

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausuntopyyntö 10.11.2023

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta HE 74/2023 vp

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp).

Esityksen johdantotekstin mukaan 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 omistus-asuntoihin 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.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024. Lain 7 ja 9 §, 12 § 6 momentti ja 52 § ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.9.2024.

Ehdotettujen muutosten arviointia

Julkisen talouden tasapainottamiseen liittyvät pyrkimykset sekä työn vastaanottamisen taloudellisten kannustinten lisääminen ovat sinällään hyväksyttäviä perusteluja myös sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten perusteena. Toisaalta nyt valmistellaan sosiaaliturvaan kerralla kiireellisesti todella suurta määrää muutoksia hyvin kiireällä aikataululla, mistä syystä yksittäisten esitysten vaikutusarviot ovat puutteellisia. Sosiaali- ja terveysministeriön jälkikäteen toimittama *Vuoden 2024 sosiaaliturva-muutosten yhteisvaikutusten arviointi -muistio*, paikkaa vain auttavasti esityksistä erityisesti puuttuvia yhteisvaikutus- ja perusoikeusarvioita. **Kansalaisten perusoikeuksien toteutumista turvaaviin etuuksiin kohdistuvia, laadukkaita ja**



vaikutuksiltaan ennakoitavissa olevia, lakiesityksiä ei ole mahdollista tehdä näin nopealla aikataululla.

Koko sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen osalta valittu muutosten toteuttamistapa on lyhytnäköinen. Pahimmillaan ehdotettujen muutosten kerrannaisvaikutukset voivat jopa syventää sosiaaliturvajärjestelmässämme jo nyt olevia ongelmia ja vähentää työllistymisen kannustimia. Lisäksi ne näyttävät lisäävän köyhyyttä erittäin merkittävästi. Myös tavoitellut säästöt voivat jäädä saavuttamatta jopa siitä huolimatta, että esityksille asetetut työllistymistavoitteet saavutettaisiin. **Muutosten yhtäaikaisten toteuttaminen johtaa myös siihen, että on jälkikäteen mahdotonta arvioida, mikä muutoksista aidosti toimii esimerkiksi työllistymistä edistävänä tai säästöjä tuovana, mikä taas ei.**

Asumistukilakiin ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan esityksen mukaan mm. sitä, että tuki kohdistuisi entistä paremmin kaikkein pienituloisimmille. Yleinen asumistuki on sosiaaliturvan tukimuodoista se, joka jo nyt kohdistuu pääsääntöisesti pienituloisille kotitalouksille. Tavoite huomioiden on hämmentävää, että esityksessä esimerkiksi vuokra- tai muita pääomatuloja saavan henkilön tukioikeuteen ei ehdoteta muutoksia, mutta omassa, mahdollisesti pitkälti pankin omistamassa omistusasunnossa, asuvien tukioikeus poistetaan ja heidät ohjataan turvautumaan toimeentulotukeen. Merkittävää varallisuutta omaavaa henkilöä tuskin voidaan tulkita vähävaraiseksi tai erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaksi. **Olisikin ollut suotavaa, että muutoksissa olisi tarkasteltu varallisuuden ja pääomatulojen suhdetta tukioikeuteen monipuolisemmin kuin nyt on tehty.**

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset vaikuttavat yleisen asumistuen tason merkittävästi ja niitä ollaan toimeenpanemassa niin, että tuen saajien on hyvin vaikea varautua muutoksista aiheutuviin taloudellisiin menetyksiin, säännösten voimaan tulon vähäisestä porrastamisesta huolimatta. Tässä esityksessä esitettyjen arvioiden mukaan, taloudelliset menetykset painottuvat usein hoivavastuussa oleviin naisiin, koska miesten osalta muutoksia kompensoi useammin toimeentulotuki ja naiset työskentelevät useammin osa-aikaisesti kuin miehet. Sinänsä positiivista on, että tässä esityksessä lapsiperheiden asemaa on pyritty turvaamaan nostamalla perusomavastuun määräytymiseen vaikuttavaa lapsen kerrointa. Yksinhuoltajien tilanne vaikuttaa tästä huolimatta erittäin huolestuttavalta. **Yhdistettynä muihin vireillä oleviin muutoksiin on selvää, että eri muutoksista aiheutuvat tulomenetykset kohdistuvat kertautuvasti samoihin jo ennestään heikossa taloudellisessa asemassa oleviin kotitalouksiin, joilla ei välttämättä ole mahdollisuuksia tai kykyä tulotasonsa tai työtuntimääränsä lisäämiseen.**

