**Valiokunnan mietintö StVM 14/2015 vp─ HE 127/2015 vp**

# Sosiaali- ja terveysvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta annetun lain 16 ja 51 §:n muuttamisesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 54 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta annetun lain 16 ja 51 §:n muuttamisesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 54 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 127/2015 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Pia Nissinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Outi Luoma-aho, valtiovarainministeriö
- lakimies Mikko Horko, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Ellen Vogt, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Ole Norrback, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
- erityisasiantuntija Anne Perälahti, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:
- Suomen Vuokranantajat ry
- Vuokralaiset VKL ry.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia siten, että enimmäisasumismenoja tarkistettaisiin ensimmäisen kerran asumismenojen muutosta vastaavasti vuoden 2017 alusta. Lisäksi yleisen asumistuen perusomavastuun tulosidonnaisuutta ehdotetaan kiristettäväksi. Eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuonna 2016 sovellettaisiin samoja lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannuksia, keskimääräisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä kuin vuonna 2015.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valmis
5.0

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtiontalouden tasapainottamiseen tarvittavien säästöjen aikaansaamiseksi sekä julkisten menojen hillitsemiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen määräytymiseen. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan yleisen asumistuen perusteita tarkistetaan niin, että yleisen asumistuen menot alenevat vuositasolla 25 miljoonaa euroa toimeentulotukimenojen kasvu mukaan lukien. Hallitusohjelman mukaan muutokset asumistuen perusteisiin tehdään vuositarkistusten yhteydessä.

*Yleinen asumistuki*

Valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen liittyen yhteensä 22 miljoonan euron yleisen asumistuen säästöt ehdotetaan toteutettaviksi asumismenojen perusomavastuuosuutta korottamalla ja soveltamalla vuonna 2016 samaa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärää kuin vuonna 2015. Vuositasolla säästö on 37 miljoonaa euroa. Enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen ei vaikuta etuudensaajien asumistuen tasoon, mutta asumistuen taso ei seuraa mahdollista vuokran nousua, jos asumismenot ovat korkeat.

Yleisen asumistuen saajien lukumäärä ja määrärahan tarve ovat kasvaneet voimakkaasti vuodesta 2009 alkaen asumistukeen tehtyjen uudistusten, asumismenojen nousun ja erityisesti työttömien sekä pitkäaikaistyöttömien määrän kasvun vuoksi. Vuonna 2014 asumistukimäärärahan käyttö oli 54 prosenttia suurempi kuin vuonna 2009. Vastaavana aikana tuensaajien lukumäärä kasvoi 27 prosenttia ja keskimääräinen tuki 18 prosenttia. Kelan tuoreimman tilaston mukaan lokakuussa 2015 yleistä asumistukea sai jo 231 409 ruokakuntaa, joihin kuului yhteensä 434 543 henkilöä.

Yleinen asumistuki kattoi vuonna 2014 keskimäärin 49 prosenttia asumismenoista. Yleisestä hintatason vakaudesta huolimatta vuokrat ovat kasvaneet tasaisesti. Asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärät eivät tälläkään hetkellä vastaa vuokratasoa, koska yli 70 prosentilla yleisen asumistuen saajista enimmäisasumismenot ylittyvät. Ylitys on keskimäärin 124 euroa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ylärajan korottamatta jättämisen laskennallinen vaikutus tuen tasoon on nykyisin katon ylittävillä keskimäärin 12 euroa ja uusilla ylittäjillä keskimäärin 8 euroa. Ehdotettu muutos koskee niitä, joilla on korkea vuokra. Näitä on yli kaksi kolmasosaa tuen saajista. Heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevilla asumisen enimmäismenojen jäädytys pääsääntöisesti korvautuu kokonaan toimeentulotuella.

Yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävän asumismenon ja perusomavastuun erotuksesta. Perusomavastuu on tällä hetkellä 40 prosenttia niistä tuloista, jotka ylittävät täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulorajan. Esityksessä ehdotetaan, että yleisen asumistuen perusomavastuuosuuden tulosidonnaisuutta kiristetään. Perusomavastuun korottaminen 40 prosentista 42 prosenttiin koskee vuonna 2016 noin 105 000 tuensaajaa, joilla asumistuen taso alenee keskimäärin 9 euroa kuukaudessa. Vaikutus on sitä suurempi, mitä suuremmat ovat tulot. Tulosidonnaisuuden kiristämisen vuoksi tuen ulkopuolelle jää noin 1 900 nykyistä tuensaajaa, joiden keskimääräinen

tuki on ollut noin 25 euroa kuukaudessa. Valiokunta huomauttaa, että yleisen asumistuen perusomavastuuosuuden korottaminen ei koske kaikista pienituloisimpia eli työmarkkinatuen saajia, joita on lähes puolet asumistuen saajista.

