

# Asumistuen yksilöllistämisen edellytyksistä

Sosiaaliturvakomitean työkokous 14.2.2022

Asumisen jaosto

Sisällys

## JOHDANTO 3

<b>YLEISEN ASUMISTUEN PERUSTEET</b>	<b>4</b>
Asumistuen määräytyminen	4
Yleisen asumistuen ruokakuntakäsite	10
Asumistuen tarkistus	11
Takaisinperintä yleisessä asumistuessa	12
Tulorekisterin hyödyntäminen yleisen asumistuen käsittelyssä	12
<b>KOHTI YKSILÖLLISEMPÄÄ ASUMISTUKEA?</b>	<b>12</b>
Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja	12
Asumistuen yksilöllistämisen skenaariot	13
Aineisto ja menetelmä	14
Tulokset	15
Asumistuen yksilöllistäminen kustannusneutraalisti	20
<b>AIKAISEMMAT POLITIIKKARATKAISUT ASUMISTUEN OSALTA</b>	<b>22</b>
Vuoden 2015 muutokset yleiseen asumistukeen	22
Vuoden 2016 alusta yleisen asumistuen menoja leikattiin	24
Opiskelijat yleisen asumistuen piiriin 2017	25
Indeksisidonnaisuuden muutos 2018	27
<b>ARVIOINTI JA JAOSTON EHDOTUKSET</b>	<b>28</b>

## Johdanto

Asumisen jaoston asettamispäätöksen mukaan tavoitteena on kehittää asumisen tukia yksilöllisempään suuntaan, mikä edellyttää asumistuen ruokakuntakäsitteen muutostarpeiden selvittämistä. Muu sosiaaliturva on kehittynyt yksilöllisempään suuntaan, ja yksilöllisempää asumistukea on perusteltu sukupuolten tasa-arvolla ja taloudellisen itsenäisyyden lisääntymisellä. Myös opiskelijoiden siirryttyä syksyllä 2017 yleisen asumistuen piiriin, on herännyt keskustelua siitä, että nuorten tulisi olla taloudellisesti itsenäisessä asemassa suhteessa asuinkumppaneihinsa. Onkin pidetty ongelmallisena sitä, että erityisesti nuorten parisuhteissa toinenkaan kumppani ei saa asumistukea toisen kumppanin tulojen vuoksi. Yhtenä ratkaisuna on nähty yksilöllistää asumistukea siten, että maksettavaan tukeen vaikuttaisivat ainoastaan henkilön omat tulot. Myös pyrkimys yksinkertaistaa nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää voi herättää ajatuksen siitä, että yksilöllinen asumistuki poistaisi tarpeen selvittää muiden ruokakunnan jäsenten tuloja tai asukkaiden keskinäisiä suhteita ja siten yksinkertaistaisi myöntämismenettelyä.

Yleisen asumistuen yksilöllistämistä koskevassa keskustelussa on hyvä muistaa, että asumistuki on käytännössä jo varsin yksilöllinen. Tämä johtuu siitä, että yksin asuvien tai tarkemmin sanottuna yhden hengen ruokakuntien osuus kaikista tukea saavista ruokakunnista on erittäin suuri. Vuoden 2021 lopussa tukea sai yhteensä 391 611 ruokakuntaa. Näistä yhden hengen ruokakuntia oli 277 686 eli 71 %.

Asumisen jaosto on ottanut asumistuen yksilöllistämisen tarkasteluunsa. Tässä muistiossa kuvataan aluksi asumistuen perusteita, saajia sekä ruokakuntakäsitteen perusteita. Sen jälkeen esitellään Paula Kurjen ja Marjo Pyy-Martikaisen kirjoitusta<sup>1</sup> asumistuen yksilöllistämisestä sekä erikseen jaoston käyttöön Kelan toimesta tuotettuja laskelmia yksilöllistämisen vaikutuksista, jos se toteutettaisiin kustannusneutraalisti. Molemmista aiheista jaosto kuuli esittelyn Marjo Pyy-Martikaiselta marraskuun 2021 kokouksessaan. Kolmannessa luvussa esitellään asumistuen osalta

---

<sup>1</sup> Asumistuki yksilölliseksi? [liite tutkimusblogiin Kelan sivuille](#) (luettu 12.12.21)

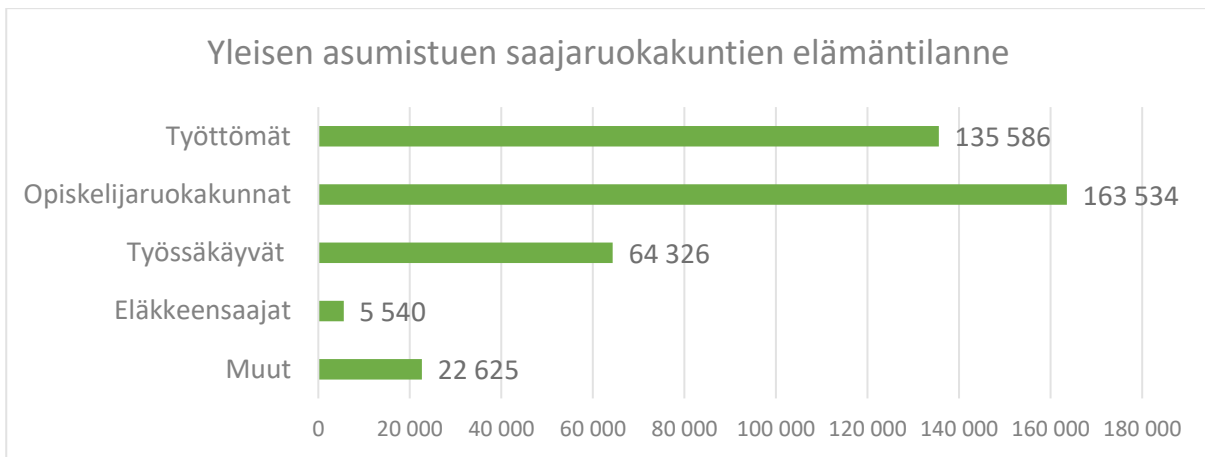
tehtyjä edeltäviä lakiuudistuksia. Neljännessä luvussa on pohdintoja eri toteuttamisvaihtoehdoista ja jaoston näkemys mahdollisesta etenemisestä.

## **Yleisen asumistuen perusteet**

### **Asumistuen määräytyminen**

Yleisen asumistuen tarkoituksena on pienituloisten ruokakuntien asumismenojen vähentäminen ja kohtuullisen asumistason turvaaminen. Yleinen asumistuki myönnetään ruokakunnalle yhteisesti. 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 vuokra- tai muista sopimuksista riippumatta. Vahva pääsääntö on siis se, että kaikille asunnon asukkaille myönnetään yhteinen asumistuki koko asunnon yhteisiin asumismenoihin.

Yleisen asumistuen ruokakuntakäsite poikkeaa täten toimeentulotuen perhekäsitteestä, jonka perusteella perheen täysi-ikäinen samassa asunnossa asuva lapsi muodostaa oman toimeentulotukiperheensä.



**Kuvio 1.** Yleisen asumistuen saajaruokakuntien elämäntilanne vuonna 2021<sup>2</sup>

Yleistä asumistukea voidaan myöntää Suomessa sijaitsevan vuokra-asunnon, omistusasunnon, asumisoikeusasunnon ja osaomistusasunnon asumismenoihin. Asunnon tulee olla tarkoitettu pysyvään asumiseen. Vapaa-ajan asuntoon asumistuki voidaan poikkeuksellisesti myöntää, jos se on ruokakunnan ainoa ja vakinainen asunto ja täyttää vakinaiselle asunnolle asetetut tekniset ja terveydelliset vaatimukset.

<sup>2</sup> Työttömiksi ruokakunniksi on määritelty ruokakunnat, joiden yleisessä asumistuessa huomioitavista tuloista yli puolet on työttömyysetuuksia tai ruokakunta on tuloton ei-opiskelijaruokakunta. Opiskelijaruokakunniksi on määritelty ruokakunnat, joissa hakija tai hänen puolisonsa on opiskelija. Eläkkeensaajaruokakuntia ovat ruokakunnat, joiden tuloista yli puolet on eläke-etuksia. Työssäkäyviä ruokakuntia ovat ne ruokakunnat, joiden tuloista yli puolet on palkka- tai yritystuloa. Muita ruokakuntia ovat sitten kaikki näiden ulkopuolelle jäävät.

Vuosi	Vuokra-asunto	Asumisoikeusasunto	Osaomistusasunto	Osakeasunto	Omakotitalo	Yhteensä
2021	370 441	5 745	46	10 459	4 920	391 611
2020	379 398	5 977	62	11 422	5 700	402 559
2019	358 115	5 488	65	10 527	5 472	379 667
2018	354 249	5 462	86	10 938	5 794	376 529
2017	358 257	5 422	97	11 561	6 189	381 526

*Taulukko 1. Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien määrä asunnon hallintamuodon mukaan jaoteltuna. Ruokakuntien määrä on ilmoitettu vuoden lopun (31.12.) tiedon mukaisena.*

Yleisen asumistuen määrään vaikuttavat hyväksyttävät asumismenot, asunnon sijaintikunta, ruokakuntaan kuuluvien aikuisten ja lasten lukumäärä ja ruokakunnan yhteenlasketut bruttokuukausitulot. Vuokra-asunnon asumismenoina otetaan huomioon vuokra sekä erikseen maksettavat vesi- ja lämmityskulut normin mukaan. Osakeasunnossa ja asumisoikeusasunnossa otetaan menona huomioon vastike (hoitovastike, pääoma- tai rahoitusvastike, ylimääräinen vastike, tontinvuokravastike) erikseen maksettavat vesi- ja lämmityskulut normin mukaan sekä 73 % henkilökohtaisten asuntolainojen koroista. Omakotitalon asumismenona otetaan huomioon omakotitalon hoitomenot hoitomenonormin mukaisena sekä 73 % henkilökohtaisten asuntolainojen koroista. Hoitomenonormin suuruuteen vaikuttaa asunnon sijaintikunta.