Kaikista esitetyistä perusturvan tasoa laskevista sosiaaliturvan uudistuksista valtaosan vaikutukset kohdistuvat painottuneesti yksinasuviin. Tämän

esityksen vaikutusarvioiden mukaan yleistä asumistukea maksetaan useimmin yksinasuville omistusasujille. On selvää, että suuri osa heistä ohjautuu turvautumaan toimeentulotukeen, mikäli esityksessä ehdotettu omistusasujien asumistukioikeuden lakkauttaminen toteutuu. Lakkauttamisella voikin olla monia yhteiskunnan kustannuksia nostavia vaikutuksia. Esimerkiksi omistusasumisesta vuokra-asumiseen siirtyminen ei välttämättä ole edullisempaa yhteiskunnan tukien näkökulmasta. Koska yksin asuvien kotitalouksien määrä on jatkuvassa kasvussa yhteiskunnassamme, tulisi myös sosiaaliturvan kehittämisessä pyrkiä huomioimaan yksinasuvien tilanteet siten, etteivät heihin kohdistuvat muutokset muodostu kohtuuttomiksi. **Yksinasuvien on todettu monissa tutkimuksissa olevan suurimassa hyvinvointi- ja sairastumisriskissä, mistä syystä kertautuvasti tähän kohderyhmään kohdistuvat leikkaukset, lisäävät myös sosiaali- ja terveystalouden tarvetta.**

Niin tämän kuin muiden esitysten mainitut yhteisvaikutukset aiheuttavat sosiaali- ja terveystalouden palvelutarpeiden väistämätöntä kasvua. Tätä kasvua ei tässä, kuten ei muissakaan sosiaaliturvan leikkauksia käsittelevissä esityksissä, ole käytännössä lainkaan tunnustettu tai tunnustettu, saati reaalisesti arvioitu. Tässä esityksessä kuitenkin korostetaan, että esitetyt muutokset johtavat siihen, että sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen toimeentulotuki tulee turvaamaan kaikkein vähävaraisimpien, eli jo toimeentulotukea saavien, asemaa, kompensoiden tässä esityksessä ehdotetut muutokset täysimääräisesti. **Toimeentulotuen kasvava tarve ei tarkoita järjestelmän yksinkertaistumista ja hallinnollista kevenymistä, vaan hallinnollisesti kaikkein raskaimman ja kalleimman tukimuodon toimeenpanoon tarvittavien resurssien lisäystä, niin Kansaneläkelaitoksessa kuin hyvinvointialueilla.**

Esityksessä todetaan, että jo toimeentulotukea saavien kohdalla yleiseen asumistukeen esitetyt muutokset kompensoituvat täysimääräisesti. Samaan aikaan käsittelyssä oleva toimeentulotukilain 7 a §:n muutosesityksen (HE 58/2023 vp) tavoitteena on kiristää perustoimeentulotuen asumismenojen myöntökriteerejä. **Toimeentulotukilain muutosesitys tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että tässä esityksessä ehdotetut muutokset, jotka johtavat asumistuen pienenemiseen, eivät kaikkien kohdalla kompensoitu täysimääräisesti.**

Jo toimeentulotukea saavien lisäksi tämän esityksen vaikutuksesta toimeentulotuen asiakkuuteen, putoaa Kansaneläkelaitoksen tekemän arvion mukaan **n 15 000 uutta toimeentulotuen saajaa (s.17), joista suuri osa on omistusasujia. Arvio sinällään vaikuttaa liian alhaiselta huomioiden toimeentulotuen kaikki lajit ja kaikki tässä esityksessä esitetyt asumistuen laskuun vaikuttavat säännösmuutosehdotukset.** Hyvin todennäköisesti kasvavan velkaantumisen tai asunnottomuuden ehkäisemiseksi, hyvinvointialueet joutuvat myöntämään täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea esimerkiksi lapsiperheiden asumisen turvaamiseksi, vaikka

heille ei laskennallista perustoimeentulotukioikeutta syntyisikään. Lisäksi kenelläkään ei ole tietoa, kuinka suurella osalla uusista perustoimeentulotuen hakijoista jokin ehdotetun 7 a §:n 3 momentin mukainen erityinen peruste täyttyy. Tällaista arviota ei ole tehty myöskään mainitun toimeentulotukilain muutosesityksen yhteydessä, koska siitäkin puuttuvat kaikki yhteisvaikutusarviot.

Yleisen asumistuen muutokset yhdistettynä toimeentulotukilakiin ehdotettuihin muutoksiin tarkoittavat sitä, että hyvinvointialueiden vastuulla olevien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarve tulee kasvamaan merkittävästi sekä jo ennestään toimeentulotuen varassa elävien että kokonaan uuden asiakasjoukon kohdalla. Taloudelliset ongelmat ja köyhyyden lisääntyminen johtavat myös muiden sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen, kuten mielenterveyspalvelujen, tarpeen kasvuun. Hyvinvointialueet ovat jo nyt erittäin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa ja lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä on merkittävä työvoimapula. **Palvelu- ja etuusjärjestelmän voimakkaiden riippuvuussuhteiden vuoksi, etuusjärjestelmään kohdistuvassa lainvalmistelussa tulisi systemaattisesti arvioida myös muutosten mahdolliset vaikutukset hyvinvointialueiden palvelujen ja henkilöstön tarpeen kasvuun. Näitä vaikutuksia ei ole nyt huomioitu käytännössä yhdessäkään, ml. STM:n yhteisvaikutusten arviointimuistio, käsittelyssä olevista sosiaaliturvan muutosesityksistä.**

