

**ASUMISTUKI YHTEISKUNNALLISTEN MUUTOSTEN JA POLIITTISTEN
PÄÄTÖSTEN RISTIPAINEESSA**

Pertti Pykälä

Topsos – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus

Sosiaalitieteiden laitos

Turun yliopisto

Huhtikuu 2019

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalitieteiden laitos

PYKÄLÄ, PERTTI: Asumistuki yhteiskunnallisten muutosten ja poliittisten päätösten ristipaineessa

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, 111 sivua, 7 liitesivua

Sosiaalipolitiikka

Huhtikuu 2019

Vuonna 2018 eri asumistukijärjestelmien ja toimeentulotuen (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä, sotilasavustuksen asumisavustus ja toimeentulotuen laskennallinen tuki asumiseen) kautta korvattiin asumisen kustannuksia yhteensä 2 449 miljoonaa euroa. Kymmenessä vuodessa asumistuet ovat käyvässä rahassa kaksinkertaistuneet.

Monet tekijät, kuten kaupungistuminen, nettomaahanmuuton kasvu, asuntokuntien lukumäärän kasvu asuntojen koon pienentyessä ja vuokralla asumisen lisääntyminen ovat pitkäkestoisia kehitystrendejä, jotka voivat lisätä alttiutta asumistuen tarpeeseen. Tutkimukseni perusteella maksetun asumistuen määrään ja tuensaajien lukumäärään ovat vaikuttaneet monet lainmuutokset, kansantalouden ja yksilöiden taloudellisen tilanteen muutokset kuten työttömyys.

Asumistuen saajien lukumäärän ja tuen euromäärän määrittävät lainsäädännön keskeiset parametrit ovat enimmäismääräisen asumistuen euromäärä ja asumistuen tulovähenteisyys. Tutkimuksessani tarkastelen näiden parametrien lainsäädäntömuutoksia vuodesta 1990 vuoteen 2018. Asumistuen lainsäädäntö on ollut monimutkaista ja muutosten hahmottaminen on ollut hankalaa. Teemäni asumistukiparametrien tiivistys taulukoihin ja kuvioihin onkin ainutkertainen asumistukihistorian kokoaminen kolmenkymmenen vuoden ajalta. Tutkimukseni tulosten perusteella yleisen asumistuen lainsäädäntö on ollut varsin poukkoilevaa. Vuosien 2015–2017 uudistukset olivat kalliita, ja niissä purkautui osin myös kaksikymmentä vuotta toteutettu asumistuen reaalikasvua hillinnyt linja. Eläkkeensaajan asumistuki vähintään kansaneläkeindeksiin sidottuna etuutena on säilyttänyt kohtuullisesti arvonsa näinä vuosikymmeninä. Nykytilanteessa eläkkeensaajan asumistuki on korkeiden asumiskustannusten osalta antelias yleiseen asumistukeen verrattuna. Perheettömien opiskelijoiden indeksiin sitomaton asumislisä menetti vuosien saatossa arvoaan kunnes 2017 opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin ja tuki muuttui anteliaammaksi.

Mikrosimulointilaskelmilla arvioin viime vuosina toteutettujen reformien vaikutuksia eri väestöryhmiin ja tulonjakoon. Analysoitavia reformeja oli kuusi. Tulosten perusteella eri reformien vaikutukset kohdistuivat eri väestöryhmiin eri tavoin. Viimeisenä esitän ja analysoin vaihtoehtoisen kustannusneutraalin korkeita asumiskustannuksia alentavan ja nykyistä kannustavamman mallin.

Asiasanat: asumistuki, yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä, neliövuokranormi, enimmäisasumismeno, tuloharkinta, mikrosimulointi

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
2	Asumistuen muuttuvat tavoitteet 1990–2018	6
2.1	1990-luvun lamassa asumistuen perusteita muutettiin vuosittain	6
2.2	1990-luvun lopulla asumistukea ja toimeentulotukea sovitettiin yhteen ..	7
2.3	2000-luvulla tavoitteena kohtuullisen kokoiset asunnot ja kokonaisvuokra	9
2.4	Sosiaaliturvan uudistamiskomitea linjasi asumistukimallin 2010-luvulle	10
2.5	Opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017	11
2.6	Eläkeläiset halutaan siirtää yleisen asumistuen piiriin	12
3	Asumistuki osana hyvinvointivaltiota	15
3.1	Asuntokuntien ja asuntojen määrä kasvaa kaupungistumisen voimistuessa	17
3.2	Vuokran ja asumistuen suhteesta – valuuko tuki vuokriin?	20
3.3	Tuloloukut ja asumistuki	22
3.4	Maassa- ja maahanmuutto kaupunkeihin lisää asuntojen kysyntää	24
3.5	Perusturvan ja vähimmäisturvan kehityksen päälinjat	27
3.5.1	Yleinen asumistuki jatkuvien muutosten kohteena	28
3.5.2	Indeksisidonnaisuus vakauttaa eläkkeensaajan asumistukea	31
3.5.3	Asumislisän ostovoima hiipuu ilman indeksisuojaa	33
3.5.4	Työttömän perusturvaa saavista suuri osa saa myös asumistukea	34
3.5.5	Toimeentulotuen saajista suurin osa saa myös asumistukea	37
4	Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät	40
5	Asumistukijärjestelmien parametrien kehitys lainsäädännössä	42
5.1	Hyväksyttävät enimmäisasumismenot yleisessä asumistuessa 1990–2018	42
5.1.1	Enimmäisasumismenot hyväksyttiin eri perustein 2014 ja 2015	48
5.2	Enimmäisasumismenot eläkkeensaajan asumistuessa	53
5.3	Yleisen asumistuen tuloharkinta omavastuutaulukoissa 1990–2018	55
5.3.1	Syyskuun 2015 lainmuutoksella työtuloille 300 euron tulovähennys	59
5.4	Asumistukijärjestelmien parametrien yhteenveto	61
6	Esimerkit havainnollistavat asumistuen monimutkaista lainsäädäntöä	64

6.1	Asumistuen normien mukaisen kohtuuhintaisen asunnon asumismenojen kattaminen vuosina 1998–2006	64
6.2	Asumistuen normit rikkovan kohtuuhintaisen asunnon asumismenojen kattaminen vuosina 1998–2006	65
6.3	Asumistuen asumiskustannusten omavastuuosuuden kattaminen ansiotuloilla, ensisijaisilla etuustuloilla sekä toimeentulotuella vuonna 2018 .	69
7	Simulointilaskelmat	74
7.1	Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna 2018 toteuma-arvioon	77
7.2	Enimmäisasumismenojen jäädytysten peruuttaminen	79
7.3	Lapsettomat opiskelijat yleisen asumistuen ulkopuolelle	81
7.4	Työtulojen 300 euron suojaosuudesta luopuminen	82
7.5	Vuoden 2014 mukainen lainsäädäntö	83
7.6	Eläkkeensaajat siirretään yleisen asumistuen piiriin	85
7.6.1	Miten vuokran suuruus vaikuttaa eläkkeensaajan tuloihin?	87
7.7	Suuria asumiskustannuksia korvaava kannustavampi malli.....	91
8	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	96
8.1	Keskeiset tulokset – Havaitut ongelmat ja ristipaineet	96
8.2	Miten tästä eteenpäin – Nykyiset vai uudet haasteet?	97
	Lähdeluettelo	100
	Lainsäädäntölähteet, tilastotietokannat, muut lähteet ja mikrosimulointimallit	107
	Liitteet	112

Luettelo kuvioista

Kuvio 1. Yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen ja opintotuen asumislisän saajat.....	3
Kuvio 2. Täysi peruspäiväraha sekä suurin kuukausitulo 1. kuntaryhmässä, jolla saa täysimääräistä asumistukea 1990–2018 vuoden 2017 rahassa.....	8
Kuvio 3. Asumistukea saavien osuus asuntokunnista 1994–2018.....	20
Kuvio 4. Maakuntien ja kuntien välinen muuttoliike sekä kuntien sisäinen muutto 1987–2016 vuoden 2017 aluejaolla.	25
Kuvio 5. Yleisen asumistuen saajat ja menot kuukausittain vuoden 2017 rahassa.....	29
Kuvio 6. Yleisen asumistuen kuukausimuutos sekä vuokrahintaindeksin ja elinkustannusindeksin vuosimuutos.....	30
Kuvio 7. Eläkkeensaajan asumistuen vuosimuutos sekä vuokrahintaindeksin ja elinkustannusindeksin vuosimuutos.....	32
Kuvio 8. Eläkkeensaajan asumistuen menot ja saajat kuukausittain vuoden 2017 rahassa.....	32
Kuvio 9. Opintotuen asumislisän menot kuukausittain vuoden 2017 rahassa...	33
Kuvio 10. Opiskelijan enimmäismääräinen asumislisä 1990–2018 ja enimmäismääräinen yleinen asumistuki 2017 ja 2018 vuoden 2015 rahassa. .	34
Kuvio 11. Työttömän ansio- ja perusturvan saajat vuoden lopussa 1990–2018.	35
Kuvio 12. Yleisen asumistuen saajat vuoden lopussa ryhmiteltynä yksin asuviin työttömiin ja muihin työttömiin, opiskelijoihin sekä muihin ruokakuntiin.	37
Kuvio 13. Vuoden aikana toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja varsinaiset toimeentulotuen menot vuoden 2017 rahassa 1993–2018.	38
Kuvio 14. Neliövuokranormi 1. ja 2. kr:n vanhassa ja uudessa sekä pienessä ja suuressa asunnossa ja keskimääräinen vuokra pääkaupunkiseudulla.	46
Kuvio 15. Neliövuokranormi 3. ja 4. kr:n vanhassa ja uudessa sekä pienessä ja suuressa asunnossa ja keskimääräinen vuokra muualla maassa.....	46
Kuvio 16. Yleisen asumistuen 2. 3. ja 4. kuntaryhmän yhden henkilön enimmäismääräinen asumistuki verrattuna 1. kuntaryhmään 1990–2018.	47

Kuvio 17. Yhden henkilön enimmäismääräinen asumistuki 1990–2014 uudessa 37 m ² asunnossa ja enimmäismääräinen tuki 2015–2018 vuoden 2014 rahassa.	48
Kuvio 18. Työmarkkinatuella olevan henkilön asumistuki Helsingissä 2014 ja 2015 uudessa asunnossa, jonka vuokra on 300–800 e/kk ja koko 23–65 m ²	49
Kuvio 19. Työmarkkinatuella olevan henkilön asumistuki Helsingissä 2014 ja 2015 vanhassa asunnossa, jonka vuokra on 300–800 e/kk ja koko 23–65 m ²	49
Kuvio 20. Pienituloisen nelihenkisen perheen tuki 4. kuntaryhmässä 2014 ja 2015 uudessa asunnossa, vuokra on 500–1 300 e/kk ja koko 66–114 m ²	50
Kuvio 21. Yleisen asumistuen ruokakuntien keskimääräinen tuen muutos tammikuusta 2015 elokuuhun 2015 kuntaryhmän ja rakenteen mukaan.	52
Kuvio 22. Yleisen asumistuen ruokakuntien lukumäärän muutos tammikuusta 2015 elokuuhun 2015 kuntaryhmän ja ruokakunnan rakenteen mukaan.	52
Kuvio 23. Tulojen vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 1990 vuoden 2014 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.	56
Kuvio 24. Tulojen vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 2004 vuoden 2014 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.	57
Kuvio 25. Tulojen vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 2014 vuoden 2014 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.	58
Kuvio 26. Tulojen vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 2018 vuoden 2018 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.	59
Kuvio 27. Työtulon suojaosuus 1–8 henkilön ruokakunnan talouksissa 1. ja 4. kuntaryhmässä vuonna 2018.	60
Kuvio 28. Eläkkeensaajan asumistuen, yleisen asumistuen, asumislisän enimmäismäärä yleisen asumistuen 1. ja 4. kuntaryhmässä vuoden 2014 rahana.	61
Kuvio 29. Pienituloisen eläkkeensaajan asumistuki ja yleinen asumistuki 1. ja 4. kuntaryhmässä vuonna 2018 asumiskustannusten ollessa 200–800 euroa.	62
Kuvio 30. Yksin asuvan uuden 37 m ² asunnon 385 e/kk vuokran kattaminen vuonna 2004 tuloilla, asumistuella ja toimeentulotuella Helsingissä.	65
Kuvio 31. Yksin asuvan vanhan 43 m ² asunnon 385 e/kk vuokran kattaminen vuonna 2004 tuloilla, asumistuella ja toimeentulotuella Helsingissä.	66
Kuvio 32. Reformi 1 mukaiset tulojen muutokset asumistuen enimmäismäärien korottamisen vuoksi.	81

Kuvio 33. Reformin 3 tulojen muutokset luovuttaessa työtulojen 300 euron suojaosuudesta.....	83
Kuvio 34. Reformin 4 tulojen muutokset vuoden 2014 lainsäädännöllä.	85
Kuvio 35. Reformin 5 tulojen muutokset eläkkeensaajien siirtyessä yleiseen asumistukeen.....	87
Kuvio 36. Työeläke, kansaneläke, takuueläke, yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuen lisäosuus suurella vuokralla yleisen asumistuen 3. kuntaryhmässä vuoden 2018 lainsäädännöllä.	89
Kuvio 37. Työeläke, kansaneläke, takuueläke, eläkkeensaajan asumistuki ja yleisen asumistuen lisäosuus pienellä asumiskustannuksella yleisen asumistuen 3. kuntaryhmässä vuoden 2018 lainsäädännöllä.	90
Kuvio 38. Korkeita asumiskustannuksia korvaavan reformin 6 tulojen muutokset.	92
Kuvio 39. Reformin 6k tulojen muutokset.....	94
Kuvio 40. Reformin 6 mukainen asumistuki verrattuna nykyjärjestelmään.	99

Luettelo taulukoista

Taulukko 1. Asuntokuntien lukumäärä, asuntokuntien keskikoko ja vuokralla asuvat asuntokunnat vuosina 1960–2017.....	17
Taulukko 2. Asuntokunnan hallintaperuste vuosina 2008 ja 2016 kymmenessä suurimmassa kaupungissa ja muissa kunnissa.	18
Taulukko 3. Kuntien välinen yhteenlaskettu nettomaassamuutto vuosina 2012–2016 ikäryhmittäin kymmenessä suurimmassa kaupungissa.	26
Taulukko 4. Nettomaahanmuutto ikäryhmittäin kymmenessä suurimmassa kaupungissa 2012–2016.....	26
Taulukko 5. Asumistuen neliövuokranormien muutosjaksot 1990–2018. Pieni ja suuri sekä uusi ja vanha asunto. Muutos-% sekä neliövuokran muutos.	43
Taulukko 6. Neliövuokranormien ja vuokrien muutos-% 1990–2014 käyvässä rahassa.....	45
Taulukko 7. Yleisen asumistuen enimmäisasumismeno vuonna 2018.	51
Taulukko 8. Eläkkeensaajan asumistuen enimmäisasumismenojen tarkistamisperuste 1993–2019 ja tietoa saajien määrästä syyskuussa.	54
Taulukko 9. Asumistuen ja toimeentulotuen määräytyminen asumistuen 1. kuntaryhmässä asunnon ominaisuuksien perusteella vuonna 2004.	67
Taulukko 10. Esimerkkejä asumistuen ja toimeentulotuen määräytymisestä asumistuen 1. kuntaryhmässä vuokran ja tulojen vaihdellessa.....	71
Taulukko 11. Yleisen asumistuen saajataloudet. Budjettiennusteen ja simuloitun alkutilanteen mukainen jakauma vuodesta 2018.	78
Taulukko 12. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 1 mukaiseen jäädytykset peruvaan malliin.	80
Taulukko 13. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 2 mukaiseen asumislisä uudistuksen perumiseen.	82
Taulukko 14. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 3 mukaiseen työtulojen 300 euron suojaosuudesta luopumiseen.	82
Taulukko 15. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 4 mukaiseen vuoden 2014 lainsäädäntöön.	84
Taulukko 16. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 5 mukaiseen tilanteeseen, jossa eläkkeensaajat siirretään yleisen asumistuen piiriin.	86

Taulukko 17. Yhden henkilön asumismenojen enimmäismäärä yleisessä ja eläkkeensaajan asumistuessa sekä perustoimeentulotuessa vuonna 2018.	88
Taulukko 18. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 6 tulokseen.	92
Taulukko 19. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 6k tulokseen.	94
Taulukko 20. Yhteenveto reformeista.	95

1 Johdanto

Asumistuki on ollut esillä julkisessa keskustelussa jo usean vuoden ajan. Kieroksia keskusteluun ovat lisänneet kahden viimeisen hallituksen perustavaa laatua olevat reformit liittyen asumistukiin ja asuntopolitiikkaan yleensä. Reformien vuoksi asumistukimenot ovat kasvaneet voimakkaasti. Pääministeri Sipilän hallituksen (2015–2019) asettaman eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti valmistui talvella 2018. Raportissa esitettiin, että perusturvan minimitason etuudet mukaan lukien asumistuki yhdistettäisiin perusturvalaiksi vaiheittain ja asumistukijärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta tarkasteltaisiin. Ehdotuksessa todetaan myös, että nykyiset kaksi asumistukijärjestelmää tulisi yhdistää ottaen huomioon muun muassa eläkeläisten tulotason. Asiakkaiden kannalta järjestelmän tulisi olla ymmärrettävä ja byrokratia- ja kannustinloukkuja pitäisi vähentää. (Valtioneuvoston kanslia 2018b.) Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa linjattiin, että eläkeläisten asumistuki sopeutetaan vastaamaan yleistä asumistukea (Valtioneuvoston kanslia 2015). Hallitus valmisteli alkupeleistä hallitusohjelmassa linjattua maltillisemmän säästöesityksen (HE 30/2015), mutta luopui lopulta kokonaan järjestelmien yhdistämisestä (HE 118/2015).

Pääministeri Sipilän hallituksen käynnistämä perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke Toimi valmisteli sosiaaliturvan kokonaisuudistusta yhdessä parlamentaaristen toimijoiden kanssa. Tavoitteena oli valmistella seuraavalle hallitukselle kokonaisvaltainen kuva sosiaaliturvan uudistustarpeista ja vaihtoehdoista. Yksi keskeinen hankkeen teema oli työn tekemiseen kannustaminen kannustinloukkuja purkamalla. (Valtioneuvoston kanslia 2018a.)

2010-luvulla toteutuneet merkittävät vuokratuotukset aiheuttivat julkista keskustelua asuntopolitiikan vaikutuksesta vuokrien kehitykseen. Esimerkiksi vuodesta 2010 vuoteen 2017 vuokrat nousivat 23 prosenttia inflaation ollessa vain 10 prosenttia (Tilastokeskus 2018b). Asumistuen valumista vuokriin on selvitetty useissa kansallisissa ja kansainvälissä tutkimuksissa. Uusimman tutkimuksen mukaan asumistuen vaikutukset vuokriin ovat pienempiä kuin aikaisemmissa kotimaisissa tutkimuksissa on arvioitu (Eerola & Lyytikäinen 2017). Keskuste-

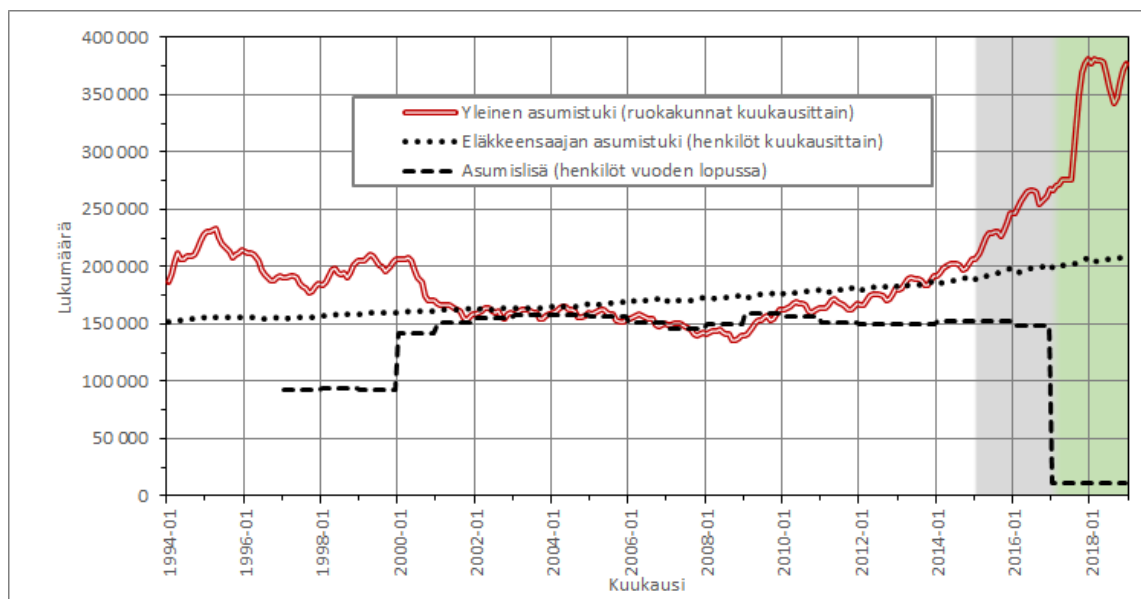
luun ovat nousseet uudelleen myös vanhat asuntopoliittiset keinot, kuten vuokrasääntely ja pienten asuntojen kokonaisvuokran rajoittaminen. Esimerkiksi pienten asuntojen osalta hallitus esitti jo alle 20 neliömetrin asunnon asumismenolle erillistä kustannusrajoitetta, mutta esitys raukesi (HE 161/2017).

Asumistukijärjestelmien kehittämistä on johdettu eri ministeriöistä. Yleisen asumistuen hallinnointi, lainsäädäntö ja talousarvion valmistelu kuuluivat ympäristöministeriön toimialaan 1975–2007. Yleisen asumistuen tehtävien siirtyessä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle tuen rooli muuttui asuntopoliitikasta kohti sosiaalipoliittikkaa. Hallituksen esityksessä (HE 79/2007) todettiin, että asumistuki on kuulunut ympäristöministeriölle, koska asumistuki on ollut asuntopoliittisen tukijärjestelmän keskeinen tarveharkintainen osa. Toisaalta asumistuen on todettu olevan myös osa pienituloisen väestön toimeentulon turvaa. Tuolloin linjattiin, että asumistukea koskeva lainsäädäntö valmistellaan ja tukea kehitetään jatkossa sosiaaliturvan uudistamisen yhteydessä. (HE 79/2007.)

Asumistuen saajien lukumäärissä ja maksetun tuen euromäärissä heijastuu muun muassa asumistuen, perusturvan, vähimmäisturvan ja verotuksen lainmuutokset sekä talouden suhdannevaihtelut kuten työttömyys (Ahola 2016a; Ahola 2016b; Honkanen & Jäntti & Pirttilä 2007; Honkanen & Simanainen 2016; Honkanen 2018a; Raunio 1995). Lisäksi taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset, sosiaalipoliittiset ja asuntopoliittiset linjaukset ja päätökset (STM 2009a). Esimerkkejä yhteiskunnallisista muutoksista ovat yhden henkilön asuntokuntien määrän sekä maassa- ja maahanmuuton kasvu (Tilastokeskus 2017; Tilastokeskus 2018e). Talouspoliittisia muutoksia ovat esimerkiksi vuokrasääntelyn purkaminen ja julkisen talouden menoleikkaukset (Lyytikäinen 2009). Esimerkkejä sosiaalipoliittikan muutostavoitteista ovat lapsiperheiden tukeminen, kannustavuuden lisääminen ja sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen (STM 2009a).

Yleinen asumistuki on ollut yhteiskunnallisten muutosten ja poliittisten päätösten ristipaineessa koko tämän tutkimuksen tarkastelujakson ajan eli vuodesta 1990 vuoteen 2018 (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista vuosille 1990–2014; L 408/1975; L 938/2014). Asumistukilain ja asumistukiase-

tuksen ohella yleisen asumistuen lainsäädäntöä ohjattiin vuosittaisella valtioneuvoston asetuksella vuoteen 2014 saakka. Kun asumistuen perusteista säädettiin valtioneuvoston asetuksella, ei eduskunta suoraan vaikuttanut vuosittain määriteltäviin normeihin (Honkanen 2008). Näiden peräkkäisten asetusten muutosten yhteisvaikutuksia etuuden euromäärään ei ole tutkittu kattavasti. Vuodesta 2015 alkaen muutokset on tehty lakia muuttamalla. Muutoksia asetuksiin ja lakiin on tehty paljon ja muutospaineet ovat edelleen suuria. Kuvion 1 perusteella viime vuosina toteutetut uudistukset yleisessä asumistuessa ovat vaikuttaneet saajien lukumääriin erittäin voimakkaasti.



Kuvio 1. Yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen ja opintotuen asumisalisän saajat.

Lähde: Kelan rekisterit.

Yleisen asumistuen jälkeen toiseksi suurin asumistukijärjestelmä on eläkkeensaajan asumistuki. Eläkkeensaajan asumistuessa on tehty harvoin rakenteellisia lakimuutoksia, mutta asumistuen lainsäädäntöä on tarkistettu vuosittain vastaamaan tuensaajien asumiskustannuksissa tapahtuneita muutoksia (L 591/1978; L 571/2007). Kolmas asumistukijärjestelmä on opiskelijoiden asumisalisä. Järjestelmään on tehty vain muutamia uudistuksia. Vuoden 2017 uudistuksessa suurin osa opiskelijoista siirrettiin yleisen asumistuen piiriin (HE 231/2016; HE 53/2017). Neljäs asumistukijärjestelmä on sotilasavustuksen asumisavustus, joka kohdistuu tarkkaan rajattuun erityisryhmään (L 781/1993).

Vuonna 2018 Kela maksoi asumistukia yhteensä 2 112 miljoonaa euroa. Yleisen asumistuen menot olivat 1 489 miljoonaa euroa ja vuoden lopussa tukea sai 376 529 ruokakuntaa. Eläkkeensaajan asumistuen menot olivat 600 miljoonaa euroa ja vuoden lopussa tukea sai 209 617 henkilöä. Opintotuen asumislisän menot olivat 9 miljoonaa euroa ja vuoden lopussa tukea sai 11 207 henkilöä. Sotilasavustuksen asumisavustuksena maksettiin 14 miljoonaa euroa 3 694 ruokakunnalle. Vuoden lopussa asumistukien piirissä oli 849 648 henkilöä eli 15 prosenttia väestöstä. (Kansaneläkelaitos 2019.) Lisäksi perustoimeentulotuesta maksettiin vuokra-asuntojen asumismenoja ja muita asumiseen liittyviä menoja yhteensä 337 miljoonaa euroa (Kelan rekisterit).

Johdannon jälkeen luvussa 2 tarkastelen asumistuen muuttuvia tavoitteita vuodesta 1990 vuoteen 2018. Kokoan yhteen komiteoissa ja työryhmissä linjatut yleisen asumistuen keskeiset tavoitteet. Hahmottelen viitekehyksen asumistukseen liittyvien tavoitteiden pohjalta.

Luvussa 3 käsittelen asumistukea osana hyvinvointivaltiota ja asuntopolitiikkaan liittyvää tutkimusta. Asuntojen kysyntään liittyvistä tekijöistä tarkastelen asuntokuntien määrän kasvua, vuokra-asuntojen osuutta asuntokunnista, vuokran ja tuen suhdetta, asumistuen tuloloukkuja sekä maassa- ja maahanmuuton keskittymistä. Asumistuen tarpeeseen vaikuttavat useat pitkäkestoiset yhteiskunnalliset muutokset, taloudellisen tilanteen kehittyminen, yksilöiden elämäntilanteet sekä sosiaaliturvan eri osa-alueisiin tehtävät lainsäädännölliset muutokset.

Luvussa 4 määrittelen tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät. Tutkimuskysymykseni liittyvät asumistuen lainsäädäntömuutoksiin, korkeisiin asumiskustannuksiin ja toteutettujen reformien kustannus ja tulonjakovaikutuksiin. Tutkimusaineistoina käytän Kelan rekistereitä, Jutta-mikrosimulointimallien parametritiedostoja ja SISU-mikrosimulointimallia.

Luvussa 5 tutkin asumistukijärjestelmien parametrien kehitystä muutettaessa lainsäädäntöä. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää asumistuen lainsäädäntömuutosten vaikutukset tuen enimmäismäärään ja tulosidonnaisuuteen. Tällä

tutkimuksella kokoaan asumistukijärjestelmien vaiheikkaan menneisyyden 30 vuoden ajalta kokonaisuudeksi ja paikkaan tämän tutkitun tiedon puutteen.

Luvussa 6 havainnollistan esimerkkien avulla vanhan ja nykyisen yleisen asumistuen monimutkaista lainsäädäntöä. Esimerkkilaskelmilla tutkin erityisesti korkeiden asumiskustannusten aiheuttamia kannustinongelmia.

Luvussa 7 tutkin eräiden merkittävien jo toteutettujen tai toteutettaviksi esitettyjen reformien vaikutuksia työttömiin, opiskelijoihin ja muihin kotitalouksiin. SISU-mikrosimulointimallilla arvioin kuuden reformin kustannus- ja tulonjakovaikutukset eri tuensaajaryhmissä. Tulokset luokittelen yhden hengen talouksiin, lapsiperheisiin ja muihin talouksiin. Esitän uuden vaihtoehtoisen asumistukimallin yleisen asumistuen nykymallille. Tavoitteenani on kehittää nykyistä mallia siten, että se selkeyttäisi asumistuen roolia suhteessa toimeentulotukeen ja vähentäisi kannustinloukkuongelmia. Luvussa 8 on tutkimuksen yhteenveto ja johtopäätökset.

2 Asumistuen muuttuvat tavoitteet 1990–2018

Tässä luvussa tarkastelen asumistukeen liittyvien tavoitteiden painottumista komiteoiden, ministeriöiden ja hallitusten linjauksissa. Aluksi asumistuki oli lapsiperheiden tuki, joka vuosikymmenten aikana muutettiin kaikkien väestöryhmien tueksi. Asumistukea maksettiin 1940-luvulta alkaen perheen asuntoavustuksena monilapsisille perheille ja vuodesta 1962 alkaen vuokra-asunnoissa asuville lapsiperheille lapsiperheiden asumistuesta annetun lain 586/1961 mukaisesti. Yleinen asumistuki säädettiin asumistukilailalla 408/1975. Tämän muotoisena asumistukilaki oli voimassa lähes 40 vuotta.

Asumistukilain voimaantullessa asumistuki ulotettiin lapsiperheiden lisäksi nuoriin lapsettomiin aviopareihin, opiskelijoihin ja uusiin omistusasuntoihin. Asumistuki laajeni asteittain 1980-luvulla koskemaan kaikkia asunnon hallintamuotoja ja ruokakuntatyyppisiä. (HE 52/2014.)

2.1 1990-luvun lamassa asumistuen perusteita muutettiin vuosittain

Useiden etuuksien saajamäärään ja euromääräiseen tasoon vaikuttavat suhdanteiden lisäksi sosiaaliturvaan tehtävät lainsäädännölliset muutokset. Vähimmäisturvaetuuksista erityisesti yleinen asumistuki on ollut useiden lähes vuosittaisten muutosten kohteena. Yleinen asumistuki on pienituloisille suunnattu etuus, jota leikattiin laman aikana sosiaaliturvaetuuksista suhteellisesti eniten. Vuosina 1992–1996 asumistukeen kohdistui suuria rakenteellisia julkisen talouden menoleikkauksia. (Karisto & Takala & Haapola 1998; Valtioneuvoston asetukset asumistuen määräytymisperusteista.)

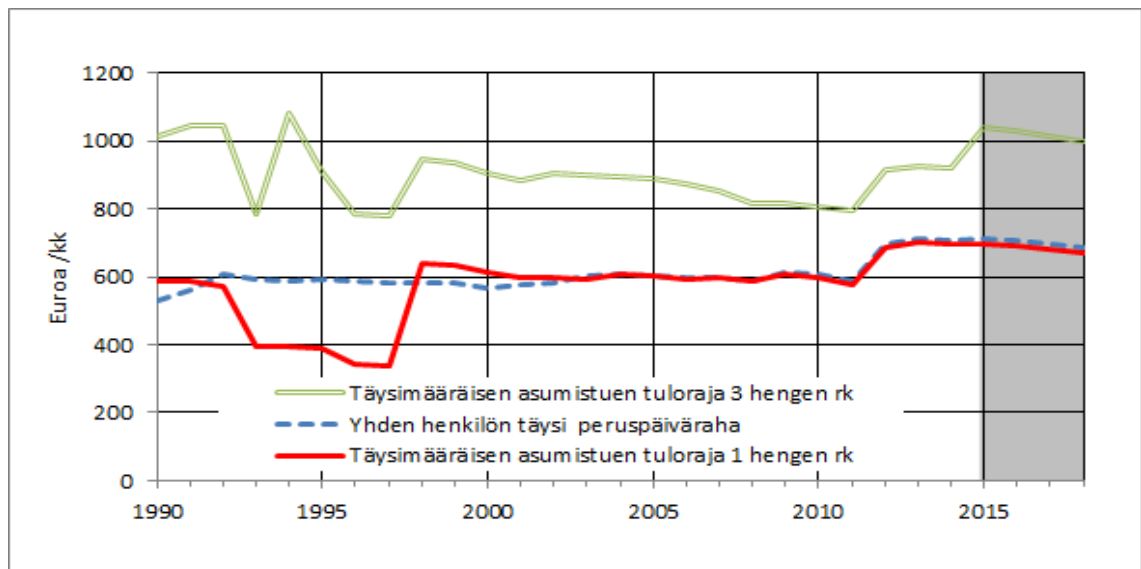
Vuosina 1993, 1995 ja 1996 asumistukea leikattiin, mutta asumistukea käytettiin myös joidenkin muiden leikkausten kompensationsa. Asumistuen kehitys on ollut poukkoilevaa, joten yhtenä vuonna tehty parannus saatettiin kumota seuraavana vuonna. Esimerkiksi hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja on välillä korotettu ja välillä leikattu. (Honkanen 2008.)

1990-luvun alkupuolella luovuttiin vuokrasääntelystä. Vuokrasääntely pienentää vuokra-asuntojen tarjontaa. Vaparaohoitteisten asuntojen vuokratason sääntely purettiin vaiheittain vuosina 1992 ja 1995. Sääntelyn loputtua vuokra-asuntojen tarjonta kasvoi ja vuokrat nousivat. Vuokralaiset joutuivat maksamaan enemmän, mutta löysivät itselleen sopivia asuntoja helpommin. (Lyytikäinen 2009.) Pienituloisten vuokralla asumista tuetaan usein asumistuella, joten vuokra-asumisen kallistuminen ja suosio aiheuttavat muutospaineita asumistuen perusteisiin.

Vielä 1990-luvun alussa asumistuen enimmäisasumismenot seurasivat vuokrasääntelyn ohjevuokria. Esimerkiksi valtioneuvoston päätöksessä vuoden 1992 asumistuen määräytymisperusteista todetaan, että asumistuen suuruutta määrittäessä huomioonotettavat enimmäisasumismenot tarkistetaan vuokrien tasoyleisohjeen tarkistusta vastaavaksi. (Raha-asiainvaliokunta 1991; VP 1532/1991.) Asumistuessa kytkös vuokrasääntelyn mukaisiin ohjevuokriin purettiin vuonna 1994. Vuoteen 2014 saakka asumistuen rakenne säilyi kuitenkin pääpiirteissään samanlaisena kuin vuoden 1975 lainsäädännössä (L 408/1975) määriteltiin.

2.2 1990-luvun lopulla asumistukea ja toimeentulotukea sovitettiin yhteen

1990-luvulla suuri osa työttömän perusturvaa saavista sai myös asumistukea. Kuviossa 2 on esitetty 1. kuntaryhmän suurin asumistuen kuukausitulo, jolla yhden (yhtenäinen punainen viiva) ja kolmen (yhtenäinen vihreä viiva) hengen ruokakunta sai tulojen perusteella täysimääräisen asumistuen. Kuviossa on myös työttömän peruspäivärahan täysi kuukausimäärä. Vuoteen 1992 saakka täysimääräistä työttömän peruspäivärahaa saaneet yhden hengen ruokakunnat saivat myös täyden asumistuen. Vuosina 1993–1997 täysimääräisen asumistuen tulo rajaa leikattiin reaalisesti 41 prosenttia (235 euroa). (Valtioneuvoston asetukset asumistuen määräytymisperusteista.) Leikkauksen vuoksi asumistukimienot pienenevät, mutta toimeentulotuki asumismenoihin kasvoi.



Kuvio 2. Täysi peruspäiväraha sekä suurin kuukausitulo 1. kuntaryhmässä, jolla saa täysimääräistä asumistukea 1990–2018 vuoden 2017 rahassa.

Lähde: Asumistukiasetukset ja Jutta-mikrosimulointimalli 2014.

Kuvion 2 mukaisesti tulojen vaikutusta asumistuen määrään lievennettiin toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovitusta parannettaessa vuonna 1998. Lainmuutoksella kyseistä tulorajaa korotettiin yhden hengen ruokakunnilla 91 prosentilla (305 euroa). Tuolloin peruspäivärahaa saava henkilö ei enää tarvinnut asumismenoihinsa toimeentulotukea, jos asumismenot eivät ylittäneet asumistuessa hyväksyttävää enimmäismäärää. Toteutetun uudistuksen tavoitteena oli asumistuen parantaminen ja asumismenojen tukemiseen tarvittavan toimeentulotuen vähentäminen. (HE 217/1997; Valtioneuvoston asetukset asumistuen määräytymisperusteista.) Toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovituksessa keskeinen ongelma on asumistuen omavastuu. Kun vuonna 1998 toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovitusta parannettiin, yhtenä toimenpiteenä toimeentulotuen tasoa leikattiin. Asumistuessa omavastuuta perusteltiin asuntopoliittisin syin, mutta toimeentulotuki käytännössä poisti omavastuun. Toimeentulotuen perusosaan siirrettiin seitsemän prosenttia kohtuullisista asumistukilaissa tarkoitetuista asumismenoista. Hallituksen esityksen mukaan perusosa antoi tuensaajalle mahdollisuuden valita jossain määrin tuen käyttökohteita. (HE 217/1997; Arajärvi 1997.)

Kuviosta 2 nähdään, että vuosina 1999–2003 täyteen asumistukeen oikeuttava asumistuen tuloraja yhden hengen ruokakunnalla pidettiin euromääräisesti ennallaan. Samanaikaisesti työttömän peruspäivärahan määrää korotettiin KEL-indeksillä. Vuosina 2004–2014 täysimääräisen asumistuen rajaa on korotettu peruspäivärahan korotuksia vastaavasti. (Valtioneuvoston asetukset asumistuen määräytymisperusteista.) Uudessa asumistukilaissa tulorajat sidottiin KEL-indeksiin (L 938/2014).

2.3 2000-luvulla tavoitteena kohtuullisen kokoiset asunnot ja kokonaisvuokra

Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsauksessa vuonna 2003 todettiin, että asuntopoliitikalla toteutetaan perustuslaissa olevaa veloitetta julkisen vallan tehtävistä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Asumistason paranemisesta huolimatta ongelmakohtina mainitaan erityisesti nuorten asunnonsaannin ongelmat, lapsiperheiden ahdas asuminen, ylisuuret asumismenot ja asunnottomuus. Vaikeimmat ongelmat ovat väestöltään nopeasti kasvavilla alueilla ja erityisesti Helsingin seudulla. Katsauksen mukaan kasvuseudut ja supistuvat seudut tarvitsevat omanlaisensa asuntopoliitikan. Kohtuuhintaisten ja kohtuuvuokraisten asuntojen puute voi vaikeuttaa työvoiman saatavuutta. (Ympäristöministeriö 2003.) Suurempi asumistuki pääkaupunkiseudulla mahdollistaa siellä myös vähävaraisten asumisen. Yleisen asumistuen yhtenä tavoitteena on edistää työvoiman liikkuvuutta alentamalla pienituloisten työssäkäyvien korkeita asumismenoja. (Ympäristöministeriö 2006.)

Asunnon pinta-alanormilla on pyritty ohjaamaan perheitä tietyn kokosiin asuntoihin sekä rajoittamaan tuettavien asumismenojen määrää. Alun perin pinta-alanormit mitoitettiin vastaamaan aravalainoitettujen asuntojen keskipinta-aloja. 1990-luvun puolivälissä asumistuen normeja kuitenkin tiukennettiin julkisen talouden menoleikkauksina. Tämä tiukennus ja asuntojen keskikoon kasvaminen johtivat siihen, että pinta-alanormi leikkasi tukea entistä useammin. Enimmäispinta-alanormit eivät estäneet tuen myöntämistä suureen asuntoon, mutta sitä myönnettiin vain enimmäispinta-alan mukaisista neliöistä. Lisäksi asumistuen

pinta-alanormituksella on pyritty asuntokannan tehokkaaseen käyttöön ohjaamalla tukea saavat ruokakunnat hakeutumaan kohtuullisen kokoisiin asuntoihin. (Ympäristöministeriö 2006.) Asumistukea tulisi kehittää siten, että asumistukinormit seuraisivat asumistuen saajien vuokrakehitystä. Asumistukea tulisi myöntää kokonaisvuokran perusteella asunnon pinta-alasta ja neliövuokrasta riippumatta vuokran ollessa riittävän alhainen. Ongelmia aiheuttavat myös lapsiperheiden tukiperusteiden tiukkuus, työssäkäynnin kannustavuusongelmat ja asumismenoihin tarvittava toimeentulotuki. (Ympäristöministeriö 2003.)

2.4 Sosiaaliturvan uudistamiskomitea linjasi asumistukimallin 2010-luvulle

Valtioneuvosto asetti 14.6.2007 SATA-komitean valmistelemaan ehdotusta sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta. Uudistuksen tavoitteena oli työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Asumistuen toimivuuden kannalta muita keskeisiä vaatimuksia komitean toimeksiannossa olivat: Perusturvan riittävä taso erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimeisijaiseen toimeentulotukeen. Järjestelmää tuli selkeyttää ja sen tuli mahdollistaa työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen nykyistä paremmin. Työryhmän tuli tarkastella samanaikaisesti sosiaaliturvan, verotuksen, asiakasmaksujen sekä työstä saatavan ansiotulon yhteisvaikutuksia. Toimeksiannon mukaan muutokset toteutettaisiin kehittämällä lainsäädäntöä, hallinnollisia prosesseja ja menettelytapoja. Muutoksen tavoitteena oli sosiaaliturvan yksinkertaistaminen, selkeyttäminen, läpinäkyvyyden parantaminen ja toimeentulon jatkuvuuden turvaaminen. (STM 2009a.)

Komitea esitti nykyisen asumistukijärjestelmän perusteellista uudistamista. Esiityksen perusta oli asumistukijärjestelmän yksinkertaistaminen. Ensimmäisessä vaiheessa yksinkertaistettaisiin yleinen asumistuki. Uusi malli perustuisi kokonaisvuokraan ja lineaariseen tulosovitukseen pohjautuvaan malliin, joka olisi kustannusneutraali ja ohjaisi tukea erityisesti lapsiperheille. Esiityksen mukaan lopullisena tavoitteena olisi yksi asumistukijärjestelmä, joka sisältäisi yleisen, eläkeläisten sekä opiskelijoiden asumistukijärjestelmät. (STM 2009a.)

Raportissa todettiin nykyisen asumistukijärjestelmän olevan äärimmäisen monimutkainen. Sen mukaan nykyisen asumistuen määräytymisperusteet eivät vastaa todellisia asuntomarkkinoita. Linjausten mukaan yksinkertaistaminen on teknisesti helposti tehtävissä. Ongelmaksi komitea näki sen, että moneen kertaan paikatun järjestelmän yksinkertaistuksessa syntyy väistämättä häviäjiä ja voittajia. Koska perusteet ovat irronneet yhteiskunnan kehityksestä, osalla kotitalouksista tukien muutos olisi huomattavan suuri. (STM 2009a.)

