

HE 161/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Yleisessä asumistuessa otettaisiin käyttöön erillinen enimmäisasumismeno asunnon osan ja alle 20 neliömetrin asunnon asumismenolle. Lisäksi enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraaindeksiin sijasta elinkustannusindeksiin. Enimmäisasumismenoja korotettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta eli vuonna 2018 sovellettaisiin vielä vuoden 2017 enimmäisasumismenoja. Lisäksi asumistuen tarkistamista tulojen muuttuessa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Esitys perustuu valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.2 Nykytilan arviointi.....	4
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEINEN SISÄLTÖ.....	8
2.1 Tavoitteet.....	8
2.2 Vaihtoehtoiset toteuttamistavat.....	9
Kuntaryhmittäinen neliövuokraohtainen katto.....	9
Ruokakunnan koon mukaan määräytyvä neliövuokraohtainen katto.....	9
Erillinen enimmäisasumismeno asunnon osaa vuokraavien asumismenolle.....	10
2.3 Keskeiset ehdotukset.....	11
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	11
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	11
3.2 Vaikutukset tuensaajien asemaan.....	12
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	13
4 ASIAN VALMISTELU.....	14
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	15
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	16
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	16
2 VOIMAANTULO.....	17
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	17
LAKIEHDOTUS.....	19
Laki yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.....	19
LIITE.....	22
RINNAKKAISTEKSTI.....	22
Laki yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.....	22

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtio tukee pienituloisten kotitalouksien asumismenoja kolmen eri asumistukijärjestelmän kautta. Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienituloisen ruokakunnan asumismenojen vähentämiseksi. Eläkkeensaajan asumistuki on puolestaan tarkoitettu pienituloisen eläkkeensaajan asumismenojen vähentämiseksi ja kotona asumisen tukemiseksi. Opintotuen asumislisää on maksettu heinäkuun 2017 loppuun asti vuokra- tai asumisoikeusasunnossa asuville opiskelijoille. Opiskelijat siirtyivät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Opintotuen asumislisän piirissä ovat kuitenkin edelleen Ahvenanmaan maakunnassa tai ulkomailla vuokralla asuvat opiskelijat sekä Suomessa kansanopistossa tai liikunnan koulutuskeskuksessa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskelevat, oppilaitoksen asuntolassa asuvat opiskelijat. Varsinaisten asumistukijärjestelmien lisäksi asumismenoja korvataan sotilasavustuksen asumisavustuksella. Henkilöllä on myös mahdollisuus hakea toimeentulotukea asumismenoihin, jos hänen tulonsa eivät riitä välttämättömien menojen kattamiseen.

Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja ja turvata kohtuullinen asumistaso. Asumistukea myönnetään Suomessa sijaitsevan vakinaiseksi asunnoksi katsottavan vuokra-asunnon, asumisoikeusasunnon tai omistusasunnon asumismenoista. Vuokra-asunnossa edellytyksenä on, että asunnon hallinta perustuu asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukaisen vuokrasopimukseen. Asumistuen saajalla tulee olla käytössään oma asunto, jonka hallinnasta hän määrää ja josta hän maksaa vuokraa. Asumistukea ei myönnetä näin ollen laitoksiin, vapaa-ajan asuntoihin, liikehuoneistoihin eikä majoitusliikkeisiin.

Yleinen asumistuki on koko ruokakunnalle tarkoitettu tuki, joten kaikkien ruokakunnassa asuvien tulot vaikuttavat asumistuen määrään. Asumistuessa sovellettava ruokakuntakäsite lähtee asumistuen perustarkoituksesta eli asunnossa asuvien asumismenojen alentamisesta. Ruokakunnan muodostavat samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt. Asunnossa asuva henkilö voi kuitenkin muodostaa oman ruokakuntansa, jos hänellä on hallinnassaan osa asuntoa erillisen vuokrasopimuksen tai vastaavan hallintasopimuksen perusteella. Avio- ja avopuolisot sekä suoraan etenevässä tai takenevässä polvessa olevat sukulaiset kuuluvat kuitenkin aina samaan ruokakuntaan asunnon hallintasopimuksesta riippumatta.

Yleistä asumistukea selkeytettiin ja yksinkertaistettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleella lailla (938/2014). Asumistuen myöntäminen perustuu ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan määräytyviin kokonaisvuokriin ja lineaarisesti määräytyviin bruttotulojen mukaisiin omavastuuosuuksiin. Myös valinta-oikeus eläkkeensaajan asumistuen ja yleisen asumistuen välillä poistui, minkä vuoksi eläkkeensaajan asumistukea saaneet lapsiperheet siirtyvät seuraavassa tarkistuksessa yleisen asumistuen piiriin.

Asumistuessa on omavastuu, jolla pyritään ohjaamaan asumisvalintoja ja parantamaan työnteon kannustimia. Yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävän asumismenon ja perusomavastuuosuuden erotuksesta. Hyväksyttävä asumismeno muodostuu asumistuessa huomioon otettavista asumismenoista laissa määritellyn enimmäismäärään asti. Perusomavastuuosuudella tarkoitetaan sitä osuutta laissa määritellyt tulorajat ylittävistä tuloista, jotka ruokakunnan täytyy kohdistaa asumismenojensa kattamiseen ennen kuin asumistukea voidaan myöntää jäljelle jääviä asumismenoja varten. Perusomavastuuosuus on 42 prosenttia niistä tu-

loista, jotka ylittävät täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulorajan. Tuloraja riippuu ruokakunnan aikuisten ja alaikäisten lasten lukumäärästä: samalla tulotasolla omavastuu pienenee ruokakunnan koon ja alaikäisten lasten lukumäärän kasvaessa. Samaa laskentakaavaa sovelletaan kaikissa kuntaryhmissä, ruokakunnissa ja kaikilla tulotasoilla. Täysimääräiseen tukeen oikeuttava tuloraja on sovitettu yhteen työmarkkinatuen tason kanssa, niin ettei yksin asuvalla työmarkkinatuen saajalla ole tuloista johtuvaa omavastuuta. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saava yksin asuva henkilö maksaa omavastuuosuutena 20 prosenttia hyväksytyistä asumismenoista.

Yleisessä asumistuessa vuokra- ja osakehuoneistoissa asumismenoina otetaan huomioon vuokra tai vastike, johon lisätään erikseen maksetut lämmitys- ja vesimaksut. Vesi- ja lämmityskustannuksina käytetään ruokakunnan koon mukaan määräytyviä keskimääräisiä arvoja. Muissa omistusasunnoissa hoitomenuina otetaan huomioon asunnon sijainnin ja ruokakunnan koon mukaan määräytyvät hoitomenoerät. Kaikissa omistusasunnoissa asumismenoihin luetaan lisäksi rahoitusmenoina 73 prosenttia henkilökohtaisten asuntolainojen koroista. Tontin vuokraa ja kiinteistövero ei hyväksytä asumismenoiksi.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot määräytyvät ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan. Enimmäisasumismenot on sidottu Tilastokeskuksen vuokraindeksiin. Vuokra-asunnoissa yhden hengen ruokakuntien enimmäisasumismeno on asunnon sijainnista riippuen 344—508 €/kk, kahden hengen ruokakunnilla 501—735 €/kk, kolmen hengen ruokakunnilla 641—937 €/kk ja neljän hengen ruokakunnilla 764—1095 €/kk. Osakeasunnoissa enimmäisasumismenon kokonaismäärä on sama kuin vuokra-asunnoissa, mutta se on jaettu hoitomenoihin ja rahoitusmenoihin. Enimmäishoitomeno on 30 prosenttia vuokra-asuntojen enimmäisasumismenon määrästä (yhden hengen ruokakunnassa 109—152 €/kk), loput 70 prosenttia määrästä voidaan hyväksyä enimmäisrahoitusmenoina (yhden hengen ruokakunnassa 253—356 €/kk). Jos omistusasunnon hoitomenot ylittävät hoitomenojen enimmäismäärän, hyväksytään ylimenevästä osasta 73 prosenttia rahoitusmenoina.

Yleistä asumistukea myönnetään ruokakunnalle ruokakunnan täysi-ikäisten jäsenten yhteisten jatkuvien kuukausitulujen perusteella. Jatkovana pidetään vähintään kolmen kuukauden ajalta saatavaa tuloa. Jos ruokakunnan tulot vaihtelevat, kuukausitulo lasketaan keskiarvotulon perusteella. Keskiarvotuloa käytetään, jos tulo ei kestä kolmea kuukautta asumistuen myöntö- tai tarkistushetkestä lukien. Keskiarvotulo lasketaan sen tulon perusteella, jota ruokakunnan arvioidaan saavan vuoden aikana. Työn vastaanottamisen kynnyksen madaltamiseksi tuen määräämisessä huomioon otettavista ansio- ja yrittäjätuloista on tehty 300 euron ansiotulovähennys 1.9.2015 alkaen, mikä vastaa työttömyysturvan suojaosuutta. Ansiotulovähennys tehdään erikseen ruokakunnan jokaisen jäsenen ansio- ja yrittäjätuloista.

Yleisen asumistuen määrä tarkistetaan lähtökohtaisesti vuoden välein. Asumistuen taso voi kuitenkin tulla tarkistettavaksi ennen vuositarkistusta, jos esimerkiksi ruokakunnan koko muuttuu, ruokakunnan tulot nousevat yli 400 euroa tai laskevat yli 200 euroa kuukaudessa tai ruokakunnan asumismenot muuttuvat yli 50 euroa kuukaudessa.

1.2 Nykytilan arviointi

Yleistä asumistukea sai vuoden 2016 lopussa 267 356 ruokakuntaa. Yleisen asumistuen menot olivat 1081 miljoonaa euroa. Keskimääräinen ruokakunnalle maksettu asumistuki oli 328 euroa kuukaudessa ja asumismenot keskimäärin 607,78 euroa kuukaudessa. Yleinen asumistuki kattoi keskimäärin 54 prosenttia asumismenoista.

