

PTT raportteja 257  
PTT Reports 257

# **Asumisen tuet vuokralaisen näkökulmasta**

Ville-Valtteri Huhtala  
Antti Kekäläinen  
Kirsi Noro

Helsinki 2017

Pellervon taloustutkimus PTT  
Eerikinkatu 28 A  
00180 Helsinki  
Puh. 09-348 8844  
Faksi 09-3488 8500  
Sähköposti [ptt@ptt.fi](mailto:ptt@ptt.fi)

ISBN 978-952-224-204-4 (pdf)  
ISSN 1796-4784 (pdf)

Helsinki 2017



Huhtala, V-V., Kekäläinen, A. ja Noro, K. (2017), Asumisen tuet vuokralaisten näkökulmasta, PTT Raportteja 257. 73 s. ISBN 978-952-224-204-4 (pdf) ISSN 1796-4784 (pdf)

**Tiivistelmä:** Tässä selvityksessä luodaan katsaus vuokralaisille suunnattuun asumistukijärjestelmään tilastoaineiston, kirjallisuuskatsauksen ja vuokralla-asujille suunnatun kyselytutkimuksen perusteella. Kyselytutkimus toteutettiin syyskuussa 2017.

Tukien merkitystä selvittäessä korostui asumistuen merkitys pienituloisille – useilla pienituloisilla kotitalouksilla asumistuki kattaa yli 50 prosenttia vuokramenoista. Asumistukea saavat asuvat muita useammin tuetuissa asunnoissa eli saavat sekä kysyntä- että tarjontatukea. Kuitenkin erityisesti pääkaupunkiseudulla myös ne, jotka eivät ole oikeutettuja kysyntätukiin, asuvat usein tuetussa asunnossa.

Kyselyssä selvisi, että asumistukea saadaan pitkään ja useat tukea saavat kattavat vuokramenojaan toistuvasti toimeentulotuella. Työttömyys on usein selittävä tekijä. Tiedusteltaessa asumistuen saajilta, mitä he tekisivät tuen poistuessa, yli 35 prosenttia vastaajista uskoi turvautuvansa muihin tukiin. Muutto edullisempaan asuntoon ja kulutusmenojen vähentäminen olivat seuraavaksi suosituimmat vaihtoehdot.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että asumistukijärjestelmässä tapahtuvilla muutoksilla on ollut tai olisi erittäin vähäinen vaikutus kotitalouksien asumisvalintoihin.

**Asiasanat:** asumisen tukijärjestelmä, asumistuki, vuokralaiset, tuetut asunnot

Huhtala, V-V., Kekäläinen, A. and Noro, K. (2017), The tenant perspective on the Finnish housing support system. PTT Reports 257. 73 p. ISBN 978-952-224-204-4 (pdf) ISSN 1796-4784 (pdf)

**Abstract:** This report provides an overview of the housing support system for tenants in Finland based on statistical data, a literature review and a survey for tenants. The survey was conducted in September 2017.

The housing allowance system for low-income households was found to be important in the survey; for several low-income households, the housing allowance covers over 50 per cent of their rental expenditure. Households that receive housing allowance more often live in subsidised housing. However, especially in the Helsinki metropolitan area, even households not eligible for housing allowance often live in subsidised apartments.

In the survey, it was also found that several households frequently receive housing allowance for prolonged periods. Several benefit recipients also cover part of their rental expenses repeatedly using basic social assistance. Unemployment is often an explanatory factor behind this. When asked about the benefits of housing allowance, more than 35 percent of the respondents believed they would resort to other subsidies if housing allowance was discontinued. Among other popular options would be moving to a more affordable home and reducing consumer spending.

However, the study also found that changes in the housing support system have had or would have a very small impact on housing decisions of the respondents.

**Keywords:** housing support system, housing allowance, tenants, subsidized housing

# Esipuhe

Asumisen tukia ja tukijärjestelmän vaikuttavuutta on käsitelty useissa selvityshankkeissa keskittyen asuntomarkkinoiden toimintaan ja laajempaan yhteiskunnalliseen näkökulmaan. Asukkaiden ja vuokralaisten näkökulma on jäänyt vähälle huomiolle. Tässä raportissa yhdistetään sekä yhteiskunnan että asukas- ja vuokralaisnäkökulma asumisen tukijärjestelmään.

Raportti on Sato Oyj:n, Espoon kaupungin ja Vuokralaiset VKL ry:n tilaama. Tutkimuksen tehneet tutkijat ovat luoneet tilastojen, aieman kirjallisuuden sekä asiantuntijahaastatteluiden perusteella objektiivisen kokonaiskuvan vuokralaisten tukimuodoista. Tämän lisäksi vuokralaisten ääntä on kuultu vuokralaisille suunnatussa kyselyssä asumisen tuista. Raportissa on tarkoitus lisätä ymmärrystä vuokralaisille suunnatuista asumisen tuista vuokralaisten näkökulmasta ja yhdistää se laajempaan kokonaiskuvaan tukijärjestelmästä. Kyselytutkimuksessa on selvitetty, miten vuokralaiset kokevat asumisen tukijärjestelmän ja miten eri tukimuodot vaikuttavat heihin ja heidän valintoihinsa (mm. asumisvalintoihin). Raportin on tarkoitus toimia julkista keskustelua sekä päätöksentekoa tukevana selvityksenä.

Asumisen tuet vuokralaisen näkökulmasta -hanke toteutettiin välillä 1.8.-26.10.2017. Tutkimuksen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Sato Oyj:n markkinointi- ja viestintäjohtaja Miia Eloranta. Lisäksi ohjausryhmässä toimivat Sato Oyj:n toimitusjohtaja Saku Sipola, Espoon kaupungin asuntopäällikkö Anne Savolainen ja Vuokralaiset VKL ry:n toiminnanjohtaja Anne Viita. Haluan kiittää tilaajia, ohjausryhmän jäseniä sekä raportin kirjoittaneita tutkijoita Ville-Valter Huhtalaa, Antti Kekäläistä ja Kirsi Noroa. Lisäksi kiitämme kaikkia työryhmän haastattelemia ja työtä kommentoineita henkilöitä sekä kyselyyn vastanneita.

Iiro Jussila  
Toimitusjohtaja  
Pellervon taloustutkimus PTT

## Yhteenveto

Tässä selvityksessä luodaan katsaus vuokralaisille suunnattuun asumistukijärjestelmään tilastoaineiston, kirjallisuuskatsauksen ja vuokra-asujille suunnatun kyselytutkimuksen perusteella. Kyselytutkimus toteutettiin syyskuussa 2017, ja sen tarkoitus on tuoda julkiseen keskusteluun asukasnäkökulma tukijärjestelmään liittyen.

Kelan maksamien asumisen tukien määrä on kasvanut merkittävästi vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Taustalla tukien kasvussa ovat muun muassa työttömyyden kasvu ja tukijärjestelmään tehdyt muutokset vuonna 2015. Maksetut eläkkeensaajan asumistuet sekä sen saajamäärät ovat myös kasvaneet vuodesta 2008. Tämän kehityksen taustalla voi olla suurten ikäluokkien eläköityminen ja laitoshuollon purku. Lisäksi työssä olevien ruokakuntien osuus tuensaajista on kasvanut. Asumismenojen nousu erityisesti pääkaupunkiseudulla ja matalapalkkaisten töiden yleistymisen voivat selittää tätä kehitystä. Suurin osa, eli noin 60 prosenttia, asumistuista kohdistuu kuitenkin edelleen työttömille ruokakunnille.

Kaiken kaikkiaan siirtyminen yhä enemmän kysyntätukijärjestelmään on ollut Suomessa ja Euroopassa viimeaikainen trendi asumistukijärjestelmässä. Esimerkiksi ARA-asuntojen määrä on vähentynyt vuodesta 2005 noin 40 000 asuntoa.

Selvityksessä on käsitelty tutkimuskirjallisuutta liittyen arvioihin kysyntä- ja tarjontatukijärjestelmien eduista ja haasteista.

Selvitystä varten toteutetun kyselytutkimuksen mukaan ja tilastotarkastelussa havaittiin, että yleisen asumistuen ja eläkkeensaajien asumistuen saajissa on eroja alueittain. Pääkaupunkiseudulla suurempi osuus vuokralaisista saa suurempia tukia kuin muualla maassa. Lukumääräisesti pääkaupunkiseudulla tukea sai kuitenkin pienempi osuus vuokralaisista kuin muualla maassa.

Kyselytutkimuksessa selvisi, että asumistukea saavat asuvat muita useammin tuetuissa asunnoissa ja ovat näin ollen oikeutettuja sekä kysyntä- että tarjontatukiin. Toisaalta erityisesti pääkaupunkiseudulla myös ne, jotka eivät ole oikeutettuja kysyntätukiin, asuvat usein tuetuissa asunnoissa. Kyselyn mukaan pääkaupunkiseudulla parempituloisia asuu ARA-asunnoissa enemmän kuin muualla maassa.

Tukien merkitystä selvitettyäessä korostui, että pienituloisilla asumistuki muodostaa suuren osan kotitalouden tuloista. Pienimmissä tuloluokissa yli 50 prosenttia vuokramenoista katetaan asumistuella. Asumistuen merkitys pienituloisille on ilmeinen. Asumistukea saadaan myös pitkään ja useat tukea saavat kattavat vuokramenojaan toistuvasti toimeentulotuella.

Asumistuen saajilta kysyttiin, millaisiin keinoihin turvauduttaisiin, jos tuki poistuisi. Yli 35 prosenttia vastaajista turvautuisi ensisijaisesti muihin tukiin. Muita suosittuja vaihtoehtoja olivat edullisempaan asuntoon muutto, kulutusmenojen vähentäminen ja lisätöihin turvautuminen. Ikäryhmittäin vastauksissa oli selkeitä eroja, ja nuoremmat turvautuisivat muita useammin lisätöihin. Vastauksissa tuli esille myös, että osa ei keksisi keinoa paikata tuen vähenemisestä aiheutuvia tulonmenetyksiä. Sen lisäksi moni ilmoitti, että kulutusmenoista on hyvin hankala karsia mitään pienten tulojen takia.

Tuensaajilta kartoitettiin myös erikseen, miten tuen muutokset vaikuttaisivat asumiskulutukseen – asumistuen määrän noustessa vain hieman yli 10 prosenttia vastaajista hankkisi todennäköisesti isomman asunnon. Yleisesti tulojen noustessa hieman useampi olisi todennäköisesti vaihtamassa isompaan vuokra-asuntoon. Tulojen tai tukien laskiessa sen sijaan hieman useampi vaihtaisi pienempään asuntoon. Tulojen muutoksiin liittyviä kysymyksiä kysyttiin myös niiltä, jotka eivät saa tukea. Kaiken kaikkiaan suurin osa vastaajista ei nähnyt tuen muutosten olevan merkittäviä asumiskulutukseen vaikuttavia tekijöitä. Tuen muutoksia kartoitettaessa tuen muutoksen suuruutta ei määritetty toisin kuin kysyttäessä tuen poistumisesta.

Kyselyssä selvitettiin, kuinka tietoisia ihmiset ovat muutoksista tukijärjestelmässä ja varautuvatko he mahdollisiin muutoksiin. Keskeisin havainto on, että asumistukijärjestelmässä tapahtuvilla muutoksilla on ollut tai olisi erittäin vähäinen vaikutus kotitalouksien asumisvalintoihin. Kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin järjestelmän muutoksilla on ollut hieman enemmän vaikutusta vastausten perusteella. Kyselyn perusteella opiskelijat ovat melko hyvin tietoisia siitä, kuinka yleisen asumistuen piiriin siirtyminen vaikutti heidän tuloihinsa. Kuitenkin vain vähän alle neljännes opiskelijoista ilmoitti, että siirroilla oli vaikutuksia heidän asumisvalintoihinsa.



# Sisällys

Esipuhe.....	6
Yhteenveto.....	7
1 Johdanto .....	11
2 Asumisen tukien kokonaisuus.....	13
2.1 Vuokra-asumisen kysyntätuet.....	13
2.1.1 Asumistukien kehitys yli ajan .....	16
2.1.2 Toimeentulotuen kehitys ja vuokran kattaminen toimeentulotuella.....	21
2.2 Tarjontatuet .....	24
2.3 Arvioita tukijärjestelmän eduista ja haasteista .....	28
2.4 Asumistukijärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia ....	35
3 Asukkaiden näkökulma.....	38
3.1 Kysely vuokralaisille .....	38
3.1.1 Vastaajien taustatiedot .....	39
3.2 Kyselyn tulokset .....	42
3.2.1 Maksettujen asumistukien suuruus eroa alueiden välillä .....	45
3.2.2 Työssäkäyvätkin saavat asumistukea .....	46
3.2.3 Asumisen tuissa on päällekkäisyyksiä ja alueellisia eroja .....	49
3.2.4 Pienituloisilla asumistuki kattaa ison osan vuokramenoista.....	53
3.2.5 Pitkään tukea saaneet ja toimeentulotuki.....	54
3.2.6 Tuet ja kulutus.....	57
3.2.7 Tukijärjestelmän selkeys .....	61
3.2.8 Minkä tekijöiden tulisi vaikuttaa asumistukeen? .....	62
3.2.9 Tuen muutosten vaikutukset vuokralaisille .....	63
4 Johtopäätökset .....	66

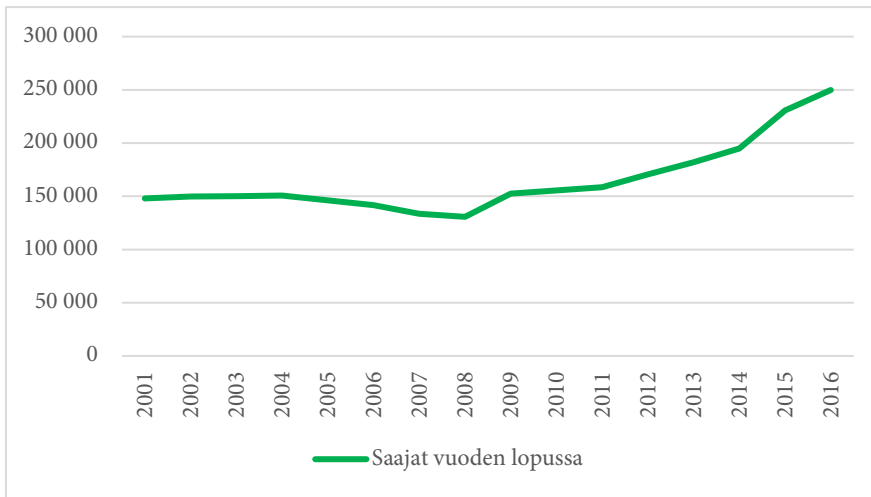
5	Lähdeluettelo.....	71
---	--------------------	----

# 1 Johdanto

Asumisen tukia ja tukijärjestelmän vaikuttavuutta on käsitelty useissa hankkeissa julkisen talouden ja hallinnon näkökulmasta. Myös tukijärjestelmän vaikutuksia asuntomarkkinoille on tutkittu laajalti. Esimerkiksi yleisen asumistuen vaikutusta vuokriin on selvitetty taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa (mm. Eerola ja Lyytikäinen 2017; Kangasharju 2010; Viren 2013). Myös tarjontatukia ja niiden aiheuttamia kustannuksia yhteiskunnalle ja toisaalta etuja niiden saajille on selvitetty Suomessa (esim. Eerola ja Saarimaa 2013). Kaiken kaikkiaan vuokralla asuvien näkökulma on kuitenkin jäänyt vähälle huomiolle ja siksi on tarvetta selvitystyölle, joka yhdistää sekä yhteiskunnan että asukas- ja vuokralaisnäkökulmaa.

Asumisen tuet ovat usein vaikeasti hahmotettava ja ymmärrettävä kokonaisuus erityisesti asukkaiden näkökulmasta. Vaikka tukijärjestelmässä kokonaisuutena onkin kiinnostavaa tarkastella sen kustannuksia ja vaikuttavuutta, on tärkeää nähdä, miten sen rakenne heijastuu tukien saajapuolelle. Tukien merkitystä vuokralla asuville ja tukien kokonaisuutta pyritäänkin tässä selvityksessä käsittelemään kattavasti ja selkeästi, ottaen huomioon sekä asumisen kysyntä- että tarjontatuet. Asumisen tukijärjestelmään kuuluu vuokralla asuville suunnatun tuen lisäksi olennaisesti myös omistusasumisen suorat tuet ja suotuisan verotuskohtelun kautta saatavat edut, mutta niiden tarkastelu on tämän selvityksen ulkopuolella.

Asumisen tuissa on lisäksi tapahtunut muutoksia, joiden vaikutuksia on osin jo tarkasteltu asuntomarkkinatasolla (Eerola ja Lyytikäinen 2017). Yleisempänä suuntauksena sekä Suomessa että muualla Euroopassa on ollut muutos kohti kysynnän tukemista tarjontatukien sijaan. Yleisen asumistuen saajamäärä on myös kasvanut huomattavasti viime vuosina (kuvio 1). Tämän lisäksi esimerkiksi asumisen tarjontatukiin on tehty pienempiä väliaikaisia muutoksia aika ajoin. Uusia muutoksia tukijärjestelmään on mahdollisesti tulossa lisää lähiaikoina. Kaikkien tukijärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutuksia ei ole vielä analysoitu, etenkin vuokralla asuvien näkökulmasta.



**Kuvio 1 Yleisen asumistuen saajat vuoden lopussa. Lähde: Kela**

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa vuokra-asumisen tukien kokonaisuudesta, tukien kehityksestä sekä asumisen tukiin tehdyistä ja tehtävistä muutoksista. Tukien kokonaisuutta tarkastellaan aiemman tutkimuskirjallisuuden, tilastojen sekä asiantuntijahaastatteluiden perusteella. Tämän lisäksi asumistukien tilastotarkastelulla pyritään hahmottamaan tukien kehitystä yli ajan. Lisäksi raportissa kartoitetaan lyhyesti tukien merkitystä kaupungistumiskehitykseen, tukijärjestelmän tasapuolisuuteen sekä segregatioon.

Tukien merkitystä vuokralaisille tarkastellaan vuokralaisille suunnatulla kyselytutkimuksella, joka toteutettiin hankkeen yhteydessä syyskuussa 2017. Kyselytutkimuksen avulla pyritään vastaamaan muun muassa siihen, kuinka merkittävä asumistuki on kotitalouden kulurakenteessa ja millaisia vaikutuksia tulojen ja tukien pienenemisellä olisi kotitalouksille esimerkiksi asumisvalintojen kautta. Toisaalta selvitetään myös, miten toimeentulotukea käytetään nykytilanteessa vuokranmaksuun ja kuinka pitkään asumisen tukia on saatu. Kyselytutkimuksen avulla saadaan laajennettua kokonais käsitystä tukijärjestelmästä sisällyttämällä vuokralla asuvien näkökulma mukaan.

Selvitys jakaantuu kahteen pääluokkaan. Ensimmäisessä pääluvussa (luvussa kaksi) tarkastellaan kysyntätukia, tarjontatukia, eri tukimuotojen etuja ja haittoja sekä tukien roolia kaupungistumiskehityksessä. Toisessa pääluvussa (luvussa kolme) esitellään vuokralaisille tehdyn kyselytutkimuksen tuloksia. Neljäs luku koostuu johtopäätöksistä ja yhteenvedosta.

## **2 Asumisen tukien kokonaisuus**

Tässä osiossa käsitellään erilaisia asumisen tukimuotoja, jotka kohdentuvat suoraan tai välillisesti vuokralaisille. Valtio ja kunnat tukevat asumista sekä kysyntä- että tarjontatukien kautta. Kysyntätuista merkittävimpiä ovat yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki, mutta myös toimeentulotuesta luodaan yleiskuva osiossa. Tarjontatuista merkittävimpiä ovat vuokra-asuntojen rakentamiseen suunnatut korkotukilainat.

Osiossa tarkastellaan lisäksi eri tukimuotojen hyötyjä ja haittoja vuokralaisen ja yhteiskunnan näkökulmasta. Lisäksi osiossa selvitetään tukien kehitystä yli ajan ja sitä, mikä niiden yhteys on kaupungistumiskehitykseen.

### **2.1 Vuokra-asumisen kysyntätuet**

Tärkein asumisen kysyntätuista on yleinen asumistuki. Yleinen asumistuki on pienituloisille ruokakunnille maksettu tuki, jonka tarkoituksena on helpottaa asumismenojen kattamista. Yleinen asumistuki myönnetään aina ruokakuntakohtaisesti, yleensä vuodeksi eteenpäin. Samaan ruokakuntaan kuuluviksi määritellään samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt. Eri ruokakuntaan kuuluvat henkilöt, jotka hallitsevat osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen tai sitä vastaavan hallintasopimuksen perusteella. Yleistä asumistukea voi saada niin vuokra-asunnon kuin omistusasunnon asumismenoihin, mutta selkeästi suurin osa asumistuensaajista asuu kuitenkin vuokralla, 94 prosenttia vuonna 2016. Yleisen asumistuen rahoituksesta vastaa Kela. Asumistuki maksetaan valtion varoista ja valtio korvaa Kelalle

asumistuesta aiheutuvat kustannukset. (Kela 2017a; Laki yleisestä asumistuesta 2014/938 §1-4.)