SATA-komitean esittämän uuden asumistukijärjestelmän vaikutusta koko sosiaaliturvaan tutkittiin esityksen pohjalta. VATT:n tutkijoiden mukaan SATA-komitean hahmottelema uusi malli nostaisi mallilaskelmien mukaan pienissä asunnoissa asuvien tukea suhteessa olemassa olevaan malliin. Tutkijat pitivät tätä ongelmallisena, jos asumistuki kapitalisoituu korkeammiksi vuokriksi. (Laitila & Viitamäki 2009.) SATA-komitean linjaama uudistus toteutettiin yleisessä asumistuessa vuonna 2015.

2.5 Opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017

Pääministeri Sipilän hallitus sopi 5.4.2016 vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä valmistelewansa syksyn kehysriiheen esityksen toisen asteen ja korkeakoulujen opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin (Valtioneuvosto 2016). Valtion talousarvioesitys vuodelle 2017 sisälsi määrärahojen mitoituksessa muutoksen, jossa opiskelijat siirrettäisiin yleiseen asumistukeen (HE 134/2016). Keskeiset muutokset yleisessä asumistuessa (L 1533/2016) ja opintotukilaissa (L 4/2017 ja L 481/2017) tulivat voimaan 1.8.2017. HE 231/2016 erittelee yksityiskohtaisesti lain taloudelliset vaikutukset, vaikutukset tuensaajien asemaan, yhteiskunnalliset vaikutukset, sukupuolivaikutukset sekä uudistuksen häviäjät ja voittajat vanhaan järjestelmään verrattuna.

Hallituksen esityksen mukaan uudistus lisää kansalaisten yhdenvertaisuutta asumisen tukemisessa. Uudistus parantaa etenkin yksin asuvien pienituloisten ja korkeita asumismenoja maksavien opiskelijoiden asumistuen tasoa. Asumis-

tukijärjestelmän yhteensovitusongelmat poistuvat, koska henkilöiden siirtymiset asumistukijärjestelmästä toiseen loppuvat. Lisäksi opintotukeen liittyneet asumislisän kesäkatkokset loppuvat. (HE 231/2016.)

Hallituksen esitys tunnisti uudistuksessa myös riskejä. Tukeen oikeutettujen opiskelijoiden määrä vähenisi 26 prosentilla. Yleisen asumistuen ruokakunta-kohtaisuus palauttaa opiskelijoille yhdessä asumisen ja avoliiton selvittämiseen liittyvät ongelmat ja kiristää tarveharkintaa, koska muiden ruokakunnan jäsenten tulot vaikuttavat asumistuen määrään. Opiskelijat joutuisivat hakemaan erikseen opintotukea ja asumistukea sekä seuraamaan erikseen opintotuen ja asumistuen tuloarvoja. Esityksen mukaan pitkällä aikavälillä uudistus voi entistään kiihdyttää pienten vuokra-asuntojen vuokrannousua, jos opiskelijat muuttavat kalliimpiin vuokra-asuntoihin. (HE 231/2016.)

Uudistuksen jälkeen opintotuen asumislisään jäi pieni rajattu joukko opiskelijoita, joista pääosa opiskelee ulkomailla. Uudistuksessa ulkomailla ja Ahvenanmaan maakunnassa opiskelevat sekä kansanopistojen, liikunnan koulutuskeskusten sekä Saamelaisalueen koulutuskeskuksen maksullisella linjalla opiskelevalla oppilaitoksen asuntoloissa asuvalla on oikeus kiinteään asumislisään. (HE 231/2016.) Vuoden 2018 valtion talousarvioesityksessä (HE 106/2017) opetus- ja kulttuuriministeriön opintotuen opintoraha ja asumislisä momentilla on arvioitu asumislisän saajia olevan 15 200 ja määrärahan tarpeeksi 18,3 miljoonaa euroa.

2.6 Eläkeläiset halutaan siirtää yleisen asumistuen piiriin

Keskustelu eläkkeensaajan asumistuen roolista on ollut viime vuosina vilkasta. Jo SATA-komitean alainen asumistukityöryhmä teki erilaisia vaihtoehtoarvioita, jos eläkkeensaajan asumistuki yhdistettäisiin yleiseen asumistukeen. Raportin mukaan eri järjestelmien käsitteet eroavat toisistaan muun muassa ruokakuntakäsitteen, tulokäsitteen, tukiprosentin, omavastuun, hyväksyttävien asumismenojen, hyväksyttävien enimmäisasumismenojen ja pienimmän maksettavan etuuden osalta. Hieman eri rajauksilla lopputulos oli, että asumistukimenot eläk-

keensaajan asumistukea saavilla vähenisivät noin 150–160 miljoonaa euroa vuodessa. (STM 2009b.)

Koska eläkkeensaajien siirtäminen uuteen järjestelmään aiheuttaisi suuria muutoksia, ryhmä teki useita vaihtoehtoisia laskelmia, jottei eläkkeensaajien tuki pienenesi kohtuuttomasti. Esimerkiksi takuueläkkeen korottamisvaihtoehdosta todettiin, että korotus menisi 59 prosenttisesti muille kuin nykyisille eläkkeensaajan asumistuen saajille. (STM 2009b.)

Eri vaihtoehdoista asumistukityöryhmä esitti mallia, jossa eläkkeensaajille tulisi erillissäännöksiä, joiden avulla eläkkeensaajien asumistukea olisi mahdollista korottaa. Keskeisin mallin parametrimuutos oli, että kattovuokria korotetaan tietyllä prosenttimäärällä. Mallissa korotus yhden hengen ruokakunnilla oli kaikissa kuntaryhmissä 58 prosenttia ja kahden hengen ruokakunnissa 20 prosenttia. Korotuksia eläkkeensaajille esitettiin myös omistusasuntojen asumismenojen huomioon ottamisessa. Esitetyllä mallilla päästiin kokonaisuudessaan kustannusneutraaliin lopputulokseen. Yksittäisten tuensaajien euromuutokset olisivat tällöin melko maltillisia. (STM 2009b.)

Kahden erillisen järjestelmän ylläpitäminen on työläämpää kuin yhden yhtenäisen järjestelmän. Esimerkiksi kahden erillisen järjestelmän etuuslainsäädännön ja muu etuuksien sisällön kehittäminen, lainmuutoksiin liittyvä etuustietojärjestelmien ylläpitäminen, etuuslakimuutuskoulutuksen suunnittelu ja toteutus vaativat erityisosaamista ja lisäresursseja. Tarkastelemalla Kelan etuuksien loppusuoritteita eläkkeensaajan asumistuen yksittäinen ratkaisu on yli 40 prosenttia kalliimpi kuin yksittäinen yleisen asumistuen ratkaisu. (Kelan toimintolaskenta 2018.) Yksi syy ratkaisun kalleuteen on, että eläkkeensaajan asumistuen ratkaisussa huomioidaan omaisuuden vaikutus tukeen, mikä lisää työmäärää. Omaisuuden tuloharkinta pienentää etuuden määrää (L 571/2007). Toisaalta eläkkeensaajan asumistuen määräaikaistarkistus tehdään kahden vuoden välein, kun yleisen asumistuen tarkistusväli on vuosi (L 571/2007; L 938/2014). Tämä menettely vähentää eläkkeensaajan asumistuen toiminta- ja etuuskuluja.

Vaatus eläkkeensaajan asumistuen siirtämisestä yleiseen asumistukeen voidaan nähdä eri asumistukimuotojen – ja laajemminkin monenkirjavan sosiaaliturvan – yhdenmukaistamisena ja byrokratian yksinkertaistamisena. Yhdenmukaistamisella oletetaan saavutettavan säästöjä sekä etuus- että hallintomenoissa. Asumistukijärjestelmien yhdistämistä voidaan perustella myös eri väestöryhmien yhdenvertaisella kohtelulla. Toisaalta muutos voidaan myös nähdä leikkauksena ja korostaa sitä, että jotkut eläkeläiset menettävät jopa tuhansia euroja vuodessa. (Kangas 2015.)

Pääministeri Sipilän hallituksen tarkoitus oli siirtää eläkeläiset yleisen asumistuen piiriin vuoden 2016 alusta tehtävien vuositarkastusten yhteydessä seuraavan kahden vuoden aikana. Hallitusohjelman mukaan valtion kustannukset vähenisivät vuositasolla 123 miljoonaa euroa. (Valtioneuvoston kanslia 2015.) Valmistelun aikana hallitus täsmensi eläkkeensaajan asumistuen sopeutumisperusteita ja eläkkeensaajan asumistuen laskua loivennettiin siten, että leikkaus olisi ollut enintään 60 euroa kuukaudessa. Valtion talousarvioesityksessä 28.9.2015 vuodelle 2016 todettiin, että uudistus alentaisi asumistukimenoja vuositasolla 65 miljoonaa euroa (HE 30/2015). Eläkeläisiin kohdistuneet leikkausesitykset aiheuttivat mielenilmauksia kaduilla, sekä voimakasta keskustelua mediassa ja eduskunnassa. Oppositio teki välikysymyksen hallituksen päätösten vaikutuksista eläkkeensaajiin, mutta 23.10.2015 luottamusäänestyksen perusteella valtioneuvosto nautti edelleen eduskunnan luottamusta (välikysymys VK 2/2015). Saadusta luottamuksesta huolimatta hallitus perui marraskuun puolivälissä esityksen eläkkeensaajan asumistuen liittämistä yleiseen asumistukeen. Vuoden 2016 talousarvioesitystä täydennettiin siten, että eläkkeensaajan asumistuen ja yleisen asumistuen aiottu sulauttaminen peruutettiin ja rahat siirrettiin takaisin alkuperäisille budjettimomenteille (HE 118/2015).

Eläkkeensaajan asumistuki voidaan nähdä myös osana yleistä vähimmäiseläketurvaa, jossa riittävän tulotason takaaminen vuokralla asuvalle pientä eläkettä saavalle tulee asumistukena halvemmaksi kuin vähimmäiseläkkeen nostaminen kaikille (Soininvaara 2018).

3 Asumistuki osana hyvinvointivaltiota

Useat yhteiskuntapolitiikan linjaukset ja päätökset vaikuttavat ihmisten arkeen vuosikymmeniä. 1960-luvulla Pekka Kuusi oli tärkeä hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan rakentamista viitoittanut vaikuttaja. Hän korosti tasapainoisen kasvun edellyttävän, että asuntojen tuotanto ja asuntopoliittiset toimenpiteet mitoitettaisiin toisaalta asuntotilanteen toisaalta taloudellisten mahdollisuuksien mukaan. Kuusi pohti yhteiskunnan turvaaman asumisen vähimmäistasoa 1960-luvun Suomessa. Kuusen mukaan kiireisin asuntopoliittinen uudistus oli lapsiperheiden asumistuen järjestäminen. Tukea annettaisiin niille pieni- ja keskituloisille lapsiperheille, jotka siirtyisivät uusiin, perheen koon edellyttämiin huoneistoihin. Jaettava asumistuki palvelisi asuntokannan keskikoon suurenemista ja lapsiperheiden asumistiheyden väljenemistä. (Kuusi 1963.) Suomen asuntotuotanto oli 1970- ja 1980-luvuilla väkilukuun suhteutettuna kansainvälisesti runsasta. Matala asumisen taso, vanhojen asuntojen pienuus, kaupungistuminen ja jatkuva muuttoliike lisäsivät uusien asuntojen tarvetta. (Juntto 1992.)

Asuntotuotanto ja omistusasuntomarkkinat ovat Suomessa erittäin suhdannealttiita. Talouden epävarmuuden kasvaessa pienten asuntojen kysyntä kasvaa, koska asumiskustannusten kohtuullisuus on entistä tärkeämpää. (Juntto 2008.) Vuonna 2008 alkaneen kriisin aikana vuokra-asuntojen kysyntä voimistui. Erityisesti pääkaupunkiseudun vapaarahoitteisten yksiöiden vuokrat nousivat voimakkaasti (Tilastokeskus 2018b). Kriisin pitkittyessä yhä useampi joutui turvautumaan sosiaaliturvaan. Oikeus sosiaaliturvaan on määritelty perustuslain 19 §:n ensimmäisessä momentissa (L 731/1999), jonka mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tämän turvan takaa viimeistään toimeentulotuki. Toisen momentin perusteella ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”. Turvan näitä riskejä vastaan muodostavat ensisijaiset eli syyperusteiset etuudet. Neljännen momentin mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä”. (L 731/1999.)

Perustuslain tulkinnan mukaan syyperusteisen perusturvan tulee olla viimesijaista vähimmäisturvaa korkeampi. Perus- ja vähimmäisturvan käsitteiden välinen ero on jonkin verran häilyvä ja niitä käytetään myös synonyymeina. Yleisesti perusturvan määrittelyn perusteena on käytetty perustuslain 19 §:n toisessa momentissa lueteltuja sosiaalisia riskejä. Perusturvan etuuksiin luetaan ainakin kansaneläke, yleinen perhe-eläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen ja vanhempainrahan vähimmäispäivärahat. (Hannikainen-Ingman & Hiilamo & Honkanen & Kuivalainen & Moisio 2012.)

Vähimmäisturvaan kuuluviksi etuuksiksi luetaan yleensä perustuslain 19 §:n 1 momentin viimesijaiset, perhekohtaiset ja tarveharkintaiset toimeentulotuki ja asumistuki. Toisaalta vähimmäisturvaan lasketaan toisinaan myös työmarkkinatuki, kansaneläke sekä vähimmäispäivärahat. (Hannikainen-Ingman ym. 2012.)

2010-luvulla asumistuen rooli asumisen keskeisenä tukijärjestelmässä on korostunut. Keskeisiä asuntopolitiikan asumisen tukimuotoja ovat asumistuet asukkaille, asuntolainan korkojen korkovähennys, asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tuet, sekä Raha-automaattiyhdistyksen avustukset. Asumistuen osuus asuntopolitiikan tukimuotona on vaihdellut viimeisen kahdenkymmenviiden vuoden aikana 40 prosentista nykyiseen 81 prosenttiin. (Kelan asumistukitilasto 2016.)

Asumisen tuen painottuminen asumistukiin merkitsee asuntopoliittisen tuen suuntautumista erityisesti pienituloisille. Vuonna 2015 yleisen asumistuen saajista kolme neljäsosaa sijoittui neljään alimpaan tulokymmenykseen. Eläkkeensaajan asumistuen saajista kolme neljäsosaa sijoittui kolmeen alimpaan tulokymmenykseen. (Mukkila & Hannikainen-Ingman & Moisio & Saikkonen 2017.)

Vuonna 2015 yleiseen asumistukeen tehtiin merkittäviä tukea korottavaa lakimuutoksia ja toisaalta samanaikaisesti muiden asumisen tukijärjestelmien euronäärät ovat vähentyneet. Asuntovelan korkojen verokohtelua on heikennetty merkittävästi viime vuosina. Sijoitusasunnon hankkimista varten otetun lainan korot ovat kuitenkin kokonaan vähennyskelpoisia verotuksessa. Verovuonna

2011 perheen vakituisen asunnon koroista vähennyskelpoista oli 100 prosenttia. Tämän jälkeen vähennystä on vuosittain pienennetty, ja vuonna 2018 vähennysprosentti oli 35. Vuoden 2013 hallituksen esityksessä korkovähennysoikeuden rajaamista perusteltiin vuokra- ja omistusasumisen verokohtelun yhtenäistämällä (HE 105/2013; Vero.fi 2016.)

3.1 Asuntokuntien ja asuntojen määrä kasvaa kaupungistumisen voimistuessa

Vuoden 2017 lopussa oli 2 680 000 asuntokuntaa. Asuntokunnan muodostavat samassa asuinhuoneistossa vakinaisesti asuvat henkilöt. Vuodesta 1990 vuoteen 2017 asuntokuntien määrä on lisääntynyt 640 000:lla. Taulukosta 1 nähdään, että asuntokuntien lisäys on painottunut pieniin asuntokuntiin. Yhden henkilön asuntokuntien määrä on kasvanut 80 prosenttia ja kahden henkilön asuntokuntien määrä 22 prosenttia vuodesta 1990. Yli kolmen hengen asuntokuntien määrä kääntyi laskuun jo 1980-luvulla. (Tilastokeskus 2018e.)

Taulukko 1. Asuntokuntien lukumäärä, asuntokuntien keskikoko ja vuokralla asuvat asuntokunnat vuosina 1960–2017.

	Kaikki asuntokunnat	1 henkilön asuntokunnat	Muut asuntokunnat	Asuntokunnan keskikoko	Vuokralla asuvat asuntokunnat
2017	2 680 077	1 162 308	1 517 769	2,01	853 650
2010	2 537 197	1 040 378	1 496 819	2,07	772 103
2000	2 295 386	856 746	1 438 640	2,21	740 345
1990	2 036 732	646 229	1 390 503	2,42	533 539
1980	1 781 771	482 476	1 299 295	2,64	536 827
1970	1 420 723	288 970	1 131 753	2,99	546 718
1960	1 204 385	188 995	1 015 390	3,34	

Lähde: Tilastokeskus 2018e.

Asuntokuntien määrän lisääntyessä uusia asuntoja on rakennettu erityisesti kaupunkeihin. Vuodesta 1990 vuoteen 2016 asuntoja on rakennettu 879 000, joista 45 prosenttia kymmeneen suurimpaan kaupunkiin. Vuodesta 2010 kaupungistuminen on voimistunut, sillä uusista asuin kerrostaloista 68 prosenttia on rakennettu kymmeneen suurimpaan kaupunkiin. (Tilastokeskus 2018e.) Asuntorakentamista haluttiin lisätä myös pääministeri Sipilän hallituksessa. Vuosien

2017–2019 toimintasuunnitelmassa tätä edistettiin kaavoituksen ja rakentamisen lupajärjestelmien sujuvoittamisella. (Valtioneuvoston kanslia 2017.)

Taulukko 2. Asuntokunnan hallintaperuste vuosina 2008 ja 2016 kymmenessä suurimmassa kaupungissa ja muissa kunnissa.

	10 suurinta kaupunkia		Muut kunnat	
	2016	2008	2016	2008
Yhteensä	1 101 000	999 175	1 553 657	1 500 157
Kaikki omistusasunnot	577 698	550 294	1 123 915	1 088 438
Kaikki vuokra-asunnot	470 691	401 819	382 959	362 380
Arava tai korkotukivuokra-asunto	187 825	202 181	135 215	177 107
Muu vuokra-asunto	282 866	199 638	247 744	185 273
Asumisoikeusasunnot	31 212	23 140	11 111	8 212
Muu tai tuntematon hallintaperuste	21 399	23 922	35 672	41 127

Lähde: Tilastokeskus 2018e.

Vuoden 2016 lopussa 2 655 000 asuntokunnasta 854 000 (32 prosenttia) oli vuokra-asuntoja. Taulukon 2 mukaan vuokra-asuntokuntien määrä on kasvanut 90 000 asunnolla finanssikriisin alkuvuodesta 2008 ja kasvu on tapahtunut lähinnä suurissa kaupungeissa, joissa vuokralla asuminen on yleisempää kuin muissa kunnissa. Koska vuokra-asuntokuntien keskikoko on pienempi, väestöstä niissä asuu vain 26 prosenttia. Vuonna 2016 vuokra-asunnoista arava- ja korkotukirajoitusten piirissä oli 56 000 asuntoa vähemmän kuin vuonna 2008. Koko maassa arava- ja korkotukirajoitettuja oli enää 38 prosenttia kaikista vuokra-asunnoista. (Tilastokeskus 2018e.)

Sosiaalisista vuokra-asunnoista on ollut pulaa lähinnä pääkaupunkiseudulla. Asumistuen neliönormien ylitykset ja samalla toimeentulotuen tarve vähenisivät olennaisesti, jos ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnassa asetettaisiin etusijalle pienituloiset ja vähävaraiset kotitaloudet. SATA-komitea ehdotti, että yleisen asumistuen piirissä pitkään olevista suurempi osa asuisi valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. (STM 2009a.) Pääkaupunkiseudulla ARA-vuokra-asuntojen kysyntä ylittää tarjonnan, mutta suurimmassa osassa maata ongelmana ovat tyhjät ARA-asunnot. Pienillä ja väestöltään vähenevillä paikkakunnilla vajaakäytössä olevat ARA-asunnot aiheuttavat kuluja. Pienillä paikkakunnilla ARA-

vuokrat voivat olla vapaarahoitteisia korkeampia. (Alho & Härmälä & Oikarinen & Kekäläinen & Noro & Tähtinen & Vuori 2018.)

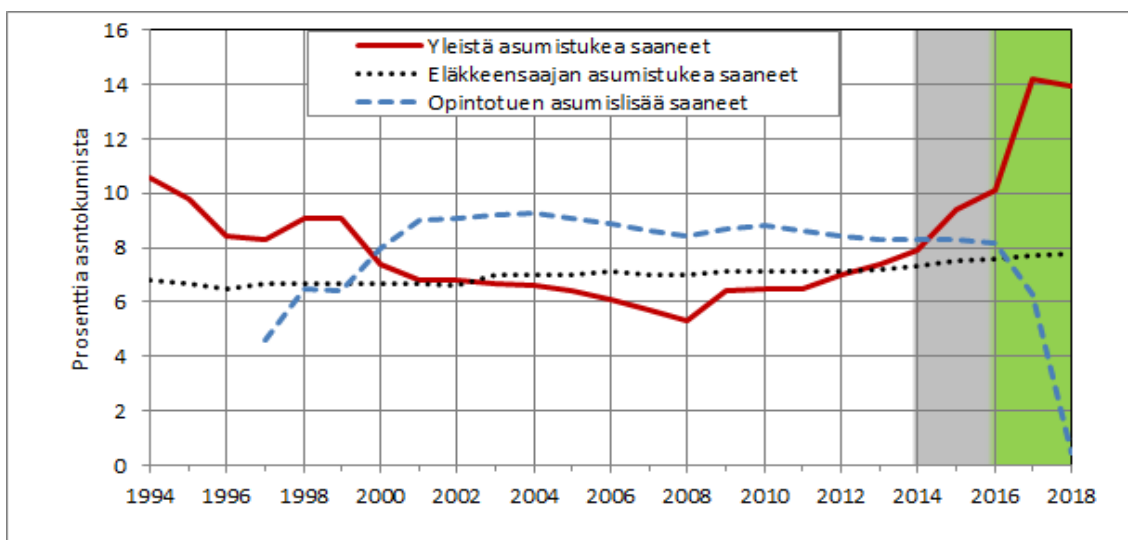
Vuoden 2015 hallitusohjelman yhtenä keinona vähentää toimeentulotuen ja asumistuen menoja oli muuttaa ARA-asuntojen asukasvalintaa toimeentulotuki- ja asumistukiasiakkaita suosivaksi. Tarkoituksena oli, että kunta tai muu toimija sijoittaisi asukasvalinnassa vähintään puoleen asunnoista asumistukea tai toimeentulotukea saavia tai vastaavassa taloudellisessa asemassa olevia talouksia. (Valtioneuvoston kanslia 2015.) Hallitus luopui maaliskuussa 2018 ARA-asuntojen asukasvalinnoissa tarkkojen tulorajojen käytöstä pääkaupunkiseudulla edesauttaakseen työvoiman liikkuvuutta ja ehkäistäkseen kannustinloukkuja (Valtioneuvoston viestintäosasto 2018).

Vuonna 1990 yleisen asumistuen saajista peräti 71 prosenttia asui valtion lainoittamissa vuokra-asunnossa, mutta osuus putosi 1990-luvun laman aikana vuoteen 1995 mennessä 56 prosenttiin. Vuoden 2017 lopussa valtaosa yleisen asumistuen saajaruokakunnista asui vuokra-asunnoissa. Kaikista vuokralla asuvista tuensaajista 147 000 (40 prosenttia) asui valtion lainoittamissa vuokra-asunnossa ja 217 000 ruokakuntaa asui vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Opiskelijoista vain kolmasosa asui valtion tukemissa asunnoissa. (Kelasto NIT219A; Kelan asumistukitilasto 2014.) Eläkkeensaajan asumistuksessa vain neljäsosa (47 000) asui valtion lainoittamissa vuokra-asunnossa, viidesosa (40 000) asui palveluasunnoissa ja noin puolet (98 000) asui vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Lisäksi 5 000 eläkkeensaajaa asui muussa vuokra-asunnossa. (Kelasto NIT111A.)

Erityisesti yhden hengen asuntokuntien määrän yleistymisen lisää todennäköisesti asumistuen saajien lukumäärää. Vuokra-asunnon asumiskustannukset ovat usein niin suuret, että esimerkiksi työttömyyden seurauksena muodostuu usein yhden hengen ja yksinhuoltajan taloudelle oikeus asumistukeen.

Kuvion 3 mukaisesti vuosina 1998–2014 asumistukea saavien osuus on ollut 21–23 prosenttia kaikista asuntokunnista. Vuoden 2015 ja 2017 uudistukset lisäsivät asumistukea saavien asuntokuntien osuutta. Vuonna 2016 asumistu-

kea saavien osuus oli 26 prosenttia. Vuoden 2000 uudistuksessa osa opiskelijoista siirtyi yleisen asumistuen piiristä opintotuen asumislisän piiriin. Vuoden 2017 uudistuksessa suurin osa opiskelijoista siirtyi kesken vuotta opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen saajiksi, joten vuonna 2017 he olivat kummankin järjestelmän luvuissa.



Kuvio 3. Asumistukea saavien osuus asutokunnista 1994–2018.

Lähde: Sotkanet indeksit 2316, 2318 ja 2320. 2018 on oma arvio.

Edellä olevien tietojen perusteella lähes joka toiseen vuokra-asutokuntaan maksettiin Kelan asumistukea vuoden 2017 lopussa. Valtion lainoittamasta vuokra-asutokannasta vain noin 60 prosentissa asui yleistä asumistukea tai eläkkeensaajan asumistukea saavia.

3.2 Vuokran ja asumistuen suhteesta – valuuko tuki vuokriin?

Nostaako asumistuki vuokria? Osin tutkimustulokset ovat ristiriitaisia. Usein asumistuki on sitä korkeampi mitä suurempi vuokra on. Voi näyttää siltä, että korkeammasta asumistuesta seuraa korkeampi vuokra, vaikka syy-seuraus -suhde kulkee toiseen suuntaan (Eerola & Lyytikäinen 2017). Samuli Hiekka ja Matti Viren toteavat, että vaikka asumistuella olisi vain vähäinen vaikutus vuokriin, voi olla, että asumistuki vaikuttaa nimenomaisesti vuokrasuhteen alussa sovittuun vuokraan. Tutkijoiden varovainen arvio on, että asumistuen siirtymä-

vaikutus vuokriin on vähintään 15 prosenttia ja se vaikuttaa kaikkiin vuokralaisiin. Pahimmillaan vuokrat nousevat niin korkeiksi, ettei vuokralla voi asua ilman tukea ja asumistuki aiheuttaa myös tuloloukkuongelmia. Positiivisena asiana tutkijat toteavat asumistuen kasvattavan pienituloisten asumisväljyyttä. (Hiekka & Viren 2008.) Vuonna 2017 julkaistun tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että asumistuen vaikutukset vuokriin ovat pienempiä kuin aikaisemmissa tutkimuksissa on arvioitu. Tutkijoiden mukaan aineistosta ei voinut kuitenkaan päätellä nostiko asumistukijärjestelmä sinällään yleistä vuokratasoa. (Eerola & Lyytikäinen 2017.)

Teemu Lyytikäinen (2009) on tutkinut asumistuen vaikutusta vuokriin asunnon ikä- ja pinta-alaluokituksia hyväksikäyttäen. Tutkimuksen mukaan vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla neliövuokrarajoite on tulkittavissa asumisen laatua rajoittavaksi tekijäksi. Tukijärjestelmän tarkoitus on kannustaa tukeen oikeutettuja muuttamaan oikeanlaisiin asuntoihin. Tulosten mukaan useimpien asumistueen oikeutettujen kotitalouksien asumisvalinnat eivät kuitenkaan ole asumistuen kannustinrakenteen mukaisia. Tuensaajien asumisvalinta suhteessa pinta-ala- ja laaturajoitteisiin vastaavat muiden kotitalouksien valintoja. Maksimaalisen ja todellisen asumistuen erotus ei myöskään kasvattanut asunnon vaihtamisen todennäköisyyttä. (Lyytikäinen 2009.)

Vuokratilastojen mukaan vuonna 2005 pääkaupunkiseudun vapaarahoitteisten asuntojen neliövuokrat olivat 44–46 prosenttia muuta maata korkeammat. Vuonna 2017 ero oli kasvanut 52–58 prosenttiin. Yksiöt olivat pääkaupunkiseudulla suhteellisesti kalleimpia. Pääkaupunkiseudun neliökohtaiset aravavuokrat ovat olleet koko tarkastelukauden kaiken kokoisissa asunnoissa noin 20 prosenttia muuta maata korkeammat. (Tilastokeskus 2018b.)

Vapaarahoitteisten ja ARA-asuntojen keskimääräisten vuokrien suora vertailu voi olla harhaanjohtavaa, koska valtion tukemat asunnot voivat olla halpoja laadun kustannuksella. Esimerkiksi Helsingin kaupungin asunnoissa asukkaan saama tuki vaihtelee asunnon koon ja sijainnin mukaan. Kaupungin omistamat ARA-asunnot ovat keskimäärin selvästi halvempia kuin samanlaiset vapaarahoitteiset asunnot. Yleishyödyllisten toimijoiden omistamissa ARA-asunnoissa

asuvat saavat keskimäärin selvästi pienemmän tuen. (Eerola & Saarimaa 2013.)

Valtioneuvoston kanslian työn tarjonnan esteitä kartoittavassa raportissa todetaan SATA-komitean esittämän kokonaisvuokramallin tuottavan matalat kattovuokrat verrattuna todellisiin vuokriin. Raportin mukaan markkinavuokraisessa asunnossa asuvan asumistuki ei ainakaan Helsingin seudulla riipu käytännössä vuokran korkeudesta, vaan ainoastaan asutokunnan koosta ja paikkakunnasta. Sen sijaan kunnallisen vuokra-asunnon vuokra voi mahtua yleisen asumistuen kattovuokran puitteisiin. (Valtioneuvoston kanslia 2013.)

3.3 Tuloloukut ja asumistuki

Köyhyyden vähentämistä, kannustinloukkuja ja sosiaaliturvan marginaaliverovaikutuksia on tutkittu varsin paljon. Esimerkiksi eri etuuksien moninkertainen tuloharkinta yhdessä progressiivisen verotuksen kanssa on todettu johtavan kannustinloukkuihin (Honkanen 2008). Tuloloukut liittyvät erityisesti matalapalkkaisen työn tarjontaan. Kannustinloukkuja synnyttävät ennen muuta asumistuki, toimeentulotuki ja ansiosidonnainen työttömyysturva. Asumistuki ja toimeentulotuki vähenevät selvästi tulojen myötä, mistä syystä ne aiheuttavat kannustinongelmia suojaosista huolimatta. Yleisesti on ajateltu, että työllistymisveroasteen ollessa yli 80 prosenttia ja efektiivisen marginaaliveroasteen ollessa yli 70 prosenttia, henkilö on kannustinloukussa. (Kangas & Pulkka 2016.) Työllistymisveroastetta on pyritty laskemaan myös etuusjärjestelmien suojaosilla, joita on työttömyysturvassa ja asumistuessa sekä pienemmässä määrin myös toimeentulotuen perusosassa. Suojaosat siirtävät kannustinloukut eri tulotasolle ja lisäävän kustannuksia. (Kotamäki & Kärkkäinen 2014.)

Työllistymisveroaste kuvaa, kuinka suuri osa palkasta menee verojen kasvuun sekä työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan pienenemiseen, kun työtön työllistyy. Työllistymisveroasteen ollessa korkea henkilö on työttömyysloukussa. (Kanninen & Böckerman 2013.) Vuoden 1995 lainsäädännöllä simuloitujen laskelmien mukaan työllistymisveroaste oli keskimäärin 72 prosenttia, ja vuonna

2004 se oli 64 prosenttia. Työllistymisveroasteiden tasot vaihtelevat perhetyypin mukaan. Työllistymisveroasteet ovat korkeimpia lapsiperheillä, ja erityisen korkeita ne ovat yksinhuoltajilla. Jos työttömyysloukku määritellään siten, että palkasta käteen jäävä osuus on alle 20 prosenttia, oli työttömyysloukussa vuonna 2004 noin 17 prosenttia kaikista työttömistä. Työllistymisveroasteen muutos vuodesta 1995 vuoteen 2004 johtuu lähinnä veropolitiikan muutoksista. (Honkanen & Jäntti & Pirttilä 2007.)

Vuoden 2010 lainsäädännöllä simuloituna työllistymisveroaste oli keskimäärin 62 prosenttia ja keskimäärin korkeimmat veroasteet olivat yksinhuoltajilla. Noin 15 prosenttia työttömistä oli työttömyysloukussa. (Kärkkäinen 2011.) Esimerkkiperhetyypille vuoden 2012 lainsäädännöllä on laskettu Jutta-mallin esimerkkiperhesovelluksella työllistymisveroasteita. Laskelmien mukaan matalapalkkaiset yksinhuoltajat ja kahden työttömän vanhemman kaksilapsisessa perheessä kohtaavat erittäin korkeat työllistymisveroasteet. (Kanninen & Böckerman 2013.) Vuodesta 2011 vuoteen 2015 keskimääräiset työllistymisveroasteet kokopäivätyöhön työllistyttäessä ovat nousseet. Työllistymisveroasteiden nousu johtuu monesta syystä, mutta sosiaalietuuksien puolella työttömyysturvan tasokorotus asumistuen ja toimeentulotuen korotuksiin yhdistettynä kasvatti työttömien käytettävissä olevia tuloja ja heikensi työllistymisen kannustimia. (Kotamäki & Kärkkäinen 2014.)

Efektiiivinen rajaveroaste kuvaa työllisen lisätyöstä maksamien tulonsiirtojen ja menettämien etuuksien suhteellista määrää. Jos lisätyön tekeminen ei taloudellisesti kannata, on henkilö tuloloukussa. (Kanninen & Böckerman 2013.) Vuonna 2004 efektiiviset rajaveroasteet tulojen pienelle lisäykselle olivat usein 40–60 prosenttia. Runsaat 5 prosenttia tulonsaajista oli vuonna 2004 tuloloukussa joksi tässä tutkimuksessa oli määritelty yli 90 prosentin efektiivinen rajaveroaste. (Honkasanen & Jäntti & Pirttilä 2007.) Esimerkkiperhetyypeille lasketut korkeat efektiiviset rajaveroasteet osoittavat järjestelmän ongelmien olevan erityisesti asumistuessa ja toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen vaikutus pienituloisen toimeentulotuen tarpeeseen. Vuoden 2009 lainsäädännöllä perusturvan tasokorotuksen pitäisi olla yli 200 euroa kuukaudessa, jotta toimeentulo-

tuen tarve poistuisi pääkaupunkiseudulla yksin asuvalta. (Laitila & Viitamäki 2009.)

Esimerkkilaskelmien perusteella vuoden 2016 lainsäädännöllä asumistuen, muiden sosiaalietuuksien ja verotuksen yhteisvaikutuksen vuoksi efektiiviset marginaaliveroasteet ovat yksin asuvilla pienituloisilla kohtuullisilla asumiskustannuksilla pienimpiä tuloalueita lukuun ottamatta pääosin vähintään 70 prosenttia. Asumiskustannusten ollessa suuret sekä yksinhuoltajilla ja muilla lapsiperheillä pienituloisten marginaaliveroasteet ovat tätäkin suurempia usein jopa lähes 100 prosenttia. (Honkanen & Simanainen 2016.)

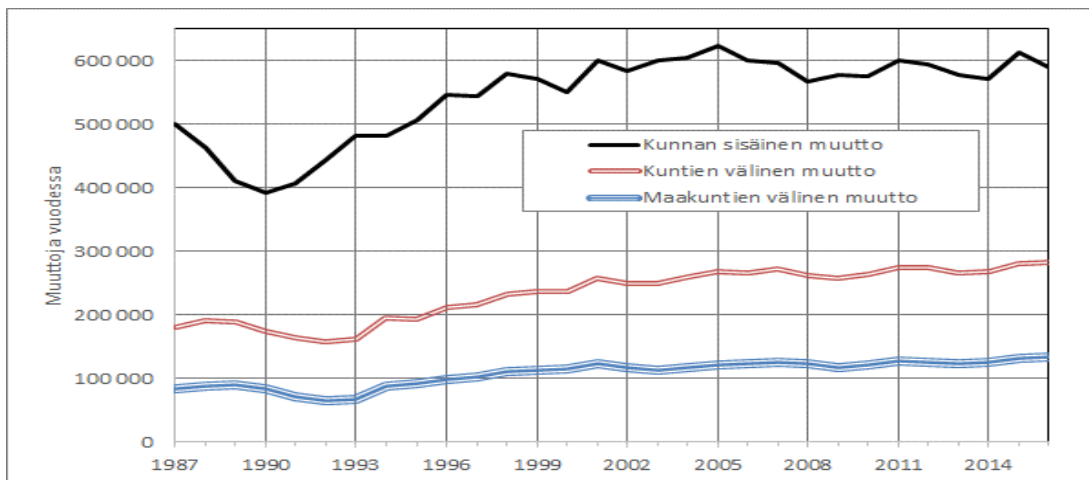
Tulojen huomattava muutos voi aiheuttaa uuden hakemuksen työmarkkinatuesta, asumistuesta, toimeentulotuesta ja päivähoitomaksuista. Tämä aiheuttaa paljon hallinnollista työtä sekä hakijoille että hakemusten käsittelijöille ja lisäksi epävarmuutta talouksille. Tämä epävarma tilanne aiheuttaa byrokraatialoukkua. (Hiilamo 2010.) Kun sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ei kannusta ottamaan vastaan etenkin lyhytaikaista työtä, puhutaan byrokraatialoukuista. Etuuksien maksaminen uudelleen on epävarmaa ja byrokraattista sekä lisäksi etuuksien maksuihin voi tulla viiveitä. (Kangas & Pulkka 2016.) Uuden tulevan tulorekisterin hyödyntäminen etuusasioinnissa mahdollisesti lyhentäisi asumistukijaksojen kestoja ja parantaisi asumistuen kohdentumista (Jauhiainen & Sihvonen & Räsänen & Veilahti & Mikkola 2019).

Kannustavuuslaskelmissa on etualalla lyhyen aikavälin taloudellinen hyöty. Esimerkiksi työllistymisen vaikutusta tulevaan eläkkeeseen tai ansiosidonnaisen sosiaaliturvan tasoon ei juuri käsitellä. Perheissä tehdään usein jonkinlaisia laskelmia ja karkeita arvioita, kannattaako jotakin työtä ottaa vastaan ja kuinka suuri on käteen jäävä osuus. (Kangas & Pulkka 2016.)

3.4 Maassa- ja maahanmuutto kaupunkeihin lisää asuntojen kysyntää

Kuvion 4 perusteella 1980-luvun lopun korkeasuhdanteen ja 1990-luvun laman alkupuolella muuttoliike maakuntien ja kuntien välillä sekä kuntien sisällä hetkel-

lisesti väheni. Sen jälkeen muuttoliike oli trendiltään kasvavaa ja vakiintui korkealle tasolle vuosituhannen alussa (Tilastokeskus 2017). Finanssikriisin aikana 2008–2014 maassamuuttoliike hiipui vain hieman. Tilastollinen muuttopiikki vuonna 1994 liittyi kotikuntalain muutokseen (Kotikuntalaki 201/1994).



Kuvio 4. Maakuntien ja kuntien välinen muuttoliike sekä kuntien sisäinen muutto 1987–2016 vuoden 2017 aluejaolla.

Lähde: Tilastokeskus 2017.

Kuntien välinen nettomaassamuutto kymmenessä väkiluvultaan suurimmassa kaupungissa on vaihdellut vuosittain, mutta kaupungistumisen trendi on ollut vääjäämätön. Vuonna 2017 näissä kaupungeissa asui jo 40 prosenttia väestöstä (Tilastokeskus 2018a). Vuosina 1990–2016 kymmenen suurimman kaupungin yhteenlaskettu nettomaassamuuttovoitto oli 164 000 henkilöä eli keskimäärin noin 6 000 henkilöä vuodessa. Vuosina 2012–2016 kymmenen suurimman kaupungin yhteenlaskettu muuttovoitto kiihtyi ja oli keskimäärin lähes 9 000 henkilöä vuodessa. (Tilastokeskus 2017.)

Taulukosta 3 nähdään, että opiskelijat aiheuttavat runsasta nettomuuttovoittoa yliopistokaupunkeihin 15–24 -vuotiaiden ryhmään. Lapsiperheet aiheuttavat useimpiin kaupunkeihin nettomuuttotappiota 25–44 -vuotiaiden ja lasten ikäryhmään. Vanhuuseläkeikäisten muuttaminen kuntien välillä on lukumääräisesti vähäistä, joskin se on hieman voimistunut viime vuosina.

Taulukko 3. Kuntien välinen yhteenlaskettu nettomaassamuutto vuosina 2012–2016 ikäryhmittäin kymmenessä suurimmassa kaupungissa.

	Yhteensä	0-14	15-24	25-44	45-64	65-	Väkiluku 2016	Netto- muutto-% 2012-2016	Netto- muutto-% 2007-2011
Helsinki	17 753	-2 987	24 824	-1 580	-1 574	-930	635 181	2,8 %	0,8 %
Tampere	7 231	-1 668	13 669	-5 715	441	504	228 274	3,2 %	1,3 %
Turku	4 705	-1 586	11 846	-6 266	493	218	187 604	2,5 %	-0,1 %
Espoo	4 543	1 308	1 175	3 903	-1 511	-332	274 583	1,7 %	0,0 %
Kuopio	3 124	65	3 556	-740	121	122	113 013	2,8 %	0,7 %
Oulu	2 854	-1 008	6 182	-2 715	90	305	200 526	1,4 %	1,4 %
Vantaa	2 588	-432	1 692	2 885	-1 114	-443	219 341	1,2 %	0,3 %
Jyväskylä	2 132	-857	6 484	-3 431	-152	88	138 850	1,5 %	1,2 %
Lahti	977	96	818	-458	327	194	119 452	0,8 %	1,6 %
Kouvola	-1 688	-36	-1 347	-240	-19	-46	85 306	-2,0 %	-2,0 %
Yhteensä	44 219	-7 105	68 899	-14 357	-2 898	-320	2 202 130	2,0 %	0,6 %

Lähde: Tilastokeskus 2017.

Väestö on aina muuttanut paikasta toiseen työn, toimeentulon, asumisen viihtyvyyden, opiskelun ja muiden syiden vuoksi (Aro 2007). Eri elämänvaiheessa tarvitaan erilaisia asuntoja. Esimerkiksi opiskelija-asuntojen kysyntä kohdistuu erityisesti yksiöihin keskusta-alueilla tai oppilaitosten läheisyydessä (Kortelainen & Korhonen & Wennberg 2018).

Taulukko 4. Nettomaahanmuutto ikäryhmittäin kymmenessä suurimmassa kaupungissa 2012–2016.

	Yhteensä	0-14	15-24	25-44	45-64	65-	Väkiluku 2016	Nettomaahanmuutto- % 2012-2016	Nettomaahanmuutto- % 2007-2011
Helsinki	13 111	2 928	3 648	6 451	262	-178	635 181	2,1 %	2,8 %
Espoo	7 572	1 329	2 099	3 662	461	21	274 583	2,8 %	2,4 %
Vantaa	7 335	1 550	1 450	3 572	729	34	219 341	3,3 %	2,1 %
Turku	3 795	644	1 080	1 846	175	50	187 604	2,0 %	1,7 %
Tampere	2 870	613	996	1 150	90	21	228 274	1,3 %	1,3 %
Oulu	2 587	392	959	1 566	128	74	200 526	1,3 %	0,9 %
Jyväskylä	1 782	370	611	682	97	22	138 850	1,3 %	1,2 %
Lahti	1 515	350	327	796	134	68	119 452	1,3 %	1,3 %
Kuopio	1 343	281	257	655	111	39	113 013	1,2 %	0,8 %
Kouvola	1 021	290	201	379	120	31	85 306	1,2 %	1,2 %
Yhteensä	42 931	8 747	11 628	20 759	2 307	182	2 202 130	1,9 %	1,9 %

Lähde: Tilastokeskus 2017.

