

LAPS/57/2023, 18.9.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Viite: VN/22377/2023

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 esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Muutokset koskisivat tuen tasoa, tuloharkintaa, ansiotulovähennystä, kuntaryhmitystä pääkaupunkiseudulla sekä omistusasunnon asumistukea.

Esityksen tavoitteena on valtion talouden tasapainottaminen ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen. Tässä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla asumistukimenojen tavoitellaan vähentyvän noin 385 miljoonalla eurolla vuodessa, mikä vahvistaisi julkista taloutta nettomääräisesti noin 305 miljoonalla eurolla. Vaikutukset syntyisivät vaiheittain siten, että julkisen talouden säästöstä vähintään 105 miljoonaa syntyy vuonna 2024, vähintään 245 miljoonaa vuonna 2025 ja täydet 305 miljoonaa vuonna 2026.

Lausunto on jätetty lausuntopalvelu.fi:ssä 18.9.2023.

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 huomauttaa esitysluonnoksen puutteellisista vaikutusarvioinneista. Myöskään hallitusohjelmaan sisältyvien lukuisten lasten ja lapsiperheiden



toimeentuloon liittyvien muutosten kokonaisarviointia ei ole käytettävissä. Esitysluonnoksen ehdotusten arviointi on erittäin vaikeaa.

- 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.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuore tarkastus osoittaa, että ansiotulovähennys vähentää etenkin työttömien yksinhuoltajien työttömyysloukkuja osa-aikaiselle työllistymiselle.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto on maaliskuussa 2023 kehottanut, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä kehittämään ratkaisuja, jotka vähentäisivät toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa. Lapsiasiavaltuutettu pitää hämmästyttävänä, että valtioneuvosto näin pian annetun suosituksen jälkeen toimii täysin päinvastaisella tavalla.
- Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lisäksi lapsibudjetoinnin tärkeydestä, josta YK:n lapsen oikeuksien komiteakin on viimeisimmissä loppupäätelmissään Suomelle muistuttanut.
- Tällä hetkellä epäselvää on, miten ja mihin tutkittuun tietoon sosiaaliturvan muutokset ja uudistukset kokonaisuudessaan perustuvat – nyt ja tulevaisuudessa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyy-**

den ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.² Suosituksissa kehoitetaan useassa muussakin kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa. Lapsiperheköyhyydellä on tutkitusti haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut säästötoimet kohdentuvat myös heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin, joten hallitus on nyt toimimassa päinvastoin kuin lapsen oikeuksien komitea suosittelee.

Lapsivaikutusten arviointi on puutteellista

Hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierrokselle on varattu aikaa alle kaksi viikkoa, joka on huomattavan lyhyt aika. Samaan aikaan lausuntokierroksella on useita muita sosiaaliturvan heikennystä koskevia hallituksen esitysluonnoksia vastaavaan tapaan huomattavan lyhyellä lausuntoajalla. Jokaisessa yksittäisessä esitysluonnoksessa asian vaikutuksia arvioidaan vain suppeasti kyseisen muutoksen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö on vasta valmistelemassa syksyllä 2023 valmisteltavista sosiaaliturvamuutoksista muistion, jossa kuvataan kaikkien muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksiin. Lausunnonantaja ei siten voi muodostaa kantaansa suunnitelluista muutoksista muutoin kuin yleisellä tasolla. Vaikutusarviointit ovat tulkittavissa vain suuntaa antaviksi, eikä niistä voi muodostaa tosiasiallista kuvaa lopullisista vaikutuksista kansalaisten toimeentuloon. Epäselväksi jää, mikä merkitys näin toteutetuilla lausuntokierroksilla voi olla lopullisiin hallituksen esityksiin. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että edellä mainituista aikatauluista seuraa myös se, että eduskunnan valiokunnille asiantuntijalausuntoja antaville tahoille jää hyvin vähän aikaa perehtyä käsiteltäviin hallituksen esityksiin sekä niiden kokonaisarviointeihin. Tämä voi osaltaan heikentää asiantuntijakuulemisten merkitystä lainsäädäntöprosessissa.

