

## Ympäristövaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 231/2016 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan ja sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

##### *Lausunnot*

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 59/2016 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 12/2016 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 11/2016 vp

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylitarkastaja Arto Raatikainen, ympäristöministeriö
- etuuspäällikkö Anna Mäki-Jokela, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Anne Perälähti, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Eero Kivinen, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Katja Asikainen, Suomen Lukiolaisten Liitto
- toiminnanjohtaja Mia Koro-Kanerva, Suomen Vuokranantajat ry
- sosiaalipoliittinen sihteeri Silja Silvasti, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- järjestö- ja koulutuspäällikkö Pia Lohikoski, Vuokralaiset VKL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Kuntaliitto
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry

## Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Opiskelijat siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin niin, että opiskelijoiden oikeus asumistukeen ratkaistaisiin yleisestä asumistuesta annetun lain perusteella. Ulkomailla vuokralla asuvat opiskelijat sekä Suomessa kansanopistossa, liikunnan koulutuskeskuksessa tai Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskelevat ja oppilaitoksen asuntolassa asuvat opiskelijat jäisivät asumislisän piiriin.

Lakiin tehtäisiin järjestelmien yhdistämisestä johtuvia muutoksia. Yleisen asumistuen myöntämisessä huomioon otettavia tuloja muutettaisiin siten, että opintotuen opintoraha otettaisiin tulona huomioon. Ruokakunnalle maksettavaa asumistukea sekä tuensaajan ja hakijan ilmoitusvelvollisuutta koskevista säännöksistä poistettaisiin opiskelijoita koskevat erityissäännökset. Lisäksi yleisen asumistuen tarkistamis- ja lakkauttamisperusteita täsmennettäisiin.

Lisäksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajoitettaisiin valtion talousarvioesityksessä esitettyjen yleisen asumistuen säästötavoitteiden sekä opiskelijoiden siirtämisestä aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseksi. Kuntaryhmissä 1 ja 2 sovellettaisiin vuonna 2017 samoja enimmäisasumismenoja kuin vuonna 2016. Kuntaryhmissä 3 ja 4 enimmäisasumismenoja alennettaisiin 5 prosentilla.

Esitys perustuu valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2017. Yleisen asumistuen menojen säästöjä koskevat lakimuutokset tulisivat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sekä toisen asteen että korkea-asteen opiskelijat siirtyvät yleisen asumistuen piiriin. Uudistuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa asumistukijärjestelmää, parantaa korkeita asumismenoja maksavien opiskelijoiden asemaa sekä lisätä kansalaisten yhdenvertaisuutta asumisen tukemisessa, mitä myös asiantuntijakuulemisessa ovat eri tahot laajasti kannattaneet. Uudistus parantaa etenkin yksin asuvien pienituloisten ja korkeita asumismenoja maksavien opiskelijoiden asumistuen tasoa. Asumistukijärjestelmän yhteensovitusongelmat poistuvat tilanteissa, joissa henkilö siirtyy asumistukijärjestelmästä toiseen. Lisäksi uudistus ratkaisee opintotukeen liittyviä erityisongelmia, kuten asumisen tuki opiskeluun liittyvien kesätaukojen aikana, kun asumistukea voidaan maksaa myös kesän ajalta. Kannatettava on myös asumistuen laajentaminen alle 18-vuotiaisiin, itsenäisesti asuviin opiskelijoihin. Valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Ympäristövaliokunta pitää sivistysvaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin ehdotettua uudistusta erittäin tervetulleena, mutta korostaa, että uudistuksella on myös eräitä kielteisiä

## Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp

vaikutuksia. Uudistus vähentää asumisen tukeen oikeutettujen opiskelijoiden määrää noin 22 %:lla, ja osalla opiskelijoista asumisen tuen määrä pienentyy. Yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuus palauttaa opiskelijoille yhdessä asumisen ja avoliiton selvittämiseen liittyvät ongelmat sekä kiristää tarveharkintaa ja monimutkaistaa opiskelijoiden asumisen tukemista.

Lisäksi uudistuksella voi olla vaikeasti ennakoitavia, välillisiä vaikutuksia asuntomarkkinoihin. Pitkällä aikavälillä uudistus voi esimerkiksi entisestään kiihdyttää pienten vuokra-asuntojen vuokrannousua, jos opiskelijat muuttavat nykyistä kalliimpiin, keskustojen pieniin vuokra-asuntoihin. Kun kasvukeskuksissa paitsi maksukyvyyn perusteella mutta myös asuntomarkkinoiden rakenteellisista syistä suurin kysyntä kohdistuu pieniin asuntoihin, tulisi tukijärjestelmän rakenteiden muuttamisessa erityisesti pohtia myös mahdollisuuksia kannustaa erityisesti opiskelijoita so-luasumiseen tai muuhun yhteisöasumiseen suuremmissa asunnoissa, mikä vähentäisi painetta pienten asuntojen kysyntään. Erityisesti opiskelija-asumiseen nämä ratkaisut sopivat usein, sillä kysymyksessä on väliaikainen vaihe, jossa kaikkinaiset muutokset ovat tavallisempia kuin asumisessa yleensä. Hallituksen esitykseen sisältyvä ruokakuntakohtaisuus on tästä näkökulmasta tuen perustana erityisen ongelmallinen, jos se vähentää opiskelijoiden hakeutumista yhteisasumisratkaisuihin.