Ruokakunnan saaman asumistuen määrän vaikuttaa ruokakunnan aikuisten ja lasten määrä, asunnon sijaintikunta ja ruokakunnan henkilöiden bruttotulot. Huomioitavat tulot lasketaan joko jatkuvana tulona tai keskiarvotulona. Jokaisen ruokakuntaan kuuluvan henkilön tuloihin tehdään 300 euron ansiotulovähennys, joten henkilön tuloina huomioidaan todellisia tuloja hieman pienempi tulo. Ruokakunnan ansiotulovähennetyille tuloille on olemassa yläraja, jonka ylittyessä ruokakunta ei ole oikeutettu asumistukeen. Yläraja vaihtelee ruokakunnan rakenteen ja asunnon sijaintikunnan mukaan. (Kela 2017a.)

Yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Hyväksyttävillä asumismenoilla on laissa asetettu ylärajat, joita kutsutaan enimmäisasumismenoiksi. Enimmäisasumismenot vaihtelevat ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan. Suomi on jaettu neljään kuntaryhmään, joissa enimmäisasumismenot vaihtelevat. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu Helsinki, toiseen muu pääkaupunkiseutu, kolmanteen muut suurimmat kaupungit ja neljänteen muu Suomi. Enimmäisasumismenot on tällä hetkellä sidottu Tilastokeskuksen vahvistamaan vuokraaindeksiin, mutta budjettiriihessä 2017 hallitus päätti sitoa enimmäisasumismenot elinkustannusindeksiin vuoden 2019 alusta. Mikäli hyväksyttävien asumismenojen määrä on suurempi kuin enimmäisasumismenot, niin yleisen asumistuen määrä lasketaan enimmäisasumismenojen mukaan. Yleisen asumistuen perusomavastuun määrään vaikuttavat ruokakunnan rakenne ja ansiotulovähennetyt bruttokuukausitulot. Perusomavastuu määräytyy samalla tavalla koko maassa. Kaikista pienituloisimmilla perusomavastuuta ei ole ollenkaan, jolloin yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävistä asumismenoista. Tavallisesti, etenkin pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa kaupungeissa hyväksyttävät asumismenot ylittävät enimmäisasumismenot ja tällöin asumistuki on 80 prosenttia enimmäisasumismenoista. (Kela 2017a.)

Toinen merkittävin asumistuen muoto on eläkkeensaajan asumistuki. Eläkkeensaajan asumistuki on tarkoitettu pienituloiselle eläkkeensaajalle, jonka eläke oikeuttaa eläkkeensaajan asumistukeen.

Eläkkeitä, jotka oikeuttavat eläkkeensaajan asumistukeen ovat muun muassa Kelan tai työeläkelaitoksen vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke, leskeneläke ja Kelan maksama takuueläke. Eläkkeensaajan asumistukea voi saada niin vuokra- kuin omistusasuntoon. (Kela 2017b.) Eläkkeensaajan asumistuki on 85 prosenttia huomioonotettavista asumismenoista, joista on vähennetty perusomavastuu ja tulojen mukaan määräytyvä lisäomavastuu. Myös eläkkeensaajan asumistuen asumismenoille on asetettu enimmäismäärät, jotka vaihtelevat asunnon sijaintikunnan mukaan. Perusomavastuu on kaikille sama 50,87 euroa kuukaudessa ja lisäomavastuu on 40 prosenttia siitä ruokakunnan tulojen osasta, joka ylittää tulorajan. Ennen elokuuta 2017 kolmas merkittävä asumistuen muoto oli opiskelijoiden asumislisä, mutta elokuun alusta opiskelijat liitettiin yleisen asumistuen piiriin. (Kela 2017b.)

Asumistuen ei ole määritelmällisesti tarkoitukseen kattaa kaikkia asumismenoja, joten osa asumismenoista on tarkoitus kattaa muilla tuloilla. Julkinen sektori tukee asumista asumistuen lisäksi suoraan toimeentulotuella. Toimeentulotuki on kotitalouksille tarkoitettu viimesijainen harkinnanvarainen taloudellinen tuki. Toimeentulotukeen ovat oikeutettuja kaikki, jotka eivät voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varallisuudestaan, elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Vuonna 2015 toimeentulotukea saavien kotitalouksien yleisimpiä muita tulonlähteitä olivat asumistuki, työmarkkinatuki ja peruspäiväraha. Toimeentulotuki kohdistuu vahvasti työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville. (Laki toimeentulotuesta 1997/1412 §1-2.)

Toimeentulotuki muodostuu kolmesta osasta: perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuen rahoituksesta valtio maksaa puolet ja kunnat maksavat toisen puolen. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoittavat kunnat. Perustoimeentulotukea saadaan välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin, joihin omat tulot tai varallisuus eivät riitä. Perustoimeentulotukea voi saada perusosalla katettaviin menoihin ja muihin perusmenoihin. Muihin perusmenoihin huomioidaan kohtuullisen suuruisina muun muassa asumismenot, välttämättömät muuttokustannukset ja vuokravakuudet, terveyskeskuksen

asiakasmaksut ja reseptilääkkeiden omavastuuosuudet. Muihin perusmenoihin liittyen tulee tarvittaessa esittää asianmukaiset selvitykset, kuten vuokrasopimukset ja laskut. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat tarkoitettuja sellaisiin erityisiin menoihin, joita perustoimeentulotuki ei kata. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat kunnan sosiaalitoimiston harkinnanalaisia tukia. (Kela 2017c.)

Perustoimeentulon asumismenoina voidaan huomioida vuokra sekä erikseen maksettavat vesimaksut ja lämmityskustannukset. Lisäksi asumiseen liittyvinä menoina voidaan hyväksyä myös taloussähkö ja kotivakuutusmaksu. Kelalla on perustoimeentulotuessa hyväksyttävillä asumismenoina kuntakohtaiset ylärajat, mutta useimmissa tapauksissa asumismenot hyväksytään todellisen suuruusina. Mikäli vuokramenot ylittävät hyväksyttävien vuokramenojen rajan voidaan vuokralainen ohjata hakeutumaan edullisempaa asuntoa. Edullisempaan asuntoon siirtymäajan Kela kuitenkin hyväksyy vuokramenot toimeentulotuessa todellisuuden mukaisena. Lisäksi mikäli toimeentulotuensaaja pystyy selvittämään Kelalle, ettei paikkakunnalla ole asuntoja saatavilla kohtuullisemmalla vuokratasolla Kela huomioi vuokramenot myös todellisen suuruusina. (Kela 2017c.)

### **2.1.1 Asumistukien kehitys yli ajan**

Seuraavaksi tarkastellaan kysyntätukien kehittymistä yli ajan. Tarkastelussa keskitytään vuokralaisille maksettuihin tukiin, mutta kaikkien tukien osalta erittely pelkästään vuokralla asuviin ei ole ollut mahdollista. Lisäksi tarkastellaan tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet tukien kehitykseen.

Kuviosta 2 voidaan nähdä, että maksetut yleiset asumistuet sekä niitä saaneiden ruokakuntien määrä on kasvanut 2000-luvun alun jälkeen. Kuviossa asumistuet on esitetty vuoden 2015 hinnoin. Sekä maksettujen asumistukien että saajaruokakuntien määrät lähtivät voimakkaaseen kasvuun vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen samalla kun työttömyys lähti kasvuun. Vuonna 2008 yleisen asumistuen kokonaissumma oli reilut 400 miljoonaa, kun taas vuonna 2016 se oli



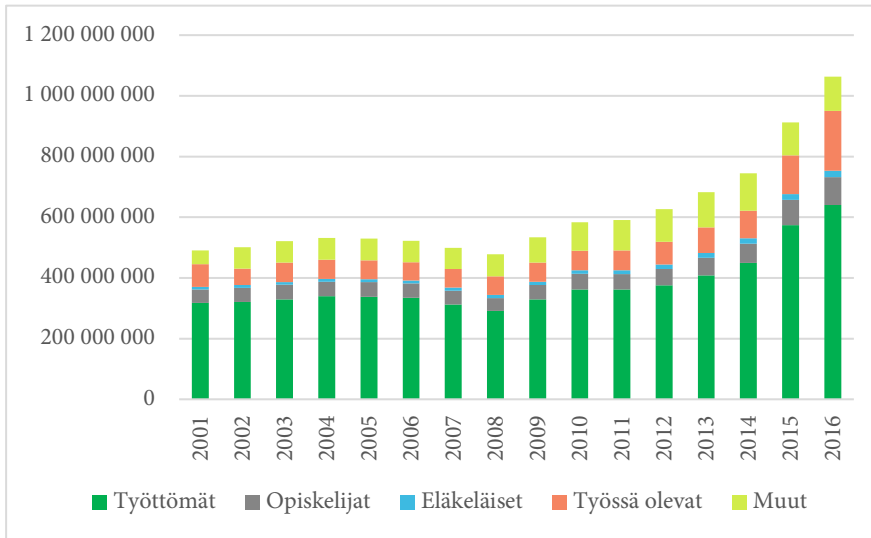
noussut hieman yli miljardiin euroon.<sup>1</sup> Samalla aikavälillä tuensaaja-ruokakuntien määrä on noussut vajaasta 150 tuhannesta lähes 250 tuhanteen. Myös työssä olevien ruokakuntien osuus tuensaajista on kasvanut merkittävästi. Asumismenojen nousu erityisesti pääkaupunkiseudulla ja matalapalkkaisten töiden yleistymisen voivat selittää tätä kehitystä. Suurin osa, eli noin 60 prosenttia, asumistuista kohdistuu kuitenkin edelleen työttömille ruokakunnille.

Vuoden 2015 kasvua yleisen asumistuen menoissa ja erityisesti työssä käyvien lisääntyneitä asumistukia selittävät asumistukijärjestelmän muutokset. Asumistuen määrätymisperusteita yksinkertaistettiin, omavastuita pienennettiin, hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrää korotettiin ja työtuloille otettiin käyttöön suojaosa. Muutoksien myötä asunnon pinta-ala ja valmistusvuosi eivät enää vaikuta saatavan asumistuen määrään. Lisäksi työtulojen suojaosan myötä yhä useampi työssäkäyvä tuli oikeutetuksi yleiseen asumistukeen. Uudistukset näkyivät kustannusten tasaisena nousuna vuoden 2015 aikana, koska tuensaajat siirtyivät vanhan lain piiristä asteittain nykyisen lain piiriin asumistuen tarkastusten yhteydessä. (Ahola, Elina 2016a.)

Ahola (2016a, 2016b) on Kelan tutkimusblogissa selvittänyt näiden muutoksien vaikutuksia maksettuihin asumistukiin staattisella kustannusvaikutusarviolla. Staattinen kustannusvaikutusarvio ei huomioi esimerkiksi tuensaajien muuttohalukkuutta tai vuokranantajien toimia lakimuutoksen seurauksena. Kustannusarvion mukaan ilman lakimuutoksia yleisen asumistuen kustannukset olisivat nykyisin 16-24 prosenttia pienemmät. Ahola selvitti myös erikseen pelkästään työtulojen suojaosan käyttöönoton vaikutusta kustannuksiin. Suojaosa nosti yleisen asumistuen kustannuksia 6 prosenttia vuoden 2016 alkupuolella. Suojaosan käyttöönotto selittää siis kustannusten nousua vähemmän kuin muut vuoden 2015 asumistuen muutokset.

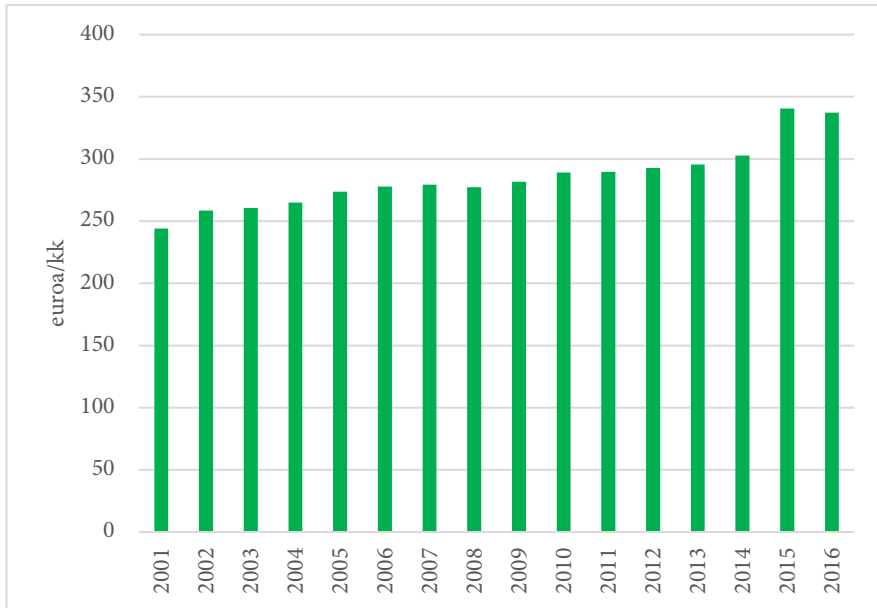
---

<sup>1</sup> Elinkustannusindeksillä defloitoituna (2015 = 100).



**Kuvio 2 Maksetut yleiset asumistuet vuoden lopussa 2001–2016, vuoden 2015 hinnoin. Lähde: Kela**

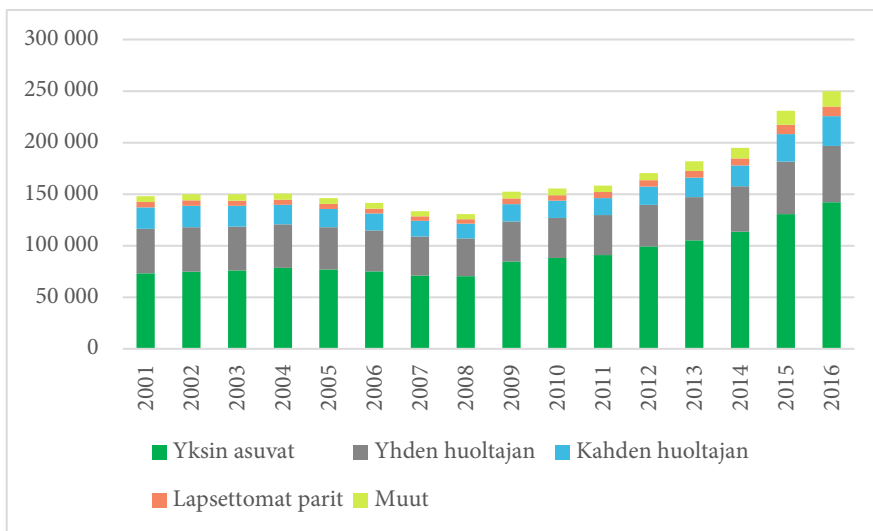
Tukien saajaruokakuntien määrän kasvun lisäksi myös keskimääräiset tuet ruokakuntaa kohden ovat kasvaneet voimakkaasti (kuvio 3). Vuonna 2001 keskimääräinen asumistuki ruokakuntaa kohden oli vuoden 2015 hinnoin hieman alle 250 euroa. Vuoteen 2016 mennessä keskimääräinen tuki oli kuitenkin noussut lähes 340 euroon. Keskimääräinen tuki nousi etenkin vuoden 2015 uudistuksen myötä noin 40 eurolla. Pääkaupunkiseudulla keskimääräinen tuen kasvu oli tarkastelujaksolla vielä voimakkaampaa: vuonna 2001 keskimääräinen tuki oli noin 300 euroa kuukaudessa vuoden 2015 hinnoin ja vastaavasti vuonna 2016 se oli jo noin 410 euroa. Pääkaupunkiseudulla asumismenojen kasvu on ollut nopeampaa kuin muualla maassa, mikä osaltaan selittää kehitystä. Vuoden 2015 uudistus, etenkin neliövuokrarajojen poisto, nosti tukia myös enemmän pääkaupunkiseudulla kuin muualla Suomessa.



**Kuvio 3 Keskimääräinen yleisen asumistuen määrä saajaruokakuntaa kohden, €/kk vuoden 2015 hinnoin. Lähde: Kela**

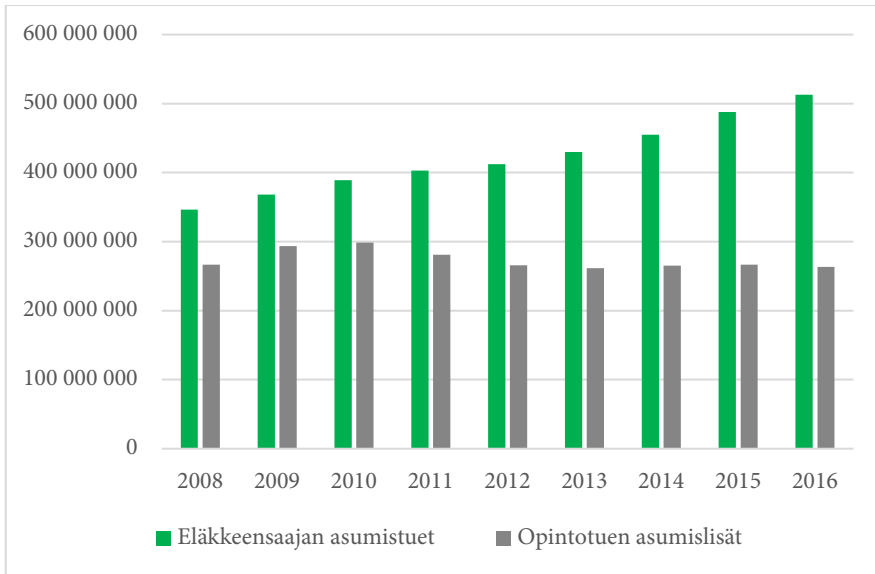
Kuviosta 4 nähdään, että tällä hetkellä lähes puolet yleisestä asumistuesta kohdistuu yksin asuville ja heidän osuutensa tuesta on kasvanut koko tarkastelujakson. Toiseksi eniten tukea saavat yksinhuoltajaperheet, heidän osuutensa tuesta on lähes kolmannes. Tarkastelu ajanjakson alussa noin neljännes maksetuista asumistuista kohdentui pääkaupunkiseudulle. Vuoteen 2016 mennessä pääkaupunkiseudun osuus oli noussut hieman alle kolmannekseen. Huomattavaa on kuitenkin, että työssä oleville maksettavista asumistuista lähes 40 prosenttia kohdistuu pääkaupunkiseudulle. Kymmenen suurimman kaupungin osuus maksetuista tuista oli vuonna 2016 noin 60 prosenttia. Etenkin pääkaupunkiseudun osuuden kasvua selittää asumismenojen voimakas nousu alueella.

Maksetut eläkkeensaajan asumistuet sekä sen saajamäärät ovat myös kasvaneet vuodesta 2008 (kuvio 5). Maksettujen tukien kokonaissumma on kasvanut hieman yli 300 miljoonasta eurosta yli 500 miljoonaan euroon (vuoden 2015 hinnoin). Myös tuensaajien määrä on



**Kuvio 4 Asumistuen saajien määrä ruokakuntatyypeittäin. Lähde: Kela**

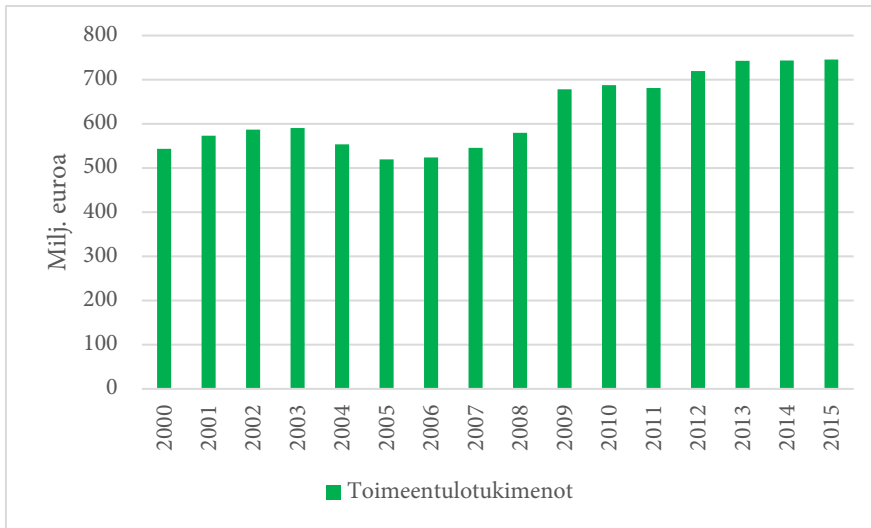
kasvanut tarkasteluaikajaksolla noin 155 tuhannesta 185 tuhanteen. Tätä kehitystä voi selittää suurten ikäluokkien eläköityminen ja laitoshuollon purku. Maksetut opintotuen asumislisät ovat pysyneet suhteellisen vakaana, hieman yli 260 miljoonassa eurossa, vuoden 2008 jälkeen. Myös opintotuen asumislisän saajien määrä on ollut vakaasti hieman yli 200 tuhatta saajaa vuoden 2008 jälkeen. Aiemmin opintotuen asumislisää saatiin yksilökohtaisesti, eikä ruokakunta-kohtaisesti. Eläkkeensaajan asumistuen ja opiskelijan asumislisän osalta tilastoinnista ei selviä kuinka moni tuensaajista asuu vuokralla. Voidaan kuitenkin olettaa, että selvästi suurin osa opintotuen asumislisän saajista asuu vuokra-asunnossa. Eläkeläisten asumistuen osalta on vaikeampi arvioida vuokralla asuvien osuutta saajista.



