

Asia: VN/22377/2023

## **Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausuttavaa asumistuen tason eli korvausprosentin muutoksesta (lain 8 §)?

Ks. jäljempänä taloudellisia ja kansalaisvaikutuksia koskeva kohta.

Lausuttavaa omistusasunnon tukien lakkauttamisesta (lain 7 ja 9 §)?

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. 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. Ks. jäljempänä taloudellisia ja kansalaisvaikutuksia koskeva kohta.

Lain 7 §:ssä olisi Kelan näkemyksen mukaan hyvä ottaa jatkossa kantaa myös osaomistusasunnossa asuvien tukioikeuteen. Toimeenpanon kannalta olisi selkeämpää, että osaomistusasuntojen tukioikeudesta olisi säädetty lain tasolla, sillä tällä hetkellä tukioikeus on määritelty vain vakiintuneessa soveltamiskäytännössä. Soveltamiskäytännössä osaomistusasuntoja on kohdeltu kuten vuokra-asuntoja, eli myös jatkossa yleistä asumistukea tulisi saada osaomistusasuntoon, jos vakiintunut käytäntö halutaan säilyttää.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi 9 §:n osalta tarkemmin avata syytä siihen, miksi asumisoikeusasunnon asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen lainojen korkoja ei oteta enää huomioon. Kelan näkemyksen mukaan näiden lainojen korkojen vaikutus asumisoikeusasunnoissa asuvien ruokakuntien asumistuen määrään on hyvin vähäinen, sillä enimmäisasumismenot rajoittavat suurimmalla osalla ruokakunnista huomioon otettavien asumismenojen määrää. Lainan korkojen poistaminen huomioon otettavista asumismenoista kytkeytyy myös omistusasunnon tukien lakkauttamiseen ja siihen, että muutoksen jälkeen ei ole tarkoitus tukea ruokakuntia asunnon hankkimiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen korkomenoissa. Näiden lainan korkojen poistaminen huomioon otettavista asumismenoista myös yksinkertaistaa yleisen asumistuen määräytymisperusteita.

Kela kiinnittää 9 §:n säännöskohtaisten perusteluiden osalta huomiota myös siihen, että perusteluissa on todettu omistusasuntojen tukioikeuden poistuminen hyvin yleisellä tasolla, eikä perusteluissa ole esimerkiksi eritelty, mihin kyseisen pykälän momentteihin tulee muutoksia ja mitkä momentit on tarkoitus kumota. Nämä muutokset olisi hyvä kirjoittaa auki myös säännöksen perusteluihin, kuten 7 §:n kohdalla on tehty.

Lausuttavaa enimmäisasumismenojen kuntaryhmituksen muutoksesta (lain 10 §)?

Ks. jäljempänä taloudellisia ja kansalaisvaikutuksia koskeva kohta.

Lausuttavaa ansiotulovähennyksestä luopumisesta (lain 13 §)?

Ks. jäljempänä taloudellisia ja kansalaisvaikutuksia koskeva kohta.

Lausuttavaa perusomavastuuosuuden tuloharkinnan kiristämisestä sekä lapsen ja aikuisen kertoimien muutoksesta (lain 16 §)?

Ks. jäljempänä taloudellisia ja kansalaisvaikutuksia koskeva kohta.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista ja kansalaisvaikutuksista?

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 sekä asumismenoista. 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.

Esityksessä on todettu, että ansiotulovähennyksen poistamisen tavoitteena on kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen. Yleisestikin esityksessä on todettu, että ”tukitason tippuminen parantaa etenkin kokoaikatyön 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. Esityksessä on todettu, että kannustimet työllistyä hyvin pienipalkkaisiin kokoaikatöihin voivat heikentyä joissain tapauksissa. Samoin osa-aikatyön tekemisen kannustimet heikkenevät. Kela kiinnittääkin huomiota siihen, että esityksen vaikutukset työllisyyteen ovat lopulta vähäisiä, kuten esityksessäkin on todettu.

Lausuttavaa muista vaikutuksista?

