

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Mikko Horko, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Helminen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Matleena Haapala, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Sina Rasilainen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- juristi Rita Lääkkölä, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Laura Hassi, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Lauri Lehtoruusu, Suomen opiskelija-asunnot SOA ry
- toiminnanjohtaja Sanna Hughes, Suomen Vuokranantajat ry
- lakineuvoja Nina Nyberg, Vuokralaiset VKL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin kaupunki
- Joensuun kaupunki
- Asukasliitto ry
- Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry
- Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksen tavoitteena on toteuttaa osa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa linjatuista, yleistä asumistukea koskevista valtiontaloutta tasapainottavista toimista. Esityksen ta-

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp

voitteena on valtion talouden tasapainottaminen ja asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen. Valiokunta pitää tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta ja edistää työllisyyttä painavana perusteluna sosiaaliturvan muutoksille. Ansiotulovähennyksen ja omistusasuntojen asumistuen poistamisella tukea pyritään kohdentamaan kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille ruokakunnille. Valiokunta on tarkastellut esitystä toimialansa mukaisesti erityisesti asuntopolitiikan näkökulmasta. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä ja kiinnittää sosiaali- ja terveystalouden huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Pääasialliset muutokset

Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 7 §:n mukaan asumistukea maksetaan vuokra-, asumisoikeus- ja omistusasuntoihin. Tuen määrä on 80 % perusomavastuun ylittävistä, enintään laissa määritellyistä enimmäismääräisistä asumismenoista. Perusomavastuu on 42 % asumistuesta huomioon otettavista tuloista, joista on vähennetty täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulon määrä. Hallituksen esityksessä asumistuen korvausprosentti ehdotetaan laskettavaksi 70 %:iin todellisten, enintään enimmäismääräisten, asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Asumistuen määrää laskettaessa määritellään perusomavastuu, johon vaikuttavat ruokakunnan yhteenlasketut tulot. Kaikkein pienituloisimmilla perusomavastuuta ei muodostu lainkaan ja tämä alaraja riippuu ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärästä. Mainitun rajan ylittävistä tuloista otetaan esityksen mukaan huomioon 50 % nykyisen 42 %:n sijaan perusomavastuuosuutta määriteltäessä. Esityksen vaikutuksia lapsiperheisiin lievennetään pienentämällä aikuisen kerrointa ja kasvattamalla lapsen kerrointa. Tällöin lapsiperheiden perusomavastuu muodostuu hieman pienemmäksi ja perhe saa hieman suurempaa tukea.

Omistusasunnoista maksettiin yleistä asumistukea vuoden 2022 lopussa vajaalle 15 000 ruokakunnalle eli 3,9 prosentille kaikista tuensaajaruokakunnista. Tuensaajien määrä on kuitenkin kasvanut nopeasti todennäköisesti korkotason nousun myötä, ja elokuussa 2023 tuensaajaruokakuntia oli jo 17 000. Omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisella on tarkoitus kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Nykyisellä korkotasolla tuen lakkauttaminen poistaa noin 17 000 tuensaajalta keskimäärin noin 240 euron tuen kuukaudessa.

Ansiotulovähennyksen poiston tavoitteena on kokoaikatyön vastaanottamisen kannustimien parantaminen. Ehdotettu 300 euron ansiotulovähennyksen eli yleisen asumistuen ns. suojaosan poisto pienentää tuen tasoa kaikilla tuensaajilla, joilla on työtuloja perusomavastuun alarajan ylittävä määrä. Ansiotulovähennys on tarkoittanut sitä, että työtuloja ei oteta huomioon tuen laskennassa 300 euroon asti. Muutoksen myötä tuki pienenee useimmilla työtuloja saavilla tuensaajilla noin 100 euroa kuukaudessa. Kaikkein pieni- ja suurituloisimmilla tuensaajilla vaikutus on pienempi.

Kokonaisvaikutusarvion mukaan muutokset vaikuttavat eniten ansiotulovähennyksen ja perusomavastuun korotuksen myötä työssäkäyviin ruokakuntiin, joista yli kolmasosan arvioidaan menettävän asumistuen. Keskimäärin tuki muuttuisi työssäkäyvällä ruokakunnalla 133 euroa kuukaudessa. Opiskelijaruokakunnista tuen menettäisi noin 6,5 prosenttia ja työttömistä noin 8 prosenttia. Asumistuki pienenesi opiskelijaruokakunnalla keskimäärin 76 euroa ja työttömällä ruokakunnalla 73 euroa kuukaudessa. Mikäli kotitalous saa toimeentulotukea, kotitalouden käytävissä olevat tulot eivät käytännössä muutu, koska yleisen asumistuen pieneminen lisää toi-

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp

meentulotuen tarvetta, ja siten kotitalouden saamaa toimeentulotukea. Kelan arvion mukaan toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy muutoksen myötä noin 15 000 kotitaloudella. Kunnat rahoittavat puolet toimeentulotuen kustannuksista.

