



Signe Jauhiainen, Ella Sihvonen, Tapio Räsänen,  
Antti Veilahti ja Hennamari Mikkola

## Asumista tukemassa

Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien  
näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa





Signe Jauhiainen  
Ella Sihvonen  
Tapio Räsänen  
Antti Veilahti  
Hennamari Mikkola

## Asumista tukemassa

Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien  
näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa

## **Kirjoittajat**

Signe Jauhiainen, KTT, johtava tutkija  
Kelan tutkimus  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Ella Sihvonen, VTM, tutkija  
Kelan tutkimus  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Tapio Räsänen, FM, tutkija  
Kelan tutkimus  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Antti Veilahti, PhD, FL, erikoistutkija  
Kelan tutkimus  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Hennamari Mikkola, KTT, tutkimusprofessori  
Kelan tutkimus  
etunimi.sukunimi@kela.fi



© Kirjoittajat ja Kela

Graafinen suunnittelu Pekka Loiri

ISBN 978-952-284-058-5 (nid.)  
ISBN 978-952-284-059-2 (pdf)

ISSN-L 1238-5050  
ISSN 1238-5050 (painettu)  
ISSN 2323-7724 (verkkojulkaisu)

URI <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201902043938>

Julkaisija: Kela, Helsinki, 2019

Kirjapaino: Erweko



## Tiivistelmä

Jauhiainen S, Sihvonen E, Räsänen T, Veilahti A, Mikkola H. **Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa.** Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155, 2019. 125 s. ISBN 978-952-284-058-5 (nid.), ISBN 978-952-284-059-2 (pdf).

Tutkimuksen tavoitteena on tarjota uutta tietoa yleisestä asumistuesta sekä nostaa esiin asumistuen kehittämiskohteita. Tutkimuksessa tarkastellaan asumistukea saavia ruokakuntia, tukijaksojen kestoja ja ruokakuntien toimeentuloa sekä vuokranantajien näkemyksiä asumistuesta. Lisäksi vertaillaan Suomen ja eräiden Euroopan maiden asumistukijärjestelmiä. Aineistoina on käytetty Kelan rekistereitä yleisestä asumistuesta, haastatteluaineistoa ja kirjallisuutta. Yleisen asumistuen tarkoitus on alentaa ruokakunnan asumismenoja ja mahdollistaa pienituloisten asuminen. Vuodesta 2010 vuoteen 2017 asumistukien yhteenlasketut menot kasvoivat nimellisesti 1 214 miljoonasta 2 003 miljoonaan euroon. Eniten kasvoivat yleisen asumistuen menot. Yleistä asumistukea maksetaan erityyppisille ruokakunnille ja se onkin varsin kattava, mutta myös yksinkertainen verrattuna tutkimuksessa tarkasteltujen muiden maiden asumistukiin. Asumistukea saavista kotitalouksista suurin osa on yhden hengen ruokakuntia mutta henkilötasolla lapsiperheet muodostavat suurimman osan yleisen asumistuen saajista. Suurin osa asumistuen saajista on alle 35-vuotiaita. Opiskelijoiden siirtyminen syksyllä 2017 yleisen asumistuen piiriin kasvatti entisestään nuorten tuensaajien määrää. Puolella asumistuen saajista tukijakson pituus on enintään 25 kuukautta, mutta tuen kestossa on eroa ikäryhmien välillä. Puolella alle 35-vuotiaista tukijaksojen kesto on enintään 20 kuukautta. Asumistuki on toimeentulon kannalta tärkeä perusturvaetuuksien täydentäjä. Yleisen asumistuen saajat ovat pienituloisia. Vaikka asumistuki huomioitaisiin tulona, jopa 65 prosentilla asumistuen saajista käytettävissä olevat rahatulot jäävät pienituloisuusrajan alle eli ovat alle 60 prosenttia koko väestön mediaanitulosta. Kolme neljästä asumistukea saavasta kotitaloudesta saa pääasialliset tulonsa työttömyysturvasta tai toimeentulotukena eikä valtaosa asumistuen saajista saa mitään ansiotuloja.

**Avainsanat:** etuudet, asumistuki, kesto, ruokakunnat, toimeentulo, asuminen, kulut, pienituloiset, lapsiperheet, opiskelijat, vuokranantajat, kansainvälinen vertailu

## Sammandrag

Jauhiainen S, Sihvonen E, Räsänen T, Veilahti A, Mikkola H. **Stöd för boende. Det allmänna bostadsbidraget ur bidragstagarnas och hyresvärdarnas perspektiv och i europeisk jämförelse.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa, undersökningar 155, 2019. 125 s. ISBN 978-952-284-058-5 (hft.), 978-952-284-059-2 (pdf).

Syftet med den här undersökningen är att erbjuda ny information om det allmänna bostadsbidraget och att lyfta fram några utvecklingsområden. Studien undersöker hushåll som har allmänt bostadsbidrag, längden av bidragsperioden samt hushållens inkomster. Dessutom jämför vi bostadsbidrag i olika länder. Materialet består av FPA:s registerdata om allmänt bostadsbidrag, semistrukturerade temaintervjuer och litteratur. Avsikten med det allmänna bostadsbidraget är att minska kostnaderna för hushållen och möjliggöra boende för låginkomsttagare. Från 2010 till 2017 har utgifterna för stödet för boende vuxit nominellt från 1 214 miljoner till 2 003 miljoner euro. Eftersom det allmänna bostadsbidraget betalas för olika hushållstyper är det finländska allmänna bostadsbidraget väldigt omfattande, men också enkelt i jämförelse med de bostadsbidragssystem i andra länder som studerats i denna undersökning. Av dem som har allmänt bostadsbidrag är största delen ensamboende och personer som är under 35 år. Antalet unga hushåll ökade när studerande blev berättigade till allmänt bostadsbidrag. Hälften av hushållen har fått bostadsbidrag i högst 25 månader men det finns skillnader mellan åldersgrupperna. Hälften av dem som är under 35 år får bostadsbidrag i mindre än 20 månader. Det allmänna bostadsbidraget är viktigt för låginkomsttagare eftersom bidraget kompletterar andra förmåner. 65 procent av de hushåll som får bostadsbidrag har inkomster som är under låginkomstgränsen, dvs. under 60 procent av medianinkomsten för hela befolkningen. Arbetslöshetsförmåner och utkomststöd är den främsta inkomstkällan för tre fjärdedelar av hushållen. Majoriteten av hushållen har inga arbetsinkomster.

**Nyckelord:** förmåner, bostadsbidrag, varaktighet, matlag, utkomst, boende, kostnader, låginkomsttagare, barnfamiljer, studerande, hyresvärdar, internationell jämförelse

## Abstract

Jauhiainen S, Sihvonen E, Räsänen T, Veilahti A, Mikkola H. **In support of housing. General housing allowance from the perspective of recipients and landlords and in European comparison.** Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland, Studies in social security and health 155, 2019. 125 pp. ISBN 978-952-284-058-5 (print), 978-952-284-059-2 (pdf).

The aim of this study is to provide new information on the Finnish general housing allowance system and to also make suggestions for its further development. The study examines recipient households, household income and the duration of allowance receipt as well as landlords' views on housing allowance. A comparison of the housing support systems of Finland and certain other European countries is also provided. Household level data are based on Kela registers, in addition to which interviews and previous literature are used. General housing allowance aims to decrease the housing costs and to secure adequate housing for low-income households. The nominal expenditures of all housing benefits increased from 1,214 million euros in 2010 to 2,003 million euros in 2017. Expenditure on general housing allowance constitutes a major proportion of the costs. General housing allowance is a relatively simple benefit and it is paid equally to low-income households as opposed to the housing benefits in the other countries reviewed in this study. Most households receiving general housing allowance are single-person households, but families with children comprise most covered individuals. Most recipients are under 35 years old. The number of young people among the recipients increased when students became eligible for general housing allowance. The median duration of a general housing allowance spell was 25 months. However, there are significant differences in duration between age groups. The median duration was 20 months among households under the age of 35. General housing allowance is important for low-income households because it supplements other social security benefits. Around 65 percent of the households receiving general housing allowance fall under the low-income threshold, which is 60 percent of the median income. Unemployment insurance and social assistance are the main sources of income for three out of four households. The majority of households receive no earnings from work or self-employment.

**Keywords:** benefits, housing allowance, duration, households (groups), subsistence, residence, costs, low-income people, families with children, students, lessors, international comparison

## Alkusanat

Vuodesta 2010 vuoteen 2017 yhteenlasketut asumistukimenot kasvoivat nimellisesti 1 214 miljoonasta 2 003 miljoonaan euroon. Yleistä asumistukea maksettiin 1 260 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja saajaruokakuntia oli noin 380 000 joulukuussa 2017. Yleisen asumistuen tarkoituksena on vähentää ruokakunnan asumismenoja ja mahdollistaa pienituloisten asuminen. Asumistuen saajat ovat pienituloisia ja asumistuki on tärkeä osa heidän toimeentuloaan. Asumistuen laajuudesta ja merkityksestä huolimatta sitä on kuitenkin tutkittu vähän.

Kelan tutkimuksessa käynnistyi keväällä 2017 tutkimushanke yleisestä asumistuesta ja tämä tutkimus kokoaa yhteen hankkeen tutkimustyötä. Tutkimushankkeen kuluessa tutkimustuloksia on esitelty Kelan tutkimusblogissa. Järjestimme keväällä 2018 myös Toimivatko asumisen tuet? -seminarin. Tämä julkaisu ei ole hankkeen päätös, vaan asumisen tukemisen tutkimus jatkuu.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarjota uutta tietoa yleisestä asumistuesta. Tutkimuksessa tarkastellaan asumistukea saavia ruokakuntia, tukijaksojen kestoa ja ruokakuntien toimeentuloa. Lisäksi kuvataan asumisen tukijärjestelmää vuokranantajien näkökulmasta haastatteluaineiston perusteella sekä vertaillaan Suomen ja muiden maiden asumistukijärjestelmiä. Tutkimuksen aineistoja ovat Kelan rekisterit yleisestä asumistuesta, haastatteluaineisto ja kirjallisuus. Tutkimus nostaa esiin myös asumistuen kehittämiskohteita.

Tämän julkaisun kirjoittajat ovat työskennelleet ryhmänä. Tutkijat ovat analysoineet tutkimusaineistot ja kirjoittaneet tämän tutkimuksen luvut itsenäisesti, mutta kirjoitustyötä on viety eteenpäin ryhmätyönä tekstiä muokaten ja kommentoiden. Tutkimus on kokonaisuudessaan tiiviin ryhmätyön tulos.

Tutkimusta ovat sen eri vaiheissa kommentoineet Pertti Honkanen, Heidi Kemppinen, Pasi Pajula ja Tomi Ståhl sekä kaksi anonymia vertaisarvioijaa. Kiitämme lämpimästi kaikista kommenteista ja korjausehdotuksista. Kiitämme Heidi Kemppistä myös korvaamattomasta avusta tutkimusaineistoon liittyvissä kysymyksissä.



Haluamme kiittää myös vuokra-asuntomarkkinoiden toimijoita ja alan asiantuntijoita, jotka antoivat aikaansa tutkimuksemme haastatteluille, sekä seminaariin osallistuneita alustuksista, kommenttipuheenvuoroista ja keskustelusta. Kiitos Kelan julkaisutoimitukselle julkaisun saattamisesta painokuntoon.

*Helsingissä marraskuussa 2018*

*Tekijät*

## Sisältö

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Johdanto.....</b>                                                                  | <b>10</b> |
| 1.1 Asumistuki asuntomarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan yhtymäkohdassa...               | 10        |
| 1.2 Asumisen tukijärjestelmän avulla toteutetaan asuntopolitiikkaa .....                | 11        |
| 1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....                                  | 13        |
| <b>2 Taustaa.....</b>                                                                   | <b>16</b> |
| 2.1 Asumistukijärjestelmän kuvaus .....                                                 | 16        |
| 2.2 Asumistukijärjestelmän muutokset .....                                              | 18        |
| 2.3 Asumistuki ja kannustimet .....                                                     | 20        |
| 2.4 Aiemmat tutkimukset .....                                                           | 24        |
| 2.4.1 Asumistuen kesto.....                                                             | 24        |
| 2.4.2 Asumistuki, työnteke ja muu sosiaaliturva .....                                   | 25        |
| 2.4.3 Asumistuen vaikutus vuokriin .....                                                | 26        |
| 2.4.4 Asumisen kysyntä- ja tarjontatuet sekä vuokra-asumiskulutus...                    | 27        |
| <b>3 Yleisen asumistuen saajat, asumismenot ja asumistuki .....</b>                     | <b>29</b> |
| 3.1 Aineiston kuvaus .....                                                              | 29        |
| 3.2 Asumistukea saaneet ruokakunnat .....                                               | 29        |
| 3.3 Asumismenot .....                                                                   | 32        |
| 3.4 Asumistuki.....                                                                     | 37        |
| <b>4 Asumistukijaksojen päättymisen syyt ja kesto .....</b>                             | <b>42</b> |
| 4.1 Aineisto ja kohderyhmä .....                                                        | 42        |
| 4.2 Menetelmä.....                                                                      | 48        |
| 4.3 Asumistukijaksojen keskimääräinen kesto .....                                       | 49        |
| 4.4 Taustatekijöiden yhteys asumistukijaksojen keston .....                             | 54        |
| 4.5 Asumistukijaksojen päättymisen keston mukaan .....                                  | 56        |
| 4.6 Asumistukijaksojen päättymisen kausivaihtelu .....                                  | 57        |
| 4.7 Analyysin rajoitukset ja luotettavuus .....                                         | 58        |
| 4.8 Yhteenveto .....                                                                    | 59        |
| <b>5 Asumistuen saajien toimeentulo .....</b>                                           | <b>61</b> |
| 5.1 Aineisto ja menetelmät .....                                                        | 61        |
| 5.2 Yleisen asumistuen saajien toimeentulo .....                                        | 63        |
| 5.3 Asumistuki lapsiperheiden tukena .....                                              | 65        |
| 5.4 Asumistuki ja yhdenvertaisuus .....                                                 | 66        |
| 5.5 Asumistukijärjestelmän muutokset ja asumistuen saajien<br>toimeentulon trendit..... | 68        |
| 5.5.1 Asumistuen kustannusten ja saajamäärän kasvu .....                                | 68        |
| 5.5.2 Ansiotulovähennys ja saajamäärän kasvu .....                                      | 70        |

|          |                                                                                                                            |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.5.3    | Ansiotulovähennyksen vaikutus yksittäisen ruokakunnan toimeentuloon.....                                                   | 72         |
| 5.6      | Asumistuen arviointia toimeentulon näkökulmasta .....                                                                      | 75         |
| <b>6</b> | <b>Asumistuki vuokranantajan näkökulmasta .....</b>                                                                        | <b>77</b>  |
| 6.1      | Aineisto ja menetelmä .....                                                                                                | 77         |
| 6.2      | Pääkaupunkiseudun vuokra-asuntomarkkinat: kasvava kysyntä ja uusien vuokra-asuntojen rakentamisen haasteet .....           | 78         |
| 6.3      | Yksin asumisen lisääntyminen: pienten vai halpojen vuokra-asuntojen kysyntä?.....                                          | 81         |
| 6.4      | Yhdessä asuminen ja ruokakunta-käsite .....                                                                                | 82         |
| 6.5      | Toimeentulotuen asumismenot ja halvempaan asuntoon ohjaaminen ...                                                          | 84         |
| 6.6      | Asumistuen siirtyminen vuokriin: ”Ei se mikään automaatio ole” .....                                                       | 86         |
| 6.7      | Asumistuki kulkee ihmisen mukana .....                                                                                     | 88         |
| 6.8      | Yhteenvedo: polarisoituneet näkemykset .....                                                                               | 90         |
| <b>7</b> | <b>Eurooppalaisia asumistukijärjestelmiä: Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden ja Britannian järjestelmien vertailu.....</b>     | <b>92</b>  |
| 7.1      | Asuntopolitiikka ja asuntomarkkinat.....                                                                                   | 92         |
| 7.1.1    | Asuntopolitiikan ja asuntomarkkinoiden nykytila Euroopassa ....                                                            | 92         |
| 7.1.2    | Asuntokannat ja asuntomarkkinat vertailumaissa .....                                                                       | 97         |
| 7.2      | Vertailumaiden asuntopolitiikka .....                                                                                      | 100        |
| 7.2.1    | Ruotsi: säännelty vuokra-asuntomarkkinat.....                                                                              | 100        |
| 7.2.2    | Tanskan vuokra-asuntomarkkinat ja julkisin varoin tuettu asuntotuotanto: osittain säänneltyä ja osittain universaalia..... | 100        |
| 7.2.3    | Alankomaat: valtiojohtoinen vuokrasääntely ja selektiivisyyteen pyrkivä julkisin varoin tuettu asuminen .....              | 101        |
| 7.2.4    | Britannian asuntopolitiikka: tarjontatuista kysyntätukeen .....                                                            | 103        |
| 7.3      | Asumistuki vertailumaissa .....                                                                                            | 103        |
| 7.3.1    | Ruotsin asumistuki: nuorten aikuisten ja lapsiperheiden tuki ...                                                           | 103        |
| 7.3.2    | Tanskan asumistuki: tuen kohdistuminen lapsiperheiden vuokra-asumiseen.....                                                | 104        |
| 7.3.3    | Alankomaiden asumistuki: kattava tuki vuokra-asumiseen .....                                                               | 105        |
| 7.3.4    | Britannian asumistuki: kaksi erilaista asumistuen muotoa .....                                                             | 106        |
| 7.4      | Vertailun tulokset .....                                                                                                   | 109        |
| <b>8</b> | <b>Johtopäätökset.....</b>                                                                                                 | <b>112</b> |
|          | <b>Lähteet.....</b>                                                                                                        | <b>117</b> |
|          | <b>Liite.....</b>                                                                                                          | <b>125</b> |

## 1 Johdanto

### 1.1 Asumistuki asuntomarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan yhtymäkohdassa

Asumista tuetaan julkisin varoin, jotta voidaan turvata riittävä asumistaso ja kohtuulliset asumiskustannukset erityisesti pienituloisille kotitalouksille. Asumisen tukijärjestelmän toimivuuteen vaikuttavat sekä asuntomarkkinoiden toiminta että sosiaaliturvan kokonaisuus. Toimivat asuntomarkkinat luovat edellytykset asumisen tukemiselle, ja julkisen talouden kestävyys asettaa omat ehtonsa sosiaaliturvan kehittämiseksi.

Kaupungistuminen vaikuttaa asuntomarkkinoihin merkittävästi. Kaupungistumisen arvioidaan jatkuvan, joten asuntojen kysyntä keskittyy jatkossakin kasvaville seuduille kasvattaen asuntomarkkinoiden alueellista eriytymistä. Kasvavien seutujen ulkopuolella ongelmana on kysyntää suurempi asuntojen tarjonta, minkä vuoksi hinnat voivat laskea ja asuntoja jäädä tyhjäksi. (Antikainen ym. 2017, 32–35.) Asuntopolitiikan kehittämisen keskeisimpänä haasteena on asuntojen kysynnän ja tarjonnan epätasapaino (Antikainen ym. 2017, 7; ks. myös TrVM 3/2018).

Pääkaupunkiseudulla ja muissa muuttovoittoisissa kasvukeskuksissa asuntojen kysyntä on kasvanut tarjontaa nopeammin ja asuntojen riittämätön tarjonta on nostanut asuntojen hintoja ja vuokria. Pellervon taloustutkimuksen mukaan asuntojen hinnat ja vuokrat ovat nousseet erityisesti pääkaupunkiseudulla (Vuori ja Karikallio 2018). Lisääntyvä asuntotuotanto hillitsee asuntojen hintojen ja vuokrien nousua kasvavilla alueilla, joten asuntotuotannon tehostaminen on yksi keskeisistä asuntopolitiikan keinoista (Laakso ja Loikkanen 2004, 289). Vaikka rakentamisen volyymi ja vuokra-asuntojen tarjonta on kasvanut, asuntotarjonta ei ole vielä riittävä.

Tarjonnan parantamiseksi on ehdotettu muun muassa kaavoituksessa vähintään maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksen (MAL-sopimus) tavoitteisiin yltämistä, MAL-aiesopimusten pitkäaikaista kehittämistä, seudullisen yhteistyön parantamista ja kaavamenettelyiden keventämistä muun muassa rakennusten käyttötarkoitusten muutosten yhteydessä (Antikainen ym. 2017, 7–8). Tarkoituksenmukainen, riittävästi resursoitu, joustava ja tehokas kaavoitus nostetaan yhdeksi merkittävimmistä keinoista tonttimaavaranon kasvun edistämisessä ja sitä kautta myös asuntojen tarjonnan lisäämisessä (Antikainen ym. 2017, 65–71; ks. myös Oikarinen 2015).

Yleisen asumistuen näkökulmasta keskustelu asuntomarkkinoiden nykytilasta kiteytyy riittämättömään vuokra-asuntotarjontaan ja vuokrien nousuun suurissa kaupungeissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla. Valtaosa (93 %) yleistä asumistukea saavista ruokakunnista asuu vuokra-asunnoissa (ks. luku 3). Tilastokeskuksen tuoreen selvityksen mukaan vuokra-asuminen on kasvanut erityisesti isoissa kaupungeissa (Tilastokeskus 2018a).

Korkeat asumiskustannukset heikentävät kotitalouksien toimeentuloa. Jos asumiskustannukset otetaan huomioon kotitalouden pienituloisuutta määriteltäessä, pienituloisten osuus kotitalouksista kasvaa kaikilla alueilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla (Ilmarinen ja Kauppinen 2018). Asumiskustannusten kasvu suhteessa perusturvaetuuksien ja asumistuen tasoon johtaa siihen, että etuudet eivät riitä kattamaan asumiskustannuksia ja toimeentulotuen tarve kasvaa. Perusturvan riittävyyden arviointiraportin (THL 2015) mukaan perusturvan varassa olevat ja vuokralla asuvat kotitaloudet ovat laskennallisesti oikeutettuja toimeentulotukeen. Asuinpaikka ja vuokrataso vaikuttavat merkittävästi toimeentulotuen tarpeeseen.

Vuokra-asumisen yleistymisestä huolimatta vuokralla asutaan yleisesti huomattavasti harvemmin (32 %) kuin omistusasunnossa (64 %). Muita asumismuotoja ovat osaomistusasuminen ja asumisoikeusasuminen, joiden osuus asuntomarkkinoiden asunnoista on pieni (4 %). (Tilastokeskus 2016a.) Tutkimusten mukaan Suomen nykyinen verotusjärjestelmä kannustaa omistusasumiseen vuokra-asumisen sijaan (mm. Eerola ym. 2014, 28). Syitä omistusasumisen yleisyyteen löytyy myös opituista kulttuurisista malleista: asumismuodot myös periytyvät sukupolvelta toiselle (Kilpeläinen ym. 2014; Haarti ym. 2015; Karhula 2017).

Talouden ja työllisyyden kehitys vaikuttavat merkittävästi sosiaaliturvan menoihin. Suomea pitkään vaivannut taantuma kasvatti työttömyyttä ja lisäsi asumistuen tarvetta. Suhdanteen kohenemisen jälkeen hallitus on tavoitellut työllisyysasteen nousua erilaisin rakenteellisin uudistuksin. Asumisen tukeminen on tärkeä kysymys myös jatkossa sosiaaliturvan uudistamisen valmistelussa. Asumisen tukeminen tekee sosiaaliturvan uudistamisesta monimutkaista, koska asumismenojen vaihtelu alueiden ja erikokoisien kotitalouksien välillä vaikuttaa merkittävästi toimeentuloon.

Sosiaaliturvaan liittyvä keskustelu on kohdistunut myös työnteon kannustimiin ja julkisen talouden kestävyysasettamiin ehtoihin. Kannustimien parantamisella tavoitellaan sitä, että siirryttäessä työttömyydestä työhön käytettävissä olevat tulot kasvavat. Asumistuen osalta käyttöön on otettu ansiotulovähennys. Lisäksi perusomavastuu pienentää asumistukea vähitellen tulojen kasvaessa.

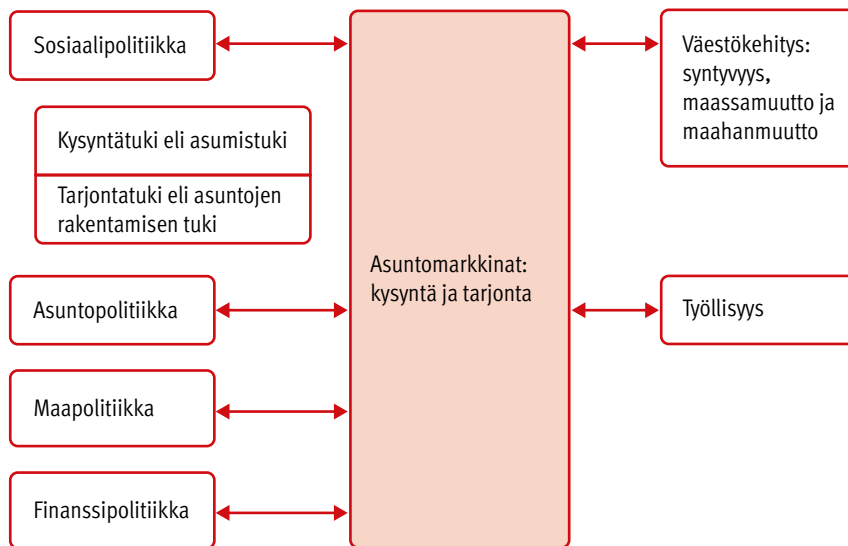
## 1.2 Asumisen tukijärjestelmän avulla toteutetaan asuntopolitiikkaa

Suomessa harjoitetun asuntopolitiikan ja asumisen tukijärjestelmien tavoitteena on asuntomarkkinoiden vakauden edistäminen sekä kohtuullisten asumiskustannusten ja tyydyttävän asumistason turvaaminen kaikille asukkaille. Suomessa käytössä olevat asumisen keskeiset tukimuodot ovat kysyntätuet ja tarjontatuet. Asumisen kysyntää tuetaan kotitalouksille maksettavilla tulonsiirroilla erilaisten asumistukien muodossa, mikä on tämän tutkimuksen aiheena. Tarjontatuella tarkoitetaan julkisen vallan tukea kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle.

Kysyntä- ja tarjontatuet asettuvat valtion harjoittaman asunto- ja sosiaalipolitiikan välimaastoon, mitä on havainnollistettu kuviossa 1. Kelan kotitalouksille maksamia asumisen kysyntätukia ovat yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki ja sotilasavustus. Lisäksi asumista tuetaan osana perustoimeentulotukea. Kelan maksaman asumistuen lisäksi kunnat voivat tarvittaessa myöntää harkinnanvaraista toimeentulotukea asumiskulujen kattamiseen.

Asuntopolitiikkaan vaikuttaa myös finanssipolitiikka eli asumiseen vaikuttavien menojen ja verotuksen sääntely. Kansantalouden suhdanneilmiöt vaikuttavat tulonmuodostukseen ja työllisyyteen ja siten myös asuntojen kysyntään ja asuntomarkkinakehitykseen. Lisäksi asuntomarkkinoihin vaikuttavat sekä yleinen väestönkehitys että maassa- ja maahanmuutto. (Laakso ja Loikkanen 2004, 288–289.)

**Kuvio 1.** Asuntopolitiikkaan vaikuttavat politiikat ja trendit.

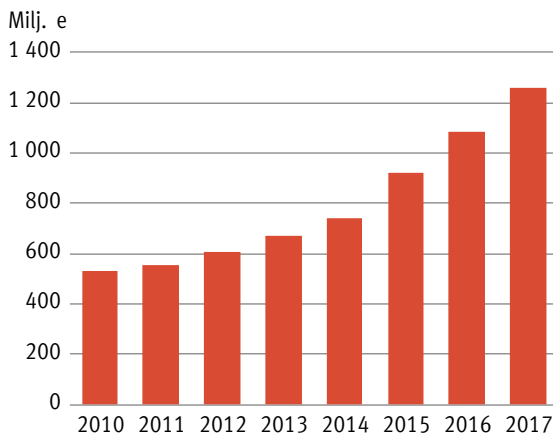


Vuodesta 2010 vuoteen 2017 yhteenlasketut asumistukien menot kasvoivat nimellisesti 1 214 miljoonasta 2 003 miljoonaan euroon. Vuoden 2017 lopussa Kelan maksamien asumistukien piirissä oli noin 863 000 henkilöä eli 16 prosenttia väestöstä. Yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet eniten. Kuviossa 2 (s. 13) on esitetty yleisen asumistuen menojen kasvu vuodesta 2010 vuoteen 2017. Menot kasvoivat 530 miljoonasta 1 260 miljoonaan.

Asumistukimenojen kasvu on herättänyt runsaasti yhteiskunnallista keskustelua erityisesti vuoden 2015 uudistuksen jälkeen. Tuen on arveltu nostavan vuokria ja hyödyttävän vuokranantajia (ks. esim. Eerola 2016; Kauppalehti 19.1.2016). Hallitus esittikin vuonna 2017 lain muuttamista siten, että enimmäisasumismenot sidottaisiin vuokraindeksiin sijaan elinkustannusindeksiin ja että osa-asunnolle eli huonevuok-

ralle ja pienille, alle 20 neliömetrin kokoisille vuokra-asunnoille määriteltäisiin erillinen enimmäisasumismeno (HE 161/2017). Kelan maksamat asumisen tuet liittyvät laajempaan asuntopoliittiseen keskusteluun, jossa vertaillaan tarjonta- ja kysyntätutkia. VATT on tuonut tarjonta- ja kysyntätutista käytävään keskusteluun tutkimustietoa esimerkiksi arvioimalla valtion tukemien vuokra-asuntojen ja asumistuen kohdentumista (Eerola ja Saarimaa 2018).

**Kuvio 2.** Maksettu yleinen asumistuki 2010–2017 (milj. euroa).



### 1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on tarjota uutta tietoa asumistukea saavista kotitalouksista ja asumistukijärjestelmästä. Asumistukimenojen kasvu ja asuntomarkkinoiden toimivuus ovat herättäneet yhteiskunnallista keskustelua, jonka tueksi tutkimus rakentaa tietoperustaa. Yleistä asumistukea maksetaan merkittäväälle osalle kotitalouksista, mutta tutkimustieto siitä on vähäistä.

Tutkimus on lähtökohdiltaan empiirinen, missä erilaisten aineistojen ja analyysien avulla luodaan kattava kuva asumisen tukemisesta ja tukijärjestelmän kehittämis-kohteista. Tutkimus tarkastelee yleistä asumistukea asumistuen saajien ja asuntomarkkinoiden toimijoiden näkökulmista ja toisaalta yleiseurooppalaisesta, vertailevasta näkökulmasta. Kysymme, miltä yleinen asumistuki näyttää asumistuen saajien ja vuokranantajien näkökulmasta ja toisaalta miltä asumistukijärjestelmä näyttää suhteessa muiden maiden asumistukijärjestelmiin. Tarkemmat tutkimuskysymykset ja tutkimusaineistot on koottu taulukkoon 1 (s. 15).

Luvussa 2 kuvataan Kelan kotitalouksille maksamat asumisen tuet ja tukijärjestelmässä tapahtuneet muutokset. Lisäksi käsitellään lyhyesti asumistuen yhteyttä työnteon kannustimiin ja aiempia tutkimuksia.

Tutkimme asumistuen saajia Kelan rekisteriaineistojen avulla. Tilastollinen analyysi on luvuissa 3, 4 ja 5. Luvussa 3 kuvataan yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia, heidän asumismenojaan ja asumistukeaan. Luvussa 4 analysoidaan asumistukijaksojen kestoa. Luvussa 5 tarkastellaan yleistä asumistukea osana kotitalouksien toimeentulotukea ja vuonna 2015 käyttöön otetun ansiotulovähennyksen toimivuutta.

Nämä luvut luovat tarkan kuvan asumistukijärjestelmästä saajien näkökulmasta. Tutkimusaineiston tilastollinen analyysi on laaja ja yksityiskohtainen, koska yleistä asumistukea maksetaan erilaisille ja eri elämäntilanteissa oleville ruokakunnille. Yleistä asumistukea maksetaan yksin asuville ja perheille, työttömille ja työssä käyville, nuorille ja eläkeikää lähestyville. Asumistuen saajia yhdistää pienituloisuus ja vuokralla asuminen.

Tutkimuksen luvut 6 ja 7 kuvaavat asumistukijärjestelmää laajemmasta näkökulmasta ja liittävät sen asuntomarkkinoiden kokonaisuuteen. Tätä tutkimusta varten kerätty haastatteluaineisto kuvaa asumisen tukijärjestelmää vuokranantajien näkökulmasta. Haastatteluaineiston analyysi raportoidaan luvussa 6. Luku 7 on katsaus asumisen tukemisen kysymyksiin Euroopassa ja neljän maan, Ruotsin, Tanskan, Hollannin ja Britannian, asumistukijärjestelmiin. Eri maissa on viime vuosina siirrytty tuetusta asuntotuotannosta kotitaloudelle maksettavaan tukeen. Luku 8 kokoaa tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset.

Tutkimus tuo uutta tietoa erityisesti asumistukijaksojen kestosta erityyppisissä ruokakunnissa. Yleinen asumistuki uudistettiin vuonna 2015, ja samana vuonna otettiin käyttöön ansiotulovähennys. Asumistuen kehitystä vuoden 2015 jälkeen ja ansiotulovähennyksen toimivuutta ei ole aiemmin tutkittu. Haastatteluaineisto nostaa esiin pääkaupunkiseudun vuokra-asuntomarkkinoiden tämän hetkisiä kipukohtia ja asumistuen roolin tässä keskustelussa. Myös katsaus eri maiden asumistukijärjestelmiin tuo uutta ja kaivattua tietoa yhteiskunnalliseen keskusteluun asumistuen kehittämisestä. Eri näkökulmien ja tutkimusaineistojen yhdistäminen lisää ymmärrystä yleisestä asumistuesta.



**Taulukko 1.** Tutkimuskysymykset ja tutkimusaineistot.

| Luku | Tutkimuskysymykset                                                                                                                     | Tutkimusaineisto                                                                                                                                               |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2    | Miten asumistukijärjestelmä toimii?<br>Mitä tiedämme asumistuesta aiempien tutkimuk-<br>sien perusteella?                              | Kirjallisuus: lainsäädäntö, raportit, aiemmat<br>tutkimukset                                                                                                   |
| 3    | Ketkä saavat yleistä asumistukea?<br>Mitkä ovat asumistuen saajien asumismenot?                                                        | Kelan rekisteri yleisen asumistuen maksuista,<br>vuosi- ja kuukausitiedot                                                                                      |
| 4    | Kuinka pitkään asumistukea saadaan?<br>Minkälaisia eroja tuen kestossa on taustatekijöiden<br>mukaan?                                  | Kelan rekisteri yleisen asumistuen maksuista,<br>kuukausitiedot                                                                                                |
| 5    | Mikä on asumistuen rooli erityyppisten kotitalouk-<br>sien toimeentulossa?<br>Onko työssäkäynti muuttunut asumistuen muutok-<br>sessa? | Kelan rekisteri yleisen asumistuen ja perustoimeen-<br>tulotuen maksuista, vuosi- ja kuukausitiedot sekä<br>Tilastokeskuksen tulojakotilaston tutkimusaineisto |
| 6    | Millaiselta asumistuki näyttää alan toimijoiden<br>näkökulmasta?                                                                       | Puolistrukturoidut yksilö- ja ryhmähaastattelut                                                                                                                |
| 7    | Miten asumista tuetaan muissa maissa?                                                                                                  | Kirjallisuuskatsaus, vertailumaiden tilastotiedot                                                                                                              |

## 2 Taustaa

### 2.1 Asumistukijärjestelmän kuvaus

Asumistuki on asumiseen liittyvä, yksilölle tai ruokakunnalle verovarosta maksettava ja sosiaalisin perustein myönnetty tukimuoto. Suomessa käytössä olevia asumistukimuotoja ovat yleinen asumistuki ja eläkkeensaajien asumistuki. Lisäksi asumismenoja huomioidaan toimeentulotukea ja sotilasavustusta myönnettäessä. Aikaisemmin käytössä ollut opintotuen asumislisä rajattiin vain tietyille ryhmille ja valtaosa opiskelijoista siirtyi vuoden 2017 alusta yleisen asumistuen piiriin. Asumistuen perusteita säädetään asumistukilaissa ja -asetuksissa (L 1412/1997, 7b §; L 571/2007; L 938/2014).

Yleisen asumistuen tarkoituksena on vähentää ruokakunnan asumismenoja. Yleistä asumistukea voidaan maksaa vuokra-asunnossa, asumisoikeusasunnossa, osaomistusasunnossa tai omistusasunnossa asuvalle pienituloiselle ruokakunnalle. Tuki määräytyy asumismenojen, sijaintikunnan, ruokakunnan jäsenten lukumäärän ja ruokakunnan tulojen mukaan. Yleistä asumistukea maksetaan 80 prosenttia hyväksytyjen asumismenojen ja perusomavastuuosuuden erotuksesta. Asumismenoiksi hyväksytään asunnon vuokra, hoito- ja rahoitusvastike, lämmitys- ja vesimaksut, oman omakotitalon hoitomenot sekä osa henkilökohtaisten asuntolainojen kuukausittaisista koroista.

Asumismenoille on asetettu ruokakunnan koosta ja asunnon sijainnista riippuvat ylärajat, joita kutsutaan enimmäisasumismenoiksi. Tukea voi saada enintään enimmäisasumismenojen mukaan, vaikka todelliset asumismenot ovat suuremmat kuin enimmäismäärä. Enimmäisasumismenot vahvistetaan asunnon sijainnin perusteella määrääntyville kuntaryhmille. Taulukossa 2 on esitetty kuntien jaottelu kuntaryhmiin. Ahvenanmaan kunnille on erilliset enimmäisasumismenot. Enimmäisasumismenoja tarkistetaan elinkustannusindeksin mukaan. Vuoden 2017 alusta enimmäisasumismenoja alennettiin 5 prosentilla kuntaryhmissä III ja IV. Taulukossa 3 (s. 17) on yleisen asumistuen enimmäismenot kuntaryhmittäin vuonna 2017 ja 2018. (L 938/2014, 10 §; Kela 2017a; Kela 2017b, Kela 2017c.)

**Taulukko 2.** Kuntaryhmät yleisessä asumistuessa.

| Kuntaryhmä | Ryhmään kuuluvat kunnat                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I          | Helsinki                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| II         | Espoo, Kauniainen, Vantaa                                                                                                                                                                                                                                                         |
| III        | 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         | Muut kunnat                                                                                                                                                                                                                                                                       |

**Taulukko 3.** Enimmäismenot yleisessä asumistuessa 2017 ja 2018.

| Ruokakunnan henkilömäärä | Kuntaryhmä I | Kuntaryhmä II | Kuntaryhmä III | Kuntaryhmä IV |
|--------------------------|--------------|---------------|----------------|---------------|
| 1                        | 508          | 492           | 390            | 344           |
| 2                        | 735          | 706           | 570            | 501           |
| 3                        | 937          | 890           | 723            | 641           |
| 4                        | 1 095        | 1 038         | 856            | 764           |
| + lisähenkilöä kohden    | 137          | 130           | 117            | 112           |

Vuosittain annettavalla valtioneuvoston asetuksella säädetään perusomavastuuosuus, jonka määrä lasketaan kaavalla, jossa perusomavastuuosuuden määrään vaikuttavat ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot sekä aikuisten ja lasten lukumäärä<sup>1</sup>. Ruokakunnan tuloiksi lasketaan ansiotulot, pääomatulot ja sosiaalietuudet bruttomääräisinä. Lapsilisää, vammaistukia ja toimeentulotukea ei oteta huomioon tulona asumistuessa. Opiskelijoiden siirrettyä yleisen asumistuen piiriin myös opintoraha otetaan nykyään huomioon tulona.

Perusomavastuu on 42 prosenttia asumistuessa huomioon otettavista tuloista, joista on vähennetty täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulon määrä. Ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärä vaikuttavat täyteen tukeen oikeuttavan tulon määrään. Vuonna 2018 täysimääräiseen tukeen oikeuttaa 597 euron tulo, johon lisätään 99 euroa jokaista ruokakuntaan kuuluvaa aikuista ja 221 euroa jokaista ruokakuntaan kuuluvaa lasta kohden. Esimerkiksi pelkästään työmarkkinatukea tai muuta perusturvetuetta saava yksin asuva on oikeutettu täyteen asumistukeen eikä perusomavastuuta ole. Perusomavastuun kaavan euromäärät on sidottu kansaneläkeindeksiin. Vuoden 2015 syksyllä otettiin käyttöön ansiotulovähennys (ns. suojaosa), jonka seurauksena ansiotuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa. Vähennys tehdään palkkatulosta, elinkeinotoiminnan tulosta tai maatalouden tulosta. Vähennyksen jälkeen tukeen vaikuttavat pienemmät tulot.

Asumistuki tarkistetaan vuosittain. Jos tuen saaja ei hae vuositarkistusta, tuki lakkautetaan. Vuositarkistusten välillä voidaan tehdä välitarkistus, jos ruokakunnan tilanne muuttuu. Tuen saaja on velvollinen ilmoittamaan tuloissaan ja elämäntilanteessaan tapahtuvista muutoksista Kelaan. Jos tukea on maksettu liikaa, se peritään takaisin.

Vuonna 2017 asumistukea perittiin takaisin yli 21,5 miljoonaa euroa ja sitä edellisellä vuonna yli 22 miljoonaa euroa (Kelan tilastotietopalvelu, sähköpostitiedonanto 11.6.2018). Etuus muodosti noin viidesosan vuoden 2016 aikana takaisin perityistä etuuksista ja vuoden lopussa perinnässä olleista etuuksista noin 30 prosenttia (Kela

<sup>1</sup> Jatkuvalla kuukausitulolla tarkoitetaan myöntöhetkestä vähintään kolme kuukautta jatkuvaa tuloa. Jos tulot ovat epäsäännölliset, arvioidaan seuraavan 12 kk tulot, joista lasketaan keskiarvo. Maksettava asumistuki =  $0,8 \times (\text{hyväksyttävät asumismenot} - \text{perusomavastuu})$ , perusomavastuu (v. 2017) =  $0,42 \times [T - (597 + 99 \times A + 221 \times L)]$ , jossa T = ruokakunnan yhteenlasketut tulot, A = aikuisten lukumäärä, L = lasten lukumäärä, 597 euroa on vakiomäärä.

2017c). Vuonna 2014 noin puolella Kelan takaisinperinnän asiakkaista perittävä etuus liittyi asumistukiin (Korpela 2017). Perinnässä olevien määrä johtuu osittain asumistukea saavien suuresta lukumäärästä.

Eläkkeensaajien asumistukea maksetaan pienituloisille eläkkeensaajille ja sen perusteista säädetään laissa (L 571/2007). Eläkkeensaajan asumistuki korvaa 85 prosenttia asumismenoista, joista on vähennetty omavastuuosuus. Asumismenojen omavastuuosuus muodostuu kiinteästä perusomavastuusta ja tuloista riippuvasta lisäomavastuusta. Myös eläkkeensaajien enimmäisasumismenot on määritelty asunnon sijainnin perusteella, ja ne poikkeavat hieman yleisen asumistuen enimmäisasumismenoista.

Perustoimeentulotuessa huomioitavat asumismenoerät määräytyvät yleisestä asumistuesta annetun lain mukaan. Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen asumismenot kuitenkin huomioidaan kokonaisuudessaan. Toimeentulotuessa huomioidut asumismenot ovatkin olleet suuremmat kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismenot. Asumismenoille ei aikaisemmin ollut yhteisesti määriteltyä kattoa, mutta nykyään on määritelty kuntakohtaiset kohtuullisuusrajat. Toimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alussa ja myös siirron jälkeen perustoimeentulotuesta on korvattu kohtuullisen rajan ylittäviä asumismenoja.

Perustoimeentulotuen asumismenoiksi huomioidaan tarpeellisen suuruisina vuokra-asuntojen vuokra sekä mahdollisesti erikseen maksettavat todelliset vesimaksut ja lämmityskustannukset. Omistusasunnossa perustoimeentulotukea maksettaessa asuismenoina huomioidaan hoitovastike, pääoma- ja rahoitusvastike, ylimääräinen vastike ja tontinvuokravastike, erikseen maksettavat todelliset vesimaksut, lämmityskustannukset sekä asunnon hankkimiseksi ja perusparantamiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen korot. (Kela 2017b.)

Sotilasavustuksen asumisavustusta maksetaan varusmies- tai siviilipalveluksessa olevalle asevelvolliselle, vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalle naiselle tai palveluksessa olevan omaiselle, jos asevelvollinen tai omainen on palveluksen aikana avustuksen tarpeessa heikentyneen toimeentulomahdollisuuden vuoksi. Asumismenoina huomioidaan vuokra-asunnosta, asumisoikeusasunnosta, osaomistusasunnosta tai omistusasunnosta aiheutuvat todelliset asumismenot. Vuokramenot korvataan kuitenkin enintään paikkakunnan käyvän vuokratason mukaisina. Avustuksen suuruuteen vaikuttavat avustukseen oikeutettujen palvelusaikana käytettävissä olevat nettotulot. (Kela 2017a, 11.)

## 2.2 Asumistukijärjestelmän muutokset

Asumistuen tausta on perheiden asumisen tukemisessa. Nykyistä lakia edeltävä asumistukilaki tuli voimaan vuonna 1975, jolloin nuoret lapsettomat avioparit ja opiskelijat alkoivat saada asumistukea lapsiperheiden lisäksi. 1980-luvulla asumistuki

laajeni kaikkiin asunnon hallintamuotoihin ja ruokakuntatyyppeihin. Eläkettä saavat yksin asuvat ja pariskunnat ovat saaneet vuodesta 1972 alkaen eläkkeensaajan asumistukea. Yksin asuvat opiskelijat ja pariskunnat olivat aluksi asumistuen piirissä vuodesta 1975 alkaen ja siirtyivät opiskelijoiden asumislisän piiriin vuonna 1976. Vuonna 1975 voimaan tullutta asumistukilakia muutettiin useita kertoja, esimerkiksi 1990-luvun laman aikaan.

Yleinen asumistuki muuttui merkittävästi vuonna 2015, kun säädettiin uusi laki yleisestä asumistuesta (L 938/2014). Uudistuksessa järjestelmää yksinkertaistettiin Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitea) aiemmin tekemien ehdotusten mukaisesti. Komitean tavoitteena oli asumistukijärjestelmä, joka ottaa huomioon todelliset asumismenot, kannustaa työntekoon ja on hallinnollisesti yksinkertainen. Ehdotetussa mallissa tuki määräytyy kokonaisvuokran mukaan ja vähenee lineaarisesti tulojen kasvaessa samalla tavalla kaikissa kuntaryhmissä ja kaikilla tulotasolla (Sosiaaliturvan uudistamiskomitea 2009).

Yleisessä asumistuessa olleita tuen määräytymiseen liittyviä rajoituksia pidettiin monimutkaisina, joten uudistuksessa siirryttiin kokonaisvuokramalliin. Kokonaisvuokramallissa enimmäisasumismenoihin vaikuttavat vain asunnon sijaintikunta ja ruokakunnan koko. Asunnon kokoon ja rakentamisvuoteen liittyvät rajoitukset poistettiin.

Vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä perusomavastuun määrittelyä yksinkertaistettiin ja sen laskelmissa sovelletaan tiettyä laskukaavaa. Aiemmin perusomavastuun määriteltiin vuosittain Valtioneuvoston asetuksella taulukoissa, joissa perusomavastuun muodostui asunnon sijainnin, henkilöluvun ja ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden pysyvien kuukausitulojen yhteismäärän mukaan (ks. A 660/2012; A 839/2013). Omaishoidon tukea ja alaikäisten lasten tuloja ei enää oteta tulona huomioon yleisessä asumistuessa. Omaisuus ei enää vaikuta yleiseen asumistukeen. Pääomatulot otetaan kuitenkin huomioon.

Uudistuksen yhteydessä eläkkeensaajien asumistuesta poistettiin 65 vuoden ikäraja, joten alle 65-vuotiaat vanhuuseläkeläiset siirtyivät eläkkeensaajien asumistuen piiriin. Eläkkeensaajan asumistukea saaneet lapsiperheet siirtyivät yleisen asumistuen piiriin.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että lähes kaikkien yleistä asumistukea saavien tuensaajien tuet muuttuvat uudistuksen jälkeen. Vuoden 2013 asumistukitietojen perusteella arvioitiin, että tuki nousee tai pysyy ennallaan noin 73 prosentilla ja laskee arviolta noin 27 prosentilla tuensaajista. Tuen muutosten arvioitiin olevan suurimmalla osalla tuensaajista verraten vähäisiä. Tuen arvioitiin nousevan noin 24 eurolla kuukaudessa tuen parannusten vuoksi. Lapsiperheillä, joilla omavastuun uusi määrittely lisää tukea, tuen nousu arvioitiin tyypillisimmillään 36 euroksi kuukaudessa.

Uudistuksen arvioitiin lisäävän asumistukimenojen tasoa noin 68 miljoonaa euroa vuositasolla. (HE 52/2014.)

