

16.10.2024

KELA 4964/2024 ja
KELA 6446/2024
Julkinen

Eduskunnan sivistysvaliokunta

siv@eduskunta.fi

Viite: Sivistysvaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 11.10.2024, HE 160/2024 vp

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä (HE 160/2024 vp) laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi muut kuin lasta huoltavat opiskelijat yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisälle 1.8.2025 alkaen. Opintotuen asumislisään olisivat oikeutettuja opiskelijat, jotka asuvat vuokra- tai asumisoikeusasunnossa.

Asumislisän määrä olisi enintään 80 prosenttia kuukausittaisista ja kuntaryhmittäin määrytyvistä enimmäisasumismenoista. Kuntaryhmiä olisi kolme.

Kela kunnioittaen lausuu esityksestä seuraavaa:

Asumislisän paluu yksinkertaistaa opiskelijan etuusasiointia

Asumislisän paluu yksinkertaistaisi opiskelijan etuusasiointia, koska tuen hakemisessa, muutoksista ilmoittamisessa ja esimerkiksi tulorajoissa olisi kyse ainoastaan opintotuesta. Opintotuen tuloharkinta sallii suuremmat tulot kuin yleisen asumistuen tiukempi tuloharkinta ja näin ollen tuen kohdentuminen muuttuu vähemmän tulosidonnaiseksi.

Opiskelu on tilapäinen elämänvaihe, joten on opiskelijan kannalta selkeämpää, että hänen toimeentulonsa ja asumismenojensa tukeminen tapahtuu opintotuen kautta. Opintotuen menettelyt voivat kuitenkin vaikeutua. Nyt kun opintotukena on yleensä myönnetty vain opintoraha ja lainatakaus, Kela on voinut selkeyttää opintotuen hakemista ja automatisoida ratkaisutoimintaa. Vielä ei ole varmuutta siitä, voidaanko nykyinen automaatioaste säilyttää, ja millä aikataululla asumislisän käsittelyn mahdollisimman suurta automatisaatiota voidaan edistää.

Julkinen

Toisaalta muiden kuin lasta huoltavien opiskelijoiden siirtyminen opintotuen asumislisän piiriin keventää yleisen asumistuen toimeenpanoa. Yleisen asumistuen toimeenpano on opintotuen asumislisään verrattuna enemmän resursseja vaativaa ja yleisen asumistuen määräytymiseen vaikuttavat useat sellaisetkin määräytymisperusteet, jotka eivät vaikuta opintotuen asumislisään. Opiskelijoiden siirtyessä yleisen asumistuen piiriin yleiseen asumistukeen ei tehty muutoksia, joten yleisen asumistuen määräytymisperusteet eivät ole parhaalla mahdollisella tavalla soveltuneet opiskelijoille.

Asumislisän ajallinen kesto ja määrä olisivat erilaisia kuin yleisen asumistuen

Siirtyminen yleisestä asumistuesta asumislisään tarkoittaisi, että esitys pienentäisi tukea suurella joukolla asumistukea saavista opiskelijoista. Muutokset johtuisivat siitä, että huomioitavien asumismenojen enimmäismäärät olisivat asumislisässä yleistä asumistukea pienemmät ja että yleistä asumistukea maksetaan ympärivuotisesti, opintotuen asumislisää vain opiskelukuukausilta.

Asumislisän ja yleisen asumistuen keskeisiä eroja kuvaavan taulukon mukaan asumislisän keskimääräinen tukiaika on 6,6 kuukautta ja asumistuen 8,6 kuukautta. Koko vuoden opiskelijoilla tyypilliset vuosittaiset tukiajat ovat kuitenkin asumislisässä 9 kuukautta korkeakouluopinnoissa ja 10 kuukautta toisen asteen oppilaitosten opinnoissa. Koko vuoden opiskelijoilla yleisen asumistuen tyypillinen tukiaika on 12 kuukautta eli tukiaika on ympärivuotinen, kuten taulukossa todetaan.

Opiskelijoiden palauttaminen asumislisälle tarkoittaisi siten tyypillisellä opiskelijalla sitä, että asumisen tuki pienenesi kuntaryhmästä riippuen 59,80 – 98,10 eurolla kuukaudessa opiskelukuukausilta ja sen lisäksi opintojen ulkopuolisten kesäkuukausien ajalta 275,80 – 394,10 eurolla kuukaudessa. Asumisen tuki voisi näin ollen pienentyä jopa yli 2 000 eurolla vuodessa yksin vuokralla asuvalla opiskelijalla.

Esityksen mukaan opiskelijoiden asumisen tukemisessa siirryttäisiin ruokakuntakohtaisesta tuesta takaisin yksilökohtaiseen tukeen. Asumislisän saisivat siten myös hyvätuloisen puolison kanssa asuvat. Asumisen tuki pienenesi ennen muuta yksin vuokralla asuvilla pienituloisilla ja korkeita asumismenoja maksavilla opiskelijoilla.

