

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyynnöstä lausunnon antamista varten erityisesti tuetun asumisen näkökulmasta. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyynnöstä ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten erityisesti tuetun asumisen näkökulmasta. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Pekka Järvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Marja Niiranen, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Ville Koponen, ympäristöministeriö
- apulaisjohtaja Markku Aho, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- toimitusjohtaja Olavi Hiekka, Maakuntien tilakeskus Oy
- asuntoasiantuntija Laura Hassi, Suomen Kuntaliitto
- apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä, Vantaan kaupunki
- lakimies Kalle Maijala, Attendo, edustaen Hoiva-alan Palveluntuottajat ry:tä
- johtaja - yrityskaupat, kiinteistöt ja hankinnat Jere Pessala, Attendo, edustaen Hoiva-alan Palveluntuottajat ry:tä

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

- johtava asiantuntija Aino Närkki, Hyvinvointialan liitto ry
- hallituksen jäsen Teija Ojankoski, Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät ry - KOVA

Kirjalliset lausunnot

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt ympäristövaliokunnan lausuntoa erityisesti tuetun asumisen näkökulmasta hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi ja hallituksen esityksestä HE 47/2017 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Ympäristövaliokunta on päättänyt yhdistää esitysten käsittelyn ja antaa niistä yhteisen lausunnon. Ympäristövaliokunta tarkastelee lausunnossaan uudistusta toimialansa mukaisesti tuetun asumisen lainsäädännön näkökulmasta.

Keskeiset ehdotetut muutokset

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon osana asumispalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille (ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 2 luku). Mainitun lakiehdotuksen 22 §:n mukaan maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palveluntuottajilta. Maakunnan omasta palvelutoiminnasta vastaisi maakunnan liikelaitos. Liikelaitoksen lisäksi maakunnalla voi olla palvelutuotannossa sen omistuksessa olevia yhtiöitä.

Maakunnalla on maakuntalakiehdotuksen 112 §:n mukaan velvollisuus yhtiöittää tehtävä, jota se hoitaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Valinnanvapauslakiehdotuksen 22 §:n mukaan maakunta päättää ne maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joiden järjestämisessä on käytettävä asiakasseteliä. Pykäläehdotuksen mukaan asiakasseteliä on käytettävä riittävässä määrin sen varmistamiseksi, että myös muissa kuin suoran valinnan palveluissa toteutuu asiakkaan mahdollisuus valita palvelun tuottaja. Lakiehdotuksen 25 §:n mukaan maakunnalla on velvollisuus ottaa käyttöön henkilökohtainen budjetti maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle kuuluvissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa niiden henkilöiden osalta, joilla on oikeus saada palveluja vanhuspalvelulain, vammaispalvelulain tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla. Lakiehdotuksen 45 §:n mukaan maakunta hyväksyy suoran palvelun tuottajan ja asiakassetelipalvelun tuottajan ilmoituksen perusteella ja pitää luetteloa niistä.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Ns. voimaanpanolakiehdotuksen (lakiehdotus maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta) 22 §:n mukaan kunnat siirtävät maakunnille kuntaa sitovat sopimukset 1.1.2019 lukien. Voimaanpanolain 22 §:n perustelujen mukaan maakunnalle siirtyvät esimerkiksi sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisiin asumispalveluihin (tuettu asuminen, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen) liittyvät vuokrasopimukset, joissa kunta on ensin vuokrannut tietyt asunnot kiinteistön omistajalta ja sen jälkeen vuokrannut ne edelleen varsinaisille asukkaille. Vastavia asumiseen liittyviä säännöksiä on myös muissa laeissa, kuten lastensuojelulaissa, kehitysvammalaissa ja vammaispalvelulaissa. Näissä tapauksissa maakunnalle siirtyy sekä kunnan ja kiinteistön omistajan välinen sopimus että kunnan ja asukkaan välillä solmittu huoneenvuokrasopimus.

Arvonlisäverolakiin ehdotettujen muutosten mukaan hakeutuminen arvonlisäverovelvolliseksi olisi mahdollista silloin, kun kiinteistön käyttäjä on maakunta. Käyttöoikeuden luovuttamisesta perittävään vastikkeeseen sisältyvä vero ei muodostuisi maakunnalle kustannukseksi, koska valtio korvaisi sen budjettimenettelyssä. Jos kiinteistön käyttäjä on maakunnasta erillinen oikeushenkilö, verovelvolliseksi hakeutuminen ei olisi mahdollista, jos kiinteistöä käytetään yksinomaan vähennykseen oikeuttamattomassa käytössä. Maakunnallisen palveluyhtiön käytössä olevien tilojen verokohtelu vastaisi valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita tuottavan yksityisen palveluntarjoajan tilojen verokohtelua.