Asumistukijärjestelmä uudistui jälleen vuonna 2017, kun valtaosa opiskelijoista siirtyi yleisen asumistuen piiriin. Erillisiä tukia pidettiin hallinnollisesti ja tuen saajan kannalta monimutkaisina. Lisäksi nähtiin, että erilliset tuet aiheuttavat ongelmia siirtymätilanteissa, kun henkilö elämäntilanne muuttuu ja hän siirtyy järjestelmästä toiseen. Järjestelmien yhdistämistä on vaikeuttanut se, että tuen määrä vaihtelee eri järjestelmissä, joten järjestelmän muutokset aiheuttavat suurella osalla muutoksia tukeen. (HE 231/2016.)

Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin vaikutti opiskelijoiden tukeen usealla tavalla. Yleisessä asumistuessa enimmäisasumismenot ovat suuremmat kuin opintotuen asumislisässä. Tuen saaminen perustuu ruokakunnan pienituloisuuteen eikä opiskelijoille ole enää erillisiä ehtoja. Yleistä asumistukea saa ympärivuotisesti. Yleinen asumistuki on ruokakuntakohtainen, joten tukeen vaikuttavat ruokakunnan jäsenten yhteenlasketut asumismenot ja tulot. Opintotuen asumislisä sen sijaan oli yksilökohtainen eivätkä samassa taloudessa asuneiden lukumäärä tai heidän tulonsa vaikuttaneet tukeen. Muutoksen onkin arvioitu parantavan erityisesti yksin asuvien tukea mutta heikentävän pariskuntien tukea, mikä voi lisätä yksin asumista. (HE 231/2016.)

### 2.3 Asumistuki ja kannustimet

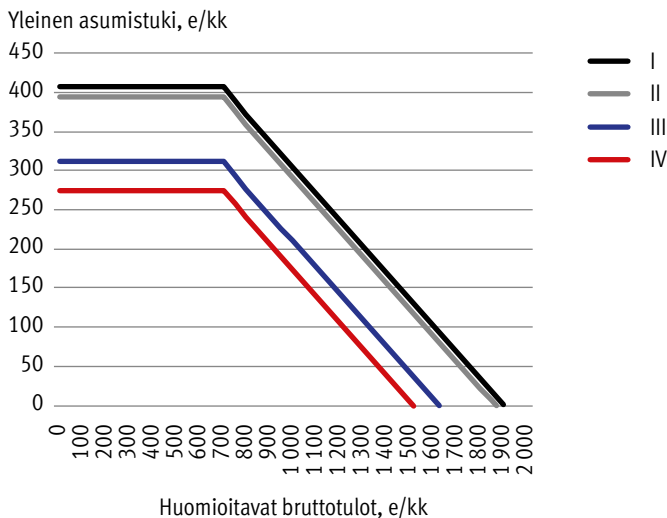
Kannustinloukku tarkoittaa tilannetta, jossa käytettävissä olevat tulot eivät kasva merkittävästi, vaikka henkilö tekee enemmän töitä. Kannustinloukku johtuu esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksista, verotuksesta tai päivähoitomaksuisista. Tällöin työn tekemisen lisääminen ei ole kannattavaa, koska siitä ei saa lisätuloja. Työnteon kannustimet ovat herättäneet runsaasti yhteiskunnallista keskustelua, ja eri toimijat tavoittelevat kannustinloukkujen poistamista. Esimerkiksi perusturvan kokonaisuudistusta valmistelevan TOIMI-hankkeen keskeisenä tavoitteena on kannustavuuden parantaminen (Lehtomäki 2017).

Kannustinloukkuun vaikuttaa sosiaaliturvaetuuden taso suhteessa odotettuihin palkkatuloihin ja sosiaaliturvan väheneminen tulojen kasvaessa. Jos sosiaaliturvan taso on matala, tulot nousevat työtä tekemällä ja työn tekeminen on kannattavaa. Matala sosiaaliturvan taso ei kuitenkaan välttämättä takaa riittävää toimeentuloa. Jos sosiaaliturva vähenee työtulojen kasvaessa hitaasti, kannustimet työnteokoon ovat hyvät, koska käytettävissä olevat tulot kasvavat työnteon myötä. Tästä voi kuitenkin seurata kustannuksia julkiselle taloudelle, koska sosiaaliturvaa saa aiempaa laajempi joukko ja se on tasoltaan parempi. Tasoltaan korkea sosiaaliturva voi johtaa myös siihen, ettei työtön ole halukas ottamaan vastaan pienipalkkaista työtä.

Yleinen asumistuki on kaikille pienituloisille ruokakunnilla tarkoitettu tuki. Oikeus yleiseen asumistukeen määräytyy tulojen mukaan eikä tuen saaminen edellytä tiettyä elämäntilannetta. Kun ruokakunnan tulot kasvavat, tuki pienenee ja lopulta loppuu kokonaan. Esimerkiksi vuonna 2017 kuntaryhmässä I yksin asuvalla tulojen yläraja oli 1 860 euroa, kun ansiotulovähennystä ei oteta huomioon.

Kuviossa 3 on esitetty asumistuen enimmäismäärä suhteessa tuloihin yksin asuvilla. Kuvion 3 esimerkissä oletetaan, että asumismenot ovat enimmäismenon suuruiset tai suuremmat. Asumistuki ei vähene tulojen kasvaessa työmarkkinatuen tasoon asti, mikä vuonna 2017 oli 696 euroa. Työmarkkinatuen tason saavuttamisen jälkeen tulot vähentävät tukea. Tulojen kasvaessa 100 eurolla asumistuki pienenee 34 eurolla.

**Kuvio 3.** Yksin asuvan asumistuen määrä bruttotulojen mukaan eri kuntaryhmissä, asumismenot vähintään enimmäisasumismenojen suuruiset (e/kk).



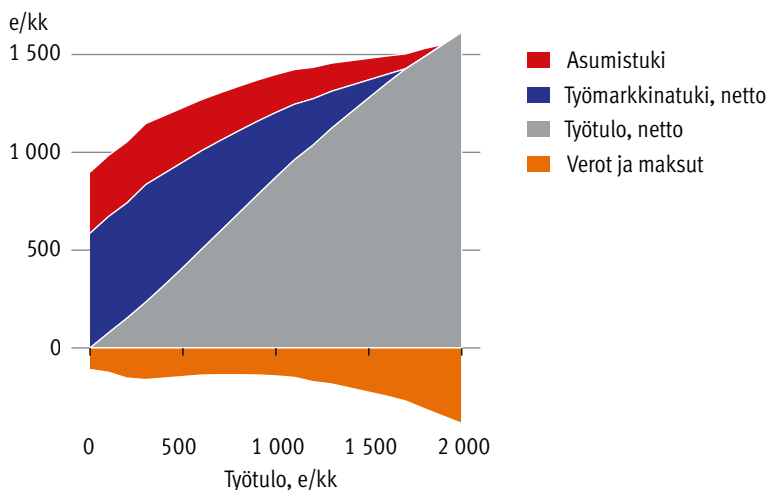
Vuoden 2015 alusta yleisessä asumistuessa otettiin käyttöön ansiotulovähennys eli ns. suojaosa. Ansiotulovähennys voidaan tehdä palkkatulosta, elinkeinotoiminnan tulosta tai maatalouden tulosta. Ansiotulovähennyksen jälkeen jäävä tulo otetaan huomioon asumistuessa. Ansiotulovähennyksen tarkoituksena on parantaa työnteon kannustimia, kun pienet ansiotulot eivät vähennä tukea.

Asumistuen ansiotulovähennys nostaa tulotasoa, jolla on mahdollista saada täysimääräinen asumistuki. Tuloraja nousee siinä tapauksessa, jos ruokakunnalla on ansiotuloja. Kun vähenemisaste pysyy samana, myös tulojen yläraja siirtyy. Asumistukea saa tietyllä tulotasolla enemmän kuin ennen ilman ansiotulovähennystä. Ansiotulovähennyksen on mikrosimulointilaskelmissa todettu parantavan osa-aikatyön kannustimia mutta samalla siirtävän kannustinloukun ylemmälle tulotasolle (vrt. VM 2017).

Kannustinloukut voivat johtua myös asumistuen, muiden verovapaiden ja veronalaisten etuuskien vähentymisen sekä verotuksen kiristymisen yhteisvaikutuksesta. Esimerkiksi työttömän kotitalouden jäsenen työllistyessä pienipalkkaiseen työhön käytettävissä oleva tulo ei eroa merkittävästi etuustulosta. Tilannetta kuvattaessa puhutaan korkeasta osallistumisveroasteesta. Osallistumisveroasteen ollessa korkea kotitalouden käytettävissä oleva tulo ei työllistymisen seurauksena välttämättä kasva merkittävästi.

Kuviossa 4 havainnollistetaan työtulojen yhteyttä maksettuihin etuuksiin, asumistukeen ja asumistuen suojaosaan. Laskelma on tehty SISU-mikrosimulointimallilla.<sup>2</sup> Esimerkkinä on kuntaryhmän III alueella asuva, työmarkkinatukea saava yksin asuva työtön. Maksetut etuudet vähenevät tulojen kasvaessa ja samanaikaisesti työtulojen verotus kiristyy. Vaaka-akselin yläpuolella ovat henkilön nettotulot ja alapuolella on veroihin ja maksuihin vuodessa menevä osuus. Verotuksen laskelma on tehty sillä perusteella, että henkilö olisi kyseisellä tulotasolla koko verovuoden eli 12 kuukautta kyseisen etuus- ja työtuloyhdistelmän saajana. Työmarkkinatuen ennakkopidätysprosentti on 20 prosenttia ellei etuudensaaja muutoin ilmoita (L 1390/2016). Kuviossa 4 työmarkkinatuen nettomäärä vastaa vuosiverotuksen mukaista tilannetta eli yksittäisen kuukauden työmarkkinatuen nettomäärä olisi pienempi.

**Kuvio 4.** Esimerkki kuntaryhmässä III työmarkkinatukea saavasta yksin asuvasta, jonka asumismenot ovat 390 e/kk vuonna 2018.



Lähde: Sisu-malli ja omat laskelmat.

Asumistuki ei ole veronalainen etuus, mutta työtulojen kasvaessa verot ja maksut kasvavat. Alussa työttömyysturvan verotus on korkeampi kuin työtulojen. Työtulojen

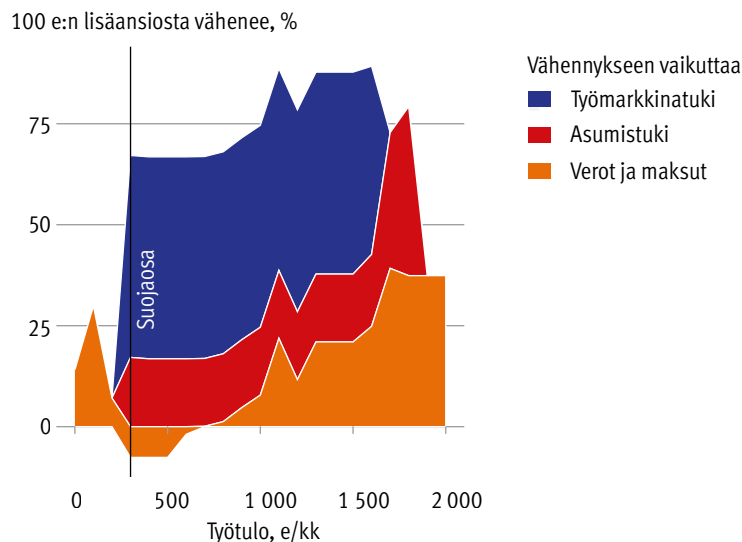
<sup>2</sup> SISU-mikrosimulointimalli on Tilastokeskuksen ylläpitämä malli, joka on saatavilla osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/index.html>.



kasvaessa ja vuosiansion ylittäessä 2 500 euroa vuodessa eli n. 208 euroa kuukaudessa henkilö alkaa saada kunnallisveron ansiotulovähennystä. Työtuloista peritään palkansaajan työeläkemaksu ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu. Vuositulojen kasvaessa yli 14 020 euroon peritään myös sairausvakuutuksen päivärahamaksu.

Kuviossa 5 esitetään esimerkinomaisesti, kuinka paljon jokaisella työtulotasolla seuraavasta ansaitusta 100 eurosta jäisi käteen, jos kaikki tuet ja verotus tarkastettaisiin. Esitetty efektiivinen marginaaliveroaste kuvaa, kuinka paljon ansaittu lisäansio vähenee, kun henkilön verot ja sosiaaliturvamaksut kasvavat ja etuudet vähenevät työtulojen lisääntyessä. Asumistuen suojaosan loppumisen jälkeen yksin asuvan työttömän efektiivinen marginaaliveroaste nousee noin 60 prosenttia eli henkilön ansaitessa 300 euroa ja kasvattaessa tulojaan 100 eurolla hänelle jää tästä 40 euron lisäansio. Samanaikaisesti työtulojen kasvaessa työmarkkinatuki sekä asumistuki vähenevät. Verotuksen, sosiaaliturvamaksujen ja etuuksien vähenemisen yhteisvaikutuksena tämä efektiivinen marginaaliveroaste voi esimerkkihenkilöllä nousta jopa noin 89 prosenttiin. Tämä voi tehdä pienistä lisäansioista vähemmän houkuttelevaa verrattuna etuustuloon.

**Kuvio 5.** Etuuksien vähenemisen ja verotuksen yhteisvaikutuksen seurauksena 100 euron työtuloista menetettävä osa (efektiivinen marginaaliveroaste) eri tulotasolla, esimerkki kuntaryhmässä III työmarkkinatukea saavasta yksin asuvasta, jonka asumismenot ovat 390 e/kk vuonna 2018.



Lähde: Sisu-malli ja omat laskelmat.

Esimerkissä ei ole mukana toimeentulotukea, mutta osa asumismenoista voidaan korvata toimeentulotuesta. Toimeentulotuki on kannustimien näkökulmasta ongelmallinen tukimuoto, koska se vähenee nopeasti tulojen kasvaessa. Toimeentulotuki kuitenkin korvaa myös suuren osan sellaisista asumiskustannuksista, joita ei hyväk-

sytä yleisessä asumistuessa. Koska toimeentulotuki on yhteiskunnan viimesijainen turva, sille ei voida asettaa yksinomaan kannustavuudesta lähtöisin olevia tavoitteita.

Yleistä asumistukea maksetaan useimmiten muiden etuuksien lisäksi. Viimesijaisena tukena asumistuen lisäksi maksetaan toimeentulotukea. Vuonna 2012 yleistä asumistukea saaneista kotitalouksista 42 prosenttia sai myös toimeentulotukea (Ahola 2015). Vuoden 2017 toukokuussa vastaava osuus oli 36 prosenttia. Asumismenot ovat suurin yksittäinen menoerä, jota korvataan toimeentulotuesta. Vuonna 2017 keskimääräisestä toimeentulotuesta lähes puolet muodostui asumisen tukemisesta. Pääkaupunkiseudulla 50 prosenttia keskimääräisestä tuesta oli tukea asumismenoihin, muissa kaupunkimaisissa kunnissa 48 prosenttia, taajaan asutuissa kunnissa 46 prosenttia ja maaseutumaisissa kunnissa 43 prosenttia. (Kela 2018.)

Kannustinloukkujen lisäksi etuuksia saavat kotitaloudet saattavat kohdata byrokratiailoukkuja. Jos kotitalouden taloudellinen tilanne on tiukka, pienet lisätulot saattavat johtaa tarkastukseen. Tarkastus puolestaan saattaa johtaa viiveisiin etuusmaksuissa. Tämä epävarmuus voi omalta osaltaan heikentää kannustimia eikä kotitalous välttämättä kasvata ansioitaan, vaikka sillä olisi mahdollisuus. Asumistuki on tarkastamisen näkökulmasta kohtalaisen joustava, koska tuki tarkastetaan vain, jos ruokakunnan kuukausitulot kasvavat vähintään 400 euroa tai vähenevät vähintään 200 euroa kuukaudessa.

## 2.4 Aiemmat tutkimukset

### 2.4.1 Asumistuen kesto

Asumistuen kestoa tarkastelevissa tutkimuksissa on havaittu, että osa tuensaajista poistuu tuen piiristä suhteellisen lyhyen ajan jälkeen. Nopeasti poistuviin tuensaajiin kuuluvat helpommin työllistyvät ryhmät. Pitkäkestoisia tuen saajia ovat vaikeasti työllistyvät ryhmät, kuten vammaiset ja iäkkäät. Hungerford (1996) on tarkastellut Yhdysvaltojen asumistukijärjestelmää ja havainnut, että muiden pienituloisille suunnattujen tulonsiirtojen saamisella ei ollut vaikutusta asumistuen piiristä poistumiseen. Yhdysvalloissa sosiaalisesta asumisesta poistuttiin nopeasti, mikä saattaa johtua siitä, että tarjontatukea saavien asuntojen laatu on huono verrattuna asumistuen avulla vuokramarkkinoilta hankittuun asuntoon. (Hungerford 1996.)

Ruotsissa asumistuen uudistuksen myötä havaittiin asumistuen pienentämisen nopeuttavan poistumista asumistuen piiristä (Chen 2008). Asumistuen uudistuksen sivuvaikutuksena yksinhuoltajakotitaloudet muuttivat pienempiin asuntoihin, kun asumistuen ehtoihin lisättiin neliörajat (Enström Öst 2014). Asumistukijärjestelmässä, jossa asumista tuetaan asumismuodosta riippumatta, korkeamman asumistuen korvausasteen ei havaittu aiheuttavan riippuvuutta vuokra-asumisesta. Sen sijaan tuen havaittiin tukevan omistusasujaksi ryhtymistä sekä sellaisena pysymistä. (Chen ja Enström Öst 2005.)

Etuuksien pitkäaikainen saaminen voi johtaa siihen, että etuusjakson pitkittyessä todennäköisyys poistua etuuden piiristä pienenee. Riippuvuutta asumistuesta on käsitelty useassa tutkimuksessa. Nordvikin ja Åhrenin (2005) tutkimuksessa asumistuen keston ei kuitenkaan havaittu vaikuttavan asumistuella poistumisen nopeuteen (ks. myös Hungerford 1996). Asumistuen ja verojärjestelmän yhteisvaikutuksen sekä korkean efektiivisen marginaaliveroasteen ei myöskään havaittu lisäävän riippuvuutta asumistuesta Norjassa. Kotitaloudet eivät enää saaneet asumistukea pääasiassa siksi, että niiden tulot kasvoivat. (Nordvik ja Åhrén 2005.) Vaikka asumistuella ei ole todettu keston riippuvuutta, toimeentulotuki saattaa aiheuttaa keston riippuvuutta, joka vaikuttaa myös asumismenojen julkisiin kustannuksiin.

#### 2.4.2 Asumistuki, työnteko ja muu sosiaaliturva

Haffnerin ym. (2006) vertailevassa tutkimuksessa tarkasteltiin asumistuen vaikutuksia muun muassa työntekoon ja asumisen liialliseen kulutukseen. Kuuden maan (Yhdysvallat, Belgia, Saksa, Hollanti, Britannia ja Ruotsi) vertailu osoitti, että asumistuella on oletettua vähemmän vaikutusta työntöön houkuttelevuuteen (ks. myös Ahti 2015). Asumiseen kului tuloihin nähden liikaa niissä maissa, joissa asumistuen hakijoita ei ohjata edullisempiin asuntoihin ja joissa korvattiin asumisen tosiasialliset kulut. (Haffner ja Boelhouwer 2006.)

Honkanen (2008) on tutkinut Kelan rekisteriaineiston avulla ja mikrosimulointimenetelmää soveltamalla asumistuen saajien riippuvuutta toimeentulotuesta sekä keinoja riippuvuuden vähentämiseksi. Kannustinlaskelmien mukaan kohtuupalkkaisen tai melko pienipalkkaisen kokoaikatyön pitäisi olla keskimäärin kannattavaa, mutta keskiarvoluvut eivät tavoita moninaisuutta. Kaikissa tilanteissa pienipalkkainen kokoaikatyö ei ole kannattavaa.

Honkasen tutkimuksessa työttömien asumistuen saajien efektiiviset marginaaliverolaskelmat antavatkin heikomman kuvan työntöön kannattavuudesta. Pienipalkkainen osa-aikatyö tai keikkatyö ei efektiivisten marginaaliverolaskelmien mukaan ollut yleensä kannattavaa. Työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen säännöksistä johtuva kolminkertainen tuloharkinta yhdessä verotuksen progression kanssa johtaa edellä kuvattuihin tuloksiin. Budjettikustannuksiltaan edullisen ratkaisun löytäminen onkin haasteellista, erityisesti jos samaan aikaan halutaan vähentää toimeentulotuen tarvetta ja parantaa kannustavuutta. Jos tavoitteeksi asetetaan lisäksi suhteellisen köyhyyden vähentäminen, tarvitaan huomattavasti merkittävämpiä reformeja. (Honkanen 2008.) Kelan toteuttamalla perustulokokeilulla on pyritty löytämään ratkaisuja sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukkuihin (ks. Kangas ym. 2016).

Suomessa asumiskustannuksia huomioidaan myös toimeentulotuessa. Myös muissa maissa asumiskustannuksia otetaan huomioon varsinaisen asumistuen lisäksi muussa sosiaaliavussa (ks. luku 7, s. 92). Honkasen (2010) mukaan erityisesti työttömät

perusturvan varassa olevat joutuvat turvautumaan ensisijaisen etuuden lisäksi asumistukeen ja edelleen toimeentulotukeen, mihin liittyvä tuloharkinta synnyttää korkean efektiivisen marginaaliveroasteen. Korkea efektiivinen marginaaliveroaste ei kannusta pienten lisätulojen hankintaan ja voi toimia työnteon kannustinloukkuna (Honkanen 2010, 5–6.) Tähän ongelmaan on viime aikoina yritetty löytää ratkaisua muun muassa asumistuen työtulojen ansiotulovähennyksellä, jota tarkastellaan myös tässä tutkimuksessa (ks. luku 5). Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan maksettavaksi alkuvuodesta 2017 perustoimeentulotuen asumismenoista, tukien päällekkäisyyksistä ja kohdentumisesta on jatkossa saatavilla tarkempaa rekisteritietoa.

### 2.4.3 Asumistuen vaikutus vuokriin

Vuokrien ja yleisen asumistuen kustannusten samanaikainen nousu on aiheuttanut julkista keskustelua asumistukien siirtymisestä vuokriin. Aikaisempien tutkimusten mukaan asumistuki siirtyy ainakin osittain vuokriin (Gibbons ja Manning 2006; Fack 2006; Hiekka ja Virén 2008; Kangasharju 2010; Virén 2013). Kangasharju (2010) on tutkinut vuoden 2003 asumistuki uudistuksen vaikutuksia. Tutkimuksen mukaan yksi asumistukieuro nostaa vuokraa vapaarahoitteisessa asuntokannassa 60–70 sentillä (Kangasharju 2010, 614). Samankaltaisiin tuloksiin on päätynyt myös Virén (2013) ja kansainvälisistä tutkimuksista Fack (2006). Fack on tutkinut asumistuen vuokravaikutuksia Ranskassa ja havainnut, että yhden euron korotus asumistukeen nostaa vuokraa 78 sentillä. Tutkimuksessa pohditaan kriittisesti asumistuen hyödyllisyyttä tilanteessa, jossa markkinat eivät reagoi tarpeeksi nopeasti kasvavaan kysyntään (Fack 2006).

Tuoreemmat tutkimukset osoittavat, että asumistuen vaikutus vuokriin on vähäisempää kuin aikaisemmin on oletettu (Joyce ym. 2016; Eerola ja Lyytikäinen 2017). Eerolan ja Lyytikäisen (2017) tutkimuksen lähtökohtana on ymmärrys siitä, että asumistuen ja vuokrien välisestä mahdollisesta tilastollisesta yhteydestä on hankala johtaa syy-seuraussuhteita koskevia päätelmiä, koska sekä asumistukeen että vuokraan saatavat vaikuttaa samat muut tekijät. Kelan rekisteriaineistoa vuosien 2008–2013 osalta hyödyntäneessä tutkimuksessa Eerola ja Lyytikäinen tarkastelevat asumistuen ja vuokran välistä suhdetta vapaarahoitteisessa asuntokannassa (Eerola ja Lyytikäinen 2017). Tutkimuksen mukaan tukieuron keskimääräinen vuokravaikutus on lähellä nollaa, eivätkä asuntojen nelilövuokranormin erot vaikuta asuntojen suhteellisiin vuokriin. Ainoastaan sellaisissa kotitalouksissa tai asunnoissa, joissa asumistukea on saatu pitkään, asumistuella näyttäisi olevan jonkin verran vaikutusta vuokraan. (Eerola ja Lyytikäinen 2017, 24, 31.)

Koska asumistukea saadaan kohtalaisen lyhyen aikaa (ks. luku 4), asumistuen vuokravaikutuksen voi arvioida olevan vähäistä (ks. myös Eerola ja Lyytikäinen 2017). Asumistuki parantaa kotitalouksien kulutusmahdollisuuksia, minkä myötä asumisen kysyntä kasvaa. Vähäisen kysynnän markkinoilla asumistuki saattaa nostaakin vuokria. Toisaalta asumistuesta korvattavat enimmäisasumismenot ovat varsinkin

pääkaupunkiseudulla markkinavuokria pienemmät, mikä ei kannusta lisäämään asumiskulutusta. Yleinen vuokrataso saattaa kuitenkin vaikuttaa asumistukipolitiikan suuntaan, sillä jos tuki jää paljon jälkeen vuokratasosta, saattaa syntyä poliittista painetta nostaa tukea.

#### 2.4.4 Asumisen kysyntä- ja tarjontatuet sekä vuokra-asumiskulutus

Suomessa on siirrytty yhä enemmän kysyntätukijärjestelmään, ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) rahoittamien asuntojen määrä on vähentynyt. Samanlainen trendi on havaittavissa laajemminkin Euroopassa (Pittini ym. 2017). Valtaosassa kunnista on ARA-asunnoista ylitarjontaa. Toisaalta kasvukeskuksissa ARA-asunnoille taas on paljon kysyntää. Vuonna 2017 ARA-asuntojen hakijoiden määrä kasvoi lähes kaikissa suurissa kaupungeissa. Hakijoista yli 40 prosenttia oli pääkaupunkiseudun kunnissa. (ARA 2018.)

Tarjontatuen määrää on hankalampi arvioida kuin yleistä asumistukea eli kysyntätukea. Tuki voidaan laskea esimerkiksi vähentämällä markkinavuokrasta kaupungin asuntojen markkinavuokraa halvemman vuokran hinta, mutta kotitalouksia epäsuorasti tukevaa tarjontatukea ovat myös esimerkiksi kaupungin asuntojen halvemmat tonttivuokrat. Tarjontatukea ovat lisäksi korkotukilainat, erityisryhmien asunnontuotannon investointiavustukset ja vuokra-asuntojen rakentamisen valtiontakaukset. (Huhtala ym. 2017, 26.)

Tarjontatukien kustannusten arviointivaikeudet liittyvät alueellisiin kohtaanto-ongelmiin ja läpinäkyvyyden puutteeseen. Vuokralaiskyselyn perusteella erityisesti asukasvalintajärjestelmä sai kritiikkiä osakseen. Tarjontatuen kustannusten arvioidaan pysyneen viime vuosina kohtuullisina pääasiassa korkotukirakenteesta ja matalasta korkotasosta johtuen. Kysyntätukien ongelmina taas nähdään tuen vuokravaikutukset, kasvavat menot yhteiskunnalle ja erilaiset kannustinloukut. (Huhtala ym. 2017, 26–27, 66.)

Eerola ja Saarimaa (2013) ovat tutkineet, kuinka paljon ARA-asunnoissa asuvat hyötyvät taloudellisesti asuessaan tarjontatukea saavassa vuokra-asunnossa suhteessa vapaarahoitteisessa asunnossa asumiseen Helsingin alueella. Tulokset osoittavat, että erityisesti kaupungin omistamat ARA-asunnot ovat keskimäärin selvästi vapaarahoitteisia asuntoja edullisempia. Tuki kuitenkin jakautuu asukkailla epätasaisesti, koska asukkaan saama hyöty on erilainen riippuen alueesta ja asunnon koosta. Yksi ARA-tuotannon tavoitteista on segregaatien eli alueiden välisen eriytymisen ehkäiseminen. Eerola ja Saarimaa (2018) ovat tutkimuksissaan huomanneet, että segregaatien ehkäisemisen tavoitteissa ei ole kaikilta osin onnistuttu. Lisäksi tutkimuksen mukaan kysyntätuki kohdentuu tarjontatukea paremmin sitä eniten tarvitseville (ks. myös Huhtala ym. 2017, 37).

Huhtala ym. (2017, 68) esittävät asumistukimenojen hillitsemiseksi kokonaisvaltaisempaa asuntopolitiikkaa, joka ottaa huomioon asumistukimenojen kasvun taustalla olevan työttömyyskehityksen, uudenlaiset mahdollisuudet työn ja sosiaaliturvan yhdistämiseksi ja asunnontuotannon vahvistamisen niillä alueilla, joilla kysyntää vastaavia asuntoja ei ole tarjolla.

Kiinnostava huomio Huhtalan ym. (2017) tutkimuksessa on se, että suurin osa vuokralaisille tehtyyn kyselyyn vastaajista ei nähnyt asukkaille maksettavan asumistuen olevan merkittävä asumiskulutukseen vaikuttava tekijä. Suuri osa sekä asumistuen saajista että muista vuokralaisista ei tulojen noustessa todennäköisesti harkitsisi vaihtoa isompaan asuntoon. Asumistuen muutosten nähtiin vaikuttavan muihin kuin asumiseen liittyviin kulutusmahdollisuuksiin. Myös asumistuen vähentyessä kotitaloudet tinkisivät mahdollisuuksien mukaan ensi sijassa muusta kulutuksesta. Tulokset kertovat siitä, että vuokra-asumiskulutus on tarpeenmukaista ja asumistuki mahdollistaa riittävän asumiskulutuksen tason. Tulokset kertovat myös siitä, että asumisessa pyritään pitkäaikaisiin päätöksiin. (Huhtala ym. 2017.)

### 3 Yleisen asumistuen saajat, asumismenot ja asumistuki

#### 3.1 Aineiston kuvaus

Tässä luvussa tarkastelemme yleistä asumistukea saavia ruokakuntia, heidän asumismenojaan ja asumistukeaan. Tutkimuksen tilastoaineistona on käytetty Kelan rekisterien tietoja vuodesta 2013 vuoteen 2017. Tämän luvun aineisto perustuu tietoihin yleisen asumistuen säännöllisistä maksuista, joista on muodostettu vuosiaineisto ja kuukausikohtainen aineisto.

Vuosiaineisto sisältää kaikki vuoden aikana asumistukea saaneet ruokakunnat. Ruokakunnat ovat mukana aineistossa riippumatta tukikuukausien määrästä eli kaikki vähintään yhdeltä kuukaudelta asumistukea saaneet ruokakunnat sisältyvät vuosiaineistoon. Vuosiaineistossa on yhdistetty samaksi ruokakunnaksi tapaukset, joissa pariskunnan tai perheen sisällä tuen hakija vaihtuu. Vuosiaineiston avulla saadaan tietoa kaikista yleistä asumistukea vuoden aikana saaneista ruokakunnista ja heitä kuvaillaan taustatekijöiden mukaan. Ruokakuntaa kuvaavina taustamuuttujina käytetään tukea hakeneen ruokakunnan jäsenen ikää, ruokakuntatyyppiä, kuntaryhmää, asumismuotoa, kansalaisuutta ja kotitalouden tuloja.

Kuukausiaineistossa on ruokakunnille maksetut yleiset asumistuet kuukausikohtaisesti eli havaintoyksikkö on ruokakunnan tukikuukausi. Kuukausiaineisto antaa tarikan kuvan maksetuista asumistuista ja kuukausittaisista asumismenoista. Aineiston avulla tarkastellaan maksettua yleistä asumistukea ja asumismenoja ruokakunnan taustatekijöiden mukaan.

#### 3.2 Asumistukea saaneet ruokakunnat

Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien määrä kasvoi vuodesta 2013 vuoteen 2017. Vuoden 2013 aikana tukea saaneita ruokakuntia oli 262 441 ja vuonna 2016 tukea sai 354 643 ruokakuntaa. Vuonna 2017 saajaruokakuntien määrä kasvoi vielä yli 100 000 ruokakunnalla, kun opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen saajiksi. Yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia kuvaillaan taulukossa 4 (s. 30) iän, ruokakuntatyyppin, kuntaryhmän ja kansalaisuuden mukaan vuosina 2013–2017.

Yleisen asumistuen saajat ovat suurelta osin nuoria. Ruokakunnat on jaettu ikäryhmiin tukea hakeneen ruokakunnan jäsenen mukaan. Puolet yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista sijoittui alle 35-vuotiaiden ikäryhmiin vuosina 2013–2016. Yli puolet tukea saaneista ruokakunnista on yhden hengen ruokakuntia. Yksinhuoltajia on noin viidennes ja kahden huoltajan lapsiperheitä kymmenesosa ruokakunnista. Vuodesta 2016 vuoteen 2017 yksin asuvien ja alle 25-vuotiaiden osuus on kasvanut merkittävästi, koska opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen saajiksi. Vuonna 2017 lähes kaksi kolmasosaa oli yksin asuvia. Asumistuen saajista noin 90 prosenttia on Suomen kansalaisia. Muiden maiden kansalaisten osuus on noin 10 prosenttia.

Asumistuen saajat asuvat suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Noin puolet tukea saaneista ruokakunnista asuu kuntaryhmässä III, johon kuuluu 20 suurta kaupunkia ja kuntaa. Helsingissä (I) asuu noin 15 prosenttia ruokakunnista ja muissa pääkaupunkiseudun kunnissa (II) vajaa 10 prosenttia. Muissa kunnissa (IV) asuu noin 25 prosenttia ruokakunnista. Pääkaupunkiseudun kunnissa asuvien osuus on jonkin verran kasvanut. Vuonna 2013 kuntaryhmissä I ja II asui yhteensä 23,9 prosenttia ruokakunnista ja vuonna 2017 näiden kuntaryhmien osuus oli 26,2 prosenttia. Opiskelijoiden siirtyminen yleiseen asumistukeen lisäsi tuen saajia erityisesti kuntaryhmässä III.

**Taulukko 4.** Asumistuen saajaruokakunnat ikäluokan, ruokakuntatyyppin, kuntaryhmän ja kansalaisuuden mukaan 2013–2017, osuus ruokakunnista (%).

|                  |                          | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    |
|------------------|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ikäluokka        | –24                      | 22,7    | 22,5    | 22,2    | 21,8    | 33,9    |
|                  | 25–34                    | 30,3    | 30,7    | 31,2    | 31,9    | 29,3    |
|                  | 35–44                    | 19,1    | 19,1    | 19,2    | 19,8    | 16,3    |
|                  | 45–54                    | 16,7    | 16,5    | 16,2    | 15,9    | 12,2    |
|                  | 55–                      | 11,2    | 11,3    | 11,2    | 10,7    | 8,4     |
| Ruokakuntatyyppi | Yksin asuvat             | 59,3    | 59,5    | 58,7    | 58,2    | 65,7    |
|                  | Pariskunnat              | 4,1     | 4,1     | 4,2     | 4,3     | 6,9     |
|                  | Kahden huoltajan perheet | 10,0    | 10,0    | 10,5    | 10,7    | 8,2     |
|                  | Yksinhuoltajat           | 20,3    | 20,0    | 19,4    | 19,2    | 15,1    |
|                  | Muut                     | 6,3     | 6,4     | 7,2     | 7,6     | 4,1     |
| Kuntaryhmä       | I                        | 15,1    | 15,4    | 15,9    | 16,4    | 16,8    |
|                  | II                       | 8,8     | 9,0     | 9,3     | 9,7     | 9,4     |
|                  | III                      | 49,1    | 49,1    | 48,6    | 48,5    | 52,0    |
|                  | IV                       | 26,9    | 26,4    | 26,1    | 25,4    | 21,8    |
| Kansalaisuus     | Suomi                    | 90,1    | 89,9    | 90,2    | 89,9    | 91,5    |
|                  | Muu                      | 9,9     | 10,1    | 9,8     | 10,1    | 8,5     |
|                  | N                        | 262 442 | 279 008 | 321 242 | 354 643 | 470 375 |

Kuviossa 6 (s. 31) on esitetty yleistä asumistukea saaneiden ruokakuntien määrä kotitalouden tulojen mukaan. Tuloihin on laskettu mukaan asumistukeen vaikuttavat tulot, joten asumistuki, toimeentulotuki, lapsilisä ja muut etuudet, jotka eivät vaikuta asumistuen määrään, eivät ole mukana tuloissa. Opintoraha on laskettu tuloksi elokuusta 2017 alkaen. Tulot perustuvat Kelan asumistukirekisterin tietoihin asumistukipäätöksen ajankohdalta. Tuen saajan on ilmoitettava, jos tulot nousevat vähintään 400 e/kk tai pienenevät vähintään 200 e/kk (L 938/2014, 27 §), joten pienistä tulojen muutoksista ei ole tietoa tutkimusaineistossa. Ruokakunnat on jaettu kuukausitulojen mukaan kuuteen ryhmään ja kuviossa 6 tarkastellaan erikseen yksin asuvia ja

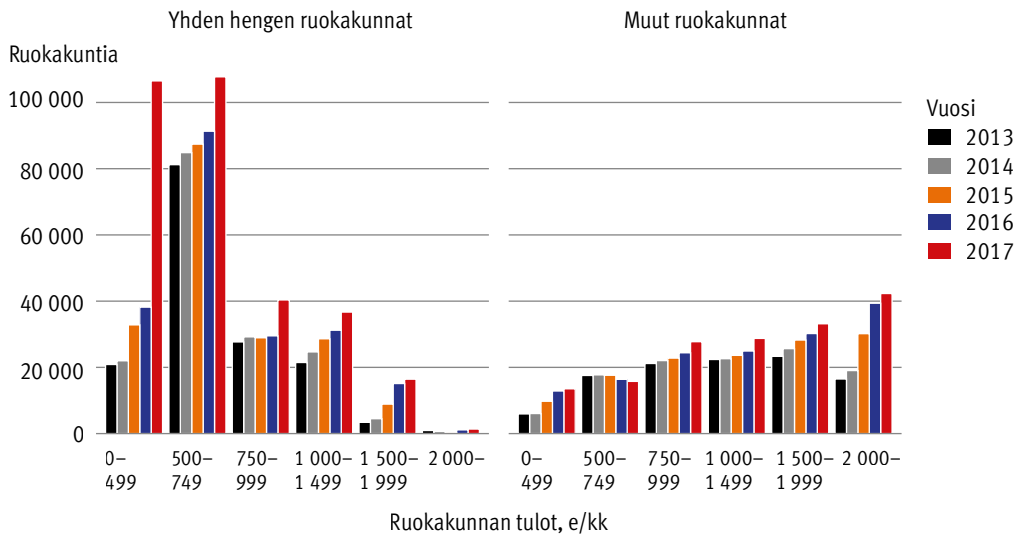


muita ruokakuntia. Muut ruokakunnat sisältävät pariskunnat, kahden huoltajan perheet, yksinhuoltajaperheet ja yhteisöruokakunnat.

Asumistukea saaneista ruokakunnista merkittävä osa on yhden hengen ruokakuntia, joiden kuukausitulot ovat 500–750 euroa kuussa. Tähän joukkoon sijoittuvat perusturvaetuksia saavat yksin asuvat. Yksin asuvien tulojakauma on hyvin keskittynyt alle 750 euron tuloluokkiin, mutta muut ruokakunnat jakautuvat tuloluokkiin kohdallaisen tasaisesti. Kuviosta 6 voidaan havaita, että ruokakuntien, joiden tulot ovat alle 500 euroa, määrä on kasvanut. Opiskelijoiden siirtyminen yleiseen asumistukeen näkyy pienituloisimpien määrän kasvuna vuonna 2017.

Vuosina 2015 ja 2016 myös yli 1 500 euroa tuloja saavien yksin asuvien ja yli 2 000 euroa tuloja saavien muiden ruokakuntien määrä on kasvanut. Yli 1 500 euron kuukausituloja saavia yksin asuvia oli asumistuen saajissa vain hyvin pieni osa ennen vuotta 2015. Vuosina 2015 ja 2016 näitä ruokakuntia on ollut noin 10 000. Aiempaa suuremmilla tuloilla on saanut asumistukea vuodesta 2015 alkaen, jolloin perusomavastuun määrittelyä muutettiin ja ansiotulovähennys (nk. suojaosuus) otettiin käyttöön.

**Kuvio 6.** Yleistä asumistukea saaneet ruokakunnat kuukausitulojen mukaan 2013–2017.



Määrien lisäksi tarkastellaan tuloluokkien suhteellisia osuuksia ja maksettujen asumistukien kohdentumista tuloluokille vuonna 2016. Taulukosta 5 (s. 32) havaitaan, että vuonna 2016 noin 44 prosenttia ruokakunnista kuului kahteen pienituloisimpaan luokkaan eli kuukausitulot olivat alle 750 euroa. Vuonna 2017 kaikkien pienituloisimpien osuus kasvoi ja noin neljännekselle tulot olivat alle 500 euroa. Maksettujen etuuksien kohdentuminen eri tuloluokille vastaa hyvin ruokakuntien jakaumaa. Alle 500 euron tuloluokalle kohdistui maksetuista tuista 12,2 prosenttia. 750–1 000 euron tuloryhmän osuus maksetuista tuista on jonkin verran suurempi

kuin ryhmän osuus ruokakunnista. Ruokakunnista noin 15 prosenttia kuului tähän ryhmään vuonna 2016, mutta samana vuonna tämä ryhmä sai maksetuista etuuksista noin 20 prosenttia.

**Taulukko 5.** Tuloluokkien osuudet ruokakunnista ja maksetuista yleisistä asumistuista vuonna 2016 (%).

| Ruokakunnan tulot, e/kk | Osuus ruokakunnista | Osuus asumistuesta |
|-------------------------|---------------------|--------------------|
| 0–499                   | 14,4                | 12,2               |
| 500–749                 | 30,4                | 31,9               |
| 750–999                 | 15,2                | 19,6               |
| 1 000–1 499             | 15,8                | 14,4               |
| 1 500–1 999             | 12,8                | 12,8               |
| 2 000–                  | 11,4                | 9,2                |

Asumistukea saavat ruokakunnat asuvat pääasiassa vuokralla. Asumistukea saavien ruokakuntien osuudet asumismuodon mukaan on esitetty taulukossa 6. Omistusasumisen ja muiden asumismuotojen yhteenlaskettu osuus on alle 10 prosenttia kaikkina tutkimusaineiston vuosina. Vuokralla asuvista suurempi osuus asuu vapaarahoitteisessa asunnoissa kuin valtion tukemissa asunnoissa. Yleisen asumistuen saajien määrä kasvoi vuosina 2013–2017 ja vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien osuus saajista kasvoi myös. Valtion tukemassa asunnossa asuvien osuus on vähentynyt tarkasteltuna ajanjaksona 42,4 prosentista 36,7 prosenttiin. Valtion tukemissa asunnoissa asuvien osuus on vähentynyt yleisesti ARA-asuntokannan pienentymisen ja vapaarahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan lisääntymisen seurauksena (ARA 2017). Lisäksi muutoksen taustalla voi olla yleisen asumistuen saajajoukon laajentuminen.

**Taulukko 6.** Yleisen asumistuen saajat asumismuodon mukaan 2013–2017, osuus saajaruokakunnista (%).

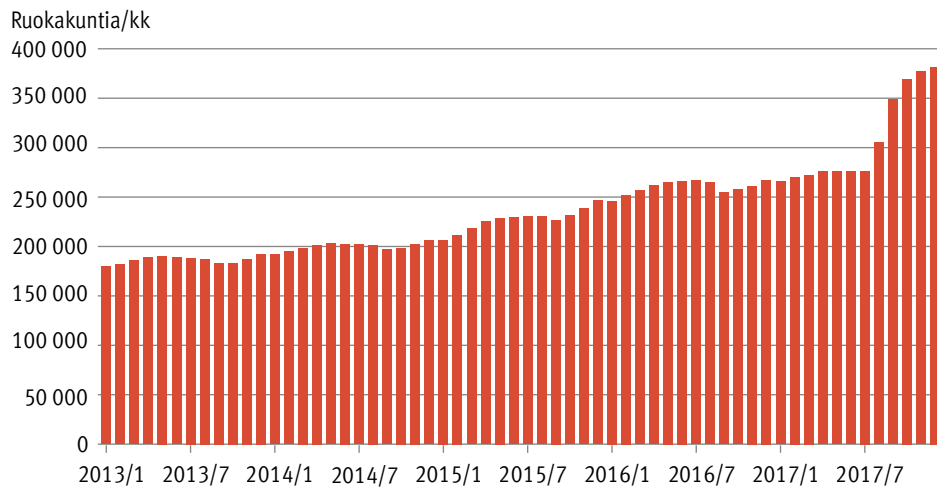
| Asumismuoto              | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|
| Valtion tukema vuokra    | 42,4 | 42,1 | 40,6 | 38,5 | 36,7 |
| Vapaarahoitteinen vuokra | 51,9 | 52,3 | 51,7 | 52,9 | 56,5 |
| Omistus                  | 3,7  | 3,7  | 4,1  | 4,4  | 3,5  |
| Muu                      | 2,0  | 2,0  | 3,6  | 4,2  | 3,4  |

### 3.3 Asumismenot

Asumismenojen ja asumistuen tarkastelussa käytämme kuukausiaineistoa, joka sisältää kunkin ruokakunnan kaikki asumistukikuukaudet. Kuukausiaineiston avulla voidaan käyttää kaikkea saatavissa olevaa informaatiota. Esimerkiksi muutokset kotitalouden asumismenoissa tai asumistuessa ovat mukana kuukausiaineistossa. Tämän luvun 3.3 ja luvun 3.4 tarkastelut perustuvat kuukausiaineistoon.

Kuukausiaineiston havaintojen eli saajaruokakuntien määrä on esitetty kuviossa 7. Vuonna 2013 asumistukea sai keskimäärin noin 190 000 ja vuonna 2014 noin 200 000 ruokakuntaa kuukaudessa. Vuonna 2015 kuukausittainen saajamäärä nousi 225 000 ruokakuntaan kuukaudessa ja vuonna 2016 noin 260 000 ruokakuntaan kuukaudessa. Alkuvuonna 2017 yleistä asumistukea sai noin 270 000 ruokakuntaa kuukaudessa ja loppuvuonna lähes 400 000 ruokakuntaa kuukaudessa. Kokonaisuudessaan tutkimusaineisto sisältää noin 14 miljoonaa kuukausihavaintoa vuosilta 2013–2017.

**Kuvio 7.** Asumistuen saajaruokakunnat kuukausittain 2013–2017.



Taulukossa 7 (s. 34) on esitetty vuokralla asuvien ruokakuntien asumismenojen mediaani kuntaryhmittäin ja vuokra-asunnon rahoitusmuodon mukaan vuonna 2017. Vuokralla asuvilla asumismenot sisältävät vuokran ja mahdolliset erikseen maksettavat vesimaksut ja lämmityskustannukset. Mediaanimeno tarkoittaa keskimmäistä arvoa eli puolella ruokakunnista asumismenot ovat mediaania halvemmat ja puolella kalliimmat.

Asumismenoissa on merkittäviä eroja ruokakuntatyyppin ja kuntaryhmän mukaan. Yksin asuvat maksavat asumisestaan keskimäärin yli 600 euroa kuntaryhmissä I ja II. Kuntaryhmissä III ja IV asumismenot ovat selvästi pienemmät kuin pääkaupunkiseudun kunnissa. Kuntaryhmässä III yksin asuvien asumismenojen mediaani oli 486 euroa kuukaudessa ja kuntaryhmässä IV 418 euroa kuukaudessa. Kahden huoltajan lapsiperheiden mediaanimenot ovat noin 1 000 euroa kuukaudessa kuntaryhmissä I ja II. Kuntaryhmissä III ja IV kahden huoltajan perheet maksavat asumisestaan yli 200 euroa vähemmän. Vuosina 2013–2016 asumismenot kasvoivat pääkaupunkiseudun kunnissa nopeammin kuin muissa kunnissa.

Taulukossa 7 tarkastellaan lisäksi eri ruokakuntatyyppien asumismenojen mediaania valtion tukemissa ja vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Yleisesti valtion tukemis-

sa vuokra-asunnoissa asuvilla on pienemmät asumismenot kuin vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvilla. Erot ovat suurimmat I kuntaryhmässä, jossa esimerkiksi yksin asuvilla valtion tukeman asunnon mediaanivuokra on noin 100 euroa vähemmän kuin vapaarahoitteisen asunnon mediaanivuokra. Kuntaryhmässä IV valtion tukemissa ja vapaarahoitteisissa asunnoissa mediaanivuokrat ovat samalla tasolla.

Ero keskimääräisissä asumismenoissa kuntaryhmien I ja II välillä on hyvin pieni. Espoon, Kauniaisten ja Vantaan muodostamassa kuntaryhmässä II keskimääräiset asumismenot ovat hieman kalliimmat kuin Helsingissä. Valtion tukemien asuntojen vuokrat ovat Helsingissä halvemmat kuin kuntaryhmässä II, mikä laskee keskimääräisiä asumismenoja Helsingissä.