Muutoksessa tulee huomioida erilaiset etuuksien yhteensovitusilanteet

Koska opintotuen asumislisää maksetaan vain opiskelukuukausilta, ehdotettu muutos lisäisi toimeentulotuen käyttöä ennen muuta opintojen ulkopuolisten kesäkuukausien ajalla.

Julkinen

Tämä on huomioitu esityksessä. Opiskelijoiden asumisen tuen esitetty muutos tulee ottaa huomioon myös valmisteilla olevassa toimeentulotuen uudistuksessa siten, että muutokset eivät heikennä opiskelijoiden toimeentuloa eritoten kesäaikoina.

Ehdotettu muutos lisäisi myös muita etuuksien yhteensovitusilanteita. Sairastumis- ja vammaisuusasteilanteissa ja monissa opintotuen lakkautustilanteissa opiskelijat siirtyisivät asumislisältä yleiseen asumistukeen ja jälleen takaisin asumislisälle. Lisäksi asumislisältä siirryttäisiin pysyvämmiin yleisen asumistuen piiriin, kun opintotuen enimmäistukiaika on käytetty loppuun ja silloin, kun opiskelijaperhe saa ensimmäisen lapsensa. Kaikki nämä ja vastaavat tilanteet lisäävät asiakkaiden ja toimeenpanijan työmäärää.

Ulkomailla asuvan ja opiskelevan opiskelijan asumislisän määrä

Esityksen mukaan ulkomailla vuokralla asuvan ja opiskelevan opiskelijan asumislisän määrä säilytettäisiin nykyisessä 210 eurossa kuukaudessa. Tämä on hyvin ongelmallista ennen muuta ulkomaan opiskelujaksoja eli vaihto-opintoja ajatellen. Jos opiskelija saa Suomessa suoritettavien opintojensa aikana enimmäismäärän mukaista asumislisää 216–296 euroa kuukaudessa, hänen asumislisänsä pienenee 210 euroon kuukaudessa, kun hän lähtee opiskelijavaihtoon ulkomaille. Opiskelija siis menettää suuremman asumislisänsä, vaikka hän usein jopa joutuu vaihto-opiskelun ajalta maksamaan kahden asunnon vuokrat, Suomen asuntonsa ja ulkomaisen asuntonsa.

Kun opiskelijat tämän oivaltavat, on todennäköistä, että moni opiskelija ei enää ilmoita Kelaan ulkomaan opiskelujaksoaan.

Kela toivoo, että ulkomailla vuokralla asuvan ja opiskelevan opiskelijan asumislisän määrä olisi 1.8.2025 alkaen sama kuin Suomessa pääkaupunkiseudulla asuvan opiskelijan asumislisän enimmäismäärä. Tämä muutos sisältyi syyskuussa lausuntokierroksella olleeseen opetus- ja kulttuuriministeriön esitysluonnokseen. Nyt eduskunnalle jätetystä hallituksen esityksestä ulkomaan asumislisän korotus on poistettu.

Opintotuen selkeytys- ja täsmennysehdotuksia

Kela olisi toivonut, että opintotukilakiin olisi muutoksen yhteydessä tehty joitain tukijärjestelmää selkeyttäviä asumiseen liittyviä muutoksia, joita Kela on esittänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle lakimuutoksen viranhaltijavalmistelun aikana. Kelan esittämillä muutoksilla ei olisi suurta vaikutusta etuusmenoihin ja niillä olisi vähennetty uudistuksen toimeenpanon kustannuksia.

Julkinen

Kelan esityksen mukaan opintorahan määrän sääntelystä tulisi luopua tilanteessa, jossa opiskelija asuu vanhemmalta vuokratusta tai vanhemman omistamassa asunnossa, joka on samassa kiinteistössä kuin vanhemman vakituinen asunto. Kelassa vuonna 2024 tehdyn selvityksen mukaan tuensaajia oli 15, joilla opintorahan määrää oli tällä perusteella pienennetty.

Valmistelun aikana Kela on myös esittänyt, ettei opintotukilain 14 §:n 2 momenttiin tulisi lisätä uutta 4 kohtaa, joka koskee oppilaitoksen maksutonta asuntolaa. Kyseisen säännöksen merkitys on hyvin pieni, sillä se koskee käytännössä vain neljän oppilaitoksen asuntolaa.

