

# Yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen uudistaminen / säästömahdollisuudet

## Tiivistelmä

Toimeentulotuen tarpeen kasvattamista on syytä välttää, joten yleinen leikkaus asumistuen tasoon ei ole kannatettava. Noin neljännes yleisen asumistuen saajista saa perustoimeentulotukea, joten yleisestä asumistuesta säästetyt kustannukset eivät kuitenkaan kasvata toimeentulotuen kustannuksia täysimääräisesti.

## 1. Asumistuen tavoite ja kohderyhmä

- Yleisen asumistuen tavoitteena on alentaa pienituloisten ruokakuntien asumismenoja.
- Yleisen asumistuen saajista vuoden 2022 lopussa opiskelijoiden ruokakuntia oli 43 %, työttömien ruokakuntia 32 %, työssä olevien ruokakuntia 18 % ja muita ruokakuntia 7 %.
- Yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista yhden hengen ruokakuntia oli 72 %, lapsiperheitä 21 %, pariskuntia 6 % ja muita 2 %.
- Asumistukea voi saada vuokra-, omistus-, asumisoikeus- tai osaomistusasuntoon. Ruokakunnista 96 % asui vuokra-asunnossa.
- Asumistukia maksettiin 2 231 milj. € vuonna 2022. Asumistukimenot ovat kasvaneet 2010-luvulla, mutta kasvu on taittunut vuodesta 2019 alkaen.
- Tutkimustiedon mukaan asumistuen ei ole havaittu vaikuttavan vuokratasoa nostamalla.
- Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt VN TEAS selvityksen nuorten sosiaaliturvan uudistamisesta. Selvityksen osana on mahdollista tarkastella nuorten tuen tarvetta asumiseen liittyen. Selvitys valmistuu vuonna 2024 ja sen pääasiallinen toteuttaja on Kela.

## 2. Asumistuen enimmäisasumismenot

- Yleinen asumistuki on enintään 80 % asumismenoista.
- Jos asumismenot suuremmat kuin enimmäismenot, tuen saa enimmäismenojen mukaan.
- Noin 80 % tuensaajista todelliset menot suuremmat kuin enimmäismenot.
- Käytännössä tuki on keskimäärin puolet asumismenoista.
- Enimmäisasumismenot rajoittavat tehokkaasti asumistukimenojen kasvua. Valtaosalla vuokra suurempi kuin enimmäisasumismenot, jolloin vuokran korotukset eivät nosta tukea.

## 3. Yleisen asumistuen suojaosa

- Ansiotulovähennys eli ns. suojaosa parantaa työnteon taloudellisia kannustimia.
- Parhaimmat kannustimet opiskelijoille ja heikoimmat perustoimeentulotuen saajilla.
- Kasvattaa tuen määrää työtuloja saavilla ja laajentaa tukeen oikeutettujen joukkoa
- Enimmillään 39 % muista kuin opiskelijaruokakunnista sai ansiotuloja alkuvuonna 2020. Osuus on noussut selvästi vuodesta 2015, taustalla mm. hyvä työllisyyskehitys.
- Ansiotulovähennys on sama kaikille tuen saajille, myös opiskelijoille. Onko tarkoituksenmukaista kannustaa opiskelijoita työskentelemään vai mieluummin valmistumaan nopeasti?

Toisaalta opintorahan ns. vapaata tuloa, eli tuloa, jonka voi ansaita ilman, että opintoraha pienenee, on korotettu.

- Ansiotulovähennyksen poisto tai leikkaaminen heikentäisi työnteon kannustimia, mutta tuen tason leikkaus ei kohdistuisi kaikkien pienituloisiin tuensaajiin.
- Poistolla voisi olla vaikutuksia työvoiman saatavuuteen erityisesti matalapalkka-aloilla ja aloilla, joissa osa-aikatyöt ovat yleisiä, erityisesti kalliimpien asumismenojen alueilla.
- Yksinhuoltajilla osa-aikatyöt ovat verrattain yleisiä, ja ansiotulovähennyksen poisto pienentäisi töissä käyvien ruokakuntien tukia.
- Ansiotulovähennyksen tarkoituksenmukaisuutta on pohdittu myös sosiaaliturvauudistuksessa, ja tämän asian selvittäminen onkin mukana välimietinnön ehdotuksissa.