Taulukon 4 mukaan myös nettomaahanmuutto keskittyy suurimpiin kaupunkeihin. Nettomaahanmuutto lisäsi nettomaassamuuton verran suurten kaupunkien

väkilukua vuosina 2012–2016. Vuosina 1990–2016 kymmenen suurimman kaupungin yhteenlaskettu nettomaahanmuuttovoitto oli 137 000 henkilöä eli keskimäärin yli 5 000 henkilöä vuodessa. Taulukon 4 mukaan vuosina 2012–2016 yhteenlaskettu maahanmuuttovoitto kiihtyi keskimäärin 8 600 henkilöön vuodessa. (Tilastokeskus 2017.) Maahanmuutto toisin kuin maassamuutto aiheuttaa muuttovoittoa kaikkiin ikäryhmiin. Valtaosa nettomaahanmuutosta muodostuu kuitenkin alle 45-vuotiaista.

Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttöä vuonna 2011 on tutkittu rekisteriaineistojen avulla. Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat ovat heterogeeninen joukko. Osa maahanmuuttajista ei eroa kantaväestöstä sosiaalietuuksien käytön suhteen. Pakolaismaista muuttaneet saavat maahanmuuttajista eniten sosiaalietuuksia. Aikaisempien tutkimusten perusteella maahanmuuttajien työllisyys paranee huomattavasti kymmenen ensimmäisen vuoden aikana. Koska maahanmuutto Suomessa on voimistunut vasta hiljattain, työmarkkinoille integroituminen on monilla vielä käynnissä. Vuonna 2011 heikon työllisyystilanteen ja siitä johtuneen pienituloisuuden vuoksi maahanmuuttajat käyttivät työttömyystukia ja asumistukia kaksi kertaa yleisemmin kuin kantaväestö. (Tervola & Verho 2014.) Maahanmuuttajat asuvat usein vuokralla ja näin lisäävät vuokra-asuntojen kysyntää suurten kaupunkien asuntomarkkinoilla.

3.5 Perusturvan ja vähimmäisturvan kehityksen päälinjat

Vähimmäisturvaetuuksien tavoitteena on vähentää köyhyyttä. Niiden taso on sidottu yleisen hintatason kehitykseen. Vuodesta 1990 vuoteen 2005 vähimmäisturvaetuuksien taso on jäänyt jälkeen ansiotulojen kasvusta. Kasvanut köyhyys osoittaa, että vähimmäisturvajärjestelmät eivät takaa enää riittävää turvaa köyhyyttä vastaan. (Kuivalainen 2010.) Työttömyysturvan, toimeentulotuen ja asumistuen nostolla sekä alimman sairaspäivärahan tason nostolla ja sen pidentämisellä voidaan vähentää köyhyyttä (Roos 2010).

Seuraavaksi kuvailen yleisen asumistuen, sitten eläkkeensaajan asumistuen ja asumislisän toteutettujen muutosten päälinjoja menojen ja saajien kuukausike-

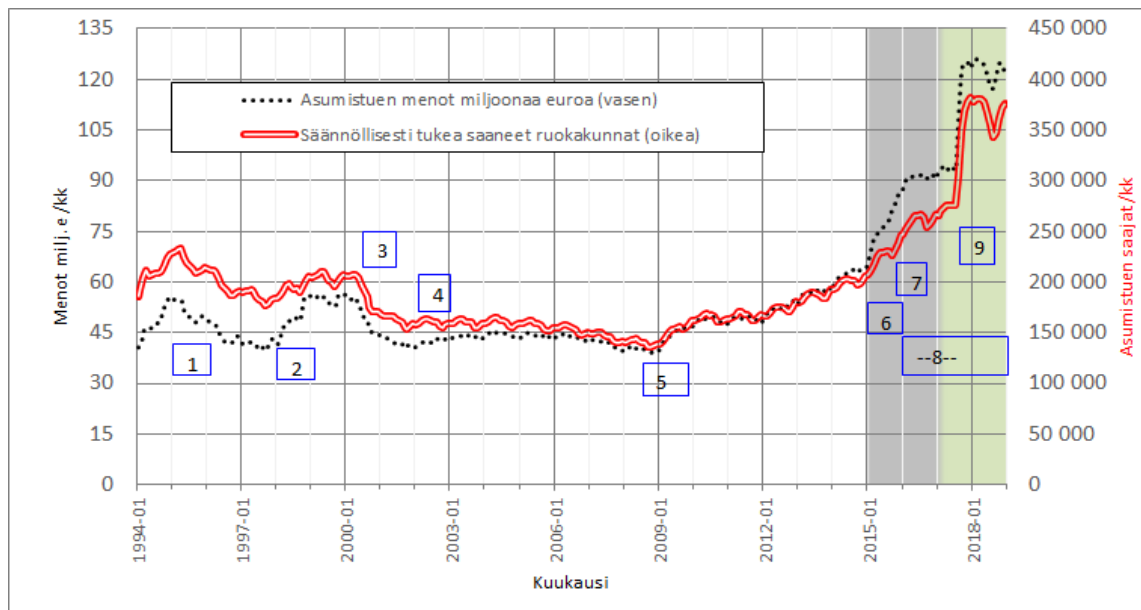
hityksen perusteella. Tämän jälkeen kuvailen työttömyysturvan ja toimeentulotuen saajien muutoksia. Työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen tehtävät muutokset vaikuttavat myös asumistukeen.

3.5.1 Yleinen asumistuki jatkuvien muutosten kohteena

Yleisen asumistuen merkittävimmät reformit vuodesta 1994 alkaen on merkitty kuvioiden 7 ja 8 kuukausikohtaisiin kuvaajiin. Kuvaajien kohdasta 1 voidaan todeta vuosien 1995 ja 1996 leikkausten siirtyminen määräaikaistarkistusten yhteydessä tuen keskimääriin ja lukumääriin. Vuoden 1995 leikkaukset kohdentuivat eri kuntaryhmiin eri tavalla, koska myös kuntaryhmitys uusittiin ja muodostettiin neljäs kuntaryhmä. Toinen merkittävä rakenteellinen muutos vuonna 1995 oli hyväksyttävän enimmäispinta-alan leikkaaminen kolmella neliömetrillä yhden ($40 \text{ m}^2 \rightarrow 37 \text{ m}^2$), kahden ($60 \text{ m}^2 \rightarrow 57 \text{ m}^2$) ja kolmen hengen ruokakunnilla ($70 \text{ m}^2 \rightarrow 67 \text{ m}^2$). (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista 1437/1994; 1472/1995.)

Kuvioiden 5 ja 6 kohdasta 2 nähdään vuoden 1998 alusta voimaan tulleen uudistuksen vaikutukset, jolloin toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovitusta parannettiin. Asumistuessa uudistus tarkoitti, että asumistuen tulojen vaikutusta tukeen lievennettiin merkittävästi (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista 1202/1997). Tuensaajien lukumäärä kääntyi lievään kasvuun ja keskimääräinen tuki kääntyi jyrkkään nousuun.

Vuoden 2000 uudistuksessa (kuvio 5 kohta 3) osa opiskelijoista siirtyi yleisen asumistuen piiristä opintotuen asumislisän piiriin (HE 73/1999), mikä pienensi yleisen asumistuen saajien lukumäärää. Vuonna 2002 siirryttiin euroon ja samassa yhteydessä keskimääräinen tuki kasvoi (kuvio 6 kohta 4), koska enimmäismääriä korotettiin kaikissa kuntaryhmissä noin 8 prosentilla ja ensimmäiseen kuntaryhmään kohdistettiin lisäkorotus (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista 1154/2001).

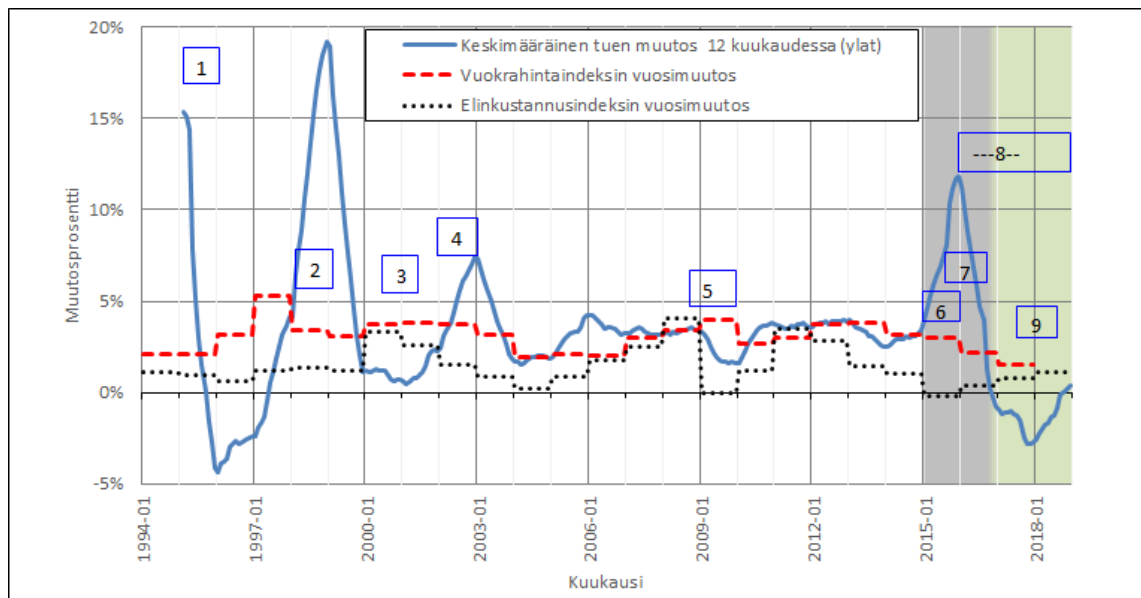


Kuvio 5. Yleisen asumistuen saajat ja menot kuukausittain vuoden 2017 rahassa.

Lähde: Kelan rekisterit. Keskeiset lainmuutokset on numeroitu.

Työttömyys aleni 2000-luvun alkupuolella lähes yhtäjaksoisesti, mikä vähensi asumistuen saajien määrää. Finanssikriisin vaikutus alkoi näkyä Suomen taloudessa vuoden 2008 jälkimmäisellä puoliskolla, josta alkoi useita vuosia jatkunut lähes yhtenäinen työttömyyden kasvu. Asumistuen saajien lukumäärä kääntyi nousuun vuonna 2009 (kuvio 5 kohta 5). Kuusi vuotta myöhemmin joulukuussa 2014 oli 66 000 tuensaajaa enemmän kuin kriisin alkaessa.

Tarkastelukauden loppuun sijoittuvat kustannuksiltaan kalleimmat asumistuen reformit. Vuonna 2015 otettiin käyttöön uusi yleinen asumistuki (L 938/2014). Lain voimaantulo näkyy tammikuusta 2015 alkaen vuoden ajan, jolloin kaikki vanhat tuensaajat oli käyty läpi uusin perustein. Keskimääräiset tuet kasvoivat yli kymmenellä prosentilla (kuvio 6 kohta 6) ja tuen saajien määrä kasvoi kahdeksan kuukauden aikana noin 25 000 ruokakunnalla (kuvio 5 kohta 6).



Kuvio 6. Yleisen asumistuen kuukausimuutos sekä vuokrahintaindeksin ja elinkustannusindeksin vuosimuutos.

Lähde: Kelan rekisterit ja Tilastokeskus 2018b. Keskeiset lainmuutokset on numeroitu.

Vuoden 2015 syyskuussa edellisen uudistuksen vielä ollessa kesken tuli voimaan toinen merkittävä alkuperäisestä myöhennetty lainmuutos, kun asumistukeen tuli 300 euron suojaosuus ansiotuloille. Suojaosuus lasketaan palkkatulosta, elinkeinotoiminnan tulosta tai maatalouden tulosta (L 938/2014 13 § tuli kuitenkin voimaan 1.9.2015; HE 52/2014). Tästä eteenpäin käytän ansiotulon sijasta kuvaavampaa työtulo-käsitettä. Työtuloja saavien asumistukituki kasvoi enimmillään noin sadalla eurolla henkilöä kohden. Kokonaan uudet asumistukeen oikeutetut työtulon saajat tulivat järjestelmään etupainotteisesti syksyllä 2015 (kuvio 5 kohta 7). Puolen vuoden päästä uudistuksen alkamisesta asumistukiruokakuntia oli noin 30 000 enemmän kuin elokuussa.

Kuvion 6 kohdasta 8 voidaan todentaa julkisen talouden menoleikkauksina toteutettuja enimmäisasumismenojen jäädytyksiä ja leikkauksia vuosina 2016–2018 (HE 231/ 2016 10§). Nämä kolmen vuoden aikana toteutetut säästöpäätökset pienensivät keskimääräistä tukea.

Viimeisimmässä isossa asumistukireformissa elokuusta 2017 alkaen pääosa opiskelijoista siirrettiin yleisen asumistuen piiriin (HE 231/2016). Tämän uudistuksen täydellinen voimaantulo vei reilun vuoden. Uudet tuensaajat tulivat jär-

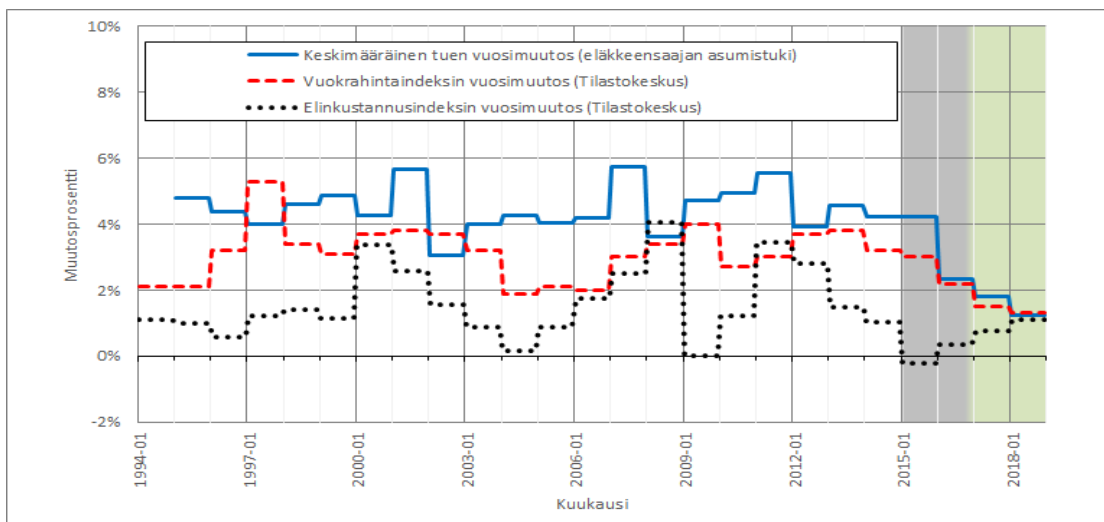
jestelmään etupainotteisesti syksyllä 2017 ja tämä näkyy kuvion 5 kohdassa 9. Neljän kuukauden päästä uudistuksen alkamisesta asumistukiruokakuntia oli yli 100 000 enemmän kuin elokuussa 2017. Koska siirtyneet opiskelijat ovat valtaosin yhden hengen ruokakuntia, ei uudistus korottanut kaikkien keskimääräistä tukea.

3.5.2 Indeksisidonnaisuus vakauttaa eläkkeensaajan asumistukea

Eläkkeensaajan asumistukea maksetaan henkilön asumismenojen alentamiseksi. Asumistuen määrään vaikuttavat hakijan asumiskustannukset, vuositulo, omaisuus sekä puoliso. Hakijan asumismenojen omavastuuosuus muodostuu perusomavastuusta ja lisäomavastuusta. Perusomavastuu on kaikille saman suuruinen ja sen suuruus on sidottu kansaneläkeindeksiin. Lisäomavastuu on 40 prosenttia perheluokan mukaisen kansaneläkeindeksiin sidotun rajan ylittävstä vuositulon osasta. Asumistukena maksetaan 85 prosenttia omavastuun ylittävstä asumiskustannusten osasta enintään enimmäismäärään saakka. Asumismenojen enimmäismäärät on sidottu kansaneläkeindeksillä hintatason muutoksiin. Lisäksi vuosittain valtioneuvoston asetuksella tarkistetaan asumismenojen enimmäismäärät siten, että ne vastaavat asumismenojen muutosta. Asetuksella säädetään myös asuntojen hoitonormeista. (Laki eläkkeensaajan asumistuesta 571/2007; Valtioneuvoston asetus eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteista vuonna 2018, 772/2017.)

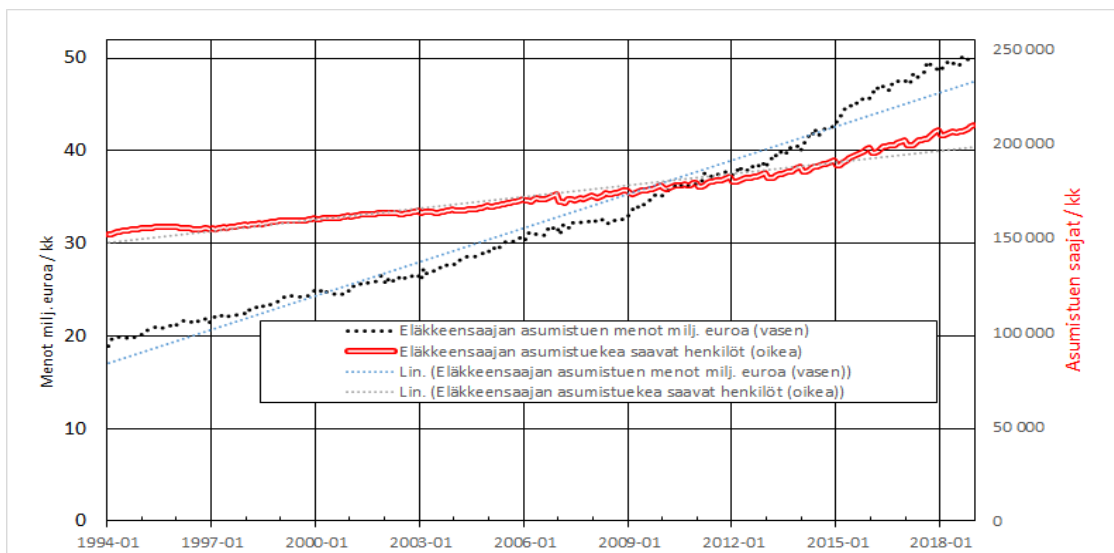
Hyväksyttävät asumismenojen enimmäismäärät ovat keskeisin maksettavan tuen määrään vaikuttava tekijä. Keskimääräinen tuen muutos myötäilee hintojen ja vuokrien yleistä muutosta kuvion 7 mukaisesti. Keskimääräiseen tuen muutokseen vaikuttaa myös muut tekijät kuten asuntokannan paraneminen ja muuttoliike kaupunkeihin. Vuonna 1991 pääkaupunkiseudun neljä kaupunkia muodostivat oman kuntaryhmän (1. kuntaryhmä) eläkkeensaajan asumistuessa. Muut kunnat kuuluivat toiseen kuntaryhmään. Vuonna 1995 kuntaryhmitystä kehitettiin. Kaupunkimaiset kunnat muodostivat oman kuntaryhmän (2. kuntaryhmä) ja maaseutumaiset kunnat oman kuntaryhmän (3. kuntaryhmä). Vuonna 1995 tuen saajista 62 prosenttia (96 000 henkilöä) asui 3. kuntaryhmässä. Vuo-

den 2017 lopussa osuus kaikista tuensaajista oli pienentynyt 45 prosenttiin. Vastaavasti 2. ja 3. kuntaryhmässä tukea saavien osuus kasvoi. (Kelan asumistukirekisterit.)



Kuvio 7. Eläkkeensaajan asumistuen vuosimuutos sekä vuokrahintaindeksin ja elinkustannusindeksin vuosimuutos.

Lähde: Kelan rekisterit ja Tilastokeskus 2018b.



Kuvio 8. Eläkkeensaajan asumistuen menot ja saajat kuukausittain vuoden 2017 rahassa.

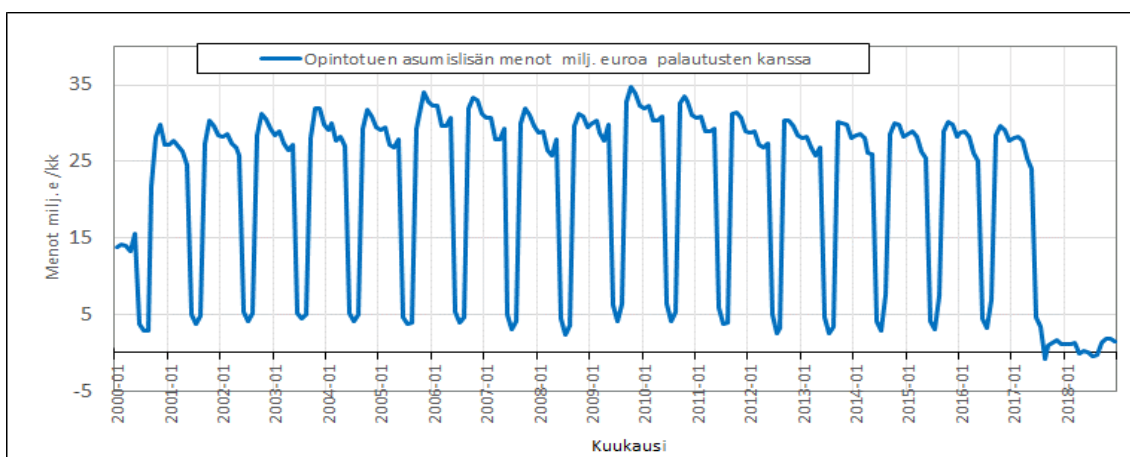
Lähde: Kelan rekisterit.

Vuodesta 1994 vuoteen 2017 Suomessa asuvien eläkeläisten määrä on kasvanut 1 190 000 eläkeläisestä 1 526 000 eläkeläiseen. Uudet alkavat eläkkeet

ovat keskimäärin päättyviä eläkkeitä parempia. (Tilasto Suomen eläkkeensaa-
jista 2017.) Koska asumistuki on tulosidonnainen etuus, eläkkeiden parempi
taso vähentää asumistuen tarvetta. Kuviosta 8 nähdään, että asumistuen saa-
jien määrä on kasvanut keskimäärin noin prosentilla vuosittain vuodesta 1991
vuoteen 2013. Viime vuosina kasvuvauhti on ollut noin kaksi prosenttia vuodes-
sa. Asumistukea saavien osuus eläkeläisväestöstä on pysynyt viime vuosina
samalla tasolla. (Kelan rekisterit.)

3.5.3 Asumislisän ostovoima hiipuu ilman indeksisuoja

Asumislisä uudistettiin 1990-luvun alkupuolella. Syksyllä 1995 asumislisää lei-
kattiin. Vuoden 2000 uudistuksessa perheelliset opiskelijat siirrettiin yleiseltä
asumistuelta opintotuen asumislisän piiriin (HE 73/1999). Tämän jälkeen tukea
saaneiden lukumäärä vakiintui. Kuvion 9 mukaisesti asumislisää ei pääsääntöi-
sesti makseta kesäkuukausilta.

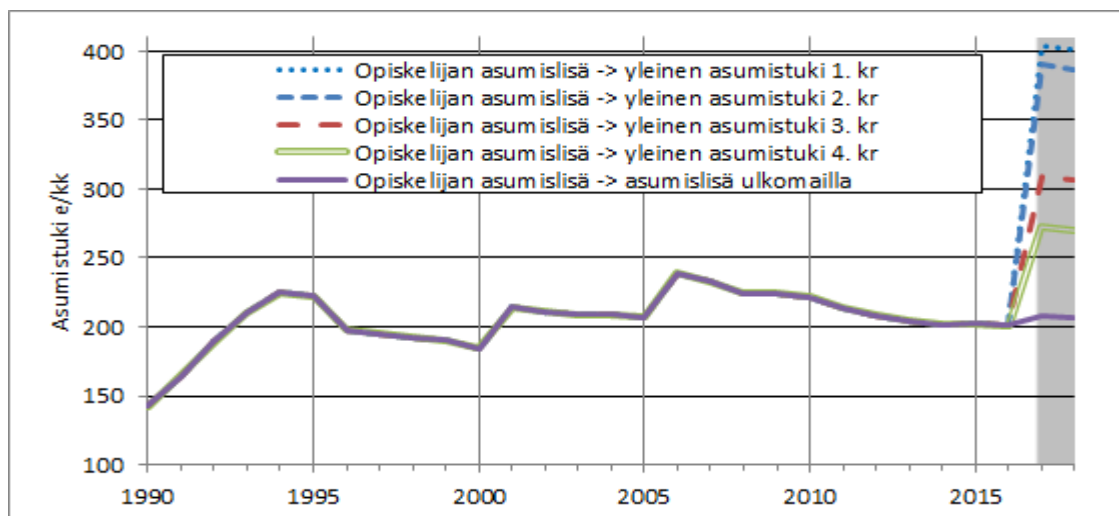


Kuvio 9. Opintotuen asumislisän menot kuukausittain vuoden 2017 rahassa.

Lähde: Kelan rekisterit.

Asumislisän asunnon sijaintiin ja asunnon ominaisuuksiin liittyvät rajoitukset
ovat vähäisiä ja tuen määrittely on yksinkertainen (VNP 312/1993). Opiskelijan
enimmäismääräinen asumislisä on ollut alhainen verrattuna muihin asumistuki-
järjestelmiin (Kuvio 10). Puolison tulot vaikuttivat asumislisään vuoden 2008
loppuun asti. Yleiseen asumistukeen siirtymisen jälkeen vuonna 2017 opiskeli-
jan puolison tulot vaikuttavat jälleen asumistuen määrään (HE 231/2016). Van-

hassa asumislisäjärjestelmässä kahden hengen opiskelijatalouden yhteenlaskettu asumistuki saattoi olla muita asumistukijärjestelmiä korkeampi.



Kuvio 10. Opiskelijan enimmäismääräinen asumislisä 1990–2018 ja enimmäismääräinen yleinen asumistuki 2017 ja 2018 vuoden 2015 rahassa.

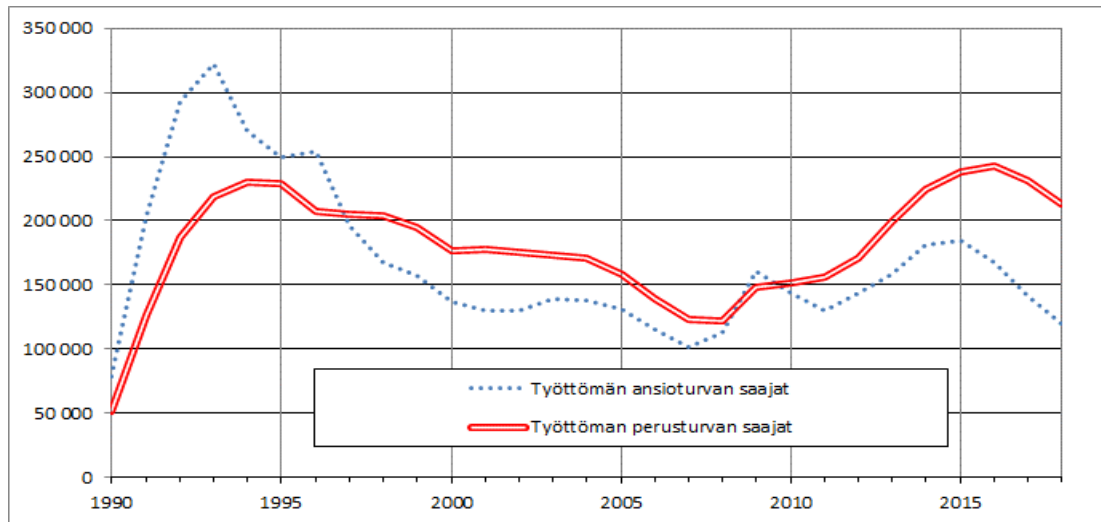
Lähde: L 408/2005, HE 53/2017 ja Jutta-mikrosimulointimalli 2014.

Asumislisään on tehty tarkastelujaksolla vain kaksi vuokraton tasokorotusta vuosina 1993 ja elokuussa 2005 (L 2005/408). Asumislisän korvausprosenttia alennettiin 1995 ja korotettiin vuonna 2000. Asumislisän enimmäismäärä on ollut yhtenäinen koko maassa. Vuodesta 2000 asumislisän täysi määrä on ollut 80 prosenttia kuukausivuokrasta, käyttövastikkeesta taikka niihin rinnastettavista vuokrasopimuksen tai asumisoikeussopimuksen mukaisista kiinteän suuruisista kuukausittaisista asumismenoista. (L 65/1994; L 408/2005.) Elokuusta 2005 heinäkuuhun 2017 asumislisää myönnettäessä asumismenoja ei otettu huomioon 252 euron ylittävältä osalta. Asumislisän reaaliarvo väheni ilman indeksisuojaajaa kuvion 10 mukaisesti.

3.5.4 Työttömän perusturvaa saavista suuri osa saa myös asumistukea

1990-luvun lamavuosina sosiaaliturvan varassa elävien määrä kasvoi voimakkaasti. Erityisesti työttömyydestä johtuen sosiaalietuuksien saajien määrä kasvoi korkealle tasolle. (Raunio 1995.) Sosiaaliturvaetuuksista työttömyysturvan ansiopäivärahasaajien määrän muutos heijastelee nopeasti talouden kehitys-

tä. Ansiopäivärahan saajien määrä väheni huippuvuodesta 1993 (322 000 lähes yhtäjaksoisesti vuoden 2007 loppuun asti (101 000) (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2016).



Kuvio 11. Työttömän ansio- ja perusturvan saajat vuoden lopussa 1990–2018.

Lähde: Kelasto NIT246A. 2018 on arvio

Finanssikriisin seurauksena taloustilanne huononi nopeasti. Työttömyysaste kääntyi vuoden 2008 lopulla nousuun. Kansantalouden tilinpidon mukaan Suomen bruttokansantuote väheni vuonna 2009 yli kahdeksan prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna (Tilastokeskus 2018c). Ansioturva saavien lukumäärä kasvoi välittömästi voimakkaasti, mutta saavutti pitkittyneen kriisin aikaisen huipun vasta vuonna 2015 (185 000) (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2016). Ansiopäivärahan saajia oli kuitenkin vain noin puolet 1990-luvun huipputasosta.

Vuonna 1994 työttömän perusturvaan tehtiin merkittävä rakenteellinen muutos. Tällöin peruspäivärahan saantikriteerit työssäoloehdon ja keston osalta muutettiin yhdenmukaisiksi ansiosidonnaisen päivärahan kanssa. Työmarkkinatuesta luotiin avustusmuoto niille, jotka eivät olleet oikeutettuja näihin työttömyysetuuksiin. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen etuus. (Ylikännö 2017; HE 235/1993.) Nykyisin tarveharkinnan merkitys on vähäinen, koska puolison tulojen vaikutus poistettiin vuonna 2013 (HE 115/2012). 1990-luvun lamassa työttömän perusturvan saajien huippuvuosi oli vuonna 1994 (230 000) ja siitä tuensaajien määrä väheni yhtäjaksoisesti vuoteen 2008 saakka (121 000) lähes

puolittuen kuten kuviosta 11 havaitaan. Finanssikriisin seurauksena myös työttömän perusturvan saajien määrä kääntyi nousuun. Ensin lisääntyivät peruspäivärahan saajat, ja pienellä viiveellä myös työmarkkinatuen saajat. Kriisin alkuvaiheessa perusturvaa saavien määrä kasvoi aluksi melko maltillisesti, mutta kasvu jatkui saavuttaen huipun vuoden 2016 lopussa (243 000). Silloin perusturvan varassa oli enemmän työttömiä kuin vuonna 1994. (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2016.)

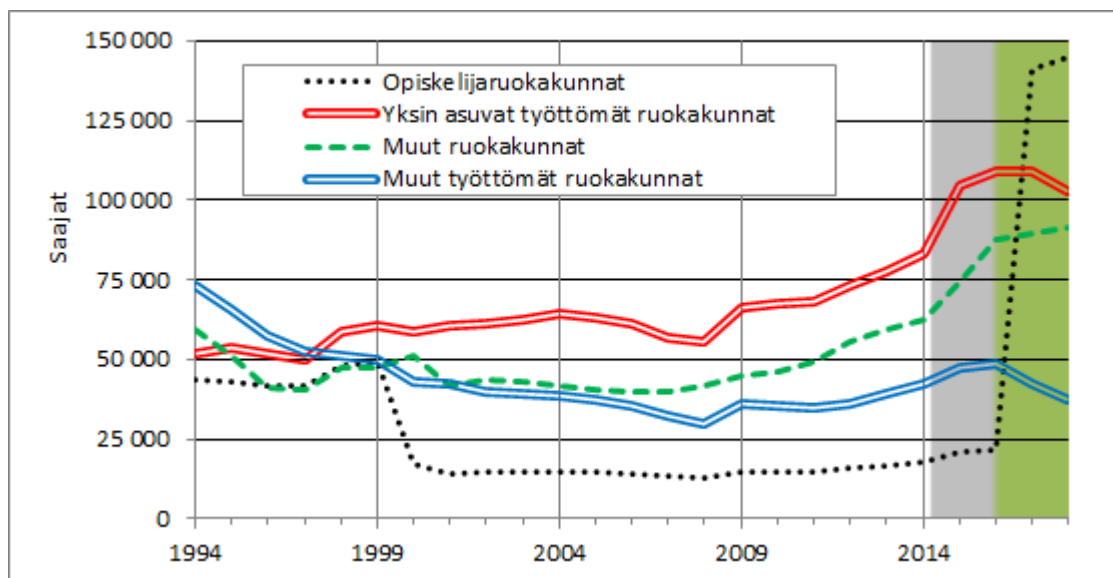
Euromääräisesti tarkasteluna vuoden 2015 ansioturvan kokonaismenot olivat 80 prosenttia vuoden 1994 vuoden menoista. Vuonna 2016 työttömän perusturvan kokonaismenot olivat 38 prosenttia vuoden 1995 vuoden menoja suuremmat. (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2016.) Tilastojen perusteella entistä suurempi osa työttömistä saa perusturvaa ja näin ollen he saavat entistä suuremmalla todennäköisyydellä myös asumistukea.

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että erityisesti vuokralla asuvat työttömän perusturvan saajat hakevat usein korkeisiin asumiskustannuksiin asumistukea. Koska asumistuen asumiskustannusten enimmäismäärä on rajattu, voidaan edelleen olettaa, että useat työttömän perusturvan saajat hakevat myös perustoimeentulotukea saamansa asumistuen lisäksi. Perustoimeentulotuki korvaa asumiskustannukset kattavammin kuin asumistuki (Kansaneläkelaitos 2018). Pertti Honkasen tutkimuksen mukaan työttömien perusturvan saajien riippuvuutta toimeentulotuesta on vaikea poistaa yksinomaan peruspäivärahaa korottamalla. Vaikka korotus olisi 220 euroa kuukaudessa, jäisi tarkasteltavasta joukosta noin 40 prosenttia toimeentulotuen varaan. (Honkanen 2008.)

Lokakuussa 2017 Kelan 224 000 työttömyysetuuden saajasta 132 000 (59 prosenttia) sai samanaikaisesti myös yleistä asumistukea. Kelan työttömyysturvaa, yleistä asumistukea ja perustoimeentulotukea sai samanaikaisesti 71 000 henkilöä (32 prosenttia). (Korpela 2018.)

Vuoden 2016 lopussa ennen opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen piiriin 267 000 asumistukiruokakunnasta 59 prosentissa hakija tai hakijan puoliso oli työtön (kuvio 12). Koko tarkastelujakson vuoteen 2016 saakka työttömien ruo-

rukakuntien osuus kaikista asumistukiruokakunnista on ollut 59–67 prosenttia. Vuonna 2018 työttömien ruokakuntien osuus asumistukiruokakunnista oli vain 37 prosenttia. Yksin asuvien työttömien ruokakuntien osuus kaikista työttömistä ruokakunnista on kasvanut voimakkaasti ja oli tarkastelukauden lopussa 73 prosenttia (Kelasto; Kelan asumistukitilasto 2008).



Kuvio 12. Yleisen asumistuen saajat vuoden lopussa ryhmiteltyinä yksin asuviin työttömiin ja muihin työttömiin, opiskelijoihin sekä muihin ruokakuntiin.

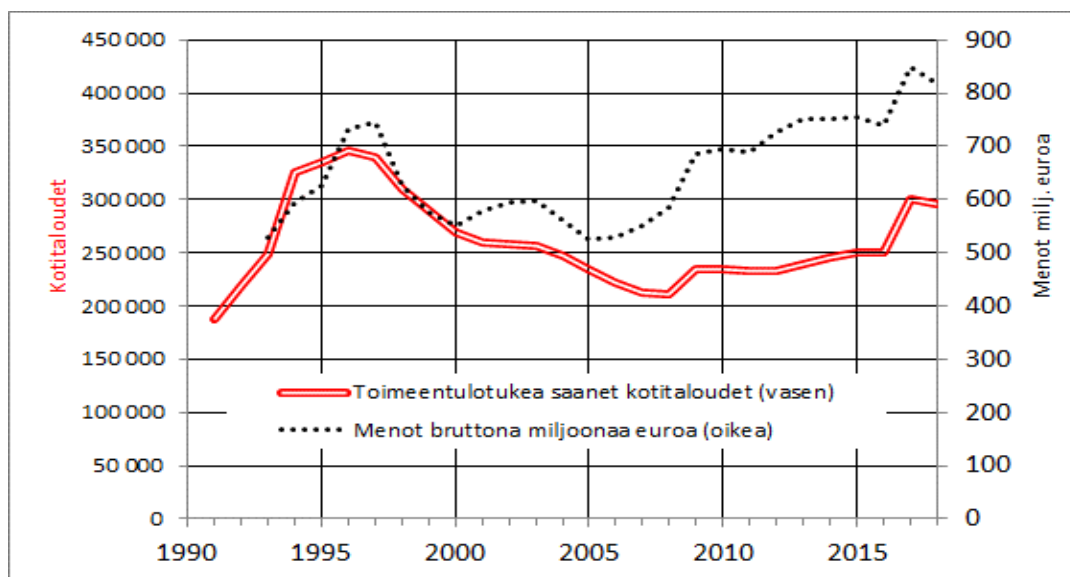
Lähde: Kelasto NIT162A ja Kelan asumistukitilasto 2008.

3.5.5 Toimeentulotuen saajista suurin osa saa myös asumistukea

1990-luvun lama toi esille hyvinvointivaltion perusturvan puutteellisuuden. Perusturvan pettäessä yhä useampi joutui turvautumaan yksilölliseen, tarveharkintaiseen ja viimesijaiseen toimeentulotukeen. Keskeinen syy toimeentulotuen kasvuun oli varsinkin pitkäaikaistyöttömien vähimmäisturvan puutteet. Muita syitä olivat asumisen tukijärjestelmissä, opintotukijärjestelmässä ja sairausvakuutuksessa olleet puutteet. (Raunio 1995.)

Vuonna 1990 toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuus asukkaista oli 6,3 prosenttia. Suurimmillaan vuonna 1996 osuus oli 11,9 prosenttia, jonka jälkeen osuus kääntyi tasaiseen laskuun vuoteen 2008 saakka, jolloin tuensaajien osuus oli 6,4 prosenttia. Kun työttömyysaste kääntyi nousuun, toimeentulotukea

saaneiden osuus väestöstä nousi hieman ja oli 7,1 prosenttia vuonna 2009. Vuoteen 2016 saakka toimeentulotukea saaneiden väestöosuus pysyi samalla tasolla. (Sotkanet indeksi 493.)



Kuvio 13. Vuoden aikana toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja varsinaiset toimeentulotuen menot vuoden 2017 rahassa 1993–2018.

Lähde: Sotkanet indeksi 4024, 4030, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017 ja Kelasto 9103RS004 ja 9103RS005. Vuodet 2017 ja 2018 omat laskelmat.

Kuvion 13 perusteella 2010-luvun kriisissä varsinaisen toimeentulotuen (perustoimeentulotuki ja täydentävän toimeentulotuki) saajien lukumäärä oli merkittävästi pienempi kuin 1990-luvun lamassa. (Sotkanet indeksit 4024 ja 4030). Keskeinen syy kasvun ehkäisemiseen oli perusturvaan ja asumistukeen tehdyt tasokorotukset. Perusturvan arviointiraportin mukaan vuosina 2011–2015 perusturvan taso parantui suhteessa hintoihin ja palkkoihin kaikissa tarkastelluissa elämäntilanteissa. Useimmissa elämäntilanteissa tulotason reaalin kasvu oli noin 10 prosenttia. Merkittävimmät parannukset tehtiin vuonna 2012, jolloin työttömyysturvaan tuli 100 euron tasokorotus, asumistuen tuloarajoa korotettiin sekä toimeentulotuen perusosaa korotettiin. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2015.) Vuosien 2015–2019 muutokset ovat heikentäneet tai pitäneet perusturvan tason ennallaan elämäntilanteesta riippuen. Työttömän perusturvan taso on heikentynyt indeksileikkausten ja aktiivimallista johtuvien muutosten seurauksena. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2019.)

Toimeentulotuen saajien lukumäärä on seurannut talouden kehitystä, mutta samalla yhä useamman tuki on muuttunut pitkäaikaiseksi (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017). Toimeentulotuki saattaa aiheuttaa kesto riippuvuutta (Jauhiainen ym. 2019). Varsinaisen toimeentulotuen suuruus vuodessa kotitaloutta kohti 1990–2013 on reaalisesti lähes kaksinkertaistunut (Sotkanet indeksi 4028). Perustoimeentulotuen maksatus siirtyi Kelalle vuonna 2017. Hallituksen esityksessä (HE 358/2014) todettiin, että alikäytön purkautumisen seurauksena noin 28 000 uutta kotitaloutta siirtyisi tuen saajiksi ja toimeentulotukimenot kasvaisivat vuositasonalla noin 75–100 miljoonaa euroa. Kuvion 13 mukaisesti varsinaisen toimeentulotuen menot kasvoivat 109 miljoonaa euroa vuonna 2017, mutta alikäytön purkautumisen osuudesta ei ole tutkittua tietoa.

Asumiseen kohdistetun tuen osuus toimeentulotuen kokonaismenosta on vaihdellut eri aikoina. Vuonna 1994 asumismenojen osuus toimeentulotukimenoista oli kuntien arvion mukaan keskimäärin 38 prosenttia (Kaurala 1994). Toimeentulotuen käyttöä Helsingissä vuosina 2008–2010 tutkittiin Helsingin kaupungin sosiaaliviraston rekisteritiedoista. Tutkimuksessa eritellyistä käyttökohteista toimeentulotukea maksettiin eniten asumiskustannuksiin ja terveydenhuoltomeneihin. Jos esimerkiksi työttömän perusturvan saajalla ensisijainen nettotulo vastasi suurin piirtein toimeentulotuen perusosaa, toimeentulotuen tarve perustui 90–100-prosenttisesti niihin asumiskustannuksiin, joita asumistuki ei korvannut. (Honkanen 2010.)

4 Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät

Asumistukijärjestelmää kokonaisuutena on tutkittu varsin vähän. Tutkimus asumistukiparametrien vaikutuksesta tuen suuruuteen pitkällä aikavälillä on tekevä. Aikaisemman tutkimuksen mukaan enimmäisasumismenoja on välillä korotettu ja välillä leikattu (Honkanen 2008).