Kela huomauttaa, että aiemmin voimassa olleen opintotukilain mukaan opiskelijalle voitiin myöntää asumislisä, vaikka hän oli oikeutettu maksuttomaan asuntolapaikkaan, jos opiskelija

- oli jo entuudestaan asunut asunnossa, jossa hän voi asua myös opiskeluaikana
- oli avio- tai avoliitossa ja on muuttanut yhteiseen asuntoon puolisonsa kanssa tai
- ei voinut terveydellisistä tai muista vastaavista erityisistä syistä asua oppilaitoksen asuntolassa.

Asumislisää voitiin myöntää myös, jos asuntolassa ei saanut asua viikonloppuisin tai opiskeluaikaan sisältyvinä loma-aikoina taikka viikonloppuasumisesta tai loma-aikojen asumisesta perittiin korvaus.

Lisäksi Kela muistuttaa opintotukilain 27 §:n 4 momentin muutostarpeesta. Opintotuen vuositulovalvonnan takaisinperintä tehdään nykyisin kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta alkaen. Aikajärjestystä olisi syytä muuttaa niin, että takaisinperintä tehtäisiin kalenterivuoden ensimmäisestä tukikuukaudesta alkaen. Muutos olisi tarpeellinen ennen muuta vuoden 2025 vuositulovalvonnassa, jotta takaisinperintä kohdistuisi alkuvuoden opintorahakuukausiin sen sijaan, että tulovalvonnassa takaisin perittäisiin loppuvuoden määrältään suurempia opintoraha- ja asumislisäkuukausia.

Kelan huomiot yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta ja sen vaikutuksista

Ehdotetussa yleisestä asumistuesta annetun lain 4 §:n uudessa 5 momentissa säädetään tilanteista, joissa opintotuen asumislisään oikeutettu opiskelija ei kuulu ruokakuntaan, sekä

Julkinen

poikkeuksesta tähän pääsääntöön. Opintotukilain 14 §:ssä säädetty huomioon ottaen poikkeus tarkoittaa käytännössä sitä, että opintotuen asumislisään oikeutettu opiskelija voi kuulua yleisen asumistuen ruokakuntaan, jos hän asuu samassa asunnossa oman tai puolisonsa lapsen kanssa ja lähtee opiskelemaan ja vuokraa sitä varten opiskelupaikkakunnalta asunnon. Esimerkiksi vanhempiensa luota omaan asuntoonsa muuttava opiskelija taas ei kuuluisi poikkeuksen piiriin ja hän ei siten kuuluisi enää vanhempiensa ruokakuntaan. Lainvalmistelun aikana Kela on esittänyt, että poikkeuksen käytännön soveltamista tulisi avata enemmän hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Kela toimeenpanijana toivoo, että tähän saataisiin valiokunnan näkemys, jotta säännöstä pystytään soveltamaan tavoitteen mukaisella tavalla.

Esitetystä yleisestä asumistuesta annetun lain 9 §:n uudessa 4 momentissa säädetään asumismenojen jakamisesta tilanteessa, jossa asunnossa asuu saman lain 4 §:n 5 momentissa tarkoitettu opiskelija. Säännöksen mukaan ruokakunnan asumismenoiksi luetaan ruokakunnan jäsenten lukumäärää vastaava osuus asumismenoista, jollei erityisestä syystä hyväksytä muuta jakoperustetta. Lainvalmistelun aikana Kela on esittänyt, että toimeenpanon ohjaamiseksi säännöskohtaisissa perusteluissa tuotaisiin esiin niitä erityisiä syitä, joiden perusteella voitaisiin hyväksyä jokin muu kuin asukkaiden pääluvun mukainen jakoperuste. Kela toimeenpanijana toivoo, että tähän saataisiin valiokunnan näkemys, jotta säännöstä pystytään soveltamaan tavoitteen mukaisella tavalla. Ennen opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa oli kerrottu esimerkki erityisestä syystä, jonka perusteella voitiin hyväksyä muu kuin asukkaiden pääluvun mukainen jakoperuste. Erityistä jakoperustetta voitiin soveltaa muihin kuin avio- ja avopuolisoihin silloin, kun asunnon asukkaat sitä vaativat. Perusteena pääsäännöstä poikkeamiselle hyväksyttiin luotettavana pidettävä selvitys siitä, että asunnossa asuvan opiskelijan käytössä oleva pinta-ala poikkesi selkeästi asunnossa asuvien pääluvun mukaisesta osuudesta.

