



LAPS/57/2023, 15.11.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta torstai 16.11.2023 klo 11.30 / HE 74/2023 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.**
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ansiotulovähennyksen ja omistusasuntojen asumistuen kategorinen poistaminen voi asettaa asumistukea saaneet lapsiperheet yhdenvertaisuutta heikentäviin tilanteisiin ja johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin.
- On epäselvää, miten esitetyt muutokset tukevat hallitusohjelmaan kirjattua työntekoon kannustamisen tavoitetta, kun niin monen perheen käytettävissä olevat tulot ahkerasta työnteosta huolimatta pienenevät nykyisestään.
- Vaikuttaa arveluttavalta ja varsin lyhytnäköiseltä heikentää asumistukea tavalla, joka pakottaa osan lapsiperheistä viimesijaisen ja lyhytaikaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen piiriin. Kun toimeentulon tarve perustuu (ainakin osin) asumiskustannuksiin, se muodostuu helposti pitkäaikaiseksi.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, jälleen kerran, että YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.**¹ Suosituksissa kehoitetaan useassa muussakin kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa.



Hallituksen esityksessä ehdotetut säästötoimet kohdentuvat heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin, joten hallitus on nyt toimimassa päinvastoin kuin lapsen oikeuksien komitea suosittelee. Lapsiperheköyhyydellä on tutkitusti haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen, joskus jopa läpi koko elämän.

Lapsiasiavaltuutettu on syksyn aikana antanut lukuisia lausuntoja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sekä muille eduskunnan valiokunnille valtion talousarvioesityksestä (HE 41/2023 vp), julkisen talouden suunnitelmasta 2024-2027 annetusta valtioneuvoston selonteosta (VNS 1/2023 vp) sekä hallituksen esityksistä sosiaaliturvan ja muiden etuuksien muutoksiksi.² Esitysten yhteisenä tavoitteena on tasapainottaa valtiontaloutta alentamalla sosiaaliturvan ja muiden etuuksien tasoa ja parantamalla työllisyyttä. Tavoite itsessään on ymmärrettävä, mutta valitettavasti keinot tavoitteisiin pääsemiseksi näyttävät kohdistuvan varsin mittavassa määrin jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja lapsiperheisiin. Näitä kysymyksiä on käsitelty lausunnoissamme eri näkökulmista, eikä niitä toisteta tässä lausunnossa kokonaisuudessaan. Pyydämme siten ottamaan huomioon myös aiemmissa lausunnoissamme esittämämme näkemykset.

Lapsivaikutusten arviointi

Hallituksen esitykseen sisältyy lapsivaikutusten arviointi (s. 19-20), jossa käsitellään kyseisen esityksen taloudellisia vaikutuksia lapsiperheeseen, joka sinänsä on hyvä asia. Esityksessä ei kuitenkaan arvioida muita lapsiin kohdistuvia vaikutuksia, ei suoria eikä välillisiä vaikutuksia. Vastaavasti kuin muissa tänä syksynä eduskunnan käsittelyssä olevissa sosiaaliturvan ja muiden etuuksien muutoksia koskevissa hallituksen esityksissä, lapsivaikutuksia ei ole arvioitu kaikkien samaan kokonaisuuteen kuuluvien, hallitusohjelmaan sisältyvien muutosten kannalta kokonaisuutena, ei edes taloudellisesta näkökulmasta. Tätä on pidettävä vakavana puutteena ja se tekee yksittäisten hallitusten esitysten arvioinnista huomattavan haastavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmisti sosiaaliturvamuutoksista muistion, jossa kuvataan kaikkien muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksiin.³ Hallituksen esityksessä ei tätä ole huomioitu ilmeisesti sen myöhäisen valmistumisen vuoksi. Yksittäisen hallituksen esityksen vaikutusarviointit ovat siten tulkittavissa vain suuntaa antaviksi, eikä niistä voi muodostaa tosiasiallista kuvaa lopullisista vaikutuksista kansalaisten toimeentuloon ja hyvinvointiin. Lausunnonantajilla, kuten lapsiasiavaltuutetulla, ei ole resursseja tehdä laaja-alaisia kokonaisvaikutusten arviointia. Vastuu lakiesityksen vaikutusarvioinnista kuuluu myös asianomaisen ministeriön lainvalmistelulle. Olemme pyrkineet kuitenkin lausunnoissamme nostamaan esiin monipuolisesti huomioita valtiontalouden sopeuttamistoimien vaikutuksista lasten oikeuksiin, hyvinvointiin ja lapsiköyhyyteen. Olemme lisäksi nostaneet esiin velvoitteita, jotka sitovat Suomea kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nojalla. Viittaamme näiltä osin aiempiin valiokunnalle toimittamiimme lausuntoihin.

