

Maija Urponen
FT, toimitusjohtaja
Kaupunkitutkimus TA Oy

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp)

Hallituksen esityksessä (HE 74/2023 vp) yleisen asumistuen saamisen ehtoihin esitetään useita muutoksia, joita ovat nykyisen 300 € suuruisen ansiotulovähennyksen poisto, korvausasteen alennus 70 %:iin nykyisestä 80 %:sta, perusomavastuuprosentin korotus 50 %:iin nykyisestä 42 %:ista, perusomavastuun lapsen ja aikuisen kertoimien muutos, Helsingin yhdistäminen kuntaryhmään 2 ja tuen poisto omistusasujilta.

Tässä lausunnossa muutoksia kommentoidaan lakiesityksen ja siihen sisältyvän vaikutusarvioinnin ("HE") sekä Sosiaali- ja terveysministeriössä erikseen laaditun, sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia arvioivan muistion ("STM") pohjalta.

Vaikutusarvioinneista käy ilmi, että yksinään asumistukeen esitetyt muutokset kohdistuisivat vahvimmin työssäkäyviin ruokakuntiin ja kahden vanhemman ruokakuntiin, mutta yhdessä muiden sosiaaliturvaan esitettävien muutosten kanssa suhteellisesti suurimpia häviöjäryhmiä ovat opiskelijat ja työttömyyden ansioturvan saajat sekä yhden hengen ruokakunnat. Lisäksi eri muutosten todetaan yhdessä kasvattavan tuloeroja ja suhteellista pienituloisuutta, lasten pienituloisuus mukaan lukien, sekä vähentävän kotitalouden käytettävissä olevien tulojen määrää suhteellisesti eniten pienituloisimmissa tulokymmenyksissä. Työllistymisvaikutukset eivät näiden vaikutusarviointien perusteella riitä kompensoimaan etuusleikkauksista aiheutuvaa tulojen laskua näissä tuloryhmissä. Perhetyypeistä pienituloisuus kasvaisi eniten nuorissa yhden hengen talouksissa sekä yksinhuoltajatalouksissa.

Lausunnon sisältö tiivistetysti

Lausunnossa keskitytään asumistuki- ja muiden sosiaaliturvamuutosten aiheuttamiin tulonmenetyksiin ja niiden kohdentumiseen sekä tästä mahdollisesti aiheutuviin laajempiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin asumisen näkökulmasta. Lausunnon keskeiset huomiot ovat:

- Vaikutusarviointi on tehty erilaisten ruokakuntaryhmien näkökulmasta, mutta keskiarvot voivat johtaa harhaan.
- Asumiskustannukset rasittavat etenkin vuokralla asuvia yhden hengen kotitalouksia ja lapsiperheitä yhden huoltajan perheitä
- Asumisen kalleus on perussy monille sosiaalisille ongelmille.
- Pienituloisten muutto halvemmille alueille voi lisätä asuinalueiden segregatiota ja vaikeuttaa kasvavissa keskuksissa hoiva- ja palvelualueiden työvoiman saatavuutta.
- Asumistukeen tehtävät leikkaukset voivat lisätä asunnottomuutta alimmissa tuloluokissa.

Lausunnon lopuksi esitetään kaksi suositusta:

- Suositus 1: Yleisen asumistuen uudistukset tulee toteuttaa vaiheittain
- Suositus 2: Opiskelijoiden asumistuki tulisi uudistaa osana opiskelijoiden tukien kokonaisuutta

Alla näitä huomioita ja suosituksia avataan ja perustellaan tarkemmin.

Vaikutusarviointi on tehty erilaisten ruokakuntaryhmien näkökulmasta, mutta keskiarvot voivat johtaa harhaan

Aikataulun kiireellisyyden huomioon ottaen tarkastelut asumistukimuutosten vaikutuksista sekä laajemmin sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista ovat hyvin tehtyjä ja varsin kattavia mitä tulee muutosten tulovaikutuksiin eri ryhmissä. Puutteena voi kuitenkin pitää sitä, että muutosten yhteisvaikutusten arvioinnissa ei ole otettu huomioon toimeentulotuen hyväksyttäviin asumismenoihin esitettäviä muutoksia (HE 58/2023 vp).