**Taulukko 7.** Mediaanivuokra (e/kk) kuntaryhmittäin, vuokralla asuvat ruokakunnat vuonna 2017.

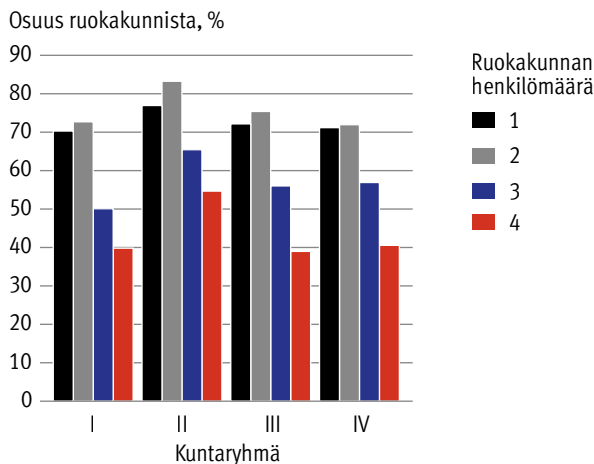
|                   |                          | I     | II    | III | IV  |
|-------------------|--------------------------|-------|-------|-----|-----|
| Valtion tukema    | Yksin asuvat             | 546   | 589   | 473 | 422 |
|                   | Pariskunnat              | 716   | 751   | 624 | 553 |
|                   | Kahden huoltajan perheet | 982   | 1024  | 817 | 732 |
|                   | Yksinhuoltajat           | 876   | 908   | 749 | 666 |
|                   | Muut                     | 797   | 828   | 630 | 577 |
| Vapaarahoitteinen | Yksin asuvat             | 650   | 668   | 491 | 418 |
|                   | Pariskunnat              | 856   | 850   | 663 | 566 |
|                   | Kahden huoltajan perheet | 1 100 | 1 100 | 852 | 773 |
|                   | Yksinhuoltajat           | 961   | 955   | 755 | 686 |
|                   | Muut                     | 686   | 817   | 388 | 502 |
| Kaikki            | Yksin asuvat             | 615   | 630   | 486 | 418 |
|                   | Pariskunnat              | 814   | 815   | 646 | 560 |
|                   | Kahden huoltajan perheet | 1 022 | 1 047 | 830 | 755 |
|                   | Yksinhuoltajat           | 906   | 926   | 752 | 675 |
|                   | Muut                     | 773   | 826   | 521 | 542 |

Suurimmalla osalla yleisen asumistuen saajista todelliset asumismenot ovat suuremmat kuin enimmäisasumismenot ja enimmäismenot ylittävien osuus on kasvanut tasaisesti vuosina 2013–2017. Ruokakunnan todellisia asumismenoja on tarkastelussa verrattu enimmäisasumismenoihin, jotka riippuvat ruokakunnan henkilömäärästä ja asunnon sijaintikunnasta. Tarkastelu on rajattu joulukuuhun, koska enimmäisasumismenojen muutokset otetaan huomioon ruokakunnan tuen vuositarkastuksen yhteydessä, joten joulukuussa kaikilla ruokakunnilla on samat enimmäismenot. Enimmäisasumismenot ylittyivät 63,5 prosentilla vuokralla asuvista ruokakunnista joulukuussa 2015, 66,6 prosentilla joulukuussa 2016 ja 71,8 prosentilla joulukuussa

2017. Enimmäisasumismenoja ei ole näiden vuosien aikana korotettu ja vuoden 2017 alusta kuntaryhmien III ja IV enimmäisasumismenoja laskettiin.

Kuviossa 8 on esitetty enimmäismenot ylittävien osuus vuokralla asuvista ruokakunnan henkilömäärän ja kuntaryhmän mukaan joulukuussa 2016. Kuviosta 8 havaitaan, että enimmäismenot ylittävien osuus vaihtelee enemmän ruokakunnan koon kuin kuntaryhmän mukaan. Yhden tai kahden hengen ruokakunnissa enimmäismenot ylittyvät useammin kuin suuremmissa. Yhden hengen ruokakunnista 72,0 prosentilla todelliset asumismenot olivat enimmäisasumismenoja suuremmat. Erot kuntaryhmien välillä ovat pienet. Enimmäismenot ylittyivät useimmin kuntaryhmässä II riippumatta ruokakunnan koosta.

**Kuvio 8.** Enimmäismenot ylittävien ruokakuntien osuus kuntaryhmän ja ruokakunnan henkilömäärän mukaan, vuokralla asuvat ruokakunnat, joulukuu 2016 (%).



Kaikkien yleistä asumistukea saavien ruokakuntien asuntojen pinta-alan keskiarvo oli 53,2 m<sup>2</sup> ja ruokakunnan jäsentä kohden lasketun pinta-alan keskiarvo 35,3 m<sup>2</sup> vuonna 2017. Asuntojen keskikoko on pysynyt samalla tasolla vuosina 2013–2017. Asuinneliöiden keskiarvo ruokakunnan jäsentä kohden vuonna 2017 on esitetty taulukossa 8 (s. 36). Asunnon koon tarkastelu rajataan vuokralla asuviin ruokakuntiin ja tunnuslukuna käytetään ruokakunnan henkilöä kohden lasketun pinta-alan keskiarvoa. Keskiarvo vaihtelee 30 m<sup>2</sup>:n ja 40 m<sup>2</sup>:n välillä kuntaryhmittäin. Ahtaimmin asutaan kuntaryhmässä I ja väljimmin kuntaryhmässä IV, jossa henkilöä kohden lasketun pinta-alan keskiarvo on noin 6 m<sup>2</sup> enemmän kuin kuntaryhmässä I. Helsingissä valtion tukemissa asunnoissa asuvilla pinta-alan keskiarvo on noin 2 m<sup>2</sup> enemmän kuin vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvilla. Kuntaryhmissä II ja III valtion tukemien ja vapaarahoitteisten asuntojen neliömäärissä ei juuri ole eroa. Kuntaryhmässä IV vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvilla on keskimäärin enemmän neliöitä.

**Taulukko 8.** Vuokralla asuvien yleistä asumistukea saaneiden ruokakuntien asunnon pinta-ala henkilöä kohden, keskiarvo 2017 (m<sup>2</sup>/henkilö).

|                    | I    | II   | III  | IV   |
|--------------------|------|------|------|------|
| Valtion tukema     | 32,6 | 32,7 | 34,5 | 36,9 |
| Vapaaarahoitteinen | 30,8 | 33,0 | 34,7 | 37,9 |
| Kaikki             | 31,7 | 32,9 | 34,6 | 37,5 |

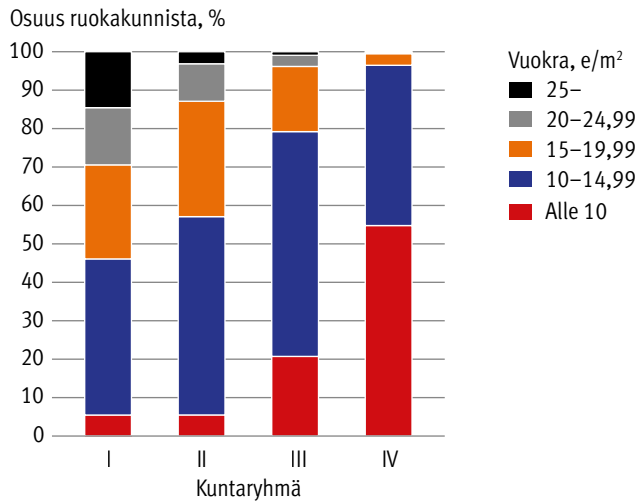
Vuokralla asuvien ruokakuntien neliömetriä kohden laskettujen asumismenojen keskiarvo oli 13,1 e/m<sup>2</sup> vuonna 2017, mutta kuntaryhmien välillä oli merkittäviä eroja. Kuntaryhmien välisiä eroja kuvataan taulukossa 9. Helsingissä asumismenojen keskiarvo oli 17,5 e/m<sup>2</sup> ja kuntaryhmässä IV 10,0 e/m<sup>2</sup>. Kuntaryhmissä I, II ja III vapaaarahoitteisissa asunnoissa asumismenot neliömetriä kohden ovat suuremmat kuin valtion tukemissa asunnoissa. Kuntaryhmässä IV valtion tukemien ja vapaaarahoitteisten asuntojen vuokrat ovat samalla tasolla, noin 10 euroa/m<sup>2</sup>. Aiemmin taulukosta 7 havaittiin, että keskimääräiset asumismenot kuukaudessa ovat valtion tukemissa asunnoissa suuremmat kuntaryhmässä II kuin kuntaryhmässä I, vaikka pinta-alaan suhteutetut menot ovat samalla tasolla. Taustalla vaikuttaa se, että kuntaryhmässä II yksin asuvien osuus on pienempi ja asutaan hieman väljemmin kuin kuntaryhmässä I.

**Taulukko 9.** Vuokralla asuvien ruokakuntien asumismenot neliömetriä kohden kuukaudessa, keskiarvo 2017 (e/m<sup>2</sup>).

|                    | I    | II   | III  | IV   |
|--------------------|------|------|------|------|
| Valtion tukema     | 14,1 | 13,7 | 11,6 | 9,8  |
| Vapaaarahoitteinen | 20,3 | 17,0 | 13,4 | 10,1 |
| Kaikki             | 17,5 | 15,2 | 12,7 | 10,0 |

Kuviossa 9 (s. 37) on esitetty vuokralla asuvien asumismenot neliömetriä kohden kuntaryhmittäin vuonna 2017. Menot on jaettu viiteen luokkaan: alle 10 euroa, 10,00–14,99 euroa, 15,00–19,99 euroa, 20,00–24,99 euroa ja 25,00 euroa tai enemmän neliömetriä kohden. Neliömenojakaumissa on merkittäviä eroja kuntaryhmien välillä. Kuntaryhmässä I yli puolella ruokakunnista menot ovat vähintään 15 e/m<sup>2</sup> ja 14,6 prosentilla vähintään 25 e/m<sup>2</sup>. Kuntaryhmässä II huomattavasti pienemmällä osalla, 3,12 prosentilla, menot ovat vähintään 25 e/m<sup>2</sup>. Kuntaryhmässä III asumismenot sijoittuvat suurelta osin välille 10–15 e/m<sup>2</sup>. Kuntaryhmässä IV 54,7 prosenttia maksaa asumisesta alle 10 e/m<sup>2</sup>.

**Kuvio 9.** Vuokralla asuvien ruokakuntien asumenot neliometriä kohden kuntaryhmittäin 2017, osuus ruokakunnista (%).



### 3.4 Asumistuki

Yleisen asumistuen keskiarvo on hieman kasvanut vuosina 2013–2017. Keskimääräinen asumistuki ruokakunnan taustatekijöiden mukaan on esitetty taulukossa 10 (s. 38). Tuen määrään vaikuttavat ruokakunnan tulot, menot, henkilömäärä ja asuinpaikka. Suurinta asumistukea saavat yksinhuoltajaperheet sekä I ja II kuntaryhmässä asuvat. Omistusasunnossa asuvien saama tuki on keskimäärin pienempi kuin vuokralla asuvien.

Taulukosta 10 voidaan havaita, että keskimääräinen asumistuki nousi selvästi vuodesta 2014 vuoteen 2015. Keskimääräinen tuki oli noin 20 euroa enemmän vuonna 2015 kuin vuonna 2014. Yleinen asumistuki muuttui vuonna 2015 siten, että enimmäisasumismenot nousivat ja perusomavastuun määrittely muuttui. Lisäksi ansiotulovähennys nosti tuen tasoa ruokakunnilla, joilla oli ansiotuloja (ks. luku 5). Vuodesta 2016 vuoteen 2017 asumistuki ei näytä juuri nousevan eri ryhmässä. Vuonna 2017 enimmäisasumismenoja laskettiin kuntaryhmissä III ja IV ja opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin.

Asumistuki kattaa vähän yli puolet asumismenoista. Vuonna 2017 maksettu yleinen asumistuki oli 53,8 prosenttia asumistukea saaneiden ruokakuntien asumismenoista. Asumismenoista 46,2 prosenttia jäi ruokakuntien maksettavaksi. Osa ruokakunnista maksaa jäljelle jäävän osuuden muista tuloistaan ja osa saa asumismenoihin tukea toimeentulotuesta. Laskelmassa on verrattu asumistukea saaneiden ruokakuntien asumistuen summaa niiden asumismenojen summaan.

**Taulukko 10.** Yleinen asumistuki ruokakunnan taustatekijöiden mukaan, keskiarvo 2013–2017 (e/kk).

|                  |                          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------|--------------------------|------|------|------|------|------|
| Ikäluokka        | –24                      | 264  | 272  | 291  | 299  | 299  |
|                  | 25–34                    | 295  | 304  | 326  | 338  | 332  |
|                  | 35–44                    | 318  | 328  | 355  | 374  | 370  |
|                  | 45–54                    | 278  | 288  | 310  | 325  | 321  |
|                  | 55–                      | 231  | 236  | 258  | 273  | 269  |
| Ruokakuntatyyppi | Yksin asuvat             | 230  | 238  | 258  | 271  | 271  |
|                  | Pariskunnat              | 234  | 239  | 260  | 269  | 303  |
|                  | Kahden huoltajan perheet | 375  | 387  | 418  | 433  | 435  |
|                  | Yksinhuoltajat           | 389  | 403  | 430  | 448  | 441  |
|                  | Muut                     | 242  | 249  | 268  | 279  | 289  |
| Kuntaryhmä       | I                        | 329  | 340  | 374  | 392  | 387  |
|                  | II                       | 347  | 359  | 390  | 410  | 403  |
|                  | III                      | 278  | 285  | 305  | 317  | 309  |
|                  | IV                       | 244  | 250  | 268  | 280  | 275  |
| Asumismuoto      | Vuokra                   | 290  | 299  | 323  | 339  | 332  |
|                  | Omistus                  | 155  | 158  | 177  | 191  | 190  |
|                  | Muu                      | 153  | 151  | 218  | 247  | 246  |

Taulukossa 11 (s. 39) on esitetty asumistuki suhteessa asumismenoihin ruokakuntatyyppin ja kuntaryhmän mukaan. Erot kuntaryhmien välillä ovat pienet, joten asumistuen korvaama osuus on saman tyyppisissä ruokakunnissa samalla tasolla eri kuntaryhmissä. Esimerkiksi yksinhuoltajien asumistuki oli enimmillään 57,4 prosenttia asumismenoista kuntaryhmässä I ja pienimmillään 55,9 prosenttia kuntaryhmässä II. Kaikissa ruokakuntatyypeissä maksettu tuki suhteessa asumismenoihin on kuntaryhmässä II hieman muita kuntaryhmiä pienempi. Erot ruokakuntatyyppien välillä ovat alueellisia eroja suuremmat. Yksin asuvilla yleinen asumistuki on vähän yli puolet asumismenoista. Pariskunnilla ja muilla ruokakunnilla tuki on alle puolet menoista. Kahden huoltajan lapsiperheille tuki on noin puolet menoista ja yksinhuoltajille yli puolet. Ruokakuntatyyppien välisiin eroihin vaikuttavat useat tekijät, mutta ennen kaikkea tulot. Yksin asuvista hyvin suurella osalla tulot muodostuvat perusturvaetuuksista, joten heillä ei ole tulojen perusteella määräytyvää perusomavastuuta. Useamman hengen ruokakunnissa perusomavastuun alaraja on korkeampi, mutta myös heidän tulonsa ovat suuremmat.

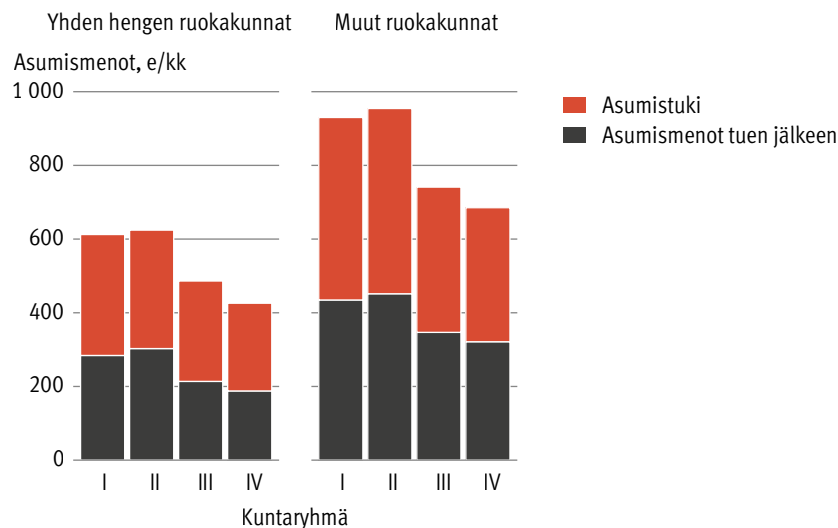


**Taulukko 11.** Yleinen asumistuki suhteessa asumismenoihin ruokakuntatyypeittäin ja kuntaryhmittäin, 2017 (%).

|                          | I    | II   | III  | IV   |
|--------------------------|------|------|------|------|
| Yksin asuvat             | 53,7 | 51,5 | 56,0 | 56,0 |
| Pariskunnat              | 45,5 | 44,0 | 47,0 | 41,5 |
| Kahden huoltajan perheet | 50,2 | 49,2 | 49,2 | 48,7 |
| Yksinhuoltajat           | 57,4 | 55,9 | 56,7 | 57,0 |
| Muut                     | 47,7 | 45,2 | 50,5 | 46,7 |

Vuokralla asuvien ruokakuntien asumismenot ja asumistuki vaihtelevat kuntaryhmittäin, kun tarkastellaan tilannetta euroina kuviossa 10. Menot kokonaisuudessaan ja tuen jälkeen ovat samalla tasolla kuntaryhmissä I ja II. Kuntaryhmissä III ja IV asumismenot kokonaisuudessaan ja menot tuen jälkeen ovat euroina pienemmät kuin kahdessa muussa kuntaryhmässä. Kuviosta havaitaan myös, että tuen osuus menoista on samalla tasolla noin 50 prosentissa kaikissa kuntaryhmissä.

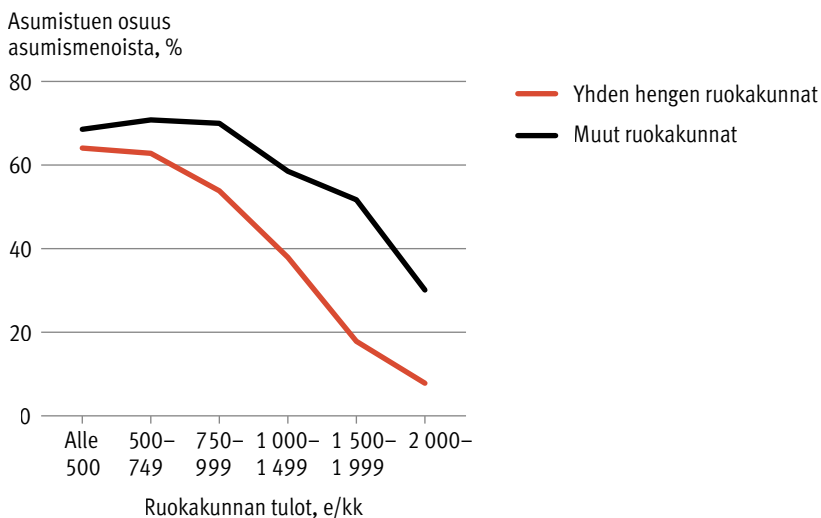
**Kuvio 10.** Vuokralla asuvien ruokakuntien asumismenot, asumistuki ja asumismenot tuen jälkeen kuntaryhmittäin, keskiarvo 2017 (e/kk).



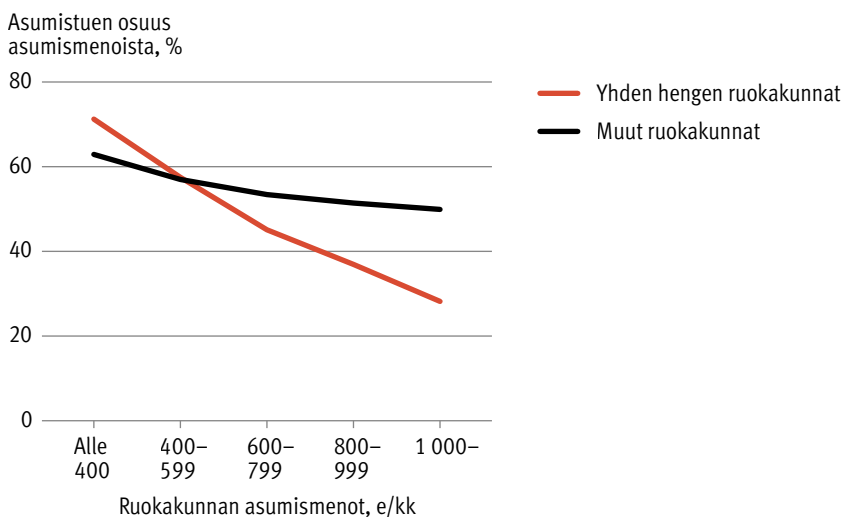
Asumistukea suhteessa asumismenoihin tarkastellaan tuloluokittain kuviossa 11 (s. 40). Kaikissa tuloluokissa yksin asuvilla asumistuki korvaa pienemmän osuuden asumismenoista kuin muilla ruokakunnilla. Yksin asuvilla tuki korvasi alle puolet asumismenoista yli 1 000 euron tuloluokissa. Yksin asuvista suurempi osuus sijoittuu kuitenkin kahteen pienituloisimpaan luokkaan, joissa tulot eivät pienennä asumistukea. Muilla kotitalouksilla tuki suhteessa asumismenoihin oli noin 70 prosenttia 0–1 000 euron kuukausituloilla ja laski tasaisesti tulojen kasvaessa. Yli 2 000 euron kuukausitulojen luokassa asumistuki oli noin 30 prosenttia suhteessa asumismenoihin.

Asumistuki suhteessa asumismenoihin ruokakunnan asumismenojen mukaan on kuvattu kuviossa 12. Asumistuki suhteessa asumismenoihin pienenee selvästi yksin asuvilla asumismenojen kasvaessa. Suuremmista asumismenoista tuki kattaa pienemmän osan. Yksin asuvilla yli 600 euron asumismenoista asumistuki on alle puolet suhteessa asumismenoihin, koska tämänsuuruiset vuokrat ylittävät selvästi enimmäisasumismenot. Muilla ruokakunnilla tuki vaihtelee vähemmän suhteessa asumismenoihin ja on 60 prosentin tuntumassa.

**Kuvio 11.** Asumistuki suhteessa asumismenoihin tuloluokittain, 2017 (%).



**Kuvio 12.** Asumistuki suhteessa asumismenoihin asumismenoluokittain, 2017 (%).



Tulojen ja menojen yhteys asumistukeen on seurausta kahdesta asiasta. Asumistuessa on tuloista ja perheen koosta riippuva perusomavastuu. Tulojen kasvaessa menoista pienempi osa otetaan huomioon. Lisäksi asumistuki on riippuvainen asumismenoista, mutta menoille on määrätty enimmäisrajat. Enimmäisasumismenorajan ylittävää osuutta ei oteta huomioon asumistuessa vaan se jää ruokakunnan maksettavaksi kokonaan. Tulojen kasvaessa omavastuu kasvaa ja menojen ylittäessä enimmäisrajan asumistuki ei kasva, joten asumistuki korvaa suuremman osan menoista, jos tulot ovat pienet ja menot alle enimmäisrajan.

## 4 Asumistukijaksojen päättymisen syyt ja kesto

Asumistuen saajien määrän lisäksi asumistuen kestolla on merkittäviä vaikutuksia Kelan maksamiin asumistukimenoihin. Työllisyyden muutokset saattavat osittain vaikuttaa asumistuen saajien lukumäärään sekä asumistukijaksojen keston. Tässä luvussa tarkastellaan asumistuen kestoa ja siihen vaikuttavia taustatekijöitä sekä etuuden piiristä pois siirtymistä. Aihetta lähestytään eri menetelmillä jaksopohjaisista aineistosta hyödyntäen. Taustatekijöiden yhteyttä asumistukijaksojen pituuteen ja tuelta poistumiseen mallinnetaan kuvailevin menetelmin. Asumistukea saaneita ruokakuntia seurataan, kunnes nämä lakkaavat saamasta asumistukea. Asumistukijaksojen kestoa tarkastellaan ensin yksi taustatekijä kerrallaan, minkä jälkeen kaikki taustatekijät huomioidaan yhtä aikaa ja taustatekijöiden yhteys mallinnetaan asumistuen piiristä pois siirtymiseen. Lopuksi tarkastelun kohteeksi nostetaan etuuden piiristä pois siirtymisen syyt.

Rekisteriaineiston ja Kelan tilastojen perusteella vuosittain alkavista uusista asumistukijaksoista keskimääräinen asumistukijakso on pysynyt viime vuosina lähes samana eli noin 20 kuukaudessa. Vuonna 2009 alkaneista asumistukijaksoista 58 prosenttia kesti enintään noin kaksi vuotta ja 70 prosenttia enintään kolme vuotta (Eerola ja Lyytikäinen 2017, 25). Asumistukijaksojen pituuteen vaikuttaa ruokakunnan elämänvaihe, johon usein liittyy tietynlainen taloudellinen tilanne. Esimerkiksi vasta valmistuneen tai iäkkäämmän työttömän elämänvaiheet eroavat toisistaan, mikä todennäköisesti vaikuttaa myös asumistukijakson pituuteen.

Suomalaista asumistukijärjestelmää vastaavien asumistukijärjestelmien asumistukijaksojen dynamiikkaa ja kestoa on tutkittu vain vähän kansainvälisesti (Hungerford 1996; Nordvik ja Åhrén 2005; Chen 2006; Chen 2008). Suomessa asumistukea voidaan maksaa muiden syyperusteisten etuuksien ohella tai pienten tulojen lisäksi. Tutkimuksissa on havaittu asumistuen tarpeessa ja kestossa eri käyttäjäryhmien välillä merkittäviä eroja. Aiemmissa asumistuen kestoa käsittelevissä tutkimuksissa ja asetelmissa on keskitytty tiettyihin ryhmiin, esimerkiksi työttömiin, yksinhuoltajiin tai lapsiperheisiin (Nordvik ja Åhrén 2005; Chen 2008). Suomessa asumistukea maksetaan laajasti erilaisissa elämäntilanteissa oleville pienituloisille ruokakunnille eikä tukea ole rajattu esimerkiksi vain nuorille, lapsiperheille tai perusturvan varassa oleville työttömille. Tukijaksojen kestot voivat poiketa huomattavasti käyttäjäryhmittäin.

### 4.1 Aineisto ja kohderyhmä

Tutkimusaineisto muodostuu yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia koskevasta jaksopohjaisesta rekisteriaineistosta vuosilta 2013–2017. Tutkimusaineisto on kuu-kausitasoinen ja tietosisältö on sama kuin luvussa 3 esitellyllä aineistolla. Tutkimusaineistoon sisältyvät kaikki uudet alkavat asumistukijaksot tammikuusta 2013 joulukuuhun 2016. Myös vuodenvaihteessa 2013 yleistä asumistukea saaneet ruokakunnat kuuluvat aineistoon. Aineistossa kaikista jaksoista noin kolmasosa alkoi vuonna 2012

tai aiemmin. Vuonna 2017 alkaneita uusia asumistukijaksoja ei sisällytetty aineistoon, koska vuoden 2017 syksyllä opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin.

Asumistukea saavia ruokakuntia seurataan asumistukimaksujen perusteella. Ruokakuntia seurataan, kunnes nämä poistuvat yleisen asumistuen piiristä joko muiden asumista tukevien etuuksien piiriin tai kokonaan asumistukijärjestelmän ulkopuolelle tai vuoden 2017 loppuun. Asumistuen piiristä pois siirtymisen syitä eritellään loppuneiden asumistukijaksojen tiedossa olleiden päättymissyiden sekä lakkautusratkaisujen perusteella. Ensisijaisesti päättymisen syyt on muodostettu pois sulkevien etuuksien maksutietojen perusteella. Pois sulkevia etuuksia ovat opintotuen asumislisä ja eläkkeen saajan asumistuki. Toissijaisesti päättymisen syyt on muodostettu asumistukihakemusten ja -tarkastusten perusteella. Maksu- ja päätöstietojen lisäksi tutkimusaineisto sisältää taustatietoja ruokakunnasta, kuten ruokakunnan rakenteesta, asuinkunnasta, tuloista ja asumismuodosta. Ruokakunnan taustatietoina käytetään hyväksytyssä hakemuksessa ilmoitettuja taustatietoja etuutta hakeneesta henkilöstä ja muista ruokakunnan jäsenistä.

Taulukosta 12 (s. 44) havaitaan, että tutkimusaineistoon kuuluvat ruokakunnat ovat pääasiassa nuoria, ja 71 prosenttia hakijoista on alle 35-vuotiaita. Lähes kaikki tukea saavat asuvat vuokra-asunnossa (92 %). Asumistukea saavista noin 6 prosentin asumismuoto on muu kuin vuokra- tai omistusasuminen, kuten asumisoikeusasunto tai osaomistusasunto. Asumistukien saajien ryhmittelyssä työttömät ja työlliset muodostavat kaksi suurinta ryhmää. Seuraavaksi suurimmat ryhmät muodostuvat opiskelijoista ja muista ruokakunnista. Eläkeläisruokakunnat ovat pienin ryhmä. Työttömien tulottomien osuus tutkimusaineistosta on 5 prosenttia ruokakunnista.

Tutkimuksessa selittäviä muuttujia ovat hakijan ikä, ruokakunnan tyyppi, ruokakunnan pääasiallinen toiminta, kuntaryhmä, asumismuoto ja tukijakson alkamisvuosi. Taulukossa 12 kuvattujen muuttujien jakaumat on laskettu asumistukijakson alussa. Myös tietoa ruokakunnan asuinkunnasta ja asumistukijakson alkamiskuukaudesta käytetään selittävinä muuttujana.

Ruokakunnan pääasiallinen toiminta muodostettiin ruokakunnan tulonlähteiden, kuten etuus- tai ansiotulojen, perusteella. Jos yli puolet ruokakunnan tulosta oli työtuloa, ruokakunta määriteltiin työlliseksi. Jos ruokakunnat tuloista yli puolet oli työttömyysetuuksia, joko perusturvaa tai ansiosidonnaista, ruokakunta luokiteltiin työttömäksi. Määritelmä vastaa pääosin yleisen asumistuen tilastoinnissa käytettyä ruokakunnan elämäntilanteen määrittelyä, joka on ollut käytössä vuodesta 2015 alkaen. Tutkimusaineistossa pääasiallinen toiminta vuosina 2013–2014 yhdenmukaistettiin vastaamaan tätä uutta määritelmää. Mikäli ruokakunnalla ei ole yhtään työ- tai etuustuloja edellä mainituista tulonlähteistä, yleisen asumistuen tilastoinnissa ruokakunta on määritelty työttömäksi. Tässä tutkimuksessa tällaiset ruokakunnat luoki-

teltiin tarkemmin tulottomiksi työttömiksi. Noin puolessa tapauksista tulottomien ruokakuntien hakija on alle 25-vuotias.

**Taulukko 12.** Yleisen asumistuen jaksot tutkimusaineistossa taustamuuttujien mukaan.

|                         |                           | N       | Osuus, % |
|-------------------------|---------------------------|---------|----------|
| Hakijan ikä             | –24                       | 148 192 | 30,3     |
|                         | 25–34                     | 150 393 | 30,8     |
|                         | 35–44                     | 84 758  | 17,3     |
|                         | 45–54                     | 68 827  | 14,1     |
|                         | 55–                       | 36 557  | 7,5      |
| Ruokakunnan tyyppi      | Yksin asuva               | 294 894 | 60,3     |
|                         | Lapsettomat parit         | 22 075  | 4,5      |
|                         | Kahden huoltajan perhe    | 46 358  | 9,5      |
|                         | Yksinhuoltajaperhe        | 87 141  | 17,8     |
|                         | Muut                      | 38 259  | 7,8      |
| Pääasiallinen toiminta  | Työllinen                 | 92 100  | 18,8     |
|                         | Työtön                    | 228 380 | 46,7     |
|                         | Opiskelija                | 66 287  | 13,6     |
|                         | Eläkeläinen               | 5 681   | 1,2      |
|                         | Muu                       | 71 749  | 14,7     |
|                         | Työtön tuloton            | 24 530  | 5,0      |
| Kuntaryhmä              | I                         | 75 956  | 15,5     |
|                         | II                        | 44 431  | 9,1      |
|                         | III                       | 229 228 | 46,9     |
|                         | IV                        | 139 112 | 28,5     |
| Asumismuoto             | Vapaaarahoitteinen vuokra | 263 466 | 53,9     |
|                         | Valtion tukema vuokra     | 183 554 | 37,6     |
|                         | Omistus                   | 12 824  | 2,6      |
|                         | Muu                       | 28 883  | 5,9      |
| Tukijakson alkamisvuosi | 2012 tai aiemmin          | 166 618 | 34,1     |
|                         | 2013                      | 90 437  | 18,5     |
|                         | 2014                      | 69 391  | 14,2     |
|                         | 2015                      | 84 999  | 17,4     |
|                         | 2016                      | 77 282  | 15,8     |
|                         | N                         | 488 727 | 100      |

Jos ruokakunta sai pääasiassa eläke-etuuksia ja oli oikeutettu yleiseen asumistukeen, se luokitellaan eläkkeensaajaruokakunnaksi. Kelan ja työeläkkeen eläketulot sekä liikenne- ja tapaturmavakuutuslain mukaiset eläketulot sisältyvät huomioituihin eläketuloihin. Ennen kuin opiskelijat siirtyivät vuoden 2017 syksyllä yleisen asumistuen piiriin, opiskelijaruokakunnat, joilla oli alaikäisiä lapsia tai jotka olivat käyttäneet opintotukikuukaudet loppuun, olivat oikeutettuja yleiseen asumistukeen. Nämä ruokakunnat, joissa joko hakija tai hakijan puoliso oli opiskelija, luokiteltiin opiskelijaruokakunniksi riippumatta ruokakunnan tulonlähteistä.

Mikäli ruokakunta ei kuulunut edellä mainittuihin ryhmiin, ruokakunnan pääasialliseksi toiminnaksi määriteltiin muu. Muut-ryhmään kuuluvat esimerkiksi vanhempainpäivärahaa, lastenhoidon tukia sekä sairaskorvauksen mukaisia ja niihin rinnastettavia etuuksia saavat ruokakunnat.

Asumistukea saaneita ruokakuntia seurattiin hakijan saaman yleisen asumistuen säännöllisen maksun kautta. Yleistä asumistukea hakevalle ruokakunnalle maksetaan ensin takautuvasti hakukuukauden asumistuki, jonka jälkeen maksu tapahtuu säännöllisesti kuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä. Aineistossa takautuvia maksuja ei voitu kohdistaa tietyille ajanjaksolle.

Tutkimusaineistossa poistuminen yleisen asumistuen piiristä yli kahdeksi kuukaudeksi katsotaan päättyneeksi asumistukijaksoksi. Asumistukea myönnetään takautuvasti enintään hakemista edeltävältä kuukaudelta ja vain, jos tuen saamisen edellytykset ovat jo tuolloin täyttyneet (L 938/2014, 18 §). Aineistossa valtaosa säännöllisistä maksuista alkoi kahden kuukauden kuluessa kyseisen yleiseen asumistukeen liittyvän etuusasioinnin alkamisen jälkeen (75 %). Tästä syystä yli kaksi kuukautta kestävä katkos tuen saamisessa katsotaan yleisen asumistukijakson päättymiseksi tunnuslukuja laskettaessa ja mallinnettaessa. Kaksi tukijaksoa, joita erottaa enintään kahden kuukauden katkos tuen maksussa, yhdistettiin yhdeksi tukijaksoksi. Katkokset sisältyvät myöhemmin esitettäviin mediaanikestoihin, joissa ne lasketaan mukaan asumistukijaksojen kokonaispituuteen.

Yleisimmin asumistukijaksot päättyivät noin vuoden jälkeen tuen saamisen alkamisesta ja yleisin tuen päättymiskuukausi on kesä- tai heinäkuu tai jokin syyskuukausista. Asumistuen määrä tarkistetaan, kun tuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta on kulunut vuosi tai jos ruokakunnan tulot, asumiskulut tai olosuhteet muuttuvat (L 938/2014, 27 §). Osalla tuensaajista tuki voi olla lakkautettu vuositarkastuksen tai muuton yhteydessä, mutta asumistuen tarve ei välttämättä ole poistunut ja ruokakunta hakee asumistukea uudelleen, jolloin säännöllistä maksamista saatetaan jatkaa seuraavana kuukautena tai sitä seuraavana kuukautena. Joissain tapauksissa muutos ruokakunnassa, kuten yhden ruokakunnan jäsenen pois muuttaminen, saattaa olla syynä asumistukijakson katkeamiseen. Näissä tapauksissa sekä pois muuttanut henkilö että jäljelle jäänyt henkilö voivat saada yleistä asumistukea omina ruokakuntinaan.

Tässä tutkimuksessa seuranta-aika päättyy eli havainto sensuroitiin vuoden 2017 lopussa. Sensuroinnilla tarkoitetaan, että havaintoa ei voida aineiston avulla seurata pidemmälle esimerkiksi tutkimusajanjakson lopun jälkeen eikä tukijaksoa määritellä päättyneeksi. Tässä tutkimuksessa havainto sensuroitiin vuoden 2017 lopun lisäksi, jos ruokakunta siirtyi muun etuuden saajaksi. Kun ruokakunta poistuu asumistuen piiristä, ruokakunta saattaa siirtyä muiden etuuksien saajaksi, jotka sulkevat pois asumistuen. Tällaisia etuuksia ovat eläkkeen saajan asumistuki tai opintotuen asumislisä. Näissä tapauksissa ruokakunta on vielä riippuvainen muista asumistuista. Siirtyminen pois sulkevien etuuksien saajaksi on huomioitu sensuroimalla havainto eli tuen maksun loppumista ei huomioida päättyneenä tukijaksona.

Tutkimusaineistossa ruokakunnan päättyneet asumistukijaksot jaettiin kahteen luokkaan, jotka ovat

- sensuroitu: poistuminen yleisen asumistuen piiristä muiden asumisen tukien saajaksi, muutos ruokakunnan rakenteessa tai aineiston loppu
- päättyminen: poistuminen yleiseltä asumistueltä.

Jos hakija saa opintotuen asumislisää tai eläkkeensaajan asumistukea, havainto sensuroitiin, koska asumisen tuen tarve ei välttämättä loppunut mutta ruokakuntaa ei voitu seurata pidemmälle yleisen asumistuen maksujen avulla. Sensuroitujen ruokakuntien poistumisajankohta yleisen asumistuen piiristä on kuitenkin tiedossa. Toisessa tapauksessa päättyminen määriteltiin todelliseksi asumistuen piiristä poistumiseksi, joka määrittää asumistukijaksojen kestoja. Jako kahteen luokkaan tehdään, koska päättyneiden asumistukijaksojen siirtymien huomiotta jättäminen vaikuttaisi seuraavassa osiossa esiteltäviin menetelmiin sekä tunnuslukujen laskemiseen. Vuosittain asumistuen piiristä poistuvista ruokakunnista noin 20 prosenttia siirtyy pois sulkevien etuuksien saajaksi tai sensuroidaan muusta syystä.

Taulukossa 13 (s. 47) eritellään, kuinka monta ruokakuntaa vuodessa poistuu yleisen asumistuen piiristä siten, että tukijakso päättyy, ja kuinka monta ruokakuntaa poistuu yleisen asumistuen piiristä mutta tukijakson päättymistä ei voi seurata. Noin viidesosa asumistukijaksoista päättyy vuosittain muusta syystä kuin tukijakson päättymisen takia. Mikäli ruokakunta on saanut tukea tarkastelujakson loppuessa vuoden 2017 joulukuussa, havainto sensuroidaan.

Suurin syy sensuroinnille on se, että hakija saa jotain muuta, asumistuen pois sulkevaa etuutta. Taulukossa 14 (s. 47) on asumistuen piiristä poistuneiden ja sensuroitujen havaintojen lukumäärä sekä sensuroinnin syy. Havainto määritellään sensuroiduksi myös, jos ruokakunnan poistuminen asumistuen piiristä johtuu muusta syystä, kuten hakijan kuolemasta tai ruokakunnan muun jäsenen pois muuttamisesta.



**Taulukko 13.** Alkaneet yleisen asumistuen jaksot jaoteltuna sensuroituihin ja päättyneisiin jaksoihin.

| Vuosi                             | Alkaneita jaksoja | Sensuroitu | Päättyy | Osuus loppuneista jaksoista, % |         |
|-----------------------------------|-------------------|------------|---------|--------------------------------|---------|
|                                   |                   |            |         | Sensuroitu                     | Päättyy |
| 2012 tai sitä ennen alkanut jakso | 166 618           |            |         |                                |         |
| 2013                              | 90 437            | 14 141     | 60 084  | 19                             | 81      |
| 2014                              | 69 391            | 13 412     | 58 229  | 19                             | 81      |
| 2015                              | 84 999            | 15 805     | 51 410  | 24                             | 77      |
| 2016                              | 77 282            | 16 342     | 55 600  | 23                             | 77      |
| 2017                              | 0                 | 163 482    | 40 222  | 80                             | 20      |
| Yhteensä                          | 488 727           | 223 182    | 265 545 | 46                             | 54      |

**Taulukko 14.** Yleisen asumistuen loppumisvuosi ja sensuroinnin syy osuutena sensuroiduista havainnoista (%).

| Vuosi         | Hakijan kuolema | Muutos ruokakunnan rakenteessa | Asumisliisä | Eläkkeen saajan asumistuki | Aineisto loppuu |
|---------------|-----------------|--------------------------------|-------------|----------------------------|-----------------|
| 2013          | 6               | 8                              | 62          | 25                         |                 |
| 2014          | 6               | 7                              | 64          | 24                         |                 |
| 2015          | 4               | 5                              | 59          | 32                         |                 |
| 2016          | 4               | 5                              | 62          | 29                         |                 |
| 2017          | 0               | 0                              | 1           | 3                          | 95              |
| Kaikki vuodet | 2               | 2                              | 17          | 10                         | 70              |

Vuosina 2013–2016 suuri osa asumistuelta poistuneista oli opiskelijoita, jotka siirtyivät opintotuen asumisliisän saajiksi. Aineisto ei sisällä vuonna 2017 alkaneita uusia tukijaksoja. Opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin vuoden 2017 syksyllä. Näistä syistä asumisliisän piiriin siirtyneiden osuus on vuonna 2017 pienempi.

Usein asumistukijaksojen päättymisen syy ei ole tiedossa. Taulukossa 15 (s. 48) eritellään tiedossa olevia tuen lakkautuksen tai päättymisen syitä, joiden seurauksena tuen maksaminen loppuu yli kahdeksi kuukaudeksi. Yleisimmät syyt yleisen asumistuen päättymiseen ovat hakijan oma pyyntö (30 %) tai se, että hakija ei ole toimittanut pyydettyjä tietoja (20 %). Noin 5 prosentissa tapauksista hakijan tulot ovat olleet liian suuret tai asumistuki on tulojen vuoksi jäänyt maksettavaa minimimäärää pienemmäksi. Aineistossa noin viidesosassa tapauksista tuen loppumisen syy ei ole tiedossa.

**Taulukko 15.** Yleisimmät asumistuen päättymisen syyt osuutena päättyneistä asumistukijaksoista.

|                                          | Havaintoa, N | Osuus, % |
|------------------------------------------|--------------|----------|
| Hakijan oma pyyntö                       | 80 073       | 30       |
| Hakija ei ole antanut pyydettyjä tietoja | 52 542       | 20       |
| Hakijan tulot ovat liian suuret          | 14 351       | 5        |
| Muu päättymisen tai lakkautuksen syy     | 57 525       | 22       |
| Ei tiedossa                              | 61 053       | 23       |
| Yhteensä                                 | 265 544      | 100      |

## 4.2 Menetelmä

Tutkimuksessa seurataan kaikkia yleistä asumistukea saaneita henkilöitä ja ruokakuntia jaksoaineiston avulla. Ruokakuntaa seurataan ensimmäisen alkaneen asumistukijakson jälkeen, kunnes tuelta poistutaan yhtäjaksoisesti yli kahdeksi kuukaudeksi. Seuraamisessa käytetään tietoa säännöllisistä asumistukimaksuista. Aineistona käytetään kokonaisaineistoa, johon sisältyvät kaikki uudet yleistä asumistukea saaneet ruokakunnat vuosina 2013–2016. Mukaan sisällytettiin myös ne ruokakunnat, jotka olivat yleisen asumisten saajia vuoden 2013 alussa. Heillä etuusjakso on alkanut ennen vuotta 2013. Aineisto sisältää etuusjaksoja, jotka on kirjattu alkaneiksi vuonna 2000 mutta jotka ovat voineet alkaa tätä aikaisemminkin. Ruokakuntien asumistukijaksoja seurataan vuoden 2017 loppuun.

Asumistukijakson mediaanikesto lasketaan kaikille taulukossa 12 esitetyille taustamuuttujille. Mediaanikesto lasketaan aineistosta, jossa osa havainnoista sensuroidaan. Asumistuen kestoa kuvaava mediaani lasketaan Kaplanin–Meierin menetelmällä. Mediaani määrittyy siksi ajankohdaksi asumistukijakson alkamisen jälkeen, jolloin yli 50 % tuensaajista on poistunut tuen piiristä (ks. Singer ja Willet 2003, 486). Mediaanikeston laskemisessa käytetään koko aineistoa, joka sisältää sekä uudet, vuosina 2013–2016 alkaneet jaksot että vuonna 2012 tai sitä ennen alkaneita jaksoja.

Kaplanin–Meierin estimaattorin avulla mallinnetaan myös kuukausittainen poistumisriski asumistuen piiristä asumistukijakson alkamisen jälkeen eli selvitetään, kuinka suurella todennäköisyydellä asumistukea saava ruokakunta poistuu etuuden piiristä. Estimaattorin avulla mallinnetaan myös asumistukijaksojen päättymisen kausivaihtelua.

Taustatekijöiden yhteyttä asumistuen kestoon analysoidaan Coxin suhteellisen riskin mallilla. Selittävinä muuttujina käytetään aikaisemmin taulukossa 12 esitettyjä hakijan ja ruokakunnan taustatietoja. Taustatietojen lisäksi huomioidaan etuusjakson alkamisajankohta ja kausivaihtelu.

Aiemmissa tutkimuksissa työ- ja asuntomarkkinoiden vaikutus on pyritty poistamaan lisäämällä malliin näitä kuvaavia muuttujia (Hungerford 1996; Chen 2006). Tässä tutkimuksessa kuntakohtainen vaihtelu asunto- ja työmarkkinoissa poistetaan hyödyntämällä tietoa ruokakunnan asuinkunnasta. Lisäksi mallista poistetaan vuosien välinen vaihtelu lisäämällä tukijakson alkamisvuosi selittäväksi muuttujaksi. Vuosivaihtelun lisäksi asumistukijaksojen alkamiskuukaudessa on kausittaisuutta, joka vaikuttaa asumistukijaksojen keston. Asumistukijakson alkamiskuukautta käytettiin poistamaan kausivaihtelu mallista.

Aineiston rajausta saattaa aiheuttaa harhaa, koska ennen tarkastelujakson alkua alkaneet jaksot ovat todennäköisemmin pitkiä kuin lyhyitä jaksoja (Kiefer 1988). Koska suuri osa tuen saajista on työttömiä, näiden pitkäaikaista asumistukea saaneiden todennäköisyys poistua asumistuen piiristä voi olla pienempi kuin tuen lyhytaikaisilla käyttäjillä. Aikaisemmissa tutkimuksissa ennen tarkastelujakson alkua alkaneet jaksot on poistettu (Hungerford 1996; Chen 2006). Tutkimusaineiston jaksoista 34 prosenttia on alkanut vuonna 2012 tai sitä ennen. Malli sovitetaan erikseen sekä koko aineistoon että ainoastaan uusiin asumistukijaksoihin.

Ennen tarkasteluajanjakson alkua alkaneiden havaintojen aiheuttaman harhan korjaamiseksi on ehdotettu erilaisia menetelmiä (ks. Iceland 1997). Tässä tutkimuksessa niille asumistukijaksoille, jotka ovat alkaneet ennen vuotta 2013, lisätään selittävä muuttuja, joka osittain korjaa aineiston rajauksesta muodostuvaa harhaa. Malliin lisättävä muuttuja on edeltävän asumistukijakson kesto ennen tarkasteluajanjakson alkua.

Joissain tapauksissa asumistuen maksamista jatkettiin kahden kuukauden sisällä tuen säännöllisten maksujen katkettua esimerkiksi vuositarkistuksen jälkeen. Katkon enimmäiskeston määrittely voi vaikuttaa mediaanikeston estimointiin Kaplanin–Meierin menetelmällä sekä mallin laskentaan, joten asumistuen päättymistä eripituisiin katkoksiin testataan.

Valitut oletukset voivat vaikuttaa tuloksiin. Aineiston rajauksesta aiheutuvaa virhettä, joka johtuu vuonna 2012 ja sitä ennen alkaneiden jaksojen sisällyttämisestä aineistoon, kontrolloidaan edeltävää kestoja kuvaavalla selittävällä muuttujalla. Menetelmän toimivuutta testataan sovittamalla malli ilman muuttujaa sekä sovittamalla mallia vain uusiin alkaviin jaksoihin. Harhaa voi aiheuttaa myös se, että ennen vuotta 2013 alkaneiden tukijaksojen taustatiedot määritellään vuoden 2013 alussa eikä jakson alkaessa, kuten muilla jaksoilla. Edellä mainittujen epävarmuustekijöiden ja rajauksien vaikutusta verrataan mallin kertoimiin ja mediaanikestojen estimaatteihin.