HE 161/2017 vp

Yleisen asumistuen saajat ovat pienituloisia. Vuonna 2016 ruokakuntien keskimääräiset tukeen vaikuttavat kuukausitulot olivat 1 088 euroa. Työttömien ruokakuntien osuus ruokakunnista vuoden 2016 lopussa oli 59 %. Täysin ilman asumistuesta huomioon otettavia tuloja oli 25 200 ruokakuntaa (9 %). Yli puolet (57 %) yleisen asumistuen saajaruokakunnista oli yhden hengen kotitalouksia joulukuussa 2016. Lapsiperheitä oli 34 % ja niistä valtaosa oli yksinhuoltajaperheitä.

Vuoden 2015 alusta voimaan tullut yleisen asumistuen uudistus perustui sosiaaliturvan uudistamiskomitean ehdotuksiin. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean asettamia tavoitteita yleisen asumistuen uudistukselle olivat selkeys, kannustavuus, hallinnollinen yksinkertaisuus, lapsiperhepainotteisuus sekä kustannusneutraalisuus.

Asumistuen myöntäminen perustuu uudistuksen jälkeen ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan määräytyviin kokonaisvuokriin ja lineaarisesti määräytyviin bruttotulojen mukaisiin omavastuuosuuksiin. Kokonaisvuokramalliin siirtyminen oli keskeinen keino asumistukijärjestelmän yksinkertaistamisessa. Uudistuksen yhteydessä luovuttiin neliövuokra- ja pinta-alarajoista eli hyväksyttäviin enimmäisasumismenoihin vaikuttaa vain asuinpaikan sijainti (kuntaryhmä) sekä ruokakunnan koko. Enimmäisasumismenot ovat tällä hetkellä seuraavat:

Ruokakunnan koko henkeä	I Kuntaryhmä	II Kuntaryhmä	III Kuntaryhmä	IV Kuntaryhmä
1	508	492	390	344
2	735	706	570	501
3	937	890	723	641
4	1 095	1 038	856	764
+	137	130	117	112

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot on sidottu Tilastokeskuksen vahvistamaan kokonaan vuokratason kehitystä ja kaikkia vuokra-asuntoja koskevaan vuositason vuokraindeksiin. Laissa säädetty enimmäisasumismenojen lähtötaso on asetettu yleistä vuokratasoa alhaisemmaksi. Enimmäisasumismenon ylitystä ei oteta huomioon asumistukea laskettaessa, joten enimmäisasumismenot rajoittavat asumismenoihin myönnettävää tuen määrää. Viime vuosina vuokrien nousu on ollut vuokraindeksin perusteella vuositasolla 2—3 prosenttia.

Valtion talouden säästöjen vuoksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja ei ole korotettu asumistukiudistuksen jälkeen vuosina 2015—2016. Lisäksi asumistuen tulosidonnaisuusasetta on nostettu 40 prosentista 42 prosenttiin. Vuoden 2017 elokuun alusta yleinen asumistuki laajenee kattamaan myös pääosan opiskelijoista, jotka ovat kuuluneet opintotukijärjestelmän mukaisen asumislisäjärjestelmän piiriin. Opiskelijoiden siirto yleiseen asumistukeen lisää asumistuen menoja arviolta 54 miljoonalla eurolla. Menojen lisäys katetaan yleisen asumistuen menoista jättämällä enimmäisasumismenot korottamatta myös vuonna 2017 ja alentamalla kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenoja 5 prosentilla.

Enimmäisasumismenojen matala taso suhteessa yleiseen vuokratasoon, enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen sekä vuokrien nousu on lisännyt enimmäisasumismenot ylittävien määrää kaikissa kuntaryhmissä vuosina 2015—2016 yli 70 prosenttiin asumistuen saajista. Vuoden 2016 lopussa enimmäisasumismenot ylittivät 71 prosentilla ruokakunnista. Kuntaryhmässä I enimmäisasumismenot ylittäviä oli 68 prosenttia, kuntaryhmässä II 75 prosenttia, kuntaryhmässä III 72 prosenttia ja kuntaryhmässä IV 69 prosenttia asumistukiruokakunnista.

Hyväksyttävät enimmäisasumismenot ja asumistuen saajien omavastuu asumismenoista hillitsevät asumistuen menojen kehitystä. Tästä huolimatta yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet voimakkaasti asumistuen kokonaisuudistuksen jälkeen vuodesta 2015 lähtien. Vuodesta 2014 vuoteen 2016 yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet 741 miljoonasta eurosta 1 081 miljoonaan euroon. Asumistukimenojen kasvun taustalla ovat asumistuen saajien määrän kasvu, yleistä asumistukea koskevat lainmuutokset ja vuokrien nousu.

Asumistuen saajaruokakuntien lukumäärä on kasvanut vuodesta 2014 vuoteen 2016 206 092 ruokakunnasta 267 356 ruokakuntaan. Samanaikaisesti työttömien asumistuensaajien määrä on kasvanut 125 347 ruokakunnasta 157 687 ruokakuntaan. Työttömien tuensaajien määrän kasvu johtuu työttömyyden yleisestä kasvusta ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrän kasvusta. Lisäksi yleisen asumistuen piiriin on tullut uusia työssäkäyviä tuensaajia lakimuutosten ja erityisesti 300 euron ansiotulovähennyksen vuoksi. Vuoden 2016 lopussa asumistuen piirissä oli 60 700 työssä käyvää ruokakuntaa.

Yleisen asumistuen saajanmäärän kasvun lisäksi yleisen asumistuen menoja on lisännyt vuoden 2015 alusta voimaantullut asumistukiudistus. Asumistukiudistus arvioitiin sinänsä kustannusneutraaliksi, mutta sen yhteydessä toteutettiin myös hallitusohjelmassa sovittu asumistuen tason parantaminen nostamalla enimmäisasumismenoja 50 eurolla ja alentamalla omavastuuosuuksia 8 prosentilla. Lisäksi työn teon kannustavuuden lisäämiseksi asumistukeen tuotiin rakennepoliittisessa ohjelmassa sovittu 300 euron ansiotulovähennys. Asumistukiudistuksen kustannuksiksi arvioitiin vuositasolla noin 70 miljoonalla eurolla. Lakimuutosten kustannusvaikutukset näkyvät asumistuen menoissa viiveellä, koska lakiin tehtävät muutokset tulevat voimaan asumistuen tarkistamisten myötä. Asumistuki tarkistetaan vuoden välein, elleivät hakijan olosuhteet ole muuttuneet ennen vuositarkistusta. Näin ollen vuoden 2015 asumistukiudistuksen mukaisia muutoksia asumistukiin tehtiin vielä vuonna 2016. Vastaavasti asumistukeen tehtävät säästötoimenpiteet tulevat pääsääntöisesti voimaan tarkistamisten myötä ja ne näkyvät viiveellä asumistuen menoissa.

Asumistukimenojen nousua selittää osittain myös vuokrien nousu. Tilastokeskuksen vuokraindexin perusteella vuokrien nousu on ollut noin 2—3 prosenttia vuodessa, vaikka samaan aikaan yleinen hintakehitys on kuluttajahintaindeksillä mitattuna ollut maltillista. Vuokrien nousu vaikuttaa asumistuen tasoon kuitenkin vain silloin, kun asumismenot alittavat enimmäisasumismenot, koska enimmäisasumismenot ylittäviä asumismenoja ei oteta asumistukea laskettaessa huomioon. Enimmäisasumismenoja ei ole myöskään asumistukiudistuksen jälkeen korotettu vuokraindexin muutosta vastaavasti.

Opiskelijoiden siirto yleiseen asumistukeen muuttaa merkittävästi opiskelijoiden asumisen tukemista. Yleinen asumistuki kohdentuu erilaisilla kuin kaavamainen asumislisä. Yleiseen asumistukeen oikeutettuja opiskelijoita on vähemmän kuin opintotuen asumislisään oikeutettuja opiskelijoita, mutta keskimääräisen asumistuen määrä on suurempi kuin asumislisä. Opiskelijat asuvat myös muita asumistuen saajia useammin yhteisöruokakunnissa ja yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuus palauttaa opiskelijoille yhdessä asumisen ja avoliiton selvittämiseen liittyvät ongelmat ja kiristää tarveharkintaa, koska muiden ruokakunnan jäsenten tulot vaikuttavat asumistuen määrään. Samassa asunnossa asuvat voivat muodostaa oman ruokakunnan vain alivuokralaissuhteella tai tekemällä erillisen vuokrasopimuksen suoraan vuokranantajan kanssa. Opiskelijoiden siirtämisellä yleiseen asumistukeen voi olla myös välillisiä ja vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia asuntomarkkinoihin ja opiskelijoiden käyttäytymiseen.

Opiskelijoiden asumistukisiirtoa koskevan lakimuutoksen yhteydessä eduskunta edellytti, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyy toimenpiteisiin yhteisasunnossa asuvien aseman arvioimiseksi asumistukijärjestelmässä ja selvittää ruokakuntakäsitteen mahdollisen uudistamistar-

HE 161/2017 vp

peen. Uudistuksien vaikutuksia asumistukijärjestelmään ja tuensaajien ja erityisesti yhteis-asunnossa asuvien tuensaajien asemaan seurataan. Ruokakuntakäsitteen uudistaminen edellyttää huolellista vaikutusten arviointia ja vaihtoehtojen punnintaa.

Hyväksyttäviin enimmäisasumismenoihin vaikuttaa vain ruokakunnan koko eikä asunnon koolla ole merkitystä. Ennen vuoden 2015 alusta voimaan tullutta asumistuki uudistusta asumistukeen vaikutti ruokakunnan koon lisäksi asunnon pinta-ala. Lisäksi osa-asunnon asumismenoille oli vahvistettu erillinen enimmäisasumismeno. Osa-asunnolla tarkoitetaan itsenäisesti asunnosta vuokrattua osaa, esimerkiksi alivuokralaiselle vuokrattua huonetta, jolloin sekä vuokranantaja että alivuokralainen asuvat osa-asunnossa. Osa-asunnon hallinta voi perustua pää- ja alivuokralaisen välisen vuokrasopimuksen lisäksi suoraan vuokranantajan kanssa tehtyyn vuokrasopimukseen. Valtioneuvoston asetuksessa asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2014 (839/2013) osa-asunnon asumismenolle oli vahvistettu seuraavat enimmäisasumismenot:

Henkilöluku	I Kuntaryhmä	II Kuntaryhmä	III Kuntaryhmä	IV Kuntaryhmä
1	368	338	312	290
2	568	521	485	450
3	696	636	587	543
4	835	763	704	651
5	943	860	792	729
6	1 078	982	905	833
7	1 205	1 098	1 010	930
8 tai suurempi	1 339	1 220	1 122	1 033

Osa-asunnon normista luovuttiin vuoden 2015 voimaan tulleen asumistuki uudistuksen yhteydessä kokonaisvuokramalliin siirryttäessä. Osa-asunnon normista luopuminen tarkoittaa sitä, että asunnon osaa vuokraava ruokakunta voi saada asunnon osaan yhtä suuren asumistuen kuin koko asuntoa vuokraava ruokakunta.