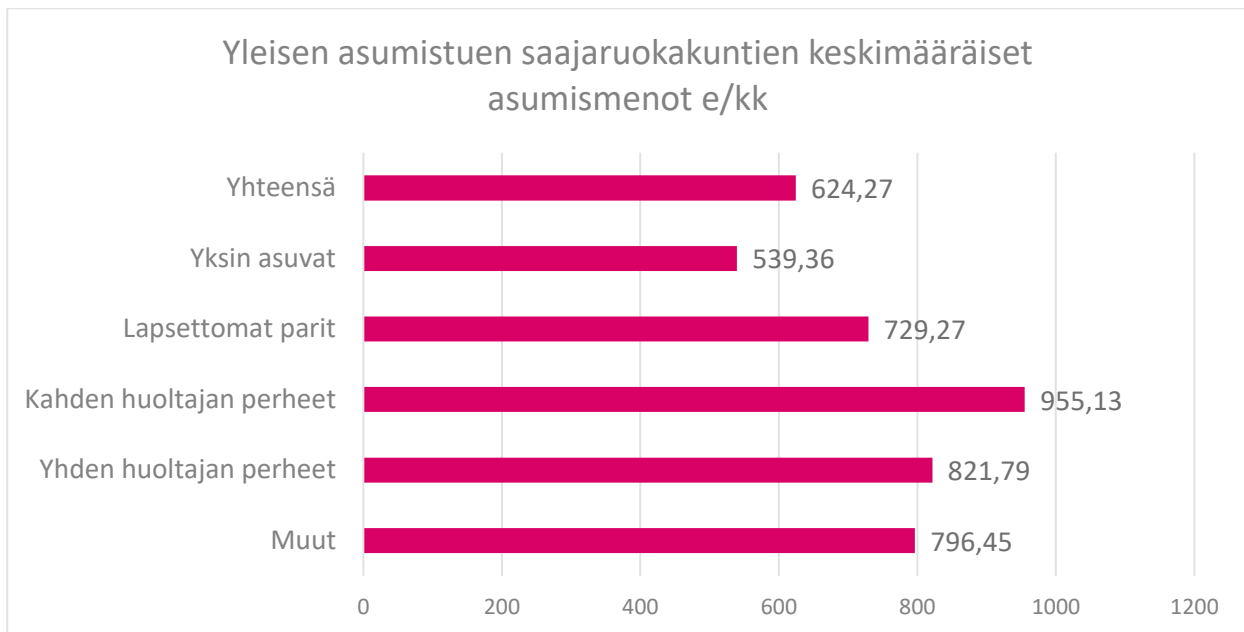
Henkilömäärä	Lämmitysnormit			Omakotitalon hoitomenot			Vesinormi
	Perus	4 %	8 %	Perus	4 %	8 %	
1	42€	44€	45€	99 €	103 €	107 €	19 €
2	56€	59€	60€	119 €	124 €	129 €	38 €
3	70€	74€	75€	150 €	156 €	162 €	57 €
4	84€	89€	90€	177 €	184 €	191 €	76 €
lisähenkilö	14€	15€	15€	55 €	57€	59 €	19 €

*Taulukko 2. Lämmitysnormit, omakotitalon hoitomenonormit ja vesinormit vuodelle 2022*

Huomioon otettavien asumismenojen määrää rajoittavat ruokakunnan koon ja asunnon sijaintikunnan mukaan määräytyvät enimmäisasumismenot. Jos hyväksyttävien asumismenojen määrä on suurempi kuin enimmäisasumismenot, asumismenoja ei oteta huomioon todellisten asumismenojen mukaan vaan enimmäisasumismenojen mukaan.

Ruokakunnan koko	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä	Ahvenanmaa
1	537	520	413	364	434
2	778	746	602	530	634
3	990	941	764	678	804
4	1157	1097	906	808	953
+ lisähenkilö	144	137	124	119	130

*Taulukko 3. Enimmäisasumismenot vuonna 2022*



**Kuvio 2.** Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien keskimääräiset asumismenot euroa kuukaudessa ruokakuntatyypeittäin vuonna 2021

Asumistuen määrään vaikuttavat ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden yhteenlasketut bruttokuukausitulot, kuten esimerkiksi palkkatulot, pääomatulot ja useat sosiaalietuudet. Tulona ei kuitenkaan oteta huomioon esimerkiksi toimeentulotukea, lapsilisää tai omaishoidon tukea, ruokakunnan alaikäisen lapsen tuloja eikä satunnaisia tuloja, kuten perintöä tai lahjaa.

Tulot otetaan huomioon hakemis- tai tarkistamisajankohdan mukaan ja ne arvioidaan joko jatkuvana tulona tai keskiarvotulona. Jatkuvana tulona pidetään tuloa, joka jatkuu vähintään 3 kuukautta asumistuen myöntämisen- tai tarkistamisajankohdasta. Keskiarvotuloa taas käytetään, jos henkilön tulot vaihtelevat eli eivät pysy samoina vähintään 3 kuukautta. Tällöin henkilön tulot arvioidaan seuraavan 12 kuukauden ajalle ja arvioinnissa otetaan huomioon kaikki tulot, jotka henkilön arvioidaan saavan tänä aikana. Kyse on tuloarviosta eikä yksittäisen kuukauden eksaktista tulon määrästä.

Asumistuessa huomioon otettavia tuloja laskettaessa jokaisen ruokakuntaan kuuluvan henkilön yhteenlasketuista ansio- ja yrittäjätuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa, eli tuloista tehdään ansiotulovähennys. Omaisuus ei vaikuta yleisen asumistuen määrään, mutta omaisuuden tuotto (esimerkiksi osingot ja metsän tuotto) otetaan huomioon tulona.

Yleisen asumistuen ajatuksena on siis ollut, että se ei ole kuukausikohtainen etuus, vaan tulotaso tarkastellaan pidemmällä ajanjaksolla. Näin esim. yhden kuukauden tulottomuus tai tulojen vähäisyys ei vielä oikeuta yleisen asumistuen saamiseen, jos vakiintunut tulotaso muutoin on kohtuullinen. Huomioon on otettu myös sosiaaliturvan tarve ja se, että yleisen asumistuen saamiseen ei enää vuoden 2015 lainmuutoksen jälkeen ole vaikuttanut ruokakunnan varallisuus. Yleisen asumistuen



perusajatus eroaa siis olennaisesti toimeentulotuesta, jonka tarkoitus on olla lyhytaikainen viimesijainen turva.

Asumistuen määrä on  $0,80 \times$  (hyväksyttävät, kuitenkin enintään enimmäisasumismenot – perusomavastuu). Hyväksyttäviin asumismenoihin vaikuttavat aiemmin kerrotun mukaisesti asunnon sijaintikunta ja ruokakunnan koko. Perusomavastuuseen vaikuttavat ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärä sekä ruokakunnan yhteenlasketut bruttokuukausitulot. Perusomavastuu on 42 % asumistuessa huomioon otettavista tuloista, joista on vähennetty täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulon määrä

Perusomavastuun määrä lasketaan vuonna 2022 kaavalla:

$$\text{Perusomavastuu} = 0,42 \times (T - (619 + 103 \times A + 228 \times L))$$

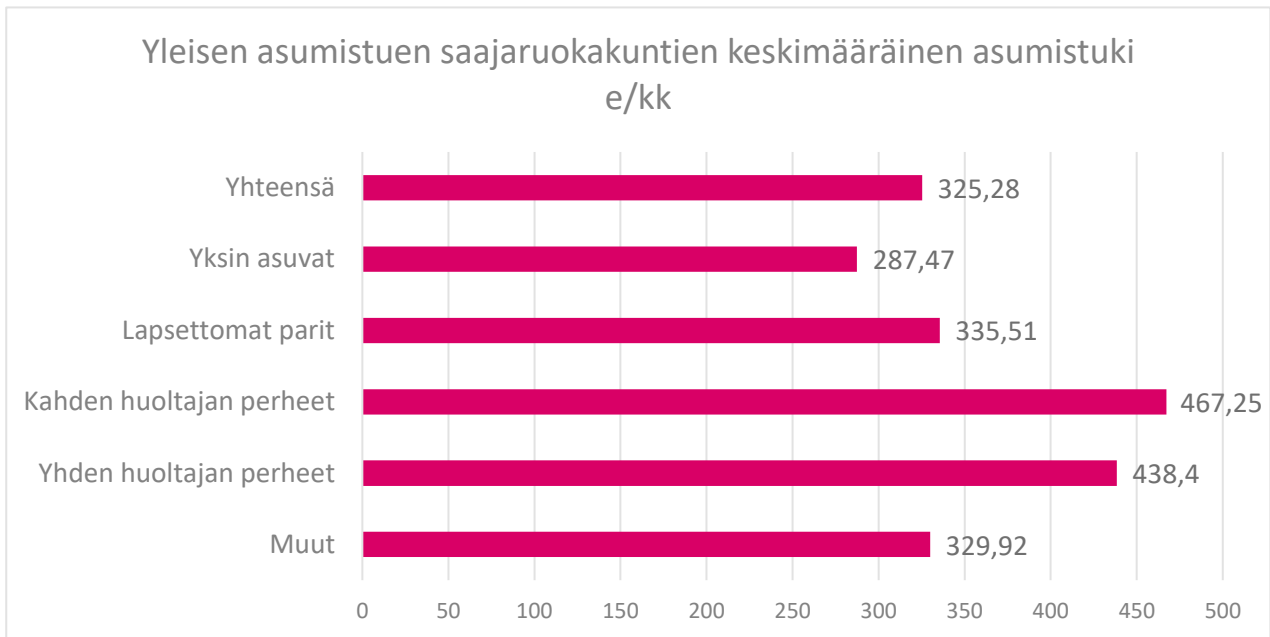
Tässä kaavassa T = ruokakunnan yhteenlasketut bruttokuukausitulot, A = aikuisten lukumäärä ja L = lasten lukumäärä.

Esimerkki asumistuen määrän laskemisesta:

Ruokakunnassa on kaksi aikuista ja kolme lasta. Ruokakunnan yhteenlasketut tulot ovat 2229 euroa kuukaudessa.

$$\text{Perusomavastuu on } 0,42 \times [2229 - (619 + 103 \times 2 + 228 \times 3)] = 0,42 \times (2229 - 1509) = 0,42 \times 720 = 302,40.$$

Jos kyseinen ruokakunta asuisi kuntaryhmän III alueella ja heidän hyväksyttävinä asumismenoinaan otettaisiin huomioon enimmäisasumismenot, olisivat hyväksyttävät asumismenot 1030 euroa. Yleisen asumistuen määrä olisi tällöin  $0,80 \times (1030 - 302,40) = 582,08$  euroa.



