

Asumistukijärjestelmän kehittäminen

Pertti Honkanen
Jyväskylä 20.5.2009

Jäsennys pääpiirteissään

- Asumistukijärjestelmien yleisiä piirteitä ja historiaa
- Nykyisen järjestelmän ja erityisesti yleisen asumistuen ongelmia
- Asumistuki osana perusturvaa
- Uudistavoitteita ja Sata-komitea

Asumisen julkinen tuki Suomessa

- Valtion asuntolainat, korkotuki ym.
- Asuntolainojen korkovähennys verotuksessa
- Asumistuet
 - Yleinen asumistuki
 - Eläkkeensaajien asumistuki
 - Opintotuen asumislisä
 - Sotilasavustuksen asumisavustus
- Asumiskustannusten osuus toimeentulotuessa

Asumistukien vaiheita

[Hakasuluissa voimaantulopäivä]

- Laki perheenasuntolainoista, perheenasuntotakuista ja perheenasuntoavustuksista 1940
- Perheenasuntoavustukset vähävaraisille monilapsisille perheille vuoden 1953 asuntotuotantolaissa
- Laki lapsiperheiden asumistuesta 1961 [1.1.1962]
- Asumistukilaki 1975 [1.7.1975]
 - Merkittävä laajennus vuoden 1987 laissa: tukea muillekin kuin lapsiperheille [1.9.1987]
- Laki kansaneläkkeen asumistuesta 1969 [1.1.1970]
- Opintotukilakiin asumislisä 1977 [1.7.1977]

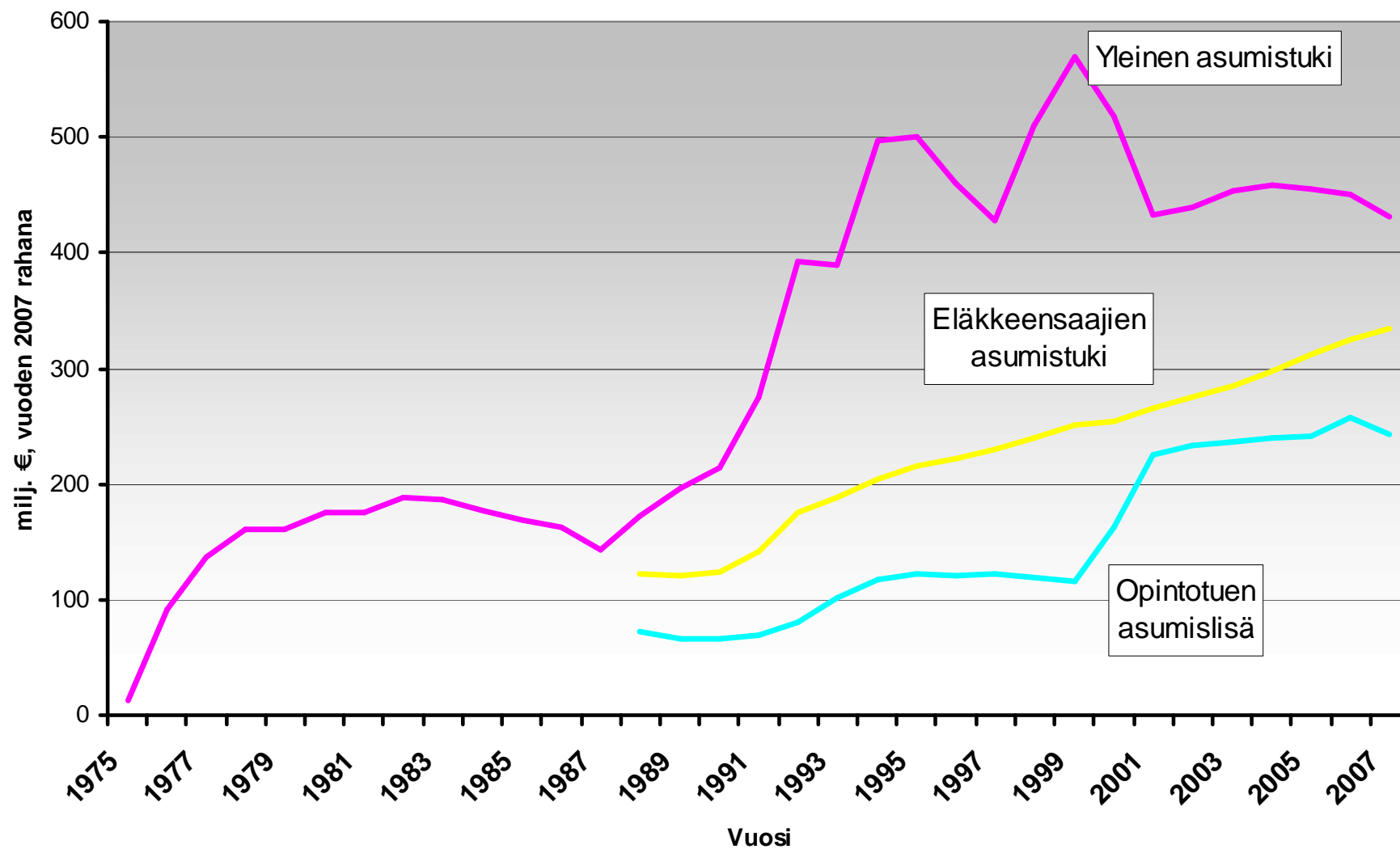
Miksi asumistukia tarvitaan?

- Pienituloisten perheiden asumiskustannusten alentaminen ja asumistason kohentaminen
 - Erityisesti lapsiperheille
- Asumiskustannusten tasaaminen maan eri osien välillä
 - Erit. pääkaupunkiseudulla, kasvukeskuksissa
- Asumistuki perusturvan täydentäjänä
 - Sosiaaliturvan ja opintotuen vähimmäisetuudet eivät riitä asumiskustannusten peittämiseen

Asumisen tuki 2007

	milj. €
Varsinaiset asumistuet	
Yleinen asumistuki	430,7
Eläkkeensaajien asumistuki	333,9
Opintotuen asumislisä	242,7
Sotilasavustusten asumisavustus	15,0
YHTEENSÄ	1 022,3
Asuntolainojen korkojen verovähennys	620,0
Valtion asuntorahaston tuotantotuki	230,9
Raha-automaattiyhdistyksen avustukset	35,9
YHTEENSÄ	1 909,1

Menot eri asumistukimuodoissa



Lukumääriä

Asumistuen saajia joulukuussa 2008

Yleinen asumistuki	ruokakuntia	139 386
Eläkkeensaajien asumistuki	henkilöitä	175 449
Opintotuen asumislisä	henkilöitä	149 649
Sotilasavustuksen asumisavustus	taloudet	4 013

Huom! Myöhemmissä dioissa, jotka käsittelevät yleistä asumistukea, aineisto on marraskuulta 2006.