#### Arvio suojaosan (300 euroa) poiston vaikutuksista – säästö (miljoonaa euroa):

		2024	2025	2026	2027
<b>Yleinen asumistuki</b>	Poistetaan 300 euron suojaosa	-65,0	-131,9	-133,4	-135,1

Tämän em. muutoksen vaikutus toimeentulotukeen on laskettu seuraavassa taulukossa. Eli toimeentulotuki paikkaa asumistuen suojaosan poistosta aiheutuvaa muutosta pienituloisilla, kustannus (milj. euroa):

		2024	2025	2026	2027
	vaikutus toimeentulotukeen	4,5	9,0	9,0	9,0

#### Kuntaryhmyksen osittainen uudistaminen

Asumistuen kuntaryhmyksen uudistaminen siten, että Helsinki on pudotettu muun pääkaupunkiseudun kanssa samaan ryhmään, Pori ja Kouvola yhden ryhmän alaspäin ja nykyisestä 4. kuntaryhmästä halvimmat 210 kuntaa muodostaisivat uuden 4. kuntaryhmän (jossa enimmäisasumismenot olisivat 5 % nykyistä 4. kuntaryhmää alhaisemmat).

Muutos alentaisi asumistuen menoja arviolta 20 milj. euroa, mutta toimeentulotuen menot kasvaisivat samalla noin 6 milj. euroa, joten nettosäästön arvioidaan olevan 14 milj. euroa.

Muutos olisi yksittäisen tuensaajan tai ruokakunnan kannalta kohtuullisen pieni, ja keskivuokriltaan halvimpien kuntien siirto uuteen 4. kuntaryhmään olisi perusteltavissa (vaikka kuntien sisällä vuokrat tietysti jossain määrin vaihtelevatkin). Helsingissä asuvilla muutos aiheuttaisi lähes kaikilla tukea saavilla tuen pienentymisen, koska enimmäisasumismenot ylittyvät yli 80 %:lla tuensaajista,

mutta muutos olisi kohtuullisen pieni, koska Helsingin ja muun pk-seudun enimmäisasumismenoissa ei nykyisinkään ole kovin suurta eroa.

### **KEL-indeksikehityksen leikkaus –1 %/vuosi yleisen asumistuen osalta**

Kuluttajahintaindeksin kehityksen huomioinen vain osittain siten, että joka vuosi leikattaisiin tulevista kansaneläkeindeksin kehityksestä - 1 %-yksikkö vuosittain vuosina 2024 – 2027 alentaisi yleisen asumistuen menoja, mutta lisäksi samalla toimeentulotuen menoja. Nettosäästöjen arvioidaan olevan 3,8 milj. euroa vuonna 2024, 11,7 milj. euroa vuonna 2025, 19,7 milj. euroa vuonna 2026 ja 28,2 milj. euroa vuonna 2027.

Tämä indeksijarru olisi osa mahdollista laajempaa kokonaisuutta, jossa indeksidonnaisien etuuksien kulujen kasvua hillittäisiin. **Muutos pienentäisi asumistuen ostovoimaa, mutta ei aiheuttaisi kohtuuttomia ja nopeita tukitason pienenemisiä. Tästä syystä tämä ratkaisu olisi sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan paras esillä olleista tavoista kohdentaa säästöjä asumistukimenoihin.** Jos indeksijarru toteutettaisiin samalla periaatteella kaikkiin indeksidonnaisiin etuuksiin, se ei myöskään sekoittaisi tai rikkoisi etuuksien keskinäistä logiikkaa ja niiden vaikutusta toisiinsa.

### **Yleisen asumistuen yleinen huomattava leikkaus**

Jos asumistuen leikkauksella tavoiteltaisiin 200 milj. euron vuosittaista nettosäästöä, tulisi asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja laskea 19 %. Tällöin asumistuen kustannukset laskisivat n. 290 milj. euroa ja toimeentulotuen kustannukset nousisivat n. 90 milj. euroa. Uusien toimeentulotuen saajien vaikutus on myös pyritty ottamaan huomioon ja sen osuus olisi toimeentulotuen kustannuksista karkeasti n. 10 milj. euroa.

Asumistuen korvausprosentin alentaminen nykyisestä 80 %:sta 70%:iin puolestaan säästäisi asumistuesta n. 187 milj. euroa ja toimeentulotukimenot kasvaisivat n. 60 milj. euroa eli nettovaikutus olisi n. -127 milj. euroa. Tässä uusien saajien osuus toimeentulotuesta olisi karkeasti n. 4 milj. euroa.