**Kuvio 3.** Yleisen asumistuen saajaruokakuntien keskimääräinen asumistuki euroa kuukaudessa vuonna 2021.

### Yleisen asumistuen ruokakuntakäsite

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 vuokra- tai muista sopimuksista riippumatta.

Yleisen asumistuen ruokakuntakäsitteen vuoksi yleisen asumistuen käsittelyssä tulee selvittää avoliittoa, jos asunnon asukkailla on erilliset vuokrasopimukset asunnon osista tai toinen asukas on toisen alivuokralainen ja henkilöt eivät ilmoita olevansa avoliitossa keskenään. Yleisessä asumistuessa sovelletaan niin kutsuttua avoliitto-olettamaa, jonka mukaan henkilöitä voidaan pääsääntöisesti pitää avoliitossa elävinä, kun he asuvat samassa asunnossa ja he eivät ole lähisukulaisia keskenään. Serkuksia ei kuitenkaan lähtökohtaisesti tulkita avopuolisoiksi. Henkilöitä voidaan pääsääntöisesti pitää avoliitossa elävinä myös, jos heillä on yhteisiä lapsia, he seurustelevat tai ovat kihloissa tai kyseessä on muutoin vakiintuneeksi katsottava suhde. Lapsen tai lasten

asuminen samassa asunnossa voi yleisen elämäkokemuksen mukaan viitata avoliittoon myös silloin, kun lapset eivät ole yhteisiä.

Avoliitto-olettama voidaan kuitenkin kumota asiakkaan esittämän selvityksen ja tehtävän harkinnan perusteella. Avoliittoa selvitetään käyttämällä Kelassa käytettävissä olevia tietoja ja pyytämällä asiakkaalta selvitystä hänen asumisestaan. Selvityspyyntö ohjaa toimittamaan selvitystä ensisijaisesti kirjallisena selvityksenä, mutta asiakkaat voivat toimittaa Kelaan myös esimerkiksi valokuvia ja asunnon pohjapiirroksia. Avoliittoharkinta tehdään kokonaisharkintana, joten mikään yksittäinen asia asiakkaan olosuhteissa ei ole yksinään ratkaiseva. Harkinnassa huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa asunnon koko, huonemäärä ja riittävän yksityisyyden takaavat tilat, muu yhdessä asumisen syy kuin avoliitto (kimppa-asuminen on tavanomaista samaa sukupuolta olevien kesken ja opiskelijoilla asuminen kimppakämpässä on yleistä ja asumisen luonne usein tilapäistä), vuokrasopimukset, vuokran tosiasiallinen maksaminen, asunnossa asuvat lapset ja yhteinen asumishistoria.

## Asumistuen tarkistus

Asumistuki tarkistetaan vuositarkistuksena, kun myönnöstä tai edellisestä tarkistuksesta on kulunut vuosi. Asumistuki tarkistetaan vuositarkistusten välillä, kun ruokakunnan tulot nousevat vähintään 400 e/kk, ruokakunnan tulot alenevat vähintään 200 e/kk, asumismenot muuttuvat vähintään 50 e/kk, ruokakunnan kokoonpano tai jäsenmäärä muuttuu, ruokakunta vaihtaa asuntoa, ruokakunta ottaa alivuokralaisen tai luopuu alivuokralaisen pitämisestä tai asunnon hallintamuoto muuttuu.

Yleisen asumistuen tarkistusperusteet ja myös tarkistusten ajankohdat on laissa tarkkaan määritelty. Tulojen huomattavasta muutoksesta johtuva asumistuen tarkistus tehdään sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jonka 1. päivästä tulon muutos on voimassa. Tulojen muuttuessa esimerkiksi 1.3. tehdään tarkistus siis 1.4. alkaen ja tulojen muuttuessa esimerkiksi 10.3. tehdään tarkistus 1.5. alkaen. Tällä ns. ylihyppäyksellä on ollut tarkoitus kannustaa työn vastaanottamiseen, sillä tulojen muutos ei vaikuta yleiseen asumistukeen heti tulon muutoksesta alkaen. Arvioitaessa, onko ruokakunnan tuloissa tapahtunut huomattava muutos aiemmassa päätöksessä huomioon otettuihin tuloihin nähden, otetaan huomioon kaikkien ruokakunnan jäsenten tulot ja niissä mahdollisesti tapahtuneet muutokset.

Jos asumistuen välitarkistusperuste tulee tietoon vasta myöhemmin, voidaan asumistuki tarkistaa myös takautuvasti. Takautuva asumistuen määrää pienentävä tarkistus tehdään aina muutoksen todellisesta ajankohdasta lukien. Takautuva tuen määrää korottava tarkistus taas voidaan tehdä vain takautuvan hakuajan puitteissa. Yleisen asumistuen takautuva haku aika on 1 kuukausi, eli asumistukea voidaan myöntää tai korottavasti tarkistaa enintään hakemista edeltävältä kuukaudelta.

Esimerkiksi joulukuussa toimitetun hakemuksen perusteella asumistukea voidaan siis myöntää tai korottavasti tarkistaa aikaisintaan 1.11. alkaen.

### *Takaisinperintä yleisessä asumistuessa*

Yleiseen asumistukeen voi muodostua liikamaksua asumistuen tarkistamisen, oikaisun tai lakkautuksen yhteydessä. Asumistuen liikamaksutilanteissa asiakkaalta pyydetään selvitystä liikamaksusta. Etuudensaajalle/hänen edustajalleen selvitetään liikamaksuun johtaneet seikat ja liikamaksun määrä ja etuudensaajalla/hänen edustajallaan on mahdollisuus antaa vastineensa asiaan. Selvityksen perusteella ratkaistaan, peritäänkö liikaa maksettu etuus takaisin. Pääsääntönä on, että liikaa maksettu etuus peritään takaisin. Etuuksien takaisinperinnässä noudatetaan toimeentulotuen takaisinperintää lukuun ottamatta yhteisiä periaatteita. Liikaa maksettu tuki peritään takaisin ensisijaisesti hakijalta. Tuki voidaan kuitenkin periä myös yhteisvastuulliselta, jos perintä hakijalta ei onnistu.

Takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan tai sen määrää voidaan alentaa, jos etuudensaaja tai hänen edustajansa ei ole menetellyt vilpillisesti ja alentaminen tai luopuminen katsotaan kohtuulliseksi. Kohtuullistamisharkinta tehdään aina, vaikka etuudensaaja ei olisikaan vastustanut takaisinperintää tai vastannut kuulemiseen. Vaikka asiakas vastustaisi takaisinperintää, takaisinperinnästä annetaan kuitenkin aina päätös.

### *Tulorekisterin hyödyntäminen yleisen asumistuen käsittelyssä*

Kela hyödyntää etuuksien käsittelyssä tulorekisteristä saatavia tietoja. Esimerkiksi ruokakunnan jäsenten palkkatulot Kela voi selvittää tulorekisteristä, jolloin asiakkaalta tarvitsee pyytää lisäselvityksiä tuloista vain silloin, kun tarvittavat tiedot eivät ilmene tulorekisteristä.

Tulorekisteriä hyödynnetään tietyissä tilanteissa myös asumistuen tarkistustarpeen havaitsemisessa. Tällöin tulorekisteristä saatavan impulssin perusteella selvitetään, tuleeko yleinen asumistuki tarkistaa.

## **Kohti yksilöllisempää asumistukea?**

### Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja

Ruokakuntakäsitteen purkamiseen tai yksilöllisemmäksi muuttamiseen on useita vaihtoehtoja. Niillä kaikilla on erilaisia kustannusvaikutuksia – tai vaihtoehtoisesti voimakkaasti tukea uudelleen kohdentavia vaikutuksia ja osalle tuen menetyksiä, jos uudistus tehtäisiin kustannusneutraalisti.

- Ruokakunnan määrittelyssä voitaisiin luopua yhteisen vuokrasopimuksen vaikutuksesta, toisin sanoen ruokakunta muodostuisi ainoastaan perhe- tai parisuhteen perusteella
- Jos ruokakuntakäsitettä purettaisiin lisää, vain aviopuolisot kuuluisivat samaan ruokakuntaan, lisäksi avopuolisot voitaisiin lukea samaan ruokakuntaan, jos heillä olisi yhteinen lapsi
- Jos ruokakuntakäsitteestä luovuttaisiin kokonaan, tuki olisi täysin yksilöllinen, riippumatta perhe- tai parisuhdetilanteesta

Kaikkein radikaalein ja voimakkain tapa muuttaa ruokakuntakäsitettä on luopua siitä kokonaan ja myöntää tukea täysin yksilöllisesti, täysin riippumatta asuinkumppanin tai perheenjäsenen tulotasosta. Tämä luonnollisesti myös lisäisi kustannuksia eniten ja vastaavasti kohdentaisi eniten uudelleen. Tuen piiriin tulisi runsaasti uusia tuensajia, joiden perheenjäsenen hyvä tulotaso nykymallissa estää tuen saamisen. Muutosten vaikutukset riippuisivat myös sen muusta toteuttamistavasta, esimerkiksi asumismenojen huomioon ottamisesta ja jyvittämisestä. Jatkossa käsitellään laskennallisia skenaarioita, joissa ruokakuntakäsitteestä luovutaan aikuisten osalta kokonaan. Muista vaihtoehdoista ei ole tehty laskennallisia skenaarioita johtuen siitä, että rajausten määrittely osoittautui erittäin hankalaksi.

### Asumistuen yksilöllistämisen skenaariot

Tämä luku perustuu Kelassa tehtyihin Marjo Pyy-Martikaisen ja Paula Kurjen simulaatioihin. Kelan tutkimusblogissa esitellyissä simulaatioissa, Kurki ja Pyy-Martikainen kertovat tarkentavansa skenaariollaan aikaisemmin Kelan tutkijoiden [Miika Grönholmin ja Signe Jauhaisen \(2018\) henkilökohtaisen asumistuen mallia](#) huomioimalla ruokakunnan lapset perusomavastuun ja enimmäisasumismenojen määräytymisessä.

