SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Neuvotteleva virkamies
Sanna Pekkarinen

15.11.2017

Perustuslakivaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI YLEISESTÄ ASUMISTUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 161/2017)

Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Esityksessä esitetään, että yleisessä asumistuessa otettaisiin käyttöön erillinen enimmäisasumismeno asunnon osan ja alle 20 neliömetrin asunnon asumismenolle. Osa-asunnon enimmäisasumismeno olisi 80 prosenttia nykyisistä enimmäisasumismenoista. Osa-asunnolla tarkoitetaan itsenäisestä asunnosta vuokrattua osaa. Osa-asunnon hallinta voi perustua pää- ja alivuokralaisen välisen vuokrasopimuksen lisäksi suoraan vuokranantajan kanssa tehtyyn vuokrasopimukseen

Lisäksi esityksessä esitetään, että enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksiin. Enimmäisasumismenot korotettaisiin elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuoden 2019 alusta eli vuonna 2018 sovellettaisiin vielä vuoden 2017 enimmäisasumismenoja.

Esityksen tavoitteena on hillitä yleisen asumistuen menojen kasvua ja erityisesti pienten vuokra-asuntojen vuokrapyyntejä. Esityksen taustalla on hallituksen kevään 2017 puoliväliriihessä tekemän kannustinloukkujen purkamista koskevan päätöksen mukaan työnteon kannustavuuden vahvistamiseksi ja vuokrien nousun hillitsemiseksi asumistuessa otetaan käyttöön kuntaryhmittäinen neliövuokrakohtainen katto ja enimmäisasumismenot sidotaan vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksiin. Talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä päätti esittää suunnitellun neliövuokraleikkurin sijasta erillistä enimmäisasumismenoa osa-asunnoille ja alle 20 neliön asunnoille, koska kuntaryhmittäinen neliövuokraleikkuri olisi monimutkaistanut nykyistä asumistukijärjestelmää ja heikentänyt huomattavasti pieniin asuntoihin maksettavaa asumistuen tasoa.

Ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2018 alusta ja niitä sovellettaisiin voimaantulon jälkeen myönnettäviin ja tarkistettaviin asumistukiin.

Keskeiset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen arvioidaan vähentävän yleisen asumistuen menoja 28 milj. eurolla vuonna 2018 ja vuositasolla 46,7 milj. eurolla. Toisaalta toimeentulotukimenojen arvioidaan lisääntyvän 11,6 milj. eurolla vuonna 2018 ja vuositasolla noin 20 milj. eurolla.

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi
Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709
e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

Vaikutukset etuudensaajiin

Osa-asunnon normin arvioidaan alentavan 12 000 asumistuen saajan asumistuen tasoa keskimäärin noin 30 eurolla kuukaudessa. Arviolta 6200:lla tuki alenisi 51–100 e/kk ja 5670:lla alle 50 e/kk. Noin 250 ruokakunnalla tuki päättyisi kokonaan.

Osa-asunnon enimmäisasumismeno kohdistuisi erityisesti pienissä asunnoissa ja osa-asunnoissa tyypillisesti asuviin opiskelijoihin, jotka ovat siirtyneet yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017. Lokakuussa 2017 asumistuen piirissä oli 24 895 osa-asunnossa ja alle 20 neliön asunnossa asuvaa opiskelijaruokakuntaa. Näistä 48 prosentilla eli 11 835:lla asumismenot ylittävät osa-asunnon enimmäisasumismenon. Osa-asunnon enimmäisasumismenon keskimääräinen vaikutus yhden hengen opiskelijaruokakuntien tuen tasoon on kuntaryhmässä I 24 euroa, kuntaryhmässä II 13 e, kuntaryhmässä III 21 e ja kuntaryhmässä IV 19 euroa.

On huomattava, että osa-asunnon enimmäisasumismeno vaikuttaa vain niiden ruokakuntien asumistuen tasoon, joiden asumismenot ylittävät ehdotetun osa-asunnon enimmäisasumismenon. Asumistuen taso ei muutu, jos vuokra on alle ehdotetun osa-asunnon enimmäisasumismenon. Osa-asunnon enimmäisasumismenon käyttöön oton jälkeenkin osa-asuntoon maksettava asumistuen enimmäismäärä on suurempi kuin opintotuen asumislisän enimmäismäärä.

Enimmäisasumismenojen jäädyttäminen vuonna 2018 ja sitominen elinkustannusindeksiin lisää niiden ruokakuntien määrää, joiden asumismenot ylittävät asumistuen enimmäisasumismenot ja siten myös nostaa asumistuen saajien omavastuuta asumismenoista. Enimmäisasumismenojen ylittävien osuuden arvioidaan nousevan 72 prosentista 76 prosenttiin. Pitkän aikavälin vaikutukset riippuvat siitä, miten vuokrataso kehittyy suhteessa elinkustannusindeksiin. Tavoitteena on, että elinkustannusindeksiin sitominen hillitsisi myös asumistuen saajien vuokratason nousua.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uudistuksella voi olla välillisiä vaikutuksia asuntomarkkinoihin ja erityisesti osa-asunnoissa asuvien käyttäytymiseen, joita on tässä vaiheessa vaikea ennakoida. Erillinen enimmäisasumismeno osa-asunnolle vähentää osa-asuntoon maksettavan asumistuen määrää ja voi siten heikentää yhteisasumisen suosiota ja lisätä pienten asuntojen kysyntää.

Elinkustannusindeksi heijastaa vain osittain asumisen kustannusten nousua. Enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin voi siten johtaa ennen pitkää tilanteeseen, jossa asumistuen taso erkanee 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 etuudeksi auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. Pitkällä aikavälillä asumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin voi siten edellyttää asumistuen tason tarkistamista ja järjestelmän uudelleenarviointia.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momentin (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon), 2 momentin (perustoimeentulon turva) ja 4 momentin (oikeus asuntoon). Opiskelijoiden osalta

asumisen tukemista koskeva sosiaaliturva on merkityksellinen myös perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta. Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä.

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). 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). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (PeVM 25/1994 vp, PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun 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, mikä voi edellyttää muutosten voimaantulon porrastamista siirtymäsäännöksillä.

Hallitus katsoo, että ettei ehdotetut muutokset vaaranna perustuslain 19 §:ssä turvattuja oikeuksia ja että ehdotetut lain muutokset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä. Asumistuen määrää ei ole turvattu sillä tavalla, että tuet eivät voisi järjestelmää muutettaessa myös pienentyä. Enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin sitominen voi kuitenkin pitkällä aikavälillä edellyttää asumistuen tason tarkistamista ja järjestelmän uudelleen arviointia.