

Hahmotelmia asumisen tukimuotojen uudistamisesta osana TOIMI-hanketta

Essi Eerola (VATT) & Tomi Ståhl (Kela) / 25.2.2019

Tässä muistiossa esitellään lyhyesti asumistukijärjestelmää ja asumismenojen korvaamista toimeentulotuessa sekä arvioidaan muutamia tapoja uudistaa asumisen tukijärjestelmää osana TOIMI-hankkeessa työstettyjä sosiaaliturvan uudistamisen aihioita.

Nykyjärjestelmän keskeiset piirteet:

Pienituloisten asumismenoja korvataan asumistuella (yleinen ja eläkkeensaajan). Tuen suuruutta rajoittavat kuntaryhmäkohtaiset enimmäisasumismenot: Helsinki (kuntaryhmä I), muu pääkaupunkiseutu (II), muut isot kaupungit ja kasvukeskukset (III) ja muu Suomi (IV). Eläkkeensaajan asumistuessa koko pääkaupunkiseutu on samaa I kuntaryhmää. Enimmäisasumismenot ylittävää osuutta asumismenoista ei oteta huomioon asumistuen laskennassa, tukea myönnetään korkeintaan 80 prosenttia (eläkkeensaajan tukea korkeintaan 85 %) asumismenoista ja tuen määrää vähentää perusomavastuu.

Vuonna 2017 yleistä asumistukea maksettiin noin 1260 milj. euroa. Vuoden 2017 lopussa asumistukea sai 381 526 ruokakuntaa. Yleisen asumistuen saajat ovat pienituloisia ja usein yksinasuvia. Keskimääräinen ruokakunnalle maksettu asumistuki vuonna 2017 oli 319 euroa kuukaudessa ja asumismenot keskimäärin 586 euroa kuukaudessa. Vuoden 2017 lopussa ruokakuntien keskimääräiset tukeen vaikuttavat kuukausitulot olivat 918 euroa. Yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista noin neljännes asuu Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Puolet asui muissa suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen kehyskunnissa.

Asumismenoja korvataan asumistuen lisäksi toimeentulotuesta. Liitteessä on kuvattu miten työmarkkinatukea ja vähimmäismääräisiä päivärahoja täydennetään yleisesti asumistuella ja perustoimeentulotuella. Toimeentulotukioikeus syntyy yleisimmin siitä syystä, että ensisijainen etuus kuten työmarkkinatuki ja asumistuki yhdessä ovat vähemmän kuin vuokra ja muut asumiskustannukset sekä päivittäiseen käyttöön varattu perusosa. Marraskuussa 2017 koko 16 vuotta täyttäneestä väestöstä 29 % sai jotain Kelan etuutta, asumistukea 15 % ja perustoimeentulotukea 4 % (Korpela, 2018).

Toisin kuin asumistuessa toimeentulotuessa kohtuullisiksi arvioidut asumiskustannukset korvataan täysimääräisinä, jos vuokra on kyseisen kunnan asumistuen saajien keskivuokran suuruinen tai pienempi (kohtuullisten asumismenojen kuntakohtainen raja). Jos asumismenot ylittävät kuntakohtaisen rajan eikä niitä voida pitää välttämättöminä, annetaan yleensä 3-6 kuukautta aikaa hakeutua edullisempaan asuntoon uhalla, että tuen laskennassa huomioitavat asumismenot lasketaan kohtuullisen rajan tasolle. Jos kunnasta ei löydy kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja, menot voidaan korvata myös tämän jälkeen

todellisen suuruksina. Liitteessä on esimerkkinä Helsingin perustoimeentulotuen saajien vuokrataso ja asumismenojen huomioiminen.

Perustoimeentulotuessa kohtuullisina pidettävien asumismenojen rajat ovat korkeampia kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismenot. Esimerkiksi vuonna 2018 Helsingissä yksin asuvan yleisen asumistuen enimmäisasumismeno oli 508 euroa ja perustoimeentulotuessa kohtuulliseksi katsottu vuokra 675 euroa kuukaudessa. Asumistuen saajien yksión vuokra oli keskimäärin noin 650 euroa vapaarahoitteisissa ja 490 euroa ARA-vuokra-asunnoissa. Helsingissä yleistä asumistukea sai marraskuussa 2018 yhteensä 60 940 ruokakuntaa, joista perustoimeentulotukea sai 17 881 ruokakuntaa eli noin 29 prosenttia. Toimeentulotuen saajien osuus asumistuen saajista vaihteli huomattavasti Helsingissä alueittain (liite 2).

