

HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Yleiseen asumistukeen ehdotetaan useita muutoksia. Asumistuen korvausprosenttia lasketaan 80 prosentista 70 prosenttiin. Ansiotulovähennys poistetaan ja perusomavastuun kaavassa olevaa omavastuuprosenttia sekä aikuisten ja lasten kertoimia muutetaan. Helsinki yhdistetään samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa. Asumistuki omistusasuntoihin lakkautetaan.

Muutosten arvioidaan vähentävän valtion asumistukimenoja noin 355 miljoonaa euroa vuodessa. Muutokset lisäävät toimeentulotukimenoja vuositasolla noin 77,2 miljoonaa euroa, jolloin muutokset säästävät julkisia menoja yhteensä arviolta noin 308 miljoonaa euroa. Vuonna 2024 asumistuen muutokset vähentävät asumistukimenoja Kelan tuoreimman laskelman mukaan 116 miljoonalla eurolla. Osa säästöistä ajoittuu seuraavalle vuodelle. Yleisen asumistuen muutokset vaikuttavat tuen saajien tukeen kunkin ruokakunnan tuen tarkastuksen mukaisesti, pois lukien omistusasujien tuen lakkauttaminen. Asumistuen muutosten työllisyysvaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

Asumistuen kustannukset ovat kasvaneet uudistusten seurauksena

Yleinen asumistuki uudistettiin vuonna 2015 ja asumistuen menot kasvoivat lakimuutoksen jälkeen. Lakimuutos yksinkertaisti tukea, väljensi sen ehtoja ja lisäsi saajien määrää. Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut, että asumistuen uudistuksen kokonaiskustannukset olivat huomattavasti suuremmat kuin lainvalmisteluvaiheessa esitetyt arviot (VTV, 2023). Erityisesti arviot ansiotulovähennyksen kustannuksista olivat vaihtelevia ja heikosti dokumentoituja.

Yleisen asumistuen uudistuksen kustannukset toteutuivat kokonaisuudessaan vuonna 2016, kun kaikkien yleistä asumistukea saavien tuki oli tarkistettu vuositarkistuksen yhteydessä. Vuoden 2016 lopussa asumistuen saajaruokakuntia oli 30 prosenttia enemmän kuin vuoden 2014 lopussa. Vuonna 2016 yleisen asumistuen vuosittaiset menot ylittivät ensimmäisen kerran miljardi euroa. Menot olivat 46 prosenttia suuremmat kuin ennen uudistusta vuonna 2014. (VTV, 2023.)

Vuonna 2017 yleisen asumistuen menot kasvoivat, kun valtaosa opiskelijoista siirtyi opintotuen asumislikseltä yleisen asumistuen piiriin elokuussa 2017. Menot kasvoivat myös vuonna 2018, jolloin opiskelijat

olivat koko vuoden yleisen asumistuen piirissä. Yleiseen asumistukeen siirtyminen paransi asumisen tukea valtaosalla opiskelijoista, joten yleisen asumistuen kustannusten kasvu oli suurempi kuin aiemmin maksetun asumislisän kustannukset.

Menojen kasvu taittui vuonna 2019, jolloin tukea maksettiin lähes sama summa kuin vuonna 2018. Koronakriisi käänsi yleisen asumistuen menot ja saajien määrän jälleen kasvuun vuonna 2020 ja tukea sai yli 400 000 ruokakuntaa. Vuonna 2022 yleisen asumistuen menot olivat 1 565 miljoona euroa. Menot pienivät edellisestä vuodesta 1,6 %.

Yleistä asumistukea sai vuoden 2022 joulukuussa 382 232 ruokakuntaa, joka on noin 9 400 ruokakuntaa vähemmän kuin vuotta aiemmin. Yleistä asumistukea saaneissa ruokakunnissa asui joulukuussa 2022 yhteensä 599 461 henkilöä eli 14 % alle 65-vuotiaasta väestöstä. Parhaillaan saajamäärä on kasvussa. Huhtikuusta 2023 saajaruokakuntien määrä on suurempi kuin edellisen vuoden samana kuukautena.