Vaikutukset asuntomarkkinoihin

Valtiontalouden tarkastusvirasto on asumistuen vuoden 2015 kokonaisuudistusta arvioivassa huhtikuussa 2023 julkaistussa tarkastuskertomuksessaan¹ todennut, että yleisen asumistuen kokonaisuudistus lisäsi valtion menoja huomattavasti enemmän kuin hallituksen esityksessä arvioitiin. Vuosittaiseksi menolisäykseksi arvioitiin 68 miljoonaa euroa. Arviot todellisesta toteutuneesta menolisäyksestä vaihtelevat kuitenkin 150—259 miljoonan euron välillä vuositasolla. Vuonna 2021 yleisen asumistuen menot olivat yhteensä 1,6 miljardia euroa. Tarkastusvirasto päätti käynnistää tarkastuksen, koska yleisen asumistuen menot ovat lisääntyneet lähes yhtäjaksoisesti koko 2010-luvun, ja vuonna 2015 voimaan tullut uusi laki (938/2014) yleisestä asumistuesta selittää menojen kasvua osittain. Sosiaaliturvauudistusta valmisteleavan parlamentaarisen komitean tavoitteena on kehittää asumisen tukia siten, että toimeentulotuen tarve vähenisi. Tarkastuksella tuotetaan tietoa yleisen asumistuen valtiontaloudellisista vaikutuksista ja tuen tarkoituksenmukaisuudesta suhteessa muihin toimeentuloturvaetuuksiin. Tarkastusvirasto esittää suosituksissaan, että valtioneuvoston tulisi sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa linjata, missä määrin matalia ansiotuloja saavien toimeentuloa tuetaan yleisellä asumistuella ja missä määrin muilla etuuksilla. Toiseksi sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa tulisi pyrkiä kehittämään ratkaisuja, jotka vähentäisivät viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa.

Kela maksoi vuonna 2022 yleistä asumistukea 1 565 milj. euroa. Aikaisempina vuosina voimakkaasti kasvaneen yleisen asumistuen menot pienenevät edellisvuodesta 1,6 prosenttia. Lisäksi Kelan maksamasta perustoimeentulotuesta 325,9 milj. euroa kohdentui laskennallisesti asumismenoihin. Viime vuosien vahva työllisyysaste ja voimakas asuntorakentaminen kasvukeskuksissa on nähty pääasiallisena syynä siihen, että asumistukea saavien ruokakuntien määrä kääntyi lievään laskuun vuonna 2021. Valiokunta katsoo, että vaikuttavimmat keinot hillitä asumistukimenojen kasvua tai jopa pienentää niitä on huolehtia työllisyydestä ja riittävästä asuntotarjonnasta, joka on omiaan hillitsemään vuokratasoa. Kela on seurannut myös etuuden väärinkäytösepäilyjä, joita on suhteessa saajaruokakuntien määrään vähän. Väärinkäytösten ehkäiseminen on silti tärkeää.

Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2015 tehdyn asumistuen kokonaisuudistuksen vaikutuksia tarkastelleessa tutkimuksessa² ei havaittu pieniin asuntoihin kohdistuneiden asumistuen muutosten vaikuttaneen vuokratasoon. Tulosten perusteella voidaan siten pitää todennäköisenä, ettei myöskään hallituksen esityksessä ehdotetuilla asumistuen muutoksilla ole suuria vaikutuksia yleiseen vuokratasoon. Hallituksen esityksessä tunnustetaan mahdolliseksi, että asuntomarkkinoiden tilanne on muutosten voimaantulohetkellä siinä määrin erilainen kuin vuoden 2015 uudistusten jälkeen, että ehdotusten vaikutukset vuokratasoon olisivat tutkimuksessa havaittuja suurem-

1 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2023.

2 Eerola, E., Lyytikäinen, T., Saarimaa, T., & Vanhapelto, T. (2022). The Incidence of Housing Allowances: Quasi-Experimental Evidence.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp

mat. Aiemman tutkimuksen perusteella suuret vaikutukset vuokratasoon lienevät kuitenkin epätodennäköisiä.