Pienituloisten asumiskustannuksia pyritään alentamaan myös tarjoamalla asuntoja, joissa vuokrataso on alempi kuin markkinavuokra (ARA-vuokra-asunnot). Tavallisten vuokra-asuntojen lisäksi ARA-vuokra-asuntoja on suunnattu tietyille erityisryhmille. Tämä asumisen tukimuoto on kuitenkin rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Kannustin- ja tulonjakovaikutuksista:

Asumistuen aiheuttamiin käyttäytymisvaikutuksista on tietoa hyvin rajallisesti. Tämä koskee sekä suoria työllisyysvaikutuksia ja vaikutuksia kotitalouksien liikkuvuuteen.

Alla pohditaan alustavasti muutamien asumisen tukimuotojen muutosten kannustinvaikutuksia. Kattavampi analyysi mukaan lukien arvio työllisyysvaikutuksista sisältyy kannustinloukkutyöryhmän raporttiin (Valtiovarainministeriö, 2017).

Yleisen asumistuen laskennan keskeiset parametrit ovat omavastuun määrittäminen, enimmäisasumismenojen taso sekä korvattavien asumismenojen osuus.

Asumistuen perusomavastuun korottaminen pienentäisi asumistukea niiltä, joiden tulot ylittävät täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulorajan. Muutos ei kohdistuisi kaikkein pienituloisimpiin ja rajaisi tuensaajien joukkoa, eli kohdistaisi tuen nykyistä selvemmin pienituloisille. Asumistuen määrä laskisi nykyistä nopeammin tulojen kasvaessa, joten asumistukeen oikeuttavan tulon yläraja laskisi.

Muutos parantaisi kannusteita vastaanottaa kokoaikaista työtä, mutta heikentäisi kannusteita vastaanottaa osa-aikatyötä. Koska asumistuki pienenesi kaikilta, joiden perusomavastuu on positiivinen, muutos kannustaisi muuttamaan edullisempaan asuntoon.

Enimmäisasumismenojen alentaminen kohdistuisi kaikkiin suuria asumismenoja maksaviin tuloista riippumatta. Aikaisemmin enimmäisasumismenon vuotuiset korotukset oli sidottu vuokraindeksiin. Vuoden 2018 alusta alkaen korotukset on sidottu elinkustannusindeksiin. Jos vuokrataso nousee

nopeammin kuin yleinen hintataso tai jos indeksikorotukset jätetään tekemättä¹, asumistuen suhteellinen taso laskee vuosittain. Käytännössä enimmäisasumismenojen alentaminen koskee valtaosaa tuensaajista, koska yli 80 prosentilla vuokra ylittää enimmäisasumismenot.

Muutos parantaisi kannusteita vastaanottaa sekä osa-aikaista että kokoaikaista työtä. Lisäksi se kannustaisi tuensaajia muuttamaan edullisempiin asuntoihin (samalla työssäkäyntialueella). Muutos lisäisi toimeentulotukimenoja ja toisi jopa uusia toimeentulotuen saajia, joilla kannustinvaikutukset ovat kaikkein heikoimpia.

Tulosidonnaisuuden lieventäminen (perusomavastuun pienentäminen tai suojaosan korottaminen) merkitsisi sitä, että tulojen nousu vaikuttaisi nykyistä vähemmän asumistuen määrään. Ilman muita muutoksia asumistukea saisi myös nykyistä suuremmilla tuloilla, joten asumistukimenot kasvaisivat.

Muutos tekisi erityisesti osa-aikaisen työn vastaanottamisesta nykyistä kannattavampaa. Erityisesti perusomavastuun laskeminen alentaisi työllistymisveroastetta, mutta ilman muita muutoksia nostaisi käytettävissä olevia tuloja kaikilla tulotasoilla.

