

LUONNOS
20.9.2017

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 asumismenolle. Lisäksi voimassa olevat enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindexin sijasta elinkustannusindeksiin. Enimmäisasumismenoja korotettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta eli vuonna 2018 sovellettaisiin vielä vuoden 2017 enimmäisasumismenoja. Lisäksi asumistuen tarkistamista tulojen muuttuessa ja tarkistamisen ajankohtaa 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	9
2.1 Tavoitteet	9
2.2 Vaihtoehtoiset toteuttamistavat.....	9
2.3 Keskeiset ehdotukset.....	11
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	12
3.1 Taloudelliset vaikutukset	12
3.2 Vaikutukset tuensaajien asemaan.....	12
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	13
4 ASIAN VALMISTELU	13
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	14
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	14
2 VOIMAANTULO.....	15
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	15
LAKIEHDOTUS	17
yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.....	17

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 ruokakuntakäsité 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 huomi-

oon otettavista asumismenoista laissa määriteltyyn 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 tuloista, 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 tulotasolla. 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 hoitomenoina otetaan huomioon asunnon sijainnin ja ruokakunnan koon mukaan määräytyvät hoitomenoerät. Kaikissa omistusasunnoissa asumismenoihin luetetaan 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 vuokratuokkaindeksiin. 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 kuukausitulojen perusteella. Jatkuvana 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.

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 asumistuenta 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	I Kuntaryhmä e/kk	II Kuntaryhmä e/kk	III Kuntaryhmä e/kk	IV Kuntaryhmä e/kk
1	508	492	390	344
2	735	706	570	501
3	937	890	723	641
4	1095	1038	856	764
+	137	130	117	112

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot on sidottu Tilastokeskuksen vahvistamaan kokonaan vuokratason kehitystä ja kaikkia vuokra-asuntoja koskevaan vuositason vuokraanindeksiin. 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 vuokraanindeksin perusteella vuositasolla 2-3 prosenttia.

Valtion talouden säästöjen vuoksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja ei ole korotettu asumistukiudistuksen jälkeen vuosina 2015-2016. Lisäksi asumistuen tulosidonnaisuusastetta 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 2017 lopussa enimmäisasumismenot ylittyivät 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 1081 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 asumistuentason 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 vuokraaindeksin 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 vuokraaindeksin 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 vaikut-

tavat asumistuen määrään. Samassa asunnossa asuvat voivat muodostaa oman ruokakunnan vain alivuokralaisuuhteella 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 uudistamistarpeen. Uudistuksien vaikutuksia asumistukijärjestelmään ja tuensaajien ja erityisesti yhteisasunnossa asuvien tuensaajien asemaan seurataan. Ruokakuntakäsitteen uudistaminen edellyttää huolellista vaikutusten arviointia ja vaihtoehtojen punnintaa. Opiskelijoiden ollessa yleisen asumistuen piirissä vajaan kahden kuukauden ajan on liian aikaista arvioida siirrosta aiheutuvia asumistukijärjestelmän muutostarpeita.

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	1078	982	905	833
7	1205	1098	1010	930
8 tai suurempi	1339	1220	1122	1033

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 tulosidonnaisuutta 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 neliövuokra-kohtainen 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 vuokraindexin sijasta. Päätösten tavoitteena oli lisätä työnteon kannusteita ja hillitä vuokrien kehitystä.

2.2 Vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Hallituksen puoliväliirihessä päättämä kuntakohtainen neliövuokra-kohtainen 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 neliövuokra-kohtainen 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. Toimeentulotukimenoja lisäntyisivät vuositasolla arviolta 12 miljoonalla eurolla. Kokonaissäästö olisi siten arviolta 18 miljoonaa euroa vuositasolla.

Neliövuokraraja rajoittaisi erityisesti pienten asuntojen asumismenoihin maksettavan asumistuen määrää ja kohdistuisi erityisesti yksinasuviin. Kuntaryhmittäinen neliövuokraraja piententäisi 254 105 asumistuen saajan tuen tasoa keskimäärin 9,20 euroa. Tuensaajista 29 862:lla tuki alenisi 0-50 euroa kuukaudessa, 12 061:lla 51-100 euroa kuukaudessa, 5 505:lla 101-200 eurolla kuukaudessa ja 402:lla yli 201 euroa kuukaudessa. Tuki poistuisi kokonaan 1 339 tuensaajalta. Yksinasuvista asumistuki pienenesi 24 %:lla asumistuen saajista keskimäärin 11,16 euroa. Suurimmat vaikutukset vaihtoehto 1 mukaisella neliövuokrarajalla olisi kuntaryhmissä I ja II (pääkaupunkiseutu) asuviin yksinasuviin. Esimerkiksi kuntaryh-

mässä I neliöraja leikkaisi kaikkien alle 31 m²:n asunnoissa yksiasuvien asuvien asumistuen määrää.