Yleinen asumistuki on ollut viime aikoina keskeisesti esillä kannustinloukkuselvityksissä. Osana sosiaaliturvaa asumistuki heikentää työn teon kannustimia, koska työnteon kannustin määritellään palkan ja sosiaaliturvan erotuksena. Korkeampi asumistuki mahdollistaa korkeamman asumisen tason myös ilman työtuloja ja asumistuki tulosidonnaisena etuutena heikentää työn vastaanottamisen kannustavuutta, koska kasvavat tulot vähentävät maksettavan asumistuen määrää. Yleinen asumistuki on kuitenkin vain yksi työn teon kannustimiin vaikuttava tulonsiirtojärjestelmä. Kannustinongelmat syntyvät korkeiden asumiskustannusten, asumistukijärjestelmän, työttömyysturvan, verotuksen ja mahdollisten muiden tulosidonnaisten, järjestelmien, kuten toimeentulotuen, yhteisvaikutuksena.

Vuoden 2017 talousarvioesityksen yhteydessä sovitussa työllisyyttä lisäävistä toimista koskevassa päätöksessään hallitus on sitoutunut kannustinloukkujen purkamiseen ja työvoiman liikkuvuuden edistämiseen. Valmistelua varten asetettiin valtiovarainministeriön vastuulla oleva asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on käydä läpi kannustinloukut ja työvoiman liikkuvuuden esteet sekä tehdä näihin liittyviä toimenpidesuosituksia. Työryhmän mukaan kannustinloukkujen purkamiseen liittyvä asumistuen uudistaminen voi olla tuen tason alentaminen, tulosidonnaisuuden muutos (pienempi tai suurempi tuloharkinta) tai suojaosan kasvattaminen (*Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen työryhmän selvityksiä*). Eri toimenpiteillä on erisuuntaisia vaikutuksia julkisen talouden menoihin sekä kokoaikatyön, lisätyönteon ja osa-aikatyön vastaanottamisen kannusteisiin.

Ottaen huomioon asumistuen tarkoitus pienituloisten ruokakuntien kohtuullisen asumistason turvaajana asumistukea koskevia ratkaisuja ei voida tehdä vain työllisyysvaikutusten näkökulmasta. Korkeat asumiskustannukset ovat yksi osa kannustinongelmaa eikä asumisen tukien tason leikkaus tulisi olla ensisijainen keino puuttua korkeisiin asumiskustannuksiin. Asumistuen tason heikentäminen vaikeuttaa niiden henkilöiden toimeentuloa, jotka eivät kannusteiden lisäämisestä huolimatta työllisty. Lisäksi asumistuen alentaminen siirtää asumisen tuen painopistettä asumistuesta yhä enemmän toimeentulotukeen ja lisää uusien toimeentulotuen saajien määrää. Asumistuen säästöistä arviolta yli 40 prosenttia siirtyy toimeentulotuen menoiksi. Toimeentulotuen tarkoituksena ei kuitenkaan ole toimia jatkuvaisluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä. Kannustinongelmien lieventäminen asumistuen tasoa parantamalla esimerkiksi tulisdonnaisuutta lieventämällä tai suojaosia korottamalla puolestaan nostaa asumistuen tasoa ja lisää asumistuen piirissä olevien ruokakuntien määrää, mikä kiihdyttää asumistukimenojen kasvua ja edellyttää lisärahoitusta.

Valtaosa yleisen asumistuen saajista (93 %) asuu vuokra-asunnossa. Vuokra-asujien suuresta osuudesta johtuen viime vuosina on keskusteltu runsaasti asumistukien vaikutuksesta vuokratasoon. Tutkimuskirjallisuudessa arviot asumistuen vaikutuksista vuokratasoon vaihtelevat huomattavasti, 15 prosentista 70 prosenttiin (mm. Kangasharju, A. : *Maksaako asumistuen saaja muita korkeampaa vuokraa?* Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2003; Hiekka, S., & Viren, M.: Does housing allowance increase rents. Finnish Labour Institute's Working paper, 241, 2008; Kangasharju, A.: *Housing allowance and the rent of low-income households*, Scandinavian Journal of Economics 112: 595—617, 2010). Toisaalta tuoreemmassa tutkimuksessa (Eerola, E. & Lyytikäinen, T. : *Housing allowance and rents: evidence from a stepwise subsidy scheme*, VATT Working papers 88, 2017) päädytään tulokseen, jonka mukaan asumistuen vaikutukset vuokriin ovat pienemmät kuin aiempien tutkimusten perusteella on arvioitu.

Vuokratasoon vaikuttaa moni muukin tekijä kuin asumistuki. Korkeiden asumismenojen vuoksi pienituloista asumistukikustannuksia tulee tukea kohtuullisen asumistason turvaamiseksi ja asumiseen korvamerkitty tuki ottaa korvamerkitsemättömiä tukia paremmin huomioon asumismenojen erot ja alueellisen vaihtelun. Lisäksi asumistuen hyväksyttävät enimmäisasumismenot ovat lähtökohtaisesti matalampia kuin markkinavuokrat ja asumistuen saajan omavastuu asumismenoista on aina vähintään 20 prosenttia. Omavastuu asumismenoista kannustaa asumistuen saajaa hakeutumaan halvempiin asuntoihin, mikä vähentää asumistuen siirtymistä vuokriin.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

2.1 Tavoitteet

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen puolivälin tarkastelun yhteydessä tekemän kannustinloukkujen purkamista koskevan päätöksen mukaan yleisellä asumistuella korvattavalle asumismenolle asetetaan kuntaryhmittäinen neliövuokrakohtainen katto nykyisten enimmäisasumismenojen lisäksi. Muutoksen arvioitiin vähentävän yleisen asumistuen menoja 30 miljoonalla euroa ja lisäävän toimeentulotuen menoja 17 miljoonalla eurolla. Kokonaissäästön arvioitiin siten olevan 13 miljoonaa euroa. Kokonaissäästöä pääosa päätettiin kohdentaa ylivelkaantumisen ehkäisemiseen. Lisäksi hallitus päätti, että yleisen asumistuen enimmäisasumismenot sidotaan elinkustannusindeksiin vuokraindeksiin sijasta asumistuen menojen kasvun hillitsemiseksi. Hallituksen päätöksen mukaan pitkällä aikavälillä enimmäisasumismenojen määrän sitominen vuokraindeksiin pitää yllä kierrettä, jossa vuokrien nousu ja tukien nousu voimistavat toinen toisiaan, mikä heikentää työn teon kannusteita.

2.2 Vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Hallituksen puoliväliriihessä päättämä kuntakohtainen neliövuokrakohtainen katto voidaan toteuttaa usealla eri tavalla ja eri vaihtoehdoilla on erilaiset vaikutukset tuensaajien asemaan ja asumistuen menoihin. Jatkovalmistelussa on selvitetty eri neliövuokrarajan toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Yksi kuntaryhmäkohtainen asumistuen saajien keskineliövuokrien perusteella asetettu neliövuokraraja kohdistuisi erityisesti yksin alle 30 neliön asunnoissa asuviin. Ruokakunnan koon mukaan määräytyvä neliövuokraraja puolestaan kohdistuu yksinasuvien lisäksi erityisesti kahden hengen ruokakuntiin. Koska neliövuokrarajan vaikutukset kohdistuvat vain osalle asumistuen saajista, vaikutukset kohdepiiriin kuuluvien tuensaajien taloudelliseen asemaan ovat varsin merkittävät.

Kuntaryhmittäinen neliövuokrakohtainen katto

Tässä vaihtoehdossa asumistuessa hyväksytylle asumismenolle asetettaisiin kuntaryhmittäinen neliövuokraraja, joka vastaisi asumistuen saajien keskineliövuokraa. Neliövuokraraja olisi kuntaryhmässä I 16,65 euroa, kuntaryhmässä II 14,91 euroa, kuntaryhmässä III 12,23 euroa ja kuntaryhmässä IV 9,96 euroa. Vaihtoehto alentaisi asumistukimenoja vuositasolla 30 miljoonalla eurolla. Toimeentulotukimenot lisääntyisivät vuositasolla arviolta 12 miljoonalla eurolla. Kokonaissäästö olisi siten arviolta 18 miljoonaa euroa vuositasolla.

Neliövuokraraja rajoittaisi erityisesti pienien asuntojen asumismenoihin maksettavan asumistuen määrää ja kohdistuisi erityisesti yksinasuviin. Kuntaryhmittäinen neliövuokraraja pienentäisi noin 254 000 asumistuen saajan tuen tasoa keskimäärin 9,20 euroa kuukaudessa. Tuensaajista noin 29 800:lla tuki alenisi 0—50 euroa kuukaudessa, 12 000:lla 51—100 euroa kuukaudessa, 5 500:lla 101—200 eurolla kuukaudessa ja 400:lla yli 201 euroa kuukaudessa. Tuki poistuisi kokonaan noin 1 300 tuensaajalta. Yksinasuvista asumistuki pienenesi 24 prosentilla asumistuen saajista keskimäärin 11,16 euroa. Suurimmat vaikutukset kuntaryhmittäisellä neliövuokrarajalla olisi kuntaryhmissä I ja II (pääkaupunkiseutu) asuviin yksinasuviin. Esimerkiksi kuntaryhmässä I neliöraja leikkaisi kaikkien alle 31 m²:n asunnoissa yksin asuvin asumistuen määrää.

