakkaamista, sopeuttaa menojaan esimerkiksi myymällä omistusasunnon tai hakea toimeentulotukea, jos he ovat edelleen sosiaalietuuksien tarpeessa.

Esityksessä esitetään myös asumisoikeusasuntojen osalta asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen asuntolainan korkojen huomioon ottamisen poistamista. Kela kannattaa esitettyä, sillä asumisoikeusasunnoissa asuvien saaman yleisen asumistuen kannalta asuntolainan korkojen huomioon ottamisen merkitys on hyvin vähäinen. Asumisoikeusasunnoista maksettavat vastikkeet ovat suhteellisen korkeita yleisen asumistuen enimmäisasumismenoihin nähden, jolloin asuntolainan korot eivät välttämättä lainkaan vaikuta tuen määrään. Korkojen huomioon ottamisen poistamisella myös yksinkertaistetaan asumistuen määräytymistä, sillä korkojen huomioon ottamisen tapa on varsin monimutkainen.

Omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisen myötä esityksessä esitetään muutettavaksi lain 12 §:n 6 momenttia. Nykyisellään vuokratulosta tehtävät vähennykset on kytketty omistusasunnon huomioon otettaviin asumismenoihin ja siihen, mitä niistä on lain 9 §:ssä säädetty. Esimerkiksi liikehuoneiston tai autopaikan vuokratulosta ei tällä perusteella tehdä vähennyksiä. Esityksessä 12 §:n 6 momentista ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi tämä viittaus lain 9 §:ään. Jatkossa lain 9 §:ssä ei enää säädettäisi omistusasunnon huomioon otettavista asumismenoista, joten Kelan näkemyksen mukaan viittauksen poistaminen on tarpeen. Vuokratulosta tehtävien vähennysten olisi kuitenkin hyvä säilyä ennallaan, sillä yleisessä asumistuessa on lähtökohtana, että tulot otetaan huomioon bruttotuloina, eikä tuloista tehdä vähennyksiä. Vuokratuloista tehtävät vähennykset ovat poikkeuksia tähän pääsääntöön, ja nykyiset vähennykset ovat vakiintuneet jo 1.1.2015 alkaen kumotun asumistukilain aikana. Kelan näkemyksen mukaan nykyisen asiantilan säilyttämiseksi lain 12 §:n 6 momentissa olisikin hyvä todeta esimerkiksi, että ”asuinhuoneiston vuokraamisesta saadusta vuokratulosta vähennetään vuokranantajan maksamat vastike ja hoitomenot”.

Ansiotulovähennyksen poisto

Esityksessä on todettu, että ansiotulovähennyksen poistamisen tavoitteena on koko-aikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen. Yleisestikin esityksessä on todettu, että ”tukitason tippuminen parantaa etenkin koko-aikatyön taloudellisia kannustimia, kun

tuensaajan käytettävissä olevat tulot pienenevät suhteessa kokoaikatyöstä saatavaan palkkaan. Kannustimet työllistyä nykyisiä tuen saannin tulorajoja suuremmille tuloille paranevat.” Kelan näkemyksen mukaan kaikilla henkilöillä ei kuitenkaan välttämättä ole mahdollisuutta työllistyä kokoaikatyöhön, sillä mahdollisuuksiin vaikuttavat muun muassa työkyky ja avointen työmahdollisuuksien määrä omalla asuinseudulla. Ansiotulovähennyksen poistaminen ja sen vaikutukset yleiseen asumistukeen voivat vaikuttaa esimerkiksi siihen, millaiset taloudelliset mahdollisuudet pienipalkkaista työtä tekevillä on kasvukeskuksissa asumiseen.

Esityksessä on todettu, että kannustimet työllistyä hyvin pienipalkkaiseen kokoajatöihin voivat heikentyä joissain tapauksissa. Samoin osa-aikatyön tekemisen kannustimet heikenevät. Kela kiinnittää huomiota siihen, että esityksen kokonaisvaikutukset työllisyyteen ovat lopulta vähäisiä, kuten esityksessäkin on todettu. VATT:n 9.11.2023 julkaistun tutkimuksen (Salla Kalin, Tomi Kyyrä ja Tuomas Matikka (2023): Combining Part-time Work and Social Benefits: Empirical Evidence from Finland. VATT Working papers 159) mukaan suojaosilla ei ole ollut merkittävää vaikutusta työllistymiseen kokoaikaisesti. Tutkimuksen perusteella asumistuen suojaosan käyttöönotto kasvatti satunnaisesti tai osa-aikaisesti työskentelevien työttömien osuutta noin 3 prosenttiyksikköä, eli pienimuotoisesti työskentelevien työttömien osuus kasvoi noin viidenneksellä.

Työllisyysvaikutusten lisäksi Kela kiinnittää huomiota siihen, että mahdolliset siirtymät toimeentulotuella voivat lisätä asiakkaiden informaatio- ja byrokratialoukkua.