Valiokunta toteaa, että perusteet asumispalvelujen saamiselle ja asumispalvelujen sisältö säilyvät ennallaan ja määräytyvät erityislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain, perusteella. Asumispalvelujen järjestämisvastuu siirtyy ehdotuksen mukaan kuitenkin kunnilta maakunnille. Valtion tukeman asuntotuotannon osalta myös lausunnon antaminen valtion rahoituksen myöntämisestä erityisryhmien asuntokohteille ja näiden asuntojen asukasvalintasäännösten noudattamisen valvonta on esitetty siirrettäväksi kunnilta maakunnille.

Valtion varoista myönnetään kunnille, kuntayhtymille, yleishyödyllisille asuntoyhteisöille ja näiden määräysvallassa oleville yhtiöille tukea sosiaaliseen asuntotuotantoon. Keskeiset tukimuodot ovat sosiaalisin perustein vuokrattavien vuokra-asuntojen rakentamis-, hankinta- ja peruskorjauslainoille myönnettävä valtion korkotuki, valtion takaus sekä suorat investointiavustukset erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen. Tukien myöntämisestä vastaa ympäristöministeriön alainen valtion viranomainen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). ARAn myöntämät tuet kohdistuvat ainoastaan asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen, eivät miltään osin asunnoissa asukkaille tarjottaviin hoiva- ja muihin palveluihin. ARAn myöntämät korkotuet, valtion takaukset ja erityisryhmien investointiavustukset ovat EU:n valtiontukisääntöjen kannalta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI eli services of general interest) tuottamisesta maksettavia tukia.

Avustuksilla varmistetaan määrällisesti riittävä laadullisesti hyvätasoisten erityisryhmien palveluasuntojen tuotanto. Erityisryhmiksi katsotaan esimerkiksi asunnottomat, mielenterveys- ja päihdeongelmaiset, vammaiset sekä muistisairaantuneet ja huonokuntoiset vanhukset. Avustuksilla katetaan erityisryhmäasunnoissa tarvittavista erityisistä tila- tai varusteratkaisuista aiheutuvia lisäkustannuksia. Avustuksen suuruus ratkaistaan aina kohdekohtaisesti ottaen huomioon kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus sekä erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja tarvitaan tulevaisuudessa huomattavasti lisää. Syynä tä-

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

hän ovat erityisesti väestön ikääntyminen ja muistisairaiden vanhusten määrän voimakas kasvu sekä valtion asettama tavoite luopua kehitysvammaisten laitosasumisesta vuoteen 2020 mennessä.

Valiokunta toteaa, että kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava, sillä palveluasumisen käsite on vakiintumaton kattaen laajasti erityyppisiä ryhmiä, joita koskevan lainsäädännön perusteet poikkeavat toisistaan. On tarpeen erottaa toisistaan tilanteet, joissa nyt kunnan ja jatkossa maakunnan vuokra-asuntoa tarjotaan sosiaalisin perustein niistä tilanteista, joissa kysymys on sosiaalihuollosta. Vuokra-asunnon luovuttaminen henkilölle sosiaalisin perustein ei ole sosiaalihuoltoa, vaikka nykyinen kuntien asuntotoimen asukasvalinta perustuukin pääosin sosiaaliseen tarkoituksen mukaisuuteen.

Palveluasumisella tarkoitetaan kokonaisuutta, joka sisältää asunnon ja asumiseen liittyvät palvelut. Asumiseen liittyviä palveluja ovat asukkaan tarvitsemat hoivapalvelut sekä erilaiset tukipalvelut, kuten ateriat-, siivous- ja turvapalvelut. Tyypillisesti asukas asuu palveluasunnossa vuokrasuhteessa. Asukas maksaa asunnosta vuokraa ja saamistaan palveluista asiakasmaksuja. Palveluasunnot niihin liittyvine palvelutiloineen ovat olennainen osa palvelukokonaisuutta. Asunnot voivat olla kunnan tai sen omistaman yhtiön omistuksessa taikka yksityisessä omistuksessa. Kunta voi myös vuokrata yksityisen toimijan omistamat tilat ja vuokrata ne edelleen valitsemilleen asukkaille (ns. välivuokrausmalli).