Ym. toimet kohdistuvat eri tavoin erilaisiin tuensaajiin ja niillä olisikin erilaiset staattiset tulonjakovaikutukset (ks. Valtiovarainministeriö, 2017). Myös kannustinvaikutukset riippuvat siitä, millä tavalla asumistukijärjestelmän parametreja muutetaan. Toisaalta työttömien taloudelliset kannustimet vastaanottaa satunnaista ja osa-aikatyötä ovat yleisesti ottaen hyvät. Näin oli jo ennen kuin työttömyysturvan suojaosa otettiin käyttöön vuonna 2014. Erityisesti kannustinongelmat ovat harvinaisia ansiosidonnaista päivärahaa saavilla (Kyyrä ym., 2018). Toisaalta perustoimeentulotukea saavien työttömien kannustimet työn tekemiseen rajoittuvat 150 euron lisätuloon. Tämän rajan jälkeen he eivät hyödy taloudellisesti ollenkaan esim. työtuntien lisäämisestä niin kauan kun he saavat perustoimeentulotukea. Lisäksi toimet vaikuttaisivat myös vaikkapa opiskelijoihin, jotka ovat sangen suuri tuensaajaryhmä.

Jos asumistukeen tehdään muutoksia ilman koordinoitua toimeentulotuessa korvattavien asumismenojen kanssa, yllä kuvattujen muutosten kannustinvaikutukset saattavat jäädä pieniksi. Toisaalta asumistuen saajia on neljä kertaa enemmän kuin perustoimeentulotuen saajia. Yhtenä ongelmana toimeentulotuen osalta on esitetty, ettei asumismenojen korvaaminen kokonaisuudessaan kannusta edullisemmän asunnon etsimiseen.

Tässä suhteessa toimeentulotuki on erilainen kuin asumistuki, johon liittyy aina omavastuuosuus. Toisaalta myös toimeentulotukeen sisältyy ohjaus edullisempaan asuntoon silloin, kun asumismenot ylittävät kohtuullisten asumismenojen kuntakohtaisen rajan. Tämän ohjauksen tehokkuus riippuu siitä, löytyykö kunnasta edullisempia vuokra-asuntoja.

¹ Enimmäisasumismenoja ei korotettu vuosina 2015 ja 2016. Vuonna 2017 niitä laskettiin viidellä prosentilla kuntaryhmissä III ja IV. Vuonna 2018 enimmäisasumismenot pidettiin vuoden 2017 tasolla.

Jos arvioidaan, että toimeentulotuen asumismenojen korvaamisessa olisi hyödyllistä olla lisäkannustin edullisemman asunnon etsimiseen, yksi vaihtoehto on omavastuuosuuden palauttaminen. Tämä muutos kohdistuisi kaikkiin toimeentulotuen saajiin.

Myös kunta- ja perhekokokohtaisten kohtuullisten asumismenojen rajojen alentaminen toisi toimeentulotukeen lisää omavastuuta.

Molemmat ym. muutokset toisivat toimeentulotuen saajalle kannustimen etsiä edullisempaa asuntoa. Kannustimen suuruus toki riippuisi omavastuun suuruudesta ja se kohdistuisi eri tavalla: muodollinen omavastuu vaikuttaisi kaikkiin, harkintarajojen alentaminen vain niihin, joiden asumismenot ovat keskitasoa tai sitä korkeammat. Joka tapauksessa molemmat luultavasti kasvattaisivat muuttokehotusten määrää ja heikentäisivät niiden tuensaajien tilannetta, jotka eivät pysty muuttamaan edullisempaan asuntoon.

Toisin kuin asumistuessa, toimeentulotuessa kohtuullisina pidettävien asumismenojen ylärajat määritellään kuntakohtaisesti. Lisäksi jos asumismenot ylittävät rajan, kotitaloutta voidaan ohjata etsimään edullisempaa asuntoa oman asuinkunnan alueelta. Kuntakohtaisten harkintarajojen yhtenäistäminen koskemaan maantieteellisesti laajempia asuntomarkkina-alueita yhtenäistäisi korvauskäytäntöä asumistuen kanssa. Muutos olisi mahdollista toteuttaa siten, ettei sillä olisi kovin suuria välittömiä vaikutuksia tuensaajien taloudelliseen asemaan. Pitemmällä aikavälillä muutos mahdollistaisi toimeentulotuen saajien nykyistä tehokkaamman ohjaamisen edullisempaan asuntoon.