Luvun 5 lähdeaineistoni on Jutta-mikrosimulointimalliin parametritiedostot eri vuosilta. Malli sisältää tulonsiirtojen ja verotuksen osa-alueiden parametrit. (Jutta-käsikirja 2010; Jutta-mikrosimulointimalli 2014). Lainsäädäntömuutoksia on tehty enimmäisasumismenojen ja tuloharkinnan parametreihin lähes vuosittain vuodesta 1990 vuoteen 2018. Näiden parametrien muutokset ryhmittelen muutostaksoihin. Yleisen asumistuen osalta erittelen myös uuden asumistukilain mukaiset keskeiset erot vanhaan lakiin verrattuna. Analysoin erityisesti yleistä asumistukea, mutta myös eläkkeensaajan asumistukea ja opintotuen asumislisää. Tutkimuskysymykset ovat:

- a) Onko asumistuen neliövuokranormien muutoshistoria ollut samanlainen eri kuntaryhmissä, eri ikäisissä asunnoissa ja eri kokoisissa asunnoissa?
- b) Onko asumistuen tuloharkinta ollut eri aikoina samanlaista kalleimmassa ja halvimmassa kuntaryhmässä?
- c) Onko yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen ja opintotuen asumislisän enimmäismäärän korotuksissa päädytty yhtenäiseen lopputulokseen vuoteen 2018 mennessä?

Toisena empiirisenä tarkasteluna luvussa 6 havainnollistan esimerkkitapausten avulla vanhan yleisen asumistuen monimutkaista lainsäädäntöä asiakkaan kannalta. Asumiskustannusten kattamisen erittelen omavastuuosuuteen, yleisen asumistuen omavastuuosuuteen ja toimeentulotuen omavastuuosuuksiin. Esimerkkilaskelmissa otan huomioon työtulon, perusturvan, asumistuen, toimeentulotuen ja verotuksen. Sosiaaliturvan monimutkaisuus on aiheuttanut ja aiheuttaa edelleen kannustinongelmia asumistuen saajille. Tällä tutkimukseni osa-alueella pyrin osoittamaan kannustinongelmat erityisesti korkeiden asumiskustannusten näkökulmasta. Tutkimuskysymykset ovat:

- a) Miksi saman suuruiset asumiskustannukset tuottivat vuoden 2004 asumistukijärjestelmässä eri suuruisen asumistuen?
- b) Kuinka paljon kalliissa helsinkiläisessä vuokra-asunnossa yksin asuvan työmarkkinatuen saajan pitäisi hankkia säännöllisiä tuloja, jotta riippuvuus toimeentulotuesta poistuisi vuonna 2018?

Luvussa 7 arvioin SISU-mikrosimulointimallilla kuuden reformin kustannus- ja tulonjakovaikutukset. Tutkimuskysymykset ovat:

- a) Kuinka paljon simuloitava reformi vaikuttaisi asumistuen kokonaismenoihin ja lukumääriin työttömien, opiskelijoiden ja muiden tuensaajien osalta?
 - b) Tulonjakotarkasteluissa selvitän, miten simuloitava reformi vaikuttaisi kunkin tulokymmenyksen käytettävissä oleviin tuloihin?
 - c) Miten vuokran suuruus vaikuttaa eläkkeensaajan käytettävissä oleviin tuloihin?
 - d) Miten nykyistä asumistukimallia tulisi kehittää, jotta asumistuen tehtävä suhteessa toimeentulotukeen selkeytyisi ja kannustinloukkuongelmat vähenisivät?
- Esittämässäni mallissa hyödynnän tutkimukseni tuloksia.

Analysoitavat reformit esittelen luvussa 7. Simulointilaskelmat toteutin SISU-mikrosimulointimallin versiolla 18.1 (SISU-mikrosimulointimalli 2018). Staattinen simulointimalli sopii vaihtoehtojen välittömien vaikutusten arviointiin. Malli ei ota huomioon käyttäytymisvaikutuksia (SISU-malli 2018). Laskelmani on tehty keväällä 2018 vuoden 2015 aineistolla. Mallin lainsäädäntöparametrien arvoja on muutettu reformien vaatimalla tavalla. Yksilötasoisessa koko väestöä edustavassa rekisteripohjaisessa otosaineistossa on noin 400 000 asuntokuntaa, joihin kuuluu 800 000 henkilöä (SISU-malli 2018). Arvioin mallilla viime vuosien asumistukireformien kohdentumista eri elämäntilanteissa olevien asumistukea saavien ruokakuntien lukumääriin ja kokonaismenoihin. Käytän laskelmissa inflaatio-parametria, jolla euromääräiset lainsäädäntövuoden parametrit muunnetaan aineistovuoden rahan arvoon. Tulokset esitän elämäntilanteen perusteella ryhmiteltyinä väestötasoisina vuositussummina. Tulonjakovaikutukset esitän luokittelemalla muutokset tulokymmenyksiin. Eri elämäntilanteessa (työtön, opiskelija ja muu elämäntilanne) olevat jaan yhden hengen kotitalouksiin, lapsiperheisiin ja muihin kotitalouksiin.

5 Asumistukijärjestelmien parametrien kehitys lainsäädännössä

Tässä luvussa analysoin, mitkä ovat keskeiset muutokset asumistuen lainsäädännön parametrien osalta tarkastelujaksolla vuodesta 1990 vuoteen 2018? Parametreilla tarkoitan kaavaa tai kaavan osaa, jolla esimerkiksi määritetään oikeus etuuteen tai etuuden taso tai etuuden suhde tuloihin. Parametrien arvoja muuttamalla voidaan tukea kohdentaa halutun tyyppisille ruokakunnille tai esimerkiksi kannustaa tuensaajia ansiotyöhön. Lainsäädännön parametrien tietolähteenä on Jutta-mikrosimulointimallin parametritiedostot (Jutta-mikrosimulointimalli 2014). Kun esimerkiksi totean, että vanhoja asuntoja suosittiin muihin verrattuna, tulos perustuu asunnon ikäparametrien analyysiin.

Vuoteen 2014 saakka vuosittaisessa valtioneuvoston asetuksessa oli 30 sivua yksityiskohtaista normitusta. Tuen suuruuden määräävä keskeinen parametri oli enimmäismääräisen asumistuen neliömetrikohtainen hyväksyttävä enimmäisasumismeno (liitteen 1 kaavat (1)–(15)). Asumistukilaissa 938/2014 valtioneuvoston päätös korvattiin ruokakunnan koon perusteella määriteltävällä enimmäisasumismenolla. Toinen keskeinen tuen suuruuden määräävä tekijä on tuloharkinta. Tulojen kasvaessa asumistuki pienenee (liitteen 1 kaavat (17)–(20)).

Alkuperäiset asumistuen lähdeaineistot ovat valtioneuvoston asetukset asumistuen määräytymisperusteista vuosille 1990–2014, asumistukilaki 408/1975 ja laki yleisestä asumistuesta 938/2014. Eläkeläisten asumistuen osalta lähdeaineistot ovat valtioneuvoston asetukset eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteista vuosille 1990–2019, eläkkeensaajien asumistukilaki 591/1978 ja laki eläkkeensaajan asumistuesta 571/2007. Asumislisän lähdeaineistot ovat opintotukilaki 65/1994 ja laki opintotukilain muuttamisesta L 408/2005.

5.1 Hyväksyttävät enimmäisasumismenot yleisessä asumistuessa 1990–2018

Valtioneuvosto vahvisti vuosittain asunnon kohtuulliset enimmäisasumismenot neliometriä kohden kuukaudessa sekä enimmäispinta-alat. Enimmäisasumis-

menoja vahvistettaessa voitiin ottaa huomioon asunnon sijainti, koko, ikä ja varustetaso. Enimmäispinta-aloja vahvistettaessa oli otettava huomioon ruokakunnan koko, ja ruokakuntaan kuuluneen vammaisen henkilö lisätilantarve. (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista.) Vuoteen 2014 saakka asunnon kohtuullinen pinta-ala määriteltiin henkilöluvun perusteella (liite 1 kaavat (1)-(3)).

Taulukko 5. Asumistuen neliövuokranormien muutosjaksot 1990–2018. Pieni ja suuri sekä uusi ja vanha asunto. Muutos-% sekä neliövuokran muutos.

Asumistuen neliövuokranormien muutos									
Jakso		Muutos-%				Muutos e/m ²			
		Pieni 37m ² asunto		Iso 77m ² asunto		Pieni 37m ² asunto		Iso 77m ² asunto	
		Vanha	Uusi	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi
1990-1994	1. kr	25 %	23 %	28 %	27 %	1,48	1,75	1,40	1,88
	2. kr	24 %	24 %	27 %	28 %	1,36	1,75	1,35	1,83
	3. kr	29 %	26 %	31 %	29 %	1,41	1,70	1,28	1,70
	4. kr	29 %	26 %	31 %	29 %	1,41	1,70	1,28	1,70
1994-1996	1. kr	-11 %	-9 %	-10 %	-10 %	-0,82	-0,87	-0,66	-0,93
	2. kr	-7 %	-6 %	-8 %	-6 %	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
	3. kr	-8 %	-6 %	-9 %	-7 %	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
	4. kr	-22 %	-16 %	-25 %	-18 %	-1,35	-1,35	-1,35	-1,35
1996-2001	1. kr	4 %	3 %	4 %	3 %	0,25	0,25	0,25	0,25
	2. kr	4 %	3 %	4 %	3 %	0,25	0,25	0,25	0,25
	3. kr	4 %	3 %	5 %	3 %	0,25	0,25	0,25	0,24
	4. kr	5 %	4 %	6 %	4 %	0,25	0,25	0,25	0,25
2001-2002	1. kr	29 %	17 %	35 %	19 %	1,97	1,51	2,10	1,51
	2. kr	17 %	8 %	21 %	8 %	1,13	0,67	1,26	0,67
	3. kr	16 %	8 %	23 %	10 %	0,93	0,67	1,19	0,69
	4. kr	18 %	9 %	27 %	10 %	0,92	0,67	1,19	0,67
2002-2012	1. kr	27 %	23 %	29 %	25 %	2,37	2,37	2,37	2,37
	2. kr	30 %	25 %	33 %	27 %	2,37	2,37	2,37	2,37
	3. kr	34 %	27 %	37 %	30 %	2,37	2,37	2,37	2,37
	4. kr	39 %	30 %	43 %	33 %	2,37	2,37	2,37	2,37
2012-2014	1. kr	13 %	11 %	14 %	12 %	1,43	1,43	1,43	1,43
	2. kr	10 %	9 %	11 %	10 %	1,08	1,08	1,08	1,08
	3. kr	11 %	9 %	11 %	9 %	0,98	0,98	0,98	0,98
	4. kr	11 %	9 %	12 %	10 %	0,93	0,93	0,93	0,93
Vanhan ja uuden asumistuen saumakohta									
2014-2015	1. kr	9 %	-3 %	2 %	-10 %	1,13	-0,48	0,28	-1,30
	2. kr	17 %	2 %	8 %	-6 %	1,89	0,28	0,86	-0,72
	3. kr	8 %	-8 %	1 %	-13 %	0,86	-1,02	0,14	-1,43
	4. kr	5 %	-13 %	-1 %	-16 %	0,43	-1,46	-0,08	-1,64
2015-2018	1. kr	0 %	0 %	0 %	0 %	0,00	0,00	0,00	0,00
	2. kr	0 %	0 %	0 %	0 %	0,00	0,00	0,00	0,00
	3. kr	-5 %	-5 %	-5 %	-5 %	-0,57	-0,57	-0,49	-0,49
	4. kr	-5 %	-5 %	-5 %	-5 %	-0,49	-0,49	-0,44	-0,44

Lähde: Asumistukiasetukset ja omat laskelmat.

Asumistuen neliövuokranormien muutokset vuodesta 1990 vuoteen 2018 luokiteltiin taulukon 5 mukaisiin muutosjaksoihin. Euromääristen korotukset esitän käyvässä rahassa. Vuosien 1990–1994 euromääräisissä (e/m²) neliövuokranormien keskimääräiset vuosikorotukset olivat suuria ja ne toteutettiin lähinnä prosenttikorotuksina. Taulukon 5 perusteella 77 m²:n uudessa asunnossa neliökohtaisia enimmäisvuokria korotettiin 1 kuntaryhmässä 1,88 eurolla. Vanhassa 37 m²:n 1 kuntaryhmän asunnossa korotus oli vain 1,48 euroa neliöltä.

Taulukosta 5 nähdään edelleen, että vuosien 1994–1996 leikkausvaiheessa 2. ja 3. kuntaryhmän neliövuokranormia leikattiin vähiten. Samalla 2. kuntaryhmä yhdistettiin 1. kuntaryhmän kanssa samaan luokkaan. 4. kuntaryhmä hävisi eniten, koska se irrotettiin 3. kuntaryhmästä ja sille määriteltiin alhaisemmat normit. Vuosiksi 1996–2001 enimmäismääräiset normit lähes jäädytettiin, joten asumistuen reaaliarvo pieneni. Vuonna 2002 toteutettiin tuntuva yleinen tasokorotus sekä vielä merkittävä lisäkorotus Helsingin normeihin. Espoo, Kauniainen ja Vantaa palautettiin omaksi kuntaryhmäksi. Samassa yhteydessä myös ikäluokitusta tiivistettiin siten, että vanhimpien asuntojen neliövuokranormia korotettiin eniten. (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista 1154/2001.)

Vuosina 2002–2012 toteutettiin koko maassa yhtenäistä senttilinjaa enimmäismäärien korotuksissa. Senttilinjalla 1. ja 2. kuntaryhmä hävisivät prosentteina laskien 3. ja 4. kuntaryhmän kunnille, ja uudet asunnot hävisivät vanhoille asunnoille. Kymmenessä vuodessa 1. kuntaryhmän uuden pienen asunnon normia korotettiin 23 prosenttia ja 4. kuntaryhmän vanhan asunnon normia 43 prosenttia. Taulukosta 5 tämän voi todentaa yhtenäisestä 2,37 euron korotuksesta. Vuosina 2012–2014 tasokorotukset painotettiin erityisesti 1. kuntaryhmään ja korotukset olivat saman suuruisia senttimääräisesti kuntaryhmän sisällä asunnon iästä ja koosta riippumatta. Tällä tekniikalla päädyttiin likimain tasa-prosenttikorotuksiin eri ryhmissä.

Vuoden 2015 asumistukiuudistuksessa 938/2014 uusien asuntojen enimmäismääräistä tukea alennettiin, mikä näkyy taulukosta 5. Uudistuksessa asunnon ikä- ja kokonormeista kuitenkin luovuttiin, jolloin entistä useampi tukea saanut

ruokakunta sai suuremman euromääräisen asumistuen. Vanhat vuokra-asunnot hyötyivät uudistuksessa eniten. Toinen kuntaryhmä hyötyi eniten ja ensimmäinen kuntaryhmä toiseksi eniten.

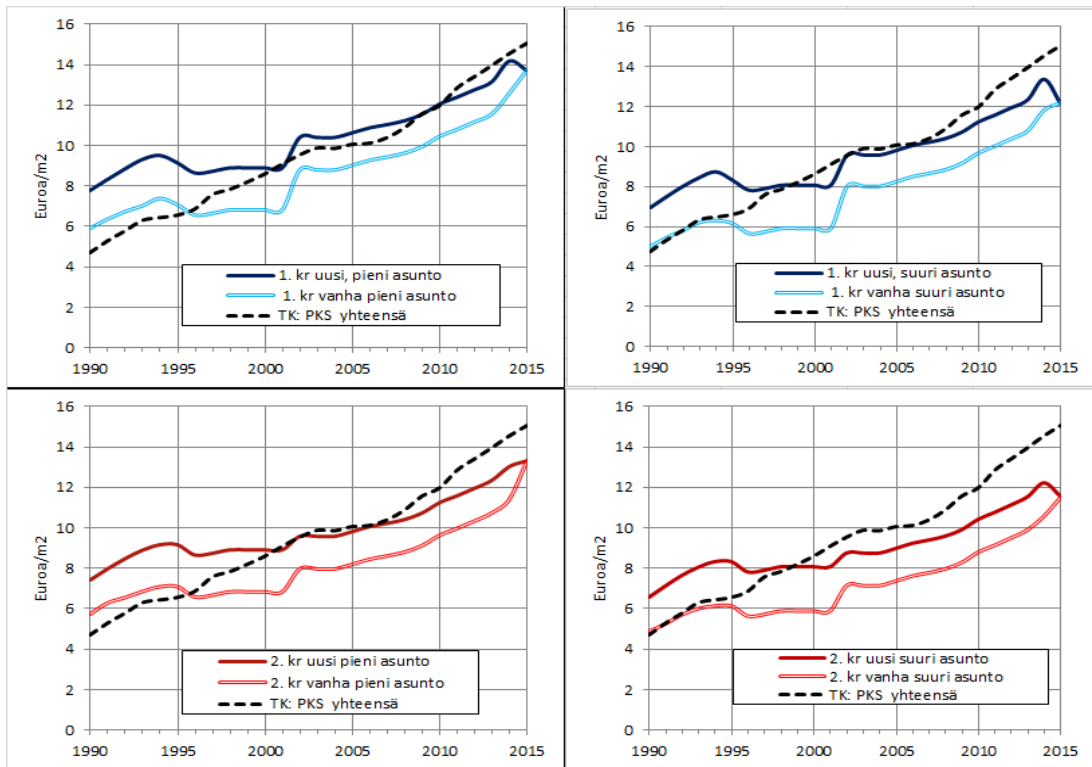
Taulukkoon 6 olen koonnut koko tarkastelujakson muutokset vuodesta 1990 vuoteen 2014. Asumistuen neliövuokranormien korotuksissa on suosittu yllättäen sekä vanhoja että pinta-alaltaan suurempia asuntoja. Suurien ja vanhojen asuntojen suosimisen selittää vuosina 2002–2012 käytetty senttilinja asumistuen neliövuokranormien korottamisessa. Osaltaan vanhojen asuntojen suosiminen johtuu ikäluokituksen tiivistämisestä vanhemmasta päästä. Merkittävä muutos ajanjaksolla oli myös neljännen kuntaryhmän perustaminen vuonna 2002 (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista 1154/2001). Vuodesta 1990 vuoteen 2014 elinkustannusindeksin pisteluku kasvoi 53 prosenttia. Vastaavana aikana vuokrat nousivat asumistuen 1. ja 2. kuntaryhmässä 208 prosenttia ja 3. ja 4. kuntaryhmässä 174 prosenttia (Tilastokeskus 2018b). Kuntaryhmissä 1, 2 ja 3 asumistuen neliövuokranormeja korotettiin toisiinsa nähden lähes saman verran. Korotusprosenttien erot johtuivat ensisijaisesti asunnon iästä ja toissijaisesti asunnon koosta. Vanhoja ja suuria asuntoja suosittiin.

Taulukko 6. Neliövuokranormien ja vuokrien muutos-% 1990–2014 käyvässä rahassa.

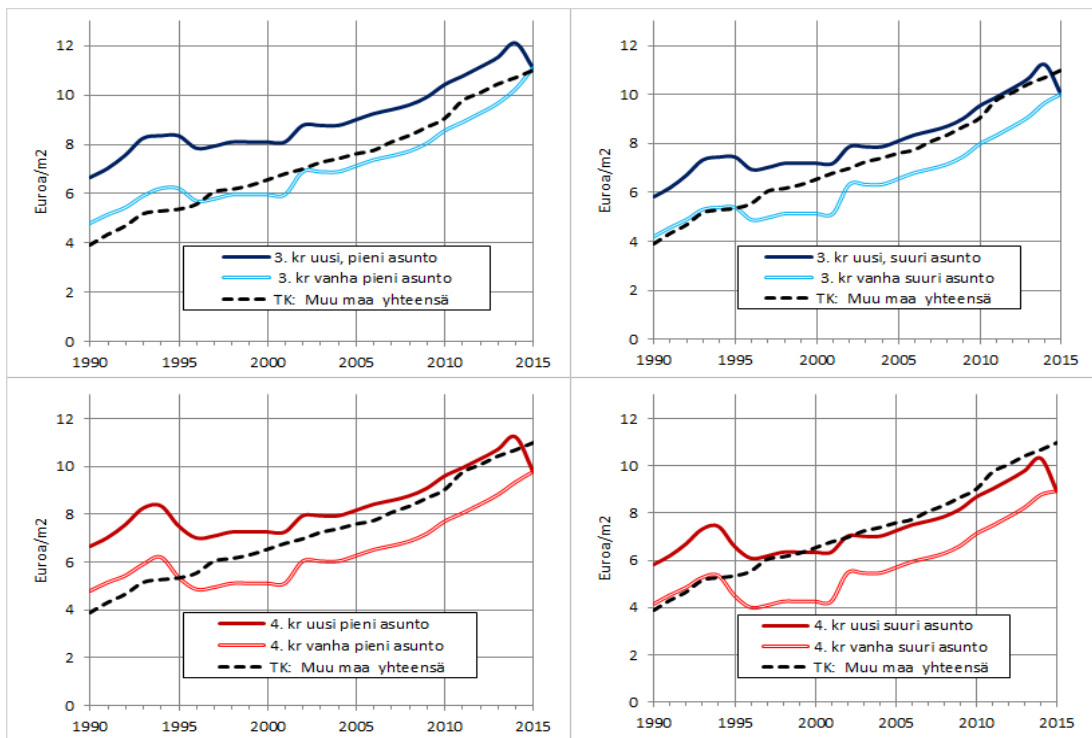
Asumistuen neliövuokranormien muutos-%								
	Muutos-% 1990-2014				Muutos-% 2008-2014			
	Pieni 37m ² asunto		Iso 77m ² asunto		Pieni 37m ² asunto		Iso 77m ² asunto	
	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi
1. kr	113 %	83 %	136 %	93 %	31 %	26 %	34 %	29 %
2. kr	100 %	76 %	117 %	86 %	30 %	25 %	33 %	27 %
3. kr	113 %	82 %	132 %	92 %	33 %	26 %	35 %	29 %
4. kr	94 %	69 %	110 %	77 %	36 %	28 %	39 %	31 %
Vuokrien muutos-%								
	Muutos-% 1990-2014			Muutos-% 2008-2014				
	Aravat	Yhteensä	Vapaaarah.	Aravat	Yhteensä	Vapaaarah.		
	1. kr ja 2. kr	189 %	208 %	229 %	28 %	34 %	33 %	
3. kr ja 4. kr	173 %	174 %	172 %	31 %	28 %	25 %		

Lähde: Asumistukiasetukset, Tilastokeskus 2018b ja omat laskelmat.

Taulukon 6 perusteella finanssikriisin aikana vuosina 2008–2014 asumistuen neliövuokranormeja on korotettu keskimäärin yleistä vuokratason muutosta vastaavasti.



Kuvio 14. Neliövuokranormi 1. ja 2. kr:n vanhassa ja uudessa sekä pienessä ja suuressa asunnossa ja keskimääräinen vuokra pääkaupunkiseudulla.

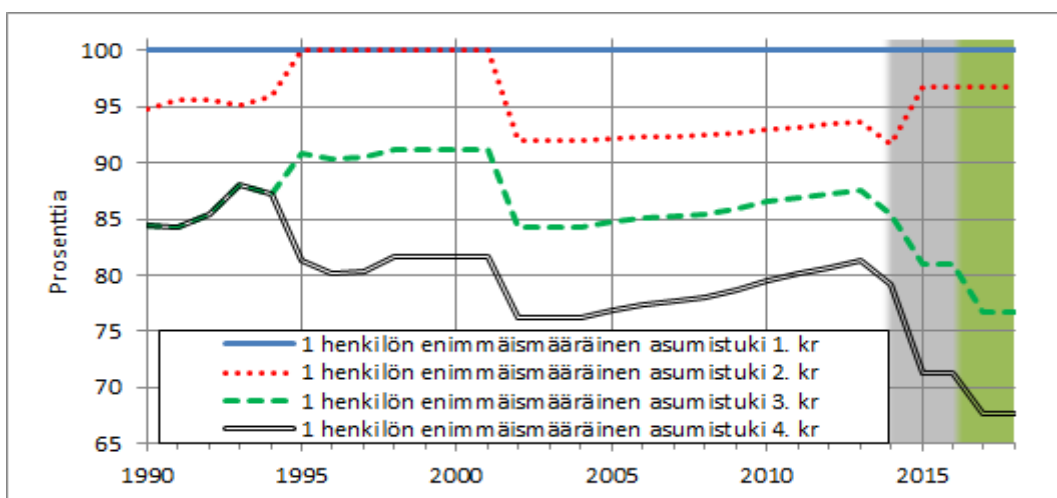


Kuvio 15. Neliövuokranormi 3. ja 4. kr:n vanhassa ja uudessa sekä pienessä ja suuressa asunnossa ja keskimääräinen vuokra muualla maassa.

Lähde: Asumistukiasetukset, Tilastokeskus 2018b ja omat laskelmat.

Vanhassa järjestelmässä asunnon iän ja koon luokitus säilytettiin asetuksesta toiseen muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta muuttumattomana (Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista). Kuvioihin 14 ja 15 olen piirtänyt uuden ja vanhan asunnon normien kehityksen. Näiden viivojen välissä oli muiden ikäluokkien enimmäisnormit. Vielä 1990-luvulla uuden asunnon normi oli yli 20 prosenttia parempi kuin vanhan asunnon normi. Vuonna 2014 ero oli pienennetty noin 10 prosenttiin. Vuoden 2015 (L 938/2014) uudistuksessa asunnon iän vaikutus enimmäisnormiin poistettiin kokonaan, ja myös enimmäismäärää rajannut kokonaispinta-alanormi poistui.

Kuviossa 16 on esitetty vuosittaiset yleisen asumistuen enimmäismäärät kuntaryhmittäin toisiinsa verrattuna. Vuodesta 2002 vuoteen 2012 asumistuen enimmäismääriä muutettiin kaikissa kuntaryhmissä ja kaiken kokoisissa sekä kaiken ikäisissä asunnoissa samalla senttimäärällä, kuntaryhmien suhteellinen ero kaiken. Uudistuksissa sen sijaan usein suositettiin 1. kuntaryhmän (vuosina 2002, 2014, 2015, 2017) ja 2. kuntaryhmän (vuosina 1995, 2015, 2017) asuntoja.

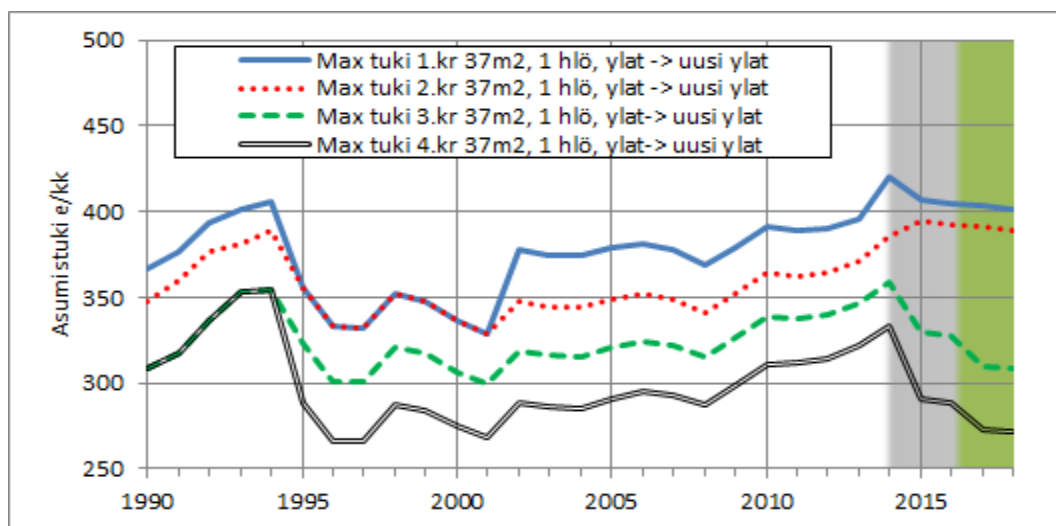


Kuvio 16. Yleisen asumistuen 2. 3. ja 4. kuntaryhmän yhden henkilön enimmäismääräinen asumistuki verrattuna 1. kuntaryhmään 1990–2018.

Lähde: Asumistukiasetukset ja omat laskelmat.

Kuvion 17 perusteella yleisen asumistuen hyväksytyt enimmäismääräiset kustannukset olivat suurimmillaan vuosina 1994 ja 2014. Luvut ovat keskenään vertailukelpoisia vuoteen 2014 saakka. Vuonna 2015 siirryttiin uuteen järjestelmään, jossa hyväksyttävien enimmäismääräisten asumiskustannusten määrää

alennettiin. Uuden lainsäädännön (L 938/2014) muiden muutosten vuoksi suurella osalla (kolmella neljästä) tuen saajista hyväksyttiin enimmäismääräiset asumiskustannukset tuen laskennan perusteeksi (Asumistukitilasto 2016). Vanhassa järjestelmässä hyväksyttiin tiukan normituksen vuoksi keskimäärin pienemmät asumiskustannukset tuen laskennassa kuin uudessa järjestelmässä.

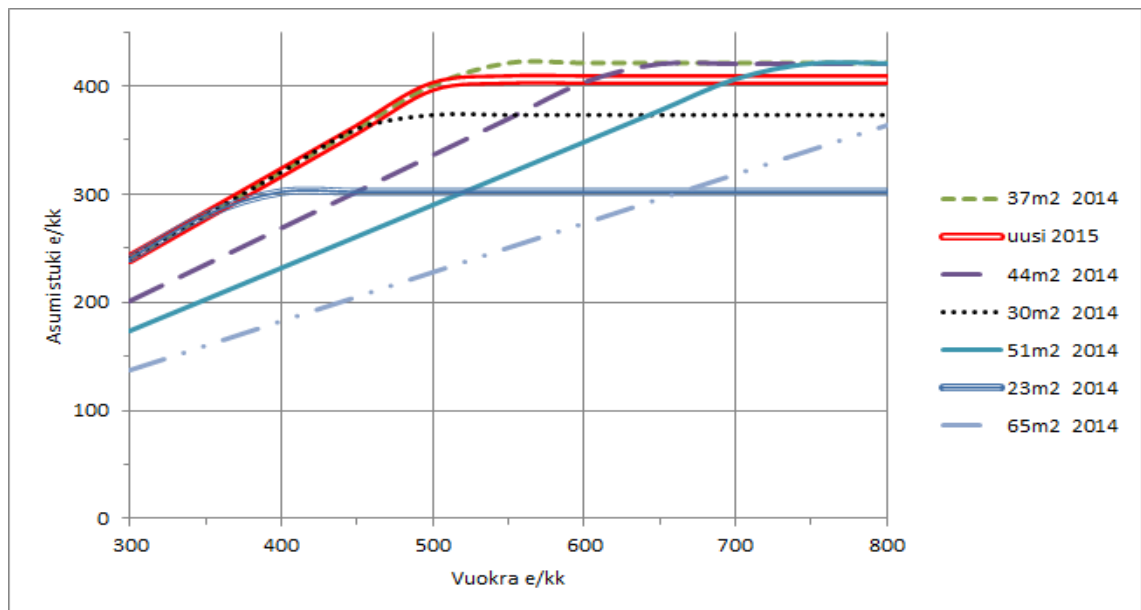


Kuvio 17. Yhden henkilön enimmäismääräinen asumistuki 1990–2014 uudessa 37 m² asunnossa ja enimmäismääräinen tuki 2015–2018 vuoden 2014 rahassa. Lähde: Asumistukiasetukset ja omat laskelmat.

5.1.1 Enimmäisasumismenot hyväksyttiin eri perustein 2014 ja 2015

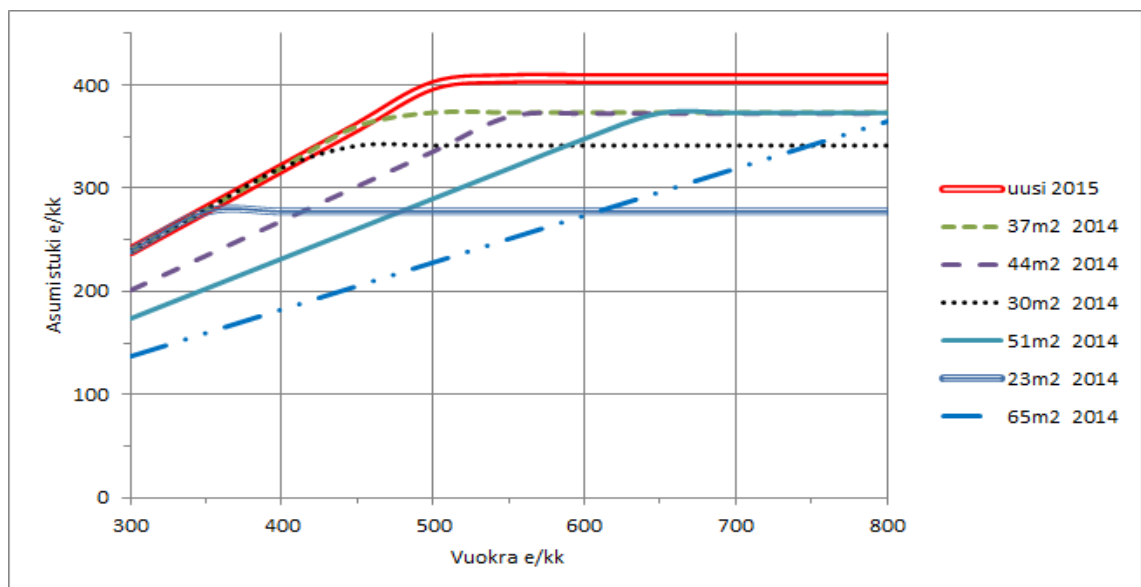
Havainnollistan yksityiskohtaisten esimerkkien avulla vanhan ja uuden lain mukaista saumakohtaa hyväksytyjen enimmäisasumismenojen osalta. Kohtuulliset enimmäisasumismenot määriteltiin vuosittain valtioneuvoston asetuksessa seitsemän taulukon avulla. Esimerkkikuvioissa asumistukitulo oletetaan niin pieneksi, ettei se vaikuta asumistuen suuruuteen. Kuvioista 18 nähdään, että vanhassa vuoden 2014 järjestelmässä maksimaaliseen asumistukeen vaadittiin tasan 37 m²:n asunto. Vuokran ollessa 550 e/kk, tuki vaihteli pinta-alasta riippuen. Uudessa 37m²:n asunnossa maksimituki oli 421 e/kk. Pienessä asunnossa tukea leikattiin siten, että asunnon ollessa 23 neliötä 550 euron kuukausivuokrasta tuki oli 301 euroa. Myös liian suuresta asunnosta rankaistiin siten, että asunnon koon ollessa 51 neliötä 550 euron vuokrasta tuki oli 319 euroa. Kuvi-

osta nähdään, että pienissä 23 neliön asunnoissa korotus vanhaan järjestelmään verrattuna oli suuruusluokaltaan noin sata euroa.



Kuvio 18. Työmarkkinatuella olevan henkilön asumistuki Helsingissä 2014 ja 2015 uudessa asunnossa, jonka vuokra on 300–800 e/kk ja koko 23–65 m².

Lähde: Asumistukiasetukset ja omat laskelmat.



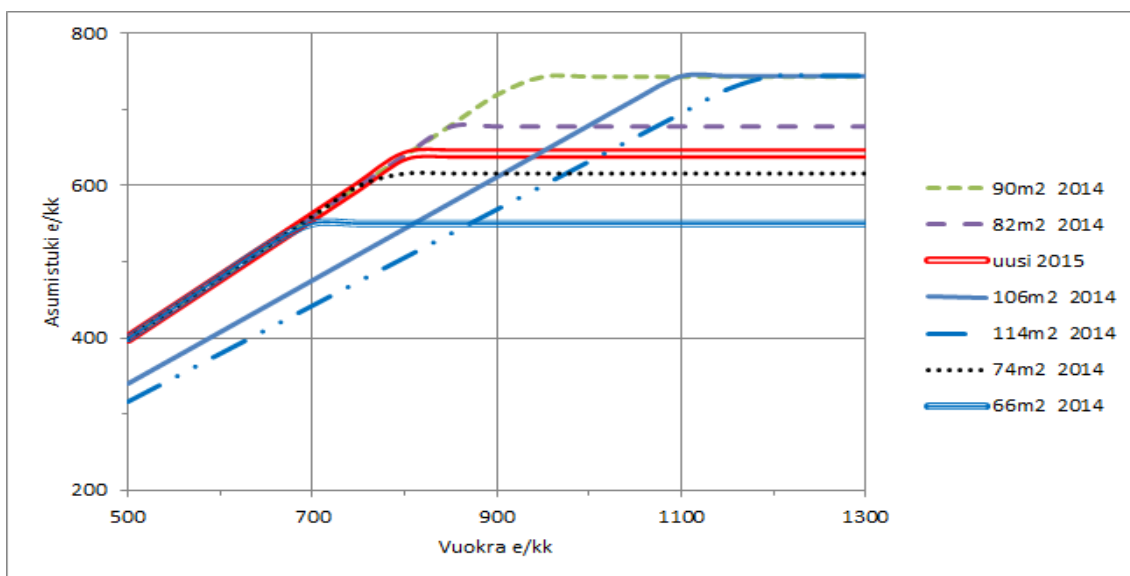
Kuvio 19. Työmarkkinatuella olevan henkilön asumistuki Helsingissä 2014 ja 2015 vanhassa asunnossa, jonka vuokra on 300–800 e/kk ja koko 23–65 m².

Lähde: Asumistukiasetukset ja omat laskelmat.

Koska työmarkkinatuki on peruspäivärahaa yleisempi tuen muoto, käytän sitä esimerkeissä.

Esimerkkikuvio 19 on muuten esimerkkikuvion 18 kaltainen, mutta nyt asunto on vanha. Vuoden 2014 järjestelmässä vanhan asunnon tuki oli kaikissa tilanteissa matalampi kuin uuden asunnon tuki. Vanhassa 37m² asunnossa maksimituki oli 373 e/kk. Kuvion 19 kaikki vuoden 2014 viivat ovat alemmalla tasolla kuin kuviossa 18. Uuden järjestelmän mukainen vuoden 2015 viiva on sen sijaan samalla tasolla kummassakin kuvassa eli tuki on euromääräisesti sama.

Vastaavia esimerkkikuvioita voidaan piirtää neljästä kuntaryhmästä, kolmesta ikäryhmästä, kahdeksalle eri ruokakuntakoolle eli vaihtoehtoja on yhteensä 96. Kolmantena esimerkkinä on 4. kuntaryhmän lapsiperheen asumistuen enimmäismäärien muutokset uudessa asunnossa. Vaikka lapsia suosittiin uudistuksessa (938/2014) tulorajojen määrittelyssä suhteessa aikuisiin, enimmäismääräisissä asumiskustannuksissa näin ei menetelty. Kuvioista 20 voidaan todeta, että muutokset tuen euromäärissä olivat lapsiperheillä suuria. Uudistuksesta hyötyivät lähinnä pienissä asunnoissa asuneet perheet.



Kuvio 20. Pienituloisen nelihenkisen perheen tuki 4. kuntaryhmässä 2014 ja 2015 uudessa asunnossa, vuokra on 500–1 300 e/kk ja koko 66–114 m².

Lähde: Asumistukiasetukset ja omat laskelmat.

Kuvioista 18, 19 ja 20 nähdään, että uuteen asumistukeen ei enää vaikuta asunnon pinta-ala eikä ikä, jotka olivat vanhan järjestelmän asuntopoliittisia kulmakiviä. Tammikuun 2015 asumistukiudistuksen jälkeen pienituloisen asu-

mistuki on 80 prosenttia hyväksytyistä asumismenoista. Hyväksytyistä asumismenoista otetaan kuitenkin huomioon enintään laissa määriteltävät kuntaryhmäkohtaiset enimmäisasumismenot (L 938/2014 10 §). Yleisessä asumistuessa otettiin siten käyttöön saman tyyppinen kokonaisvuokramalli kuin eläkkeensaajan asumistuessa oli ollut jo yli 20 vuotta (938/2014; 571/2007).

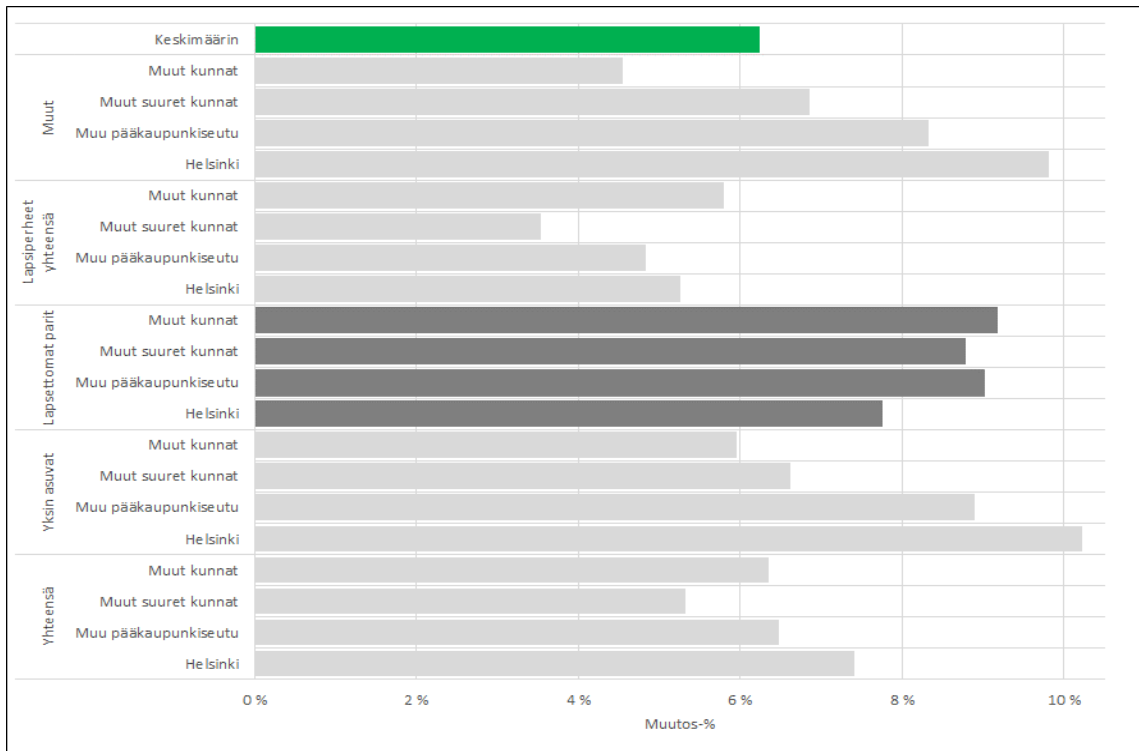
Esityksen mukaan keskimääräisen tuen arvioitiin nousevan 24 euroa, mutta lapsiperheillä tuen arvioitiin nousevan 36 euroa kuukaudessa (HE 52/2014). Kuvioiden 21 ja 22 perusteella kahdeksan kuukauden päästä uudistuksen alkamisesta keskimääräinen asumistuki oli 6 prosenttia suurempi (19 e/kk) ja tuen piirissä oli 12 prosenttia (25 000 ruokakuntaa) enemmän kuin ennen uudistusta. Elokuussa 2015 säännöllinen asumistuen kulut olivat yli 11 miljoonaa suuremmat kuin vuoden alussa. (Kelasto NIT150A.) Hallituksen esityksessä kulujen kasvuksi oli arvioitu vuositasolla vain 68 miljoonaa euroa (HE 52/2014).

Asumistuki kasvoi euromääräisesti ja lukumääräisesti eniten lapsettomilla pareilla, mikä on nähtävissä kuvioista 21 ja 22 (Kelasto NIT150A). Tätä ilmiötä selittää lähinnä huomioon otettavien tulojen muutokset. Vanhassa järjestelmässä kahden henkilön ruokakunnan tulot vähensivät tukea pienemmillä tuloilla kuin vuoden 2015 järjestelmässä. Tuloharkintaa käsittelemme luvussa 5.3.