Asumistuen skenaarioita selventämään on hyvä kuvata asumistuen muodostumisen perusteet. Yleinen asumistuki kattaa 80% hyväksyttävistä asumismenoista, joita kotitalouden tulot voivat vielä perusomavastuun myötä vähentää:

Yleinen asumistuki:  $0,8 \times [\text{hyväksyttävät asumismenot} - \text{perusomavastuu}]$ .

**Hyväksyttävät asumismenot** vaihtelevat asumismuodon mukaan. Hyväksyttävillä asumismenoilla on asetettu ylärajat, joita kutsutaan enimmäisasumismenoiksi. Enimmäisasumismenot määräytyvät ruokakunnan koon ja asuinpaikan perusteella. **Perusomavastuuseen** vaikuttavat ruokakunnan yhteensasketut tulot ja ruokakunnan kokoonpano. Perusomavastuu on 42% tulojen T ja kaavassa määritellyn summan erotuksesta:

Perusomavastuu:  $0,42 \times [T - (606 + 100 \times A + 224 \times L)]$ ,

missä A on aikuisten ja L lasten lukumäärä (perusomavastuun parametrit ovat vuoden 2021 lainsäädännön mukaisia).

Yksinasuvan henkilön tulot vähentävät asumistukea vasta ylittäessään 706 e/kk. Pelkkää vähimmäismääräistä perusturvaa, kuten työmarkkinatukea saavalla yksinasuvalla asumistuki maksetaan täysimääräisenä.

Yksilöllisen asumistuen skenaarioissa on taustalla oletus, että ruokakunnan täysi-ikäiset jakavat asumismenot keskenään tasan. Skenaarioissa työtön, hoitovapaalla oleva tai opiskeleva puoliso voi olla oikeutettu saamaan asumistukea omaan osuuteensa asumismenoista, vaikka toinen puoliso olisikin töissä. Skenaarioissa kaikki aikuiset vastaavat yhtä suurella osuudella myös kotitaloudessa asuvien lasten asumismenoista, ja alaikäiset vaikuttavat kotitalouden jokaisen täysi-ikäisen perusomavastuuseen samassa suhteessa.

**Skenaario A.** Asumistuki määräytyy yksilöllisesti siten, että ruokakunnan jokaisen täysi-ikäisen tulot vaikuttavat vain tämän omaan perusomavastuuseen. Jos ruokakunnassa on lapsia, heidät huomioidaan kunkin täysi-ikäisen perusomavastuussa osuudella L/A. Jokainen täysi-ikäinen vastaa ruokakunnan asumismenoista M osuudella M/A. Enimmäisasumismenoina käytetään enimmäisasumismenotaulukon mukaisia, koko ruokakunnan lukumäärää vastaavia menoja jaettuna aikuisten lukumäärällä. Esimerkiksi Helsingissä asuvan ruokakunnan, jossa on kaksi aikuista ja yksi lapsi, tapauksessa on kummankin aikuisen asumistuessa huomioitava enimmäisasumismeno (vuoden 2021 lainsäädännön mukaisesti)  $960e/2=480e$ .

**Skenaario B.** Skenaario B on perusomavastuun ja asumismenojen osalta samanlainen kuin skenaario A, mutta enimmäisasumismeno on yhden hengen enimmäisasumismeno. Jos ruokakunnassa on lapsia, lisätään enimmäisasumismenoon lasten osuus. Edellä esitetyn esimerkkiruokakunnan tapauksessa on kummankin aikuisen enimmäisasumismeno (vuoden 2021 lainsäädännön mukaisesti)  $521e+(754e-521e) \times 0,5 = 637,50e$ .

### *Aineisto ja menetelmä*

Laskelmat tehtiin SISU-mikrosimulointimallilla, joka on sosiaaliturvan ja verotuksen suunnitteluun ja arviointiin tarkoitettu laskentamalli. Malli pohjautuu laajaan, noin 800 000 henkilöä koskevaan, Suomen väestöä edustavaan rekisteriaineistoon. Malliin on koodattu ajantasainen sosiaaliturvan ja henkilöverotuksen lainsäädäntö, ja sen avulla voidaan tarkastella erilaisten sosiaaliturvaa koskevien uudistusten kustannus- ja tulonjakovaikutuksia. Laskelmaa tehdessä käytettävissä oli vuoden 2018 aineisto, johon sovellettiin vuoden 2021 lainsäädäntöä. Laskelmissa ei ole huomioitu yleisen asumistuen yksilöllistämisen mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia. Laskelmissa ei ole myöskään huomioitu sitä, että yleisen asumistuen yksilöllistäminen saattaa siirtää tuen saajia eläkkeensaajan

asumistuen piiriin. Näin voisi käydä esimerkiksi tapauksessa, jossa ruokakunnan muodostaa aikuinen lapsi ja tämän eläkkeellä oleva vanhempi.

SISU-mallissa yleisen asumistuen simulointi tehdään asuntokunnittain. Aineistossa asuntokunnan muodostavat pääsääntöisesti samassa asuinhuoneistossa asuvat henkilöt. Ne lapsettomat asuntokunnat, jotka koostuvat kolmesta tai useammasta jäsenestä ja joiden jäsenet eivät ole sukua toisilleen, on aineistoa muodostettaessa jaettu yhden hengen asuntokunniksi. Näissä tapauksissa on alkuperäiset kiinteistötiedot kuten asunnon pinta-ala jyvitetty henkilöille.

Aineistossa vuokra-asujien asumismenot perustuvat Kelan rekisteritietoihin joulukuussa asumistukea saaneiden ruokakuntien vuokrasta. Niille vuokralla asuville aineiston asuntokunnille, joilta vuokratietoa ei saada suoraan rekisteristä, haetaan vuokratieto mahdollisimman samankaltaiselta rekisterin asuntokunnalta. Samankaltaisuus perustuu tietoihin asunnon pinta-alasta, maantieteellisestä sijainnista ja hallintaperusteesta.

Asunto-osakeyhtiössä ja asumisoikeusasunnoissa asuvien hoitovastikkeet on keskiarvoimputoitu asunto-osakeyhtiöiden taloustilaston tietojen perusteella. Imputoinnissa huomioidaan asunnon sijainti, ikä ja pinta-ala.

### *Tulokset*

Taulukossa 1 on esitetty nykylain mukaisen tilanteen sekä skenaarioiden A ja B simuloitut kustannus- ja tulonjakovaikutukset. Koska simulointi perustuu vuoden 2018 aineistoon ja vuoden 2021 lainsäädäntöön, eivät euromäärät ole suoraan vertailukelpoisia toteutuneiden asumistukimenojen kanssa. Simulointi antaa kuitenkin suuntaviivoja siitä, miten muutokset asumistuen määräytymisperusteissa vaikuttaisivat asumistukimenoihin ja tuen kohdentumiseen. Euromäärät on muunnettu kuluttajahintaindeksillä vuoden 2021 rahanarvoon.

Taulukko 4. Yleisen asumistuen simuloidut menot, saajat ja tulonjakoindikaattoreita<sup>3</sup>

	Menot, milj. EUR	Saajat, kotitalouksia	Keskim tuki, EUR/kk/kotitalous	Gini-kerroin	Pienituloisuus- aste, 60%	Alle 18-v pienituloisuus- aste, 60%
Nykytilanne	1 459	413 900	294	27,84	13,25	12,48
Skenaario A	1 966	701 000	234	27,63	13,07	11,93
Skenaario B	2 082	708 000	245	27,59	13,01	11,92

Asumistuen yksilöllistäminen kasvattaa odotetusti asumistukimenoja. Nykytilanteen mukaiseen simulointiin verrattuna asumistukimenot kasvavat A-skenaariossa 507 miljoonaa euroa eli 35 % ja B-skenaariossa 623 miljoonaa euroa eli 43 %. Asumistukea saavien kotitalouksien lukumäärä kasvaa menoja voimakkaammin. Kummassakin skenaariossa asumistukea saavien kotitalouksien lukumäärä kasvaa noin 290 000 kotitaloudella. Näiden muutosten seurauksena keskimääräinen asumistuki pienenee. Muutos on suurempi skenaariossa A, jossa enimmäisasumismenot ovat alhaisemmat. Molemmat skenaariot tasaavat tulonjakoa ja vähentävät pienituloisuutta väestötasolla, mutta vaikutus on melko vähäinen. Kun tarkastellaan asumistuen euro- ja saajamääriä kotitaloustyyppin mukaan (Taulukko 5), nähdään, että skenaarioiden vaikutukset keskittyvät kotitalouksiin, joissa on vähintään kaksi aikuista. Yksinasuvien asumistukeen tarkastelluilla skenaarioilla ei ole vaikutusta. Asumistuen saajien määrä kasvaa hieman myös yksinhuoltajatalouksissa. Osalla yksinhuoltajia on alle 18-vuotiaiden lasten lisäksi jo 18 vuotta täyttäneitä, vielä kotona asuvia lapsia, jotka voivat olla skenaarioissa oikeutettuja omaan asumistukeen.

<sup>3</sup> [Tulonjaon tasaisuutta kuvaava Gini-kerroin saa sitä suuremman arvon, mitä epätasaisemmin tulot ovat jakautuneet. Gini-kertoimen arvo 100 merkitsee sitä, että suurituloisin tulonsaaja saa kaikki tulot. Arvo 0 puolestaan merkitsee sitä, että kaikkien tulonsaajien tulot ovat yhtä suuret. Pienituloisuusaste kuvaa pienituloisten henkilöiden osuutta väestössä. Henkilö määrittyy pienituloiseksi, mikäli kotitalouden kulutusyksikköskaalatut käytettävissä olevat tulot ovat alle 60% väestön mediaanituloista.]



Taulukko 5. Yleisen asumistuen simuloidut menot ja saajat kotitalouden rakenteen mukaan.