Valiokunta korostaa, että lähes 57 % kaikista yleistä asumistukea saavista asuu vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa, joten vapaarahoitteisella kannalla on merkittävä rooli vuokra-asuntojen tarjoajana yleisen asumistuen piiriin kuuluvien kannalta. Enimmäisasumismenojen leikkaaminen voi johtaa siihen, että vuokralla asuvat joutuvat muuttamaan alhaisemman vuokratason alueille eli kauemmaksi keskustoista, mikä voi vaikuttaa asuinalueiden yksipuolistumiseen ja segregati-on lisääntymiseen. Onkin tärkeää tunnistaa asumistuen merkitys asuntopolitiikan välineenä sekä seurata ja arvioida uudistuksen vaikutuksia asuntomarkkinoihin.

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen julkisen talouden suunnitelmaan, ja esityksellä toteutetaan 9,5 miljoonan euron indeksisidonnaiset säästöt asumistuen menoista. Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin lisää yleisen asumistuen menoja 22,5 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja 54 miljoonalla eurolla vuosittain, sillä tuki on pääsääntöisesti opintotuen asumislisää korkeampi ja sitä maksetaan myös kesäkuukausilta. Asumistukimenojen kasvu katetaan yleisen asumistuen menoista. Sen toteuttamiseksi enimmäisasumismenojen määrä pidetään ennallaan pääkaupunkiseudulla eli kuntaryhmissä I ja II ja menojen määrää alennetaan 5 % muualla Suomessa eli kuntaryhmissä III ja IV. Toimeentulotukimenojen puolestaan arvioidaan nousevan muutoksesta johtuen noin 8,4 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja vuositasolla 13,8 miljoonalla eurolla.

Ympäristövaliokunta toteaa, että asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen alentaminen tai asumiskustannusten nousun huomiotta jättäminen johtaa toimeentulotukimenojen kasvuun. Yleisen asumistuen ruokakunnista 68 %:lla asumismenojen enimmäismäärät ylittyivät vuonna 2015, keskimäärin 122 euroa kuukaudessa. Koska toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi toimeentuloturvan muodoksi eikä pysyväisluonteiseksi tueksi, tulisi asumistuessa hyväksytyjen asumismenojen enimmäismääriä pitkällä tähtäimellä nostaa, jotta toimeentulotuella korvattavien asumismenojen määrä vähenisi. Tähän lopputulokseen päätyi esimerkiksi asumisen tuki- ja verojärjestelmien toimivuutta selvittänyt työryhmä (YMRa 4/2015). Asumistuki on yksi valtion keskeisimmistä asuntopolitiikan ohjausekeinoista, sillä tuki muodostaa yli kolme neljäsosaa kaikista

## Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp

asumiseen kohdistetuista tuista. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja ei ole korotettu vuosina 2015 ja 2016. Asumistukeen tehtävien muutosten vaikutusta toimeentulotukimenoihin on vaikea arvioida, sillä asumismenojen kattamiseen tällä hetkellä käytettävän toimeentulotuen osuudesta ei ole kuin arvioita. Valiokunta toteaa, että myös perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyvät kunnista Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi vuoden 2017 alusta alkaen. Tämän jälkeen asiakas hakee toimeentulotukea pääasiassa Kansaneläkelaitoksesta, joten jatkossa toimeentulotuen maksatuksista saadaan tarkempaa tietoa.

Valiokunta viitaten aiempiin kannanottoihinsa korostaa myös tässä yhteydessä, että asumisen kohtuuhintaisuuden edistäminen edellyttää monipuolisesti vaikuttavia toimenpiteitä sekä valtion tasolla että kuntien maapolitiikassa asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi vastaamaan paremmin kysyntään sekä maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan keinojen käyttöä asumisen ja sujuvan joukkoliikenteen yhteissuunnittelun tehostamiseksi. Myös asumiskustannusten nousua tulee hillitä karsimalla tarpeettomasti kustannuksia aiheuttavien vaatimusten asettamista. Tällaisia ovat esimerkiksi täysimääräiset autopaikka- ja esteettömyysnormit opiskelija-asunnoissa.