Lausuttavan esityksen mukaiset muutokset lisäävät tilapäisesti Kelan työmäärää. 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. Esitettyjen muutosten myötä yleisen asumistuen saajaruokakuntien määrä tulee laskemaan, mikä osaltaan pienentää Kelan toimintamenoja. Samaan aikaan muutokset kuitenkin vaikuttavat toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrään, mikä osaltaan nostaa

toimeenpanokustannuksia. Toimeentulotuen osalta toimeenpanokustannuksia nostaa myös se, että toimeentulotukihakemuksen käsittely vaatii enemmän työtä kuin yleisen asumistuen hakemuksen käsittely. Yhteisvaikutuksiltaan esityksen mukaiset muutokset eivät siis kuitenkaan pitkällä aikavälillä muuta Kelan toimintamenoja.

Lausuttavaa voimaantulosta?

Muutokset on suunniteltu tulemaan voimaan vuoden 2024 aikana, useana eri ajankohtana. Kela pitää tilannetta ja ensi vuoden näkymää kokonaisuutena toimeenpanon kannalta haasteellisena, mutta on arvioinut kokonaisuutta valmistelun yhteydessä kuitenkin siten, että mikäli valmisteluprosessissa sisältöihin ja aikatauluihin ei enää tule merkittäviä muutoksia, kokonaisuus voidaan viedä toimeenpanossa läpi. Vähäistä suurempien myöhempien muutosten osalta Kela toivoo mahdollisuutta arvioida asiaa toimeenpanon kannalta uudelleen.

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 olisi hyvä selkeyttää, miten asumisoikeusasunnon 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 tehtäisiin sitä mukaa, kun ruokakuntien asumistukia tarkistetaan.

Lain 13 §:n kumoamisen ja tuen tarkistamisen osalta esityksessä olisi hyvä todeta tarkemmin, että tuen tarkistus tehdään tulojen nousun yhteydessä, jos ruokakunnan todelliset tulot ovat nousseet vähintään 400 euroa. Tulojen nousua arvioitaessa ei oteta huomioon sitä, että jo ansiotulovähennyksen poistuminen nostaa ruokakunnan laskennallisia ja huomioon otettavia tuloja. Vastaavasti olisi hyvä todeta, että tarkistus tehdään tulojen alenemisen yhteydessä ansiotulovähennyksen poistumisesta huolimatta, jos todelliset tulot alenevat vähintään 200 euroa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa yksin asuvan tuensaajan palkkatulot alenevat 200 euroa asumistuki tarkistettaisiin, vaikka ansiotulovähennyksen poistumisen vuoksi asiakkaan asumistuessa huomioon otettavat tulot loppujen lopuksi nousisivat 100 eurolla. Asumistuki siis tarkistettaisiin, koska tuensaajan todelliset tulot muuttuisivat lain 27 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetyllä tavalla, ja tuensaajan asumistuen määrä tulisi pieneneväksi.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Kela toteaa, että esityksessä yleisen asumistuen nykytila on kuvattu hyvin ja taustoitettu kattavasti.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että yleisestä asumistuesta annetussa laissa on esityksessä esiin tuotujen säännösten lisäksi vielä muutamia säännöksiä, joita tulisi muuttaa omistusasunnon tukien lakkauttamisen ja ansiotulovähennyksestä luopumisen vuoksi. Lain 12 §:n 6 momentissa on säädetty vuokratulosta tehtävistä vähennyksistä. Momentissa todetaan, että ” vuokratulosta vähennetään vuokranantajan maksamat vastike ja hoitomenot. Hoitomenot vähennetään kuitenkin enintään 9 §:ssä tarkoitettujen enimmäishoitomenojen suuruisina.” Vuokratulosta tehtävät vähennykset on siis kytketty omistusasunnon huomioon otettaviin asumismenoihin ja siihen, mitä niistä on lain 9 §:ssä säädetty. Koska omistusasuntoon ei olisi enää jatkossa mahdollista saada tukea, tulisi tätä 12 §:n 6 momenttia muuttaa ja ottaa kantaa siihen, mitä vähennyksiä vuokratulosta voi jatkossa tehdä. Kelan näkemyksen mukaan vuokratulosta tehtävien vähennysten olisi hyvä olla mahdollisimman pitkälti yhteneväiset eri etuuksien kesken. Tämä olisi myös asiakkaan näkökulmasta selkeää. Esimerkiksi erilaiset kaavamaiset vähennykset tukisivat sujuvaa toimeenpanoa.

