



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Hallituksen esitys laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 160/2024 vp)

15.11.2024

Neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen

HE 160/2024 vp

Tausta ja tavoitteet

- Hallituksen hallitusohjelman mukaan opiskelijoiden yleisen asumistuen rinnalle selvitetään ja kehitetään yhteisasumista suosiva ja taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto.
- Hallitus päätti vuosia 2025-2028 koskevan julkisen talouden suunnitelman ja siihen liittyvien valtion menosopeutustarpeiden yhteydessä, että opiskelijat palautetaan yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisän piiriin 1.8.2025. Uudistuksen säästötavoite on vuoteen 2028 mennessä 57 milj. euroa.

HE 160/2024 vp

Valmistelusta

Uudistuksessa suurin osa yleisen asumistuen säädöstarpeista aiheutuu siitä, että opiskelijoita koskeva säännöksiä on tarpeen muuttaa ja lakiin on tarpeellista ottaa säännöksiä opintotuen ja asumistuen yhteensovittamiseksi.

Opintotukilakiin olisi puolestaan tarpeellista palauttaa säännöksiä asumislisän myöntämiseksi ainakin osin ennen syyslukukautta 2017 voimassa olleilla periaatteilla.

Lakeihin palautetaan soveltuvien osien ennen opiskelijoiden asumistukisiirtoa voimassa olleita säännöksiä.

Valmistelussa on huomioitava opintotuen kokonaisuus, jo tehdyt ratkaisut sekä tulossa olevat asumistuen muutokset.

HE 160/2024 vp

Nykytila ja sen arviointi

- Yksin asuminen on yleistynyt ja opiskelijat asuvat nykyisin lähes samanhintaisissa asunnoissa kuin muut asumistuen saajat.
- Opiskelijoiden asumistukimenot kasvoivat asumistukisiirron myötä oletettua enemmän. 2016: 362 milj. e, 2023: 698 milj. e.
- Asumistukeen siirto tehtiin samanaikaisesti kun opintotuen lainapainotteisuus kasvoi. Opiskelijan käyttövarat kasvoivat.
- Opiskelijan saama opintotuki ja asumistuki on pohjoismaista tasoa. Asumistuen osuus Suomessa korkeampi kuin muualla.

	Opintotuen asumislisä	Yleinen asumistuki
Tuensaaja	yksilö	ruokakunta
Tukiaika	opintotukeen oikeuttava opiskeluaika (tyypillisimmin 9 kk/v)	ympärivuotinen
Tyypillinen tukikuukausimäärä	6,6 kk	8,6 kk
Keskimääräinen vuokra	535 e/kk	535 e/kk
Huomioitava enimmäisvuokra e/kk	I kuntaryhmä 370 II kuntaryhmä: 310 III kuntaryhmä: 270	I kuntaryhmä: 563 II kuntaryhmä: 447 III kuntaryhmä 394
Keskimääräinen tuki	255 e/kk ja 1 680 euroa vuodessa	281 e/kk ja 2 415 euroa vuodessa
Tuen määrä enintään e/kk	I kuntaryhmä: 296 II kuntaryhmä: 248 III kuntaryhmä: 216	I kuntaryhmä: 394,10 II kuntaryhmä: 312,90 III kuntaryhmä 275,80
Tulot alkavat pienentää tukea	1 560 e/kk	780 e/kk
Tulot estävät tuen saamisen	2 978 e/kk	I kuntaryhmä 1 844 e/kk II kuntaryhmä 1 612 e/kk III kuntaryhmä 1 540 e/kk
Saajamäärä	224 500 henkilöä	196 900 henkilöä

HE 160/2024 vp

Toteutusvaihtoehtoista

Vaikutusarvioita on laadittu yhden asumismenorajan sekä kolmen asumismenorajan pohjalta. Kuntaryhmäkohtaiset rajat olisivat perustellut, koska

- asumiskustannuksissa on alueellisia eroja
- muutoksen vaikutukset suhteutuisivat nykytilaan oikeudenmukaisemmin ja tuen menetykset olisivat pienempiä kuin esim. yhden asumismenorajan tai yhden kiinteän asumislisän mallissa erityisesti pääkaupunkiseudulla

Tarkoitus on, että järjestelmä suosii yhteisasumista ja kannustaa hankkimaan edullisen asunnon. Tällöin opiskelijan käyttövarat riittäisivät paremmin myös muihin elinkustannuksiin.