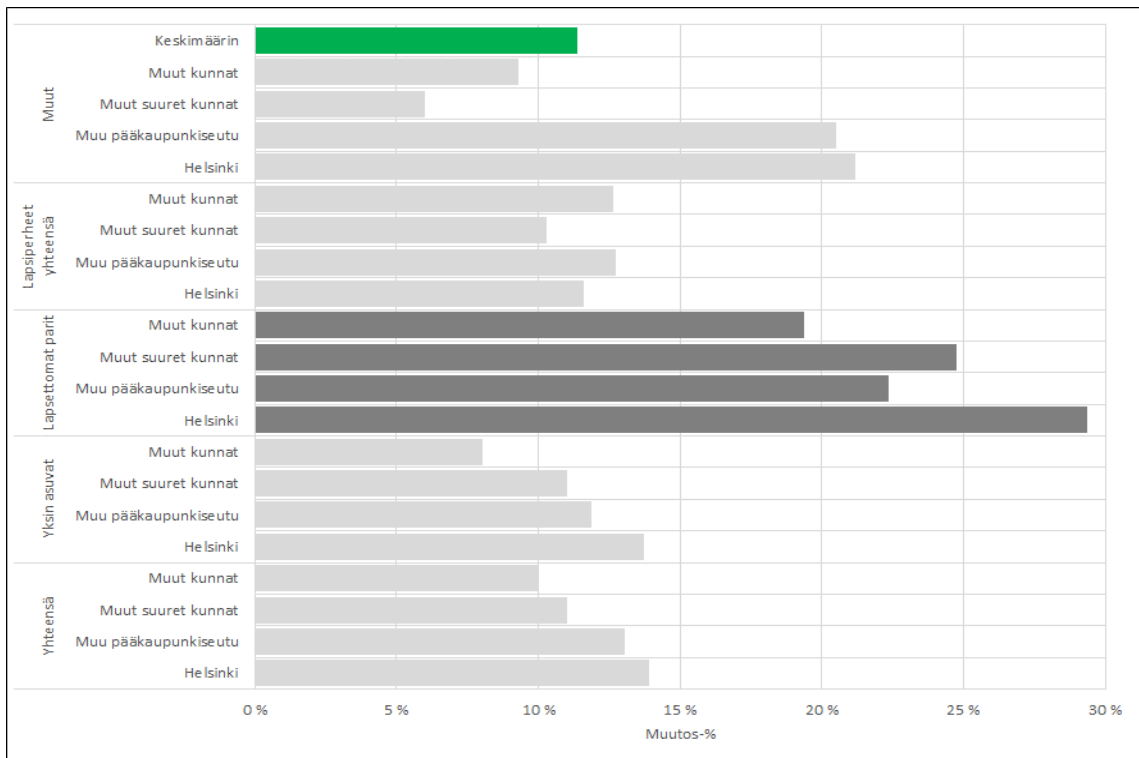
Vuonna 2018 (1533/2016 10 §) hyväksyttävistä asumismenoista otettiin huomioon enintään taulukon 7 mukaiset euromäärät kuukaudessa. Jos ruokakuntaan kuuluu enemmän kuin neljä henkilöä, asunnon enimmäisasumismenoja korotetaan 1. kuntaryhmässä 137 euroa, 2. kuntaryhmässä 130 euroa, 3. kuntaryhmässä 117 euroa ja 4. kuntaryhmässä 112 euroa jokaista neljä henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden.

Taulukko 7. Yleisen asumistuen enimmäisasumismeno vuonna 2018.

Ruokakunnan koko	1. kuntaryhmä	2. kuntaryhmä	3. kuntaryhmä	4. kuntaryhmä
1	508	492	390	344
2	735	706	570	501
3	937	890	723	641
4	1 095	1 038	856	764



Kuvio 21. Yleisen asumistuen ruokakuntien keskimääräinen tuen muutos tammi-kuusta 2015 elokuuhun 2015 kuntaryhmän ja rakenteen mukaan.



Kuvio 22. Yleisen asumistuen ruokakuntien lukumäärän muutos tammi-kuusta 2015 elokuuhun 2015 kuntaryhmän ja ruokakunnan rakenteen mukaan.

Lähde: Kelasto NIT150A.

Vuosina 2015–2018 enimmäismäärien tuli lain (938/2014) mukaan seurata Tilastokeskuksen vuosittaista vuokrahintaindeksin muutosta. Tilastokeskuksen vuositason vuokraindeksin mukaan vuonna 2016 vuokrat olivat 8,6 prosenttia korkeammat kuin ne olivat vuonna 2013 (Tilastokeskus 2018b), mikä piti olla tarkastelujakso vuosien 2015–2018 enimmäismäärille. Hallituksen esityksen mukaisesti enimmäismäärät kuitenkin jäädytettiin ja lisäksi enimmäismääriä leikattiin vuoden 2017 alussa 3. ja 4. kuntaryhmissä viidellä prosentilla (HE 127/2015; HE 231/2016; HE 161/2017). Esityksen mukaan nämä leikkaukset suunnattiin opiskelijoiden siirron kustannusten kattamiseen.

Asumistukilain 51 §:n mukaan 10 §:ssä tarkoitettuja enimmäisasumismenoja tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksin kuluvan vuoden lokakuun ja edellisen vuoden lokakuun pistelukujen muutosta vastaavasti. Enimmäisasumismenoja tarkistettiin ensimmäisen kerran vuoden 2019 alusta. Indeksisidonnaisuuden purkaminen perusteltiin sillä, että pitkällä aikavälillä enimmäisasumismenojen määrän sitominen vuokraindeksiin korottaa asumistukea kuluttajahintaindeksiä enemmän ja pitää yllä kierrettä, jossa vuokrien nousu ja tukien nousu voimistavat toinen toisiaan (HE 161/2017). Vaikka laki yleisestä asumistuesta (L 938/2014) sisältää enimmäisasumismenojen säätämisen laintasolla, ei se ole ollut esteenä enimmäismäärien jäädyttämiselle ja leikkaamiselle.

5.2 Enimmäisasumismenot eläkkeensaajan asumistuessa

Vuosina 1990–2019 eläkkeensaajan asumistuen asunnon sijaintiin liittyvät perusteet olivat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta samat kuin yleisen asumistuen vastaavat. Asunnon ominaisuuksiin liittyvät määräytymisperusteet ovat lievempiä tai rajoituksia ei ole lainkaan. Pitkällä aikavälillä keskeinen asumistukimenoja lisäävä tekijä on peruste, jolla enimmäismääräisiä asumismenoja korotetaan. Asumismenojen enimmäismäärät vahvistetaan asunnon sijaintipaikkakunnan perusteella. Lain (L 571/2007) 54 §:ssä asumismenojen enimmäismäärät sidotaan yleisen hintatason ja eläkkeensaajien asumismenojen muutokseen. Valtioneuvosto laatii vuosittain määräytymisperusteista asetuksen. Tämän luvun lähdemateriaalina ovat valtioneuvoston asetukset eläkkeensaajan

asumistuen määrätymisperusteista vuosille 1990-2019. Lainsäädännön parametrien tietolähteenä käytän Jutta-mikrosimulointimallin parametritiedostoja.

Taulukko 8. Eläkkeensaajan asumistuen enimmäisasumismenojen tarkistamisperuste 1993–2019 ja tietoa saajien määrästä syyskuussa.

	Enimmäisasumismenojen korotusperuste				Asumistuen saajat	, joista palvelutalossa	Enimmäisasumismeno ylittyy
	KEL-indeksi	Asumismenot	Muu peruste	Jäädytys			
1991					145 582		7 734
1992					149 958		9 990
1993			x		152 184		9 546
1994			x		155 126		9 624
1995			x*		155 773		11 160
1996				x	154 871		13 332
1997	x				156 351		16 035
1998	x				158 455		18 810
1999	x				159 421		21 005
2000	x				160 821		23 743
2001	x				162 699		26 206
2002	x				163 122		28 074
2003	x				163 800		30 782
2004	x				165 644		34 837
2005		x			167 849		38 279
2006		x			171 313		40 737
2007			x		170 671		40 696
2008		x			173 612	15 711	43 513
2009	x				176 060	19 461	47 445
2010		x			177 758	22 549	46 999
2011		x			180 260	25 867	45 129
2012	x				182 280	28 085	46 170
2013		x			185 331	30 511	47 334
2014		x			189 025	32 679	46 965
2015		x			194 766	35 287	45 829
2016				x	198 856	37 642	47 761
2017				x	203 790	38 864	52 830
2018		x			206 805	40 099	55 177
2019		x					

Lähde: Valtioneuvoston asetus eläkkeensaajan asumistuen määrätymisperusteista, Kelan rekisterit ja omat laskelmat.

Taulukkoon 8 olen koonnut korotusperusteet enimmäisasumismenoille. 1990-luvulla enimmäismääriä korotettiin vuosittain vaihtelevin perustein, mutta usein korotettiin kansaneläkeindeksin pisteluvun kasvun mukaisesti. Vuosina 2005 ja 2006 enimmäismääriä korotettiin tuensaajien asumismenojen nousua vastaavasti. Vuonna 2007 enimmäismääriä korotettiin kansaneläkeindeksin kasvun lisäksi ylimääräisellä köyhyyspaketilla. Tämän jälkeen vuosikorotukset ovat pe-

rustuneet lähinnä asumismenojen nousuun. Käytännössä tämä tarkoittaa eläkkeensaajan asumistukea saavien keskimääräistä neliövuokran vuosimuutosprosenttia syyskuusta syyskuuhun. Saadulla muutosprosentilla korotetaan asumismenojen enimmäismäärää seuraavana vuonna. Vuosina 2016 ja 2017 enimmäisasumismenot jäädytettiin vuoden 2015 tasolle. Vuosien 2018 ja 2019 valtioneuvoston asetusten enimmäisasumismenojen korotus perustui asumiskustannusten nousuun.

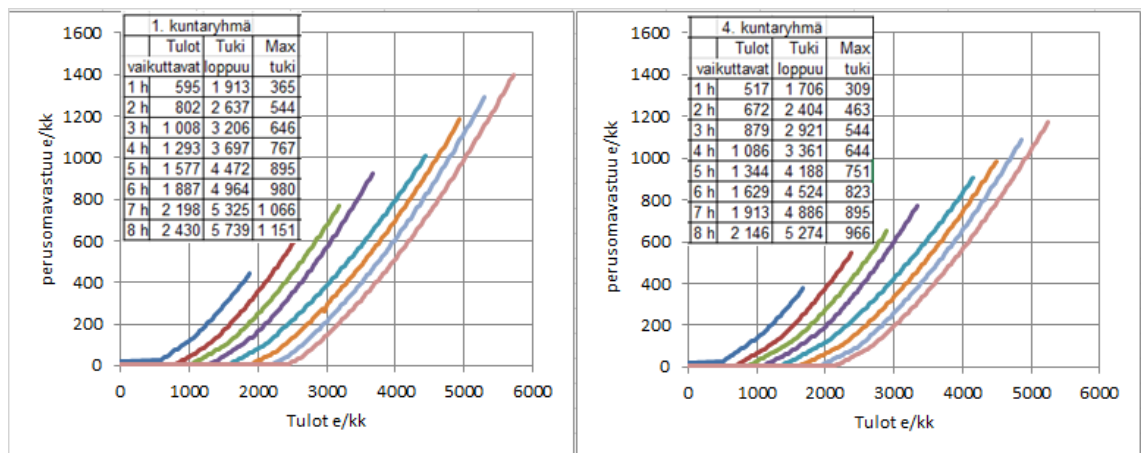
Taulukon 8 perusteella enimmäisasumismenojen ylitysten lukumäärän kasvu väheni vuoden 2005 jälkeen, kun hyväksyttäviä enimmäismääriä alettiin korottaa tuensaajien asumismenojen nousua vastaavasti. Enimmäisasumismenojen ylitysten määrän kasvu vaimeni kaikissa kuntaryhmissä, mutta vähiten kuntaryhmässä yksi, jossa vuokrat nousivat keskimääräistä enemmän. Jäädetyksen vuoksi vuonna 2017 enimmäismäärien ylitysten osuus nousi koko maassa 26 prosenttiin. Pääkaupunkiseudulla ylitysten osuus tuensaajista oli 36 prosenttia. Vuoden 2017 syyskuussa ylityksiä oli 52 830 ja kahdessa vuodessa kasvua oli 7 000 henkilöä. Asumistuen saajien lukumäärän kasvusta kaksi kolmasosaa on tullut palvelutaloksi tilastoiduista asunnoista. (Kelan rekisterit.)

Vuosien 2016 ja 2017 enimmäismäärien jäädetykset olleet poikkeus. Muutoin eläkkeensaajien enimmäisasumismenojen korotukset ovat viimeiset 15 vuotta vastanneet lähes aina asumismenojen todellista muutosta. Sitä ennen korotukset perustuivat usein kansaneläkeindeksin muutoksiin.

5.3 Yleisen asumistuen tuloharkinta omavastuutaulukoissa 1990–2018

Kustannusvaikutuksiltaan toinen merkittävä asumistuen parametri hyväksyttävien asumiskustannusten lisäksi on suurin kuukausitulo, jolla saa täysimääräistä asumistukea. Tulorajaa pienemmät ruokakunnan kuukausitulot eivät vielä alenna asumistukea. Tuloharkinnan lainsäädännön tietolähteenä käytän Juttamikrosimulointimallin parametritiedostoja. Yksittäinen valtioneuvoston asetusta asumistuen määräytymisperusteista sisältää noin 8 000 tuloharkinnan määrittävää lukua. Näiden sisällön tiivistän neljään kuvioon.

Vuonna 1990 määräytymisperusteissa suosittiin suuria ruokakuntia täysimääräisen asumistuen rajan osalta. Jokainen ruokakunnan lisähenkilö lisäsi täysimääräistä asumistuen tuloajaa 200–300 eurolla. Kuviossa 23 tämä ilmenee sillä, että ”omavastuuviihka” on alaosasta leveä. Vuonna 1990 täysimääräinen asumistuki ulottui varsin suurille tuloille. Yhden henkilön enimmäismääräinen tuki 1. kuntaryhmässä oli 365 euroa ja 8 henkilöllä 1 151 euroa vuoden 2014 rahaksi muunnettuna. Tuolloin enimmäismääräinen tuki oli erityisen korkea nykyisissä 4. kuntaryhmän kunnissa, jotka tuolloin kuuluivat 3. kuntaryhmään.

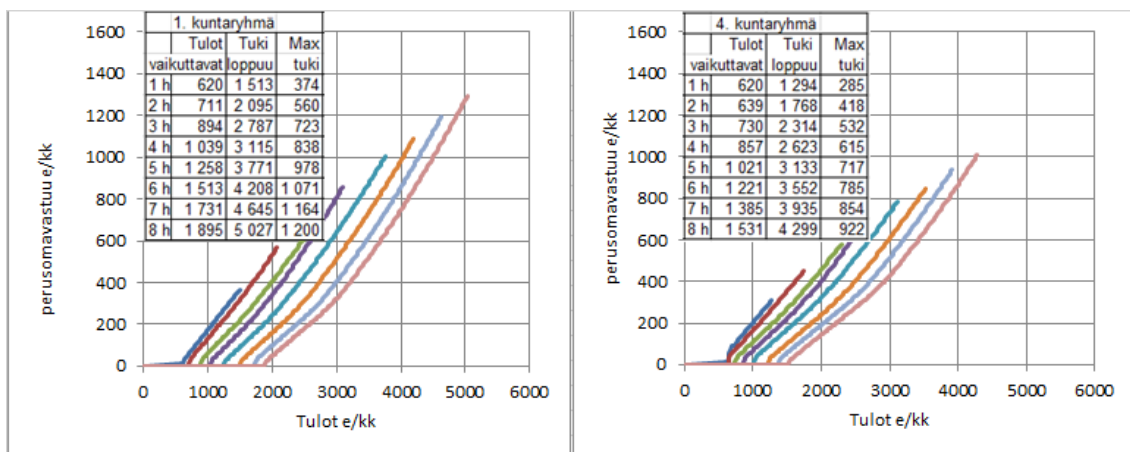


Kuvio 23. Tulon vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 1990 vuoden 2014 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.

Lähde: VNA 138/1989 asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 1990 ja omat laskelmat.

Mitä pystyvässä oheiset viuhkan viivat ovat, sitä enemmän kasvavat tulot pienentävät asumistukea. Vuonna 1990 pienet tulot vaikuttivat tuen pienentämiseen vähemmän kuin suuremmat tulot. Keskimääräinen omavastuun tulosidonnaisuus 1. kuntaryhmän yhden hengen ruokakunnalla oli alle 30 prosenttia. Täysimääräisen asumistuen tuloajat vaihtelivat kuntaryhmittäin. Ensimmäisessä kuntaryhmässä raja oli 595 euroa 2014 rahassa ilmaistuna ja kolmannessa sekä neljännessä kuntaryhmässä raja oli ainoastaan 517 euroa eli täysimääräisen työttömän peruspäivärahan tasolla.

Vuonna 2004 määrätymisperusteissa suosittiin yhden hengen ruokakuntia täysimääräisen asumistuen rajan osalta. Neljännessä kuntaryhmässä jokainen ruokakunnan lisähenkilö lisäsi täysimääräistä asumistuen tulo rajaa ainoastaan 18–200 euroa. Kuviossa 24 tämä ilmenee sillä, että ”omavastuuviuhka” on alaosasta erittäin kapea 4. kuntaryhmässä.



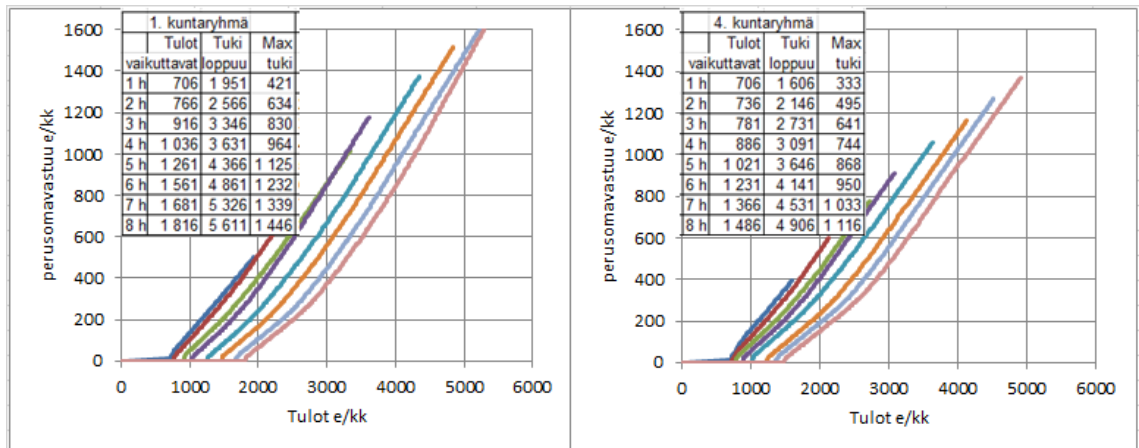
Kuvio 24. Tulojen vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 2004 vuoden 2014 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.

Lähde: VNA 990/2003 asumistuen määrätymisperusteista vuodelle 2004 ja omat laskelmat.

Vuonna 2004 täysimääräinen asumistuki oli suuruusluokaltaan vuoden 1990 tasolla. Keskimääräisen omavastuun tulosidonnaisuus 1. kuntaryhmän yhden hengen ruokakunnalla oli yli 40 prosenttia, joten kuvion 24 ”omavastuuviuhkat” olivat varsin pystyssä eli lisätyön kannustavuus oli heikompi kuin vuonna 1990. Täysimääräisen asumistuen tulo raja oli yhden henkilön ruokakunnissa kaikissa kuntaryhmissä sama (620 e) eli täysimääräisen työmarkkinatuen tasolla.

Vuonna 2014 määrätymisperusteissa suosittiin edelleen yhden hengen ruokakuntia täysimääräisen asumistuen rajan osalta. Täysimääräisen asumistuen tulo raja oli yhden henkilön ruokakunnissa kaikissa kuntaryhmissä sama (706 e) eli täysimääräisen työmarkkinatuen tasolla. Kahden hengen ruokakunnan tulorajat vaihtelivat hieman kuntaryhmittäin. Neljännessä kuntaryhmässä jokainen ruokakunnan lisähenkilö lisäsi täysimääräistä asumistuen tulo rajaa ainoastaan 30–210 euroa, keskimäärin lisähenkilö suurensi rajaa 110 eurolla.

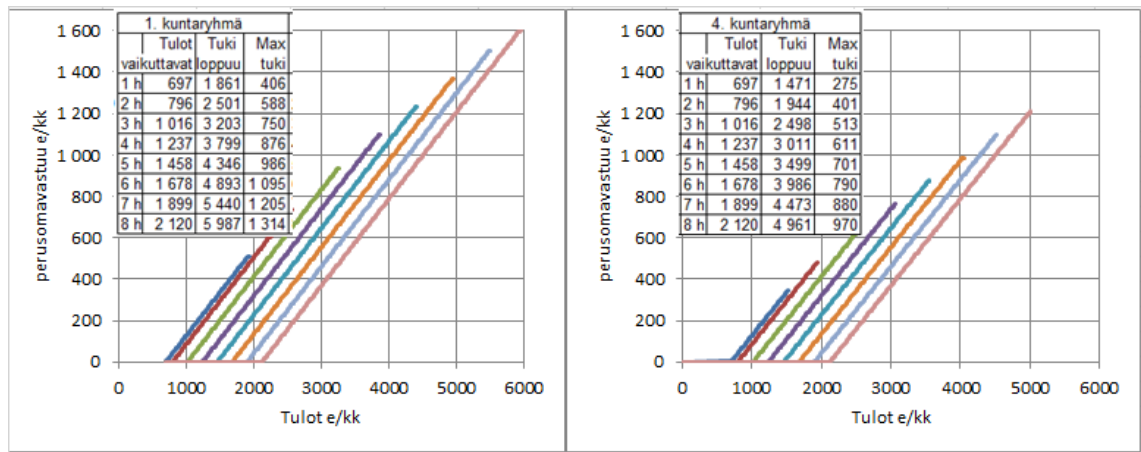
Kuviosta 25 nähdään, että vuonna 2014 täysimääräinen asumistuki oli reaalisesti tarkasteluajankohdista korkein. Yhden henkilön enimmäismääräinen tuki oli 1. kuntaryhmässä 421 euroa. Yhden hengen ruokakunnalla 1. kuntaryhmässä 100 euron lisätulo pienensi asumistukea 34 euroa. 4. kuntaryhmässä keskimääräinen tulosidonnaisuus oli hieman suurempi kuin 1. kuntaryhmässä.



Kuvio 25. Tulojen vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 2014 vuoden 2014 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.

Lähde: VNA 839/2013 asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2014 ja omat laskelmat.

Vuonna 2015 uudessa asumistuessa käytettiin yhtenäisiä laissa olevia uusia tulo rajoja. Kuviossa 26 on esitetty vuoden 2018 tilanne ajantasaisen asumistukilain 938/2014 mukaisesti. Muutokset vuoteen 2014 verrattuna vaihtelevat kuntaryhmittäin ja ruokakunnan koon mukaan. Nykyään täysimääräisen asumistuen tulo rajat ovat kaikissa kuntaryhmissä samat, mikä suosii 4. kuntaryhmän ruokakuntia vanhaan lakiin verrattuna. Ruokakunnan aikuisten määrän kasvaessa yhdellä, nousee tulo raja 100 eurolla. Jokaisesta lapsesta tulo raja nousee 223 eurolla. Näin vuoden 2015 lainmuutoksen tulo rajoissa suosittiin lapsiperheitä.



Kuvio 26. Tulojen vaikutus asumistuen omavastuuseen vuonna 2018 vuoden 2018 rahana 1. ja 4. kuntaryhmässä 1–8 hengen ruokakunnilla.

Lähde: Asumistukilaki 938/2014 ja omat laskelmat.

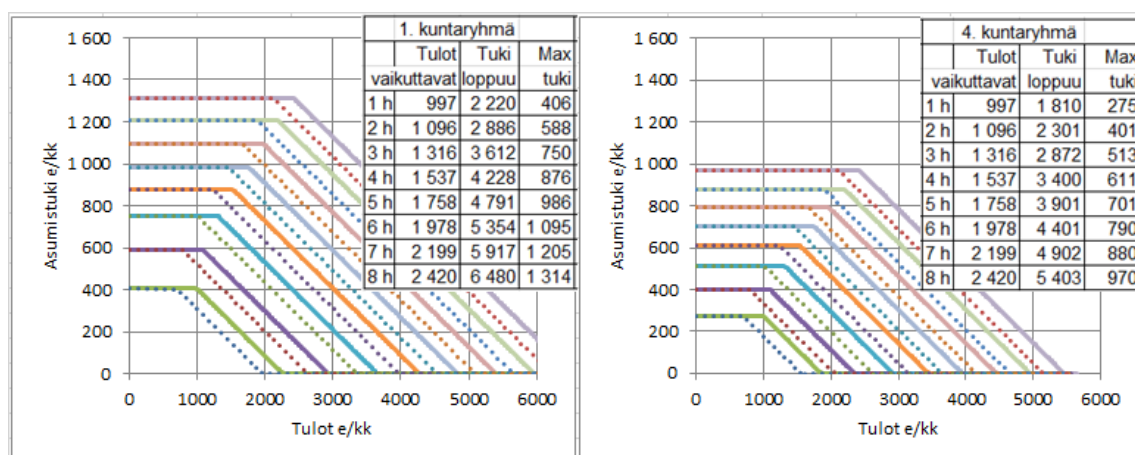
Täysimääräisen asumistuen tuloraja on yhden henkilön ruokakunnissa kaikissa kuntaryhmissä 697 euroa eli täysimääräisen työmarkkinatuen tasolla. Kahden aikuisen ruokakunnassa tuloraja on aina 796 euroa ja kahden hengen yksinhuoltajaruokakunnassa 917 euroa. Tämä lainmuutoksen kohta suosi lapsettomia pareja vanhaan lakiin verrattuna. Asumistuen kaavoista ja kuviosta 26 nähdään, että ”omavastuuviihka” on symmetrinen ja samanlainen kaikissa kuntaryhmissä. Tästä uudistuksen osasta hyötyivät erityisesti 3. ja 4. kuntaryhmän tuensaajat, koska asumistukeen vaikuttava tuloraja nousi merkittävästi. 100 euron bruttolisätulo pienentää asumistukea jokaisessa kuntaryhmässä ja kaiken kokoisissa ruokakunnissa 33,6 euroa.

5.3.1 Syyskuun 2015 lainmuutoksella työtuloille 300 euron tulovähennys

Työttömyysturvan suojaosuus tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Yleisen asumistuen 300 euron suojaosuus tuli voimaan syyskuussa 2015. Uudistusta motivoi nimenomaan kannustinloukkujen purkaminen. (Kotamäki & Kärkkäinen 2014.) Työtulon suojaosuus asumistukeen laajensi tulonsiirtojärjestelmää ja se oli pienituloisten kannalta myönteinen muutos (Honkanen 2018b). Uudistuksen jälkeen pienten työtulojen hankkiminen muuttui kannustavaksi. Jos yhden hen-

gen ruokakunta saa täyttä työmarkkinatukea ja 300 euroa työtuloa, täysimääräisen asumistuen tulo raja on kaikissa kuntaryhmissä 997 euroa.

Työtulovähennyksestä hyötyivät useat ryhmät. Ensiksi ne noin 50 000 ruokakuntaa, joilla oli jo ennestään palkkatuloja (Kelasto NIT162A). Jos työtuloja oli vähintään 300 euroa kuukaudessa, asumistuki nousi 100 eurolla. Jos ruokakunnassa oli kaksi henkilöä, jotka kumpikin saivat työtuloja vähintään 300 euroa, asumistuki nousi 200 eurolla. Toiseksi asumistuen saajiksi nousi uusia työtulon saajia, koska asumistukea saavien tuloalue suureni kuvion 27 mukaisesti. Näiden uusi asumistuki oli pääsääntöisesti alle 100 euroa kuukaudessa. Kolmanneksi järjestelmä kannustaa asumistuen saajia hankkimaan työtuloja. Tämä kolmas ryhmä kuvastaa dynaamisia vaikutuksia ja se voi realisoitua kokonaisuudessaan vasta vuosien päästä taloustilanteen parantuessa.



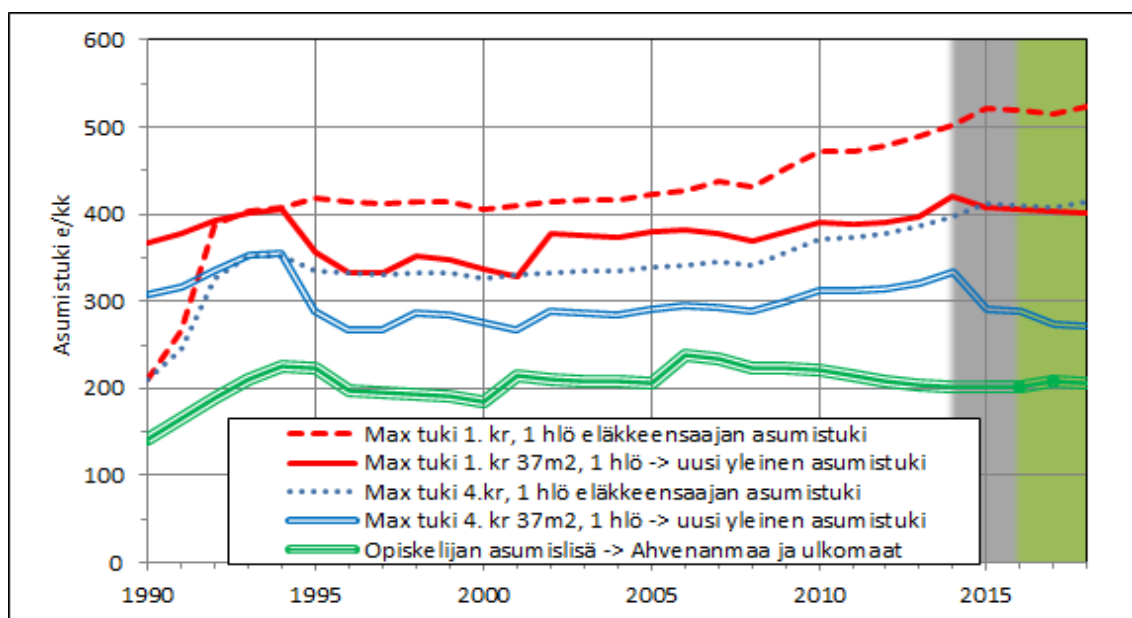
Kuvio 27. Työtulon suojaosuus 1–8 henkilön ruokakunnan talouksissa 1. ja 4. kuntaryhmässä vuonna 2018.

Lähde: Asumistukilaki 938/2014 ja omat laskelmat.

Kuviosta 27 nähdään, että nykyjärjestelmässä 1. kuntaryhmässä yhden henkilön ruokakunnan yli 500 euron asumiskustannuksilla asumistuki on noin 400 euroa ja tuen maksaminen loppuu vasta 2 220 euron tuloilla, jos tulot sisältävät vähintään 300 euroa työtuloja. 4. kuntaryhmässä enimmäismääräinen asumistuki on matalampi ja siksi tuen maksaminen lakkaa myös pienemmillä tuloilla.

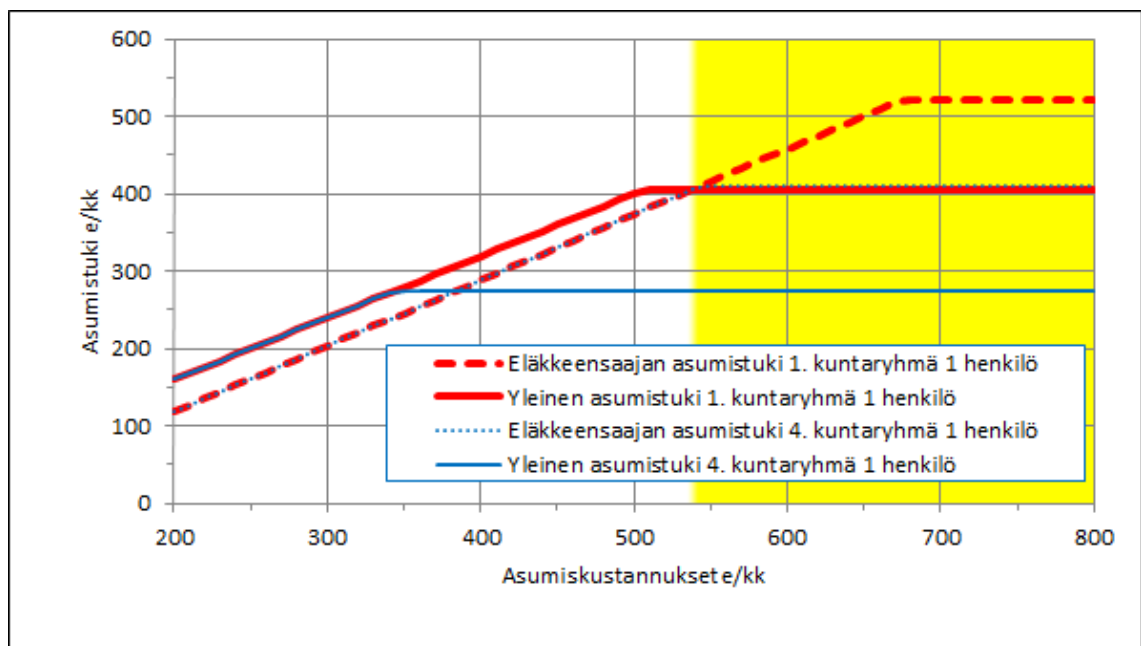
5.4 Asumistukijärjestelmien parametrien yhteenveto

Keskeinen syy asumistukijärjestelmien erilaiseen kehitykseen on, että yleisessä asumistuessa, eläkkeensaajan asumistuessa ja opintotuen asumislisässä on omat lait ja asetukset. Vanha yleinen asumistukijärjestelmä ei sisältänyt indeksidonnaisuutta. Uusi asumistukijärjestelmä sisältää indeksidonnaisuuden lähes kaikkien parametrien osalta. Yleisen asumistuen indeksidonnaisuus on eläkkeensaajan asumistukijärjestelmän kaltainen. Nykylainsäädännöllä yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti ja muut keskeiset parametrit on sidottu KEL-indeksiin (HE 206/2018, laki yleisestä asumistuesta L 938/2014 51 §). Laki eläkkeensaajan asumistuesta (L 571/2007 54§) sisältää hintaindeksiä paremman suojan. Enimmäismääriä korotetaan tuensaajien asumismenojen muutosta vastaavasti ja muut keskeiset parametrit on sidottu KEL-indeksiin. Eläkkeensaajan asumistuen enimmäismäärät korottuvat yleensä enemmän kuin yleisen asumistuen enimmäismäärät. Kummassakaan järjestelmässä ei oteta huomioon vuokrakehityksen alueellista eriytymistä. Yleisen asumistuen ja asumislisän tukiprosentti on 80, mutta eläkkeensaajan asumistuen 85.



Kuvio 28. Eläkkeensaajan asumistuen, yleisen asumistuen, asumislisän enimmäismäärä yleisen asumistuen 1. ja 4. kuntaryhmässä vuoden 2014 rahana.

Kuviossa 28 vertaan yhden henkilön enimmäismääräisen asumistuen kehitystä vuosina 1990–2018. Vuonna 1990 yleisen asumistuen enimmäismäärä oli 50 prosenttia suurempi kuin eläkkeensaajan asumistuki. Vuonna 1993 yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen enimmäismäärät olivat saman suuriset yhden hengen ruokakunnilla. Enimmäismääräinen asumislisä on ollut koko tarkastelujakson euromääräisesti yleistä asumistukea pienempi. Elokuusta 2017 alkaen enimmäismääräistä asumislisää on voinut saada vain Ahvenanmaan maakunnassa tai ulkomailla vuokralla asuvat opiskelijat (L 481/2017).



Kuvio 29. Pienituloisen eläkkeensaajan asumistuki ja yleinen asumistuki 1. ja 4. kuntaryhmässä vuonna 2018 asumiskustannusten ollessa 200–800 euroa.

Lähde: Asumistukilait ja omat laskelmat.

Vuonna 2015 eläkkeensaajan ja yleisen asumistuen rakenteet lähenivät merkittävästi, kun yleinen asumistuki uudistettiin. Tuen taso sen sijaan vaihtelee edelleen merkittävästi eri vuokratasoilla järjestelmien välillä. Pienituloisella tulot eivät vähennä asumistukea. Kuvion 29 mukaisesti vuonna 2018 vuokran ollessa korkeintaan 540 euroa kuukaudessa 1. kuntaryhmässä pienituloisen enimmäismääräinen yleinen asumistuki on suurempi kuin eläkkeensaajan asumistuki. Vuokran noustessa 540 euroa korkeammaksi eläkkeensaajan asumistuki kasvaa 680 euron kuukausivuokraan saakka yleisen asumistuen jäädessä vakiosuuruiseksi. Hyväksyttävät enimmäisasumiskustannukset ovat eläkkeensaajan

asumistuen 1. kuntaryhmässä 28 prosenttia suuremmat kuin yleisessä asumistuessa. Neljännessä kuntaryhmässä eläkkeensaajan asumistuen hyväksyttävät enimmäisasumiskustannukset ovat peräti 49 prosenttia suuremmat kuin yleisessä asumistuessa. Neljännen kuntaryhmän pienessä kunnassa eläkkeensaajan asumistuki voi olla kuvion 29 mukaisesti saman suuruinen kuin Helsingissä yleinen asumistuki.

Yleisessä asumistuessa ei ollut indeksisidonnaisuutta vuoteen 2014 saakka vaan tukea ohjaavia päätöksiä tehtiin valtioneuvoston asetusten avulla. Esimerkiksi vuosina 2002–2012 enimmäismääriä muutettiin pääsääntöisesti senttimääräisesti yhtä paljon kaikissa kuntaryhmissä. Tämä johti kuntaryhmien kolme ja neljä suosimiseen ensimmäiseen ja toiseen kuntaryhmään verrattuna. Toisaalta tarkastelujakson 1990–2018 lainmuutosreformissa suosittiin usein ensimmäisen ja toisen kuntaryhmän kuntia.

Keskeinen syy yleisen asumistuen monimutkaisuuteen oli omavastuutaulukot, joilla toteutettiin tuloharkintaa. Esimerkkikuvioissa osoitin, että tarkasteluvuosina tuloharkinta oli vaihtelevaa. Tuloharkinta vaihteli kuntaryhmittäin ja ruokakunnan koon mukaan. Ajassa tarkasteltuna tuloharkintaa välillä kevennettiin ja välillä kiristettiin. Vuonna 2015 uuden asumistukilain myötä siirryttiin tuloharkinnan omavastuutaulukoista omavastuukaavoihin. Asumistuen rakenne selkiytyi ja siirryttiin valtakunnallisesti yhtenäiseen asumistukeen. Uudessa asumistukijärjestelmässä ainoastaan enimmäismääräiset asumiskustannukset eroavat eri alueilla. Vanhassa asumistuessa jopa tuloharkinta vaihteli eri kuntaryhmissä.

6 Esimerkit havainnollistavat asumistuen monimutkaista lainsäädäntöä

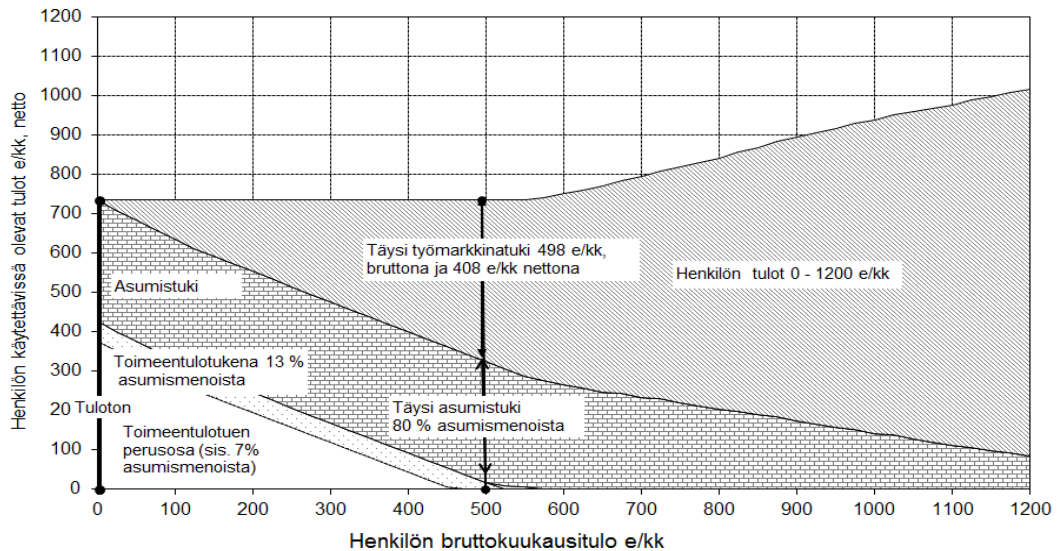
Yleinen asumistuki on enimmillään 80 prosenttia kohtuullisista asumismenoista silloin, kun ruokakunnan tulojen vähyyden johdosta euromääräistä perusomavastuuta ei ole. Vuosina 1998–2006 toimeentulotuen perusosa sisälsi 7 prosentin asumismenojen omavastuuosuuden. Vuoden 2004 esimerkki perusturvan ja vähimmäisturvan yhteensovittamisen haasteista on ajankohtainen myös vuonna 2018, koska aika ajoin toimeentulotuen yhteydessä keskusteluun nousee asumisen omavastuuosuuden tarve toimeentulotuessa. Esimerkiksi Osmo Soininvaara (2018) on todennut, että yhä vain korkeampien vuokrien maksaminen toimeentulotuen kautta kokonaan on ollut ilmiselvää virhe ja että toimeentulotuki korottaa vuokria voimakkaammin kuin asumistuki.

6.1 Asumistuen normien mukaisen kohtuuhintaisen asunnon asumismenojen kattaminen vuosina 1998–2006

Seuraavat vuoden 2004 esimerkkilaskelmat on tehty Jutta-mikrosimulointimallilla vuoden 2004 lainsäädännöllä (Jutta-mikrosimulointimalli 2014). Mikäli vanhassa asumistuessa asunnon koko tai asumiskustannukset ylittivät normin, asumismenot jäivät siltä osin tuensaajan itsensä ja lopulta useasti toimeentulotuesta maksettavaksi. Kuvioista 30 nähdään, että pienituloisen (tulot alle 450 euroa) yhden henkilön ruokakunnan normien mukaisen asunnon asumismenot katettiin laskennallisesti seuraavasti: 80 prosenttia asumismenoista katettiin yleisellä asumistuella, 13 prosenttia toimeentulotuen lisäosalla ja 7 prosenttia asiakkaan omavastuuosuudella, joka sisältyi toimeentulotuen perusosaan.

Vuonna 2004 täysimääräinen asumistuki ulottui yhden hengen ruokakunnalla 510 euron kuukausituloihin asti. Täysi työmarkkinatuki oli 498 euroa kuukaudessa. Täyden työmarkkinatuen saajan asumistuki oli täysimääräinen, mutta laskennallinen toimeentulotuen tarve (19 e/kk) syntyi asumisen omavastuuosuudesta, joka oli toimeentulotuessa 7 prosenttia ja asumistuessa 20 prosenttia. Tilanne on esitetty kuvion 30 kohdassa täysi työmarkkinatuki.