Asumistukijärjestelmien yhteisiä piirteitä

- Asumiskustannusten normitus
 - Kuinka paljon asumiskustannuksia voidaan ottaa huomioon: vuokra, vastike, asuntolainan korot, vesimaksu ym.
 - Mahdollisesti myös pinta-ala- tai huonelukunormitus
- Tuloharkinta
 - Miten eri tulot vaikuttavat asumistuen suuruuteen: tulorajat ym. määrittelyt

Asumistukijärjestelmien eroja

- Yleinen asumistuki erittäin monimutkainen ja tarkkaan normitettu; ei indeksisuoja; leikkauksia 1990-luvulla
- Eläkkeensaajien asumistuki yksinkertaisempi; kattava indeksisuoja; ei leikkauksia 1990-luvulla
- Opintotuen asumislisä yksinkertainen; ei indeksisuoja; tasotarkistuksia harvoin; leikkaus 1995

Asumistukien raja

(pääpiirteissään)

- Opintotuen asumislisä:
 - Opiskelijat
 - Ei vanhempiensa luona asuvat
 - Ei huollettavia lapsia
 - Vain vuokra- ja asumisoikeusasunnoissa asuvat
- Eläkkeensaajien asumistuki
 - Vähintään 65 vuoden ikä
 - *tai* kansaneläke tai muu työkyvyttömyys-, työttömyys-, tapaturma- tai perhe-eläke
- Yleinen asumistuki
 - Muut ryhmät

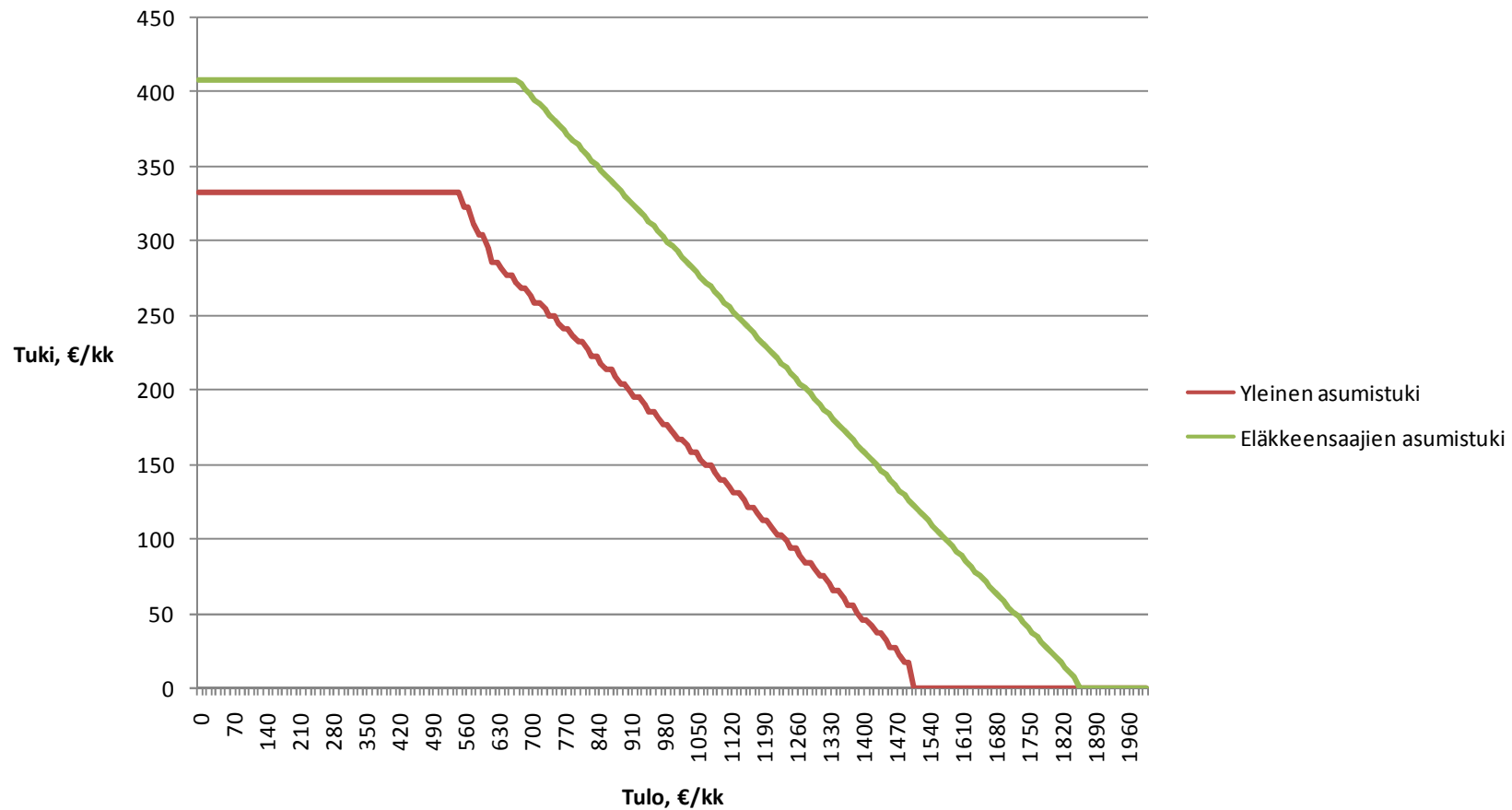
Esimerkkejä maksimaalisesta asumistuesta

Vuoden 2009 perusteet

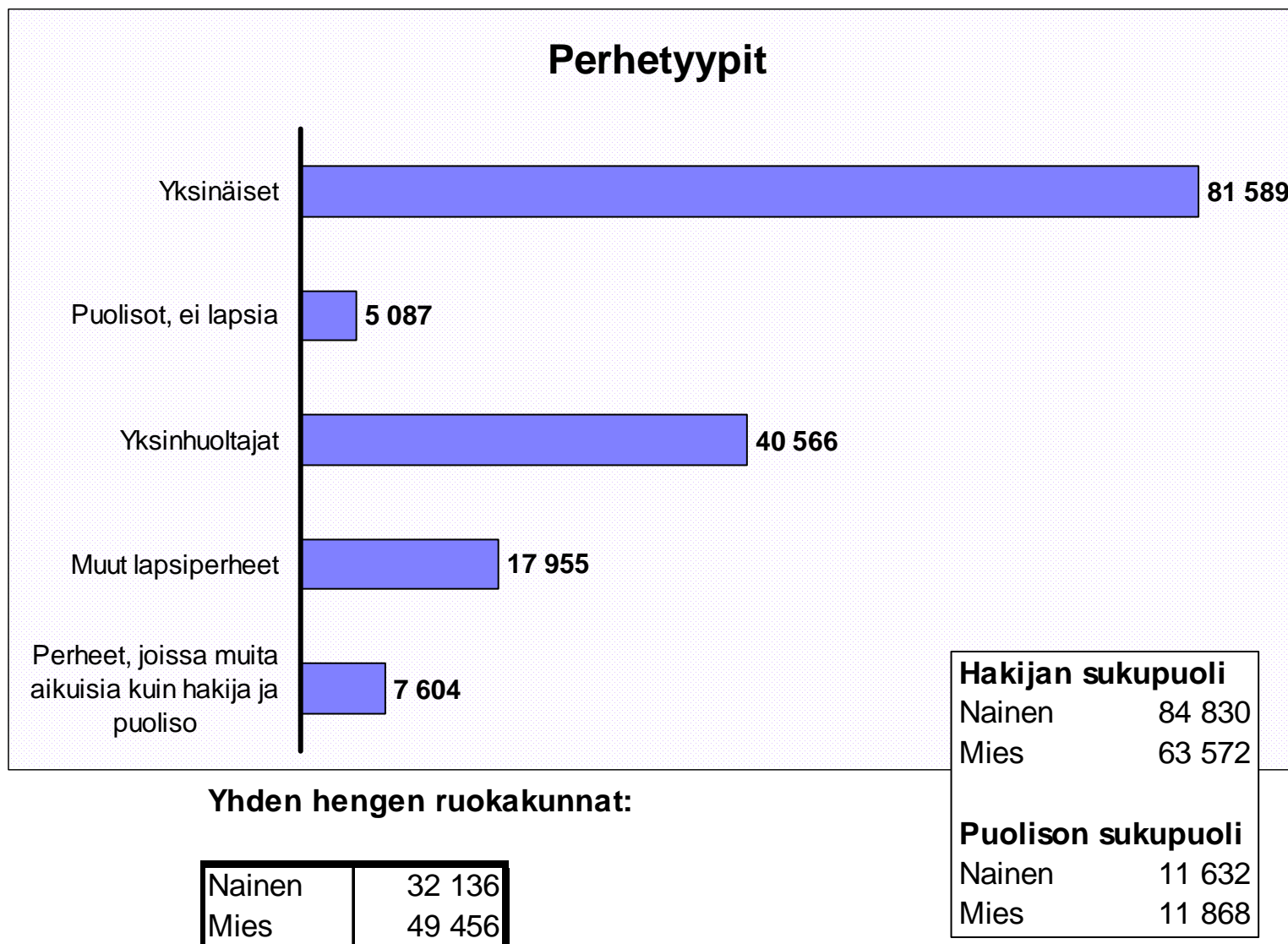
Asumistuen kolmas kuntaryhmä (esim. Jyväskylä)

