

Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen

Nykytilan kuvaus

Valtioneuvoston asuntopoliittisessa selonteossa vuosille 2021–2028 todetaan, että valtio tukee jatkossakin asumista sekä kysyntä- että tarjontatukien avulla¹. Asumisen kysyntä-, vero- ja tarjontatukien kokonaisuus tulisi olla mahdollisimman kustannustehokas, vaikuttava ja läpinäkyvä. Asumisen tukia kehitettäessä tulisi huomioida myös yleiset asuntopoliittiset tavoitteet, tavoitteet segregaaation vähentämiseksi, sekä tukien vaikutukset asuntomarkkinoihin.

Asumista tuetaan suorilla tuilla yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen, sekä opintotuen asumislisän kautta. Näistä yleisen asumistuen merkitys on korostunut vuonna 2015 ja sen jälkeen tehtyjen muutosten johdosta. Näiden muutosten myötä yleistä asumistukea on uudistettu yksinkertaisempaan suuntaan. Aiemmista mm. asuinneliöihin, ikään ja varustetasoon liittyvistä normeista luopumisen kautta tuen ohjausvaikutusta on lievennetty. Nykyään tuki määräytyy ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärän, ruokakunnan jatkuvien tulojen ja asunnon sijaintikunnan ja hyväksyttävien asumismenojen perusteella. Lisäksi asumistukeen on tullut 300 euron suojaosa, jonka tarkoitus on helpottaa tuensaajien työntekoa. Viimeisimpänä merkittävänä uudistuksena suurin osa opiskelijoista siirrettiin yleisen asumistuen piiriin.

Yleisesti ottaen uudistukset ovat kasvattaneet yleisen asumistuen saajajoukkoa ja kaventaneet tuen asuntopoliittista ohjausta. Asuntomarkkinoiden tarjontapuoli kasvavissa kaupungeissa on jähkä reagoimaan kysynnän kasvuun ja tarpeisiin johtuen hitaasta uudisasuntojen tuotantoprosessista ja asutuskeskusten väestönkasvusta. Viime vuosina asuntotuotannossa on uusien asuntojen keskikoko pienentynyt huomattavasti, joka osin saattaa olla seurausta nykymuotoisesta asumistuesta ja uudisrakentamisen suosioista sijoituskohteena.²

¹ [VNS_12+2021.pdf \(eduskunta.fi\)](#)

² <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163421>

Vuosien 2015 ja 2017 yleisen asumistuen uudistuksilla on ollut voimakas vaikutus tukimenojen kasvun osalta. Jo ennen opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 yleisen asumistuen saajaruokakuntien määrä oli 2014–2016 kasvanut n. 206 000 ruokakunnasta n. 267 000 ruokakuntaan. Vuonna 2021 yleisen asumistuen saajaruokakuntien määrä oli n. 392 000. Tehtyjen uudistusten lisäksi yleisen asumismenojen tason, erityisesti asustuskeskusten vuokratason, kehityksellä on ollut merkitystä menojen kasvun näkökulmasta.

Hyväksyttävät enimmäisasumismenot eivät ole seuranneet yleistä vuokratason nousua joka on johtanut siihen, että ne jäävät usein tukea saavien todellisten asumismenojen alapuolelle. Useat yleisen asumistuen saajat täydentävät siksi tuen tarvettaan lisäksi toimeentulotuella. Ilmiö on ollut pitkäkestoinen ja juontaa juurensa jo 1980-luvulle³. Asumismenojen käsittely toimeentulotuessa kuitenkin poikkeaa yleisestä asumistuesta mm. siten, että toimeentulotuessa hyväksytään asumismenot tarpeen mukaisina. Lisäksi toimeentulotuen ollessa viimesijainen etuus sitä myönnettäessä huomioidaan myös varallisuuteen liittyviä seikkoja sekä tuen saajan kanssa yhteistaloudessa asuvan perheen tuloja. Käsitteet ruokakunnasta tai yhteistaloudesta eivät ole yhteneväiset yleisessä asumistuessa ja toimeentulotuessa. Lisäksi toimeentulotuen myöntämiseen liittyy harkintaa toisin kuin yleiseen asumistukeen.