Ruokakunnan koon mukaan määräytyvä neliövuokrakohtainen katto

Tässä vaihtoehdossa kuntakohtaiset neliövuokrat vaihtelisivat ruokakunnan koon mukaan, niin että neliövuokrat laskisi ruokakunnan koon noustessa. Näin pienemmällä ruokakunnalla olisi korkeampi neliövuokra kuin isommalla ruokakunnalla, koska pienempien asuntojen neliövuokrat ovat pääsääntöisesti korkeampia kuin isommissa asunnoissa. Ruokakunnan koon mukaan määräytyvät kuntaryhmittäiset neliövuokraleikkurit 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 milj. eurolla. Toimeentulotukimenot lisääntyisivät vuositasolla arviolta 13 milj. eurolla. Kokonaissästäö olisi siten vuositasolla noin 20 milj. euroa.

Ruokakuntakohtainen neliövuokrat kohdistuisi erityisesti kahden ruokakunnan talouksiin, lapsettomiin pareihin ja kahden huoltajan perheisiin. Ruokakuntakohtainen neliövuokrat piententäisi 254 105 asumistuen saajan tuen tasoa keskimäärin 10,71 euroa kuukaudessa. Tuensaajista 29 908:lla tuki alenisi 0-50 euroa kuukaudessa, 12 815:lla 51-100 euroa kuukaudessa, 6 528:lla 101-200 eurolla kuukaudessa ja 1 156:lla yli 201 euroa kuukaudessa. Tuki poistuisi kokonaan 1 458 tuensaajalta. Kahden huoltajan perheissä tuki putoaisi 33 prosentilla tuensaajista keskimäärin 26,77 euroa ja lapsettomien pariin ruokakunnissa 26 prosentilla keskimäärin 17,24 eurolla. Ruokakuntakohtaisen neliövuokrat myötä pienissä asunnoissa enimmäisasumismenon määrä pienenesi ruokakunnan koon kasvaessa esimerkiksi perheellisyyden myötä. Näin ollen tuki nousisi ruokakunnan kasvaessa vähemmän kuin voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Erillinen enimmäisasumismeno asunnon osaa vuokraavien asumismenolle

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

Neliövuokratjajojen vaikutusten lieventämiseksi neliövuokratjajaa pitäisi porrastaa asunnon koon mukaan, mikä tarkoittaisi käytännössä paluuta ennen asumistukiudistusta voimassa olleeseen järjestelmään ja asumistukiudistukselle 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 asumistukiudistuksen 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 voitaisiin soveltaa pieniin alle 20 neliön asuntojen asumismenoihin, joten osa-asunnon normi rajoittaisi tuen myöntämistä myös hyvin pieniin asuntoihin. Suurin osa asunnon osaa vuokraavista ja alle 20 neliön 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 neliövuokrakohtaisen katon sijasta käyttöön erillinen enimmäisasumismeno vuokra-asunnon osan asumismenolle. Vuokra-asunnon osalla tarkoitettaisiin asunnon osan hallintaa. Asunnon osan hallinta voi perustua alivuokralaissopimukseen tai suoraan vuokranantajan kanssa tehtyyn vuokrasopimukseen. Vuokra-asunnon osan enimmäisasumismeno olisi 80 prosenttia koko asunnolle vahvistetusta enimmäisasumismenosta.

Lisäksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenot sidotaan vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksiin. Enimmäisasumismenot korotetaan ensimmäisen kerran elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta eli vuonna 2018 sovelletaan vuoden 2017 enimmäisasumismenoja.

Esityksessä ehdotetaan myös täsmennettäväksi asumistuen tarkistamista tulojen muuttuessa ja tarkistamisen ajankohtaa. Tulojen muuttumista arvioitaessa otettaisiin huomioon ansiotulovähennys niin, että tulojen muutosta arvioitessa otettaisiin huomioon vain se osa tuloista, jotka otetaan asumistuen määrän laskennassakin huomioon. Tulojen muutoksen tarkistamisajankohdasta muutettaisiin siten, että asumistukea tarkistettaisiin aina tulojen muutosta seuraavan kuukauden alusta.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

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 3 prosenttia. Toimeentulotukimienot lisääntyisivät vuonna 2018 noin 10 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 16 miljoonalla eurolla. Valtion talouden kokonaissäästö olisi siten vuonna 2018 14 miljoonaa euroa ja vuositasolla 24 miljoonaa euroa.