HE 160/2024 vp

Kuntaryhmäkohtaiset enimmäisasumismenorajat

Asumislisän määrä olisi 80 prosenttia kuukausivuokrasta, käyttövastikkeesta taikka niihin rinnastettavista vuokrasopimuksen tai asumisoikeussopimuksen mukaisista kiinteän suuruisista kuukausittaisista asumismenoista.

Asumislisässä huomioonotettavissa asumismenoissa voitaisiin huomioida asumistuen tapaan alueellisia asumiskustannusten eroja. Huomioon otettavia asumismenojen rajoja voisi olla aiemmin yhden sijaan kolme. Kuntaryhmäjako olisi sama kuin yleisessä asumistuessa on.

I kuntaryhmä: 370 e/kk
II kuntaryhmä 310 e/kk
III kuntaryhmä 270 e/kk

Jos maksettava asumislisän määrä olisi pienempi kuin 8,40 euroa, sitä ei maksettaisi.

HE 160/2024 vp

- Valtiontaloudelliset vaikutukset (milj. e):

	2025	2026	2027	2028
Asumislisän uudistus	159	353	346	338
Toimeentulotukimenot	2,7	6	6	6

HE 160/2024 vp

- Muutos koskisi muita kuin lasta huoltavia opintotuen saajia. Uudistus lisäisi asumisen tukea saavien opiskelijoiden määrää.
- Nk. *staattisten arvioiden* mukaan asumisen tuen taso pienensi 156 000 opiskelijalla ja nousisi tai pysyisi samalla tasolla 45 000 opiskelijalla. Todellinen muutos nähdään pitemmällä aikavälillä. Suuntaa antavia arvioita:
- Tuen menetys olisi vuositasolla yksin asuvilla keskimäärin hieman alle 800 euroa, jos asumiskustannukset säilyvät nykytasolla.
- Tuki puolestaan nousisi vuositasolla puolison kanssa asuvilla keskimäärin noin 800 euroa ja jaetussa asunnossa asuvilla noin 1 000 euroa, jos asumiskustannukset säilyvät nykytasolla.
- Toimeentulotukimenoja syntyisi siltä osin, kun opiskelijalla ei ole riittävästi varoja asumiskustannusten kattamiseen. Suurimalla osalla opiskelijoista on kesällä työtuloja. Arviolta 19 000 opiskelijaa tarvitsisi toimeentulotukea.

HE 160/2024 vp

Vaikutukset opiskelijoiden asemaan

- Opiskelija hakisi asumislisää opintotuen yhteydessä eikä erikseen kuten nykyisin asumistukea haetaan.
- Opintotuen saajan edellytykset arvioida toimeentuloon vaikuttavia tekijöitä helpottuisivat, kun hänen ei tarvitsisi ottaa huomioon erilaisia tulorajoja.
- Opiskelijan käytettävissä olevat tulot laskisivat, ellei opiskelijalla ole mahdollisuutta hankkia edullisempaa asuntoa tai sopeuttaa talouttaan muilla tavoilla.
- Asumislisän tarveharkinta lievenisi ja sen määrän ei enää vaikuttaisi muiden samassa asunnossa asuvien tulot, mikä suosisi yhteisasumista. Opiskelijalla olisi mahdollisuus kattaa elin- ja asumiskustannuksiaan korkeammilla tuloilla kuin yleisen asumistuen piirissä.
 - Opiskelijan omat tulorajat nousevat 1.1.2025 ansiotasoindeksin muutoksen perusteella. Esim. 9 kk opintotukea nostavan vuosituloraja nousee n. 1 400 euroa.
- Muutokseen sopeutumista helpottaa myös se, että 1.8.2024 lainatakauksen määrä nousi täysi-ikäisillä 200 e/kk ja alle 18-vuotiailla 100 e/kk.