Subjektiivinen oikeus asuntoon on lastensuojelun asiakkailla, kehitys- ja vaikeavammaisilla, kriisiasuntoa tarvitsevilla sekä mielenterveyskuntoutujilla. Subjektiiivista oikeutta ei ole samalla tavoin asunnottomilla, päihdekuntoutujilla ja autismin kirjolla olevilla asiakkailla, mutta heille on järjestetty tukiasuntoja välivuokrausmenettelyn kautta sosiaalihuoltolain perusteella. Myös maahanmuuttajien asumisen järjestäminen on toteutettu välivuokrausmallilla. Kun kunta on sopinut ELY-keskuksen kanssa kuntapaikkojen myöntämisestä, on tukiasuntoja järjestetty välivuokrauksissa tukiasunnoissa. Välivuokraus ei kuitenkaan itsessään ole sosiaalipalvelu, vaan sen yleistyminen johtuu lähinnä asuntomarkkinatilanteeseen liittyvistä haasteista. ARA-asuntokannan lisäksi kuntien käytössä on nykyisin merkittävä määrä välivuokrattua asuntokantaa. Välivuokrausta käytetään tilanteissa, joissa pyritään normaaliin, itsenäiseen asumiseen. Välivuokrauksen käytännöt ja järjestämistavat vaihtelevat kunnissa suuresti sekä kuntien että asukasryhmien välillä.

Valiokunta tarkastelee tässä lausunnossaan hallituksen esityksiä erityisesti tuetun asumisen näkökulmasta tarkoittaen sillä valtion tukemia asuntoja eli ns. ARA-asuntoja.

Muutosehdotusten arviointia tuetun asumisen näkökulmasta

Ehdotetussa uudistuksessa kuntien palvelutalokiinteistöjä koskevat sopimukset ja ns. välivuokraussopimukset siirtyvät sellaisenaan maakunnille, mutta maakunnalliseen toimintaan ei sovelleta arvonlisäveron palautusmenettelyä. Käsiteltävien hallitusten esitysten perusteella asumispalvelujen käytännön toteuttaminen kuitenkin muuttuu erityisesti siinä tilanteessa, jossa asumispalvelut toteutetaan valinnanvapauslakiehdotuksen mukaista asiakasseteliä tai henkilökohtaista budjettia käyttäen. Erityinen vaikutus on uudistuksen vaikutuksella toiminnan arvonlisäverollisuuteen ja siihen liittyen poistuvaan mahdollisuuteen saada arvonlisäveropalautuksia.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Kuntien järjestämisvastuulle nyt kuuluva sote-toiminta on arvonlisäverotonta. Kunnilla on oikeus saada arvonlisäverottomaan toimintaan tehtyihin hankintoihin sisältyvä laskennallinen arvonlisävero palautusmenettelyssä. Palautus koskee kunnan suorassa omistuksessa olevia sote-kiinteistöjä sekä kunnan tytäryhtiöiltä tai yksityisiltä toimijoilta arvonlisäverollisina vuokrattuina kiinteistöjä, minkä seurauksena valtion tuella rahoitetuissa palveluasunnoissa asukkaiden maksama vuokra perustuu arvonlisäverottomiin kustannuksiin.

Uudistuksessa palvelutalokiinteistöjä koskevat sopimukset välivuokrasopimukset mukaan luetuna siirtyvät kunnilta sellaisenaan maakunnille, mutta maakunnalliseen toimintaan ei sovelleta arvonlisäveron palautusmenettelyä. Mahdollisuus hakea arvonlisäveron palautusta ei ehdotuksen mukaan koske markkinoilla kilpailevia toimijoita eli ei myöskään maakunnan yhtiötä. Käytännössä muutos tarkoittaa sitä, että vuokrat palveluasunnoissa nousevat arvonlisäveron verran, noin 2—3 euroa/m² kuukaudessa eli noin 100—150 euroa/kk/asukas. Kun palveluasunnoissa asuvat ovat pienituloisia ja vähävaraisia, ei näin suuri korotus ole mahdollinen, vaan siirtyy pääasiassa joko asumistuki- tai toimeentulotukimenoissa valtion maksettavaksi. Valiokunta huomauttaa, että asumistukeen vastikään tehtyjen muutosten jälkeen lisäkustannusten kattaminen asumistuella on aikaisempaa rajatumpaa ja on todennäköistä, että toimeentulotukimenot kasvavat vastaavasti.