Asumisen kalleuden (suhteessa tuloihin) yhteys asumisen tukijärjestelmiin on välitön. Kansaneläkelaitos maksoi asumistukia vuonna 2015 yhteensä 1 732 milj. euroa eli 14 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Asumistukien piirissä oli vuoden lopussa 820 000 henkilöä, mikä on 15 % väestöstä. Yleisen asumistuen menot kasvoivat 24 % edellisvuoteen verrattuna. Menoja kasvattivat pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyminen sekä vuoden 2015 alussa voimaan tullut lainmuutos, joka nosti tuen määrää monilla tuensaajilla. Muutos myös mahdollisti tuen saamisen aiempaa suuremmilla tuloilla etenkin lapsiperheissä. Lisäksi syyskuussa 2015 yleisessä asumistuessa otettiin käyttöön 300 euron ansiotulovähennys, joka lisäsi palkkatuloja saavien ruokakuntien asumistukea. Valiokunta katsoo, että myös asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuuden kokonais-tarkastelu on tarpeen.

### *Vaikutukset tuen saajiin*

Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin vaikuttaa edunsaajiin eri tavoin tilanteesta riippuen. Pääsääntöisesti uudistuksen vaikutukset ovat myönteisiä, ja valiokuntien asiantuntija-kuulemisissa onkin yleisesti kannatettu ehdotettua muutosta. Tuen arvioidaan pysyvän ennallaan tai nousevan 64 %:lla nykyisistä tuen saajista, joilla keskimääräinen asumistuen nousu on 59 euroa kuukaudessa. Toisaalta asumistuen menettää kokonaan noin 22 % nykyisistä asumislisän saajista. Tuen arvioidaan kohdistuvan nykyistä harvemmille opiskelijoille ja erityisesti niille, joilla on suuret asumismenot suhteessa tuloihin.

Valiokunta pitää hyvänä, että muutos parantaa erityisesti niiden pääasiassa suurissa kaupungeissa asuvien pienituloisten opiskelijoiden asemaa, joiden asumiskustannukset ovat hyvin korkeat ja tilanne siten vaikea. Valiokunta korostaa sivistysvaliokunnan tavoin, että uudistus siirtää yhteiskunnan rahamuotoisen tuen painopistettä opintojen tukemisesta asumisen tukemiseen.

Yleiseen asumistukeen siirtymisestä ehdotuksen mukaisesti hyötyvät pääasiassa yksin asuvat opiskelijat. Heistä 81 %:lla tuki suurenee ja 19 %:lla tuki pienenee tai poistuu kokonaan. Ruokakuntakohtaisuuteen siirtyminen merkitsee, että eniten häviävät pariskunnat ja yhteisellä vuokrasopimuksella asuntonsa vuokranneet yhdessä asuvat, sillä puolison tulot ja koko ruokakunnan tu-

## Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp

lot vaikuttavat asumistuen määrään. Heistä 84 %:lla asumisen tuen määrä pienenee tai poistuu kokonaan. Kaikilla pariskunnilla asumisen tuen määrä pienenee tai poistuu kokonaan noin 73 %:lla ja suurenee 27 %:lla.

Asumistuen huomioon ottaminen tulona vaikuttaa niiden jo nykyisinkin yleistä asumistukea saavien ruokakuntien, lähinnä lapsiperheiden, asumistuen määrään, joihin kuuluu opintorahaa saava opiskelija. Näiden noin 17 230 ruokakunnan keskimääräinen tuki alenisi 28 euroa kuukaudessa.

Opintorahaa saavien lapsiperheiden keskimääräisen tuen määrä laskee 27 euroa kuukaudessa; kahden huoltajan perheissä keskimäärin 41 euroa kuukaudessa ja yksinhuoltajaperheissä 17 euroa kuukaudessa. Yleisen asumistuen piirissä nykyisin olevista ruokakunnista yli 100 euroa kuukaudessa menettäisivät ruokakunnat, joissa on kaksi opiskelijaa. Näitä ruokakuntia on noin 200, joista 130 lapsiperheitä.

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että yleisen asumistuen ehtojen muuttumisen ja opintorahan leikkauksen aiheuttamien suorien vaikutusten lisäksi myös opintolainan valtiontakauksen kasvattaminen johtaa siihen, että perheelliset opiskelijat joutuvat kustantamaan huollettavien lasten elatuksen yhä enemmän lainalla. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksen toimeenpanon seurannassa selvitetään laajasti uudistuksesta mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset, opiskelijoiden toimeentulon heikennykset ja uudistuksen vaikutus tosiasiallisiin opiskelumahdollisuuksiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että esityksestä aiheutuvien muutosten kokonaistarkastelussa opiskelijoiden toimeentulossa on otettu huomioon kompensoivana tekijänä opintolainan valtiontakauksen korotus 250 eurolla kuukaudessa, mitä koskeva hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä (HE 229/2016 vp). Samassa yhteydessä ehdotetaan korkeakouluopiskelijoiden opintorahan pienentämistä. Monilla korkeakouluopiskelijoilla taloudellinen tilanne heikkenee, kun opintorahaa leikataan ja asumisen tuki vähenee. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lapsiperheiden tulee toisen tai molempien vanhempien opiskellessa huolehtia perheensä toimeentulosta lainarahalla. Toimeentulotuessa opintolainaa lasketaan opiskelijan tuloksi, vaikka hän ei sitä ole hakenut.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ja sivistysvaliokunnan tavoin ympäristövaliokunta pitää valitettavana, että uudistuksessa ei ole voitu ottaa huomioon perheellisten opiskelijoiden jo muutoinkin tiukkaa taloudellista tilannetta. Puutteet asumistuen tasossa lisäävät paineita viimesijaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen. Ympäristövaliokunta ehdottaa lausumaa sen selvittämisestä, voitaisiinko perheellisten opiskelijoiden aseman heikkenemistä eri etuuksiin tehtävissä leikkauksissa lieventää. (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*)