Kuten muistiossa moneen kertaan todetaan, vaikutusten arviointiin sisältyy paljon epävarmuutta. Epävarmuutta lisää, että arvioinnit on tehty keskiarvojen perusteella. Vaikutusarvioinnin päätelmiä perustellaan vaikutusten keskiarvoilla eri kohderyhmissä. Sen sijaan ryhmien sisäisiä eroja ei ole arvioitu. Todellisuudessa vaikutukset ovat joissakin ruokakunnissa ryhmän keskiarvoa suurempia ja joissain pienempiä. Arvioinnissa ei ole myöskään otettu huomioon ruokakuntien käyttäytymismuutoksia, koska tästä ei ole juuri tutkimustietoa. Esimerkiksi laskelmat muutosten vaikutuksista työllisyyteen ovat erittäin huteralla pohjalla ja hyvin epävarmoja.

Asumistukimuutosten osalta huomataan (HE s. 21), että vaikutukset kohdistuvat sekä saajamäärien että tuen tason keskimääräisten muutosten osalta muita ryhmiä voimakkaammin työssäkäyviin ja yksinhuoltajiin, joista molempien ryhmien joukossa tuensaajien selvä enemmistö on naisia. Merkille pantavaa on, että nämä ryhmät ovat myös osin päällekkäisiä, sillä yleistä asumistukea saavista yksinhuoltajakotitalouksista merkittävä osa, vuoden 2022 lopussa 44 %, on työssäkäyviä, kun vastaava osuus kaikista yleistä asumistukea saavista kotitalouksista on 18 %.¹ Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten osalta on todettu (STM s. 31), että vaikutusten kohdistumisessa naisten ja miesten käytettävissä oleviin tuloihin ei ole havaittavissa suuria eroja, joskin miehistä hieman suurempi osuus kuuluu muutosten yhteisvaikutuksesta tulojaan kasvattaviin kotitalouksiin. Tarkempi erittely olisi kuitenkin ollut tarpeen, jotta olisi mahdollista nähdä, missä määrin muutosten yhteisvaikutukset kompensoivat asumistukimuutosten vaikutuksia esimerkiksi juuri työssäkäyvien yksinhuoltajien osalta eri sukupuolten kohdalla.

Vaikka selvityksissä tulomuutosten jakautumista on tarkasteltu usean eri ulottuvuuden näkökulmasta (mm. tulokymmenykset, perhestatus, työssäkäynti, etuudensaajaryhmät) ja osittain usean ulottuvuuden näkökulmasta ristikkäin, ei niiden perusteella silti ole mahdollista saada kattavaa käsitystä siitä, mitä miten suurimmat, arviolta yli 10 % tulonmenetykset tarkoittavat ottaen huomioon kohdistuvat, toisin sanoen minkälaisessa elämäntilanteessa olevista ryhmistä tämä 3 %:n väestöosuus muodostuu. Arvio, jonka

¹ Kelasto, Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot 31.12.2022.

mukaan tukimuutokset vähentäisivät kotitalouden käytettävissä olevien tulojen määrää suhteellisesti eniten pienituloisimmissa tulokymmenyksissä, viittaisi kuitenkin siihen, että vaikutukset ovat tältä osin ristiriidassa hallituksen esityksessä esitettyjen tavoitteiden kanssa.

Tulonmenetysten kohdentumisella on merkitystä asumistukimuutosten laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta, koska tulonmenetysten käyttäytymisvaikutuksissa saattaa ryhmien välillä olla suuriakin eroja. Käyttäytymisvaikutuksista on selvityksissä tarkasteltu työllistymisvaikutuksia, mutta niiden lisäksi asumistukimuutokset vaikuttavat potentiaalisesti ainakin asumisen valintoihin ja opiskelijoiden osalta opintoihin liittyviin valintoihin. Käyttäytymisvaikutusten osalta tärkeää olisi lisäksi ottaa huomioon, että väestöryhmät saattavat olla rakenteellisesti eriarvoisessa asemassa siten, minkälaisia rakenteellisia, yksilöstä itsestään riippumattomia esteitä he kohtaavat oli sitten kyse työllistymisestä, siirtymisestä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön tai uuden halvemman asunnon löytämisestä.

Vaikutuksia ei myöskään ole arvioitu suhteessa muihin politiikkatavoitteisiin, kuten asuinalueiden eriytymisen ja asunnottomuuden ehkäisemiseen tai opiskelijoiden kohdalla tavoitteisiin tutkinnon suorittamisesta tavoiteajassa.

Seuraavassa asumistukimuutosten mahdollisia käyttäytymis- ja laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia on tarkasteltu asumisen ja asumisen kalleuteen kytkeytyvien sosiaalisten ongelmien, erityisesti asuinalueiden eriytymisen ja asunnottomuuden näkökulmasta.