	Menot, nykytilanne, milj. EUR	Menot, skenaario A, milj. EUR	Menot, skenaario B, milj. EUR	Saajat, nykytilanne, kotitalouksia	Saajat, skenaario A, kotitalouksia	Saajat, skenaario B, kotitalouksia
2 aikuista	103	222	269	29 500	86 100	90 100
2 aikuista, lapsia	145	365	392	31 700	150 000	151 600
yksinasuva	819	819	819	266 200	266 200	266 200
yksinhuoltaja	290	301	304	60 900	66 600	66 600
muu	103	258	299	25 700	132 100	133 400
<i>Yhteensä</i>	1 459	1 966	2 082	414 000	701 000	707 900

Keskimääräinen asumistuki pienenee eniten kahden aikuisen lapsiperheissä sekä ryhmässä muut kotitaloudet, joihin kuuluvat mm. kotitaloudet, joiden kaikki lapset ovat 18 vuotta täyttäneitä (Taulukko 6). Tämä johtuu siitä, että näissä ryhmissä uusien asumistukea saavien kotitalouksien määrä kasvaa eniten.

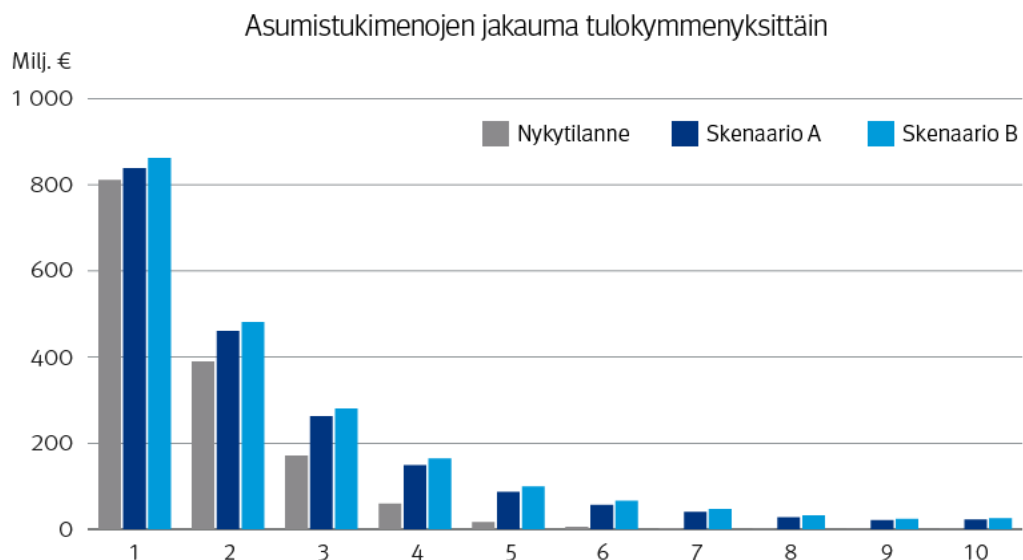
Taulukko 6. Keskimääräinen asumistuki (EUR/kk) kotitalouden rakenteen mukaan.

	Nykytilanne	Skenaario A	Skenaario B
2 aikuista	290	215	249
2 aikuista, lapsia	382	203	215
yksinasuva	256	256	256
yksinhuoltaja	397	377	380
muu	333	163	187
<i>Yhteensä</i>	294	234	245

Asumistuen yksilöllistäminen kasvattaa asumistuen kokonaismäärää kaikissa tulokymmenyksissä (Kuvio 4). Alaviite [Tulokymmenykset on muodostettu koko väestön ja nykytilanteen mukaisten kotitalouden kulutusyksikköskaalattujen käytettävissä olevien tulojen perusteella]. Euromääräisesti kasvu on suurinta tulokymmenyksissä 3 ja 4. Suurin prosentuaalinen kasvu sijoittuu tulojakauman yläpäähän, tulokymmenyksiin 8 ja 9, joissa asumistuen saajia on vähän.

Kuvio 4. Asumistukimenojen jakauma tulokymmenyksittäin

## Asumistuen yksilöllistäminen kasvattaa asumistuen määrää kaikilla tulotasoilla

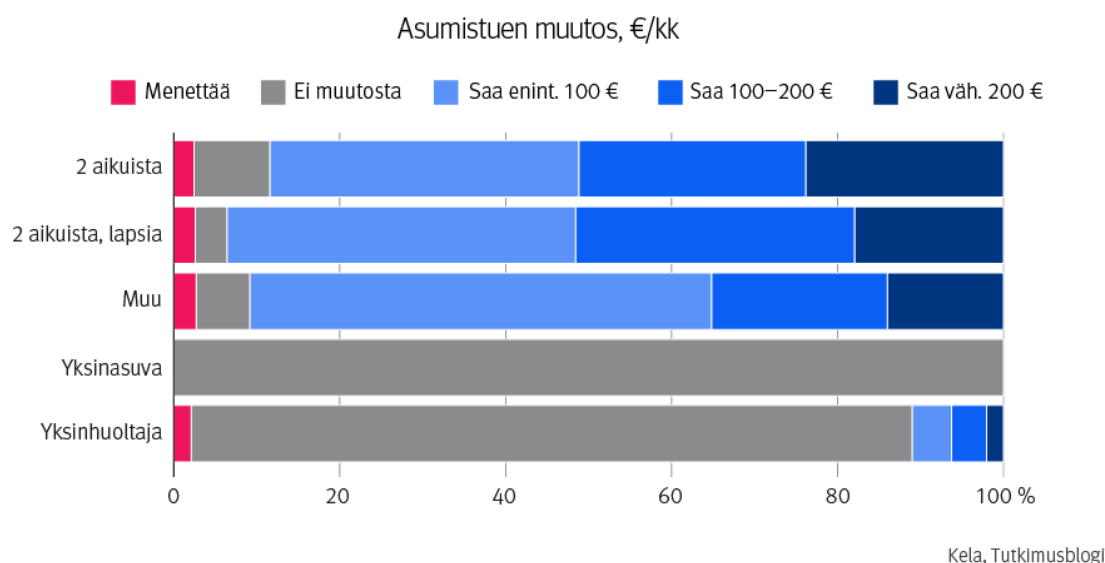


Kela, Tutkimusblogi

Kuviosta 5 ilmenee, miten skenaario A muuttaisi eri tyyppisten kotitalouksien asumistuen määrää. Kohdejoukkona kuviossa on skenaariossa A asumistukea saavat kotitaloudet, joista valtaosa saa simuloinnissa asumistukea myös nykyisen asumistukilainsäädännön perusteella.

Kuvio 5. Asumistuen muutos kotitalouden rakenteen mukaan, skenaario A

## Skenaariossa A asumistuki kasvaa 90 %:lla kahden tai useamman aikuisen kotitalouksista



Asumistuen yksilöllistäminen ei vaikuta yksinasuvien asumistukeen. Yksinhuoltajilla vaikutukset rajoittuvat niihin yksinhuoltajatalouksiin, joissa on alle 18-vuotiaiden lasten lisäksi myös 18 vuotta täyttäneitä lapsia. Kahden tai useamman aikuisen kotitalouksista asumistuen yksilöllistäminen hyödyttää valtaosaa. Skenaariossa A noin 90 % kahden tai useamman aikuisen kotitalouksista saa suurempaa asumistukea kuin nykyilainsäädännön mukaisessa tilanteessa. Yksinasuvia lukuun ottamatta kaikissa kotitaloustyypeissä on silti myös jonkin verran niitä talouksia, joiden asumistuki pienenee. Skenaariossa B vaikutukset ovat samankaltaiset.

Uudistuksessa häviävät sellaiset asumistukea saavat kotitaloudet, joissa toinen aikuinen ansaitsee kohtuullisesti ja toinen vähän tai ei lainkaan. Tällaiset kotitaloudet ovat yhteenlaskettujen tulojensa perusteella saaneet asumistukea, mutta uudistuksessa paremmin ansaitsevan tuloilla asumistukea ei enää saakaan. Toinen voi saada jopa täyden asumistuen, mutta koska se on vain ”puolikkaan” ruokakunnan tuki, jää summa pienemmäksi kuin koko ruokakunnan tuki. Näin saattaa tapahtua myös yksinhuoltajaperheissä, joissa täysi-ikäinen lapsi ei enää kuulu laskennallisesti vanhempansa ruokakuntaan, ja vanhemman tuki pienenee tai lakkaa kokonaan.

Uusien saajien joukossa on eniten työttömyysetuuksia, opintorahaa sekä vanhempainpäivärahaa tai kotihoidon tukea saavia kotitalouksia. Eri etuuksia saavien kotitalouksien osuudet kaikista uusista yleisen asumistuen saajakotitalouksista ovat samankaltaiset skenaarioissa A ja B. Uusien saajien kotitalouksissa on toinen aikuinen, jonka tulot ovat nykytilanteessa asumistuen näkökulmasta kattaneet perheen asumiskustannukset.

### Asumistuen yksilöllistäminen kustannusneutraalisti

Edellä kuvatulla tavalla toteutettu asumistuen yksilöllistäminen toisi asumistuen piiriin paljon uusia saajia ja lisäisi kustannuksia merkittävästi. Tästä syystä on pyydetty Kelasta myös skenaarioita siten, että yksilöllistäminen toteutettaisiin yleisen asumistuen menojen suhteen kustannusneutraalisti. Tähän on pyritty kahdella eri tavalla, tekemällä kaksi uutta variaatiota skenaarioista A ja B, joista ensimmäisessä pienennetään korvausprosenttia ja toisessa enimmäisasumismenoja ja omakotitalon hoitonormeja. Skenaariossa A1 korvausprosentti on 59,4 ja skenaariossa B1 se on 56,1. Skenaariossa A2 enimmäisasumismenoja ja hoitonormeja on pienennetty kertoimella 0,738 ja skenaariossa B2 kertoimella 0,652.

Skenaarioiden A1, A2, B1 ja B2 mukaiset simuloidut asumistukimenot ovat siis suunnilleen yhtä suuret kuin nykytilanteen mukaisessa simuloinnissa. Nykytilanteeseen verrattuna kasvavat kaikissa kustannusneutraaleissa skenaarioissa saajamäärät voimakkaasti, minkä seurauksena keskimääräinen tuki kotitaloutta kohden pienenee selvästi (Taulukko 7).