### *Ruokakuntakäsittelyn määrittely*

On yleistä, että opiskelijat asuvat kimppa- ja soluasunnoissa taloudellisista syistä ja siksi, että pienistä vuokra-asunnoista on pulaa. Opiskelijat voivat jakaa asunnon muiden opiskelijoiden, työssä käyvien tai työttömien kanssa, mutta tämä ei useinkaan tarkoita sitä, että he muodostavat yhteisen talouden ja siten vastaisivat toisensa toimeentulosta. Yleisen asumistuen ruokakuntakäsittely

## Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp

ei siten sovellu hyvin näihin tilanteisiin, vaan poikkeaa olennaisesti tavanomaisesta lähinnä perheen muodostamasta ruokakunnasta.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti perustoimeentulon turvan yhteydessä korostanut sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta ja että asumislisä on luonteeltaan yksilöllinen etuus. Arvioidessaan yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuutta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että yleistä asumistukijärjestelmää pyritään kehittämään yksilöllisempään suuntaan. Hallituksen esityksen osalta perustuslakivaliokunta pitää erityisen valitettavana, että sääntelyn kehittäminen on edennyt kokonaisuudessaan valiokunnan tärkeänä pitämästä kehittämisestä toiseen suuntaan, ja on korostanut, että lakia onkin väliinpuotoajaryhmien välttämiseksi sovellettava perusoikeusmyönteisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää lausunnossaan myös epäkohtana, että ruokakunnan kaikkien jäsenten tulot vaikuttavat asumistukeen. Sivistysvaliokunta korostaa lausunnossaan, että asiaa koskevalle arvioinnille tulee luoda selkeät ja sujuvat, yksityisyyttä kunnioittavat menettelytavat.

Kuten edellä on jo todettu, yleisen asumistuen ruokakuntakäsité vaikuttaa opiskelijoiden tukeen eri tavalla kuin kaavamainen ja yksilöperusteinen opintotuen asumislisä. Ulkopuolisen tahon on äärimmäisen hankalaa määritellä objektiivisesti ruokakuntakäsitteeseen liittyvä parisuhde samaan tai eri sukupuoleen kuuluvien ja samassa tilassa asuvien ihmisten kesken, muutoin kuin asianomaisten ilmoituksen perusteella. Tasa-arvoista avioliittoa koskevan lainsäädännön voimaantulo tuo ohjeistamiseen vielä oman näkökulmansa. Valiokunta korostaa, että kysymys on myös henkilön yksityisyyteen keskeisesti kuuluvasta asiasta, mikä tulee ottaa asian käsittelyssä huomioon.

Ympäristövaliokunta korostaa, että ruokakunnan määrittelyn arviointi tulee ohjeistaa siten, että erilaisista asumisjärjestelyistä ja muutoksista on mahdollista ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle helposti ja hakijan yksityisyyttä kunnioittavalla tavalla yhtenäisten, selkeiden ja sujuvien ratkaisukäytäntöjen aikaansaamiseksi. Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi asiaa koskevan lausuman. (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*)

### *Hallinnolliset kustannukset*

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota vielä siihen, että siirron myötä Kansaneläkelaitoksen hallintomenojen arvioidaan kasvavan 10 miljoonalla eurolla, mitä on pidettävä merkittävänä lisäkustannuksena. Kansaneläkelaitoksen kannalta suurimmat haasteet muutoksessa liittyvät ratkaisutyöhön ja erityisesti siirtymävaiheeseen. Uudistuksen myötä opiskelijoiden tuloharkinta monimutkaistuu, kun opiskelijoiden tuet ovat kahden eri järjestelmän piirissä. Yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuus sekä asumistuen ja opintorahan erilaiset tulo-käsitteet ovat merkittävimmät haasteet. Ympäristövaliokunta korostaa, että siirron sujuva toimeenpano edellyttää riittävien resurssien turvaamista Kansaneläkelaitokselle.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

## Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 231/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

*Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)*

### **Valiokunnan lausumaehdotukset**

1. *Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia perheellisten opiskelijoiden toimeentuloon seurataan ja sen perusteella arvioidaan mahdolliset lainsäädännön uudistamistarpeet, esimerkiksi opintorahan huoltajakorotus.*
2. *Eduskunta edellyttää, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyy toimenpiteisiin yhteisäsnossa asuvien aseman arvioimiseksi asumistukijärjestelmässä ja selvittää ruokakuntakäsitteen mahdollisen uudistamistarpeen.*