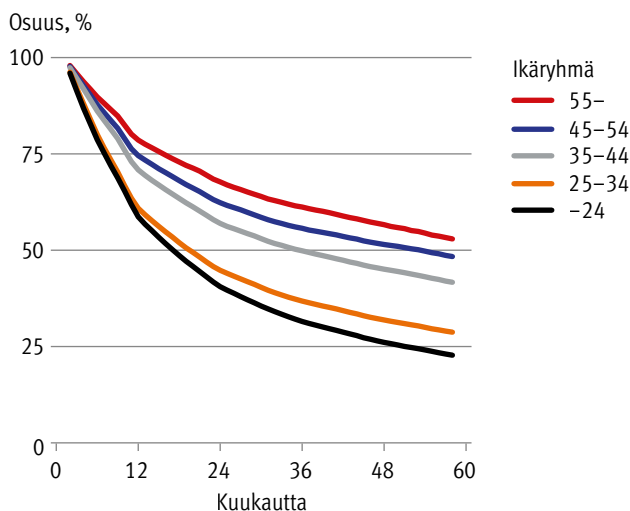
#### 4.3 Asumistukijaksojen keskimääräinen kesto

Seuraavaksi asumistukijaksojen kestoja tarkastellaan ryhmiteltynä eri taustamuuttujien suhteen. Tarkastelussa seurataan kaikkia asumistukijaksoja eli sekä uusia että

ennen vuodenvaihdetta 2013 alkaneita tukijaksoja. Ennen vuotta 2013 jo kertynyttä jaksoa ei lasketa mukaan asumistukijakson pituuteen. Kuvioissa 13 kuvataan, kuinka suuri osuus yleistä asumistukea saavista ruokakunnista saa tukea kuukaudesta viiteen vuoteen tuen alkamisen jälkeen. Kaikkien asumistukijaksojen mediaanikesto oli 25 kuukautta eli puolella tuensaajista tuki kesti enintään 25 kuukautta. Yleisesti nuorten asumistukijaksot olivat yli 35-vuotiaiden tukijaksoja lyhempiä, paremmassa työmarkkina-asemassa olevilla lyhempiä ja yksinhuoltajilla muita ruokakuntatyyppejä pidempiä. Sensurointi, kuten opintotuen asumislisän tai eläkkeen saajan asumistuen saajaksi siirtyminen, huomioitiin mediaanikestoja laskettaessa. Kahdeksi kuukaudeksi katkenneet ja sitten jatkuneet asumistukijaksot lasketaan mukaan siten, että myös kahden kuukauden katkos tuen saannissa lasketaan asumistukijakson pituuteen.

Ruokakunnat, joissa hakija oli nuorempi kuin 35 vuotta, poistuvat asumistuen piiristä nopeammin kuin ruokakunnat, joissa hakija oli tätä vanhempi. Puolella alle 35-vuotiaista asumistukijakson pituus on enintään 20 kuukautta. Tätä vanhemmilla ikäryhmillä asumistukijaksot ovat pidempiä. Niistä yli 55-vuotiaista, jotka eivät siirtyneet eläkkeensaajan asumistuen piiriin vaan pysyvät asumistuen piirissä, yli puolet saa asumistukea vielä viisi vuotta asumistukijakson alkamisen jälkeen.

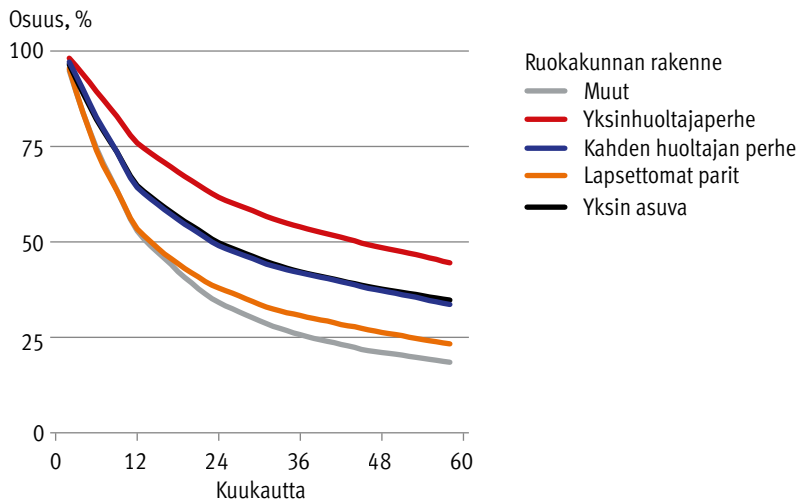
**Kuvio 13.** Yleistä asumistukea saavien osuus 0–5 vuotta jakson alkamisen jälkeen hakijan iän mukaan (%).



Kuviossa 14 (s. 51) on esitetty ruokakunnan rakenteen yhteys asumistukijakson keston. Ero yksinhuoltajien ja usean aikuisen muodostamien ruokakuntien välillä on suuri. Yksinhuoltajat ovat toiseksi suurin asumistukea saava ryhmä ja poistuvat tuen piiristä kaikkein hitaimmin. Yksinhuoltajilla asumistukijakson mediaanikesto on 45 kuukautta. Useamman aikuisen muodostamat muut ruokakunnat poistuvat

asumistuen piiristä nopeimmin. Heillä asumistukijakson mediaanikesto on 14 kuukautta. Kuvion 14 perusteella kahden huoltajan perheiden ja yksin asuvien asumistukijakson mediaanikesto ei eroa merkittävästi, vaan tukea saavien osuudet näkyvät kuviossa lähes päällekkäisinä viivoina. Yksin asuvat ja kahden huoltajan perheet eroavat kuitenkin taustatekijöiltään, ja ryhmien välistä eroa tutkitaan myös Coxin suhteellisen riskin mallilla.

**Kuvio 14.** Yleistä asumistukea saavien osuus 0–5 vuotta jakson alkamisen jälkeen ruokakunnan rakenteen mukaan (%).

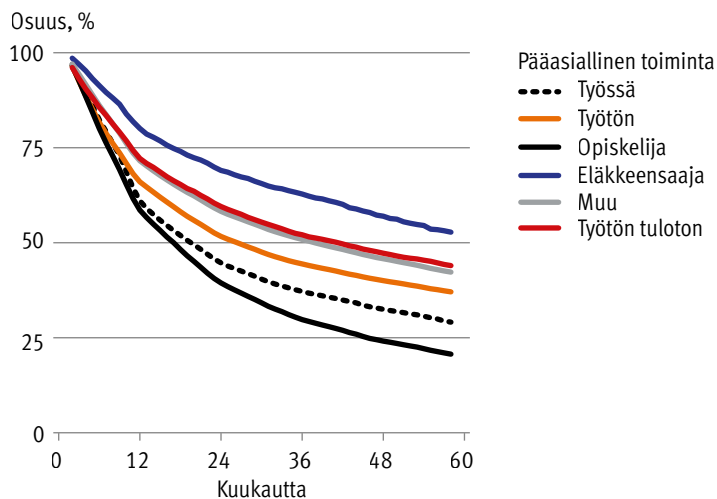


Kolmanneksi tarkastellaan ruokakunnan pääasiallisen toiminnan yhteyttä asumistuen kestoon, mikä on esitetty kuviossa 15 (s. 52). Lähempänä työmarkkinoita olevat poistuvat yleisen asumistuen piiristä muita ryhmiä nopeammin. Työssä käyvien ruokakunnat ja opiskelijaruokakunnat poistuvat yleisen asumistuen piiristä kaikista ryhmistä nopeimmin.

Puolet opiskelijaruokakunnista käyttää yleistä asumistukea enintään 18 kuukautta ja työllisistä ruokakunnista 20 kuukautta. Yleistä asumistukea saavat eläkeläiset poistuvat hitaammin kuin muut ryhmät. Työttömät tulottomat poistuvat tuen piiristä työttömyyspäivärahaa saavia työttömiä hitaammin ja heillä tukijaksojen mediaanikesto on 42 kuukautta.

Pääasiallisen toiminnan ryhmät eroavat ikärakenteeltaan. Ikäryhmän ja pääasiallisen toiminnan eroja testattiin Pearsonin khiin neliö -testillä ja ristiintaulukoinnilla. Opiskelijoiden osuus nuorista on suurempi kuin vanhoista ja vastaavasti eläkeläisruokakunnat ovat vanhempia. Työssä käyvien ruokakunnan tuensaaja on useimmiten 35–44-vuotias kuin muun ikäinen. Työttömät ovat useammin yli 45-vuotiaita kuin muun ikäisiä. Työttömät tulottomat ovat useammin alle 24-vuotiaita kuin muun ikäisiä.

**Kuvio 15.** Yleistä asumistukea saavien osuus 0–5 vuotta jakson alkamisen jälkeen ruokakunnan pääasiallisen toiminnan mukaan (%).



Lopuksi kaikille selittävälle muuttujille laskettiin asumistukijakson mediaanikesto Kaplanin–Meierin estimaattorin perusteella. Päättäneiden asumistukijaksojen mediaanikesto esitetään eri taustamuuttujien suhteen kaikille ja uusille asumistukijaksoille taulukossa 16 (s. 53). Verrattaessa kaikkia asumistukijaksoja uusiin jaksoihin luokkien järjestys pysyy samana paitsi alle 35-vuotiaiden kohdalla. Toinen poikkeus ovat uusien yli 55-vuotiaiden ja eläkeläisten asumistukijaksot. Näillä ryhmillä uusista tukijaksoista puolet päättyvät ennen tarkastelujakson loppua, mutta kaikki jaksot sisällytettäessä yli puolet ryhmiin kuuluvista saa tukea tarkastelujakson lopussa. Joissain tapauksissa kaikkien ja uusien asumistukijaksojen mediaanikestot eivät eroa paljoa toisistaan. Osassa ryhmistä on siis suhteessa ryhmän kokoon enemmän pitkäaikaisia tuensaajia. Yli 45-vuotiailla, yksinhuoltajilla ja työttömillä tulottomilla kaikkien ja uusien jaksot mediaanipituus eroaa yli vuodella.

Kaikista asumistukijaksoista pisimmät (29 kk) ovat kuntaryhmässä II eli pääkaupunkiseudulla. Kuntaryhmissä II ja III eli Helsingissä ja muissa suurissa pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevissa kaupungeissa ja kunnissa asumistukijaksojen mediaanikesto oli 26 kuukautta. Kuntaryhmässä IV jaksot olivat keskimäärin tätä lyhempiä eli 23 kuukautta.

Omistusasujilla asumistukijaksojen pituus on lyhyin. Valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvilla tukijaksojen mediaanikesto on pisin, 34 kuukautta, kun taas vapaaehtoisissa vuokra-asunnoissa asuvilla mediaanikesto on 22 kuukautta. Tukijakson mediaanikesto on 20 kuukautta asumismuodon ollessa muu kuin jokin edellä mainituista. Osassa valtion tukemista vuokra-asunnoista asukasvalinta tehdään asunnon tarpeen, vähävaraisuuden ja pienituloisuuden perusteella. Ero jaksot pitempänä

vapaarahoitteisissa ja valtion tukemissa vuokra-asunnoissa johtuu todennäköisesti siitä, että näihin asuntoihin valikoituu suhteessa enemmän pienituloisia ruokakuntia.

**Taulukko 16.** Kaikkien ja uusien asumistukijaksojen mediaanikesto vuosina 2013–2016 (kk).

|                         |                          | Mediaanikesto,<br>kaikki jaksot | Mediaanikesto,<br>uudet jaksot |
|-------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Hakijan ikä             | –24                      | 18                              | 17                             |
|                         | 25–34                    | 20                              | 16                             |
|                         | 35–44                    | 36                              | 23                             |
|                         | 45–54                    | 54                              | 26                             |
|                         | 55–                      | *                               | 29                             |
| Ruokakunnan tyyppi      | Yksin asuva              | 24                              | 18                             |
|                         | Pariskunnat              | 15                              | 12                             |
|                         | 2 huoltajan perhe        | 23                              | 17                             |
|                         | Yksinhuoltajaperhe       | 45                              | 32                             |
|                         | Muut                     | 14                              | 13                             |
| Pääasiallinen toiminta  | Työllinen                | 20                              | 17                             |
|                         | Työtön                   | 27                              | 18                             |
|                         | Opiskelija               | 18                              | 16                             |
|                         | Eläkeläinen              | *                               | 53                             |
|                         | Muu                      | 38                              | 25                             |
|                         | Työtön tuloton           | 42                              | 28                             |
| Kuntaryhmä              | I                        | 26                              | 19                             |
|                         | II                       | 29                              | 20                             |
|                         | III                      | 26                              | 19                             |
|                         | IV                       | 23                              | 17                             |
| Asumismuoto             | Vapaarahoitteinen vuokra | 22                              | 18                             |
|                         | Valtion tukema vuokra    | 34                              | 22                             |
|                         | Omistus                  | 16                              | 14                             |
|                         | Muu                      | 20                              | 17                             |
| Tukijakson alkamisvuosi | 2012 tai aiemmin         | 51                              |                                |
|                         | 2013                     | 17                              | 17                             |
|                         | 2014                     | 19                              | 19                             |
|                         | 2015                     | 20                              | 20                             |
|                         | 2016                     | 20                              | 20                             |
| Kaikki, mediaani        |                          | 25                              | 19                             |

\* Yli puolet tuensaajista saa tukea tarkastelujakson lopussa.

Ennen vuotta 2013 alkaneiden jaksojen mediaanikesto oli 51 kuukautta, mutta vuosina 2013–2016 alkaneiden jaksojen mediaanikesto oli 17–20 kuukautta. Aineiston rajauksesta johtuvan harhan voi havaita vuonna 2012 ja sitä ennen alkaneiden asumistukijaksojen kestossa. Ennen vuotta 2012 alkaneet lyhytkestoiset asumistukijaksot ovat ehtineet päättyä ennen tutkimusajanjakson alkua.

#### 4.4 Taustatekijöiden yhteys asumistukijaksojen keston

Taustamuuttujien yhteys asumistukijakson keston selvitettiin myös Coxin mallilla, jonka tulokset on raportoitu taulukossa 17 (s. 55). Coxin mallin tulokset ovat pääasiassa samansuuntaisia kuin aiemmin esitetyt kuvioden 13–15 ja taulukon 16 Kaplanin–Meierin estimaattorien tulokset mediaanikestosta. Ensimmäisessä sarakkeessa oleva malli sisältää kuntaryhmä-muuttujan. Toisessa sarakkeessa mallista poistetaan kuntien väliset erot lisäämällä malliin kuntamuuttuja. Kolmannessa mallissa malli (2) sovitetaan aineistoon, joka sisältää vain uudet asumistukijaksot.

Sovitetun Coxin mallin mukaan yli 35-vuotiaat poistuvat yleisen asumistuen piiristä hitaammin kuin alle 25-vuotiaat. Viiden prosentin merkitsevyystasolla 25–34-vuotiaat poistuvat etuuden piiristä nopeammin kuin alle 25-vuotiaat malleissa (1) ja (2). Kun vuonna 2012 tai sitä ennen alkaneet jaksot rajataan pois aineistosta mallissa (3), kerroin on suurempi ja merkitsevä yhden prosentin tasolla.

Kun kaikki selittävät muuttujat huomioidaan, ruokakuntatyypin ja pääasiallisen toiminnan kertoimet vastaavat aiemmin esitettyjä Kaplanin–Meierin estimaattorien tuloksia. Ruokakunnat, joissa on useampia aikuisia jäseniä, poistuvat yksin asuvia ja yksinhuoltajia nopeammin yleisen asumistuen piiristä. Ruokakunnat, joissa on lapsia, eroavat yksin asuvista ja poistuvat asumistuen piiristä hitaammin. Yksin asuviin verrattuna usean aikuisen ruokakunnat poistuvat nopeammin. Kahden huoltajan perhe eroaa yksin asuvista viiden prosentin merkitsevyystasolla.

Työttömät tulottomat poistuvat työttömien vertailuryhmää hitaammin asumistuen piiristä. Työlliset ja opiskelijat poistuvat asumistuen piiristä nopeammin. Kun mallista poistetaan vuonna 2012 tai sitä ennen alkaneet jaksot, opiskelijoiden kerroin ei ole merkitsevä.

Muun pääkaupunkiseudun eli kuntaryhmän II asumistukijaksojen pituus ei eroa Helsingin jaksojen pituudesta. Kuntaryhmässä III jaksot ovat pidempiä ja kuntaryhmässä IV lyhyempiä kuin Helsingissä. Toisessa ja kolmannessa mallissa poistetaan kuntakohtainen vaihtelu kuntamuuttujalla. Tukijaksojen pituuksissa on myös kausivaihtelua ja vuosikohtaisia eroja. Vuodenvaihteessa tai tammi–maaliskuussa alkaneet tukijaksot loppuvat nopeammin kuin kesäkuukausina tai alkusyksystä alkaneet tukijaksot. Vuoteen 2013 verrattuna vuosina 2014–2016 alkaneet jaksot ovat hieman pidempiä.



**Taulukko 17.** Coxin mallien kertoimet, keskvirheet ja merkitsevyystaso.

|                            |                          | Malli (1)         | Malli (2)         | Malli (3)         |
|----------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Hakijan ikä                | –24                      |                   |                   |                   |
|                            | 25–34                    | 0,011** (0,005)   | 0,011** (0,005)   | 0,052*** (0,006)  |
|                            | 35–44                    | –0,229*** (0,007) | –0,231*** (0,007) | –0,179*** (0,008) |
|                            | 45–54                    | –0,389*** (0,007) | –0,395*** (0,007) | –0,329*** (0,009) |
|                            | 55–                      | –0,570*** (0,010) | –0,579*** (0,010) | –0,489*** (0,012) |
| Ruokakunnan tyyppi         | Yksin asuva              |                   |                   |                   |
|                            | Lapsettomat parit        | 0,270*** (0,009)  | 0,272*** (0,009)  | 0,270*** (0,010)  |
|                            | Kahden huoltajan perhe   | –0,012* (0,007)   | –0,015** (0,007)  | –0,027*** (0,009) |
|                            | Yksinhuoltajaperhe       | –0,297*** (0,006) | –0,304*** (0,006) | –0,401*** (0,008) |
|                            | Muu                      | 0,348*** (0,007)  | 0,351*** (0,007)  | 0,309*** (0,008)  |
| Pääasiallinen toiminta     | Työtön                   |                   |                   |                   |
|                            | Työllinen                | 0,207*** (0,005)  | 0,201*** (0,005)  | 0,105*** (0,007)  |
|                            | Opiskelija               | 0,076*** (0,006)  | 0,075*** (0,006)  | 0,003 (0,007)     |
|                            | Eläkeläinen              | –0,306*** (0,023) | –0,311*** (0,023) | –0,423*** (0,029) |
|                            | Muu                      | –0,198*** (0,006) | –0,203*** (0,006) | –0,219*** (0,008) |
|                            | Työtön tuloton           | –0,288*** (0,010) | –0,284*** (0,010) | –0,323*** (0,012) |
| Kuntaryhmä                 | I                        |                   |                   |                   |
|                            | II                       | –0,009 (0,008)    |                   |                   |
|                            | III                      | –0,032*** (0,006) |                   |                   |
|                            | IV                       | 0,116*** (0,006)  |                   |                   |
| Asumismuoto                | Vaparaahoitteinen vuokra |                   |                   |                   |
|                            | Valtion tukema vuokra    | –0,112*** (0,004) | –0,112*** (0,004) | –0,101*** (0,005) |
|                            | Omistus                  | 0,373*** (0,012)  | 0,346*** (0,012)  | 0,311*** (0,014)  |
|                            | Muu                      | 0,234*** (0,008)  | 0,241*** (0,008)  | 0,210*** (0,010)  |
| Muut selittävät muuttujat  |                          |                   |                   |                   |
| Kunta                      | Ei                       | Kyllä             | Kyllä             |                   |
| Alkamisvuosi               | Kyllä                    | Kyllä             | Kyllä             |                   |
| Aloituskaukausi            | Kyllä                    | Kyllä             | Kyllä             |                   |
| Vuotta 2012 edeltävä kesto | Kyllä                    | Kyllä             | Ei                |                   |
| Havaintoja, N              | 488 727                  | 488 727           | 322 109           |                   |

Tilastollinen merkitsevyys: \*p &lt; 0,10; \*\*p &lt; 0,05; \*\*\*p &lt; 0,01.

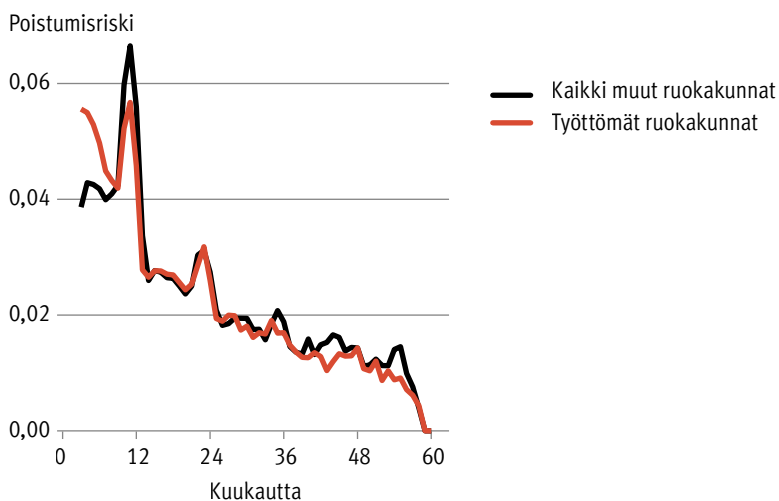
#### 4.5 Asumistukijaksojen päättyminen keston mukaan

Uusille asumistukijaksoille Kaplanin–Meierin estimaattorin avulla laskettiin asumistuen päättymisriski 60 kuukautta tukijakson alkamisen jälkeen. Päättymisriski laskettiin erikseen työttömille ruokakunnille ja kaikille muille ruokakunnille. Työttömät ovat suurin asumistukea saava ryhmä, mikä myös vaikuttaa asumistukijaksojen keston. Kuviossa 16 työttömien poistumisriskiä verrataan kaikkien muiden ruokakuntien poistumisriskiin.

Työttömillä sekä kaikilla muilla ruokakunnilla asumistuen päättymisriski laskee ensimmäisenä kahtena vuotena. Työttömien asumistuen päättymisriski on muita ruokakuntia suurempi, kun tukijakso on kestänyt alle vuoden. Kuviossa 16 voi visuaalisesti erottaa suuremman päättymisriskin ennen ensimmäisen ja toisen vuoden loppua kummillakin ryhmällä. Muilla kuin työttömyysetuutta saavilla asumistuen päättymisriski on hieman suurempi myös ennen kolmannen vuoden loppua. Näinä ajankohtina asumistuen alkamisesta, takautuvat maksut huomioiden, on kulunut noin yksi, kaksi tai kolme vuotta. Koska asumistuki tarkastetaan vuosi tuen alkamisen jälkeen, vuositarkastuksen yhteydessä tue piiristä poistuminen on yleistä.

Yleisesti työttömien työllistymisriski kasvaa heti työttömyyden alussa ja noin 100 viikon kohdalla työttömyyden alkamisesta, kun ansiosidonnainen työttömyysetuus loppuu. Muutoin työllistymisriski on tasainen ja laskeva. (Kyyrä ym. 2017.) Aineiston työttömät ovat pääasiassa perusturvan työttömyysetuuksia saavia, joten mahdollinen työttömyysjaksojen loppuminen ei selitä piikkejä.

**Kuvio 16.** Yleiseltä asumistuelta poistumisriski 0–5 vuotta uuden tukijakson alkamisen jälkeen.



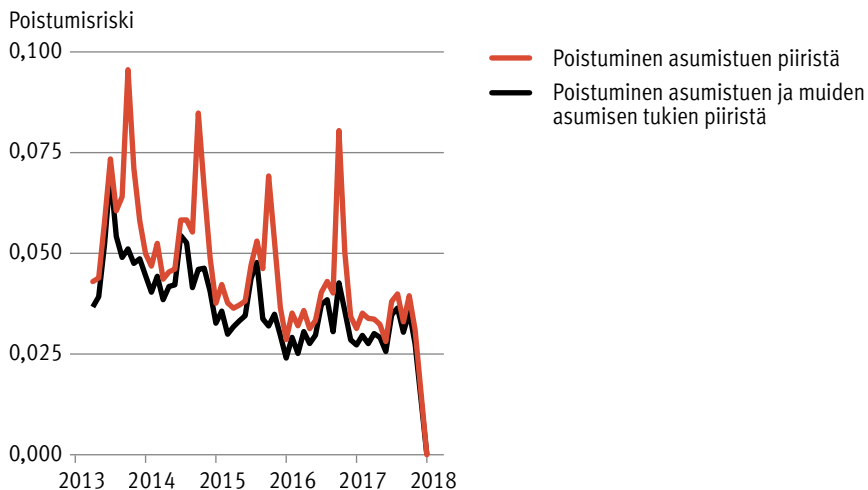
Tiedossa olevat tukijaksojen päättymisen syyt viittaavat siihen, että piikit voivat liittyä asumistuen vuositarkastukseen. Tarkempi päättymisen syiden kuukausitason tarkastelu tukee tätä havaintoa. Alle vuoden kestävässä asumistukijaksossa hakijan oma pyyntö oli yleisin tukijakson päättymiselle esitetty syy. Ilman tiedossa olevaa syytä loppuneiden jaksojen osuus oli suurempi muihin jaksojen päättymisen syihin verrattuna.

#### 4.6 Asumistukijaksojen päättymisen kausivaihtelu

Asumistuen päättymisriskiä tarkastellaan kuviossa 17 vuoden 2013 tammikuusta vuoden 2017 joulukuuhun. Päättymisriski on laskettu uusista alkaneista asumistukijaksoista Kaplanin–Meierin estimaattorilla. Yleisen asumistuen saajasta muiden asumisen tuen, asumislisän ja eläkkeen saajan asumistuen, piiriin siirtymistä verrataan yleiseltä asumistuelta poistumiseen. Yleiseltä asumistuelta poistuminen määritellään poistumiseksi asumistuen lisäksi muilta asumisen tulta, kuten tuloksissa luvuissa 4.3 ja 4.4.

Muille etuuksille poistumisen riski on syksyllä suurempi. Syksyllä opintonsa aloittavat opiskelijat poistuvat yleiseltä asumistuelta ja siirtyvät opintotuen asumislisän piiriin. Jos poistumiset eläkkeensaajan asumistuen tai opintotuen piiriin tai muista taulukossa 14 esitetyistä syistä huomioidaan, piikit poistumisriskissä syksyllä pienevät.

**Kuvio 17.** Asumistuen ja asumisen tukien päättymisriski vuosina 2013–2017, uudet asumistukijaksot.



Asumistukijaksojen päättymiseen liittyvä toinen kausitekijä on kesäkuukausina loppuvat jaksot. Lyhyissä, alle kaksi vuotta kestäneissä asumistukijaksoissa jaksot päättyivät useammin kesäkuukauteen, kuten kesä- tai heinäkuuhun. Jaksoja päättyi tammi- ja joulukuussa vähiten sekä syksyllä hieman enemmän kuin keväällä. Kaikissa ikäryhmissä kesäkuukaudet olivat yleisin tuen loppumiskuukausi. Ruokakunnissa, joissa hakija oli nuori, tuen päättymisen kesäkuukauteen oli hieman muita ikäryhmiä yleisempää. Havainnon taustalla saattaa olla alkavat kesätyöt tai keväällä tai aiemmin alkaneiden asumistukijaksojen päättymisen vuositarkastuksen yhteydessä.

#### 4.7 Analyysin rajoitukset ja luotettavuus

Aineiston rajausta ja oletukset vaikuttavat tuloksiin sekä mediaanikeston laskentaan Kaplanin–Meierin estimaattorilla. Se, kuinka pitkä katkos asumistuen maksamisesta katsotaan tuen piiristä poistumiseksi, vaikuttaa tukijaksojen mediaanipituuksiin. Jos yli yhden kuukauden katkos katsotaan tuen päättymiseksi, kaikkien jaksojen mediaanikesto olisi 21 kuukautta. Yli kahden kuukauden katkokseksi mediaanikesto saadaan 25 kuukautta, ja jos katkos on yli kolme kuukautta, mediaanikesto olisi 28 kuukautta.

Yhtenä epävarmuustekijänä on rajauksesta aiheutuva harha, koska ennen vuotta 2013 alkaneet asumistukijaksot eroavat uusista vuosina 2013–2016 alkaneista jaksoista. Pidemmän aikaa tukea saaneet ruokakunnat voivat erota taustatekijöiltään lyhytaikaisen tuen saajista. Joissain tarkasteluissa myös henkilöt, jotka ovat tuensaajia tarkastelujakson alusta loppuun, on poistettu aineistosta (esim. Hungerford 1996). Tässä tutkimuksessa asumistuen kestosta haluttiin kokonaiskuva, joten myös ennen vuotta 2013 alkaneet jaksot sekä tarkastelujakson alusta loppuun asumistukea saaneet ruokakunnat on sisällytetty analyysiin.

Ennen vuotta 2013 alkaneiden jaksojen osalta selittävät muuttujat määritellään asumistukijakson aikana, kun uusille alkaneille jaksoille muuttujat määritellään jakson alussa. Ennen vuotta 2013 alkaneiden jaksojen sisällyttäminen tarkasteluun lisää harhaa, jonka huomiotta jättäminen vaikuttaa mallin tuloksiin. Kaikissa malleissa malliin lisätään vuosimuuttuja. Ensimmäisessä ja toisessa mallissa malliin vuonna 2012 tai aiemmin alkaneisiin jaksoihin lisätään selittäväksi muuttujaksi jatkuva muuttuja, joka kuvaa asumistukijakson kestoja ennen tarkastelujakson alkua.

Kahta ensimmäistä mallia verrataan kolmanteen malliin, joka sisältää vain uudet vuosina 2013–2016 alkaneet jaksot. Tulokset kolmannesta mallista ovat pääasiassa samansuuntaisia kuin kahdesta ensimmäisestä. Mallien kertoimet ovat samassa koluokassa ja tilastollisesti merkitseviä. Poikkeuksena ovat opiskelijaruokakunnat, jotka eivät eroa tilastollisesti työttömistä ruokakunnista, kun tutkimuksessa käytetään vain uusiin alkaneisiin jaksoihin rajattua aineistoa. Samoin kahden huoltajan perheen kerroin on tilastollisesti merkitsevä tarkemmalla, yhden prosentin tasolla, kun tutkimusaineisto rajataan vain uusiin vuosina 2013–2016 alkaneisiin jaksoihin.

Puuttuvan muuttujan harha voi myös osittain vaikuttaa tuloksiin. Toimeentulotukea saavat ruokakunnat poistuvat tuen piiristä hitaammin (Chen 2006). Aineistossa ei ole esimerkiksi tietoa toimeentulotuen käytöstä eikä työttömien ruokakuntien kohdalla työllistymistodennäköisyyteen vaikuttavista muuttujista, kuten työkokemuksesta, työmarkkina-asemasta ja koulutustasosta. Nämä tekijät voivat osittain selittää sitä, miksi 25–30-vuotiailla on alle 25-vuotiaita suurempi riskin poistua asumistuen piiristä.

Ruokakunta-käsite hankaloittaa analyysijä ja mallinnusta. Ruokakunta-käsitteen käyttäminen on perusteltua, koska asumistuki on ruokakuntakohtainen tuki, johon sekä hakijan ja puolison tulot että muiden ruokakunnan jäsenten lukumäärä ja tulot vaikuttavat. Ruokakunnan rakenne voi muuttua tarkastelujakson aikana, kun ruokakuntaan tulee lisää jäseniä tai osa jäsenistä muuttaa pois. Avo- tai aviopuolisot voivat eron jälkeen saada asumistukea omina ruokakuntinaan. Näitä tekijöitä on huomioitu sensuroimalla havainto asumistuen päättyessä ruokakunnan rakenteesta johtuvasta syystä.

#### 4.8 Yhteenvedo

Uusien jaksojen mediaanikesto on pysynyt noin 20 kuukaudessa vuosina 2013–2016. Asumistukijaksot olivat nuorilla lyhyitä ja yli puolet hakijoista oli alle 35-vuotiaita. Lähempänä työmarkkinoita olevilla, kuten vastikään työttömäksi jääneillä tai opiskelijoilla, tukijaksot olivat lyhyitä. Asumistukijaksojen päättyemisessä oli kausivaihtelua ja jaksoja päättyi paljon vuositarkastuksen yhteydessä.

Tuen käyttäjät poikkeavat työmarkkina-aseman ja elämäntilanteen mukaan. Tulokset ovat hakijan iän, lasten lukumäärän ja työmarkkina-aseman osalta yhteneväiset aiempien tutkimusten tulosten kanssa (ks. esim. Hungerford 1996; Chen 2006). Taustatekijät ovat yhteydessä tukijaksojen keston. Taustatekijät, kuten ruokakunnan koko ja tulot, vaikuttavat myös perusomavastuun sekä suurimman sallitun asumismenon muodostumisperusteisiin. Yleistä asumistukea hakevan ikä on myös merkittävä ja kertoo ruokakunnan elämänvaiheesta. Lähellä eläkeikää olevat siirtyvät eläköitymisen myötä eläkkeen saajan asumistuen piiriin, mikäli he ovat siihen pienituloisuuden perusteella oikeutettuja.

Tulojen kasvaminen on paljon yleisempi syy poistua asumistuen piiristä kuin pienentyneet asumiskustannukset (Nordvik ja Åhrén 2005). Aineistossa viidellä prosentilla päättyneistä jaksoista liian suuret tulot ovat jakson päättymisen syy. Tutkimusaineistossa asumistukijaksojen päättymisen syy ei ole usein tiedossa, mutta tulotaso liittyy asumistuen tarpeeseen. Hakijan oma ilmoitus asumistuen tarpeen loppumisesta onkin suurin jakson päättymisen syistä.

Tulokset viittaavat siihen, että asumistuki on suurimmalle osalle etuutta saavista ryhmistä suhteellisen lyhytkestoinen etuus. Pienelle osalle tuensaajista yleinen asumis-

tuki on kuitenkin pysyvä tai pitkäaikainen tukimuoto, kuten on havaittu aiemmassa tutkimuksessa (Eerola ja Lyytikäinen 2017, 25).

Yleisen asumistuen kesto liittyy myös työmarkkinoihin ja työttömän mahdollisuuden siirtyä työmarkkinoille, kasvattaa ansiotasoaan ja poistua asumistuen sekä muiden etuuksien piiristä. Opiskelijat ja työlliset ruokakunnat, joilla on parhaat mahdollisuudet työllistyä tai lisätä työtuntejaan, poistuvat yleisen asumistuen piiristä nopeimmin. Perusturvan varassa oleva yli 55-vuotias työtön on eri asemassa kuin alle 35-vuotias työtön, sillä nuoremmalla on suurempi mahdollisuus työllistyä. Oman ryhmänsä muodostavat nuoret alle 24-vuotiaat työttömät ja tulottomat.

Tulorekisterin käyttöönotto mahdollistaa asumistuen ajantasaisen ja tarpeenmukaisen maksatuksen. Nykyisin asumistuki tarkastetaan vuoden välein tai jos ruokakunnan tulot tai asumismenot muuttuvat merkittävästi. Muutosten ilmoittaminen on tuensaajan vastuulla. Tuen maksaminen loppuu usein hakijan omasta pyynnöstä, mutta suuri osa asumistukijaksoista päättyy vuositarkastuksen yhteydessä yksi tai kaksi vuotta tukijakson alkamisen jälkeen. Tulorekisterin hyödyntäminen tulee muuttamaan myös asumistukea etuutena sekä etuuden maksamista. Keskimääräinen asumistukijakson pituus todennäköisesti lyhenee ja huolimattomuudesta johtuvat takaisinperinnät onnistutaan todennäköisesti välttämään.

## 5 Asumistuen saajien toimeentulo

Tässä luvussa tarkastelemme yleisen asumistuen saajien taloudellista tilannetta. Yleinen asumistuki korvaa kotitalouden maksamia asumiskustannuksia: se on myös tärkeä osa tukea saavien kotitalouksien toimeentuloa ja eri toimeentuloturvaetuuksien muodostamaa kokonaisuutta. Tutkimme asumistukea saavien ruokakuntien eri tulolajeja ja toisaalta sitä, mitä vaikutuksia asumistukijärjestelmään erityisesti vuonna 2015 tehdyillä muutoksilla on ollut tuen saajien toimeentuloon. Erityisesti tarkastelemme sitä, missä määrin vuosina 2015–2016 kasvaneet kokonaismenot näkyvät yksittäisen ruokakunnan toimeentulossa.

### 5.1 Aineisto ja menetelmät

Luvun aineisto perustuu Kelan asumistuki- ja toimeentulotukirekistereihin. Tulotietoina on käytetty asumistukirekisterissä olevia tietoja, joita on käytetty asumistukihakemusten ratkaisuisissa. Tulotiedot tarkistetaan kerran vuodessa, joten on mahdollista, etteivät ne täysin kuvaa jokaisen saajan viimeisimpiä tietoja. Asumistukiaineistossa ilmoitetut tulotiedot eivät kuitenkaan olennaisesti poikkea Tilastokeskuksen tulonjakoaineiston tiedoista (ks. Tilastokeskus 2018b).

Asumistuen saajien tulot sisältävät asumistuen maksamisessa huomioitut palkka- ja muut tulot, verotettavat tulonsiirrot sekä verottomista tulonsiirroista yleisen asumistuen ja lapsilisät. Aineisto ei kuitenkaan sisällä tietoa opintorahasta ennen elokuuta 2017, sillä sitä ei aiemmin otettu huomioon asumistukea määritettäessä. Ennen vuoden 2017 elokuuta opintorahaa saavien asumistuen saajien määrä oli kuitenkin vähäinen. Aineisto ei myöskään sisällä kunnista maksettavaa toimeentulotuen täydentävää osaa. Myös sellaiset kertaluonteiset tulot kuin myyntivoitot puuttuvat tilastosta, koska niitä ei oteta asumistuen laskemisessa huomioon. Asumistuen saajilla tällaiset tulot ovat hyvin harvinaisia.

Koska asumistuen saajien toimeentulon näkökulmasta kotitalouden käytettävissä olevat rahatulot eli verojen jälkeen käteen jäävät tulot ovat tärkeämpi toimeentulon mittari kuin bruttotulot, käytettävissä olevat rahatulot on erikseen estimoitu seuraavalla menetelmällä. Verotettujen tulojen laskemiseksi aineistossa on kuukausipohjaisesti estimoitu veroprosentit eri kotitaloudessa asuville henkilöille, koska vuoden 2017 vahvistettuja verotietoja ei ole vielä käytössä. Koko vuoden tulot on estimoitu tukikuukausien tietojen perusteella. Tämän seurauksena estimoitu veroaste voi olla lievästi aliarvioitu, jolloin asumistuen saajat ovat tässä luvussa raportoituja tuloksia pienituloisempia<sup>3</sup>. Toisaalta väliaikaisesti vähemmän ansaitsevat asumistuen saajat

3 Useat kotitaloudet saavat asumistukea lyhyen aikaa eikä heidän muina kuukausina saamiaan tuloja ole otettu huomioon. Myös ansiotuloihin liittyvät työeläke- ja sairausvakuutusmaksut on jätetty huomiotta. Kun asumistuki on pidempi-aikaista, tulojen vaihtelu on kuitenkin pienempää ja ansiotulojen merkitys vähäisempi. Tällöin tulotiedot ovat myös verotuksen osalta luotettavampia.

voivat hakea muutosverokorttia pienemmälle veroprosentille, jolloin estimoidut tiedot kuvastavat paremmin tukikuukausien tilannetta.

Koska ennen vuotta 2017 maksetut toimeentulotukitiedot eivät myöskään olleet käytettävissä, simuloitiin toimeentulotukitiedot kaksivaiheisella regressiomallilla aiemmille vuosille. Näin esimerkiksi ruokakunnan käytettävissä olevaa rahatuloa kuvaava mittari on vertailukelpoinen eri vuosina. Simulointi on toteutettu estimomallilla ensin lineaarista todennäköisyysmallia käyttäen ne kotitaloudet, jotka maksukuukauden tulotietojen perusteella ovat todennäköisesti saaneet toimeentulotukea. Estimoinnissa käytettiin ennustavina muuttujina kotitalouden rakennetta, tuloja ja asumisoloja kuvaavia muuttujia. Saatujen todennäköisyysarvojen mukaisella satunnaisotannalla valittiin toimeentulotukea oletettavasti saaneet kotitaloudet niin, että heidän suhteelliset osuutensa vastaavat vuoden 2017 tietoja. Tämän jälkeen lineaarisella regressiomallilla samoja ennustajatekijöitä käyttäen estimoitiin kyseisille kotitalouksille oletettavasti maksetun perustoimeentulotuen määrä. Vaikka simuloinnin tuloksia ei voida käyttää toimeentulotuen muutosten tarkasteluun, sillä ne kuvastavat vuoden 2017 tilannetta, mallinnus on riittävän luotettava, jotta eri ryhmien yhteen laskettujen käytettävissä olevien tulojen keskiarvoja voidaan vertailla. Toisin sanoen toimeentulotuki muodostaa kuitenkin vain pienen osan kokonaistulosta eikä estimoitua toimeentulotukea ole käytetty muissa yhteyksissä kuin osana kokonaistuloja kuvaavaa summamuuttujaa, jonka suhteellinen tarkkuus on huomattavasti toimeentulotukiestimaattia tarkempi.

Eri kotitaloustyyppien välisiä tuloja verrattaessa on käytetty ekvivalenteja käytettävissä olevia rahatuloja. Näiden laskemisessa käytettiin OECD:n viimeisintä käytössä olevaa ekvivalenssiskaalaa, jossa koko kotitalouden tulot jaetaan kotitalouden koon neliöjuurella<sup>4</sup>. Esimerkiksi neljän hengen kotitalouden tulot jaetaan tällöin kahdella, kun niitä verrataan yhden hengen talouden tuloihin.

Tämän luvun analyyseissa käytetään kahta eri aineistoa. Luvussa 5.2 tarkastelemme poikkileikkausaineistona toukokuussa 2017 asumistukea saaneita ruokakuntia. Tarkastelukuukauden valintaan vaikutti toimeentulotuen siirtyminen Kelan maksettavaksi huhtikuussa 2017 ja opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin elokuussa 2017. Tutkimuksen kannalta oli keskeistä valita sellainen tarkastelujakso, josta kattavat tiedot toimeentulotuesta ovat olemassa. Jotta tilastot olisivat vertailukelpoisia aiempina vuosina maksettujen asumistukien kanssa, päätettiin aineisto rajata opiskelijoiden asumisen tukemisen uudistusta edeltäneeseen aikaan. Uudistuksen jälkeen jopa 32 prosenttia asumistuen saajista on opiskelijoita.

<sup>4</sup> Aiemmissa käytössä olevissa ekvivalenssiskaaloissa kotitaloudessa olevien lasten ja aikuisten painoarvo määrättyi eri tavoin. OECD:n uusimmissa tutkimuksissa käyttämässä niin sanotussa neliöjuuriskaalassa lapset ja aikuiset huomioidaan samalla tavoin. Käytettävän ekvivalenssiskaalan taustalla on aina arvovalinta ja tutkija joutuu pohtimaan, miten erilaisten kotitalouksien toimeentulovaikeuksia painotetaan.



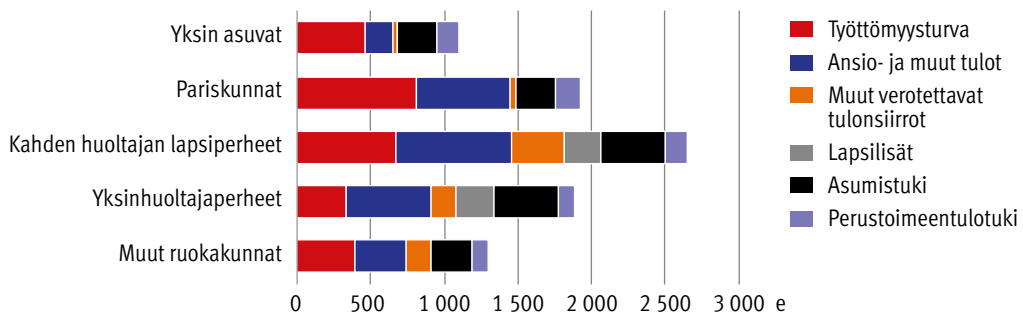
Luvun jälkipuolella tarkastellaan asumistuen saajien toimeentulossa tapahtuneita muutoksia vuosina 2013–2017. Opintukiuudistuksen jälkeen asumistuen piiriin tulleet uudet opiskelijat on jätetty pois.

## 5.2 Yleisen asumistuen saajien toimeentulo

Asumistuen piiriin kuului ensimmäisessä analyysiosiossa käytetyllä tarkastelujaksolla, eli toukokuussa 2017, yhteensä 275 797 kotitaloutta, joissa oli yhteensä 512 228 henkilöä. Lapsia asumistukitalouksissa oli 176 091. Asumistukea saavien ruokakuntien keskimääräiset käytettävissä olevat rahatulot olivat kokonaisuudessaan 1 480 e/kk kotitaloutta kohti ja 930 e/kk henkilöä kohti. Tulot on kuvattu kuviossa 18. Ekvivalentti eli yhden hengen talouksiin rinnastettava kotitalouskohtainen tulo oli 1 126 e/kk.

Maksettu asumistuki oli toukokuussa 2017 326 eur/kk kotitaloutta kohti, 217 e/kk henkilöä kohti ja 256 e/kk ekvivalenttina tulona ilmaistuna. Tämä verottomasti maksettava etuus muodostaa noin 26 prosenttia saajien käytettävissä olevista tuloista ja osuus on pysynyt 26–28 prosentin välillä koko tarkastellussa aineistossa eli vuodesta 2013 lähtien. Asumistuki on siis tuen saajien taloudellisen toimeentulon kannalta keskeinen tulonlähde.

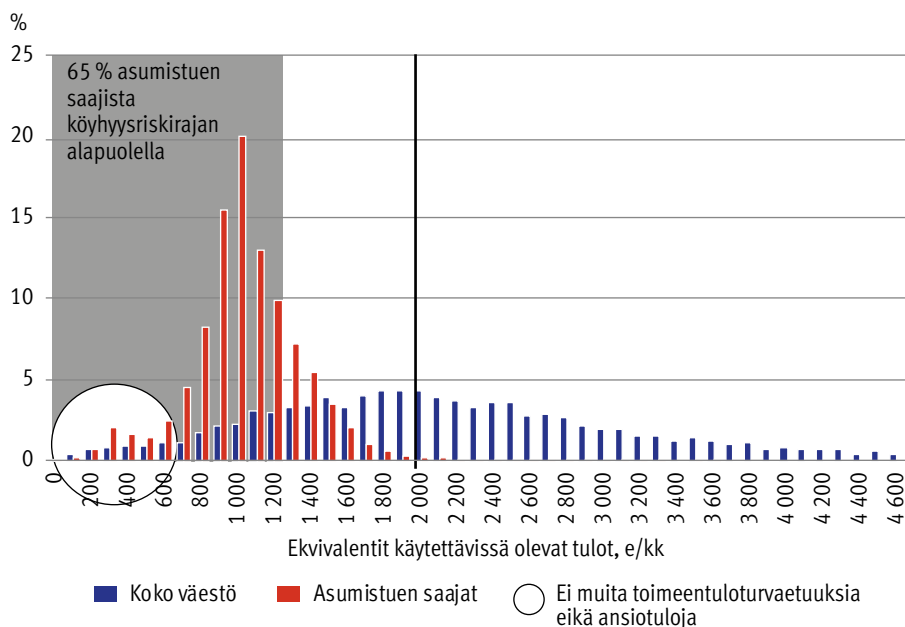
**Kuvio 18.** Asumistukea saavien ruokakuntien keskimääräiset (ei-ekvivalentit) käytettävissä olevat tulot ruokakuntatyyppin mukaan, toukokuu 2017 (euroa).



Kuviosta 18 nähdään, että esimerkiksi yksin asuvien asumistuen saajien kuukausitulot jäävät reiluun 1 000 euroon. Asumistukea saavan ruokakunnan ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen mediaani oli rekisteritietojen perusteella 1 116 e/kk, kun vuoden 2016 koko väestön ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen mediaani oli 2 033 e/kk. Asumistuen saajien tulot jäävät siis tuesta huolimatta noin 55 prosenttia koko väestön mediaanitulosta, kun ilman asumistukea tulot olisivat vain noin 41 prosenttia mediaanitulosta eli 833 e/kk, jos tulot muilta osin pysyisivät saman suuruisina.

Asumistuen saajien ja koko väestön tulojakaumat on esitetty kuviossa 19. Asumistuki on merkittävä väline köyhyyden vähentämisessä, sillä 65 prosenttia tukea saavista ruokakunnista on pienituloisia eli köyhyysriskirajan alapuolella. Tämä tarkoittaa sitä, että heidän käytettävissä olevat rahatulonsa ovat alle 60 prosenttia koko väestön mediaanituloista. Ilman asumistukea jopa 80 prosenttia toukokuussa 2017 tukea saaneista talouksista jäisi köyhyysriskirajan alapuolelle.

**Kuvio 19.** Asumistuen saajien ja koko väestön jakaumat ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen mukaan.