Arvioiden mukaan kiinteistöjen ylläpitoon kohdistuva arvonlisäverohelpotus on tällä hetkellä noin 10—15 % kiinteistökuluista. Ylläpidon lisäksi rakentamiseen kohdistuneen arvonlisäveron takaisinmaksu merkitsee palveluasuntoyhtiöille merkittävää rahoitusongelmaa. Esimerkkilaskelman mukaan palveluasumiskiinteistössä sijaitsevan asunnon nykyinen omakustannusvuokra 13,60 euroa/m²/kk nousee arvonlisäveromuutoksen jälkeen 15,64 euroon/m²/kk, ja jos kiinteistön rakentamiseenkin kohdistuva arvonlisävero peritään takaisin, vuokra nousee 22,08 euroon/m²/kk. Jos arvonlisäveron takaisinmaksu jaksetaan useammalle vuodelle, korotus jää pienemmäksi, mutta lisärahoituksen saaminen on usein vaikeaa, sillä kiinteistöt ovat jo kiinnitettyjä aikaisempien lainojen vakuudeksi. Korotuksen suuruus vaihtelee luonnollisesti tilanteesta riippuen, mutta esimerkkilaskelma antaa kuitenkin kuvaa mahdollisesta vaikutuksesta.

Valiokunta korostaa, että palveluasuntojen vuokrat voivat nousta niin paljon, että se voi muodostua asukkaiden kannalta kohtuuttomaksi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallituksen esitysten käsittelyssä selvitetään ensisijaisesti mahdollisuudet estää vuokratason kohtuuton nousu tai kompensoida se mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla muun lainsäädännön kautta siten, että lopputulos on asukkaan kannalta kustannusneutraali. Muussa tapauksessa asumistuki- ja toimeentulotukimenot kasvavat vuokratason nousua vastaavalla summalla, minkä lisäksi muutostilanteessa aiheutetaan kohtuutonta huolta vähävaraisille. Erityisesti tuetussa palveluasumisessa jo asuvien suurimman ryhmän eli vanhusten osalta vuokratason nousu voi johtaa yhä useammin myös siihen, että asukkaalla ei ole varaa ostaa tarvitsemiaan palveluita, hoivaa ja lääkkeitä.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki kieltää vuokralaisten kannalta kohtuuttomat sopimusehdot, myös kohtuuttomat vuokrankorotukset. Jos asukkaat riitauttavat korotukset käräjäoikeudessa, oikeus voi katsoa korotukset kohtuuttomiksi ja kieltää niiden tekemisen. Tämä mutkistaisi tilannetta oikeudellisesti entisestään.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Keskeinen ongelma kytkeytyy erityisryhmien asuntopalveluna pitkäjänteisesti ja myös laatuun panostaen rakennetun ns. ARA-tuotannon muuttuvaan asemaan. ARA-lainsäädännön tavoitteet sitovat vuokranantajia vuosikymmeniä. Asunnot on pidettävä keskimäärin 40 vuotta vuokratyössä, vuokra määritettävä omakustannusperusteisesti, noudatettava sosiaalista asukasvalintaa, eikä niitä saa luovuttaa muuten kuin toisille valtion tukeen oikeutetuille toimijoille ja vain tiettyyn enimmäishintaan. Verottomuus on osaltaan tehnyt mahdolliseksi asumispalvelujen asiakkaiden kohtuullisen vuokratason; kysymys on käytännössä verotuesta, jolla on sosiaalinen peruste.

Valiokunta toteaa asiantuntijakuulemisen perusteella, että uudistuksen vaikutuksia asumispalveluihin liittyviin arvonlisäverokysymyksiin ei ole pystytty valmistelussa ennakoimaan. Erityinen haaste on asiakokonaisuuden kuuluminen hallinnollisesti eri ministeriöille. Esiinnoussut ongelma liittyy arvonlisäverotukseen, mutta valtiovarainministeriö ei vastaa sosiaali- ja terveystuolion substanssista. Jos ongelmaa ei voida hoitaa arvonlisäverojärjestelmän sisäisin keinoin, olisi ratkaisua haettava asumistuki- ja toimeentulotukilainsäädännön eli sosiaali- ja terveysministeriön johdolla, ARA-tukilainsäädännön eli ympäristöministeriön johdolla tai muun mahdollisen järjestelmän kautta. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että koska toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi toimeentuloturvan muodoksi, tulee ratkaisua lähtökohtaisesti hakea muun järjestelmän kautta. ARA-tukijärjestelmäkään ei nykyisellään mahdollista olemassa olevaan asuntokantaan liittyvien arvonlisävero-ongelmien ratkaisemista, sillä ARAn avustuksia on mahdollista myöntää vain rakennettaviin tai perusparannettaviin asuntokohteisiin.