Ruokakunnan koon mukaan määräytyvä neliövuokrakohtainen katto

Tässä vaihtoehdossa kuntakohtaiset neliövuokrarajat vaihtelisivat ruokakunnan koon mukaan, niin että neliövuokraraja laskisi ruokakunnan koon noustessa. Näin pienemmillä ruokakunnilla olisi korkeampi neliövuokraraja kuin isommilla ruokakunnilla, koska pienempien asuntojen neliövuokrat ovat pääsääntöisesti korkeampia kuin isommissa asunnoissa. Ruokakunnan koon mukaan määräytyvät kuntaryhmittäiset neliövuokrarajat olisivat seuraavat:

	1 KR	2 KR	3 KR	4 KR
1 henk	18,37	16,05	12,97	10,28
2 henk	14,93	14,34	11,50	9,58
3 henk	13,96	13,60	11,05	9,46
4 henk	13,69	13,63	10,92	9,41
5+ henk	-0,30	-0,15	-0,10	-0,10

Vaihtoehto alentaisi asumistukimenoja vuositasolla arviolta 33 miljoonalla eurolla. Toimeentulotukimenot lisääntyisivät vuositasolla arviolta 13 miljoonalla eurolla. Kokonaissäästö olisi siten vuositasolla noin 20 miljoonaa euroa.

Ruokakuntakohtainen neliövuokraraja kohdistuisi erityisesti yhden hengen talouksiin, lapsettomiin pareihin ja kahden huoltajan perheisiin. Ruokakuntakohtainen neliövuokraraja pientäisi noin 254 000 asumistuen saajan tuen tasoa keskimäärin 10,71 euroa kuukaudessa. Tuensaajista noin 29 900:lla tuki alenisi 0—50 euroa kuukaudessa, 12 800:lla 51—100 euroa kuukaudessa, 6 500:lla 101—200 eurolla kuukaudessa ja 1 100:lla yli 201 euroa kuukaudessa. Tuki poistuisi kokonaan noin 1 400 tuensaajalta. Kahden huoltajan perheissä tuki laskisi 33 prosentilla tuensaajista keskimäärin 26,77 euroa ja lapsettomien parien ruokakunnissa 26 prosentilla keskimäärin 17,24 euroa kuukaudessa. Ruokakuntakohtaisen neliövuokrarajan myötä pienissä asunnoissa enimmäisasumismenon määrä pienenisi ruokakunnan koon kasvaessa esimerkiksi perheenisäyksen myötä. Näin ollen tuki nousisi ruokakunnan kasvaessa vähemmän kuin voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Erillinen enimmäisasumismeno asunnon osaa vuokraavien asumismenolle

Edellä kuvatut neliövuokrarajat monimutkaistaisivat huomattavasti vuoden 2015 voimaantullutta asumistukijärjestelmää, jonka keskeisenä tavoitteena on ollut yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys. Neliövuokrarajojen vuoksi tuensaajien olisi vaikea arvioida tuen määrää ja hallinnollinen työ lisääntyisi. Lisäksi neliövuokrarajat vaikuttaisivat merkittävästi etenkin pienissä asunnoissa asuvien asumistuen saajien tuen tasoon ja vaikeuttaisivat huomattavasti monen asumistuen saajan toimeentuloa.

Neliövuokrarajojen vaikutusten lieventämiseksi neliövuokrarajaa pitäisi porrastaa asunnon koon mukaan, mikä tarkoittaisi käytännössä paluuta ennen asumistuki uudistusta voimassa olleeseen järjestelmään ja asumistuki uudistukselle asetettujen tavoitteiden romuttumista. Lisäksi neliövuokraraja soveltuu erittäin huonosti opiskelijoiden asumistukisiirron myötä lisääntyviin osa-asuntoihin, koska vuokralaisen tosiasiallisessa käytössä olevan tilan pinta-alaa on lähes mahdotonta määrittää. Vuokralaisen käytössä voi olla hyvinkin pienen oman huoneen lisäksi yhteisiä tiloja ja asumistuen enimmäismäärän asettaminen pelkästään omassa käytössä olevan huoneen pinta-alan perusteella voisi johtaa vuokralaisen kannalta epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen. Jatkovalmistelussa on näin ollen etsitty myös vaihtoehtoisia keinoja saavuttaa puoliväliriihessä päätetyt asumistukeen kohdistuvat säästöt.

Asumistukijärjestelmän selkeyden kannalta ensisijaisena kustannusten hillitsemisen keinona tulisi käyttää enimmäisasumismenoihin tehtäviä muutoksia. Enimmäisasumismenot rajoittavat jo nyt asumismenoihin maksettavan asumistuen määrää, koska yli 70 prosentilla tuensaajista asumismenot ylittävät enimmäisasumismenot. Enimmäisasumismenojen alentaminen nykyisestä lisäisi entisestään enimmäisasumismenot ylittävien määrää ja nostaisi toimeentulotukimenoja. Tällä hetkellä kuitenkin asunnon osaa, esimerkiksi yhtä huonetta, vuokraava ruokakunta saa yhtä suuren asumistuen kuin koko asuntoa vuokraava ruokakunta. Vuoden 2015 alusta voimaan tulleen asumistuki uudistuksen yhteydessä osa-asunnon normi poistettiin kokonaisvuokramalliin siirtymisen johdosta. Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin kuitenkin lisää asumistuen maksamista asunnon osaan, joten osa-asunnon normin palautuksen tarpeellisuus tulisi arvioida uudelleen.

Osa-asunnon normin palauttaminen asumistukijärjestelmään merkitsisi sitä, että asunnon osaa vuokraavien asumistukea määrättäessä sovellettaisiin enimmäisasumismenoa, joka olisi jonkin verran matalampi kuin tällä hetkellä hyväksytyt enimmäisasumismenot. Lisäksi osa-asunnon normia sovellettaisiin pieniin alle 20 neliömetrin asuntojen asumismenoihin, joten osa-asunnon normi rajoittaisi tuen myöntämistä myös hyvin pieniin asuntoihin. Voimassa olevien rakentamismääräysten perusteella asuinhuoneiston pinta-ala tulisi olla vähintään 20 neliömetriä. Suurin osa asunnon osaa vuokraavista ja alle 20 neliömetrin asunnoissa asuvista on yksin

asuvia, joten osa-asunnon normi kohdistuisi neliövuokrarajojen tavoin suurimmalta osin yksinasuviin.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Pääministeri Juha Sipilän hallitus päätti vuoden 2018 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä, että yleisessä asumistuessa otetaan neliövuokraohtaisen rajan sijasta käyttöön erillinen enimmäisasumismeno vuokra-asunnon osan asumismenolle, koska puoliväliriihessä tehdyn päätöksen mukainen neliövuokraleikkuri monimutkaisiksi nykyistä asumistukijärjestelmää ja heikentäisi huomattavasti pieniin asuntoihin maksettavaa asumistukea. Osa-asunnolla tarkoitetaan itsenäisestä asunnosta vuokrattua osaa. Asunnon osan hallinta voi perustua alivuokralais-sopimukseen tai suoraan vuokranantajan kanssa tehtyyn vuokrasopimukseen. Osa-asunnon enimmäisasumismeno olisi 80 prosenttia koko asunnolle vahvistetusta enimmäisasumismenosta. Osa-asunnon enimmäisasumismenoa sovellettaisiin myös alle 20 neliömetrin vuokra-asuntoihin.

Lisäksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ehdotetaan sidottavaksi vuokraindexin sijasta elinkustannusindeksiin. Enimmäisasumismenot korotettaisiin ensimmäisen kerran elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta eli vuonna 2018 sovelletaan vuoden 2017 enimmäisasumismenoja. Osa-asuntoon ehdotettavan enimmäisasumismenon ja enimmäisasumismenojen elinkustannusindeksiin sitomisen tavoitteena on hillitä asumistukimenojen kasvua ja erityisesti hyvin pienien asuntojen vuokrapyyntejä.

Esityksessä ehdotetaan myös täsmennettäväksi asumistuen tarkistamista tulojen muuttuessa. Tulojen muuttumista arvioitaessa otettaisiin huomioon ansiotulovähennys niin, että tulojen muutosta arvioitaessa otettaisiin huomioon vain se osa tuloista, jotka otetaan asumistuen määrän laskennassakin huomioon.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Vuonna 2016 yleisen asumistuen menot olivat 1 080 miljoonaa euroa. Vuonna 2017 yleisen asumistuen menojen arvioidaan olevan 1 265,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 1 478,8 miljoonaa euroa.

Yleiseen asumistuen menojen alentaminen lisää toimeentulotukimenoja. Perustoimeentulotuen rahoitukseen osallistuvat kunta ja valtio yhtä suurin osuuksin.

Enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen vuonna 2018 ja enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin alentaa asumistukimenoja vuonna 2018 arviolta 24 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 40 miljoonalla eurolla sillä oletuksella, että vuokrien nousu on vuositasolla 3 prosenttia. Toimeentulotukimenoit lisääntyvät vuonna 2018 noin 10 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 16 miljoonalla eurolla, josta valtion rahoitusosuus on puolet. Julkisen talouden kokonaissästö on siten vuonna 2018 14 miljoonaa euroa ja vuositasolla 24 miljoonaa euroa.

Erillinen enimmäisasumismeno osaa asuntoa vuokraavien asumismenoille alentaa asumistukimenoja vuonna 2018 noin 4 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 6,7 miljoonalla eurolla. Toimeentulotukimenoit lisääntyvät vuonna 2018 arviolta 1,6 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 2,7 miljoonaa eurolla, josta valtion rahoitusosuus on puolet. Julkisen talouden kokonaissästö olisi siten vuonna 2018 noin 2,4 miljoonaa euroa ja vuositasolla noin 4 miljoonaa euroa.