HE 160/2024 vp

- Uudistus siirtäisi yhteiskunnan rahamuotoisen tuen painopistettä asumisen tukemisesta opintojen tukemiseen.
- Opintotukijärjestelmä asumislisän saamisen edellytys on tuen tarpeen lisäksi päätoiminen opiskelu ja opintojen edistyminen, yleistä asumistukea on maksettu ilman opiskeluelvoitetta. Siten järjestelmän kannustavuus opiskeluun voi parantua.
- Opintotuki olisi hieman aiempaa lainapainotteisempi, edelleen pohjoismaisella tasolla.
- Kun perheeseen syntyisi lapsi tai kun opintotukiaika päättyisi, opiskelijat siirtyisivät asumistuen piiriin. Asumisen tuki voisi tällöin kasvaa tai pienentyä riippuen ruokakunnan asumismenoista ja tuloista.
- Asumislisä on yksinkertaisempi toimeenpanon näkökulmasta, myöskin toimeenpanomenot pienenisivät.
- Vaikutukset asuntomarkkinoihin: yhteisasumiseen soveltuvien asuntojen kysyntä sekä opiskelija-asuntojen kysyntä kasvaisi.

HE 160/2024 vp

- Lausunnon antoi 47 tahoa.
- Enimmäkseen esitystä ei kannatettu, koska sen nähtiin heikentävän opiskelijan toimeentuloa ja henkistäkin hyvinvointia.
- Erityisesti muutos koetaan ongelmallisena kesäajan osalta, jolloin asumislisää ei yleensä maksettaisi.
- Kuntaryhmäkohtaisia rajoja pidettiin hyvänä ratkaisuna. Myöskin indeksisidonnaisuutta kannatettiin.
- Enimmäisasumismenorajoja pidettiin liian matalina.

HE 160/2014

- Sosiaaliturvan leikkausten vuoksi suurimmalla osalla opiskelijoista tulojen muutos on hyvin pieni tai tulot jopa kasvavat, kun otetaan huomioon mahdollisuus opintolainaan ja se, että tulorajat ovat opintotuessa asumistuen tuloaraja korkeammat. (STM:n selvitys: Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan)
- *Opintolainan valtiontakauksella on siten olennainen merkitys tilanteessa, jossa opiskelijalla ei ole mahdollisuutta lisätä työssäkäyntiä tai sopeuttaa menoja esimerkiksi muuttamalla edullisempaan asuntoon.*
- On myös mahdollista, että osa opiskelijoista saa taloudellista tukea vanhemmiltaan tai he voivat sopeuttaa muita kuin asumismenojaan siten, että tulot riittävät. (Opiskelijatutkimus 2022)

HE 160/2014 vp

Ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain 16 §:n 2 momenttiin ja perustuslain 19 §:n 4 momenttiin.

Perustuslaki 16 § 2 mom.:

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei turvaa opintososiaalisten etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti.

Perustuslaki 19 §:n 4 mom.:

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

HE 160/2024 vp

- Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella.
- Esitys lisää yhdenvertaisuutta siten, että samassa taloudellisessa tilanteessa olevien opiskelijoiden opintotuki ja asumisen tuki määräytyisi jatkossa samanlaisin perustein. Lähtökohtaisesti asumislisä on yksilökohtainen etuus.
- Muutoksen myötä muiden kuin lasta huoltavien päätoimisten opiskelijoiden välinen yhdenvertaisuus paranee, kun opiskelijan toimeentuloa ja asumista tuetaan yhtenäisin perustein opintotukijärjestelmän kautta.
- Asumislisän määrässä huomioidaan alueelliset erot asumiskustannuksissa ottamalla käyttöön kuntaryhmäkohtaiset enimmäisasumismenorajat, kuten nykyisin käytössä olevassa yleisessä asumistuessa. Asumislisä korvaisi siten samassa kuntaryhmässä asuvien opiskelijoiden asumismenoja yhdenvertaisesti.
- Enimmäisasumismenorajat ovat alemmat kuin yleisessä asumistuessa liittyen valtion talouden sopeutustarpeisiin. Kuntaryhmitys myös tasoittaa suurimpia asumisen tuen alenemisia siirtymätilanteessa. Asumislisään siirtyminen voi tarkoittaa tuen tason nousemista tai laskemista.

HE 160/2024

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa.

Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon.

