

Yleinen asumistuki

Vuoden 2015
kokonaisuudistus,
etuusmenojen kehitys ja
tuensaajien työssäkäynti





Tuloksellisuustarkastuskertomus

Yleinen asumistuki

Vuoden 2015 kokonaisuudistus,
etusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/738/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Yleinen asumistuki – Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi Kelalle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, ympäristövaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2027.

Helsingissä 4. huhtikuuta 2023

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Antti Halmetoja
ylitarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-533-7 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-533-7
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-533-7>

Tarkastuskertomuksen valokuva
VTV

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin yleisen asumistuen kokonaisuudistuksen valmistelua (HE 52/2014) ja erityisesti valmistelussa laadittuja valtiontaloudellisten vaikutusten arviointeja sekä niiden toteumia. Toinen keskeinen osa tarkastuksessa oli uudistuksen yhteydessä käyttöön otetun yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen eli niin sanotun suojaosan arviointi työnteon kannustimena ja keinona vähentää rakennetyöttömyyttä. Lisäksi selvitettiin yleisen asumistuen ja toimeentulotuen keskinäistä suhdetta sekä yleisen asumistuen ja opintorahan yhteensopivuutta. Tarkastuksessa arvioitiin myös yleisen asumistuen rahoitusprosessia sekä menojen seuranta laillisuus- ja tilintarkastuksen näkökulmista.

Tarkastusvirasto päätti käynnistää tarkastuksen, koska yleisen asumistuen menot ovat lisääntyneet lähes yhtäjaksoisesti koko 2010-luvun, ja vuonna 2015 voimaan tullut uusi laki (938/2014) yleisestä asumistuesta selittää menojen kasvua osittain. Sosiaaliturva-uudistusta valmistelevalle parlamentaarisen komitean tavoitteena on kehittää asumisen tukia siten, että toimeentulotuen tarve vähenisi. Tarkastuksella tuotetaan tietoa yleisen asumistuen valtiontaloudellisista vaikutuksista ja tuen tarkoituksenmukaisuudesta suhteessa muihin toimeentuloturvaetuuksiin. Tarkastus laajentaa eduskunnan ja valtioneuvoston tietopohjaa yleisen asumistuen kehittämiseksi sekä tuottaa tietoa sosiaaliturvakomitean työn tueksi.

Yleisestä asumistuesta on tullut aiempaa selvemmin myös työssäkävien tuki

Yleisessä asumistuessa otettiin 1.9.2015 käyttöön ansiotulojen 300 euron suojaosa, eli ansiotulovähennys. Sen mukaisesti ruokakunnan jokaisen aikuisen ansiotuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa asumistuen määrää laskettaessa, jolloin yleistä asumistukea on mahdollista saada aiempaa korkeammilla ansiotuloilla.

Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen yleisestä asumistuesta on tullut keskeinen tukimuoto matalia ansiotuloja saaville ruokakunnille. Kelan rekisteritietojen perusteella uudistuksen jälkeen, vuosina 2015–2019 ansiotuloja saaneiden osuus yleisen asumistuen saajaruokakunnista (pl. opiskelijaruokakunnat) kasvoi 24 prosentista 39 prosenttiin. Ansiotulovähennyksen käyttöönotto nosti ansiotuloja saavien ruokakuntien asumistuen määrää ja toi tuen piiriin ruokakuntia, jotka eivät aiemmin olleet oikeutettuja yleiseen asumistukeen. Pidemmällä aikavälillä osa-aikatyön lisääntyminen ja työllisyyden parantuminen selittävät ansiotuloja saavien yleistymistä yleisen asumistuen piirissä.

Ansiotulovähennyksen käyttöönotosta yleisessä asumistuessa päätettiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa. Ansiotulovähennyksellä pyritään vähentämään rakennetyöttömyyttä ja madaltamaan työn vastaanottamisen kynnyksiä. Työttömyysturvassa vastaavan suojaosa otettiin käyttöön 1.1.2014. Yleisen asumistuen ja työttömyysturvan suojaosilla pyritään kannustamaan osa-aikaiseen ja tilapäiseen työhön.

Ansiotulovähennys parantaa osa-aikaisen työn taloudellista kannustavuutta, eli lisää asumistuen saajien käytettävissä olevia tuloja, kun he työllistyvät osa-aikaiseen työhön. Tarkastuksessa tehtyjen esimerkkilaskelmien perusteella ansiotulovähennys vähentää etenkin työttömien yksinhuoltajien työttömyysloukkua osa-aikaiselle työllistymiselle. Työttömyysloukussa työllistyminen lisää enintään 20 prosenttia käytettävissä olevia tuloja.

Yleisen asumistuen kannustinvaikutuksia arvioitaessa on huomioitava alueelliset erot asumiskustannuksissa. Asumistukea saavien työllistymisen kannustimet ovat pääkaupunkiseudun ulkopuolella paremmat etenkin pienemmillä palkkatuloilla. Tätä selittää se, että pääkaupunkiseudun ulkopuolella asumiskustannukset ovat matalammat ja siten ensisijaiset etuudet (työttömyysturva ja yleinen asumistuki) riittävät paremmin asumismenojen kattamiseen ilman toimeentulotukea.

Sosiaaliturvaa uudistettaessa keskeinen kysymys on, missä määrin matalia ansiotuloja saavien ruokakuntien toimeentuloa halutaan tukea asumistukijärjestelmän kautta ja missä määrin muiden etuuksien avulla. Jos asumistuen saantiehtoja kiristetään, asumismenot joudutaan kattamaan useammin toimeentulotuella. Toimeentulotuen käyttö heikentää tiukemman tuloharkintansa takia työn taloudellista kannustavuutta ja sen tiukempi tarveharkinta tekee työn vastaanottamisesta myös byrokraattisempaa.

Yleisen asumistuen kokonaisuudistus lisäsi menoja huomattavasti hallituksen esityksessä arvioitua enemmän

Ansiotulovähennyksen käyttöönoton lisäksi vuoden 2015 yleisen asumistuen uudistuksella yksinkertaistettiin tuen myöntöperusteita, korotettiin enimmäisvuokria sekä alennettiin omavastuuosuuksia. Ansiotulovähennys nostaa yleisen asumistuen tuloarvoja ja lisää yleisen asumistuen menoja. Hallituksen esityksessä uudistuksen arvioitiin lisäävän yleisen asumistuen menoja vuositasolla yhteensä 68 miljoonalla eurolla, johon ei sisällynyt ansiotulovähennyksen menovaikutuksia. Menolisäyksen arvioitiin aiheutuvan suurelta osin hallitusohjelmassa sovitusta toimista eli enimmäisvuokrien korottamisesta ja omavastuuosuuksien alentamisesta. Varsinaisen lainsäädännön rakenteellisen uudistuksen ei arvioitu lisäävän yleisen asumistuen menoja.

Valmisteluvaiheessa tehtiin myös vaihtoehtoisia arvioita uudistuksen menovaikutuksista. Niiden perusteella uudistus lisäsi menoja enemmän kuin hallituksen esityksessä käsitellyt arviot. Tarkastuksessa ei saatu selville, miksi vaihtoehtoisia arvioita ei käsitelty hallituksen esityksessä.

Lain voimaantulon jälkeen arviot menovaikutuksista ovat tarkentuneet ja yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet uudistuksen myötä hallituksen esityksessä esiteltyjä arvioita enemmän. Arviot uudistuksen menovaikutuksista vuositasolla ovat vaihdelleet 150 miljoonan euron ja 259 miljoonan euron välillä. Arvioissa ovat mukana ansiotulovähennyksen aiheuttamat menot. Koska menovaikutusten arviointi valmisteluvaiheessa on vaikeaa, hallituksen esityksessä olisi tullut tuoda esiin niihin liittyvät epävarmuudet ja myös erilaiset valmisteluvaiheessa toteutetut laskelmat uudistuksen menovaikutuksista.

Ansiotulovähennyksen käyttöönotto oli merkittävä yleisen asumistuen uudistus. Siitä huolimatta ansiotulovähennyksen käyttöönoton tavoitteita ei esitelty hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä ei myöskään arvioitu käyttöönoton valtiontaloudellisia vai-

kutuksia ja vaikutuksia työnteon kannustavuuteen hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle näiltä osin puutteellisena, vaikka valmisteluvaiheessa oli tehty arvioita ansiotulovähennyksen käyttöönoton kustannuksista. Ansiotulovähennys toteutettiin eri mallilla, kuin mistä hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa oli päätetty. Mallin muuttamista ei kuitenkaan perusteltu hallituksen esityksessä. Toteutuneessa mallissa ansiotulovähennyksen ehdot ovat keveämmät kuin rakennepoliittisen ohjelman mallissa.

Tarkastuksessa ei kyetty muodostamaan selkeää kuvaa lainvalmisteluprosessista, koska valmistelumateriaalia ei ole arkistoitu sosiaali- ja terveysministeriössä eikä säädösvalmisteluhankkeille tarkoitettuun rekisteriin. Merkittävien lainsäädäntötoimien valmisteluvaihe tulisi kuitenkin dokumentoida huolellisesti ja valmisteluasiakirjat arkistoida myöhempää tarkastelua varten.

Asumismenoja katetaan merkittävästi toimeentulotuella

Yleisen asumistuen kokonaisuudistus paransi yleisen asumistuen tasoa. Silti useat pienituloiset kotitaloudet tarvitsevat yhä viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotukea asumismenojensa kattamiseksi. Esimerkiksi joulukuussa 2021 yleinen asumistuki kattoi asumismenoista keskimäärin vain hieman yli puolet ruokakunnan koosta tai asunnon sijainnin kuntaryhmästä riippumatta.

Perustoimeentulotuen menoista vajaa puolet kohdentuu tällä hetkellä tuensaajien asumismenoihin. Asumisen hinta vaikeuttaa sosiaaliturvauudistuksen tavoitetta vähentää pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta. Yleisen asumistuen ansiotulovähennys on vähentänyt toimeentulotuen laskennallista tarvetta matalia ansiotuloja saavien kohdalla. Ansiotulovähennyksen käyttöönottoa voikin pitää tältä osin myönteisenä.

Tulojen erilainen huomioiminen yleisessä asumistuessa ja opintotuessa vaikeuttaa etuuksien ja ansiotulojen yhteensovittamista

Riski opiskelijoiden saamien etuuksien kokonaisuuden monimutkaistumisesta tunnistettiin, kun vuonna 2017 toteutettua opiskelijoiden siirtoa opintotuen asumislisäältä yleisen asumistuen piiriin valmisteltiin. Tarkastuksen perusteella riski on toteutunut.

Opiskelijoiden työnteon taloudelliset kannusteet ovat hyvät opintorahaa ja yleistä asumistukea saavilla, mutta tulot huomioidaan etuuksissa hyvin eri tavoin. Ansiotulojen vaikutusten ennakointi opintorahan saantiin on melko yksinkertaista. Yleisen asumistuen piiriin siirtymisen myötä opiskelijoiden tulee huomioida omien tulojensa vaikutukset opintorahaan ja sen lisäksi ruokakunnan aikuisten jäsenten tulojen vaikutukset yleiseen asumistukeen. Yleisen asumistuen ratkaisussa käytetään laskennallista ruokakunnan tulojen vuoden keskiarvotuloa tilanteissa, joissa etuutta hakevan kotitalouden tulot vaihtelevat paljon. Tämä vaikeuttaa sen ennakoimista, miten tulojen huomattavat vaihtelut lopulta vaikuttavat yleisen asumistuen tasoon. Keskiarvotuloa hyödynnetään opiskelijoille tehtävissä yleisen asumistuen ratkaisuisissa huomattavasti yleisemmin kuin muilla saajaryhmillä.

Yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta on järjestetty sosiaali- ja terveysministeriössä asianmukaisesti

Yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta on järjestetty sosiaali- ja terveysministeriössä voimassa olevien säädösten mukaisesti. Kelan seuranta yleisen asumistuen menoista on kuitenkin huomattavasti ministeriön seurantaan tarkempaa ja ajantasaisempaa. Ministeriö voisi hyödyntää Kelan tilinpäätös- ja muita toteumatietoja nykyistä tehokkaammin lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelussa.

Kela laatii oman tilinpäätöksensä ja toimintakertomuksensa vuosittain maaliskuun loppuun mennessä ja tilinpäätös vahvistetaan toukokuun loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan laatii omansa muiden valtion kirjanpitoyksiköiden tavoin helmikuun loppuun mennessä eli valtion tilinpäätöksestä puuttuu Kelan suhteen konserninäkökulma. Tilinpäätösten valmistumisajankohdan eroista ja yleisen asumistuen menojen maksatusmenettelyistä Kelalle aiheutuu sisällöllisiä eroja Kelan ja sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöksiin.

Tarkastusviraston suositukset

Valtioneuvoston tulisi

1. sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa linjata, missä määrin matalia ansiotuloja saavien toimeentuloa tuetaan yleisellä asumistuella ja missä määrin muilla etuuksilla.
2. sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa pyrkiä kehittämään ratkaisuja, jotka vähentäisivät viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi

3. sosiaaliturvan uudistusten yhteydessä sisällyttää hallituksen esityksiin erilaiset arviot uudistusten valtiontaloudellisista vaikutuksista, muista vaikutuksista, tavoitteista ja vaihtoehtoisista toteuttamistavoista.
4. arkistoida lainvalmisteluun liittyvät asiakirjat ja muut materiaalit asianmukaisesti.
5. hyödyntää Kelan tilinpäätös- ja seurantatietoja nykyistä tehokkaammin ja ajantasaisemmin valtiontalouden suunnittelussa.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	10
2 Ovatko arviot asumistuen kokonaisuudistuksen valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?	15
2.1 Lainsäädännön valmistelussa oli puutteita	15
2.2 Asumistukiudistuksen menovaikutukset arvioitiin merkittävästi toteumia pienemmiksi	19
3 Ovatko osa-aikatyön kannustavuus ja asumistuen saajien työnteko lisääntyneet ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen?	28
3.1 Ansiotulovähennys parantaa osa-aikaisen työnteon taloudellista kannustavuutta	29
3.2 Yleisestä asumistuesta on tullut aiempaa selvemmin myös työssäkävien tuki	38
4 Ovatko yleiseen asumistukeen 2010-luvulla kohdistuneet uudistukset olleet tarkoituksenmukaisia suhteessa muihin toimeentuloturvaetuuksiin?	47
4.1 Yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen käyttöönotto vähensi toimeentulotuen tarvetta	48
4.2 Yleistä asumistukea täydennetään yleisesti toimeentulotuella	49
4.3 Ansiotulojen erilainen huomioiminen yleisessä asumistuessa ja opintorahassa aiheuttaa opiskelijoille epäselviä tilanteita	51
5 Onko yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta järjestetty tarkoituksenmukaisesti?	54
5.1 Yleisen asumistuen maksatus Kelalle on järjestetty säädösten mukaisesti	54
5.2 Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan yleistä asumistukea koskevat tilinpäätösluvut eroavat toisistaan	57
Liite: Miten tarkastettiin	59
Viitteet	63



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen aiheena oli yleinen asumistuki ja sen vuonna 2015 voimaan tullut kokonaisuudistus (HE 52/2014), jossa asumistukilaki (408/1975) korvattiin uudella lailla yleisestä asumistuesta (938/2014). Tarkastuksessa keskityttiin uuden lain valmistelu-prosessiin, erityisesti valmistelussa laadittuihin valtionaloudellisten vaikutusten arviointeihin ja siihen, toteutuivatko vaikutukset ennakoitusti. Tarkastuksessa arvioitiin myös sitä, onko osa-aikatyön taloudellinen kannustavuus ja asumistuen saajien työnteko lisääntynyt uudistuksen yhteydessä käyttöönotetun yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen myötä. Tarkastuksella tuotetaan tietoa myös yleisen asumistuen ja toimeentulotuen suhteesta sekä yleisen asumistuen ja opintorahan yhteensopivuudesta. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin yleisen asumistuen rahoitusprosessia sekä menojen seuranta laillisuus- ja tilintarkastuksen näkökulmista.

Yleinen asumistuki on asumisen tuista merkittävin. Vuonna 2021 Kela maksoi asumistukia yhteensä noin 2,3 miljardia euroa. Summa kasvaa noin 2,6 miljardiin euroon, kun siihen lisätään perustoimeentulotuesta asumisen tukemiseen kohdentuneet menot. Yleisen asumistuen menot olivat vuonna 2021 noin 1,6 miljardia euroa.¹ Asumistukijärjestelmän valtionaloudellisesta tarkoituksemukaisuudesta käydään laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Keskustelun taustalla on vuodesta 2008 jatkunut yleisen asumistuen menojen kasvu, joka tasaantui vasta vuonna 2019. Menojen kasvu jatkui koronapandemian aikaan vuosina 2020 ja 2021.

Vuonna 2015 voimaan tullut asumistukiuudistus sisälsi kolme keskeistä elementtiä: Sata-komiteaan ehdotuksiin perustuva uusi lainsäädäntö järjestelmän yksinkertaistamiseksi, hallituksen päätös enimmäisvuokrasta ja omavastuuosuuksista sekä rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetty ansiotulovähennyksen käyttöönotto. Nämä kaikki ovat vaikuttaneet yleisen asumistuen kohdentumiseen ja menoihin. Tarkastuksessa keskitytään erityisesti siihen, miten vuonna 2015 voimaantullut uudistus on vaikuttanut yleisen asumistuen menokehitykseen ja tuen kohdentumiseen.

Vuonna 2015 voimaantulleen uudistuksen (HE 52/2014) keskeinen tavoite oli yksinkertaistaa asumistukijärjestelmää. Uudistus pyrittiin tekemään valtionaloudellisilta vaikutuksiltaan mahdollisimman kustannusneutraalisti. Varsinainen lainsäädännön uudistaminen perustui sosiaaliturvan uudistamiskomitean eli Sata-komitean² ehdotuksiin sosiaaliturvan uudistamiseksi, ja

sen tarkempi perusta on kuvattu komitean asumistukiraportissa³. Uudistuksen yhteydessä toteutettiin myös hallitusohjelmassa sovitut enimmäisvuokran korottaminen sekä omavastuuosuuksien alentaminen. Lisäksi uudistukseen sisällytettiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa sovittu yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen eli niin sanotun suojaosan käyttöönotto.

Yleisen asumistuen tarkoitus on alentaa ruokakunnan asumismenoja maksamalla asumistukea valtion varoista (laki yleisestä asumistuesta 938/2014). Asumistuki on saajalleen verotonta tuloa. Hallituksen esityksessä (HE 52/2014) määritellään tarkemmin, että asumistuella alennetaan pienituloisten perheiden ja muiden ruokakuntien asumismenoja sekä pyritään edistämään myös pienituloisten mahdollisuuksia kohtuulliseen asumistasoon.

Yleinen asumistuki ei ole yksilöllinen etuus, toisin kuin esimerkiksi työttömyysetuudet, vaan se maksetaan ruokakunnalle yhteisesti. Asumistukea voi saada yhden tai useamman henkilön ruokakunta. Ruokakuntaan kuuluvat yleensä samassa asunnossa asuvat henkilöt.

Yleisen asumistuen saamisen edellytyksiä ja tuen määräytymisen perusteita muuttamalla voidaan vaikuttaa siihen, millaisille ruokakunnille tuki kohdistuu. Asumistuen määräytymisessä huomioidaan ruokakunnan koko eli aikuisten ja lasten lukumäärä, asunnon sijaintikunta sekä aikuisten jäsenten ansio- ja pääomatulot ennen verojen vähentämistä. Asumistukea myönnetään 80 prosenttia hyväksyttävien enimmäisasumismenojen ja tulojen sekä ruokakunnan koon mukaan määräytyvän perusomavastuun erotuksesta.

Yleistä asumistukea voi saada vuokra-asunnon, omistusasunnon, asumisoikeusasunnon, ja osaomistusasunnon asumismenoihin. Tarkastuksessa yleistä asumistukea tarkastellaan pääasiassa vuokra-asumisen tukena. Yleisen asumistuen menoista noin 95 prosenttia kohdistuu vuokra-asumiseen⁴.