Helsingissä 30.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr  
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Tiina Elovaara ps  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Susanna Huovinen sd  
jäsen Pauli Kiuru kok  
jäsen Hanna Kosonen kesk (osittain)  
jäsen Rami Lehto ps  
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk  
jäsen Riitta Myller sd  
jäsen Martti Mölsä ps  
jäsen Pertti Salolainen kok  
jäsen Katja Taimela sd  
jäsen Ari Torniainen kesk  
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

**Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp**  
**Vastalause 1**

**Vastalause 1**

**Perustelut**

Hallitus esittää toisen ja korkea-asteen opiskelijoiden siirtämistä yleisen asumistuen piiriin. Uudistuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa asumistukijärjestelmää, parantaa korkeita asumismenoja maksavien opiskelijoiden asemaa sekä lisätä kansalaisten yhdenvertaisuutta asumisen tukemisessa. Enimmäisasumismenojen rajoittaminen vähentää yleisen asumistuen menoja esityksen mukaan 37,8 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja vuositasolla 66,8 miljoonalla eurolla. Kokonaisu säästöstä katettaisiin myös valtion talousarviossa sovittu 9,5 miljoonan euron yleisen asumistuen indeksisidonnainen säästö.

Pidämme lähtökohtaisesti hyvänä opiskelijoiden siirtämistä yleisen asumistuen piiriin. Asumisen tukijärjestelmien yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen on kannatettava tavoite niin asiakkaiden kuin hallinnon kannalta. Katsomme kuitenkin, että siirtoon liittyy nyt esitetystä muodosta ongelmia ja että lisäkustannuksia ei voi maksattaa muilla pienituloisilla ihmisillä, jotka saavat tukea korkeisiin asumiskustannuksiinsa. SDP on vaihtoehtobudjetissaan esittänyt asumistuen säästöjen perumista ja rahojen varaamista budjettiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Opiskelijoiden siirrosta yleisen asumistuen piiriin tulee lisäkustannuksia, jotka hallitus aikoo katata paitsi jäädyttämällä asumistuen enimmäisasumiskustannukset myös alentamalla enimmäisasumiskustannuksia 5 prosentilla 3. ja 4. kuntaryhmässä eli käytännössä koko maassa pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta.

Enimmäisasumismenoja ei ole korotettu vuokraindexin muutosta vastaavasti vuosina 2015 ja 2016. Tasojen jäädyttäminen ja alentaminen vuonna 2017 heikentäisi kolmatta vuotta peräkkäin pienituloisten kotitalouksien taloudellista tilannetta. Päätös kasvattaisi asumiskustannuksia niillä, joilla enimmäisasumismenot ylittyvät, ja heitä on valtaosa (yli 70 %) yleisen asumistuen saajista. Tämän seurauksena tarve toimeentulotukeen kasvaisi. Toimeentulotuen käytön lisääntyminen kasvattaisi myös kuntien menoja, koska kunnat maksavat puolet perustoimeentulotuesta sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Asumistuen heikennykset yhdessä vuokrien nousun kanssa saattavat vauhdittaa alueellista eriytymistä, kun ihmiset joutuvat muuttamaan halvempien vuokrien alueille.

Asumistukien lisäksi pienituloisimpien kotitalouksien asumista tuetaan yhä enenevässä määrin myös viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitettun toimeentulotukijärjestelmän kautta. Sekä ympäristöministeriön työryhmä (Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, ympäristöministeriön raportteja 4/2015) että sosiaali- ja terveysministeriön asettama toimeentulotuen uudistamista selvittänyt työryhmä (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja 2015:28) totesivat, että asumistuen hyväksyttävien enimmäisasumismenoja tulisi nostaa asumismenoihin tarvittavan toimeentulotuen ja toimeentulotukeen liittyvien kannustinloukkujen vähentämiseksi. Nyt esityksellä hallitus toimii täysin päinvastoin. Asumiskustannusten hillitsemiseksi väärä keino on asumistuen saajien toimeentulosta leikkaaminen. Eri asumisen tukimuodot on tarkoitettu tueksi erilaisiin elämäntilanteisiin. Tähän kiinnitettiin erityisesti huomiota syksyllä 2015, kun hallitus aikoi lakkauttaa eläkkeensaajan asumistuen. Tällöin hallituksen suunnitelmissa ei ollut tarkoitus



**Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp**  
**Vastalause 1**

tuen tai tuensaajien erityispiirteiden huomioimista yleisessä asumistuessa. Vastaavasti nyt esitetty muutos ei huomioi opiskelijoiden asumisen erityispiirteitä.