Ehdotukset jatkotoimenpiteiksi

Vuoden 2015 kokonaisuudistuksen jälkeen yleinen asumistuki on pääpiirteissään läpinäkyvä ja verrattain hyvin kohdentuva tukimuoto. Käyttöön otetusta suojaosasta sekä yritystulojen huomioimisesta seuraa, että tukea on nykyisellään mahdollista saada myös aiempaa suuremmilla palkka- ja yritystuloilla. Varallisuusharkinnasta yleisessä asumistuessa luovuttiin vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä, jolloin tuki kohdennettiin aiempaa laajemmin pienituloisille. Opiskelijoiden siirtyminen yleiseen asumistukeen vuonna 2017 on korostanut ruokakuntakäsitteeseen liittyviä haasteita, herättäen kysymyksiä ruokakunnan jäsenten keskinäisestä taloudellisesta vastuusta.

³ Ks. STM (1986): Perustoimeentulotyöryhmän muistio.

Yleisen asumistuen kehittämissuuntien täsmentäminen edellyttää useiden eri seikkojen selvittämistä. Näiden kysymysten selvittämisen yhteydessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota muutossuuntien vaikutuksiin tuen tulonjaollisten sekä asuntopoliittisten tavoitteiden sekä ja talouden vaikutusten näkökulmasta.

Toimeentulotuessa asumismenojen korvaaminen on varsin yleistä. Toimeentulotuen roolia säännönmukaisesti perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan ja mahdollisten uudistamiskohteiden löytämiseksi tarvitaan laajaa selvitystä, jota ehdotetaan toimeentulotukea koskevissa ehdotuksissa. Asumistuki on syytä sisällyttää tähän selvitykseen osana kokonaisuutta.

Kohdentumiseen liittyvät kysymykset

Asumistuen kohdentumisen osalta tulisi päättää, onko tuki enemmän kaikkein pienituloisimpien tukimuoto vai tuleeko sen kannustaa palkkatulojen tai yritystulojen hankintaan ja mahdollistaa myös pienipalkkaista työtä tekevien asumista ja edistää työvoiman alueellista saatavuutta sekä muita työvoimapoliittisia tavoitteita. Lisäksi yleisen asumistuen kohdentumisessa tulee päätettäväksi kaksi perustavaa laatua olevaa kysymystä: ensinnäkin kysymys ruokakuntien varoihin ja tuloluokkiin liittyvästä kohdentumisesta ja toiseksi kysymys erityisesti yleisessä asumistuessa huomioitavista tuloista, sekä ansiotulovähennyksen tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus.

Seuraavia asioita ehdotetaan selvitettäväksi tarkoituksenmukaisen kohdentumisen varmistamiseksi:

1. Onko nykyinen ansiotulovähennys eli ns. suojaosa saavuttanut tavoitettaan eli onko se vaikuttanut työn tekemiseen; ovatko nykyiset perusomavastuun määrittelyratkaisut tarkoituksenmukaiset huomioiden keskeisten muiden etuuksien sovittelusäännökset.
2. Kohdentuuko yleinen asumistuki tarkoituksenmukaisesti; onko perusteltua jatkaa nykyisellä kehittämissuunnalla, jossa yleisestä asumistuesta on yhä laajemmissa määrin muodostumassa myös matalapalkkatuki?
3. Millaisilla panostuksilla yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen korottamisessa voitaisiin vähentää missäkin määrin toimeentulotuen saajien määrää; ja samalla tutkia toimeentulotuen sekä yleisen asumistuen päällekkäisyyttä ja eroavuutta sekä juridisesta että kohdejoukon näkökulmasta.
4. Olisiko yleisessä asumistuessa harkittava varallisuusharkinnan palauttamista, jolloin se lähentyisi kohdejoukoltaan ja myöntämisperusteiltaan toimeentulotuessa korvattavia asumismenoja?