Asiantuntijakuulemisessa erityisesti valtiovarainministeriö on tuonut esiin, että vielä tässä vaiheessa ei voida tehdä lopullisia ratkaisuja sen suhteen, miten palveluasumisen verokohtelu tulee määräytymään uudenaikaisessa lainsäädäntö- ja palvelurakenneympäristössä. Sosiaalihuoltona tapahtuva asumispalvelu voi olla entiseen tapaan verotonta, mutta nykyiseen tapaan rajanvedossa sosiaalihuollon ja tavanomaisen vuokraustoiminnan välillä on otettava reunaehtona huomioon verotuksen neutraalisuus. Sosiaalihuoltona tapahtuvan palvelun tarkempi määrittely on siten mahdollista vasta sitten, kun arvonlisäverolain verottomuuksien määrittelyssä on otettu huomioon sote-tuotantolainsäädännön kokonaisuus. Verolainsäädännön näkökulmasta aiheutuvat lisäkustannukset tulisi rahoittaa samojen periaatteiden mukaan kuin muutkin sosiaalipalvelutuotannon muuttuneet kustannukset.

Viitaten tässäkin yhteydessä useisiin kannanottoihinsa (YmVL 19/2016 vp) valiokunta korostaa, että kohtuuhintaisen asumisen tulisi olla pitkäjänteinen, johdonmukainen tavoite, jota toteutettaisiin myös yli hallituskausien ulottuvalla monipuolisella kehittämissuunnitelmalla, jossa olennaista on myös se, että asuntojen kysyntä ja tarjonta saataisiin paremmin kohtaamaan. Samanaikaisesti erityistä huomiota tulee kiinnittää asuinalueiden asukasrakenteen sosiaalisen eriytymisen eli segregoitumisen ehkäisemiseen. Valiokunta katsoo, että näitä tavoitteita tulisi edistää yhtäläisesti kilpailuneutraaliteetin ja muiden vastaavien uudistuksen keskeisten tavoitteiden ohella.

Valiokunta toistaa aikaisemmin esittämänsä vakavan huolen siitä, että erityisesti pääkaupunkiseudulla asunnoista on kysyntään nähden selvää pulaa, minkä vuoksi asumisen hinta on muodostunut korkeaksi. Toisaalta maassa on rakenteellisen muutoksen kokeneita seutuja, joilla asuntoja on tarpeeseen nähden liikaa ja ne jäävät tyhjiksi. Asumisen korkean hinnan ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvun takia asumistukimenot ovat kasvaneet. Asumistukia maksetaan kaikkiaan jo 1,7

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

miljardia euroa vuodessa. Vuokralla asuvista suomalaisista 60 prosenttia saa tukea jossain muodossa. Tuen saajia on noin 820 000. Koska asumistuella ei siihen sisältyvien rajoitusten vuoksi aina voida riittävästi kattaa asumisen kustannuksia, viimesijaiseksi tarkoitettu toimeentulotuki on paikoin muodostunut pysyväisluonteiseksi tuen muodoksi.

Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin tulee voimaan 1.8.2017. Uudistuksen on arvioitu lisäävän yleisen asumistuen menoja 22,5 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja 54 miljoonalla eurolla vuosittain. Asumistukimenojen kasvu katettiin yleisen asumistuen menoista, minkä toteuttamiseksi enimmäisasumismenojen määrää alennettiin. Lisäksi toimeentulotukimenojen arvioitiin nousevan muutoksesta johtuen noin 8,4 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja vuositasolla 13,8 miljoonalla eurolla. Ympäristövaliokunta viitaten asiaa koskevaan mietintöönsä (YmVM 19/2016 vp) uudistaa näkemyksensä siitä, että asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen alentaminen tai asumiskustannusten nousun huomiotta jättäminen johtaa toimeentulotukimenojen kasvuun. Koska toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi toimeentuloturvan muodoksi eikä pysyväisluonteiseksi tueksi, tulisi asumistuessa hyväksytyjen asumismenojen enimmäismääriä pitkällä tähtäimellä nostaa, jotta toimeentulotuella korvattavien asumismenojen määrä vähenisi (YmVM 19/2016 vp).