Erillinen enimmäisasumismeno osaa asuntoa vuokraavien asumismenoille alentaisi asumistukimenoja vuonna 2018 noin 4 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 6,7 miljoonalla eurolla. Toimeentulotukimienot lisääntyisivät arviolta vuonna 2018 arviolta 1,6 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 2,7 miljoonaa eurolla. Kokonaissäästö 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. Toimeentulotukimienot lisääntyisivät 11,6 miljoonalla eurolla vuonna 2018 ja vuositasolla 20 miljoonalla eurolla. Valtion talouden kokonaissäästö olisi 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 enimmäisasumismenoon.

Osa-asunnon normi alentaisi 12 033:n osa-asunnossa asuvan asumistuen saajan tuen tasoa keskimäärin 29 eurolla. Tuensaajista 6228:lla tuki alenisi 51–100 euroa kuukaudessa ja 5672:lla alle 50 euroa kuukaudessa. Tuki päättyisi kokonaan 252 tuensaajalta. Suurimmat vaikutukset 80 prosentin 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. Laskelmissa ei ole pystytty täysimääräisesti huomioimaan vaikutuksia opiskelijoiden asumistukeen, koska opiskelijoiden asumisesta ei ole tällä hetkellä riittävästi tietoa.

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, jos vuokrataso nousee eikä asumistuki 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 nousisi 160 euroon.

Enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen ja alentaminen nostavat 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 nousisivat 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. Kuntaryhmässä I enimmäisasumismenojen vaikutus keskimääräiseen tuen tasoon olisi 10 euroa kuukaudessa, kuntaryhmässä II 12 euroa kuukaudessa, kuntaryhmässä III 23 euroa kuukaudessa ja kuntaryhmässä IV 20 euroa kuukaudessa.

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. Toisaalta ehdotettu osa-asunnon normi on 80 prosenttia nykyisistä enimmäisasumismenoista, mitä voi pitää suhteellisen korkeana, kun kyseessä on asunnon osan vuokraus. Lisäksi nyt ehdotettu osa-asunnon normi on suurempi kuin ennen asumistukiudistusta voimassa ollut osa-asunnon normi. Osa-asunnon normi voi myös heijastua osa-asuntojen ja alle 20 neliön asuntojen vuokratasoon.

4 Asian valmistelu

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

Hallituksen esityksestä on pyydetty lausunto seuraavilta tahoilta: valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Kansaneläkelaitos, Terveys ja hyvinvoinnin laitos, Suomen kuntaliitto ry, SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, Vuokralaiset ry, Asukasliitto ry, Valtion asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), Suomen kiinteistöliitto ry, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Suomen Vuokranantajat ry, Suomen Ammattiin Opiskelevien liitto - SAKKI ry, Suomen Lukiolaisten Liitto ry, Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry ja Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry.

Lyhyt yhteenveto lausunnoista...

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 (välitarkistus).

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 arvioitessa 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.

28§. *Tarkistamisen ajankohta.* Pykälässä säädetään, mistä ajankohdista lukien 27 §:ssä tarkoitettu tarkistus tehtäisiin.

Voimassa olevan pykälän 1 kohdan perusteella asumistuki tarkistetaan tulojen muuttuessa sitä seuraavan kuukauden alusta, jonka 1 päivästä tulojen muutos on voimassa. Näin ollen, jos tulot nousevat tai laskevat kuun 1. päivä, asumistuki tulee tarkistettavaksi tulojen muutosta seuraavan kuukauden alusta. Jos taas tulot muuttuvat 2. päivä tai myöhemmin, asumistukea ei tarkisteta muutosta seuraavan kuukauden alusta, vaan vasta sitä seuraavan. Tarkistamisajankohdalla on haluttu turvata, että tuensaaja voi saada muuttunutta tuloa vähintään kuukauden, ennen kuin tuki tarkistetaan. Voi kuitenkin olla tilanteita, joissa tulot laskevat esimerkiksi kuun 2. päivä, mutta tulojen muutos vaikuttaa asumistukeen vasta muutosta seuraavaa kuu-

kautta seuraavan kuukauden alusta. Tulojen muutoksen vaikutusajankohdan selkeyttämiseksi asumistuen tarkistamisajankohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että asumistuki tarkistettaisiin tulojen muutosten johdosta aina tulojen muutosta seuraavan kuukauden alusta. Lain 29 §:n viittaussäännöksen perusteella asumistuki voitaisiin myös lakkauttaa sen kuukauden alusta, jona asumistuen tarkistaminen tulee voimaan, jos ruokakunta pyytää tuen lakkauttamista tai jos ruokakunta ei anna Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta kohtuullisessa ajassa asumistuen tarkistamiseksi tarvittavia tietoja. Muilta osin pykälään ei ehdoteta muutoksia.