Yhteistä näille esityksille on niillä tavoitellut taloudelliset säästöt, joiden on tarkoitus sisältyä jo vuoden 2024 valtion talousarvioesitykseen. Talousarvioesitykseen tulisi sisältyä lapsiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten tunnistaminen ja niiden vaikutusten, niin yksittäisten päätösten kuin kokonaisvaikutusten, arviointi. Muistutamme siis lapsibudjetoinnista. Valtiovarainministeriön kirjeessä ”Julkisen talouden suunnitelman sekä vuoden 2024 talousarvioesityksen valmistelu” (22.6.2023)³ todetaan, että vuoden 2024 talousarvioesitykseen on tarkoitus sisällyttää lapsibudjetointia koskeva tarkastelu. YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmässä Suomelle antamissaan suosituksissa⁴ kehottanut (suositus 9 Resurssien kohdentaminen) sisällyttämään lapsen oikeuksiin perustuvan lähestymistavan valtion budje-

tointiprosessiin ja muun muassa toteuttamaan järjestelmän, jonka avulla seurataan lapsille suunnattujen resurssien kohdentamista, käyttöä ja valvontaa kaikkialla sopimusvaltiossa. Lisäksi suosituksissa kehoitetaan kaikilla aloilla arvioimaan, miten tehdyt investoinnit palvelevat lapsen etua ja määrittelemään budjettipolitiikan, joka koskee heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, kuten vammaisia, vähemmistöryhmiin kuuluvia ja köyhydessä eläviä lapsia sekä turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsia.

Uskottava lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi edellyttää, että eri ratkaisuvaihtoehtoja on arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta laaja-alaisesti jo ennen päätöksentekoa ja sen toimeenpanon aikana.

Kommentit ehdotetuista muutoksista

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetulla omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisella on tarkoitus kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Ansiotulovähennyksen poiston tavoitteena on kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että omistusasuntojen asumistuen kategorinen poistaminen kaikilta voi asettaa asumistukea saaneet lapsiperheet yhdenvertaisuutta heikentäviin tilanteisiin ja johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Vuokra-asuntojen saatavuus eri puolilla Suomea on hyvin vaihtelevaa, eikä edullisia perheasuntoja 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 mahdollista, ja monet kiinteistöt ovat arvottomia. Tällöin perheellä ei välttämättä ole mahdollisuutta irrottautua omistusasunnostaan. Kaikilta poistettava oikeus asettaa perheet eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella mutta myös asumismuodon mukaan.

Myös kolmensadan euron ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin kaikilta, tavoitteena kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen. Tavoite on jyrkässä ristiriidassa vuonna 2015 tehdyn muutoksen kanssa. Ansiotulovähennysten käyttöönotolla pyrittiin vähentämään rakennetyöttömyyttä ja madaltamaan työn vastaanottamisen kynnystä. Valtiontalouden tarkastusviraston maaliskuussa 2023 julkaistu tarkastus⁵ 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 kyseenlasiin 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 esitysluonnoksesta. Siinä esitetyt vaikutusarvioinnit työllisyyteen ja työn teon kannustimiin ovat ristiriitaiset, joten epäselväksi jää, onko mainittu tarkoitus ylipäättään järkevä tai hallitusohjelman tavoitteiden mukainen. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan muutokset (s. 17) kohdistuvat voimakkaimmin naisiin, kun ne kohdistuvat sekä saajamäärien että tuen tason keskimääräisten muutosten osalta voimakkaimmin työsäkäyviin ja yksihuoltajiin, joissa ryhmissä enemmistö on naisia. Naiset tekevät enemmän osa-aikatöitä 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 työnteko voi olla 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 kasvettua.

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 tällä tavoin huomioitu. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetystä laskelmista käy ilmi, että kertoimista huolimatta lapsiperheidenkin asumistuki kuitenkin pienenee nykyisestään. Samalla lapsiperheiden elinkustannukset ovat monilla elämänalueilla nousseet tuntuvasti. Pienilläkin vähennyksillä voi olla tuntuja vaikutuksia perheiden elintason.