Asumistukijärjestelmän selkeyden ja tuensaajien yhdenvertaisen kohtelun tavoitetta voidaan toteuttaa myös yhdistämällä eläkkeensaajan asumistuki yleiseen asumistukeen. Muutos johtaisi tuensaajien tasapuolisempaan kohteluun, koska samanlaisessa taloudellisessa tilanteessa olevat saisivat yhtä suuren tuen. Muutos olisi mahdollista toteuttaa vähitellen siten, että vain uudet tuensaajat ohjattaisiin yleisen asumistuen saajiksi.

Muutos pienentäisi eläkeläisten asumistukea, ja sen tulonjakovaikutukset riippuisivat siitä, miten asumistukeen tehtäviä muutoksia kompensoitaisiin. Eläkkeensaajan asumistuen yhdistämistä yleiseen asumistukeen on arvioitu mm. eriarvoisuustyöryhmän loppuraportissa (ks. Valtioneuvoston kanslia, 2018). Raportin laskelmissa yhdistämisestä syntyvä säästö kohdistetaan mm. takueläkkeen nostoon. Kokonaisuutena hyvinvointi- ja julkisen talouden vaikutukset riippuisivat myös siitä, miten muutos vaikuttaisi vanhusten laitos- ja palveluasumisen yleisyyteen.

Uudistusvaihtoehdot osana TOIMI-hankkeen aihioita

Seuraavassa pohditaan yllä kuvatun pohjalta muutamia vaihtoehtoja asumisen tukemisen uudistamiseen osana TOIMI-hankkeessa työstettyjä aihioita.

1. Tuen kohdistaminen nykyistä selvemmin pienituloisille:

- a. Toimeentulotuessa kuntakohtaisten rajojen muuttaminen vastaamaan laajempia maantieteellisiä alueita.
- b. Asumistuen perusomavastuun korottaminen.

Tämä vaihtoehto on mahdollista suunnitella niin, etteivät muutokset kohdistuisi kaikkein pienituloisimpiin tuensaajiin. Pitemmällä aikavälillä toimeentulotuen saajat pystyttäisiin ohjaamaan nykyistä tehokkaammin edullisempaan asumiseen (yli kuntarajojen). Yleisen asumistuen perusomavastuun korottaminen kohdistaisi tuen nykyistä voimakkaammin pienituloisille.

Tämä vaihtoehto sopisi osaksi Kotitalouskohtaisuutta ja vastikkeellisuutta yhdistävää aihiota.

2. Harkinnanvaraisuuden vähentäminen, tuensaajien yhdenvertaisen kohtelun lisääminen ja järjestelmän selkeyttäminen
 - a. Yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen ja toimeentulotuen yhdistäminen.

Tämä vaihtoehto lopettaa asumismenojen korvaamisen usealla eri tavalla ja erilaisilla kriteereillä. Kohdistuu erityisesti sellaisiin toimeentulotuen saajiin, joilla on keskimääräiset tai korkeat asumismenot. Koska eläkkeensaajan asumistuki on anteliaampi kuin yleinen asumistuki, muutos pienentäisi eläkeläisten asumistukea. Jos halutaan säilyttää asumismenojen korvaaminen kaikkein pienituloisimmille kokonaan, uudessa tuessa tulisi korvata asumismenot 100 prosenttiin asti (nykyisen 80 % sijaan) ja asumistuen enimmäisasumismenoja tulisi korottaa. Tämä johtaisi myös asumistuen saajien joukon laajentumiseen ja menojen kasvuun. Toisaalta toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen tarpeellisina pidettävät asumismenot tulisivat luultavasti nykyistä enemmän katettaviksi kuntien täydentävässä toimeentulotuessa.

Työllisyyden kannalta kannustinvaikutukset riippuvat asumistuen parametreista. Yllä kuvattuja parametrimuutoksia hyödyntäen tämä vaihtoehto olisi mahdollista suunnitella niin, että se parantaisi työllistymisen kannustimia ja sopisi siksi osaksi Kotitalous- ja yksilökohtaisuutta sekä vastikkeellisuutta yhdistävää aihiota.