Hallituksen esityksen sisältämien muutosehdotusten vaikutuksia, myös kokonaisuutena, on kuvattu hallituksen esityksessä erilaisin laskelmin, jotka ovat sinänsä selkeitä. Laskelmat osoittavat (s. 12–13), että asumistuen muutosten yhteisvaikutukset kohdistuvat erityisesti



työssäkäyviin ruokakuntiin, joista noin kolmasosan arvioidaan jäävän jatkossa ilman asumistukea ja keskimääräinen tuki myös pienenisi eniten tässä ryhmässä. Muutokset vaikuttaisivat eniten kahden vanhemman perheisiin, joista 23 prosenttia tippuisi pois tuen piiristä kokonaan. Yksinhuoltajaperheissä vastaava luku olisi 15 prosenttia. Tuen määrä tippuisi keskimäärin 140 euroa kahden vanhemman perheessä ja 111 euroa yksinhuoltajaperheessä. Summa on tuntuva perheissä, joiden kokonaistulot kuukausittain ovat toimeentulon alarajoilla jo muutenkin.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa sosiaaliturvaa siten, että järjestelmä on työhön kannustavampi. Toisin sanoen tavoitteena on, että työntöön tulee aina olla kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen. Epäselväksi jää, miten esitetyt yleisen asumistuen muutokset tukevat tätä sinänsä hyvin kannatettavaa työntekoon kannustamisen tavoitetta, kun niin monen perheen käytettävissä olevat tulot ahkerasta työntööstä huolimatta pienenevät nykyisestään. Näissä tilanteissa voi käydä niin, että jättäytyminen kokonaan sosiaaliturvan varaan tulee perheelle taloudellisesti kannattavammaksi. On myös huomattava, että sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista on todettu, että "[a]sumistukeen kohdistuvat toimet aiheuttavat sen, että eräissä tapauksissa mm. yhden huoltajan lapsiperheissä työllistymisen kannustimet voivat heikentyä".

Monissa asumistukea nyt saavissa lapsiperheissä huoltajat tai toinen huoltajista käy jo töissä, mutta työpaikka on matalapalkkaisella alalla ja/tai työ on osa-aikaista, joten työtulot eivät riitä kattamaan elinkustannuksia. Hallituksen esityksessä todetaan, että osa asumistukea saavista saa toimeentulotukea ja heidän kohdallaan arvioidaan, että toimeentulotuki paikkaa yleisen asumistuen pienenemisen. Samaan aikaan ollaan kuitenkin kiristämässä toimeentulotuen myöntämistä asumiskustannuksiin. Vaikka sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 58/2023 vp) arvioidaan, ettei kyseiset muutokset juurikaan muuta lapsiperheiden tilannetta, on mahdollista, että joidenkin perheiden kohdalla tilanne tulee muuttumaan.

Uskottava lapsivaikutusten arviointi edellyttää, että eri ratkaisuvaihtoehtoja on arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta laaja-alaisesti jo ennen päätöksentekoa ja sen toimeenpanon aikana. Oleellinen osa lapsivaikutusten arviointia on eri toteutusvaihtoehtojen punninta. Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin valitettavana sitä, että hallituksen esityksen yhteydessä ei ole arvioitu muita toteuttamisvaihtoehtoja.

Kohdassa 5 todetaan, että muutosehdotukset perustuvat hallitusohjelmaan ja siksi niitä valmisteltaessa ei ole tehty vaihtoehtojen toteuttamistapojen arviointia. Esityksestä ei käy ilmi, onko hallitusohjelmaa laadittaessakaan vaihtoehtoja arvioitu. Myönteistä on, että valmistelussa on pyritty arvioimaan malleja, joilla esityksen vaikutuksia lapsiperheisiin voitaisiin lieventää. Se ei muuta kuitenkaan sitä tosiasiaa, että varsinaisesti eri ratkaisuvaihtoehtoja ei ole arvioitu ja nyt ehdotetuilla muutoksilla näyttäisi olevan vain negatiivisia vaikutuksia jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esityksessä, eikä juuri muissakaan parhaillaan käsittelyssä olevissa sosiaaliturvaa ja muita etuuksia koskevissa hal-