	Yksinäinen	Puolisot	Puolisot ja kaksi lasta
Maksimaalinen huomioon otettava asumismeno			
Yleinen asumistuki	367,41 €	543,78 €	811,80 €
Eläkkeensaajien asumistuki	484,00 €	484,00 €	678,00 €
Opintotuen asumislisä	252,00 €	504,00 €	
Maksimaalinen asumistuki			
Yleinen asumistuki	293,93 €	435,02 €	649,44 €
Eläkkeensaajien asumistuki	371,52 €	371,52 €	536,19 €
Opintotuen asumislisä	201,60 €	403,20 €	

Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajien asumistuen vertailu (Helsinki, 1 henkilö)



Yleisen asumistuen perhetyypit



Yleisen asumistuen saajat alueittain

Maakunta	Henkilöt	Osuus väestöstä
Uusimaa	90 578	6,6%
Pirkanmaa	26 315	5,6%
Varsinais-Suomi	23 623	5,2%
Pohjois-Pohjanmaa	23 128	6,1%
Keski-Suomi	16 715	6,2%
Pohjois-Savo	14 441	5,8%
Päijät-Häme	11 887	6,0%
Pohjois-Karjala	11 039	6,6%
Satakunta	10 745	4,7%
Lappi	10 780	5,8%
Kymenlaakso	9 269	5,0%
Etelä-Karjala	7 720	5,7%
Etelä-Savo	7 108	4,5%
Kanta-Häme	7 363	4,3%
Etelä-Pohjanmaa	6 924	3,6%
Pohjanmaa	6 275	3,6%
Kainuu	5 082	6,0%
Itä-Uusimaa	3 150	3,4%
Keski-Pohjanmaa	2 755	3,9%
Ahvenanmaa	472	1,8%
Yhteensä	295 369	5,6%

Pääkaupunkiseutu	76 318	7,7%
Helsinki	46 701	8,3%

Väestöosuudet
laskettu
vuoden 2006
keskiväkiluvusta
maakunnittain
ja kunnittain;
Huom! Näissä
taulukoissa tarkastellaan
henkilöitä, joita
kussakin ruokakunnassa
on vähintään 1

Tulolajit yleisessä asumistuessa

Lukumääriä marraskuussa 2006

	Luku	Osuus
Saajalla tai puolisollla työttömän perusturvaa	81 023	54,6%
Saajalla tai puolisollla työttömän ansioturvaa	12 281	8,3%
Saajalla tai puolisollla sairauspäivärahaa ym.	4 666	3,1%
Saajalla tai puolisollla vanhempainpäivärahaa	7 768	5,2%
Saajalla tai puolisollla lasten kotihoidon tukea	13 085	8,8%
Saajalla tai puolisollla eläke-etuuksia	3 636	2,5%
Saajalla tai puolisollla pääomatuloja	5 472	3,7%
Saajalla tai puolisollla palkkatuloja	38 783	26,1%
Saajalla tai puolisollla yritystuloja	3 625	2,4%
Saajalla tai puolisollla "muita tuloja"	5 883	4,0%
Saajalla tai puolisollla opintorahaa	7 575	5,1%
Saajalla ja puolisollla ainoana tulona työttömän perusturva	61 687	41,6%
Kotitaloudella ei lainkaan veronalaisia tuloja	9 863	6,6%
KAIKKI	148 392	100,0%

Huom! Tieto opintorahasta opintotukirekisteristä.

Tulot keskimäärin

Keskimääräiset asumistuen laskennassa huomioon otetut tulot:

Hakijan tulot	638 €/kk
Ruokakunnan tulot yhteensä	746 €/kk

Vertailukohta

Keskimääräiset verotuksen ansiotulot vuonna 2004 (samat henkilöt):

Hakija	649 €/kk
Hakija + puoliso yhteensä	749 €/kk

Huom! Pienellä osalla on tulona opintorahaa, jota ei oteta asumistuen laskennassa huomioon.

Keskimääräiset nettotulot lapsilisät, asumistuki, opintoraha sekä simuloitu elatustuki ja toimeentulotuki mukaan luettuna

1 126 €/kk

Henkilöä kohden: 644 €/kk

Asumistuen ongelmia

- Hajanaisuus: kolme–neljä tukijärjestelmää
 - Joissakin tapauksissa rajaus hankala ja järjestelmien erot vaikeasti ymmärrettäviä
- Tiukkaan tuloharkintaan liittyvä tuloloukkujen mahdollisuus yleisessä asumistuessa
- Normien jääminen jälkeen yleisestä vuokrien noususta (erityisesti yleisessä asumistuessa)

Yleisen asumistuen ongelmia

- Monimutkainen, tarkka normitus
 - Neljä kuntaryhmää
 - Kolme asuntojen ikäluokkaa
 - Kahdeksan ruokakuntakokoa (pinta-alanormitus ja tuloharkinta)
 - Seitsemän asuntojen kokoluokkaa
 - Pinta-alanormi kahdeksalle ruokakuntakoolle
 - Perusomavastuu taulukoitu 15 euron tulovälein
 - Ns. kaksoisleikkuri: sekä pinta-alanormi että vuokranormi otetaan huomioon
 - VATTin tutkimus: normit eivät ohjaa käyttäytymistä niin kuin on odotettu
(Lyytikäinen: Studies on the effects of property taxation, rent control and housing allowances, 2008)
- Melko tiukka, progressiivinen tuloharkinta
- Ei indeksisuojaa: normit ja tulorajat jääneet jälkeen yleisestä kehityksestä
- Perusteet suurimmaksi osaksi asetuksessa eikä itse laissa

Esimerkkejä 1

Oletuksia	
Vuosi	2009
Kuntaryhmä	4
Asunnon rakennusvuosi	1970

Opiskelija vuokra-asunnossa	Vuokra	300,00 €
	Opintoraha	298,00 €
	Palkka	<= 660,00 €
	Asumislisä	201,60 €
Yksinäinen työtön alivuokralainen	Vuokra	300,00 €
	Työttömyyspäiväraha	500,00 €
	Asumistuki	188,80 €
Yksinäinen työtön vuokra-asunnossa	Neliöitä	15
	Neliövuokra	20,00 €
	Vuokra	300,00 €
	Työttömyyspäiväraha	500,00 €
	Asumistuki	112,08 €