Kuviossa näkyy myös asumismenojen kattaminen tuloalueella, jossa täysimääräinen asumistuki alkaa vähentyä tulojen ylittäessä 510 e/kk. Samanaikaisesti asumistuki vähenee, mutta osa vähennyksestä maksetaan toimeentulotukena. Laskennallinen toimeentulotuen maksaminen loppuu, kun kuukausitulot ylittävät 540 euroa kuukaudessa.



Kuvio 30. Yksin asuvan uuden 37 m² asunnon 385 e/kk vuokran kattaminen vuonna 2004 tuloilla, asumistuella ja toimeentulotuella Helsingissä.

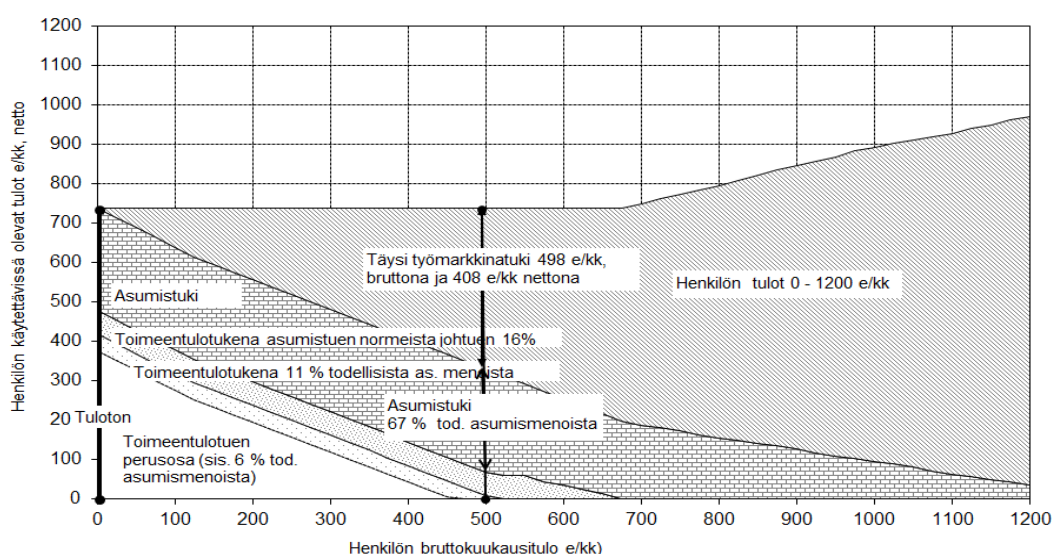
Lähde: Omat mikrosimulointilaskelmat.

Vuonna 2004 lähes kaikilla yhden hengen ruokakunnilla, jotka saivat samanaikaisesti työmarkkinatukea ja asumistukea, muodostui ensimmäisessä kuntaryhmässä oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotuen saamisen edellytys oli, että pienituloisuus jatkui niin pitkään, etteivät tulot ja varallisuus riittäneet elämiseen ja ruokakunta haki toimeentulotukea ja oli siihen muuten oikeutettu.

6.2 Asumistuen normit rikkovan kohtuuhintaisen asunnon asumismenojen kattaminen vuosina 1998–2006

Vallinneen käytännön mukaan vuonna 2004 asumismenoista katettiin kasvava osa toimeentulotukena tilanteissa, joissa asunto ei ollut asumistuen normien

mukainen. Tässä esimerkissä ruokakunnan kokonaisvuokra oli sama kuin edellisessä esimerkissä. Vuokraa ei kuitenkaan kokonaisuudessaan hyväksytty yleisen asumistuen laskennassa, koska asunto oli liian suuri ja liian vanha. Tässä esimerkissä tulottoman henkilön kohtuullisista asumismenoista katettiin 67 prosenttia asumistuella, 27 prosenttia toimeentulotuen lisäosalla ja 6 prosenttia sisältyi toimeentulotuen perusosaan (7 prosenttia asumistuessa hyväksytyistä asumismenoista). Jos asumistuen normiylityksiä ei korvattaisi toimeentulotuen lisäosalla, sisältyisi toimeentulotuen perusosaan 6 prosentin sijasta noin 22 prosenttia asumismenoja.



Kuvio 31. Yksin asuvan vanhan 43 m² asunnon 385 e/kk vuokran kattaminen vuonna 2004 tuloilla, asumistuella ja toimeentulotuella Helsingissä.

Lähde: Omat mikrosimulointilaskelmat.

Seuraavassa tarkastelen esimerkkikaavioiden työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden tilannetta yksityiskohtaisesti. Työmarkkinatukea saava ruokakunta A asui taulukon 9 mukaisessa asumistuen ihannormien mukaisessa melko uudessa käypähintaisessa vuokra-asunnossa ensimmäisessä kuntaryhmässä. Ruokakunnan B henkilö asui asumistuen normien mukaan liian isossa hieman vanhemmassa kustannuksiltaan samanhintaisessa vuokra-asunnossa ensimmäisessä kuntaryhmässä. Laskentaperusteet ovat vuoden 2004 mukaiset.

Ruokakunta A:n laskennallinen toimeentulotuen tarve 19 e/kk muodostuu vähentämällä nettotulosta 408 e/kk toimeentulotukinormi 377 e/kk ja 13 prosenttia asumismenoista eli 50 e/kk. Ruokakunta B:n toimeentulotuen tarve 71 e/kk syntyy vähentämällä nettotulosta 408 e/kk toimeentulotukinormi 377 e/kk ja toimeentulotuesta korvattava asumismenojen osuus 102 e/kk.

Taulukko 9. Asumistuen ja toimeentulotuen määräytyminen asumistuen 1. kuntaryhmässä asunnon ominaisuuksien perusteella vuonna 2004.

	Ruokakunta A	Ruokakunta B
Tulotiedot:		
Työmarkkinatuki e/kk (brutto)	498	498
Työmarkkinatuki e/kk (netto)	408	408
Asunnon perustiedot:		
Asunnon valmistumisvuosi	2000	1985
Pinta-ala	37	43
Vuokra €/m ²	10,41	8,95
Vuokra €/kk	385,17	384,85
Yleisen asumistuen laskennassa hyväksytty pinta-ala ja vuokra sekä laskettu asumistuki:		
Kohtuullinen pinta-ala	37	37
Kohtuullinen vuokra €/m ²	10,41	8,8
Kohtuulliset kustannukset €/kk	385,17	325,6
Asumistuki, €/kk	308	260
A-ruokakunnan asumistuki on 80 % vuokrasta, koska bruttotulot ovat 510 e/kk tai vähemmän. Lisäksi asunto on normien mukainen.		
B-ruokakunnan tuki on 67 prosenttia vuokrasta, koska normeihin verrattuna asunnossa on liikaa neliöitä ja se on liian vanha.		
Toimeentulotuen laskenta. Osa asumiskustannuksista korvataan toimeentulotukena.		
Oletetaan, että ruokakunta joutuu turvautumaan toimeentulotukeen ja on siihen oikeutettu.		
Toimeentulotukinormi ensimmäisessä kalleusryhmässä on 377 e/kk.		
Laskennallinen toimeentulotuki, e/kk	19	71

Lähde: Omat mikrosimulointilaskelmat.

Ruokakunta A:n toimeentulotuen laskennallinen määrä oli vähäinen. Toimeentulotuen lisäosalla korvattiin asumismenot 7 prosentin omavastuun ylittävältä osalta kokonaan asumistuen enimmäisasumismenojen rajaan asti.

Ruokakunta B:n yleinen asumistuki oli pienempi kuin ruokakunnan A:n, koska pinta-ala ja vuokra neliömetriä kohden ylittävät asumistuen normit. B-ruokakunnalla toimeentulotuen lisäosalla korvattiin asumismenot 7 prosentin omavastuun ylittävältä osalta kokonaan. B-ruokakunnalle toimeentulotukena maksettu osuus oli niin suuri, että ruokakunnan elämäntilanne täytyi muuttua merkittävästi, jotta laskennallinen tarve toimeentulotukeen loppui. B-ruokakunnan mahdollisuus löytää normien mukainen asunto vuokramarkkinoilta oli haasteellinen, koska normitus oli yksityiskohtainen.

Edellä olleet esimerkit kuvasivat kohtuuhintaisen asunnon asumismenojen kattamisen asumistuen normien mukaisessa ja normit rikkovassa tapauksessa vuonna 2004. Kalliin asunnon asumismenot lisäsivät toimeentulotuen tarvetta. Pertti Honkanen (2008) simuloi asumistuen saajille laskennallisen toimeentulotuen vuoden 2006 lainsäädännöllä. Valtaosalla asumistuen saajista oli laskennallisesti oikeus toimeentulotukeen, jos asumiskustannukset hyväksyttiin kokonaisuudessaan. Kun toimeentulotukilaskelmassa hyväksyttiin vain asumistukinormien mukaiset asumiskustannukset, noin 45 prosenttia asumistukea saavista ruokakunnista oli oikeutettuja toimeentulotukeen. (Honkanen 2008.)

Seuraavaksi päivitän taulukon 9 mukaisen esimerkin lainsäädännön vuoden 2018 tasolle. Seuraavat merkittävät muutokset ovat vaikuttaneet esimerkkitaustan asumismenojen kattamiseen 14 vuoden jaksolla.

- a. Vuoden 2006 syyskuusta alkaen toimeentulotuen perusosa ei enää sisällä seitsemää prosenttia toimeentulotuen tarpeellisten asumismenojen määrästä (HE 155/2005). Tämän toimeentulotuen korotuksen vuoksi, esimerkkiruokakuntien toimeentulotuen laskennallinen tarve kasvoi 27 euroa kuukaudessa. Vähimmäisturvan suhde perusturvaan parani.
- b. Eduskunnan päätöksellä perustuslain yhdenvertaisuuteen vedoten kuntien yleisestä kalleusluokituksista luovuttiin vuonna 2008. Tällöin kalleusluokitusjärjestelmän piirissä olleet sosiaaliuudet nostettiin samalle tasolle kuin ensimmäisessä kalleusluokassa. (HE 120/2005.) Esimerkkiruokakuntien toimeentulotuen laskennallinen tarve ei muuttunut, koska esimerkkien ruokakunnat olivat jo ensimmäisessä kalleusluokassa. Toisen kalleusluokan kunnissa vähimmäisturvan suhde perusturvaan parani toimeentulotuen noustessa.
- c. Jos perusturvaan tehdään suuremmat korotukset kuin vähimmäisturvaan, laskennallinen toimeentulotuen tarve vähenee. Esimerkkitaustan kannalta merkittävin perusturvan korotus oli työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen 100 euron korotus vuoden 2012 alussa (HE 90/2011). Samaan aikaan myös toimeentulotukea korotettiin 6 prosent-

tia.Hallituksen esityksessä todettiin toimeentulotuen jääneen jälkeen yleisestä tulokehityksestä, mikä oli osaltaan lisännyt suhteellisen köyhyysrajan alapuolelle jääneiden henkilöiden ja lapsiperheiden määrää. (HE 69/2011.)

- d. Verotukseen tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet omalta osaltaan perusturvan ja vähimmäisturvan suhteeseen. Jos sosiaalietuuksien verotus kevenee, perusturvan suhde vähimmäisturvaan paranee. Toimeentulotuki ja asumistuki ovat verotonta tuloa.
- e. Lukuisat asumistukeen tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet esimerkkitausten asumismenojen korvaamiseen.
- f. Vuokrien kehityksellä on niin ikään keskeinen vaikutus asumismenoihin.

Eri etuuksien yksityiskohtainen kehitys vuosina 2007–2019 on analysoitu perusturvan riittävyys-raporteissa vuosina 2011, 2015 ja 2019 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019).

6.3 Asumistuen asumiskustannusten omavastuuosuuden kattaminen ansiotuloilla, ensisijaisilla etuustuloilla sekä toimeentulotuella vuonna 2018

Asumiskustannusten omavastuu on asumistuen määrittelyn jälkeen minimissään 20 prosenttia. Jotta ensisijaisen etuuden saaja ei joutuisi turvautumaan perustoimeentulotukeen, pitäisi ensisijaisen etuuden nettoarvo olla vähintään toimeentulotuen perusosan suuruinen lisättynä 20 prosentin asumiskustannuksia vastaavalla rahamäärällä. Todellinen vuokra on usein tuntuvasti suurempi kuin asumistuessa hyväksytty enimmäisvuokra. Ensisijaisella etuudella tulee katettavaksi jopa satoja euroja asumiskustannuksia. Helsingissä perusturvan varassa oleva päätyy usein toimeentulotuen asiakkaaksi, koska toimeentulotuki korvaa asumismenoja yksin asuville yli 250 euroa enemmän kuin yleinen asumistuki (Soininvaara 2018).

Seuraavat tämän luvun vuoden 2018 laskelmat perustuvat Kelan asumistukilaskurin, työmarkkinatukilaskurin ja Verohallinnon verolaskurilla saatuihin tuloksiin. Nämä laskurit ovat kansalaisen käytössä olevat apuvälineet, joilla hän voi itse arvioida tulojensa muutoksia esimerkiksi työllistymisen yhteydessä. Näillä laskureilla tilannetta voi arvioida ainoastaan kuluvan vuoden tiedoilla. (Kelan laskurit 2018 ja Verohallinnon laskurit 2018.) Esimerkkilaskelmien euromäärät ovat ajantasaisen lainsäädännön mukaisia vuoden 2018 arvoja (FINLEX). Näiden esimerkkilaskelmien ensimmäisenä tavoitteena on arvioida, kuinka paljon Helsingin kalliissa vuokra-asunnossa yksin asuvan työmarkkinatuen saajan pitää hankkia säännöllisiä tuloja, jotta riippuvuus toimeentulotuesta poistuisi. Toisena tavoitteena on tehdä nämä laskelmat julkisilla laskureilla.

Vuonna 2018 Helsingissä yhden hengen ruokakunnan enimmäismääräinen asumiskustannus asumistuessa oli 508 euroa kuukaudessa. Jos todellinen vuokra on tässä esimerkkitapauksessa 658 euroa, jää tästä ensisijaisella etuudella katettavaksi 150 euroa. Se lisätään 20 prosentin omavastuuosuuteen, joka tässä esimerkissä on 102 euroa. Yhteensä asumisen omavastuu on 252 euroa, joka pitäisi kattaa ensisijaisen etuuden nettoarvosta.

Välttämätön ehto täyteen 80 prosentin asumistukeen on, että täyden asumistuen tuloaraja on vähintään tässä määritettävän etuustulon suuruinen. Kun tuloaraja ylittyy, myös tulot vähentävät asumistukea. Tästä muodostuu kolmas asumisen omavastuun komponentti. Ihannetilanteessa taulukossa 10 ruokakunnalla A on matala vuokra (508 e/kk). Tällöin ensisijainen työmarkkinatuki ja asumistuki yhdessä riittävät laskennalliseen kolmen euron ylijäämään toimeentulotukilaskelmassa.

Teen myös realistisemman esimerkkilaskelman, jonka esimerkiksi pätkätyötä harkitseva etuuden saaja joutuu ratkaisemaan. Taulukon 10 ruokakunnan B esimerkkihenkilö asuu 658 euron vuokra-asunnossa Helsingissä vuonna 2018. Oletetaan aluksi, että henkilöllä on etuustuloja työmarkkinatuen verran. 697 euron bruttotyömarkkinatuki on Helsingin veroprosentilla nettona 596 euroa. Vuonna 2018 toimeentulotuen perusosa on 491 euroa kuukaudessa. Alkutilan-

teessa esimerkkihenkilön menot ovat 491 euron toimeentulotuen perusosa ja 252 euron asumisen omavastuu. Yhteensä menot ovat 743 euroa kuukaudessa. Kun menosta vähennetään tulona nettotyömarkkinatuki 596 euroa, jää vajaukseksi 147 euroa. Ruokakunnan asumistuki on 58 prosenttia vuokrasta, koska vuokra on 150 euroa yli normin. Asumismenoista johtuva erotus korvataan lähtökohtaisesti perustoimeentulotuesta (Kansaneläkelaitos 2018).

Taulukko 10. Esimerkkejä asumistuen ja toimeentulotuen määräytymisestä asumistuen 1. kuntaryhmässä vuokran ja tulojen vaihdellessa.

	Ruokakunta A	Ruokakunta B	Ruokakunta C	Ruokakunta D	Ruokakunta E
Tulotiedot:					
Työmarkkinatuki tai muu etuustulo e/kk (brutto)	697	697	697	547	1040
Työtulo e/kk (brutto)			300	600	
Tuloja yhteensä (brutto)	697	697	997	1147	1040
Etuustulo + työtulo e/kk (netto)	596	596	848	1020	860
Asumistiedot:					
Vuokra €/kk	508	658	658	658	658
Kohtuulliset kustannukset €/kk	508	508	508	508	508
Asumistuki €/kk	406	406	406	356	291
Toimeentulotukitiedot: Normi on 491 e/kk.					
Laskennallinen ylijäämä/alijäämä toimeentulotukilaskelmassa e/kk	3	-147	105	227	2

Lähde: Kelan asumistukilaskuri, työmarkkinatukilaskuri ja verolaskuri. Parametreja: Kunnan tuloveroprosentti 18,5 ja sairaanhoitomaksuprosentti 1,53.

Oletetaan, että esimerkkihenkilö hankkii säännöllisiä työtuloja 300 euroa kuukaudessa. Menot pysyvät ennallaan. Taulukko 10 ruokakunnan C asumistuki on edelleen 58 prosenttia vuokrasta. Asumiskustannusten vaje korvataan nyt työtulosta. 300 euron bruttotyötulosta jää käteen 252 euroa, koska sekä työmarkkinatuessa että asumistuessa on 300 euron työtulon suojaosuus ja lisäksi pienet ansiotulot ovat lähes verottomia. Nettomääräisestä tulonlisäyksestä vähennetään kuitenkin 147 euroa perustoimeentulotulotuesta. Ruokakunnan C laskennallinen ylijäämä on 105 euroa kuukaudessa.

Oletetaan, että esimerkkihenkilö hankkii vielä lisää säännöllisiä työtuloja 300 euroa kuukaudessa. Ruokakunnan D työtulot nousevat siten 300 eurosta 600 euroon ja työmarkkinatuki maksetaan soviteltuna. Nettotulot kasvavat 122 euroa kuukaudessa ruokakuntaan C verrattuna. Ruokakunnan D laskennallinen ylijäämä toimeentulolaskelmassa on 227 euroa.

Esimerkkilaskelmien ensimmäisenä tavoitteena oli arvioida kuinka paljon pitää olla säännöllisiä työtuloja, jotta työmarkkinatuen saajan toimeentuloriippuvuus loppuisi Helsingin kalliissa vuokra-asunnossa. Työmarkkinatuessa ja asumistuksessa olevan 300 euron työtulojen suojaosuuden vuoksi jo reilusti alle 300 euron säännöllisillä tuloilla toimeentuloriippuvuus loppuu. Yksin asuvalle pienten työtulojen tekeminen on kannustinmielessä varsin kannattavaa. Tulokset olivat aikaisempien tutkimustulosten kaltaisia (Kotamäki & Kärkkäinen 2014; Honkanen & Simanainen 2016). Toisena tavoitteena oli tehdä nämä laskelmat julkisilla laskureilla, jotta esimerkkihenkilö voisi itse todentaa omat kannustinloukut. Laskelmat on mahdollista tehdä julkisilla laskureilla.

Seuraavassa laskelmassa arvioin kuinka paljon Helsingin kalliissa vuokra-asunnossa yksin asuvan työttömän perusturvaa tulisi korottaa, jotta riippuvuus toimeentulotuesta poistuisi. Myös nämä laskelmat teen julkisilla laskureilla. Tällä pyrin osoittamaan etuuskien keskinäisen riippuvuuden.

Lähtötilanne on taulukon 10 mukainen ruokakunta B ja lopputulos on ruokakunnan E mukainen tilanne. Aluksi määritän laskennallisen bruttoetuuden, josta laskettu nettoarvo on suuruudeltaan yhtä suuri kuin toimeentulotuen perusosa lisätynä 252 euron asumisen omavastuulla. Jotta ruokakunta B:n mukainen eurovajausta saataisiin katetuksi ensisijaisella etuudella, pitäisi työmarkkinatukea korottaa bruttona 191 euroa kuukaudessa. Tämä ei kuitenkaan enää riitä kattamaan koko vajausta, koska asumistuen tulovähenteisyys pienentää nyt myös asumistukea. Esimerkin etuustulot ovat 888 euroa, jolloin asumistukea ei enää makseta täysimääräisenä (80 prosenttia enimmäisasumismenoista) vaan henkilölle määrätään 81 euron perusomavastuu. Perusomavastuu lasketaan kaavalla: $0,42 \times [T - (597 + 99 \times A + 221 \times L)]$, jossa T = ruokakunnan yhteenlasketut tulot, A = aikuisten lukumäärä, L = lasten lukumäärä, 597 euroa on vakiomäärä.

Korotetaan työmarkkinatukea vielä 152 euroa (yhteensä korotettu työmarkkinatuki on nyt 1 040 e/kk) ja lasketaan riittääkö se kattamaan vajauksen. Kun otetaan huomioon työmarkkinatuen verollisuus, saadaan nettotuloksi 860 euroa. Asumistuki on nyt vain 291 euroa. Alkutilanteessa asumistuki oli 406 euroa. Nyt esimerkkihenkilön menoja ovat 491 euron toimeentulotuen perusosa ja 252 eu-

roa asumisen alkuperäistä omavastuuosuutta ja sen lisäksi 115 euroa asumistuen tulovähenteisyydestä johtuvaa omavastuuosuutta. Yhteensä menoja toimeentulotukilaskelmassa on 858 euroa. Tulot olivat 860 euroa. ”Karvalakkisimulaatio” on valmis.

Työttömän perusturvaa tulisi korottaa 343 euroa kuukaudessa, jotta Helsingin kalliissa vuokra-asunnossa asuvan työttömän perusturvan saajan riippuvuus toimeentulotuesta poistuisi yksinomaan peruspäivärahaa korottamalla. Lopputulos on esitetty taulukon 10 ruokakunnalla E, jonka etuustulo on 1 040 euroa. Esimerkkihenkilöllä ei ole työtulosta johtuvaa suojaosuutta asumistuessa, joten asumistuki on vain 46 prosenttia vuokrasta. Vaikka henkilön etuustulo on 1 040 kuukaudessa, laskennallinen ylijäämä toimeentulolaskelmassa on vain 2 euroa. Tällöin asumiskustannusten omavastuut voitaisiin kattaa ensisijaisella etuudella eikä perustoimeentulotukea jäisi enää maksuun.

Kuinka 1 040 euron työmarkkinatuki toimisi esimerkiksi asumistuen neljännen kuntaryhmän kunnissa? Siellä asumiskustannukset ovat pienemmät, mutta toisaalta myös asumistuki on matalampi. Tällä järjestelmällä suuria vuokria kompensoitaisiin entistä enemmän ensisijaisella etuudella eikä asumistuella. Järjestelmä ei olisi kustannustehokas, koska kaikilla työmarkkinatuensaajilla ei ole kalliita asumiskustannuksia. Kelan työttömyysetuuden saajista 41 prosenttia ei saanut asumistukea ollenkaan (Korpela 2018).

Kustannustehokasta ratkaisua ei saada aikaiseksi korottamalla ensisijaisia etuuksia. Ensisijaiset etuudet ovat vakiosuuruisia koko maassa. Asumiskustannukset ovat erisuuruisia eri puolella maata ja lisäksi esimerkiksi ARA-vuokra-asuntojen vuokrat ovat usein samalla alueella vapaarahoitteisia edullisempia. Eri puolella maata on määritelty erisuuruiset enimmäisasumiskustannukset. Alun perin asumistuki oli määritelty siten, että suuri vuokra aiheutti suuren asumistuen. Nykyisen yleisen asumistuen keskeinen ongelma on, että asumistuki on usein sama riippumatta vuokran suuruudesta. Neljällä viidestä Kelan hyväksymä maksimivuokra ylittyy. Järjestelmän selkeyden nimissä asumisen korkeita kustannuksia tulisi kompensoida ensisijaisesti asumistuesta.

7 Simulointilaskelmat

Mikrosimulointi on yksi menetelmä arviointimenetelmien joukossa ja sen vahvuus on erityisesti tulonjaollisissa kysymyksissä ja etuuksien sekä verotuksen kokonaistarkastelussa. Budjettiennusteiden ja lainmuutosarvioiden laskeminen lyhytkestoiselle vähimmäisetuudelle vuositasoisella simulointiaineistolla ei välttämättä tuota edes suuruusluokaltaan tyydyttävää lopputulosta. Reformeissa, joissa etuutta leikataan, saadaan tilastorekisteristä mallintamalla tarkat arviot, koska järjestelmään ei tule uusia tuensaajia. Reformeissa, joissa etuutta laajennetaan, järjestelmään voi tulla uusia tuensaajia. Tämän uuden joukon selvittämiseen mikrosimulointimalli on hyvä menetelmä. Seuraavassa analysoin tutkittavien reformien vaikutukset mikrosimulointimallilla, koska tarkastelukulmani painottuu eri ryhmien tulonjaollisiin kysymyksiin ja sosiaaliturvaa tarkastellaan kokonaisuutena.

Luvussa 7 arvioin asumistuen lainsäädännön muutosten kohdentumista eri väestöryhmiin vuosina 2014–2018 mikrosimulointilaskelmien avulla. Alkuasetelmaksi (alkusimulointi) muodostan vuoden 2015 simulointiaineistosta nykylainsäädännön mukaisen kuluvan vuoden 2018 tilanteen. Ajantasaisen budjettiennusteen olen tehnyt alkuvuoden 2018 etuusmenojen toteumatietojen perusteella maaliskuussa 2018. Taulukossa 11 esitän budjettiennusteen ja alkusimulointin keskeiset tulokset. Vertaan kahden eri aineiston ja kahden eri menetelmän sekä eri muuttujamäärittelyjen mukaisia tuloksia. Lähtökohtaisesti luokitellut tulokset elämäntilanteen ja perhetyypin osalta voivat erota aineistojen välillä paljonkin, mutta simulointimallin tulosten luotettavuuden nimissä tuensaajien simuloitun kokonaismäärän ja maksettavan kokonaisuromäärän pitäisi olla riittävän lähellä budjettiennustetta. Jos erot ovat suuria, tulosten yleistettävyys vastaamaan todellista tilannetta heikkenee. Keskeiset selittävät tekijät mahdollisiin eroihin ovat rekisteriaineistojen ikä, rakenne ja muuttujien erilainen määrittely.

SISU-malli käyttää asumistukia saaneille henkilöille Kelan asumistukirekisterin aineistovuoden joulukuun vuokratietoja simuloinnin lähtötietona. Muille vuokra

imputoidaan saman rekisterin perusteella. Asumistuen simulointi perustuu vuosituloihin. Simuloinnissa vuositason tulot jaetaan laskennallisesti keskimääräiseksi kuukausitason tuloiksi. Simulointiin ei vaikuta se, saako ruokakunta aineiston mukaan todellisuudessa asumistukea. Yleisen asumistuen simulointi tehdään kotitalouksittain, mikä vastaa riittävän tarkasti asumistukilain mukaista ruokakuntakäsitettä. (SISU-malli 2018.)

Todellisuudessa asumistuki määräytyy hakuhetken mukaisten tietojen perusteella. Ruokakunnan elämäntilanne voi muuttua vuoden aikana useaan kertaan, jolloin tuki lasketaan uusilla tiedoilla. Kelan yleisen asumistuen laskennassa voidaan käyttää myös tulevia arvioituja keskiarvotuloja, jos tulevan tukikauden tulot koostuvat erilaisista ennalta tiedettävistä jaksoista (Etuusohje 2018).

Simulointiaineiston ryhmittelyssä käytän mallissa valmiiksi määriteltyä sosioekonomista asemaa kuvaavaa muuttujaa, joka kuvaa kotitalouden suurituloisimman jäsenen asemaa. Tässä tarkastelussa kotitaloudet on jaettu elämäntilanteen kuukausittaiseen kestoon liittyvien päättelysääntöjen avulla opiskelijoihin, työttömiin ja muihin. (SISU-malli 2018.) Todellisuudessa sama henkilö on voinut olla esimerkiksi alkuvuoden opiskelija, kesän työllinen ja loppuvuoden työtön. Ryhmittelyn mukaiset simuloitut tulokset myös sosioekonomisen aseman osalta ovat suuntaa-antavia.

Simuloitu tulos voi yliarvioida tai aliarvioida lukumääriä ja euromääriä eri tavalla eri ryhmissä. Olennaisia ovat simulointien tulosten erot, eivät niinkään niiden absoluuttiset euromäärät. SISU-malli koostuu 12 tulonsiirtojärjestelmän osamallista (SISU-malli 2018). Tutkimuksen alkuasetelmassa 1 ja reformeissa 1–6 käytän yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen osamalleja.

Reformissa 6k käytän asumistukien osamallien sijasta SISU-mallin päämallia. Päämalli (KOKO-malli) yhdistää osamallit kuvaamaan tulonsiirtojärjestelmää kokonaisuutena. KOKO-mallissa valittujen osamallien simulointitiedostot ajetaan loogisessa järjestyksessä ja niiden vaikutukset toisiinsa otetaan huomioon. Esimerkiksi verotuksen laskemisessa käytetään työttömyysturvaosamallin tuottamia simuloituja työttömyysturvasummia. Tällöin työttömyysturvan simuloitut

tiedot ovat erilaisia kuin datassa valmiina olleet tiedot. Simuloituja tietoja käytetään käsittelyjärjestyksen mukaisesti asumistuessa ja toimeentulotuessa. (SI-SU-malli 2018.) Näissä kokonaissimuloinneissa en käytä päivähoitomaksut eikä kiinteistövero-osamalleja. Koska myös aineistovuosi ja lainsäädäntövuosi eroavat toisistaan, voivat simuloitut tiedot poiketa alkuperäisen datan tiedoista. Simulointilaskelmissa inflaatio-parametrilla muunnetaan euromääräiset lainsäädäntö-vuoden parametrit aineistovuoden rahan arvoon.

Simulointilaskelmien keskeiset tulokset esitän lukujen 7.1–7.7 taulukoissa 11–16 ja 18–20. Analysoin alkutilanteen ja kuusi reformia. Reformit 1–4 vastaavat todellisia toteutuneita uudistuksia tai leikkauksia. Reformit 5 ja 6 sen sijaan ovat hypoteettisia nykyjärjestelmään verrattuna. Tulostaulukoiden 12–16 ja 18–19 ensimmäisessä sarakkeessa on aina kotitalouksien lukumäärät simuloitussa alkutilanteessa ja toisessa sarakkeessa on reformin mukaiset lukumäärät. Kolmannessa sarakkeessa on kunkin reformin prosenttimuutos verrattuna alkutilanteeseen. Sarakkeissa 4–6 vastaavasti vertaan alkutilanteen ja reformin välisiä kokonaismenoja.

Seuraavassa on simuloitavien mallien pääpiirteet ja reformien tavoitteet.

- Simuloitu alkutilanne: Alkuasetelmassa simuloidaan vuoden 2018 lainsäädännön mukainen tilanne. Simuloitu tulos nimetään alkuasetelmaksi. Yksittäisten reformien tuloksia verrataan alkutilanteen mukaisiin arvoihin.
- ✓ Rekisterivertailu: Alkuvuoden 2018 toteumatietojen perusteella ennustetaan vuoden 2018 asumistukimenot. Tällä laskelmalla kontrolloidaan simuloitun alkutilanteen mukaisen laskelman luotettavuutta.
- Reformi 1: Vuosien 2016, 2017 ja 2018 yleisen asumistuen indeksijäädytykset ja vuoden 2017 kuntaryhmien 3 ja 4 lisäleikkaukset perutaan.
- Reformi 2: Lapsettomat opiskelijat rajataan yleisen asumistuen ulkopuolelle. Toisin sanoen simuloinnissa arvioidaan vuoden 2017 opiskelijareformin vaikutuksia.
- Reformi 3: Luovutaan työtulojen 300 euron suojaosuudesta. Tässä simuloinnissa arvioidaan 1.9.2015 uudistuksen vaikutuksia.
- Reformi 4: Käytetään vuoden 2014 mukaista asumistuen lainsäädäntöä. Toisin sanoen perutaan kaikki viime vuosien asumistukiuudistukset.

- Reformi 5: Yhdistetään eläkkeensaajan asumistuki osaksi yleistä asumistukea käyttäen yleisen asumistuen määräytymisperusteita.
- Reformit 6 ja 6k: Kehitetään nykyistä yleistä asumistukea. Reformissa 6k kokoa tutkimukseni keskeisiä havaintoja yhteen ja niiden perusteella esitän nykymalliin parametrimuutoksia. Tämän vuoksi muun muassa työtulojen suojaosuudesta luovutaan. Reformi 6k on suuruusluokaltaan kustannusneutraali kokonaisuudistus, jossa otan huomioon vaikutukset myös toimeentulotukeen. Uudistuksen tavoitteena on tukea korkeita asumiskustannuksia nykyistä enemmän ja vähentää toimeentulotukiriippuvuutta, joka johtuu korkeista asumiskustannuksista. Lisäksi selkeytetään järjestelmää nykyistä kannustavammaksi.

Reformien tulonjakovaikutuksia kohdejoukossa havainnollistin kuvioilla. Kuvioissa 32–34 ja 38–39 simulointimallin tarkastelun kohdejoukkona on 1 776 000 asuntokuntaa, jotka ovat yleisen asumistukilainsäädännön alaisia. Kuvion 37 tarkastelun kohdejoukkona on sen sijaan eläkkeensaajan asumistukilain alaiset 1 009 000 asuntokuntaa. Tulokymmenykset määritän kohdejoukolle vuoden 2015 tulojen perusteella. Kuvioissa esitän kohdejoukon käytettävissä olevien tulojen muutoksen euroina kuukaudessa.

7.1 Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna 2018 toteuma-arvioon

Alkuasetelmassa vertaan vuoden 2018 budjettiennustetta vuoden 2018 simuloituun tulokseen. Taulukosta 11 nähdään, että alkusimuloitu vuoden aikana tukea saaneiden kotitalouksien kokonaislukumäärä on suuruusluokaltaan sama kuin budjettiennusteen arvio vuoden lopun tilanteesta (Kelan hoitamaa sosiaaliturvaa koskevat laskelmat 2017–2019.) Myös simulointimallin tuottama etuusmenoarvio vuodessa on huomattavasti pienempi kuin budjettiennusteen arvio. Huhtikuussa 2018 tehdyssä ennusteessa asumistuen kokonaismeno oli arvioitu 1 508 miljoonaksi euroksi. Taulukossa 11 olen teknisesti pilkkonut budjettiennusteen eri elämäntilanteisiin alkuvuoden 2018 Kelan asumistuen tilastotietojen perusteella. Alkuvuoden toteutuneiden etuusmenojen perusteella päädyin 1 480 miljoonan vuosimenoon omassa budjettiennusteessani. Ajantasaisessa valtion

talousarviossa (27.6.2018) momentin 33.10.52 yleisen asumistuen arviomääräraha vuodelle 2018 oli 1 483 miljoonaa euroa. Vuonna 2018 asumistukea maksettiin 1 489 miljoonaa euroa ja vuoden lopussa tukea sai 376 529 ruokakuntaa (Kelasto NIT149A; NIT162A).

Kelan tilastoinnin ja mikrosimulointimallin elämäntilanteen mukainen jaottelu ei vastaa täysin toisiaan. Simuloidun alkutilanteen mukaiset kotitaloudet ryhmittyvät eri tavalla kuin budjettiennusteessa. Vaikka menetelmien määritelmät ja lukumäärien aikajaksot kuvaavat eri asioita, vertaan tuloksia toisiinsa. Käytän aliarvio ja yliarvio määritteitä osoittaakseni tulosten eroavuuksia, vaikka menetelmien suora vertailu ei ole yksiselitteistä. Simuloitu alkutilanne tuottaa suuren aliarvion opiskelijakotitalouksien lukumäärässä budjettiennusteeseen verrattuna. Työttömien kotitalouksien ja muiden kotitalouksien lukumääräsimulointi tuottaa sen sijaan budjettiennustetta suurempia lukumääriä. Lähtökohtaisesti alkusimuloitujen lukumäärien pitäisi olla suurempia, koska ne kuvaavat tuensaajia vuoden aikana. Budjettiennuste kuvaa sen sijaan tuensaajien lukumäärä vuoden lopussa.

Taulukko 11. Yleisen asumistuen saajataloudet. Budjettiennusteen ja simuloidun alkutilanteen mukainen jakauma vuodesta 2018.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Budjetti- ennuste	Alku- simulointi	Muutos-%	Budjetti- ennuste	Alku- simulointi	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	107 000	119 158	11 %	376	362	-4 %
	Lapsiperhe kt	32 000	39 790	24 %	205	220	7 %
	Muu kt	8 800	18 159	106 %	34	66	97 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	111 000	63 854	-42 %	378	174	-54 %
	Lapsiperhe kt	10 500	4 918	-53 %	56	25	-55 %
	Muut kt	19 000	15 507	-18 %	80	44	-45 %
Muut	Yhden hengen kt	34 000	56 563	66 %	95	117	23 %
	Lapsiperhe kt	48 500	44 135	-9 %	235	149	-36 %
	Muu kt	6 600	19 632	197 %	22	48	123 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	147 800	177 107	20 %	614	648	6 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	140 500	84 279	-40 %	514	242	-53 %
	Muut kt:t yhteensä	89 100	120 330	35 %	352	314	-11 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	377 400	381 716	1 %	1 480	1 205	-19 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat asumistuen osamallilla ja ennusteet.

Simuloidun aineiston kokonaismenosta puuttuu 275 miljoonaa euroa vuodelta 2018 verrattuna budjettiennusteeseen. Simuloitu aliarvio kokonaismenoissa on

mahdollisesti rakenteellista eli malli ei tunnista kaikkia asumismenoja ja mahdollisesti malli yliarvioi kotitalouksien tuloja, jotka perustuvat vuosituloihin. Asumismenojen mataluusoletuksen perustuu Kelan selvitykseen, jonka mukaan opintotuen asumislisän asumiskustannukset eivät ole olleet vanhoissa etuusrekistereissä kaikilta osin ajantasaisia, koska enimmäismäärät ylittävällä asumiskustannuksella ei ole ollut tukea korottavaa vaikutusta (Kelan aktuaari- ja talouspalveluryhmä 2018). Tämä tilastojen epäkohta korjautui vasta vuoden 2017 lopun rekisteritiedoissa. Toinen syy liittyy kotitalouksien tulojen laskentaan. Laskemalla kotitalouksien vuositulot yhteen ja jakamalla ne kuukausituloksi, saadaan eri tulos kuin käyttämällä todellista ratkaisuhetken kuukausituloa tai keskiarvotuloa. Simuloitu alkutilanne tuottaa erityisen suuren aliarvion opiskelijatalouksien menoissa, eikä sitä voida selittää pelkästään erilaisella ryhmittelyllä. Työttömien talouksien ja muiden talouksien simuloitujen kokonaismenojen arviot tuottavat uskottavampia tuloksia.

Nykyllä lainsäädännön mukaista simuloitua alkutilannetta vuodesta 2018 vertaan reformin mukaiseen lainsäädäntöön luvuissa 7.2–7.7. Vaihtoehtoisia reformeja on kuusi. Simuloidusta alkutilanteesta puuttui opiskelijoista euromääräisesti ja lukumääräisesti noin puolet. Tämä vinouma pitää huomioida, jos tuloksia halutaan yleistää todelliseen tilanteeseen. Luvussa 7.7. on yhteenveto laskelmista.

7.2 Enimmäisasumismenojen jäädytysten peruuttaminen

Reformissa 1 vuosien 2016, 2017 ja 2018 indeksijäädytykset ja vuoden 2017 kuntaryhmien 3 ja 4 viiden prosentin lisäleikkaukset perutaan. Tilastokeskuksen vuositason vuokraindexin (Tilastokeskus 2018b) ja alkuperäisen asumistukilain (L 938/2014) perusteella vuonna 2018 hyväksyttävät enimmäisasumismenot olisivat olleet 8,6 prosenttia korkeammat kuin ne olivat vuonna 2015. Tämä muutos vastaa vuokrien tarkastelujaksoa vuodesta 2013 vuoteen 2016. Lisäksi reformissa asumistuen muihin indeksisidonnaisiin parametreihin palautettaisiin kansaneläkeindexin mukaiset korotukset 2016–2018 eli vuoden 2018 kansaneläkeindexin pistelukuna käytettäisiin pisteluvun 1 617 sijaan pistelukua 1 650.

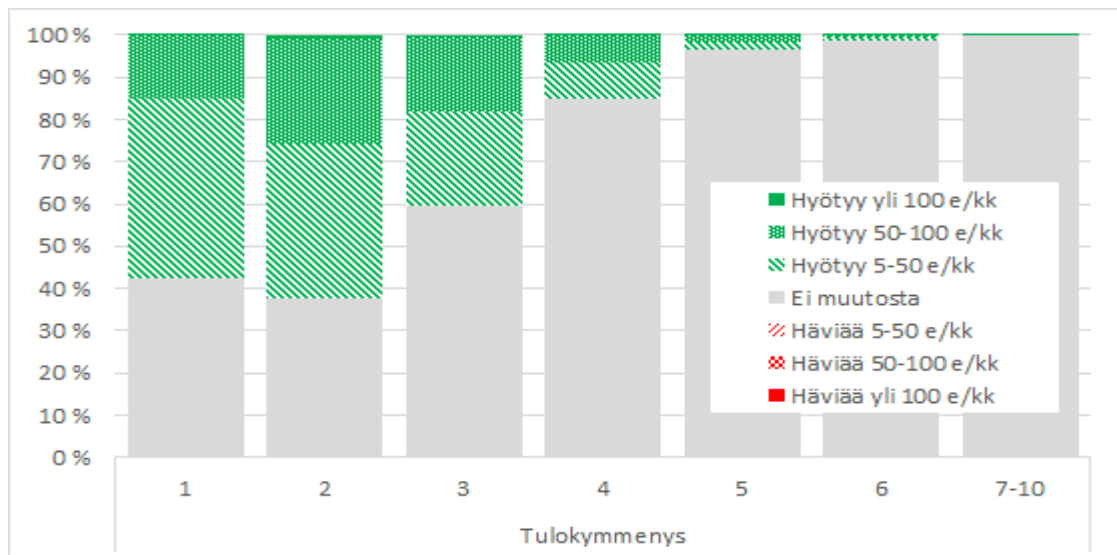
Taulukon 12 mukaisesti reformissa 1 käytetty malli kasvattaisi kokonaismenoja 14 prosenttia (168 miljoonaa euroa) ja tuensaajien määrä lisääntyisi viisi prosenttia (21 000 kotitaloutta). Lukumäärien kasvu kohdistuu erityisesti muihin ruokakuntiin kuin työttömiin ja opiskelijoihin. Menojen kasvu kohdistuu tasaisemmin kaikkiin ryhmiin, eli enimmäisasumiskustannukset ylittyvät nykyään eri ryhmissä melko tasaisesti. Uuden asumistukilain aikana tehdyt leikkaukset ovat olleet siten varsin mittavia.

Taulukko 12. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 1 mukaiseen jäädytykset peruvaan malliin.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Alku-simulointi	Reformi 1	Muutos-%	Alku-simulointi	Reformi 1	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	119 158	120 950	2 %	362	407	12 %
	Lapsiperhe kt	39 790	40 150	1 %	220	237	8 %
	Muu kt	18 159	18 699	3 %	66	76	14 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	63 854	65 386	2 %	174	198	14 %
	Lapsiperhe kt	4 918	5 051	3 %	25	27	10 %
	Muut kt	15 507	17 073	10 %	44	53	19 %
Muut	Yhden hengen kt	56 563	64 414	14 %	117	142	22 %
	Lapsiperhe kt	44 135	47 894	9 %	149	174	17 %
	Muu kt	19 632	23 051	17 %	48	60	23 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	177 107	179 799	2 %	648	719	11 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	84 279	87 510	4 %	242	278	14 %
	Muut kt:t yhteensä	120 330	135 359	12 %	314	376	20 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	381 716	402 668	5 %	1 205	1 373	14 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat.