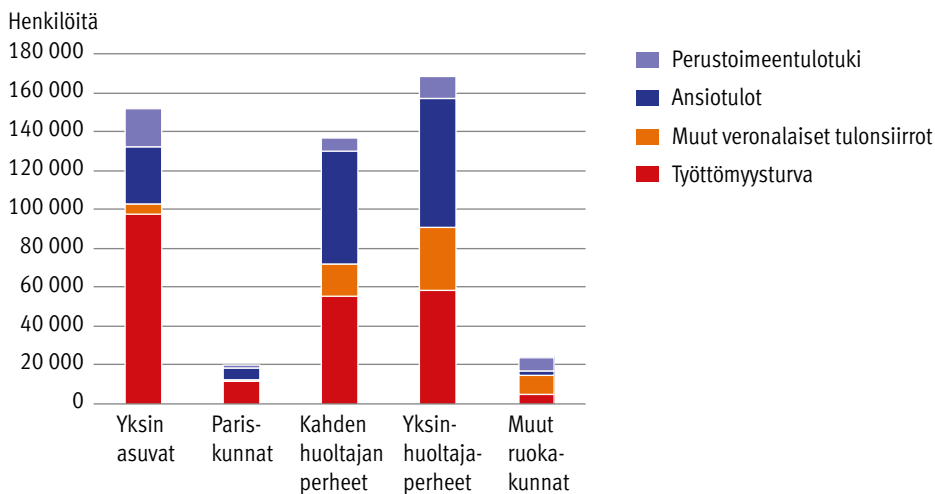


Asumistuen saajien tärkeimmät tulonlähteet olivat työttömyysturva, toimeentulotuki ja ansiotulot. Yhteensä 169 100 taloutta sai työttömyysturvaa eli yhteensä 61 prosenttia asumistukea saavista ruokakunnista. Toimeentulotukea sai 101 500 taloutta (37 %) ja ansiotuloja 78 300 ruokakuntaa (28 %). Kokonaan ilman työttömyysturvaa, toimeentulotukea tai ansiotuloja jäi kuitenkin 31 040 ruokakuntaa eli 11 prosenttia tuen saajista. Heistä noin kolmannes ei saanut myöskään mitään muita verotettavia tuloja tai tulonsiirtoja, joten heidän tulonsa olivat aineiston perusteella kokonaan asumistuen ja lapsilisän varassa.

Vähintään kaksi kolmannelta yksin asuvista asumistuen saajista sekä pariskunnista sai työttömyysturvaa. Yksinhuoltajatalouksissa vastaavasti työttömyysturvaa saavien osuus oli vain 41 prosenttia. Yksin asuvista 20 prosenttia sai ansiotuloja, kun muissa talouksissa lähes 40 prosenttia sai ansiotuloja. Asumistukea saaviin ruokakuntiin kuuluvat henkilöt ruokakunnan suurimman tulonlähteen mukaan on kuvattu kuviossa 20 (s. 65). Vaikka asumistukea saavista ruokakunnista yksin asuvia on jopa

60 prosenttia, yksin asuvat edustavat kuitenkin vain noin 31:tä prosenttia kaikista asumistuen piiriin kuuluvista henkilöistä. Lapsiperheissä tuen saajista asuu jopa 60 prosenttia ja yksinhuoltajaperheissä 33 prosenttia, joten asumistuen väestövaikutuksia arvioitaessa myös merkittäviä ansiotuloja saavien asumistuen saajien merkitys on suuri.

**Kuvio 20.** Asumistukea saaviin ruokakuntiin kuuluvat henkilöt ruokakuntatyyppin ja ruokakunnan suurimman tulonlähteen mukaan luokiteltuna, toukokuussa 2017.



### 5.3 Asumistuki lapsiperheiden tukena

Asumistukea saaviin ruokakuntiin kuuluvista henkilöistä jopa 60 prosenttia kuului lapsiperheisiin toukokuussa 2017. Väestötasolla tuki on erityisen merkittävä yksinhuoltajaperheille, joista koko väestön tasolla jopa 49 prosenttia sai asumistukea toukokuussa 2017. Kahden vanhemman perheistä 7 prosenttia ja yksin asuvista 14 prosenttia sai asumistukea. Asumistukea voidaan pitää siis keskeisenä yksinhuoltajaperheiden tukimuotona, mutta se on tärkeä tuki myös monissa pienituloisissa työssä käyvien tai työtä vailla olevien lapsiperheissä.

Kun kaikki tietyn tyyppisen ruokakunnan tulot lasketaan yhteen, lapsiperheet saavat myös hieman muita ruokakuntia suuremman asumistuen: alkuvuonna 2017 yksin asuvien ja pariskuntien asumistuki oli keskimäärin 270 euroa kuukaudessa, kun lapsiperheissä se on keskimäärin 430 euroa. Tämä johtuu osittain lapsiperheiden suuremmista kokonaisasumismenoista (keskimäärin 800 e/kk lapsiperheille ja 500 e/kk muilla) ja Kelan hyväksymistä enimmäisasumismenoista. Suhteessa asumismenoihin asumistuki kattaa sekä tukea saavissa yksinhuoltajaperheissä että yksin asuvilla 57 prosenttia asumismenoista, kun pariskunnilla tuki korvaa 40 prosenttia ja kahden huoltajan lapsiperheissä 48 prosenttia asumismenoista.

Suhteutettuna kotitalouden kokoon lapsiperheiden tuet jäävät kuitenkin jälkeen muiden ruokakuntien asumistuesta. Esimerkiksi yksin asuvilla asumistuki muodostaa keskimäärin 25 prosenttia käytettävissä olevista tuloista, kun lapsiperheillä asumistuki muodostaa tuloista noin 19 prosenttia. Tuki oli lapsiperheissä kuitenkin keskimäärin 144 euroa henkilöä kohti, kun se muun tyyppisissä ruokakunnissa oli 254 euroa. Ekvivalentteina tuloina ilmoitettuna tuki oli lapsiperheissä keskimäärin 206 e/kk, kun muilla ruokakunnilla se oli 256 e/kk. Myös yksinhuoltajaperheissä ekvivalentti asumistuki (234 e) jää jälkeen muiden ruokakuntien tuista, jotka nousevat jopa 268 euroon yksin asuvien kohdalla.

Vaikka lapsiperheiden ja muiden ruokakuntien välinen ero selittyy pääasiassa sillä, että lapsiperheet saavat keskimäärin korkeampia ansiotuloja, varsinaisesti asumistuki ei kohdennu erityisesti lapsiperheille. Kun ansiotulojen vaikutus huomioidaan, lapsiperheiden saama ekvivalentti asumistuki on edelleen hieman pienempi kuin muissa ruokakunnissa. Toisaalta lapsiperheiden ekvivalentit asumismenot olivat pienemmät kuin muissa ruokakunnissa. Olisikin syytä pohtia, tulisiko asumistukea jatkossa korottaa lapsiperheiden osalta, jotta heillä olisi muiden asumistukea saavien ruokakuntien kanssa yhtäläiset mahdollisuudet täyttää asumistarpeensa.

#### 5.4 Asumistuki ja yhdenvertaisuus

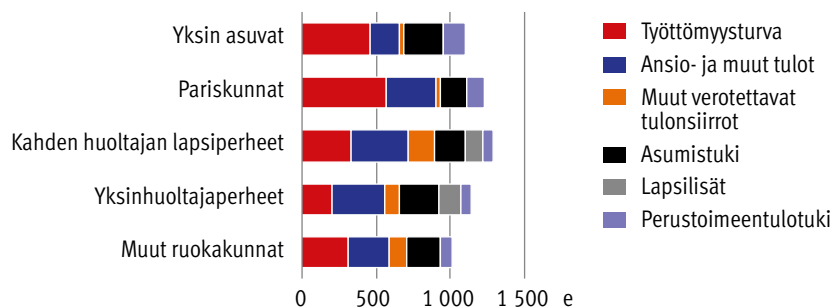
Vaikka asumistuki on periaatteessa kaikille samanlainen asumismenojen korvaamiseen tarkoitettu tuki, sen merkitys erityyppisissä ruokakunnissa on erilainen. Asumistuki vaikuttaa myös käytettävissä oleviin tuloihin, sillä ilman asumistukea muista tuloista suurempi osuus menisi asumismenoihin. Asumistuen vaikutusta erityyppisten ruokakuntien tuloihin onkin järkevää tarkastella yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Voidaan kysyä, suosiiko asumistuki tietynlaisia ruokakuntia toisten kustannuksella.

Asumistuen saajien ekvivalentteja tuloja tarkastelemalla kuviosta 21 (s. 67) nähdään, että erityyppisten perheiden tuloeroja kompensoidaan pääasiassa muilla tukimuodoilla kuin asumistuella – esimerkiksi lapsilisillä sekä vanhempainpäivä- ja hoitorahoilla. Lisäksi yksinhuoltajien ekvivalentit tulot jäävät yhden hengen ruokakuntien tasolle myös lapsiperheiden tukien jälkeen, kun kahden aikuisen taloudet saavat tuloja yhteensä hieman muita enemmän. Jos lisäksi vakiodaan ruokakuntien pääasiallinen elämäntilanne, asumistukea saavien yksihuoltajaperheiden ekvivalentit tulot jopa alittavat yksin asuvien ekvivalentit tulot, koska yksinhuoltajaperheiden aikuiset käyvät töissä yksin asuvia useammin.

Asumistuki ei siten tasaa erilaisten ruokakuntien välisiä tuloeroja varsinkaan, jos verrataan lapsiperheitä muihin ruokakuntiin. Jossain määrin tuki kuitenkin tasaa asumistukea saavien talouksien tuloja ryhmien sisällä – ei kuitenkaan yhtä paljon kaikkien ryhmien sisällä. Tätä voidaan mitata laskemalla, kuinka paljon kotitalouksien

tulot vaihtelevat<sup>5</sup>, jos asumistuki on otettu huomioon, ja kuinka paljon vaihtelua olisi ilman asumistukea. Toisin sanoen jos asumistuki tasaa tuloeroja, vaihtelun tulisi olla pienempää silloin, kun asumistuki otetaan tulona huomioon. Tämä johtuu siitä, että asumistuki nostaa pienituloisten tuloja, kun taas suurituloiset saavat vähemmän asumistukea. Laskelman tulokset on esitetty ruokakuntatyyppin mukaan taulukossa 18.

**Kuvio 21.** Asumistukea saavien ruokakuntien ekvivalentit käytettävissä olevat rahatulot (e/kk).



Kun vaihtelua verrattiin erityyppisissä ruokakunnissa, asumistuen tuloeroja tasaa-va vaikutus oli huomattavasti suurempi lapsiperheissä ja pariskunnilla (25 %) kuin yksin asuvilla (15 %). Erot ovat samankaltaisia myös, kun katsotaan asumistuen vaikutusta asumisen jälkeen elämistä varten käteen jääviin tuloihin. Tämän tarkastelun perusteella tuki turvaa heikoimmassa asemassa olevia parhaiten lapsiperheiden joukossa mutta toisaalta myös tulojen tasaamiseen liittyvät kannusteongelmat ovat suuremmassa roolissa.

**Taulukko 18.** Tulojen vaihtelun pienentyminen eri ryhmissä, kun asumistuki otetaan tulona huomioon (%).

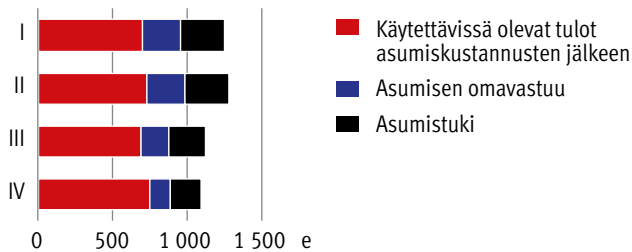
|                               | Tulot yhteensä | Elämiseen jäävät tulot<br>asumiskustannusten jälkeen |
|-------------------------------|----------------|------------------------------------------------------|
| Yksin asuvat                  | 15             | 25                                                   |
| Pariskunnat                   | 25             | 33                                                   |
| Kahden huoltajan lapsiperheet | 25             | 33                                                   |
| Yksinhuoltajaperheet          | 25             | 35                                                   |
| Muut ruokakunnat              | 17             | 25                                                   |

Asumistuki tasaa muihin elinkustannuksiin jääviä tuloja myös kuntaryhmien välillä, sillä asumiskustannukset ovat huomattavasti suuremmat pääkaupunkiseudulla kuin muualla Suomessa. Kuvioista 22 (s. 68) havaitaan, että asumiskustannusten jälkeen muut käytettävissä olevat rahatulot ovat asumistukijärjestelmän ansiosta hyvin tasai-

<sup>5</sup> Tässä tulojen vaihtelulla viitataan niin sanottuun varianssiin. Se on tilastollinen käsite, jolla tarkoitetaan tässä tapauksessa tulojen poikkeamaa ryhmän keskiarvosta. Varianssin ollessa 0 kaikki ryhmään kuuluvat saavat täsmälleen samat tulot.

set eri kuntaryhmissä (vrt. Ilmarinen ja Kauppinen 2018). Elämiseen jäävät tulot ovat hieman suuremmat suurten kaupunkien ulkopuolella.

**Kuvio 22.** Keskimääräiset asumiskustannukset ja muut ekvivalentit käytettävissä olevat tulot eri kuntaryhmissä (e/kk).

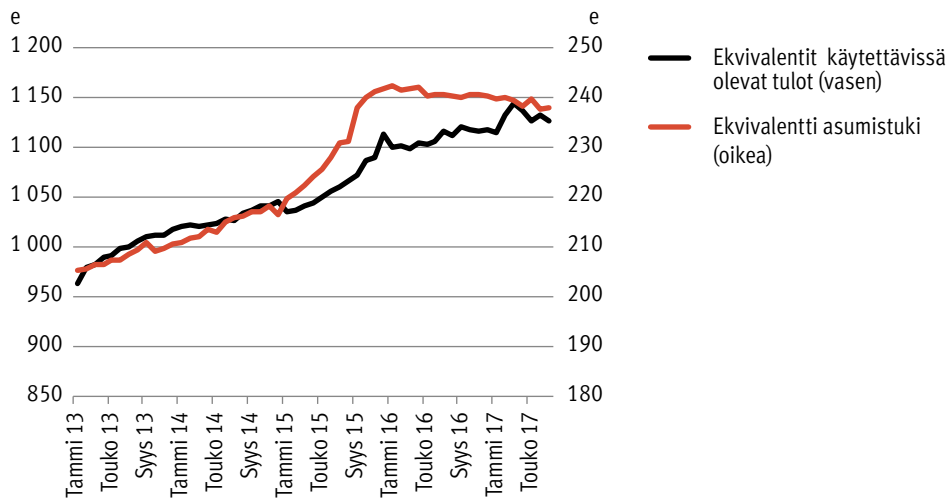


## 5.5 Asumistukijärjestelmän muutokset ja asumistuen saajien toimeentulon trendit

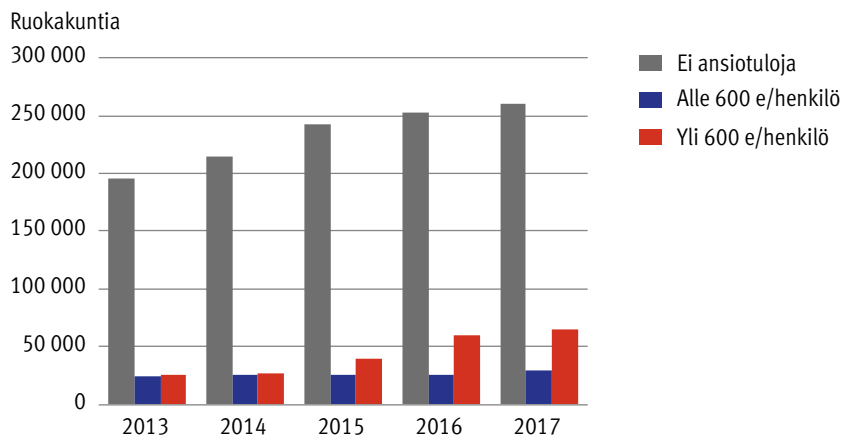
Tässä luvussa tarkastellaan asumistuen saajien toimeentulossa tapahtuneita muutoksia ja toisaalta sitä, missä määrin asumistuen saajien elämäntilanne ja toisaalta tukijärjestelmän muutokset selittävät asumistuen kasvaneita kustannuksia. Aineistona käytetään asumistukirekisterin tietoja vuoden 2013 alusta heinäkuuhun 2017 asti.

### 5.5.1 Asumistuen kustannusten ja saajamäärän kasvu

Yleisen asumistuen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet yhteensä jopa 60 prosenttia vuodesta 2013 lähtien ja erityisesti vuosina 2015 ja 2016. Vuonna 2017 kasvu näyttää taittuneen (Kela 2018). Yhtenä tekijänä on esitetty kasvaneita asumiskustannuksia. Yksittäiselle kotitaloudelle maksettava asumistuki on kuitenkin viiden vuoden tarkastelujaksolla kasvanut suhteessa jopa vähemmän kuin asumistukea saavien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ja vain hieman enemmän kuin asumiskustannukset. Ekvivalenttien tulojen ja ekvivalentin asumistuen kehitystä on kuvattu kuviossa 23 (s. 69). Koko tarkastelujaksolla yksittäisen ruokakunnan saaman asumistuen keskiarvo on kasvanut 15,5 prosenttia. Yleisesti asumiskustannukset ovat samana aikana kasvaneet 14,0 prosenttia, mutta se ei selitä asumistuen kasvua, sillä valtaosalla asumistuki perustuu laissa säädettyihin hyväksyttyihin enimmäisasumismenoihin. Ne ovat pysyneet samoina vuodesta 2015 lähtien paitsi kuntaryhmissä III ja IV, joissa enimmäisasumismenoja alennettiin vuonna 2017 yhteensä 5 prosenttia, mikä on pikemminkin vähentänyt painetta asumistuen nousulle. Myös tuen saajalle itselleen maksettavaksi jäävän perusomavastuun suuruus nousi 40 prosentista 42 prosenttiin vuoden 2016 alussa. Yksittäisen ruokakunnan saaman keskimääräisen asumistuen kasvu selittyikin muilla järjestelmässä tapahtuneilla muutoksilla sekä mm. työllisyystilanteesta johtuneella kasvaneella tuen tarpeella.

**Kuvio 23.** Ekvivalentit käytettävissä olevat tulot ja ekvivalentti asumistuki 2013–2017 (e).

Valtaosa kokonaiskustannusten yhteensä 60 prosentin kasvusta vuosina 2013–2016 selittyy kasvaneella asumistuen saajien määrällä. Vuonna 2017 tuen piirissä olleiden ruokakuntien määrä jopa ilman uusia opiskelijatalouksiakin oli 45 prosenttia suurempi kuin vuonna 2013. Osa kehityksestä selittyy työllisyystilanteella, sillä työttömyysaste oli Suomessa korkeimmillaan vuosina 2014–2016. Kuvion 24 perusteella niiden ruokakuntien, jotka eivät saa lainkaan ansiotuloja, määrä on kasvanutkin tasaisesti vuodesta 2013. Kuviosta on jätetty pois vuoden 2017 uudistuksen jälkeen mukaan tulleet opintorahan saajat.

**Kuvio 24.** Yleistä asumistukea saaneiden ruokakuntien lukumäärät ansiotulojen määrän mukaan. Elokuun 2017 jälkeen tuen piiriin tulleet opiskelijaruokakunnat eivät ole mukana tarkastelussa.

Toisaalta saajien määrä on pysynyt suurena edelleen vuonna 2017, vaikka työllisyys-tilanne on parantunut. Tähän voi olla ainakin kaksi syytä. Ensinnäkin asumistuki kompensoi muiden etuuksien indeksijäädytyksiä, jolloin tulot suhteessa asumismenoihin ovat saattaneet laskea. Toisaalta asumistukijärjestelmässä itsessään on tapahtunut muutoksia, joiden vuoksi esimerkiksi uusia pienituloisia ansiotuloja saavia ruokakuntia on päässyt tuen piiriin. Erityisesti niiden ruokakuntien, joissa ansaitaan yli 600 e/kk henkilöä kohti, määrä on merkittävästi lisääntynyt vuosien 2014 ja 2016 välillä.

### 5.5.2 Ansiotulovähennys ja saajamäärän kasvu

Asumistukimenojen kasvun yhtenä selityksenä on pidetty elokuussa 2015 käyttöön otettua ansiotulovähennystä. Ansiotulovähennyksen perusteella ruokakunnan kun-kin henkilön saamista palkkatuloista, elinkeinotoiminnan ja maatalouden tuloista jätetään 300 e/kk ottamatta huomioon. Muutoksella on pyritty madaltamaan työn vastaanottamisen kynnystä ja yhtenäistämään järjestelmää suhteessa työttömyysturvaan, johon liittyy vastaava niin sanottu suojaosa eli työtön voi ansaita 300 e/kk ilman tulojen vaikutusta työttömyysetuuteen. Asumistukeen liittyvä ansiotulovähennys kuitenkin vaikuttaa kaikkiin tuensaajiin eikä ainoastaan työttömiin.

Ansiotulovähennys ei kuitenkaan ole tärkein syy saajien määrän kasvuun, sillä 62 prosenttia saajamäärän kasvusta vuosina 2013–2016 selittyy kuitenkin ilman ansiotuloja olevilla ruokakunnilla, joihin ansiotulovähennys ei sinänsä ole vaikuttanut ja jotka edustavat edelleen noin 74:ää prosenttia asumistuen saajista. Tämä on esitetty taulukossa 19. Tällaisten ruokakuntien määrä on kasvanut 196 000:sta 251 400:aan vuosina 2013–2016. Niiden osuus on kasvanut keskimäärin 7 prosentin vuosivauhtia, voimakkaimmin vuosien 2014 ja 2015 välillä (14,3 %) ja vaimentuen tämän jälkeen. Kasvu johtuu ennemminkin heikosta työllisyysilanteesta, asumistukijärjestelmään tehdyistä muista muutoksista sekä muuhun sosiaaliturvaan tehdyistä leikkauksista.

**Taulukko 19.** Asumistukea saavien ruokakuntien määrän kasvu eri vuosina ansiotulojen tason mukaan luokiteltuna (%).

|                                          | 2013–2014 | 2014–2015 | 2015–2016 | 2016–2017 | (määrä 2017) |
|------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|
| Alle 600 e/kk henkilöä kohti ansaitsevat | 6,8       | 3,6       | –0,4      | 19,7      | (31 000)     |
| Yli 600 e/kk henkilöä kohti ansaitsevat  | 7,5       | 46,5      | 42,5      | 9,5       | (62 400)     |
| Ilman ansiotuloja olevat                 | 7,7       | 14,3      | 4,5       | 3,9       | (261 100)    |
| Yhteensä                                 | 7,6       | 16,6      | 9,1       | 6,0       | (354 500)    |

On myös huomattavaa, että alle 600 euroa ansiotuloja saavien, eli esimerkiksi työttömyysturvan suojaosan piiriin kuuluvien, määrä on samalla kasvanut vain noin

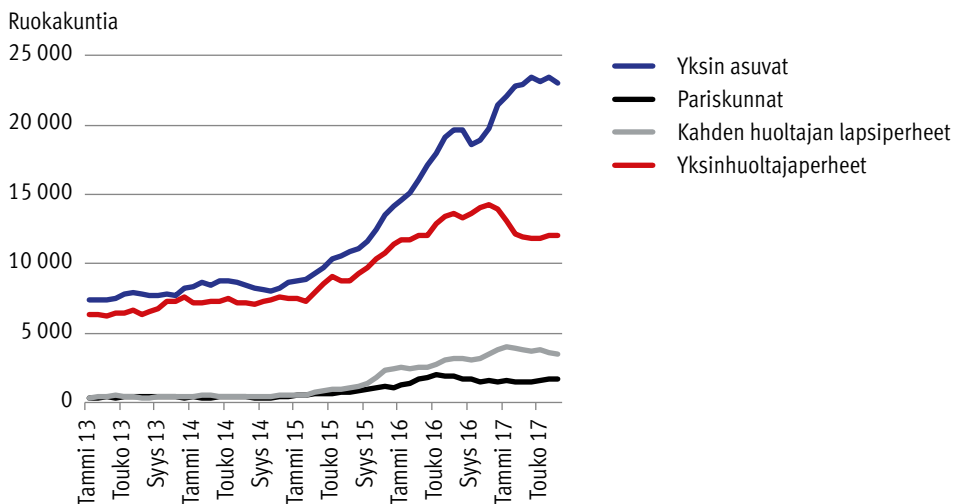


3,3 prosentin vuosivauhtia vuosien 2013 ja 2016 välillä. Vähän ansiotuloja saavien määrä on vuonna 2017 noussut 19,7 prosenttia, mutta se voi ansiotulovähennyksen lisäksi selittyä parantuneella työllisyystilanteella. Ansiotulovähennyksen käyttöönotto ei siten näytä ainakaan heti merkittävästi lisänneen työttömyysturvan suojaosan käytön houkuttelevuutta, sillä muuten enintään 600 euroa ansaitsevien osuuden olisi voinut olettaa kasvaneen jo vuonna 2016.

Sen sijaan vähintään 600 e/kk henkilöä kohti ansaitsevien, asumistukea saaneiden ruokakuntien määrä on kasvanut loppuvuonna 2015 sekä vuoden 2016 aikana. Muutos selittyy pääasiassa ansiotulovähennyksen käyttöönotolla, joka on tuonut ansiotuloja saavia ruokakuntia tuen piiriin. Vuosina 2013–2016 kyseisten ruokakuntien määrä on kasvanut 25 400:sta 57 000 kotitalouteen ja selittää siten reilun kolmanneksen yleistä asumistukea saavien ruokakuntien määrän kokonaiskasvusta.

Kuviossa 25 tarkastellaan, minkä tyyppisiin ruokakuntiin yli 600 euron ansiotuloja saavat uudet asumistuen saajat kuuluvat. Kasvu on ollut suhteellisesti yleisintä useamman aikuisen ruokakunnissa kuin lapsiperheissä. Yksin asuvilla suhteellinen kasvu on ollut lähes yhtä suurta. Kohtalaisia ansiotuloja ja yhtä aikaa asumistukea saavien yhden hengen talouksien määrä on lähes kolminkertaistunut yli 20 000:een. Myös kohtalaisia ansiotuloja ansaitsevien asumistukea saavien lapsiperheiden määrä on kasvanut noin 10 000:lla ja alkuvuoteen 2017 asti likimain yhtä paljon kuin yksin asuvien lukumäärä. Lapsiperheiden asumistuet ovat kuitenkin suuremmat ja kasvu koskettaa suurempaa henkilömäärää kuin yksin asuvien talouksien, joten tässä mielessä ansiotulovähennyksen myötä tapahtunut kasvu kohtalaisesti ansaitsevien asumistuen saajien määrässä koskee eniten lapsiperheitä.

**Kuvio 25.** Vähintään 600 e/kk henkilöä kohti ansaitsevien asumistukea saavien ruokakuntien määrä ruokakuntatyypeittäin.



Myös alkuvuonna 2015 enemmän ansiotuloja saavien asumistuen piirissä olevien ruokakuntien määrä on hieman kasvanut. Tämä selittyy muilla vuoden 2015 alusta lähtien asumistukijärjestelmään tulleilla muutoksilla, jotka otettiin käyttöön liukuvasti uusissa asumistukipäätöksissä ja vuositarkistuksissa. Vuoden 2015 alun neljä tärkeintä muutosta ovat seuraavat:

- Asumistukea vähentävä perusomavastuu on sama koko maassa. Perusomavastuuseen vaikuttavat ruokakunnan yhteenlasketut tulot sekä aikuisten ja lasten lukumäärä. Lapsilla on tässä suurempi laskennallinen painoarvo.
- Kun aiemmin enimmäismenoihin vaikuttivat asunnon valmistumis- ja perusparrannusvuosi, pinta-ala sekä lämmitysjärjestelmä, vuoden 2015 alusta lähtien siihen on vaikuttanut vain sijaintikunta ja ruokakunnan koko.
- Uuden lain mukaan tukea saavien alaikäisten lasten tuloja ei ole enää otettu huomioon asumistuen määrää laskettaessa.
- Myös asumistukeen liittyvät omaisuusrajat ja omaisuudesta laskettava tulo poistuivat.

Muutoksilla oli suurempi vaikutus yksittäisen ruokakunnan saaman asumistuen tasoon eikä niinkään siihen oikeutettujen ruokakuntien määrään. Muutosten arvioitiin pitävän tuen tason ennallaan tai nostavan sitä 73 prosentissa ruokakunnista ja laskevan 27 prosentissa ruokakunnista (Kela 2014).

### 5.5.3 Ansiotulovähennyksen vaikutus yksittäisen ruokakunnan toimeentuloon

Ansiotulovähennys ei ole kuitenkaan vain tuonut uusia ruokakuntia asumistukijärjestelmän piiriin vaan se on vaikuttanut myös asumistuen tasoon niissä ruokakunnissa, joilla on ollut ainakin jonkin verran ansiotuloja. Koska ansiotulovähennys koskee kaikkia ansiotuloja saavia, se nostaa ruokakunnan asumistuen tasoa, mikäli ruokakunnan ansiotuloissa ei ole tapahtunut muutoksia. Kuviossa 23 (s. 69) nähdään keskimäärin noin 7 prosentin tasokorotus yksittäisen ruokakunnan saamaan asumistukeen syksyllä 2015. Vuoden 2015 alun muutokset ovat tosin vaikuttaneet vielä enemmän asumistuen tasoon, sillä ne koskettavat kaikkia asumistuen saajia, kun taas ansiotulovähennyksellä on ollut vaikutusta vain pieneen osaan tuensaajista.

Tutkimme ansiotulovähennyksen käyttöönottoon liittyvän ajanjakson vaikutusta yksittäisen asumistukea saavan ruokakunnan tuloihin niissä ruokakunnissa, jotka ovat saaneet asumistukea sekä huhti–toukokuussa 2015 että huhti–toukokuussa 2016. Ajanjaksot valittiin siten, että ensimmäinen tarkastelujakso oli hyvissä ajon ennen ansiotulovähennyksen käyttöönottoa ja vastaavasti jälkimmäisessä vaikutukset olivat ehtineet jo hieman tasaantua. Kausiluontoisen vaihtelun kontrolloimiseksi molemmat ajanjaksot valittiin myös samalta vuodenajalta. Koska kesäkuukausien tilanne saattaa poiketa muista kuukausista, valittiin viimeisimmät mahdolliset kuukaudet keväältä.

Valtaosa mukana olevista 162 000 ruokakunnasta ei saanut ansiotuloja ennen muutosta eikä sen jälkeen. Ansiotulovähennys ei ole myöskään tuonut ansiotulojen piiriin merkittävästi niitä kotitalouksia, jotka eivät saaneet mitään ansiotuloja ennen muutosta. Kuten taulukosta 20 nähdään, kahden ajanjakson vertailu osoittaa, että sellaisia asumistukea saavia ruokakuntia, jotka saivat ansiotuloja vain vuonna 2016 mutta eivät saaneet ansiotuloja edellisenä vuonna, on aineistossa 9,2 prosenttia. Toisaalta sellaisia asumistukea saavia ruokakuntia, jotka saivat ansiotuloja vuonna 2015 mutta eivät enää vuonna 2016, on aineistossa 6,7 prosenttia. Tämän perusteella voidaan arvioida, että ansiotulovähennys ei ole tuonut merkittävää määrää ansiotuloja vailla olevista talouksista ansiotulojen piiriin.

**Taulukko 20.** Tarkastelussa mukana olleet ruokakunnat ansiotulojen saamisen mukaan, osuus ruokakunnista (%).

|                        | Ei ansiotuloja (2016) | Sai ansiotuloja (2016) |
|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Ei ansiotuloja (2015)  | 68,3                  | 9,2                    |
| Sai ansiotuloja (2015) | 6,7                   | 15,8                   |

Yksittäisten ruokakuntien kohdalla on kuitenkin vaikea erottaa, ovatko ne tulleet ansiotulojen piiriin ansiotulovähennyksen myötä vai luonnollisen vaihtelun vuoksi. Tällaisten ruokakuntien tulot vaihtelevatkin paljon, joten ne jätettiin seuraavaksi esitettävien tarkastelujen ulkopuolelle. Tarkastelussa ovat sen sijaan mukana ne ruokakunnat, jotka eivät saaneet lainkaan ansiotuloja ennen muutosta tai sen jälkeen (110 590), ja ne ruokakunnat, jotka saivat ainakin jonkin verran ansiotuloja molemmilla tarkastelujaksoilla (25 560). Tulokset on esitetty taulukossa 21 (s. 74).

Ruokakunnissa, jotka eivät saaneet ansiotuloja ennen ansiotulovähennystä tai sen jälkeen, asumistuki kasvoi 27 e/kk. Osa muutoksesta saattaa selittyä vuoden 2015 alusta liukuvasti käyttöön otetuilla muutoksilla. Se ei kuitenkaan parantanut kyseisten kotitalouksien taloudellista tilannetta muihin tulonsiirtoihin kohdistuneiden leikkausten vuoksi, sillä niiden ruokakuntien, joilla ei ollut lainkaan ansiotuloja käytettävissä, rahatulot laskivat 3 e/kk vuoden 2015 tasosta.

Sen sijaan niissä ruokakunnissa, joilla jo ennestään on ollut merkittäviä ansiotuloja, yksittäisen ruokakunnan saama asumistuen määrä on kasvanut voimakkaasti, jopa 70 e/kk. Ansiotulovähennys selittää tästä vajaat 50 e/kk. Asumistukea on nostonut se, että aiempaa pienempi osuus ansiotuloista huomioidaan asumisen korvausastetta määritettäessä. Samalla myös ruokakunnan ansiotulot ovat kasvaneet keskimäärin 159 e/kk, josta verojen jälkeen käteen jäi noin 114 e/kk. Yhteensä ansiotuloja saaneiden ruokakuntien käytettävissä oleva rahatulo on siten kasvanut keskimäärin 172 e/kk.

**Taulukko 21.** Ruokakunnan tuloissa tapahtuneet muutokset ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen (e/kk).

|                    | Käytettävissä oleva<br>rahatulo | Asumistuki | Ansiotulo | Ansiotulo henkilöä<br>kohden |
|--------------------|---------------------------------|------------|-----------|------------------------------|
| Ei ansiotuloja     | -3                              | 27         |           |                              |
| Saanut ansiotuloja | 172                             | 70         | 159       | 95                           |

Ansiotulovähennys on siis saattanut kannustaa jo aiemmin ansiotuloja saaneita ruokakuntia tienaamaan enemmän. Niissä ruokakunnissa, jotka ovat saaneet ansiotuloja sekä huhti–toukokuussa 2015 että huhti–toukokuussa 2016, ansiotulot ovat kasvaneet noin 95 e/kk kutakin ruokakunnan aikuisjäsentä kohden. Tämä on kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin 300 euron ansiotulovähennys kuukaudessa henkilöä kohden. Vähennys ei myöskään ole onnistunut tuomaan kokonaan ilman tuloja olevia työmarkkinoiden piiriin.

Ansiotulovähennyksen vaikutusta erityyppisissä ruokakunnissa on tarkasteltu taulukossa 22. Eniten asumistuki on kasvanut ansiotuloja saaneissa lapsiperheissä. Tämä selittyy osittain sillä, että muutoksen vaikutus lapsiperheiden ansiotuloon on ollut muita asumistukea saavia ruokakuntia pienempi. Kokonaisvaikutuksiltaan käytettävissä olevat tulot ovat kasvaneet selvästi vähemmän yksinhuoltajaperheissä kuin muissa ruokakunnissa. Ekvivalentteja tuloja tarkasteltaessa yksinhuoltajien lisäksi myös kahden huoltajan lapsiperheiden tulot ovat jääneet jälkeen muiden ruokakuntien tulojen kasvusta ansiotulovähennyksen käyttöönoton myötä. Siksi ansiotulovähennyksen käyttöönotto ei ole lisännyt asumistuen tuloja tasaavaa vaikutusta lapsiperheiden ja muiden ruokakuntien välillä vaan päinvastoin lisännyt niiden välisiä tuloeroja.

**Taulukko 22.** Ansiotuloissa tapahtuneet muutokset tulon saajilla ennen ansiotulovähennystä sekä sen jälkeen (e/kk).

| Ansiotuloja saaneet         | Muutos<br>asumistuessa | Muutos ansiotuloissa<br>aikuista kohden | Muutos käytettävissä<br>olevissa tuloissa |
|-----------------------------|------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------|
| Yksin asuva                 | 57                     | 155                                     | 170                                       |
| Pariskunta                  | 64                     | 124                                     | 235                                       |
| Kahden huoltajan lapsiperhe | 69                     | 109                                     | 237                                       |
| Yksinhuoltajaperhe          | 83                     | 97                                      | 138                                       |
| Muut                        | 69                     | 173                                     | 260                                       |

## 5.6 Asumistuen arviointia toimeentulon näkökulmasta

Kasvaviin asumistukimenoihin liittyvässä julkisessa keskustelussa ei ole kiinnitetty juuri huomiota siihen, minkälaisia ovat asumistuen saajien todelliset elämäntilanteet. Vaikka asumistuki laskettaisiin tuloksi, jopa 65 prosentilla asumistuen saajista käytettävissä olevat rahatulot jäävät pienituloisuusrajan alle eli alle 60 prosenttiin koko väestön mediaanitulosta. Jopa kolme neljästä asumistukea saavasta kotitaloudesta saa pääasialliset tulonsa työttömyysturvasta tai toimeentulotukena. Asumistuella on keskeinen osa heidän toimeentulonsa turvaamisessa, sillä se kattaa noin 26 prosenttia tuen saajien kaikista käytettävissä olevista tuloista. Ilman asumistukea noin puolet asumistuen saajista jäisi absoluuttisen köyhyysrajan alapuolelle eli heidän käytettävissä olevat tulonsa olisivat alle 40 prosenttia koko väestön mediaanituloista. Yleisesti ottaen asumistukijärjestelmän merkittävä rajaaminen johtaisi köyhyyden kasvuun ja vaikeuttaisi vaikeassa asemassa olevien ryhmien tilannetta entisestään.

Asumistuen saajien taloudellisen tilanteen ymmärtäminen on tärkeää myös toimivan sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen kannalta – esimerkiksi kannustinvaikutusten näkökulmasta. Asumistuki on myös keskeinen perhepoliittinen tuki, koska lapsiperheet muodostavat 60 prosenttia asumistukea saavista henkilöistä. Silti lapsiperheiden ekvivalentti asumistuki on muita ruokakuntia pienempi, vaikka heidän asumiskustannuksensa ovat keskimäärin muita suuremmat. Vaikka ero selittyy osin sillä, että asumistukea saavista lapsiperheistä noin kolmannes saa pääasialliset tulonsa ansiotuloista, jolloin asumistuki on vastaavasti pienempi, heidän asumistukensa jäävät pienemmiksi myös, kun niitä verrataan ilman mitään ansiotuloja oleviin tuen saajia.

Yhdenvertaisuuden ja tulonjaon näkökulmasta asumistukijärjestelmä on erityisen haastava tutkimuskohde, koska asumistuella on yhtä aikaa tuloja tasaavia vaikutuksia ja tuloeroja kasvattavia vaikutuksia. Tuloeroja tasaavat vaikutukset liittyvät asumistuen tulorajoihin ja siihen, että asumiskustannusten omavastuuosuus on tuloista riippuvainen. Tuloeroja kasvattavat vaikutukset taas liittyvät siihen, että asumistuki on sidoksissa asumiskustannuksiin siltä osin kuin asumiskustannukset alittavat hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrän. Mikäli kaikkein pienituloisimmat asumistuen saajat asuvat halvimmissa asunnoissa, heidän asumistukensa jäävät suhteessa pienemmiksi.

Toisaalta asumistuen päämäärä ei ole tasata tulonjakoa vaan mahdollistaa pienituloisten asuminen. Asumistuki onnistuu tässä tehtävässä varsin hyvin, kun katsotaan alueellisia eroja eri kuntaryhmien välillä. Asumistuen voidaan katsoa torjuvan eriarvoisuutta tehokkaasti, koska asumiskustannusten jälkeen käteen jäävät tulot ovat lähes samalla tasolla eri kuntaryhmissä. Tässä mielessä asumistuki on onnistunut vähentämään eriarvoisuutta mutta samalla kannustamaan työnteekoon turvaamalla pienituloisten mahdollisuuksia asua kasvukeskuksissa, joissa työmarkkinatilanne saatetaan olla muuta maata parempi. Kuntaryhmien väliset erot onkin otettukin huomioon enimmäisasumismenojen määrittämisessä. Tukijärjestelmä ei onnistu samalla tavalla

tasaamaan elämiseen jääviä tuloja, kun verrataan lapsiperheitä muihin ruokakuntiin, joten sitä olisi syytä kehittää paremmin lapsiperheiden asumisen tarpeet huomioon ottavaan suuntaan.

Lisäksi olemme tässä luvussa tarkastelleet asumistukijärjestelmässä tapahtuneiden muutosten merkitystä asumistukea saavien ruokakuntien toimeentulon ja eriarvoisuuden kannalta. Vuonna 2015 käyttöön otettu ansiotulovähennys on vaikuttanut asumistuen määrään lisäämällä ansiotuloja saavien henkilöiden asumistukea noin 50 e/kk. Muutos on myös nostanut ansiotulojen tasoa niillä tuen saajilla, jotka ovat ylipäänsä saaneet ansiotuloja. Samalla ansiotulojen määrä jo ennen muutosta ansiotuloja saaneilla on noussut keskimäärin noin 100 e/kk henkilöä kohden.

Sen sijaan ilman ansiotuloja olevilla kotitalouksilla tulot eivät ole kasvaneet ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen, vaikka alkuperäinen päämäärä oli yhtenäistää asumistukijärjestelmää työttömyysturvaan liittyvän suojaosan kanssa ja kannustaa työttömiä pienimuotoiseen työntekoon. Ansiotulovähennyksen vaikutukset ovat siis jokseenkin erilaisia kuin ne, mihin vähennyksen käyttöönotolla alun perin pyrittiin. Muutoksista huolimatta kolme neljästä asumistukea saavasta ruokakunnasta on kuitenkin edelleen vailla ansiotuloja ja vain noin 3 prosenttia aiemmin ansiotuloja vailla olleista ruokakunnista alkoi saada ansiotuloja vähennyksen vuoksi.

Ansiotulovähennys on siten lisännyt tukijärjestelmän kustannuksia kuitenkin juuri vaikuttamatta kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien tuensaajien tilanteeseen. Tämä johtuu siitä, että ansiotulovähennys tehdään kaikille ansiotuloja saaville, kun suojaosa puolestaan koskee vain niitä työttömiä, joilla ei muuten olisi juuri tuloja. Olisi myös syytä arvioida tarkemmin ansiotulovähennyksen kannustavuusvaikutuksia ja sitä, kohteleeke vähennys oikeudenmukaisesti eri asumistuen piiriin kuuluvia ryhmiä. Tutkimustulosten perusteella myös ansiotuloja saavien yksinhuoltajaperheiden käytettävissä olevat rahatulot ovat kasvaneet ansiotulovähennyksen seurauksena huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi yksin asuvien tai ilman lapsia asuvien pariskuntien. Siten lapsiperheiden asema asumistukijärjestelmässä on edelleen heikentynyt ansiotulovähennyksen käyttöönoton myötä.

## 6 Asumistuki vuokranantajan näkökulmasta

Täydensimme edellisissä luvuissa kuvattua rekisteripohjaista tutkimusta asumistuen saajista asiantuntijahaastatteluilla. Haastatteluiden avulla pyrimme selvittämään, miltä asumistuki näyttää vuokra-asuntomarkkina-alan toimijoiden näkökulmasta. Haastatteluihin osallistui pääkaupunkiseudulla toimivia vuokranantajia ja muutama muu asuntomarkkinoiden asiantuntija. Haastatteluissa esiin nousseita tulkintoja asumistuesta tarkastellaan suhteessa aikaisempien lukujen tuloksiin asumistuen saajista.

Asumistukea ei ole aikaisemmin tutkittu vuokranantajan näkökulmasta. Asiantuntijahaastatteluiden käyttö onkin perusteltua silloin, kun halutaan selvittää vähän tutkittuja yhteiskunnallisia ilmiöitä tai prosesseja. Asiantuntijahaastatteluiden tavoitteena on tuottaa sellaista uutta tietoa, jota ei voida jäljittää rekistereistä ja joka pohjaa asiantuntijoiden työssään hankkimaan tietoon. Tutkimuksen kohteena on siten haastateltavien asiantuntijoiden tutkittavaa asiaa koskeva tieto ja siitä kumpuava tulkinta (Alestalo ym. 2017, 218–219).

### 6.1 Aineisto ja menetelmä

Tässä tutkimuksessa asiantuntijahaastatteluita lähestytään eksploraatiivisen eli kartoittavan haastattelun kehikosta (ks. Bogner ym. 2009). Kartoittavaa haastattelua on usein sovellettu vähän tutkittujen ilmiöiden tarkasteluun, ja se soveltuu siten hyvin asumistuen vuokranantajan näkökulman tutkimiseen.

Vuokranantajien ja muiden asuntomarkkinoiden toimijoiden tieto ei kuitenkaan ole objektiivista tietoa asumistuesta ja vuokra-asuntoalasta, vaan taustalla on erilaisia vaikuttimia sekä piilevää tietoa, jota voidaan pyrkiä rekonstruoimaan teoriaa luovalla asiantuntijahaastattelulla (Bogner ym. 2009). Vaikka tämän tutkimuksen pääpaino on kartoittavassa haastattelussa, asiantuntijoiden tuottamaa tietoa ja tulkintoja arvioidaan suhteessa asiantuntijoiden asemaan vuokra-asuntomarkkinoilla, joka ei välttämättä ole neutraali.

Lähestyessämme haastateltavia toimijatahoja tarjosimme heille mahdollisuuden koota organisaatiostaan sopivan asiantuntijaryhmän haastattelua varten. Haastatelimme seitsemän eri organisaation edustajia. Osa haastatteluista tehtiin ryhmähaastatteluina ( $n = 4$ ) ja osa yksilöhaastatteluina ( $n = 3$ ). Yhteensä haastatteluihin osallistui 17 henkilöä. Ryhmä- ja yksilöhaastatteluista on käytetty tässä tutkimuksessa rinnakkain. Ryhmähaastatteluiden avulla voidaan saada tietoa tavallista enemmän, ja ne soveltuvat siten hyvin nimenomaan asiantuntijahaastatteluun, jossa tutkija yrittää selvittää tutkittavien asiantuntijoiden osaamiskenttää (Eskola ja Suoranta 2000, 95; Alestalo ym. 2017, 221).

Haastatteluista tehtiin kahdessa jaksossa, joista ensimmäinen toteutettiin loka–joulukuussa 2017. Toisessa jaksossa täydensimme haastatteluaineistoa kevään 2018 ai-

kana. Yhteensä haastateltavia organisaatioita on 14 ja haastateltavia henkilöitä 28. Tässä tutkimuksessa keskityimme ensimmäisessä vaiheessa kerättyihin haastatteluihin. Haastatteluihin osallistui ARA-asuntotuotannossa tai yleishyödyllisessä asuntotuotannossa toimivia vuokranantajia, vapailla vuokra-asuntomarkkinoilla toimivia vuokranantajia sekä muita asuntomarkkinoiden asiantuntijoita. Kasvokkain tehdyt haastattelut kestivät keskimäärin reilun tunnin (71 min), ja litteroitua haastatteluaineistoa kertyi 175 sivua (A4, Calibri 11, riviväli 1). Haastateltavien asiantuntijoiden lisäksi haastatteluihin osallistui 2–3 haastattelijaa.

Puolistrukturoiduissa haastatteluissa käytimme ennalta laadittua haastattelulomaketta (ks. liite). Haastatteluteemat liittyivät pääkaupunkiseudun vuokra-asuntomarkkinoihin, nykyiseen asumistukijärjestelmään ja asuntomarkkinoiden tulevaisuuden kehitykseen. Kysimme haastateltavilta muun muassa

- Millaisia näkemyksiä vuokranantajilla on (yleisestä) asumistuesta oman organisaationsa liiketoiminnan tai työssään muutoin muodostuneen asiantuntijuuden näkökulmasta?
- Millaisena vuokranantajat ja muut haastateltavat asiantuntijat näkevät pääkaupunkiseudun tämän hetkiset vuokra-asuntomarkkinat?

Puolistrukturoitu teemahaastattelu takaa sen, että eri haastatteluissa käydään läpi samoja asioita. Lisäksi ennakkoon laaditut teemat muodostavat valmiiksi jäsennellyn kehikon, joka auttaa laajojen tekstimateriaalien analyysin aloituksessa (Eskola ja Suoranta 2000, 87). Tarkasti strukturoituun haastatteluun verrattuna teemahaastattelu mahdollistaa etukäteen laadittujen teemojen ohella haastattelutilanteessa esiin nousseiden uusien teemojen huomioimisen.