Johtopäätös: yleinen asumistuki on tiukan normituksen vuoksi joissakin tapauksissa opintotuen asumislisää niukempi

Esimerkkejä 2

Oletuksia
Vuosi 2009
Kuntaryhmä 4
Asunnon rakennusvuosi 1970

Opiskelijapari vuokra-asunnossa

Vuokra	500,00 €
Opintorahat	596,00 €
Palkkatulot	1 320,00 €
Asumislisä	400,00 €

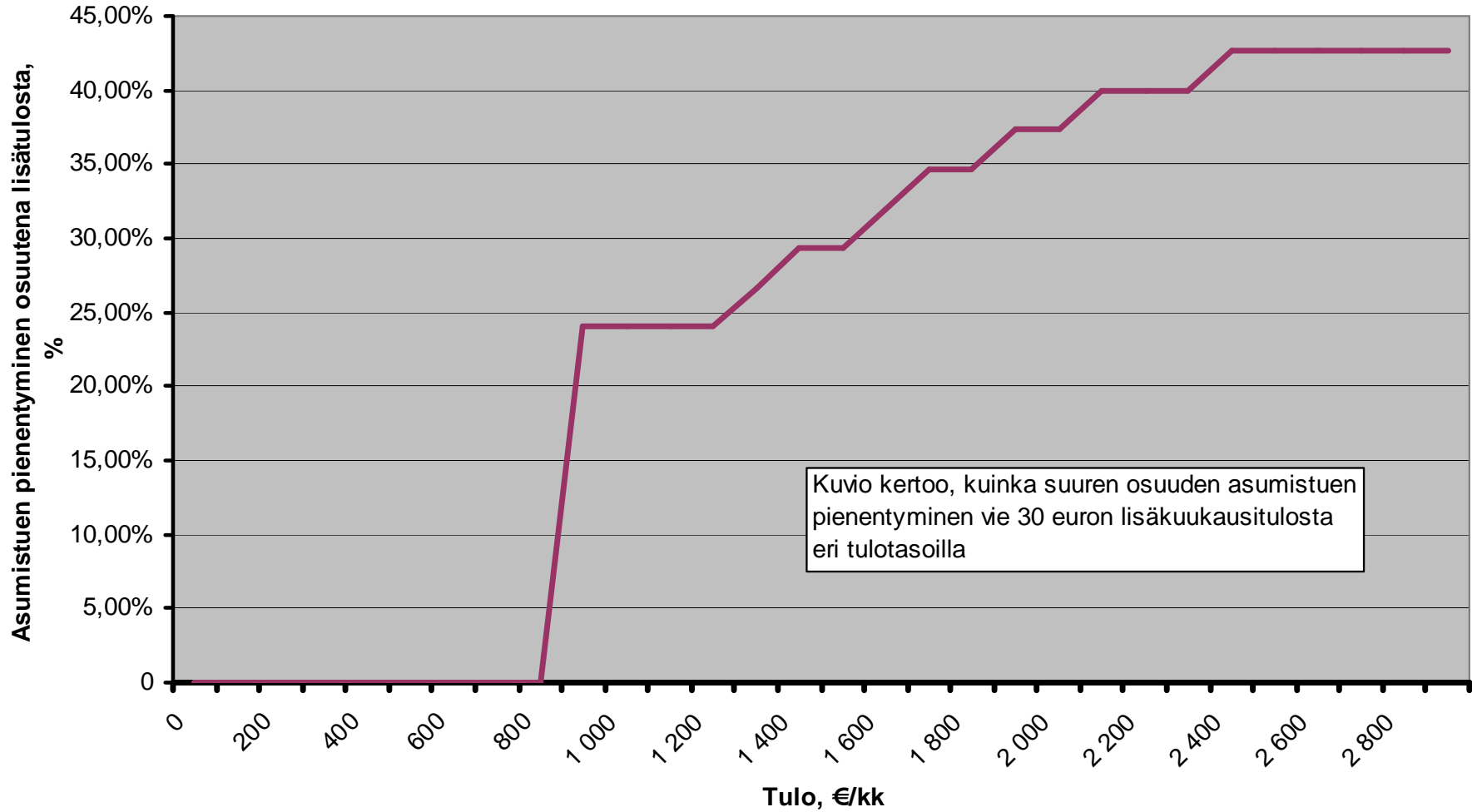
Opiskelijapari + lapsi

Neliöitä	50
Neliövuokra	15,00 €
Vuokra	750,00 €
Opintorahat	596,00 €
Palkkatulot	1 320,00 €
Lapsilisä	100,00 €
Asumistuki	80,00 €

Opiskelijaperheellä siirtyminen järjestelmästä toiseen voi merkitä isoa pudotusta tuessa, vaikka perhe kasvaisi ja asumismenot suurentuisivat.

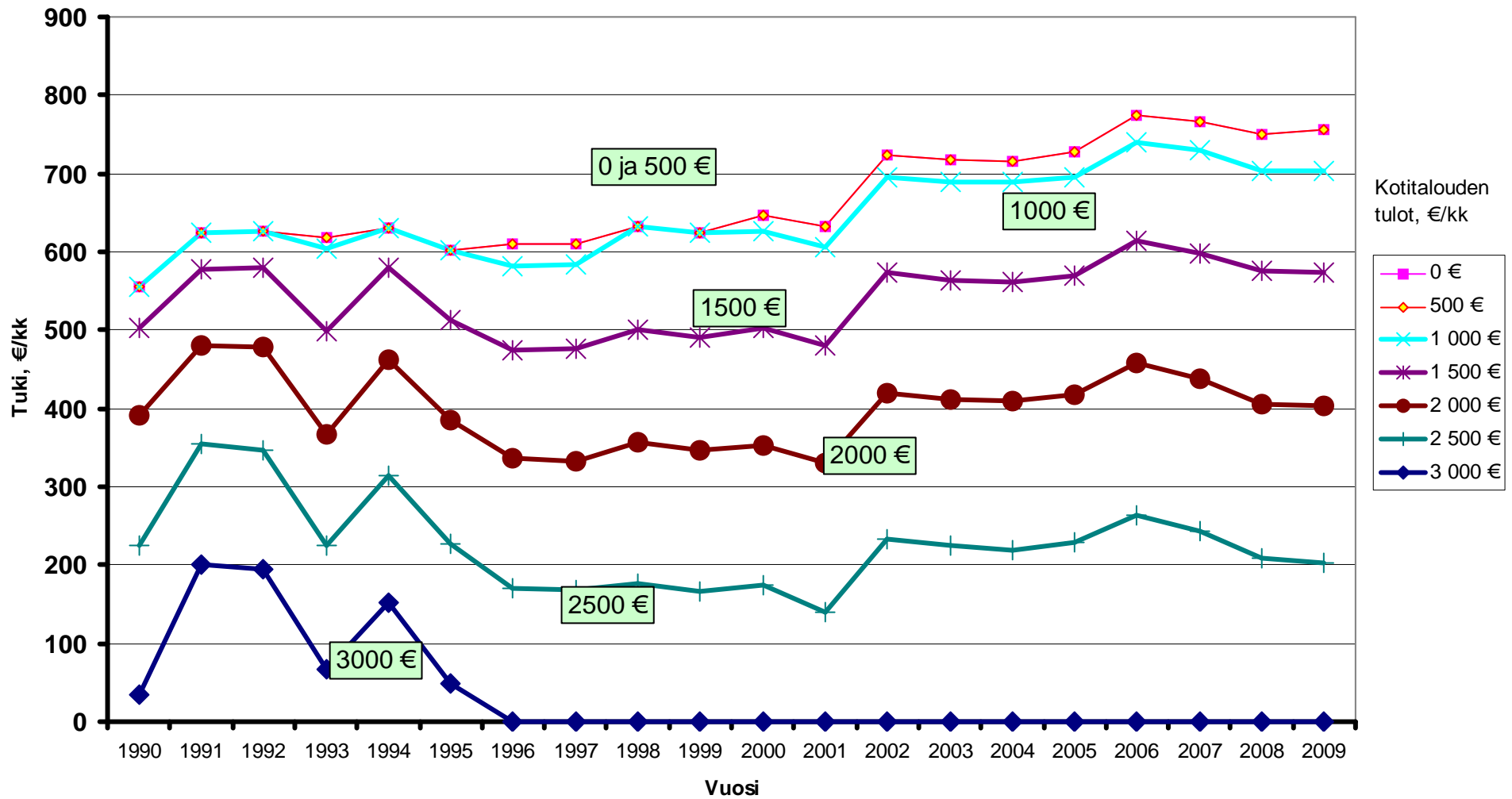
(Esimerkit eivät ole välttämättä tyypillisiä, vaan ne ovat osin kärjistettyjä. Ne on valittu kuvaamaan järjestelmän mahdollisia vaikutuksia.)