Valiokunta katsoo hallituksen esityksen tavoin, että tutkimustiedon perusteella tuen muutoksista johtuvat suuret muutokset vuokratasoon ovat epätodennäköisiä. Asuntomarkkinatilanne on kuitenkin hyvin erilainen kuin aikaisemmin erityisesti viimeaikaisen yleisen kustannustason ja korkojen huomattavan nousun vuoksi. Korkeat korot ovatkin keskeinen syy asuntomarkkinoiden vaimeaan kehitykseen. Vanhojen asuntojen kauppamäärät ovat edelleen noin 30 prosenttia pitkän aikavälin keskiarvon alapuolella ja uusien asuntojen kauppamäärät ovat jopa reilut 75 prosenttia normaalia alempana. Pienten asuntojen heikko kysyntä jarruttaa osaltaan myös koko asuntomarkkinaa, kun suurempaan asunnon vaihtajilla kestää aiempaa kauemmin saada nykyinen asunto myydyksi. Myös omistusasunnoissa asuvien tuensaajien piirissä on pienituloisia ruokakuntia, joilta tuki poistuu, kun omistusasumisen asumistuki lakkautetaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että näillä ruokakunnilla on varallisuutta omistusasunnon muodossa, mutta elinkustannusten nousun johdosta taloudellinen tilanne voi kiristyä huomattavasti samaan aikaan kun varallisuuden realisointikaan ei välttämättä ole mahdollista ainakaan nopeasti poikkeuksellisen asuntomarkkinatilanteen vuoksi, tai jos asunto sijaitsee muuttotappioalueella. Kaikilla alueilla ei myöskään ole yhtäläisiä mahdollisuuksia omia tarpeita vastaavan vuokra-asunnon löytämiseen, sillä erityisesti pienemmillä paikkakunnilla vuokra-asuntomarkkinat ovat usein rajalliset.

Asumisen kustannukset ja korkojen nousu vaikuttavat myös valtion tukemaan asuntotuotantoon. ARA-asunnoissa vuokrakorotukset toteutuvat omakustannusperiaatteen mukaisesti, joten vuokrataso on noussut myös valtion tukemassa asuntokannassa. Ympäristöministeriön syyskuussa 2023 ARA-vuokrataloyhteisöille tekemän kyselyn perusteella yleisen kustannustason nousu näkyy jo pyrkimyksenä muuttaa edullisempaan asuntoon. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset yhdessä elin- ja asuinkustannusten nousun kanssa voivat lisätä tarvetta hakeutua nykyistä edullisempaan vuokra-asuntoon tai siirtyä omistusasumisesta vuokra-asumiseen. Edullisemman asunnon löytyminen voi kuitenkin vaikeutua hakijoiden suuren määrän vuoksi. Liian suurten asumiskustannusten vuoksi ARA-asuntoa hakeva ruokakunta voi joutua hakemaan asuntoa pitkään, sillä asunnot on osoitettava ensisijaisesti kiireellisimmässä asunnontarpeessa oleville. ARA-asuntojen asukasvalinnassa noudatetaan arava- ja korkotukilakien sekä valtioneuvoston asetuksen mukaista etusijajärjestystä, jonka mukaan etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat.

Toimeentulotukea koskevan hallituksen esityksen³ mukaan asumismenojen hyväksymistä selkeytettäisiin säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Määräaikaa voitaisiin pidentää perustellusta syystä. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksyttäisiin asumisnormin mukaisina. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Esityksen mukaan 56 803 perhettä asuu nykyisellään niin, että vuokra-asunnon asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruiseksi katsottavat asumismenot eli Kelan asumisnormin. Tuen saajista 40 116 perheen asu-

3 HE 58/2023 vp eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp

mismenot huomioidaan tuessa tällä hetkellä kokonaisuudessaan. Valiokunta katsoo, että sääntely turvaa asumisolot tilanteessa, jossa vaihtaminen edullisempaan asuntoon pitkittyy tai ei ole lainkaan mahdollista.

Opiskelija-asunnot

Opiskelijat ovat suurin asumistuen saajaryhmä. Vuonna 2022 asumistukea sai 162 527 opiskelija-aruokakuntaa, mikä on 43 prosenttia asumistukea saavista ruokakunnista. Asumistukea sai vuonna 2022 46 prosenttia korkeakouluopiskelijoista. Opiskelija-asuntojen käyttöaste on nyt korkea, joten opiskelija-asuntoyhteisöt eivät pysty asuttamaan nykyistä enempää opiskelijoita, vaikka asumistukileikkaus ohjaakin opiskelijoita etsimään edullista asumista. Erityisryhmien investointikivaltuuden pieneneminen vähentää mahdollisuuksia uusien opiskelija-asuntojen rakentamiseen, joten tarjontaakaan ei voida lisätä. Koronan aiheuttaman notkahduksen jälkeen opiskelija-asuntojen kysyntä on palannut entiselle tasolle, ja epävirallisten tietojen mukaan tilanne on jatkunut eli kesällä 2023 monella opiskelija-asuntoyhteisöllä myös pienemmillä opiskelupaikkakunnilla oli ennätysmäärä hakijoita, tarjottavat asunnot loppuivat aikaisin ja moni hakija jäi ilman asuntoa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että opiskelijat asuvat entistä useammin yksin eikä so-luasunnossa asuminen tai kimppa-asuminen ole enää suosittua. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin vuoden 2015 muutoksella ja erityisesti pienten asuntojen tarjonnan kasvu ovat mahdollistaneet yksinasumisen yleistymisen. Asumistaso on noussut koko yhteiskunnassa ja myös opiskelijat priorisoivat yksinasumista. Valiokunta tuo esiin, että yleisen asumistuen ehdoissa yhteinen vuokrasopimus johtaa automaattisesti yhteiseen ruokakuntaan, mikä on vaikeuttanut kaveriasumisen tarjoamista. Opiskelijat voivat jakaa asunnon muiden opiskelijoiden, työssä käyvien tai työttömien kanssa, mutta tämä ei useinkaan tarkoita sitä, että he muodostaisivat yhteisen talouden ja siten vastaisivat toisensa toimeentulosta. Yleisen asumistuen ruokakuntakäsité ei siten sovellu hyvin näihin tilanteisiin, vaan poikkeaa olennaisesti tavanomaisesta lähinnä perheen muodostamasta ruokakunnasta. Kaverikämppien tarjoamista helpottaisi, jos asuntoa voisi hakea yhdessä kaverin kanssa ja solmia koko asunnolle yhteisen vuokrasopimuksen. Valiokunta pitää tarpeellisena, että ehtojen muuttamista ainakin opiskelijoiden osalta selvitettäisiin. Valiokunta toteaa, että haaste on ollut tiedossa jo pitkään. Valiokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota asumistuen muuttamista koskevassa mietinnössään vuonna 2016⁴ ja mietinnössään vuonna 2017⁵, to-deten, että myös tukijärjestelmän rakenteiden muuttamisessa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota selkeään ohjeistukseen, miten ns. kimppa-asunnossa voi asua menettämättä asumistukeaan, sekä pohtia mahdollisuuksia selkeästi kannustaa esimerkiksi opiskelijoita kimppa-asumiskaisuihin.

Asumisneuvonta ja pitkäaikaisasunnottomuus

ARA:n tilaston mukaan Suomessa oli vuoden 2022 lopussa 3 686 yksinelävää asunnottomia, mikä on 262 vähemmän kuin vuonna 2021. Pitkäaikaisasunnottomia oli 1 133, määrä vähentyi 185:llä. Valiokunta toteaa, että pitkäaikaisasunnottomuutta on saatu vähennettyä valtion, kuntien ja muiden toimijoiden kattavalla yhteistoiminnalla. Pitkäaikainen asunnottomuus liittyy tutkimusten

4 YmVM 19/2016 vp—HE 231/2016 vp.

5 YmVM 15/2017 vp—HE 161/2017 vp.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp

mukaan köyhyyteen, alhaiseen koulutustasoon, työttömyyteen, päihdeongelmiin sekä mielenterveydellisiin ja muihin sosiaalisiin ongelmiin. Toisaalta tavallisten työssäkäyvien ihmisten lyhytaikainen asunnottomuus, joka liittyy elämänmuutoksiin, on yleistä suurissa kaupungeissa. Asunnottomuudella on vahva yhteys asuntomarkkinoiden toimivuuteen, asumisen hintaan ja hintojen alueellisiin eroihin.

Syksyllä 2023 tehdyn kyselytutkimuksen alustavien tulosten perusteella asumisneuvonnan keskeisimpiä tehtäviä on vähentää vuokravelkojen syntymistä sekä ehkäistä häättöjä ja asunnottomuutta. Ajankohtaisina huolina nousevat esille myös omistusasujia koskettavat ongelmat, kuten sähkö- ja lämmityskustannuksista selviäminen sekä ikääntyneiden pärjääminen kotona.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut asumistuen leikkaukset voivat yhdessä yleisen kustannustason nousun kanssa lisätä riskiä asukkaiden ajautumisesta maksuvaikeuksiin, vuokravelkoihin ja sitä kautta jopa häättöihin. Asumisneuvontaa tulisi tällaisten seurausten ehkäisemiseksi olla tarjolla kaikissa kunnissa kaikille kuntalaisille asumismuodosta riippumatta. Määräaikaisen asumisneuvonnan tukea koskevan lain kautta tukea on saatavilla, mutta sen rahoituksen leikkauksella voi olla vaikutusta neuvonnan kattavuuteen. Neuvonnan toimeenpanossa tulee joka tapauksessa kertymään ruohonjuuritason tietoa myös yleistä asumistukea koskevien muutosten vaikutuksista kotitalouksiin, mikä on hyödyllistä. On kuitenkin huomattava, että asumistuki on yksi rajallinen elementti, joka liittyy asunnottomuuden ehkäisyyn osana laajempaa sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Pitkäaikaisasunnottomuus ei ole yksittäisen tuen tai asuntopoliitiikan keinoin ratkaistavissa.

Yhteisvaikutuksista

Asumistuki on tarkoitettu pienituloisten ruokakuntien kohtuullisen asumistason turvaajaksi. Osana sosiaaliturvaa asumistuki heikentää kuitenkin työnteon 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. Jos asumistukea tarkastellaan kannustinloukkujen lieventämisen näkökulmasta, on eri tukijärjestelmiä tarkasteltava kuitenkin kokonaisuutena. Asumistuki ei yksinään muodosta ongelmaa, vaan kannustinongelmat syntyvät paitsi asumistukijärjestelmän, myös korkeiden asumiskustannusten, työttömyysturvan, verotuksen ja muiden tulosidonnaisten järjestelmien, kuten toimeentulotuen yhteisvaikutuksena. Yksi kokonaisuuteen liittyvä esitys on valmisteilla oleva ehdotus tulorajojen asettamisesta vuokra-asuntojen asukasvalintaan, jotta asunnot kohdentuisivat tehokkaammin pienituloisille.

Hallituksen esityksessä todetaan, että yleisellä tasolla tukitason aleneminen parantaa etenkin koko-aikatyön taloudellisia kannustimia, kun tuensaajan käytettävissä olevat tulot pienenevät suhteessa koko-aikatyöstä saatavaan palkkaan. Kannustimet työllistyä nykyisiä tuen saannin tulorajoja suuremmille tuloille paranevat. Osa-aikatyön tekemisen kannustimien arvioidaan kuitenkin heikkenevän ainakin suurimmalla osalla tuensaajista. Myös kannustimet työllistyä hyvin pienipalkkaiseen koko-aikatyöhön voivat heikentyä joissain tapauksissa, kun tuen saannin tuloraja pienenee.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp

Asumistuen tason heikentäminen vaikeuttaa niiden henkilöiden toimeentuloa, jotka eivät kannusteiden lisäämisestä huolimatta työllisty. Viimesijaisena etuutena 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.

Valiokunta korostaa, että tarvetta laaja-alaisemmalle tarkastelulle on myös työvoiman saatavuuden näkökulmasta. Jos asumiskustannukset kasvavat sekä yleisen kustannustason nousun että lainsäädännön muutosten johdosta, voi riittävän henkilöstön saaminen vaikeutua entisestään monilla kriittisillä työvoimapula-aloilla, kuten sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla erityisesti Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla. Kysymys on siten lopulta tarpeesta linjata sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa, missä määrin matalia ansiotuloja saavien toimeentuloa tuetaan yleisellä asumistuella ja missä määrin muilla etuuksilla, siten kuin VTV edellä viitatussa tarkastuskertomuksessaan suosittelee.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on kuvattu yleisen asumistuen muutosehdotusten vaikutuksia itsenäisenä kokonaisuutena. Ehdotetuilla muutoksilla todetaan olevan kuitenkin yhteisvaikutuksia myös muiden hallituksen esittämien sosiaaliturvamuutosten kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee syksyllä 2023 valmisteltavista sosiaaliturvamuutoksista muistion, jossa kuvataan kaikkien muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksiin. Valiokunta pitää tätä tarpeellisenä, sillä muutoksilla on ilmeisesti kumuloituvia vaikutuksia ja vaikutukset kumuloituvat eri tavoin eri asiakasryhmille. Luonnollisesti henkilöt, joiden toimeentulo riippuu enemmälti sosiaaliturvaetuksista, ovat niitä, joille muutokset aiheuttavat suurimmat vaikutukset. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalla on sosiaaliturvan kokonaisuutta arvioivana valiokuntana siten edellytykset arvioida näitä yhteisvaikutuksia kokonaisuutena.

Alueellisen eriytymisen ehkäiseminen

Valiokunta toteaa, että Suomessa torjuntaan alueellista eriytymistä eli segregaatiota yhdyskuntasuunnittelussa siten, että ARA-vuokratalovaltaisia suuria kokonaisuuksia ei päästetä syntymään. Esimerkiksi Vantaalla ja Espoossa myös maankäyttösopimuksissa on sovittu, että alueille tuotetaan 20—25 prosenttia ARA-vuokra-asuntoja. Kaikissa kaupungeissa pyritään suunnittelun lisäksi myös korjaamaan tilannetta erilaisin toimenpitein, kuten kohdennetuilla aluekehittämisen hankkeilla. Segregaation tunnistaminen strategisella tasolla keskittyy niihin suuriin kaupunkeihin, jotka ovat solmineet valtion kanssa maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksen (MAL), joka ohjaa kaupunkiseutuja alueelliseen tasapainoisuuteen ja segregaation ehkäisyyn. Valiokunta korostaa tarvetta jatkaa määrätietoisesti tätä politiikkaa. Ajankohtaiset haasteet esimerkiksi Ruotsissa ovat nostaneet korostetusti esille segregaation ehkäisemisen merkityksen, joskin ongelma kenttä Ruotsissa on laajempi liittyen myös järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, kotoutumisen ongelmiin, kielitaitopuutteisiin jne. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yleisen kustannustason nousun lisäksi asumistukeen tehtävät leikkaukset voivat rajatulta osaltaan ja osana useiden muutosehdotuksen yhteisvaikutusta lisätä riskiä asuinalueiden yksipuolistumisesta ja segregaation lisääntymisestä, jos vuokralla asuvat joutuvat muuttamaan alhaisemman vuokratason alueille.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö on asettanut selvitysryhmän arvioimaan valtion tukeman asuntotuotannon merkitystä ja kehittämistarpeita muun muassa työllisyyden, segregaaation torjunnan, asuntomarkkinan toimivuuden ja kestäväen julkisen talouden näkökulmista. Segregaatiokehityksen arvioiminen on erityisen tärkeää nykyisessä taloustilanteessa, jossa muutot halvimpien asuntojen perässä voivat vahvistaa kaupunkien tulotasonmukaista eriytymistä. Tämä voi johtaa kehitykseen, jonka ääripäässä on syrjäytymisen lisääntyminen ja alueiden turvallisuuden heikkeneminen. Selvitysryhmän ehdotusten on määrä valmistua maaliskuuhun 2024 mennessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
varajäsen Janne Jukkola kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Suomen asuntomarkkinatilanne on hyvin erilainen kuin aikaisemmin erityisesti viimeaikaisen yleisen kustannustason ja korkojen huomattavan nousun vuoksi. Korkeat korot ovat keskeinen syy asuntomarkkinoiden vaimeaan kehitykseen. Vanhojen asuntojen kauppamäärät ovat edelleen noin 30 prosenttia pitkän aikavälin keskiarvon alapuolella ja uusien asuntojen kauppamäärät ovat jopa reilut 75 prosenttia normaalia alempana. Pienten asuntojen heikko kysyntä jarruttaa osaltaan myös koko asuntomarkkinaa, kun suurempaan asunnon vaihtajilla kestää aiempaa kauemmin saada nykyinen asunto myydyksi.

Omistusasujien tukien lakkauttaminen

Omistusasunnoista maksettiin yleistä asumistukea vuoden 2022 lopussa vajaalle 15 000 ruokakunnalle eli 3,9 prosentille kaikista tuensaajaruokakunnista, joskin määrä on ollut melko nopeassa kasvussa todennäköisesti korkotason nousun myötä, ja elokuussa 2023 tukea maksettiin jo 17 000 ruokakunnalle. Kaksi kolmasosaa tuista maksettiin osakeasuntoihin ja yksi kolmasosa omakotitaloihin.

Omistusasunnoissa asuvista yleisen asumistuen saajista 26 prosenttia on yhden huoltajan perheitä ja 14 prosenttia kahden huoltajan perheitä. Omistusasunnoissa asuvista siis yhteensä 40 prosenttia on lapsiperheitä, joten omistusasunnon tukien lakkauttaminen kohdistuu paljolti myös lapsiperheisiin.

Myös omistusasunnoissa asuvien tuensaajien piirissä on pienituloisia ruokakuntia, joilta tuki poistuu, kun omistusasumisen asumistuki lakkautetaan. Valiokunta jätti kiinnittämättä huomiota siihen, että näillä ruokakunnilla on varallisuutta omistusasunnon muodossa, mutta elinkustannusten nousun johdosta taloudellinen tilanne voi kiristyä huomattavasti samaan aikaan kuin varallisuuden realisointikaan ei välttämättä ole mahdollista ainakaan nopeasti poikkeuksellisen asuntomarkkinatilanteen vuoksi, tai jos asunto sijaitsee muuttotappioalueella.

Kaikilla alueilla ei myöskään ole yhtäläisiä mahdollisuuksia omia tarpeita vastaavan vuokra-asunnon löytämiseen, sillä erityisesti pienemmillä paikkakunnilla vuokra-asuntomarkkinat ovat usein rajalliset. Pahimmillaan asumistuen poistaminen omistusasujilta johtaa tilanteeseen, jossa perhe joutuu muuttamaan pois omistamastaan asunnosta vuokralle jopa toiselle paikkakunnalle eikä silti saa realisoitua omistamaansa asuntoa. Toimeentulon lisääminen em. tyyppisillä alueilla on varsin teoreettinen vaihtoehto tai edellyttäisi muuttamista kotipaikkakunnalta, jopa kotimaakunnasta.

Samaan aikaan eduskunnan käsittelyssä oleva toimeentulolain muutos tiukentaa toimeentulotuen saamisen ehtoja asumisen kustannusten osalta. Koska kohtuuhintaisten asuntojen määrä ei ole

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp
Eriävä mielipide 1

riittävä niiden kysyntään nähden, kaikille ei riitä edullisia asuntoja. Tuenhakijan voi siis olla mahdollon löytää toimeentulolaisissa tarkoitetun asumisnormin mukainen edullisempi asunto. Toimeentulolakiin esitetyn muutoksen mukaisesti tuki kuitenkin leikkaantuisi, jos hakija ei muuta edullisempaan asuntoon. Samaan aikaan toteutettavat leikkaukset asumistukeen ja toimeentulotukeen voivat johtaa yksittäisen henkilön kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Vaikutukset kuntatalouteen

Asumistuen leikkaukset vaikeuttavat pienituloisten toimeentuloa ja lisäävät toimeentulotuen asiakasmääriä. Lisääntyvät toimeentulotukimenot pahentavat kuntien talousahdinkoa tulevina vuosina, kun toimeentulon kustannukset vähennetään valtionosuuksista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2023

Vesa Kallio kesk
Hanna Kosonen kesk

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta esitys liittyy vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta esitetään perusomavastuun nostamista 42 prosentista 50 prosenttiin, korvausprosentin laskemista nykyisestä 80 prosentista 70 prosenttiin sekä 300 euron ansiotulovähennyksen poistamista. Asumistuen kuntaryhmitystä muutettaisiin pääkaupunkiseudulla. Lisäksi yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin. On ilmiselvää, että maksettavan vuokran omaisuus kasvaa. Tämä tulee lisäämään varsinkin heikoimmassa asemassa olevien taloudellisia ongelmia, velkaantumista ja lisää vuokravelkahäätöjen määrää. Esitetyt muutokset pienentävät yleistä asumistukea saavien ruokakuntien käytettävissä olevia tuloja, koska ruokakuntien tulee kattaa aiempaa suurempi osuus asumismenoista muista tuloistaan.

Asumistuen muutosten kohdistaminen jo entuudestaan pienituloisiin johtaa siihen, että asumistuesta saatavat säästöt näkyvät kasvavina toimeentulotuen kustannuksina. Kela on arvioinut, että perustoimeentulotuen saajien määrä kasvaa valtakunnallisesti 15 000 kotitaloudella asumistukeen tehtävän muutoksen myötä ja hallituksen esityksessä on arvioitu toimeentulotukimenojen kasvavan valtakunnallisesti 77,2 milj. euroa vuositasolla. Samaan aikaan eduskunnan käsittelyssä oleva toimeentulotukilain muutos tiukentaa toimeentulotuen ehtoja. Ansiotulovähennyksen poistaminen ja sen vaikutukset yleiseen asumistukeen voivat vaikuttaa esimerkiksi siihen, millaiset taloudelliset mahdollisuudet pienipalkkaista työtä tekevillä on kasvukeskuksissa asumiseen. On huolestuttavaa, että euromääräisesti asumistuen määrä pienenee eniten Uudellamaalla. Helsingissä on valtakunnallisesti korkeimmat asumiskustannukset ja monille pienituloisilla talouksilla on tälläkin hetkellä vaikeuksia pystyä suoriutumaan asumis- ja elinkustannuksistaan.