Haastateltavat tarkastelevat työnsä puolesta asuntomarkkinoita hieman eri näkökulmista, minkä vuoksi vapaus keskustella haastattelutilanteissa esiin nousseista uusista teemoista koettiin tärkeäksi. Haastateltavien oman asiantuntijuutensa kehystämä tulokulma haastattelun aiheeseen ilmeni myös siinä, että haastattelut saturoituivat suhteellisen myöhäisessä vaiheessa. Myöhäisellä saturoitumisella tarkoitetaan, että haastateltavat nostivat uusia asumistukeen liittyviä aiheita ja näkökulmia esiin, ja vasta viimeisimmissä haastatteluissa aiheet alkoivat toistua eli aineisto alkoi kylläntyä. Osittain tämä johtuu siitä, että tässä tutkimuksessa käytössä on vain seitsemän ensimmäistä haastattelua (17 haastateltavaa). Toisaalta myöhemmin tehtyjen täydentävien haastatteluiden alustavat analyysit ovat yhteneviä ensimmäisten haastatteluiden analyysin kanssa, mikä tarkoittaa, että keskeisimmät aiheet ovat nousseet esiin jo ensimmäisen vaiheen haastatteluissa.

## 6.2 Pääkaupunkiseudun vuokra-asuntomarkkinat: kasvava kysyntä ja uusien vuokra-asuntojen rakentamisen haasteet

Vaikka haastattelut keskittyivät pääkaupunkiseudun vuokra-asuntomarkkinoihin, useissa haastatteluissa keskustelu kääntyi asuntomarkkinoiden maantieteellisiin



eroihin Suomessa. Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoihin vaikuttavista tekijöistä haastateltavat nostivat esiin keskeisinä kaupungistumisen ja maahanmuuton, jotka kasvattavat erityisesti vuokra-asuntojen kysyntää. Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että uusia asuntoja tarvitaan pääkaupunkiseudulle edelleen lisää:

”Et jos miettii sitä hintaeroa pk-seutu versus muu Suomi, niin se vaan kasvaa, ei se supistu tai pysy edes paikallaan. Et siinä mielessä voi sanoa, et se kysyntä tulee ja tää kaupungistuminen jyllää niin vahvasti, että vaikka nyt tulee enemmän uusia asuntoja sitten vuosien 1991–1990, niin silti se ei ole riittävää vielä. Et esimerkiksi Helsinkiin on tänä vuonna valmistunut 60 prosenttia enemmän asuntoja kuin viime vuonna. Et se kertoo siitä, että rakentaminen on ottanut ryhti liikkeen, mutta jotenkin oma tuntuma on, että ei se ole vielä kukaan riittävää, et pitäis rakentaa vieläkin enemmän, vieläkin tiiviimmin.” (Haastattelu 6, Ha1)<sup>6</sup>

Asuntomarkkinoista keskusteltaessa haastateltavat nostivat esiin uusien asuntojen rakentamiseen liittyviä laajempia haasteita, joista yhtenä nähtiin rakennustuotannon mahdollisuudet vastata kasvavaan kysyntään. Rakentamisen volyymin arvioitiin olevan tällä hetkellä huipussaan. Muutamat haastateltavat nostivat esiin rakennusalaan liittyviä erityisiä haasteita, kuten ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden. Ammattitaitoisen työvoiman vähäisyyden nähtiin estävän tehokasta rakentamista. Ratkaisuna nähtiin koulutuspaikkojen ja täydennyskoulutuksen lisääminen. Rakennusalan riippuvuus ulkomaisesta työvoimasta nähtiin myös mahdollisena työvoiman saatavuuteen ja asuntotarjonnan pysyvyyteen liittyvänä riskinä:

”Meidän niin kun rakentamisen volyymi ei voi kasvaa, mä väittäisin. Että meidän rakentamisen, rakennusteollisuuden kapasiteetti on ihan täyskäytössä. Meille voi olla jopa dramaattisia seurauksia, jos Viron talous elpyy siten, että yhä useampi virolainen työntekijä jääkin Tallinnaan töihin eikä tulekaan pääkaupunkiseudulle töihin.” (Haastattelu 2, Ha1)

Erityisesti vapaarahoitteisella vuokra-asuntosektorilla tehdyissä haastatteluissa asuntomarkkinakeskustelu kiteytyi uusien asuntojen rakentamisen tarpeeseen ja siihen liittyviin haasteisiin. Sekä vapaarahoitteista että tuettua vuokra-asuntosektoria edustaville haastateltaville oli yhteistä asuntojen kaavoitukseen ja tonttisaatavuuteen liittyvät haasteet:

”Kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon lisääminen on ensi sijassa kiinni tonttien saatavuudesta, ei, edes rahoituksesta tällä hetkellä oikeastaan.” (Haastattelu 5, Ha2)

Muutoksia toivottiin niin tonttisaatavuuden turvaamiseen kunnissa kuin rakentamiseen liittyviin lakeihinkin:

6 Haastattelut ja haastateltavat (Ha) on anonymisoitu ja numeroitu.

”Mut tän tahdin ylläpitäminen kaavoituksen keinoin on yksi ihan oleellisen tärkeä asia. Meidän pitäisi löytää maankäyttörakennuslain sisällä, vähentää yksi kaavoitustaso. Meidän asemakaavat on liian yksityiskohtaisia eli kaavoituksen määrät pitäisi varmistua, mutta sen myös sallivuus ja joustavuus pitäisi varmistaa.” (Haastattelu 2, Ha1)

Toisin sanoen tonttien saatavuuteen kaivattiin yleisesti parannusta. Tässä suhteessa vapaarahoitteisella ja tuetulla vuokra-asuntotuotannolla ei aina ole yhtenevät intressit, kuten eräs haastateltava asian kiteytti:

”Yks tekijä, mikä on pullokaula täällä, on niin kun asuntotonttien määrä. Ja sit kun on se asuntotontti, niin sit siitä kisaa nää tyypit vastaan nää tyypit. Totta kai ne yrittää kamppata toisiaan, jotta ne itse saisi sen, ihan luonnollisesta sinänsä.” (Haastattelu 6, Ha1)

Ristiriitaa korosti se, että tuetulla vuokra-asuntosektorilla toimivat näkivät uusien asuntojen rakentamisen erittäin tärkeänä mutta epäilivät tämän hetkisen vapaarahoitteisen uudistuotannon helpottavan pienituloisten vuokra-asuntopulaa:

”Hyvä on se, että rakentaminen on lisääntynyt eli asuntojen määrä tulee lisääntymään. Ja odotusten ylikin kaupungin rakentaminen mun mielestä tällä hetkellä menee. Mutta sitten siihen on tullut semmoisia, niin kun vapaarahoitteista asunto-asuntokantaa, jotka sitten nelilövuokriltaan on niin kohtuuttomia, että ne ei edes mene sinne mihinkään Kelan asumistukirajoihin.” (Haastattelu 3, Ha2)

Kun asuntomarkkinoista puhuttiin tuetulla vuokra-asuntosektorilla toimivien kanssa, keskustelu kääntyi vuokrien nousuun. Keskustelun kääntyminen vuokrien hintojen nousuun on ymmärrettävää, sillä tuetulla vuokra-asuntosektorilla asukaskunta koostuu lähinnä pienituloisista vuokralaisista. Eräs haastateltava jopa kärjisti asian niin, että todellista vuokra-asuntopulaa ei ole lainkaan olemassa edes pääkaupunkiseudulla. Asuntoja on tarjolla, mutta asuntojen vuokrat ovat korkeat:

”Et jos on rahaa, niin kyllä täältä vuokra-asunto löytyy, mut niistä kohtuuhintaisista asunnoista on järkyttävä pula koko ajan.” (Haastattelu 5, Ha1)

Tuettuja vuokra-asuntoja ei kuitenkaan riitä kaikille halukkaille. Ongelma tunnistettiin sekä tuetulla vuokra-asuntosektorilla että vapaalla vuokra-asuntosektorilla toimivien keskuudessa. Esimerkiksi eräs tuetulla vuokra-asuntosektorilla toimiva haastateltava totesi, että vain 20 prosenttia heidän hakijoistaan saa asunnon. Kiinnostavaa kuitenkin on, että merkittävä osa tuettujen vuokra-asuntojen hakijoista ei ota tarjottua asuntoa vastaan:

”Meillä 40 prosenttia around niistä, jotka saa tarjouksen ei ota vastaan sitä asuntoa, mitä heille tarjotaan.” (Haastattelu 3, Ha1)

Kysyimme syitä asunnoista kieltäytymiselle, mutta kieltäytymisen syitä ei usein tiedetä, koska hakijaan ei välttämättä saada yhteyttä. Toisaalta ne vuokralaiset, jotka ovat saaneet asunnon tuetusta asuntokannasta, asuvat siellä hyvin pitkään. Yhden vuokranantajan edustaja arvioi, että heidän asunnoissaan asuttiin keskimäärin jopa 10 vuotta. Vapailla vuokra-asuntomarkkinoilla tilanne on päinvastainen: vuokra-ajat ovat lyhentyneet radikaalisti. Eräs haastateltava kertoi, että keskimääräiset vuokra-ajat ovat lyhentyneet muutamassa vuodessa viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Vuokra-aikojen lyheneminen on ristiriidassa viimeaikaisen vuokra-asumista kartoittavan tutkimuksen kanssa, jonka mukaan vuokralaiset pyrkivät asumiskulutuksessaan pitkäaikaisiin ratkaisuihin muun muassa tinkimällä ensisijaisesti muusta kuin asumiseen liittyvästä kulutuksesta (Huhtala ym. 2017). Vuokra-aikojen lyheneminen voi olla merkki siitä, että asumiskustannusten raju nousu on vaikuttanut pääkaupunkiseudulla ihmisten kulutuskäyttäytymiseen. Vapaiden markkinoiden kallis vuokra-asunto saattaa olla monille vain väliaikainen ratkaisu esimerkiksi ennen omistusasunnon hankintaa tai edullisemman vuokra-asunnon saamista.

### 6.3 Yksin asumisen lisääntyminen: pienten vai halpojen vuokra-asuntojen kysyntä?

Haastateltavien mukaan asuntojen kysyntä on keskittynyt pääkaupunkiseudulla nimenomaan yksiöihin ja pieniin asuntoihin. Tilastokeskuksen mukaan yksin asuvien määrä onkin kasvussa (Tilastokeskus 2016b). Yksin asuminen näkyy yksin vuokra-asuntoa hakevien suurina määrinä:

”Isojen kaupunkien ruokakunnista yksiöissä ja kaksioissa asuvia talouksia on reilusti yli 70 prosenttia, Helsingissä melkein 80 prosenttia.” (Haastattelu 2, Ha1).

Asumistuen näkökulmasta yksin asumisen kasvu on kiinnostavaa, sillä yleistä asumistukea saavista ruokakunnista enemmistö on nimenomaan yksin asuvia (ks. luku 3, s. 29). Voimakkaan kysynnän kohdistumisesta vuokrayksiöihin kertoivat kaikki haastateltavat:

”Tää painottuu niin paljon tai se kysyntä, kun yksin asuminen kasvaa, ni se painottuu meilläkin: 60 prosenttia hakijoista hakee yksin asuntoa. Se on niin kun se, mihin se paine kohdistuu. Ja sit taas perheasunnoista, varsinkin jos katsoo alueellisesti [kaupungin sisällä] niin ei hirveästi ole niin kun meilläkään kysyntää joillain alueilla. Et se on, niin kun se vuokrakin alkaa olla jossakin lähiössä lähellä yksityistä markkinaa, et jotenkin, tää on tää kova paine niin kun pieniin asuntoihin.” (Haastattelu 3, Ha1)

Erityisesti tuetulla vuokra-asuntosektorilla asuntokannassa on paljon perheasuntoja, jotka eivät haastateltavien mukaan vastaa tämän hetkistä kysyntää. Asuntokanta ei ole pysynyt mukana yksin asumisen kasvun kanssa:

”Ha1: Joo, mutta siis, yksin asuvat on ihan selkein tämmöinen, niin kun iso joukko. Ja sanotaan et se, mikä näkyy tässä asuntotuotannossa.

Ha2: Ja mikä kasvaa.

Ha1: Perherakenteet ovat selkeästi muuttuneet, mut meidän asuntokanta ei muutu sitä tahtia.” (Haastattelu 1)

Yksin asumisen trendi on vahvistunut voimakkaasti viime vuosina, mutta tarjonta (asuntokanta) ei ole pysynyt yksiöiden kysynnän perässä. Asuntokannan ja kysynnän vastaamattomuus nousi esiin myös muissa haastatteluissa:

”Suurin osa hakee meiltä, yli puolet hakee meiltä yksiöitä, ja meidän asuntokannasta, meil on 14 prosenttia yksiöitä.” (Haastattelu 5, Ha2)

Joissakin haastatteluissa nostettiin esiin se, että yksin asumisen lisääntymisen lisäksi pienten asuntojen kysyntää kasvattaa niiden euromääräisesti halvempi hinta:

”Ha1: Välillä esitetään harhaanjohtavasti semmoisia näkemyksiä, et ihmiset haluasi pienempiä asuntoja, niin eihän ihmiset sinänsä halua pienempiä asuntoja, vaan halvempia asuntoja.

Ha2: Kuitenkin se neliöhinta on suhteellisen kova.

Ha1: No erittäin kova neliöhinta. Tarkoittaa myös sitä, että vuokranantajalle itseasiassa tulee siinä huomattavan iso tuotto, kerran siinä samassa kohteessa on enemmän pieniä asuntoja. Sit se saadaan vielä näyttämään siltä, että he ovat keksineet ratkaisun kohtuuhintaiseen asumisen. En tiedä itkeäkö vai nauraako.” (Haastattelu 5)

Yleistä asumistukea saava vuokra-asunnossa asuva on oikeutettu saamaan tukea vain tiettyyn rajaan saakka (ks. luku 2, s. 16), joka on haastateltavien mukaan jäänyt pääkaupunkiseudulla jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä. Myös viimeaikaiset asumistukijärjestelmän muutokset, kuten opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin, ovat haastateltavien mielestä lisänneet yksiöiden kysyntää.

## 6.4 Yhdessä asuminen ja ruokakunta-käsite

Yhteisöllisen eli kimppa-asumisen hankaluus nousi vahvasti esiin haastatteluissa, ja sitä pidettiin myös yhtenä syynä yksiöiden kysynnän kasvuun. Kimppa-asuminen on nousut uudella tavalla ajankohtaiseksi opiskelijoiden siirryttyä vuoden 2017 alusta yleisen asumistuen säädösten piiriin:

”Ja, siinäkin on se hassu piirre, et tavallaan tähän, jos me teemme kimppa-asumisen vaikeaksi, niin sehän kohdistaa taas kysyntää pieniin asuntoihin, jossa muutenkin on suuri kysyntä, että se ei välttämättä taas kokonaisuuden kannalta palvele.” (Haastattelu 2, Ha1)

Taustalla on muun muassa hallituksen suunnitelmat osa-asunnon normista, joka olisi leikannut kimppa-asujien asumistukea. Hallitus veti osa-asunnon normisuunnitelman myöhemmin pois, mutta haastateltavien mukaan ehdotus vaikutti ihmisten käytökseen asuntomarkkinoilla:

”Ehkä itse olen eniten huolissani tällä hetkellä tästä, tukijärjestelmän muutokset ja muut esimerkiksi, ovat kovasti korostaneet tähän pienten yksöiden ja ehkä pienten kaksioidenkin menekkiin. Että josko se oli aiemminkin aivan ylikorostunut, niin nyt se alkaa olemaan jo ihan älytön se tilanne – – Siis nää vaikutukset tulee jo ennen kuin se on voimassa, koska ihmiset tietenkin lukee sitä uutisointia ja sitten tavallaan, niin kun pelkäävät sitä ja tän tyyliä asioita, ja et esimerkiksi just tällainen just yhdessä asuminen, mikä sinänsä niin kun yhteiskunnallisesti olis kannattavaa, myös ehkä niin kun niiden ihmisten hyvinvoinnin kannalta, niin se ei ainakaan näillä toimilla edisty.” (Haastattelu 3, Ha1)

Kimppa-asumisen haasteellisuus liitettiin ruokakunta-käsitteeseen. Yleiseen asumistukeen vaikuttaa ruokakunnan koko ja jäsenten tulot, minkä vuoksi kimppa-asuminen voidaan kokea haasteelliseksi. Kimppa-asumisen lisäksi pariskuntien yhteen muuttaminen ei kaikissa tilanteissa ole taloudellisesti kannattavaa, minkä taas arveltiin lisäävän yksin asumista:

”Ja kyl sit mulla herää tällaiset niin kuin kannustin ja käyttäytymisvaikutushuolet liittyen tähän asumistukeen. Se on aika iso kannustinloukku vähävaraisille esimerkiksi muuttaa yhteen. Jos sulla on yksi, joka tienaa enemmän ja toinen joka tienaa vähemmän, niin mitkä on niiden kannustimet muuttaa yhteen? Todella pienet. Niiden kaikki tuet voi lähteä siinä. Ja yksin asuminen kasvaa. Asunnot ei ole niin tehokkaassa käytössä. Vois ajatella, että se heikentää parisuhteiden muodostumista, joka on yksi keskeinen keino syrjäytymiseen ja huono-osaisuuden vähentämiseen. Et tällaisista, sillä niin kun voi olla aika radikaaleja, ikäviä, kalliita, inhimillisesti kalliita käyttäytymisvaikutuksia tällä nykyisellä asumistukijärjestelmällä.” (Haastattelu 6, Ha1)

Jotta kimppa-asujia ei katsottaisi yhdeksi ruokakunnaksi, heillä tulee olla joko erilliset vuokrasopimukset tai yhden vuokralaisen on oltava päävuokralainen ja muiden hänen alivuokralaisiaan. Vuokranantajat eivät useinkaan tee erillisiä vuokrasopimuksia ja alivuokrasopimuksissa päävuokralaisella on suuri vastuu, josta haastateltavat esittivät huolensa. Päävuokralainen ei ole vastuussa ainoastaan vuokranmaksusta, vaan myös huoneiston kunnosta ja alivuokralaisten käytöksestä. Kimppa-asujina on usein nuoria aikuisia, ja nuorille kasautuvaa vastuuta pidettiin raskaana.

Kimppa-asumisella nähtiin kuitenkin olevan nuorten hyvinvointia ja yhteiskuntaan integroitumista lisäävä vaikutus:

”Ja siinäkin voi nähdä, että menetetään paljon positiivisia ulkoisvaikutuksia, kun tulee paljon ulkopaikkakuntalaisia, niin se voi olla oikeasti hyvä asia, että ne asuu saman katon alla, samassa solussa, samassa asunnossa, jossa on omat huoneet.” (Haastattelu 6, Ha1)

Erityisen ongelmallisena yksin asuminen nähtiin nuorten maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kohdalla:

”Me tarjotaan niille kaikille nyt yksiö ja esimerkiksi sieltä päin mistä ne tulee, ni ei välttämättä asuta 18 vuotiaana yksin. Kun niille täytyy just silloin, kun ne täyttää 18 ni tarjota se [oma vuokra-asunto]. Et tää on niin kun jotenkin. Toivoisi, että ei estettäisi monimuotoista asumista tällaisilla säädöksillä, vaan mahdollistettaisi, että ihmisen voisi ehkä asua niin kuin ne vaikka haluais asua. Et tällä hetkellä, nuorilla varsinkin, musta tuntuu, et tää ei toteudu.” (Haastattelu 3, Ha3)

Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin tunnistettiin haastateltavien keskuudessa, ja keskustelu kääntyi usein kimppa-asumisen problematiikkaan. Opiskelijoiden asumislisän lakkautuksen lisäksi toinen hyvin tunnistettu viimeaikainen asumistukijärjestelmän muutos on toimeentulotuen ja siten myös toimeentulotuen asumismenojen siirtyminen Kelan maksettavaksi.

## 6.5 Toimeentulotuen asumismenot ja halvempaan asuntoon ohjaaminen

Toimeentulotuen asumismenojen siirtyminen Kelan hoidettavaksi on kasvattanut halvempien vuokra-asuntojen kysyntää. Toimeentulotuen asiakkaiden asumismenojen ylittäessä enimmäisasumismenojen rajan Kela on lähestynyt asiakkaita kirjeellä, jossa asiakkaita on kehoitettu etsimään edullisempi asunto. Edullisempaa asuntoa haikiessaan asiakkaat ovat kääntyneet niemenomaan tuetun vuokra-asuntotoiminnan puoleen:

”Ha3: Ja se on sillä 500–600 kevyestikin niin kasvattanut meidän hakijakuntaa. Ja ongelmanahan siinä tietysti on se, että kun me pystytään se 22,5 prosenttia meidän hakijoista asuttamaan, niin meillä ei juurikaan ole työkaluja lähteä vastaamaan siihen tarpeeseen, et voitais niitä edullisempia asuntoja meidän kautta tarjota. Ha1: Niitä ei vaan ole.” (Haastattelu 1)

Tuetun asuntotuotannon puolella pääkaupunkiseudulla olevien asuntojen tarjonnan rajallisuus – erityisesti paljon kysytyjen yksiöiden vähäinen määrä – nousee jälleen esiin. Vapailla markkinoilla taas asuntoja on enemmän tarjolla, mutta edullisemman asunnon löytäminen on haasteellista. Edullisempi asunto tarkoittaa yleensä pienempää asuntoa:

”Ha2: Se tarkoittaa monesti, jos samalla alueella on niin sitä, et se on paljon pienempi, et miten se perhe sitten mahtuu sinne pienempään, että sit pitäisi muuttaa vähän halvemmalle alueelle.

Ha3: Ja käytännössä ne ei kyl ihan kohtaa se kohtuuvuokra versus se todellisuus, että ei se nyt, ne on aika – –

Ha2: Niin kun se tuntuu olevan vähän ongelma. Se ei toi markkinavuokra, mihin meillä katotaan, niin ei meillä ole sitten samalla tavalla – –” (Haastattelu 4)

Halvemman asunnon etsintään kehottavat kirjeet ja sitä myötä asiakkaiden vastuuttaminen omista asumismenoista nähtiin lähtökohtaisesti hyvänä asiana, mutta pääkaupunkiseudun vuokrataso ja asumistuen enimmäisnormia pidettiin haastavana toimeentulotuen asiakkaille. Myös asunnon vaihtoon liittyvät kustannukset, kuten muuttokustannukset ja päällekkäiset vuokrat, aiheuttivat keskustelua. Haastateltavien mukaan suurin osa asiakkaista suhtautuu vakavasti kehotuksiin edullisen asunnon etsimisestä:

”Ha3: Et sinänsä mä nään ihan hyvänä asiana sen, että asiakkaita itseään vastuu-tetaan siitä niin, että ne asumismenot olisi omien tulojensa mukaiset, ja laskemaan sitä, mihin minun varani riittää, ja että loputtomiin, kaikkea ei voida tukea – – Hakijakunnassa on aikamoista hätäännystä ja nimenomaan mitä enemmän ihmisellä on ikää, ja hän on tällaisen kirjeen saanut, niin he ovat aika paniikissa – – Kelan asiakkaat suhtautuu niihin kirjeisiin hyvin vakavasti, koska meillä on asuntohakemuksessa mahdollisuus poimia erinäisiä vakkarisyytiä, että minkä takia asuntoa hakee, niin aika usein näillä kirjeiden saaneilla on ”hätö viranomaisen päätöksellä”. Se on heille vakava asia.

Haastattelija: Vaikkei nyt siitä ole kyse.

Ha3: Ei siitä ole oikeasti kyse, mutta näin ihmiset mieltää sen.” (Haastattelu 1)

Toimeentulotuen siirtyminen Kelaan ja asiakkaiden vastuuttaminen nosti esiin myös toisenlaisia näkökulmia. Haastateltavat pohtivat erityisesti muutoksen seurauksia ja kannustimia halvemman asunnon etsimiseksi. Joidenkin haastateltavien mielestä toimeentulotuen asiakkaiden ei ole aikaisemmin tarvinnut etsiä halvempaa asuntoa tarpeeksi ponnekkaasti:

”Vuokralaisen on hirveen helppo sanoa niin kun, on ainakin sossuvirkailijalle aikaisemmin ollut mun mielestä niin kun vähän ehkä turhankin helppo sanoa, että en mä löydä tän halvempaa. Niin tavallaan tässä markkinatilanteessa, jossa tuntuu, et niitä asuntoja kyllä ihan oikeasti on, se että löydätkö niin kun halvempaa, niin on tietysti kysymys siitä, että suostutko muuttamaan viisi neliöön pienempään tai suostutko muuttamaan niin kun 10 kilometrin päähän siitä, missä nyt asut – – Jotenkin ajattelis, että kait sillä niin kun asukkaallakin on kuitenkin, niin kun et, ei se voi niin kun olettaa, et hän sais niin kun, tää on nii kun tosi karrikoitu esimerkki, mutta hän sais niin kun ikuisesti asua siellä Punavuorella, jos siellä on se vuokrataso sit siihen hänen tukeensa nähden liian kallis.” (Haastattelu 7, Ha1)

Kaikki haastateltavat eivät toisin sanoen pitäneet edes pääkaupunkiseudun asunto-markkinoita toimeentulotuen saajille liian kalliina, vaan kyse on asiakkaan haluttomuudesta muuttaa pienempään asuntoon ja halvemmalle alueelle. Toisaalta vain harvat näkivät, että kuntien sosiaalityöntekijät olisivat olleet suurpiirteisiä korvatesaan asumismenoja toimeentulotuesta, ja joidenkin haastateltavien mielestä kuntien sosiaalityöntekijöillä on ollut kokonaisvaltaisempi näkemys asiakkaan elämäntilanteesta ja asumisesta.

Toimeentulotuen siirtyminen Kelaan nähtiin kuitenkin pääasiassa hyvänä asiana. Siirron toivottiin yhtenäistävän asumismenojen korvaamisen käytänteitä. Siirtymävaiheen haasteiden jälkeen toimeentulotuen siirtoon on oltu tyytyväisiä, joskin asumismenojen korvaaminen ylipäänsä toimeentulotuesta mietitytti haastateltavia. Lisäksi halvemman asunnon etsimisen kannusteet eivät kaikissa markkinatilanteissa ole kohdillaan:

”Vuokranäytöillä näkee sitä, et sinne tulee henkilö, jos vuokrapyynti on vaikka 500 euroa ja se saa niin kun asumistuen ja toimeentulotuen kautta vaikka 550 tai mikä se summa sit ikinä olisikaan, niin se sanoo, et se saa sen.” (Haastattelu 7, Ha1)

Kuten haastateltava myöhemmin toteaa, edellä kuvatun kaltainen ”vuokrahuuto-kauppa” ei ole yleistä ja yleensä kyse on epätoivoisesta asunnon hakijasta, jolla on ollut vaikeuksia saada asuntoa muualta esimerkiksi luottotietomerkintöjen vuoksi. Asumistuen siirtyminen vuokriin on kuitenkin aihe, josta on keskusteltu paljon viime aikoina.

## 6.6 Asumistuen siirtyminen vuokriin: ”Ei se mikään automaatio ole”

Asumistukimenojen kasvu ja erityisesti pääkaupunkiseudun pienten yksiöiden vuokran nousu ovat kiihdyttäneet keskustelua asumistuen siirtymisestä vuokriin. Kysymme myös haastateltavilta, mitä mieltä he ovat asumistuen siirtymisestä vuokriin. Erityisesti meitä kiinnosti tietää, millaisia perusteluita haastateltavat esittävät asumistuen ja vuokrien nousun välisestä suhteesta. Lähes kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että asumistuki vaikuttaa jollakin tavalla vuokriin:

”Kiistaton asia, mutta kuinka iso se vaikutus on, niin se on sitten varmaan vaikeammin selvitettävissä oleva, mutta ilman muuta vaikuttaa.” (Haastattelu 5, Ha1)

Asumistuen vuokranormin ajateltiin toimivat vertailukohtana, johon mahdollisuuksien mukaan, ja ainakin yksittäistapauksissa, vuokran pyyntihintaa sovitetaan:

”Kun on tiedossa maksimimahdollinen [asumistuki], niin kummasti ne vuokrat hinautuvat sitten sitä kohti.” (Haastattelu 5, Ha2)



Tutkimuksissa on osoitettu, että asumistukimenojen ja vuokrahintojen välillä on tilastollinen yhteys (mm. Fack 2006; Kangasharju 2010; Virén 2013). Viimeisimmät tutkimukset eivät kuitenkaan tue käsityksiä siitä, että asumistuki nostaisi vuokria, sillä tilastollisesta yhteydestä ei voida suoraan johtaa syy-seuraussuhteita koskevia päätelmiä (Eerola ja Lyytikäinen 2017).

Vaikka haastateltavat ajattelivat, että asumistuki jollakin tavalla vaikuttaa vuokriin, vaikutusmekanismista ei ollut täyttä selvyyttä. Lisäksi vaikutuksen arvioitiin olevan pääasiassa vähäistä. Asumistuen nähdään parantavan vuokralaisten taloudellista tilannetta ja siten kasvattavan kysyntää. Asumistuen vuokria nostavan vaikutuksen arvioitiin liittyvän tasapainoiseen vuokramarkkinatilanteeseen, jossa ei esiinny vuokra-asuntojen ylikysyntää tai -tarjontaa:

”Mä oon taipuvainen uskomaan semmoiseen ajatukseen, että semmoisessa tilanteessa, jossa markkina on jotenkin tasapainossa, niin varmaan tuilla on hintoja nostava vaikutus – Ei se kuitenkaan se vaikutus, siis hintoja nostava, vuokria nostava vaikutus ole kovin suuri. Mut mä luulen, että taloustieteen näkökulmasta olis kai aika loogista kuitenkin, että aina tuki jonkun verran hintoja nostaa. Olis ainakin vaikea nähdä, et se toimis päinvastoin.” (Haastattelu 2, Ha1)

Asumistuen vuokria nostavan vaikutuksen marginaalisuuden puolesta puhuu haastateltavien mukaan myös se, että kaikki asuntomarkkinoiden vuokralaiset eivät saa asumistukea. Toisin sanoen, vaikka yksittäisissä tapauksissa asunto saatetaan haastateltavien mukaan hinnoitella asumistuen maksiminormiston mukaisesti, sillä ei nähdä olevan laajoja vaikutuksia. Haastateltavien mukaan työllisyyskehityksen ja asumistukimenojen kasvun nähtiin liittyvän läheisesti toisiinsa. Työtä taas on parhaiten tarjolla kasvukeskuksissa, joissa asuntojen kysyntä on suurta ja asuminen kalliimpaa. Haastateltavat myös pohtivat, mitä tapahtuisi, jos asumistukea leikattaisiin tai se poistettaisiin kokonaan:

”Oikeastaan tän asumistuki, mahdollisen leikkaamisen, ainoa edellytys on, et me tehdään pieni hajasijoitus, että köyhät Kotkaan, Kouvolaan ja Kajaaniin ja vauraamat kasvukeskuksiin. Sit pitää vaan miettiä, et onko se hyvä vai huono ratkaisu. No sit jos, olisikin niin et tää ilmiö olis niin laaja, et näille asunnoille ei enää olisi ottajia, niin silloinhan tapahtuisi se ajatus, että asumistukijärjestelmää heikentämällä ja asumistukia leikkaamalla saatais aikaseksi vuokrien laskua. Sit me vaan nähtäs, se on vaan pieni, ikään kuin ihmiskoe.” (Haastattelu 2, Ha1)

Asumistuen poistaminen aiheuttaisi haastateltavien mukaan vähävaraisen väestön muuttoliikettä pois kasvukeskuksista ja toisaalta työmarkkinoiden ulottumattomiin. Näin asuntojen hinnat voisivat pitkällä aikavälillä laskea, mutta samaan aikaan tapahtuisi hintojen hajontaa. Seurauksena arveltiin olevan myös edullisimpien asuntojen tason romahtaminen ja sitä kautta eriarvoisuuden lisääntyminen.

Asumistukijärjestelmän heikentäminen ei haastateltavien mukaan myöskään ratkaisisi vähävaraisten asumisen ongelmia. Pohdittaessa asumistukijärjestelmän hyviä ja huonoja puolia asumistukimenojen mahdollinen siirtyminen vuokriin nostettiin esiin jollain tavalla asumistukijärjestelmään liittyvänä huonona, joskin vääjäämättömänä seurauksena. Lisäksi haastateltavat huomauttivat, että mahdollisten leikkausten seurauksena asumismenot siirtyvät nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä maksettavaksi muihin tukimuotoihin, kuten juuri toimeentulotukeen.

## 6.7 Asumistuki kulkee ihmisen mukana

Kiinnostavaa on, että vaikka haastatteluissa oli tarkoituksena keskittyä Kelan maksamaan yleiseen asumistukeen, keskustelu kääntyi lähes poikkeuksetta tarjontatuen ja yleisen asumistuen rinnakkaisaseman pohdiskeluun ja ajoittain kiivaaseenkin vertailuun. Näin tapahtui myös silloin, kun pyysimme haastateltavia pohtimaan yleisen asumistuen hyviä ja huonoja puolia. Tarjontatukea saavien toimijoiden näkökulmasta asuntosijoittajat hyötyvät tarpeettomasti asumisen kysyntätuesta:

”Uusilla alueilla 20 prosenttia tehdään kohtuuhintaista Ara-tuotantoa. Jos se olisikin 40 prosenttia, niin tää olis ihan eri näköinen tää kokonaisuus. Tosin se tarkoittaa silloin sitä, että asuntosijoittaminen ei olisi niin kova juttu, kun se tällä hetkellä on. Mutta en mä nää mitään syytä, minkä takia valtiovalan tässä omilla toimillaan pitäisi tukea asuntosijoittamista erityisenä sijoittamisen muotona, kerran se tarkoittaa myös sitä, et he joilla on varallisuutta, niin he sijoittavat sen asuntoihin. Se on pois jostain muusta, esimerkiksi tuotannollisista sijoituksista, jotka taas voisi luoda niitä työpaikkoja.” (Haastattelu 5, Ha1)

Vapailla vuokra-asuntomarkkinoilla toimivat taas näkivät tarjontatuen kohdistuvan asukkaiden näkökulmasta epätasa-arvoisesti. Asuntoja ei ole tarjolla kaikille niitä tulojensa puolesta tarvitseville. Asumisen kysyntätuen eli yleisen asumistuen koettiin kohdistuvan oikeudenmukaisemmin:

”Yleisen asumistuen etu on se, että jos on kaksi samassa tilanteessa olevaa, niin heitä aina kohdellaan samoin pelisäännöin, kun taas se tuotantotukipuoli ei kohtele – – sai sitten nollan tai satasen, et se [kysyntätuki] on niin kun tasa-arvoinen. Se on jotenkin looginen.” (Haastattelu 2, Ha1)

Eniten kritiikkiä tarjontatuki sai juuri kohdentamattomuudesta. Kritiikki tarkentui muun muassa siihen, että vaikka tuettuun vuokra-asuntoon hakiessa asukkailla on tarkat tulorajat, niitä ei myöhemmin seurata. Kysyntätueessa ei ole vastaavaa ongelmaa, koska asiakkaan tuloja seurataan tarkemmin (ks. myös luku 4, s. 42). Yleisestä asumistuesta keskusteltaessa haastateltavat nostivat esiin asumistuen hyvinä puolina tuen läpinäkyvyyden ja ihmisten kokonaisvaltaisen elämänhallinnan tukemisen. Yleinen asumistuki nähtiin myös asuntomarkkinoiden näkökulmasta koherentimpina tukimuotona:

”Sen [asumistuen] täytyy olla nimenomaan, sen ihmisen mukana kulkea, musta se on oikeudenmukaisempi – Pitkällä juoksulla tää markkina voisi olla terveempi, että se [asumistuki] kulkisi sen ihmisen mukana, tää kiinteistömarkkina.” (Haastattelu 1, Ha1)

Tarjonta- ja kysyntätukikeskusteluissa haastateltavilla on luonnollisesti myös eturistiriitoja liittyen aikaisemmin mainittuun kilpailuun tonttien saatavuudesta. Lisäksi vapailla markkinoilla toimivilla on taloudellisia intressejä vastustaa tuettua tuotantoa:

”Ha1: Mä sanoisin, et jos bisnes olisi toisin päin, et jos se [tuettu tuotanto] olisi niiden bisnekselle hyväksi, niin sit ne unohtaisi kaikki muut, et kyl mä uskon et tässä se euro on voimakkain ohjaava tekijä –

Haastattelija1: Se häiritsee ja ne sen takia vastustaa ARA-järjestelmää, kun se häittää niitten bisneksiä?

Ha1: Kyllä, näin mä uskon. Jos se olisi niitten bisneksellä hyväksi, niin sitten ne pitäisi suunsa supussa, vaikka ne olisi itse mitä mieltä.” (Haastattelu 6)

Asumistukimenojen viimeaikainen kasvu ja toisaalta asumistukimenojen ja muiden sosiaalietujen päällekkäisyys herätti keskustelua myös yleisen asumistuen kohdentumisesta:

”Se mikä itteeni tietysti pohdituttaa on se, et sitä maksetaan tosi laajasti, et kohdentuuko se oikeasti niille kaikkein hädänalaisimmille, kun nyt se saajajoukko on niin laaja, niin se herättää kysymyksiä.” (Haastattelu 6, Ha1)

Tämän tutkimuksen edellisissä luvuissa on käsitelty asumistuen kestoa (luku 4, s. 42) ja asumistuen saajien taloudellista tilannetta (luku 5, s. 61), minkä perusteella asumistuki on yleensä tiettyyn elämänvaiheeseen liittyvä, suurimmaksi osaksi hyvin pienituloisten eli köyhyysriskirajan alapuolella olevien ruokakuntien lyhytaikainen tuki.

Suurin osa haastateltavista suhtautui yleiseen asumistukeen neutraalisti tai positii-visesti. Haastatteluissa nousivat kuitenkin esiin voimakkaat näkemykset toisaalta vapaiden vuokra-asuntomarkkinoiden ja toisaalta tuetun vuokra-asuntosektorin toimijoiden roolista asuntomarkkinoilla. Toimijoiden aseman asuntomarkkinoilla koettiin olevan enemmänkin vastakkaiset ja toisiaan pois sulkevat kuin rinnakkaiset ja toisiaan täydentävät. Polarisoituneita näkemyksiä asumisen tukemista kohtaan voidaan perustella vapaiden markkinoiden ja tuetuilla asuntomarkkinoilla toimijoiden eturistiriidoilla esimerkiksi suhteessa niukkaan tonttitarjontaan. Vaikuttaa kuitenkin myös siltä, että asunto- ja sosiaalipolitiikasta puuttuu kokonaisvaltainen näkemyks asuntomarkkinoista ja asumisen tuista, joka heijastuu asuntomarkkinoille ja saa aikaan toimijoiden näkemysten polarisaatiota.

## 6.8 Yhteenveto: polarisoituneet näkemykset

Asiantuntijoita haastatellaan silloin, kun halutaan tietää enemmän aiheesta, joka ei ole entuudestaan tuttu (Alestalo ym. 2017, 218). Tästä johtuen haastattelut saattavat kokemuksemme mukaan myös saturoitua melko myöhäisessä vaiheessa. Tutkimuksen edetessä koimme tarpeelliseksi rekrytoida lisää haastateltavia. Vaikka näitä kaikkia haastatteluita ei ole raportoitu tässä luvussa, niiden analyysi on aloitettu, ja analyysit tukevat tässä luvussa esitettyjä tuloksia.

Haastattelut keskittyivät pääkaupunkiseudun vuokramarkkinoihin, mikä on järkevää, sillä pääkaupunkiseutu erottuu selvästi suuren vuokra-asuntokysynnän vuoksi muista kaupungeista. Asiantuntijahaastatteluissa keskeiseksi pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoita kuvaavaksi tekijäksi nousi kaupungistuminen ja sitä myötä kasvava vuokra-asuntojen kysyntä. Vuokrat ovatkin pääkaupunkiseudulla muuta maata korkeammalla tasolla. Muualla Suomessa vuokra-asuntoja on paljon myös tyhjillään.

Yhtenä keinona tarjonnan kasvattamiseksi haastateltavat esittävät kaavoituskäytäntöjen kehittämistä ja tonttien saatavuuden parantamista. Osa haastateltavista kuitenkin muistuttaa, että uusien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen rakentaminen ei välttämättä helpota pienituloisten vuokralaisten tilannetta, jos vuokrat pysyvät korkeina. Toisaalta edullisia tarjontatukea saavia vuokra-asuntoja ei ole kaikille halukaille. Vaikka julkisessa keskustelussa puhutaan asuntopulasta, yllättävää on, että suuri osa tarjontatuettujen asuntojen hakijoista eivät haastateltavien asiantuntijoiden mukaan ota heille tarjottua asuntoa vastaan.

Kiinnostava havainto on myös se, että vapaiden vuokramarkkinoiden asunnoissa vuokra-ajat ovat lyhentyneet huomattavasti, kun taas tuetun tuotannon vuokra-asunnoissa asutaan keskimäärin paljon pidempään. Pohdittavaksi jää, kuinka yleistä vuokra-aikojen lyhentyminen pääkaupunkiseudulla on ja mitkä ovat syyt lyhentyneiden vuokra-aikojen takana? Asumiskulutusta tarkastelevien tutkimusten mukaan vuokra-asumisessa on yleensä pyritty pitkäaikaisiin ratkaisuihin.

Pääkaupunkiseudun vuokra-asuntomarkkinoilla suurin kysyntä kohdistuu tällä hetkellä yksioihin, mikä on asumistuen tarkastelun kannalta kiinnostavaa, sillä valtaosa asumistuen saajista asuu yksin. Vapaiden markkinoiden rakennuttajalle on kannattavinta rakentaa pieniä asuntoja, joissa neliövuokra on suhteellisesti korkea. Osa haastateltavista halusikin nostaa esiin, että asunnon vuokrahinta on kokoa tärkeämpi, mikä saattaa olla yksioissa suhteellisesti kallis, mutta euromääräisesti halvin. Kimppa-asumisen hankala toteutus kasvattaa haastateltavien mukaan entisestään yksioiden kysyntää. Kimppa-asumisessa ongelmaksi nousee tapa, jolla ruokakunta-käsitettä sovelletaan asumistukea maksettaessa. Ruokakunta-käsitteen soveltamisen nähdään olevan myös esteenä pariskuntien yhteen muuttamiselle.

Kiinnostavaa on, että Kelan maksama asumistuki ei herättänyt haastateltavissa suurta kiinnostusta, ja sen nähtiin olevan asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta sivuroolissa. Toimeentulotuen ja siten myös toimeentulotuen asumismenojen siirto Kelaan koettiin alun vaikeuksien jälkeen hyvänä muutoksena erityisesti asiakkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta. Keskustelua kuitenkin aiheutti erilaisten tukien päällekkäisyys ja asumismenojen korvaaminen ylipäänsä toimeentulotuesta. Haastateltavilla oli lisäksi eriäviä käsityksiä kuntien sosiaalityöntekijöiden toimeentulotuen asumismenojen arvioinnista: osan mielestä sosiaalityöntekijöillä on kokonaisvaltainen näkemys asiakkaan tilanteesta, kun taas osan mielestä sosiaalityöntekijät eivät ole olleet asumismenoista päättäessään tarpeeksi tiukkoja. Asiakkaiden vastuuttamista pidettiin hyvänä asiana, mutta halvemman asunnon löytämistä pääkaupunkiseudulta pidettiin erittäin haastavana.

Asumistuella nähtiin olevan vaikutusta vuokriin, mutta vaikutuksen arvoitiin olevan yleisesti vähäistä ja tapahtuvan vain tietynlaisissa markkinatilanteissa. Osa haastateltavista kuitenkin koki vapaiden vuokra-asuntomarkkinoiden toimijoiden hyötyvän vahvasti asukkaille maksettavasta asumistuesta.

Vuokranantajien haastatteluissa korostuivat polarisoituneet näkemykset nykyisestä tarjonta- ja kysyntätuen muodostamasta asumista tukevasta järjestelmästä. Vastakainasettelua voimistaa kilpailu vapaista tonteista, mikä on erityisesti pääkaupunkiseudulla kireää.

Kysyntätuki eli Kelan maksama asumistuki koettiin oikeudenmukaiseksi, tasapuoliseksi ja läpinäkyväksi. Tarjontatukeen kohdistui epäilyjä sen tasapuolisuudesta. Haastateltavat myös kokivat tarjontatuen kustannusten arvioimisen hankalaksi: se vähentää läpinäkyvyyttä ja siten luottamusta tuettuun vuokra-asuntotuotantoon.

Jatkotutkimusten kannalta kiinnostavia huomioita on vuokra-asumisaikojen lyheneminen erityisesti vapailla markkinoilla, kieltäytymiset tarjotuista asunnoista tuntuilla vuokra-asuntomarkkinoilla, kysynnän ja tarjonnan kohdistuminen pieniin yksöihin sekä sen suhde asumistukikustannuksiin. Lisäksi olisi tärkeää tutkia asumistukijärjestelmän toimivuutta erilaisissa vuokramarkkinatilanteissa pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

## 7 Eurooppalaisia asumistukijärjestelmiä: Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden ja Britannian järjestelmien vertailu

Olemme edellisissä luvuissa tarkastelleet rekisteritutkimuksen avulla asumistuen saajia sekä haastattelumenetelmin sitä, miltä asumistuki näyttää vuokra-asuntomarkkinoiden toimijoiden näkökulmasta pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksen viimeisessä luvussa laajennamme näkökulmaa Suomen rajojen ulkopuolelle, ja tarkastelemme Suomen asumistukijärjestelmän kannalta keskeisten maiden – Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden ja Britannian – asumistukea osana maiden asuntopolitiikkaa ja -markkinoita. Vertailumaiden valinnassa on sovellettu Esping-Andersenin (1990) hyvinvointivaltiomalleja, ja valinta kattaa kaikki kolme hyvinvointivaltiomallien päätytologiaa: sosiaalidemokraattinen (Ruotsi, Tanska ja Suomi), liberaali (Britannia) ja konservatiivinen tai korporatiivinen (Alankomaat).

Julkinen hallinto tukee asumista useissa Euroopan maissa ja asuntopolitiikan yleiset tavoitteet ovat pitkälti yhtäläiset: asumistukijärjestelmien tarkoituksena on vähentää pienituloisten kotitalouksien asumismenoja ja mahdollistaa siten kaikille kotitalouksille kohtuullinen asuminen. Näistä yleisistä ja yhteisistä periaatteista huolimatta eri maiden asumistukijärjestelmissä on eroja. Suomessa yleisen asumistuen saajia yhdistää pienituloisuus (ks. luku 4, s. 42), mutta muutoin asumistuen saajien elämäntilanteet vaihtelevat.

Euroopan maiden asumistukijärjestelmiä on sivuttu jonkin verran kotimaisessa (ks. YM 2015; Antikainen ym. 2017) ja kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa (ks. Pittini ym. 2011; Griggs ja Kempp 2012; Pittini ym. 2015 ja 2017). Asumistukijärjestelmien ja erityisesti kysyntätuen tarkastelu on kuitenkin ollut aikaisemmissa tutkimuksissa erittäin vähäistä pääpainon ollessa julkisin varoin tuetun asuntotuotannon eli tarjontatuen maavertailussa ja asuntopolitiikan kuvailussa. Eri maiden asumistukijärjestelmien yksityiskohtainen selvittäminen auttaa havainnoimaan tarkemmin myös lähellä olevaa: millaiselta Suomen asumistukijärjestelmä näyttää tässä vertailussa?<sup>7</sup>

### 7.1 Asuntopolitiikka ja asuntomarkkinat

#### 7.1.1 Asuntopolitiikan ja asuntomarkkinoiden nykytila Euroopassa

EU:n sosiaalista osallisuutta käsittelevän riippumattomien asiantuntijoiden verkoston FEANTSA<sup>8</sup> mukaan asuminen ja siihen liittyvät palvelut ovat erityisen haavoittuvaisia taloudellisissa kriiseissä (FEANTSA 2011, 8). Asuntopolitiikka onkin ollut kiihkeän keskustelun kohteena Euroopassa, sillä vuonna 2008 Yhdysvalloista alkunsa saanut rahoitussektorin finanssikriisi, kiinteistökuplien puhkeaminen ja sitä seuran-

7 Suomen asumistukijärjestelmän yksityiskohdat on käyty läpi luvussa 2.

8 FEANTSA (The European Federation of National Organisations Working with the Homeless) on Euroopan laajuinen asunnottomuustoimijoiden verkosto, joka on toiminut vuodesta 2015 nimellä Euroopan sosiaalipolitiikkaverkosto.

nut maailmanlaajuinen taantuma vaikuttivat myös Euroopan asuntomarkkinoihin heikentäen erityisesti edullisten asuntojen saatavuutta.

Asuntojen hinnat nousivat EU-maissa voimakkaasti myös vuonna 2016. Asuntojen hinnat ovat nousseet vuoden 2016 hintoja enemmän ainoastaan finanssikriisin jälkeen. Asuntojen hintojen nousussa on kuitenkin suurta vaihtelua eri maiden välillä. Asuntojen hinnat nousivat erityisesti Ruotsissa ja Britanniassa. Keskimäärin asumiin kuluu neljäsosa eurooppalaisten kotitalouksien tuloista, ja se on kotitalouksien suurin menoerä. (Pittini ym. 2017, 11.)

Vuonna 2015 asumistukimenot olivat EU-maissa keskimäärin 0,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT).<sup>9</sup> Vertailumaiden asumistukimenot on koottu taulukkoon 23. Britanniassa asumistukimenot olivat suhteessa BKT:hen suurimmat (1,3 %). Suomessa asumistukimenot olivat vuonna 2015 Euroopan keskitasoa (0,6 % suhteessa BKT:hen). Tanskassa asumistuki oli suhteessa BKT:hen hieman Suomea korkeampi (0,7 %). Alankomaissa ja Ruotsissa asumistuki oli suhteessa BKT:hen taas vertailumaista kaikkien alhaisin (0,4 %).