Asumiskustannukset rasittavat etenkin vuokralla asuvia yhden hengen kotitalouksia ja lapsiperheitä yhden huoltajan perheitä

Asuinkustannusten osuus kotitalouksien kulutusmenoista on ollut Suomessa keskimäärin 28 %. Siinä missä pienituloisin viidennes käyttää kulutusmenoistaan asumiseen noin 34 %, kahdella ylimmällä tuloviidenneksellä asumismenojen osuus on noin 26 %.² Syynä tähän ei ole pienituloisten tuloihin nähden liian kalliit asumispreferenssit, vaan asuntomarkkinoiden toimintalogiikka.

Asuminen ja asuntomarkkinat kytkeytyvät muihin aluetalouden ilmiöihin – työmarkkinoihin, tuloihin ja tulonsiirtoihin, väestökehitykseen ja muuhun kulutukseen kuin asumiseen. Taloudellisesti elinvoimaisilla alueilla työvoiman tarve kasvattaa työikäisen väestön määrää ja lisää asuntokysyntää. Väestön määrän ja rakenteen lisäksi kysyntää määrittävät asukkaiden reaalitulot ja asumisen käyttökustannukset. Erityisesti suurilla ja kasvavilla kaupunkialueilla väestön määrä ja kasvu sekä asukkaiden keskimäärin muuta maata korkeampi tulotaso nostavat asumisen hintaa ja rakennusmaan arvoa.

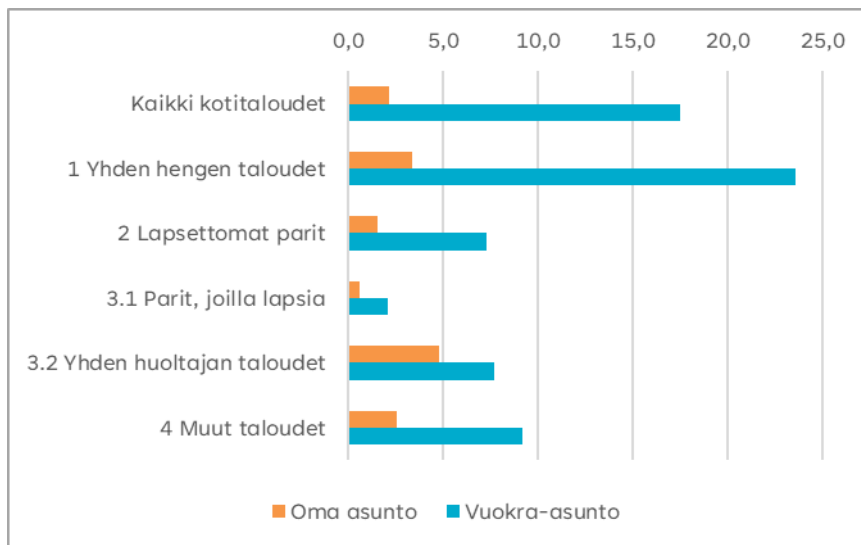
Koska maan arvo on suurilla ja kasvavilla kaupunkialueilla korkea, niissä alkeellisimman ja heikkolaatuisimmankin asunnon markkinoilla määräytyvä vuokrataso nousee helposti varsin korkeaksi suhteessa pienituloisimman väestön maksukykyyn.³ Kuitenkin näillä alueilla työvoiman tarve kohdistuu

² Tilastokeskus, Kotitalouksien kulutus. Tuoreimmat tiedot vuodelta 2016.

³ Esim. Laakso, S. & Loikkanen, H. (2004) Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Helsinki: Gaudeamus.

voimakkaana paitsi korkean palkkatason ammatteihin, myös moniin sellaisiin erityisesti hoiva- ja palvelualojen sekä kaupan alan tehtäviin, joilla palkkataso on keskimääräistä matalampi.

Asumiskustannukset rasittavat omassa asunnossa ja vuokra-asunnossa asuvia eri tavalla (**Virhe. Viitteen lähde ei löytynyt.**). Asumiskustannusrasitteina pidetään kotitalouksia, joilla asumiskustannukset muodostavat yli 40 % käytettävissä olevista rahatuloista (pl. saadut asumistuet). Omassa asunnossa asuvista kotitalouksista asumiskustannusrasitteisten osuus on 2 %, vuokralla asuvista 18 %. Asumiskustannusrasitteisia kotitalouksia on etenkin vuokralla asuvissa yhden hengen talouksissa. Lapsiperheiden kohdalla ero kahden ja yhden huoltajan kotitalouksien välillä on huomattava.



