



Suomen Pankin asiantuntijalausunto HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

1 Tausta

Hallitus on sitoutunut vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Julkisen talouden menoja pyritään sopeuttamaan hallituksen päätösin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa ja rakennepoliittisilla toimilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla. Vuoden 2024 sopeutustoimet painottuvat sosiaaliturvan heikennyksiin, joiden yhtenä keskeisenä tavoitteena on kannustaa työllistymiseen.

Suomen asumistukijärjestelmä kattaa suuren osan väestöstä. Yleisen asumistuen tasoa ja kattavuutta on myös lisätty 2000-luvulla tehdyissä uudistuksissa. Verrattuna muihin Pohjoismaihin Suomen yleinen asumistuki on laaja-alaisempi ja tärkeämpi osa sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta.¹ Kotitalouskohtaisena tukena sen voi arvioida olevan myös kustannustehokas osa sosiaaliturvaa: tuki kohdistuu nimenomaan pienituloisille kotitalouksille, ei henkilöille.

Hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa todetaan, että tuensaajien määrä ja yleisen asumistuen kokonaismenot ovat kasvaneet voimakkaasti. Taustalla on järjestelmän laajennukset. Osittain menojen lisäys on myös näennäistä: opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin pienensi samalla opiskelijoiden asumislisän saajien määrää ja kokonaismenoja.

Yksi vuoden 2021 ja 2022 tukimenojen kasvuun vaikuttava seikka on se, että asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen ylärajaa tarkistetaan nykyisin elinkustannusindeksin (ei vuokraindeksin) perusteella. Valtaosa tuensaajista maksaa vuokraa, joka ylittää enimmäisasumismenon. Kun inflaatio on ollut poikkeuksellisen nopeaa, asumistuki on parantunut suhteessa vuokratasoon.

¹ Eerola, Essi (2021): Low-income housing policies: affordability and integration, Nordic Economic Policy Review 022.



2 Hallituksen esityksen arviointi

Hallituksen esityksessä yleisen asumistuen muuttamisen tavoitteiksi mainitaan asumistukimenojen voimakkaan kasvun hillitseminen sekä tuen kohdentaminen kaikkein pienituloisimmille. Tässä suhteessa kokonaisuus on jonkin verran epätasapainossa, koska käytännössä leikkaukset kohdistuvat kaikkiin yleisen asumistuen saajiin. Lukuun ottamatta omistusasujien tuen lakkauttamista ja suojaosan poistamista, hallituksen esityksessä ei tehdä sellaisia ratkaisuja, jotka suojaisivat kaikkein pienituloisimmat heikennyksiltä.

Hallituksen esityksen mukaiset leikkaukset yleiseen asumistukeen ovat suuria. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, on epätodennäköistä, että heikennyksillä olisi merkittäviä vaikutuksia markkinavuokriin.² Tätä selittää mm. se, että valtaosalle tuen saajista vuokra on korkeampi kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismeno. Näissä tapauksissa asumistuki ei muuta asumisen ja muun kulutuksen välistä suhteellista hintaa ja muistuttaa pikemminkin tulotukea. Ilman vaikutusta markkinavuokriin, heikennykset asumistukeen tarkoittavat käytännössä vähennystä tuen saajien käytettävissä oleviin tuloihin olettaen, että muut tulot pysyvät ennallaan.

Lisäksi tiettyjen sosiaalietuuksien ja -avustusten indeksijäädytykset sekä työttömyysturvaa koskevat muutosehdotukset kohdistuvat osin samoihin kotitalouksiin kuin asumistuen heikennykset.

Hallituksen esityksen hyvinvointivaikutusten kannalta oleellista onkin, voidaananko yleisen asumistuen muutoksilla arvioida olevan merkittäviä työllisyyttä lisääviä vaikutuksia. Kokonaisuutena muutosten vaikutukset työnteon taloudellisiin kannustimiin vaihtelevat, eikä työllisyysvaikutusten arvioinnin tueksi juuri ole käytettävissä aikaisempaa empiiristä tutkimusta.

Työttömyysturvan ja asumistuen suojaosat otettiin käyttöön vuosina 2014 ja 2015. Tuoreen tutkimustiedon mukaan suojaosat ovat lisänneet satunnaista ja osa-aikaista työtä tekevien työttömien määrää, mutta eivät ole edistäneet koko-aikaista työllistymistä. Toisaalta ne eivät myöskään ole lisänneet siirtymiä koko-aikaisuudesta osa-aikaisuuteen. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan arvioida, ettei asumistuen suojaosan poisto todennäköisesti vaikuta koko-aikaiseen työllistymiseen, mutta vähentää osa-aikaista työskentelyä. Todennäköisesti vaikutukset työtunteihin ja -tuloihin ovat pieniä, mutta työllisyysaste laskee hieman. Työttömyyden aikainen työskentely on yleisintä tyypillisesti

² Eerola, Essi, Teemu Lyytikäinen, Tuukka Saarimaa, Tuuli Vanhapelto (2022): The Incidence of Housing Allowances: Quasi-Experimental Evidence, VATT Working Papers 149.



Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Essi Eerola

Muistio

16.11.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

SP/2023/364

Julkinen

3 (3)

naisvaltaisilla aloilla, kuten terveydenhuollossa ja palvelualoilla, joilla vaikutukset työllisyyteen voivat olla suurempia.³

Hallituksen esityksessä toimeentulotukimenojen arvioidaan kasvavan noin 77 milj. eurolla. Tämä tarkoittaa osaltaan, että kaikkein heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevien tuki ei heikkene. Toisaalta se lisää riippuvuutta viimesijaisesta tuesta ja vie siten järjestelmää suuntaan, jota on viime vuosina pyritty ehkäisemään. Esimerkiksi hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite toimeentulotukea tarvitsevien määrän puolittamisesta ja Sosiaaliturvakomitea on kirjannut välimietinnössään, että toimeentulotuen roolia perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan.⁴

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että "Muutosten vaikutuksia asumistuen ja toimeentulotuen käyttöön on mahdollista seurata Kansaneläkelaitoksen tilastojen avulla". On syytä todeta, että asumistuen ja toimeentulotuen käyttöön vaikuttavat myös monet muut tekijät, erityisesti talouden suhdannetilanne. Sen takia muutosten vaikutuksia ei ole mahdollista suoraan arvioida tilastojen perusteella.

Jakelu

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

³ Kalin, Salla, Tomi Kyyrä, Tuomas Matikka (2023): Combining Part-time Work and Social Benefits: Empirical Evidence from Finland, VATT Working Papers 159.

⁴ Sosiaaliturvakomitean välimietintö, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26.