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 §. Indeksisidonnaisuus. Pykälän mukaan laissa mainitut rahamäärät on sidottu pääosin kansaneläkeindeksiin. Pykälän 1 momentin perusteella pienintä perusomavastuuosuutta, pienimmän 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 vuokraindexin sijasta elinkustannusindexin muutosta vastaavasti. Lain 10 §:ssä säädetyt enimmäisasumismenojen euromäärät vastaavat elinkustannusindexin (1951:10 = 100) lokakuun 2016 pistelukua. Vuotuinen muutos laskettaisiin elinkustannusindexin 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 elinkustannusindexiin annetussa laissa (583/2008) säädettyä menettelyä. Valtion talouden säästö päätösten vuoksi enimmäisasumismenot tarkistettaisiin elinkustannusindexin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta alkaen, joten vuonna 2018 sovellettaisiin vielä vuoden 2017 enimmäisasumismenoja. Laissa vahvistettava enimmäisvuokrataso ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan lokakuun 2016 elinkustannusindexin (1951:10=100) pistelukua, jotta vuositason säästö olisi pysyvä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin siitä ja myöhemmästä ajankohdasta 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 oma-toimista 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

LUONNOS
20.9.2017

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, Pe VL 17/2014). Asumistuen avulla alennetaan asumismenoja tuensaajien maksukykyä vastaavalle tasolle.

Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimentulojärjestelmää 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 yleistä asumistukea koskevaa esitystä (HE 52/2014) tarkastellessaan (PeVL 17/2014) 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 ennakoida, millaisia vaikutuksia tukiperusteiden muutoksilla heidän kohdallaan tulee olemaan. Perustuslakivaliokunta piti tätä merkityksellisenä perustuslain 19 §:n 1, 2 ja 4 momentin kannalta ja edellytti selvitettävän, 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 osaa vuokraavien asumismenoille. Lisäksi ehdotetaan, että yleisen asumistuen enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindexin sijasta elinkustannusindeksiin ja hyväksyttävän enimmäisasumismenot tarkistettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta. Osa-asunnon normin alentaisi noin 12 033 etuudensaajan tuen tasoa. Tuensaajista 6228:lla tuki alenisi keskimäärin 51-100 euroa kuukaudessa ja 5672:lla 1-50 euroa kuukaudessa. Tuensaajista 252 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.

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 säätämisyksityksessä.

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, 27, 28, 29 §:n 5 kohta ja 51 §, sellaisina kuin niistä ovat 10, 27, 28, 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 kuntaryhmissä 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 (osa-asunnon enimmäisasumismeno):

Ruokakunnan koko henkeä	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
1	406	394	312	275
2	588	565	456	401
3	750	890	578	513
4	876	712	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;
- 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 tarkoitetut 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 3 momentin 1 kohdan mukaisista tuloista vähennetään 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.

28 § *Tarkistamisen ajankohta*

Asumistuki tarkistetaan 27 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa:

1) 1 kohdan perusteella tulojen muutosta seuraavan kuukauden alusta;

2) 2 ja 3 kohdan perusteella sen kuukauden alusta, josta muuttuneita tai uusia asumismenoja maksetaan koko kuukaudelta;

3) 4 kohdan perusteella sen kuukauden alusta, jonka 1 päivästä mainitussa kohdassa tarkoitettu olosuhteiden muutos on voimassa.

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

Edellä 10 §:n tarkoitettuja enimmäisasumismenoja tarkistetaan kuitenkin kalenterivuositain vuoden alusta elinkustannusindeksin (lokakuu 1951=100) muutosta vastaavasti. Edellä 10 §:ssä säädettyt enimmäisasumismenojen 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 siitä ja myöhäisemmästä ajankohdasta myönnettävään tai tarkistettavaan tukeen.

LUONNOS
20.9.2017

Helsingissä päivänä kuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko

LUONNOS
20.9.2017