*Taulukko 7. Yleisen asumistuen simuloidut menot, saajakotitaloudet ja keskimääräinen tuki*

	Menot, milj, EUR	Saajat, kotitalouksia	Keskim tuki, EUR/kk/koti- talous
<b>Nykytilanne</b>	1 459	413 900	294
<b>Skenaario A</b>	1 966	701 000	234
<b>Skenaario A1</b>	1 458	694 900	175
<b>Skenaario A2</b>	1 460	659 000	185
<b>Skenaario B</b>	2 082	708 000	245
<b>Skenaario B1</b>	1 459	700 700	173
<b>Skenaario B2</b>	1 459	654 400	186

Taulukosta 8 ilmenee, että nykytilanteeseen verrattuna siirtyä kustannusneutraaleissa skenaarioissa asumistukieuroja yksinasuville ja yksinhuoltajilta kotitalouksiin, joissa on vähintään kaksi aikuista.

*Taulukko 8. Yleisen asumistuen menot kotitalouden rakenteen mukaan*

Kotitalouden rakenne	Menot, milj. EUR						
	Nykytilanne	Skenaario A	Skenaario A1	Skenaario A2	Skenaario B	Skenaario B1	Skenaario B2
2 aikuista	103	222	165	163	269	188	198
2 aikuista, lapsia	145	365	271	288	392	274	317
yksinasuva	819	819	608	590	819	574	515
yksinhuoltaja	290	301	223	218	304	213	195
muu	103	258	191	201	299	209	234
<b>Yhteensä</b>	<b>1 459</b>	<b>1 966</b>	<b>1 458</b>	<b>1 460</b>	<b>2 082</b>	<b>1 459</b>	<b>1 459</b>

Nykytilanteeseen verrattuna kasvavat saajien määrät kustannusneutraaleissa skenaarioissa erityisesti kahden aikuisen kotitalouksissa sekä ryhmään muu (kotitalouden kaikki lapset 18 vuotta täyttäneitä) kuuluvissa kotitalouksissa (Taulukko 9).

*Taulukko 9. Yleisen asumistuen simuloitut saajat kotitalouden rakenteen mukaan*

Kotitalouden rakenne	Saajakotitaloudet						
	Nykytilanne	Skenaario A	Skenaario A1	Skenaario A2	Skenaario B	Skenaario B1	Skenaario B2
2 aikuista	29 500	86 100	85 100	80 400	90 100	88 900	83 200
2 aikuista, lapsia	31 700	150 000	148 200	143 400	151 600	149 600	144 200
yksinasuva	266 200	266 200	264 600	245 400	266 200	264 200	238 500
yksinhuoltaja	60 900	66 600	66 300	61 200	66 600	66 300	59 200
muu	25 700	132 100	130 800	128 600	133 400	131 700	129 200
<b>Yhteensä</b>	<b>413 900</b>	<b>701 000</b>	<b>694 900</b>	<b>659 000</b>	<b>708 000</b>	<b>700 700</b>	<b>654 400</b>

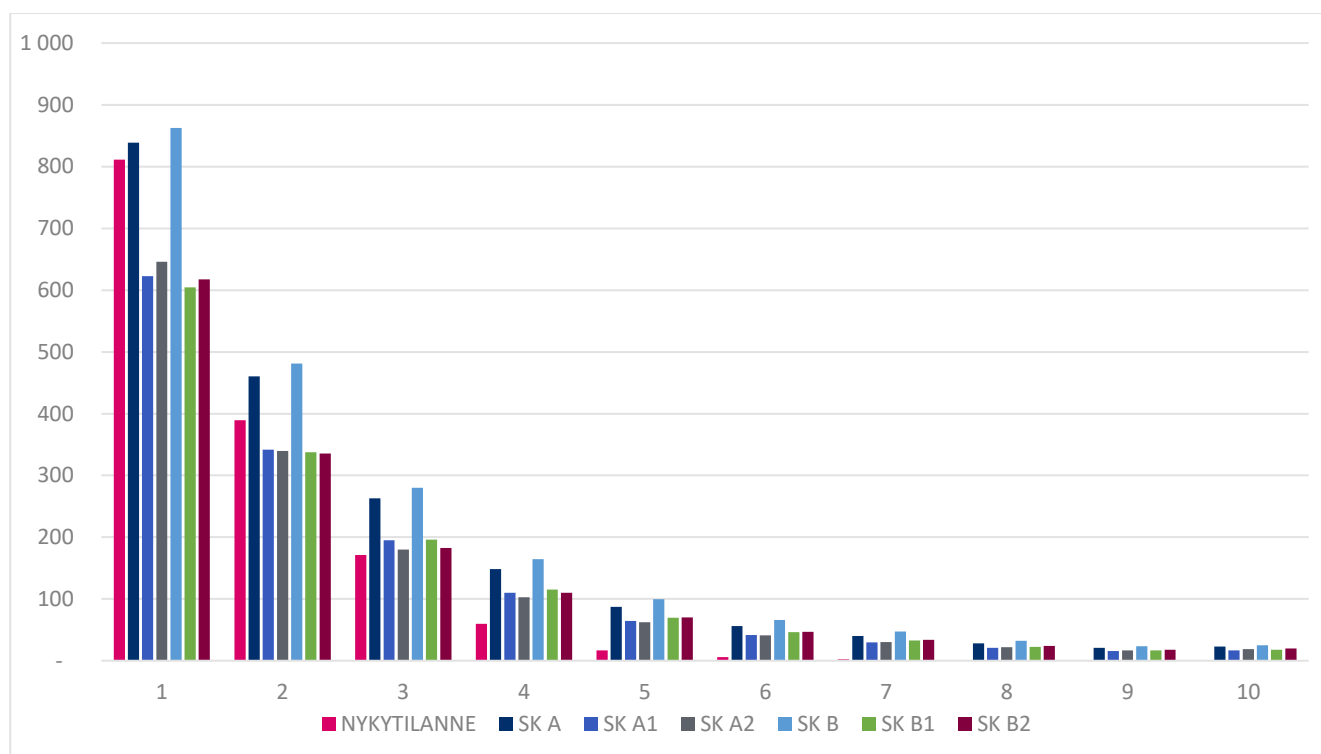
Koska kustannusneutraaleissa skenaarioissa saajamäärien voimakasta kasvua joudutaan kompensoimaan tuen tason alentamisella, laskee keskimääräinen asumistuki voimakkaasti (Taulukko 10).

*Taulukko 10. Keskimääräinen asumistuki kotitalouden rakenteen mukaan*

Kotitalouden rakenne	Keskimääräinen tuki, EUR/kk/kotitalous						
	Nykytilanne	Skenaario A	Skenaario A1	Skenaario A2	Skenaario B	Skenaario B1	Skenaario B2
2 aikuista	290	215	161	169	249	177	198
2 aikuista, lapsia	382	203	152	167	215	153	183
yksinasuva	256	256	191	200	256	181	180
yksinhuoltaja	397	377	281	297	380	268	274
muu	333	163	122	130	187	132	151
<b>Yhteensä</b>	<b>294</b>	<b>234</b>	<b>175</b>	<b>185</b>	<b>245</b>	<b>173</b>	<b>186</b>

Kuviosta 6 voidaan huomata, että tulonjakovaikutuksiltaan asumistuen kustannusneutraalit yksilöllistämiskenaariot olisivat varsin vaikeasti perusteltavissa. Alimmissa tulokymmenyksissä asumistuen saanti vähenisi nykytilanteeseen verrattuna. Koska kyse on pienituloisimmista kotitalouksista, nostaisi tämä toimeentulotuen menoja vastaavasti merkittävästi.

Kuvio 6. Asumistukimenojen jakauma tulokymmenyksittäin



## Aikaisemmat politiikkaratkaisut asumistuen osalta

### Vuoden 2015 muutokset yleiseen asumistukeen

Laki yleisestä asumistuesta uudistettiin vuoden 2015 alusta (HE 52/2014). Uudistuksella yksinkertaistettiin asumistuki perustumaan ruokakunnan kokoon 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 vaikuttaisi jatkossa vain asuinpaikan sijainti (kuntaryhmä) sekä ruokakunnan koko. Tulojen mukaan määräytyvän omavastuuosuuden määrittelyä selkiytettiin ja yksinkertaistettiin siten, että omavastuu kasvaisi kaikissa kuntaryhmissä ja kaikilla tulotasoilla aina 40 prosenttia bruttotulojen noususta. Tukiprosentti oli 80 prosenttia asumistuessa hyväksyttävien

asumismenojen ja perus-omavastuun erotuksesta. Omavastuu porrastui ruokakunnan koon ja alaikäisten lasten lukumäärän mukaan niin, että samalla tulotasolla omavastuu pienenisi ruokakunnan koon ja alaikäisten lasten lukumäärän kasvaessa.

Asumistukea myönnettiin edelleenkin ruokakunnalle, jonka muodostavat asunnossa 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 takenevassa polvessa olevat sukulaiset kuuluvat kuitenkin aina samaan ruokakuntaan asunnon hallintasopimuksesta riippumatta. Perheenjäsenen tilapäinen poissaolo asunnosta ei estä pitämästä häntä ruokakunnan jäsenenä

Lisäksi laissa uudistettiin omistusasuntoon tukea myönnettäessä huomioon otettavien asumismenojen määrittely sekä tehtiin pieniä muutoksia tuen myöntämis- ja tarkistamismenettelyyn. Ruokakunnan omaisuuden vaikutus asumistuen määrään poistettiin.

Tuen myöntämisperusteet säädettiin kokonaisuudessaan lailla. Niitä tarkistettaisiin vuosittain kansaneläkeindeksillä ja enimmäisasumismenojen osalta vuokrien muutosta mittaavalla tilastokeskuksen vuokraindeksillä. Asumistukiasetuksessa aikaisemmin ollut etuoikeutettujen tulojen luettelo nostettiin lakiin.

Ehdotus pyrittiin toteuttamaan mahdollisimman kustannusneutraalisti. SATA-komitean arvion mukaan asumistuen rakenteellinen uudistaminen lisäisi kokonaisuudessaan asumistukimenoja vuoden 2009 tasossa 12 miljoonaa euroa. Kokonaisvuokraan siirtymisen enimmäisasumismenojen määrittelyssä arvioitiin vähentävän asumistukimenoja 5 milj. euroa vuositasolla, kun taas lineaarinen omavastuun määrittely lisäisi menoja 17 miljoonaa euroa vuositasolla laskettuna maaliskuun 2009 tuensaajakannasta. Hallituksen esityksen laatimisaikaisen arvion mukaan SATA-komitean esittämä enimmäisasumismenojen ja omavastuun määrittelyn rakenteellinen uudistaminen ei lisäisi asumistukimenoja.