Joulukuussa 2021 yleinen asumistuki kattoi keskimäärin hieman yli puolet asumismenoista ruokakunnan koosta ja asunnon sijaintikunnasta riippumatta⁵. Kunnat on jaettu asumisen hinnan perusteella neljään kuntaryhmään, jotka vaikuttavat tuen määräytymisessä hyväksytyihin enimmäisasumismenoihin. Kunnat ja kautuvat kuntaryhmiin seuraavasti:

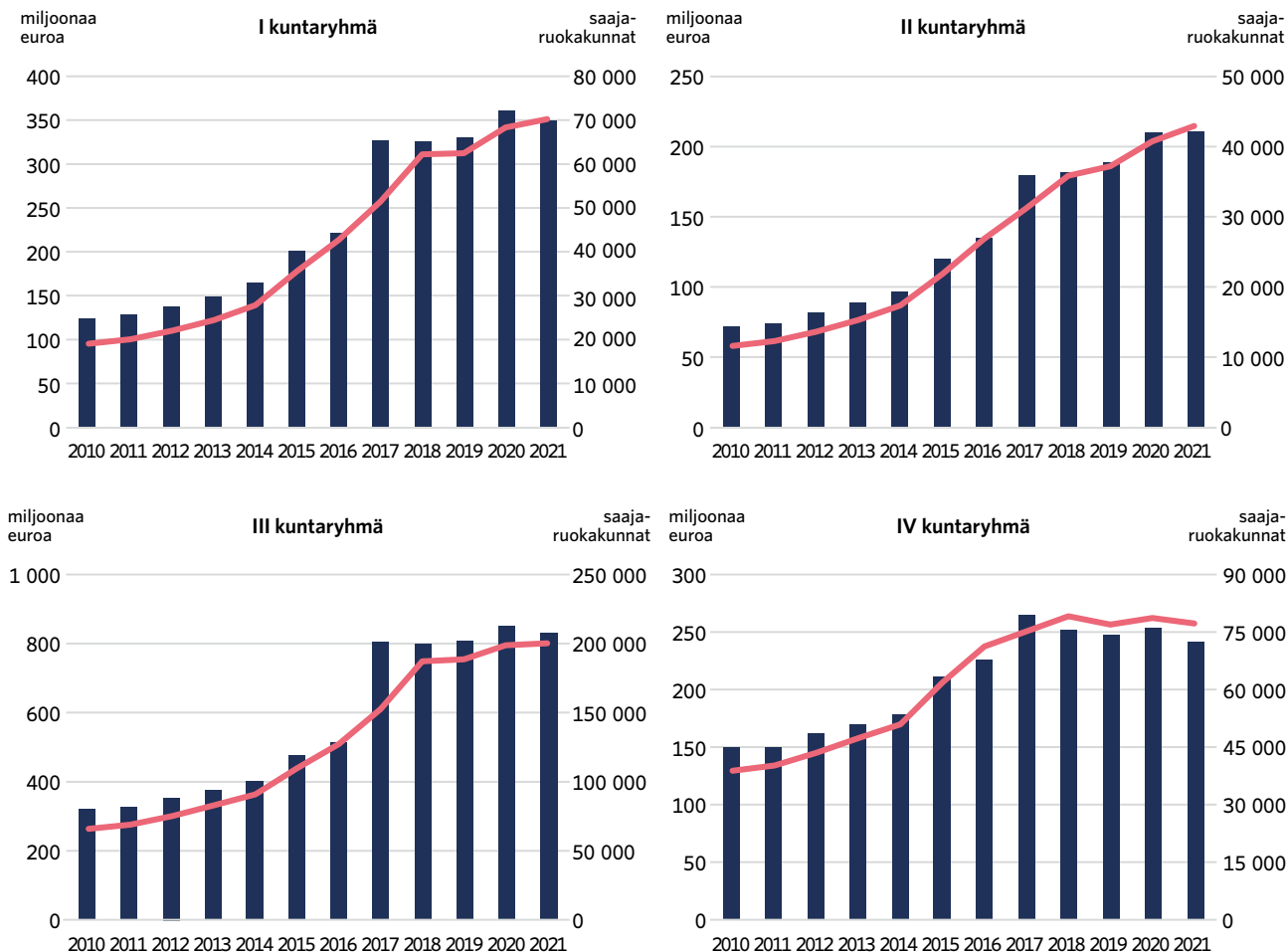
- I kuntaryhmä: Helsinki
- II kuntaryhmä: Espoo, Kauniainen ja Vantaa
- III kuntaryhmä: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti
- IV kuntaryhmä: muut kunnat.

Vuoden 2015 asumistukiudistus (HE 52/2014) toi yleisen asumistuen piiriin merkittävästi lisää etenkin ansiotuloja saavia ruokakuntia. Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin (HE 231/2016) vuoden 2017 elokuussa kasvatti ja monipuolisti yleisen asumistuen saajajoukkoa entisestään. VTV on käsitellyt opiskelijoiden asumistukiudistuksen valtiontaloudellisia vaikutuksia vuonna 2022 julkaistussa tarkastuskertomuksessa⁶.

On tärkeää huomioida, että lainsäädäntötoimien lisäksi yleisen asumistuen menokehitykseen vaikuttaa etenkin työllisyystilanne, ihmisten asumisvalinnat ja vuokra-asumisen hinta. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuonna 2022 julkaiseman arvion mukaan vuoden 2015 asumistukiudistus ei vaikuttanut vuokriin merkittävästi⁷. Lainsäädäntötoimilla on kuitenkin ollut keskeinen rooli yleisen asumistuen menojen kasvussa⁸.

Kuviossa 1 esitetään maksettujen yleisten asumistukien euro-määrät ja saajaruokakuntien määrät kuntaryhmittäin vuodesta 2010 lähtien. Opiskelijaruokakunnat muodostavat nykyään suurimman yleistä asumistukea saavan ryhmän: ne muodostivat vuoden 2021 joulukuussa 42 prosenttia kaikista saajaruokakunnista. Työttömät ruokakunnat ovat toiseksi suurin saajaryhmä ja niiden osuus joulukuussa 2021 oli 35 prosenttia. Työssä olevien ruokakuntien osuus oli samana ajankohtana 16 prosenttia.⁹ Ruokakuntatyypeistä ylivoimaisesti suurimman ryhmän muodostavat yksin asuvat. Saajaruokakunnista 71 prosenttia oli yksin asuvia joulukuussa 2021. Samaan aikaan yleisen asumistuen saajaruokakunnista oli lapsiperheitä 21 prosenttia.¹⁰ Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien suhteellinen osuus kuntaryhmän kaikista asuntokunnista on suurin ensimmäisessä kuntaryhmässä eli Helsingissä. Vuonna 2021 noin 20 prosenttia Helsingin asuntokunnista sai yleistä asumistukea.

● Maksetut yleiset asumistuet yhteensä, miljoonaa euroa (viiva, vasen akseli) ● Saajaruokakunnat yhteensä 31.12. (palkki, oikea akseli)



Kuvio 1: Maksetut yleiset asumistuet ja saajaruokakunnat kuntaryhmittäin vuosina 2010–2021. Lähde: Kela.

Tarkastuksessa vastattiin neljään tarkastuskysymykseen:

1. Ovatko arviot vuonna 2015 voimaan tulleen uuden yleisen asumistuen lainsäädännön valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?
2. Onko yleisen asumistuen ansiotulovähennys ollut valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukainen tapa vähentää rakenteellista työttömyyttä?
3. Ovatko yleiseen asumistukeen 2010-luvulla kohdistuneet uudistukset olleet tarkoituksenmukaisia suhteessa muihin toimeentuloturvaetuuksiin?
4. Onko yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta järjestetty tarkoituksenmukaisesti?

Tarkastuskysymysten kriteerit perustuvat lainsäädäntömuutoksia koskeviin hallituksen esityksiin, lakiin yleisestä asumistuesta, valiokuntien lausuntoihin ja mietintöihin, hallituksen päätökseen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta, lakiin valtion talousarviosta ja asetukseen valtion talousarviosta.

2 Ovatko arviot asumistuen kokonaisuudistuksen valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?

Asumistuen kokonaisuudistuksen valmistelu oli puutteellista erityisesti taloudellisten vaikutusarviointien osalta. Hallituksen esityksessä (HE 52/2014) linjattiin, että uudistus pyritään toteuttamaan mahdollisimman kustannusneutraalisti. Kaikkiaan uudistuksen arvioitiin lisäävän yleisen asumistuen menoja vuositasolla 68 miljoonalla eurolla. Tarkastuksen perusteella maltillisimmatkin uudistuksen voimaan tulon jälkeen tehdyt arviot osoittavat, että uudistus on lisännyt yleisen asumistuen menoja huomattavasti enemmän kuin valmisteluvaiheessa ennakoitiin.

Uudistukseen sisältyi yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen (niin sanotun suojaosan) käyttöönotto. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa oli tiedossa, että ansiotulovähennys tulee lisäämään menoja vähintään 30 miljoonalla eurolla vuosittain. Tietoa suojaosan vaikutuksesta menoihin ei kuitenkaan sisällytetty hallituksen esitykseen. Ansiotulovähennyksen käyttöönotolle ei myöskään esitetty perusteluita, eikä sen vaikutuksia työnteon kannustimiin käsitelty.

Vuosien 2015 ja 2016 talousarvioiden valmisteluaineistoista ei voida päätellä, miten uudistuksen arvioitiin vaikuttavan yleisen asumistuen menoihin. Uudistuksen vaikutus menojen nousuun jakautui talousarviossa kahdelle vuodelle. Talousarvioprosessissa ei ole ilmaistu riittävän selkeästi, että kyse on pysyvistä vuositason menolisäyksistä. Lainvalmistelua koskevaa aineistoa ei ole arkistoitu asianmukaisesti, mikä vaikeuttaa uudistuksen tietopohjan luotettavuuden arviointia.

2.1 Lainsäädännön valmistelussa oli puutteita

Asumistuen kokonaisuudistuksen valmistelu oli puutteellista etenkin ansiotulovähennyksen käyttöönoton osalta. Ansiotulovähennyksen käyttöönotosta päätettiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa¹¹, ja sen menovaikutuksista tehtiin arvioita Kelassa jo vuonna 2013. Asumistukilain kokonaisuudistuksesta annettuun hallituksen esitykseen (HE 52/2014) ei kuitenkaan sisälly-



Hallituksen esitykseen ei sisällytetty arvioita ansiotulovähennyksen valtiontaloudellisista vaikutuksista.

tetty arvioita ansiotulovähennyksen vaikutuksesta yleisen asumistuen menoihin, jotka kuitenkin olivat valmistelijoiden tiedossa. Missään vaiheessa valmistelua ei tehty arvioita ansiotulovähennyksen vaikutuksista työnteon kannustimiin ja siten rakennetyöttömyyden vähentämiseen, joka oli uudistuksen julkilausuttu tavoite hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole arkistoinut mitään lainvalmisteluun liittyvää aineistoa, ja osittain sen vuoksi jäi epäselväksi, miksi esitys annettiin eduskunnalle valtionaloudellisten vaikutusten osalta puutteellisin tiedoin.

Yleisen asumistuen ansiotulovähennys

Yleisessä asumistuessa (938/2014) otettiin 1.9.2015 käyttöön ansiotulovähennys, eli asumistuen suojaosa. Vastaavan suuruinen suojaosa oli edellisenä vuonna otettu käyttöön työttömyysetuuksissa. Ansiotulovähennys tarkoittaa sitä, että ruokakunnan täysi-ikäisellä jäsenellä voi olla ansiotuloja enintään 300 euroa kuukaudessa ilman, että ne vaikuttavat asumistuen määrään. Asumistuen määrää laskettaessa ruokakunnan täysi-ikäisen jäsenen yhteenlasketuista kuukausittaisista ansiotuloista huomioidaan siis vain osuus, joka ylittää 300 euroa. Ansiotulovähennys on henkilökohtainen, eli se tehdään jokaisen ruokakunnan täysi-ikäisen jäsenen ansiotuloista erikseen. Ansiotulovähennys voidaan tehdä palkkatulosta, yritystoiminnan tulosta ja maatalouden tulosta. Vähennys koskee vain ansiotuloja, eikä sitä tehdä esimerkiksi toimeentuloeturvaetuksista.

Asumistuen ansiotulovähennyksen käyttöönotosta tehtiin valmisteluvaiheessa menoarvioita, mutta niitä ei käsitelty hallituksen esityksessä

Tarkastuksen perusteella varhaisimmat arviot ansiotulovähennyksen vaikutuksista yleisen asumistuen menoihin oli tehty Kelassa jo vuoden 2013 alkupuolella. Nämä arviot perustuivat vuoden 2012 joulukuun saajamääriin ja sen hetkiseen yleisen asumistuen lainsäädäntöön. Arvioiden perusteella ansiotulovähennys olisi lisännyt vuositasolla menoja noin 38 miljoonalla eurolla. Varsinaisia valmisteluvaiheen arvioita ansiotulovähennyksen vaikutuksista laskettiin Kelassa myöhemmin vuonna 2013, ja niissä huomioitiin muutkin lainsäädäntöön tulevat muutokset.

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 oli sovittu yleisen asumistuen ansiotulovähennysmallista, joka kohdentuisi vain työllistyneille asumistuen saajille kuuden kuukauden



Varhaisimmat arviot ansiotulovähennyksen menovaikutuksista tehtiin Kelassa jo vuoden 2013 alkupuolella.

määrääjäksi ja olisi kuukausitasolla 400 euroa. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin esitti joulukuussa 2013 valtiovarainministeriölle antamassaan kehusehdotuksessa vuosille 2015–2018, että ansiotulovähennys toteutettaisiin 400 euron suuruisena mutta ilman työllistymisehtoa ja määräaika. Tällöin arvio yleisen asumistuen menojen kasvuksi oli noin 40 miljoonaa euroa vuositasona. Ministeriö perusteli ehdotustaan sillä, että alkuperäisen mallin toimeenpano olisi ollut monimutkaista. Valtiovarainministeriö pienensi ansiotulovähennystä 400 eurosta 300 euroon vedoten siihen, että ansiotulovähennys koskisi kaikkia yleisen asumistuen saajatalouksia, joilla oli ansiotuloja. Tämän mallin menovaikutukseksi arvioitiin vuositasona noin 30 miljoonaa euroa.

Hallituksen esitys asumistukiudistuksesta annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2014. Esityksen valmistelijoilla oli jo kuukausia ennen sen antamista käytössään arvioita ansiotulovähennyksen vaikutuksista yleisen asumistuen menoihin. Hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti säädösehdotusten vaikutukset pitäisi arvioida ja näin tuottaa tietoa päätöksentekoa varten¹². Tarkastuksen aikana ei saatu selville, miksi tehtyjä menoarvioita ansiotulovähennyksen käyttöönotosta ei sisällytetty hallituksen esitykseen. Näin ollen eduskunta päätti ansiotulovähennyksen käyttöönotosta ilman arviota sen vaikutuksesta yleisen asumistuen menoihin.

Ansiotulovähennyksen toteuttamistapa poikkesi aiemmin sovitusta, eikä sen käyttöönottoa perusteltu

Ansiotulovähennyksen käyttöönotto oli hyvin merkittävä yleisen asumistuen uudistus. Tästä huolimatta sen käsittely jäi hallituksen esityksessä yksittäisten ja lähinnä pykälää koskevien huomioiden tasolle. Ansiotulovähennyksen menovaikutusten lisäksi hallituksen esityksestä puuttuivat perustelut ansiotulovähennyksen käyttöönotolle sekä arviot työnteon kannustinvaikutuksista. Tästä syystä jää epäselväksi, millaisia työllisyys- ja kannustinvaikutuksia ansiotulovähennyksellä tosiasiallisesti tavoiteltiin.

Yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen käyttöönotosta päätettiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa keinona vähentää rakenteellista työttömyyttä. Ansiotulovähennyksen oli tarkoitus kohdistua 400 euron suuruisena kuuden kuukauden määräajaksi vain työllistyville yleisen asumistuen saajille. Rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetty ansiotulovähennyksen malli ei kuitenkaan toteutunut sellaisenaan. Sosiaali- ja terveysministeriö esitti alun perin 400 euron suuruisia malleja ilman määräaika ja työllistymisehtoa, koska rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetyn mallin toimeenpano olisi ollut vaikeaa.



Alkuperäisen ansiotulovähennyksen oli tarkoitus kohdistua vain työllistyville kuuden kuukauden määräajaksi.

Valtiovarainministeriö huomautti kehysneuvotteluissa, että sosiaali- ja terveysministeriön esittämä malli poikkeaa rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetystä mallista nimenomaan työllistymisen kannusteiden osalta: ilman määräaika ja työllistymisehtoa ansiotulovähennys lieventää kaikkien asumistuen saantiehtoja. Valtiovarainministeriö esitti, että näin toteutettuna ansiotulovähennyksen suuruus olisi 400 euron sijaan 300 euroa ja siten myös yhdenmukainen vuonna 2014 käyttöön otetun työttömyysturvan suojaosan kanssa. Ansiotulovähennys toteutettiin lopulta valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaisesti. Näin merkittävässä uudistuksessa olisi kuitenkin ollut tärkeää hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti¹³ käsitellä hallituksen esityksessä eri toteuttamistavat ja perustella, miten valmistelussa päädyttiin valittuun malliin.

Koska hallituksen esitys ei sisältänyt perusteluita ansiotulovähennyksen käyttöönotolle, jää epäselväksi, mikä oli esitetyn ansiotulovähennyksen yhteys rakennepoliittisessa ohjelmassa sille asetettuun tavoitteeseen vähentää rakennetyöttömyyttä lisäämällä työnteon kannusteita. Hallituksen esitykseen olisi voinut sisällyttää tietoa esimerkiksi siitä, miten ansiotulovähennys vaikuttaisi erilaisten kotitalouksien työllistymisen kannustimiin eri alueilla ja miten ansiotulovähennyksen kohdentaminen kaikille ansiotuloja saaville vaikuttaisi erilaisten kotitalouksien kannustimiin lisätä työnteoa. Tällaiset esimerkkilaskelmat olisivat autta- neet hahmottamaan sitä, kuinka hyvin esitetty ansiotulovähennys voisi toimia työnteon kannustimena.

Lainsäädäntöhankkeen asiakirjojen arkistointia koskevia määräyksiä ei noudatettu

Tarkastuksen aikana havaittiin, että sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole arkistoituna mitään säädäntöhankkeeseen (HE 52/2014) liittynyttä materiaalia. Hankkeen materiaalia ei löytynyt myöskään valtioneuvoston säädösvalmisteluhankkeille tarkoitettusta rekisteristä (HARE). Hankkeella on HARE-numero eli hanke on avattu, mutta asiakirjoja ei ole viety hankerekisteriin. Tarkastuksen käyttöön saatiin uudistuksen valmisteluvaiheessa tehtyjä vaikutusarviointeja Kelasta.

Kansallisarkiston mukaan asiakirjojen muodostaminen ja talteenotto on viranomaisen tehtävä ja tietynlaista riskienhallintaa. Arkistonmuodostussuunnitelmilla ja ohjeilla pyritään varmistamaan tehtävän toteutuminen arkistolain ja julkisuuslain puitteis- sa. Kansallisarkisto on antanut vuonna 2012 sosiaali- ja terveys- ministeriölle päätöksen asiakirjojen pysyväästä säilyttämisestä. Sitä

on sovellettu vuoden 2005 alusta vuoden 2015 loppuun saakka kertyneisiin asiakirjoihin. Päätös perustui ministeriön arkistonmuodostussuunnitelmaan ja sisälsi ainoastaan asiakirjat, joita käsiteltiin silloisessa asian- ja dokumenttienhallintajärjestelmässä. Päätöksessä todetaan, että kaikki säädösvalmistelua koskevat asiakirjat ovat pysyvästi säilytettäviä. HARE-rekisteristä annetun ohjeen mukaan rekisteriin olisi tullut viedä muun muassa valmistelua koskevat asiakirjat, hankkeen työskentelyaineisto, kirjeenvaihto ja muistiot, mietinnöt, raportit sekä tutkimukset. Ohjeen mukaan esimerkiksi hankkeen keskeinen työskentelyaineisto on pysyvästi säilytettävää.

Lainvalmisteluprosessista oli vaikea muodostaa selkeää käsitystä puuttuvan materiaalin takia. Käsityksen muodostamista vaikeutti myös se, että sosiaali- ja terveysministeriössä ei enää tarkastusta tehtäessä työskennellyt ketään ministeriön puolelta valmisteluun osallistunutta henkilöä. Etenkin merkittävien lainsäädäntötoimien valmisteluvaihe tulisi dokumentoida huolellisesti ja siihen liittyvät asiakirjat arkistoida myöhempää tarkastelua varten.



Lainvalmisteluprosessista oli vaikea muodostaa selkeää kuvaa puuttuvan materiaalin takia.

2.2 Asumistukiuudistuksen menovaikutukset arvioitiin merkittävästi toteumia pienemmiksi

Yleisen asumistuen uudistuksen ja sen yhteydessä käyttöön otetun ansiotulovähennyksen vaikutuksista yleisen asumistuen menoihin on eri vaiheissa esitetty hyvin erilaisia arvioita. Tarkastuksen perusteella eri arvioita ja niihin sisältyviä epävarmuuksia on käsitelty uudistuksen valmistelussa ja talousarvioprosessissa vaihtelevasti.

Vuosien 2015 ja 2016 talousarvioiden valmisteluaineistoista ei saa täysin selvää kuvaa uudistusten johdosta tehdyistä määrärahojen lisäyksistä. Seliteteksteissä ei ole selkeästi ilmaistu, että kyse ei ole kertaluonteisista vaan pysyvistä vuositaso menolisäyksistä. Uudistuksen toteutuneet menovaikutukset ovat huomattavasti suuremmat kuin talousarvioprosessissa hyödynnetyt arviot. Menojen kasvua on selitetty myös sillä, että pitkäaikaistyöttömyys on lisääntynyt uudistuksen toimeenpanon aikana. Uudistuksen ja pitkäaikaistyöttömyyden vaikutuksia yleisen asumistuen menoihin on kuitenkin hyvin vaikea erottaa toisistaan selkeästi. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset ovat kuitenkin kiistattomasti merkittävämmät kuin valmisteluvaiheessa esitettiin.

Valmisteluvaiheen kustannusarvioihin liittyi huomattavia epävarmuuksia, joita ei käsitelty hallituksen esityksessä

Hallituksen esitys pohjautui suurelta osin Sata-komitean esitykseen asumistukijärjestelmän uudistamisesta. Sekä hallituksen että Sata-komitean esityksissä linjattiin, että uudistus tehtäisiin mahdollisimman kustannusneutraalisti. Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen varsinaiset menovaikutukset, 62 miljoonan euron menolisäys vuositasolla, johtui pääasiassa hallitusohjelmassa sovittusta enimmäisvuokran korotuksesta ja omavastuuosuuksien alentamisesta 8 prosentilla. Menovaikutuksissa oli arvioitu, että uudistuksen myötä asumistuen piiriin tulee 10 000 uutta tuensaajaa. Kaikkiaan uudistuksen arvioitiin lisäävän yleisen asumistuen menoja 68 miljoonalla eurolla.

Tarkastuksen perusteella hallituksen esitykseen kirjattuun 68 miljoonan euron vuosittaiseen menolisäykseen liittyi epävarmuuksia, joita ei käsitelty hallituksen esityksessä. Asumistuen kokonaisuudistuksella toteutettiin yleisen asumistuen perusomavastuun linearisointi ja kokonaisvuokramalli, jotka perustuivat Sata-komitean asumistukityöryhmän ehdotukseen. Raportissaan työryhmä totesi arvioiduista kustannuksista, että ne eivät sisällä ”arvioita uusista tuensaajista, toimeentulotuen muutoksesta, tuen kapitalisoitumisesta mahdollisesti aiheutuvasta tukimenojen lisäyksestä, alikäytön mahdollisen vähentymisen aiheuttamasta tukimenojen lisäyksestä eikä muista uudistuksen käyttäytymisvaikutuksista.” Työryhmä arvioi, että uudistus lisäisi silloisten tuensaajien asumistukimenoja 12 miljoonalla eurolla vuoden 2009 tasossa. Arvio perustui asumistukirekisterin tietoihin, ja näin ollen uudistuksen vaikutuksia ei mallinnettu uusille tuensaajille.