Kokonaisuudessaan esitys alentaa siten asumistuen menoja 28 miljoonalla eurolla vuonna 2018 ja vuositasolla 46,7 miljoonalla eurolla. Toimeentulotukimenot lisääntyvät 11,6 miljoonalla eurolla vuonna 2018 ja vuositasolla 20 miljoonalla eurolla, josta valtion rahoitusosuus on puolet. Julkisen talouden kokonaissäätö on siten 16,7 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja vuositasolla 28 miljoonaa euroa.

3.2 Vaikutukset tuensaajien asemaan

Osa-asunnon normin käyttöön otto kohdistuu niihin asumistuen saajiin, jotka vuokraavat asunnon osaa joko alivuokralaisena tai vuokranantajan kanssa tehdyn erillisen vuokrasopimuksen perusteella. Alivuokralaistilanteissa sekä päävuokralainen että alivuokralainen asuvat osa-asunnossa, jolloin myös päävuokralaisen asumismenoihin sovelletaan osa-asunnon enimmäisasumismenoa. Lisäksi osa-asunnon normi kohdistuu niihin asumistuen saajiin, jotka asuvat alle 20 neliömetrin kokoisessa asunnossa. Enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin puolestaan kohdistuu kaikkiin niihin asumistuen saajiin, joiden asumismenot kasvavat elinkustannusindeksiä voimakkaammin.

Osa-asunnon normi alentaisi noin 12 000 osa-asunnossa asuvan asumistuensaajan tuen tasoa keskimäärin noin 30 eurolla kuukaudessa. Tuensaajista noin 6200:lla tuki alenisi 51—100 euroa kuukaudessa ja 5670:lla alle 50 euroa kuukaudessa. Tuki päättyisi kokonaan noin 250 tuensaajalta. Suurimmat vaikutukset osa-asunnon normilla olisi kuntaryhmissä III (muut kuin pääkaupunkiseudun isommat kaupungit ja Etelä-Suomen kunnat) ja I (Helsinki). Suurin osa asunnon osaa vuokraavista ja alle 20 neliön asunnoissa asuvista on yksin asuvia, joten osa-asunnon normi kohdistuisi suurimmalta osin yksinasuviin.

Opiskelijat asuvat muita asumistuen saajia useammin yhteisasunnoissa ja opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin on lähes kaksinkertaistanut yhteisasunnoissa asuvien määrän asumistuessa. Lokakuun 2017 alussa 9 prosenttia yleisen asumistuen saajista asui osa-asunnoissa, kun viime vuonna samaan aikaan osa-asunnoissa asui 4 prosenttia tuensaajista. Lähes viidennes opiskeljaruokakunnista asuu osa-asunnoissa. Näin ollen osa-asunnon normin vaikutukset kohdistuvat pääosin opiskelijoihin. Jos osa-asunnossa asuvan asumismenot jäävät kuitenkin alle osa-asunnolle säädetyn enimmäisasumismenon, ei tuen taso muutu nykyisestä. Esimerkiksi soluasunnoissa vuokrat ovat pääsääntöisesti alle osa-asunnon enimmäisasumismenon, joten soluasunnoissa asuvien asumistuen taso ei muutu nykyisestä.

Vuoden 2017 lokakuussa asumistuen piirissä oli 24 895 osa-asunnossa ja alle 20 neliömetrin asunnossa asuvaa opiskeljaruokakuntaa, joista 24 709 oli yhden hengen ruokakuntia ja 186 kahden hengen ruokakuntia. Näistä 11 835:lla eli 48 prosentilla asumismenot ylittävät ehdotetun enimmäisasumismenon. Osa-asunnossa ja 20 neliömetrin asunnossa asuvien yhden hengen opiskeljaruokakuntien keskimääräinen asumismeno oli 329 euroa kuukaudessa ja keskimääräinen asumistuki 259 euroa kuukaudessa.

Alla olevaan taulukkoon on koottu tarkemmin tietoja lokakuussa 2017 asumistukea saaneista osa-asunnoissa asuvista yhden hengen ruokakunnista kuntaryhmittäin. Osa-asunnon enimmäisasumismenolla olisi suurimmat vaikutukset kuntaryhmissä I (Helsinki) ja III (muut kuin pääkaupunkiseudun isot kaupungit ja Etelä-Suomen kaupungit), joissa osa-asunnon enimmäisasumismenon ylittäviä opiskeljaruokakuntia on eniten ja myös osa-asunnon enimmäisasumismenon ero suhteessa keskimääräisiin osa-asunnossa asuvien asumismenoihin on suurempi kuin muissa kuntaryhmissä.

HE 161/2017 vp

Kunta-ryhmä	Osa-asunnoissa asuvien yhden hengen opiskelija ruokakuntien määrä	Keskimääräiset asumismenot e/kk	Osa-asunnon enimmäisasumismeno	Asumismenot ylittävät osa-asunnon normin (ruokakuntaa)	Asumistuen keskimääräinen muutos
1	6 402	372	406	618 (41 %)	24 e
2	1 839	320	394	469 (26 %)	13 e
3	14 861	314	312	7 737 (52 %)	21 e
4	1 607	279	275	901 (56 %)	19 e

Pienituloisten ja korkeita asumismenoja maksavien yksin vuokralla asuvien opiskelijoiden asumisen tuki on parantunut opiskelijoiden siirtyttyä yleisen asumistuen piiriin. Lokakuussa 2017 opiskelijoiden keskimääräinen asumistuki oli 310 euroa kuukaudessa, kun taas asumislisän enimmäismäärä oli 202 euroa kuukaudessa. Näin ollen merkittävä osa opiskelijoista on hyötynyt asumistukisiirrosta. Osa opiskelijoista kuitenkin menetti tarveharkinnan lisääntymisen myötä asumisen tuen kokonaan. Menettäjiä ovat olleet yhteisasunnossa asuvat, puolison kanssa asuvat opiskelijat ja lapsiperheet. Osa-asunnon erillinen enimmäisasumismeno ei ollut tiedossa opiskelijoiden siirtymässä yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen, joten osa-asunnon enimmäisasumismenoa ei ole voitu ottaa huomioon arvioitaessa opiskelijoiden asumistukisiirron kokonaisvaikutuksia. Osa-asuntoonkin maksettava asumistuen enimmäismäärä on kuitenkin korkeampi kuin opintotuen asumislisän enimmäismäärä.

Opiskelijoiden ensisijainen toimeentulo on opintotuki opintolaina mukaan lukien, joten opiskelijoilla ei pääsääntöisesti ole oikeutta toimeentulotukeen, koska opintolaina katsotaan opiskelijan tuloksi. Näin ollen opiskelijat joutuvat rahoittamaan kasvaneita asumismenoja opintorahalla, opintolainalla ja työtuloilla. Työssä käynnin lisääntyminen puolestaan voi pidentää tutkintoaikoja.

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen vuonna 2018 lisää enimmäisasumismenot ylittävien tuensaajien lukumäärää, jos asumismenot ovat korkeat ja vuokrat nousevat. Myös enimmäisasumismenojen sitominen vuokraindexin sijasta elinkustannusindeksiin vuoden 2019 alusta lähtien lisää enimmäisasumismenoja ylittävien määrää, koska elinkustannusindeksi seuraa vain osittain vuokratason kehitystä. Elinkustannusindeksiin sitomisen johdosta asumistuen taso ei nouse vuokratason nousua vastaavasti. Syyskuussa 2017 yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ylittyivät noin 72 prosentilla tuensaajista ja keskimääräinen ylitys on noin 148 euroa. Enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen lisää enimmäisasumismenojen ylittävien määrää keskimäärin 76 prosenttiin ja keskimääräinen ylitys nousi 160 euroon.

Enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen nostaa laskennallisesti enimmäisasumismenot ylittävien asumistuen saajien osuudet kuntaryhmässä I 62 prosentista 66 prosenttiin, kuntaryhmässä II 70 prosentista 74 prosenttiin, kuntaryhmässä III 75 prosentista 78 prosenttiin ja kuntaryhmässä IV 75 prosentista 78 prosenttiin. Keskimääräiset ylitykset nousivat kuntaryhmässä I 196 eurosta 208 euroon, kuntaryhmässä II 194 eurosta 210 euroon, kuntaryhmässä III 137 eurosta 149 euroon ja kuntaryhmässä IV 122 eurosta 132 euroon.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uudistuksella voi olla myös välillisiä vaikutuksia asuntomarkkinoihin ja erityisesti osa-asunnoissa asuvien käyttäytymiseen, joita on tässä vaiheessa vaikea ennakoita. Erillinen

enimmäisasumismeno osa-asunnolle vähentää osa-asuntoon maksettavan asumistuen määrää ja voi siten heikentää yhteisasumisen suosiota ja lisätä pienten asuntojen kysyntää. Osa-asunnon enimmäisasumismeno ei kuitenkaan vaikuta niiden osa-asunnoissa ja alle 20 neliön asunnoissa asuvien tasoon, joiden asumismenot jäävät alle osa-asunnon enimmäisasumismenon. Esimerkiksi opiskelija-asunnoissa keskimääräiset asumismenot jäävät pääsääntöisesti alle osa-asunnon enimmäisasumismenon. Lisäksi yleisessä asumistuessa omavastuu asumismenoista on aina vähintään 20 prosenttia, mikä hillitsee siirtymistä kalliimpiin vuokra-asuntoihin. Osa-asunnon enimmäisasumismeno voi myös pidemmällä aikavälillä hillitä osa-asuntojen ja alle 20 neliön asuntojen vuokratason nousua.

Elinkustannusindeksi heijastaa vain osittain asumisen kustannusten nousua. Enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin voi siten johtaa ennen pitkää tilanteeseen, jossa asumistuen taso erkanelee vuokratason kehityksestä, mikä siirtää asumisen tukemisen painopistettä entisestään asumistuesta toimeentulotukeen. Vaikutuksen suuruus riippuu elinkustannusindeksin kehityksestä suhteessa vuokrien kehitykseen. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jonka tarkoituksena on turvata perustuslaissa turvattu välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen tarkoituksena ei ole toimia jatkuvaisluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä, vaan se on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etudeksi autamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä.