Näiden seikkojen lisäksi yleisen asumistuen kohdentumiseen liittyy enimmäisasumismenojen kautta tapahtuvaa kuntaryhmittäistä vaihtelua. Yleisen asumistuen enimmäismäärä on korkeampi kunnissa, joissa asumiskustannusten katsotaan olevan keskimäärin korkeampia.

Yleisellä asumistuella voidaan tältä osin nähdä kaksi vaihtoehtoa: joko etuuden olisi tarkoitus olla tasainen kompensatio esimerkiksi suhteessa asumiskustannuksiin kaikkialla maassa; tai vaihtoehtoisesti etuuden tulisi huomioida paikallisia olosuhteita. Kuntaryhmittely on viime kädessä melko karkea luokitus paikallisten olosuhteiden huomioimiseksi, sillä esimerkiksi suurten kaupunkien sisällä on tyypillisesti merkittävääkin vaihtelua mm. vuokratasossa⁴. Tuen asuntoihin kohdentumisen osalta olisi syytä ratkaista:

5. Halutaanko yleistä asumistukea kohdentaa enemmän sellaisille alueille, joissa asumismenot ovat korkeammat vai halutaanko tuen olevan suoraan asumiskustannuksiin kytkeytyvä?
6. Mikäli tuen halutaan noudattavan alueittaisia asumiskustannusten tasoja, onko nykyinen kuntaryhmätaso tarkoituksenmukainen tapa huomioida alueellinen vaihtelu?

Ruokakuntakäsitteeseen liittyvät kysymykset

Yleisessä asumistuessa sovelletaan ruokakuntakäsitettä, jonka lähtökohtana on, että samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt kuuluvat samaan ruokakuntaan. Eri ruokakuntaan kuuluvat henkilöt, jotka hallitsevat osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen tai sitä vastaavan hallintasopimuksen perusteella. Ruokakuntakäsite on muodostunut pulmalliseksi esimerkiksi opiskelijapariskuntien osalta: kenen katsotaan kuuluvan samaan ruokakuntaan ja näin vastaavan taloudellisesti yhteisistä asumismenoista. Yleisen asumistuen ruokakuntakäsitteen muuttaminen yksilökohtaiseksi kasvattaisi julkisen talouden menoja sekä heikentäisi yleisen asumistuen kohdentumista tavoilla, joita ei ole pidetty perusteltuina. Ruokakuntakäsitteeseen liittyvän ongelmakokonaisuuden osalta ehdotetaan selvitettäväksi:

7. Ruokakuntaan kuulumisen.

⁴ Esimerkiksi vuonna 2021 Helsinki 1 –alueen yksiöiden keskineliövuokrat olivat 35 % korkeammat, kuin Helsinki 4 –alueen. <https://statfin.stat.fi:443/PxWeb/sq/1c7d3b86-9679-43b4-89de-96b71f3090a3>

- a. Moninaistuvien asumistilanteiden huomioiminen. Vuoroasumistilanteissa lapsen mahdollinen kuuluminen kummankin vanhempansa ruokakuntaan, ja periaatteet joilla tuki määräytyy tällaisissa tilanteissa (syntyykö olennaisesti uusia täysimääräisiä tuen saajia vai jaetaanko tuki esimerkiksi asumisen suhteen vanhempien kesken).
- b. Kenen halutaan kuuluvan samaan ruokakuntaan ja vastaavan yhteisen asunnon asumisen kustannuksista yhteisesti. Yleisen asumistuen tarkastelu esimerkiksi yhteisöruokakuntien näkökulmasta.
- c. Opiskelijoiden tilanne ja yleisen asumistuen soveltuvuus siihen laajemmin ja kysymys siitä, tulisiko opiskelijoiden olla erillisessä tukimuodossaan. Osaamisen kehittämistä koskevassa linjauseesityksessä mainitaan nuorten sosiaaliturvaa (etuudet ja palvelut) koskevan selvityksen käynnistäminen. Osana sitä selvitetään myös asumistuen toimivuutta opiskelijoiden ja muiden nuorten asumisessa ja itsenäistymisvaiheessa.