Hallituksen esityksessä todettiin, että ”tämänhetkisen arvion mukaan Sata-komitean esittämä enimmäisasumismenojen ja omavastuun määrittelyn rakenteellinen uudistaminen ei lisäisi asumistukimenoja”. Tarkastuksen aikana ei saatu tietoa, mihin arvio perustui ja miksi hallituksen esityksessä ei tuotu ilmi, että se sisältää epävarmuuksia. Lain valmistelun aikaan vuonna 2013 yleisen asumistuen saajaruokakuntia oli noin 30 000 enemmän kuin Sata-komitean loppuraportin julkaisun aikaan vuonna 2009.



Hallituksen esityksessä ei käsitelty uudistuksen valtiontaloudellisiin vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia.

Arviot asumistukiudistuksen menovaikutuksista kasvoivat toimeenpanon jälkeen

Arviot asumistuen uudistuksen kokonaiskustannuksista nousivat huomattavasti voimaantulon jälkeen verrattuna lainvalmisteluvaiheessa esitettyihin arvioihin (kuviot 2). Uudistuksen todellisten menovaikutusten arviointia kuitenkin vaikeuttaa se, että niistä on saatu eri aineistoilla ja eri menetelmillä toisistaan poikkeavia tuloksia.

Vuoden 2013 loppupuolella Kelan tutkimusosasto teki simulointilaskelmia, joilla pyrittiin arvioimaan tulevan uudistuksen kokonaiskustannuksia. Laskelmien perusteella uudistuksen arvioitiin lisäävän menoja vuositasolla kokonaisuudessaan noin 160 miljoonalla eurolla. Tarkastuksen aikana ei saatu tarkkoja tietoja siitä, miten simulointi oli tehty ja millaisia epävarmuuksia siihen liittyi. Kelan aktuaari- ja tilasto-osaston samana vuonna tekemissä laskelmissa uudistuksen kokonaiskustannukset oli arvioitu huomattavasti pienemmiksi, noin 100 miljoonaan euroon vuodessa. Tarkastuksessa ei saatu selville, huomioitiinko sosiaali- ja terveysministeriössä uudistuksen valmistelussa Kelan tutkimusosaston laskelmien huomattavasti korkeampaa arviota kokonaiskustannuksista.

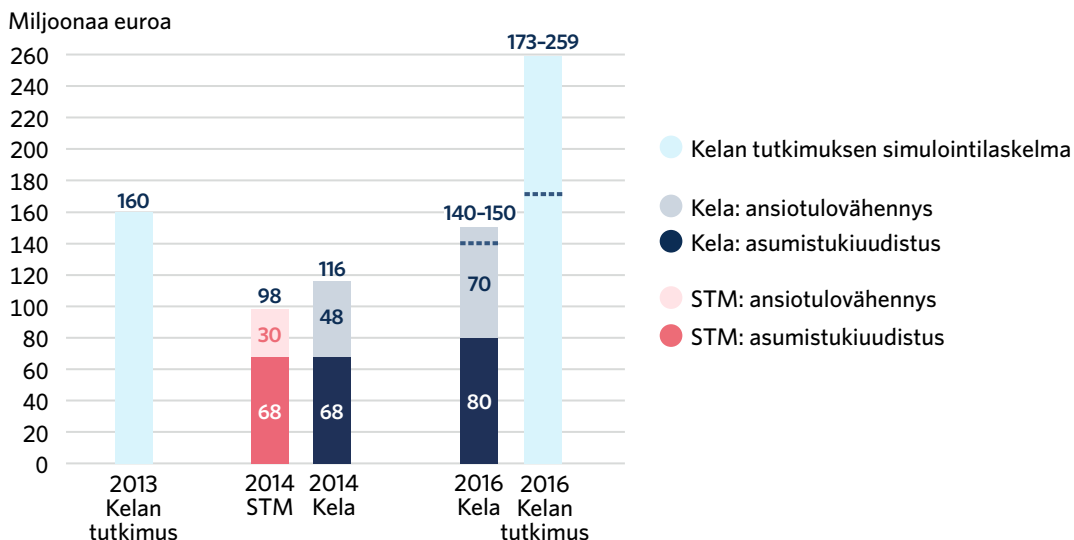
Vuoden 2014 laskelmissa Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto säilytti arvionsa uudistuksen vuosittaisista kokonaiskustannuksista noin 100 miljoonassa eurossa. Sosiaali- ja terveysministeriö käytti tätä kustannustasoa julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioprosessissa. Kuitenkin vielä vuoden 2014 lopussa Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto korjasi laskelmaansa ja lähes kaksinkertaisti arvionsa ansiotulovähennyksen kustannusvaikutuksista, jolloin arvio kokonaiskustannuksista nousi 116 miljoonaan euroon vuodessa. Uudistuksen voimaantulovuonna 2015 Kelan tekemät arviot menovaikutuksista nousivat noin 120 miljoonaan euroon vuodessa. Vuoden 2016 talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön arvio uudistuksen yhteenlasketuista vuosittaisista menovaikutuksista nousi 126 miljoonaan euroon vuodessa.

Vuoden 2016 alussa Kelan sosiaali- ja terveysministeriölle toimittamassa budjettilaskelmassa uudistuksen lopulliset menolisäykset arvioitiin yhteensä 140–150 miljoonaan euroon vuodessa. Ansiotulovähennyksen osuudeksi arvioitiin 60–70 miljoonaa euroa ja muiden uudistusten 80 miljoonaa euroa vuodessa.

Kelan tutkimusosaston vuonna 2016 julkaisemassa tutkimusblogitekstissä¹⁴ asumistuen kokonaisuudistuksen kustannusvaikutukset arvioitiin SISU-mikrosimulointimallia ja yleisen asumistuen rekisteritietoja hyödyntäen vielä tätäkin suuremmiksi: uudistuksen arvioitiin lisänneen kustannuksia 16–24 prosenttia vuoden 2016 alkupuoliskolla. Tämä vastaa 173–259 miljoonaa euroa vuoden 2016 kokonaismenoissa.



Yleisen asumistuen uudistuksen menovaikutuksista on saatu eri menetelmillä ja aineistoilla toisistaan poikkeavia arvioita.



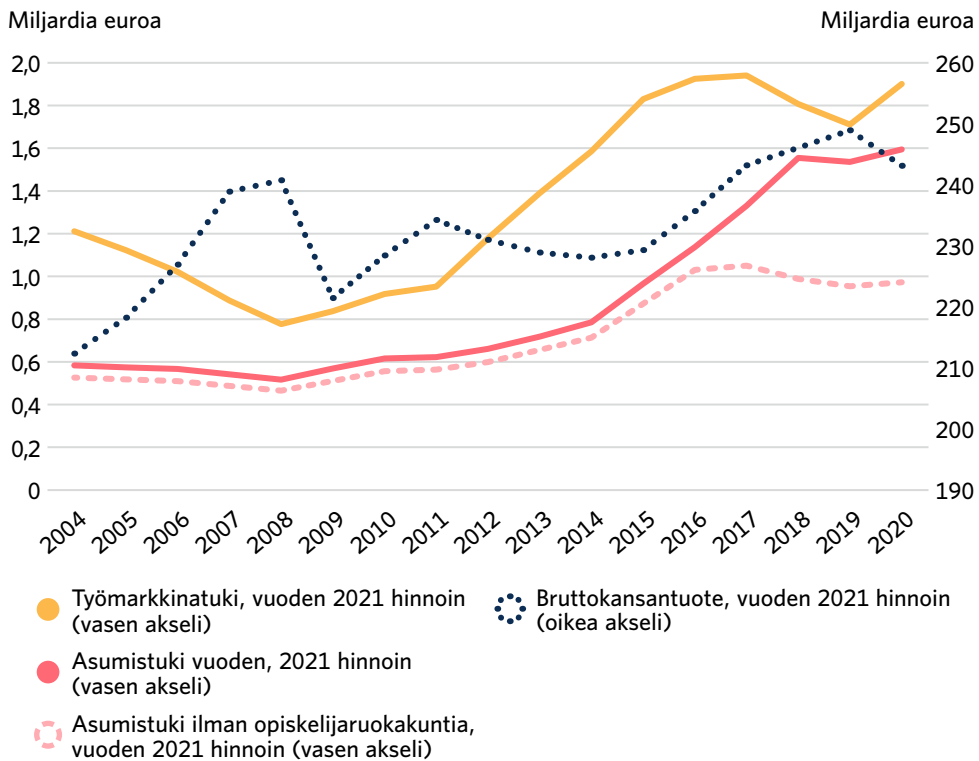
Kuvio 2: Kelan ja sosiaali- ja terveysministeriön arviot asumistuen uudistuksen vuosittaisista kokonaiskustannuksista vuosina 2013–2016.

Kustannusten nousua selitettiin pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymisellä

Yleisen asumistuen menot kasvoivat yhtäjaksoisesti lähes koko 2010-luvun ajan (ks. kuvio 3). Yleisen asumistuen uudistus tuli voimaan asteittain vuoden 2015 alusta lähtien. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Kela selittävät vuosien 2015 ja 2016 yleisen asumistuen kustannusten nousua huonolla talustilanteella, pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymisellä ja asumistuen uudistuksella. Vuoden 2015 neljännessä lisätalousarviossa lisättiin yleisen asumistuen momentin määrärahoja 73 miljoonalla eurolla, sillä pitkäaikaistyöttömien määrä oli kasvanut merkittävästi. Erityisesti ansiotulovähennyksen käyttöönotto toi yleisen asumistuen piiriin paljon uusia ruokakuntia, jotka eivät aikaisemmin olleet tukeen oikeutettuja. Ansiotulovähennys vaikuttaa myös sellaisten työttömyysetuutta saavien yleisen asumistuen tasoon, jotka saavat ansiotuloja.



Erityisesti ansiotulovähennys toi yleisen asumistuen piiriin uusia ruokakuntia.

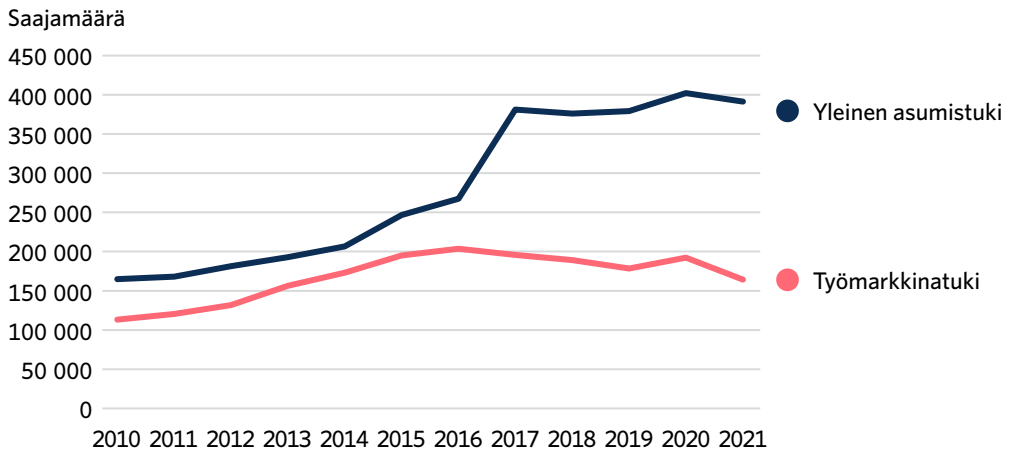


Kuvio 3: Yleisen asumistuen ja työmarkkinatuen menot sekä bruttokansantuote vuoden 2021 hinnoin. Lähde: Kelasto ja Tilastokeskus.

Yleisen asumistuen ja työmarkkinatuen menojen kehitys oli samansuuntaista 2010-luvulla, kun jätetään opiskelija-ruokakunnat yleisen asumistuen menokehityksen tarkastelun ulkopuolelle (ks. kuvio 3). Työmarkkinatuen saajamäärän nousu kuvaa koh- tuullisen hyvin pitkäaikaistyöttömyyden kehitystä. Yleisen asumis- tuen menojen voimakasta nousua vuodesta 2017 eteenpäin selittää se, että opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin elokuussa 2017. Tarkastusvirasto on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet vuosina 2016–2019 suotuisasta taloustilanteesta huolimatta ja että kasvuun on vaikut- tanut erityisesti opiskelijoiden siirtyminen etuuden piiriin. Suh- danteet eivät ohjaa opiskelijoiden käyttäytymistä niin vahvasti.¹⁵ Opiskelijat ovat yleisen asumistuen suurin saajaryhmä. Siksi suh- danteiden muutokset eivät näy yleisen asumistuen menokehityk- sessä yhtä selkeästi kuin aiemmin. Työmarkkinatuki ja yleinen asumistuki vaikuttavat saajamäärien tarkastelussa kehittyvän kui- tenkin samansuuntaisesti siihen saakka, kunnes opiskelijat siirtyi- vät yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 (ks. kuvio 4).

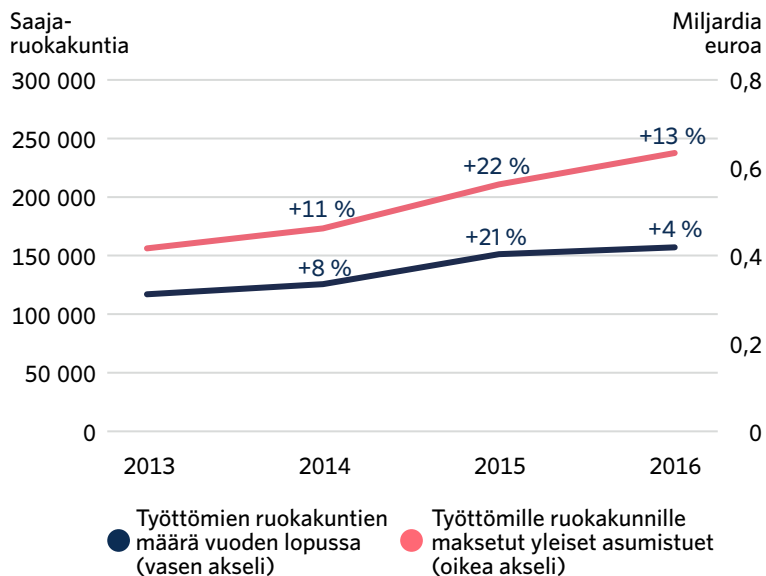


Yleisen asumistuen ja työmarkkinatuen menojen kehitys oli samansuuntaista 2010-luvulla, kun jätetään opiskelija-ruokakunnat tarkastelun ulkopuolelle.



Kuvio 4: Yleisen asumistuen saajaruokakunnat ja työmarkkinatuen saajat vuoden lopussa vuosina 2010–2021. Lähde: Kelasto.

Yleisen asumistuen saajaruokakuntien kokonaismäärä sekä työttömien ruokakuntien osuus kasvoivat noin viidenneksellä vuoden 2014 lopun ja vuoden 2015 lopun välillä. Ruokakunta tilastoituu työttömäksi ruokakunnaksi, kun työttömyysetuustulot muodostavat vähintään puolet ruokakunnan tuloista eikä kyseessä ole opiskelijaruokakunta. Yleistä asumistukea maksettiin työttömille ruokakunnille vuonna 2015 yhteensä reilu viidennes enemmän kuin edeltävänä vuonna, ja asumistuen saajamäärä kasvoi samassa suhteessa. Vuonna 2016 työttömien ruokakuntien saajamäärä kasvoi vain 4 prosentilla, mutta työttömille ruokakunnille maksetun yleisen asumistuen menot kasvoivat 13 prosentilla edellisvuoteen verrattuna (ks. kuvio 5). Tämä viittaa siihen, että asumistuki uudistuksen myötä myös työttömien ruokakuntien yleisen asumistuen taso nousi tuntuvasti. Vuoden 2015 lisätalousarviossa yleisen asumistuen määrärahoihin tehty 73 miljoonan euron lisäys pitkäaikaistyöttömyyden merkittävän kasvun vuoksi vaikuttaisi paikanneen välillisesti myös yleisen asumistuen uudistuksesta aiheutuvaa menojen kasvua.



Kuvio 5: Vuosina 2013–2016 yleistä asumistukea saaneet työttömät ruokakunnat, maksetut etuudet työttömille ruokakunnille ja prosentuaalinen muutos edelliseen vuoteen. Lähde: Kelasto.

Yleisen asumistuen uudistuksen vaikutukset alkoivat näkyä täysimääräisesti vuonna 2016, jolloin kaikkien yleistä asumistukea saavien tuki oli tarkistettu tavanomaisen vuositarkistuksen yhteydessä uuden lain mukaiselle tasolle. Vuoden 2016 lopussa asumistukea saavia ruokakuntia oli 30 prosenttia enemmän kuin vuoden 2014 lopussa, ja työttömien ruokakuntien osuus oli kasvanut reilulla neljänneksellä vuoden 2014 lopusta. Vuonna 2016 koko vuoden yleisen asumistuen menot ylittivät ensimmäisen kerran miljardi euroa. Menot olivat 46 prosenttia suuremmat kuin vuonna 2014 ennen lakiuudistusta.

Työttömille ruokakunnille maksettiin vuonna 2016 asumistukea 38 prosenttia enemmän vuoteen 2014 verrattuna. Työttömien ruokakuntien suhteellinen osuus kaikista yleisen asumistuen saajista ei muuttunut vuosina 2014–2016 vaan pysyi noin 60 prosentissa. Vaikka työttömien ruokakuntien määrä kasvoi vuodesta 2014 vuoteen 2016, on vaikeaa arvioida, missä määrin työttömien ruokakuntien asumistukimenojen kasvu johtui uudistuksesta ja missä määrin suhdannevaihtelusta. Ansiotulovähennyksen käyttöönotto toi lisää myös työttömyysetuutta saavia ruokakuntia yleisen asumistuen piiriin, ja yleisen asumistuen uudistus muilta osin nosti tuen tasoa myös työttömillä. Nämä seikat olisi ollut tarpeellista tuoda esiin myös vuoden 2015 neljännen lisätalousarvion selvitysosassa, kun yleisen asumistuen määrärahoja lisättiin 73 miljoonalla eurolla.

Talousarvioissa osoitettujen määrärahojen perusteella saa epäselvän kuvan uudistuksen kokonaisvaikutuksesta yleisen asumistuen menoihin

Arviot yleisen asumistuen uudistuksen kustannuksista sisältyivät vuosien 2015 ja 2016 talousarvioesityksiin. Uudistus tuli voimaan vuonna 2015, mutta vaikutti yleisen asumistuen menoihin täysimääräisesti vasta vuonna 2016. Ansiotulovähennys toimeenpantiin muusta uudistuksesta poiketen vasta syyskuussa 2015, ja näin ollen se alkoi vaikuttaa yleisen asumistuen menokehitykseen täysimääräisesti vasta 2016 lopulla.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2015 ansiotulovähennyksen ensimmäisen vuoden menoksi arvioitiin 8 miljoonaa euroa ja uudistuksen muut menovaikutukset 41 miljoonaksi euroksi. Arvio uudistuksen vaikutuksista oli tarkentunut neljännessä lisätalousarviossa vuodelle 2015, ja sen johdosta lisämäärärahaa esitettiin muulle uudistukselle 7 miljoonaa euroa. Asumistuen momentin selvitysosassa ei kerrottu, että uudistuksen ja rakennepoliittisen ohjelman perusteella säädetyn ansiotulovähennyksen menot olisivat tulevina vuosina selvästi suuremmat, vaikka tämä oli jo tiedossa. Asumistukimomentin (33.10.54) talousarvioesityksen liitteessä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö arvioi muun uudistuksen kustannusten olevan vuodesta 2016 eteenpäin vuositasolla 68 miljoonaa euroa ja ansiotulovähennyksen 30 miljoonaa euroa. Kokonaismenoarvio vuositasolla ansiotulovähennyksen käyttöönnotosta olisi ollut syytä esittää selvitysosassa, varsinkin kun menoarvio ei sisällynyt hallituksen esitykseen (HE 52/2014). Myöskään muun uudistuksen kokonaismenovaikutuksista vuositasolla ei esitetty arviota talousarvion selvitysosassa, vaikka momentin liitteessä asia oli kuvattu.

Talousarvioprosessissa vuodelle 2016 esitetyt menoarviot olivat ansiotulovähennyksen osalta 45 miljoonaa euroa ja muun uudistuksen osalta 32 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan talousarviossa sovelletaan periaatetta, että mikäli uudistuksesta aiheutuvat menot jakautuvat kahdelle vuodelle, toisen vuoden määrärahan mitoituksessa huomioidaan vain se osa, joka lisätään edellisen vuoden määrärahaan. Tämä tarkoittaa, että vuoden 2016 talousarvion laadintahetkellä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan yhteenlaskettu menovaikutus oli pelkän ansiotulovähennyksen osalta 53 miljoonaa euroa ja muun uudistuksen osalta 73 miljoonaa vuositasolla. Ministeriön mukaan kokonaismenovaikutuksiin ei sisällytetä neljännessä lisätalousarviossa vuodelle 2015 mitoitettua 7 miljoonan euron lisämäärärahaa varsinaiselle uudistukselle.