Asumistukimäärärahan tarvetta lisäsi kuitenkin 62 miljoonalla eurolla vuoden 2015 tasossa hallitusohjelmassa sovittu 50 euron suuruinen enimmäisvuokran korottaminen arvioidussa vuoden 2015 tasossa 56 eurolla kuukaudessa sekä omavastuuosuuksien alentaminen 8 prosentilla. Vähäisiä lisäkustannuksia aiheutui myös hoitomenojen tarkistamisesta sekä asuntolainojen korko-osuuden korottamisesta korkovähennyksen pienentymisen vuoksi. Lakiehdotuksen pienet tarkistukset huomioon ottaen asumistukimenojen arvioitiin kokonaisuudessaan kasvavan 68 miljoonalla eurolla. Omaisuus-kriteerin poistamisen arvioitiin lisäävän asumistukimenoja noin miljoona euroa vuodessa

Asumistuen enimmäisasumismenojen tarkistamisen vuosittain kansaneläkeindeksin muutoksen sijasta vuokrien keskimääräisellä muutoksella ei arvioitu lisäävän kehyslaskelmissa arvioituja

asumistukimenoja. Määrärahan tarvetta arvioitaessa kehyslaskelmassa keskimääräisen tuen nousuarviossa on aikaisempaan tapaan otettu huomioon tuensaajien vuokrien nousu, vaikka asumistuessa vuokran korotukset eivät suoraan välity tuen tasoon vaan asumismenoille on asetettu katto enimmäisasumismenojen kautta.

Samassa esityksessä säädettiin myös syyskuun alusta 2015 asumistuen määrittelyssä käyttöön otettavasta 300 euron suuruisesta ansiotulovähennyksestä, eli niin kutsutusta suojaosasta. Sen vaikutuksista ei esityksessä ole sanaakaan. Rakennepoliittisen ohjelman (RAPO) yhteydessä sille varattiin rahoitusta 30 milj. euroa. Myöhemmin rahoitusta lisättiin 40 milj. euroa.

Yleistä asumistukea sai vuoden 2014 joulukuussa 206 100 ruokakuntaa, joihin kuului yhteensä 379 400 henkilöä. Keskimääräinen ruokakunnalle maksettu asumistuki oli 295 euroa kuukaudessa. Ruokakuntien asumismenot olivat keskimäärin 598 euroa kuukaudessa. Yksin asuvien keskimääräinen tuki oli 241 euroa ja asumismenot 469 euroa kuukaudessa. Yleinen asumistuki kattoi keskimäärin 49 prosenttia asumismenoista, jos otetaan huomioon sekä vuokra-asuntojen että omistusasuntojen asumismenot. Keskimääräisen tuen arvioitiin nousevan 24 eurolla.

Vuonna 2014 yleisen asumistuen menot olivat 742 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 toteutuneet asumistukimenot olivat 918 miljoonaa euroa. Vuoden 2015 lopussa asumistukea sai 246 357 ruokakuntaa ja keskimääräinen maksettu tuki oli 330 euroa. Ruokakuntien asumismenot olivat keskimäärin 596,21 euroa kuukaudessa ja yleinen asumistuki kattoi keskimäärin 55 prosenttia asumismenoista.

Lakimuutosten kustannusvaikutukset näkyivät asumistuen menoissa viiveellä, koska lakiin tehtävät muutokset tulivat voimaan asumistuen tarkistamisten myötä. Asumistuki tarkistetaan vuoden välein, elleivät hakijan olosuhteet ole muuttuneet ennen vuositarkistusta. Näin ollen vuoden 2015 asumistuki uudistuksen mukaisia muutoksia asumistukiin tehtiin vielä vuonna 2016. Vastaavasti asumistukeen tehtävät säästötoimenpiteet tulevat pääsääntöisesti voimaan tarkistamisten myötä ja ne näkyvät viiveellä asumistuen menoissa.

### Vuoden 2016 alusta yleisen asumistuen menoja leikattiin

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan yleisen asumistuen perusteita tuli tarkistaa niin, että yleisen asumistuen menot alenisivat vuositasolla 25 miljoonaa euroa toimeentulotukimenojen kasvu mukaan lukien. Tähän liittyen hallitus antoi vuonna 2015 (HE 127/2015) esityksen yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen korottamatta jättämiseksi vuonna 2016, jonka arvioitiin vähentävän yleisen asumistuen menoja 15 miljoonaa euroa vuonna 2016. Vuonna 2016 yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen laskennallinen korotus olisi ollut 3,2 prosenttia. Vuositasolla korottamatta jättämisen arvioitiin vähentävän yleisen asumistuen menoja 25 miljoonalla eurolla.



Samassa esityksessä perusomavastuun tulosidonnaisuutta kiristettiin 40 prosentista 42 prosenttiin, jonka arvioitiin vähentävän yleisen asumistuen menoja 7 miljoonalla eurolla vuonna 2016 ja vuositasolla 12 miljoonalla eurolla. Yhteensä yleiseen asumistukeen ehdotettujen muutosten arvioitiin vähentävän yleisen asumistuen menoja vuonna 2016 yhteensä 22 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 37 miljoonalla eurolla.

Vuoden 2016 asumistukimenot nousivat 1 081 milj. euroon ja yleistä asumistukea sai 267 356 ruokakuntaa. Keskimääräinen ruokakunnalle maksettu asumistuki oli 328 euroa kuukaudessa ja asumismenot keskimäärin 607,78 euroa kuukaudessa. Yleinen asumistuki kattoi keskimäärin 54 prosenttia asumismenoista.

### Opiskelijat yleisen asumistuen piiriin 2017

Vuonna 1977 opintotuen osaksi rakennettiin erillinen opiskelijoiden asumislisäjärjestelmä, koska perhekohtainen ja asuntoon sekä sen tasoon kiinteästi sidotun asumistuen katsottiin soveltuvan huonosti opiskelijoille, jotka vaihtoivat usein asuntoa. Opiskelijoiden asumislisäjärjestelmän piiriin tulivat aluksi yksin vuokralla asuvat ja myöhemmin myös lapsettomat opiskelijaparit ja muut yhdessä asuvat. Opintotuen osana olevaa asumislisäjärjestelmää on kehitetty yksilöllisempään suuntaan poistamalla viimeksi puolison tuloharkinta vuonna 2009. Omistusasunnossa asuvat opiskelijat ja opiskelijalapsiperheet ovat kuuluneet aina yleisen asumistuen piiriin.

Vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus päätti, että Suomessa opiskelevat opiskelijat siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin. Ulkomailla opiskelevat säilyisivät edelleen opintotuen asumislisän piirissä. Päätös liittyi opintotuen uudistamiseen, jonka pitkän aikavälin säästövaikutukseksi arvioitiin 122 milj. euroa.

Vuonna 2015 opintotuen asumislisää maksettiin 267 miljoonaa euroa. Suomessa opiskelevien asumislisämenot olivat 247 miljoonaa euroa ja ulkomailla opiskelevien 20 miljoonaa euroa. Asumislisän määrä oli 80 prosenttia kuukausivuokrasta, käyttövastikkeesta taikka niihin rinnastettavista vuokrasopimuksen tai asumisoikeussopimuksen mukaisista kiinteän suuruisista kuukausittaisista asumismenoista. Asumislisää myönnettäessä asumismenoina ei otettu huomioon 252 euron ylittävää osaa. Opiskelijan osuus asumismenoista saatiin jakamalla koko asunnon asumismenot asukkaiden lukumäärällä. Jos opiskelija asui vanhemmaltaan vuokraamassaan tai vanhempansa omistamassa asunnossa, asumislisän määrä oli enintään 58,87 euroa kuukaudessa. Asumislisää maksettiin yhdeksältä kuukaudelta vuodessa ja sen saaminen edellytti opintojen edistymistä. Asumislisää ei maksettu omistusasuntoon.

Opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin vuoden 2017 alusta hallituksen esityksen (HE 231/2016) pohjalta. Siirtämisen yleiseen asumistukeen arvioitiin pienentävän opintotuen asumislisän

määrärahan tarvetta noin 114,5 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja 250 miljoonalla eurolla vuonna 2018. Yleisen asumistuen kustannusten arvioitiin kasvavan siirrosta johtuen 137 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja 304 miljoonalla eurolla vuonna 2018. Siirron nettovaikutuksena asumisten tukeminen kasvaisi siten yhteensä 22,5 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja vuositasolla 54 miljoonalla eurolla, ja toimeentulotuki huomioiden lisäys olisi vuositasolla 39 miljoonalla eurolla.

Vuonna 2015 opintuen asumislisää sai 151 728 henkilöä (ja yleistä asumistukea 246 357 ruokakuntaa). Yleisen asumistuen saajien yksin asuvien keskimääräinen vuokra oli suurempi (484 €/kk) kuin opintotuen asumislisän saajien keskimääräinen vuokra (376 €/kk) eli opintotuen asumislisän saajat asuivat keskimäärin halvemmissä asunnoissa kuin yleisen asumistuen saajat. Keskimääräisen tuki määrä oli yleisessä asumistuessa suurempi kuin opintotuen asumislisässä. Yleisessä asumistuessa yksin asuvien keskimääräinen tuki oli 271 euroa kuukaudessa (2 226 €/vuosi) ja opintotuen asumislisässä 195 euroa kuukaudessa (1 236 €/vuosi). Vaikutuksissa arvioitiin, että 10 prosenttia opiskelijoista, joilla nykyinen vuokra on 100–400 euroa kuukaudessa, muuttaisi 100 euroa kuukaudessa kalliimpaan asuntoon.

Esityksessä huomioitiin myös julkisen talouden suunnitelman mukainen kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien 0,85 prosentin alennus vuonna 2017, joka merkitsi enimmäisasumismenojen nousun rajoittamista 1,2 prosenttiin vuonna 2017. Enimmäisasumismenojen nousun rajoittamisen 1,2 prosenttiin arvioitiin vähentävän yleisen asumistuen menoja 9,9 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja vuositasolla 17,3 miljoonalla eurolla. Yleinen asumistuki tarkistettiin kerran vuodessa ja kaikkien etuudensaajien asumistuen taso ei tullut tarkistettavaksi vuoden 2017 aikana. Tämän vuoksi voimaantulovuonna saavutettava säästö oli pienempi kuin vuositason säästö. Vuositason 9,5 miljoonan euron indeksi-sidonnaisen säästön ylittävä osuus käytettiin opiskelijoiden asumistukisiirrosta aiheutuvan lisäkustannuksen kompensointiin.