Kuva 1 Asumiskustannusrasitteisten kotitalouksien osuus kotitalouden elinvaiheen ja asunnon hallintasuhteen mukaan Suomessa vuonna 2021. Lähde: Tilastokeskus, Kotitalouksien asumiskustannus- ja asumismenoidikaattoreita.

Asumisen kalleus on perussy syy monille sosiaalisille ongelmille, kuten lapsiperheköyhyydelle (osana yleistä elinkustannusten nousua) ja siihen liittyvälle huono-osaisuudelle, asuinalueiden segregaatiolle ja asunnottomuudelle.

Pienituloisten muutto halvemmille alueille voi lisätä asuinalueiden segregaatiota ja vaikeuttaa kasvavissa keskuksissa hoiva- ja palvelualojen työvoiman saatavuutta

Asumistukimuutosten mahdolliset vaikutukset asuinalueiden segregaatioon välittyvät sitä kautta, että tulojen pieneneminen kannustaa kotitalouksia etsiytymään halvempiin asuntoihin. Kannustinvaiikutusta vahvistaa toimeentulotuen hyväksyttäviin asumiskustannuksiin samanaikaisesti esitettävät muutokset.

Asunnon hintaan vaikuttavat sekä asunnon ominaisuudet – ennen muuta asunnon koko – että sen sijainti. Samalta alueelta halvempi asunto tarkoittaa yleensä aiempaa tiiviimpää asumista. Asumisväljyyden säilyttäminen ennallaan taas edellyttää yleensä muuttoa hintatasoltaan halvemman kaupunginosan tai kunnan alueelle.

Asuinpaikan valintaan ja muuttopäätöksen vaikuttaa, kuinka helppo tukimuutosten aiheuttamaa tulonmenetystä on kompensoida ansiotyöstä saatavilla ja muilla lisätuloilla. Opiskelijoiden kohdalla

työnteon lisääminen voikin olla muuttoa mieluisampi vaihtoehto. Vaikka tukimuutosten arvioidaan jossain määrin lisäävän työllistymistä myös muissa ryhmissä, matala koulutus, ulkomaalaistaustaisuus ja myös yksinhuoltajuus ovat tekijöitä, jotka tosiasiasa vaikeuttavat työn saantia. Näissä ryhmissä laajamittaisempi muutto hintatasoltaan halvemmille alueille vahvistaa pienituloisuuden alueellista keskittymistä. Sikäli kuin pienituloisuus yhdistyy muihin sosioekonomisiin kriteereihin, kuten juuri matalaan koulutustasoon, yksinhuoltajuuteen ja ulkomaalaistaustaisuuteen sekä työttömyyteen, voi alueellinen keskittyminen muodostua ongelmaksi, joka heikentää alueella asuvien hyvinvointia ja tulevaisuuden mahdollisuuksia sekä yhteiskunnan hyvinvointia myös laajemmin.

Asumistukileikkausten kohdistuminen työssäkäyviin yksinhuoltajiin, joista suuri osa on naisia, voi kasvavissa keskuksissa haitata työvoiman saatavuutta matalapalkkaisilla hoiva- ja palvelualoilla. Näin voi käydä, jos tulonmenetykset eivät ole kompensoitavissa lisäansioilla ja tilanne edellyttää muuttoa halvemmalle alueelle. Muutto etäämmäs kaupunkien pää- ja alakeskuksista ja mahdollisesti toiselle paikkakunnalle pidentää työmatkoja ja lisää työmatkakustannuksia, edellyttää muutoksia lasten hoito- ja koulujärjestelyihin sekä rikkoo myös mahdollisesti muita arjen sujuvuudelle olennaisia turvaverkkoja.

Asumistukeen tehtävät leikkaukset voivat lisätä asunnottomuutta alimmissa tuloluokissa

On olemassa varteenotettava riski, että asumistukeen tehtävät leikkaukset lisäävät asunnottomuutta alimmissa tuloluokissa.

Pitkäaikainen asunnottomuus liittyy mm. köyhyyteen, alhaiseen koulutustasoon, työttömyyteen, päihdeongelmiin sekä mielenterveydellisiin ja muihin sosiaalisiin ongelmiin. Määrällisesti suurin osa asunnottomista on kuitenkin tilapäisesti asunnottomia ja tyypillistä on myös, että ihmiset liikkuvat asunnottomuuden, heikotasoisen asumisen ja laadukkaan asumisen välillä.