Yleisen asumistuen tasoa ei pitäisi rapauttaa heikkennyksin ja indeksijäädetyksin, kuten hallitus on nyt tehnyt. Viime hallituskaudella tehdyn, vuonna 2015 voimaan tulleen yleisen asumistuen uudistuksen tavoitteena oli juuri vastata ensisijaisella etuudella aiempaa paremmin todellisiin asumisoloihin ja -kustannuksiin niin, että tuki on selkeä ja riittävä. Nyt asumistuen jatkuva heikentäminen jälleen monimutkaistaa ja rapauttaa tätä tärkeää ensisijaista sosiaaliturvan tukimuotoa. Esitämme, että lakiesityksestä poistetaan pykälät 10 (kuntaryhmien 3 ja 4 asumiskustannusten lasku) ja 51 (indeksin jäädyttäminen). (*Vastalauseen muutosehdotukset*)

*Opiskelijoiden toimeentulo on turvattava*

Uudistus asettaa opiskelijat asumistuen hakijoina yhdenvertaiseen asemaan muiden pienituloisten kotitalouksien kanssa ja parantaa etenkin yksin asuvien pienituloisten ja korkeita asumismenoja maksavien opiskelijoiden asumistuen tasoa nykyisestä. Uudistus kuitenkin vähentää asumisen tukeen oikeutettujen opiskelijoiden määrää noin 22 prosentilla, ja osalla opiskelijoista asumisen tuen määrä pienentyisi.

Osalla opiskelijoista tuki heikkenee, koska yleisen asumistuen myöntämisessä huomioon otettavia tuloja muutettaisiin siten, että opintotuen opintoraha otettaisiin tulona huomioon. Esityksen valmistelussa on selvitetty vaihtoehtoa, jossa opintorahaa ei huomioitaisi. Opintorahan katsominen etuoikeutetuksi tuloksi asumistukea määrättäessä nostaisi opiskelijoille maksettavan asumistuen määrää ja pitäisi ennallaan jo nyt yleisen asumistuen piirissä olevien opiskelijoiden eli lähinnä opiskelijalapsiperheiden tuen tason. Opintorahan säilyttäminen etuoikeutettuna tulona lisäisi opiskelijoiden yleiseen asumistukeen siirtämisestä aiheutuvia kustannuksia noin 20—30 miljoonalla eurolla suhteessa siihen, että opintoraha otettaisiin tulona huomioon. Valmistelussa on katso, ettei tätä voi toteuttaa, koska yleisen asumistuen säästöpainne kasvaisi huomattavasti.

Katsomme, ettei tämän mittaluokan uudistuksessa ole tarkoituksenmukaista tavoitella kustannusneutraalia toteutusta, vaan olisi satsattava asumistukeen lisärahoitusta.

Yhdessä julkisen talouden suunnitelmassa sovitun opintotukiudistuksen kanssa esitys tulee merkitsemään hyvin suurta muutosta opiskelijoiden etuusjärjestelmään. Asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että opiskelijat jäävät lainapainotteisen opintotukiudistuksen myötä laskennallisen toimeentulotuen ulkopuolelle. Opintotukiudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan korkeakouluopiskelijoiden opintoraha alenee 1.8.2017 alkaen jopa 336 eurosta 250 euroon. Samalla tukiaikaa lyhennetään ja opintolainapainotteisuutta lisätään. Asumisen tuen menettäjästä 71 prosenttia olisi korkeakouluopiskelijoita.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty huoli siitä, että lainapainotteisuuden kasvattaminen opintotuessa tulee todennäköisesti vaikuttamaan sosiaaliseen liikkuvuuteen, kun opiskeluun liittyvä taloudellinen riski kasvaa. Vanhempien varallisuus ja kyky suojata lapsiaan taloudellisilta riskeiltä muodostunee entistä merkittävämmäksi tekijäksi nuorten opiskeluvalinnoissa. Edellytämme, että hallitus toimii kaikin tavoin tällaista kehitystä vastaan ja seuraa uudistuksen vaikutuksia.

**Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp**  
**Vastalause 1**

Siirron vaikutuksista erityisesti perheellisten opiskelijoiden toimeentuloon kohdentuu erityistä huolta. Jo nykyisellään jopa 60 % perheellisistä opiskelijoista elää köyhyysrajan alapuolella, ja opintotukeen kaavailut leikkaukset sekä opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin vaikuttavat monella tavalla heikentävästi perheellisten opiskelijoiden toimeentuloon. Opintorahan leikkauksen ja yleisen asumistuen ehtojen muuttumisen aiheuttamien suorien vaikutusten lisäksi myös opintolainan valtioneuvoston kasvattaminen heikentää perheellisten opiskelijoiden toimeentulotukituloja. Perheelliset opiskelijat joutuvat siis kustantamaan huollettavien lapsien elatuksen yhä enemmän lainalla. Perheellisten opiskelijoiden taloudellisen aseman parantamiseksi on kohdennettava erityisiä toimia ja tilannetta on seurattava tarkoin. Erimerkiksi opintotuen huoltajakorotuksen parantaminen on yksi keino.