Pienituloisten kohtuuhintaisen asumisen turvaamiseksi tukijärjestelmää ja asuntopolitiikkaa tulisi tarkastella ja kehittää kokonaisuutena. Valtioneuvosto on asettanut hankkeen valmistelemaan perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistusta. Hankkeessa selvitetään myös kustannus-, työllisyys- ja tulonjako- sekä muut vaikutukset, jos asumisen tukeminen irrotetaan toimeentulotuesta ja toteutetaan yksinomaan asumisen tukien kautta. Eri vaihtoehtoja käsittelevä valmistelutyö koordinoidaan professori Juha Saaren johtaman eriarvoisuustyöryhmän kanssa.

4 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Hallituksen esityksestä on antanut lausunnon valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, Kansaneläkelaitos, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Hyvinvoinnin tutkimuskeskus, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen sosiaali- ja terveys ry SOSTE, Kiinteistöliitto ry, Suomen kiinteistöliitto ry, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Vuokranantajat ry, Vuokralaiset VKL ry, Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät — KOVA ry, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry, Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry, Suomen Ammattiin Opiskelevien liitto SAKKI ry, Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK, Åbo Akademis Studentkår, Suomen Lukiolaisten liitto ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry, ja Suomen opiskelija-asunnot SOA ry. Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa esityksestä. Lausunnoista on laadittu yhteenveto sosiaali- ja terveysministeriössä.

Ehdotuksia kannattavat valtiovarainministeriö ja Kansaneläkelaitos. Myös opetus- ja kulttuuriministeriö pitää enimmäisasumismenojen sitomista elinkustannusindeksiin perusteltuna, mutta edellyttää, että asumistuen tasoa tarkistetaan säännöllisesti, jotta sen kattavuus ei heikene.

Pääosa lausunnonantajista katsoo, että osa-asunnon enimmäisasumismeno ja enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin ovat epätarkoituksenmukaisia ja vääriä keinoja saavuttaa esityksen tavoitteet vuokratason nousun hillitsemisestä ja työn kannustavuus-

den lisäämisestä. Koska asumistuen tason alentaminen lisää toimeentulotukimenoja ja toimeentulotukiriippuvuutta, esityksen nähdään tavoitteiden vastaisesti heikentävän työn teon kannusteita. Lausunnonantajat katsovat ehdotusten olevan ristiriidassa vuoden 2015 asumistuen kokonaisuudistuksen tavoitteiden kanssa, koska asumistuen taso ei enää seuraisi vuokratukien hitästä ja asumistukeen palautettaisiin osa-asunnon normi.

Lausunnonantajat pitävät osa-asunnon enimmäisasumismenon ongelmana erityisesti sen kohdistumista pääosin edullisen asumismuodon valinneisiin pienituloisiin opiskelijoihin ja yksinasuviin. Opiskelijoiden asumistuen kattavuuden heikentyminen johtaa myös siihen, että opiskelijat joutuvat rahoittamaan kasvavia asumismenoja opintorahalla, opintolainalla ja työtuloilla, koska opiskelijat eivät pääsääntöisesti ole oikeutettuja toimeentulotukeen. Työnteon lisääntyminen voi puolestaan hidastaa opintojen etenemistä. Lisäksi osa-asunnon normin käyttöönotto opiskelijoiden juuri siirryttyä yleisen asumistuen piiriin nähdään lainsäädännön ennakoitavuuden kannalta ongelmallisena, koska muutosta ei voitu ottaa huomioon arvioitaessa opiskelijoiden asumistukisiirron kokonaisvaikutuksia. Osa-asunnon enimmäisasumismenoa pidetään myös asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta haitallisina, koska se ohjaa tuen saajia hakeutumaan edullisemmista yhteisasunnoista yksioihin, mikä voi nostaa asumistuen menoja ja yksioiden vuokratasoa. Osa-asunnon enimmäisasumismenon haitat nähdään suhteettoman suurina verrattuna sillä saavutettaviin säästöihin, jotka ovat asumistuen kokonaisuuden suhteutettuna pienet.

Lausunnonantajat korostavat, että elinkustannusindeksi seuraa vain osittain vuokratason muutosta. Pitkällä aikavälillä enimmäisasumismenon sitominen elinkustannusindeksiin johtaa siihen, että asumistuen taso ja asumismenon taso erkanevat entisestään toisistaan eikä asumistuki enää täytä tehtävänsä pienituloisten asumismenon kohtuullistamisessa ja toimeentulotukimenot kasvavat. Asumisen tuen painopisteen siirtyminen toimeentulotukeen puolestaan lisää kannustinongelmia. Lausunnonantajat katsovat, että elinkustannusindeksiin sitomisen laajemmät yhteiskunnalliset vaikutukset tulisi arvioida.

Lisäksi erityisesti opiskelijajärjestöt kiinnittävät lausunnoissaan huomiota yleisen asumistuen ruokakuntakäsitteen ongelmallisuuteen yhteisasunnoissa asuvien osalta.

Esityksen perusteluita ja vaikutusarviointia on täsmennetty lausuntopalautteen johdosta. Lisäksi esityksen jatkovalmistelussa on luovuttu lausunnoilla olleeseen luonnokseen sisältyneestä ehdotuksesta muuttaa asumistuen tarkistamisen ajankohtaa tulojen muuttuessa. Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää ruokakuntakäsitteen muuttamisen edellytyksiä, vaihtoehtoja ja vaikutuksia yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Esitystä ei ole käsitelty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa, mutta esityksestä on käyty erillisneuvottelu Suomen Kuntaliiton kanssa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

10 §. *Enimmäisasumismenot.* Pykälässä säädetään asumistukea laskettaessa huomioon otettavien kokonaisvuokraan perustuvien asumismenojen enimmäismääristä taulukkona. Enimmäisasumismenot porrastuvat ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan. Tukea ei myönnetä enimmäisasumismenojen ylittävistä asumismenoista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 ja 4 momentti, joissa säädettäisiin asunnon osaa vuokraavien enimmäisasumismenoista. Pykälän 3 momentissa säädetyt osa-asunnon enimmäisasumismenot olisivat 80 prosenttia 1 momentin mukaisista koko asunnon enimmäisasumismenoista. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin osa-asunnon enimmäisasumismenojen korottamisesta viiden hengen ja sitä suuremmilla ruokakunnilla samalla, kuntaryhmän mukaan määräytyvällä kiinteällä erällä. Osa-asunnon enimmäisasumismenoja korotettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti.

Muilta osin pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevaa pykälää.

27 §. *Asumistuen tarkistamisen edellytykset.* Pykälän 1 momentissa säädetään asumistuen säännöllisistä vuositarkistuksista ja pykälän 2 momentissa kesken tukikauden tehtävästä tarkistamisesta, kun ruokakunnan olosuhteissa on tapahtunut tarkistukseen johtava muutos (väli-tarkistus).

Pykälän 2 momentin 1 kohdan perusteella asumistuki tarkistetaan, kun ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään 200 euroa. Laissa ei säädetä ansiotulovähennyksen huomioon ottamisesta tulojen muutosta arvioitaessa, mutta Kansaneläkelaitos on soveltamiskäytännössään ottanut ansiotulovähennyksen huomioon. Näin ollen tulojen muutosta arvioitaessa otetaan huomioon vain se osa tuloista, jotka otetaan asumistuen määrän laskennassakin huomioon. Soveltamiskäytäntöä vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi myös lakiin lisäämällä pykälään uusi 3 momentti, jonka mukaan ruokakunnan tulojen muutosta arvioitaessa ruokakunnan yhteenlasketuista palkka- ja yrittäjätuloista vähennetään 300 euron ansiotulovähennys.

Muilta osin pykälä vastaa voimassa olevaa pykälää. Pykälän 4 momentin mukaan asumismenojen muutoksen perusteella tehtävässä tarkistuksessa asumistukea ei alenneta, ellei myös tuloissa ole tapahtunut muutosta, joka aiheuttaisi tuen tarkistamisen. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudesta tarkistaa tuki ilman tuensaajan hakemusta, jos kaikki tuen tarkistamiseksi tarvittavat tiedot olisivat Kansaneläkelaitoksen käytettävissä.

29 §. *Asumistuen lakkauttamisen edellytykset.* Pykälässä säädetään asumistuen lakkauttamisperusteista ja lakkauttamisen ajankohdasta eri tilanteissa. Pykälän 5 kohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi koskemaan koko 27 §:ää. Muutos vastaa voimassa olevaa soveltamiskäytäntöä.

51 §. *Indeksidonnaisuus.* Pykälän mukaan laissa mainitut rahamäärät on sidottu pääosin kansaneläkeindeksiin. Pykälän 1 momentin perusteella pienintä perusomavastuuosuutta, pienimman maksettavan tuen määrää sekä tuen tarkistamista koskevia ilmoitusvelvollisuutta ja tuen tarkistamista koskevia tulojen ja asumismenojen muutoksen määriä ei kuitenkaan tarkistettaisi vuosittain. Pykälän 2 momentin perusteella Kansaneläkeindeksiin sidotut rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mukaan vuoden 2010 tammikuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu. Pykälä vastaa 1 ja 2 momentin osalta voimassa olevaa pykälää.

Pykälän 3 momentissa säädetään enimmäisasumismenojen tarkistamisesta. Voimassa olevan lainkohdan mukaan enimmäisasumismenot tarkistetaan vuosittain yleisessä vuokratasossa tapahtunutta muutosta vastaavasti. Lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että enimmäisasumismenoja tarkistettaisiin jatkossa vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti. Lain 10 §:ssä säädetyt enimmäisasumismenojen euromäärät vastaavat elinkustannusindeksin (1951:10=100) lokakuun 2016 pistelukua. Vuotuinen muutos laskettaisiin elinkustannusindeksin kuluvan vuoden lokakuun ja edellisen vuoden lokakuun pistelukujen kehityksen mukaan. Kansaneläkelaitos vahvistaisi vuosittain marraskuussa seuraavan vuoden alussa enimmäisasumismenoihin tulevan muutoksen määrän. Tämä vastaa eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannusindeksiin annetussa laissa (583/2008) säädettyä menettelyä. Valtion talouden säästöpäätösten vuoksi enimmäisasumismenot tarkistettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta alkaen, joten vuonna 2018 sovellettaisiin vielä vuoden 2017 enimmäisasumismenoja. Laissa vahvistettava enimmäisvuokrataso ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan lokakuun 2016 elinkustannusindeksin (1951:10=100) pistelukua, jotta vuositason säästö olisi pysyvä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin mainitusta päivästä ja sen jälkeen myönnettävään tai tarkistettavaan tukeen.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 10/2011 vp, PeVL17/2014). Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omaoimista järjestämistä. Julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta erilaisilla asumistukimuodoilla, joita ovat yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja osin sotilasavustus. Lisäksi julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja sen omatoimiseen järjestämiseen myös muilla tavoin, kuten asuntotuotantoon kohdistuvilla tuilla ja omistusasunnon korkokulujen verovähennyksillä.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin lisäksi asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 10/2011 vp, PeVL 17/2014). Asumistuen avulla alennetaan asumismenoja tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle.

Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimeentulojärjestelmää sinänsä, vaan ylipäätään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan (PeVL 30/2005 vp, PeVL 60/2002 vp). Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslaissa mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta (PeVL 42/2004 vp, PeVL 60/2002 vp). Perustoimeentulon turvaamiseen lisäksi perustuslain 19 §:n 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa. Perustuslain säännöksellä on tarkoitus varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu (HE 309/1993 vp, PeVL 6/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että opiskelijoiden osalta asumisen tukemista koskeva sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta riippumatta asumisen tukemiseen valitusta järjestelmästä ja sen sääntelytavasta (PeVL 59/2016 vp). Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdol-

HE 161/2017 vp

lisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp ja PeVL 14/2003 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain 19 § tai 16 §:n 2 momentti sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (PeVL 6/2015 vp, PeVL 59/2016 vp). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 34/1996 vp ja PeVL 6/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp).

Perustuslakivaliokunta on yleistä asumistukea koskevaa esitystä (HE 52/2014) tarkastellessaan (PeVL 17/2014 vp) katsonut, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi olla pienituloiselle ruokakunnalle merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Tuenhakijoiden voi myös olla vaikeaa ennakoita, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan. Perustuslakivaliokunta piti tätä merkityksellisenä perustuslain 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta ja edellytti selvitetävän, onko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

Esityksessä ehdotetaan, että asumistuessa otettaisiin käyttöön erillinen enimmäisasumismeno asunnon osan ja alle 20 neliön asunnon asumismenoille. Lisäksi ehdotetaan, että yleisen asumistuen enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindeksiin sijasta elinkustannusindeksiin ja hyväksyttävän enimmäisasumismenot tarkistettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta. Osa-asunnon normin alentaisi noin 12 000 etuudensaajan tuen tasoa. Tuensaajista 6 200:lla tuki alenisi keskimäärin 51—100 euroa kuukaudessa ja 5 670:lla 1—50 euroa kuukaudessa. Tuensaajista 250 menettäisi asumisen tuen kokonaan. Yli 100 euron tuen menetyksiä ei kuitenkaan ole. Enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin ja korottamatta jättäminen vuonna 2018 ei vaikuttaisi etuudensaajien asumistuen tasoon, mutta asumistuen taso ei seuraisi mahdollista vuokran nousua, jos asumismenot ovat korkeat ja vuokra nousee elinkustannusindeksistä poikkeavasti. Pitkällä aikavälillä asumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin voi edellyttää asumistuen tason tarkistamista ja järjestelmän uudelleenarviointia.

Ehdotettavat muutokset eivät merkitse olennaista puuttumista perustoimeentuloon. Asumistuen määrää ei ole turvattu sillä tavalla, että tuet eivät voisi järjestelmää muutettaessa myös pienentyä. Esitys ei näin ollen vaaranna perustuslain 19 §:ssä turvattuja oikeuksia, minkä vuoksi hallitus katsoo, että ehdotetut lain muutokset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyksessä. Esityksestä on kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki**yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 10 ja 27 §, 29 §:n 5 kohta ja 51 §, sellaisina kuin ne ovat 10 ja 27 § sekä 29 §:n 5 kohta laissa 1533/2016 ja 51 § osaksi laissa 1533/2016, seuraavasti:

10 §

Enimmäisasumismenot

Ruokakunnan 9 §:n mukaan hyväksyttävistä asumismenoista otetaan huomioon enintään seuraavat euromäärät kuukaudessa:

Ruokakunnan koko henkeä	I Kuntaryhmä	II Kuntaryhmä	III Kuntaryhmä	IV Kuntaryhmä
1	508	492	390	344
2	735	706	570	501
3	937	890	723	641
4	1 095	1 038	856	764

Jos ruokakuntaan kuuluu enemmän kuin neljä henkilöä, 1 momentin mukaisia asunnon enimmäisasumismenoja korotetaan I kuntaryhmässä 137 euroa, II kuntaryhmässä 130 euroa, III kuntaryhmässä 117 euroa ja IV kuntaryhmässä 112 euroa jokaista neljä henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden.

Jos vuokralla asuvan ruokakunnan yksinomaisessa hallinnassa on vain osa asunnosta tai asunto on kooltaan alle 20 neliometriä, ruokakunnan 9 §:n mukaan hyväksyttävistä asumismenoista otetaan huomioon enintään seuraavat euromäärät kuukaudessa:

Ruokakunnan koko henkeä	I Kuntaryhmä	II Kuntaryhmä	III Kuntaryhmä	IV Kuntaryhmä
1	406	394	312	275
2	588	565	456	401
3	750	712	578	513
4	876	830	685	611

Jos ruokakuntaan kuuluu enemmän kuin neljä henkilöä, 3 momentin mukaisia asunnon enimmäisasumismenoja korotetaan I kuntaryhmässä 110 euroa, II kuntaryhmässä 104 euroa, III kuntaryhmässä 94 euroa ja IV kuntaryhmissä 90 euroa jokaista neljä henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden.

Kunnat jaetaan kuntaryhmiin seuraavasti:

- 1) I kuntaryhmään kuuluu: Helsinki;
- 2) II kuntaryhmään kuuluvat: Espoo, Kauniainen ja Vantaa;

HE 161/2017 vp

3) III kuntaryhmään kuuluvat: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kaajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti;

4) IV kuntaryhmään kuuluvat muut kuin 1—3 mainitut kunnat.

27 §

Asumistuen tarkistamisen edellytykset

Asumistuen määrä tarkistetaan, kun tuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta on kulunut vuosi.

Asumistukea on tarkistettava myös, jos:

1) ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään 200 euroa;

2) 9 §:ssä tarkoitettujen ruokakunnan maksamat asumismenot muuttuvat vähintään 50 euroa kuukaudessa;

3) ruokakunta vaihtaa asuntoa tai asunnon hallintamuoto muuttuu; tai

4) ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärä tai ruokakunnan kokoonpano muuttuu pysyvästi, ruokakunta ottaa alivuokralaisen tai luopuu alivuokralaisen pitämisestä.

Ruokakunnan kuukausitulojen muutosta arvioitaessa ruokakunnan yhteenlasketuista palkkatuloista ja 12 §:n 4 momentin 1 kohdan mukaisista tuloista tehdään 13 §:n mukainen ansiotulovähennys.

Jos asumistuki alenisi, asumistuen määrää ei kuitenkaan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa tarkisteta asumismenojen nousun perusteella, ellei myös jatkuvissa kuukausituloissa ole tapahtunut 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua nousua.

Asumistuki voidaan tarkistaa ilman hakemusta, jos kaikki tarkistamisen perusteet ovat Kansaneläkelaitoksen käytettävissä.

29 §

Asumistuen lakkauttaminen

Asumistuki lakkautetaan:

5) sen kuukauden alusta, josta 27 §:ssä tarkoitettu tarkistus tulisi voimaan, jos ruokakunta ei Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta kohtuullisessa ajassa anna asumistuen tarkistamiseksi tarvittavia tietoja;

51 §

Indeksisidonnaisuus

Tässä laissa säädetyt rahamäärät lukuun ottamatta 13 §:ssä säädettyä ansiotulovähennyksen määrää, 16 §:ssä säädettyä pienintä perusomavastuuosuutta, 24 §:ssä säädettyä pienintä maksettavaa tukea sekä 20 ja 27 §:ssä säädettyjä tuensaajan ilmoitusvelvollisuutta ja tuen tarkistamista koskevia tulojen ja asumismenojen muutosten määriä sekä 10 §:ssä säädettyjä enimmäisasumismenoja, sidotaan hintatason muutoksiin siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään.

HE 161/2017 vp

Kansaneläkeindeksiin sidotut rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelukua, jonka mukaan vuoden 2010 tammikuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Edellä 10 §:ssä tarkoitettuja enimmäisasumismenoja tarkistetaan kuitenkin kalenterivuositain vuoden alusta elinkustannusindeksin (lokakuu 1951=100) muutosta vastaavasti. Enimmäisasumismenojen 10 §:ssä säädetyt euromäärät vastaavat elinkustannusindeksin (1951:10=100) lokakuun 2016 pistelukua. Vuotuinen muutos lasketaan elinkustannusindeksin kuluvan vuoden lokakuun ja edellisen vuoden lokakuun pistelukujen mukaan. Enimmäisasumismenoja tarkistetaan ensimmäisen kerran elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta.

Tarkistettuja enimmäisasumismenoja ja muita rahamääriä sovelletaan seuraavan vuoden alusta tai sen jälkeen myönnettäviin tai tarkistettaviin tukiin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ ja sitä sovelletaan mainitusta päivästä ja sen jälkeen myönnettävään tai tarkistettavaan tukeen.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko

Laki**yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 10 ja 27 §, 29 §:n 5 kohta ja 51 §, sellaisina kuin ne ovat 10 ja 27 § sekä 29 §:n 5 kohta laissa 1533/2016 ja 51 § osaksi laissa 1533/2016, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

10 §

10 §

*Enimmäisasumismenot**Enimmäisasumismenot*

Ruokakunnan 9 §:n mukaan hyväksyttävistä asumismenoista otetaan huomioon enintään seuraavat euromäärät kuukaudessa:

Ruokakunnan 9 §:n mukaan hyväksyttävistä asumismenoista otetaan huomioon enintään seuraavat euromäärät kuukaudessa:

Ruokakunnan koko henkeä	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
1	508	492	390	344
2	735	706	570	501
3	937	890	723	641
4	1 095	1 038	856	764

Ruokakunnan koko henkeä	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
1	508	492	390	344
2	735	706	570	501
3	937	890	723	641
4	1 095	1 038	856	764

Jos ruokakuntaan kuuluu enemmän kuin neljä henkilöä, 1 momentin mukaisia asunnon enimmäisasumismenoja korotetaan I kuntaryhmässä 137 euroa, II kuntaryhmässä 130 euroa, III kuntaryhmässä 117 euroa ja IV kuntaryhmässä 112 euroa jokaista neljä henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden.