Tulonjakotarkasteluissa väestö on luokiteltu kymmeneen henkilömäärältään yhtä suureen tulokymmenyksen. Tulokymmenykset 7–10 olen yhdistänyt asumistuen saajien vähyyden vuoksi. Tarkastelun ulkopuolelle olen rajannut eläkkeensaajan asumistukilain piirissä olevat asuntokunnat. Enimmäismääräisten asumiskustannusten korotus kasvattaa suurimman osan tuensaajien asumistukea. Uudistuksesta hyötyvät 344 000 asuntokuntaa jakaantuvat tulokymmenyksiin kuvion 32 mukaisesti. Tulos oli odotettu, koska vuoden 2017 lopussa yleisen asumistuen saajista 78 prosentilla asumismenot ylittävät enimmäisasumismenot (Kelan asumistukitilasto 2017).



Kuvio 32. Reformi 1 mukaiset tulojen muutokset asumistuen enimmäismäärien korottamisen vuoksi.

Lähde: Omat simulointilaskelmat asumistuen osamallilla.

7.3 Lapsettomat opiskelijat yleisen asumistuen ulkopuolelle

Reformissa 2 lapsettomat opiskelijat rajataan yleisen asumistuen ulkopuolelle. Tämä reformi vastaa heinäkuun 2017 mukaista yleisen asumistuen lainsäädäntöä eli opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin peruttaisiin. Lukumäärien ja menojen lasku kohdistuu odotetusti lähinnä yhden hengen ja muihin opiskelija-ruokakuntiin (taulukko 13). Simulointimallilla laskemani tulokset opiskelijoista antoivat varsin matalia lukumääriä jo lähtötilanteesta, joten saatuihin tuloksiin on syytä suhtautua suurella varauksella.

Taulukko 13. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 2 mukaiseen asu-
mislisäauudistuksen perumiseen.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Alku- simulointi	Reformi 2	Muutos-%	Alku- simulointi	Reformi 2	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	119 158	116 239	-2 %	362	352	-3 %
	Lapsiperhe kt	39 790	39 824	0 %	220	220	0 %
	Muu kt	18 159	18 013	-1 %	66	62	-6 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	63 854	17 626	-72 %	174	54	-69 %
	Lapsiperhe kt	4 918	5 085	3 %	25	26	3 %
	Muut kt	15 507	10 222	-34 %	44	30	-32 %
Muut	Yhden hengen kt	56 563	52 172	-8 %	117	107	-9 %
	Lapsiperhe kt	44 135	44 249	0 %	149	149	0 %
	Muu kt	19 632	20 838	6 %	48	49	1 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	177 107	174 076	-2 %	648	634	-2 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	84 279	32 933	-61 %	242	109	-55 %
	Muut kt:t yhteensä	120 330	117 259	-3 %	314	305	-3 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	381 716	324 268	-15 %	1 205	1 049	-13 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat.

7.4 Työtulojen 300 euron suojaosuudesta luopuminen

Jos reformin 3 mukaisesti työtulojen 300 euron suojaosuudesta luovutaan, simulointilaskelmien mukaan menot pienenevät 206 miljoonaa euroa vuodessa.

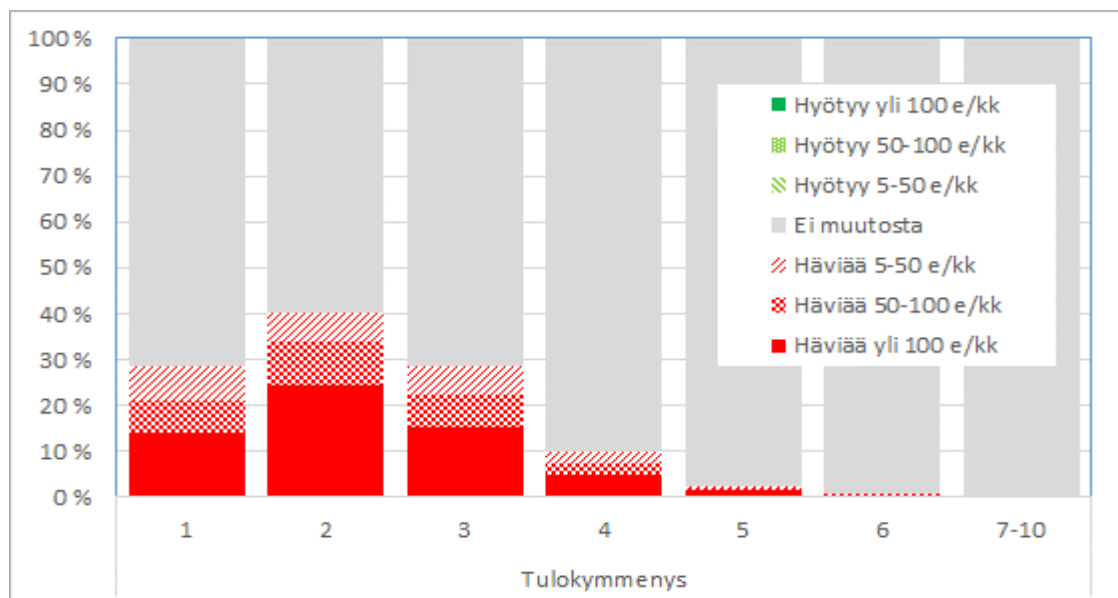
Taulukko 14. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 3 mukaiseen työtulojen 300 euron suojaosuudesta luopumiseen.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Alku- simulointi	Reformi 3	Muutos-%	Alku- simulointi	Reformi 3	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	119 158	114 720	-4 %	362	341	-6 %
	Lapsiperhe kt	39 790	38 451	-3 %	220	209	-5 %
	Muu kt	18 159	16 400	-10 %	66	56	-15 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	63 854	54 471	-15 %	174	135	-22 %
	Lapsiperhe kt	4 918	4 591	-7 %	25	22	-10 %
	Muut kt	15 507	9 909	-36 %	44	28	-36 %
Muut	Yhden hengen kt	56 563	37 831	-33 %	117	74	-37 %
	Lapsiperhe kt	44 135	32 680	-26 %	149	106	-29 %
	Muu kt	19 632	11 795	-40 %	48	28	-42 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	177 107	169 571	-4 %	648	606	-6 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	84 279	68 971	-18 %	242	186	-23 %
	Muut kt:t yhteensä	120 330	82 306	-32 %	314	207	-34 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	381 716	320 848	-16 %	1 205	999	-17 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat.

Tuella putoaa kokonaan 61 000 ruokakuntaa (taulukko 14). Simuloinnin perusteella yli puolet tuen leikkauksesta kohdistuu ryhmään muut kotitaloudet eli lähinnä työtuloa saaviin palkansaajatalouksiin. Merkittävä osa leikkauksesta kohdistuu myös opiskelijoihin. Saatua tulosta tukevat myös tilastot, joiden mukaan vuoden 2017 lopussa 39 prosentilla tukea saavista opiskelijoista oli työtuloja (Kelasto NIT162A).

Kuvion 33 simuloinnin tulosten perusteella reformin 3 uudistuksessa 201 000 asuntokuntaa menettäisi tukea vuoden aikana. Suurimmat menetykset kohdistuvat toiseen tulokymmenykseen. Yli 100 euroa kuukaudessa tukea menettäisi 108 00 kotitaloutta.



Kuvio 33. Reformin 3 tulosten muutokset luovuttaessa työtulojen 300 euron suojaosuudesta.

Lähde: Omat simulointilaskelmat asumistuen osamallilla.

7.5 Vuoden 2014 mukainen lainsäädäntö

Reformissa 4 käytetään vuoden 2014 mukaista asumistuen lainsäädäntöä. Toisin sanoen perutaan 1.1.2015 uuden asumistuen reformi ja luovutaan 1.9.2015 mukaisesta työtulojen 300 euron suojaosuudesta sekä siirretään lapsettomat

opiskelijat takaisin opintotuen asumislisän piiriin. Reformi 4 sisältää sekä reformin 2 että 3 mukaiset muutokset sekä lisäksi 1.1.2015 uudistuksen perumisen.

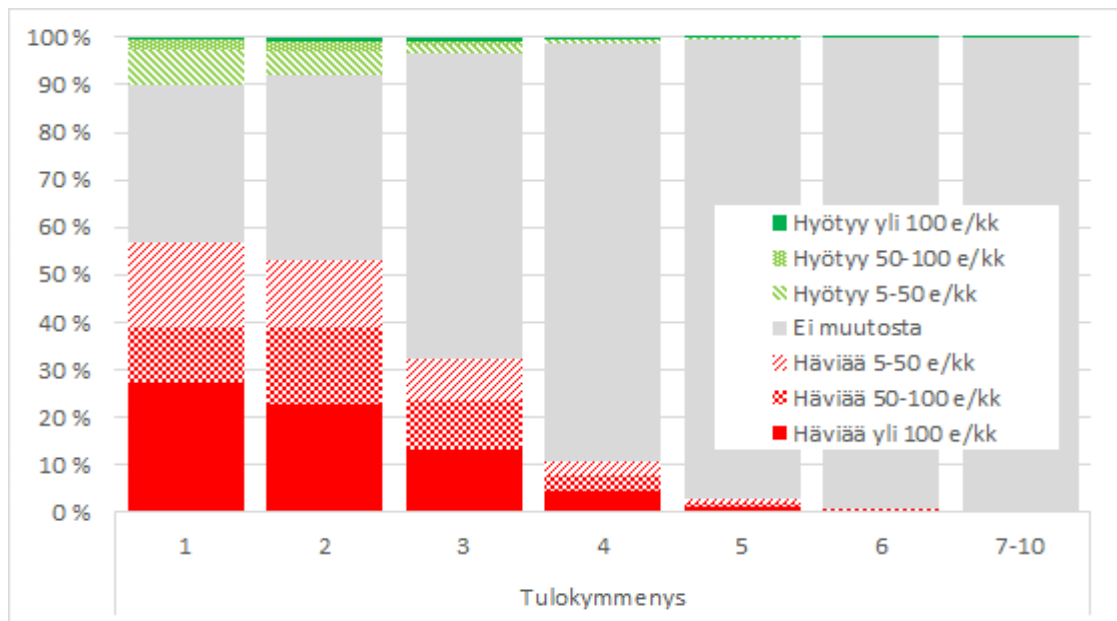
Simulointilaskelmien mukaan menot ja kotitaloudet vähenevät kolmanneksella. Menot vähenevät 405 miljoonaa euroa vuodessa ja tuelta putoaa vuoden aikana 113 000 kotitaloutta (taulukko 15). Tilastojen mukaan vuonna 2014 yleistä asumistukea maksettiin 742 miljoonaa euroa ja vuoden lopussa tukea saavia ruokakuntia oli 206 000 (Kelasto NIT149A; NIT150A). Simuloinnin perusteella leikkaukset kohdistuvat odotusten mukaisesti erityisesti opiskelija- ja muihin kotitalouksiin, koska tällä reformilla kumotaan myös 300 euron työtulovähennys ja opiskelijat siirretään takaisin asumislisälle.

Taulukko 15. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 4 mukaiseen vuoden 2014 lainsäädäntöön.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Alku-simulointi	Reformi 4	Muutos-%	Alku-simulointi	Reformi 4	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	119 158	111 268	-7 %	362	304	-16 %
	Lapsiperhe kt	39 790	37 065	-7 %	220	187	-15 %
	Muu kt	18 159	16 140	-11 %	66	50	-25 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	63 854	16 786	-74 %	174	46	-73 %
	Lapsiperhe kt	4 918	4 878	-1 %	25	23	-7 %
	Muut kt	15 507	9 403	-39 %	44	24	-45 %
Muut	Yhden hengen kt	56 563	34 899	-38 %	117	62	-47 %
	Lapsiperhe kt	44 135	25 490	-42 %	149	77	-48 %
	Muu kt	19 632	12 721	-35 %	48	27	-44 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	177 107	164 473	-7 %	648	540	-17 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	84 279	31 067	-63 %	242	93	-62 %
	Muut kt:t yhteensä	120 330	73 110	-39 %	314	166	-47 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	381 716	268 650	-30 %	1 205	800	-34 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat.

Reformista 4 häviölle jäisi 309 000 taloutta kuvion 34 mukaisissa tulokymmenyksissä. Simuloinnin perusteella uudistuksessa hyötyisi 48 000 asuntokuntaa, jotka vanhan asumistukilain mukaan asuivat juuri normien mukaisissa melko uusissa asunnoissa.



Kuvio 34. Reformin 4 tulojen muutokset vuoden 2014 lainsäädännöllä.

Lähde: Omat simulointilaskelmat asumistuen osamallilla.

7.6 Eläkkeensaajat siirretään yleisen asumistuen piiriin

Seuraavassa simuloinnissa tarkastelen eläkkeensaajan asumistuen yhdistämistä yleiseen asumistukeen. Muutoksen seurauksena eläkkeensaajan asumistuki lakkautetaan ja tuki myönnetään soveltaen yleisen asumistuen ehtoja. Tämänkin laskelman kokonaissästöjä tarkastelen erillään muusta sosiaaliturvasta. Näin kykenen erittelemään pelkästään asumistukireformista johtuvat tulojaolliset vaikutukset.

Lähtökohtaisesti eläkkeensaajan asumistuki antaa yleensä yleistä asumistukea paremman tuen. Asumistukijärjestelmien erilaisuudesta johtuen voi reformin mukainen uusi yleinen asumistuki pienillä asumiskustannuksilla kuitenkin antaa suuremman asumistuen kuin eläkkeensaajan asumistuki. (Katso luku 5.4.) Yleisen asumistuen laskennassa ei oteta huomioon omaisuuden vaikutusta tuloihin. Eläkkeensaajan asumistuen lainsäädännön mukaan omaisuusvaikutus otetaan huomioon. Simulointimalli ei ota huomioon omaisuuden vaikutusta, mikä aiheuttaa epävarmuutta eläkkeensaajan asumistuen simulointituloksiin. Eläkkeensaajan asumistuen simuloitun alkuausetelman mukaan asumistukea saa 228 000

henkilöä ja menot ovat 487 miljoonaa euroa vuodessa. Kelan huhtikuun budjet-tiennusteen mukaan vuonna 2018 eläkkeensaajan asumistuen menot ovat 608 miljoonaa euroa ja tuen piirissä on vuoden lopussa 211 200 henkilöä (Kelan hoitamaa sosiaaliturvaa koskevat laskelmat 2017–2019). Vuonna 2018 eläk-keensaajan asumistukea maksettiin 600 miljoonaa euroa ja vuoden lopussa tukea sai 209 607 henkilöä (Kelasto NIT112A; NIT111A).

Yleistä asumistukea saavat eläkkeensaajat ovat taulukon 16 elämäntilaneluo-kassa muut yhden hengen kotitaloudet. Simulointilaskelmien mukaan yleisen asumistuen menot kasvavat 299 miljoonaa euroa vuodessa ja tuen piiriin tulee vuoden aikana 176 000 uutta kotitaloutta. Eläkkeensaajan asumistukijärjestel-män lakkauttaminen huomioiden asumistukikustannuksissa tulee simulointilas-kelmien perusteella säästöä vuositasolla 188 miljoonaa euroa. Tämä leikkaus kohdistuu pelkästään eläkeläisiin.

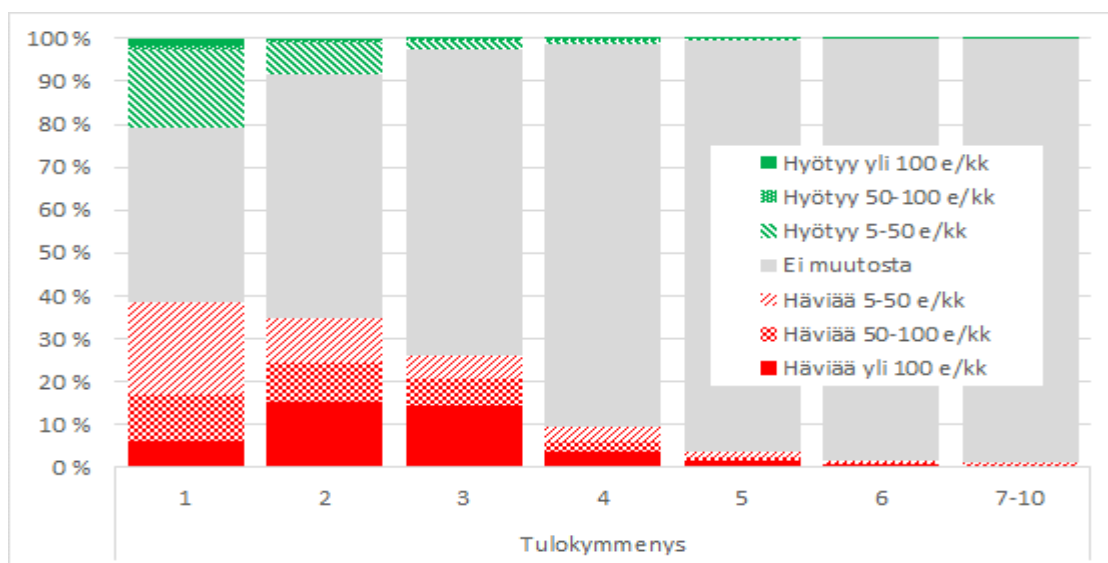
Taulukko 16. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 5 mukaiseen tilan-teeseen, jossa eläkkeensaajat siirretään yleisen asumistuen piiriin.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Alku-simulointi	Reformi 5	Muutos-%	Alku-simulointi	Reformi 5	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	119 158	122 177	3 %	362	361	0 %
	Lapsiperhe kt	39 790	39 837	0 %	220	215	-2 %
	Muu kt	18 159	19 072	5 %	66	67	1 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	63 854	64 673	1 %	174	172	-1 %
	Lapsiperhe kt	4 918	4 925	0 %	25	24	-2 %
	Muut kt	15 507	15 667	1 %	44	44	-1 %
Muut	Yhden hengen kt	56 563	211 966	275 %	117	399	241 %
	Lapsiperhe kt	44 135	44 395	1 %	149	147	-2 %
	Muu kt	19 632	34 426	75 %	48	76	56 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	177 107	181 086	2 %	648	643	-1 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	84 279	85 265	1 %	242	240	-1 %
	Muut kt:t yhteensä	120 330	290 787	142 %	314	621	97 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	381 716	557 138	46 %	1 205	1 504	25 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat.

Reformin 5 tulonjakotarkastelussa ovat mukana vain eläkkeensaajien asunto-kunnat, joita simulointimallissa on 1 009 000. Tulonjakotarkastelun perusteella suurimmat häviäjät sijoittuvat kolmeen alimpaan tuloluokkaan kuvion 35 mukai-sesti. Häviäjiä ovat taloudet, joilla on suuret asumiskustannukset. Myös voittajat

ovat samoissa tuloluokissa. Voittajilla on usein pienet asumiskustannukset. Uudistuksesta hyötyjiä on 44 000 ja häviäjiä on 168 000.



Kuvio 35. Reformin 5 tulojen muutokset eläkkeensaajien siirtyessä yleiseen asumistukeen.

Lähde: Omat simulointilaskelmat asumistuen osamallilla.

7.6.1 Miten vuokran suuruus vaikuttaa eläkkeensaajan tuloihin?

Tässä alaluvussa tein esimerkkilaskelmia eläkkeensaajan asumisen tuesta eri asumistukijärjestelmillä. Jos eläkkeensaaja siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin, mikä olisi vuokran suuruuden merkitys käytettävissä oleviin tuloihin?

Taulukon 17 mukaisesti yleisen asumistuen yhden henkilön hyväksyttävät enimmäismääräiset asumismenot ovat noin 200 euroa pienemmät kuin eläkkeensaajan asumistuessa. Eläkkeensaajan asumistuessa ja perustoimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärät ovat kuntaryhmissä 1 ja 2 samaa suuruusluokkaa. Kuntaryhmien 3 ja 4 kunnissa eläkkeensaajan asumistuen enimmäismäärinä hyväksytään usein noin 100 euroa suuremmat asumismenot kuin perustoimeentulotuessa (VNA 772/2017; Kansaneläkelaitos 2018).

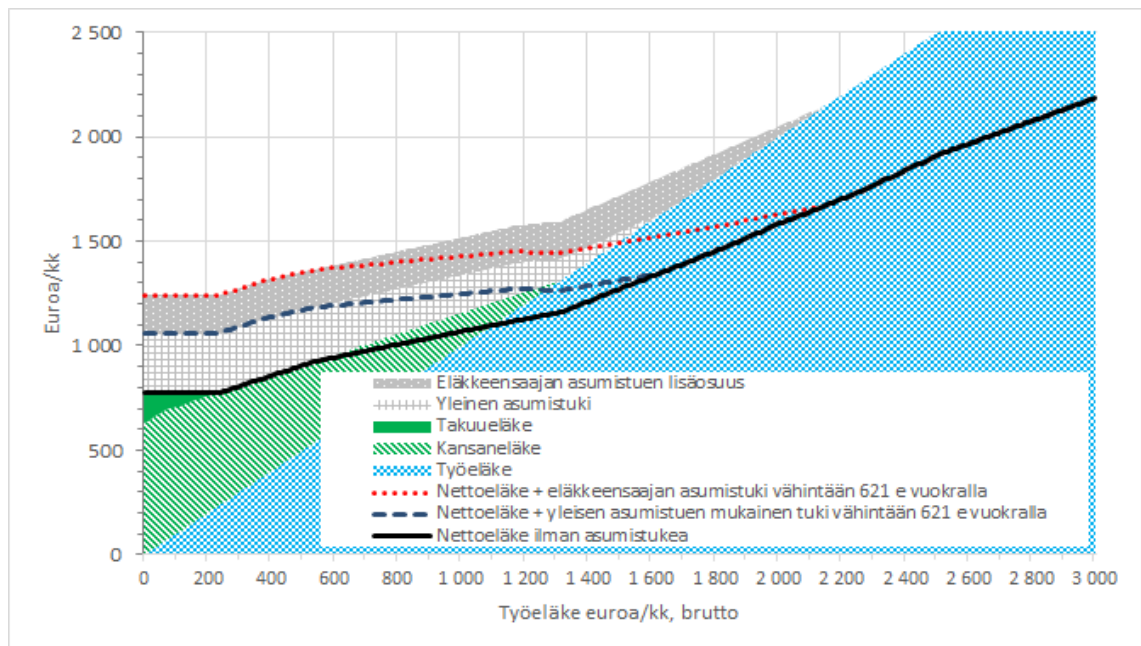
Taulukko 17. Yhden henkilön asumismenojen enimmäismäärä yleisessä ja eläkkeensaajan asumistuessa sekä perustoimeentulotuessa vuonna 2018.

Kuntaryhmä	Yleinen asumistuki e/kk	Eläkkeensaajan asumistuki, e/kk	Perustoimeen- tulotuki e/kk
1. kuntaryhmä	508	675	675
2. kuntaryhmä	492	675	673-694
3. kuntaryhmä	390	621	448-650
4. kuntaryhmä	344	544	324-625

Lähde: Laki yleisestä asumistuesta 938/2014 10 § (29.12.2016/1533); valtioneuvoston asetus 772/2017; Kansaneläkelaitos 2018.

Seuraavaksi tarkastelin esimerkkilaskelmilla kokonaisuutta, jossa huomioin työeläkkeen, kansaneläkkeen, takuueläkkeen, asumistuen ja verotuksen vaikutuksen tuloihin. Aluksi tarkastelin tilannetta, jossa suuret asumiskustannukset ovat haasteena järjestelmiä yhdistettäessä. Kuvion 36 mukaisessa tilanteessa eläkeläinen asui yleisen asumistuen kolmannen kuntaryhmän mukaisessa kalliissa vuokra-asunnossa. Asumiskustannukset olivat 621 euroa kuukaudessa. Tämä oli hyväksyttävien asumiskustannusten enimmäismäärä eläkkeensaajan asumistuessa vuonna 2018.

Pienestä eläketulosta ei mene veroa eläketulovähennyksen vuoksi, siksi pienellä tulolla nettoeläke on sama kuin bruttoeläke. Kuviosta 36 nähdään, että eläkkeensaajan asumistuki korvaa suuria asumiskustannuksia varsin laajalla tuloalueella. Suuret asumiskustannukset antavat saman euromääräisen lisätuen kaikilla tuloalueilla, mikä näkyy ylimpänä harmaana alueena.

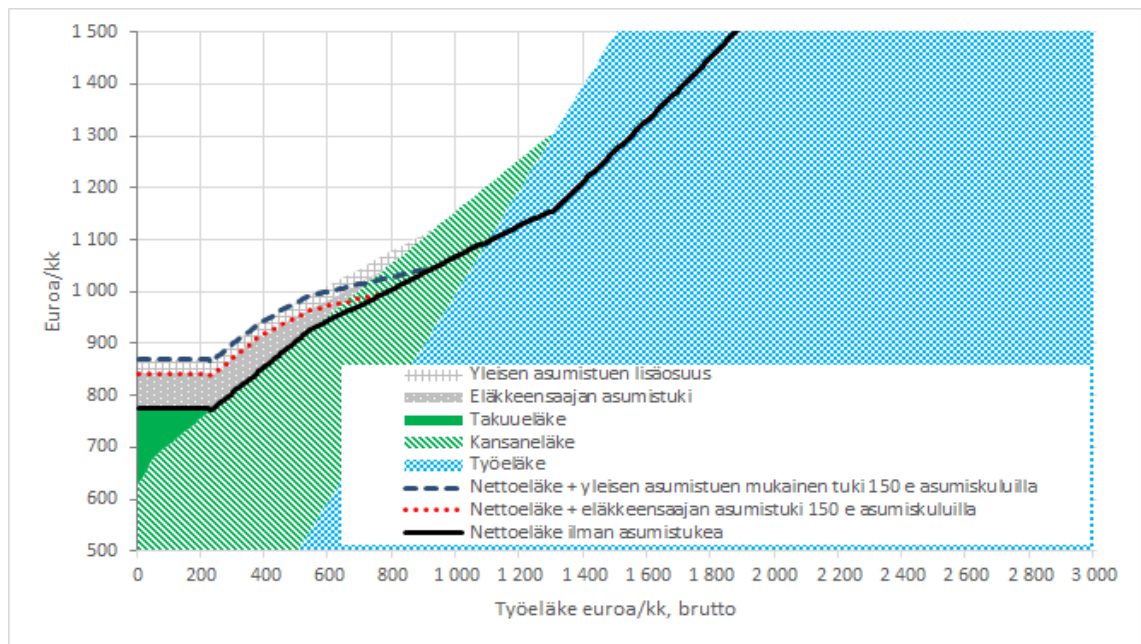


Kuvio 36. Työeläke, kansaneläke, takuueläke, yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuen lisäosuus suurella vuokralla yleisen asumistuen 3. kuntaryhmässä vuoden 2018 lainsäädännöllä.

Lähde: Omat laskelmat.

Toisena esimerkkinä tarkastelen tilannetta, jossa pienet asumiskustannukset ovat haasteena järjestelmiä yhdistettäessä. Vuonna 2017 kerrostaloasunto-osakeyhtiöiden pääasiallisen tulonlähteen muodostivat hoitovastikkeet, jotka olivat keskimäärin 3,96 euroa neliöltä kuukaudessa ja vesimaksu oli 0,40 euroa neliötä kohden (Tilastokeskus 2018d). Syyskuussa 2017 yksin asuvan asumistuen saajan keskipinta-ala oli 46,3 neliötä (Kelan rekisterit). Näiden tietojen perusteella vastikeasunnon keskimääräiset asumiskustannukset olivat noin 200 euron kuukaudessa.

Yleisen asumistuen mukaisessa järjestelmässä suurelle määrälle kansaneläkkeensaajia muodostuisi oikeus asumistukeen. Yleisessä asumistuessa omaisuus ei enää vaikuttaisi asumistuen määrittelyssä ja asumistuesta poistuisi noin 50 euron kiinteä omavastuuosuus. Kuviossa 37 esitän eläkeläisen tulonmuodostuksen 150 euron asumiskuluilla vastikeasunnossa.



Kuvio 37. Työeläke, kansaneläke, takueläke, eläkkeensaajan asumistuki ja yleisen asumistuen lisäosuus pienellä asumiskustannuksella yleisen asumistuen 3. kuntaryhmässä vuoden 2018 lainsäädännöllä.

Lähde: Omat laskelmat.

Jos asumistukijärjestelmät päätettäisiin yhdistää, osalla eläkeläisiä nettotulot vähenisivät merkittävästi. Tuen leikkaukset johtuisivat valtaosin siitä, että yleisessä asumistuessa hyväksytään pienemmät enimmäismääräiset asumiskustannukset kuin eläkkeensaajan asumistuessa. Eläkkeensaajien tuen muutokset olisivat yksilöllisiä eivätkä keskimääräisiä. Eläkkeensaajalla voi olla suuret asumiskustannukset, jotka ovat muodostuneet jostain erityisestä syystä. Usein syynä on kallis vuokra-asunto. Taustalla voivat vaikuttaa myös esimerkiksi eläkkeensaajan tulot, ikä, siviilisäätty, vammaisuus, syrjäytyminen, sairaudet tai laitoshoido.

Jos tuen leikkaus haluttaisiin kompensoida, voitaisiin vähimmäiseläkettä korottaa. Haasteen muodostaisi se, että asumistuen häviäjät ja kompensaaion saajat eivät välttämättä olisi samoja henkilöitä. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin yleisen asumistuen parametreja muuttaa siten, että ne suosisivat eläkkeensaajia. Eläkkeensaajalle voitaisiin esimerkiksi hyväksyä suuremmat asumiskustannukset tukea määriteltäessä kuin muille tuensaajaryhmille.

Esimerkkilaskelmien tavoitteena oli selvittää vuokran suuruuden merkitys eläkkeensaajan kokonaistilanteeseen, jos eläkkeensaajalle maksettaisiin asumistuki yleisen asumistuen mukaisin perustein. Laskelmien perusteella eläkkeensaajan asumistuki korvaa korkean vuokran laajalla tuloalueella. Matalla vastikkeella eläkeläinen voisi hyötyä yleisen asumistuen mukaisesta tuesta.

7.7 Suuria asumiskustannuksia korvaava kannustavampi malli

Aluksi analysoin reformin 6 vaikutuksen SISU-mikrosimulointimallin asumistuen osamallilla. Reformin 6 mukaisessa mallissa toteutetaan seuraavat toimenpiteet.

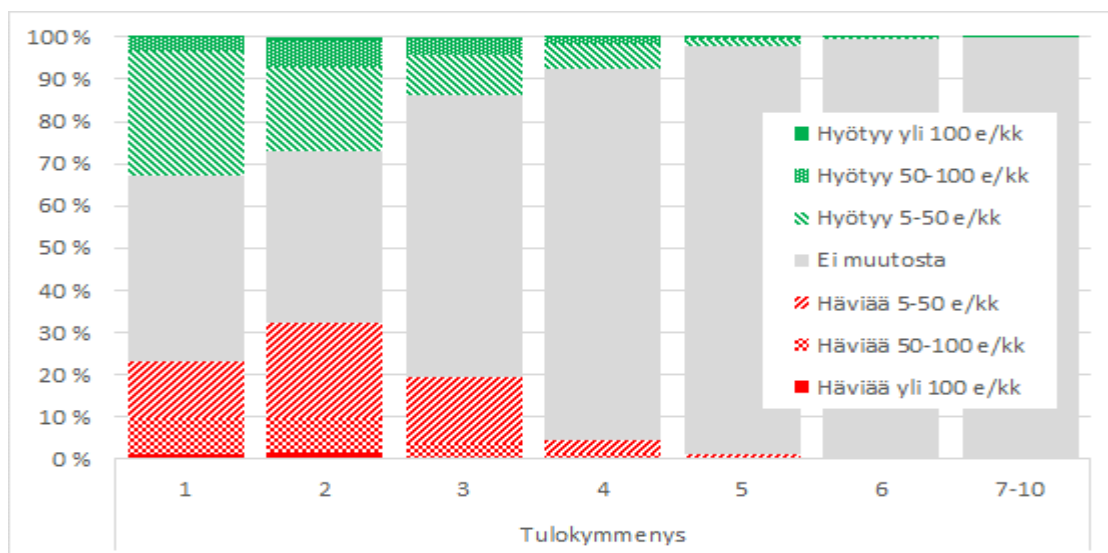
- ✓ Uudistus rahoitetaan merkittävin osin 300 euron työtulojen suojaosuuden lakkauttamisella.
- ✓ Asumistuen tulosidonnaisuutta loivennetaan 42 prosentista 35 prosenttiin, millä osin kompensoidaan 300 euron suojaosuuden lakkauttamista. Täysimääräisen tuen tukiprosentti olisi edelleen 80. Bruttotulojen kasvaessa 100 euroa asumistuki vähenisi 28 euroa ($0,80 \cdot 0,35 = 0,28$).
- ✓ Enimmäismääräisiä asumiskustannuksia korotetaan siten, että se vastaa vuokrien tarkastelujaksoa vuodesta 2013 vuoteen 2017 eli 10,3 prosentin korotusta. Tämä vastaa vuoden 2015 alkuperäisen asumistukilain mukaista korotusta vuodesta 2015 vuoteen 2019.
- ✓ Sen sijaan asumistuen muihin indeksisidonnaisiin parametreihin ei palauteta kansaneläkeindeksin mukaisia leikkauksia 2016–2019.
- ✓ Tavoitteena on selkeyttää asumistukijärjestelmän roolia, tukea suuria asumiskustannuksia ja lisätä kannustimia hankkiutua kaikensuuruisiin pätkätöihin vähentäen riskiä joutua byrokratialoukkuun.

Taulukko 18. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 6 tulokseen.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Alku-simulointi	Reformi 6	Muutos-%	Alku-simulointi	Reformi 6	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	119 158	119 564	0 %	362	375	4 %
	Lapsiperhe kt	39 790	39 504	-1 %	220	223	1 %
	Muu kt	18 159	18 133	0 %	66	68	2 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	63 854	62 101	-3 %	174	161	-7 %
	Lapsiperhe kt	4 918	4 871	-1 %	25	25	-1 %
	Muut kt	15 507	13 901	-10 %	44	38	-13 %
Muut	Yhden hengen kt	56 563	53 418	-6 %	117	102	-13 %
	Lapsiperhe kt	44 135	43 542	-1 %	149	142	-5 %
	Muu kt	19 632	18 512	-6 %	48	43	-11 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	177 107	177 201	0 %	648	665	3 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	84 279	80 873	-4 %	242	225	-7 %
	Muut kt:t yhteensä	120 330	115 472	-4 %	314	287	-9 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	381 716	373 546	-2 %	1 205	1 176	-2 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat asumistuen osamallilla.

Taulukon 18 simulointitulosten perusteella leikkaukset kohdistuvat odotusten mukaisesti lähinnä muihin talouksiin ja opiskelijoiden talouksiin, koska tämä uudistus rahoitetaan merkittävältä osin kumoamalla 300 euron työtulovähennyksen suojaosuus. Työttömät ruokakunnat hyötyvät keskimääräisesti eniten, koska enimmäismääräisen asumistuen määrä kasvaisi. Reformi on 29 miljoonaa euroa asumistukimenoa leikkaava.



Kuvio 38. Korkeita asumiskustannuksia korvaavan reformin 6 tulojen muutokset.

Lähde: Omat simulointilaskelmat asumistuen osamallilla.

Reformin 6 mukainen lainsäädäntö pienentäisi 151 000 asuntokunnan tukia ja uudistuksesta hyötyisi 170 000 asuntokuntaa. Muutokset tuen euromäärissä olisivat usein alle 50 euroa kuukaudessa (kuvio 38.)

Seuraavaksi toistan asumistuen osamallitarkastelun mikrosimuloinnin KOKO-mallilla, koska nyt haluan analysoida myös uudistuksen vaikutukset toimeentulotukeen. Selvytyden vuoksi KOKO-mallilla laskettua mallia kutsun reformiksi 6k. Reformin 6k mukaisessa KOKO-mallissa toteutan kaikki osamallin 6 mukaiset muutokset. Lisäksi korotan kaikissa kuntaryhmissä yhden henkilön talouksien hyväksyttävää asumiskustannusten enimmäismääriä 10 prosentilla. Aiheutuva asumistuen lisämeno kustannetaan osin toimeentulotukimenoista syntyvillä säästöillä.

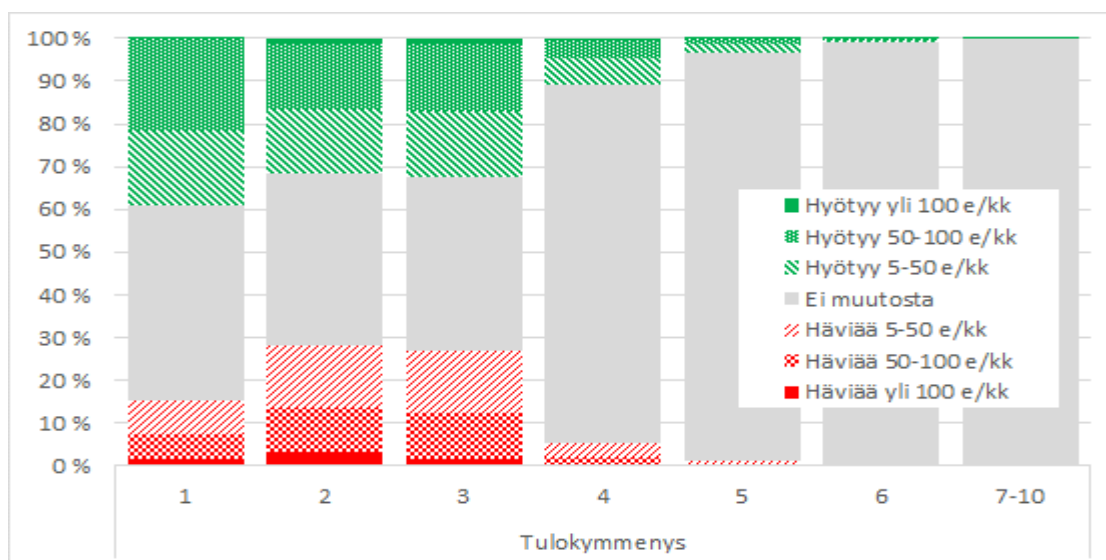
Kokosimulointia käytettäessä aineistoon perustuvaa dataa hyödynnetään vähemmän ja laskenta perustuu enemmän simulointiin. Tulokset voivat siksi poiketa edellä esitetystä osamallin 6 mukaisista tuloksista. Asumistukimenot ovatkin KOKO-mallin alkusimuloinnissa 130 miljoonaa euroa osamallin alkutilannetta suuremmat eli 1 335 miljoonaa euroa taulukon 19 mukaisesti. Reformin 6k mukaisessa kokosimuloinnissa asumistukimenot ovat 1 382 miljoonaa euroa. KOKO-mallin simulointitulokset on lähempänä budjettiennusteen mukaista tulosta. Reformin 6k muutosten vuoksi asumistukimenot kasvavat 4 prosenttia (47 miljoonaa). Toimeentulotukimenojen väheneminen huomioon ottaen uudistus on laskennallisesti likimain kustannusneutraali. Tässäkään laskelmassa ei arvioitu mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia.

Taulukko 19. Simuloitu alkutilanne 2018 verrattuna reformin 6k tulokseen.

		Kotitalouksien lukumäärä			Menot miljoonaa euro vuodessa		
		Alkusimulointi (km)	Reformi 6 kok. malli	Muutos-%	Alkusimulointi (km)	Reformi 6 kok. malli	Muutos-%
Työttömät	Yhden hengen kt	120 957	121 657	1 %	367	415	13 %
	Lapsiperhe kt	40 410	40 070	-1 %	221	228	3 %
	Muu kt	19 152	18 926	-1 %	75	77	2 %
Opiskelijat	Yhden hengen kt	68 439	68 085	-1 %	217	229	6 %
	Lapsiperhe kt	5 205	5 138	-1 %	27	28	1 %
	Muut kt	22 191	21 131	-5 %	90	78	-14 %
Muut	Yhden hengen kt	58 449	60 902	4 %	121	125	3 %
	Lapsiperhe kt	45 761	44 642	-2 %	153	148	-3 %
	Muu kt	24 297	22 564	-7 %	63	55	-13 %
Elämäntilanne	Työttömät kt:t yhteensä	180 519	180 653	0 %	663	720	9 %
	Opiskelija kt:t yhteensä	95 835	94 354	-2 %	334	334	0 %
	Muut kt:t yhteensä	128 507	128 108	0 %	337	328	-3 %
Kaikki	Kotitaloudet yhteensä	404 861	403 115	0 %	1 335	1 382	4 %

Lähde: Omat simulointilaskelmat KOKO-mallilla.

Reformin 6k mukainen lainsäädäntö mikrosimuloinnin KOKO-mallilla pienentää 133 000 ja suurentaa 227 000 asuntokunnan tukia kuvion 39 mukaisesti. Simuloitujen käytettävissä olevien tulojen muutos toimeentulotuki huomioon ottaen on valtaosin alle 100 euroa kuukaudessa.



Kuvio 39. Reformin 6k tulojen muutokset.

Lähde: Omat simulointilaskelmat KOKO-mallilla.

Kokosin taulukkoon 20 reformien vaikutukset asumistukea saavien kotitalouksien lukumääriin ja etuusmenoihin. Simuloitu alkutilanne tuotti pienemmät me-

not verrattuna rekisteriaineistosta tehtyyn budjettiennusteeseen. Usein simulointilaskelmissa lähtötilanteen oletetaan olevan kuitenkin riittävän oikea ja muutoksia verrataan simuloituun alkutilanteeseen (esimerkiksi Honkanen 2018a; Grönholm & Jauhiainen 2018). Myös tässä tutkimuksessa olen tehnyt niin. Simulointilaskelmieni perusteella vuoden 2015 tammikuun ja syyskuun sekä vuoden 2017 reformit ovat olleet erittäin merkittäviä. Simulointitulokset ovat yhtenevät tutkimukseni aikaisempien havaintojen kanssa.

Taulukko 20. Yhteenveto reformeista.

	Kotitalouksien lukumäärä	Lukumäärä muutos vs alkusimulointi	Menot milj. euroa vuodessa	Menojen muutos milj. e vs alkusimulointi
Budjettiennuste 2018	377 400		1 480	
Alkusimulointi 2018	381 716		1 205	
Reformi 1	402 668	20 952	1 373	168
Reformi 2	324 268	-57 448	1 049	-156
Reformi 3	320 848	-60 868	999	-206
Reformi 4	268 650	-113 066	800	-405
Reformi 5	557 138	175 422	1 504	299
Reformi 6	373 546	-8 170	1 176	-28
Reformi 6 alkusimulointi kokomalli	404 861		1 335	
Reformi 6 kokomalli	403 115	-1 746	1 382	47

Lähde: Omat simulointilaskelmat.

8 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida keskeiset muutokset asumistuen lainsäädännön parametrien osalta tarkastelujaksolla vuodesta 1990 vuoteen 2018. Esimerkkitapausten avulla havainnollistin yleisen asumistuen monimutkaista lainsäädäntöä asiakkaan kannalta. Arvioin SISU-mikrosimulointimallilla eräiden merkittävien jo toteutettujen tai toteutettaviksi esitettyjen asumistukireformien vaikutuksia työttömiin, opiskelijoihin ja muihin kotitalouksiin.

8.1 Keskeiset tulokset – Havaitut ongelmat ja ristipaineet

1990-luvun alkupuolella yleisen asumistuen neliövuokranormeja korotettiin usein kaikissa kuntaryhmissä samalla prosentilla. Vuosina 1995 ja 1996 neliövuokranormeja leikattiin. 1990-luvun loppupuolella enimmäismäärät lähes jäädytettiin. Vuodesta 2002 vuoteen 2012 asumistuen neliövuokranormia korotettiin eri kuntaryhmissä sekä kaiken kokoisissa ja ikäisissä asunnoissa samalla senttimäärällä. Tämä malli suosi kolmannen ja neljännen kuntaryhmän asuntoja sekä vanhoja ja suuria asuntoja. Vuosien 1995, 2002, 2014, 2015 ja 2017 uudistuksissa suosittiin kuntaryhmien 1 ja 2 asuntoja.