Katsomme, että opiskelijoiden toimeentulo on turvattava niin, että kokopäiväinen opiskelu on mahdollista. Jatkossa on seurattava, miten uudistuksen kokonaisuus vaikuttaa opiskelijoiden toimeentuloon ja opintojen suorittamiseen. Tarvittaessa on järjestelmää muutettava esimerkiksi niin, että opintorahaa ei oteta tulona huomioon asumistukea määrättäessä. Tätä muutosta ei kuitenkaan pidä tehdä muiden tuensaajien asemaa heikentämällä. *(Vastalauseen lausumaehdotus 1)*

*Byrokratian lisääntyminen on valitettavaa*

On jäänyt epäselväksi, yksinkertaistaako tämä hallituksen esitys sosiaaliturvaa vai monimutkaistaako sitä entisestään. Byrokratian ennakoitua lisääntyvän. Yleisen asumistuen ruokakuntakohortaisuus palauttaa opiskelijoille yhdessä asumisen ja avoliiton selvittämiseen liittyvät ongelmat. Opiskelijoiden tuloharkinta monimutkaistuu, kun opintorahalla ja asumistuella on omat tulorajansa. Opintotuen asumislisä tulee myös järjestelmänä säilymään edelleen hyvin pienelle osalle opiskelijoita. Kelan hallintomenojen oletetaan kasvavan peräti 10 miljoonalla eurolla siirron myötä. Kansaneläkelaitokselle tulee taata riittävät resurssit siirron toimeenpanon ja asumistukien käsittelyn turvaamiseksi.

Hyvää on se, että asumistukijärjestelmän yhteensovitusongelmat poistuisivat tilanteissa, joissa henkilö siirtyy asumistukijärjestelmästä toiseen. Nyt esitetty muutos ei huomioi opiskelijoiden asumisen erityispiirteitä. Erityisesti kimppa- ja soluasuminen sekä vuoden mittaan merkittävästi vaihtelevat tulot ovat opiskelijoiden keskuudessa yleistä. Opiskelijat vaihtavat myös asuntoja muuta väestöä useammin. Huomattavan asiakasmäärän siirtyminen yleisen asumistuen piiriin lisää hakemusten käsittely- ja asiakaspalvelutyötä nykytilanteeseen nähden paitsi siirtymävaiheessa myös pysyvästi. Mikäli toimeenpanoon ei saada riittäviä resursseja, uhkana on asumistukiratkaisujen ja siten asiakkaiden etuuskien saamisen viivästyminen.

*Kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon tukeminen asuntopolitiikan keskiöön*

Asumistuen kustannuksia voi vähentää panostamalla kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon rakentamisen tarjontatukia parantamalla ja lisäämällä ja kohdentamalla ne aidosti ja pysyvästi kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon. Osa asunnoista tulee varata opiskelijoille. Tällä hetkellä opiskelija-asunnossa asuu vain 27 % kaikista opiskelijoista (Opiskelijatutkimus 2010 ja 2014). Hintasäännellyn eli kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon edistämiseksi tarvitaan uudistuksia ja parempia kannustimia rakentamisen tarjontatukien ehtoihin ja valikoimaan. *(Vastalauseen lausumaehdotus 2)*

**Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp  
Vastalause 1**

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 10 ja 51 § poistetaan (Vastalauseen muutosehdotukset) ja*

*että valiokunnan mietintöön sisältyvien lausumaehdotusten sijasta hyväksytään kaksi lausumaa. (Vastalauseen lausumaehdotukset)*

*1. Eduskunta edellyttää, että opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin toteutetaan niin, että yleisen asumistuen myöntämisen ehtoja ei heikennetä siirtymästä johtuvien kustannusten kompensoimiseksi, ja muutoksen vaikutusta opiskelijoiden toimeentuloon on seurattava. Erityisesti perheellisten opiskelijoiden asema otetaan uudistuksen jälkeen erityistarkasteluun ja aloitetaan valmistelu heidän asemansa parantamiseksi.*

*2. Eduskunta edellyttää nopeita ja tehokkaita toimia, jotta kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon, sisältäen opiskelija-asuntotuotannon, kannustimia parannetaan ja vaikuttavuutta seurataan, sillä kohdennetut rakentamisen tarjontatuet ovat tehokas keino lisätä kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrää ja sitä kautta hillitä asumistukimenojen nousua.*

Helsingissä 30.11.2016

Katja Taimela sd  
Susanna Huovinen sd  
Riitta Myller sd

**Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp**  
**Vastalause 2**

**Vastalause 2**

**Perustelut**

Hallituksen esityksessä HE 231/2016 vp ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Opiskelijat siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin niin, että opiskelijoiden oikeus asumistukeen ratkaistaisiin yleisestä asumistuesta annetun lain perusteella. Vaikka siirto vaikuttaisi myönteisesti erityisesti yksinasuvien opiskelijoiden asemaan, on hallituksen esityksessä muiden opiskelijaryhmien osalta suuria ongelmia.