3. Yksilökohtaisuutta painottava asumisen tuki

Yksilökohtaiseen asumistukeen siirtyminen olisi iso muutos ja voitaisiin toteuttaa monella eri tavalla. Yksilökohtaisen asumistuen meno- ja tulonjakovaikutuksia ovat tarkastelleet mm. Grönholm ja Jauhiainen (2018). Tarkastelussa asumistuki on henkilökohtainen, tuloiksi lasketaan henkilön omat tulot ja asumismenoiksi ruokakunnan asumismenot jaettuna aikuisten määrällä. Enimmäismenoina käytetään nykyisen asumistukijärjestelmän yhden hengen ruokakunnan enimmäismenoja paitsi yksinhuoltajilla, joilla lasten lukumäärä nostaa enimmäismenoja nykyisellä tavalla. Keskeinen muutos verrattuna nykyjärjestelmään on se, että nykyjärjestelmässä ruokakunnan yhteenlaskettujen tulojen takia tuen ulkopuolelle jääviä henkilöitä siirtyy tuen piiriin. Lisäksi asumistuki pienenee sellaisissa keskimäärin

viiden henkilön kotitalouksissa, joissa on vähintään kaksi aikuista. Muutoksen työllistymisen ja asumisvalintojen kannustinvaikutukset riippuisivat tukijärjestelmän parametreista.

Tämä vaihtoehto sopisi Yksilökohtaisuutta ja vastikkeettomuutta yhdistävään aiheeseen.

Kirjallisuutta:

Grönholm, M. – Jauhiainen, S. (2018): Asumistuen uudistaminen – mitä maksaa ja kuka maksaa? KELAn tutkimusblogi 27.8.2018.

Korpela, T (2018): Työmarkkinatukea ja vähimmäismääräisiä päivärahoja täydennetään yleisesti asumistuella ja perustoimeentulotuella, KELAn tutkimusblogi 18.12.2018.

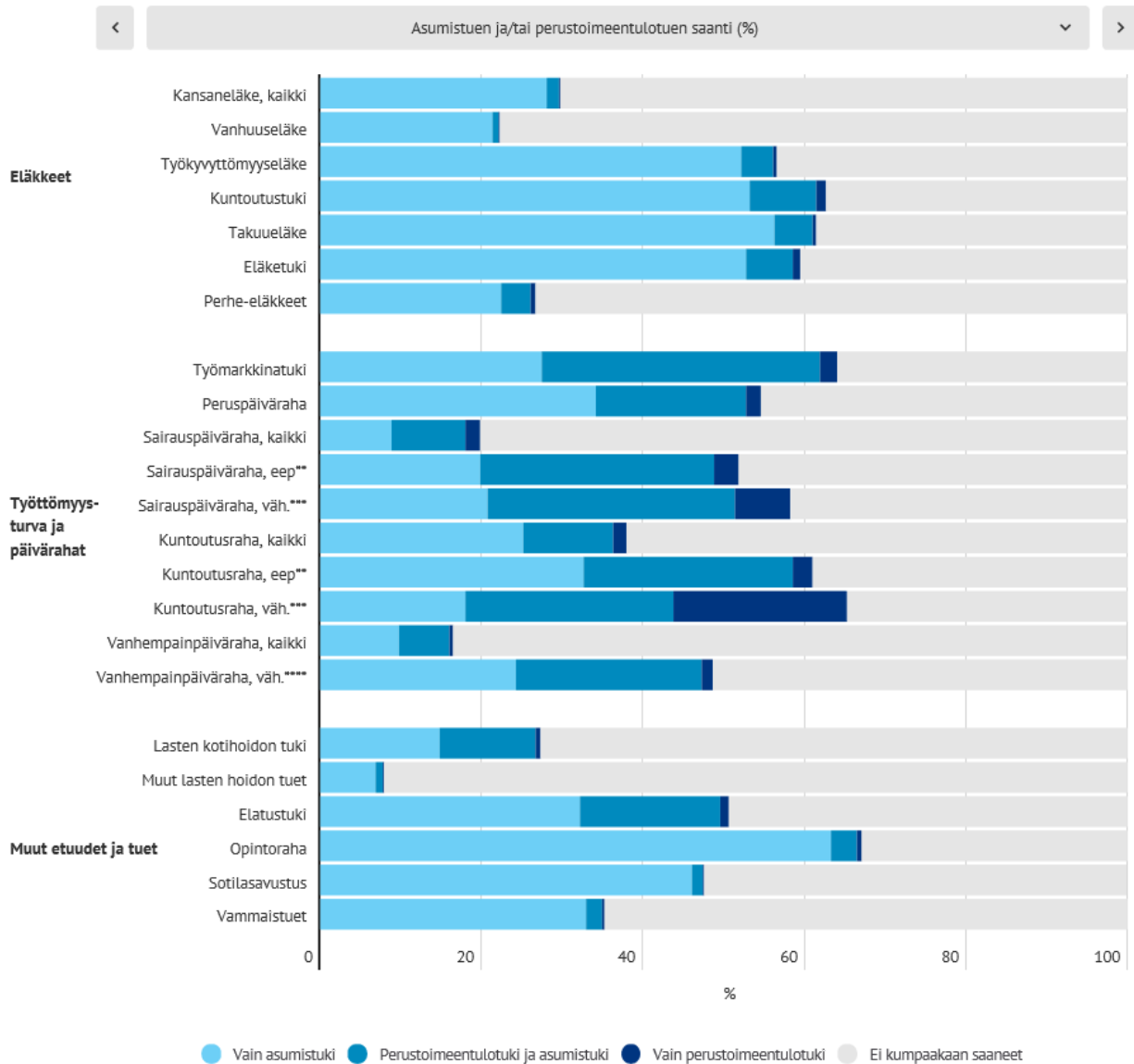
Kyyrä, T – Matikka, T. – Pesola, H. (2018): Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