**Kuvio 5 Eläkkeensaajan asumistuki ja opintotuen asumislisä, vuoden 2015 hinnoin. Lähde: Kela**

### **2.1.2 Toimeentulotuen kehitys ja vuokran kattaminen toimeentulotuella**

Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä on vähentynyt 2000-luvulla, mutta toimeentulotukimenot ovat vastaavasti kasvaneet. Tämä johtuu asumiskustannusten noususta, työttömyyskehityksestä ja siitä että yhä useampi saa toimeentulotukea pitkäaikaisesti. Vuonna 2000 toimeentulotukimenot olivat noin 500 miljoonaa euroa vuoden 2015 hinnoin, kun vuonna 2015 summa oli noussut jo hieman yli 740 miljoonaan euroon.



**Kuvio 6 Toimeentulotukimenot, vuoden 2015 hinnoin. Lähde: THL**

Hannikainen-Ingmanin ym. (2012) mukaan noin 56 prosenttia toimeentulotuen saajista on työttömiä, kuten asumistuen saajistakin. Onkin hyvin tavallista saada montaa eri tukea ja etuutta päällekkäin, tavallisimmin peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea, asumistukea sekä toimeentulotukea. Saman selvityksen mukaan vuoden 2009 marraskuussa työmarkkinatuen saajista 53 prosenttia sai yleistä asumistukea, 35 prosenttia toimeentulotukea ja noin 30 prosenttia sai sekä asumis- että toimeentulotukea.

Ahola (2015) tarkastelee kotitalouksien Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen saamisen päällekkäisyyttä vuonna 2012. Päällekkäisyyttä tarkasteltiin kahdella tavalla. Ensin selvitettiin, kuinka suuri osuus eri Kelan etuuksien saajista sai toimeentulotukea. Toiseksi tarkasteltiin, kuinka suuri osuus toimeentulotuen saajista sai Kelan eri etuuksia. Selvityksessä ei kuitenkaan erotella, mitä toimeentulotuelajia saajat saivat. Selvityksen perusteella 42,1 prosenttia toimeentulotukea saaneista sai yleistä asumistukea, 6,2 prosenttia eläkkeensaajan asumistukea ja 4,6 prosenttia asumislisää. Kokonaisuutena siis hieman yli puolet toimeentulotuen saajista sai jotain asumistuen muotoa. Toisinpäin tarkasteltuna 69,3 prosenttia yleisen asumistuen

saajista, 8,7 prosenttia eläkkeensaajan asumistuen saajista ja 4,4 prosenttia asumislisän saajista sai toimeentulotukea. Varsinkin yleinen asumistuki ja toimeentulotuki siis nivoutuvat vahvasti yhteen. Tämä tukien voimakas päällekkäisyys oli osaltaan taustalla perustoimeentulotuen siirtymisessä Kelaan.

Toimeentulotukien kehityksestä ei kuitenkaan suoraan näe kuinka suuri osuus tuesta on mennyt asumiseen. Perustoimeentulotuen vuoden 2017 alussa tapahtuneen Kela-siirron jälkeen Kelalla on kuitenkin ollut mahdollisuus nähdä omasta tilastoinnistaan suoraan ne perustoimeentulotuen saajat, joiden vuokramenoja on maksettu osittain tai kokonaan perustoimeentulotuesta. Saimme raporttia varten Kelan pääsuunnittelija Heidi Kemppiseltä tilastotietoja perustoimeentulotuen saajakotitalouksista, joilla oli vuokramenoja kesäkuussa ja syyskuussa 2017. Tutkimustamme varten yhdistimme nämä tiedot Kelan tilastotietokanta Kelastosta vapaasti saataviin tilastoihin perustoimeentulotuen ja asumistuen saajakotitalouksista kesäkuussa ja syyskuussa 2017.

Kesäkuun lukuihin vaikuttaa se, että opiskelijat joilla ei ole kesällä mahdollisuutta opiskella, voivat hakea toimeentulotukea. Tästä johdettua syyskuun tilastot antavat paremman kuvan tilanteesta. Syyskuussa perustoimeentulotuen saajia oli yhteensä 224 008 ja näistä hieman yli puolelle tukea maksettiin vuokramenoihin. Kotitalouksia, joiden vuokra maksettiin kokonaan asumistuella ja perustoimeentulotuella, oli syyskuussa 49 588, joka on noin 22 prosenttia perustoimeentulotuen saajista. Niitä, joiden vuokramenot katettiin kokonaisuudessa perustoimeentulotuella, oli syyskuussa 4 720, joka on hieman yli kaksi prosenttia perustoimeentulotuen saajista. Yleisen asumistuen saajia syyskuussa oli 331 276, joista noin 15 prosentille, eli 49 588:lle, vuokra katetaan kokonaisuudessa asumistuella ja perustoimeentulotuella. Yleisen asumistuen saajamäärien nousussa näkyy opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin. Kaiken kaikkiaan noin 54 000 suomalaisen vuokra maksetaan kokonaisuudessaan asumistuella ja perustoimeentulotuella tai pelkästään perustoimeentulotuella syyskuun tietojen mukaan.

## 2.2 Tarjontatuet

Noin 90 prosenttia rahamääräisistä asumisen tuista Suomessa on muodostunut kysyntätuista<sup>2</sup> viime vuosina. Kysyntätukien osuus asumisen tuista on kasvanut, mikä on sama suuntaus kuin muualla Euroopassa (Ympäristöministeriö 2015). Asumista tuetaan silti edelleen tarjontatukien kautta. Tarjontatuilla tarkoitetaan rakennuttajille maksettavia tuotantotukia. Kysyntätukien yhteydessä on yksinkertaisempaa nähdä, kuinka suuri on kotitalouksien saama tuki. Tarjontatukien tapauksessa tukien suuruutta on osittain vaikeampi arvioida tukien epäsuoruuden ja läpinäkymättömyyden takia. Kuitenkin esimerkiksi kaupunkien vuokratessa asuntoja markkinahintaa alemmalla hinnalla, on markkinahinnan ja tuetun hinnan erotus tukea kotitaloudelle.

Tarjontatuista tärkeimpiä ovat korkotukilainat vuokra-asuntojen rakentamiseen, hankkimiseen ja perusparantamiseen.<sup>3</sup> Korkotukilainojen rajoitukset ovat voimassa 30-40 vuotta lainatyypistä riippuen. Perinteisiä 40 vuoden korkotukilainojen rinnalle on kehitelty matalasuhdanteissa lyhyempiä korkotukilainoja: muun muassa välimallin korkotuki 2009-2010 ja uusi lyhyt korkotuki vuodelta 2016. Näissä lainoissa on erilaiset ehdot rajoitusajassa, korkotuen pituudessa ja omavastuukorossa verrattuna perinteisiin korkotukilainoihin. Lyhyen korkotuen malli mahdollistaa myös paremman tuottomahdollisuuden omalle pääomalle. (Ympäristöministeriö 2017.)

Korkotuen lisäksi tarjontatukia ovat muun muassa investointiavustukset erityisryhmien asuntotuotantoon ja vuokra-asuntojen rakentamisen valtiontakaukset. Asumisen tarjontatukiin voidaan lukea kuuluvaksi myös tonttien luovutukset alle markkinahinnan. Alle markkinahinnan myytyjen tai vuokrattujen tonttien hintaa ja tuen osuutta on kuitenkin vaikea arvioida puutteellisten markkinatietojen takia.

Korkotukilainoilla rakennettuja rajoituksenalaisia ARA-asuntoja oli Suomessa vuoden 2015 lopussa yli 370 000, joista noin 105 000 sijaitsi

---

<sup>2</sup> Tärkeimpinä tukina yleinen asumistuki pääasiassa vuokra-asujille ja omistus-asunnon korkojen verovähennysoikeus omistusasujille.

<sup>3</sup> Lisäksi omistusasumistakin tuetaan Helsingissä Hitas-järjestelmän kautta.



pääkaupunkiseudulla (ARA 2017a.). Kaiken kaikkiaan runsaat 60 prosenttia koko ARA-asuntokannasta, lähes 220 000 asuntoa, on kuntien omistamia (Elinympäristön tietopalvelu Liiteri). Kuntien omistama asuntokanta pääkaupunkiseudulla oli Helsingissä vuonna 2017 noin 48 000 asuntoa, Espoossa yli 15 000 asuntoa ja Vantaalla noin 10 000 asuntoa. Näistä suurin osa on rajoituksenalaisia.

ARA-asuntojen määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kuitenkin laskenut merkittävästi. Vertailu vuosien 2005 ja 2015 välillä osoittaa, että laskua on ollut lähes 40 000 asuntoa. ARA-asuntojen rajoituksista vapautumiset ja vähentynyt kiinnostus uusien ARA-asuntojen rakentamiseen näkyvät ARA-asuntojen laskevina määrinä. Kun tarjontaa ARA-asunnoista on vähemmän, vuokralaiset asuvat yhä enenevässä määrin vapailta markkinoilta vuokratuissa asunnoissa. ARA-asuntojen laskevaan määrään voi vaikuttaa myös ylitarjonta asunnoista tietyillä alueilla, mikä vähentää rakentamishalukkuutta. Kolmessa neljäsosassa kunnista on ARA-asuntojen ylitarjontaa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asunnoille taas on paljon kysyntää, koska ARA-asuntojen ja vapaarahoitteisten asuntojen vuokrissa on suuri ero. Alueet ovat eriytyneitä sen suhteen, kuinka paljon tarvetta vuokra-asunnoille yleensäkin on. Koko maassa ARA-asuntoja jonotti 91 000 kotitaloutta vuoden 2016 lopulla; noin 35 prosenttia hakijoista oli alle 25-vuotiaita. (ARA 2017a.)

ARA-asuntojen ongelmana on myös se, että tuetun asuntokannan korjaustarpeet ovat kiinteistöjen iän puolesta akuutteja. Jos vajaa-käyttöä on, herää kysymys siitä, kuinka kannattavaa asuntokannan korjaus on ja mitä kiinteistöille tulevaisuudessa käy. Sama ongelma koskee myös samaan aikaan rakennettuja vapaarahoitteisia asuntoja ja asunto-osakeyhtiöitä, joiden voi olla vaikeaa saada tietyillä alueilla lainaa markkinoilta perusparannuksia varten.

Niin sanottujen tavallisten korkotuettujen asuntojen lisäksi tarjontatukien kautta tuetaan myös erityisryhmien, kuten ikääntyneiden, kehitysvammaisten ja opiskelijoiden asumista. Perusteena erityisryhmien asumisen tukemiselle on se, että markkinat eivät välttämättä pysty tuottamaan asuntoja tällaisille ryhmille tarpeeksi matalaan hintaan. Tasa-arvonäkökulmalla perustellaankin usein kaikkea tuettua asuntotuotantoa. Toisaalta kysyntäpuolen tuilla olisi myös mahdol-

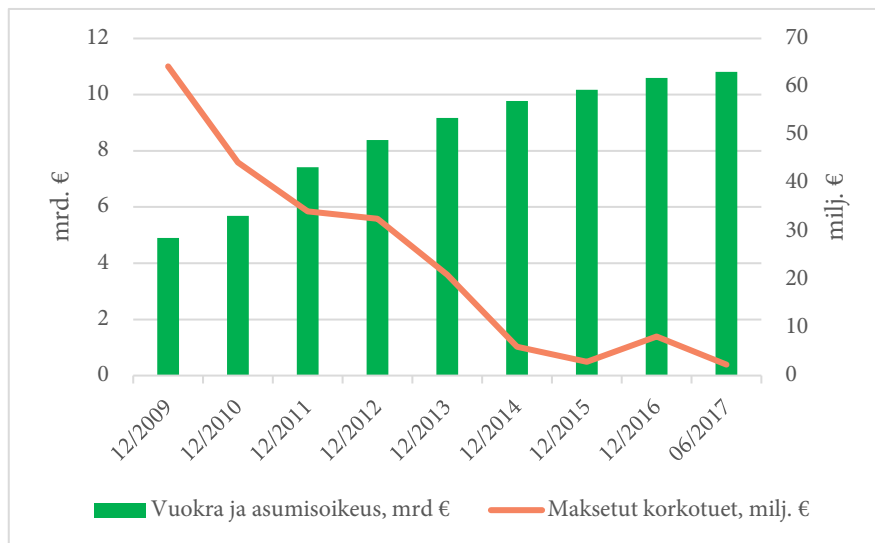
lista tehostaa erityisryhmien tukemista, vaikkakaan näin joillekin erityisryhmille sopivaa asuntotarjontaa ei välttämättä syntyisi tiettyjen erityistarpeiden takia.

Erytisryhmien asumisratkaisuille on tullut tarvetta 2010-luvulla erityisesti kehitysvammaisten ja ikääntyneiden laitoshoidon purkamisen kautta. ARAn erityisryhmien asuntomarkkinakatsauksen mukaan kohderyhmien osalta asumisratkaisut ovat olleet kuitenkin melko yksipuolisia. Pääasiallisesti ratkaisuna on ollut tehostetun palveluasumisen rakentaminen. Myös tämäntyyppisistä asunnoista näyttäisi olevan jo ylitarjontaa joillain alueella ARAn selvityksen mukaan. (ARA 2017b.)

Erytisryhmien asuntojen ylitarjonta onkin hyvä esimerkki siitä, että tuotantotukijärjestelmä voi tehdä markkinoilla muuten kannattamattomasta toiminnasta kannattavaa ja houkutella rakentajia ottamaan riskejä, jotka lopulta ovat veronmaksajien kannettavina. Erytisryhmien asumista voidaan nykyisen järjestelmän puitteissa tukea korkotuen lisäksi investointiavustuksella, joka voidaan myöntää kohteen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista varten. Avustuksen suuruus riippuu siitä, kuinka paljon kohteessa vaaditaan asumista tukevia erityisratkaisuja. Erytisryhmien investointiavustusta on myönnetty vuodesta 2005 lähtien. Investointiavustusvaltuus vuodelle 2017 on 130 miljoonaa euroa. Tulevaisuudessa ikääntyneille tarkoitettujen hoivakiinteistöjen kysyntä kasvaa eliniän pitenemisen ja suurten ikäluokkien myötä. ARAn rahoittamista erityisryhmien asunnoista tällä hetkellä noin 50 000 on suunnattu ikääntyneille. Ikääntyneidenkin määrä kasvaa erityisesti kaupunkialueilla. (ARA 2017b.)

Vaikka tarjontatukien kautta tuetaan vuokralaisia useita eri yllä mainittuja kautta, ovat tukijärjestelmän kustannukset julkiselle taloudelle pysyneet kohtuullisina viime vuosina johtuen tuen korkotukirakenteesta ja matalasta korkotasosta. Vuokra- ja asumisoikeusasuntojen korkotukilainojen pääomat on esitetty kuviossa 7. Tällä hetkellä näiden lainojen pääoma on yli 10 miljardia euroa, ja nousua on ollut 5 miljardia vuodesta 2009 (Valtiokonttori 2017). Valtiontakuista ja -takauksista suuri osa liittyykin Finnveran lisäksi juuri talousarvion

ulkupuolisen Valtion asuntorahaston toimintaan. Kaikkien korkotukilainojen kustannukset, mukaan lukien muut kuin asumiseen tarkoitettut korkotukilainat, on myös esitetty kuviossa.



**Kuvio 7 Korkotukilainojen pääomat (vuokra- ja asumisoikeus) ja maksetut korkotuet (kaikki korkotukilainat). Lähde: Valtiokonttori**

Kustannukset ovat pysyneet alhaalla matalasta korkotasosta johtuen. Lisäksi vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen Aravalainojen pääomat ovat tällä hetkellä yli 3 miljardia euroa. Valtion asuntorahasto saa tulonsa näiden lainojen koroista, lyhennyksistä ja erilaisiin valtioneuvostoihin liittyvistä takausmaksuista. Vanhat aravalainat, joissa valtio on suoraan lainanantaja, ovat maksettavissa pois muuntamalla ne muiden rahoituslaitosten myöntämäksi lainaksi, joihin myönnetään valtion takaus koko määrälle. Tällaisten takausten takausmaksu on 0,5 % lainan pääomasta. Aravalainakannassa maksuviiveiden osuus kannasta on kasvanut viime vuosina ja kasvaneen VM:n arvion mukaan jatkossakin. Tähän on syynä se, että suhteellisesti suurempi osuus lainakannasta kuuluu asiakkaille, joilla on vaikeuksia selviytyä lainaehtojen mukaisista maksuista samaan aikaan, kun suunnitelman mukaan maksetut lainat ja enneaikaisesti takaisin maksetut lainat poistuvat kannasta. Kokonaisuudessaan valtiolle vastuista aiheutuvat riskit ovat pienet, vaikka aravalainakannassa

maksuviiveitä on enemmän ja korkotukilainojen pääomat ovat kasvaneet viime vuosina. (Valtiovarainministeriö 2017.)

Siitä huolimatta, että edullisille vuokra-asunnoille on kysyntää, eivät tarjontatuet ole yksinkertainen ratkaisu ongelmaan. Osiossa 2.3. käsitellään muun muassa tarjontatukiin liittyviä haasteita. Tarjontatukia tärkeämpi tekijä asumisen hinnan kohtuullisessa kehityksessä onkin kaavoituksen kautta saatava tonttimaavaranto asuntojen tarjonnan kasvun edistäjänä (Antikainen ym. 2017). Kun tonttimaan tarjonta ei jousta, tarjonnan ylittävä kysyntä siirtyy asuntojen hintoihin ja vuokriin. Rakentamiskelpoisia tontteja pitää olla tarpeeksi saatavilla siellä, missä asuntorakentamiselle on tarvetta. Kaavoituksen määrä ja laatu ovat tässä avainasemassa.

### **2.3 Arvioita tukijärjestelmän eduista ja haasteista**

Asumistuki lisää pienituloisten kotitalouksien mahdollisuuksia asumiskulutukseen ja turvaa yhdessä toimeentulotuen kanssa kohtuullisen asumisen tason kaikille, myös yhteiskunnan kaikista huono-osaisimmille. Asumistuen määräytymisperusteet ovat selkeät ja ne ovat kaikkien nähtävillä Kelan sivuilla. Lisäksi jokainen voi Kelan sivuilla olevan laskurin avulla laskea, onko kotitalous oikeutettu asumistukeen ja kuinka paljon sitä mahdollisesti saisi. Asumistuki kohtelee kaikkia hakijoitaan samalla tavalla, ja mikäli siihen on oikeutettu, asumistuki myös myönnetään. Myös perustoimeentulotuen saamisperusteet ovat melko selkeät. Niihin kuitenkin liittyy hieman enemmän harkinnanvaraisuutta kuin asumistuen saamisperusteisiin.

Asumistuki ja perustoimeentulotuki luovat kuitenkin myös kannustinloukkuja. Vaikka kumpaankin tukeen liittyy suojaosa, joka määrää kuinka paljon voi tienata menettämättä tukiaan, tulee jossain vaiheessa tilanne, jossa lisätyön tekeminen vähentää yksilön tai kotitalouden asumistukea ja sitä kautta käytettävissä olevia tuloja, koska tuet vähenevät tai jäävät pois. On myös huomattava, että kaikkien kotitalouden henkilöiden tulot vaikuttavat saatavien tukien määrään.

Yleisessä keskustelussa asumistuen on nähty nostavan vuokria. Asumistuen vaikutuksia vuokratasoon on Suomessa tutkittu suhteellisen vähän ja tutkimuksista saadut tulokset eroavat toisistaan. Vähäisistä

tutkimustuloksista huolimatta julkisuudessa käydään vilkasta keskustelua asiasta. Asumistukien välittyminen vuokriin syntyy joustamattoman asuntotarjonnan kautta. Asumistuen myötä kasvavat tulot lisäävät asuntojen kysyntää, mutta tarjonta reagoi kasvaneeseen kysyntään hitaasti tai ei riittävästi, minkä vuoksi asuntojen vuokrat ja hinnat saattavat nousta.

Aiemmissä tutkimuksissa asumistuen on arvioitu nostavan yksityisten vuokra-asuntojen vuokratasoa (Hiekka ja Virén 2008; Kangasharju 2003, 2010; Viren 2013). Kangasharjun (2003) mukaan asumistuki nostaa yleistä vuokratasoa noin 12 prosenttia. Hiekka ja Viren (2008) pitävät selvänä, että osa asumistuesta menee vuokriin. Kyse on vain vaikutuksen suuruudesta, ja tutkijat esittävät, että asumistuki nostaa vuokratasoa 10-25 prosenttia. Lisäksi arvioidaan, että asumistuen muutoksista vuokriin siirtyy noin 5-10 prosenttia (Hiekka ja Virén 2008).