Perheellisten opiskelijoiden jo nyt heikkoa asemaa hallituksen esitys heikentäisi entisestään. Lakiesitykseen olisi ehdottomasti tullut sisällyttää huoltajakorotus opintorahaan perheellisten opiskelijoiden aseman parantamiseksi. (*Vastalauseen lausumaehdotus 1*)

Myös yksinasuvien kohdalla on mahdollista, että siirtyminen yleisen asumistuen piiriin saattaa jäädä vaikutuksiltaan neutraaliksi. Mikäli yksiöiden kysynnän kasvun myötä yksiöiden hinnat kasvavat, saattaa parantunut asumistuki valua vuokranantajan taskuun. Samalla muiden yksin asuvien jo entisestään tukala vuokrataso nousee entisestään. Tärkeintä asuntomarkkinoiden vaikuttamiseksi olisi kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisääminen.

Vaikka opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin on sinällään hyvä muutos, ei hallituksen esityksen sisältämiä heikennyksiä voi kannattaa. Siirrosta syntyvät kustannukset aiotaan kattaa heikentämällä asumistukea. Enimmäisasumismenoja esitetään leikattavaksi kaikissa kunnissa pääkaupunkiseudun ulkopuolella neljällä prosentilla. Lisäksi asumistuen indeksitarkistusta esitetään tehtäväksi vasta vuonna 2018. Lakiesityksestä tulee poistaa pykälät 10 (kuntaryhmien 3 ja 4 asumiskustannusten lasku) ja 51 (indeksin jäädyttäminen).

Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin aiheuttaa kustannuksia. Nämä kustannukset aiotaan siirtää opiskelijoiden maksettavaksi edellä mainituilla asumistuen tason heikennyksillä. Jotta opiskelijat voidaan oikeudenmukaisella ja kaikkia opiskelijoita hyödyntävällä tavalla siirtää yleisen asumistuen piiriin, on rahoituksen löydyttävä muualta kuin pienituloisten asumistukea leikkaamalla. (*Vastalauseen lausumaehdotus 3*)

**Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 10 ja 51 § poistetaan (Vastalauseen muutosehdotukset) ja*

*että valiokunnan mietintöön sisältyvä 2. lausumaehdotus hyväksytään mietinnön mukaisena, mutta 1. lausumaehdotuksen sijasta hyväksytään vastalauseen lausumaehdotus ja hyväksytään lisäksi uusi lausumaehdotus 3. (Vastalauseen lausumaehdotukset)*

**Vastalauseen lausumaehdotukset**

**Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp**  
**Vastalause 2**

*1. Eduskunta edellyttää, että opiskelijoiden siirtyessä yleisen asumistuen piiriin perheellisten opiskelijoiden asema turvataan erillisellä opintorahan huoltajakorotuksella.*

*3. Eduskunta edellyttää, että opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin ei saa aiheuttaa siirron rahoituksesta johtuvia heikennyksiä asumistuen tasoon. Siirrosta aiheutuneet lisäkustannukset on rahoitettava muilla keinoin.*

Helsingissä 30.11.2016

Silvia Modig vas

**Valiokunnan mietintö YmVM 19/2016 vp  
Vastalause 3**

**Vastalause 3**

**Perustelut**

Opiskelijoiden siirtämisessä yleisen asumistuen piiriin on monia hyviä puolia, mutta myös vakavia ongelmia, joita on selostettu sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä sivistysvaliokunnan lausuntoihin liitetyissä eriävissä mielipiteissä.

Keskeisimmät ongelmat ovat opiskelevien lapsiperheiden aseman heikkeneminen ja tulkintaongelmat siitä, katsotaanko niin sanotuissa kimppakämpissä asuvat kuuluviksi samaan ruokakuntaan vai ei.

Opiskelevien lapsiperheiden aseman heikentäminen on vastoin yhteiskunnassa yleisesti asetettuja tavoitteita siitä, että opinnot sujuisivat viivytyksettä ja työssäkävien osuus työikäisestä väestöstä kasvaisi.

Tulkintaongelma siitä, ketkä katsotaan kuuluviksi samaan ruokakuntaan, ei rajoitu pelkästään opiskelijoihin: kimppakämpissä asuminen ja muut eriasteisen yhteisöasumisen muodot yleistyvät myös työssäkävien ja tulevaisuudessa mahdollisesti eläkeläistenkin keskuudessa.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvien lausumaehdotusten sijasta hyväksytään kaksi lausumaa. (Vastalauseen lausumaehdotukset)*

***Vastalauseen lausumaehdotukset***

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee korotuksen opintotuen huoltajakorotukseen, jotta uudistus ei heikennä opiskelevien lapsiperheiden asemaa.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee ruokakunnalle selkeät kriteerit, joita voidaan soveltaa eri yhteyksissä johdonmukaisesti ja perusoikeusmyönteisesti ja jotka eivät vaikeuta niin sanotuissa kimppakämpissä asumista.*

Helsingissä 30.11.2016

Satu Hassi vihr  
Anders Adlercreutz r