**Taulukko 23.** Vertailumaiden asumistukimenot suhteessa BKT:hen vuonna 2015 (%).

| Maa        | Asumistukimenot suhteessa BKT:hen |
|------------|-----------------------------------|
| EU         | 0,6                               |
| Britannia  | 1,3                               |
| Tanska     | 0,7                               |
| Suomi      | 0,6                               |
| Ruotsi     | 0,4                               |
| Alankomaat | 0,4                               |

Lähde: Eurostat 2018b.

Euroopan asuntopolitikkaa kartoittavissa raporteissa (ks. Pittini ym. 2015; Pittini ym. 2017) nostetaan esiin viimeaikaisia asuntopolitiikan avaintemoja Euroopassa. Teemat on koottu taulukkoon 24 (s. 96). Yhtenä avainteemana on ylivelkaantuminen, jota on havaittu erityisesti Irlannissa, Portugalissa, Kreikassa ja Espanjassa (Pittini ym. 2015, 23). Voimakkaasti kohonneet asuntojen hinnat ja kotitalouksien velkaantuminen puhuttavat myös Suomessa, vaikka tilanne ei kansainvälisessä vertailussa ole huolestuttava (Antikainen ym. 2017, 36).

Myös toinen raportissa esiin nostettu teema liittyy ylivelkaantumiseen, sillä verotukien ja verotuksen vääristymien on huomattu aiheuttavan ylivelkaantumista jois-

<sup>9</sup> Vertailussa ovat mukana ns. EU15-maat (ks. lisää Eurostat 2018a). Asumistukimenoilla tarkoitetaan vuokra-asunnoissa asuvien asumistukea (ks. lisää Eurostat 2016)

sakin Euroopan maissa. Verotuet ovat kannustaneet kotitalouksia ottamaan suuria asuntolainoja, minkä seurauksena kotitaloudet ovat velkaantuneet, omistusasuminen on lisääntynyt ja asuntojen hinnat nousseet. Verotukia onkin ryhdytty uudistamaan muun muassa Alankomaissa. (Pittini ym. 2015, 23.) Myös Suomessa on viime aikoina karsittu asuntolainojen korkovähennysoikeutta (Antikainen ym. 2017, 88).

Ylivelkaantumisen ja omistusasumista hillitsevien verotukiuudistusten lisäksi raportissa on nostettu esiin kahteen edelliseen teemaan kiinteästi liittyvä aihe: vapaarahoitteisten vuokra-asuntomarkkinoiden vahvistaminen. Vuokra-asuntomarkkinoita on vahvistettu uudistamalla vuokra-asuntolakia muun muassa Espanjassa ja Portugalissa, joissa vuokra-asuntomarkkinat ovat olleet kapeat. Vapaarahoitteisten vuokra-asuntomarkkinoiden vahvistamispyrkimysten taustalla on Euroopan komission useille maille antamat suositukset. Esimerkiksi Alankomaissa vuokrasääntelyn säädöksiä on pyritty muuttamaan siten, että säädelty vuokra-asuntosektori ja vapaarahoitteinen vuokra-asuntosektori erotetaan selkeästi toisistaan, minkä toivotaan houkuttelevan enemmän yksityisiä sijoittajia. (Pittini ym. 2015, 23–24.)

Uusimman Euroopan asuntopolitiikkaselvityksen mukaan vapaarahoitteisten vuokra-asuntomarkkinoiden osuus on kasvanut EU-maissa vuosien 2007 ja 2016 välillä 13 prosentista 20 prosenttiin. Julkisin varoin tuettu vuokra-asuntosektori taas vähentyi vastaavasti 15 prosentista 11 prosenttiin. Maiden välillä on kuitenkin paljon vaihtelua. (Pittini ym. 2017, 16.) Myös Suomessa vapaarahoitteiset vuokrat ovat kasvattaneet osuuttaan asuntomarkkinoista vuosien 2006 ja 2016 välillä 16 prosentista 20 prosenttiin (Tilastokeskus 2016c).

Uusimmassa Euroopan asuntopolitiikan katsauksessaan Pittini ym. (2017) raportoi-  
vat erityisesti tuetun asuntotuotannon jääneen pahasti jälkeen kysynnästä. Useissa maissa tuettua vuokra-asuntoa joutuu jonottamaan pitkään ja asuntoa jonottavien vuokralaisten määrät ovat kasvaneet. Asuntomarkkinoiden paineet eivät kuitenkaan rajoitu vain tuettuihin asuntomarkkinoihin vaan asuntotuotanto on kaiken kaikkiaan jäänyt jälkeen kasvavasta kysynnästä.

Asuntotuotantoon käytettiin EU-maissa vuonna 2006 keskimäärin kuusi prosenttia bruttokansantuotteesta, kun vuonna 2016 sama luku oli vain alle neljä prosenttia. Yhtenä syynä esitetään rakennusmaan vähäisyyttä ja sen korkeaa hintaa. Lisäksi rakentaminen on joissakin maissa kallista (esim. Pohjoismaat, Sveitsi, Saksa, Ranska, Alankomaat ja Itävalta). Varsinkin metropolialueilla on asunnoista pulaa. Lisäksi maahanmuutto kohdistuu yleensä samoille väestönkasvualueille lisäten edelleen asuntojen kysyntää. (Pittini ym. 2017, 14–27.)

Julkinen varoin tuettua asuntotuotantoa on kuitenkin kehitetty erityisesti Itä-Euroopan maissa, joissa julkisesti tuettu vuokra-asuntotuotanto on ollut vähäistä. Erilaisia muutosohjelmia ja reformeja on kehitetty ja toteutettu muun muassa Bulgariassa,



Tsekissä, Slovakiassa ja Liettuassa. Myös Etelä-Euroopassa on toteutettu samansuuntaisia uudistuksia (esim. Portugalissa ja Italiassa). Belgiassa, Espanjassa ja Italiassa julkisesti tuettua asuntotuotantoa pyritään tehostamaan yhdistämällä tuetun asuntotuotannon tarjoajia isommiksi yksiköiksi. Alankomaissa julkisesti tuetun vuokra-asuntotuotannon taas arvellaan vähentyvän viimeaikaisten muutosten, kuten asuntoihin asetettavien tuloarajojen sekä uusien vuokra-asunto-osakeyhtiöille asetettujen verojen, myötä. (Pittini ym. 2015, 24.)

Vapaiden vuokra-asuntomarkkinoiden toimijoita on myös kannustettu eri tavoin tarjoamaan asuntoja pienituloisille kotitalouksille. Esimerkiksi Italiassa, Espanjassa ja Unkarissa on kehitelty erilaisia toimintamuotoja ja toimijoita välikäsiksi yksityisten asunnonvuokraajien ja pienituloisten vuokralaisten välille. Italiassa on lisäksi tuettu yksityisiä vuokra-asunnon tarjoajia verohelpotuksin, jos vuokranantajat sitoutuvat noudattamaan kuntien asettamaa kohtuullista vuokratasoa. Myös pankkien omistamien tyhjiillään olevien asuntojen hyödyntämistä tuettuun asuntotuotantoon on lisätty esimerkiksi Irlannissa ja Espanjassa. Joillakin alueilla (esim. Brysselissä ja Espanjassa) tyhjiillään olevia asuntoja on ryhdytty verottamaan. Lisäksi maan hinnan nousua pyritään hillitsemään vuokraamalla julkisen sektorin omistamaa maata sen myymisen sijaan (Luxemburg ja Belgia). (Pittini ym. 2015, 24.)

Euroopan asuntopolitiikkaa selvittävissä raporteissa on käsitelty myös erityisiä omistusasumisen edistämiseen liittyviä ohjelmia, joita on esitelty Italiassa, Slovakiassa ja Puolassa. Ohjelmat on suunnattu erityisesti nuorille ensiasunnon ostajille. Romania ja Slovakia ovat ottaneet käyttöön valtion tarjoaman lainantakauksen ensiasunnon ostajille (vrt. myös Britanniassa *Help to Buy* -ohjelma). Lisäksi Britanniassa asumisyhdistysten vuokra-asuntojen omistajuuteen kannustetaan erityisen ohjelman turvin (*Right to Buy* -ohjelma). (Pittini ym. 2015, 23.)

Raporteissa on kiinnitetty jonkin verran huomiota myös asumistuen (kysyntätuki) muutoksiin. Joissakin Euroopan maissa asumistukea on kehitetty ja tuen tasoa korotettu, joskin asumistukeen korotuksia tehneissä maissa asumistuki ja muu sosiaaliturva ovat edelleen hyvin vaatimattomia. Liettuassa on otettu käyttöön vuokra-asumisen tuki, ja Latviassa ja Bulgariassa asumistukea on korotettu. (Pittini ym. 2015, 24.) EU-maiden asumistukijärjestelmiä ei ole Euroopan asuntopolitiikkaa selvittävässä raporteissa kuvailtu lainkaan.

Viimeinen raporteissa esiin nostettu asuntopolitiikan teema liittyy asunnottomuuteen, joka sosiaalisena ongelmana koskettaa useita Euroopan maita. Euroopan parlamentti hyväksyi vuoden 2014 alussa asunnottomuuden vähentämisen strategian (*Resolution on an EU Homelessness Strategy*), jonka mukaan kohtuuhintaisten asuntojen tarjoaminen ja julkisin varoin tuetun asuntotuotannon kehittäminen ehkäisevät kodittomuutta ja syrjäytymistä. (Pittini ym. 2015, 23.) Suomi mainitaan raportissa ainoana EU-maana, joka on pystynyt vähentämään asunnottomuutta (Pittini ym.

2017, 11; ks. myös YM 2016, 2). Suomessa pitkäaikaisasunnottomuutta on pystytty vähentämään tehokkaasti Asunto ensin -periaatteen avulla. Asunto ensin -periaatteessa asunto on keskeisessä asemassa pitkäaikaisasunnottomien kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin tukemisessa (mm. Hyväri ja Kainulainen 2013).

**Taulukko 24.** Asuntopolitiikan viimeaikaiset avaintemat Euroopassa.

| <b>Asuntopolitiikan avaintemat Euroopassa</b>                                                     | <b>Maat, joissa keskustelua käydään</b>                                          | <b>Toimenpiteet, joihin on ryhdytty</b>                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ylivelkaantuminen                                                                                 | Espanja, Irlanti, Kreikka, Portugali                                             | Asuntolainojen takaisinmaksun siirtäminen, hyväntekeväisyysrahastot                                                                                                              |
| Verotuet, jotka kannustavat ylisuuriin asuntolainoihin                                            | Alankomaat, Baltian maat, Belgia                                                 | Verotukia uudistettu ja kiristetty                                                                                                                                               |
| Vapaan vuokra-asuntomarkkinan vahvistaminen                                                       | Alankomaat, Espanja, Portugali                                                   | Vuokra-asuntolainsäädännön uudistaminen ja sääntelyn vähentäminen                                                                                                                |
| Julkisesti tuetun asuntotuotannon kehittäminen                                                    | Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Liettua, Portugali, Slovakia, Tsekki          | Reformit, julkisin varoin tuetun asuntotuotannon tarjoajien yhdistäminen                                                                                                         |
| Vapaiden asuntomarkkinoiden kohtuuhintaiset asunnot ja tyhjillään olevien asuntojen hyödyntäminen | Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Luxemburg, Unkari                              | Verokannustimet kohtuuhintaisille vuokra-asunnoille, asuntojen välitysjärjestelmän parantaminen, tyhjillään olevien asuntojen hyödyntäminen, julkisen sektorin maan vuokraaminen |
| Asumistuen muutokset                                                                              | Liettua, Latvia, Bulgaria, Luxemburg, Kreikka                                    | Asumistuen parannuksia                                                                                                                                                           |
| Omistusasumisen tukeminen                                                                         | Englanti, Italia, Puola, Romania, Slovakia                                       | Erityisesti nuorille ensiasunnon ostajille suunnatut ohjelmat                                                                                                                    |
| Asunnottomuus                                                                                     | Koskee useita EU-maita, Suomi ainoana maana pystynyt vähentämään asunnottomuutta | EU:n strategia Resolution on an EU Homelessness Strategy vuodesta 2014                                                                                                           |
| Asuntojen hintojen nousu, maahanmuutto ja asuntopula                                              | Metropolialueet koko EU:n alueella                                               | Maankäytön helpottaminen, lisärakentaminen                                                                                                                                       |

Lähteet: Pittini ym. 2015 ja 2017.

EU-jäsenmaiden keskeisiä asuntopoliittisia trendejä ovat siis tiivistetysti vapaarahoitteisten vuokra-asuntomarkkinoiden vahvistaminen sekä ylipäänsä huomion kiinnittäminen asuntojen tarjonnan lisäämiseen. Lisäksi ylivelkaantumisen ehkäiseminen omistusasumista hillitsevillä verouudistuksilla on vahva asuntopoliittinen teema useissa jäsenmaissa. Toisaalta vastakkaisiakin trendejä on havaittu, ja erityisesti nuoria ensiasunnon ostajia on pyritty tukemaan joissakin EU-jäsenmaissa erilaisten poliittisten ohjelmien avulla. Myös asumistukea on vahvistettu, mutta parannuksia on tehty lähinnä sellaisissa maissa, joissa asumistuen merkitys on ollut alkuaan erittäin vähäinen. Yhtä lailla julkisesti tuettua asuntotuotantoa on kehitetty vahvemmin niissä maissa, joissa sen asema on ollut aikaisemmin heikko.

### 7.1.2 Asuntokannat ja asuntomarkkinat vertailumaissa

Vertailumaiden asuntokannat eroavat jonkin verran toisistaan, kun asuntokantoja tarkastellaan asuntojen hallintaperusteen mukaan (omistusasunto, vapaarahoitteinen vuokra-asunto, julkisesti tuettu vuokra-asunto, muut). Taulukosta 25 (s. 98) nähdään, että asuminen omistusasunnossa on valtaosassa vertailumaista yleisin asumismuoto. Suomessa omistusasuntojen osuus asuntokannasta on peräti 64 prosenttia, Britanniassa 63 prosenttia, Alankomaissa 60 prosenttia ja Tanskassa 50 prosenttia. Poikkeuksena on Ruotsi, jossa asuminen omistusasunnossa on vertailumaista vähäisintä (38 %).

Alankomaissa omistusasumisen osuus on kasvanut viime vuosina. Omistusasumisen kasvun syinä arvioidaan olevan omistusasumista suosivat poliittiset linjaukset ja verotuet. Esimerkiksi ensiasunnon ostajan on mahdollista saada valtion tukema edullinen takuulaina uuden asunnon hankintaa varten, minkä lisäksi asuntolaina on aluksi korotonta. Oman asunnon laskennallinen vuokratulo on Alankomaissa verotettavaa tuloa, mutta käytännössä vero on vähäinen. (Haffner ym. 2014; Pittini ym. 2015, 72.)

Myös Britanniassa omistusasumisen osuus asuntokannasta on suuri ja lähes yhtä suuri kuin Suomessa. Omistusasumisen määrä kasvoi Britanniassa vuoteen 2003 asti, jolloin omistusasumisen osuus oli peräti 71 prosenttia asuntokannasta. Vuoden 2003 jälkeen omistusasumisen määrä on vähentynyt tasaisesti ja vakiintunut nykyiselleen vuoden 2013 jälkeen.

Ruotsissa asuntokannan erikoisuutena on asumisyhdistysten välittämät asumisoikeusasunnot (23 %), sekä ylipäänsä vapaasti vuokrattavien asuntojen vähäinen määrä. Ruotsin vuokra-asunnoista (23 %) vajaa puolet on yksityisten vuokra-asuntomarkkinoiden ja vähän yli puolet kuntien sekä muiden yleishyödyllisten toimijoiden omistamia vuokra-asuntoja. (Martin Verhage, Statistics Sweden, sähköpostitiedonanto 7.5.2018.) Suomessa vuokra-asumisen osuus on 32 prosenttia, josta vapaarahoitteiset vuokra-asuntomarkkinat kattavat 20 prosenttia asuntokannasta ja valtion tukema vuokra-asuntokanta 12 prosenttia (Tilastokeskus 2016c). Tanskan vuokra-asunnoista puolet on julkisin varoin tuettuja ja puolet vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. (Statistics Denmark 2017, 59.)

Alankomaissa vuokra-asuntosektori kattaa 40 prosenttia asuntokannasta, josta vain pieni osuus on vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. Asumisyhdistysten omistamat vuokra-asunnot kattavat 30 prosenttia asuntokannasta ja yhdistykset ovat merkittävä toimija Alankomaiden asuntomarkkinoilla (Pittini ym. 2015, 72). Tuetun vuokra-asuntosektorin laajuus liittyy vuokrasäätelyyn, jolla on Alankomaissa pitkät perinteet (Dol ja Haffner 2010, 67; Haffner ym. 2014, 4). Alankomaiden vuokra-asuntomarkkinoiden arvioidaan kuitenkin olevan muuttumassa, ja vapaarahoitteinen vuokra-asuntosektori on kasvussa (Musterd 2014, 280).

Britanniassa vapaarahoitteinen vuokra-asuntosektori (20 %) on julkisin varoin tuetua vuokra-asuntosektoria (17 %) laajempi, ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä on kaksinkertaistunut vuoden 2002 jälkeen (Whitehead 2014, 106; English Housing Survey 2017, 2–6). Erityisesti nuoret aikuiset (25–34 vuotta) asuvat yksityisissä vuokra-asunnoissa, ja heidän osuutensa yksityisen vuokra-asuntosektorin asukkaista on kasvanut (English Housing Survey 2017, 8).

**Taulukko 25.** Suomen, Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden ja Britannian asuntokanta hallintaperusteen mukaan (%).

| Maa                             | Suomi | Ruotsi | Tanska | Alankomaat | Britannia |
|---------------------------------|-------|--------|--------|------------|-----------|
| Omistusasunto                   | 64    | 39     | 50     | 60         | 63        |
| Vapaarahoitteinen vuokra-asunto | 20    | 20     | 25     | 10         | 20        |
| Tuettu vuokra-asunto            | 12    | 18     | 25     | 30         | 17        |
| Muut                            | 4     | 23     |        |            |           |

Asuntotuotanto kasvoi useissa vertailumaissa 2000-luvun alussa, mutta vuoden 2008 finanssikriisin seurauksena asuntotuotanto ja asuntojen nimellisarvot laskivat rajusti. Alankomaissa asuntojen hinnat laskivat finanssikriisin seurauksena 20 prosenttia, ja asumisen liikevaihto laski peräti 45 prosenttia vuosien 2006 ja 2011 välisenä aikana. (Pittini ym. 2015, 44, 72).

Alankomaiden, kuten myös muiden vertailumaiden, asuntomarkkinat näyttävät vähitellen toipuneen laskusta, ja erityisesti uusien asuntojen kysyntä on kasvanut ja vuokrat ovat nousseet. Kaupungistumisen seurauksena vuokra-asuntojen kysynnän kasvu ja vuokrien nousu on vertailumaissa ollut nopeaa erityisesti metropolialueilla ja muissa suurissa kaupungeissa. (Pittini ym. 2015).

Asuntomarkkinoilla on kuitenkin merkittäviä alueellisia eroja maiden sisällä. Asuntojen hintaindeksi on esimerkiksi noussut Britannian kaakkoisosassa yli 7 prosenttia vuosien 2008 ja 2014 välisenä aikana, kun taas Lontoossa, jossa on koko Euroopan kalleimmat asuntomarkkinat, nousu on ollut samaan aikaan lähes 32 prosenttia (Pittini ym. 2015, 88; ks. myös Marom ja Carmon 2015). Paikallisten viranomaisten tarjoamien asuntojen jonotuslistat ovat Britanniassa pitkät ja asunnottomuus on suuri ongelma erityisesti Englannissa, jossa on noin 53 000 kokonaan asunnotonta kotitaloutta, ja vähintään yhtä suuri määrä kotitalouksia asuu tilapäisasunnossa (Pittini ym. 2015, 88).

Ruotsin ja Alankomaiden vuokra-asuntomarkkinat ovat olleet viime aikoina erityisen kovan paineen alla: vuokra-asuntojen kysyntä on huomattavasti tarjontaa suurempi (Pittini ym. 2015, 72). Ruotsin vuokra-asuntojen tarjontavajeen arvioidaan olevan huomattavan suuri, eikä paine keskity ainoastaan metropolialueille, kuten Tukholmaan, vaan kysyntä ylittää tarjolla olevien asuntojen määrän myös pienemmissä yli-

opistokaupungeissa. Arviot tarjontavajeesta vaihtelevat laskutavasta riippuen 92 000 asunnosta 156 000 asuntoon (Bååth 2014, 23).

Muiden vertailumaiden lailla Britannian vuokra-asuntotarjonta on jäänyt jälkeen kysynnästä. Sekä vapaarahoitteisten että julkisin varoin tuettujen asuntojen vuokrat ovat nousseet palkkoja nopeammin, erityisesti Lontoossa (Pittini ym. 2015, 88; English Housing Survey 2017, 14–15). Vuoden 2015 asumistilastojen mukaan vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvilla kotitalouksilla asumiseen kului keskimäärin 35 prosenttia tuloista. Julkisin varoin tuetuissa vuokra-asunnoissa asuvilla kului asumiseen 28 prosenttia ja asuntolainalla omistusasumisen rahoittavilla kotitalouksilla 18 prosenttia tuloista. Kun laskelmista jätetään pois vuokralaisten saamat asumistuet (kysyntätuet), vapaarahoitteisella vuokra-asuntosektorilla asuvilla kului asumiseen keskimäärin 41 prosenttia tuloista. Julkisin varoin tuetulla vuokra-asuntosektorilla asuvilla asumiseen kului taas 37 prosenttia tuloista, kun asumistukea ei huomioitu. (English Housing Survey 2017, 15–16.)

Ruotsissa vuokra-asuntojen vähäinen määrä suhteessa kysyntään on nostanut asuntojen reaalista hintatasoa. Lisäksi kotitalouksien velkaantuminen on lisääntynyt. Vaikka asuntojen hinnat nousivat voimakkaasti kaikissa Pohjoismaissa vuoden 2008 finanssikriisiä edeltävänä ajanjaksona, eniten asuntojen hinnat nousivat kuitenkin Ruotsissa (Ruotsissa 113 %, Suomessa 58 %). Tämä tulee selkeästi esille Schaumanin (2012, 9) tutkimuksessa, jossa asuntojen reaalisia hintoja on tarkasteltu finanssikriisiä edeltävän kymmenen vuoden ajanjakson aikana (1997–2007). Tarkastelu osoittaa, että 1990-luvun laman jälkeen asuntojen hinnat ovat nousseet huomattavasti nopeammin Ruotsissa kuin Suomessa, vaikka sitä ennen Ruotsissa asuntojen hintakehitys on ollut Suomea maltillisempi. Vuoden 2017 syksyllä asuntojen hinnat alkoivat pitkään jatkuneen nousun jälkeen laskea Ruotsissa (Suomen Pankki 2018). Suomessa vastaavaa hintojen laskua ei ole ainakaan toistaiseksi tapahtunut.

Eurooppalaisessa vertailussa Ruotsi on yhdessä Alankomaiden ja Britannian kanssa yksi vähiten asuntoja rakentava maa. Rakentamisen vähäisyys ei kuitenkaan ole Ruotsissa uusi asia, sillä asuntojen rakentaminen on ollut vähäistä jo kahden vuosikymmenen ajan. Vuoden 2008 finanssikriisi kuitenkin vahvisti tätä kehitystä. Yhtenä syynä vähäiselle asuntojen rakentamiselle pidetään korkeita rakennuskustannuksia, jotka kallistuivat vuoden 1990 jälkeen merkittävästi ja ovat tällä hetkellä Euroopan korkeimmat yhdessä Tanskan ja Suomen kanssa. (Lujanen 2004, 323; Bååth 2014, 23–26, 110; Pittini ym. 2015, 44–48, 86.) Bååthin (2014, 26, 110) mukaan korkeiden rakennuskustannusten ja rakentamisen vähäisyyden syynä taas ovat muun muassa maan korkea hinta, uusien asuntojen rakentamisen kannalta epäedulliset verouudistukset, omistusasumisen verokannustimet, vuokrasääntely, rakentamisen tehoton suunnittelu ja lupajärjestelmän kankeus.

Tarjonnan vähäisyyden lisäksi asuntomarkkinoiden paineita Ruotsissa lisää maahanmuutto ja sitä kautta väestömäärän lisääntyminen. Ruotsin väestön arvioidaan kasvavan 9,5 miljoonasta 11,3 miljoonaan vuoteen 2060 mennessä (Bååth 2014, 23). Ruotsiin ja muihin tässä tutkimuksessa esiteltäisiin maihin verrattuna Suomessa kaupungistuminen on lähtenyt myöhemmin käyntiin, mutta sen oletetaan kiihtyvän tulevina vuosina (Noro ja Lahtinen 2014).

## 7.2 Vertailumaiden asuntopolitiikka

### 7.2.1 Ruotsi: säännelty vuokra-asuntomarkkinat

Tarjonnan vähäisyyden lisäksi Ruotsin asuntomarkkinoiden paineita lisää vuokramarkkinoiden sääntely. Vuokra-asuminen toteutetaan usein kuntien ja muiden yleishyödyllisten toimijoiden omistamien asuntojen välityksellä. Ruotsissa asuntojen vuokrat määräytyvät alueittain käytävien vuokralaisten ja vuokranantajien välisten neuvotteluiden perusteella, joten vapaarahoitteinen ja julkinen vuokra-asuntosektori muodostavat säädellyt kokonaisvuokramarkkinat (Lind 2014, 95; Pittini ym. 2015, 85). Yleishyödyllisten toimijoiden asuntoja vuokrataan universaalisuusperiaatteen mukaisesti kaikille eikä asukasvalinnassa toteuteta tarveharkintaa, minkä arvioidaan tukevan epäsuorasti keskituloisten ja sitä varakkaampien vuokralaisten asumista. Vuokra-asuntoja on kysyntään nähden riittämättömästi, ja jonot vuokra-asuntoihin ovat erittäin pitkät. Asukkaiden vaihtuvuus on vähäistä, asuntojen vaihtaminen vaikeaa ja erityisesti pienituloisten on hankala päästä asuntomarkkinoille. Säädellyt vuokramarkkinat myös ajavat monia omistusasujiksi. (Lind 2014, 91–93; Pittini ym. 2015, 85; YM 2015, 80–81.)

Euroopan komission kilpailulainsäädännön määräysten vuoksi kunnallisten ja yleishyödyllisten vuokra-asuntoyhtiöiden toimintaa muutettiin Ruotsissa vuonna 2011. Uuden lain tarkoituksena oli muuttaa yleishyödyllisten vuokra-asuntoyhtiöiden toimintaa markkinaehtoisemmaksi muun muassa rakentamisen rahoituksen ja tuototavoitteiden suhteen. Lisäksi yksityiset vuokranantajat saivat yhtäläisen neuvotteluoikeuden vuokratasosta päätettäessä. Ruotsissa on myös ryhdytty toimenpiteisiin asunnontuotannon suunnitteluprosessin helpottamiseksi. Lisäksi Ruotsissa on ollut pyrkimys siirtyä tarveharkintaiseen asumisen tukemiseen erilaisten kysyntätukien avulla. (Bååth 2014, 34; Pittini ym. 2015, 85.)

### 7.2.2 Tanskan vuokra-asuntomarkkinat ja julkisin varoin tuettu asuntotuotanto: osittain säänneltyä ja osittain universaalia

Vaikka vuokrasääntely purettiin Tanskassa vuonna 1991, valtaosaan vuokra-asunnoista kohdistuu vuokrasääntelyä. Vuokran määrittelyyn vaikuttavat muun muassa asunnon rakennusvuosi ja asunnon koko. Arvioiden mukaan lähes 90 prosenttia kaikista vuokra-asunnoista on jonkinlaisen sääntelyn kohteena. (Whitehead ym. 2012, 99–100.)

Julkisin varoin tuettu asuminen toteutetaan Tanskassa asumisyhdistyksissä, niiden alaosastoissa ja keskusjärjestössä. Keskusjärjestön kautta yhdistyksillä on suuri vaikutus asuntopolitiikkaan ja myös vuokratasoon. (YM 2015, 79–80.) Julkisin varoin tuetulle asumiselle on myös ominaista vahva vuokralaisdemokratia. Erityispiirteinä voidaan mainita julkisesti tuetun asuntotuotannon toimijoiden aktiivinen osallistuminen paikallisyhteisöjen vahvistamiseen, kuten koulujen rakentamiseen ja erilaisiin työllistäviin hankkeisiin. (Pittini ym. 2015, 44.)

Tanskassa tuetun vuokra-asuntotuotannon rahoitus muodostuu lähinnä valtion takaamista lainoista. Loput julkisin varoin tuetusta vuokra-asuntotuotannosta rahoitetaan vuokralaisten maksamien talletusten (kattaa noin 2 %, vrt. vuokratakuu) ja valtion tai kunnan myöntämien edullisten lainojen avulla. (Vestergaard ja Scanlon 2014, 78; YM 2015, 79–80; Antikainen ym. 2017, 100.) Yksi merkittävä viimeaikainen asuntopoliittinen keskustelu liittyykin kansalliseen rakennusrahastoon, joka vuokratyhtiön maksettua rakennuslainansa kerää julkisin varoin tuettuun asuntotuotantoon osallistuvilta vuokratyhtiöiltä osan voitosta. Aikaisemmin rahaston investointikohteita ovat olleet julkisin varoin tuetun asuntosektorin vanhan asuntokannan remontit, mutta viime aikoina on keskusteltu rahaston hyödyntämisestä myös uudisrakentamisessa. Rahaston käytöstä päättää Tanskan parlamentti. (Pittini ym. 2015, 44.)

Julkisesti tuetun asuntosektorin asunnot pyritään kohdistamaan erityisesti vanhuk- sille ja nuorille. Tätä tavoitetta tukee myös kuntien oikeus valita asukkaat sosiaali- poliittisin perustein (25 % vapaista asunnoista). Julkisin varoin tuetuissa asunnoissa asuukin pääosin pieni- ja keskituloisia, joiden keskimääräiset tulot ovat 68 prosenttia kansallisesta keskiarvosta. Tarveharkintaa ei kuitenkaan sovelleta kaikkeen asukas- valintaan, joten Ruotsin tapaan kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja hakemaan julki- sin varoin tuettuihin asuntoihin (Scanlon ym. 2015, 6; YM 2015, 79–80.)

Tarjontatuet ja niiden tarpeellisuus ovat aiheuttaneet viime aikoina keskustelua, jossa on pohdittu tukien mahdollisia leikkauksia ja siirtymistä tarjontatuista tarveharkin- taiseen kysyntätukiin. Lisäksi Tanskassa on keskusteltu asuntopolitiikan muuttamisesta kokonaisuudessaan markkinaehtoisemmaksi. (Pittini ym. 2015, 44; YM 2015, 80.) Nämä pohdinnat eivät kuitenkaan ole johtaneet näkyviin laajamittaisiin toimenpitei- siin, ja joidenkin arvioiden mukaan julkisin varoin tuetulla kohtuuhintaisia asuntoja tarjoavalla asuntosektorilla ei ole tapahtumassa suuria muutoksia (ks. Scanlon ym. 2015, 9).

### 7.2.3 Alankomaat: valtiojohtoinen vuokrasääntely ja selektiivisyyteen pyrkivä julkisin varoin tuettu asuminen

Valtiolla on Alankomaissa vahva rooli asuntopolitiikan valvojana ja säätelijänä. Vuok- rasääntely koskee lähes koko vuokrasektoria (92 % vuokra-asunnoista) (Haffner ym. 2014, 4). Vuokran määrittämisessä käytetään pisteytystä, jossa vaikuttavina tekijöinä ovat asunnon laatu, lähiseudun palvelut ja infrastruktuuri. Pisteytyksen mukaan

vuokranantaja voi määrittää asunnolle enimmäisvuokran, joka kirjataan vuosittain tarkistettavaan sopimukseen. Mahdollisuus korottaa vuokraa oli vuoteen 2013 saakka sidoksissa inflaatiokehitykseen. (Haffner ja Boumeester 2014, 118–119; Haffner ym. 2014.)

Valtion harjoittaman vuokrasääntelyn lisäksi Haffner ja Boumeester (2014) nostavat esiin vuokranantajien ja asuntoyhtiöiden roolin vuokran määrittämisessä. Markkinahintaa edullisemman vuokran määrittäminen on mahdollista julkisin varoin tuetulla vuokra-asuntosektorilla. Tuettua vuokra-asuntotuotantoa rahoitetaan markkinaehtoisilla lainoilla, minkä ohella vuokranantajien perustama rahasto voi myöntää takauksia markkinaehtoista lainaa edullisemmin. Lisäksi kunnat tukevat tuettua vuokra-asuntotuotantoa tarjoamalla tontteja markkinahintoja halvemmalla. (Haffner ja Boumeester 2014, 118–119.)

Tuettu vuokra-asuntosektori on Alankomaissa Tanskan tavoin asumisyhdistysten omistuksessa, jotka valtion vahvasta asuntopolitiikan säätelijän roolista huolimatta toteuttavat asuntotuotannon ja asukasvalinnan paikallisesti. Rekisteröityjä asumisyhdistyksiä oli vuonna 2012 yli 400. (Pittini ym. 2011.) Aikaisemmin tuettuja vuokra-asuntoja ei rajattu ainoastaan pienituloisille kotitalouksille vaan niiden saatavuudessa toteutettiin samanlaista universaalisuuden periaatetta kuin Ruotsissa. Nykyään asunnoilla on tulorajat, mutta kymmenellä prosentilla asukkaista tulorajat ylittyvät. (Haffner ym. 2014.)

Asuntopolitiikka on käynyt Alankomaissa läpi suuria muutoksia, ja asuntopolitiikan painopiste on vähitellen siirtynyt rakentamiseen kohdistuvista tarjontatuista kysyntätukiin. Alankomaissa käydään myös jatkuvaa keskustelua tuetun vuokra-asuntosektorin laajuudesta ja mahdollisista muutoksista, kuten tulotasoista riippuvista vuokrankorotuksista. Tällä hetkellä tulokriteerit tarkistetaan tuetuissa vuokra-asunnoissa vain vuokrasuhteen alussa, joten asukkaat eivät joudu muuttamaan asunnosta tulojen noustessa. (Haffner ym. 2014.) Aiheesta on keskustelu viime aikoina myös Suomessa. Tarjontatukiin kohdistuvat muutospaineet johtuvat ainakin osittain Euroopan unionin kilpailulainsäädännön täsmällisempään noudattamiseen liittyvistä suosituksista (ks. EU:n komissio 2009). Suositusten seurauksena tuettua vuokra-asuntokantaa on Alankomaissa pyritty kohdentamaan paremmin pienituloisille kotitalouksille. (Pittini ym. 2015.)

Valtion harjoittaman vuokrasääntelyn ja vuokranantajien vuokran määrittäksen lisäksi Haffner ja Boumeester (2014) nostavat esiin asumistuet kohtuullisen asumisen mahdollistavana asuntopolitiikan keinona. Asumistukea pidetään Alankomaissa kuitenkin epävakana tuen muotona, sillä poliittisen järjestelmän erityispiirteiden vuoksi siihen kohdistuu esimerkiksi työttömyysmenojen kasvaessa helposti leikkauksia (ks. Haffner ym. 2014, 35). Vuokramarkkinoiden toimimattomuus on kui-



tenkin johtanut vuokrasääntelyn uudelleen arvioimiseen ja lisännyt painetta muuttaa asumisen tukemisen painopistettä tarjontatuesta kysyntätukeen.

#### 7.2.4 Britannian asuntopoliitikka: tarjontatuista kysyntätukeen

Julkisesti tuettu vuokra-asuntosektori käsittää Britanniassa niin voittoa tavoittelemattomien asumisyhdistysten (n. 2 000 kpl) kuin jonkin verran myös paikallishallinnon vuokra-asuntoja (Whitehead 2014, 107–108). Kaiken kaikkiaan tarjontatukien merkitys on Britanniassa vähentynyt 1980-luvulta lähtien, vaikka viimeaikaishallituksen toimilla ja erityisillä rahoitusohjelmilla on pyritty auttamaan asumisyhdistyksiä tarjoamaan kohtuuhintaisia asuntoja. Tavoitteena on ollut tarjota asuntoja, joiden vuokrat olisivat 80 prosenttia paikallisten vapaiden markkinoiden hinnoista. (Pittini ym. 2015, 88; Whitehead 2014, 107–114; English Housing Survey 2017, 2–9.)

Tarjontatuista on pääasiassa siirrytty kysyntätukiin, joiden puitteissa pienituloiset saavat tukensa suoraan vuokratukena tai asuntojen ostohyvityksinä (Whitehead 2014, 117–118). Kysyntätukia ovat jonkin verran vahvistaneet erilaiset asuntopoliittiset ohjelmat, kuten *Help to Rent* -ohjelma. Lisäksi vuokralaisten asumistukeen on tehty muutoksia osana laajempaa hyvinvointipalveluiden lakimuutosta. Lain tarkoituksena on rajoittaa tukien kokonaismäärää ja yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää luomalla uusi sosiaalietuus (*universal credit*). Uuden sosiaalietuuden on tarkoitus korvata valtaosa olemassa olevista sosiaalietuuksista sisältäen myös erilaiset tällä hetkellä käytössä olevat asumistuet. Lakimuutoksen myötä asumistuen arvioidaan kytkeytyvän tiukemmin kysyntätueksi ja myös tiukentuvan joiltakin osin. (Pittini ym. 2015, 88; De Agostini 2016.)

### 7.3 Asumistuki vertailumaissa

#### 7.3.1 Ruotsin asumistuki: nuorten aikuisten ja lapsiperheiden tuki

Ruotsissa asumistukea maksetaan vähävaraisille lapsiperheille sekä yksinasuville tai avio- tai avoliitossa oleville nuorille aikuisille. Ilman lapsia asuville aikuisille asetettu ikäraja tarkoittaa, että asumistukea saadakse vähintään yhden kotitaloudessa asuvan aikuisen on oltava enintään 29-vuotias. Ruotsissa vähävaraisten asumistuen määrään vaikuttavat

- vuokra
- kotitalouden tulot
- kotitalouden rakenne (mm. ruokakunnan lasten lukumäärä kolmeen lapseen saakka ja yksinhuoltajuus)
- asunnon koko.

Kotitalouden aikuisilla on henkilökohtaiset tulorajat, joiden ylittyttyä asumistuki vähenee asteittain. Lapsiperheissä vanhempien vuositulot vaikuttavat asumistukeen siten, että jommankumman vanhemman tulojen ylittäessä tietyn määrän tuki vähenee 20 prosenttia.

Lapsiperheiden asumistuessa on huomioitu erikseen yksinhuoltajaperheet. Yksinhuoltajilla sallittu henkilökohtainen tuloaraja on korkeampi kuin kahden vanhemman perheiden aikuisten tuloarajat. Myös yksinhuoltajilla asumistuki vähenee tuloarajan ylittyessä 20 prosenttia. Lapsiperheillä asumistuessa huomioidaan tulojen ja vuokran lisäksi lasten lukumäärä aina kolmeen lapseen saakka. Yksin asuvilla nuorilla aikuisilla ja nuorilla pariskunnilla asumistuki vähenee 33 prosenttia, kun tulot ylittävät tietyn määrän. (Lindström 2017, 15–21.)

Toisin kuin Suomessa asumistuen määrään vaikuttaa kotitalouden rakenteen ja tulojen lisäksi asunnon koko: asumistuki vähenee asteittain asunnon koon ylittäessä asunnon sijainnista ja kotitalouden koosta riippuvan neliömäärän. Asumistuki on kotitalouskohtaista myös niissä tapauksissa, joissa asunnossa asuu useampia perheitä. (Lind 2014; Lindström 2017, 5, 15–21.)

Ruotsissa eläkeläisille on oma eläkeläisten asumistuki, jota voidaan myöntää vanhuuseläkettä (yli 65-vuotiaille) tai työkyvyttömyyseläkettä saaville kotitalouksille osana eläkejärjestelmää, kuten Suomessakin. Jos eläkeläisen kotitaloudessa asuu (aikuisia) lapsia, vain eläkeläinen on oikeutettu saamaan eläkeläisten asumistukea. Tuki riippuu hakijan iästä ja kotitalouden rakenteesta. (Lindström 2017, 6, 15–21.)

Ruotsissa yleistä asumistukea maksetaan siis erityisesti nuorille aikuisille ja lapsiperheille. Myös eläkeläiset on huomioitu eläkeläisten asumistuessa. Yksin asuvat yli 29-vuotiaat aikuiset ja toisaalta yli 29-vuotiaat pariskunnat, joiden kotitaloudessa ei asu huollettavia lapsia, eivät ole oikeutettuja asumistukeen. Näiden ryhmien asumismenoja joudutaankin maksamaan muista sosiaalietuuksista, kuten toimeentulotuesta (Lindström 2017, 22–23).

### 7.3.2 Tanskan asumistuki: tuen kohdistuminen lapsiperheiden vuokra-asumiseen

Kysyntätuen kustannukset ja asumistukea saavien kotitalouksien määrä on Tanskassa kasvanut viime vuosina (Pittini ym. 2015, 44). Vuonna 2015 asumistukea maksettiin Tanskassa yhteensä 531 000 kotitaloudelle (Statistics Denmark 2016). Tanskassa asumistuen suuruuteen vaikuttavat

- vuokra
- kotitalouden yhteenlasketut tulot
- kotitalouden rakenne (ruokakunnan lasten lukumäärä neljään lapseen saakka).

Tanskassa asumistukea on mahdollista saada ainoastaan vuokra-asuntoon. Poikkeuksena ovat eläkeläiset, joiden omistusasumista voidaan tukea myös lainamuotoisella asumistuella (Scanlon ym. 2015, 9). Asumistuessa huomioidaan asunnon vuokra, ja tuen määrä riippuu kotitalouden tuloista ja varallisuudesta. Samassa kotitaloudessa asuvien tulot vaikuttavat asumistukeen, mutta tietyin rajoituksin: samassa kotitaloudessa asuva lapsi saa tienata jonkin verran ennen kuin tulot vaikuttavat hakijan

asumistukeen. (Petersen ym. 2017, 19–20.) Suomessa ruokakunnan alle 18-vuotiaan lapsen tuloja ei huomioida asumistuen maksamisessa, silloin kun lapsi ei ole asumistuen hakija.

Lapsiperheissä maksettava asumistuki kattaa enintään 60 prosenttia asumiskustannuksista. Kotitaloudessa asuvien lasten määrä korottaa asumistukea aina neljanteen lapseen saakka. Jos hakijan tulot ylittävät tietyn enimmäisrajan, asumistukea vähennetään 18 prosenttia. (Petersen ym. 2017, 20–21.)

Kotitaloudet, joissa ei ole lapsia, voivat saada asumistukea enintään 15 prosenttia asumismenoista (Lujanen 2004, 183; Petersen ym. 2017, 20–21). Siten Ruotsin tavoin myös Tanskassa asumistuki on kohdistettu erityisesti lapsiperheille. Kotitalouden tuloista riippumatta asumistuen hakijalle jää maksettavaksi tietty omavastuuosuus (Petersen ym. 2017, 21.)

Tanskassa eläkeläisille on oma eläkeläisten asumistuki, jota voivat hakea vähintään 65-vuotiaat eläkeläiset. Maksettavan tuen määrä riippuu hakijan kotitalouden tuloista ja varallisuudesta. Tulot määritellään pääasiassa samalla tavalla kuin yleisessä asumistuessa. Eläkeläisten asumistuki kattaa 75 prosenttia asumiskustannuksista. Vuosituloista, jotka ylittävät tietyn rajan, vähennetään tukea 22,5 prosenttia. Lisää tukea asumiseen saa samassa kotitaloudessa asuvista huollettavista lapsista. Eläkeläisten asumistuen omavastuuosuus on yleensä 11 prosenttia asumiskustannuksista. (Petersen ym. 2017, 22–23.)

### 7.3.3 Alankomaiden asumistuki: kattava tuki vuokra-asumiseen

Alankomaissa asumistukea sai vuonna 2010 noin kolmasosa kaikista vuokralla asuvista (Haffner ja Boumeester 2014, 118). Asumistuesta käytetään nimitystä vuokratuki, jota nimensä mukaisesti voidaan maksaa ainoastaan vuokra-asumiseen. Alankomaissa asumistukeen vaikuttavat

- vuokra
- kotitalouden tulot
- kotitalouden rakenne (yksin asuva vai pariskunta)
- hakijan ikä.

Asumistuella on enimmäis- ja vähimmäisvuokranormi sekä kotitalouden rakenteesta riippuvat maksimitulorajat. Asumistukea ei makseta lainkaan, jos hakijan kotitalouden tulot ylittävät sallitun maksimitulorajan tai vuokra on joko alle vähimmäisvuokranormin tai yli enimmäisvuokranormin. Kotitaloudessa asuvien alaikäisten lasten tulot otetaan huomioon vasta tietyn tulorajan jälkeen (de Vos ja De Agostini 2016, 23–24.)

Asumistuen hakijat on ryhmitelty seuraavasti (de Vos ja De Agostini 2016, 23):

1. yksin asuva alle 65-vuotias
2. useamman henkilön ruokakunta, jossa enemmän kuin puolet ruokakunnan tuloista muodostuu alle 65-vuotiaan/vuotiaiden tuloista
3. yksin asuva yli 64-vuotias
4. useamman henkilön ruokakunta, jossa enemmän kuin puolet ruokakunnan tuloista muodostuu yli 65-vuotiaan/vuotiaiden tuloista.

Asumistuen maksamiseen vaikuttavat kotitalouden verotettavat tulot. Hyväksytty vuokra, minkä perusteella asumistuki määräytyy, riippuu edellisen ryhmittelyn mukaisesti hakijan iästä ja kotitalouden rakenteesta (de Vos ja De Agostini 2016, 23–24).

Alankomaiden asumistuki on asukkaan kannalta suotuisa mutta se kannustaa pitämään vuokratason korkeana: vuokra korvataan enimmäisvuokranormiin asti 75-prosenttisesti (YM 2015, 101). Toisaalta vuokranomit ovat tiukat ja esimerkiksi lapsiperheiden tilantarvetta ei ole asumistuessa huomioitu lainkaan, toisin kuin Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa.

#### 7.3.4 Britannian asumistuki: kaksi erilaista asumistuen muotoa

Asumistukiin käytetyt varat ovat kasvaneet Britanniassa vuosien 2010 ja 2014 välisenä aikana 21 400 miljoonasta punnasta 30 515 miljoonaan puntaan (Pittini ym. 2015, 88). Vuoden 2015 asumistilastojen mukaan 59 prosenttia julkisin varoin tuetun vuokra-asuntosektorin asukkaista sai asumistukea. Vapaaehtoisella vuokra-asuntosektorilla asuvista sai asumistukea 24 prosenttia.

Työssä käyvien asumistukea saavien vuokralaisten määrä on kasvanut sekä vapaaehtoisella että julkisella vuokra-asuntosektorilla. Vuonna 2008 työssä käyvisiä vapaaehtoisien vuokra-asuntojen asukkaista asumistukea sai vain seitsemän prosenttia asukkaista, kun taas vuonna 2015 heidän osuutensa oli kasvanut 13 prosenttiin. Tuetun vuokra-asuntosektorin työssä käyvistä asukkaista asumistukea sai 19 prosenttia vuonna 2008. Vuonna 2015 työssä käyvien asumistuen saajien osuus oli kasvanut 29 prosenttiin. (English Housing Survey 2017, 17.)

Asumistuki on Britanniassa tarkoitettu pienituloisille julkisin varoin tuetulta tai vapaaehtoiselta vuokra-asuntomarkkinalta asunnon hankkineelle vuokralaisille. Kuten muissakin vertailumaissa, asumistuki on kotitalouskohtainen eli asumistuen saamiseen vaikuttavat kotitalouden tulot ja sitä voidaan maksaa samaan aikaan ainoastaan yhdelle saman kotitalouden henkilölle. (De Agostini 2016, 35–36.) Britanniassa asumistukeen vaikuttavat

- vuokra-asunnon hallintamuoto (vapaaehtoinen vai julkisin varoin tuettu vuokra-asunto)
- vuokra
- kotitalouden tulot ja varallisuus

- kotitalouden rakenne (hakijan ikä, lapset, yksinhuoltajuus)
- vuokramarkkina-alue (vain vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa)
- asunnon huonelukumäärä.

Britanniassa on vuodesta 2008 lähtien ollut käytössä kaksi erillistä asumistuen muotoa:

1. vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa asuvan asumistuki
2. julkisin varoin tuetussa vuokra-asunnossa asuvan asumistuki.

Vuokra-asumiseen sidottujen asumistukimuotojen lisäksi osa omistusasumisen asumismenoista voidaan ottaa huomioon toimeentulotuen, työttömyyskorvauksen tai eläkkeiden yhteydessä (ks. Royston 2017, 52–53). Toimeentulotuesta, työttömyyskorvauksista tai eläkkeistä ei kuitenkaan korvata vuokramenoja.

Molempien asumistukimuotojen maksamisessa otetaan huomioon vuokra, kotitalouden rakenne, kotitalouden viikkoperusteiset palkkatulot, mahdolliset sosiaalietuudet ja tietyn rajan ylittävät säästöt. Muita sosiaalietuuksia, kuten toimeentulotukea, työttömyyskorvausta tai eläke-etuuksia, saavat ovat oikeutettuja saamaan asumistuen enimmäismäärän kuitenkin todelliset asumiskustannukset huomioiden. Asumistuen maksamisessa on käytössä enimmäisvuokra, joten se ei välttämättä kata koko vuokraa, jos asunto on kallis. (De Agostini 2016, 36–37.)