Valtioneuvoston kanslia (2018): Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018.

Valtiovarainministeriö (2017): Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen: Työryhmän selvityksiä.

Liite: Taustatietoa asumistuen ja perustoimeentulotuen saamisesta

Kuvio1. Osuus 16 vuotta täyttäneistä työmarkkinatuen ja vähimmäismääräisten päivärahojen saajista, jotka saivat asumistukea tai perustoimeentulotukea vuonna 2017.

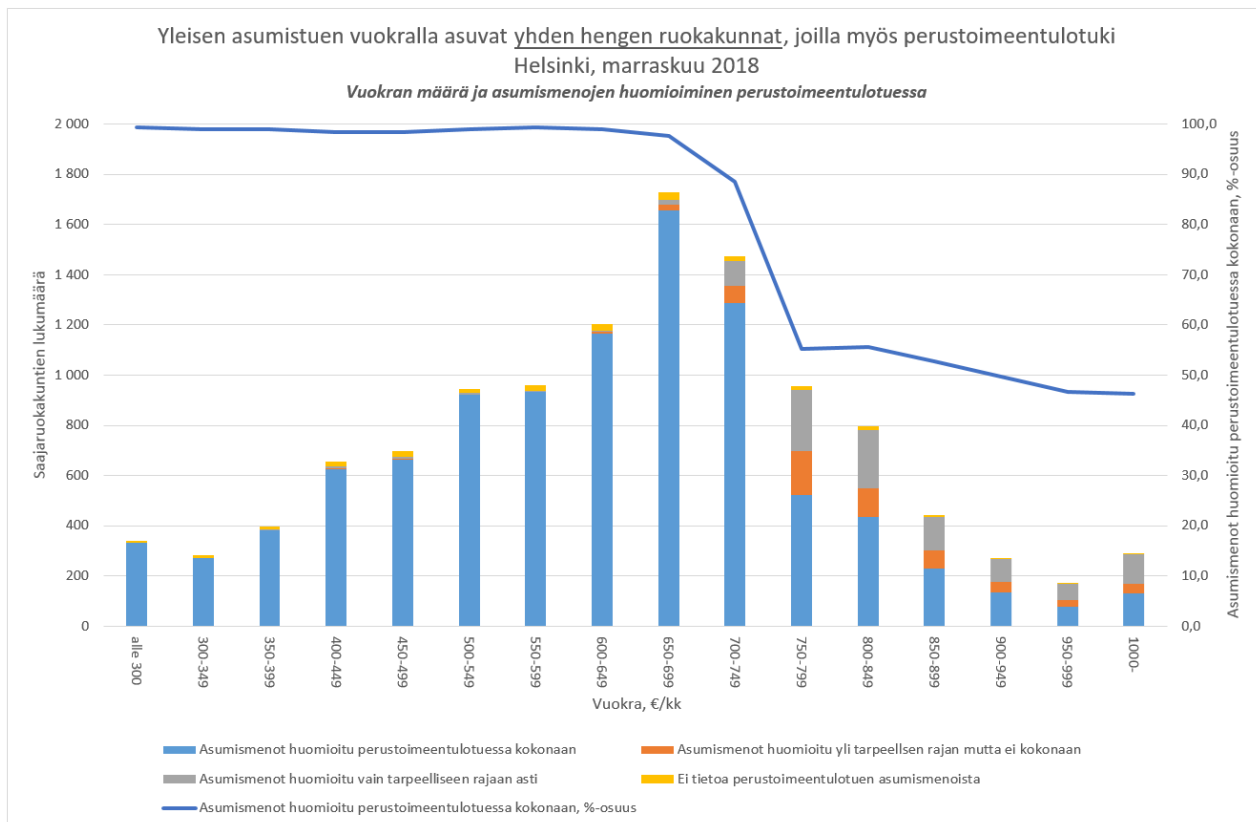


*Kelan etuudet lukuun ottamatta lapsilisiä ja eläkkeen lisiä (rintamalisä ja lapsikorotus) ** Edeltävän etuuden perusteella
 *** Vähimmäismääräinen päiväraha **** Muuten kuin työtulojen vuoksi vähimmäismääräinen päiväraha

Taulukko 1: Kelan etuuksia saaneiden osuudet vuonna 2017

| | | Lukumäärä | Sai perustoimeentulotukea | Ei saanut perustoimeentulotukea | Sai asumistukea | Ei saanut asumistukea | Sai pelkästään asumistukea | Sekä perustoimeentulotukea että asumistukea | Sai pelkästään perustoimeentulotukea | Ei kumpaakaan saaneet |
|--|-------------------|-----------|---------------------------|---------------------------------|-----------------|-----------------------|----------------------------|---|--------------------------------------|-----------------------|
| 16 vuotta täyttänyt väestö marraskuun 2017 tuen saanti | Väestö | 4 575 730 | 3,7 % | 96,3 % | 15,0 % | 85,0 % | 11,8 % | 3,2 % | 0,5 % | 84,5 % |