*Eläkkeensaajan asumistuki*

Eläkkeensaajan asumistuki on korvaustasoltaan yleistä asumistukea korkeampi, ja asumistuessa määritellyt kohtuulliset asumiskustannukset ovat lähempänä tosiasiallista vuokratasoa kuin yleisessä asumistuessa. Esityksen mukaan eläkkeensaajan asumistukeen oikeuttavien asumismenojen enimmäismäärää ei koroteta asumismenojen muutosta vastaavasti vuonna 2016. Muutos vähentää eläkkeensaajien asumistuen menoja vuositasolla 9 miljoonalla eurolla.

Kelan tuoreimman tilaston mukaan lokakuussa 2015 eläkkeensaajan asumistukea sai jo 195 580 henkilöä. Asumismenojen enimmäismäärän ylittää nyt noin 20 prosenttia eli 45 000 eläkkeensaajan asumistukea saavista, ja keskimääräinen ylitys on noin 88 euroa. Muutoksen myötä arviolta 10 000 tuensaajalla entisten lisäksi enimmäisasumismenot ylittyvät ensi vuonna. Laskennallinen vaikutus tuen tasoon on nykyisin katon ylittävillä keskimäärin 15 euroa ja uusilla ylittäjillä keskimäärin 7,5 euroa kuukaudessa. Tuen määrän muutos koskee niitä, joilla on korkeat asumismenot.

*Asumisen tukien kehittämisestä*

Asumisesta aiheutuvia kustannuksia korvataan nykyisin neljän eri etuusjärjestelmän kautta. Yleinen asumistuki on tarkoitettu helpottamaan pienituloisia ruokakuntia asumismenoissa. Yleistä asumistukea voi saada vuokra- tai omistusasuntoon samoin kuin eläkkeensaajan asumistukea, jota maksetaan eläkkeensaajalle, joka asuu yksin tai puolison kanssa. Opintotuen asumislisää voi saada opiskelija. Opiskelijan asumismuoto ja perhesuhteet ratkaisevat, kuuluuko hän asumislisän vai yleisen asumistuen piiriin. Lisäksi asevelvollisille maksetaan erillistä asumisavustusta. Eri järjestelmät ovat tasoltaan ja määräytymisperusteiltaan erilaiset. Huomattava osa eläkeläisistä ja opiskelijoista kuitenkin on jo nyt yleisen asumistuen piirissä. Toimeentulotukijärjestelmä osaltaan vielä täydentää sitä asumisesta aiheutuvaa toimeentulovajetta, jota ensisijaiset etuusjärjestelmät eivät kata.

Sosiaaliturvan uudistamista valmistellut Sata-komitea (STM:n selvityksiä 2009:62) ehdotti, että asumistukijärjestelmiä yksinkertaistetaan ja yhdenmukaistetaan vaiheittain. Sen mukaan asumistuen hallinnollinen tehokkuus paranisi merkittävästi, jos järjestelmiä lähennettäisiin toisiinsa. Komitean mielestä lopullisena tavoitteena tulisi olla koko asumistukijärjestelmän selkeyttäminen. Komitea piti tarpeellisena, että selvitystyötä järjestelmien yhdistämiseksi jatketaan.

Asumisen kustannukset ovat yleisesti nousseet. Lisäksi väestön ikääntyminen nostaa jatkossakin eläkeläisten asumiseen tarvittavan yhteiskunnan tuen määrää. Tutkimusten mukaan myös asumistuen taso heijastuu jossain määrin vuokratasoon. Valiokunta toteaa, että asumisen hintaan kasvukeskuksissa tulee pyrkiä vaikuttamaan kasvattamalla eri keinoin asuntojen tarjontaa. Nykyisessä haastavassa valtiontaloudellisessa tilanteessa olisi etsittävä tapoja edistää kohtuuhintaista asumista, jotta asumisen kalleus ei muodostuisi työvoiman liikkuvuuden ja siten työllisyyden kasvun esteeksi.