Asumistuen maksamiskäytäntö ja korvaamisperiaatteet eroavat jonkin verran riippuen siitä, onko asumistuen saaja vuokrannut asunnon yksityiseltä vuokra-asuntosektorilta vai asuuko tuensaaja julkisesti tuetussa vuokra-asunnossa. Yksityisellä vuokra-asuntosektorilla asumistuki maksetaan vuokralaiselle, joka maksaa vuokran vuokranantajalle. Julkisin varoin tuetulla vuokra-asuntosektorilla asuvan asumistuki maksetaan suoran vuokranantajalle (kunta tai yhdistys), jonka jälkeen vuokralainen maksaa mahdollisen erotuksen vuokranantajalle (Kemp 2007).

Vapaarahoitteisen vuokra-asuntosektorin asuntoon maksettava asumistuki vaihtelee ensinnäkin sen mukaan, millä vuokramarkkina-alueella (BRMA, *Broad Rent Market Area*) asunto sijaitsee (De Agostini 2016). Vuokramarkkina-alueittain vaihtelevaa vuokranormia perustellaan muun muassa vuokrahintojen suurilla maan sisäisillä vaihteluilla (Royston 2017, 49–50; vrt. myös kuntaryhmittelyt Suomen asumistuesa, luku 2, s. 16). Tässä suhteessa Britannian asumistukijärjestelmä on samanlainen Suomen asumistukijärjestelmän kanssa: aluekohtaiset erot huomioidaan enimmäisasumismenojen kuntaryhmitelyssä.

Vapaarahoitteisen vuokra-asuntosektorin asumistuen enimmäisvuokranormi oli aikaisemmin mediaanivuokra kyseisen kokoluokan (huonemäärä) asunnoista tietyllä vuokramarkkina-alueella, mutta viimeaikaisten muutosten seurauksena asumistuen kattamaa enimmäisvuokraa laskettiin vuonna 2011 rajusti: enimmäisvuokranormi

on sama kuin vuokramarkkina-alueella olevien saman kokoisten asuntojen 30. persentiilillä (De Agostini 2016, 37; Royston 2017, 50).

Vuokramarkkina-alueen lisäksi vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa asuvan asumistukea saavan henkilön huonemäärä on tarkkaan säädelty:

1. makuuhuone jaetussa asunnossa (yksin asuva alle 35-vuotias)
2. yhden makuuhuoneen asunto (yksin asuva vähintään 35 vuotta, pariskunnat)
3. kahden makuuhuoneen asunto (pariskunta tai yksinhuoltaja, jolla 1–2 lasta<sup>10</sup>)
4. kolmen makuuhuoneen asunto (pariskunta tai yksinhuoltaja, jolla 2–4 lasta)
5. neljän makuuhuoneen asunto (pariskunta tai yksinhuoltaja, jolla on 5 tai enemmän lapsia).

Käytössä on siis viisi erilaista asuntokategoriaa. Asumistukea voi saada enintään neljän makuuhuoneen asuntoon. Hakijan tai muiden perheenjäsenten mahdollinen vammaisuus ja lisätilan tarve otetaan huomioon huonelukumääristä ja asumistuesta päätettäessä. Merkittävää on, että alle 35-vuotias yksin asuva vapaarahoitteisen vuokra-asunnon vuokralainen on oikeutettu saamaan asumistukea ainoastaan huonevuokraan jaetussa asunnossa eli niin sanotussa kimppa-asunnossa. (Royston 2017, 49.)

Asumistukeen vaikuttavat asuinpaikan ja asunnon koon lisäksi tosiasialliset vuokramenot (Royston 2017, 51). Aikaisemmin vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien asumistuessa oli käytössä kannustin vuokrata edullisempi asunto: jos asunnon vuokra oli vuokramarkkina-alueen mediaanivuokraa – joka oli silloin myös enimmäisvuokranormi – edullisempi, asumistukeen sai pienen lisämaksun (De Agostino 2016, 36). Tämä käytäntö on kuitenkin poistettu käytöstä, samalla kun enimmäisvuokranormia tiukennettiin.

Asumistukeen voidaan lisätä vielä ns. sovellettava tuki ja lisätuki. Lisätukea asumistukeen saa kotitalouden huollettavista lapsista. Sovellettava tuki määräytyy kotitalouden rakenteen mukaan seuraavasti (De Agostini 2017, 27–36):

- yksin asuva tai yksinhuoltaja, alle 18 vuotta
- yksinhuoltaja, 18 vuotta ja yli
- yksin asuva, 18–24 vuotta
- yksin asuva, yli 25 vuotta
- pariskunta, joista toinen alle 18-vuotias
- pariskunta, molemmat yli 18 vuotta
- yksin asuva eläkeläinen, 60–64 vuotta
- yksin asuva eläkeläinen, yli 64 vuotta
- eläkepäispariskunta, molemmat 60–64 vuotta
- eläkeläispariskunta, toinen tai molemmat yli 65 vuotta.

10 Lapsiperheissä kahdelle samaa sukupuolta olevalle alle 16-vuotiaalle lapselle ja kahdelle alle 10-vuotiaalle samaa tai eri sukupuolta olevalle lapselle katsotaan erityistilanteita lukuun ottamatta riittävän yksi lisämakuuhuone.

Asumistukea maksetaan tarvittaessa myös julkisin varoin tuetuissa vuokra-asunnoissa asuville. Julkisin varoin tuetun vuokra-asuntosektorin asuntojen enimmäisvuokrista päättävät paikallisviranomaiset. Muuten tuetun vuokra-asuntosektorin asumistuki määräytyy suurimmaksi osaksi samalla tavalla kuin vapaarahoitteisen vuokra-asuntosektorin asumistuki. Esimerkiksi edellä mainitut sovellettava tuki ja lisätuki ovat käytössä myös julkisesti tuetussa vuokra-asunnossa asuvien asumistuesta. (De Agostini 2016, 36.)

Viimeaikaisten muutosten myötä myös julkisin varoin tuettuihin vuokra-asuntoihin on alettu soveltaa edellä esiteltyjä vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen asumistuessa käytössä olevia huonekategorioita. Muutosten myötä asumistuki myös vähenee asteittain, jos tuetun vuokra-asunnon makuuhuoneiden lukumäärä ylittää kotitalouden kokoonpanoon suhteutetun maksimihuonemäärän. Jos asunnossa on yksi ylimääräinen makuuhuone, asumistuki vähenee 14 prosenttia. Jos ylimääräisiä makuuhuoneita on kaksi tai enemmän, asumistuki vähenee 25 prosenttia. Erona vapaarahoitteisen vuokrasektorin asumistukeen on kuitenkin se, että asunnon koolle ei ole asetettu enimmäisrajoituksia (vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa enintään 4 huonetta) ja alle 35-vuotiaiden ei edellytetä vuokraavan huonetta jaetussa asunnossa saadakseen asumistukea. (De Agostini, 2017; Royston 2017, 52.)

## 7.4 Vertailun tulokset

Vuoden 2008 finanssikriisi ja sitä seurannut talouden taantuma ovat vaikuttaneet kaikkien vertailumaiden asuntomarkkinoihin. Tällä hetkellä kaikissa vertailumaisissa vuokra-asuntojen kysyntä ylittää tarjonnan erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Kaikissa maissa on pyritty vahvistamaan vapaarahoitteista vuokra-asuntosektoria suhteessa tuettuun vuokra-asuntosektoriin. Lähes kaikissa vertailumaisissa rakentamisen korkea hinta ja kaavoituskäytänteet mainitaan yhdeksi keskeiseksi asuntotuotantoa hidastavaksi tekijäksi.

Tutkimuksissa on nostettu esiin maakohtaisten asumistukijärjestelmien vertailemisen haasteita, jotka liittyvät niin asuntomarkkinoiden kuin asumistukijärjestelmienkin eroihin (ks. Haffner ja Boelhouwer 2006; Caldera ja Johansson 2013). Lisähaasteena on asuntomarkkinoiden paikallisuus, jonka vuoksi asuntomarkkinat vaihtelevat myös eri maiden sisällä. Griggs ja Kempp (2012) ovat havainneet, miten hyvinvointivaltioiden vertailuissa usein sovelletut hyvinvointiregiimien typologiat taipuvat huonosti asumistuen vertailuun. Asumistuessa eroavaisuuksia löytyy enemmän hyvinvointiregiimien sisällä kuin niiden välillä (Griggs ja Kepp 2012, 407). Tässä tutkimuksessa tehty vertailu vahvistaa ja täydentää näitä tuloksia. Yksityiskohtainen tieto asumistukijärjestelmistä ja niiden suhteesta muuhun asuntopolitiikkaan kuitenkin syventää ymmärrystä maiden välisistä yhtäläisyyksistä ja eroista ja asumistuen roolista sosiaaliturvassa.

Ruotsissa vapaarahoitteinen ja julkinen vuokra-asuntosektori muodostavat säädellyt kokonaisvuokramarkkinat. Kuntien ja muiden yleishyödyllisten toimijoiden omistamia asuntoja välitetään universaalisuusperiaatteen mukaan. Asumistuki taas kohdentuu ainoastaan nuorille aikuisille (18–29-vuotiaille) sekä lapsiperheille. Myös Tanskassa vuokra-asuntomarkkinat ovat säädeltyjä, julkisin varoin tuettuja vuokra-asuntoja voi hakea kuka vaan ja asumistuki kohdentuu lapsiperheille. Tanskassa ja Ruotsissa eläkeläiset on huomioitu erikseen eläkeläisten asumistuessa, mutta muiden ruokakuntien asumismenoja joudutaan korvaamaan muista sosiaalietuuksista. Molemmissa vertailussa mukana olleissa Pohjoismaissa asumistuki huomioi Suomen asumistukijärjestelmään verrattuna varsin suppeasti erilaiset ruokakuntatyypit.

Myös Alankomaissa vuokra-asuntomarkkinat ovat pitkälti säädeltyjä. Alankomaiden asumistuessa erilaiset ruokakuntatyypit on otettu huomioon kattavasti, kuten myös Britanniassa. Suomen asumistukijärjestelmään verrattuna asumistuen maksamisen perusteena olevia ruokakuntatyyppejä on paljon enemmän. Britanniassa erilaisia ruokakuntatyyppejä on peräti kymmenen. Ruokakuntatyyppien määrittelyissä on huomioitu hakijan ikä ja yksinhuoltajuus. Lisämaksussa huomioidaan vielä erikseen lasten lukumäärä ja mahdollinen vammaisuus. Myös Alankomaissa hakijan ikä on yksi eri ruokakuntatyyppejä erottelva tekijä, mutta lapsista johtuvaa lisätilan tarvetta ja siitä koituvia kustannuksia ei Alankomaiden asumistuessa ole huomioitu erikseen lainkaan. Alankomaissa ja Britanniassa eläkeläisille ei ole omaa asumistukea vaan eläkeläiset otetaan huomioon ikäryhmittäin muodostettavissa ruokakuntatyypeissä.

Suomen asumistukijärjestelmässä aluekohtaiset erot on otettu huomioon enimmäisasumismenojen kuntaryhmitäyttyessä. Myös Britanniassa alueelliset erot on otettu huomioon: vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen asumistuki suhteutetaan vuokramarkkina-alueen vuokraan. Britanniassa on lisäksi käytössä kaksi erilaista asumistukijärjestelmää riippuen siitä, onko asunto vuokrattu julkisin varoin tuetulta vai vapaarahoitteiselta vuokra-asuntosektorilta. Muita asumistukeen liitettyjä kiinnostavia ehtoja ovat Ruotsissa asumistuen pinta-alarajoitteet ja Britanniassa huonemäärien rajoitus. Huomionarvoista on, että Britanniassa alle 35-vuotiaan yksin asuvan on asumistukea saadakseen vuokrattava huone kimppa-asunnosta.

Taulukkoon 26 (s. 111) on koottu asumistukijärjestelmien (kysyntätuki) yhtäläisyyksiä ja eroja. Suomen asumistuki eroaa yllättävän paljon muiden Pohjoismaiden, Ruotsin ja Tanskan, asumistukijärjestelmistä. Sitä vastoin Suomea ja Britanniaa yhdistävät vapaat vuokra-asuntomarkkinat ja asumistuen aluekohtaiset enimmäisvuokrat. Lisäksi Suomen asumistuki on samankaltainen Alankomaiden ja Britannian järjestelmän kanssa siinä, kuinka asumistukea saavat erilaiset ruokakuntatyypit, eikä sitä ole kohdennettu tietyille ruokakunnille. Ruotsissa ja Tanskassa asumistuki on vahvemmin nuorten ja lapsiperheiden tuki. Asumistukea saavan asunnon kokoa taas säädellään Ruotsissa ja Britanniassa.



**Taulukko 26.** Asumistukijärjestelmien vertailu: Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Britannia.

| Asumistukeen vaikuttavia tekijöitä                             | Suomi | Ruotsi | Tanska | Alankomaat | Britannia |
|----------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|------------|-----------|
| Säädellyt vuokra-asuntomarkkinat                               | –     | +      | +      | +          | –         |
| Asumistuessa erilaiset ruokakuntatyypit voivat saada tukea     | +     | –      | –      | +          | +         |
| Kotitalouden koko huomioitu                                    | +     | +      | +      | –          | +         |
| Hakijan/kotitalouden tulot vaikuttavat                         | +     | +      | +      | +          | +         |
| Vuokralle on säädetty enimmäismäärä                            | +     | –      | –      | +          | +         |
| Vain vuokra-asumiseen                                          | –     | +      | +      | +          | +         |
| Eläkeläisillä erillinen asumistuki                             | +     | +      | +      | –          | –         |
| Asumistuella aluekohtaisia enimmäis-vuokranormeja maan sisällä | +     | –      | –      | –          | +         |

## 8 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata kattavasti ja koota tietoa Suomen asumistuen saajista, tuen kestosta, ruokakuntien toimeentulosta ja eräiden muiden maiden asumistukijärjestelmistä. Tilasto- ja kirjallisuusaineistoista esille nousevien havaintojen perusteella voidaan arvioida asumistukijärjestelmän vahvuuksia ja kehittämiskohteita. Kehittämiskohteita kartoitettiin myös alan asiantuntijoiden haastatteluilla.

Yleinen asumistuki on tutkimustulosten valossa tuen saajan kannalta toimiva sosiaaliturvajärjestelmän osa, koska pienituloiset ovat elämäntilanteesta riippumatta oikeutettuja asumistukeen yhdenvertaisesti toisin kuin vertailumaissa, joissa osassa asumistuki kohdistui tietyn tyyppisille ruokakunnille. Lisäksi asumistuki ottaa huomioon erot ruokakuntien asumismenoissa ja tuki myönnetään vuodeksi kerrallaan eivätkä pienet muutokset tuloissa vaikuta tukeen.

Yleiseen asumistukeen liittyvinä kehitysehdotuksina haluamme nostaa erityisesti esiin tulorekisterin käyttöönnoton hyödyllisyyden asumistuen kohdentumisen seuraamisessa, ansiotulovähennyksen uudelleen arvioimisen, yksin asumista edullisimpien asumismuotojen tukemisen sekä asumismenojen korvaamisen useasta sosiaali-etuudesta.

**Yleistä asumistukea saa laaja joukko.** Katsaus eräiden muiden maiden asumistukijärjestelmiin osoitti, että Suomen yleinen asumistuki on varsin kattava ja yksinkertainen. Yleistä asumistukea saavat Suomessa kaikki ikäryhmät ja ruokakuntatyytit, jos heidän tulonsa ovat pienet. Kelan rekisteritietoihin perustuvan tilastoanalyysin perusteella havaitsimme, että yleistä asumistukea saavat ruokakunnat ovat kuitenkin yleisimmin yksin asuvia ja alle 35-vuotiaita. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin kasvatti entisestään nuorten tuensaajien määrää.

Muissa maissa tukijärjestelmissä on erilaisia ikään, kotitalouteen, asunnon kokoon ja asumismuotoon liittyviä rajoituksia ja sääntöjä. Esimerkiksi vertailussa mukana olevissa muissa Pohjoismaissa asumistuki on kohdennettu erityisesti nuorille ja lapsiperheille. Muiden pienituloisten kotitaloustyyppien asumismenoja korvataan muista sosiaali-etuksista. Asumistuki on aikuistumiseen ja itsenäistymiseen liittyvä sosiaali-etuus, ja tuki onkin rajattu muissa maissa nuorille.

Yleistä asumistukea maksetaan laajalle joukolle pienituloisia ruokakuntia, mutta tuki korvaa vain osan asumismenoista. Korvattaville asumismenoille on asetettu yläraja, joka määräytyy asunnon sijaintikunnan ja ruokakunnan henkilömäärän mukaan. Enimmäisasumismenot eivät kuitenkaan seuraa todellista vuokratasoa, vaan 71,8 prosentilla ruokakunnista todelliset asumismenot olivat suuremmat kuin enimmäisasumismenot joulukuussa 2017. Vuonna 2017 yleinen asumistuki oli 53,8 prosenttia suhteessa asumistukea saaneiden ruokakuntien asumismenoihin. Tuki korvaa

80 prosenttia asumismenoista vain, jos menot jäävät alle enimmäisasumismenorajan eivätkä tulot vähennä perusomavastuun kautta tukea.

**Ruokakuntakohtaisuus tukee yksin asumista.** Yleinen asumistuki on ruokakunta-kohtainen, joten tuki määräytyy ruokakunnan asumismenojen ja tulojen mukaan. Ruokakuntakohtainen asumistuki näyttäisi suosivan yksin asumista, joten yleisen asumistuen kehittämisessä olisi hyvä jatkossa arvioida yksin asumisen ja edullisemmän yhteisasumisen tukea. Ruokakuntakohtaisuudessa lähtökohtana on se, että yhdessä asuminen on edullisempaa, joten useamman hengen ruokakuntien enimmäisasumismenot ovat henkilöä kohden pienemmät kuin yhden hengen ruokakunnan enimmäismenot. Tukeen vaikuttavat myös ruokakunnan jäsenten yhteenlasketut tulot, mikä aiheuttaa ongelmia erityisesti avopareille ja kimppakämpissä asuville. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin korostaa näitä yksin asumiseen liittyviä kysymyksiä.

Yksin asumisen parempi tukeminen verrattuna yhteisasumiseen voi nostaa tukimenoja, jos tuen saajat siirtyvät edullisemmasta yhteisasumisesta kalliimpaan yksin asumiseen tai pariskunnat eivät halua muuttaa yhteiseen asuntoon tuen mahdollisen vähenemisen vuoksi. Haastatteluissa nousi esiin myös huoli yksin asumiseen kannustamisen sosiaalisista vaikutuksista ja yhteiskuntaan integroitumisesta erityisesti nuorten ja maahanmuuttajien kohdalla. Yksin asumisen suosiminen lisää myös pienten asuntojen kysyntää. Pienistä asunnoista on pulaa erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa pienten yksioiden vuokrat ovat kallistuneet. Pienten asuntojen pulaa voitaisiin helpottaa ja vuokrien nousua hillitä myös riittävällä tonttivarannolla, kaavoituksella ja asuntotuotannolla (Antikainen ym. 2017).

**Asumistuki on tärkeä osa pienituloisten toimeentuloa.** Asumistukimenojen kasvamisen yhteydessä on julkisuudessa ajoittain epäilty, ettei asumistuki kohdennu pienituloisille. Tutkimuksemme mukaan yleisen asumistuen saajat ovat hyvin pienituloisia. Jos asumistuki lasketaan tuloksi, jopa 65 prosentilla asumistuen saajista käytettävissä olevat rahatulot jäävät pienituloisuusrajan alle eli alle 60 prosenttiin koko väestön mediaanitulosta. Kolme neljästä asumistukea saavasta ruokakunnasta saa pääasialliset tulonsa työttömyysturvasta tai toimeentulotukena eikä valtaosa asumistuen saajista saa mitään ansiotuloja. Vaikka asumistuen tarkoitus on mahdollistaa tuen saajien asuminen, asumistuki on myös toimeentulon kannalta tärkeä perusturvaetuuksien täydentäjä. Asumistukijärjestelmän merkittävä rajaaminen johtaisi köyhyyden kasvuun ja vaikeuttaisi vaikeassa asemassa olevien ryhmien tilannetta entisestään.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna asumistuki ei kuitenkaan täydennä perusturvaa samalla tavalla kaikissa ryhmissä. Lapsiperheiden osuus on peräti 60 prosenttia asumistukea saavissa ruokakunnissa asuvista henkilöistä, joten asumistuki on tärkeä tuki erityisesti lapsiperheille. Lapsiperheiden ja erityisesti yksinhuolta-

japerheiden asumistuen ekvivalentti määrä jää kuitenkin jälkeen muista asumistukea saavista ruokakunnista siitä huolimatta, että lapsiperheiden asumiskustannukset ovat muita ruokakuntia suuremmat. Viime vuosina tehdyt asumistuen uudistukset eivät ole parantaneet lapsiperheiden asemaa. Perhepoliittisesta näkökulmasta olisikin tärkeää tarkistaa erityisesti lapsiperheiden asumistuen määrää.

**Tukijaksot lyhyemmiksi tulorekisterin avulla.** Asumistukijakson mediaanikesto on 25 kuukautta. Tämä tarkoittaa, että puolella tuen saajista tukijakso oli lyhyempi ja puolella pidempi kuin 25 kuukautta. Tuen kestossa on merkittävät erot eri ikäryhmien välillä. Alle 35-vuotiaiden tukijaksojen keskimääräinen kesto on enintään 20 kuukautta. Tulokset viittaavat siihen, että asumistuki on suurimmalle osalle etuutta saavista ryhmistä suhteellisen lyhytkestoinen etuus. Joillekin yleinen asumistuki on kuitenkin pysyvä tai pitkäaikainen tukimuoto, mutta tämä ryhmä on pieni. Aikaisemmissa tutkimuksissa on osoitettu, että nuoret ja helpommin työllistyvät ryhmät poistuvat asumistuen piiristä nopeammin (mm. Hungerford 1996; Nordvik ja Åhren 2005). Tutkimustuloksemme asumistuen kestosta tukevat tältä osin aikaisempia tutkimuksia. Nuorten lyhyet asumistukijaksot kertovat asumistuen liittyvän useimmilla tiettyyn elämänkaaren vaiheeseen.

Analyysissa havaittiin, että asumistukijaksot päättyvät usein 12 kuukauden ja 24 kuukauden jälkeen eli vuositarkastuksen yhteydessä. Tulorekisterin käyttöönotto mahdollistaa asumistuen ajantasaisen ja tarpeenmukaisen maksatuksen. Nykyisin asumistuki tarkastetaan vuoden välein tai kun asumiskulut tai ruokakunnan olosuhteet muuttuvat. Jos tulot tai asumismenot muuttuvat, tuensaajan on ilmoitettava muutoksista. Tuen maksaminen loppuu usein hakijan omasta pyynnöstä, mutta suuri osa asumistukijaksoista päättyy vuositarkastuksen yhteydessä yksi tai kaksi vuotta tukijakson alkamisen jälkeen. Tulorekisterin käyttöönotto sekä hyödyntäminen etuusasioinnissa mahdollisesti lyhentää asumistukijaksojen kestoja ja parantaa asumistuen kohdentumista.

**Ansiotulovähennyksen arviointia.** Yleisen asumistuen kasvaneet kokonaismenot vuosina 2013–2016 liittyvät pääasiassa kasvaneisiin saajamääriin ja ansiotulovähennyksen käyttöönoton vuoksi asumistuen tason nousuun. Vuonna 2015 käyttöön otetulla ansiotulovähennyksellä on pyritty lisäämään työnteon kannustavuutta, koska työtulot eivät pienennä etuutta. Ansiotulovähennys otettiin käyttöön liittyen työttömyysturvan niin sanottuun 300 euron suojaosaan, jonka tarkoituksena oli kannustaa työttömyysturvan saajia pieniin lisäansioihin.

Huomionarvoista on, että kaksi kolmannesta asumistuen saajamäärien kasvusta on tapahtunut niissä ruokakunnissa, joilla ei ole lainkaan ansiotuloja. Ansiotulovähennyksellä on siten tietty mutta rajoittunut rooli kokonaiskustannusten kasvussa. Suurempi vaikutus asumistuen tasoon yksittäisessä ruokakunnassa näyttää olevan muilla vuoden 2015 alusta liukuvasti käyttöön otetuilla muutoksilla. Ansiotulovähennyksen

myötä tuen piiriin on kuitenkin tullut useampia vähintään 600 e/kk henkilöä kohti ansaitsevia ruokakuntia, jotka ovat omalta osaltaan kasvattaneet asumistukijärjestelmän kustannuksia. Ansiotulovähennys on myös nostanut yksittäisen tuensaajan asumistukea keskimäärin noin 50 e/kk niissä kotitalouksissa, jotka saavat ansiotuloja. Sen sijaan vain harvat sellaiset kotitaloudet, joissa ansiotuloja ei ollut ennen uudistusta, ovat alkaneet saada ansiotuloja vuoden mittaisen tarkastelujakson aikana.

Ansiotulovähennys on tuonut uusia, enemmän ansaitsevia ruokakuntia tuen piiriin. Ansiotulovähennyksen kannustevaikutus on kuitenkin heidän osaltaan epäselvä, koska heidän efektiivinen marginaaliveroasteensa nousee, koska he saavat asumistukea. Samalla tukijärjestelmän kustannukset ovat nousseet, mutta lisäeurot eivät ole kohdistuneet niihin kotitalouksiin, jotka eivät saa lainkaan ansiotuloja.

Työnteon kannustimien parantaminen ei välttämättä ole olennaista kaikkien ruokakuntien kannalta, koska yleistä asumistukea saavat erilaisissa elämäntilanteissa olevat ruokakunnat. Esimerkiksi opiskelijoiden työnteon kannustimien parantaminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska työteko voi hidastaa opintojen etenemistä (ks. VM 2017).

**Asuntomarkkinoiden toimijoilla polarisoituneita näkemyksiä.** Asuntomarkkinoita ja asumisen tukijärjestelmää käsittelevissä haastatteluissa tuli esille, että vuokra-asuntomarkkinoiden toimijoilla on hyvin polarisoituneet näkemykset asumistukijärjestelmästä. Vaikka haastatteluiden pääpaino oli yleisessä asumistuessa, keskustelu kääntyi lähes aina kiistaan tarjonta- tai kysyntätuen paremmuudesta. Osa pitää asumista perusoikeutena ja osalle vuokra-asuntojen tarjoaminen on liiketoimintaa. Polarisoituneet näkemykset kertovat asumisen tukemisen asemoitumisesta sosiaali- ja asuntopolitiikan välimaastoon. Suurin osa haastateltavista piti yleistä asumistukea tuensaajan kannalta toimivana ja tasapuolisena mutta arvioi tuen nostavan vuokria. Haastateltavat eivät kuitenkaan tarkemmin kuvanneet mekanismia, miten tuki nostaa vuokria (vrt. Eerola ja Lyytikäinen 2017). Erityisesti se, että tukijärjestelmä suosii yksin asumista, nähtiin ongelmallisena pääkaupunkiseudun asuntomarkkinatilanteessa.

**Asumismenot toimeentulotuessa.** Yhteiskunnallisessa keskustelussa nousee esiin myös asumiskustannusten korvaaminen sekä asumistuesta että toimeentulotuesta. Perusturvaetuudet ja asumistuki eivät takaa riittävää toimeentuloa esimerkiksi asumiskustannusten ollessa korkeita, jolloin joudutaan turvautumaan toimeentulotukeen (THL 2015). Yleistä asumistukea saavista ruokakunnista toimeentulotukea sai 37 prosenttia toukokuussa 2017. Tuensaajan kannalta tuen muodostuminen kahdesta eri sosiaalietuudesta on monimutkaista erityisesti sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla on vaikeuksia elämän ja talouden hallinnassa.

Yleinen asumistuki ja perustoimeentulotuki ovat monilta muilta osin erilaisia, koska niillä on erilainen tarkoitus. Toimeentulotuki on viimesijainen, tilapäiseksi tarkoitettu ja tarveharkintainen, joten asumismenot huomioidaan täysimääräisenä. Toimeentulotuessa hyväksyttävät asumismenot ovat merkittävästi yleisen asumistuen enimmäismenoja suuremmat. Toimeentulotuessa voidaan hyväksyä myös kuntakohtaisia rajoja suuremmat asumismenot, jos siihen on erityinen ja perusteltu syy. Yleinen asumistuki ja toimeentulotuki ovat erilaisia myös työnteon kannustimien kannalta. Asumistuessa on ansiotulovähennys, eikä tulojen kasvu vähennä asumistukea täysimääräisesti. Toimeentulotuki on viimesijainen turva, joten tulot pienentävät toimeentulotukea 150 euron etuoikeutetun tulon jälkeen täysimääräisesti.

Toimeentulotuen vaikutuksista vuokra-asuntomarkkinoilla ei ole toistaiseksi tutkimustietoa. Voidaan arvioida, että omavastuun puuttuminen ei kannusta hakeutumaan edullisempaan asuntoon. Omavastuuta ei kuitenkaan ole, koska tuki on viimesijainen ja sen on tarkoitus olla väliaikainen. Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan toimeentulotuesta on mahdollista saada aiempaa tarkempaa tilasto- ja tutkimustietoa.

## Lähteet

Ahola Elina. [Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella](#). Helsinki: Kela, Työpapereita 84, 2015.

Ahti Miro. Asumistuen tulorajojen vaikutus yksinasuvien verotettaviin tuloihin. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Muistiot 43, 2015.

Alestalo Marja, Åkerman Maria, Vaitinen Tiina. Asiantuntijahaastattelu. Julkaisussa: Hyvärinen Matti, Nikander Pirjo, Ruusuvoori Johanna, toim. Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino, 2017: 214–232.

Antikainen Janne, Laakso Seppo, Lönnqvist Henrik, Pyykkönen Sinikukka, Soininvaara Ilpo. Asuntopoliitiikan kehittämiskohteita. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunta, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1, 2017.

ARA. [Asuntomarkkinakatsaus 1](#). Lahti: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 2017. Viitattu 12.10.2018.

ARA. [Asuntomarkkinakatsaus 1](#). Lahti: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 2018. Viitattu 5.6.2018.

### *Asetukset*

A 660/2012. Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2013.

A 839/2013. Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2014.

Bogner Alexander, Littig Beate, Menz Wolfgang, toim. Interviewing experts. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

Bååth Olivia. TENLAW. Tenancy law and housing policy in multi-level Europe. National report for Sweden. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen, 2014.

Caldera Aida, Johansson Åsa. The price responsiveness of housing supply in OECD countries. *Journal of Housing Economics* 2013; 22: 231–249.

Chen Jie. The dynamics of housing allowance claims in Sweden. A discrete time-hazard analysis. *International Journal of Housing Policy* 2006; 6 (1): 1–29.

Chen Jie. The effects of housing allowance benefit levels on recipient duration. Evidence from the Swedish 1997 reform. *Urban Studies* 2008; 45 (2): 347–366.

Chen Jie, Enström Öst Cecilia. Housing allowance and the recipient's homeownership. Evidence from a panel data study in Sweden. *Housing Studies* 2005; 20 (4): 605–625.

De Agostini Paola. [EUROMOD country report. United Kingdom \(UK\) 2013–2016](#). Essex: Institute for Social and Economic Research, 2016. Viitattu 20.10.2017.

De Vos Klaas, De Agostini Paola. [EUROMOD country report. Netherlands 2011–2016](#). Essex: Institute for Social and Economic Research. Viitattu 14.6.2018.

Dol Kees, Haffner Mariette, toim. Housing statistics in the European Union. Haag: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2010.

Eerola Essi. [Asumistuki ja vuokrataso. Blogikirjoitus](#). Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2016. Viitattu 14.6.2018.

Eerola Essi, Lyytikäinen Teemu. Housing allowance and rents. Evidence from a stepwise subsidy scheme. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Working Papers 88, 2017.

Eerola Essi, Lyytikäinen Teemu, Saarimaa Tuukka. Asumisen verotus. Katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Muistiot 38, 2014.

Eerola Essi, Saarimaa Tuukka. Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Tutkimukset 175, 2013.

Eerola Essi, Saarimaa Tuukka. [Delivering affordable housing and neighborhood quality. A comparison of place- and tenant-based programs](#). *Journal of Housing Economics* 2018; 42: 44–54. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2017.12.001>.

[English Housing Survey 2015 to 2016. Headline report](#). London: Department for Communities and Local Government, 2017. Viitattu 14.6.2018.

Enström Öst Cecilia. Economic incentives, housing allowance, and housing consumption. An unintended consequence of a shift in housing policy. *Journal of Housing Economics* 2014; 23: 17–27.

Eskola Jari, Suoranta Juha. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino, 2000.

Esping-Andersen Göran. The three worlds of welfare capitalism. Oxford: Polity Press, 1990.



EU:n komissio. EU:n komission päätös 2009/9963. Komission päätös valtiontuista E 2/2005 ja N 642/2009. Alankomaat: voimassa oleva tuki ja erityinen hanketuki sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille.

Eurostat. [European system of integrated social protection statistics. ESSPROS manual and user guide-lines](#). Luxemburg: Eurostat, 2016. Viitattu 17.10.2018.

Eurostat. [Glossary. EU enlargements](#). Luxemburg: Eurostat, 2018a. Viitattu 16.10.2018.

Eurostat. [Database](#). Luxemburg: Eurostat, 2018b. Viitattu 23.10.2018.

Fack Gabrielle. Are housing benefits an efficient way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. *Labour Economics* 2006; 13 (6): 747–771.

FEANTSA. Housing-led policy approaches. Social innovation to end homelessness in Europe. Brussels: European Federation of National Associations Working with the Homeless, 2011.

Gibbons Stephen, Manning Alan. The incidence of UK housing benefit. Evidence from the 1990s reforms. *Journal of Public Economics* 2006; 40 (1–4): 799–822.

Griggs Julia, Kemp Peter. Housing allowances as income support. Comparing European welfare regimes. *Housing Studies* 2012; 12 (4): 391–412.

Haarti Julius, Martikainen Pekka, Remes Hanna. Asumisen ylisukupolvisuus. Omistusasumista ja sen periytymistä määrittävät tekijät Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2015; 80 (5): 457–468.

Haffner Marietta, Boelhouwer Peter. Housing allowances and economic efficiency. *International Journal of Urban and Regional Research* 2006; 20 (4): 944–959.

Haffner Marietta, Boumeester Harry. Is renting unaffordable in the Netherlands? *International Journal of Housing Policy* 2014; 14 (4): 117–140.

Haffner Marietta, Van der Vee Menno, Bounjouh Hafida. [TENLAW. Tenancy law and housing policy in multi-level Europe. National report for the Netherlands](#). Delft: Delft University of Technology, 2014. Viitattu 19.10.2017.

### *Hallituksen esitykset*

HE 52/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 231/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 161/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Hiekka Samuli, Virén Matti. Nostaako asumistuki vuokria? Kansantaloudellinen aikakauskirja 2008; 104 (2): 227–235.

Honkanen Pertti. Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63, 2008.

Honkanen Pertti. Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72, 2010.

Huhtala Ville-Valtteri, Kekäläinen Antti, Noro Kirsi. Asumisen tuet vuokralaisten näkökulmasta. Helsinki: Pellervon taloustutkimus, PTT raportteja 257, 2017.

Hungerford Thomas. The dynamics of housing assistance spells. Journal of Urban Economics 1996; 39 (2): 193–208.

Hyväri Susanna, Kainulainen Sakari, toim. Paikka asua ja elää? Näkökulmia asunnottomuuteen ja asumispalveluihin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, Diakonia-ammattikorkeakoulun tutkimuksia A 39, 2013.

Iceland John. The dynamics of poverty spells and issues of left-censoring. Michigan: The Population Studies Center, PSC Research Report Series 97–378, 1997.

Ilmarinen Katja, Kauppinen Timo. Pienituloisuus ennen ja jälkeen asumiskustannuksia. Alueellinen näkökulma. Yhteiskuntapolitiikka 2018; 83 (1): 73–83.

Joyce Robert, Brewer Mike, Browne James, Emmerson Carl, Hood Andrew. [The curious incidence of rent subsidies. Evidence from administrative data](#). Konferenssiesitys LAGV Conference, Aix-en-Provence, Ranska, 13.6.2016. Viitattu 14.6.2018.

Kangas Olli, Honkanen Pertti, Hämäläinen Kari ym. Ideasta kokeiluihin. Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63, 2016.

Kangasharju Aki. Housing allowance and the rent of low-income households. Journal of Economics 2010; 112 (3): 595–617.

Karhula Aleks. Comparing overall effects of family background on homeownership during early life course. Housing Studies 2016; 30 (8): 1281–1298.

Kauppalehti 19.1.2018. Asumistuki paisuu. ”Tuet valuvat vuokranantajien taskuihin”. Asuminen.

Kela. [Uutiskirje medialle 1](#). Helsinki: Kela, 2014. Viitattu. 19.10.2018.

Kela. [Kelan asumistukitilasto 2016](#). Helsinki: Kela, SVT, 2017a. Viitattu 12.6.2018.

Kela. Kelan etuudet numeroina 2017. Helsinki: Kela, 2017b. [Vanhentunut linkki poistettu 13.10.2020.]

Kela. [Kelan tilastollinen vuosikirja 2016](#). Helsinki: Kela, SVT, 2017c. Viitattu 22.10.2018.

Kela. [Perustoimeentulotuen tarve suurinta pääkaupunkiseudulla](#). Helsinki: Kela, Tilastokatsaus, 2018. Viitattu 22.10.2018.

Kemp Peter. Housing allowances in comparative perspective. Bristol: Policy Press, 2007.

Kiefer Nicholas. Economic duration and hazard functions. Journal of Economic Literature 1988; 26: 646–667.

Kilpeläinen Päivi, Kostiainen Eeva, Laakso Seppo. [Toiveet ja todellisuus. Nuorten asuminen 2014](#). Helsinki: Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 2, 2015. Viitattu 22.10.2018.

Korpela Tuija. [Keneltä Kela perii? Selvitys Kelassa tehtävän perinnän asiakkaista](#). Helsinki: Kela, Työpapereita 123, 2017. Viitattu 24.10.2018.

Kyyrä Tomi, Pesola Hanna, Verho Jouko. [The spike at benefit exhaustion in the Finnish labor market](#). Bonn: Institute of Labor Economics, 2017. Viitattu 4.10.2018.

Laakso Seppo, Loikkanen Heikki A. Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Helsinki: Gaudeamus, 2004.

#### *Lait*

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 571/2007. Laki eläkkeensaajan asumistuesta.

L 938/2014. Laki yleisestä asumistuesta.

L 1390/2016. Verohallinnon päätös ennakonpidätyksen toimittamistavoista ja määrästä.

Lehtomäki Paula. [Hanke-esittely TOIMI. Turvaa, luottamus, toimintaa](#). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2017. Viitattu 22.10.2018.

Lind Hans. Social housing in Sweden. Julkaisussa: Scanlon Kathleen, Whitehead Christine, Arrigoitia Fernández Melissa, toim. Social housing in Europe. London: Wiley-Blackwell, 2014: 91–104.

Lindström Klas. [EUROMOD country report. Sweden 2011–2016](#). Essex: Institute for Social and Economic Research. Viitattu 20.10.2017.

Lujanen Martti. Various forms of financial support. Julkaisussa: Lujanen Martti, toim. Housing and housing policy in the Nordic countries. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2004: 99–124.

Marom Nathan, Carmon Naomi. Affordable housing plans in London and New York. Between marketplace and social mix. Housing Studies 2015; 30 (7): 993–1015.

Musterd Sako. Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism. The Netherlands and Amsterdam. Housing Studies 2014; 29 (4): 467–484.

Nordvik Viggo, Åhrén Per. The duration of housing allowance claims and labour market disincentives. The Norwegian case. International Journal of Housing Policy 2005; 5 (2): 131–146.

Noro Kirsi, Lahtinen Markus. Pohjoismainen asuntomarkkinaselvitys. Helsinki: Pellervon taloustutkimus, PTT raportteja 250, 2014.

Oikarinen Elias. Asuntotarjonnan hintajouston alueelliset erot. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2015; 111 (4): 454–475.

Petersen Jakob, Greve Bent, Hussain M Azhar. [EUROMOD country report. Denmark 2011–2016](#). Essex: Institute for Social and Economic Research, 2017. Viitattu 20.10.2017.

Pittini Alice, Laino Elsa. Housing Europe review. The nuts and bolts of European housing systems. Brussels: Housing Europe, 2011.

Pittini Alice, Ghekière Laurent, Dijol Julien. The state of housing in the EU 2015. Brussels: Housing Europe, 2015.

Pittini Alice, Ghekière Laurent, Dijol Julien, Lakatos Edit, Ghekiere Laurent. The state of the housing in the EU 2017. Brussels: Housing Europe, 2017.

Royston Sam. Broken benefits. What's gone wrong with welfare reform. Bristol: Policy Press, 2017.

Scanlon Kathleen, Arrigoitia Fernández Melissa, Whitehead Christine. [Social housing in Europe](#). Stockholm: Swedish Institute for European Policy Analysis, European Policy Analysis 17, 2015: 1–12. Viitattu 24.10.2018.

Schauman Heidi. [Asuntomarkkinat ja kotitalouksien velka. Pohjoismainen vertailu](#). Helsinki: Suomen Pankki, BoF Online 5, 2012. Viitattu 28.12.2017.

Singer Judith, Willett John. Applied longitudinal data analysis. Modeling change and event occurrence. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 62, 2009.

Statistics Denmark. [Statistical yearbook 2016](#). Copenhagen: Statistics Denmark, 2016. Viitattu 12.6.2018.

Statistics Denmark. [Statistical yearbook 2017](#). Copenhagen: Statistics Denmark, 2017. Viitattu 14.6.2018.

Suomen Pankki. [Asuntomarkkinoiden vaikutus Ruotsin talouteen](#). Euro & Talous 2018; 1: 1–5. Viitattu 5.10.2018.

THL. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 1, 2015.

Tilastokeskus. [Asunnot ja asuinolot. Yleiskatsaus 2016, liitetaulukko 3. Asuntokunnat ja henkilöt asunon hallintaperusteen mukaan 1970–2016](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2016a. Viitattu 14.6.2018.

Tilastokeskus. [Asunnot ja asuinolot. Yksinasuvien määrä kasvoi eniten vanhemmissa ikäryhmissä 2015](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2016b. Viitattu 3.5.2018.

Tilastokeskus. [Asuntokunnat ja asuntoväestö hallintaperusteen ja asuntokunnan koon mukaan 2005–2016](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2016c. Viitattu 23.10.2018.

Tilastokeskus. [Asunnot ja asuinolot. Yleiskatsaus 2017](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2018a. Viitattu 11.10.2018.

Tilastokeskus. [Tulonjaon kokonaistilasto](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2018b. Viitattu 10.10.2018.

TrVM 3/2018. Tarkastusvaliokunnan mietintö. Asuntopoliitikan kehittämiskohteet.

Vestergaard Hedvig, Scanlon Kathleen. Social housing in Denmark. Julkaisussa: Scanlon Kathleen, Whitehead Christine, Arrigoitia Fernández Melissa, toim. Social housing in Europe. London: Wiley-Blackwell, 2014: 77–90.

Virén Matti. Is the housing allowance shifted to rental prices? Empirical Economics 2013; 44 (3): 1497–1518.

VM. [Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen](#). Työryhmän selvityksiä. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2017. Viitattu 15.10.2018.

Vuori Lauri, Karikallio Hanna. [Asuntomarkkinaennuste 2018](#). Helsinki: Pellervon taloustutkimus, PTT-ennuste, 2018. Viitattu 11.6.2018.

Whitehead Christine. Social housing in England. Julkaisussa: Scanlon Kathleen, Whitehead Christine, Arrigoitia Fernández Melissa, toim. Social housing in Europe. London: Wiley-Blackwell, 2014: 105–122.

Whitehead Christine, Monk Sarah, Scanlon Kath, Markkanen Sanna, Tang Connie. The private sector in the new century. London: London School of Economics and Political Science, 2012.

YM. Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus. Helsinki: Ympäristöministeriö, Ympäristöministeriön raportteja 4, 2015.

YM. Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016–2019. Helsinki: Ympäristöministeriö, Valtioneuvoston periaatepäätös, 2016.

## Liite

Asumistukihanke: vuokranantajien haastattelurunko

### **Lämmittelykysymys:**

Mikä on teidän yhtiönne toiminnan tarkoitus tai visio?

### **Ensimmäinen teema: kilpailu ja markkinoiden tilanne**

Millaisena näette nykyiset vuokra-asuntomarkkinat?

Ketkä ovat vuokra-asuntomarkkinoiden keskeiset toimijat?

Mitkä ovat kilpailuvalttejanne nykyisillä asuntomarkkinoilla?

Millä tavalla toimintanne eroaa kilpailevien vuokranantajien toiminnasta?

### **Toinen teema: Kelan rooli ja tukipolitiikka**

Millaisia vaikutuksia asumistukijärjestelmällä on vuokra-asuntomarkkinoihin?

Mitkä ovat nykyisen asumistukijärjestelmän hyviä puolia?

Entä mitkä ovat nykyisen asumistukijärjestelmän huonoja puolia?

Jos saisitte päättää, millainen olisi hyvä ja toimiva asumistukijärjestelmä?

Millaisia vaikutuksia nykyisellä asumistukipolitiikalla on mielestänne vuokriin?

Perustelkaa vastauksenne.

### **Kolmas teema: tulevaisuuden trendit**

Minkälainen näkemys teillä on asuntomarkkinoihin vaikuttavista erilaisista tulevaisuuden (mega)trendeistä?

Tarkemmin: esim. liittyen väestörakenteen kehitykseen, yksinasujien määrän kasvamiseen, kaupungistumiseen, senioriasuntoihin, yhteisöasumiseen jne.

Millaisia tulevaisuuden haasteita näette asuntomarkkinoilla?

Entä millaisia mahdollisuuksia?

Miten kestävä kehityksen tavoitteet vaikuttavat vuokra-asuntomarkkinoilla?

## VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 154 Åkerblad L, Haapakoski K, Tolvanen A, Mäntysaari M, Ylistö S, Kannasoja S.** Henkilökeskeisyyden ehdot. Kelan ammatillisen kuntoutus-selvityksen arviointi. 2018. ISBN 978-952-284-054-7 (nid.), ISBN 978-952-284-055-4 (pdf).
- 153 Appelqvist-Schmidlechner K, Lämsä R, Tuulio-Henriksson A.** Oma väylä. Kelan neuropsykiatrisen kuntoutuksen soveltuvuus, hyödyt ja koettu vaikutavuus. 2018. ISBN 978-952-284-050-9 (nid.), ISBN 978-952-284-051-6 (pdf).
- 152 Mattila-Holappa P.** Mental health and labour market participation among young adults. 2018. ISBN 978-952-284-044-8 (nid.), 978-952-284-045-5 (pdf).
- 151 Pasternack I, Fogelholm C, Koskinen E.** Selkäydinvammapotilaiden kuntoutuksen vaikuttavuus. 2018. ISBN 978-952-284-042-4 (nid.), 978-952-284-043-1 (pdf).
- 150 Koskinen H.** Pharmaceutical expenditures, the reference price system and competition in the pharmaceutical market. A register study. 2018. ISBN 978-952-284-039-4 (nid.), 978-952-284-040-0 (pdf).
- 149 Tervola J.** Supporting gender equality and integration. Immigrant families' child care choices in the Nordic policy context. 2018. ISBN 978-952-284-035-6 (nid.), 978-952-284-036-3 (pdf).
- 148 Pekola P.** The effects of competition and regulation on quality in physiotherapy. 2018. ISBN 978-952-284-033-2 (nid.), 978-952-284-034-9 (pdf).
- 147 Romakkaniemi M, Lindh J, Laitinen M.** Nuorten aikuisten osallisuus ja sosiaalinen kuntoutus Lapissa. 2018. ISBN 978-952-284-031-8 (nid.), ISBN 978-952-284-032-5 (pdf).
- 146 Aaltonen K.** Affordability of medicines from the pharmaceutical system perspective. Comparative analysis of Finland and New Zealand. 2017. ISBN 978-952-284-019-6 (nid.), 978-952-284-020-2 (pdf).
- 145 Rintala A, Hakala S, Sjögren T, toim.** Etäteknologian vaikuttavuus liikunnallisessa kuntoutuksessa. Järjestelmällinen kirjallisuuskatsaus ja meta-analyysi. 2017. ISBN 978-952-284-017-2 (nid.), 978-952-284-018-9 (pdf).







Keitä yleisen asumistuen saajat ovat? Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia, heidän toimeentuloaan ja asumistukijaksojen kestoja. Yleiseen asumistukeen perehdytään myös vuokranantajien näkökulmasta.

Miten muissa maissa tuetaan asumista? Tutkimuksessa esitellään Ruotsin, Tanskan, Hollannin ja Britannian asumistukijärjestelmiä ja verrataan näitä Suomen tukijärjestelmään. Tutkimus nostaa esiin myös asumistuen kehittämiskohteita.

**KELAN TUTKIMUS**

Puh. 020 634 11  
julkaisut@kela.fi

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)  
[www.fpa.fi/forskning](http://www.fpa.fi/forskning)  
[www.kela.fi/research](http://www.kela.fi/research)

ISBN 978-952-284-058-5 (nid.)  
ISBN 978-952-284-059-2 (pdf)  
ISSN-L 1238-5050  
ISSN 1238-5050 (painettu)  
ISSN 2323-7724 (verkkopainettu)