Sosiaali- ja terveysministeriö käytti talousarvion menoarvioissa Kelan tuottamia laskelmia. Tarkastuksen aikana Kelalta saaduissa aineistoissa Kelan arvio ansiotulovähennyksen vaikutuksista ei kuitenkaan missään vaiheessa ollut 53 miljoonaa euroa vuositasolla. On mahdollista, että talousarvioprosessin edellä kuvattua kumulatiivista logiikkaa ei noudatettu ansiotulovähennyksen arvioinnissa, vaan vuoden 2016 talousarviossa ansiotulovähennykselle mitoitettu 45 miljoonaa euroa oli sen hetkinen kokonaisarvio vuositason menoista. Tätä tulkintaa puoltaisi se, että Kela arvioi maaliskuussa 2015 ansiotulovähennyksen vuositason kustannukset 45 miljoonaksi euroksi. Talousarvioprosessissa esitettyjen lukujen perusteella uudistuksen kokonaisuudistuksen kokonaisuudistuksen arvioiden seuraaminen on vaikeaa.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Kelan sosiaali- ja terveysministeriölle toimittamia tarkentuneita arvioita uudistuksen menovaikutuksista ei hyödynnetty enää myöhemmissä talousarvioprosesseissa kokonaisuudistuksen menovaikutusten tarkentamiseksi. Ministeriön näkemyksen mukaan lainsäädäntötoimien vaikutukset muodostuvat talousarvioprosessissa osaksi lakisäätteisiä menoja sen jälkeen, kun ne ovat tulleet täysimääräisesti voimaan. Tämä on perusteltua, koska lainsäädäntöuudistusten menovaikutuksia on hyvin vaikeaa eritellä muista menoihin vaikuttavista tekijöistä esimerkiksi vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Hallituksen esityksessä käytetyt arviot kokonaisuudistuksen menovaikutuksista olivat kuitenkin liian alhaiset jo alun perin. Toteutuneista menoista olisi siksi ollut tarpeen raportoida myös lain voimaantulon jälkeen.



Talousarvioprosessissa esitettyjen lukujen perusteella uudistuksen kokonaisuudistuksen kokonaisuudistuksen arvioiden seuraaminen on vaikeaa.

3 Ovatko osa-aikatyön kannustavuus ja asumistuen saajien työnteko lisääntyneet ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen?

Ansiotulovähennys parantaa osa-aikaisen työnteon taloudellista kannustavuutta yleisen asumistuen saajilla, koska se lisää työssäkäyvien tuensaajien käytettävissä olevia tuloja ja vähentää siten myös toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuen käyttö heikentää työllistymisen taloudellisia kannusteita ja sen tiukempi tarveharkinta tekee työhön osallistumisesta byrokraattisempaa. Tällä hetkellä osa-aikainen työllistyminen ei muodostu kannustinloukuksi tyypillisissä yleistä asumistukea saavissa ruokakunnissa. Ansiotulovähennys poistaa kannustinloukkuja työhön osallistumiselle etenkin työmarkkinatukea saavissa yhden huoltajan perheissä, jotka asuvat pääkaupunkiseudulla.

Osa-aikatyön taloudelliset kannustimet vaihtelevat huomattavasti ruokakuntatyyppin, elämäntilanteen ja kuntaryhmän mukaan. Parhaat työllistymisen kannustimet ovat korkeakouluopiskelijoilla, heikoimmat puolestaan yhden huoltajan perheillä. Alueellisesti tarkasteltuna osa-aikaisen työllistymisen taloudelliset kannustimet ovat parhaimmat pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Pääkaupunkiseudulla korkeat asumismenot lisäävät toimeentulotuen tarvetta ja heikentävät siten työnteon taloudellista kannustavuutta. Havainnot perustuvat SISU-mikrosimulointimallilla tehtyihin esimerkkilaskelmiin.

Ansiotuloja saaneiden osuus yleisen asumistuen ruokakunnista (pl. opiskelijaruokakunnat) kasvoi 24 prosentista 39 prosenttiin ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen. Kasvu jatkui koronapandemiaan eli vuoteen 2020 saakka. Ansiotuloja saaneiden osuuden kasvua selittävät osa-aikaisen työn lisääntyminen ja työllisyyden parantuminen. Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen tukea on ollut mahdollista saada aiempaa korkeammilla ansiotuloilla. Lisäksi ansiotuloja jo ennen uudistusta saaneet ovat voineet uudistuksen myötä ansaita aiempaa enemmän menettämättä

asumistukeaan. Ansiotulovähennyksen mahdollisia vaikutuksia osa-aikatyon lisääntymiseen on kuitenkin hankala arvioida luotettavasti.

Tarkastuksen perusteella ansiotulovähennyksen myötä yleisestä asumistuesta on tullut aiempaa selvemmin myös matalapalkkaisten työntekijöiden tuki. Sosiaaliturvaa uudistettaessa keskeinen kysymys on, missä määrin matalapalkkatyöntekijöiden toimeentuloa halutaan tukea asumistukijärjestelmän kautta ja missä määrin ensisijaisilla etuuksilla tai viimeisijaisella toimeentulotuella.

3.1 Ansiotulovähennys parantaa osa-aikaisen työnteon taloudellista kannustavuutta

Yleisen asumistuen saajista parhaimmat kannustimet osa-aikaiseen työllistymiseen ovat opintotukea saavilla korkeakouluopiskelijoilla. Ansiotulovähennyksellä on opintotuen saajien tulotaso huomioiden kohtuullisen merkittävä vaikutus heidän käytettävissä oleviin tuloihinsa. Ansiotulovähennys parantaa työnteon kannustavuutta kuitenkin myös työttömillä ja vähentää korkeampiin etuuksiin oikeutettujen yhden huoltajan perheiden kannustinloukkuja.

Työllistymisen kannustimissa on selviä alueellisia eroja. Pääkaupunkiseudun korkeammat asumiskustannukset lisäävät yleisen asumistuen saajien toimeentulotuen tarvetta ja heikentävät sitä kautta työnteon taloudellista kannustavuutta.

Työnteon kannustavuutta arvioitiin tarkastuksessa SISU-mallin laskelmilla

Tarkastuksessa arvioitiin ansiotulovähennyksen merkitystä osa-aikaisen työnteon taloudelliseen kannustavuuteen SISU-mikrosimulointimallilla tehtyjen esimerkkilaskelmien perusteella. SISU-malli on henkilöverotuksen ja sosiaaliturvalainsäädännön suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen tarkoitettu laskentaväline. Aineistopohjaisia simulointeja tarkastuksessa ei tehty.

Arvioinnissa keskityttiin osa-aikaisen työllistymisen kannustimiin, koska työttömyysturvan ja asumistuen suojaosilla pyritään kannustamaan osa-aikaisen ja tilapäisen työn vastaanottamiseen. Työllistymisen kannustimia mitataan työllistymisveroasteella (ks. tietolaatikko). Työnteon lisäämisen kannustavuutta mitataan efektiivisellä marginaaliveroasteella. Empiirissä tutkimuskirjallisuudessa henkilöiden on arvioitu reagoivan herkemmin työllistymisen kannustimien eli työllistymisvero-



Työttömyysturvan ja asumistuen suojaosilla pyritään kannustamaan osa-aikaiseen ja tilapäiseen työhön.

asteen muutoksiin¹⁶. Siten työllistymisveroasteelle tulisi antaa enemmän painoarvoa työntöön taloudellisia kannustimia arvioitaessa. Osa-aikaisen työllistymisen kannustimien arvioinnista johdun esimerkkikotitalouksiksi määriteltiin sellaisia tapauksia, jotka ovat oikeutettuja soviteltuun työttömyysetuuteen. Laskelmissa myös oletetaan, että toimeentulotukeen oikeutetut henkilöt hakevat toimeentulotukea. Toimeentulotukeen liittyy kuitenkin jonkin verran alikäyttöä, jota ei ole voitu huomioida laskelmissa.

Laskelmissa verrataan osa-aikaisen työllistymisen kannustimia kahdessa tilanteessa. Ensimmäisessä ansiotulovähennys on nykyisen lainsäädännön mukaisesti 300 euroa kuukaudessa. Toisessa tilanteessa ansiotulovähennys ei ole käytössä. Laskelmat havainnollistavat ansiotulovähennyksen kannustinvaikutuksia vuoden 2022 lainsäädännöllä ennen 1.8.2022 voimaan tulleita sosiaaliturvatuksien ylimääräisiä indeksikorotuksia.

Laskelmilla kuvataan ansiotulovähennyksen kannustinvaikutusta tyypillisimmissä ruokakuntatyypeissä ja elämäntilanteissa eri kuntaryhmissä.

Ruokakuntatyyppejä ovat yksin asuvat, lapsettomat parit ja lapsiperheet. Lapsiperheet jakautuvat Kelan tilastoinnissa edelleen yhden ja kahden huoltajan perheisiin. Ruokakunnat jakautuvat Kelan tilastoinnissa elämäntilanteen mukaan työttömiin, opiskelijoihin ja työssä oleviin. Kunnat on jaettu asumisen hinnan perusteella neljään kuntaryhmään, jotka vaikuttavat tuen määrityksessä hyväksytyihin enimmäisasumismenoihin. Kunnat jakautuvat kuntaryhmiin seuraavasti:

- I kuntaryhmä: Helsinki
- II kuntaryhmä: Espoo, Kauniainen ja Vantaa
- III kuntaryhmä: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti
- IV kuntaryhmä: muut kunnat.

Simuloinnit toteutettiin yhteensä 44 eri tapaukselle. Tarkastuskertomuksessa käsitellään keskeisimmät tapaukset. Yksityiskohtaiset tulokset on raportoitu erillisessä muistiossa, joka on saatavissa tarkastusvirastosta. Muistiossa käsitellään myös työntöön lisäämisen kannustimia pienipalkkaisilla asumistuen saajilla, jotka eivät saa sovitettua työttömyysetuutta. Tulosten perusteella ansiotulovähennyksellä on vain vähän vaikutusta työntöön lisäämisen kannustimiin kokoaikatyössä olevilla.

Simuloinneissa on tehty tiettyjä oletuksia ruokakunnan asumismenoista, ansio- ja etuustulojen määrästä sekä aikuisten ja lasten määrästä. Ne vaikuttavat yleisen asumistuen määrään ja sitä kautta työnteon taloudellisiin kannustimiin. Oletuksia tehtäessä on pyritty siihen, että valinnat edustaisivat mahdollisimman hyvin keskimääräisiä asumistuen saajia. Esimerkiksi asumismenot ovat keskimääräisiä asumismenoja kussakin kuntaryhmässä elämäntilanteen ja ruokakuntatyyppin mukaan määriteltynä.

Työnteon taloudellista kannustavuutta mitataan työllistymisveroasteella ja efektiivisellä marginaaliveroasteella

Työnteon taloudellisen kannustavuuden mittaamiseen käytetään tutkimuskirjallisuudessa kahta mittaria: työllistymisveroastetta (tai osallistumisveroastetta) ja efektiivistä marginaaliveroastetta.¹⁷

Työllistymisveroaste kuvaa, kuinka monta prosenttia henkilön kasvaneista bruttotuloista katoaa työllistyessä, kun huomioon otetaan verot, veroluonteiset maksut, etuuksien väheneminen ja tulosidonnaiset palvelumaksut (esim. varhaiskasvatusmaksut). *Efektiivinen marginaaliveroaste* ilmaisee, kuinka monta prosenttia henkilön työntekoa lisäämällä hankkimasta palkanlisäyksestä katoaa, kun huomioon otetaan edellä mainitut tekijät. Jos työllistymisveroaste on esimerkiksi 50 prosenttia, 100 euron palkka lisää henkilön tai kotitalouden käytettävissä olevia tuloja 50 eurolla.

Tutkimuskirjallisuudessa yli 80 prosentin työllistymisveroaste on usein tulkittu *työttömyysloukuksi*. Raja on kuitenkin harkinnanvarainen. Tutkimuksella ei ole osoitettu, että juuri kyseinen prosentti muodostaisi raja-arvon, johon työttömät reagoisivat erityisen voimakkaasti. Henkilön on puolestaan katsottu olevan *tuloloukussa*, jos efektiivinen marginaaliveroaste on yli 70 prosenttia. Tämäkin raja-arvo on harkinnanvarainen. Empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa henkilöiden on arvioitu reagoivan herkemmin työllistymisen kannustimien eli työllistymisveroasteen muutoksiin.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen Etlan aineistopohjaisten simulointien¹⁸ perusteella työttömyysloukussa oli vuonna 2021 noin 10 prosenttia työttömistä eli noin 50 000 henkilöä. Aineistopohjaisissa simuloinneissa työttömien työllistymispalkka ennustetaan hyödyntämällä yksilön taustatietoja. Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavilla työllistymisveroasteen mediaani oli 63 prosenttia vuonna 2021. Ansiopäivärahaa saaneilla työttömillä työllistymisveroasteiden mediaani oli 69 prosenttia. Etlan arvion mukaan peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavista, työttömyysloukussa olevista henkilöistä 75 prosenttia saa asumistukea ja 65 prosenttia toimeentulotukea. Työttömyysloukussa olevista ansiopäivärahan saajista asumistukea saa 19 prosenttia. Jos työttömyysloukkuraja laskettaisiin 70 prosenttiin, kolmasosa työttömistä olisi tutkimuksen perusteella työttömyysloukussa.

Opiskelijoilla on parhaat työllistymisen kannustimet

Yksin asuvat opiskelijat ovat yleisen asumistuen suurin saajaryhmä. Kelan tilastojen mukaan joulukuussa 2021 yksin asuvien opiskelijaruokakuntien osuus kaikista yleisen asumistuen saajista oli 38 prosenttia. Kuntaryhmittäin ruokakunnat jakaantuivat seuraavasti:

- I kuntaryhmä: 23 703 ruokakuntaa
- II kuntaryhmä: 10 248 ruokakuntaa
- III kuntaryhmä: 83 909 ruokakuntaa
- IV kuntaryhmä: 13 556 ruokakuntaa.

Selvästi eniten saajia oli siis III kuntaryhmässä, johon kuuluvat pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevat suuremmat kaupungit. Yksin asuvien opiskelijoiden keskimääräiset asumismenot olivat joulukuussa 2021 seuraavat:

- I kuntaryhmä: 639 €/kk
- II kuntaryhmä: 621 €/kk
- III kuntaryhmä: 511 €/kk
- IV kuntaryhmä: 434 €/kk.

Tarkastuksessa tehtyjen esimerkkilaskelmien perusteella osa-aikainen työnteko on taloudellisesti erittäin kannattavaa yleistä asumistukea ja opintotukea saaville korkeakouluopiskelijoille. Työllistymisveroasteet jäävät alle 50 prosentin kaikissa kuntaryhmissä, eli kauas työttömyysloukkurajasta. Ansiotulovähennyksellä on opintotuen saajien tulotaso¹⁹ huomioiden myös kohtuullisen merkittävä vaikutus heidän käytettävissä oleviin tuloihinsa: esimerkiksi 800 euron kuukausipalkalle työllistyvällä ansiotulovähennys lisää käteen jääviä tuloja noin sadalla eurolla kuukaudessa.

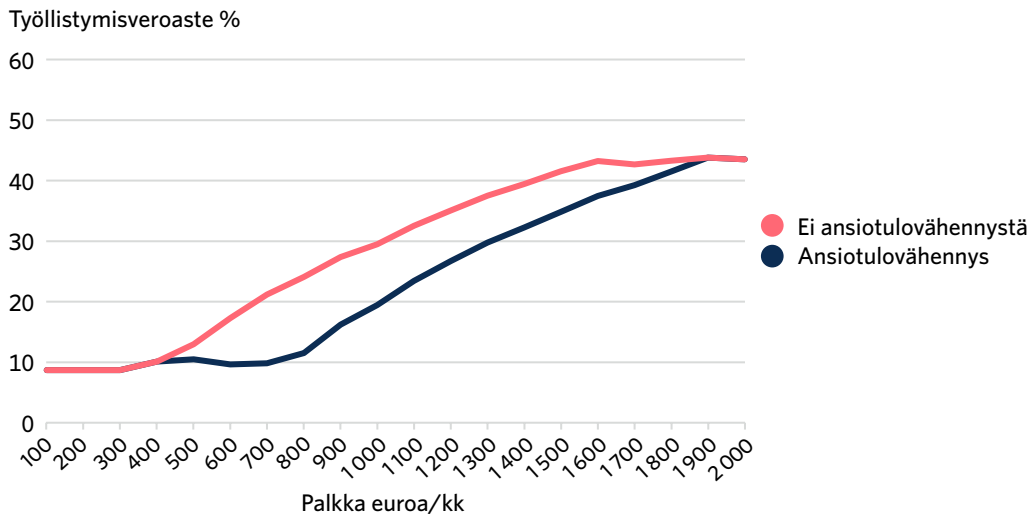
Kuviossa 6 havainnollistetaan ansiotulovähennyksen vaikutusta keskimääräisiä asumismenoja maksavan yksin asuvan korkeakouluopiskelijan työnteon taloudelliseen kannustavuuteen III kuntaryhmässä. Ansiotulovähennys parantaa työnteon taloudellista kannustavuutta, kun esimerkkihenkilö työllistyy osa-aikaisesti 400–1800 euron kuukausipalkalle. Eniten ansiotulovähennys parantaa taloudellista kannustavuutta 800 euron kuukausipalkalla, jolloin työllistymisveroaste on 11 prosenttia. Ilman ansiotulovähennystä työllistymisveroaste olisi 24 prosenttia.

Yleistä asumistukea ja opintotukea saavien osa-aikaisen työllistymisen kannustimet olisivat kuitenkin hyvät myös ilman ansiotulovähennystä. Tätä selittää kaksi tekijää: Ensiksikin opintotuen tuloaraja on suhteellisen korkea verrattuna työttömyysetuuskien suojaosaan (vuonna 2022 tuloaraja oli 870 euroa tukikuukautta koh-



Osa-aikainen työnteko on erittäin kannattavaa yleistä asumistukea ja opintotukea saaville korkeakouluopiskelijoille.

ti ja työttömyysetuuden suojaosa 300 euroa kuukaudessa). Toiseksi opintotuen saajat eivät lähtökohtaisesti saa perustoimeentulotukea, koska opintolainaoikeus huomioidaan tulona riippumatta siitä, nostaako opiskelija lainaa vai ei. Oikeus toimeentulotukeen heikentää laskennallisesti osa-aikatyön taloudellista kannustavuutta.



Kuvio 6: Yksin asuvan opintotukea saavan korkeakouluopiskelijan työllistymisveroasteet ansiotulovähennyksellä ja ilman ansiotulovähennystä III kuntaryhmässä vuoden 2022 lainsäädännöllä. Asumismenot 511 €/kk. Lähde: SISU-malli.

Asumistuen ruokakuntakohtaisuus voi aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia pelkän opintotuen varassa elävälle opiskelijalle, jos asumiskustannukset jaetaan puoliksi ja ruokakunnan työssäkävvä jäsen ei kompensoi palkkatulojen asumistukea pienentävää vaikutusta vastaamalla suuremmasta osasta asumismenoja. Kuitenkin laskelmien perusteella myös opiskelijaparien työnteon taloudelliset kannustimet ovat erittäin hyvät. Ruokakunnan taloudellisten kannustinten näkökulmasta työnteke siis kannattaa, vaikka ansiotulot leikkaavat yleistä asumistukea enemmän kuin opintotuen asumislisää.



Myös opiskelijaparien työnteon taloudelliset kannustimet ovat erittäin hyvät.

Ansiotulovähennys parantaa myös työttömien kannustimia osallistua työhön

Yleisen asumistuen toiseksi suurin saajaryhmä ovat yksin asuvat työttömät. Yksin asuvien työttömien osuus kaikista ruokakunnista oli 28 prosenttia joulukuussa 2021. Kuntaryhmittäin ruokakunnat jakaantuivat seuraavasti:

- I kuntaryhmä: 14 860 ruokakuntaa
- II kuntaryhmä: 9 211 ruokakuntaa
- III kuntaryhmä: 47 494 ruokakuntaa
- IV kuntaryhmä: 23 668 ruokakuntaa.

Työttömien keskimääräiset asumismenot olivat joulukuussa 2021 hieman korkeammat kuin opiskelijoilla. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna keskimääräiset asumismenot olivat seuraavat:

- I kuntaryhmä: 672 €/kk
- II kuntaryhmä: 684 €/kk
- III kuntaryhmä: 529 €/kk
- IV kuntaryhmässä 447 €/kk.

Ansiotulovähennyksen tavoitteiden näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että suojaosa parantaa ennen muuta työmarkkinatuen saajien kannustimia. Ansiotulovähennyksellä tavoitellaan rakennetyöttömyyden vähentämistä ja työn vastaanottamiskynnyksen alentamista. Pitkään työttömänä olleilla työmarkkinatuki on ansiopäivärahaa tyypillisempi työttömyysturvan muoto.

Esimerkkilaskelmien perusteella työmarkkinatukea ja asumistukea saavilla työllistymisen kannustimet ovat selvästi heikommat kuin opintotukea ja asumistukea saavilla. Silti myöskään yksin asuville työmarkkinatuen saajille ei muodostu kannustinloukkuja työllistyä osa-aikaisesti 100–2 000 euron kuukausituloille (ks. kuvio 9). Ilman ansiotulovähennystä pääkaupunkiseudulla yksin asuvalla työttömällä työllistymisveroaste olisi kuitenkin jo lähellä 80 prosenttia eli työttömyysloukkuja, jos hän työllistyy vähintään 600 euron kuukausitulot tuovaan työhön.