- Perustuslain 19 §:stä ei johdu estettä sille, että asumiseen liittyvien etuuksien saajaryhmä siirtyy yhdestä etuusjärjestelmästä toiseen. Sääntelyn arvioinnissa merkitystä on kuitenkin sillä, millaiseksi tuensaajien asema muodostuu muutoksen myötä.
- Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuutta pitänyt tärkeänä, että yleistä asumistukijärjestelmää pyritään kehittämään yksilöllisempään suuntaan. (PeVL 59/2016 vp)

HE 160/2024 vp

- Asumisen tuki voi kasvaa tai laskea riippuen opiskelijan omista asumisvalinnoista. Asumisvalintoihin vaikuttaa asuntotarjonta. Kohtuuhintaisten asuntojen tarve kasvaa.
- Muutokseen sopeutumista edistää asumislisän yksilöllisyys. Vain opiskelijan omat tulot vaikuttavat. Asumislisän tulorajat ovat asumistuen tulorajoja korkeammat. Opiskelija voi hyödyntää opintolainaa.
- Opintotuki (opintoraha, opintolainan valtiontakaus ja asumislisä) ylittävät toimeentulotuessa huomioonotettavat välttämättömät menot.
- Tarve toimeentulotukeen voi syntyä vain kesäaikana, jos ei ole muita tuloja tai mahdollisuutta opiskella.

HE 160/2024 vp

- Esitys muuttaa muiden kuin lasta huoltavien opiskelijoiden asumisen tukea. Asumislisä määräytyisi kuntaryhmäkohtaisesti ja olisi yksilöllinen. Tarveharkinta yhtenäistyisi.
- Mahdollisuus toimeentulotukeen olisi myös jatkossa, jos ei ole oikeutta opintotukeen ml. asumislisään.
- Muutos ei vaikuta varsinaisten perusturvaetuuksien piirissä olevien opiskelijoiden asumisen tukea (esim. kuntoutusetuudet, työttömyysetuudet).

HE 160/2024 vp

Opintotukilaki

14 § Asumislisä

Asumislisään on oikeutettu opiskelija, joka asuu vuokra-asunnossa tai asumisoikeusasunnossa.

Asumislisään ei kuitenkaan ole oikeutettu opiskelija, joka:

- 1) asuu vanhempansa luona;
- 2) asuu samassa asunnossa oman tai puolisonsa lapsen kanssa;
- 3) asuu puolisonsa omistamassa asunnossa;
- 4) olisi oikeutettu maksuttomaan asuntolapaikkaan oppilaitoksen puolesta, ellei ole erityisen painavia syitä sille, että hän ei voi ottaa asuntolapaikkaa vastaan;
- 5) saa eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) mukaista asumistukea tai asuu samassa asunnossa mainitun lain mukaista asumistukea saavan puolisonsa kanssa.

Sen estämättä, mitä 2 momentin 2 ja 5 kohdassa säädetään, opiskelijalle voidaan kuitenkin myöntää asumislisä sellaisen asunnon asumismenoihin, joka on vuokrattu opiskelun vuoksi ja joka sijaitsee muulla paikkakunnalla kuin perheen vakituinen asunto.

Ulkomailla opiskelevalle myönnetään asumislisää samoin edellytyksin kuin Suomessa opiskelevalle. Ulkomailla opiskelevalla ja asuvalla on kuitenkin oikeus asumislisään sen estämättä, mitä 2 momentin 2 kohdassa säädetään.

HE 160/2024 vp

14 a § Asumislisän määrä

Asumislisän määrä on enintään 80 prosenttia kuukausivuokrasta, käyttövastikkeesta taikka niihin rinnastettavista vuokrasopimuksen tai asumisoikeussopimuksen mukaisista kiinteän suuruista kuukausittaisista asumismenoista.

Asumislisää myönnettäessä asumismenoja ei oteta huomioon:

- 1) 370 euron ylittävältä osalta, kun opiskelijan asuinkunta on Espoo, Helsinki, Kauniainen tai Vantaa;
- 2) 310 euron ylittävältä osalta, kun opiskelijan asuinkunta on Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Kuopio, Lahti, Lohja, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula tai Vihti;
- 3) 270 euron ylittävältä osalta, kun opiskelijan asuinkunta on muu kuin 1 tai 2 kohdassa mainittu kunta tai asuinkunta on Ahvenanmaan kunta.

Jos opiskelija asuu vanhemmaltaan vuokraamassaan tai vanhempansa omistamassa asunnossa, asumislisän määrä on enintään 83 euroa kuukaudessa.

Suomessa kansanopistossa, liikunnan koulutuskeskuksessa tai Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskeleva, oppilaitoksen asuntolassa asuva opiskelija on oikeutettu asumislisään, jonka määrä on 88,87 euroa kuukaudessa.