Suomeen opiskelemaan tulevan opiskelijan päällekkäiset tuet tulisi poissulkea

Esitetyn sääntelyn perusteella yleistä asumistukea voisi jatkossakin saada Suomeen opiskelemaan tuleva henkilö, joka saa ulkomailta opintotukea, jos hänellä ei ole oikeutta opintotuen asumislisään. Niin sanotuista kolmansista maista Suomeen saapuvat opiskelijat eivät pääsääntöisesti ole oikeutettuja yleiseen asumistukeen johtuen asumisperusteisesta sosiaa-

Julkinen

liturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 10.3 §:stä. Suomessa työskentelevä, toisesta EU-maasta saapunut opiskelija voisi kuitenkin olla oikeutettu yleiseen asumistukeen EU-asetuksessa 492/2011 säädetyn ns. syrjäntäkiellon vuoksi. Kelan näkemyksen mukaan Suomeen opiskelemaan tulleen, kotimaastaan opintotukea saavan henkilön ei olisi tarkoituksenmukaista saada lisäksi yleistä asumistukea. Opiskelija voi jo saada kotimaastaan opintotuen yhteydessä tukea asumiseen, ja tällöin opiskelija voisi saada samaan asuntoon tukea sekä kotimaastaan että Suomesta.

Etuuksien liikamaksujen käsittely

Opiskelijoiden siirtyessä yleisen asumistuen piiristä opintotuen asumisliisalle opiskelijoiden liikkuminen näiden kahden etuuden välillä tulee lisääntymään. Tämän vuoksi myös näiden etuuksien liikamaksutilanteet etuudelta toiselle siirryttäessä tulevat lisääntymään. Liikamaksutilanne voi aiheutua esimerkiksi siitä, että opiskelijan opinnot eivät edisty tarpeeksi, ja hänen opintotukensa lakkautetaan takautuvasti. Opiskelijalle voi tässä tilanteessa syntyä oikeus takautuvasti myönnettävään yleiseen asumistukeen.

Liikamaksujen käsittelyä olisi mahdollista sujuvoittaa säätämällä opintotuen ja yleisen asumistuen välille niin kutsuttu regressi, eli takautuvan etuuden pidättäminen Kelalle samalle ajalle myönnettyä etuutta vastaavalta osin. Regressisäännös tulisi toteuttaa sekä opintotukilakiin että yleisestä asumistuesta annettuun lakiin.

Ilman regressiä aiheuttomasti maksettu opintotuen asumisliisä tai yleinen asumistuki jouduttaisiin perimään takaisin hallinnollisesti raskaan takaisinperintämenettelyn avulla. Regressi olisi myös asiakkaiden kannalta sujuvaa, sillä asiakkaan ei tarvitsisi maksaa erikseen takaisin liikaa maksettua etuutta, vaan se voitaisiin kuitata samalle ajalle myönnetystä yleisestä asumistuesta tai opintotuen asumisliisästä.

Vastaavilla perusteilla on aikanaan säädetty regressi yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen välille.

Yleisen asumistuen osalta regressisäännös olisi Kelan näkemyksen mukaan mahdollista toteuttaa olemassa olevan yleisestä asumistuesta annetun lain 26 §:n yhteyteen:

Takautuvasti myönnetty asumistuki voidaan pidättää Kansaneläkelaitokselle sen maksamaa eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaista asumistukea tai opintotukilain mukaista asumisliisää vastaavalta osin, jos Kansaneläke-

Julkinen

laitos myöntää asumistuen takautuvasti ajalle, jona asumistuen saaja tai samaan ruokakuntaan kuuluva henkilö on saanut eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaista asumistukea tai opintotukilain mukaista asumislisää.

Opintotukilain osalta regressisäännös olisi Kelan näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista toteuttaa opintotukilakiin esimerkiksi kokonaan uuden 28 a §:n kautta seuraavasti:

28 a § Takautuvan asumislisän pidättäminen Kansaneläkelaitokselle

Takautuvasti myönnetty asumislisä voidaan pidättää Kansaneläkelaitokselle sen maksamaa yleisestä asumistuesta annetun lain mukaista asumistukea vastaavalta osin, jos Kansaneläkelaitos myöntää opintotukilain mukaista asumislisää takautuvasti ajalle, jolta asumislisän saaja on saanut yleisestä asumistuesta annetun lain mukaista asumistukea tai kuulunut tällaista asumistukea saavaan ruokakuntaan.

Lopuksi

Ehdotetut muutokset vaikuttavat olennaisesti Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Ehdotetut muutokset edellyttävät muutoksia Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin, ohjeisiin, lomakkeisiin, asiakastiedotukseen ja verkkopalveluihin. Lisäksi ehdotettujen muutosten toimeenpano edellyttää henkilöstön kouluttamista ja erityisesti muutosten voimaantulon vaiheessa myös varautumista neuvontatilanteiden määrän kasvuun. Ehdotetut muutokset lisäävät etuuksien yhteensovitystä ja siirtymiä opintotuen asumislisän ja yleisen asumistuen välillä, ja ne lisäävät jossain määrin myös yleistä asumistukea koskeviin päätöksiin kohdistuvia valituksia.

Kelan etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikön opintotukiryhmä

Piia Kuusisto
etuuspäällikkö