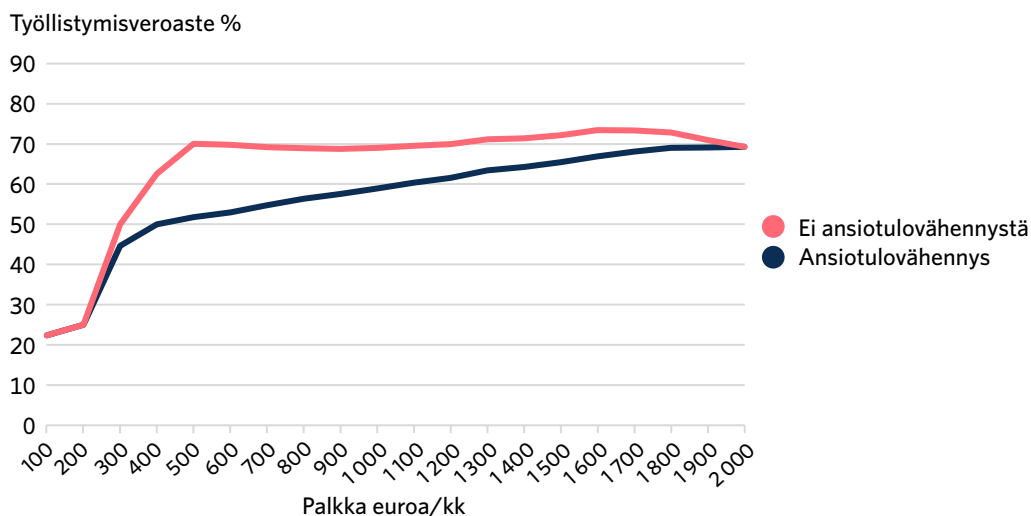
Kuviossa 7 havainnollistetaan ansiotulovähennyksen vaikutusta yksin asuvan ja työmarkkinatukea saavan työttömän työnteon taloudelliseen kannustavuuteen III kuntaryhmässä. Ansiotulovähennys parantaa työnteon taloudellista kannustavuutta, kun esimerkkihenkilö työllistyy osa-aikaisesti 300–1 900 euron kuukausituloille. Eniten ansiotulovähennys parantaa taloudellista kannustavuutta 500 euron kuukausipalkalla, jolloin työllistymisveroaste on 52 prosenttia. Ilman ansiotulovähennystä työllistymisveroaste olisi 70 prosenttia.



Myöskään yksin asuville työmarkkinatuen saajille ei muodostu kannustinloukkuja työllistyä osa-aikaisesti.



Ansiotulovähennys lisää käytettävissä olevia tuloja eniten pääkaupunkiseudun ulkopuolella.



Kuvio 7: Yksin asuvan työmarkkinatukea saavan työttömän työllistymisveroasteet ansiotulovähennyksellä ja ilman ansiotulovähennystä III kuntaryhmässä vuoden 2022 lainsäädännöllä. Asumismenot 529 €/kk. Lähde: SISU-malli.

Työmarkkinatukea saaville pareille lasketut kotitalouden työllistymisveroasteet pysyvät alle kannustinloukkurajan (< 80 %) kaikissa kuntaryhmissä, kun puoliso työllistyy 100–2 000 euron palkkatuloille. Yksin asuvien tavoin myös työmarkkinatukea saavilla pareilla työnteon taloudelliset kannustimet ovat paremmat pääkaupunkiseudun ulkopuolella kuin pääkaupunkiseudulla. Ansiotulovähennys pienentää työllistymisveroasteita hyvinkin laajalla tuloalueella kaikissa kuntaryhmissä.



Myös työmarkkinatukea saavilla pareilla kannustimet ovat paremmat pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Yhden huoltajan perheillä on heikoimmat työllistymisen kannustimet

Työttömät yksinhuoltajat nostetaan usein esille sosiaaliturvan aiheuttamien kannustinloukkujen yhteydessä. Yleistä asumistukea saavia työttömän yhden huoltajan perheiden ruokakuntia oli joulukuussa 2021 yhteensä 16 561, noin viisi prosenttia kaikista asumistukea saaneista ruokakunnista. Kuntaryhmittäin työttömän yksinhuoltajan ruokakunnat jakaantuivat seuraavasti:

- I kuntaryhmä: 2 813 ruokakuntaa
- II kuntaryhmä: 2 266 ruokakuntaa
- III kuntaryhmä: 7 321 ruokakuntaa
- IV kuntaryhmä: 4 161 ruokakuntaa.

Työttömien yhden huoltajan perheiden keskimääräiset asumismenot olivat joulukuussa 2021 seuraavat:

- I kuntaryhmä: 1 010 €/kk
- II kuntaryhmä: 1 002 €/kk
- III kuntaryhmä: 789 €/kk
- IV kuntaryhmä: 699 €/kk.

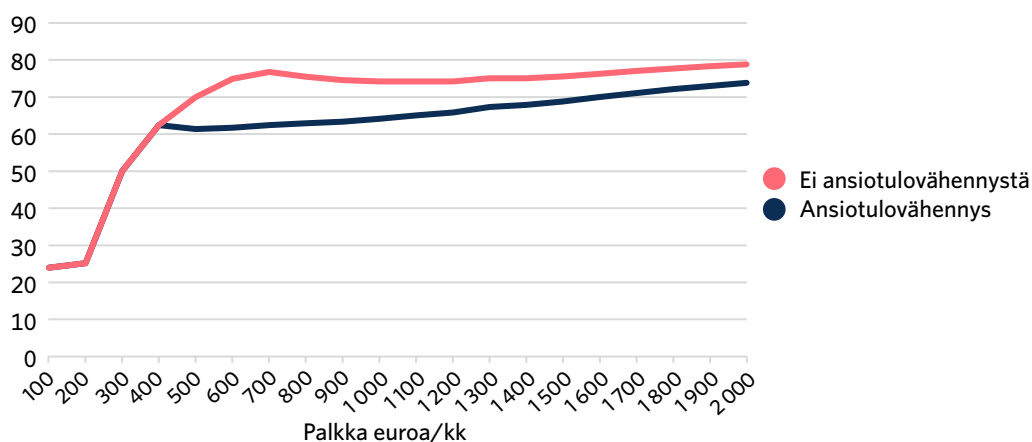
Työmarkkinatukea saavien yksinhuoltajien työllistymisen kannustimet ovat kaikista esimerkkitapauksista heikoimmat, mikä oli myös odotus. Kannustinten heikkoutta selittää muita saajaryhmiä korkeammat etuudet, joita yksinhuoltajille maksetaan heidän tilanteensa perusteella. Työllistymisveroasteet pysyvät kuitenkin kaikissa kuntaryhmissä alle 80 prosentin 100–2 000 euron palkkatuloille työllistyttäessä. Ilman ansiotulovähennystä työttömien yksinhuoltajien työllistymisveroasteet ylittäisivät 80 prosentin työttömyysloukkurajan ainoastaan pääkaupunkiseudulla. Esimerkkilaskelmissa oletetaan, että yksinhuoltajilla on yksi alle 3-vuotias lapsi.

Myös yksinhuoltajien kohdalla ansiotulovähennyksen kannustinvaikutus tulee esiin vasta niillä palkkatulon tasoilla, joilla oikeus toimeentulotukeen loppuu. Pääkaupunkiseudulla ansiotulovähennys alkaa tästä syystä parantamaan työnteon taloudellista kannustavuutta vasta 700 euron kuukausipalkalle työllistyttäessä. Tämän jälkeen ansiotulovähennys tarkoittaa noin 100 euroa enemmän käytettävissä olevia tuloja kuukautta kohti. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella kannustavuus paranee jälleen jo matalammilla tuloilla. Kuviossa 8 havainnollistetaan ansiotulovähennyksen vaikutuksia pääkaupunkiseudun ulkopuolella III kuntaryhmässä.



Työmarkkinatukea saavien yksinhuoltajien kannustimet ovat kaikista käsitellyistä tapauksista heikoimmat.

Työllistymisveroaste %



Kuvio 8: Työmarkkinatukea saavan yksinhuoltajan työllistymisveroasteet ansiotulovähennyksellä ja ilman ansiotulovähennystä III kuntaryhmässä vuoden 2022 lainsäädännöllä. Perheessä yksi alle 3-vuotias lapsi. Asumismenot 789 €/kk. Lähde: SISU-malli.

Yksinhuoltajien heikoista taloudellisista kannustimista puhuttaessa on aiheellista huomioida, että heikot kannustimet koskevat lähinnä työmarkkinatukea ja toimeentulotukea saavia yksinhuoltajia. Keskimääräistä ansiopäivärahaa saavien yksinhuoltajien kannustimet ovat selvästi paremmat, koska heillä ei ole yhtä usein toimeentulotuen tarvetta kuin työmarkkinatuen tai työttömän peruspäivärahan saajilla.

Asumisen hinta heijastuu työnteon kannustavuuteen

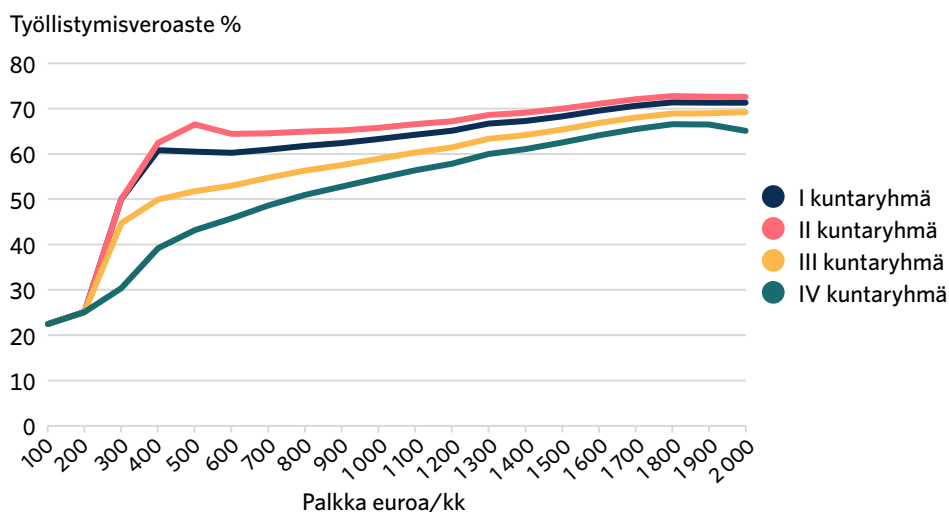
Yleisen asumistuen ja ansiotulovähennyksen kannustinvaikutuksia arvioitaessa on oleellista ottaa huomioon alueelliset erot asumiskustannuksissa, sillä ne ovat yhteydessä työnteon kannustavuuteen. Työllistymisen kannustimet ovat paremmat III ja IV kuntaryhmissä kuin pääkaupunkiseudulla, koska pääkaupunkiseudun ulkopuolella keskimääräiset asumiskustannukset ovat matalammat, mikä vähentää toimeentulotuen tarvetta. Laskelmien perusteella pääkaupunkiseudun ulkopuolella työttömyysloukkuja ei syntyisi, vaikka ansiotulovähennys poistettaisiin.

Yksin asuvalla, työmarkkinatukea ja yleistä asumistukea saavalla työttömällä on parhaat taloudelliset kannustimet työllistyä osaaikaisesti IV kuntaryhmässä, toiseksi parhaat III kuntaryhmässä, kolmanneksi parhaat I kuntaryhmässä ja heikoimmat II kuntaryhmässä (ks. kuvio 9). Suurimmillaan työllistymisveroasteiden kuntaryhmittäiset erot ovat työllistyttyessä 500 euron kuukausipalkalle, jolloin työllistymisveroaste on IV kuntaryhmässä 43 prosenttia ja II kuntaryhmässä 67 prosenttia. Pienimmillään erot ovat työllistyttyessä 1 800 euron tai 1 900 euron kuukausipalkalle, jolloin työllistymisveroaste on IV kuntaryhmässä 67 prosenttia ja II kuntaryhmässä 73 prosenttia.

Työnteon kannustimia arvioitaessa on siis olennaista, että sosiaaliturvan ja verotuksen ohella asumisen kustannuksiin kiinnitetään huomiota. Samaan aikaan on aiheellista huomioida, että yleisen asumistuen saajia on selvästi eniten pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Siten asumistukijärjestelmän kannustinvaikutuksia arvioitaessa ei ole perusteltua tehdä johtopäätöksiä liian korostuneesti pääkaupunkiseudulla asuvien kotitalouksien tilanteiden perusteella.



Yleisen asumistuen ja ansiotulovähennyksen kannustinvaikutuksia arvioitaessa on huomioitava alueelliset erot asumiskustannuksissa.



Kuvio 9: Yksin asuvan työmarkkinatukea saavan työttömän työllistymisveroasteet kaikissa kuntaryhmissä vuoden 2022 lainsäädännöllä. Asumismenot ovat kunkin kuntaryhmän keskimääräiset menot joulukuussa 2021 yksin asuvilla työttömillä ruokakunnilla. Lähde: SISU-malli.

3.2 Yleisestä asumistuesta on tullut aiempaa selvemmin myös työssäkävien tuki

Kelan rekisteritietojen perusteella ansiotuloja saaneiden osuus yleisen asumistuen ruokakunnista kasvoi 24 prosentista 39 prosenttiin ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen vuosina 2015–2019. Luvuissa eivät ole mukana opiskeljaruokakunnat. Tyyppillisimpiä ansiotulot ovat lapsiperheissä ja pääkaupunkiseudulla (I ja II kuntaryhmässä).

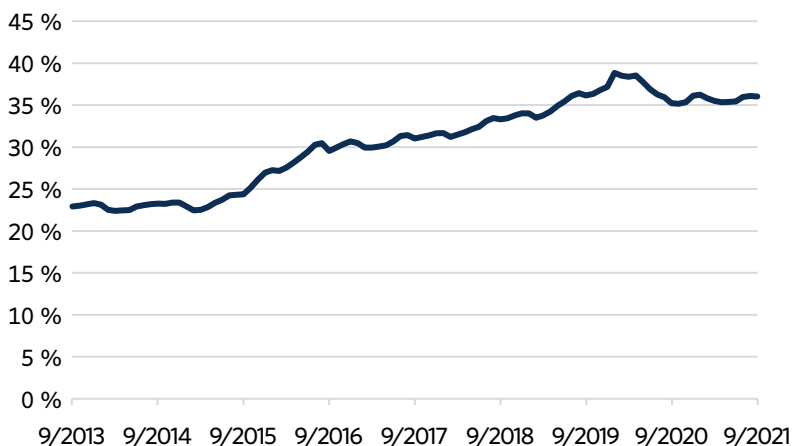
Korkein ansiotulotaso asumistuen saajilla on II kuntaryhmässä, eli Espoossa, Kauniaisissa ja Vantaalla. Rekisteritiedot eivät anna viitteitä siitä, että ainakaan merkittävä joukko yleisen asumistuen saajista pyrki optimoimaan tulonsa ansiotulovähennyksen mukaisesti. Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen yleisellä asumistuella on tuettu aiempaa enemmän matalapalkkaisia työntekijöitä.

Ansiotuloja saaneiden osuuden kasvua selittävät ansiotulovähennys ja osa-aikaisen työn lisääntyminen

Kelan tutkimus toteutti tarkastusta varten tilastollisen selvityksen, jonka avulla arvioitiin asumistuen saajien ansiotulojen kehittymistä ja ansiotulovähennyksen kohdentumista. Selvitys perustui Kelan asumistukirekisterin tietoihin vuosilta 2013–2021. Aineistosta poistettiin opiskelijaruokakunnat, koska tarkastelussa keskityttiin kehitykseen vuoden 2015 uudistuksen jälkeen ja opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin vasta vuoden 2017 elokuussa.

Selvityksen perusteella ansiotuloja saaneiden ruokakuntien osuus kasvoi heti ansiotulovähennyksen käyttöönottoa seuranneen vuoden aikana 24 prosentista 30 prosenttiin. Vuosi ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen, eli syyskuussa 2016, yleisen asumistuen rinnalla ansiotuloja saaneita ruokakuntia oli yhteensä 72 910.

Tarkasteltaessa ansiotuloja saaneiden kotitalouksien suhteellisen osuuden kehitystä pidemmällä aikavälillä (2013–2021) havaitaan, että ansiotuloja saaneiden osuus jatkoi kasvua aina vuoden 2020 tammikuuhun saakka (ks. kuvio 10). Tuolloin ansiotuloja saaneiden osuus oli jo 39 prosenttia. Koronakriisin myötä ansiotuloja saaneiden osuus lähti kuitenkin maltilliseen laskuun. Tammikuussa 2021 osuus oli palautunut 37 prosenttiin.



Kuvio 10: Ansiotuloja saaneiden ruokakuntien osuus (%) kaikista yleisistä asumistukea saaneista ruokakunnista (pl. opiskelijaruokakunnat) syyskuusta 2013 syyskuuhun 2021. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.



Ansiotuloja saaneiden osuus jatkoi kasvua aina vuoden 2020 tammikuuhun saakka.

Ansiotuloja saaneiden osuuden kasvu alkoi ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen, mikä viittaa siihen, että uudistus selittää ainakin osittain kasvua. Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen tukea on ollut mahdollista saada aiempaa korkeammilla ansiotuloilla. Lisäksi ansiotuloja jo ennen uudistusta saaneet ovat voineet uudistuksen myötä ansaita aiempaa enemmän menettämättä asumistukeaan.

Pidemmällä aikavälillä ansiotuloja saaneiden osuuden kasvua selittänee osa-aikatyön yleistyminen ja työllisyyden paraneminen. Tilastokeskuksen tietojen perusteella osa-aikatyötä tekevien 15–74-vuotiaiden palkansaajien määrä nousi syyskuun 2015 ja syyskuun 2020 välillä 301 000 palkansaajasta 340 000 palkansaajaan (13 %). Koronakriisin jälkeen osa-aikatyö on lisääntynyt entisestään. Syyskuussa 2022 osa-aikatyötä tekeviä palkansaajia oli jo 405 000. Kasvua vuoden 2015 syyskuusta on 35 prosenttia.²⁰ Ansiotulovähennyksen mahdollisia vaikutuksia osa-aikatyön lisääntymiseen on kuitenkin hankala arvioida luotettavasti, koska ansiotulovähennys otettiin käyttöön samanaikaisesti kaikille asumistuen saajille. Samanlaiset rajoitteet koskevat myös työttömyysturvan vastaavan suuruisen suojaosan työllisyysvaikutusten arvioimista²¹.

Ansiotulot ovat tyypillisimpiä lapsiperheissä ja pääkaupunkiseudulla

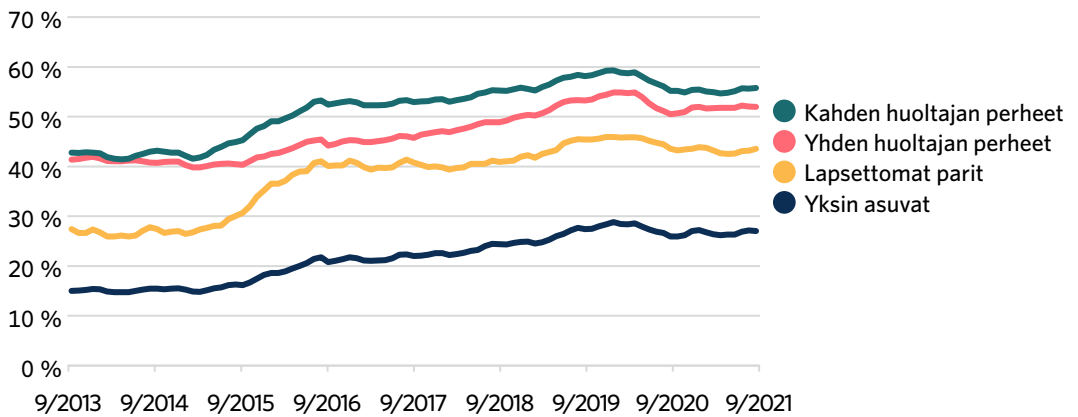
Kelan rekisteritietojen perusteella ansiotuloja saaneiden osuus on selvästi matalin yksin asuvilla, joista ansiotuloja oli saanut 28 prosenttia joulukuussa 2021. Kahden huoltajan perheistä ansiotuloja sai 57 prosenttia. Myös yhden huoltajan perheiden (54 %) ja lapsettomien parien (44 %) joukossa ansiotuloa saaneiden osuus oli selvästi korkeampi kuin yksin asuvilla. Eroja selittänee ainakin osittain se, että lapsiperheissä tukea saa suuremmilla tuloilla. Ansiotuloja saaneiden osuus on kuitenkin kehittynyt kaikissa ruokakuntatyypeissä samansuuntaisesti ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen (ks. kuvio 11).



Uudistus selittää ainakin osittain kehitystä.



Pidemmällä aikavälillä ansiotuloja saaneiden osuuden kasvua selittänee osa-aikatyön yleistyminen.

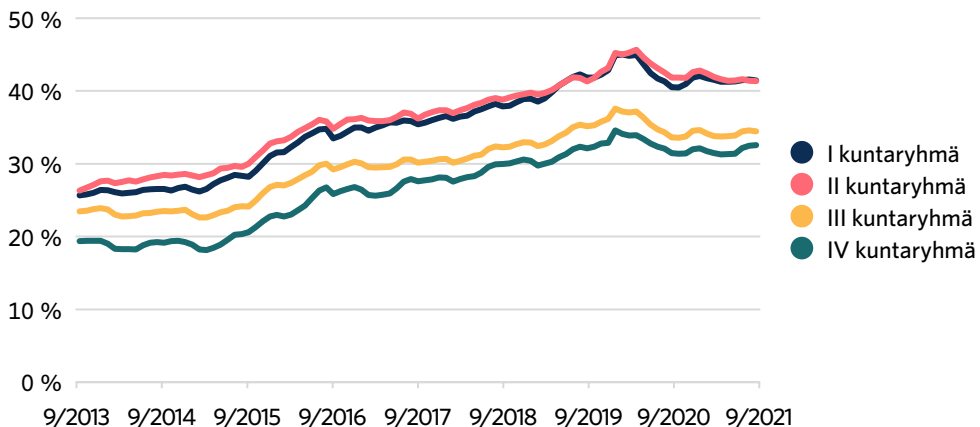


Kuvio 11: Ansiotuloja saaneiden ruokakuntien osuus (%) kaikista yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista (pl. opiskelijaruokakunnat) ruokakuntatyypeittäin syyskuusta 2013 syyskuuhun 2021. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.

Ansiotulojen saaminen on suhteellisesti yleisintä pääkaupunkiseudulla. Ansiotulojen saaminen on kuitenkin yleistynyt myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella, eli kehitys on ollut samansuuntaista kaikissa kuntaryhmissä (ks. kuvio 12). I ja II kuntaryhmän, eli pääkaupunkiseudun korkeammat osuudet selittynevät ainakin osittain sillä, että yleistä asumistukea saa niissä korkeammilla tuloilla.



Asumistuen saajien ansiotulot ovat yleisimpiä pääkaupunkiseudulla.



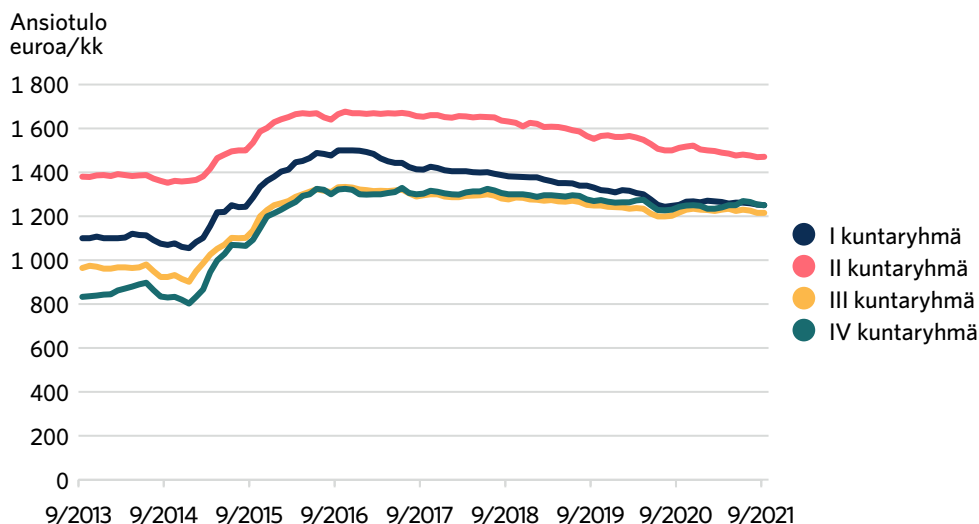
Kuvio 12: Ansiotuloja saaneiden ruokakuntien osuus (%) kaikista yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista (pl. opiskelijaruokakunnat) kuntaryhmittäin syyskuusta 2013 syyskuuhun 2021. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.

Korkeimmat ansiotulot ovat Espoossa, Kauniaisissa ja Vantaalla

Ansiotulovähennyksen käyttöönottohetkellä syyskuussa 2015 yleistä asumistukea saaneiden ansiotulojen mediaani oli 1 183 euroa. Mediaanitulo on suuruusjärjestykseen laitettujen tulojen keskimmäinen havainto ja kuvastaa ansiotulojen kohdalla usein keskiarvoa paremmin tyypillisiä tuloja. Syyskuuhun 2016 mennessä mediaani oli kasvanut 1 382 euroon (+17 %). Viisi vuotta myöhemmin, syyskuussa 2021, mediaaniansiotulo oli pienentynyt noin sadalla eurolla, 1 280 euroon. Mediaanin suurenemista alkuvaiheessa selittää se, että ansiotulovähennyksen myötä yleisen asumistuen piiriin on päässyt aiempaa korkeammilla ansiotuloilla ja sen piirissä on myös siten pysytty korkeammilla ansiotuloilla.

Mediaaniansiotulon kehityssuunta on ollut yhteneväinen kaikissa ruokakuntatyypeissä. Ansiotulot ovat kuitenkin selvästi korkeammat kahden aikuisen ruokakunnissa verrattuna yksin asuviin ja yhden huoltajan perheisiin. Tämä vastasi ennako-odotuksia.

Myös kuntaryhmittäin tarkasteltuna mediaaniansiotulot ovat kehittyneet samansuuntaisesti (ks. kuvio 13). Ansiotulot ovat korkeimmat II kuntaryhmässä, johon kuuluvat Espoo, Kauniainen ja Vantaa. I kuntaryhmässä, eli Helsingissä, asuvien mediaaniansiotulo on laskenut vuodesta 2016 alkaen ja on nykyään vasta kolmanneksi korkein. Ansiotulojen eroja eivät siis selitä ainoastaan kuntaryhmittäin vaihtelevat tulorajat.



Kuvio 13: Ansiotulojen mediaani kuntaryhmittäin syyskuusta 2013 syyskuuhun 2021. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.



Ansiotulovähennyksen myötä yleisen asumistuen piiriin on päässyt ja sen piirissä on pysytty korkeammilla ansiotuloilla.

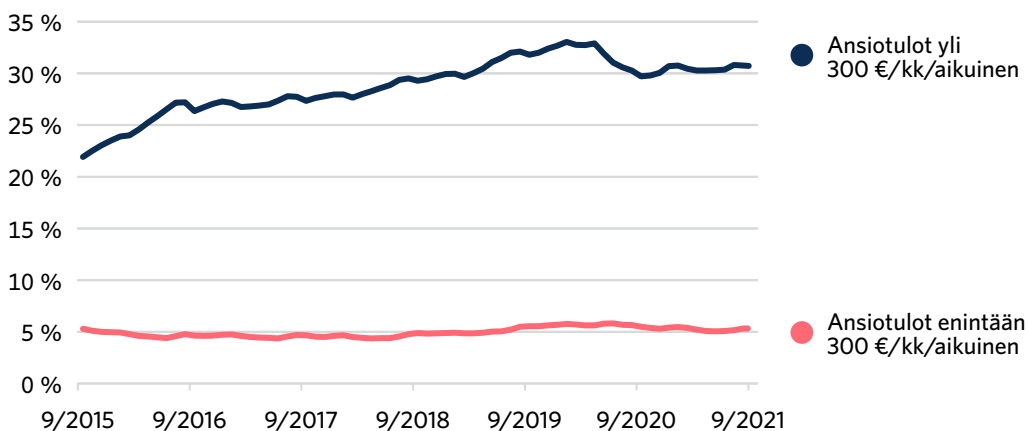
Asumistuen saajien tulot jäävät harvoin alle ansiotulovähennyksen rajan

Tarkastuksessa arvioitiin, synnyttääkö ansiotulovähennys haitallisen kannustimen olla hankkimatta lisätuloja, jotka ylittävät ansiotulovähennyksen. Tätä tarkasteltiin Kelan selvityksessä jakamalla ruokakunnat tulotietojen mukaan niihin, jotka ovat ansainneet enintään ansiotulovähennyksen verran kuukaudessa ja ruokakuntiin, jotka ovat ansainneet yli ansiotulovähennyksen verran kuukaudessa.

Ansiotulovähennys ei tuonut muutosta niiden ruokakuntien määrään, joissa kuukausittaiset ansiotulot olivat enintään 300 euroa aikuista jäsentä kohti (ks. kuvio 14). Näiden ruokakuntien määrä pysyi tasaisena, 4–6 prosentissa koko tarkastelujakson syyskuusta 2015 syyskuuhun 2021. Samaan aikaan yli ansiotulovähennyksen ansainneiden osuus kasvoi koronaväriin saakka 22 prosentista 32 prosenttiin. Tämän perusteella voidaan todeta, että tulojen optimointi yleisen asumistuen suojaosan mukaisesti ei ole erityisen yleistä, jos sitä tapahtuu lainkaan. Mahdolliseen optimointiin voi vaikuttaa omalta osaltaan myös työttömyysturvan vastaava suojaosa. Lisäksi on hyvä huomioida, että optimointi on pidemmällä aikavälillä hankalaa, koska soviteltua työttömyysturvaa saavan osa-aikatyöntekijän on haettava kokoaikatyötä sanktioiden uhalla. Alityöllisillä eli vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekeville ei myöskään ole mahdollisuutta vaikuttaa omiin työtunteihinsa. Alityöllisyys lisääntyi 2010-luvulla ja erityisesti koronaväriin aikana²².

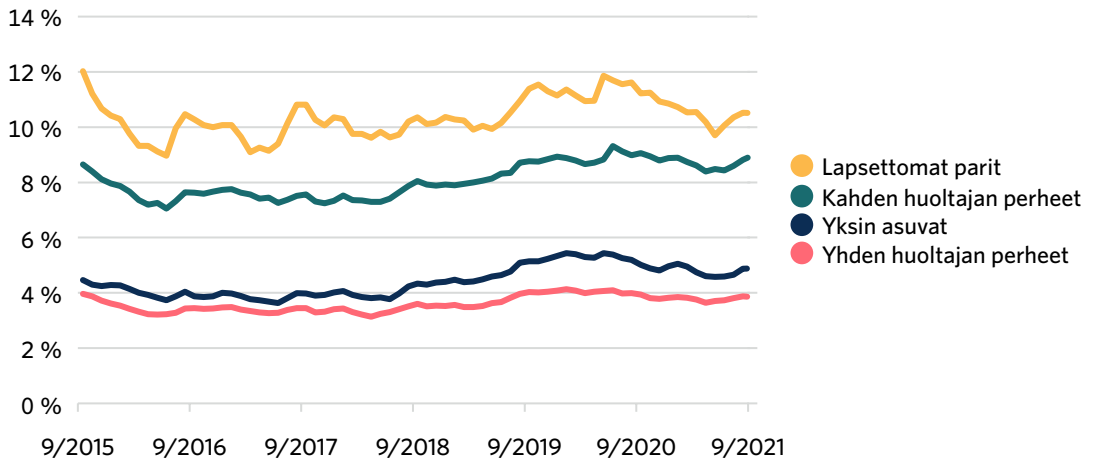


Tulojen optimointi yleisen asumistuen suojaosan mukaisesti ei ole yleistä, jos sitä tapahtuu lainkaan.



Kuvio 14: Yleisen asumistuen saajat % (pl. opiskelijaruokakunnat), joiden ansiotulot ovat enintään ja yli ansiotulovähennyksen määrän kuukaudessa syyskuusta 2015 syyskuuhun 2021. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.

Pienet, alle suojaosan jäävät ansiotulot ovat selvästi tyypillisimpiä lapsettomilla pareilla ja kahden huoltajan perheissä. Osuudet ovat kuitenkin pysyneet varsin tasaisina kaikissa ruokakuntatyypeissä yli ajan (ks. kuvio 15). Kuntaryhmien väliset erot ovat vähäisiä.

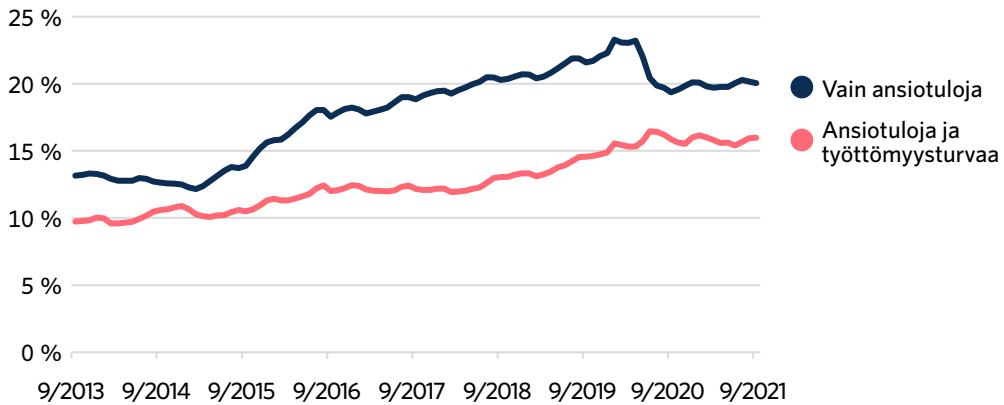


Kuvio 15: Yleisen asumistuen saajat % (pl. opiskelijaruokakunnat), joiden ansiotulot ovat enintään ansiotulovähennyksen määrän kuukaudessa syyskuusta 2015 syyskuuhun 2021 ruokakuntatyypeittäin tarkasteltuna. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.

Yleisellä asumistuella tuetaan aiempaa enemmän sekä osa-aikaista että kokoaikaista työtä tekeviä

Tarkastuksessa arvioitiin, missä määrin ansiotulovähennys kohdentuu kokoaikaisille työntekijöille, jotka saavat vain ansiotuloja, ja missä määrin osa-aikaisille työntekijöille, jotka saavat soviteltua työttömyysturvaa (ansiotuloja ja työttömyysturvaa). Kelan selvityksen perusteella sekä osa-aikatyöntekijöiden että koko-aikatyöntekijöiden osuudet asumistuen saajien joukossa ovat kasvaneet ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen (ks. kuvio 16). Voimakkaammin on kuitenkin kasvanut koko-aikatyöntekijöiden osuus. Syyskuun 2015 ja syyskuun 2021 välillä pelkästään ansiotuloja saaneiden osuus kasvoi 14 prosentista 20 prosenttiin. Soviteltua työttömyysturvaa eli ansiotuloja ja työttömyysturvaa saaneiden osuus kasvoi puolestaan 10 prosentista 16 prosenttiin. Ero näiden ryhmien välillä kaventui koronakriisin aikana.

Pelkästään ansiotuloja saaneiden joukkoon voi kuulua koko-aikatyöntekijöiden lisäksi myös osa-aikatyöntekijöitä, jotka ovat menettäneet oikeuden työttömyysetuuteen tai jotka eivät ole hakenneet työttömyysetuutta. Ansiotuloja ja työttömyysturvaa saaneiden joukkoon voi puolestaan kuulua myös koko-aikatyöntekijöitä, jotka ovat oikeutettuja soviteltuun työttömyysetuuteen sen perusteella, että koko-aikatyö on kestänyt enintään kaksi viikkoa. Siten arvio osa- ja koko-aikatyöntekijöiden osuuksista on tämän aineiston perusteella vain suuntaa antava.

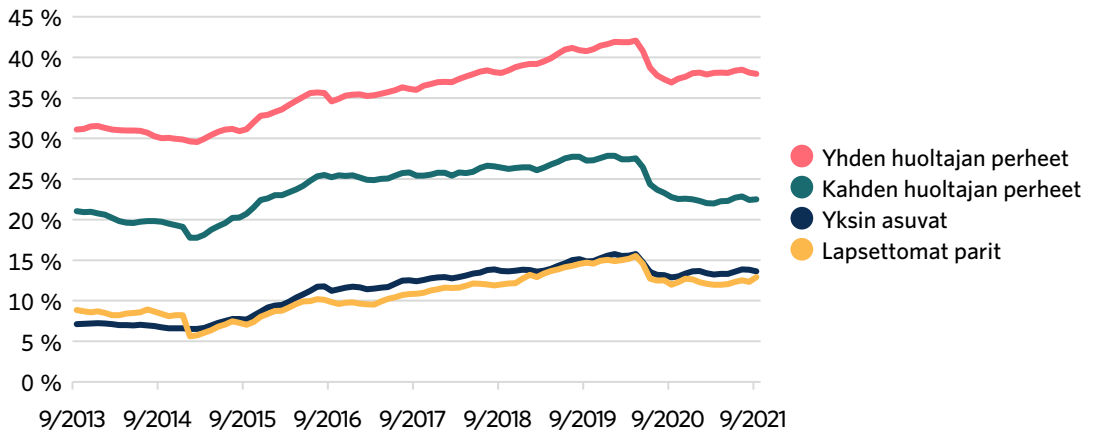


Kuvio 16: Yleisen asumistuen saajat % (pl. opiskelija-ruokakunnat), jotka saivat työttömyysturvaa ja ansiotuloja tai vain ansiotuloja syyskuusta 2013 syyskuuhun 2021. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.

Vain ansiotuloja saaneiden osuuksissa yhden huoltajan perheet erottuvat selvästi suurimpana ryhmänä yleisen asumistuen saajissa (ks. kuvio 17). Myös kahden huoltajan perheissä vain ansiotulojen saaminen on jonkin verran yleisempää kuin yksin asuvilla ja lapsettomilla pareilla. Eroja selittää yleisen asumistuen tulo-rajat, jotka ovat lapsiperheissä korkeammat. Kehitys on kuitenkin jälleen samansuuntaista kaikissa ruokakunnissa. Kuntaryhmittäin tarkasteltaessa pelkkien ansiotulojen saanti on pääkaupunkiseudulla muuta Suomea yleisempää.



Yleisestä asumistuesta on tullut matalapalkkatyöntekijöille aiempaa merkittävämpi tukimuoto.



Kuvio 17: Yleisen asumistuen saajat % (pl. opiskelija-ruokakunnat), jotka saivat vain ansiotuloja syyskuusta 2013 syyskuuhun 2021 ruokakuntatyypeittäin tarkasteltuna. Lähde: Kelan asumistukirekisteri/Kelan tutkimus.

Tarkastuksen perusteella yleisestä asumistuesta on tullut ansiotulovähennyksen käyttöönön jälkeen aiempaa merkittävämpi tukimuoto matalapalkkatyöntekijöille. Tätä on korostanut osa-aikatyön lisääntyminen vuodesta 2015 eteenpäin. Toisaalta myös koko-aikatyötä tekevien osuus asumistuen saajista vaikuttaisi kasvaneen ja on tällä hetkellä osa-aikatyötä tekevien osuutta korkeampi. Tilastokeskuksen mukaan osa- ja koko-aikaisten palkansaajien kokonaisansioiden mediaani oli 3 036 euroa kuukaudessa vuonna 2021. Yleisen asumistuen saajilla ansiotulojen mediaani oli 1 301 euroa joulukuussa 2021.

Jos asumistuen saantiehtoja kiristetään, asumismenoja joudutaan kattamaan aiempaa enemmän toimeentulotuella. Toimeentulotuen käyttö heikentää työn taloudellista kannustavuutta ja tekee osa-aikaisesta työnteosta byrokrattisempaa. Sosiaaliturvaa uudistettaessa keskeinen kysymys on, missä määrin pienituloisten osa-aikatyöntekijöiden toimeentuloa halutaan tukea asumistukijärjestelmän kautta ja missä määrin muiden etuuksien avulla.



Jos asumistuen saantiehtoja kiristetään, asumismenoja joudutaan kattamaan aiempaa enemmän toimeentulotuella.

4 Ovatko yleiseen asumistukeen 2010-luvulla kohdistuneet uudistukset olleet tarkoituksenmukaisia suhteessa muihin toimeentuloturvaetuuksiin?

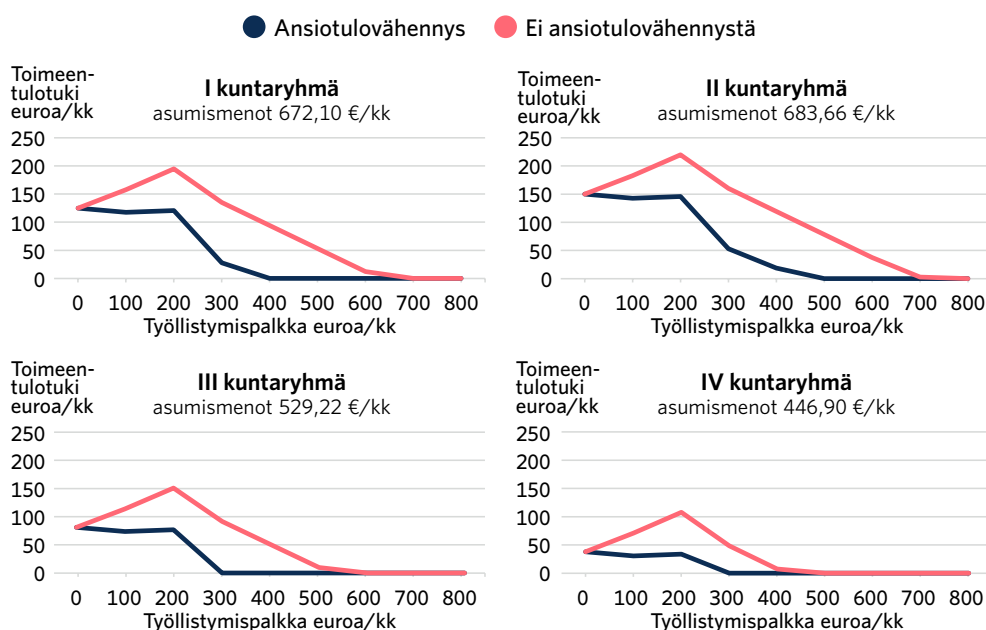
Yleistä asumistukea täydennetään edelleen hyvin yleisesti toimeentulotuella asumismenojen kattamiseksi, vaikka vuoden 2015 yleisen asumistuen uudistus nosti yleisen asumistuen tasoa. Ansiotulovähennyksen käyttöönotto vähensi toimeentulotuen tarvetta sellaisilla yleisen asumistuen saajilla, joilla on ansiotuloja. Korkeiden asumiskustannusten takia merkittävä osa yleisen asumistuen saajista tarvitsee toimeentulotukea, jolloin toimeentulotuen tarkoitus viimesijaisena sekä väliaikaisena tukimuotona ei toteudu. Vajaa puolet maksetuista perustoimeentulotuista kohdentuu asumismenoihin.

Tarkastuksen perusteella opiskelijoiden etuuskokonaisuus on monimutkaistunut sen jälkeen, kun opiskelijat vuoden 2017 uudistuksessa siirrettiin opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen saajiksi. Riski etuuskokonaisuuden monimutkaistumisesta tunnistettiin siirron lainsäädäntöä valmisteltaessa. Opiskelijoiden työnteon taloudelliset kannusteet ovat hyvät opintotuen ja yleisen asumistuen saajilla. Tulot kuitenkin huomioidaan opintotuessa ja yleisessä asumistuessa hyvin eri tavoin, ja etenkin vaihtelevien ansiotulojen vaikutus yleiseen asumistukeen aiheuttaa epäselviä tilanteita niin opiskelijoille kuin asumistukihakemusten ratkaisijoille.

4.1 Yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen käyttöönotto vähensi toimeentulotuen tarvetta

Vuoden 2015 yleisen asumistuen kokonaisuudistuksessa (HE 52/2014) käyttöönotettu ansiotulovähennys helpotti ansiotulojen ja yleisen asumistuen yhteensovittamista. Ansiotulovähennys vähensi toimeentulotuen tarvetta yleisen asumistuen saajakotitalouksissa, joilla on ansiotuloja.

Tarkastuksessa arvioitiin SISU-mikrosimulointimallilla tehdyillä esimerkkilaskelmilla, millä tavalla yleisen asumistuen ansiotulovähennys vaikuttaa toimeentulotuen määrään kussakin asumistuen kuntaryhmässä, kun asumistuen saaja saa työmarkkinatukea ja ansiotuloja. Asumismenoina laskelmassa käytettiin yleistä asumistukea saavien, yksin asuvien työttömien keskimääräisiä asumismenoja joulukuussa 2021.



Kuvio 18: Yksin asuvien yleisen asumistuen ja työmarkkinatuen saajien toimeentulotuen taso eri kuukausiansioilla (0–800 euroa) asumistuen kuntaryhmittäin ilman yleisen asumistuen ansiotulovähennys ja ansiotulovähennyksen kanssa. Lähde: SISU-malli.

Laskelman perusteella ilman yleisen asumistuen ansiotulovähennystä alle 200 euron kuukausituloilla toimeentulotuen määrä ensin kasvaisi. Oikeus toimeentulotukeen myös säilyisi korkeammilla ansiotuloilla noin 400–700 euroa/kk asti kunta-ryhmästä riippuen verrattuna tilanteeseen, jolloin ansiotulovähennys on käytössä. Toimeentulotuen määrän nousu pienimmillä ansiotuloilla selittyy sillä, että ilman ansiotulovähennystä yleisen asumistuen taso laskisi, jota toimeentulotuki kompensoisi. Ansiotulovähennyksen kanssa oikeus toimeentulotukeen poistuu kokonaan noin 300–500 euron kuukausituloilla, koska ansiotulovähennyksen myötä yleisen asumistuen taso säilyy korkeampana matalilla ansiotuloilla.

Ansiotulovähennyksen käyttöönottoa voidaan pitää myönteisenä uudistuksena ainakin siltä osin, että se vähentää toimeentulotuen tarvetta tilanteissa, joissa yleistä asumistukea ja esimerkiksi työmarkkinatukea saava työllistyy matalille kuukausiansioille. Tämä pienentää työllistymisen aiheuttamaa byrokratialoukkua, sillä toimeentulotuen hakeminen sisältää enemmän raportointivelvollisuuksia ja tuloharkintaa, kuin muut henkilön saamat tuet. Siksi ansiotulojen, yleisen asumistuen ja työmarkkinatuen yhteensovit-taminen on yksinkertaisempaa ilman toimeentulotukea.



Ansiotulovähennys vähentää matalia ansiotuloja saavien tarvetta toimeentulotukeen.

4.2 Yleistä asumistukea täydennetään yleisesti toimeentulotuella

Kelan rekisteritietojen perusteella toimeentulotukea myönnetään asumismenoihin yleisesti siitä huolimatta, että vuoden 2015 yleisen asumistuen kokonaisuudistus pääsääntöisesti nosti asumistuen tasoa ja paransi työnteon kannustimia. Myös etuuksien päällekkäinen saanti on yleistä. Helmikuussa 2020 yleisen asumistuen saajia oli 304 700 (pl. opintorahan saajat). Heistä 16,5 prosenttia sai perustoimeentulotukea ja 17,1 prosenttia Kelan työttömyysetuutta. Helmikuussa 2020 yleisen asumistuen saajista 22 prosenttia sai samanaikaisesti perustoimeentulotukea ja Kelan maksamaa työttömyysetuutta.²³

Perustoimeentulotuen menoista merkittävä osuus kohdistuu asumismenoihin. Taulukosta 1 nähdään, että lukuun ottamatta vuoden 2020 marraskuuta asumismenoihin kohdistuneiden maksettujen perustoimeentulotukien osuus on pysynyt 44–46 prosentin tasolla vuodesta 2017 lähtien. Vuonna 2021 perustoimeentulotuen menoista kohdentui asumismenoihin kokonaisuudessaan 337,8 miljoonaa euroa.²⁴

Taulukko 1: Maksetut perustoimeentulotuet ja niistä asumismenoihin kohdistunut osuus vuosien 2017–2021 marraskuussa.

Lähde: Kelan perustoimeentulotuen rekisteri.

Aika	Maksetut perustoimeentulotuet, miljoonaa euroa	Asumismenoihin kohdistunut perustoimeentulotuki, miljoonaa euroa
11/2017	62,2	27,5 (44,1 %)
11/2018	63,7	28,4 (45,3 %)
11/2019	59	26,8 (45,5 %)
11/2020	72,9	27,4 (37,6 %)
11/2021	57	26 (45,6 %)

Asumismenojen merkittävää osuutta perustoimeentulotuen kokonaismenoista selittää suurelta osin se, että asumistukien taso on matala suhteessa asumisen hintaan. Joulukuussa 2021 vuokra-asunnossa asuvista yleisen asumistuen saajaruokakunnista 83 prosentilla ylittivät yleisessä asumistuessa huomioitavat enimmäis-asumismenot. Yleinen asumistuki kattoi keskimäärin hieman yli puolet asumismenoista, ruokakunnan koosta tai kuntaryhmästä riippumatta.²⁵ Monille pienituloisille kotitalouksille toimeentulotuki onkin asumisen kustannuksiin välttämätön²⁶.

Asumisen hinnan ja asumisen tukimuotojen epäsuhta näkyy myös toimeentulotuessa. Kelan rekisteritietojen perusteella perustoimeentulotuen saajista hieman yli puolella asunnon vuokra ylittää toimeentulotuessa täysimääräisesti hyväksytyyn vuokran määrän. Näin on, vaikka tutkimustulosten perusteella toimeentulotuen saajat näyttäisivät pääosin asuvan kohtuullisten asumiskustannusten alueilla eri kaupungeissa²⁷. Toimeentulotuen kohtuullisten asumiskustannusten raja ei ole kuitenkaan sitova, ja valtaosa rajan ylittävistäkin vuokrista hyväksytään kokonaisuudessaan²⁸.

Sosiaaliturvauudistusta valmistelevalle komitealle asetettavissa päätöksissä on määritelty, että uudistamisen yksi tavoite on vähentää pitkäaikaisen toimeentulotuen tarvetta. Pitkäaikainen toimeentulotuen tarve syntyy pääasiassa silloin, kun toimeentulotuen saaja on niin sanotusti tuloton, eli hän ei ole ensisijaisen etuuksien (esim. työttömyysetuudet) piirissä tai ensisijaiset etuudet ovat tasoltaan matalia etenkin suhteessa perustoimeentulotuen perusosassa huomioitaviin menoihin ja asumismenoihin²⁹. Asumismenoja voidaankin pitää toimeentulotukijärjestelmän kipupisteenä³⁰.

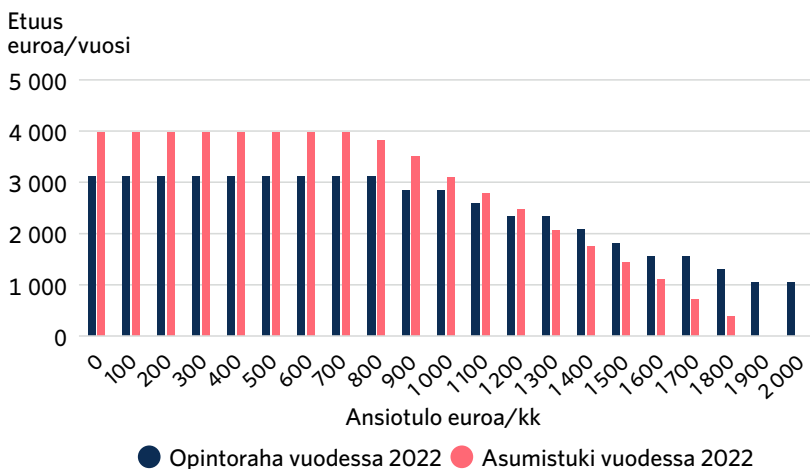


Merkittävä määrä perustoimeentulotuen kokonaismenoista menee asumisen tukemiseen, koska asumistukien taso on matala suhteessa asumisen hintaan.

4.3 Ansiotulojen erilainen huomioiminen yleisessä asumistuessa ja opintorahassa aiheuttaa opiskelijoille epäselviä tilanteita

Opintorahaa ja yleistä asumistukea saavien opiskelijoiden taloudelliset kannusteet ansiotulojen hankkimiseen ovat hyvät. Tulot vaikuttavat opintorahaan ja yleiseen asumistukeen kuitenkin eri tavoin. Opintorahan ja ansiotulojen yhteensovittaminen on melko yksinkertaista, mutta etenkin vaihtelevien tulojen vaikutusten ennakointi yleiseen asumistukeen aiheuttaa epäselviä tilanteita.

Kuviossa 19 on esitetty yksin asuvan korkeakouluopiskelijan opintorahan ja yleisen asumistuen määrä vuonna 2022 eri palkkatulon tasoilla. Esimerkin henkilö asuu III kuntaryhmässä ja maksaa keskimääräistä vuokraa. Kuviosta havaitaan, että 700 euron kuukausiansioille asti esimerkin opiskelija voi saada enimmäismäärän yleistä asumistukea ja enimmäismäärän opintorahaa.



Kuvio 19: Yksin asuvan ja opintotukea saavan korkeakouluopiskelijan opintoraha ja yleinen asumistuki III kuntaryhmässä vuoden 2022 lain-säädännöllä. Asumismenot 511 €/kk. Lähde: SISU-malli.

Ansiotulot kuitenkin huomioidaan opintotuessa ja yleisessä asumistuessa hyvin eri tavoin. Se voi aiheuttaa epäselviä tilanteita etuuksien saajalle, vaikka taloudelliset kannusteet ansiotulojen ja etuuksien yhdistämiseen ovatkin hyvät. Opiskelijoiden siirtämistä yleisen asumistuen piiriin perusteltiin asumisen tukien yhdenmukaistamisella, mutta opiskelijoiden kannalta tukijärjestelmä muuttui monimutkaisemmaksi³¹. Hallituksen esityksessä (HE231/2016) todettiin, että opiskelijoiden siirtäminen opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen piiriin monimutkaistaa opiskelijoiden asumisen tukemista, koska opiskelijat joutuvat uudistuksen myötä seuraamaan erikseen opintorahan ja yleisen asumistuen tuloarvoja.

Tulojen vaikutuksen arviointi opintorahaan on melko suoraviivaista ja yksinkertaista. Opintoraha on yksilöllinen etuus eli kotitalouden muiden jäsenten tulot eivät vaikuta opintorahan saantiin tai määrään, paitsi jos opiskelija opiskelee muualla kuin korkeakoulussa, hän on alle 20-vuotias ja asuu vanhempiensa luona. Opintotukilain (65/1994) mukaisesti opintorahan saajalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia, niin sanottuja vapaita tuloja, kuten ansiotuloja. Vuonna 2023 vapaiden tulojen määrä on 1 040 euroa jokaista opintorahakuukautta kohden. Muilta kuukausilta vapaan tulon määrä on 3 120 euroa. Olennaista on, että opiskelijan tuloja tarkastellaan aina takautuvasti kalenterivuoden ajalta. Tulojaan seuraamalla opiskelijan on mahdollista laskea, kuinka moneen tukikuukauteen hän on oikeutettu.

Yleisen asumistuen ja opintorahan määräytymisperusteiden keskeinen ero on siinä, että yleisen asumistuen määräytymiseen vaikuttaa ruokakunnan kaikkien täysi-ikäisten jäsenten tulot. Toiseksi asumistuki myönnetään lähtökohtaisesti vuodeksi eteenpäin siten, että ruokakunnan tulot ennakoidaan seuraavien kahden toista kuukauden ajalle. Tämä vaikeuttaa sen ennakoimista, miten vaihtelevat tulot vaikuttavat yleiseen asumistukeen.

Yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014) säädetään jatkuvan tulon ja keskiarvotulon käsitteistä. Jatkuvan tulon käsitettä hyödynnetään silloin, kun tulot pysyvät samanlaisina vähintään kolme kuukautta yleisen asumistuen myöntämisaikakohdasta eteenpäin. Keskiarvotulon käsitettä taas käytetään vaihtelevien tulojen tilanteissa, joissa tulot eivät pysy samanlaisina vähintään kolme kuukautta yleisen asumistuen myöntämisaikakohdasta eteenpäin. Vaihtelevien tulojen tilanteessa ruokakunnan seuraavan vuoden tuloista tehdään arvio, josta lasketaan kuukausitulo asumistuen ratkaisun perusteeksi. Lain mukaan yleisen asumistuen määrää tarkistetaan, jos ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään



Opiskelijoiden siirtämistä yleisen asumistuen piiriin perusteltiin asumisen tukien yhdenmukaistamisella. Opiskelijoiden kannalta tukijärjestelmä muuttui monimutkaisemmaksi.

200 euroa. Juuri tällaisissa vaihtelevien tulojen tarkistustilanteissa keskiarvotulo aiheuttaa Kelan asiantuntijoiden mukaan epäselviä tilanteita sekä opiskelijoille että Kelan etuuskäsittelijöille ja asiakaspalvelijoille.

Kelan rekisteritietojen perusteella keskiarvotuloa hyödynnetään opiskelijoiden yleisen asumistuen ratkaisuisissa huomattavasti yleisemmin kuin muiden yleisen asumistuen saajien ratkaisuisissa. Vuonna 2021 noin 43 prosenttia yksin asuvien opiskelijoiden yleisen asumistuen ratkaisuisista perustui keskiarvotulon hyödyntämiseen, kun taas muiden yksin asuvien yleisen asumistuen ratkaisuisista siihen perustui vain noin 15 prosenttia. Opiskelijoiden tulojen vaihtelu ja epäsäännöllisyys voi aiheuttaa epävarmuutta siitä, miten vaihtelevat ansiotulot vaikuttavat yleiseen asumistukeen ja johtavatko ne etuuden takaisinperintään. Ennen siirtoa yleisen asumistuen piiriin opiskelijoiden ansiotulojen ja etuuden yhteensovittaminen oli selkeämpää, koska asumislisä perustui vain opintotuen tuloarvoihin.

5 Onko yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta järjestetty tarkoituksenmukaisesti?

Yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta on järjestetty sosiaali- ja terveysministeriössä voimassa olevien säädösten mukaisesti. Kelan seuranta yleisen asumistuen menoista on kuitenkin huomattavasti ministeriön seurantaa tarkempaa ja ajantasaisempaa. Ministeriö voisi hyödyntää Kelan tilinpäätös- ja muita toteumatietoja lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelussa nykyistä tehokkaammin.

Sosiaali- ja terveysministeriön sisäisten määräysten, kuten taloussäännön, työjärjestyksen sekä toimintayksiköiden sisäisten määräysten, yhteensopivuus on syytä varmistaa aika ajoin. Kela laatii oman tilinpäätöksensä ja toimintakertomuksensa vuosittain maaliskuun loppuun mennessä ja se vahvistetaan toukokuun loppuun mennessä. Ministeriö puolestaan laatii omansa muiden valtion kirjanpitoyksiköiden tavoin helmikuun loppuun mennessä. Valtion tilinpäätöksestä puuttuu siten Kelan suhteen konserninäkökulma. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan tilinpäätösten valmistumisajankohdan erosta ja yleisen asumistuen menojen maksatusmenettelystä Kelalle aiheutuu sisällöllisiä eroja tilinpäätöksiin. Ministeriön mukaan erot ovat kuitenkin vähäisiä suhteessa maksatuksen kokonaisuuteen.

5.1 Yleisen asumistuen maksatus Kelalle on järjestetty säädösten mukaisesti

Sosiaali- ja terveysministeriön voimassa oleva taloussääntö³² on annettu lokakuussa 2019. Siinä ei ole erikseen mainittu Kelalle maksettavien suoritusten käsittelyä ministeriössä. Taloussäännön 40 §:n mukaan valtionosuuksien ja muiden lakisääteisten valtionapujen käsittelyn ja maksatuksen tulee tapahtua sen mukaan, mitä asianomaisessa valtionapu- ja erityislainsäädännössä sekä niihin liittyvissä asetuksissa säädetään. Käsittelyssä tulee ottaa huomioon myös, mitä ministeriön työjärjestyksessä on asiasta määrätty.



Ministeriö voisi hyödyntää Kelan tilinpäätös- ja muita toteumatietoja nykyistä tehokkaammin.



Yleisen asumistuen maksatus Kelalle on järjestetty säädösten mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella yleisen asumistuen maksatus Kelalle on järjestetty säädösten mukaisesti. Menetelmäkuvaus yleisen asumistuen laskujen käsittelystä ei ollut valmiina, vaan se laadittiin tarkastusviraston esittämän tietopyynnön jälkeen. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnan palvelukeskuksen Palkeiden tilintarkastajilta saatujen tietojen perusteella menetelmäkuvaus vastaa heidän käsitystään ministeriön ja Palkeiden nykyasetteluista. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei valvo Kelaa, puutu Kelan laskutukseen, eikä yleisen asumistuen tilastointi kuulu ministeriön vastuulle. Kelan tilinpäätös valmistuu ministeriön tilinpäätöksen jälkeen. Jos ministeriö saisi käyttöönsä Kelan tilinpäätöstiedot nykyistä aiemmin, näitä tietoja samoin kuin Kelan tilastotietoja voitaisiin käyttää valtion talousarvion laadinnassa ja lainsäädännön kehittämisessä nykyistä paremmin.

Yleisen asumistuen rahoitus ja maksatus

Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 53 §:ssä säädetään asumistuen rahoituksesta. Asumistuki maksetaan valtion varoista, ja valtio korvaa Kelalle yleisen asumistuen maksamisesta aiheutuvat kustannukset. Kela laskuttaa tuensaajille suoritettavien asumistukien määrän valtiolta etukäteen. Kelan tulee ilmoittaa valtiolle kunakin kuukautena maksettavien asumistukien määrä kymmenen päivää ennen tukien maksupäivää. Valtion tulee puolestaan maksaa Kelalle ilmoituksen mukainen rahamäärä viimeistään yhtä pankkipäivää ennen tukien maksupäivää.

Valtion talousarviosta annettuun lain (384/2000) 13 a § koskee valtiolle suoritettujen varojen ja valtion suoritusvelvollisuuteen perustuvien maksujen suoritusajankohtaa. Säädöskohdan mukaan valtiolle tilisiirtoa käyttäen suoritettavat varat on maksettu silloin, kun ne on maksettu valtion maksuliikettä hoitavan yhteisön tilille, jollei lailla tai asetuksella toisin säädetä. Jos varat on suoritettu viraston tai laitoksen kassaan, maksu on suoritettu silloin, kun maksaja on saanut maksusta kuitin. Valtion suoritusvelvollisuuteen perustuva maksu on tilisiirtoa käyttäen maksettu silloin, kun se on saajaa edustavan yhteisön tilillä, jollei lailla tai asetuksella toisin säädetä.

Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 24 §:ssä on säädetty asumistuen myöntämisestä ja maksamisesta. Asumistuki myönnetään ruokakunnalle. Päätös annetaan tiedoksi hakijalle. Asumistuki maksetaan kunkin kalenterikuukauden ensimmäisenä tai toisena arkipäivänä ruokakunnan edustajan tai hänen valtuuttamansa ilmoittamalle Euroopan unionissa sijaitsevalle tilille. Yksittäinen tukierä voidaan kuitenkin maksaa muullakin tavalla, jos tilille maksaminen ei ole mahdollista tai jos asumistuen saaja esittää muulle maksutavalle erityisen syyn. Asumistukea ei makseta, jos maksettava tuen määrä olisi pienempi kuin 15 euroa.

Tarkastuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö ei puutu Kelan laskutukseen eli ilmoitukseen suoritettavien asumistukien määrästä. Yleisen asumistuen budjetointi toteutetaan ministeriössä Kelan arvioiden ja laskutuksen mukaisesti. Maksatusvolyymit vaihtelevat vuosittain yleisen asumistuen tarpeen vaihdellessa. Viime vuosien lisätalousarviot ovat mahdollistaneet sen, että ministeriön tilinpäätösluvut eivät eroa lainkaan talousarvioluvuista. Jos ministeriö saisi käyttöönsä Kelan tilinpäätöstiedot nykyistä aiemmin, näitä tietoja samoin kuin Kelan tilastotietoja voitaisiin käyttää talousarvion laadinnassa ja lainsäädännön kehittämisessä nykyistä aiemmin. Ministeriö ei kuitenkaan ole pitänyt tarpeellisenä hyödyntää Kelan tilinpäätöstietoja omassa raportoinnissaan. Tarkastuksessa havaittiin, että Kela on lisännyt raportointiinsa viime vuosina uusia tai tarkentavia tietoja mm. ennakoista ja takaisinperinnästä. Ministeriö voisi käyttää näitä tietoa omassa tilinpäätösprosessissaan.



Jos ministeriö saisi käyttöönsä Kelan tilinpäätöstiedot nykyistä aiemmin, tietoja voitaisiin hyödyntää paremmin.

Yleisen asumistuen maksatusprosessi

Maksatukseen osallistuu kolme tahoa: Palkeet, sosiaali- ja terveysministeriön talousryhmä ja SUKA-yksikkö eli sosiaaliturva- ja vakuutusosaston suunnitteluasioiden ja kansainvälisen sosiaaliturvan yksikkö. Yleisen asumistuen laskujen käsittelyn menetelmäkuvaus sisältää myös sisäisen valvonnan elementtejä ja kontroleja sekä menettelyn poikkeustilanteissa. Se on teoreettinen viitekehys, joka olisi tarpeen visualisoida, mutta poikkeustilanteita ei ole ollut.

Sosiaali- ja terveysministeriön helmikuussa 2022 tarkastajille toimittaman menetelmäkuvausten mukaan Kela toimittaa ministeriölle sähköisen verkkolaskun seuraavana kuukautena maksettavista asumistuista viimeistään 10 pankkipäivää ennen maksupäivää. Palkeet reitittää Kelan laskut Handi-palvelussa ministeriölle palvelusopimuksen mukaisesti viiden työpäivän sisällä. Yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten maksujen, kuten asumistuen, osalta Palkeiden tulee reitittää laskut ministeriöön kahdessa työpäivässä. Yleensä Palkeet reitittää laskut saman päivän aikana. Kelan laskut tulevat kuukausittain ja niitä tulee vuoden aikana 12. Kelan toimittamassa laskussa on arvio kuluvan kuukauden ennakoista sekä valtion osuuden täsmäytys kahden kuukauden takaa. Täsmäytys tarkoittaa ennakoiden ja todellisten etuuskulujen erotusta.