lituksen esityksissä, ei viitata köyhyyttä, huono-osaisuutta tai syrjäytymistä koskeviin tutkimuksiin tai selvityksiin. Ehdotettavat muutokset kuitenkin koskettavat juuri köyhiä, huono-osaisia ja syrjäytymisvaarassa olevia lapsia ja ne voivat toteutuessaan lisätä näitä ei-toivottuja ilmiöitä. Siksi lain valmistelussa olisi ollut syytä tarkastella sen vaikutuksia taloudellisia vaikutuksia laajemmin ja tutkimustietoon perustuen. Tällä hetkellä epäselvää on, miten ja mihin tutkittuun tietoon sosiaaliturvan muutokset ja uudistukset kokonaisuudessaan perustuvat – nyt ja tulevaisuudessa.

Kommentit ehdotetuista muutoksista

Omistusasuntojen asumistuen lakkauttaminen

Hallituksen esityksen mukaan omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisella on tarkoitus kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Muutos kuitenkin kohdentuu esimerkiksi yksinhuoltajiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että yksinhuoltajat ovat merkittävä ryhmä omistusasuntoon asumistukea saavista: heitä on yli neljännes tukea saavista (s. 11).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että omistusasuntojen asumistuen kategorinen poistaminen kaikilta voi asettaa asumistukea saaneet lapsiperheet yhdenvertaisuutta heikentäviin tilanteisiin ja johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Kaikilta poistettava oikeus asettaa lapsiperheet eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella, mutta myös asumismuodon mukaan.

Vuokra-asuntojen saatavuus eri puolilla Suomea on hyvin vaihtelevaa, eikä edullisia perhe-asuntoja välttämättä ole vuokrattavissa. Omistusasuntojen hinnat ja asumiskustannukset vaihtelevat myös suuresti koko maan tasolla. Omistusasunto on luonnollisesti omistajan varallisuutta, mutta harvemmin asutuilla paikkakunnilla omistusasunto voi vuokra-asuntojen puuttuessa olla ainoa asumisvaihtoehto. Toisaalta tiedetään myös, että monilla alueilla asunnon myynti voi olla erittäin vaikeaa, ellei mahdollonta, ja monet kiinteistöt ovat arvottomia. Tällöin perheellä ei välttämättä ole mahdollisuutta irrottautua omistusasunnostaan. Huomiotta on kokonaan jäänyt se, että osa omistusasunnoista on peritty tai avioeron kautta osituksessa saatu, eikä omistusasunto ole siten välttämättä merkki asujan hyvätuloisuudesta.

Ansiotulovähennyksen poisto

Ansiotulovähennyksen poiston tavoitteena on kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen: kolmensadan euron ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin kaikilta, tavoitteena kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen. Tavoite on jyrkässä riskitilassa vuonna 2015 tehdyn muutoksen kanssa. Ansiotulovähennysten käyttöön otolla pyrittiin tuolloin vähentämään rakennetyöttömyyttä ja madaltamaan työn vastaanottamisen kynnystä. Valtiontalouden tarkastusviraston maaliskuussa 2023 julkaistu tarkastus⁴ osoittaa, että näin onkin tapahtunut: ansiotulovähennys vähentää etenkin työttömien yksinhuoltajien työttömyysloukkuja osa-aikaiselle työllistymiselle (s. 5).

Lapsiperheissä ja erityisesti yksinhuoltajaperheissä osa-aikaisen työn vastaanottaminen voi olla monella tapaa lapsen edun mukaista. Ansiotulovähennyksen poistaminen voikin johtaa



kyseenlaisiin lopputuloksiin joidenkin lapsiperheiden kohdalla ja erityisesti yksinhuoltajaperheiden kohdalla, joissa työn ja perheen yhteensovittaminen on jo lähtökohtaisesti vaikeaa ja edellyttää tukea yhteiskunnalta. Ansiotulovähennyksen poistamisen vaikutusten ristiriitaisuus on luettavissa myös hallituksen esityksestä.

Hallituksen esityksen sisältämät vaikutusarvioinnit työllisyyteen ja työn teon kannustimiin ovat ristiriitaiset, joten epäselväksi jää, onko mainittu tarkoitus ylipäätään järkevä tai hallitusohjelman tavoitteiden mukainen. Esityksessä todetaan (s. 23), että muutoksilla on sekä työnteon kannustimia heikentäviä että niitä parantavia vaikutuksia, mutta valtiovaraministeriön SISU-mikrosimulaatiomallilla tekemän alustavan arvion mukaan muutosten kokonaisvaikutukset työllisyyteen ovat vähäisiä.