Korvausprosentin laskeminen 70 prosenttiin

Nykyisellään yleisen asumistuen korvausprosentti on 80 % huomioon otettavista asumismenoista, joista on vähennetty perusomavastuu. Jos hyväksyttävät asumismenot ylittävät enimmäisasumismenot, otetaan asumismenot huomioon enimmäisasumismenojen suuruisina. Eläkkeensaajan asumistuen korvausprosentti taas on 85 % huomioon otettavista vuotuisista asumismenoista, joista on vähennetty eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 11 §:n mukainen omavastuuosuus. Eläkkeensaajan asumistuen korvausprosentti on siis jo nykyisellään yleistä asumistukea suurempi, ja Kela kiinnittää huomiota siihen, että esitetty muutos kasvattaa etuuksien välisiä eroavaisuuksia. On vaikea arvioida, voiko tällaisella

muutoksella olla esimerkiksi vähäistä vaikutusta tilanteisiin, joissa henkilö arvioi vaihtoehtona eläkkeelle siirtymistä. Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen korvausprosentin välisen eron kasvu voi osaltaan vaikuttaa myös siihen, millaiset mahdollisuudet eri väestöryhmillä on esimerkiksi kasvukeskuksissa tai muutoin kalliimmilla alueilla asumiin.

Kela kiinnittää huomiota myös siihen, että korvausprosentin laskeminen lisää yleisen asumistuen saajien tarvetta toimeentulotukeen, sillä kaikkien yleistä asumistukea saavien ruokakuntien asumistuen määrä pienenee. Kela ei pidä nykyiseen lainsäädäntöön kirjattujen tavoitteiden valossa toivottavana, että viimesijaisen toimeentulotuen käyttö lisääntyy, eikä myöskään sellaista kehityssuuntaa, jossa asumismenojen osalta täydentävän toimeentulotuen tarve kasvaisi. Tällainen kehitys lisäisi asiakkaille aiheutuvaa byrokratiaa, ilman asiakkaan arkeen perustuvaa syytä. Tilanteissa, joissa asiakkaan tuen tarve asumismenoihin on puhtaasti taloudellinen, olisi yksinkertaisempaa, jos Kela voisi huolehtia asiakkaan taloudellisen tuen tarpeeseen vastaamisesta.

Perusomavastuun muutokset

Tähän saakka yleisen asumistuen perusomavastuun osalta lähtökohtana on pidetty, että yksin asuvalle työmarkkinatuen saajalle ei tulisi muodostua tuen määrään vaikuttavaa perusomavastuuta. Yksin asuvan saamaa työmarkkinatukea on siis pidetty rajana sille, minkä suuruista tuloa tuensaaja voi saada ilman että se vaikuttaa yleisen asumistuen määrään. Perusomavastuuseen esitettävien muutosten myötä myös yksin asuvalle työmarkkinatuen saajalle muodostuu kuitenkin jatkossa perusomavastuuta, joka pienentää maksettavan asumistuen määrää.

Helsingin yhdistäminen kuntaryhmään 2

Yleisesti ottaen asuntojen vuokrat ja osakeasuntojen ja kiinteistöjen hinnat ovat Helsingissä muuta pääkaupunkiseutua kalliimmat. Kuten esityksessä on todettu, yleistä asumistukea saavien ruokakuntien keskimääräiset asumismenot Helsingissä eivät kuitenkaan merkittäväällä tavalla poikkea muusta pääkaupunkiseudusta. Kelan pitää näin ollen perusteltuna, että Helsinki yhdistetään muun pääkaupunkiseudun kanssa samaan kuntaryhmään. Myös

perustoimeentulotuessa on sovellettu vuodesta 2019 alkaen yhteistä tarpeellisen suuruisena pidettävien asumismenojen rajaa pääkaupunkiseudun kaupungeille.

Voimaantulo

Muutokset on suunniteltu tulemaan voimaan vuoden 2024 aikana, useana eri ajankohtana. Kela pitää tilannetta ja ensi vuoden näkymää kokonaisuutena toimeenpanon kannalta haasteellisenä, mutta on arvioinut kokonaisuutta valmistelun yhteydessä kuitenkin siten, että mikäli lainmuutosten sisältöihin ja aikatauluihin ei enää tule merkittäviä muutoksia, kokonaisuus voidaan viedä toimeenpanossa läpi.

Säännöskohtaisten perustelujen osalta Kela kiinnittää huomiota siihen, että voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä puhutaan myös 8 § 2 momentin muuttamisesta. Asiasta ei kuitenkaan ole esityksessä muuta mainintaa, joten tätä momenttia ei liene tarkoitus muuttaa.

Voimaantulon osalta Kela toivoo selkeämpää kannanottoa siihen, miten asumisoikeuden hankkimista varten otetun lainan korkojen huomioon ottamisesta on tarkoitus luopua. Voimaantulosäännöksen perusteella olisi tulkittavissa, että tämä tehtäisiin omistusasuntojen tukioikeuden päättymisen tapaan kaikille muutoksen piiriin kuuluville ruokakunnille kerralla. Toimeenpanijan näkökulmasta Kela kuitenkin toivoo, että muutokset voitaisiin tehdä sitä mukaa, kun ruokakuntien asumistukia tarkistetaan. Näin vältettäisiin käsittelyn ruuhkautumista ja varmistettaisiin etuuden sujuva toimeenpano.

Yhteenveto

Kela pitää hallituksen esitykseen kirjattua tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta ja edistää työllisyyttä ymmärrettävänä ja painavana perusteluna sosiaaliturvan muutoksille. Kela kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vuoden 2023 aikana on valmisteltu rinnakkain useita sosiaaliturvaa ja toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevia muutoksia, varsin nopealla aikataululla. 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. Kelan näkemyksen mukaan osalla muutosten kohteena olevasta asiakaskunnasta on paremmat mahdollisuudet esimerkiksi työllistyä tai edistää omia työllistymismahdollisuuksiaan kuin toisilla.

Pasi Pajula

toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö