



Sosiaali- ja terveysministeriö
Osastopäällikkö Outi Antila
Neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen
sanna.pekkariinen@stm.fi
kirjaamo@stm.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamiseksi. Yleisen asumistuen ehdot ja taso vaikuttavat keskeisesti SOA:n jäsenyhteisöjen asukkaiden toimeentuloon nyt, kun opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin. Siksi SOA pyytää jatkossa mahdollisuutta lausua yleistä asumistukea koskevista muutoksista.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 19 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä hieman yli 40 000 vuokra-asuntoa, joista valtaosa on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä tai kaupunkien omistamia yhtiöitä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan. SOA:n jäsenet noudattavat vuokrissaan omakustannuseriaatetta, eli vuokra määräytyy todellisten pääoma- ja ylläpitokustannusten mukaan.

Lakiluonnoksen sisältö

Lakiluonnoksessa esitetään, että yleistä asumistukea koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan niin, että enimmäisasumismenoja korotettaisiin jatkossa



elinkustannusideksin muutosta vastaavasti nykyisen vuokraindexin sijaan. Lisäksi otettaisiin käyttöön niin sanottu osa-asunnon normi, jolloin asunnon osaan tai alle 20 neliömetrin asuntoon voisi saada tukea enimmillään 80 prosenttia kuntaryhmän ja ruokakunnan koon mukaisista enimmäisasumismenoista. Lakiluonnoksen mukaan muutosten tavoitteena on lisätä työnteon kannusteita ja hillitä vuokrien kehitystä.

SOA:n näkemyksen mukaan esitetyt muutokset eivät tule toteuttamaan niille asetettuja tavoitteita vaan johtavat pienituloisten ja erityisesti opiskelijoiden entistä ahtaampaan toimeentuloon. Erityisen haitallinen on osa-asunnon normi, joka vähentäisi entisestään yhteisasumisen suosiota ja voisi siten johtaa kokonaisuudessaan jopa asumistukimenojen kasvuun, kun yhä useampi hakeutuisi yksioon. Lisäksi lakiluonnoksen perusteluissa on keskeisiä puutteita, minkä takia lainmuutoksen todellisia vaikutuksia ei ole kyetty arvioimaan.

Lakimuutoksen vaikutukset

Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja maksamalla valtion varoista asumistukea. Lakiluonnoksen esitykset perustuvat huoleen kasvavista asumistukimenoista sekä tavoitteeseen kannustinloukkujen purkamisesta. Todellisuudessa esitetyillä toimenpiteillä ei ole vaikutusta yleisen vuokratason kehitykseen ja vaikutus kannustinloukkuihin voi olla päinvastainen kuin tavoitellaan.

Pääsyy asumistukimenojen kasvuun on heikko työllisyystilanne yhdistettynä nopeaan kaupungistumiseen ja pitkällä aikavälillä liian alhaiseen asuntotuotantoon kasvukeskuksissa. Nyt talous- ja työllisyystilanne ovat paranemassa ja asuntorakentaminen kasvukeskuksissa on kiihtynyt.

Asumistuen tason leikkaaminen indeksimuutoksella ja osa-asunnon normilla ei välttämättä johda kannustinloukkujen vähenemiseen. Merkittävä osa ehdotetuista tukileikkauksista siirtyisi lakiluonnoksen mukaan maksettavaksi osana toimeentulotukea. Toimeentulotuki kattaa yleistä asumistukea korkeamman osan todellisista vuokrakustannuksista ja siten muodostaa suuremman kannustinloukun sekä johtaa todennäköisemmin yleisen vuokratason nousuun. Siksi vuonna 2015 julkaistu ympäristöministeriön raportti asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuudesta kehottikin nostamaan asumistuen tasoa, jotta vähemmän asumismenoja katettaisiin toimeentulotuella ja siten kannustinloukut pienenisivät.¹ Nyt esitetty toimenpide on juuri päinvastainen tähän suositukseen verrattuna, vaikka molempia perusteltiin kannustinloukkujen purkamisella.

Esitetyt toimenpiteet kohdistuisivat korostetusti opiskelijoihin. Opiskelijat asuvat muita asumistuensaajia tyypillisemmin useamman ruokakunnan kesken jaetussa asunnossa tai pienissä yksioissa. Iso osa kaikkein pienituloisimmista asumistukea saavista ruokakunnista voi kompensoida asumistuen leikkaukset toimeentulotuella. Opiskelijat lukeutuvat Suomen pienituloisimpiin väestöryhmiin, sillä opiskelijoiden keskimääräiset kuukausiansiot ovat 913 euroa Opiskelijabarometrin mukaan. Opiskelijat eivät kuitenkaan voi kompensoida tukileikkauksia toimeentulotuella, sillä opiskelijat ovat oikeutettuja toimeentulotukeen vasta nostettuaan kaikki

¹ YMra 4/2015 Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/153468>



opintolainat. Opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Muutoksen taustalla oli tavoite saada opiskelijat yhdenvertaiseen asemaan muiden pienituloisten kanssa. Nyt yleiseen asumistukeen esitetään muutoksia, jotka olisi kohdistettu nimenomaan opiskelijoihin. Nordean yksityistalouden ekonomisti Olli Kärkkäinen on arvioinut, että vuosina 2011-2018 harjoitettu talouspolitiikka on vähentänyt eniten opiskelijoiden tuloja². Lakiluonnoksessa esitetyt muutokset kohdistaisi säästöt ryhmään, jonka toimeentulosta on jo leikattu eniten.

Lakiluonnoksessa todetaan, että uudistuksella voi olla vaikutuksia asuntomarkkinoihin ja erityisesti osa-asunnoissa asuvien käyttäytymiseen, mutta näitä ei ole arvioitu. Opiskelijat muodostavat merkittävän osan jaetussa asunnossa asuvista, mutta opiskelijoiden kiinnostus yhteisasumiseen on laskenut pitkään. Tätä kehitystä kiihdytti entisestään siirtyminen yleiselle asumistuella, sillä yleinen asumistuki kattaa suuremman osan vuokratustannuksista ja lisää siten kalliimpien asumisratkaisujen kysyntää. Lisäksi ruokakuntakohtainen yleinen asumistuki lisää riskiä, että asunnon jakavat kämpppikset tulkitaan tahtomattaan avopuolisiksi. Näiden tekijöiden seurauksena soluasunnoissa on vajaakäyttöriskiä jopa kasvukeskuksissa, joissa asuntomarkkinatilanne on muuten haastava. Esitetty muutos vähentäisi entisestään soluasumisen ja muun yhteisasumisen houkuttelevuutta. Lisäksi leikkaus koskisi niitä, jotka ovat asuinmenojensa hillitsemiseksi hakeutuneet pieneen, alle 20 neliömetrin asuntoon.

Edullisten asumismuotojen rankaiseminen lisää kalliimpien kysyntää. Osa-asunnon normi kohdistuu nimenomaan edullisimpiin asumismuotoihin. Kuntaryhmässä I se kohdistuu niihin, jotka jakavat vapailta markkinoilta löytyvän asunnon asumismenojen säästämiseksi. Kuntaryhmissä II, III ja IV se kohdistuu osaan omakustannushinnoitelluista soluasunnoista – siis kaikkein edullisimpaan asumismuotoon. Jos tämän seurauksena yhä useampi hakeutuu valtion tuella rakennetun soluasunnon sijaan vapaiden markkinoiden yksiöön, on seurauksena yhteiskunnalle kaksinkertainen tappio: vajaakäyttö yhteiskunnan tuella rakennetussa asuntokannassa kasvaa samalla kun yksiöiden vuokrataso ja siten asumistukimenot paisuvat entisestään.

Lakiluonnoksessa ei ole arvioitu esitetyn osa-asunnon normin vaikutusta yleishyödyllisten vuokranantajien toimintaan. Yksin Suomen opiskelija-asunnot SOA:n jäsenten hallinnoimissa asuntokohteissa on yli 18 100 soluasuntoa ja lisäksi merkittävä määrä pieniä alle 20 neliömetrin yksiöitä. Osa-asunnon normi tulisi koskettamaan monen näistä asukkaita. Jotta vältetään vajaakäyttöriskiä näissä yhteiskunnan tuella rakennetuissa asunnoissa, opiskelija-asuntoyhteisöjen olisi perusteltua laskea vuokrataso alle osa-asunnon normin mukaisten enimmäisasumismenojen. Tämä on omakustannusperiaatetta noudattavissa asunnoissa mahdollista ainoastaan vuokrantasauksen kautta niin, että kysynnältään varmempien asuntojen – etenkin yksiöiden – vuokria vastaavasti nostetaan lähemmäs yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja, ja siten katetaan soluasuntojen tappiot. Tällöin lopputuloksena voi olla, että asumistuen säästöjen

² Kärkkäinen, O. (26.9.2017) Kenen talkoot? Talouspolitiikan vaikutuksia 2011-2018. Saatavissa: https://secondbestworld.files.wordpress.com/2017/09/kenen-talkoot_2011_2018_pdf.pdf



sijaan tuki vain kohdistuu eri tavalla ja toisaalta edullisen ja yhteisöllisen asumismuodon kysyntää on heikennetty.

Lakiluonnoksen mukaan esitettyjen muutosten tavoitteena on hillitä vuokrien kehitystä. Osa-asunnon normin on arvioitu säästävän vuositasolla neljä miljoonaa euroa, mikä on 0,27% vuodelle 2018 valtion talousarvioesityksessä kaavaillusta yleisen asumistuen arviomäärärahasta. Siksi on ilmeistä, ettei osa-asunnon normilla ole siltä toivottua vaikutusta yleiseen vuokratasoon, etenkin kun toimenpide kohdistetaan nimenomaan edullisimpiin asumisen muotoihin, eli yhteisasumiseen sekä omakustannushintaisiin soluihin ja pienyksiöihin. Osa-asunnon normi ei myöskään ole perusteltu valtiontaloudellisten säästöjen näkökulmasta. Säästötavoite on merkittävästi pienempi kuin yleisen asumistuen virhemarginaali: vuonna 2016 arviomäärä ylittyi 33 miljoonaa ja vuonna 2015 77 miljoonaa euroa. Säästötavoite ei siis ole mielekäs suhteessa toimenpiteestä aiheutuvaan haittaan.

Lakimuutoksen perustelut

Lakiluonnoksen mukaan asumistukijärjestelmän selkeyden kannalta ensisijaisena kustannusten hillitsemisen keinona tulisi käyttää enimmäisasumismenojen muutoksia. Toisaalta todetaan, että osa-asunnon normin palautuksen tarpeellisuutta tulisi arvioida uudelleen, kun opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin lisää tuen maksamista asunnon osaan. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan perustella, mitä ongelmaa osa-asunnon normilla pyritään ratkaisemaan. Onko yhteiskunnan edun kannalta jollain tapaa ongelmallista, että pienituloiset säästävät asumiskustannuksissaan jakamalla asuntonsa tai tyytymällä pieneen asuntoon? Nostavatko asumistuet alle 20 neliömetrin asuntojen tai yhteisasuntojen vuokratasoa tavalla, joka perustelee vuokrakehityksen hillitsemiseksi tarkoitetun toimenpiteen kohdistamista juuri näiden asukkaille? Päinvastoin: jaetut asunnot ja pienet asunnot ovat tyypillisesti edullisimpia asumismuotoja, ja merkittävä osa niistä on yleishyödyllisten vuokrataloyhteisöjen hallinnoimia ja omakustannusvuokrien piirissä. Lakiluonnoksessa esitetyt muutokset pikemminkin kannustaisivat muuttamaan edullisemmista vaihtoehdoista yksiöihin, joihin kohdistuva kysyntä nostaa jo nyt yleistä vuokratasoa.