Hallituksen esityksen yksi ehdotus on Helsingin yhdistäminen samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa, minkä johdosta asumistueessa huomioon otettavat enimmäisasumismenot laskisivat Helsingissä. Tämä voi johtaa pienituloisten matalapalkka-aloilla toimivien palkansaajien hakeutumiseen edullisemman vuokratason kehyskuntiin, mitä ei välttämättä voida pitää tavoiteltavana ja vaikeuttaa työvoiman saatavuutta Helsingissä. Lisäksi hallituksen suunnitellut tuoda vuokra-asumiseen tulojen määräaikaistarkastukset voivat johtaa tuloloukkuihin, kun ihmisen ei kannata ottaa vastaan korkeapalkkaisempaa työtä asunnon menettämisen pelossa. ARA-asunnot kohdentuvat jo nykyisellään pienituloisille.

Opiskelijat ovat suurin asumistuen saajaryhmä. Asumistukea saa 162 527 opiskeljaruokakuntaa (31.12.2022) eli 43 prosenttia asumistukea saavista ruokakunnista. Asumistukea sai vuonna 2022 46 prosenttia korkeakouluopiskelijoista. Suurin osa opiskelijoista on erittäin pienituloisia. Asumistuella on merkittävä rooli opiskelijoiden toimeentulossa ja siksi asumistuen supistaminen kaventaa merkittävästi opiskelijoiden toimeentuloa. Lakiluonnoksessa arvioidaan tuen supistuvan opiskeljaruokakunnilla keskimäärin 76 euroa. 6,5 prosenttia tuensaajaruokakunnista tippuisi ko-

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2023 vp
Eriävä mielipide 2

konaan tuen piiristä. Leikkauksen vaikutus korostuu yksinasuvilla opiskelijoilla, sillä yksinasuvilla asumismenojen tulo-osuus on keskimäärin suurin. Lisäksi hallitus suunnittelee leikkaavansa erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuudesta puolet, mikä heikentää opiskelija-asuntoyhteisöjen edellytyksiä vastata kasvaneeseen opiskelija-asuntokysyntään lisätarjonnalla.

Hallituksen esityksessä on todettu, että myöhemmin tehtävät asumistuen muutokset kohdistuvat osiin samoihin henkilöihin. Edelleen esityksen mukaan samoihin henkilöihin kohdistuvia ristikkäisvaikutuksia syntyy myös niin kutsuttua indeksijäädytystä koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä ehdotuksista, ja lisäksi työttömyysturvaa koskevat muutosehdotukset kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin, joihin tämän hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat. Pidämme huolestuttavana sitä, että monet vireillä olevat uudistukset ja hallituksen suunnittelemat eri tulonsiirtojen leikkaukset kohdistuvat samoille henkilöille. Näiden vaikutuksia pitäisikin arvioida kokonaisuutena. Hallitusohjelmaan on asumistuen osalta myös kirjattu, että hallitus toteuttaa asumistuen kokonaisuudistuksen, jonka tavoitteena on tukien kohdistuminen tukea eniten tarvitseville ryhmille. Tämän tavoitteen näkökulmasta osittaisuudistukset eivät välttämättä ole toimivin tapa.

Toimeentulotukilain ja asumistukilain uudistusten sekä asumisneuvonta-avustuksen määrärahan puolittamisen ohella hallitus on samanaikaisesti vähentämässä merkittävässä määrin kohtuuhintaisen ARA-asuntotuotannon rahoittamista. Kaikki näiden muutosten vaikutus tulee kohdistumaan negatiivisesti varsinkin pienituloisiin ja heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin ja lisäämään asuinalueiden välistä segregatiota. Lisäksi vaarantuu tavoite vähentää asunnottomuutta, koska hallituksen asuntopolitiikka tulee lisäämään vuokranmaksun vaikeuksia ja sitä kautta häätöjä. Hallituksen politiikan kerrannaisvaikutukset ovat valtavat.

Emme kannata yleiseen asumistukeen esitettyjä leikkauksia. Emme voi hyväksyä tapaa, jolla hallitus kohdentaa toimia samoihin, pienituloisiin ihmisryhmiin ja jättää hyvätuloiset kansalaiset sopeutustalkoiden ulkopuolelle. Vaikutusarviot hallituksen esityksessä ovat puutteelliset.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2023

Eveliina Heinäluoma sd
Marko Asell sd
Johan Kvarnström sd
Pinja Perholehto sd
Mai Kivelä vas