Vuodesta 1990 vuoteen 2014 kuntaryhmien 1, 2 ja 3 neliövuokranormien kokonaismuutos oli kuitenkin samaa suuruusluokkaa, vaikka vuosittaiset muutokset vaihtelivat. Asunnon iän ja koon vaikutus asumistuen määrään vaikuttavana tekijänä on muuttunut merkittävästi. Muutokset johtuvat asunnon ikää ja asunnon kokoa säätelevien normien muutoksista. Vielä 1990-luvulla uuden asunnon neliövuokranormi oli yli 20 prosenttia parempi kuin vanhan asunnon normi. Vuonna 2014 normin ero oli pienennetty 10 prosenttiin. Vuoden 2015 uudistuksessa asunnon iän vaikutuksesta tuen laskennassa luovuttiin kokonaan. Samassa uudistuksessa myös asunnon koon vaikutuksesta tuen laskennassa luovuttiin. Uudistus yksinkertaisti järjestelmää, mutta samalla asuntopoliittinen ohjausmekanismi asuntokannan tehokkaaseen hyödyntämiseen menetettiin.

Hyväksytyjen enimmäismääraisten asumiskustannusten kehitys on ollut erilais- ta eri asumistukijärjestelmissä vuosina 1990–2018. Tärkein syy suurempaan eläkkeensaajan asumistuen enimmäismäärään on asumismenojen enimmäis- määrän sitominen yleiseen hintatasoon ja eläkkeensaajien asumismenojen muutokseen. Vuoteen 2014 saakka yleisessä asumistuessa ei ollut indeksi- sidonnaisuutta. Nykyään yleisen asumistuen asumismenojen enimmäismäärä on sidottu yleisen hintatason muutokseen.

Keskeisin syy yleisen asumistuen monimutkaisuuteen vuoteen 2014 saakka oli omavastuutaulukot, joilla toteutettiin tuloharkintaa. Tuloharkinta vaihteli kunta- ryhmittäin ja ruokakunnan koon mukaan. Ajassa tarkasteltuna välillä tuloharkin- ta kiristyi ja välillä se löystyi. Vuonna 2015 yleisessä asumistuessa siirryttiin tu- loharkinnan osalta omavastuukaavoihin. Tuen rakenne selkeytyi ja siirryttiin val- takunnallisesti yhtenäiseen asumistukeen, jossa hyväksyttävät enimmäismää- räiset asumiskustannukset eroavat kuntaryhmittäin, mutta tuloharkinta ja tulora- jat ovat koko maassa yhtenäiset.

Tutkimukseni tulosten perusteella yleistä asumistukea on kehitetty lyhytjäntei- sesti. Järjestelmälle on ollut ominaista lainsäädännölliset korjausliikkeet, joissa etuuden leikkaukset ja tasokorotukset ovat vuorotelleet.

8.2 Miten tästä eteenpäin – Nykyiset vai uudet haasteet?

Tulosten perusteella voidaan arvioida, ettei nykyinen järjestelmä kykene vas- taamaan haasteisiin ja siksi järjestelmää tulisi kehittää. Kannustinloukkuja syn- nyttävät erityisesti asumistuki, toimeentulotuki ja ansiosidonnainen työttömyys- turva (Kangas & Pulkka 2016). Etuuksien moninkertainen tuloharkinta yhdessä progressiivisen verotuksen kanssa johtaa kannustinloukkuihin (Honkanen 2008). Suojaosat siirtävät kannustinloukut korkeammille tulotasoille ja lisäävät kustannuksia (Kotamäki & Kärkkäinen 2014.) Tulojen muutokset aiheuttavat muutoshakemuksia ja epävarmuus lisää byrokraatialoukkuja (Hiilamo 2010).

Edellä kuvatutuja kannustinongelmia havainnollistin luvun 6 esimerkkitapausten avulla. Sosiaaliturvan monimutkaisuus on aiheuttanut ja aiheuttaa edelleen kannustinongelmia asumistuen saajille. Tutkimukseni esimerkkilaskelmien perusteella kannustinongelmien ratkaiseminen on erityisen pulmallista asumiskustannusten ollessa korkeat.

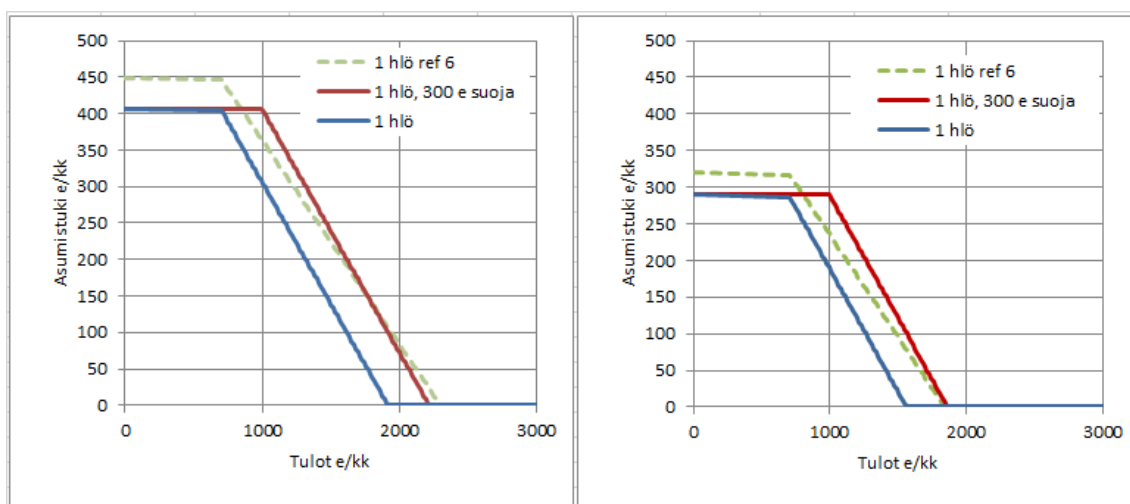
Esimerkkilaskelmieni perusteella nykyinen yleinen asumistuki on rakenteeltaan eläkkeensaajan asumistuen kaltainen, mutta se antaa edelleen suurilla asumiskustannuksilla merkittävästi matalamman tuen yhden hengen ruokakunnalle. Vain harva eläkeläinen joutuu turvautumaan toimeentulotukeen. Esimerkkilaskelmien perusteella kaksi keskeistä syytä tähän ovat eläkkeensaajan asumistuen parempi taso ja eläkkeen työmarkkinatukea parempi nettoarvo.

Simulointilaskelmieni perusteella vuoden 2015 tammikuun ja syyskuun sekä vuoden 2017 elokuun reformit olivat erittäin merkittäviä. Simuloinnit osoittavat, että valtaosa viime vuosien asumistuen menojen kasvusta johtuu lainmuutoksista. Tammikuun 2015 uudistuksessa aiheutui merkittäviä kustannuslisäyksiä siirryttäessä uuteen järjestelmään. Syyskuun 2015 uudistuksella tuki mahdollistettiin entistä useammalle työtuloa saavalle taloudelle. Elokuun 2017 uudistuksessa yhden hengen opiskeleville ruokakunnille myönnettiin useasti entistä suurempi ympärivuotinen asumisen tuki. Kustannuslisäyksen vastapainoksi tukea on myös leikattu vuosina 2016–2018 indeksitarkistuksia jäädyttämällä. Simulointilaskelmien perusteella muutokset asumistuessa aiheuttavat aina muutoksia alimpiin tulokymmenyksiin.

Jos nykyisen yleisen asumistuen tulosidonnaisuutta loivennettaisiin, asumistukea alettaisiin maksaa entistä useammalle keskituloiselle. Toisaalta paine korottaa asumistuen enimmäismääriä on ilmeinen, koska toimeentulotuki korvaa entistä suuremman osan asumisen kustannuksista. Jos halutaan turvata asumistuen taso ja kannustaa 300 euroa suurempiin työtuloihin, pitäisi asumistuen enimmäismääriä korottaa, poistaa työtulovähennys ja loiventaa asumistuen tulosidonnaisuutta. Koska malli sisältää kustannuksia lisääviä ja vähentäviä komponentteja, myös kustannusneutraalin yhdistelmän löytäminen alkutilanteessa on mahdollista. Nykyään myös opiskelijat saavat yleistä asumistukea, siksi

muutostilanteessa voittajien ja häviäjien arviointi on entistä haastavampaa. Eri-tyisesti opiskelijoilla on mahdollista säädellä työtulojen määrää ja jaksottaa tuloja eri kuukausille.

Asumistuen esimerkkilaskelmien ja kannustinloukkutarkastelujen perusteella muotoilin uuden mallin. Reformissa 6 esitin asumistuen enimmäismäärän korottamista, jotta korvaustaso lähenisi toimeentulotuen asumiskustannusten korvaustasoa. Lisäksi reformissa esitin asumistuen tulovähenteisyyden loiventamista kaikilla tuloalueilla. Näiden lisäkustannusten kattamiseksi luovuttaisiin 300 euron työtulojen suojaosuudesta. Perustoimeentulotuen korvaama asumismenojen osuus pienenisi. Asumistukijärjestelmän tavoite alentaa korkeita asumiskustannuksia korostuisi. Asumistukea suunnattaisiin entistä enemmän pienituloisempien korkeiden asumiskustannusten alentamiseen.



Kuvio 40. Reformin 6 mukainen asumistuki verrattuna nykyjärjestelmään.

Lähde: Omat laskelmat.

Tutkimuksellani lisättiin ymmärrystä asumistukijärjestelmien kehityksestä viimeisen 30 vuoden aikana. Mikrosimulointimallilla voitiin arvioida kokonaisvaltaisesti kustannus- ja tulonjakovaikutukset. Mallissa käytettävä vuositieto kuukausitasoisen vähimmäisetuuden arvioinnissa aiheutti epäluotettavuutta erityisesti useiden peräkkäisten reformien vuoksi. Ilmeinen jatkotutkimuksen tarve on tarkentaa hypoteettisten reformien vaikutukset vuoden 2018 aineistolla.

Lähdeluettelo

Ahola, Elina (2016a) Kelan Tutkimusblogi. 29.8.2016. Asumistuen kohoavat kustannukset – miten yleisen asumistuen vuoden 2015 lakiuudistus vaikutti?

Ahola, Elina (2016b) Kelan Tutkimusblogi. 24.10.2016. Asumistuen kohoavat kustannukset – miten työtulojen suojaosan käyttöönotto vaikutti?

Alho, Eeva & Härmälä, Valtteri & Oikarinen, Elias & Kekäläinen, Antti & Noro, Kirsi & Tähtinen, Tuuli & Vuori, Lauri (2018) Vuokra-asuntosijoitusalan kannattavuus, kilpailutilanne ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018.

Arajärvi, Pentti (1997) Toimeentulotuen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. STM työryhmämuistioita 1997:18.

Aro, Timo (2007) Julkinen valta ja maassamuuttoa edistävät ja rajoittavat tekijät Suomessa 1880-luvulta 2000-luvulle. Turku: Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 69.

Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2013) Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. Helsinki: VATT Tutkimukset 175.

Eerola, Essi & Lyytikäinen, Teemu (2017) Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme. Helsinki: VATT Working Papers 88. <http://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp88.pdf/e5a42951-b75f-4c78-80f7-60e6283a86db>

Grönholm, Miika & Jauhiainen, Signe (2018) Kelan Tutkimusblogi. 27.8.2018. Asumistuen uudistaminen – mitä maksaa ja kuka maksaa?

Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi (2012) Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela. Nettityöpapereita 33, 2012.
<http://hdl.handle.net/10138/17477>

Hiekka, Samuli & Viren, Matti (2008) Nostaako asumistuki vuokria? Kansantaloudellinen aikakauskirja. 104. vuosikerta. 2/2008, 226-235.

Hiilamo, Heikki (2010) Pitkäaikaistyöttömän sosiaaliset mahdollisuudet. Teoksessa Hiilamo, Heikki & Saari, Juho (toim.) Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin. Diakonia ammattikorkeakoulu. Helsinki:

Honkanen, Pertti & Jäntti, Markus & Pirttilä, Jukka (2007) Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Teoksessa rekrytointiongelmien, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007. Valtioneuvoston kanslia.

Honkanen, Pertti (2008) Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Helsinki: Kela. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63.

Honkanen, Pertti (2010) Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72.

Honkanen, Pertti & Simanainen, Miska (2016) Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Perustulohankkeen mikrosimulointituloksia. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.

Honkanen, Pertti (2018a) Esimerkki- ja simulointilaskelmia sosiaaliturvan muutoksista 2012–2019. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Helsinki 2018.
https://www.soste.fi/media/pdf/tiedotteet/soste_sosiaaliturvaraportti_14022018_valmis.pdf

Honkanen, Pertti (2018b) Kannustinloukku työmarkkinoiden todellinen vai kuviteltu ongelma? Teoksessa Kajanoja, Jouko (toim.) Työllisyyskysymys. Helsinki: Into.

Jauhiainen, Signe & Sihvonen, Ella & Räsänen, Tapio & Veilahti, Antti & Mikko-la, Hennamari (2019) Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmasta ja eurooppalaisessa vertailussa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155.

Juntto, Anneli (1992) Asuminen suomalaisena hyvinvointiongelmana – Saavuttaako Suomi koskaan eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden asumistasoa. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia Suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Juva: SITRA (n:o 123), 555-576.

Juntto, Anneli (2008) Asumisen muutos ja tulevaisuus. Rakennetarkastelu. Eri-laistuva asuminen, osaprojekti 1. Helsinki: Suomen ympäristö 33/2008. Ympäristöministeriö.

Jutta-käsikirja (2010) Tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointijärjestelmä. Toimittanut Honkanen, Pertti. Kelan tutkimusosasto. Helsinki:
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/8084/JUTTA2010.pdf?sequence=4>. Viitattu 4.5.2018.

Kangas, Olli (2015) Sanan voimaa: poliittisen kehystyksen vaikutus mielipiteeseen – esimerkkinä eläkkeensaajien asumistuki. Kelan Tutkimusblogi. 3.9.2015.

Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (toim.) (2016) Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.

Kanninen, Ohto & Böckerman, Petri (2013) Matalapalkkatyön kysyntä ja tarjonta Suomessa. Teoksessa matalapalkkatyö Suomessa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2013.

Karisto, Antti & Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (1998) Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Juva: WSOY.

Kelan asumistukitilasto 2008 (2009) Helsinki: Kela. SVT.

Kelan asumistukitilasto 2014 (2015) Helsinki: Kela. SVT.

Kelan asumistukitilasto 2016 (2107) Helsinki: Kela. SVT.

Kelan asumistukitilasto 2017 (2018) Helsinki: Kela. SVT.

Kansaneläkelaitos (2018) Perustoimeentulotuessa hyväksyttävien vuokramenojen kuntakohtaiset rajat 2018. Verkkojulkaisu.

<https://www.kela.fi/documents/10180/0/Asumismenot+toimeentulotuki+2018.pdf/b2316c14-c74c-4c00-a5af-d496edc72086>. Viitattu 6.3.2018.

Kansaneläkelaitos (2019) Asumistukimenot uuteen ennätykseen vuonna 2018. Tilastokatsaus 4/2019.

Kaurala, Marjatta (1994) Toimeentulotukitilanne elokuussa 1994 – erityisesti asumismenojen osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1994:24.

Kotamäki, Mauri & Kärkkäinen, Olli (2014) Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työpoliittinen aikauskirja 4/2014, 18–32.

Korpela, Tuija (2018) Toimeentulotuki tilastojen valossa. Miniseminaari toimeentulotuesta 6.3.2018. Kelan auditorio. Teoksessa Ylikännö, Minna. Kelan tutkimusblogi. 14.3.2018. Paremmat tilastot tuovat toimeentulotuen ongelmakohdat näkyviin.

Kortelainen, Jeremias & Korhonen, Nita & Wennberg, Mikko (2018) Asuntoja opiskelijoille? Selvitys opiskelija-asumisen nykytilasta ja opiskelija-asuntojen tuotantotarpeesta. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 20/2018.

Kuivalainen, Susan (2010) Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010):4, 377-388.

Kuusi, Pekka (1963) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6.

Kärkkäinen, Olli (2011) Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Pal kansaajien tutkimuslaitos. Työpapereita 266.

Laitila, Jussi & Viitamäki, Heikki (2009) Työnteon taloudelliset kannustimet. Teoksessa Eerola, E & Kari, S & Pehkonen, J. (toim.): Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT julkaisut 54.

Lyytikäinen, Teemu (2009) Tutkimuksia kiinteistöverojen, vuokrasääntelyn ja asumistukien vaikutuksista. Kansantaloudellinen aikakausikirja 105 vsk. 2/2009, 232-236.

Mukkila, Susanna & Hannikainen-Ingman, Katri & Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2017) Vuoden 2017 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Työpaperi 6/2017. 47.

Raunio, Kyösti (1995) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Tampere: Gaudeamus.

Roos, Jeja-Pekka (2010) Miksi perusturva on jätetty heitteille? Teesejä eriarvoisuudesta. Janus vol. 18 (4) 2010, 396–402.

SISU-malli (2018) Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin.

Helsinki: Tilastokeskus.

https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/mikrosimulointi/sisu_kasikirja_2015.pdf. Viitattu 15.5.2018

Soininvaara, Osmo (2018) Asumistuki asuntopolitiikan välineenä. Tarkastelussa erityisesti Helsingin seutu. Akava Works – raportti 2/2018.

STM (2009a) Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.

STM (2009b) Asumistukijärjestelmien yhdistäminen. SATA-komitean taustaraportti. 12.11.2009.

Tervola, Jussi & Verho, Jouko (2014) Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011. Kela. Työpapereita 64.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Avauksia 4. 2011.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Tampere: Työpaperi 1/2015. Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2017) Toimeentulotuki 2016. Tilastoraportti 46 | 2017. Suomen virallinen tilasto.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Helsinki: Työpaperi 6/2019. Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä.

Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2017 (2018) Eläketurvakeskus & Kansaneläkelaitos. Helsinki: Suomen virallinen tilasto.

Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2016 (2017) Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos. Helsinki: Suomen virallinen tilasto.

Tilastokeskus (2018c) Kansantalouden tilinpito. Suomen virallinen tilasto.
<http://www.stat.fi/til/vtp/> Viitattu: 2.4.2018.

Valtioneuvoston kanslia (2013) Valtioneuvoston kanslian raporttisarja. Matala-palkkatyö Suomessa. 1/2013.

Valtioneuvoston kanslia (2015) Hallituksen strateginen ohjelma. Edita Prima. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvoston kanslia (2017) Ratkaisujen Suomi. Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017.

Valtioneuvoston kanslia (2018a) Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke, TOIMI-hanke. <http://vnk.fi/toimi>. Viitattu 7.3.2018

Valtioneuvoston kanslia (2018b) Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160706/01_2018_Eriarvoisuus-ta%20kasittelevan%20tryn%20loppuraportti_kansilla_nettil.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtioneuvoston viestintäosasto (2018) 1.2.2018. Tiedote 45/2018. Valtioneuvosto. Viitattu 11.3.2018.

Vero.fi (2016). Verkojulkaisu. https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/ilmoita_itse_nama_vahennykse/asuntolainan_korkovahennys/
Viitattu 1.2.2018

Ylikännö, Minna (2017) Työttömyysvakuutus. Teoksessa Havakka, Pauliina, Niemelä, Mikko, Uusitalo, Hannu (toim.) Sosiaalivakuutus. Finva.

Ympäristöministeriö (2003) Ympäristö- ja asuntopolitiikan avainkysymyksiä. ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (2006) Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuustyöryhmän raportti. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 15/2006.

Lainsäädäntölähteet, tilastotietokannat, muut lähteet ja mikrosimulointimallit

Etuusohje (2018) Yleinen asumistuki. KELA. Yleinen asumistuki 15.05.2018. Verkkojulkaisu. Viitattu 16.5.2018.

<http://www.kela.fi/documents/10192/3239691/Yleinen%20asumistuki.pdf>

Jutta-mikrosimulointimalli (2014) Vuoden 2014 lainsäädännön mukainen malli. Työasemalle asennettava ohjelmisto.

Kelan hoitamaa sosiaaliturvaa koskevat laskelmat 2017–2019 (2018) Kansaneläkelaitos huhtikuu 2018.

Kelan aktuaari- ja talouspalveluryhmä (2018) Syitä opiskelijoiden yleiseen asumistukeen siirron suurista kustannusvaikutuksista. Työmuistio.

Kelan toimintolaskenta (2018) Toimintolaskentajärjestelmässä kustannukset jaotellaan loppusuoritteille tai toiminnoille.

Kelan laskurit (2018) [Kela.fi/laskurit](http://kela.fi/laskurit). Viitattu 9.3.2018.

Kelasto (2018) Kelan tilastotietokanta <http://www.kela.fi/kelasto>

Eläkkeensaajan asumistuen saajat ja keskimääräiset tuet (NIT111A).

Perustoimeentulotuen saajakotitaloudet (9103RS004)

Kelan maksama perustoimeentulotuki (9103RS005)

Suomen työttömyysturvaetuuksien saajat vuoden lopussa (NIT246A).

Maksetut yleiset asumistuet (NIT149A).

Yleisen asumistuen saajaruokakunnat ja keskimääräiset tuet (NIT150A).

Yleisen asumistuen saajaruokakuntien tulolajit (NIT162A).

Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot (NIT219A).

Kelan rekisterit. Kelan pitkät aikasarjat etuusmenoista ja saajista. Tilastotietokanta Saika ja muut rekisterit.

Hallituksen esitykset:

HE 235/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle työmarkkinatukea koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta

HE 73/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja asumistukilain muuttamisesta.

HE 79/2007. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asumistukilain 11 §:n muuttamisesta.

HE 115/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain

11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

HE 52/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 30/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

HE 118/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 talousarvioesityksen (HE 30/2015) täydentämisestä.

HE 127/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta annetun lain 16 ja 51 §:n muuttamisesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 54 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 134/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017.

HE 231/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 53/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta annetun lain, yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 29 ja 41 §:n sekä opintotukilain muuttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.

HE 106/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018.

HE 161/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Lait:

FINLEX. <https://www.finlex.fi/> Finlex ® on oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton Internet-palvelu.

L 586/1961. Laki lapsiperheiden asumistuesta.

L 408/1975. Asumistukilaki.

L 591/1978. Eläkkeensaajien asumistukilaki.

L 781/1993. Sotilasavustuslaki.

L 65/1994. Opintotukilaki.

L 201/1994. Kotikuntalaki.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

L 408/2005. Laki opintotukilain muuttamisesta.

L 571/2007. Laki eläkkeensaajan asumistuesta.

L 938/2014. Laki yleisestä asumistuesta.

Raha-asiainvaliokunta (1991). Valiokunnan istunnon esittelylista 18.12.1991.

Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi asumistuen määräytymisperusteista.

SISU-mikrosimulointimalli (2018). Versio 18.1. Verkon kautta käytettävä lisenssin vaativa malli. Tilastokeskus.

Sotkanet (2018) Tilastotietoja suomalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

Sotkanet indeksit 2316 eläkkeensaajien asumistuki, 2318 opintotuen asumislisä ja 2320 yleinen asumistuki, % asutokunnista. Viitattu 26.8.2018.

Sotkanet indeksit 493. Toimeentulotukea saaneet henkilöt vuoden aikana, % asukkaista. Viitattu 3.4.2018.

Sotkanet indeksit 4024 toimeentulotuki reaaliainnoin, 4028 varsinainen toimeentulotuki kotitaloutta kohden vuodessa ja 4030. Varsinaista toimeentulotukea vuoden aikana saaneet kotitaloudet. Viitattu 3.4.2018.

Tilastokeskus (2017) PX-Web Statfin. Väestö. Muuttoliike. Päivitetty 18.12.2017. Viitattu 28.1.2018.

Tilastokeskus (2018a) PX-Web Statfin. Väestö. Väestörakenne. Päivitetty 3.4.2018. Viitattu 26.8.2018.

Tilastokeskus (2018b) PX-Web Statfin. Asuminen. Asuntojen vuokrat. Vuokrien vuosi-indeksi 2010=100. Keskimääräiset asuntojen vuokrat vuodesta 1962 lähtien. Viitattu 28.4.2018.

Tilastokeskus (2018d.) PX-Web Statfin. Asuminen. Asunto-osakeyhtiöiden talous. Päivitetty 11.9.2018. Viitattu 24.9.2018.

Tilastokeskus (2018e.) PX-Web Statfin. Asuminen. Asunnot ja asuinolot. Päivitetty 17.5.2018. Viitattu 10.6.2018.

VNP 312/1993. Valtioneuvoston päätös korkeakouluopiskelijoiden opintotuen asumislisästä.

Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista, vuodet 1990–2014.

29.12.1989/138: 13.12.1990/1083: 19.12.1991/1532: 23.12.1992/1517:
30.12.1993/1557: 22.12.1994/1437: 13.12.1995/1472: 19.12.1996/1308:
18.12.1997/1202: 17.12.1998/1080: 22.12.1999/1247: 7.12.2000/1039:
29.11.2001/1154: 28.11.2002/1005: 27.11.2003/990: 2.12.2004/1057:
15.12.2005/1034: 30.11.2006/1073: 29.11.2007/1125: 11.12.2008/834:
8.12.2009/988: 2.12.2010/1036: 24.11.2011/1166: 13.12.2012/815:
27.11.2013/839:

Valtioneuvoston asetus eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteista, vuodet 1990–2018.

5.2.1982/112 ja ind. kor.: 23.5.1991/861: 19.12.1991/1516: 23.12.1992/1492:
22.12.1993/1474: 21.12.1992/1339: 18.12.1995/1518: 30.12.1996/1363:
18.12.1997/1282: 17.12.1998/1079: 16.12.1999/1181: 12.12.2001/1237:
11.12.2002/1107: 11.12.2003/1063: 9.12.2004/1087: 15.12.2005/1040:
17.11.2006/1000: 5.12.2007/1185: 11.12.2008/835: 11.12.2009/1053:
9.12.2010/1071: 15.12.2011/1308: 13.12.2012/815: 17.12.2013/952:
4.12.2014/1019: 30.12.2015/1673: 9.12.2016/1103: 23.11.2017/772vuonna
2018. 23.11.2017/772.

Verohallinnon laskurit 2018. Vero.fi/verolaskuri. Viitattu 9.3.2018. Välikysymys

VK 2/2015. Välikysymys hallituksen päätösten vaikutuksista eläkkeensaajiin.

Liitteet

Liite 1: Yleisen asumistuen kaavat vuosina 1995–2014.

1. Asumistuen laskenta

Asumistuki lasketaan asumistuen myöntämis- tai tarkistamisajankohdan tasossa. Ruokakunnalla voi olla sekä normikustannuksia että muita asumiskustannuksia. Asumistuen alkamis- tai tarkistamishetkenä voimassa olevan valtioneuvoston päätöksen mukaiset normikustannukset on esitetty VNA:ssa (vuoden 2009 määrät 834/2008). Merkintä X(0) tarkoittaa euron tarkkuuteen pyöristystä ja X(2) sentin tarkkuuteen pyöristystä. Laskennassa käytetään normaalia pyöristystä eli tasan 50 senttiä pyöristetään ylöspäin.

1.1 Hyväksyttävien asumiskustannusten laskeminen

1.1.1 Ruokakunnan koko

Ruokakunnan henkilöiden todellista lukumäärää merkitään $N_t(\mathbf{0})$.

Kohtuullista asunnon pinta-alaa laskettaessa voidaan henkilöiden lukumäärää korottaa yhdellä, jos ruokakuntaan kuuluu vammainen, jonka tilantarve on erityisen suuri (VNA 6 §)

$$(1) N_h(\mathbf{0}) = N_t(\mathbf{0}) + N_v(\mathbf{0})$$

missä

$$(2) N_v(\mathbf{0}) = \begin{cases} 1, & \text{jos ruokakunnassa on vammaisesta johtuva lisääntynyt tilantarve ja} \\ 0, & \text{muuton.} \end{cases}$$

1.1.2 Kohtuullinen pinta-ala

Kohtuullinen pinta-ala lasketaan eri tilanteissa todellisen tai laskennallisen, hyväksytyyn henkilömäärään perusteella.

Henkilömäärästä riippuva kohtuullinen pinta-ala on (VNp 6 §)

$N(\mathbf{0})$	$P(\mathbf{0}), m^2$
1	37
2	57
3	77
4	90
5	105
6	115
7	125
8	135
8-	$135 + 10 \times (N(\mathbf{0}) - 8)$.

Hyväksyttyä pinta-alaa $P(0)$ merkitään $p_t(0)$, jos se on määritelty todellisen henkilömäärän $N_t(0)$ perusteella, ja $p_h(0)$, jos se on määritelty hyväksytyyn laskennallisen henkilömäärän $N_h(0)$ perusteella.

Hyväksytty pinta-ala ei saa ylittää kohtuullista pinta-alaa. Todellisen henkilömäärän $N_t(0)$ perusteella saadaan kohtuulliseksi pinta-alaksi

$$(3) A_{kt}(1) = \min[p_t(0); A_t(1)]$$

missä

$$A_t(1) = \text{asunnon todellinen pinta-ala, m}^2$$

Hyväksytyllä henkilömäärällä, joka voi siis sisältää myös vammaisen aiheuttaman lisäpinta-alan, saadaan kohtuulliseksi pinta-alaksi

$$(4) A_{kh}(1) = \min[p_h(0); A_t(1)]$$

1.1.3 Vuokra- tai vastikekustannukset

Kustannukset voivat sisältää vuokran tai vastikkeen, joka voi sisältää vesi- ja/tai lämmityskustannukset, jos asukas ei maksa niitä itse erikseen. Kustannusta merkitään $C_v(2)$.

Tästä poisjätettävät, eriteltyt vesi-, lämmitys- ja kunnossapitokustannukset hyväksytään korkeintaan normien mukaiseen rajaan asti.

1.1.4 Normikustannukset

Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain asumiskustannusten normit, joita käytetään seuraavissa kaavoissa.

Normikustannuksiin sisältyvät lämmityskustannukset, vesikustannukset ja kunnossapitokustannukset (ATL 6§). Lämmityskustannusten laskemiseen käytetään normien laskennassa asunnon todellista pinta-alaa $A_t(1)$.

Omakotitalossa asuville ei talleteta vesi- ja lämmityskustannuksia eikä kunnossapitokustannuksia, vaan kustannuksina käytetään norminkustannuksia. Vesi- ja lämmityskustannukset voivat sisältyä vuokraan tai vastikkeeseen, jolloin niille ei lasketa ko. normeja.

Erilliset lämmityskustannukset $H(2)$ saadaan kaavasta

(5)

$$H(2) = \begin{cases} \min[A_t(1) \times n_h(2); n_{hikk}(2)], & \text{jos kustannus on annettu eikä ole omakotitalo,} \\ A_t(1) \times n_h(2), & \text{jos on omakotitalo ja} \\ 0, & \text{jos kustannus sisältyy jo vuokraan tai vastikkeeseen} \end{cases}$$

missä

$n_h(2)$ = voimassa oleva lämmitysnormi neliötä kohti, riippuu asunnon sijainnin lämmitysryhmästä, eur/m²/kk (VNA 4§) ja

$n_{hikk}(2)$ = asunnon ilmoitetut lämmityskustannukset.

Erilliset vesikustannukset $W(2)$ saadaan kaavasta

(6)

$$W(2) = \begin{cases} N_t(0) \times \min[n_w(2); n_{wi}(2)], & \text{jos kustannus on annettu,} \\ N_t(0) \times n_{kv}(2), & \text{jos on omakotitalo ja} \\ 0, & \text{jos kustannus sisältyy jo vuokraan tai vastikkeeseen.} \end{cases}$$

missä

$n_w(2)$ = vesikustannusnormi henkilöä kohti, eur/kk (VNA 4 §),

$n_{wi}(2)$ = ilmoitettu vesikustannus henkilöä kohti, eur/kk, ja

$n_{kv}(2)$ = voimassa oleva omakotitalon vesikustannusnormi henkilöä kohti, eur/kk.

Kunnossapitokustannukset $K(2)$ lasketaan vain omakotitaloille. Kustannus saadaan kaavasta

$$(7) K(2) = \begin{cases} n_k(2), & \text{jos kustannus on annettu ja} \\ 0, & \text{muutoin.} \end{cases}$$

missä

$n_k(2)$ = voimassa oleva kunnossapitonormi asuntoa kohti, eur/kk (VNA 4 §)

1.1.5 Lainojen korot

Lainojen korkoja voi kuulua vain omistusasuntoihin. Korot kysytään lainanäytöllä siten, että syötetään lainapääoma ja korkoprosentti ja yhtenäislainasta lainapääoma ja vuosimaksu. Korko lasketaan seuraavasti

$$(8) \text{LK}_i(2) = \frac{\text{LPO}_i(2) \times \text{LP}_i(2)}{12 \times 100}$$

missä

$\text{LK}_i(2)$ = lainan i korkokustannus, eur/kk,

$\text{LPO}_i(0)$ = lainan i lainapääoma euroa ja

$\text{LP}_i(2)$ = lainan i korko, prosenttia.

Asumismenojen korkoja voi olla vain omistusasunnoista. Korkomenoon hyväksytään 55 % asuntolainojen koroista ja 80 % yhtenäislainojen vuosimaksusta. Asuntokohtaisten lainojen korkojen yhteismäärä $\text{LK}(2)$ saadaan siten kaavasta

$$(9) \text{LK}(2) = \begin{cases} 0,55 \times \sum_i \text{LK}_i(2), & \text{jos korot annettu ja} \\ 0, & \text{muutoin.} \end{cases}$$

Yhtenäislainan korko kuukaudelle saadaan kaavasta

$$(10) \text{LKY}(2) = \begin{cases} \frac{0,80 \times \text{LK}_{iy}(2)}{12} & \text{jos yhtenäislainojen vuosimaksu annettu ja} \\ 0, & \text{muutoin} \end{cases}$$

missä

$\text{LK}_{iy}(2)$ = laskettu yhtenäislaina eur/v.

Seuraavassa normikustannukset ja lainojen korot lasketaan yhteen. Yhteenlaskettuja kustannuksia käytetään kohdassa 1.1.6 kokonaiskustannusten laskennan osana.

$$(11) \text{C}_n(2) = \text{H}(2) + \text{W}(2) + \text{K}(2) + \text{LK}(2) + \text{LKY}(2)$$

1.1.6 Hyväksytyt kokonaiskustannukset

Asumiskustannukset saadaan vuokra- tai vastikekustannuksen ja normikustannusten summana

$$(12) \text{C}(2) = \text{C}_n(2) + \text{C}_y(2)$$

missä

$\text{C}(2)$ = hyväksyttävät asumiskustannukset yhteensä, eur/kk, ja

$\text{C}_y(2)$ = vuokra tai vastikekustannus, eur/kk

Kustannukset neliöltä saadaan jakamalla hyväksyttävät asumiskustannukset todellisella asunnon pinta-alalla

$$(13) C_{Lm}(2) = \frac{C(2)}{A_t(1)}$$

Neliökustannusta verrataan lopuksi VNA 5 §:n taulukon arvoon. Kustannus haetaan taulukosta todellisen henkilömäärän perusteella määritellyllä kohtuullisella pinta-alalla $A_{kt}(1)$. Taulukon pinta-alaluokat on annettu neliön tarkkuudella, jolloin desimaalin tarkkuudella ilmoitetun pinta-alan täytyy olla vähintään luokan alaraja, jotta se ko. luokka hyväksytään. Hyväksyty neliökustannus ei voi ylittää taulukon neliökustannusta

$$(14) C_{hm}(2) = \min[C_{Lm}(2); C_{Tm}(2)]$$

missä

$$C_{Tm}(2) = \text{kustannusten enimmäismäärä pinta-alan } A_{kt}(2) \text{ perusteella, eur/m}^2/\text{kk (VNA 5 §)}$$

Pinta-ala määräytyi edellä ruokakunnan todellisen henkilömäärän perusteella. Hyväksytyä kokonaiskustannusta neliökustannuksesta laskettaessa käytetään kuitenkin ruokakunnan hyväksytyä kokoa vastaavaa pinta-alaa $A_{kh}(1)$, jossa on siis hyvitetty vammaisen aiheuttama lisätarve pinta-alakertoimessa. Suurin hyväksyty kokonaiskustannus saadaan tällöin kaavasta

$$(15) C_{h,max}(2) = C_{hm}(2) \times A_{kh}(1)$$

Huomautus: pinta-ala $A_{kh}(1) = A_{kt}(1)$ jos ruokakunnassa ei ole vammaisen henkilön lisätilaravetta.

1.1.6.1 Osa-asunnot ja alivuokralaisasunnot

Osa-asunnoksi luokitelluissa tapauksissa käytetään seuraavia kaavoja.

Osa-asunnoille (ATL 6-8 §, VNA 7 §) on oma kiinteä normi, joka riippuu vain ruokakunnan todellisesta koosta $N_t(0)$ ja asunnon sijainnista.

Osa-asunnon asumistuki myönnetään todellisista, mutta enintään VNp:n enimmäismääräisistä asumismenoista. Asumismenoista vähennetään ensin mahdollinen alivuokralaisen maksama vuokra. Hyväksyty osa-asunnon asumisen kokonaiskustannus on tällöin

$$(16) C_{h,max}(2) = \min[C_{maxo}(2); C(2) - V_{ali}(2)]$$

missä

$$C_{maxo}(2) = \text{osa-asunnon suurin hyväksyty kustannus (VNA 7 §), eur/kk,}$$

$$C(2) = \text{osa-asunnon todelliset asumiskustannukset yhteensä eur/kk ja}$$

$$V_{ali}(2) = \text{alivuokralaisen maksama vuokra eur/kk.}$$

1.2 Asumistukeen vaikuttavat tulot ja omavastuu

Asumistukeen vaikuttavat omavastuun kautta ruokakunnan pysyvät kuukausitulot $V_{PT}(2)$. Pysyväksi kuukausituloksi lasketaan mukaan ruokakunnan lähes kaikki säännölliset tulot. Lisäksi kuukausitulona huomioidaan 15 % rajan ylittävästä omaisuuden määrästä (VNA 3 §). Raja riippuu ruokakunnan todellisesta koosta $N_t(0)$. Omaisuudesta laskettava tulo-osuus saadaan kaavalla.

$$(17) V_{OT}(2) = \max\left[0; \frac{0,15 \times [V_{OM}(2) - R_{OM}(0)]}{12}\right]$$

missä

$V_{OM}(2)$ = koko ilmoitettu omaisuus sentin tarkkuudella ja

$R_{OM}(0)$ = VNA 3 § saatava raja-arvo, joko riippuu ruokakunnan todellisesta koosta $N_t(0)$.

Kaikki tuloerät lasketaan yhteen ja pyöristetään euron tarkkuuteen (ATL 3 § 4. mom.)

$$(18) V_{YT}(0) = V_{PT}(2) + V_{OT}(2)$$

Ruokakunnan tuloista vähennetään 90 euroa, jos ruokakunnan todellinen koko $N_t(0)$ on 2, joista toinen on lapsi, ja 260 euroa jokaista todellista perheenjäsentä kohti 9. todellisesta jäsenestä alkaen (VNA 2 §).

Asumistukeen vaikuttava tulo on siten

(19)

$$V_A(0) = \begin{cases} V_{YT}(0), & \text{jos } N_t(0) = 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 \text{ tai } 2, \text{ joista kumpikaan ei ole ala-ikäinen,} \\ \max[0; V_{YT}(0) - 90], & \text{jos } N_t(0) = 2 \text{ ja toinen on alaikäinen ja} \\ \max[0; V_{YT}(0) - (N_t(0) - 8) \times 260], & \text{jos } N_t(0) > 8. \end{cases}$$

1.3 Omavastuun määrä

Perusomavastuu $G(0)$, johon vaikuttaa asunnon sijainti, ruokakunnan todellinen koko $N_t(0)$, pysyvät kuukausitulot $V_A(0)$ ja ruokakunnan rakenne, saadaan VNA (2 §):n taulukosta. Asumistuki hylätään pelkillä tuloilla, jos ruokakunnan tulot ylittävät VNA:n tulorajan.

1.4 Asumistuki

Laskennallinen asumistuki ennen pienimpään maksettavaan vertaamista saadaan kaavasta

$$(20) \mathbf{A}'(2) = 0,80 \times (\mathbf{C}_{\text{hmax}}(2) - \mathbf{G}(0))$$

jossa

$\mathbf{A}'(2)$ = ruokakunnan laskennallinen asumistuki eur/kk,

$\mathbf{C}_{\text{hmax}}(2)$ = hyväksytyt asumiskustannukset eur/kk (ks. luku 1.2),

$\mathbf{G}(0)$ = perusomavastuu eur/kk (ks. luku 1.3), johon vaikuttaa asunnon sijainti, ruokakunnan todelliset kokoonpanot, pöytäkalat, kalusteet, keraamiset lattiat ja ruokakunnan rakenne

Pienin maksettava asumistuki on 16,81 euroa (ATL 16 § 3 mom.). Maksettava asumistuki on tällöin (ATL 5 §)

$$(21) \mathbf{A}(2) = \begin{cases} \mathbf{A}'(2), & \text{jos } \mathbf{A}'(2) \geq 16,81 \text{ ja} \\ 0, & \text{jos } \mathbf{A}'(2) < 16,81. \end{cases}$$

1.5 Muutosten rajat

Asumistuki tarkistetaan, jos ruokakunnan kuukausitulot ovat nousseet vähintään 300 euroa tai alentuneet vähintään 160 euroa sekä jos asumiskustannukset muuttuvat vähintään 50 euroa kuukaudessa (ATL 15 §).

1.6 Esimerkkejä

Esimerkki 1: Yhden hengen ruokakunnan vuokra-asunto sijaitsee Keravalla. Keskuslämmitysasunto on valmistunut vuonna 1978 ja sen pinta-ala on 50 neliötä. Asunnon vuokra on 550,00 euroa/kk. Lasketaan kustannukset neliötä kohden jakamalla laskennalliset kustannukset 550,00 euroa/kk todellisella pinta-alalla. Saadaan 11,00 euroa/neliö. Neliökustannusta verrataan VNA 5 §:n taulukon arvoon, joka on 9,48 euroa/neliö (vuonna 2009), ja valitaan pienempi. Seuraavaksi valitaan hyväksytyksi pinta-alaksi pienempi kohtuullisen pinta-ala taulukon arvosta (kappale 1.1.2) 37 m² ja todellisesta pinta-alasta. Hyväksytty pinta-ala kerrotaan hyväksytyllä neliökustannuksella $\mathbf{C}_{\text{hm}}(2) = 9,48$ euroa/neliöltä, jolloin saadaan tulokseksi asumiskustannusten enimmäismäärä.

$$\mathbf{A}_{\text{h}}(1) = \min[37; 50] = 37 \text{ m}^2 \text{ ja } \mathbf{C}_{\text{hmax}}(2) = 37 \text{ m}^2 \times 9,48 \text{ euroa/m}^2 = 350,76 \text{ euroa.}$$

Esimerkki 2: Yhden hengen ruokakunnan vuokra-asunto sijaitsee Keravalla. Keskuslämmitysasunto on valmistunut vuonna 1978 ja sen pinta-ala on 50 neliötä. Asunnon vuokra on 500 euroa/kk. Henkilöllä on vammaisuudesta johdettu lisätilan tarve. Kustannusten laskenta kuten esimerkissä 1, mutta pinta-alasta hyväksytään 50 neliötä eli

$$\mathbf{C}_{\text{hmax}}(2) = 50 \text{ m}^2 \times 9,48 \text{ euroa/m}^2 = 474,00 \text{ euroa.}$$