Muutokset vähentävät kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja

Muutokset vaikuttavat euroissa eniten työssäkäyviin ruokakuntiin ansiotulovähennyksen poistamisen ja perusomavastuun muutoksen vuoksi. Yli kolmasosan työssä käyvistä arvioidaan tippuvan kokonaan pois yleiseltä asumistuelta. Keskimäärin tuki vähenee työssä käyvillä 133 euroa kuukaudessa. Arvioiden mukaan tuelta tippuu 6,5 prosenttia opiskelijaruokakunnista ja 8 prosenttia työttömistä ruokakunnista. Yleinen asumistuki pienenee opiskelijaruokakunnalla keskimäärin 76 euroa ja työttömällä ruokakunnalla 73 euroa kuukaudessa.

Asumistuen muutosten seurauksena yksinasuvista tuelta tippuisi kokonaan 11 prosenttia ja tuki pienenee keskimäärin 70 euroa kuukaudessa. Yhden vanhemman perheistä tuelta poistuisi 15 prosenttia ja keskimääräinen tuki pienenee 111 euroa. Noin puolella asumistukea saavista yhden vanhemman perheistä on ansiotuloja.

Asumistuki muodostaa merkittävän osan opiskelijoiden toimeentulosta, joten myös tuen leikkauksella on merkittävä vaikutus opiskelijoiden toimeentuloon. Opiskelijat ovat jo lähtötilanteessa pienituloisia, joten muutokset ovat suuria suhteessa tuloihin.

Vuoden 2022 joulukuussa 82,1 prosentilla asumistuen saajaruokakunnista todelliset asumismenot ylittivät enimmäismenorajan. Kelan tilastotietojen mukaan asumistuki kattoi käytännössä vuonna

2022 keskimäärin hieman yli puolet asumismenoista kuntaryhmästä tai ruokakunnan koosta riippumatta. Jäljelle jäävä toinen puolikas asumismenoista maksetaan muilla tuloilla tai perustoimeentulotuella. Yleisen asumistuen saajista (täysi-ikäiset henkilöt) noin neljännes saa perustoimeentulotukea. Tukiprosentin laskeminen 70 prosenttiin vähentää tukea suhteessa asumismenoon ja lisää osuutta, joka ruokakunnan täytyy itse maksaa tai joka korvataan perustoimeentulotuesta. Tukiprosentin pieneminen pienentää tukea myös ruokakunnilla, joiden asumismenot ovat alle enimmäismenorajan.

Kela kiinnittää huomiota nyt parhaillaan käsittelyssä olevien sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksiin. Eri muutokset vaikuttavat yhtäaikaaisesti samoihin henkilöihin ja vaikutukset kohdentuvat eri tavoin eri väestöryhmille. Kotitaloudet, joiden toimeentulo on riippuvainen sosiaaliturvaetuksista, ovat niitä, joille muutokset aiheuttavat suurimmat vaikutukset. Kela kiinnittää huomiota siihen, että mahdolliset siirtymät toimeentulotuelle voivat lisätä myös asiakkaiden informaatio- ja byrokratialoukkuja.

Ansiotulovähennys on tukenut osa-aikatyötä

Esitykseen sisältyvä ansiotulovähennyksen poisto pienentää työssä olevien tukea ja heikentää osa-aikatyön tekemisen kannustimia. Esityksen kokonaisvaikutukset työllisyyteen ovat lopulta vähäisiä, kuten esityksessäkin on todettu.

Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen vuodesta 2015 vuoteen 2019 ansiotuloja saaneiden osuus asumistuen saajista on kasvanut 24 prosentista 39 prosenttiin muissa kuin opiskelijaruokakunnissa (VTV, 2023). Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen tukea on ollut mahdollista saada aiempaa korkeammilla ansiotuloilla. Yleisintä ansiotulojen saaminen on lapsiperheissä ja pääkaupunkiseudulla. Yhden vanhemman ruokakunnista ansiotuloja saa puolet.

Tuoreen VATT:n tutkimuksen mukaan (Kalin, Kyyrä & Matikka, 2023) suojaosan käyttöönotto on lisännyt osa-aikatyötä, mutta ei siirtymistä kokoaikatyöhön. Osa-aikatyö on yleistä erityisesti naisilla sekä palvelualalla ja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Myös Valtiotalouden tarkastusviraston raportin mukaan rekisteritiedot eivät anna viitteitä siitä, että ainakaan merkittävä joukko yleisen asumistuen saajista pyrki optimoimaan tulonsa ansiotulovähennyksen mukaisesti eli enintään 300 euroon (VTV, 2023). Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen yleisellä asumistuella onkin tuettu aiempaa enemmän matalapalkkaisia työntekijöitä.