Kangasharju (2010) arvioi vuoden 2002 asumistuen maksimineliövuokranormin nostojen vaikutuksia vuokriin. Tulosten mukaan suurin osa asumistuen lisäyksestä kasvattaa vuokria: yhden euron lisäys asumistukeen kasvattaa vuokraa 60-70 sentillä. Viren (2013) taas esittää tutkimuksessaan, että varovaisen arvion mukaan kolmannes asumistuesta siirtyy vuokriin. Arvion mukaan siirtymä voi todellisuudessa olla jopa 50 prosenttia. Tukien indeksointi voi aiheuttaa myös kertautumisvaikutuksen, joka voi jopa kaksinkertaistaa lyhyen aikavälin vaikutuksen (Viren 2013). Kaikissa tutkimuksissa arvioidaan asumistuen vuokriin siirtymisen nostavan myös asuntojen hintoja, vaikka vaikutuksen suuruutta ei olekaan arvioitu.

Eerola ja Lyytikäinen (2017) saavat tutkimuksessaan näyttöä, jonka mukaan asumistuen neliövuokranormista johtuvat erot eivät vaikuta suhteellisiin vuokriin. Tulokset viittaavat siihen, että asumistuen vaikutukset vuokratasoon ovat pienempiä kuin aiemmissä tutkimuksissa on arvioitu, ja että asumistuen leikkaaminen ei alentaisi vuokria vaan heikentäisi tuensaajien asemaa. Tutkijat myös uudelleenanalysoivat Kangasharjun vuoden 2010 tutkimuksen käyttäen samaa aineistoa. Uudelleenanalysoinnin perusteella Kangasharjun tulokset eivät ole täysin robusteja ja uudelleenanalysoinnin tulokset tukevat Eerolan ja Lyytikäisen omassa tutkimuksessa saamia tuloksia.

Asumistuen vaikutusta vuokriin on kuitenkin vaikea tutkia, koska asumistukeen ja vuokriin vaikuttavat samat tekijät. Lisäksi vuokra vaikuttaa myös asumistukeen yleensä siten, että suurempaa vuokraa maksavilla on suurempi asumistuki. Tämä vaikeuttaa vaikutuksen arviointia. Tutkimuksissa pyritäänkin hyödyntämään asumistukijärjestelmän muutoksia, jotka aiheuttavat muista tekijöistä riippumatonta vaihtelua asumistukeen. Tämän muista tekijöistä riippumattoman vaihtelun avulla voidaan tunnistaa asumistuen vaihtelun vaikutus vuokriin. Näiden yksittäisten, yleensä melko pienten asumistuen muutosten vaikutus vuokriin ei kuitenkaan kerro koko asumistukijärjestelmän vaikutuksesta yleiseen vuokratason.

Teoreettisesti tarkasteltuna asumistuki nostaa yksilöiden asumiseen käytettävissä olevia tuloja ja siten asuntojen kysyntää. Mikäli tällöin asuntojen tarjonta on joustamatonta, asumistuen kasvu nostaa vuokratasoa lisääntyneen kysynnän kautta. On kuitenkin syytä huomata, että myös muiden sosiaalietuuksien tai verotuksen muutoksilla on vaikutusta yksilöiden käytettävissä oleviin tuloihin ja joustamattoman asuntotarjonnan kautta siten myös osaltaan asuntojen kysyntään, joka lopulta heijastuu korkeampana vuokratasona.

Asumistuki voi kuitenkin myös ohjata kysyntää tiettyntyyppisiin asuntoihin tai kannustaa tiettyntyyppistä asumista. Vuoden 2015 asumistuen uudistuksella pyrittiin vähentämään asumistuen kysyntää ohjaavia vaikutuksia. Aiempi asumistuki kannusti asumaan tuessa määritellyn enimmäispinta-alan mukaisissa asunnoissa. Nykyiseen asumistukeen ei vaikuta enää asunnon laadulliset tekijät, vaan pelkästään vuokran määrä, sijainti kunta ja kotitalouden rakenne. Asumistuen maksimäärää on kuitenkin rajoitettu ja etenkin pääkaupunkiseudulla vuokrataso on huomattavasti hyväksyttäviä asumismenoja suurempi. Onkin hyvinkin mahdollista, että uudistettu asumistuki ohjaa kysyntää kohti pienempiä asuntoja, sillä vaikka niiden neliövuokra on korkeampi, tuki riittää kattamaan suuremman osan vuokrasta. Lisäksi pienituloisten kohdalla on syytä huomioida, että vaikka tuki kattaisikin yhtä suuren osuuden isomman asunnon vuokrasta, niin absoluuttisesti itse maksettava määrä on niissä suurempi. Asumistuen voidaan ajatella myös kannustavan asumaan yksin tai ainakin samassa elämäntilanteessa olevan kanssa. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin voi osaltaan myös lisätä yksilöiden

kysyntää, koska yksinasuvat hyötyivät siirrosta eniten. Tutkimuksellista näyttöä asumistuen kysyntää ohjaavista vaikutuksista ei kuitenkaan ole. (Kekäläinen ym. 2017.)

Asumisen tarjontatukien suurimpia ongelmia taas on tuen läpinäkyvä mättömyys ja haasteet tuen kohdistumisessa juuri tukea tarvitseville kotitalouksille. Tarjontatukien, kuten niin kutsutun kohtuuhintaisen asumisen tuoman vuokrasäästön, kohdistuminen pienituloisille on esimerkiksi Helsingin kaupungin vuokra-asunnoissa heikompa kuin asumistuen (Eerola ja Saarimaa 2016). Tämä tarkoittaa, että tarjontatuesta hyötyvät usein myös kotitaloudet ylemmissä tulokymmenyksissä. Laatuvaikoiduksi vuokraeroksi Eerola ja Saarimaa (2013, 2016) laskivat 6 euroa neliöltä kuukaudessa Helsingissä, mikä tarkoittaisi kuudenkymmenen neliön kaksiosista yli neljän tuhannen euron tukea vuodessa. Tutkimuksessa ARA-asuntokannan vuokratasosta Helsingissä havaittiin myös, että asukkaan saama tuki kaupungin asunnoissa vaihtelee paljon asunnon tyyppin ja sijainnin mukaan ja että muiden yleishyödyllisten yhteisöjen asunnoissa tuki on noin euron neliömetriltä (Eerola ja Saarimaa 2013).

Tarjontatuella rakennettujen asuntojen kohdentamisessa asunnonhakijoille on omat sääntönsä, kuten asunnon tarve, varallisuus ja tulot. Tulorajojen käyttöönotto tuetuissa asunnoissa pääkaupunkiseudulla vuoden 2017 alusta tarkoittaakin, että tulevaisuudessa tuetuissa vuokra-asunnot suuntautuvat entistä paremmin pienituloisille. Toisaalta kun tulorajoja ei tarkisteta asumisajan aikana, on mahdollista, että tarjontatuesta pääsevät osallisiksi myös parempituloiset kotitaloudet, joiden tulot ovat kasvaneet asumisaikana.

Samalla tavalla tätä selvitystä varten tehdyssä kyselytutkimuksessa havaittiin, että ARA-asunnoissa asuu myös suurempituloisia kotitalouksia (kuvio 8). Selityksenä saattaa olla esimerkiksi lukkiutuminen asuntoon edullisen vuokran takia. Koko maassa vastaajakotitalouksista, joiden nettotulot olivat yli 40 000 euroa vuodessa, lähes 25 prosenttia asui kunnan vuokrataloyhtiöissä.<sup>4</sup> Pääkaupunkiseudulla

---

<sup>4</sup> Kyselyssä yli 40 000 tienaa kotitaloudet ovat yleisemmin useamman hengen kotitalouksia, ja yli 20 prosenttia näistä kotitalouksista on kolmen tai useamman

osuus oli yli 35 prosenttia. Pienemmän vastaajamäärän vuoksi tulokset eivät pääkaupunkiseudun osalta ole välttämättä yhtä luotettavia. Toisaalta pääkaupunkiseudulla useampi vuokralainen asuu tuetussa asunnossa myös pienemmissä tuloluokissa.<sup>5</sup> Pääkaupunkiseudun vuokralaiskotitalouksien osalta kunnan vuokrataloyhtiöissä asuvien osuus pysyy samana, n. 35 prosentissa, kaikissa yli 20 000 euroa ansaitsevilla tuloluokissa. Koko maassa taas osuus pienenee tasaisesti siirryttäessä suurempien tulojen luokkaan.<sup>6</sup>

Kyselyssä ARA-asunnoiksi on mahdollisesti luokiteltu sellaisia kohteita, jotka eivät ole tuettuja asuntoja, sillä kunnat tuottavat myös vapaaehtoisia asuntoja ja osa kohteista on voinut vapautua ARAn rajoituksista. Tämä saattaa joiltain osin selittää parempituloisten osuutta tässä kyselyssä luokitelluissa tuetuissa asunnoissa.

Tukijärjestelmiin liittyen (Antikainen ym. 2017) nostavat esille hyvinvointitaloustieteen näkökulmasta syitä sille, millä perusteilla

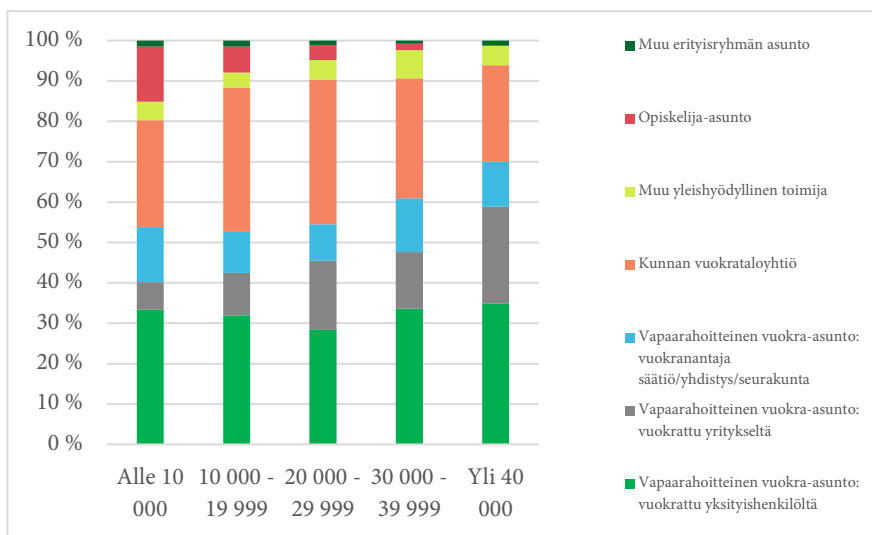
---

henkilön talouksia. Yli kahden lapsen kotitalouksista useammalla kuin kolmanneksella tuloja on yli 40 000. Kaikkien kyselyyn vastanneiden joukossa vain vajaassa 7 prosentissa vastaajakotitalouksista oli lapsia kaksi tai enemmän.

<sup>5</sup> Asuntotyyppi perustuu vastaajien omaan arvioon, joten vastauksissa voi olla hajontaa sen suhteen, mihin luokkaan asunto on määritelty.

<sup>6</sup> Koko väestössä keskimääräinen käytettävissä oleva rahatulo asuntokuntaa kohti oli noin 37 900 euroa vuodessa asuntokuntaa kohti ja mediaani noin 31 700. Helsingissä mediaani oli noin 32 000 ja keskiarvo noin 42 100 euroa vuodessa asuntokuntaa kohti. (Tilastokeskus 2017.)





**Kuvio 8 Vuokra-asunnon tyyppi tuloluokittain, koko maa. Lähde: PTT:n kysely**

markkinoiden toimintaan yleensäkin tulisi puuttua: markkinoiden toiminnan tehottomuus ja markkinaratkaisusta seuraava epätasa-arvoisuus voivat olla perusteita markkinoiden toimintaan puuttumiselle (Antikainen ym. 2017). Markkinaratkaisusta seuraavia epätasa-arvokohtia pidetäänkin yleensä syynä tarjontatuille – asumisen laadun tasoa alemmissa tuloluokissa tulisi tukea. Tuilla on lisäksi pyritty esimerkiksi ehkäisemään segregatiota ja takaamaan edullisempia asuntoja tietyille erityisryhmille.

Yleisesti hyvän tukijärjestelmän piirteenä pidetään tukien vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta (Antikainen ym. 2017). Vaikuttavuus tarkoittaa, että tuki kohdistuu sille, jolle se on tarkoitettu, ja kustannustehokkuus taas liittyy tuen kustannuksen minimoimiseen, mikä on läheisesti yhteydessä vaikuttavuuteen tuen tehokkaan kohdistumisen kautta (Antikainen ym. 2017). Vaikuttavuuden näkökulmasta esimerkiksi kuntien vuokratalojen tulisi olla tarjolla vain niille, joiden tulot eivät muuhun asuntoon riitä. Tällä hetkellä tarjontatukien vaikuttavuudessa näyttäisi olevan puutteita (kts. esim. Eerola ja Saarimaa 2016). Kustannustehokkuuskaan ei liene paras mahdollinen nykytilanteessa, koska tukien tehokkaassa kohdistumisessa on ongelmia, vaikka matala korkotaso tarkoittakin, ettei tuista aiheudu suuria kustannuksia tällä hetkellä.

Asuinalueiden eriytymisen eli segregaatian näkökulmasta tarjontatukia painottavat politiikkatoimet ovat ongelmallisia, jos pienituloiset keskittyvät tietyille asuinalueille. Vastakkain on siis eriytymisen estäminen ja toisaalta se, ettei tukea tarvitsemattomia kotitalouksia turhaan tueta. Lisäksi tärkeä kysymys koko talouden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta on, että tarjontatuilla voi olla haitallisia kannustinvaikutuksia, joihin kuuluu esimerkiksi lukkiutuminen tuettuun asuntoon ja parempipalkkaisesta työstä kieltäytyminen tulorajojen takia. Tulorajoilla asunnoissa halutaan ensisijaisesti kuitenkin taata, että kaikkein eniten asuntoa tarvitsevat asuisivat niissä.<sup>7</sup>

Yksi merkittävimmistä tarjontatukiin liittyvistä ongelmista on kysymys vapaarahoitteisen tuotannon syrjäyttämisaikutuksesta. Tuetun asuntokannan jakautuminen kotitalouksille määrittelee pitkälti sitä, mikä vaikutus tarjontatuetulla tuotannolla on (mm. Sinai ja Waldfoegel 2005; Murray 1999). Tarjontatukien osalta tärkeä kysymys siis onkin, asuuko tuetussa asunnossa kotitalous, joka ei kuluttaisi asumispalvelua ollenkaan vai sellainen joka kuluttaisi joka tapauksessa saman määrän asumispalvelua. Suomessa syrjäyttämisaikutusta ei vielä ole tutkittu, mutta kansainvälisessä kirjallisuudessa tuetun tuotannon yksityistä vuokra-asuntotarjontaa syrjäyttävä vaikutus on havaittu joissain tilanteissa suureksi (esim. Yhdysvalloissa Eriksen ja Rosenthal 2010). Lisäksi Suomessa harjoitettu tonttipolitiikka, jossa tontteja allokoidaan käyttötarkoituksen mukaan tuetuille ja vapaarahoitteisille vuokra-asuntojen rakentajille erikseen viittaisi siihen, että syrjäyttämisaikutus todennäköisesti on olemassa.

Koko tuotantotukijärjestelmään liittyy läheisesti myös rahoitusmarkkinoiden toimivuus. Tämänhetkisessä tilanteessa tarjontatuista luopumista puoltaa yhtäältä toimivat rahoitusmarkkinat ja toisaalta matala korkotaso. Pääomamarkkinoiden toimiessa ja korkotason ollessa matala olisikin mahdollisesti pohdittava sitä, mikä tarjontatukien tulevaisuus on.

Tarjontatuissa on segregatiota ehkäisevän vaikutuksen lisäksi muita etuja, jotka puoltavat niiden olemassaoloa. Matalasuhdanteessa ra-

---

<sup>7</sup> Pääkaupunkiseudulla tulorajoihin tehdään myös määräaikaistarkistuksia vuoden 2017 alusta alkaen.

kentämisen tukemiselle voi löytyä perusteita. Lisäksi tuetun asunto-  
tuotannon etuna suhteessa kysyntätukiin on, että tuet vaikuttavat  
suoraan rakentamiseen ja uusien asuntojen määrään. Suomessa kas-  
vavilla kaupunkiseuduilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla, on paljon  
tarvetta asunnoille ja lisätuotanto voisi alentaa asumisen hintoja. Tar-  
jontatukiin liittyvä syrjäyttämisaikutus voi kuitenkin heikentää va-  
paarahoitteisten vuokra-asuntojen tuotantoa ja sitä kautta tuetun  
tuotannon lisääminen ei välttämättä kasvata asuntokantaa niin pal-  
jon kuin tavoitellaan. Kokonaisuudessaan merkittävämpi tekijä edul-  
lisemmän asumisen tuotantoon on tarjonnan kasvattaminen sitä  
kautta, että kaavoituksen ja maankäytön suunnittelua parannetaan ja  
tehostetaan, jotta tonttimaata olisi tarpeeksi tarjolla. Kaavoitettavan  
tonttimaan määrään ja laatuun tulee kiinnittää huomiota.

## **2.4 Asumistukijärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia**

Raporttia varten toteutettiin kolme asiantuntijahaastattelua, joissa  
kartoitettiin asiantuntijoiden näkemyksiä eri tukimuotojen vaiku-  
tuksesta kaupungistumiskehitykseen, tasa-arvoon ja oikeudenmu-  
kaisuuteen sekä segregatioon. Asiantuntijoilta tiedusteltiin myös  
heidän näkemyksiään asumistukijärjestelmän haasteista. Haastatellut  
asiantuntijat ovat Helsingin kaupungin asunto-ohjelmapäällikkö  
Mari Randell, Turun yliopiston Akatemia-tutkija, dosentti Elias Oi-  
karinen ja Hypoteekkiyhdistyksen pääekonomisti Juhana Brotherus.  
Haastattelut toteutettiin 3.10.-10.10.2017 välisenä aikana. Haastatte-  
lut suoritettiin luottamuksellisesti ja vastaukset raportoidaan nimet-  
tömästi.

Haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että asumisen tuet, erityi-  
sesti kysyntätuki, kasvattavat vuokra-asuntojen kysyntää, koska il-  
man näitä kysyntätukia harvemmalla kotitaloudella olisi varaa asua  
kalliimmilla alueilla. Enemmistö asiantuntijoista uskoi kuitenkin,  
että kaupungistumista ajavat pääosin muut syyt, ja tuet lähinnä mah-  
dollistavat sen, miten kaupungeissa ja kasvukeskuksissa asutaan.  
Eräässä haastattelussa korostui myös, että vuokra-asuminen on pää-  
osin nuorten ja pienituloisten hallitseva asumismuoto, jolloin asu-  
mistuen tarve on parhaimmillaan tilapäinen. Erään asiantuntijan

mielestä pitkäaikainen vuokra-asuminen on harvemmin valinta, vaan olosuhteiden sanelema pakko.

Asiantuntijoilta tiedusteltiin tuetun vuokra-asuntokannan vaikutuksesta kaupungistumiskehitykseen. Asiantuntijoilla oli eri näkemyksiä siitä, syrjäyttääkö tuettu vuokra-asuntokanta vapaarahoitteista vuokra-asuntokantaa. Eräs asiantuntija oli siltä mieltä, että tuettu vuokra-asuntokanta on selkeästi lisännyt vuokra-asuntotarjontaa erityisesti pääkaupunkiseudulla. Muut asiantuntijat korostivat tuetun vuokra-asuntokannan vapaarahoitteista syrjäyttävää vaikutusta erityisesti rakentamisen korkeasuhdanteessa ja näkivät tuetun vuokra-asuntokannan toimivan parhaiten suhdannepoliittisena toimenpiteenä rakentamisen matalasuhdanteessa.

Asumistukijärjestelmän, sekä kysyntä- että tarjontatukien, nähtiin vaikuttavan kaupungistumiskehitystä edistävästi, mutta kaikki asiantuntijat korostivat, että on todella vaikea arvioida vaikutuksen suuntaa ja mekanismeja ilman tutkimusta aiheesta. Asiantuntijat korostivat myös, että ilman tutkimustietoa on vaikea arvioida, kumpi tukimuoto vaikuttaa kaupungistumiskehitykseen voimakkaammin. Eräs asiantuntija kuitenkin arvioi, että kysyntätuet vaikuttavat voimakkaammin, koska tarjontatukipuolella vaikuttaa muuta vuokra-asuntotarjontaa syrjäyttävä vaikutus. Lisäksi huomautettiin, ettei ole itsestään selvää, että kaupungistumiskehitys johtaisi suurempaan bruttokansantuotteeseen kasautumisestujen kautta, sillä edut saattavat jakautua epätasaisesti alueittain. Asiantuntija korostikin, että on arvovalinta, tuetaanko kasvukeskuksiin muuttoa vai ei.