**Nämä kummatkin vaihtoehdot lisääisivät huomattavasti toimeentulotukimenoja, toimeentulotukiriippuvuutta ja uusia toimeentulotuen saajia. Nämä seuraukset ovat täysin esimerkiksi sosiaaliturvakomiteaan työlle asetettujen tavoitteiden vastaisia eikä sosiaali- ja terveysministeriö kannata näin huomattavia ja vaikutuksiltaan haitallisia leikkauksia.**

### **Toimeentulotuen asumismenojen omavastuun palautus**

Toimeentulotuessa huomioitavien asumismenojen osalta säädettiin vuosina 1997-2005 siten, että perusosaan sisältyi seitsemän prosenttia tarpeellisen suuruudesta asumistukilaisissa tarkoitettujen asumismenojen määrästä. Tavoitteena oli se, että asiakkaat pyrkisivät pienentämään asumismenojaan. Käytännössä kuitenkin osoittautui, ettei omavastuuosuus vaikuttanut toimeentulotukiasiakkaiden pyrkimykseen pienentää asumiskustannuksiaan, koska asiakkaat eivät laskelman vaikeaselkoisuuden takia hahmottaneet omavastuuosuuden merkitystä. Usein asiakkaalla ei myöskään

paikkakunnan suppean asuntotarjonnan vuoksi ollut tosiasiallista mahdollisuutta muuttaa edullisempaan asuntoon.

Nykyisin voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot ja tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat muut perusmenot. Perusosa on kiinteä summa niistä menoista, jotka on tarkoitettu jokapäiväisen elämän välttämättömiin menoihin (esim. ruoka ja vaatteet). Muut perusmenot huomioidaan todellisen suuruisina, ellei niitä voida pitää kohtuuttoman suurina. Kohtuullisen määrän arviointiin vaikuttavat kotitalouden koko ja asunnon sijaintikunta. Kela hyödyntää harkintansa apuna ohjeellisesti laadittuja kohtuullisten asumismenojen paikkakuntaakohtaisesti määriteltyjä euromääriä. Jos menot ovat paikkakunnan yleistä tasoa suuremmat, eikä niitä voida pitää välttämättöminä, toimeentulotuessa huomioitavaa määrää lasketaan kohtuullisena pidetylle tasolle.

Toimeentulotukilain 7 a §:n 2 momentin mukaan hakijaa ohjataan näissä tilanteissa hankkimaan edullisempi asunto. Asiakkaalle on annettava kohtuullinen määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten, ennen asumismenojen kohtuullistamista. Menot voidaan edelleen hyväksyä todellisen suuruisena, jos paikkakunnalta ei ole saatujen selvitysten perusteella tarjolla asuntoa, jonka asumismenot ovat ns. kohtuulliset. **Asiakkaalla on jo nykyisen järjestelmän kautta varsin vahvat kannusteet etsiä edullisempaa asuntoa, mikäli siihen vain suinkin on edellytyksiä. Omavastuun palauttaminen toimeentulotukeen merkitsisi käytännössä toimeentulotuen määrän leikkaamista.**

	Vaikutus valtiontalouteen	Vaikutus kuntien talouteen	Vaikutus yksinasuvan talouteen (kun vuokra 650e/kk)
Omavastuu 10%	- 40ME	- 40ME	- 65 e/kk eli n. viikon ruokaraha
Omavastuu 7%	-28,5 ME	- 28,5 ME	- 46 e/kk

Muita vaikutuksia:

- paine hakea kustannuksiin tukea myös hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvasta täydentävästä toimeentulotuesta lisääntyy. Muutos lisäisi oletettavasti vuokranmaksuvaikkeuksien, häätöjen ja vuokravelkojen lisääntymistä. Tämän vuoksi hakemus- ja päätösmäärät hyvinvointialueilla kasvaisivat ja niiden kustannukset nousisivat. Keskimääräinen häädön hinta on ARA:n tuoreen selvityksen mukaan 6300 e.<sup>1</sup> Häätöjen lisääntyminen aiheuttaisi tilapäismajoitustarpeen ja muiden sosiaalihuollon interventioiden tarpeen kasvua hyvinvointialueille.