Ansiotulovähennyksen käyttöönoton seurauksena yleistä asumistukea on saanut aiempaa laajempi joukko. Asumistukea on saatu myös pitkäaikaisesti osa-aikaisen tai matalapalkkaisen työn ohessa. Mikäli

ansiotulovähennyksen tarkoitus on tukea siirtymistä työn ulkopuolelta työhön, niin asumistuen pitkäaikainen käyttö ansiotulojen ohella ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi huomattava osa yleisen asumistuen saajista on opiskelijoita, joita ei ole tarkoituksenmukaista kannustaa työntekoon. Ansiotulovähennys otettiin käyttöön syksyllä 2015, joten asumistuesta on voinut vuosien aikana muodostua osa pienituloista kotitalouksien toimeentuloa ja tuen päättymisen tai pieneneminen heikentää taloudellista tilannetta.

Merkittävät vaikutukset asuntomarkkinoilla ovat epätodennäköisiä

VATT on arvioinut tutkimuksessaan vuoden 2015 asumistukimuutosten vaikutuksia vuokriin. Tuen muutokset riippuivat asunnon pinta-alan lisäksi asunnon sijaintikunnasta ja rakentamisvuodesta. Vuokravai-
kutuksesta ei löytynyt näyttöä. Erikokoisten asuntojen vuokrakehitys jatkui uudistusta edeltävällä uralla uudistuksen jälkeen. Tuen saajat eivät hakeutuneet aiempaa yleisemmin pieniin asuntoihin, vaikka näissä tuki parani selvästi. (Eerola ym., 2022.)

Tutkimuksissa asumistuella ei ole havaittu merkittäviä vaikutuksia vuokriin. Vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat määräytyvät asuntomarkkinoilla kysynnän ja tarjonnan perusteella. Suurimmissa kaupungeissa asuntojen tarjonta kysyntään nähden ei ole ollut riittävää, mikä on nostanut vuokria. Korona-aikana muuttoliikkeen hidastuminen näkyi vuokra-asuntojen kysynnän vähenemisenä ja vuokrakehityksen tasaantumisenä. Kustannusten kasvu nostaa parhaillaan ARA-asuntojen vuokria.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetuilla asumistuen muutoksilla ei arvioida olevan suuria vaikutuksia yleiseen vuokratasoon, mikä on johdonmukainen päätelmä tutkimustiedon perusteella. Lisäksi asumistuki korvaa vain puolet vuokrasta, joten ruokakunnilla on ollut kannustin etsiä edullista asumista. Vain osa asuntomarkkinoilla olevista ruokakunnista saa asumistukea.

Mahdolliset vaikutukset ihmisten asumisvalintoihin ovat joka tapauksessa hitaita. Asunnon etsiminen ja muuttaminen vaativat aikaa, joten yhtäkkiset muutokset asuntojen kysynnässä ovat epätodennäköisiä. Asumistuen muuttunut taso saattaa olla osana kotitalouden päätöksenteossa muun elämänmuutoksen yhteydessä, esimerkiksi kun nuori muuttaa pois kotoa tai perheen rakenne muuttuu muuten.

Yhteenveto

- Yleisen asumistuen kustannukset ovat kasvaneet vuosien 2015 ja 2017 uudistusten jälkeen. Vuodesta 2021 saajamäärät ovat olleet laskussa vuoden 2023 kevääseen asti.

- Tukiprosentin muutos 80 prosentista 70 prosenttiin kohdistuu kaikkiin tuen saajiin, myös kaikkien pienituloisimpiin ja heihin, joiden asumiskustannukset ovat enimmäismenoa pienemmät. Muutos heikentää toimeentuloa ja lisää toimeentulotuen tarvetta.
- Yleisen asumistuen ansiotulovähennys on lisännyt osa-aikatyötä, mutta ei ole tukenut siirtymistä kokoaikatyöhön. Asumistukea on saatu pitkäaikaisesti osa-aikaisen tai matalapalkkaisen työn ohella. Ansiotulovähennyksen poisto pienentää työssäkäyvien tukea ja osalla oikeus tukeen päättyy.
- Muutoksilla ei todennäköisesti ole merkittäviä vaikutuksia asuntomarkkinoihin lyhyellä aikavälillä. Mahdolliset vaikutukset kotitalouksien asumisvalintoihin näkyvät pidemmällä aikavälillä.