Asiantuntijoilta tiedusteltiin, onko kaupungistumiskehitys vaikuttanut asumistukikustannusten kasvuun. Kaksi kolmesta haastateltavasta oli sitä mieltä, että kaupungistumiskehitys on vaikuttanut asumistukikustannusten kasvuun sitä kautta, että kaupungeissa on korkeammat asumiskustannukset. Eräs asiantuntija kuitenkin korosti, että asumistukijärjestelmään tehdyt muutokset ovat pääsyy asumistukimenojen kasvuun, erityisesti työtulojen suojaosa. Asiantuntija korosti myös, että asumistukimenoissa eläkeläisten asumistukimenot ovat merkittävä tekijä ja eläkeläisten asumistukea saavista yli puolet on alle 65-vuotiaita, jotka saavat eläkeläisten asumistukea eri perustein (esimerkkinä asiantuntija mainitsi kehitysvammaiset henkilöt). Asiantuntija korosti, että laitoshuollon purku ja tätä korvaavat eri

asumisratkaisut ovat nostaneet eläkeläisten asumistukea nostavien määrää ja tätä kautta eläkeläisten asumistukikustannuksia.

Asiantuntijahaastatteluissa asiantuntijoilta tiedusteltiin heidän näkemystään asumistukijärjestelmän vaikutuksesta tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen. Asiantuntijat korostivat näkevänsä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden sitä kautta, että kaikille taataan tietty asumisen taso ja pyritään takaamaan tietty kohtuuhintaisuus. Tämän lisäksi tasa-arvona ja oikeudenmukaisuutena nähtiin myös, että eri erityisryhmien sekä asuntomarkkinoiden ulkopuolelle tippuvien henkilöiden asumisratkaisusta huolehditaan. Asiantuntijat olivat pääosin sitä mieltä, että asumisen kysyntätuet ovat oikeudenmukaisempia kuin tarjontatuet, koska tarjontatuet eivät välttämättä kohdennu niitä eniten tarvitseville.

Haastatteluissa asiantuntijoilta tiedusteltiin myös heidän näkemystään asumistukijärjestelmän eri tukimuotojen vaikutuksesta segregaatiokehitykseen. Kaikki asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että Suomessa on useita maita pienempiä segregaatio-ongelmia myös sen takia, että Suomessa on tehty onnistuneesti segregaation vastaista työtä asumisen eri tukimuodoilla. Erityisesti tuettujen vuokra-asuintalojen sijoittaminen tasaisesti eri alueille nähtiin hyvänä ratkaisuna, mutta silti kaikki haastateltavat korostivat, että kysyntätuet vähentävät segregaatiota tarjontatukia enemmän, koska tarjontatuet keskitävät pienituloisia ihmisiä kuitenkin samaan taloon, ellei jopa samoihin lähiöihin. Kysyntätukien nähtiin myös mahdollistavan asumisen paremmilla alueilla, jos on valmis tinkimään muista asioista, kuten asunnon koosta. Eräs asiantuntija korosti, että segregaation torjumisen oikeita keinoja on vaikea spekuloida siinä mielessä, että sekä kysyntä- että tarjontatuilla voidaan tehdä tehokasta tai tehotonta segregaation vastaista työtä.

Asiantuntijoilta tiedusteltiin myös heidän näkemystään siitä, kumpi tukimuoto on yhteiskunnan näkökulmasta parempi ja kaikki asiantuntijat korostivat kysyntätukien parempaa kohdentumista. Kysyntätukien huono puoli on asiantuntijoiden mukaan mahdollinen kapitalisoituminen vuokriin, jolloin se vaikuttaa negatiivisesti kaikkiin vuokralla asuviin. Tarjontatukien kohdentumisen lisäksi asiantuntijat näkivät ongelmallisena myös sen, että tarjontatukien aitoja kus-

tannuksia yhteiskunnalle on vaikea arvioida, jolloin myös kustannuksia on vaikea verrata kysyntätukien kustannuksiin yhteiskunnalle. Myös kysyntätukimenojen voimakas kasvu erityisesti pitkään jatkuneessa matalasuhdanteessa nähtiin ongelmalliseksi yhteiskunnan näkökulmasta. Asumistukijärjestelmän suurimmiksi ongelmakohtiksi asiantuntijat mainitsivat yksimielisesti erilaiset kannustineloukut, joita syntyy sekä kysyntä- että tarjontatuista. Myös tukijärjestelmän huono joustavuus esimerkiksi erilaisiin osa-aika- ja pätkätöihin nähtiin ongelmalliseksi yksilön näkökulmasta.

## **3 Aukkaiden näkökulma**

Asumisen tukijärjestelmää tarkastellaan usein julkisen talouden ja yhteiskunnan näkökulmasta. Laajemmat yhteiskunnalliset kysymykset, kuten tukien kapitalisoituminen vuokriin tai tarjontatukien syrjäyttämisaikutus, ovat erittäin tärkeitä, mutta tukien merkitys niiden saajille jää usein suurempien kysymysten varjoon. Tekemäsämme kyselytutkimuksessa tarkoitus on ollut kartoittaa vuokralla asuvien ajatuksia ja mielipiteitä tukijärjestelmästä ja sen toimivuudesta.

Toisaalta asumistuen saajien osalta on pyritty selvittämään, miten merkittävä asumistuki on kotitalouden kulurakenteessa ja mitä menoja karsitaan, jos tulot pienenevät asumistuen pienenemisen vuoksi. Lisäksi on pyritty kartoittamaan alustavasti, miten asumistuen muutokset vaikuttavat asumisratkaisuihin. Tärkeä osa tarkastelussa on ollut myös asukkaiden näkemykset toimeentulotuesta, sen käytöstä ja merkityksestä asumistuen kanssa täydentävänä tukena.

### **3.1 Kysely vuokralaisille**

Asukkaiden näkökulmaa selvitettiin tutkijoiden suunnitteleman sähköisen kyselyn avulla. Kyselyssä esitettiin väittämiä tukijärjestelmään liittyen, joihin vastattiin pääosin viisiportaisella likert-asteikolla. Lisäksi kyselyssä kerättiin avovastauksia tiettyihin kysymyksiin. Vastajaajakohderyhmänä olivat TNS Kantarin verkkopaneelissa olevat

vuokralla-asujat. Kyselyyn saatiin yhteensä 1020 vastausta vuokralla asuvilta henkilöiltä.

Kysely on suunniteltu täydentämään aiempaa tilastoanalyysia ja vastaa erityisesti kysymyksiin, joihin ei välttämättä löydy vastausta tilastojen pohjalta. Tärkeä osa kyselyä on selvittää tukien vaikutusta asumiseen liittyviin valintoihin (kuten vuokratasoon ja vuokranantaja-valintaan) sekä asumistukien tärkeyttä ja merkitystä vuokralaisille, tukien osuutta tuloista ja merkitystä kotitalouden tuloihin ja kulutukseen. Kysyttäessä arviota tukien merkityksestä vuokralaiskotitalouksilta itseltään on syytä huomioida, että vastaukset perustuvat heidän tekemäänsä subjektiiviseen arvioon nykytilanteesta. Tätä ongelmaa on pyritty osin lieventämään kysymällä myös arvioita tuen vuokra- ja tulo-osuuksista, jotka antavat objektiivisemmän kuvan tuen tarpeesta kotitalouksille. Joka tapauksessa vastaajien nykytila ja -informaatio vaikuttavat asenteisiin vaikeuttaen vaihtoehtojen objektiivista tarkastelua.

Kyselyssä kysytään myös muun muassa, millaisiksi vuokralaiset arvioivat oman tietotasonsa asumisen tuista ja asumisen tukijärjestelmistä. Vastaajilta kysytään myös, ovatko tukiin tulossa olevat muutokset heille selviä ja miten muutokset tulevat mahdollisesti vaikuttamaan heihin. Lisäksi kyselyssä on kartoitettu asukkaiden näkemyksiä tuettujen asuntojen tarjontaan liittyen. Kyselyssä pyritään myös hahmottamaan tarjontatukien jakautumista erilaisille kotitalouksille.

Kyselyn vastausten perusteella on tehty kuvailevaa tilastollista analyysia. Tarkastelua on tehty vastaajien taustatietojen mukaan, erityisesti tulojen, ikäryhmien, aseman työmarkkinoilla ja alueiden mukaan.

### **3.1.1 Vastaajien taustatiedot**

Kyselyyn vastanneiden taustatiedot kartoitettiin paneelista ja kyselyyn valituilla taustoittavilla kysymyksillä. Seuraavaksi esitellään lyhyesti vastaajien keskeisimmät taustatiedot.

Vastaajista 69 prosenttia oli naisia ja 31 prosenttia miehiä. Suurin osa vastaajista oli 50–64-vuotiaita, noin 37 prosenttia. Yli 65-vuotiaita ja 35–49-vuotiaita oli noin viidennes vastaajista, 25–34-vuotiaita oli alle

viidennes ja alle 25-vuotiaita alle 10 prosenttia vastaajista.<sup>8</sup> Yli puolet vastaajista oli yhden hengen kotitalouksia, ja yhden ja kahden hengen kotitaloudet muodostivat yli 85 prosenttia vuokralaisvastaajista. Lapsiperheitä vastaajista oli 15 prosenttia ja yli puolessa näistä oli yksi lapsi.

Alueellisesti vastaajat jakautuivat siten, että pääkaupunkiseudulla asuvia vastaajia oli reilu 30 prosenttia, Uudellamaalla alle kahdeksan prosenttia, Etelä-, Länsi- sekä Pohjois- ja Itä-Suomessa jokaisessa viidennes vastaajista, eli yhteensä noin 60 prosenttia kaikista vastaajista.<sup>9</sup>

Vastaajista noin 40 prosenttia oli koko- tai osa-aikatöissä, 35 prosenttia eläkkeellä, 15 prosenttia työttömiä ja 10 prosenttia opiskelijoita. Kotitalouksien yhteenlasketut nettotulot on esitetty alla olevassa taulukossa 1.<sup>10</sup> Vastaajakotitalouksista yli 65 prosentin nettotulot olivat alle 30 000 euroa vuodessa.

---

<sup>8</sup> Iän mukaan luokiteltuna alle 35-vuotiaat, 35-55-vuotiaat ja yli 55-vuotiaat kolmeen ryhmään, vastaajanaista jokaiseen ryhmään kuuluu noin kolmannes. Miesvastaajista yli puolet on yli 55 vuotiaita ja vain 13 prosenttia alle 35-vuotiaita.

<sup>9</sup> Vuoden 2012 NUTS2-jaon mukaan manner-Suomi jaetaan neljään suuralueeseen: Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois- ja Itä-Suomi. Kyselytutkimuksen tuloksissa pääkaupunkiseutua ja muuta Uttamaata on lisäksi tarkasteltu erillään toisistaan.

<sup>10</sup> Kotitalouden nettotuloilla tarkoitettiin kyselyssä tuloja verojen jälkeen. Tuloihin sisältyy kaikki kotitalouden saamat palkkatulot, pääomatulot, eläkkeet sekä sosiaaliturvaetuudet ja -avustukset, kuten esimerkiksi toimeentulotuki, lapsilisät, yleinen asumistuki ja työttömyysturvaetuudet.



**Taulukko 1 Kotitalouksien nettotulot (euroa vuodessa).**

Tulot	Vastaajia	Osuus vastanneista (%)
Alle 10 000	137	15,2
10 000 - 19 999	276	30,6
20 000 - 29 999	192	21,3
30 000 - 39 999	131	14,5
40 000 - 49 999	73	8,1
50 000 - 59 999	57	6,3
60 000 - 69 999	21	2,3
Yli 70 000	15	1,7

Pääasialliseksi tulonlähteeksi yli 40 prosenttia vastaajista ilmoitti palkkatulot, vajaat 35 prosenttia eläketulot, noin 12 prosenttia työttömyysturvan ja 5 prosenttia opintotuen. Muita pääasiallisia tulonlähteitä olivat muun muassa toimeentulotuki, muu sosiaalietuus ja tulot omasta yrityksestä.

Asunnon koon mukaan tarkasteltuna yli viidennes vuokralaisista asui alle neljänkymmenen neliön asunnoissa, 30 prosenttia 40-54 neliön asunnoissa, reilu neljännes 55-69 neliön asunnoissa ja loput isommissa. Asunnon huoneluvun mukainen jaottelu on esitetty taulukossa 2.

Asuntojen omistajatahon mukaan luokiteltuna erilaisissa vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asui hieman vajaa 60 prosenttia kyselyyn vastanneista. Noin kolmannes kaikista vastaajista asui yksityishenkilöltä vuokratussa vuokra-asunnossa. Kunnan vuokrataloyhtiöissä asui lähes kolmannes vastaajista. Muiden yleishyödyllisten toimijoiden asunnoissa, opiskelija-asunnoissa ja muissa erityisryhmille

suunnatuissa asunnoissa asui yhteensä hieman yli 10 prosenttia vastaajista.

### ***Taulukko 2 Vastaajat asunnon huoneluvun mukaan.***

Asunnon huoneluku	Osuus vastaajista (%)
Yksiö	22,8
Kaksio	49,7
Kolmio	21,1
Neljä huonetta ja keittiö	4,6
Viisi huonetta ja keittiö tai enemmän	1,8

### **3.2 Kyselyn tulokset**

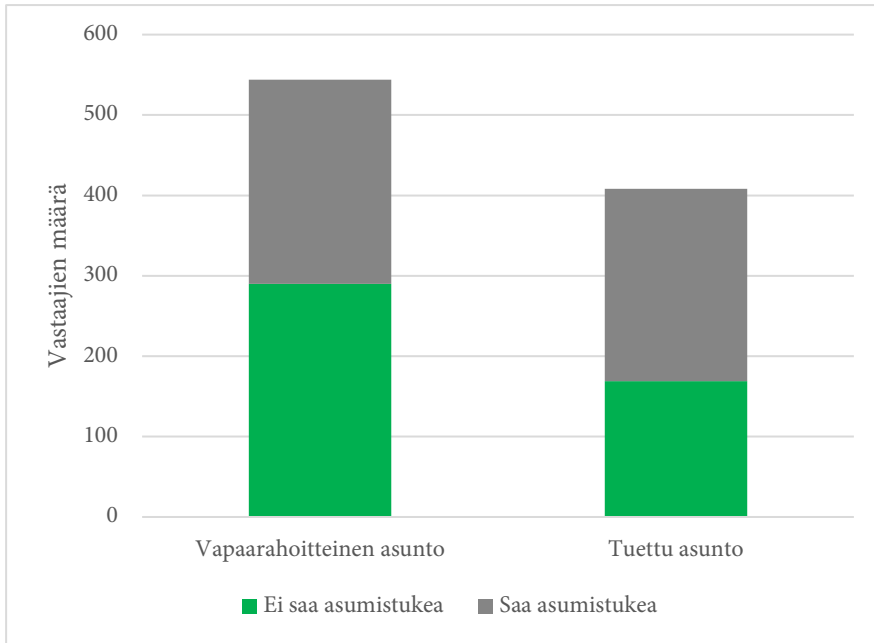
52 prosenttia kyselyyn vastanneista sai asumistukea kyselyn tekohetkellä. Asumistuella kyselyssä tarkoitettiin joko yleistä asumistukea tai eläkkeensaajan asumistukea. Aiemmin tukea saaneita, jotka eivät sitä tällä hetkellä saaneet, oli 18 prosenttia kaikista vastaajista. Asumistukea tällä hetkellä saaneista noin 14 prosenttia sai tukea 200-299 euroa ja 13 prosenttia 300-399 euroa. Alle 300 euroa tukea sai noin 60 prosenttia kaikista vastaajista. Kelan tilastojen mukaan keskimääräinen tuki vuonna 2016 oli noin 340 euroa kuukaudessa.

Vuokralaiset voidaan lisäksi luokitella neljään erilaiseen ryhmään sen mukaan saavatko he asumistukea ja asuvatko he tuetussa asunnossa. Nämä neljä erilaista vuokralaistyyppiä ovat seuraavat: 1) asuu vapaa-rahoitteisessa vuokra-asunnossa eikä saa asumistukea, 2) asuu vapaa-rahoitteisessa vuokra-asunnossa ja saa asumistukea, 3) asuu tuetussa vuokra-asunnossa eikä saa asumistukea ja 4) asuu tuetussa vuokra-asunnossa ja saa asumistukea. Näistä vuokralaistyypeistä ensimmäinen ei saa yhteiskunnalta minkäänlaista tukea asumiseensa. Kolmen

muun vuokralaistyyppin asumista valtio tukee joko kysyntä- tai tarjontatuella tai molemmilla.

Virallisista tilastoista ei saa selville, kuinka suuri osuus vuokralaisista kuuluu yllämainittuihin neljään eri vuokralaistyyppiin. Kelan tilastoista voidaan nähdä asumistuen saajien osalta, kuinka moni heistä asuu tuetussa vuokra-asunnossa ja kuinka moni vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa. Vuonna 2016 vuokralla asuvista asumistuensaa- jista 44 prosenttia asui tuetussa asunnossa ja loput 56 prosenttia vapaarahoitteisessa. Pääkaupunkiseudulla asumistuen saajista puolet asui tuetuissa asunnoissa ja puolet vapaarahoitteisissa vuonna 2016. Virallisista tilastoista ei saa selville vuokra-asuntotyyppiä henkilöiden osalta, jotka eivät saa asumistukea. Kyselytutkimuksessamme pystyimme kuitenkin selvittämään vastaajien joukosta nämä osuudet.

Kyselyyn vastanneista vuokralaisista suurin osa, eli noin 30 prosenttia, kuuluu ensimmäiseen vuokralaistyyppiin, eli asuu vapaarahoitteisessa eikä saa asumistukea (kuvio 9). Seuraavaksi suurimpia vuokralaisten ryhmiä ovat vapaarahoitteisessa asuvat, jotka saavat asumistukea ja tuetussa asunnossa asuvat, jotka saavat asumistukea. Kumpaankin näistä ryhmistä kuuluu hieman yli neljännes vastaajista. Noin viidennes kyselyyn vastaajista kuuluu ryhmään, joka asuu tuetussa asunnossa, mutta ei saa asumistukea. Huomattavaa on, että kyselyyn vastaajien osalta eri vuokralaistyyppit ovat kooltaan hyvin samankokoisia. Kyselyyn vastanneista siis 70 prosenttia saa julkista tukea, joko kysyntä- tai tarjontatukea asumiseensa. 25 prosenttia kyselyyn vastaajista saa sekä kysyntä- ja tarjontatukea, ylipäätään kysyntätukea saa 52 prosenttia ja tarjontatukea 45 prosenttia vastaajista. Tulosten tulkinnassa täytyy kuitenkin huomioda, että jotkut vastaajista eivät välttämättä tiedä täysin asuntonsa saavan tarjontatukea ja ovat voineet sijoittaa sen vapaarahoitteisiin, joissa yhtenä vaihtoehtoisena vuokranantajana oli säätiö/yhdistys/seurakunta.



***Kuvio 9 Neljän eri vuokralaistyyppin edustus kyselyssä.***

Kyselyn vastausten perusteella tarkasteltiin tuen saajamääriä ja suuruutta alueittain, asuntotyypeittäin ja tuloluokittain. Lisäksi tarkasteltiin myös tuensaajien ja ei tukea saavien eroja tietyissä kysymyksissä, esimerkiksi käsityksessä tukikriteerien oikeudenmukaisuudesta.

Seuraavissa alaluvuissa eritellään kyselyn tuloksia liittyen alueellisiin eroihin (3.2.1) ja eroihin työtilanteen mukaan (3.2.2). Tukien päällekkäisyyttä (3.2.3) ja merkitystä eri tuloluokissa havainnollistetaan (3.2.4). Asumistuen saamisajan kestoja sekä toimeentulotuen käyttöä hahmotellaan myös vastausten perusteella (3.2.5.). Tuen vaikutuksia kulutukseen kuvataan lyhyesti (3.2.6). Tässä osiossa käsitellään myös vuokralaisten näkemyksiä tuen kriteereistä ja ymmärrystä tukijärjestelmästä (3.2.7 ja 3.2.8). Lopuksi esitellään vuokralaisten näkökulmaa liittyen tukijärjestelmän viimeaikaisiin muutoksiin (3.2.9).