Jos ruokakuntaan kuuluu enemmän kuin neljä henkilöä, 1 momentin mukaisia asunnon enimmäisasumismenoja korotetaan I kuntaryhmässä 137 euroa, II kuntaryhmässä 130 euroa, III kuntaryhmässä 117 euroa ja IV kuntaryhmässä 112 euroa jokaista neljä henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden.

Jos vuokralla asuvan ruokakunnan yksinomaisessa hallinnassa on vain osa asunnosta tai asunto on kooltaan alle 20 neliömetriä, ruokakunnan 9 §:n mukaan hyväksyttävistä asumismenoista otetaan huomioon enintään seuraavat euromäärät kuukaudessa:

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
<i>Ruo- ka- kun- nan koko hen- keä</i>	<i>kun- ta- ryh- mä</i>	<i>kun- ta- ryh- mä</i>	<i>kun- ta- ryh- mä</i>	<i>kun- ta- ryh- mä</i>
<i>1</i>	<i>406</i>	<i>394</i>	<i>312</i>	<i>275</i>
<i>2</i>	<i>588</i>	<i>565</i>	<i>456</i>	<i>401</i>
<i>3</i>	<i>750</i>	<i>712</i>	<i>578</i>	<i>513</i>
<i>4</i>	<i>876</i>	<i>830</i>	<i>685</i>	<i>611</i>

Kunnat jaetaan kuntaryhmiin seuraavasti:

- 1) I kuntaryhmään kuuluu: Helsinki;
- 2) II kuntaryhmään kuuluvat: Espoo, Kau-
niainen ja Vantaa;
- 3) III kuntaryhmään kuuluvat: Hyvinkää,
Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järven-
pää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvo-
la, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mik-
kelin, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo,
Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Si-
poo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Va-
asa ja Vihti;
- 4) IV kuntaryhmään kuuluvat muut kuin
1—3 mainitut kunnat.

27 §

Asumistuen tarkistamisen edellytykset

Asumistuen määrä tarkistetaan, kun tuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta on kulunut vuosi.

Asumistukea on tarkistettava myös, jos:

- 1) ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään 200 euroa;
- 2) 9 §:ssä tarkoitettujen ruokakunnan maksamat asumismenot muuttuvat vähintään 50 euroa kuukaudessa;
- 3) ruokakunta vaihtaa asuntoa tai asunnon hallintamuoto muuttuu; tai

Jos ruokakuntaan kuuluu enemmän kuin neljä henkilöä, 3 momentin mukaisia asunnon enimmäisasumismenoja korotetaan I kuntaryhmässä 110 euroa, II kuntaryhmässä 104 euroa, III kuntaryhmässä 94 euroa ja IV kuntaryhmissä 90 euroa jokaista neljä henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden.

Kunnat jaetaan kuntaryhmiin seuraavasti:

- 1) I kuntaryhmään kuuluu: Helsinki;
- 2) II kuntaryhmään kuuluvat: Espoo, Kau-
niainen ja Vantaa;
- 3) III kuntaryhmään kuuluvat: Hyvinkää,
Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää,
Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola,
Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli,
Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Rai-
sio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo,
Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja
Vihti;
- 4) IV kuntaryhmään kuuluvat muut kuin
1—3 mainitut kunnat.

27 §

Asumistuen tarkistamisen edellytykset

Asumistuen määrä tarkistetaan, kun tuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta on kulunut vuosi.

Asumistukea on tarkistettava myös, jos:

- 1) ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään 200 euroa;
- 2) 9 §:ssä tarkoitettujen ruokakunnan maksamat asumismenot muuttuvat vähintään 50 euroa kuukaudessa;
- 3) ruokakunta vaihtaa asuntoa tai asunnon hallintamuoto muuttuu; tai

Voimassa oleva laki

4) ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärä tai ruokakunnan kokoonpano muuttuu pysyvästi, ruokakunta ottaa alivuokralaisen tai luopuu alivuokralaisen pitämisestä.

Jos asumistuki alenisi, asumistuen määrää ei kuitenkaan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa tarkisteta asumismenojen nousun perusteella, ellei myös jatkuvissa kuukausituloissa ole tapahtunut 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua nousua.

Asumistuki voidaan tarkistaa ilman hakemusta, jos kaikki tarkistamisen perusteet ovat Kansaneläkelaitoksen käytettävissä.

29 §

Asumistuen lakkauttaminen

Asumistuki lakkautetaan:

5) sen kuukauden alusta, josta 27 §:n 1 momentissa tarkoitettu tarkistus tulisi voimaan, jos ruokakunta ei Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta kohtuullisessa ajassa anna asumistuen tarkistamiseksi tarvittavia tietoja;

51 §

Indeksisidonnaisuus

Tässä laissa säädettyt rahamäärät lukuun ottamatta 13 §:ssä säädettyä ansiotulovähennyksen määrää, 16 §:ssä säädettyä pienintä perusomavastuuosuutta, 24 §:ssä säädettyä pienintä maksettavaa tukea sekä 20 ja 27 §:ssä säädettyjä tuensaajan ilmoitusvelvollisuutta ja tuen tarkistamista koskevia tulojen ja asumismenojen muutosten määriä sekä 10 §:ssä säädettyjä enimmäisasumismenoja, sidotaan hintatason muutoksiin siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään.

Kansaneläkeindeksiin sidotut rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelu-

Ehdotus

4) ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärä tai ruokakunnan kokoonpano muuttuu pysyvästi, ruokakunta ottaa alivuokralaisen tai luopuu alivuokralaisen pitämisestä.

Ruokakunnan kuukausitulojen muutosta arvioitaessa ruokakunnan yhteenlasketuista palkkatuloista ja 12 §:n 4 momentin 1 kohdan mukaisista tuloista tehdään 13 §:n mukainen ansiotulovähennys.

Jos asumistuki alenisi, asumistuen määrää ei kuitenkaan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa tarkisteta asumismenojen nousun perusteella, ellei myös jatkuvissa kuukausituloissa ole tapahtunut 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua nousua.

Asumistuki voidaan tarkistaa ilman hakemusta, jos kaikki tarkistamisen perusteet ovat Kansaneläkelaitoksen käytettävissä.

29 §

Asumistuen lakkauttaminen

Asumistuki lakkautetaan:

5) sen kuukauden alusta, josta 27 §:ssä tarkoitettu tarkistus tulisi voimaan, jos ruokakunta ei Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta kohtuullisessa ajassa anna asumistuen tarkistamiseksi tarvittavia tietoja;

51 §

Indeksisidonnaisuus

Tässä laissa säädettyt rahamäärät lukuun ottamatta 13 §:ssä säädettyä ansiotulovähennyksen määrää, 16 §:ssä säädettyä pienintä perusomavastuuosuutta, 24 §:ssä säädettyä pienintä maksettavaa tukea sekä 20 ja 27 §:ssä säädettyjä tuensaajan ilmoitusvelvollisuutta ja tuen tarkistamista koskevia tulojen ja asumismenojen muutosten määriä sekä 10 §:ssä säädettyjä enimmäisasumismenoja, sidotaan hintatason muutoksiin siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään.

Kansaneläkeindeksiin sidotut rahamäärät vastaavat kansaneläkeindeksin sitä pistelu-

HE 161/2017 vp

Voimassa oleva laki

kua, jonka mukaan vuoden 2010 tammikuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Edellä 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja enimmäisasumismenoja tarkistetaan kuitenkin vuosittain yleisessä vuokratasossa tapahtunutta muutosta vastaavasti.

Enimmäisasumismenot sidotaan vuokratason kehitystä kuvaavaan Tilastokeskuksen vahvistamaan koko maata ja kaikkia vuokra-asuntoja koskevaan vuositason vuokraaindeksiin, jonka pisteluku vuonna 2010 oli 100, siten, että 10 §:ssä säädetyt euromäärät vastaavat vuoden 2015 vuokraaindeksiin pistelukua. Enimmäisasumismenoja tarkistetaan ensimmäisen kerran vuokraaindeksiin muutosta vastaavasti vuoden 2018 alusta.

Tarkistettuja enimmäisasumismenoja ja muita rahamääriä sovelletaan seuraavan vuoden alusta tai sen jälkeen myönnettäviin tai tarkistettaviin tukiin.

Ehdotus

kua, jonka mukaan vuoden 2010 tammikuussa maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Edellä 10 §:ssä tarkoitettuja enimmäisasumismenoja tarkistetaan kuitenkin kalenterivuosittain vuoden alusta elinkustannusindeksiin (lokakuu 1951=100) muutosta vastaavasti.

Enimmäisasumismenojen 10 §:ssä säädetyt euromäärät vastaavat elinkustannusindeksiin (1951:10=100) lokakuun 2016 pistelukua. Vuotuinen muutos lasketaan elinkustannusindeksiin kuluvan vuoden lokakuun ja edellisen vuoden lokakuun pistelukujen mukaan. Enimmäisasumismenoja tarkistetaan ensimmäisen kerran elinkustannusindeksiin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta.

Tarkistettuja enimmäisasumismenoja ja muita rahamääriä sovelletaan seuraavan vuoden alusta tai sen jälkeen myönnettäviin tai tarkistettaviin tukiin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ja sitä sovelletaan mainitusta päivästä ja sen jälkeen myönnettävään tai tarkistettavaan tukeen.