Yleisestä asumistuesta annetun lain 29 §:n 4 kohdassa on säädetty, että asumistuki lakkautetaan ”sen kuukauden alusta, josta lukien ruokakunnan maksamat 9 §:ssä tarkoitettut asumismenot lakkaavat”. Tämä tarkoittanee, että jos asunnon hallintamuoto muuttuu vuokra-asunnosta omistusasunnoksi, tuki voitaisiin säännöksen perusteella jatkossa lakkauttaa. Tämä kuitenkin muuttaisi säännöksen käyttötarkoitusta aikaisemmasta, sillä tähän saakka säännöstä on hallituksen esityksen (HE 52/2014 vp) säännöskohtaisten perusteluiden mukaisesti tulkittu siten, että asumistuki lakkautetaan, jos ruokakunnan asumismenot lakkaavat kokonaan.

Yleisestä asumistuesta annetun lain 51 §:n 1 momentissa on viitattu nyt kumottavaksi esitettyyn, lain 13 §:ssä säädettyyn ansiotulovähennykseen. Koska 13 § esitetään lausuttavana olevassa esityksessä kumottavaksi, tulisi maininta poistaa lain 51 §:n 1 momentista.

Yleisestä asumistuesta annetun lain 52 §:ssä viitataan lain 9 §:n mukaisiin hoitomenoeriin, eli omistusasunnon huomioon otettaviin asumismenoihin. Tämä viittaus tulisi laista poistaa, koska omistusasunnon tukemista esitetään lakkautettavaksi.

Kela pitää hallituksen esitykseen kirjattua tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta ja edistää työllisyyttä ymmärrettävänä ja painavana perusteluna sosiaaliturvan muutoksille. Kela kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2023 aikana on valmisteltu rinnakkain useita sosiaaliturvaa ja toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevia muutoksia, varsin nopealla aikataululla.

Kela kiinnittää huomiota myös toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevien muutosesitysten yhteisvaikutuksiin. Kela pitää tärkeänä, että muutosten yhteisvaikutuksia tuensaaajille pyrittäisiin arvioimaan osana valmistelua mahdollisimman pikaisesti ja kattavasti. 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. Tästä syystä Kela pitää myös tärkeänä, että palvelujärjestelmän edellytyksiä vastata asiakkaiden tarpeisiin kehitettäisiin etuusmuutosten rinnalla.

Myös etuuskien toimeenpanon ja palveluiden järjestämisen rajapinnalla tulisi edistää mahdollisuuksia yhteistyön tekemiseen (mm. tiedon liikkumisen tehostaminen, erilaisten asiakasryhmien tunnistaminen, yhteinen järjestelmäkehittäminen sekä tiedolla johtamisen edellytysten parantaminen ja palvelupolkujen yhteinen suunnittelu). Ylipäänsä Kela toivoisi sosiaaliturvan kehittämisessä tulevaisuudessa enemmän asiakasryhmäkohtaista tarkastelua ja asiakasryhmien tarpeista ja olosuhteista lähtöisin olevaa kehittämistä, perinteisemmän etuuslakikohtaisen kehittämisen sijaan. Kela pitää myös tärkeänä, että sosiaaliturvan muutoksissa huomioidaan riittävällä tavalla järjestelmälle ja sen osille asetetut erilaiset tavoitteet.

Mia Helle

Etuuskien ja palvelujen suunnitteluyksikön päällikkö

Pasi Pajula

Toimeentuloturvaetuuskien osaamiskeskukseen päällikkö

Lääkkölä Rita  
Kansaneläkelaitos