Ulkomailla vuokralla asuvan ja opiskelevan opiskelijan asumislisän määrä on 210 euroa kuukaudessa.

Opiskelijan osuus asumismenoista saadaan jakamalla koko asunnon asumismenot asukkaiden lukumäärällä, jollei erityisestä syystä hyväksytä muuta jakoperustetta.

HE 160/2024 vp

Laki yleisestä asumistuesta

4 § Ruokakunta (uusi 4 §:n 5 mom.)

Ruokakuntaan ei kuulu opiskelija, joka opintotukilain (65/1994) 14 §:n mukaan on oikeutettu asumislisään, paitsi jos asumislisä on myönnetty opiskelijan toisella paikkakunnalla olevaa asuntoa varten.

8 § Oikeus asumistukeen (2 momentti)

— — — — —
Tämän lain mukaista asumistukea ei myönnetä:

- 1) opiskelijalle, joka opintotukilain (65/1994) 14 §:n mukaan on oikeutettu asumislisään, paitsi jos opiskelija tämän lain 4 §:n 5 momentin mukaan luetaan asumistukea saavaan ruokakuntaan;
- 2) opiskelijalle, jolla on oikeus maksuttomaan asuntolapaikkaan oppilaitoksen puolesta, ellei ole erityisen painavia syitä sille, että hän ei voi ottaa asuntolapaikkaa vastaan;
- 3) avio- tai avopuolisoista muodostuvalle kahden henkilön ruokakunnalle, johon kuuluvalla on oikeus eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 8 §:n perusteella eläkkeensaajan asumistukeen;
- 4) ruokakunnalle, jonka ainoalla jäsenellä tai kaikilla jäsenillä on oikeus 3 kohdassa tarkoitettuun eläkkeensaajan asumistukeen.

HE 160/2024 vp

8 a § Ahvenanmaalaisen opiskelijan oikeus asumistukeen

Mitä tässä laissa säädetään opintotukilain 14 §:n mukaisesta asumislisästä, sovelletaan myös opintotuesta annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2006:71) mukaiseen asumislisään.

9 § Hyväksyttävät asumismenot (uusi 2 momentti)

Jos samassa asunnossa asuu opiskelija, joka 4 §:n 5 momentin mukaan ei kuulu ruokakuntaan, luetaan asumistukea määrättäessä ruokakunnan asumismenoiksi ruokakunnan jäsenten lukumäärää vastaava osuus asunnon asumismenoista, jollei erityisestä syystä hyväksytä muuta jakoperustetta.

HE 160/2024 vp

20 § Asumistuen saajan ilmoitusvelvollisuus (lisätään kohdat 11 ja 12)

11) ruokakuntaan kuuluvalle henkilölle syntyvästä oikeudesta opintotukilain mukaiseen asumislisään;

12) samassa asunnossa asuvan opiskelijan asumislisäoikeuden päättymisestä.

27 § Asumistuen tarkistamisen edellytykset (uusi 5 kohta)

5) jos ruokakuntaan kuuluva, samassa asunnossa asuva henkilö aloittaa opinnot, joiden perusteella hän on oikeutettu opintotukilain mukaiseen asumislisään tai hän muutoin tulee oikeutetuksi asumislisään taikka jos samassa asunnossa asuvan 4 §:n 5 momentissa tarkoitetun opiskelijan oikeus asumislisään päättyy.

28 § Tarkistamisen ajankohta (uusi 4 kohta)

4) 5 kohdan nojalla sen kuukauden alusta, josta oikeus asumislisään alkaa tai sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jona oikeus asumislisään päättyy.

HE 160/2024 vp

Asumislisän malli

Otetaan käyttöön opintotuen asumislisä

- vuokralla tai asumisoikeusasunnossa asuville
- kolme kuntaryhmäkohtaista enimmäisasumismenojen rajaa
- asumislisä olisi enintään 80 prosenttia kuntaryhmäkohtaisista enimmäisasumismenoista (296, 248 tai 216 e/kk)
- lisäksi eräät kiinteät asumislisät ja vanhemmalta vuokratun asunnon asumislisä
- käytännössä muutos koskee opintotuen piirissä olevia muita kuin lasta huoltavia opiskelijoita, eli samaa kohderyhmää, joka siirtyi 2017 yleisen asumistuen piiriin
- muutos tulee voimaan 1.8.2025