Kelan laskujen maksatus on toimeentulotuen laskuja lukuun ottamatta keskitetty SUKA-yksikölle. Yksikössä on laadittu taulukot, joilla seurataan määrärahojen riittävyttä. Vuoden lopulla taulukot laaditaan Kelan lähettämien laskelmien perusteella ja talousarviossa myönnettyjen määrärahojen mukaisesti. Taulukoista käy ilmi, paljonko momentille on myönnetty määrärahoja. Kun Kelan laskut saapuvat ministeriöön, taulukot päivitetään kuukausittain laskuja vastaaviksi, ja näin seurataan määrärahojen käyttöä.

Tiliöinnit Kelan asumistuen laskuille täydennetään Palkeissa ministeriön toimittamien ohjeiden mukaisesti. Sen jälkeen Palkeet reitittää laskut ministeriön talousryhmään. Talousryhmä toimittaa ne edelleen SUKA-yksikköön sähköisesti asiataarkastettavaksi ja hyväksyttäväksi. Tarkistus ja hyväksyntä tulee tehdä viimeistään kaksi arkipäivää ennen eräpäivää. Laskut tulevat talousryhmän kautta, jotta voidaan varmistaa, että valtion Rahakas-kassaennustejärjestelmässä on varaus maksuille oikean suuruisena ja oikealla päivällä. Täten varmistetaan, että valtiolla on isojen erien vaatima maksukyky. Kun laskut on asianmukaisesti tarkastettu ja hyväksytty SUKA-yksikössä, ne lähtevät automaattisesti eräpäivänä maksuun ministeriön tililtä, ja maksu välittyy samana päivänä Kelan pankkitilille. Talousryhmä seuraa ja tarvittaessa huomauttaa SUKAA, että Kelan lasku tulee yksikössä ajoissa hyväksytyksi. Osaston työjärjestyksessä on erikseen todettu, kenellä on oikeus hyväksyä laskut.

5.2 Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan yleistä asumistukea koskevat tilinpäätösluvut eroavat toisistaan

Tarkastuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan tilinpäätökset on laadittu yleisen asumistuen osalta eri perustein. Toukokuun loppuun mennessä vahvistettava Kelan tilinpäätös antaa yleisestä asumistuesta reaaliaikaisemman kuvan kuin helmikuussa valmistuva ministeriön tilinpäätös. Keskeisin syy tilinpäätöstietojen eroihin on se, että Kelan luvut kuvaavat maksettuja menoja ja ministeriön luvut ovat Kelan näkökulmasta ennakoita. Ministeriön tilinpäätöstä ei täsmäytetä Kelan tilinpäätökseen.

Tilinpäätöslukujen eroihin ilmeni tarkastuksessa monta syytä. Kelan tilinpäätöksen kulut ovat manner-Suomen ja Ahvenanmaan menot kyseiselle kalenterivuodelle. Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöksen luku käsittää Kelan manner-Suomen kulujen ennakot kyseiselle kalenterivuodelle. Lisäksi valtio maksaa ennakon ja valtion lopullisen osuuden korjauserän kahden kuukauden viiveellä ja valtion osuuden kohdentamisperiaatteena käytetään maksatuspäätösperstusta, joten eroa aiheuttaa myös tästä. Koska ennakot maksetaan Kelan laskujen mukaan, ministeriö ei selvitä ennakoiden volyymia todellisen tarpeen mukaan.

Siirtomenon kohdentamisperusteet

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 5 a §:n mukaan siirtomenon kohdentamisperuste on valtionavun myöntöpäätöksen tekeminen (*myöntöpäätösperuste*) tai muu vastaava sitoutuminen menoon (*muu sitoumusperuste*). Silloin, kun oikeus saada valtionapu tai muu suoritus perustuu lakiin ja siirtomenon myönnettävästä ja maksettavasta määrästä säädetään yksityiskohtaisesti laissa tai maksettavaksi tuleva määrä määräytyy yksityiskohtaisesti lain nojalla (*lakisääteinen siirtomeno*), kohdentamisperusteena on kuitenkin menon maksettavaksi tulevan määrän yksityiskohtaista vahvistamista koskevan päätöksen tekeminen (*maksatuspäätösperuste*). Euroopan unionin rakennerahaston rahoitusosuus ja siihen liittyvä valtion rahoitusosuus kohdennetaan maksatuspäätöksen tai sitä vastaavalla perusteella.

Maksatuspäätösperuste on yleisen asumistuen tapauksessa tarkoituksenmukainen. Silloin kyse ei kuitenkaan ole ennakoista vaan arvioiduista menoista, jotka kirjataan suoraan talousarvio-momentille. Jos kyse olisi ennakoista, niiden maksamisessa on noudatettava valtion talousarvion soveltamismääräyksiä. Jos menon suorittaminen ennakkona on lainsäädännön perusteella mahdollista, mutta ennakon määrä ja sen suoritus aika on jätetty viranomaisen harkintaan, on pidättäydyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvasta suorituksesta. Valtion talousarvion laadinta- ja soveltamismääräyksiensä³³ kohdan 6.8. mukaan virastojen ja laitosten on huolehdittava siitä, ettei valtion menoja suoriteta ennen eräpäivää. Sovellettu maksatuspäätösperuste vuodenvaihteen poikkeuksineen tarkoittaa käytännössä sitä, että ministeriön tilinpäätösluvut yleisestä asumistuesta ovat arvioita.

Tilintarkastuksissa ja sisäisissä tarkastuksissa ei ole havaittu merkittäviä ongelmia yleisen asumistuen käsittelyssä

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja Kelan tilintarkastuksissa tai kummankin organisaation sisäisissä tarkastuksissa ei ole havaittu merkittäviä ongelmia yleisen asumistuen käsittelyssä. Ministeriön sisäisen tarkastuksen mukaan asumistuen hallinnointia, maksatusta ja sisäisen valvonnan toimivuutta ei ole kuitenkaan arvioitu vuosina 2013–2021.

Asumistuki ja siihen liittyvä ministeriön valvonta eivät ole nousseet esille ministeriön vuosittaisissa riskienarvioinneissa, mikä saattaa johtua riskienhallinnan matalasta kypsyystasosta ja siiloutuneista toimintatavoista. Ministeriön vuoden 2022 toimintasuunnitelmaan sisältyi riskienhallinnan kehittäminen osana valtioneuvoston tasoista kehittämistä.



STM:n ja Kelan sisäisissä tarkastuksissa ei ole havaittu merkittäviä ongelmia yleisen asumistuen käsittelyssä.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää vuonna 2015 voimaan tulleen uuden yleisen asumistuen lainsäädännön valmistelua sosiaali- ja terveysministeriössä ja etenkin uudistuksen valtionaloudellisia vaikutuksia sekä uudistuksen yhteydessä käyttöön otetun yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen tarkoituksenmukaisuutta työnteon kannustimena ja rakennetyöttömyyden vähentäjänä. Lisäksi tarkastuksen tavoite oli selvittää yleisen asumistuen ja toimeentulotuen keskinäistä suhdetta sekä yleisen asumistuen ja opintorahan yhteensopivuutta. Laillisuus- ja tilintarkastuksen näkökulmista tarkastuksessa selvitettiin yleisen asumistuen rahoitusprosessia ja menojen seuranta.

Tarkastuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle tietopohjaa yleisen asumistuen lainsäädännön kehittämiseen sekä tuottaa uutta tietoa sosiaaliturvan uudistamista valmistelevalle komitean työn tueksi. Tarkastus voi tuottaa hyödyllistä tietoa myös sosiaali- ja terveysministeriölle uudistusten valmistelun tueksi. Kela voi hyötyä tarkastuksen tuottamasta tiedosta yleisen asumistuen toimeenpanijana.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli yleistä asumistukea koskevan lainsäädännön yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaava sosiaali- ja terveysministeriö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto sosiaali- ja terveysministeriöltä. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastusasetelma muodostui kolmesta tarkastuskysymyksestä.

Tarkastuskysymys 1: Ovatko arviot vuonna 2015 voimaan tulleen uuden yleisen asumistuen lainsäädännön valtionaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?

- Kriteerit: Uudistus on pyritty tekemään valtionaloudellisilta vaikutuksiltaan mahdollisimman kustannusneutraalisti; Uudistuksen kokonaisvaikutukset yleisen asumistuen menoihin on vuositasolla 68 miljoonaa euroa. (Lähde: HE 52/2014 vp).

Tarkastuskysymys 2: Onko ansiotulovähennys ollut valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukainen tapa vähentää rakenteellista työttömyyttä?

- Kriteerit: Ansiotulovähennys on parantanut työnteon taloudellista kannustavuutta valtiontaloudellisesti kestäväällä tavalla. (Lähde: Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.).

Tarkastuskysymys 3: Onko yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta järjestetty tarkoituksenmukaisesti?

- Kriteerit: Säädösten edellyttämä suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, selkeä toimivalta ja tehokas maksuliike budjetoitimuutoksineen sekä asianmukainen sisäinen valvonta. Sosiaali- ja terveysministeriö käsittelee Kelan laskut määräajassa ja kirjaa ne oikein, seuraa aktiivisesti määrärahatarpeita ja niiden muutosta, ohjaa ja valvoo maksatusta riittävästi sekä kokoaa ja analysoi maksatus- ja tilastointitietoa aktiivisesti ja läpinäkyvästi. (Lähteet: Laki valtion talousarviosta (423/1988); asetus valtion talousarviosta (1243/1992); soveltuvin osin laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) ja laki yleisestä asumistuesta (938/2014).

Tarkastuskysymys 4: Ovanko yleiseen asumistukeen 2010-luvulla kohdistuneet uudistukset olleet tarkoituksenmukaisia suhteessa muihin toimeentuloturvaetuuksiin?

- Kriteerit: Ensisijaisten etuuksien tason tulisi olla niin korkea, että viimesijaiseen toimeentulotukeen olisi tarvetta vain poikkeustapauksissa ja että avun tarve olisi vain lyhytaikaista. Tulokäsitetä yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja yhdenmukaistetaan työmarkkinatuen tulokäsitteen kanssa. Uudistus myös monimutkaistaa opiskelijoiden asumisen tukemista, ja opiskelijat joutuisivat hakemaan erikseen opintotukea ja asumistukea ja seuraamaan erikseen opintotuen ja asumistuen tuloarajoja. (Lähteet: StVL 5/2014 vp & YmVM 7/2014 vp; HE 52/2014 vp; HE 231/2016 vp).

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin sosiaali- ja terveysministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistot ja niiden analysointiin käytetyt menetelmät on kuvattu alla tarkastuskysymyksittäin.

Tarkastuskysymys 1: Ovanko arviot vuonna 2015 voimaan tulleen uuden yleisen asumistuen lainsäädännön valtiontaloudellisista vaikutuksista toteutuneet?

- Aineistot: Lainsäädännön valmisteluvaiheen asiakirjat ja laskelmat, sosiaali- ja terveysministeriön vastuuhenkilöiden haastattelut, Kelan tilastot ja rekisteriaineistot, talousarvion ja kehysmenettelyn valmisteluvaiheen asiakirjat
- Menetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi ja kuvaileva määrällinen analyysi

Tarkastuskysymys 2: Onko ansiotulovähennys ollut valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukainen tapa vähentää rakenteellista työttömyyttä?

- Aineistot: Kelan yleisen asumistuen rekisteriaineisto
- Menetelmät: Kuvaileva määrällinen analyysi ja SISU-mikrosimulointimallilla tehdyt esimerkkilaskelmat

Tarkastuskysymys 3: Onko yleisen asumistuen rahoitusprosessi ja menojen seuranta järjestetty tarkoituksenmukaisesti?

- Aineistot: STM:n ja Kelan menetelmäkuvaukset yleisen asumistuen rahoitus- ja maksatusprosesseista, vuosien 2014–2021 yleisen asumistuen laskutus- ja maksatusaineisto, alueellisista volyymieroista ja takaisinperinnästä, STM:n ja Kelan tilinpäätöstiedot, STM:n ja Kelan haastattelu, sisäisten tarkastusten raportointi
- Menetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi, kuvaileva määrällinen analyysi, ohjaus- ja valvontajärjestelmän riittävyyden arviointi säädännön perusteella, maksatus- ja tilinpäätöstietojen vertailu, menetelmäkuvauksen arviointi, laskutuksen ja maksatuksen oikeellisuuden arviointi säädännön perusteella

Tarkastuskysymys 4: Ovatko yleiseen asumistukeen 2010-luvulla kohdistuneet uudistukset olleet tarkoituksenmukaisia suhteessa muihin toimeentuloturvaetuuksiin?

- Aineistot: Kelan asiantuntijoiden haastattelu, THL:n räätälöity tilastoaineisto, Kelan rekisteriaineistot
- Menetelmät: Laadullinen sisällönanalyysi, kuvaileva määrällinen analyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 9.3.2022 ja päättyi 20.3.2023.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Antti Halmetoja, johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, johtava tuloksellisuustarkastaja Ville-Veikko Pulkka ja projektiassistentti Pauliina Hakkarainen. Projektin vetäjänä toimi Antti Halmetoja. Tarkastuksen menetelmätukena toimi johtava tuloksellisuustarkastaja Sanni Hellman. Projektin omistajana toimi 31.12.2022 asti johtaja Anna-Liisa Pasanen. Tarkastuksen ohjaajana 1.1.2023 alkaen toimi tarkastuspäällikkö Sari Hanhinen.

Tiedonmuodostuksessa tehtiin yhteistyötä Kelan kanssa ja yleisen asumistuen ansiotulovähennystä koskeva rekisteriselvitys hankittiin ostopalveluna Kelan tutkimuksesta.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa arvioitiin ansiotulovähennyksen vaikutusta osa-aikaisen työnteon taloudelliseen kannustavuuteen SISU-mikrosimulointimallilla tehtyjen esimerkkilaskelmien perusteella. Esimerkkilaskelmien tavoitteena on arvioida, miten erilaiset etuus- ja verojärjestelmän ominaisuudet – kuten yleisen asumistuen ansiotulovähennys – vaikuttavat työnteon kannustimiin, sosiaaliturvaetuksien määräytymiseen ja käytettävissä oleviin tuloihin erilaisissa kotitalouksissa. Esimerkkilaskelmilla voidaan myös havainnollistaa, millaisia vaikutuksia yksilöiden ja kotitalouksien työntekevalinnoilla on käytettävissä oleviin tuloihin. Vastaavanlaisia esimerkkilaskelmia ovat toteuttaneet aiemmin esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkijat, jotka arvioivat tutkimuksessaan³⁴ työttömyysturvan suojaosan vaikutuksia.

Esimerkkilaskelmat voivat antaa harhaanjohtavan kuvan etuus- ja verojärjestelmän kannustinvaikutuksista, jos laskelmia esitetään ainoastaan harvinaisista tapauksista. Tästä syystä tarkastuksen laskelmien lähtökohtana on ollut ansiotulovähennyksen vaikutusten kuvaaminen tyypillisimmissä ruokakuntatyypeissä ja elämäntilanteissa kaikissa neljässä yleisen asumistuen kuntaryhmässä. Oletuksia tehtäessä on pyritty siihen, että valinnat edustaisivat mahdollisimman hyvin keskimääräisiä tapauksia. Esimerkiksi laskelmissa käytetyt asumismenot ovat eri elämäntilanteissa olevien vuokralla asuvien ruokakuntien keskimääräisiä asumismenoja joulukuussa 2021. Tieto vuokralla asuvien yleisen asumistuen ruokakuntien keskimääräisistä asumismenoista eri kuntaryhmissä ruokakuntatyypin ja elämäntilanteen mukaan saatiin Kelan tilastopalvelusta.

Vaikka esimerkkilaskelmien lähtökohtana on ollut arvioida ansiotulovähennyksen vaikutuksia tyypillisissä tapauksissa, laskelmilla ei pyritä esittämään tarkkaa arviota kannustinloukkujen esiintyvyydestä yleistä asumistukea saavien kohdejoukossa. Tällaisiin arviointeihin käytetään aineistopohjaisia laskelmia³⁵. Esimerkkilaskelmien tapaan kuitenkin myös aineistopohjaisissa laskelmissa joudutaan tekemään oletuksia esimerkiksi työttömien työllistymispalkoista ja sosiaaliturvan käytöstä. SISU-mallissa käytettävä vuositasoinen aineisto aiheuttaa myös joitain epätarkkuuksia laskentaan. Aineistopohjaisten simulointien ja esimerkkilaskelmien näkökulmat ovat vaihtoehtoisia, ja niitä pidetään yleensä toisiaan täydentävinä³⁶.

Viitteet

- 1 Kelan asumistukitilasto 2021. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/343174/Kelan_asumistukitilasto_2021.pdf
- 2 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2009:62. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70133/Es200803fin.pdf>
- 3 Asumistukityöryhmän raportti 16.6.2009. Yleisen asumistuen uudistaminen.
- 4 Kelan asumistukitilasto 2021. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/343174/Kelan_asumistukitilasto_2021.pdf
- 5 Kelan asumistukitilasto 2021. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/343174/Kelan_asumistukitilasto_2021.pdf
- 6 VTV (2022) Opintotuki uudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2022. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-518-4>
- 7 Eerola, Essi & Lyytikäinen, Teemu & Saarimaa, Tuukka & Vanhapelto, Tuuli (2022) The incidence of housing allowances: Quasi-experimental evidence. Vatt working papers 149. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/185961/vatt-working-papers-149-the-incidence-of-housing-allowances--quasi-experimental-evidence.pdf>
- 8 kts. esim. Aro, Timo & Jauhiainen, Signe & Laakso, Seppo & Lönnqvist, Henrik & Soininvaara, Osmo (2020) Näkökulmia asuntopolitiikkaan. Akava. <https://akavaworks.fi/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/Nakokulmia-asuntopolitiikkaan-artikkelit.pdf>
- 9 emt.
- 10 emt.
- 11 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf/80a7dcb0-98f0-4853-974f-1d25f4be5f3a>
- 12 Säädosehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- 13 Hallituksen esityksen laatisohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- 14 Ahola, Elina (2016) Asumistuen kohoavat kustannukset – miten yleisen asumistuen vuoden 2015 lakiuudistus. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3282>
- 15 VTV (2021) Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus. Järjestelmällä voidaan rajoittaa menoja, mutta rinnalle tarvitaan muitakin finanssipolitiikan sääntöjä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2021. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-508-5>
- 16 Kärkkäinen, O. (2011). Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Labour Institute for Economic Research. Working Paper 266.

- 17 Esim. Honkanen, P., Jäntti, M. & Pirttilä, J. (2007) Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Teoksessa Sinko, P. & Vihriälä, V. (toim.) Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, 5/2007 Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 299–368.; Kärkkäinen, O. (2011). Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Labour Institute for Economic Research. Working Paper 266.; Viitamäki, H. (2015) Työnteon kannustimet – mitä jää käteen? VATT Muistiot 50. Helsinki: VATT; Kotamäki, M. (2016) Participation Tax Rates in Finland. Earned Income Tax Credit Investigated. Discussion Papers 107, Aboa Centre for Economics.
- 18 Puonti, P., Kauppi, E., Kotamäki, M. & Ropponen, O. (2022) Kannustinloukut Suomessa. ETLA Raportti No 124.
- 19 VTV (2022) Opintotukiudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2022.
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-518-4>
- 20 StatFin / Työvoimatutkimus / 13gh -- Osa- tai kokoaikatyötä tekevät työlliset ja palkansaajat sukupuolen mukaan, 15-74-vuotiaat, kuukausitiedot, 2009M01-2022M09. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tyti/statfin_tyti_pxt_13gh.px/
- 21 Kyyrä, M., Matikka, T. & Pesola, H. (2018) Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018. Helsinki: VNK.
- 22 Leskinen, T. (2020) Piilotyöttömyys ja alityöllisyys ennätyslukemiin, työllisyys vähentynyt osa-aikatyössä. Tieto & Trendit. Asiantuntija-artikkelit ja ajankohtaisblogit. Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2020/piilotyotto-myys-ja-alityollisyys-ennatyslukemiin-tyollisyys-vahentynyt-osa-aikatyossa/>
- 23 Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelma-
raportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2.
- 24 Kelan asumistukitilasto 2021. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/343174/Kelan_asumistukitilasto_2021.pdf
- 25 Kelan asumistukitilasto 2021. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/343174/Kelan_asumistukitilasto_2021.pdf
- 26 Jauhiainen, Signe & Kaino, Markus (2022) Toimeentulotuen saajien asumisesta aiempaa tarkempaa tietoa – kaupunkien välillä isoja eroja. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6841>
- 27 Jauhiainen, Signe & Kaino, Markus (2022) Toimeentulotuen saajien asumisesta aiempaa tarkempaa tietoa – kaupunkien välillä isoja eroja. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6841>
- 28 Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (toim.) (2019) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161459/28_2019_Toimeentulotuen%20saajien%20elamantilanne%20asuminen%20ja%20tyonteke.pdf

- 29 Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelma-
raportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3.
- 30 Jauhiainen, Signe & Kaino, Markus (2022) Toimeentulotuen saajien asumisesta
aiempaa tarkempaa tietoa – kaupunkien välillä isoja eroja. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6841>
- 31 Tervola, Jussi (2017) Yleinen asumistuki ja opiskelijan pätkätyöt – monimutkainen
yhtälö? <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3584>
- 32 Sosiaali- ja terveysministeriön taloussääntö. Ohjesääntö. Sosiaali- ja terveys-
ministeriön julkaisuja 2019. STM/35/2019.
- 33 Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä
(luku 6.), 12.4.1995.
- 34 Ks. viite 21
- 35 Ks. viite 18.
- 36 Aineistopohjaisten laskelmien ja esimerkkilaskelmien eroista esim. Viitamäki, H.
(2015) Työnteon kannustimet – mitä jää käteen? VATT Muistiot 50. Helsinki: VATT.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)