Tutkimusten mukaan⁴ yleisimmät syyt tilapäisen asunnottomuuden taustalla liittyvät työssäkäyvien ihmisten elämäntilanteen muutoksiin, kuten eroon parisuhteesta ja muuttoon toiselle paikkakunnalla sekä vuokrasopimusten päättymiseen itsestä riippumattomista syistä. Muita syitä erityisesti nuorilla ovat liian suuret asumiskustannukset ja lapsuudenkodista itsenäistymiseen liittyvät ongelmat. Osalla elämäntilanteiden taustalla on lisäksi talousvaikeuksia ja työttömyyttä. Uuden asunnon saamisen yleisimpiä esteitä ovat mm. korkea hintataso, häiriömerkinnät luottotiedoissa ja vuokratakuut. Asumistuen leikkaukset ja samanaikainen vuokratason nousu uhkaavat lisätä vuokranmaksuvaikeuksia, vuokratästejä, maksuhäiriömerkintöjä ja häätöjä näiden seurauksena.

Kertynyt vuokratavelka on ylivoimaisesti yleisin syy hädälle. Häätöprosessi käynnistyy yleisimmin siinä vaiheessa, kun vuokra on jäänyt maksamatta kahden kuukauden ajalta. Elämäntilanteeseen ja elämänhallintaan liittyvien syiden lisäksi vuokranmaksun ongelmien taustalla on etuuksien maksujärjestelmistä johtuvia syitä (mm. häiriöt etuuksien maksussa, vuokralaisen siirtyminen etuudesta

⁴ Esim. Kostiainen E. & Laakso S. 2015. *Helsinkiäisten asunnottomuuspolut*. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 1/2015.

toiseen, etuuden maksupäivän muutokset).⁵ On todennäköistä, että laajamittaiset muutokset etuusjärjestelmässä aiheuttavat myös maksuongelmia ja häätöjä niiden seurauksena.

Tuoreen selvityksen⁶ perusteella keskimääräisen hädän kokonaiskustannukset ovat noin 10 000 euroa, joista suuri osa koituu vuokranantajan maksettavaksi, jos hädän syynä ovat vuokranmaksun ongelmat ja vuokralaisen varattomuus.

Häädöistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia paitsi vuokranantajille ja vuokralaisille myös yhteiskunnalle. Suoria kustannuksia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden tai tilapäismajoituksen kustannukset. Suuri osa häädöistä toteutuu sosiaalisesti tuetusta asuntokannasta. Jos kunta on vuokranantaja, vuokranantajan kustannukset ovat yhteiskunnan kustannuksia.

Suositus 1: Yleisen asumistuen uudistukset tulee toteuttaa vaiheittain

Koska uudistus koskee samaan aikaan monia yleisen asumistuen kriteereitä ja samaan aikaan tehdään muita sosiaaliturvan muutoksia sekä muutoksia toimeentuloturvan hyväksyttäviä asumiskustannuksia koskeviin kriteereihin, muutosten vaikutusten arviointiin liittyy erittäin paljon epävarmuutta. On riski, että muutokset kohdistuvat kohtuuttomasti tiettyihin, jo ennestään heikoimmassa asemassa oleviin ruokakuntiin. Tästä syystä asumistuen uudistus tulisi toteuttaa useassa vaiheessa, jolloin vaikutusarvioita voidaan päivittää vaiheittain pienituloisimpien aseman turvaamiseksi.

Suositus 2: Opiskelijoiden asumistuki tulisi uudistaa osana opiskelijoiden tukien kokonaisuutta

Merkittävä osa yleisen asumistuen menojen kasvusta johtuu aiemmasta uudistuksesta, jonka myötä opiskelijat tulivat yleisen asumistuen piiriin. Muutoksen syynä olivat aiemman tukijärjestelmän ongelmat, mutta kuten hallituksen esitykseen liittyvistä vaikutusarvioinneistakin käy ilmi, opiskelijat ovat monessa suhteessa hyvin erilaisessa asemassa muiden yleisen asumistuen saajien kanssa. Opiskelijoiden kannustaminen työntekoon tukia pienentämällä on ristiriidassa opintojen etenemistä painottavien politiikkatavoitteiden kanssa ja yleisen asumistuen ruokakunta-kohtaisuus rajoittaa käytännössä opiskelijoiden mahdollisuuksia ja halukkuutta asumiskustannuksia pienentäviin yhteisasumisjärjestelyihin. Näin ollen tulisi harkita opiskelijoiden asumistuen irrottamista yleisestä asumistuesta osana opiskelijoiden tukien kokonaisuudistusta.

⁵ Aihinen T. ym. 2023. *Selvitys häätöjen kustannuksista*. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen julkaisu 1/2023.

⁶ Mt.