Valiokunta korostaa, että edellä viitatus näkökulmat on tarpeen ottaa huomioon harkittaessa tapaa, jolla kustannusneutraali lopputulos asukkaan kannalta toteutetaan.

Valiokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan¹ viitannut asumistukijärjestelmän merkityksellisyyteen perustuslain kannalta osana perustoimeentulon turvaa, jolla asumismenoja pyritään alentamaan tuensaajan maksukykyä vastaavalle tasolle. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa.

Edellä lausuttuunkin viitaten valiokunta toistaa, että kohtuuttomien vuokrankorotusten aiheutuminen arvonlisäverojärjestelmän ja ehdotettavan uuden hallintorakenteen reunaehdoista johtuvista syistä tulee estää tai kompensoida tavalla tai toisella siten, että asukkaiden kannalta kohtuuttomia tilanteita ei synny. Todennäköisesti erilaisia ratkaisuja tarvitaan toisaalta rakennettavan asuntokannan osalta ja toisaalta jo rakennetun asuntokannan osalta liittyen rakennusaikaisen arvonlisäveron palauttamiseen.

1 Esimerkiksi PeVL 17/2014 vp ja PeVL 59/2016 vp. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnoissaan, että asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta. Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumiseen liittyvän sosiaaliturvan muodot, kuten asumistuki, on tapa, jolla julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta. Asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta. Asumistuki on olennainen osa perustoimeentulon turvaa, jolla asumismenoja pyritään alentamaan tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle. Myös julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan joitakin rajoitteita asumisen omatoimiseen järjestämiseen tarkoitettujen tuen heikentämiselle.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Toiminnan kustannuksiin keskeisesti vaikuttavien reunaehtojen muuttamista taannehtivasti ja ilman siirtymäaikaa siten, että niihin ei ole ollut mahdollista ennalta varautua, ei ole pidettävä kohtuullisena eikä yleisten oikeudellisten periaatteiden mukaisena. On myös otettava huomioon, että ARA-asuntoja omistava yleishyödyllinen yhteisö ei saa ottaa riskejä eikä se saa järjestellä rakennetaan siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokrataloista vaarantuu. Yhteisö ei saa tulouttaa omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, jonka suuruus on määritelty valtioneuvoston asetuksessa. Yhteisöön kertyneet varat on muilta osin käytettävä yhteisön hyväksi. Tällä tuotontuloutusrajoituksella täytetään EU:n valtioneuvoston vaatimus siitä, että valtion tuen on ohjauduttava nimenomaan niille markkinoille, joille se on myönnetty, eikä se saa päätyä hyödyttämään tuensaajayhteisöä tai sen omistajatahoja niiden muussa toiminnassa.

Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että mahdollisesta arvonnalisäveron palautuksesta luopumisesta ja siitä johtuvasta vuokrien korotuksesta voi seurata ARA-tuettujen asuntojen jääminen tyhjilleen. Palveluasuntokannasta suuri osa on järjestötaustaisia ja yleishyödyllisiä palvelutuottajia, joiden asuntokannasta suuri osa rahoitettu valtion tuella. Tuettuun asuntokantaan liittyy joko valtion takaus tai laina, joten riskin asuntojen tyhjäkäytöstä ja omistajayhteisön taloudellisista vaikeuksista kantaa myös viime kädessä valtio.

Asukasvalintasäännöksistä

Valtion tukemissa asunnoissa on noudatettava sosiaalista asukasvalintaa. Siten myös erityisryhmille tarkoitetuissa kohteissa hakijat on asetettava etusijajärjestykseen heidän asunnontarpeensa, tulojensa ja varallisuutensa perusteella ja valittava asukkaiksi kaikkein suurimmassa asunnontarpeessa olevat, pienituloisimmat ja vähävaraisimmat henkilöt. Tästä vaatimuksesta on mahdollista poiketa ainoastaan tilanteessa, jossa paikkakunnalla ei ole lainkaan vapaarahoitteisia palveluasuntoja eikä asiakas alentuneen toimintakykynsä takia kykene selviytymään asumisestaan palvelujen turvin kotona. Valiokunta huomauttaa, että alueelliset erot palvelujen saatavuuden suhteen ovat huomattavat.