*Lainvalmistelun taso*

Hallituksen esitys on valmisteltu pikaisella aikataululla, eikä sen valmistelussa ole voitu tavanomaiseen tapaan pyytää lausuntoja tahoilta, joita lakiehdotus koskee. Esityksestä ei ole ehditty myöskään tekemään asianmukaista vaikutusten arviointia. Esityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu vain osittain. Aikataulun tiukkuuden vuoksi ei ole voitu tehdä arvioita muutosten vaikutuksista eri tulotasoilla olevien kotitalouksien toimeentuloon ja kokonaistilanteeseen ottaen huomioon muut etuusjärjestelmiin samanaikaisesti tehtävät muutokset.

Esityksen vaikutuksia kuntien menoihin ei myöskään ole arvioitu. Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen lisää toimeentulotuen saajien määrää ja toimeentulotukimenoja. Lisäksi asumistuessa hyväksyttävä vuokrataso jää yhä enemmän jälkeen siitä vuokratasosta, joka toimeentulotukea myönnettäessä on katsottu tarpeellisen suuruiseksi. Tilapäiseksi tarkoitetulla toimeentulotuella paikataan pitkäaikaisesti ensisijaisten etuuksien puutteita. Esityksessä olisi tullut arvioida paitsi asumismenojen enimmäisrajan myös perusomavastuun korottamisen vaikutuksia toimeentulotuen asiakkuuksiin sekä muutosten kokonaisvaikutuksia kuntien sosiaalitoimessa tarvittavien henkilöresurssien määrään.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvostossa tulee jatkossa paremmin varmistua siitä, että ehdotettava sääntely on lainvalmistelun keskeiset laatuvaatimukset täyttävää ja että asian eduskuntakäsittelylle jää riittävästi aikaa.

*Toimeenpano*

Valiokunta ilmaisee huolensa uudistuksen toimeenpanoon varatun ajan lyhyydestä, vaikkakaan Kelan ei tarvitse tarkistaa kaikkia tukia niin, että uusia laskentaperusteita sovellettaisiin jo tammikuun alusta alkaen. Lainmuutoksen voimaan tullessa maksussa olevan asumistuen maksamista jatketaan vanhojen säännösten mukaisesti, kunnes tuki seuraavan kerran tarkistetaan tai lakkautetaan asumistukilain 27 ja 29 §:n perusteella. Uusiin hakemuksiin, tuen tarkistuksiin ja lakkautuksiin Kelan pitää soveltaa muutettavaa lakia 1.1.2016 alkaen. Toimeenpanosta tulee aikataulun tiukkuudesta huolimatta huolehtia Kelassa niin, etteivät asumistukia koskevat ratkaisut ruuhkaudu.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 127/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.*

Helsingissä 3.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Annika Saarikko kesk
jäsen Kristiina Salonen sd
Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää

**Valiokunnan mietintö StVM 14/2015 vp**

## Vastalause

## Perustelut

*Asumistuen leikkaukset on peruttava*

Hallitus aikoo jäädyttää yleisen asumistuen enimmäisasumismenot, vaikka ne eivät tälläkään hetkellä vastaa vuokratasoa. Yli 70 prosenttia yleisen asumistuen saajista ylittää enimmäisasumismenot, ja ylitys on keskimäärin 124 euroa. Laskennallinen vaikutus tuen tasoon on vanhoilla ylittäjillä keskimäärin 12 euroa ja uusilla ylittäjillä keskimäärin 8 euroa. Vastaavasti yleisen asumistuen perusomavastuuosuuden tulosidonnaisuuden nostaminen laskee noin 105 000 tuensaajan tukea keskimäärin 9 euroa. Muutos nostaa jonkin verran tukeen oikeuttavan tulon ylärajaa (esim. yksinasuvilla kuntaryhmästä riippuen 40—60 euroa kuukaudessa). Tulosidonnaisuuden nostamisen vuoksi tuen ulkopuolelle jäisi noin 1 900 saajaa, joiden keskimääräinen tuki on ollut noin 25 euroa kuukaudessa.

Yleisen asumistuen keskeisin ongelma on tukea myönnettäessä hyväksyttävän vuokratason alhaisuus verrattuna markkinavuokriin. Monet asumistuen saajat joutuvat paikkaamaan matalaa asumistukeaan turvautumalla pitkäaikaiseen toimeentulotukeen. Yhteiskuntapoliittisesti kestävämpi ratkaisu on ensisijaisten etuuksien hyvä taso, jotta viimesijaisella toimeentulotuella vastataan pääsääntöisesti akuutteihin taloudellisiin tuen tarpeisiin. Tulosidonnaisuuden nostaminen voi nostaa myös kynnystä työn vastaanottamiselle, mikä sekään ei ole järkevää politiikkaa.