### **3.2.1 Maksettujen asumistukien suuruus eroa alueiden välillä**

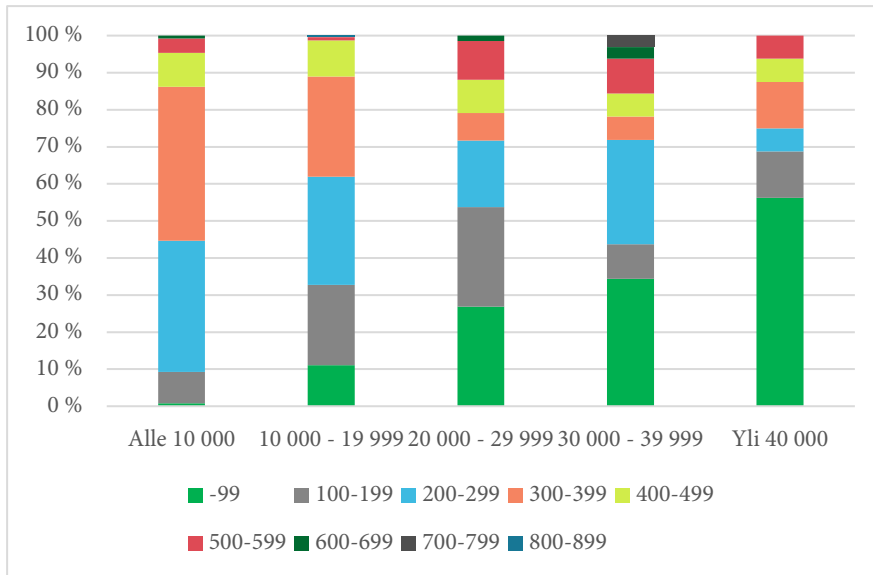
Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajien asumistuen saajissa on eroja alueittain. Kun muualla maassa alle 300 euroa tukea sai noin 60 prosenttia vastaajista, pääkaupunkiseudulla suurempi osuus vastaajista sai tukea yli 300 euroa kuussa, yli puolet kaikista tukea saaneista vastaajista. Pääkaupunkiseudulla myös yli 500 euron tukia sai yli 10 prosenttia tukea saaneista. Kaikilla muilla suuralueilla tällaisten kotitalouksien osuus vastaajista oli alle 2,5 prosenttia. Pääkaupunkiseudun korkeampi asumisen hinta heijastuu myös suurempina maksettuihin tukien määrinä, kuten aiempi tilastotarkastelu myös osoitti.

Toisaalta kyselyn mukaan pääkaupunkiseudulla vuokralaisista pienempi osuus saa asumistukea kuin muualla maassa, noin 48 prosenttia. Uudellamaalla tukea vastaajista saa noin 50 prosenttia ja muualla maassa noin 56 prosenttia. Pääkaupunkiseudun vuokralaisista siis harvempi saa tukea, mutta tukea saavien tuki on suurempi. Vuokra-asuminen on pääkaupunkiseudulla yleistä myös työssäkäyvien keskuudessa, joten vuokralaisista pienempi osuus on oikeutettuja tukiiin.

Alueelliset erot syntyvät pitkälti asumiskustannusten eroista alueiden välillä ja toisaalta vuokralaiskotitalouksien tuloista. Tuen saajamääriin liittyy se, että pääkaupunkiseudulla asuvista vuokralaisvastaajista noin kolmannes arvioi nettotulonsa olevan alle 20 000 euroa vuodessa, kun kaikilla muilla alueilla yli 40 prosenttia vastaajista arvioi tulonsa tätä pienemmiksi. Etelä-, Länsi- sekä Itä- ja Pohjois-Suomessa osuus on vähintään 50 prosenttia. Toisaalta suurempi tukia saadaan myös, koska pääkaupunkiseudulla ja suuremmissa kaupungeissa asumistuen enimmäismäärä on suurempi kuin muualla maassa.

Pääkaupunkiseudulla pienempien tulojen luokkaan kuuluvat vastaajat saavat asumistukea suurempia määriä kuin mikä on koko maan vastaajien keskiarvo: asumistukea saavien ryhmässä, jossa tulot ovat alle 10 000 euroa, pääkaupunkiseudulla 80 prosenttia vastaajista saa tukea yli 300 euroa kun koko maassa osuus on noin 55 prosenttia. Ryhmässä, jossa tulot ovat 10 000 ja 20 000 euron välillä, pääkaupunkiseudulla puolet vastaajista saa tukea yli 300 euroa, koko maassa noin 35 prosenttia. Pääkaupunkiseudulla suuret asumiskustannukset

näkyvät pienituloisten vuokralaisten saamissa tuissa. Kyselyyn vastanneiden osalta koko maan tukea saaneiden tukien suuruus tulojen mukaan on esitetty kuviossa 10.<sup>11</sup>



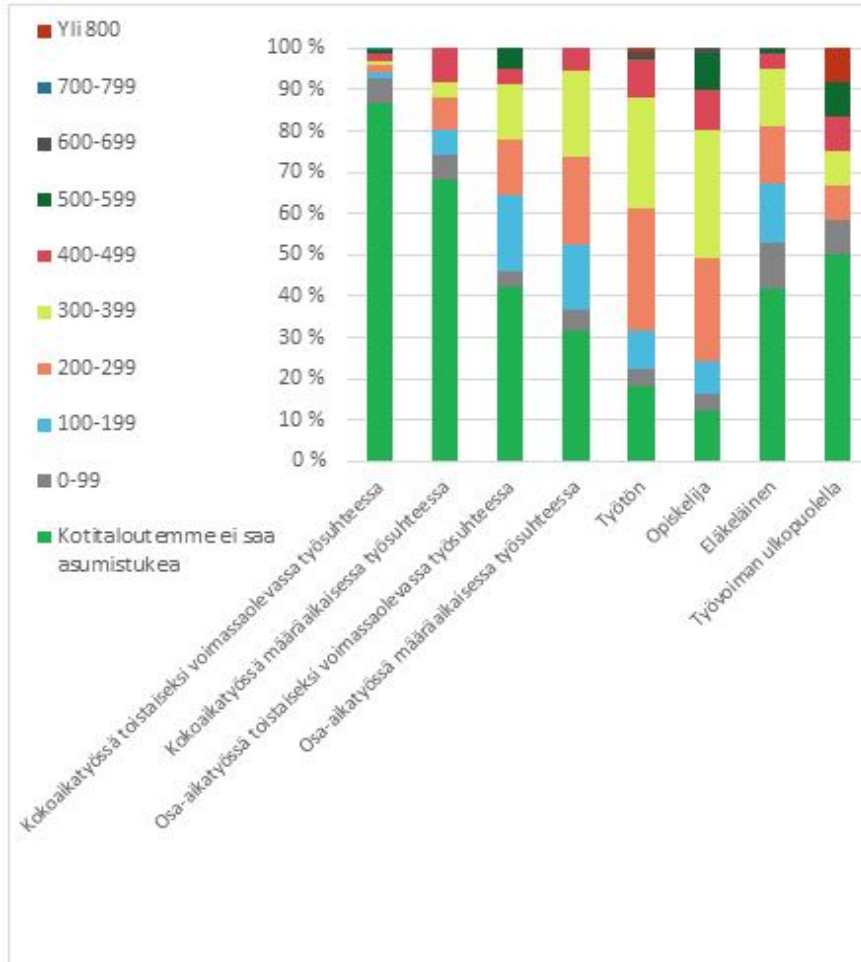
**Kuvio 10 Vuokralaisten saamien asumistukien suuruus (euroa/kk) tuloluokittain.**

### 3.2.2 Työssäkäyvätkin saavat asumistukea

Tukia tarkasteltiin myös vuokralaisten aseman työmarkkinoilla mukaan. Suurimmista vastaajaryhmistä kokoaikatyössä toistaiseksi voimassa olevassa työsuhhteessa olevista asumistukea saa noin 13 prosenttia kaikista vastaajista koko maassa; pääkaupunkiseudulla osuus on yli 16 prosenttia (kuviokuva 11). Kaikista kokoaikatyössä olevista noin 16 prosenttia koko maassa saa asumistukea. Sen sijaan osa-aikatöissä toistaiseksi voimassa olevissa tai määräaikaisissa työsuhhteissa olevista

<sup>11</sup> Asumistukea saaneiden joukossa otoskoko tuloissa, jotka ylittävät 30 000 euroa on pieni: 32 vastaajaa ryhmässä 30 000-39 999 ja 16 vastaajaa yli 40 000 tulojen ryhmässä.

koko maassa järjestyksessä hieman yli 40 ja yli 30 prosenttia vastaajista ei saa tukea. Pääkaupunkiseudulla nämä osuudet ovat hieman alle 30 ja yli 15 prosenttia. Osa-aikatyössä olevat saavat pääkaupunkiseudulla siis useammin asumistukea. On huomattava, että pääkaupunkiseudulla asuvista vastaajista vain pieni osuus kuuluu jompaankumpaan ryhmään, joten havaintojen pienen määrän vuoksi tuloksen tulkinnassa on syytä olla varovainen.



**Kuvio 11 Asumistuen suuruus aseman työmarkkinoilla mukaan, koko maa.**

Tuensaajia tarkasteltaessa sen mukaan, mikä eri ryhmien osuus on kaikista tuensaajista, pääkaupunkiseudulla tuista vajaan 30 prosenttia menee koko- tai osa-aikatyötä tekeville, muualla maassa alle 20 prosenttia. Eläkeläistuensaajia on muualla maassa lähes 45 prosenttia,

pääkaupunkiseudulla reilu kolmannes. Alueiden erilaiset väestörakenteet heijastuvat tuloksiin. Työttömiä tuensaajia ja opiskelijoita on koko maassa ja pääkaupunkiseudulla suurin piirtein sama osuus vastaajista.

Tukien suuruus ei suuresti eroa koko maan ja pääkaupunkiseudun välillä pääasiallisesti toiminnakseen kokoaikatyön tai osa-aikatyön ilmoittaneilla tukia saavilla vastaajilla tai havaintoja on joissain ryhmissä liian vähän vertailuun.<sup>12</sup>

Osa-aikatyötä tekevistä tukea saavista suurin osa ilmoitti pääasiallisesti tulonlähteekseen palkkatulot, mutta pienemmällä osuudella myös työttömyysturva (15 prosenttia), eläke (4 prosenttia) tai opintotuki (4 prosenttia) on pääasiallinen tulonlähde. Monille osa-aikatyössä oleville asumistuen saajalle toissijainen tulonlähde on työttömyysturva (vajaat 30 prosenttia) tai toimeentulotuki (noin 15 prosenttia) ja pienemmälle osuudelle eläke tai opintotuki. Osa-aikaisesti työtä tekevät siis paikkaavat puutteellisia palkkatuloja tuilla ja etuuksilla, ja toisaalta työttömät voivat suojaosan ansiosta hankkia lisätuloja osa-aikatöistä.

Muista ryhmistä eläkeläiset saavat pääkaupunkiseudulla hieman useammin tukia kuin koko maassa keskimäärin, noin 45 prosenttia vastaajista sai tukea verrattuna koko maan reilu 40 prosenttiin. Myöskään kotitalouksien saamissa tukien rahamäärässä ei ole paljon eroa.

Työttömistä koko maassa noin 18 prosenttia ei saa asumistukea, pääkaupunkiseudulla osuus on noin 14 prosenttia. Opiskelijoista taas koko maassa asumistukea ei saa reilut 11 prosenttia, pääkaupunkiseudulla osuus on noin 21 prosenttia. Tukien suuruutta vertailtaessa nähdään, että työttömistä vastaajista pääkaupunkiseudulla yli 300 euron tukea saa yli 70 prosenttia vastaajista. Koko maassa alle puolet työttömistä vastaajista saa yli 300 euron tukea. Opiskelijoista lähes 70 prosenttia pääkaupunkiseudulla ja koko maassa lähes 60 prosenttia saa yli 300 euroa asumistukea.

---

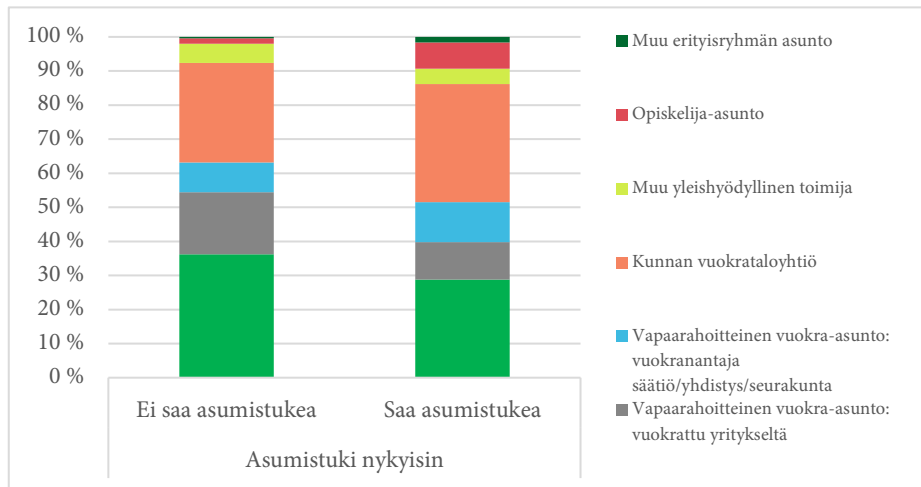
<sup>12</sup> Palkansaajien köyhyydestä löytyy aineistoa mm. Palvelualojen ammattiliiton julkaisusta: Tanner, N. (2017). Mulle, mulle ja sosiaaliluukulle – palkkatyököyhyyden taloudelliset kustannukset veronmaksajille. Palvelualojen ammattiliitto PAM, julkaisu 1/2017.



Tukien määrään vaikuttaa tietyissä ryhmissä, kuten työttömillä luonnollisesti pienet tulot. Lisäksi pääkaupunkiseudun korkeat asumiskustannukset tarkoittavat, että tukea saavat ovat oikeutettuja saamaan suurempaa tukea. Myös Kelan kuntaluokitus, jossa asumiskustannusten suuruus on huomioitu, mahdollistaa suuremmat tuet pääkaupunkiseudulla.

### 3.2.3 Asumisen tuissa on päällekkäisyyksiä ja alueellisia eroja

Tällä hetkellä tukea saavien ja niiden, jotka eivät saa tukea, välillä on eroja myös asuntotyypin mukaan. Niistä, jotka eivät saa asumistukea, pienempi osuus asuu opiskelija-asunnoissa tai kunnan vuokrataloyhtiöissä kuin tukea saavista. Karkeasti noin puolet asumistukea saavista kotitalouksista asuu tuetuissa asunnoissa, kun taas kotitalouksista, jotka eivät saa asumistukea, alle 40 prosenttia asuu ARA-asunnoissa (kuvio 12).<sup>13</sup>

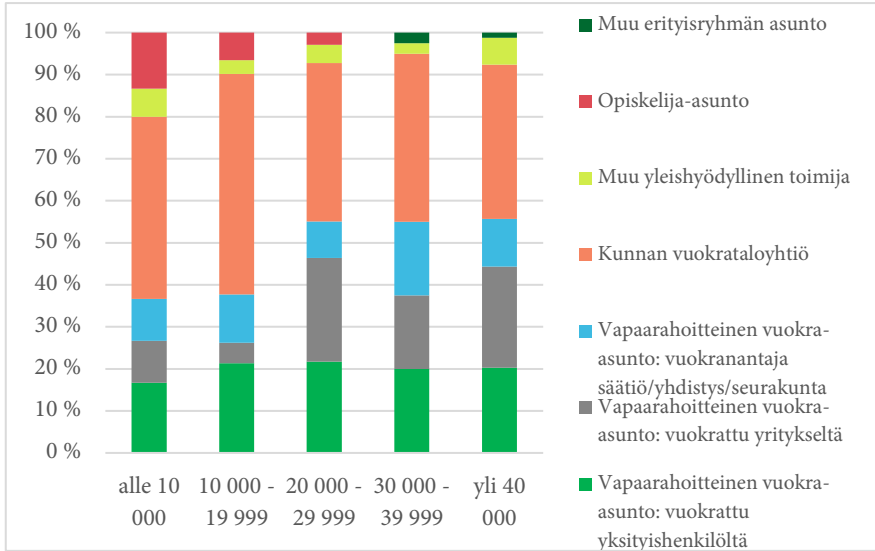


**Kuvio 12 Vuokra-asuntotyyppi asumistuen saajilla ja muilla vuokralaisilla.**

<sup>13</sup> Määritelmä ARA-asunnoista perustuu kyselyn vastaajien omaan määritelmän. Vaihtoehtoina vuokra-asuntotyypeistä olivat: Vapaaarahoitteinen vuokra-asunto: vuokrattu yksityishenkilöltä; vapaaarahoitteinen vuokra-asunto: vuokrattu yritykseltä; vapaaarahoitteinen vuokra-asunto: vuokranantaja säätiö/yhdistys/seurakunta; kunnan vuokrataloyhtiö; muu yleishyödyllinen toimija; opiskelija-asunto; muu erityisryhmän asunto; en osaa sanoa.

Alueiden välillä on kuitenkin selviä eroja sen mukaan, miten tuen saajat ja ne, jotka tukia eivät saa, asuvat. Pääkaupunkiseudulla vastaajista, jotka eivät saa tukea, noin 46 prosenttia asuu ARA-asunnoissa, muilla alueilla vaihtelua on vastaajien mukaan Uudenmaan 24 prosentista Pohjois- ja Itä-Suomen 38 prosenttiin. Tukea saavista ARA-asunnoissa taas asui kyselyn mukaan pääkaupunkiseudulla 57 prosenttia vastaajista ja muilla alueilla Uudenmaan 41 prosentista Pohjois- ja Itä-Suomen 54 prosenttiin. Muilla alueilla kuin pääkaupunkiseudulla ja Etelä-Suomessa selkeästi suurempi osuus asumistukea saavista vastaajista asui ARA-asunnossa. Pääkaupunkiseudulla tuetuissa asunnoissa asuu siis suhteellisen paljon niitä, jotka eivät ole oikeutettuja asumistukeen.

Edellä esitetty tarkastelu osoittaa, että asumistukea saavat asuvat muita useammin myös tuetuissa asunnoissa ja ovat näin ollen oikeutettuja sekä kysyntä- että tarjontatukiin. Toisaalta erityisesti pääkaupunkiseudulla myös ne, jotka eivät ole oikeutettuja kysyntätukiin, asuvat ARA-asunnoissa. Kysyntätuissa (yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki) on olemassa selkeät kriteerit, miten niitä voi saada asumiskustannusten ja tulojen mukaan. Tarjontatuissa kriteerien läpinäkyvyys ei ole yhtä hyvää, vaikka myös tarjontatuella rakennettujen asuntojen kohdentamisessa asunnonhakijoille on tietyt kriteerit. Kriteerit myös näyttävät vuokralaisille monimutkaisempina kyselyn mukaan.



**Kuvio 13 Vuokra-asunnon tyyppi tuloluokan mukaan, pääkaupunkiseutu.**

Aiemmin luvussa 2.3 tarjontatukien yhteydessä esitettiin vuokra-asuntotyyppi asukkaiden tulojen mukaan. Kuviossa 13 näytetään sama tilanne pääkaupunkiseudun osalta. Yli 40 prosenttia kaikista vastaajakotitalouksista, joiden vuosittaiset nettotulot ovat yli 40 000 euroa, asuu tuetussa asunnossa. Asumistukia pääkaupunkiseudulla saman tuloluokan kotitalouksista saa vain noin kymmenen prosenttia.<sup>14</sup>

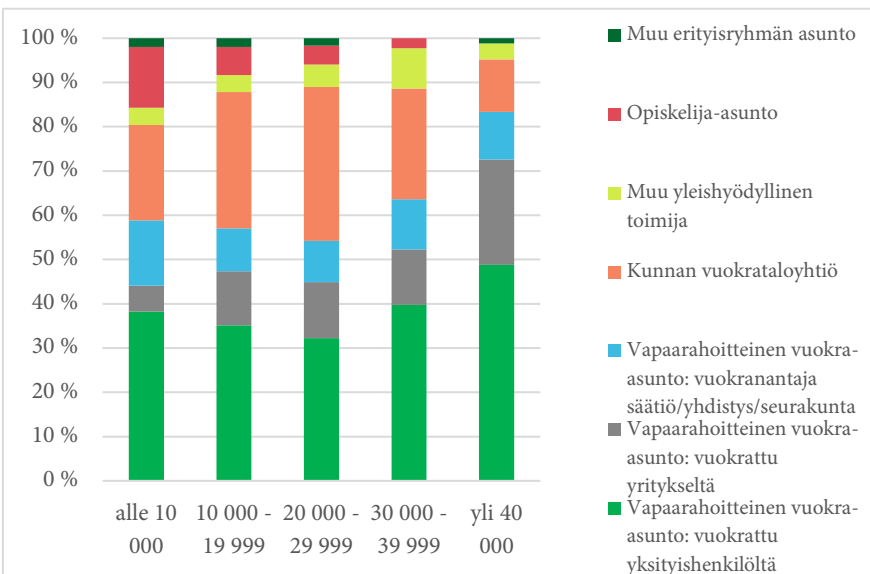
Muulla maassa yli 40 000 ansaitsevista vastaajakotitalouksista alle 20 prosenttia asuu tuetussa vuokra-asunnossa (kuviokuva 14). Muulla maassa tuetuissa asunnoissa asuvien osuus kasvaa 30 000 euron tuloihin saakka, jonka jälkeen osuus pienenee. Erot eivät ole suuria.