Edellä mainittujen muutosehdotusten vaikutuksia on kuvattu hallituksen esitysluonnoksessa erilaisin laskelmin, jotka ovat sinänsä selkeitä. Huolimatta siitä, että perusomavastuun laskennassa vaikutuksia lapsiin pyritään lieventämään korkeampaa kerrointa käyttämällä, laskelmat kuitenkin osoittavat, 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 myös 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.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa sosiaaliturvaa siten, että järjestelmä on työhön kannustavampi. Toisin sanoen tavoitteena on, että työnteon tulee aina olla kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen. Epäselväksi jää, miten esitetyt yleisen asumistuen muutokset tukevat tätä sinänsä hyvin kannatettavaa työnteon kannustamisen tavoitetta, kun niin monen perheen käytettävissä olevat tulot ahkerasta työnteosta huolimatta pienenevät nykyisestään. Näissä tilanteissa voi käydä niin, että jättäytyminen kokonaan sosiaaliturvan varaan tulee perheelle taloudellisesti kannattavammaksi.

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 esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, johtavatko asumistuen heikennykset siihen, että lapsiperheet joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen. Esitysluonnoksessa on todettu, että osa asumistukea saavista saa toimeentulotukea ja heidän kohdallaan arvioidaan, että toimeentulotuki paikkaa yleisen asumistuen pienemisen. Samaan aikaan ollaan kuitenkin kiristämässä toimeentulotuen myöntämistä asumiskustannuksiin. Vaikka sitä koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, ettei kyseiset muutokset juurikaan muuta lapsiperheiden tilannetta, joidenkin perheiden kohdalla tilanne tulee muuttumaan.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja yleensä lyhytaikaiseksi tukimuodoksi, joten vaikuttaa arveluttavalta ja varsin lyhytnäköiseltä tehdä säästöpäätöksiä, jotka pakottavat lapsiperheitä toimeentulotuen piiriin. Toimeentulotuen saanti edellyttää varattomuutta ja tuntuvia 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 tarkoitetun toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa”.⁶ Lapsiasiavaltuutettu pitää hämmästyttävänä, että valtioneuvosto näin pian annetun suosituksen jälkeen toimii täysin päinvastaisella tavalla.

Lopuksi

Lopuksi painotamme edelleen, että kokonaisarvioinnin puuttuessa on mahdotonta saada kuvaa siitä, missä määrin vaikutukset tulevat kohdentumaan lapsiin lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä. Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työn on tarkoitus jatkaa vuoteen 2027. Komitean tehtäväksi määriteltiin alun perin sosiaaliturvan uudistaminen kokonaisuutena: ”se käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta sekä palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.”⁷ Samaan aikaan kuitenkin hallitusohjelmaan sisältyy suuri määrä muutoksia juuri samoihin sosiaaliturvan osa-alueisiin. Sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia on tehty jo aiemmin perustelematta juurikaan niiden yhteyksiä parlamentaariseen komitean työhön. Hallitusohjelmassa sosiaaliturvakomitean työ on rajautunut tarkastelemaan erilaisia erityiskysymyksiä, eikä ratkaisua sosiaaliturvan reformiin enää odoteta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä hyvin valitettavana.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, esitysluonnoksessa ei viitata yhteenkään köyhyyttä, huono-osaisuutta tai syrjäytymistä koskevaan tutkimukseen tai selvitykseen. Ehdotettavat muutokset kuitenkin koskettavat köyhiä, huono-osaisia ja syrjäytymisvaarassa olevia lapsia ja ne voivat toteutuessaan lisätä näitä epätoivottuja ilmiöitä. Siksi lain valmistelussa olisi 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.

Jyväskylässä 18.9.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies



¹ Hallituksen esitysluonnos laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. www.lausuntopalvelu.fi.

² 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

³ Verkossa <https://vm.fi/documents/10623/307577/Julkisen+talouden+suunnitelman+ja+vuoden+2024+talousarvioesityksen+valmistelu.pdf/ff78941b-db67-269d-2f27-ddee6a93cb3d/Julkisen+talouden+suunnitelman+ja+vuoden+2024+talousarvioesityksen+valmistelu.pdf?t=1687424154471>

⁴ 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

⁵ 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>

⁶ Emt.

⁷ Uudistuksen verkkosivut <https://stm.fi/sosiaaliturvauudistus>