Esityksessä korostetaan, että säästöjen lisäksi esitetyillä muutoksilla tavoitellaan kannustamista kokoaikaiseen työllistymiseen. Lopputulos työllistymisen kannusteiden osalta on esityksen vaikutusarvioiden mukaan kuitenkin vähäinen. **Suomen työmarkkinoiden koko kuvaan sekä hallitusohjelmassa painotettuun osatyökykyisten ja vammaisten henkilöiden työllistymisen lisäämistavoitteisiin nähden erityisesti asumistuen ansiotulovähennyksen poisto on ristiriidassa hallitusohjelman kanssa.** Tämä on nostettu esiin myös itse esityksessä (s. 21).

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomessa ollaan edelleen tilanteessa, jossa joko ollaan täysipäiväisessä työssä tai kokonaan työn ulkopuolella. Osa-aikaisen työn tekeminen on huomattavasti vähäisempää kuin monissa muissa maissa, esimerkiksi Ruotsissa. **Julkisen talouden tasapainottamisen kannalta jokainen osa-aikainenkin työllistyminen, vaikka sitä tuettaisiin osin sosiaaliturvalla, on aina edullisempaa kuin pelkästään sosiaaliturvalla ja toimeentulotuella eläminen.** Pienikin työn teko lisää myös tulevan ajan sosiaaliturvaa työllistyjän itsensä kannalta eli voi ehkäistä köyhyyttä pidemmällä tähtäimellä. Kaikki kansalaiset eivät myöskään pysty kokoaikaisen työhön esimerkiksi sairauksien tai erilaisten vammojen aiheuttamien rajoitteiden tai sairaan lapsen hoitovastuun vuoksi. **Yhtäaikainen asumistuen ansiotulovähennyksen poistaminen ja perusomavastuun kiristäminen voikin johtaa tavoitteisiin nähden päinvastaisiin käyttäytymisvaikutuksiin.** Osa-aikaisen työllistymisen kannusteiden heikentäminen erittäin voimakkaasti, voi

johtaa yksilötasolla siihen, että kiinnitytään kokoaikaiseen työttömyyteen entistä tiukemmin ja jätetään osa-aikaisen tai keikkaluonteisen työn tekeminen kokonaan. Yhteiskunnalle tällainen vaihtoehto on erittäin kallis, puhumattakaan sen yksilöille aiheuttamista inhimillisistä vaikutuksista.

Muutosesitykset lakiesitykseen

Edellä olevan perusteella esitystä tulisi muuttaa vähintään seuraavilla tavoilla:

- **Luovutaan ehdotetusta ansiotulovähennyksen poistosta, jotta osa-aikaisen työnteen kannusteet eivät romahda ja jotta hallitus ehtii valmistella uudenlaisen sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhdistämiseen ja työtuntien lisäämiseen paremmin kannustavan mallin.** Ansiotulovähennyksestä luopuminen myös tasapainottaisi esityksen leikkausten sukupuolittunutta kohdistumista ja tukisi hallitusohjelman tavoitteita saada vammaisia ja osatyökykyisiä henkilöitä enemmän työelämään. Todennäköisesti esityksen säästötavoitteetkin toteutuisivat paremmin, koska toimeentulotuen tarve ja siitä edelleen seuraavat kerrannaisvaikutukset vähenisivät.
- **Omistusasujien oikeus yleiseen asumistukeen tulee säilyttää.** Nykyisessä korko- ja asuntomarkkinatilanteessa muutos aiheuttaisi niin merkittävästi kasvavaa toimeentulotuen tarvetta ja kokonaan uuden joukon siirtymistä toimeentulotuen saajiksi, että ehdotetun muutoksen riskit ja pitkäkestoiset haitalliset vaikutukset ovat todennäköisesti huomattavasti suuremmat kuin muutoksella saavutettavat hyödyt. **Mikäli omistusasujien asumistukioikeus säilyisi, voitaisiin samalla luopua myös käsitellyssä olevasta toimeentulotukilain 7 a §:n muutosesityksestä, joka myös sisältää merkittäviä ja ennakoimattomia riskejä (ks. tarkemmin Hyvil lausunto HE 58/2023 vp 14.11.2023) sekä hyvinvointialueiden lisääntyvää, osin ennakoimatonta palvelutarvetta.** Toimeentulotuen asumiskustannusten normittamiseen voitaisiin tarvittaessa palata hallitusohjelmaan kirjatun toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen yhteydessä, kun muiden uudistuksen vaikutuksista toimeentulotukeen ja sen eri lajien toimeenpanoon olisi jo saatu tietoa.

HYVIL

Ellen Vogt
erityisasiantuntija