Kun tarkastellaan ainoastaan tuensaajia tuloluokittain, nähdään, että pääkaupunkiseudulla tuetuissa asunnoissa asuvien osuus pienenee tulojen kasvaessa. Kahdessa alimmassa tuloluokassa tuetuissa asun-

<sup>14</sup> Kuten aiemmin mainittiin, osa kyselyssä ARA-asunnoiksi luokitelluista kohteista voi tällä hetkellä olla rajoituksista vapautuneita. Lisäksi jotkin kunnat rakentavat myös vapaarahoitteisia vuokrakohteita, vaikkakin nämä ovat selkeä vähemmistö tuotannosta.

noissa asuu yli 60 prosenttia vastaajista, kolmannessa lähes 50 prosenttia. Isommissa tuloluokissa tukea saavia on vähemmän, mutta havaintojen vähyys heikentää tulosten luotettavuutta niiden osalta.

Tukea saamattomia taas on pienemmissä tuloluokissa vain vähän, mutta jokaisessa yli 20 000 ansaitsevassa tuloluokassa olevasta vastaajasta yli 40 prosenttia pääkaupunkiseudulla asuu tuetuissa asunnoissa. Käytännössä pääkaupunkiseudun osalta tilanne on siis se, että tuetuissa asunnoissa asutaan paljon tuloista riippumatta. Toisaalta yli 40 000 euroa tienaavien joukossa muu yleishyödyllinen toimija oli yleinen vuokranantaja – voi olla, että näiden yhteisöjen asunnoista osa on rajoituksista vapautuneita. Tilannetta tukien päällekkäisyyksistä havainnollistaa parhaiten 20 000 – 29 999 ansaitsevien tuloluokka. Siinä sekä asumistuen saajista että tukea saamattomista noin puolet asuu tuetussa asunnossa.



**Kuvio 14 Vuokra-asunnon tyyppi tuloluokan mukaan, muu Suomi.**

Muulla maassa kaikissa tuloluokissa paitsi yli 30 000 ja alle 40 000 ansaitsevissa tuen saajista useampi kuin ei tukea saavista asuu tuetussa asunnossa. Asumistukea saavista tuetuissa asunnoissa asuvien osuus kasvaa 30 000 euron tuloihin asti, jonka jälkeen osuus pienee. Yli 40 000 tienaavista on kuitenkin liian vähän havaintoja luotettaviin tuloksiin. Niistä, jotka tukea eivät saa, vajaat 20 prosenttia asuu

tuetussa asunnossa yli 40 000 tienaaavien joukossa. Muualla maassa suuremmissa tuloluokissa näyttäisi olevan selkeästi harvinaisempaa asua tuetussa asunnossa. Tämä voi johtua siitä, että muualla maassa edullisempia asuntoja löytyy myös muualta kuin tuetuista asunnoista.<sup>15</sup>

### **3.2.4 *Pienituloisilla asumistuki kattaa ison osan vuokramenoista***

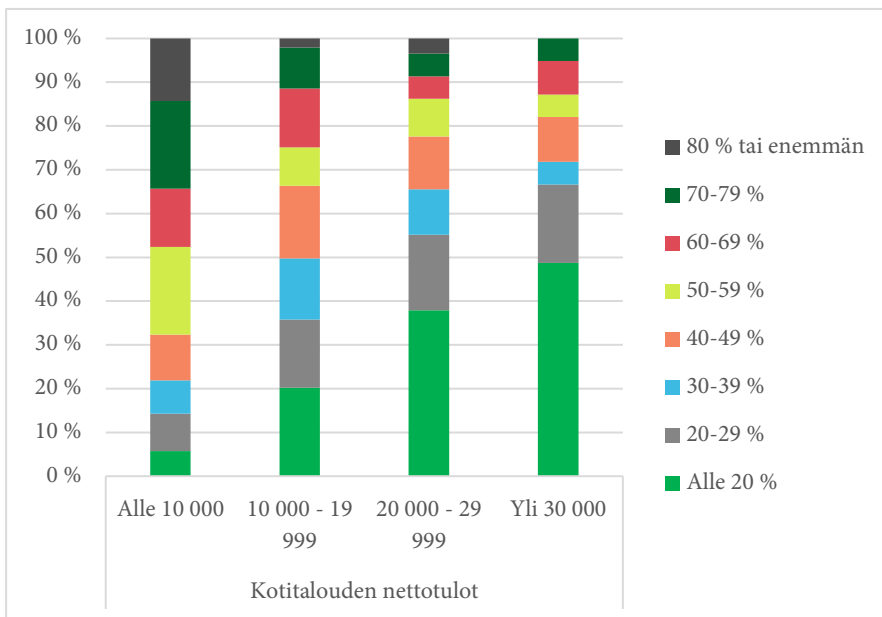
Kyselyssä kartoitettiin myös asumistuen osuutta vuokrista ja kotitalouden tuloista sekä vuokrien osuutta kotitalouden tuloista.

Tukea saaneilla kotitalouksilla asumistuen osuus kotitalouden vuokramenoista pienenee sitä mukaa, kun tulot kasvavat (kuviot 14). Tämä seuraa luonnollisesti yleisen asumistuen ja eläkeläisten asumistuen määräytymiskriteereistä. Pienimmissä tuloluokissa kuitenkin yli 50 prosenttia vuokramenoista katetaan asumistuella. Asumistuen merkitys pienituloisille on ilmeinen. Vielä yli 30 000 euron tuloluokassakin noin kolmannekselle asumistuki kattoi yli 30 prosenttia vuokramenoista.

Pienituloisilla asumistuki muodostaa suuren osan kotitalouden tuloista. Alle 20 000 euron tulojen ryhmässä yli 60 prosentilla vastaajakotitalouksista asumistuki muodosti vähintään 20 prosenttia kotitalouden nettotuloista. Alle 10 000 euron tuloryhmässä yli 90 prosentilla vastaajista asumistuki oli vähintään 20 prosenttia kotitalouden nettotuloista. Tässä ryhmässä ainoastaan alle 5 prosenttia kaikista vastaajakotitalouksista oli sellaisia, jotka eivät saaneet tukea. Seuraavassa tuloryhmässä tukea ei saanut koko maassa noin 15 prosenttia ja pääkaupunkiseudulla reilut 10 prosenttia vastaajista.

---

<sup>15</sup> Kuvioissa tulot on jaettu niin, että suurimmassa tuloluokassa ovat kaikki yli 40 000 euroa ansaitsevat. Tarkastelua on tehty myös yli 50 000 ja 60 000 ansaitsevien kotitalouksien joukolla. Pääkaupunkiseudun vastaajista asui tuetuissa asunnoissa näissä tuloluokissa samanlainen osuus kuin jaoteltaessa isoin tuloluokka yli 40 000 euron nettotuloihin.



**Kuvio 15 Kuinka suuri on asumistuen osuus kotitaloutenne vuokramenoista, sisältäen veden ja lämmityksen?**

Vastausten perusteella näyttää, että pienituloisille asumistuki on merkittävä tulonlisä, joka kattaa suuren osan vuokramenoista. Yli 80 prosenttia tukea saavista tai aikaisemmin saaneista kotitalouksista piti asumistukea vähintään melko tärkeänä kotitaloudelle, kun sitä kysyttiin vastaajilta suoraan. Isommissa tuloluokissa tukea ei pidetty enää niin tärkeänä, ja muun muassa yli 30 000 ansaitsevista vain hie-man alle puolet piti tukea erittäin tai melko tärkeänä. Mitä pienempi tuen osuus on tuloista, sitä vähemmän tärkeänä se koetaan.

### **3.2.5 Pitkään tukea saaneet ja toimeentulotuki**

Tällä hetkellä kyselyyn vastanneista asumistukea saaneista noin viidennes oli saanut tukea yli kuusi vuotta, alle vuoden tukea oli saanut vajaat 45 prosenttia kaikista tukea saaneista. Yhteenlaskettuna viimeisen kymmenen vuoden aikana tukea oli saanut yli kuusi vuotta neljäsoset kaikista vastaajista (sisältäen sekä nykyiset että entiset tu-

ensaaajat). Tässä joukossa tällä hetkellä tukea saavista 45 prosenttia ilmoitti saaneensa viimeisen kymmenen vuoden aikana tukea yli kuusi vuotta.

Kotitalouden koon mukaan jaoteltuna neljännes tällä hetkellä tukia saaneista yhden hengen kotitalouksista oli saanut tukea yli kuusi vuotta. Myös viiden tai useamman henkilön kotitaloudessa tukea oli saatu yleisesti yli viisi vuotta (noin viidennes vastaajista). Viimeisen kymmenen vuoden aikana tällä hetkellä tukia saaneista yhden hengen kotitalouksista yli 55 prosenttia oli saanut tukea yli kuusi vuotta.

Parhaiten pitkiä tukia selittää asema työmarkkinoilla. Eläkeläisistä yli neljännes ja työttömistä yli 30 prosenttia oli muualla Suomessa saanut nykyistä tukea yli kuusi vuotta. Pääkaupunkiseudulla osuudet olivat neljännes ja reilu viidennes. Eläkeläisten osalta tuen saamista selittää luonnolliset tekijät, työttömissä pitkäaikaistyöttömyys. Kaiken kaikkiaan työttömistä tukea saa 80 prosenttia vastaajista ja eläkeläisistä 60 prosenttia, kaikista tukea saavista vastaajista työttömät ja eläkeläiset muodostavat siis yli 60 prosenttia.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana työttömistä tukia oli saanut koko maassa yli kuuden vuoden ajan vajaa 60 prosenttia vastaajista; pääkaupunkiseudulla noin 55 prosenttia ja muualla maassa hieman alle 60. Työttömistä tukea saavista vastaajista yli 85 prosenttia oli saanut tukea yli kaksi vuotta viimeisen kymmenen vuoden aikana.<sup>16</sup> Työttömyys aiheuttaa siis paljon kuluja asumistuen kautta kuten aiemmassa tilastotarkastelussa havaittiin.

Toisaalta myös tällä hetkellä tukea saavista osa-aikaisesti töissä käyvistä 45 prosenttia ilmoittaa saaneensa nykyistä tukeaan yli kuuden vuoden ajan. Osa-aikatöissä olevista sama osuus ilmoitti saaneensa viimeisen kymmenen vuoden aikana tukia yli kuusi vuotta. Osa-aikatöissä käyvät kattavat siis yleisesti osan toimeentulostaan asumistuella. Kuten aiemmin havaittiin, joukossa on myös niitä työttömiä, jotka käyvät osa-aikatöissä suojaosan turvin.

Pitkään, yli kuusi vuotta, tukea saaneiden ryhmässä tuen määrä on myös suurempi muita useammin. Yli puolet saa tukea yli 300 euroa

---

<sup>16</sup> Pääkaupunkiseudulla reilu 80 prosenttia, muualla Suomessa vajaa 90.

kuussa. Suurempi tuki liittyy läheisesti työttömyyteen, sillä työttömistä tuensaajista lähes puolet saa yli 300 euroa tukea kuussa. Osa-aikaisilla tukea saavilla työntekijöillä yli 300 euroa tukea saavien osuus on vajaat 40 prosenttia ja eläkeläisillä kolmannes. Opiskelijat saavat isoja tukia yleisemmin, mutta myös saavat tukea lyhyemmän aikaa.

Pitkään tukea saaneiden välillä on myös eroja siinä, missä vastaajat asuvat. Tuetuissa asunnoissa asuvista yli kolmannes on saanut tukea yli kuusi vuotta, kun taas vapaarahoitteisissa asuvista noin 10 prosenttia on saanut tukea näin kauan. Eri tyyppisissä asunnoissa tukea saadaan eri tavalla, mikä voi olla merkki erityyppisistä asukastyypeistä asunnoissa.

Pitkittyneeseen asumistukeen liittyy pienet tulot, ja sitä kautta usein myös toimeentulotuen käyttö. Pitkään asumistukea saaneiden joukossa ei kuitenkaan näy, että toimeentulotukea saisi suurempi osuus ryhmässä. Noin 30–40 prosenttia kaikista asumistuen saajista ryhmiteltynä asumistuen saamisajan mukaan on saanut toimeentulotukea viimeisen vuoden aikana. Sen sijaan pitkään asumistukea saaneista, jotka eivät tällä hetkellä saa toimeentulotukea, on jossain elämänvaiheessa saanut toimeentulotukea huomattava osuus vastaajista, lähes 70 prosenttia. Suurin osa näistä työttömyyden aikana.

Toimeentulotukea kaikista vastaajista viimeisen vuoden aikana on saanut noin viidennes. Niistä, jotka tällä hetkellä saavat yleistä asumistukea, kaiken kaikkiaan lähes 40 prosenttia on saanut viimeisen vuoden aikana myös toimeentulotukea. Noin 55 prosenttia toimeentulotukea saaneista oli saanut tukea viimeisen kuukauden aikana, ja yli 80 prosenttia enintään viimeisen puolen vuoden aikana. Niistä, jotka eivät kyselyhetkellä asumistukea saaneet, toimeentulotukea oli saatu ennen kaikkea yli puoli vuotta ennen kyselyajankohtaa. Asumistukea saavista vastaajista, jotka olivat saaneet myös toimeentulotukea edellisen vuoden aikana, yli puolet käytti toimeentulotukea säännöllisesti vuokranmaksuun.

Kyselyssä kartoitettiin myös, onko toimeentuloa saatu jossain aiemmassa elämäntilanteessa, ja tätä kysyttiin niiltä, jotka eivät tällä hetkellä saaneet toimeentulotukea. Näiden osuus kaikista vastaajista oli



lähes 30 prosenttia. Yhteensä toimeentulotukea viimeisen vuoden aikana tai aiemmin oli näin ollen saanut noin puolet kaikista vastaajista tai noin 70 prosenttia nykyisistä asumistuen saajista.<sup>17</sup>

Niistä, jotka aiemmin ovat saaneet yleistä asumistukea, toimeentulotukea aiemmin saaneiden osuus oli samansuuntainen, noin 53 prosenttia. Kokonaisuudessaan näyttäisi siis, että selvästi yli puolet joskus asumistukea saaneista on käyttänyt jossain vaiheessa myös toimeentulotukea kotitalouden tulojen lähteenä.

Toimeentulotukea oli saatu aiemmin ennen kaikkea työttömyyden aikana ja opiskellessa. Noin 15 prosenttia vastaajista kuitenkin kertoi, että he olivat saaneet tukea käydessään töissä. Toimeentulotuen saaminen töissä käydessä voi kertoa palkan riittämättömyydestä pakollisten kulujen kattamiseen, jotka voivat syntyä esimerkiksi ylisuurista asumiskuluista. Toisaalta asumistuen ja toimeentulotuen saajien suuri yhteinen määrä kuvaa hyvin tukien päällekkäisyyttä (tätä kuvattiin myös osiossa 2.1.2.).

Pitkittyneen asumistuen ja toimeentulovälin yhteyttä olisi syytä selvittää tarkemmin. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että yleisen asumistuen saajat kattavat usein vuokraansa toimeentulotuella. Toisaalta pääkaupunkiseudulla toimeentulotuen säännöllinen käyttö vuokramaksuun korostui myös. Työttömyys liittyy läheisesti toimeentulotuen käyttöön, mutta työssä käyvien saama toimeentulotuki yhdessä asumistuen kanssa nostaa kysymyksiä työn ja sosiaaliturvan uusista yhdistämismahdollisuuksista tulevaisuudessa.

### **3.2.6 Tuet ja kulutus**

Toimivan asumistukijärjestelmän tulisi lähtökohtaisesti tukea pientuloisten asumiskulutusta ja mahdollistaa myös muu kohtuullinen kulutus. Kyselyssä haluttiinkin selvittää vuokralaisten ajatuksia siitä, millaisia vaikutuksia tukien ja tulojen muutoksilla on asumiskulutukseen ja muuhun kulutukseen. Kaiken kaikkiaan sekä asumiskulutuksesta että muusta kulutuksesta on tukea saavien vastaajien mukaan vaikeaa tinkiä paljoa.

---

<sup>17</sup> Kyselyhetkellä asumistukea saavista noin 51 prosenttia oli saanut toimeentulotukea jossain aiemmassa elämäntilanteessa.

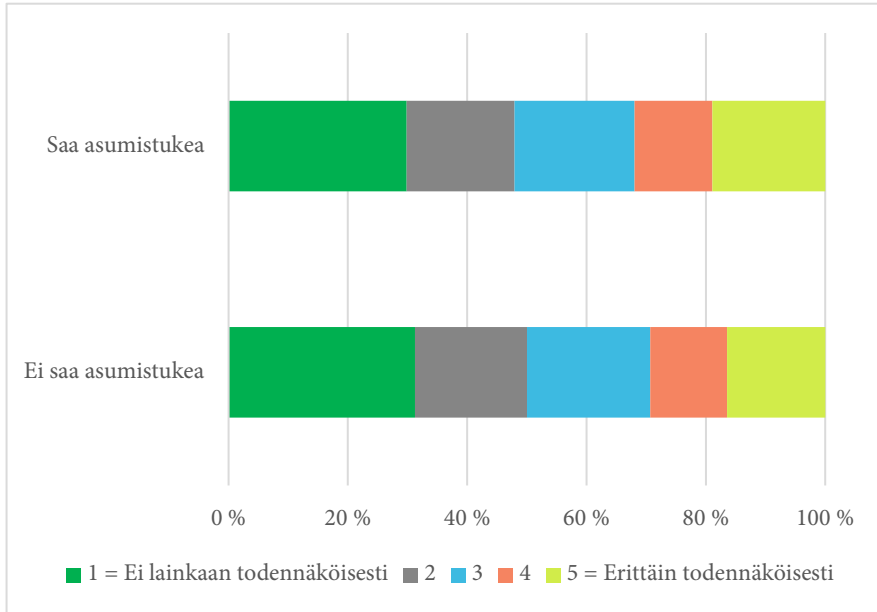
Asumistuen saajat pitivät asumistukea merkittävänä vaikuttavana tekijänä päivittäiseen kulutukseen. Yli 60 prosentin mielestä tuki oli vähintään melko paljon vaikuttanut päivittäiseen kulutukseen. Toisaalta myös niillä, jotka tukea aiemmin olivat saaneet, tuki oli noin 30 prosentin mielestä vaikuttanut vähintään paljon kulutukseen. Pieni osuus, noin 10 prosenttia, niistä, jotka eivät olleet koskaan saaneet tukea, ajattelivat, että tuki (tai sen puute) oli vaikuttanut heidän kulutukseensa.

Asumistukea saavista vastaajista hieman alle 20 prosenttia olisi tulojen noustessa todennäköisesti tai melko todennäköisesti vaihtamassa isompaan vuokra-asuntoon; muista vastaajista noin 15 prosenttia. Suurin osa vastaajista molemmissa ryhmissä ei kuitenkaan melko tai lainkaan todennäköisesti harkitsisi vaihtoa isompaan vuokra-asuntoon (tuensaajista n. 65 prosenttia ja muista yli 70 prosenttia). Tyytyväisyys nykyiseen vuokra-asuntoon molemmissa ryhmissä kertoo vuokra-asumiskulutuksen olevan tarpeen mukaista tai mahdollisesti siitä, että asumistuki mahdollistaa sopivan asumiskulutuksen tason.

Kyselyssä kartoitettiin tuensaajilta erikseen, miten tuen muutokset vaikuttaisivat asumiskulutukseen – asumistuen määrän noustessa vain hieman yli 10 prosenttia vastaajista hankkisi todennäköisesti isomman vuokra-asunnon, huomattavasti pienempi osuus kuin tulojen noustessa. Tämä voi kertoa odotuksista liittyen korotuksen tasoon – muiden tulojen muutokset ovat yleensä merkittävämpiä. Tulojen noustessa isompaa vuokra-asuntoa harkitsisivat luonnollisesti hieman useammin pienituloisemmat vastaajat – tässä ryhmässä asumiskulutuksesta tingitään tuesta huolimatta ehkä enemmän.

Kyselyssä hahmoteltiin myös, suuntautuisiko asumiskulutus pois vuokrakulutuksesta tulojen muuttuessa. Tukea saavista runsas 20 prosenttia pitää todennäköisenä, että tulojen nousu johtaisi oman tai asumisoikeusasunnon hankintaan. Tukea saamattomista hieman yli

30 prosenttia sanoo samaa. Tätä erotusta selittänee se, että tukea saamattomista useat ovat tulojen puolesta lähempänä omaan asuntoon vaadittavia tuloja.



***Kuvio 16 Tulojeni väheneminen johtaisi pienemmän asunnon hankintaan.***

Toisaalta tulojen vähenemistä kartoitettaessa sama osuus asumistuen saajista piti melko tai erittäin todennäköisenä, että tulojen väheneminen johtaisi pienemmän asunnon hankintaan – reilu 30 prosenttia verrattuna muiden vastaajien hieman vajaaseen 30 prosenttiin (kuvio 16). Tuensaajilta kysyttiin myös, mitä he tekisivät tuen laskiessa. Vastaukset olivat samansuuntaisia kuin muiden tulomuutosten yhteydessä; hieman alle 30 prosenttia vastaajista pitää todennäköisenä, että hankkisi pienemmän asunnon tuen laskiessa ja puolet piti vaihtoehtoa melko tai täysin epätodennäköisenä.