Valtion tuella rahoitettuja palveluasuntoja koskevat asukasvalintasäännökset muodostavat siis selkeän rajoituksen sosiaalipalveluiden asiakkaiden vapaudelle valita haluamansa palveluasunto. Käytännössä tämä tilanne konkretisoituisi valinnanvapauslakiluonnoksessa säädetyn asiakasetelin ja henkilökohtaisen budjetin käytön yhteydessä. Jos asiakkaalla on merkittävästi tuloja tai varallisuutta, hän ei voi valita valtion tukemaa palveluasuntoa, vaan hänen on valittava jokin tarjolla oleva vapaarahoitteinen palveluasunto. Kyse on myös palveluntuottajien asemasta ja oikeuksista: jos palveluntuottaja tarjoaa palveluitaan valtion tuella rahoitetuissa palveluasunnoissa ja asuntoihin valitaan sosiaalipalveluiden asiakkaita vastoin edellä kuvattuja asukasvalintasäännöksiä, palveluntuottajalle voi ääritilanteessa tulla velvollisuus palauttaa saamansa valtion tuet korkoineen.

Valiokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta harkitsee edellä esitetyn kysymyksen tarkentamista valinnanvapauslain asiakasetelien ja henkilökohtaisen budjetin käyttöä koskevilla säännöksissä valtion tukemissa palveluasunnoissa noudatettavien asukasvalintasäännösten osalta.

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Muuta

Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaalinen vuokra-asuminen jatkuu nykyiseen tapaan maakunta-uudistuksen jälkeenkin ARA-vuokra-asuntotuotannon avulla. Pienituloisten henkilöiden asuttamisen ohella tätä asuntokantaa käytetään sosiaali- ja terveystoimen asiakkaiden asuttamiseen. Kun vastuut siirtyvät kunnilta maakunnille, tulee yhteistyö vuokratyöyhtiöiden kanssa saada toimimaan yhtä saumattomasti kuin nyt ja asukasvalintaan liittyvä valvonta toteuttaa luotettavasti. Nykyinen yhteistyö vuokratyöyhtiöiden ja kunnan välillä perustuu osin vakiintuneeseen käytäntöön, osin kirjallisiin sopimuksiin.

Kuntien ja jatkossa maakuntien rooli on palveluasumisen toteuttamisessa keskeinen. Niillä on vastuu toiminnan järjestämisestä ja palveluhankintojen tekemisestä sekä tieto siitä, millaista palveluasuntojen tarvetta on. Siksi ARA myöntää tukia vain kohteille, joita niiden sijaintikunta tai jatkossa sijaintimaakunta puoltaa. Tällä tavoin varmistetaan, että tuettaville kohteille on pitkäaikaista tarvetta sijaintipaikallaan ottaen huomioon erityisryhmien asunnontarve, jo olemassa olevat palveluasunnot ja muut vastaavat tekijät.

Valiokunta huomauttaa, että myös valinnanvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä (s. 134) korostetaan, että valinnanvapauden piirissä olevia sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva hallinnollinen päätöksenteko sekä palvelumarkkinoiden sääntely, seuranta ja ohjaus edellyttävät uudentyypistä toimintatapaa ja osaamista sekä maakunnissa että kansallisesti. Maakunnan tulee uudella hyväksymis-, sopimus- ja seurantajärjestelmällä varmistaa palvelurakennetta, palvelujen yhdenvertaisuutta, kustannusten hallintaa ja palvelujen integraatiota ja muita seikkoja koskevien kansallisten ja maakunnan tekemien linjausten ulottuminen suoran valinnan palvelujen, henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelipalvelujen tuottajiin. Valiokunta korostaa, että erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää siihen, että maakunnan ohjauksella varmistetaan sujuva yhteistyö ja keskinäiset suhteet eri toimijoiden, kuten maakunnan liikelaitoksen, suoran valinnan palveluja tuottavien yhtiöiden sekä muiden palveluntuottajien välillä palvelujen integraation varmistamiseksi.