Eläkkeensaajan asumistuen enimmäisasumismenojen jäädyttäminen tarkoittaa, että arviolta 10 000 tuensaajaa nykyisten lisäksi ylittää enimmäisasumismenot. Tällä hetkellä enimmäisasumismenot ylittyvät 20 prosentilla eli 45 000:lla eläkkeensaajan asumistuen saajista. Laskennallinen vaikutus tuen tasoon on vanhoilla ylittäjillä keskimäärin 15 euroa ja uusilla ylittäjillä keskimäärin 7,5 euroa.On kohtuutonta, että hallitus leikkaa pienituloisimpien eläkeläisten toimeentuloa. Kun toimeentulo on tiukka ja asumiskustannukset korkeat, niin pienetkin säästöt vaikeuttavat arkista toimeentuloa ja saattavat johtaa esimerkiksi ruoasta tai terveydenhuollosta tinkimiseen.

Enimmäisasumismenojen jäädyttäminen koskee asumistuen saajia, joiden vuokra on jo korkea. Hallitus laskee sen varaan, että vuokrat eivät nousisi tuen jäädytyksen takia. Tosiasiassa vuokrat ovat kasvaneet 3 % vuositasolla, ja niiden ennakoidaan nousevan edelleen. Emme pidä uskottavana emmekä hyväksyttävänä keinona korkean vuokratason laskemiseen sitä, että pienituloisimpien, asumistukea saavien ihmisten asumistukea leikataan. Vain järkevällä asuntopolitiikalla voidaan saada aikaan ratkaisuja, jotka kestävästi hillitsevät asumiskustannusten nousua.

*Hallituksen on arvioitava säästöjen vaikutukset*

Hallituksen leikkaukset yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajien asumistuesta ovat kohtuuttomia. Hallituksen poukkoileva päätöksenteko on johtanut siihen, että asioita on valmisteltu hyvin nopealla aikataululla ja vaikutusten arvioinnit ovat siitäkin syystä jääneet tekemättä. Hallitus on tekemässä samanaikaisesti useita leikkauksia, joiden yhteisvaikutukset pienituloisten ihmisten

arkeen ovat kokonaan arvioimatta. Emme voi hyväksyä tällaista sokeaa säästölinjaa. Pienituloiset maksavat suhteessa enemmän lääkkeistään ja palveluistaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon huikeat lähes 30 prosentin korotukset asiakasmaksuihin kohdistuvat monesti työterveyshuollon ulkopuolella oleviin työttömiin tai eläkeläisiin — samoihin ihmisiin, jotka saavat asumistukea. Sosiaaliturvaetuuksiin tehdään negatiiviseksi painuvia tarkistuksia eli etuuksien leikkauksia. Ensisijaisten etuuksien leikkaukset lisäävät toimeentulotuen tarvetta. Kyse ei ole vain tuloista vaan myös elämän laadusta ja terveydestä. Pienituloisuus yhdessä esimerkiksi terveysongelmien kanssa muodostaa usein toinen toistaan vahvistavan kierteen, jossa helposti laiminlyödään oma hyvinvointi riittävien varojen puutteessa. Hallituksen monet säästöpäätökset kohdistuvat täsmälleen samoihin ihmisiin, eikä mitään arvioita vaikutuksista yksittäisten ihmisten osalta ole esitetty. Tarvitsemme arvion paitsi taloudellisista myös hyvinvointiin kohdistuvista vaikutuksista.

Leikkauksilla saatetaan saavuttaa nopeita ja hetkellisiä säästöjä. Pidemmällä aikavälillä ihmisten hyvinvointiin kohdistuvat leikkaukset tulevat kuitenkin kalliimmiksi kuin ongelmien hoitaminen ajoissa hyvin toimivilla palveluilla ja ostovoimaltaan riittävillä etuuksilla. Panostuksia ihmisten hyvinvointiin ei ole kyetty näkemään investointeina, vaan kuluerinä, joita leikkaamalla valtion talous pyritään saattamaan lyhytnäköisesti tasapainoon.

Hallituksen eriarvoistavaa säästöpolitiikkaa ei voi hyväksyä.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 3.12.2015

Tuula Haatainen sd
Anneli Kiljunen sd
Kristiina Salonen sd
Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Aino-Kaisa Pekonen vas
Sari Tanus kd