Asumistuen vaikutus efektiiviseen marginaaliveroasteeseen (nelihenkinen perhe, Helsinki 2009)

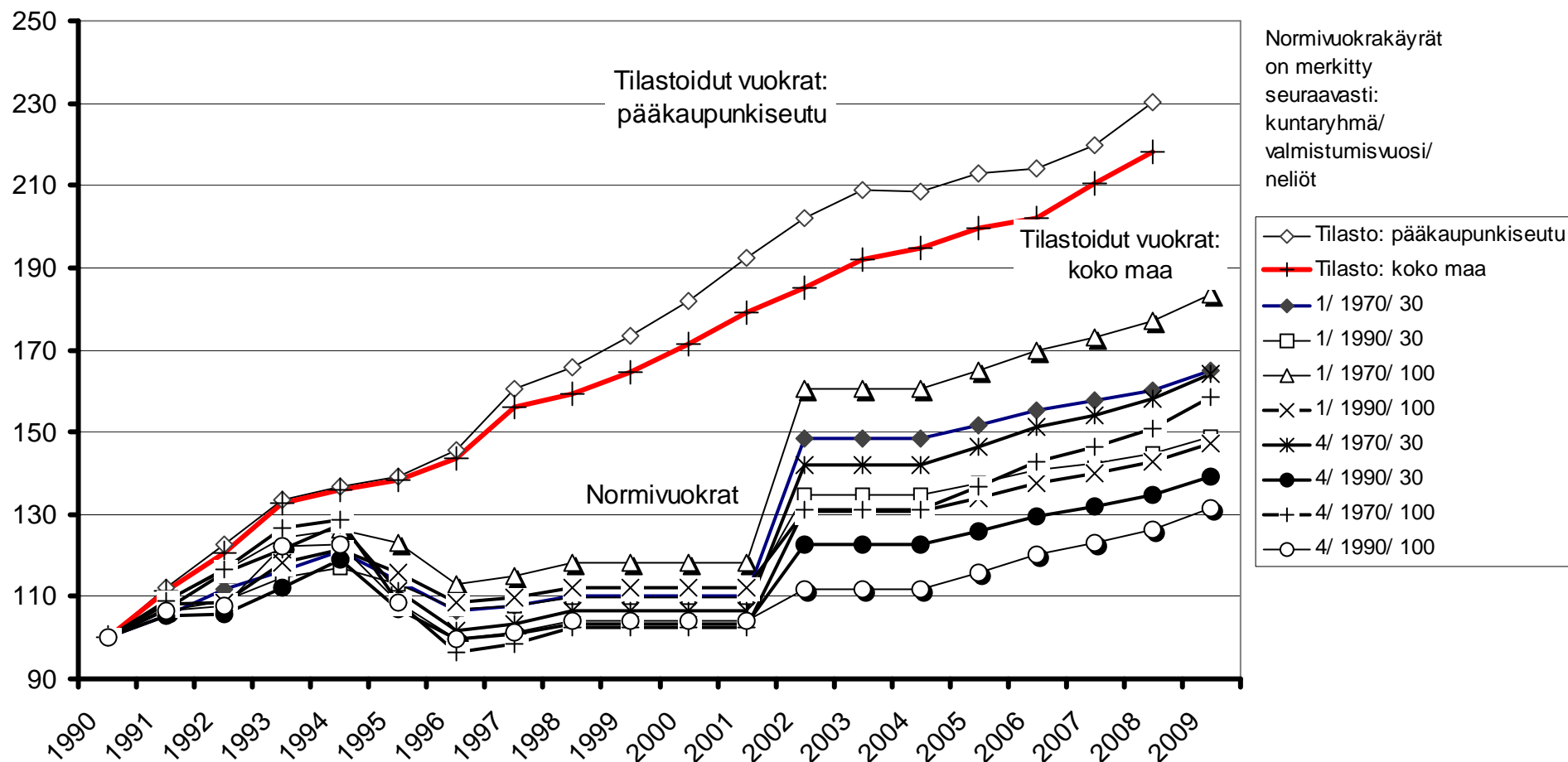


Asumistuki esimerkkiperheessä eri tulotasoilla

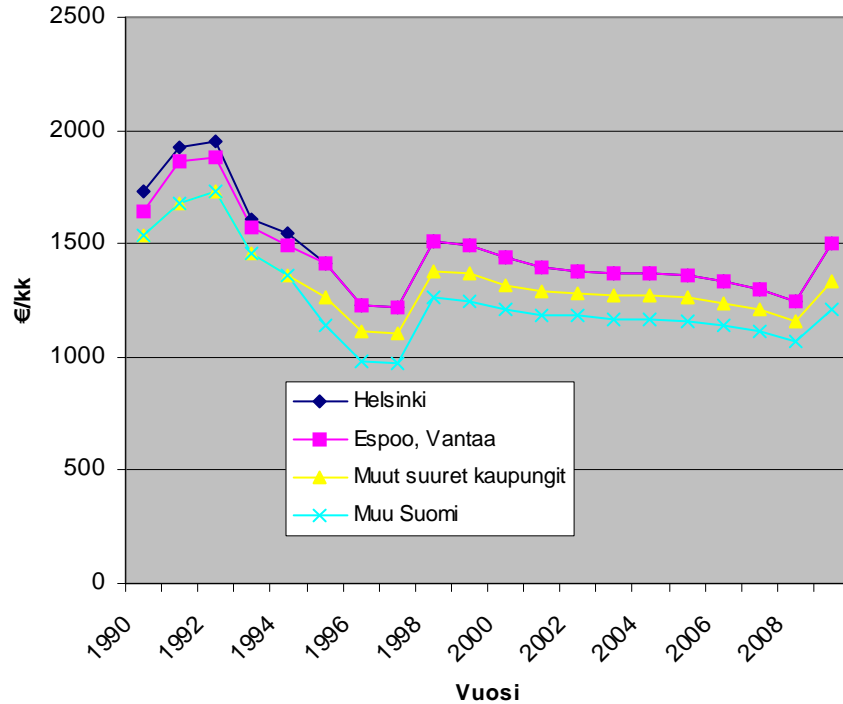
Nelihenkinen perhe Helsingissä.
 10 v vanha, norveja vastaava asunto.
 Reaalinen tuki vuoden 2008 tasossa.