Uudenlaiset tuotannon ohjauksen ja johtamisen tavat edellyttävät sosiaali- ja terveyspalvelujen ydinosaamisen lisäksi strategisen johtamisen, sopimusoikeuden ja liiketaloudellisen osaamisen turvaamista. Valiokunta korostaa, että maakuntaorganisaatiossa on oltava osaamista riittävästi, jotta järjestämisvastuuta voidaan tehokkaasti toteuttaa uusien ohjauskeinojen käyttäen. On myös todennäköistä, että ainakin alkuvaiheessa maakuntien järjestämisvastuun hallinta ja kyky ohjata palvelutuotantoa vaihtelee. Siksi tukeen ja koulutukseen on erityisesti panostettava.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.6.2017

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tiina Elovaara uv
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä uv
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Eduskunnan ympäristövaliokunta on antanut lausunnon koskien hallituksen esitystä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) sekä hallituksen esitystä laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp).

Suhtaudumme lukuisten asiantuntijoiden tavoin kriittisesti hallituksen sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamistapaan pakkoyhtiöittäamisen kautta, sillä näin sen on arvioitu lisäävän kustannuksia sekä eriarvoistavan palveluita. Suomi tarvitsee sote-uudistuksen, jossa tasa-arvoiset palvelut turvataan koko maassa. Edellä mainituilla hallituksen esityksillä toteutettava maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistus sekä asiakkaan valinnanvapaus voi esitetyssä muodossa johtaa merkittäviin kielteisiin vaikutuksiin valtion tukemissa palveluasunnoissa erityisesti asukkaan vuokratilanteen kasvun myötä. Kun palveluasunnot siirtyvät valinnanvapauden tai asiakassetelijärjestelmän piiriin, menettävät ne ALV-vähennysoikeuden, ja tämä merkitsee vuokrien nousua, arviolta noin 2—3 euroa neliömetriltä kuukaudessa. On tärkeää taata asumisen edellytykset niille väestöryhmille, jotka tarvitsevat tukea tai hoivaa asumisessaan, sekä niille, joiden taloudellinen asema ei riitä asuntomarkkinoilla kohtuullisen asunnon hankintaan.

Ympäristövaliokunta on lausunnossaan YmVL 22/2017 vp tarkastellut perusteellisesti ja erittäin kriittisesti toimialansa mukaisesti esitystä tuetun asumisen lainsäädännön näkökulmasta. Lausunnon analyysi vaikeasti hahmotettavasta ja osin keskeneräisestä kokonaisuudesta on onnistunut, ja siihen voi yhtyä. Ongelmia on kuitenkin mahdoton ratkaista hallituksen valitsemalla sote-uudistuksen toteuttamistavalla, joka nojaa pakkoyhtiöittämiseen.

Lausunnossa tuodaan hyvin esiin useita kysymyksiä ja epäselvyyksiä, joita tuetun asumisen järjestämiseen osana sote- ja maakuntauudistusta liittyy johtuen hallituksen valitsemasta sote-uudistuksen toteuttamistavasta. Kaikkiin kysymyksiin ei uudistuksen tässä vaiheessa ole voitu antaa vastausta.

Allekirjoittaneiden mielestä hallituksen esitystä korjaamalla esitettyä ongelmaa ei voida ratkaista vaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee harkita esityksen hylkäämistä.

Kuten hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp todetaan, yhtiöittämisveloitteen piiriin kuuluvan sosiaalihuollon osalta uudistuksen tavoitteet ja kilpailuneutraliteetti edellyttävät, että maakunnallisten ja yksityisten palvelutuottajien toimintaan kohdistuu yhtä suuri verokustannus, joten näitä toimijoita on kohdeltava verotuksellisesti samalla tavalla. Tästä linjauksesta johtuen palveluasumisen hinnan nousun maksaa se väestönosa, joka on jo valmiiksi heikoimmassa asemassa. Tämä on jälleen osoitus siitä, kuinka hallituksen valinnanvapauteen ja pakkoyhtiöittämiseen nojaava sote-uudistus tulee heikentämään julkisen toimijan tehokkaassa järjestelmässä tuottamia palveluita ja kustannukset maksaa yksittäinen, pienituloinen kansalainen. Palveluasumista alkaa ohja-

Valiokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

ta hinta, ei laatu, ja vuokrankorotuksiin ajautuva ARA-asuntokanta jää tukien varassa asuville, kun muut pyrkivät etsimään palveluasuntomarkkinoilta edullisempia asuntoja.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja huolehtii, että erityisasumisen edellytykset turvataan jatkossakin ilman kustannusten nousua asukkaalle.

Helsingissä 21.6.2017

Riitta Myller sd
Susanna Huovinen sd
Katja Taimela sd
Silvia Modig vas
Rami Lehto ps