Opiskelijoiden asumistukisiirrosta aiheutuvat lisäkustannukset katettiin osin yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajoittamalla. Enimmäisasumismenojen korottamatta jättäminen ja kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenojen alentaminen 5 prosentilla pienensi yleisen asumistuen menoja 27,9 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja vuositasolla 49,5 miljoonalla eurolla, kun laskelmassa otettiin vähentävästi huomioon indeksidonnaisen säästön toteuttaminen.

Kokonaisuudessaan enimmäisasumismenojen korottamatta jättämisen ja 3 ja 4 kuntaryhmien enimmäisasumismenojen alentamisen 5 prosentilla arvioitiin vähentävän yleisen asumistuen menoja 37,8 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja vuositasolla 66,8 miljoonalla eurolla.

Uudistuksen myötä opiskelijat olisivat asumistuen hakijoina ja saajina samassa asemassa kuin muut pienituloiset kotitaloudet. Uudistuksen arvioitiin siten lisäävän kansalaisten yhdenvertaisuutta asumisen tukemisessa. Uudistus paransi etenkin yksin asuvien pienituloisten ja korkeita

asumismenoja maksavien opiskelijoiden asumistuen tasoa. Asumistukijärjestelmän yhteensovitusongelmat poistuisivat tilanteissa, joissa henkilö siirtyi asumistukijärjestelmästä toiseen. Uudistus myös yksinkertaisti opintotuen hakemista, myöntämistä ja tarkistamista. Lisäksi uudistus ratkaisi opintotukeen liittyviä erityisongelmia, kuten kesäkatkokset asumislisässä.

Uudistuksen kuitenkin arvioitiin vähentävän asumisen tukeen oikeutettujen opiskelijoiden määrää noin 26 prosentilla ja osalla opiskelijoista asumisen tuen määrä pienentyisi. Yleisen asumistuen ruokakuntakohtaisuus palautti opiskelijoille yhdessä asumisen ja avoliiton selvittämiseen liittyvät ongelmat ja kiristää tarveharkintaa, koska muiden ruokakunnan jäsenten tulot vaikuttaisivat asumistuen määrään. Uudistus myös monimutkaisti opiskelijoiden asumisen tukemista ja opiskelijat joutuisivat hakemaan erikseen opintotukea ja asumistukea ja seuraamaan erikseen opintotuen ja asumistuen tuloeroja.

Uudistuksella arvioitiin myös voivan olla välillisiä vaikutuksia asuntomarkkinoihin ja opiskelijoiden käyttäytymiseen, joita on tässä vaiheessa vaikea ennakoita. Pitkällä aikavälillä uudistus voisi entisestään kiihdyttää pienten vuokra-asuntojen vuokrannousua, jos opiskelijat muuttaisivat kalliimpiin vuokra-asuntoihin. Opiskelijoiden mahdollinen laajamittainen siirtyminen vapaille vuokramarkkinoille voisi myös vaikeuttaa ainakin pienempien paikkakuntien opiskelija-asuntosäätiöiden toimintaa.

### Indeksisidonnaisuuden muutos 2018

Vuokrien nousu oli ollut vuokraindeksin perusteella vuositasolla noin 2—3 prosenttia. Valtion talouden säästöjen vuoksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja ei oltu korotettu asumistukiudistuksen jälkeen vuosina 2015—2016. Vuoden 2017 elokuun alusta yleinen asumistuki siis laajeni kattamaan opiskelijat. Tästä aiheutuvien menojen lisäyksen kattamiseksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja rajattiin myös vuonna 2017 ja lisäksi alennettiin kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenoja 5 prosentilla. Edelleen vuonna 2018 sovellettiin vuoden 2017 enimmäisasumismenoja.

Hyväksyttävien enimmäisasumismenot ja asumistuen saajien asumismenojen omavastuun arvioitiin hillitsevän asumistuen menojen kehitystä. Siitä huolimatta yleisen asumistuen menot olivat kasvaneet voimakkaasti asumistuen kokonaisuudistuksen jälkeen vuodesta 2015 lähtien. Asumistukimenojen kasvun taustalla arvioitiin olevan asumistuen saajien määrän kasvu, yleistä asumistukea koskevat lainmuutokset ja vuokrien nousu.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen päätöksen mukaan pitkällä aikavälillä enimmäisasumismenojen määrän sitominen vuokraindeksiin pitäisi yllä kierrettä, jossa vuokrien nousu ja tukien nousu voimistaisivat toinen toisiaan, mikä heikentäisi työn teon kannusteita. Tästä syystä hallituksen esityksellä (161/2017) yleisen asumistuen enimmäisasumismenot sidottiin elinkustannusindeksiin vuokraindeksin sijasta asumistuen menojen kasvun hillitsemiseksi. Lisäksi hallituksen puolivälin

tarkastelun yhteydessä tekemän kannustinloukkujen purkamista koskevan päätöksen mukaan yleisellä asumistuella korvattavalle asumismenolle tuli asettaa kuntaryhmittäinen neliövuokrakohtainen katto nykyisten enimmäisasumismenojen lisäksi. Tämän osalta valmistelussa tarkasteltiin kuntaryhmittäistä neliövuokrakohtaista kattoa, ruokakunnan koon mukaan määräytyvää neliövuokrakohtaista kattoa ja erillistä enimmäisasumismenoa asunnon osaa vuokraavien asumismenolle mutta lopulta lakia ei muutettu.

Kokonaisuudessaan esityksen arvoitiin alentavan asumistuen menoja 28 miljoonalla eurolla vuonna 2018 ja vuositasolla 46,7 miljoonalla eurolla sillä oletuksella, että vuokrien nousu olisi vuositasolla 3 prosenttia.

## **Arviointi ja jaoston ehdotukset**

Asumistuen tarkoitus on alentaa tukea saavan ruokakunnan asumismenoja ja taata kohtuullinen asumistaso niille ruokakunnille, joilla asumismenot ovat suuret suhteessa ruokakunnan yhteenlaskettuihin tuloihin. Yleisen asumistuen keskeinen käsite on ruokakunnan käsite. Tuki lähtee voimakkaasti siitä peruseriaatteesta, että sillä tuetaan asunnossa asuvien henkilöiden yhteisen asunnon yhteisiä asumismenoja. Tämä on siis vahva pääsääntö ja siitä voidaan tietyin, tarkasti rajatuin perustein poiketa. Poikkeuksia ei voida soveltaa, jos kyse on lähisukulaisista tai avio- tai avopuolisoista.

Kyse ei siis ole pelkästään perhekäsitteestä tai elatusvelvollisuuteen perustuvasta asiasta, vaan siitä peruslähdekohdasta, että kaikkien asunnon asukkaiden oletetaan ja edellytetään osallistuvan maksukykynsä mukaan yhteisten asumismenojen maksamiseen. Näin ollen ruokakuntakäsitteestä luopuminen tai sen muuttaminen yksilöllisemmän tuen suuntaan on suuri arvovalinta ja poliittinen kysymys. Vastattavaksi tulee useita kysymyksiä, kuten se, onko asumistuen tarkoitus tukea tulottoman henkilön osuutta asumismenoista, jos hänen aviopuolisollaan on suuret tulot tai vaihtoehtoisia malleja pohdittaessa esimerkiksi se, voidaanko avio- ja avopuolisoita kohdella tuen määräytymisessä eri tavalla.

Yleisen asumistuen yksilöllistäminen siten, että kotitalouden kaikki täysi-ikäiset voivat olla oikeutettuja omaan tukeen, toisi skenaarioiden perusteella asumistuen piiriin lähes 300 000 uutta kotitaloutta ja kasvattaa asumistukimenoja tarkastellusta skenaariosta riippuen mekaanisesti arvioituna 510–620 miljoonaa euroa Mallissa ei ole huomioitu muutoksesta aiheutuvia käyttäytymisvaikutuksia, joita todennäköisesti myös seuraisi liittyen ihmisten tekemiin asumisvalintoihin. Vaikka asumistuen yksilöllistäminen tasaisi hieman tulojen jakautumista kotitalouksien kesken, toisi se myös varsin hyvätuloisia kotitalouksia tuen piiriin. Asumistukea voisivat tarkastelluissa malleissa saada muiden muassa vielä kotona asuvat täysi-ikäiset lapset. Mikäli ehdotusta haluttaisiin edistää

kustannusneutraalisti, ongelmaksi muodostuisi sen epäoikeudenmukainen tulonjakovaikutus; kaikkein pienituloisimpien saaman tuen määrä laskisi ohjaten asumistukieuroja suurempiin tuloluokkiin.

Asumisen jaosto ei näe tämän skenaariotyön tulosten valossa perusteltuna jatkaa tarkastelua siitä näkökulmasta, että ruokakuntakäsitteestä luovuttaisiin kokonaan asumistuessa. Ongelmaa epäoikeudenmukaiseksi koetusta elatusvastuusta pyritään lähestymään muiden tulokulmien kautta. Jaoston työssä jatkoselvittämistä vaativina kokonaisuuksina on esiin nostettu myös mm. kohtuullinen asuminen eri elämänvaiheissa sekä asumisen valintojen monipuolistuminen myös kestävän kehityksen näkökulmasta; ruokakuntakäsitteeseen liittyvät muutospaineet suhteessa monimuotoisempaan perhekäsitykseen ja esimerkiksi vuoroasumiseen liittyvät kysymykset (lapsi voisi kuulua useampaan kuin yhteen ruokakuntaan) Myös kysymys taloudellisesta hyväksikäytöstä on keskustelussa nostettu esiin ongelmana, jota yksilöllinen tuki voisi helpottaa. Asiat ovat tärkeitä ja niiden osalta jaosto jatkaa käsittelyä. Lisäksi tunnistetaan, että osassa asioista on liityntäpintaa muiden jaostojen ja työryhmien työhön.