Asumistuen normivuokrat ja tilastoidut vuokrat 1990–2009 Indeksi: 1990=100

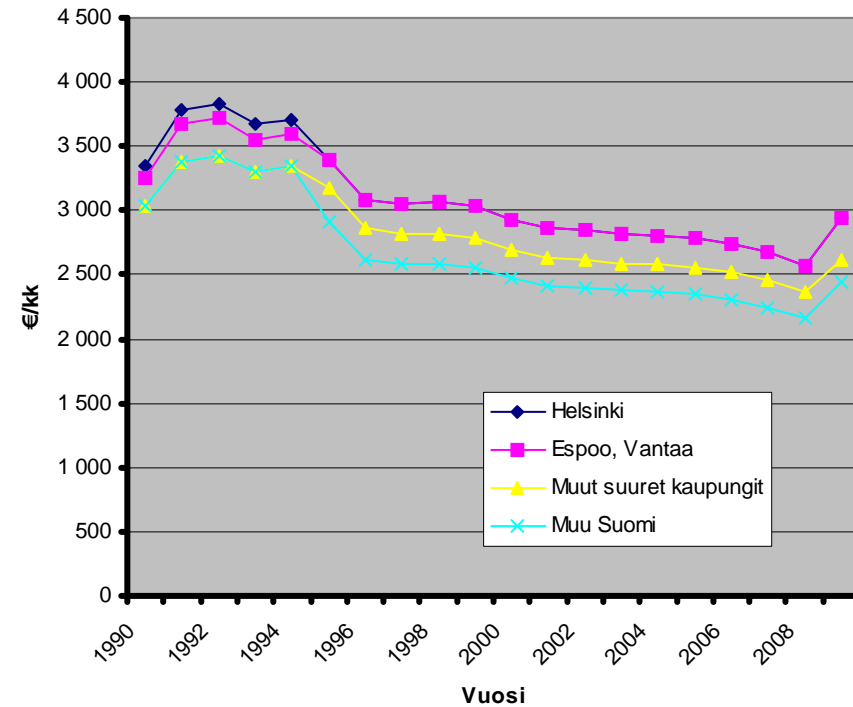


**Asumistukeen oikeuttava ylin tulo
yhden hengen ruokakunta,
1990–2009; vuoden 2008 rahan arvossa**



Indeksiturvan puuttumisen vuoksi yleisen asumistuen tulorajat jäivät jälkeen Yleisestä tulokehityksestä ja jopa kuluttajahintojen noususta.

**Asumistukeen oikeuttava ylin tulo,
neljän hengen ruokakunta,
1990–2009; vuoden 2008 rahan arvossa**



Normimenot vs. todelliset asumismenot (marraskuu 2006)

Asumiskustannukset suuremmat kuin normimenot (vuokra-asunnot)

		Osuus
Yhteensä ruokakuntia	140 020	100,0%
Vähintään 1 euron suuremmat	105 422	75,3%
Vähintään 10 euroa suuremmat	98 263	70,2%
Vähintään 20 euroa suuremmat	90 439	64,6%
Vähintään 50 euroa suuremmat	69 922	49,9%
Vähintään 100 euroa suuremmat	41 796	29,9%

Tukien päällekkäisyys

Kelan ja Stakesin selvityksen mukaan marraskuussa 2006 työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajista

- 49,8 prosenttia sai myös asumistukea,
- 32,2 prosenttia toimeentulotukea ja
- 26,5 prosenttia kumpaakin.

Perusturvan osia Suomessa 2009

Viimesijainen turva

Toimeentulotuki (+)

Kolme asumistukijärjestelmää

Yleinen asumistuki (-)

**Eläkkeensaajien
asumistuki (+)**

**Asumislisä
(-)**

Verovähennykset vaikuttavat tasoon

Verotus: perusvähennys (-)

**Verotus:
perusvähennys (-)
ja
eläketulovähennykset
(+)**

**Verotus:
perusvähennys (-)
ja opintorahavähennys (-)**

Ensisijaiset "syyperusteiset" etuudet

**Peruspäiväraha
ja
työmarkkinatuki (+)**

**Sairausvakuutuksen
vähimmäispäiväraha (-)**

**Lasten
kotihoidon
tuki (-)**

**Kansaneläke ym.
(+)**

**Opintoraha
(-)**

+: etuus tai verovähennys on sidottu indeksiin

-: etuutta tai verovähennystä ei ole sidottu indeksiin

Laskennallinen vähimmäistulo

- Toimeentulotuen, asumistuen ja lapsilisien antama vähimmäistulo, kun asunto vastaa asumistuen normeja

Vuosi	€/kk			
	Yksinäinen		Nelihenkinen perhe	
	Halpa	Kallis	Halpa	Kallis
1990	676	845	1 753	2 113
1991	701	874	1 830	2 202
1992	706	865	1 871	2 214
1993	711	903	1 878	2 294
1994	725	897	1 863	2 271
1995	657	850	1 757	2 241
1996	636	822	1 716	2 173
1997	636	821	1 715	2 170
1998	631	812	1 699	2 144
1999	616	786	1 640	2 055
2000	607	773	1 617	2 025
2001	614	764	1 655	2 007
2002	630	815	1 694	2 133
2003	626	809	1 686	2 119
2004	627	810	1 689	2 123
2005	636	819	1 712	2 144
2006	693	822	1 822	2 154
2007	712	847	1 863	2 209
2008	720	833	1 892	2 174
2009	735	845	1 935	2 211

Laskennallinen vähimmäistulo:

Toimeentulotuen, asumistuen ja lapsilisien antama vähimmäistulo, kun asunto vastaa asumistuen normeja.

Nelihenkinen perhe: puoliset ja yksi 3–9-vuotias ja yksi 10–15-vuotias lapsi.

Kallis vaihtoehto: kaksi vuotta vanha asunto, kansaneläkkeen 1. kuntaryhmä, asumistuen ensimmäinen kuntaryhmä (Helsinki)