Lisäksi esityksen mukaan (s. 21) muutokset painottuvat voimakkaimmin naisiin, kun ne kohdistuvat sekä saajamäärien että tuen tason keskimääräisten muutosten osalta eniten työssäkäyviin ja yksinhuoltajiin, joissa ryhmissä enemmistö on naisia. Naiset tekevät enemmän osaaikatöitä ja matalapalkkaiset alat ovat naisvaltaisia. Usein kokoaikatyötä ei näillä aloilla ole tarjolla tai sen tekeminen yksinhuoltajaperheissä voi olla käytännössä mahdotonta. Esimerkiksi ympärivuorokautista varhaiskasvatusta on tarjolla rajallisesti vain suurissa kaupungeissa, eikä sitä ole pienille koululaisille tarjolla ollenkaan.

Edelleen on syytä toistaa, että pienten lasten kohdalla vanhemman osa-aikainen työnteke voi olla myös lapsen edun kannalta paras ratkaisu. Osa-aikatyö ei myöskään välttämättä ole pitkäaikainen järjestely, vaan se pitää vanhemman kiinni työelämässä lasten ollessa pieniä ja mahdollistaa kokoaikaisen työskentelyn lasten kasvetua. Esimerkiksi Ruotsissa pienten lasten äitien Suomea korkeampi työllisyysaste selittyy suurilta osin juuri äitien osa-aikaisella työnteolla.⁵

Asumistuen korvausprosentin laskeminen

Asumistuen korvausprosentti ehdotetaan laskettavaksi 80 prosentista 70 prosenttiin. Perusomavastuun alarajan ylittävistä tuloista jatkossa huomioitaisiin 50 prosenttia nykyisen 42 prosentin sijaan. Perusomavastuuta laskettaessa huomioidaan perheen aikuisten ja lasten määrä sekä lapselle ja aikuiselle määritelty oma kerroin. Vaikutuksia lapsiperheisiin pyritään lieventämään pienentämällä aikuisen ja nostamalla lapsen kerrointa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lapset on esityksessä edellä mainituin tavoin huomioitu. Hallituksen esityksen sisältämistä laskelmista käy ilmi, että kertoimista huolimatta lapsiperheidenkin asumistuki kuitenkin pienenee nykyisestään. Samalla lapsiperheiden elinkustannukset ovat monilla elämänalueilla nousseet tuntuvasti. Pienilläkin vähennyksillä voi olla tuntuva vaikutuksia perheiden elintagoon, etenkin silloin, kun perhe on jo valmiiksi pienituloinen.

Lopuksi

Hallituksen esityksen mukaan (s.20) ehdotetut muutokset "pientäisivät 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”.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja yleensä lyhytaikaiseksi tukimuodoksi, joten vaikuttaa arveluttavalta ja varsin lyhytnäköiseltä tehdä säästöpäätöksiä, jotka pakottavat lapsiperheitä toimeentulotuen piiriin tai pysymään sen piirissä. Toimeentulotuen saanti edellyttää varattomuutta ja tuntuja toimeentulovaikeuksia. Kun toimeentulon tarve perustuu (ainakin osin) asumiskustannuksiin, tarve muodostuu helposti pitkäaikaiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuoreessa asumistukea koskevassa selvityksessä nimenomaisesti kehottanut, että valtioneuvoston tulisi ”sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa pyrkiä kehittämään ratkaisuja, jotka vähentäisivät viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa”.⁶ Lapsiasiavaltuutettu pitää hämmästyttävänä, että valtioneuvosto näin pian annetun suosituksen jälkeen toimii täysin päinvas-
taisella tavalla.

Jyväskylässä 15.11.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

² Lapsiasiavaltuutetun lausunnot ovat luettavissa www.lapsiasia.fi/lausunnot

³ Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2023
https://stm.fi/documents/1271139/148062577/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf/24e8c11e-78cb-bf3e-6018-ad80359fb45a/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf?t=1696842353098

⁴ Yleinen asumistuki: Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2023.
<https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/04/VTV-Tarkastus-4-2023-Yleinen-asumistuki.pdf>

⁵ Maternal employment rates, kuvio 1.2.F. OECD Family Database.
https://www.oecd.org/els/family/LMF1_2_Maternal_Employment.pdf

⁶ Yleinen asumistuki: Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2023.
<https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/04/VTV-Tarkastus-4-2023-Yleinen-asumistuki.pdf>