| | Ei Kelan etuutta | 3 239 500 | 1,6 % | 98,4 % | 5,1 % | 94,9 % | 3,9 % | 1,2 % | 0,4 % | 94,5 % |
| | Jokin Kelan etuus | 1 336 230 | 8,8 % | 91,2 % | 39,6 % | 60,4 % | 31,5 % | 8,1 % | 0,7 % | 59,7 % |

Kuvio 2: Yleistä asumistukea ja perustoimeentulotukea saavat yksin asuvat Helsingissä.



Taulukko 2: Yleistä asumistukea saaneet vuokralla asuvat postinumeroalueittain Helsingissä marraskuussa 2018.

| Kela, Tilasto- ja tietovarastoryhmä | | | | |
|--|--|------------------------------------|------------------------------|---|
| Yleisen asumistuen vuokralla asuvat saajat marraskuussa 2018, Helsinki: vuokran määrä ja perustoimeentulotuen saaminen | | | | |
| Postinumero (3 merkin tarkkuudella) | Asumistuen saajaruokakunnat yhteensä | Ei saanut perustoimeentulotukea | Sai perustoimeentulotukea | Perustoimeentulotukea saavien osuus, % |
| Helsinki yhteensä | 60 940 | 43 059 | 17 881 | 29,3 |
| 00100 | 5 992 | 5 132 | 860 | 14,4 |
| 00200 | 5 666 | 4 774 | 892 | 15,7 |
| 00300 | 5 241 | 3 714 | 1 527 | 29,1 |
| 00400 | 4 446 | 3 050 | 1 396 | 31,4 |
| 00500 | 11 394 | 9 158 | 2 236 | 19,6 |
| 00600 | 3 409 | 2 387 | 1 022 | 30,0 |
| 00700 | 8 944 | 5 746 | 3 198 | 35,8 |
| 00800 | 4 245 | 2 756 | 1 489 | 35,1 |
| 00900 | 11 481 | 6 268 | 5 213 | 45,4 |
| Tieto puuttuu | 122 | 74 | 48 | 39,3 |