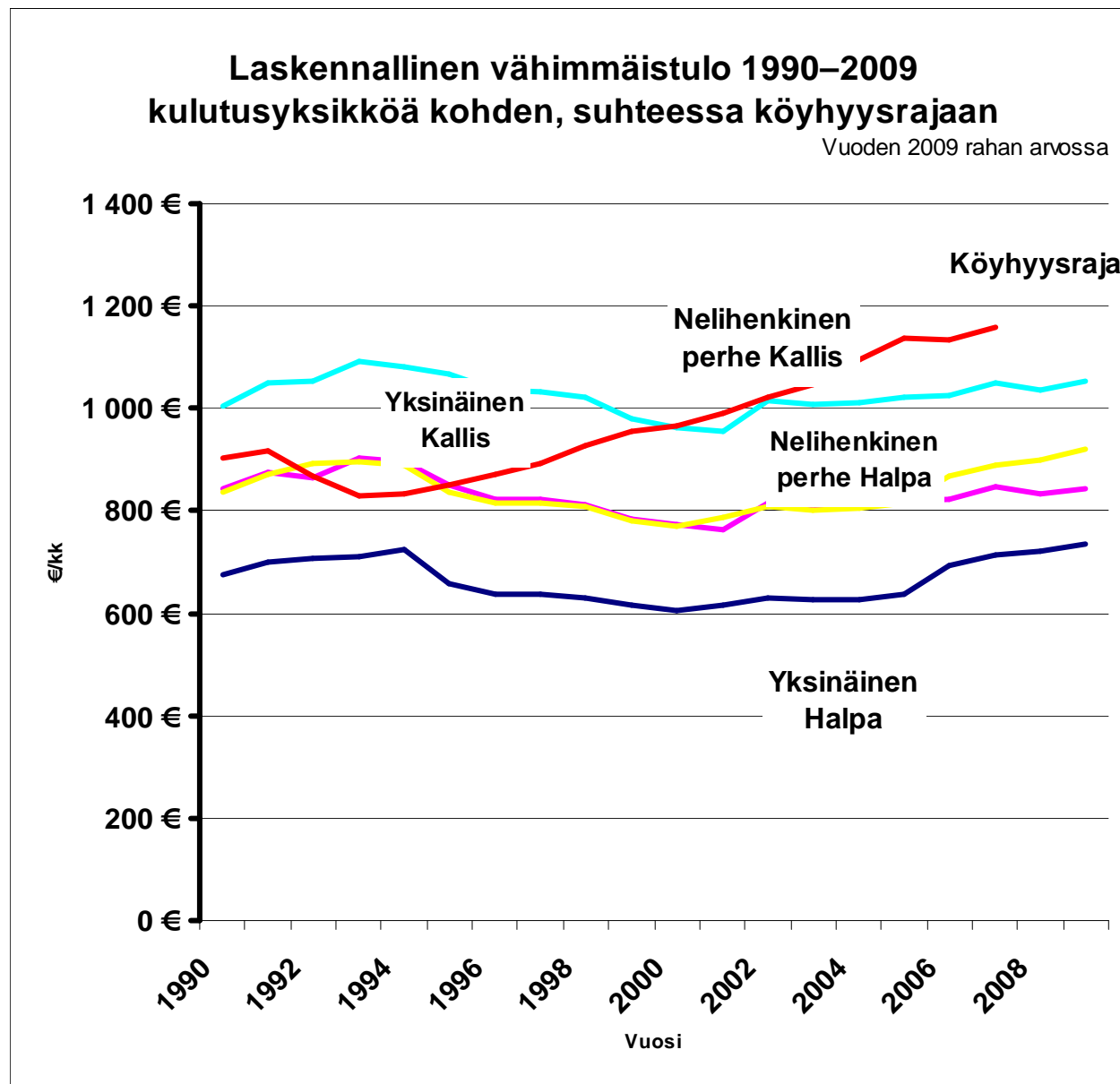
Halpa vaihtoehto: 20 v vanha asunto, kansaneläkkeen 2. kuntaryhmä, asumistuen 4. kuntaryhmä (maaseutu tai pikkukaupunki pääkaupunkiseudun ulkopuolella).

Laskettu kunkin vuoden tammikuulle.
Tulonsiirrot muunnettu kuluttajahintaindeksillä vuoden 2009 tammikuun tasoon

Laskennallinen vähimmäistulo suhteessa köyhyysrajaan:

– Kotitalouden tulot jaettu kulutusyksiköiden lukumäärällä (nelihenkisessä perheessä luvulla 2,1)

– Köyhyysraja: 60 % mediaanituloista OECD:n uuden kulutusyksikkö-määritelmän mukaan.



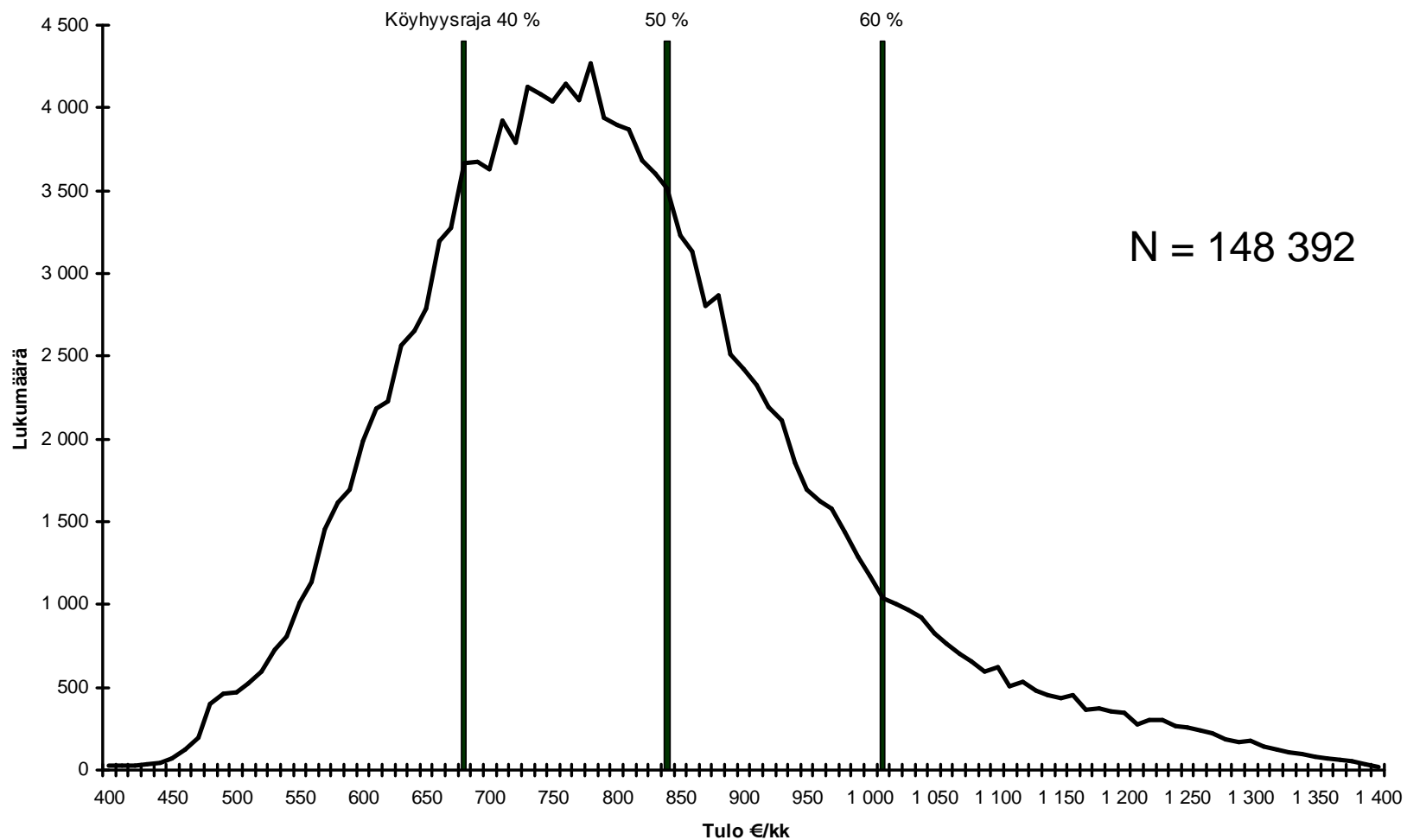
Yleisen asumistuen ongelmia 2

- Tuen saajat erittäin pienituloisia
- Valtaosa työttömiä; noin puolet työttömien perusturvalla
- Suuri osa yksinhuoltajia
- Etuuksien ja asumistuen pienuuden vuoksi suuri osa myös toimeentulotuen asiakkaita
 - "Kahden luukun" ongelma

[Huom. Seuraavissa dioissa aineistona asumistuen saajat marraskuussa 2006. Tuen saajille on simuloitu laskennallinen toimeentulotuki, joka on yleensä todellista suurempi.]