<sup>1</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) julkaisemassa Selvitys häätöjen kustannuksista -raportissa arvioidaan keskimääräiseksi häätöprosessin kustannukseksi 6 300 euroa. Vaikka häädön kustannukset kuuluvat pääosin asukkaan vastuulle, merkittävä osa häädöistä johtuu vuokralaisesta ja vuokralaisen varat-

- omavastuun lisääminen vaikuttaisi erityisesti suurissa kaupungeissa, jossa toimeentulotuen hakijoilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia kohtuuhintaisempaan asumiseen, sen sijaan pienemmillä paikkakunnilla, missä asuntoja on runsaasti saatavilla, omavastuu vaikuttaisi vähemmän. Uudistus kohdistuisi hyvin epätasa-arvoisesti eri puolilla Suomea asuviin vähävaraisiin kansalaisiin, mikä mm. oli yksi syy, miksi omavastuu aikanaan poistettiin.
- omavastuuosuuden palauttaminen toimeentulotukeen vähentäisi asiakkaan ymmärrystä laskelman lopputuloksesta ja lisäisi sosiaaliturvan monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaan asumismenojen kohtuullistaminen kuntakohtaiseen määrään sekä sen jälkeen tehtävä omavastuuosuuden vähentäminen summasta olisi päällekkäinen asiakkaan asumismenojen alentamiseen suuntaava kannustin.
- henkilöstöressurssien lisäämisen tarvetta muodostuisi sekä hyvinvointialueille että Kelaan, jossa asiakkaiden vuokranmaksun seuranta muuttuisi entistä työläemmäksi ja muuttokehoituksia jouduttaisiin antamaan.

**Ratkaisuja toimeentulotukimenojen vähentämiseen tulisi etsiä tutkittuun tietoon perustuen ensisijaisen sosiaaliturvan kohdentamisesta, kohtuullisena pidettävien asumismenojen määräytymisen tarkastelusta (sosiaaliturvakomitean ehdotus selvityksestä) sekä kohtuuhintaisen asumisen tarjonnan ja työllisyyden parantamisesta.**

#### Perustoimeentulotuen indeksijarru

**Mikäli toimeentulotuen tasoa kuitenkin halutaan päätöksin alentaa, tulisi sen tapahtua mieluummin indeksikorotusten osittaisella jäädyttämisellä kuin tuen rakenteen monimutkaistamisella sekä epäoikeudenmukaisella kohdentamisella.** Osittaisen indeksijäädytyksen eli ns. indeksijarrun -1%yksikkö/vuosi tuottaisi arviolta seuraavat säästöt:

2024:	4 Me
2025:	8,5 Me
2026:	13 Me
2027:	17,5 Me

Toimeentulotuen perusosaan tehtävä indeksijarrutus kohdistuisi kaikkiin toimeentulotukea saaviin. Tasoero perusturvan ja vähimmäisturvan välillä säilyisi, eikä perusturvan varassa olevia ajautuisi

---

tomuudesta, jolloin hädön kustannukset jäävät vuokranantajan vastuulle. Lopulta hädöistä aiheutuvat kustannukset siirtyvät muiden vuokralaisten maksettavaksi nousevien vuokrien muodossa. Näiden kustannusten lisäksi häättöjen yhteiskunnalliset kokonaiskustannukset ovat näitä kuluja huomattavan paljon suuremmat. Selvitys häättöjen kustannuksista, Taru Aihinen, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Olli Oosi ja Henrik Pekkala. ASUMISEN RAHOITUS- JA KEHITTÄMISKESKUKSEN RAPORTTEJA 1 | 2023

lisää toimeentulotuelle. Käytännössä kuitenkin käteen jäävät tulot jäisivät nousematta, mikä vähentäisi ostovoimaa inflaation nostaessa kustannuksia. Erityisesti ruuan hintaan kohdentuva nousupaine aiheuttaisi vaikeuksia selvittää välttämättömistä kustannuksista.

**Sosiaali- ja terveysministeriö ei lähtökohtaisesti kannata mitään vähimmäisturvaan kohdennettavia leikkauksia.** Myös perusturvaetuuksien leikkaukset heijastuvat toimeentulotukeen siten, että entistä useampi joutuu turvautumaan viimesijaiseen tukimuotoon. Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuihissaan nostanut esiin Suomen vähimmäisturvan tason riittämättömyyden. Sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteeksi on parlamentaarisesti hyväksytty se, että pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta vähennetään. Toimeentulotuki sisältää vähiten työnteon kannusteita sekä on hallinnollisesti kallis ja asiakkaalle monimutkainen tuen muoto.