Lakiluonnoksessa on esitetty hyvin tarkat arviot muutosten vaikutuksista tuensaajien asemaan. Toisaalta luonnoksessa todetaan, ettei laskelmissa ole pystytty ottamaan täysimääräisesti huomioon vaikutuksia opiskelijoiden asumistukeen, koska opiskelijoiden asumisesta ei ole tällä hetkellä riittävästi tietoa. Yhteisasuminen on opiskelijoiden parissa merkittävästi yleisempää kuin asumistuensaajilla keskimäärin. Opiskelijabarometrin mukaan 7% ammattikorkeakouluopiskelijoista ja 12% yliopisto-opiskelijoista asuu opiskelijasolussa sekä 4% ja 6% vapailta markkinoilta vuokratassa kimppekämpässä.³ Tämä tarkoittaa siis, että yhteensä vajaa 40 000 opiskelijaa asuu asunnon osassa. Lisäksi merkittävä osa asuu alle 20 neliömetrin opiskelija-asunnossa tai vastaavan kokoisessa tavallisessa vuokra-asunnossa. Opiskelijoiden asumismuodot voivat siis muuttaa oleellisesti esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksia. Lakiluonnoksessa arvioidut vaikutukset eivät anna luotettavaa kuvaa esityksen todellisista vaikutuksista tarkasta esitystavastaan huolimatta. Mikäli arvioitu neljän

³ Villa, T. (toim.). 2016. Opiskelijabarometri 2014. Katsaus korkeakouluopiskelijoiden opintoihin, arkeen ja hyvinvointiin. Otus 55/2016. Saatavissa: <https://drive.google.com/file/d/0B9L1fvjudy3GTENwUnNKa0sIZmc/view>



miljoonan vuosittainen säästö, joka toteutuu 80 prosentin osa-asunnon normilla, perustuu näihin samoihin oletuksiin, myös sen luotettavuus on kyseenalainen. Todellinen vaikutus voi olla merkittävästi arvioitua suurempi, jolloin myöskään 80 prosentin normi ei ole perusteltu.

Suomen opiskelija-asunnot SOA:n ehdotukset

Suomen opiskelija-asunnot SOA:n näkemyksen mukaan:

- Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, minkälaiseen konkreettiseen ongelmaan osa-asunnon normilla on tarkoitus puuttua, eikä siinä ole myöskään riittävästi arvioitu muutoksen negatiivisia vaikutuksia edullisten asumismuotojen kysyntään.
- Lakiluonnoksen arviot muutosten vaikutuksista tuensaajien asemaan perustuvat puutteelliseen aineistoon siltä osin, ettei opiskelijoiden asumismuodoista ja asumistuesta ole riittävästi tilastotietoa. Näinollen myöskään osa-asunnon normin ehdotettu 80 prosentin taso ei perustu riittävään tilastoaineistoon, sillä osa-asunnon normi tulisi kohdistumaan nimenomaan opiskelijoille tyypillisiin asumismuotoihin.
- Sekä osa-asunnon normi että indeksimuutos kohdistuvat perusteettomasti juuri opiskelijoihin, joiden toimeentuloa on jo leikattu eniten.
- Ehdotetut muutokset tulisivat todennäköisesti johtamaan päinvastaiseen lopputulokseen, kuin mitä niillä tavoitellaan. Toimeentulotuen lisääntynyt käyttö asumismenoihin johtaisi entistä syvempiin kannustinloukkuihin. Osa-asunnon normi heikentäisi edullisimpien asumismuotojen kysyntää, mikä kannustaisi yhä useampaa hakeutumaan kalliimpiin vaihtoehtoihin lisäten asumistukimenoja.

Tällä perusteella SOA edellyttää, että:

- Osa-asunnon normi perutaan sekä asunnon osan että alle 20 neliömetrin asuntojen osalta.
- Mikäli osa-asunnon normia ei päätetä perua, se tulisi asettaa tasolle, joka ei kohdistu omakustannusvuokria noudattavaan yhteisasumiseen, eikä omakustannushintaisiin alle 20 neliömetrin yksiöihin missään kuntaryhmässä. Tämän arvioimiseksi tulisi ennen lain säätämistä varmistaa riittävä tilastointi opiskelijoiden asumismuodoista ja opiskelijoihin kohdistuvista asumistuista. Tämä edellyttäisi uudistuksen lykkäämistä, jotta riittävä tilastotieto ehditään keräämään.
- Esitettyä indeksimuutosta harkitaan uudelleen, sillä se rankaisi korostetusti opiskelijoita, jotka eivät voi kompensoida menetystä toimeentulotuella.

SUOMEN OPISKELIJA-ASUNNOT SOA RY

Lauri Lehtoruusu
Asiamies