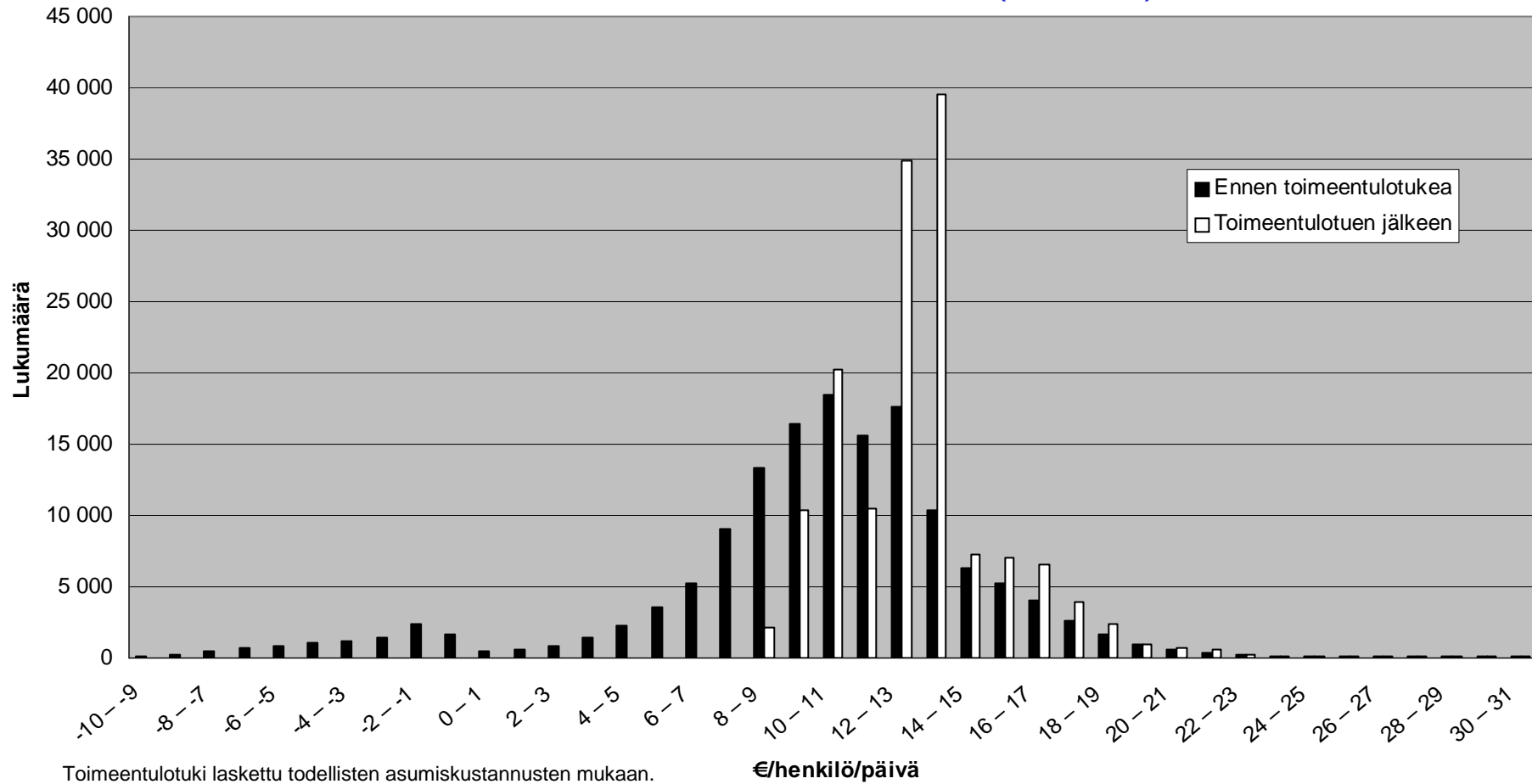
Tulot kulutusyksikköä kohden ja köyhyysrajat

(asumistuen saajat marraskuussa 2008)



Tulot henkilöä ja päivää kohden asumiskustannusten jälkeen

lukumäärä suuruusluokissa - 10 € - +30 € (N = 147 94)



Toimeentulotuki laskettu todellisten asumiskustannusten mukaan.
Simuloitu opintolaina laskettu tuloihin mukaan.

Mahdollisia uudistustavoitteita

- Kolmen eri asumistukijärjestelmän yhdistäminen yhdeksi järjestelmäksi
- Luopuminen asumiskustannusten tiukasta normituksesta: vain enimmäisasumismeno määriteltäisiin eri kokoisille ruokakunnille
- Tuloharkinnan yksinkertaistaminen: lineaarinen kaava taulukoiden tilalle
- Indeksisuoja kattavaksi
- Yleisen asumistuen perusteet asetuksesta lakiin

Sata-komitea ja asumistuet

- "Asumistukijärjestelmää yksinkertaistetaan. Ensimmäisessä vaiheessa yksinkertaistetaan yleinen asumistuki. Yksinkertaistaminen perustuu kokonaisvuokraan ja lineaariseen tulosovitukseen pohjautuvaan malliin, joka on suhteellisen kustannusneutraali ja ohjaa tukea erityisesti lapsiperheille. Lopullisena tavoitteena on yksi asumistukijärjestelmä, joka sisältäisi nykyiset yleisen, eläkeläisten sekä opiskelijoiden asumistukijärjestelmät."

(Komitean linjaukset 27.1.2009)

Sata-komitea ja asumistuet 2

- Indeksisuojan ulkopuolella olevat perusturvaetuudet sidotaan kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin.
- *Etuuksien sitomista inflaation vaikutuksen korjaavaan hintaindeksiin voidaan perustella sillä, että ilman indeksisuojaa etuuden ostovoima heikkenee eikä etuus enää vastaa lainsäädäntöhetkellä tarkoitettua tarkoitusta. Suurin osa perusturvaan luettavista etuuksista on jo indeksisuojan piirissä eikä ole erityisiä perusteita, miksi muutamat etuudet jäisivät ulkopuolelle. Indeksisuoja puuttuu vähimmäismääräisistä kuntoutus- ja päivärahoista (sairaus-, äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha sekä erityishoitoraha).*
- *Yhtenäisen tason säilyttäminen edellyttää saman indeksimenettelyn käyttämistä.*
- *Perusturvaetuuksiin ovat rinnastettavissa lapsilisät ja kotihoidon tuki. Osana kokonaisuutta on arvioitava myös perusturvaan liittyviin muihin etuusjärjestelmiin sisältyvien tulorajojen ja vastaavien indeksisidonnaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi asumistuen tulorajat ja asumistukeen sisältyvien asumiskustannusten enimmäismäärät. Kustannusten kohotessa on johdonmukaista nostaa kustannusten korvaamiseen tarkoitettuja etuuksia hintatason muutosta vastaavasti.*

(Komitean linjaukset 27.1.2009)

Kirjallisuutta

- Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysia ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta. Helsinki: Ympäristöministeriö 2001
 - Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuustöryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 2006:15. Helsinki: Ympäristöministeriö 2006
 - Honkanen, Pertti: Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita. Helsinki: Kelan tutkimusosasto 63/2008
 - Honkanen, Pertti: Perusturvan ongelmat kärjistyvät työttömällä asumistuen saajilla. Sosiaalivakuutus 2008(46):3–4, 43–45
 - Lyytikäinen, Teemu: Studies on the effects of property taxation, rent control and housing allowances. VATT Research Reports 140. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2008
 - Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10
- TILASTOTIEDOT: Kelan asumistukitilasto, Kelan opintotukitilasto, Kelan tilastollinen vuosikirja