Tuen tai tulojen lasku näyttäisi hieman useamman mielestä olevan yhteydessä pienemmän asunnon valintaan kuin niiden nousu isomman vuokra-asunnon hankintaan.

Asumistukea saavista yli 60 prosenttia piti todennäköisenä, että tulojen muutoksesta huolimatta asuisi samassa asunnossa. Muiden joukossa tämä osuus oli pienempi. Toisaalta epätietoisten vastaajien

joukko oli suuri. Myös tuloluokkien väliset erot näkyvät myös vastauksissa.

Lisäksi asumistuen saajilta kysyttiin, millaisiin keinoihin turvaututtaisiin, jos tuki poistuisi. Yli 35 prosenttia vastaajista turvautuisi muihin tukiin, reilut 30 prosenttia muuttaisi edullisempaan asuntoon ja vajaat 30 prosenttia vähentäisi kulutusmenoja. Lisätöihin turvautuisi 20 prosenttia.<sup>18</sup> Ikäryhmittäin vastauksissa oli selkeitä eroja. Nuoremmat ikäryhmät turvautuisivat muita useammin lisätöihin, ja alle 25-vuotiaiden joukossa lisätöitä nähtiin suosituimpana vaihtoehtona. Yli 65-vuotiaiden joukossa parhaimpana vaihtoehtona nähtiin muiden kulutusmenojen vähentäminen. Toisaalta vastauksissa kokonaisuudessaan tuli esille myös suuri osuus niitä, jotka eivät keksisi keinoja paikata tuen vähenemisestä aiheutuvia tulonmenetyksiä. Myös erilaisissa tuloryhmissä vastaukset erosivat paljon: alemmissa tuloluokissa lisätuet nähtiin tärkeimpänä korvaavana tulonlähteenä, parempien tulojen ryhmissä lisätöitä ja muiden kulutusmenojen vähentäminen olivat suosituimpia – muutto edullisempaan asuntoon mainittiin kaikissa.

Tukien muutoksiin ja asumiskulutukseen liittyen kysyttiin lisäkysymyksiä niiltä, jotka harkitsivat edullisempaan asuntoon muuttamista. Edullisempaa asuntoa potentiaalisena vaihtoehtona pitävistä 70 prosenttia voisi harkita pienempää asuntoa, 40 prosenttia asuinalueen vaihtoa ja 25 prosenttia muuttoa toiselle paikkakunnalle. Vain reilut 10 prosenttia olisi valmis jakamaan asunnon toisen henkilön kanssa. Alle 35-vuotiaiden joukossa tätä vaihtoehtoa harkitsisi kuitenkin lähes 30 prosenttia vastaajista. Samassa ryhmässä myös muutto pienempään asuntoon nähdään harvemmin houkuttelevana vaihtoehtona. Nuoremmissa ryhmissä asutaan kyselyn mukaan pienemmissä asunnoissa (erityisesti alle 25-vuotiaat), joten asumisväljyydestä tinkimisen sijaan kimppa-asuminen nähdään mahdollisesti mielenkiintoisena vaihtoehtona.

Lisäksi tuen poistumisen yhteydessä kulutusmenojen karsimisen mahdolliseksi keinoksi listanneilta pyydettiin erittelyä sen suhteen,

---

<sup>18</sup> Vastausprosentit eivät summaudu sataan, koska vastaajat pystyivät valitsemaan useamman vaihtoehdon.

mistä menoista karsittaisiin. Eroja tulojen, iän tai tuen saannin suhteen ei juuri löytynyt. Kuluja karsittaisiin eritoten kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluista, ravintoloista, viihteestä ja mediasta sekä matkustamisesta. Alle 25-vuotiaat eivät kuitenkaan karsisi matkustamisesta. Jonkin verran vastaajista myös mainitsi avovastauksissa, että menoista on hyvin hankala karsia mitään pienten tulojen takia.

Samankaltaisia tuloksia saatiin myös, kun kysyttiin kaikilta vastaajilta, miten kulutusta tulojen laskiessa on muutettu tai muutettaisiin: kaikissa ikä- ja tuloryhmissä karsittaisiin kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluista, ravintoloista, viihteestä ja mediasta sekä matkustamisesta.

### **3.2.7 Tukijärjestelmän selkeys**

Kyselytutkimuksen selkeyttä kartoitettiin tukijärjestelmän ymmärtämiseen liittyvillä kysymyksillä. Kyselyn perusteella kysyntätukijärjestelmä on vuokralaisten ja etenkin tukia saavien silmissä selkeämpi ja helpommin ymmärrettävämpi kuin tarjontatukijärjestelmä.

Asumistuen saajista yli 65 prosenttia pitää kyselyn perusteella asumistuen hakemista helppona. Myös asumistuen määräytymisperusteet ja kotitalouden muiden tulojen ja tukien vaikutus saatavan asumistuen määrään ovat kyselyn perusteella selkeitä suurimmalle osalle tuen saajista. Eri tukien yhdistämisen helppous jakaa asumistuen saajien mielipiteitä voimakkaammin. Helppona eri tukien yhdistämistä pitää noin 38 prosenttia vastaajista, kun taas vaikeaksi sen kokee noin 42 prosenttia vastaajista. Hieman suurempi osuus tukea saavista ei pitänyt eri tukien yhdistämistä selkeänä, vajaa 45 prosenttia, muista kuin tukea saavista 40 prosenttia. Tuen keston mukaan eroja ei ole.

Tuetun vuokra-asunnon hakeminen koetaan myös helpoksi, sillä lähes puolet kysymykseen vastanneista arvioi tuetun asunnon hakemisen helpoksi. Tuetun asunnon saaminen kuitenkin koetaan erittäin vaikeaksi ja hitaaksi. Lähes 70 prosenttia vastanneista piti tuetun asunnon saamista vaikeana ja vain alle 10 prosenttia koki sen helpoksi. Lisäksi hieman yli 65 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että tuetun asunnon saaminen on liian hidasta. Tuetun asunnon saamisen vaikeutta puoltaa myös se, että kyselyyn vastanneista 318 oli hakenut tuettua asuntoa ja vain hieman yli puolet hakeneista oli saanut sellaisen. 40 prosenttia niistä, jotka olivat hakeneet tuettua asuntoa,

mutteivat olleet sitä saaneet, olivat vielä jonossa tuettuun asuntoon. Avovastauksista ilmeni, että asuntojen saantiperusteet koetaan epäselviksi ja joskus jopa epäoikeudenmukaisiksi. Vastaajat kokivat myös, etteivät välttämättä saaneet tuettua asuntoa, vaikka elämäntilanne olisi ollut vaikea ja tuetun asunnon tarve olisi ollut suuri.

Tuetut vuokra-asunnot ovat kyselyn perusteella haluttuja. Vähän yli 60 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, ettei tuettuja vuokra-asuntoja ole tarpeeksi saatavilla ja noin 40 prosenttia vastaajista olisi kiinnostunut asumaan tuetussa vuokra-asunnossa. Lisäksi käytännössä kaikki, jotka olivat saaneet tuetun asunnon, olivat siihen muuttaneet. Vastaajille mieluisin vuokra-asumisen muoto olisi kunnan vuokrataloyhtiö. On mahdollista, että kunnan vuokrataloyhtiön asunnot nähdään edullisimpina, jolloin vastaajat näkevät matalan vuokratason mielekkäämpänä eivätkä niinkään kunnan vuokrataloyhtiötä itsessään. On kuitenkin huomattava, että lähes neljännes vastaajista ei halunnut ottaa kantaa mieluisinta vuokra-asumisen muotoa koskevaan kysymykseen.

### **3.2.8 Minkä tekijöiden tulisi vaikuttaa asumistukeen?**

Kyselyssämme kysyttiin myös vuokralaisten mielipidettä siihen, minkä tekijöiden tulisi vaikuttaa saatavan asumistuen määrään. Annetuista vastausvaihtoehdoista vastaajien tuli valita heille kolme tärkeintä. Selkeästi suurin osa vastaajista piti tärkeimpinä asumistukeen vaikuttavina tekijöinä vuokran määrää (noin 65 prosenttia) ja vuokran osuutta tuloista (noin 70 prosenttia). Enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että asunnon koolla ei tulisi olla vaikutusta saatavan tuen määrään. Vain hieman alle viidennes vastaajista oli sitä mieltä, että asunnon neliömäärän tulisi vaikuttaa saatavaan asumistukeen ja vain noin viiden prosentin mielestä huoneiden lukumäärän tulisi vaikuttaa saatavaan asumistukeen.

Tarkasteltaessa vastaajien mielipiteitä tuloluokittain huomataan, että etenkin pienituloiset painottavat vuokran määrää asumistukeen vaikuttavana tekijänä. Vuokran osuus kotitalouden tuloista saa vahvaa kannatusta läpi koko tulojakauman. Parempituloiset taas painottavat enemmän kotitalouden kokoa määräytymisperusteena. Tulokset tuntuvat luonnollisilta, sillä suuremmissa tuloluokissa kotitaloudet

ovat isompia ja silloin painotetaan tekijöitä, jotka maksimoisivat omaa asumistukea. Huomioitavaa on, että vain neljännes vastaajista oli sitä mieltä, että suuremmissa kaupungeissa tulisi saada suurempaa tukea. Pääkaupunkiseudulla asuvista 40 prosenttia piti tätä kolmen tärkeimmän asumistuen määrään vaikuttavan tekijän joukossa.

Mielenkiintoisin havainto oli, että asumistuen saajien ja niiden, jotka eivät sitä saaneet, mielestä hyvin samojen tekijöiden tulisi vaikuttaa saatavan asumistuen määrään. Asumistuen saajat painottivat hieman enemmän vuokran määrää ja ne, jotka eivät saaneet tukea, painottivat hieman enemmän kotitalouden kokoa. Muuten mielipiteet asumistuen määrään vaikuttavista tekijöistä olivat lähes identtiset.

Pääkaupunkiseudulla asuvien mielestä asuinkaupungin pitäisi vaikuttaa enemmän tukeen. Pääkaupunkiseudun korkeammat asumiskustannukset vaikuttavat vastaajien mielipiteisiin kaupungin huomiomisesta tuen perusteissa. Pääkaupunkiseudulla myös tuetut asumuodot olivat kyselyn mukaan suositumpia.

### **3.2.9 Tuen muutosten vaikutukset vuokralaisille**

Kyselyssä pyrittiin selvittämään myös kysyntätukijärjestelmän muutosten vaikutuksia asumistuen saajien toimintaan ja tuloihin sekä kartoittamaan kuinka tietoisia ihmiset ovat muutoksista ja varautuvatko he mahdollisiin muutoksiin. Kyselyssä tiedusteltiin asumistuen saajilta asumistuen saamisperusteissa vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden muutosten vaikutuksia kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin ja asumisratkaisuihin. Opiskelijoilta kysyttiin, kuinka siirtyminen yleisen asumistuen piiriin on vaikuttanut heidän asumiseensa ja tuloihinsa. Lisäksi pyrittiin selvittämään, ovatko eläkeläiset tietoisia siitä, miten mahdollinen siirtyminen yleisen asumistuen piiriin vaikuttaisi heidän tuloihinsa.

Keskeisin havainto on, että asumistukijärjestelmässä tapahtuvilla muutoksilla on ollut tai olisi erittäin vähäinen vaikutus kotitalouksien asumisvalintoihin. Kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin järjestelmän muutoksilla on ollut hieman enemmän vaikutusta vastausten perusteella. Kuitenkin vain noin neljännes vastaajista oli sitä mieltä, että muutokset heijastuivat käytettävissä oleviin tuloihin. Kellan tilastojen valossa keskimääräinen yleinen asumistuki nousi noin

40 euroa vuodesta 2014 vuoteen 2015. Kyselyn perusteella kasvanut asumistuki ei kuitenkaan johtanut muutoksiin asumisratkaisuihin, niidenkään osalta, joiden tuloihin sillä oli vaikutusta, vaan rahaa jäi käytettäväksi enemmän muihin tarkoituksiin muutosten jälkeen.

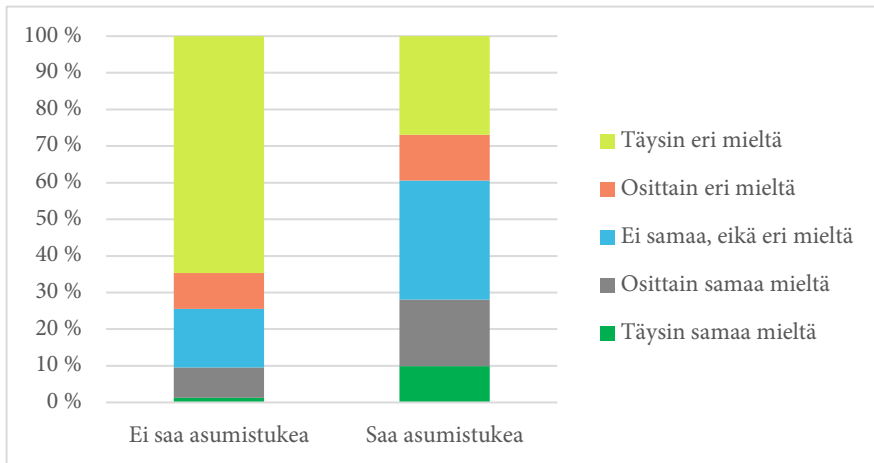
Toinen keskeinen huomio on, että huomattava osa (noin 40 prosenttia) tuen saajista ei osannut sanoa tai kommentoida, vaikuttiko tukijärjestelmän muutokset kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin tai asumisjärjestelyihin. Toisaalta on syytä muistaa, että kahden vuoden takaisen muutoksen vaikutusten muistaminen voi olla hyvinkin vaikeaa.

Asumistuen saajista siis vain hieman yli neljännes oli sitä mieltä, että vuoden 2015 muutoksella oli vaikutusta kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin ja vain 12 prosenttia saajista oli sitä mieltä, että muutoksilla oli vaikutusta asumisvalintoihin. Kyselyn perusteella opiskelijat ovat melko hyvin tietoisia siitä, kuinka yleisen asumistuen piiriin siirtyminen vaikutti heidän tuloihinsa. Kyselyn perusteella opiskelijoista noin neljännekselle käytettävissä olevat tulot nousivat, viidenneksellä laskivat ja noin 35 prosentilla tilanne pysyi muuttumattomana. Hieman alle 20 prosenttia opiskelijoista ei osannut sanoa vaikuttiko siirto heidän käytettävissä oleviin tuloihinsa. Vain vähän alle neljännes opiskelijoista ilmoitti, että siirroilla oli vaikutuksia heidän asumisvalintoihin. Eläkeläisiltä kysyttäessä mahdollisen siirron yleisen asumistuen piirin vaikutuksista lähes puolet tuen saajista oli sitä mieltä, että sillä olisi vaikutusta heidän tuloihinsa. Kuitenkin vain noin neljännes uskoi sen vaikuttavan heidän asumisratkaisuihinsa.

Kysyimme myös kaikilta vuokralaisilta heidän varautumisestaan mahdollisiin asumistukijärjestelmän muutoksiin (kuvio 17). Ne, jotka eivät tukea saaneet, eivät luonnollisesti olleet kovin varautuneita tai edes kiinnostuneita asumistukijärjestelmän mahdollisten muutosten vaikutuksista. Huomioitavaa kuitenkin on, että vain hieman yli viidennes tuen saajista ilmoittaa huomioivansa mahdolliset asumistukijärjestelmään tehtävät muutokset omassa toiminnassaan. Kyselyn perusteella vaikuttaa siis siltä, että huomattava osa tuen saajista ei ole tietoinen, miten tukijärjestelmän muutokset ovat heidän



kotitaloutensa tuloihin vaikuttaneet tai kiinnostunut siitä, miten mahdolliset muutokset vaikuttaisivat.



***Kuvio 17 Teen asumiseen liittyviä ratkaisuja ottaen huomioon suunnitelmissa olevia muutoksia tukijärjestelmään.***

Tukimuutoksia Britanniassa, ja erityisesti tukien vaikutuksia vuokranantajille yksityisellä sektorilla, tutkittaessa on havaittu, että vuokralaiset pystyivät tukien alentuessa paikkaamaan pudonneita tuloja ja pysymään samalla alueella sen sijaan, että olisivat muuttaneet (Sanderson ja Wilson 2017). Muuton kustannukset olisivat olleet suuremmat kuin tukien menetykset. Tutkimuksessa ei vastata kuitenkaan kysymykseen, miksi vuokralaiset pysyvät alueella, vaikka esimerkiksi asuntojen käyttöasteiden kasvua arvioidaan syyksi. Mielenkiintoista kuitenkin on, että tekemässämme kyselytutkimuksessa havaittiin hyvin vahvasti vuokralaisten halu olla muuttamatta asumisratkaisujaan tilanteessa, jossa tuet mahdollisesti muuttuisivat.

## 4 Johtopäätökset

Raportissa tarkastellaan asumisen tukijärjestelmää yhteiskunnan sekä vuokralaisen näkökulmasta. Lyhyt yhteenveto koko raportista löytyy raportin alusta. Tässä kappaleessa raportoidaan tutkimuksen keskeiset johtopäätökset.

Kelan maksamien asumistukien saajien määrä ja tukien suuruus ovat kasvaneet viime vuosina paljon. Taustalla kehityksessä ovat olleet muun muassa asumiskustannusten nousu, työttömyyden kasvu finanssikriisin jälkeen ja eläkkeensaajien asumistukien kasvu esimerkiksi laitoshoidon purun ja suurten ikäluokkien määrän kasvun takia.

Myös tukijärjestelmän painopiste on kokonaisuudessaan siirtynyt kohti kysyntätukia. ARA-asuntojen määrä on vähentynyt vuodesta 2005 noin 40 000 asuntoa. Suhdanneluonteisesti asuntoja on rakennettu lyhyiden korkotukien malleilla jonkin verran enemmän viime aikoina. Väestön muuttoliike kohti kaupunkeja kuitenkin tarkoittaa, että ARA-asuntojen tarjonnan epätasapaino ei tule helpottamaan.

Tarjontatukiin liittyy tarjonnan alueellisia kohtaanto-ongelmia, syrjäyttämisaikutusta ja läpinäkyvyyden puutetta, joka johtaa vaikeuteen arvioida tuen kustannuksia. Lisäksi tuen kohdentuminen sitä eniten tarvitseville kotitalouksille voidaan nähdä haasteena. Kirjallisuuskatsauksessa esiin nousseita kysyntätukien ongelmia taas olivat tuen siirtyminen vuokriin, kasvavat menot yhteiskunnalle ja kannustinloukut. Myös julkisen talouden menojen seurannan kannalta kysyntäpuolen tuet ovat helpommin hahmotettavissa: asumistukimenot näkyvät tilastoissa, mutta tarjontatukien osalta kvantifioiminen on vaikeampaa esimerkiksi alle markkinahintaisten tonttien osalta.

Tarkastellun tutkimuskirjallisuuden, vuokralaisille tehdyn kyselytutkimuksen ja asiantuntijahaastatteluiden perusteella asumisen kysyntätuet, kuten yleinen asumistuki, nähdään läpinäkyvämpänä, paremmin tukea tarvitseville kohdentuvana ja selkeämpänä mallina kuin asumisen tarjontatuet. Kysyntätukijärjestelmä on vuokralaisille tehdyn kyselyn mukaan selkeästi hahmotettavana kokonaisuus. Tuettujen asuntojen kohdalla tilanne on toinen, sillä muun muassa niiden asukasvalintajärjestelmää kritisoidaan.

Kyselytutkimuksen perusteella asumistuki nähtiin erittäin tärkeänä tukena pienituloisille. Tukien merkitystä selvitettyä korostui, että pienituloisilla asumistuki muodostaa suuren osan kotitalouden tuloista. Tukea saaneilla kotitalouksilla asumistuen osuus kotitalouden vuokramenoista ja tuloista pienenee sitä mukaa, kun tulot kasvavat. Tämä seuraa luonnollisesti yleisen asumistuen ja eläkeläisten asumistuen määräytymiskriteereistä. Pienimmissä tuloluokissa yli 50 prosenttia vuokramenoista katetaan asumistuella. Asumistuen merkitys pienituloisille on ilmeinen, minkä kertoo myös tuensaajilta suoraan kysytyt kysymykset tuen merkityksestä – 80 prosenttia piti tukea merkittävänä tai erittäin merkittävänä.

Tukea maksetaan paljon ennen kaikkea työttömille. Tukea maksetaan myös pitkään. Kyselytutkimukseen vastaajien joukossa yli kuusi vuotta tukea saaneita oli viidennes vastaajista, joista iso osa oli työttömiä ja eläkeläisiä. Myös osa-aikatyötä tekevien vastaajien joukossa oli merkittävä osuus pitkään tukea saaneita. Osa näistä vastaajista tekee osa-aikatyötä työttömänä ollessaan, suojaosan turvin. Tällä hetkellä kaikista asumistukea saaneista noin viidennes oli saanut tukea yli 6 vuotta, alle vuoden tukea oli saanut vajaat 45 prosenttia kaikista tukea saaneista. Parhaiten pitkiä tukia selittää asema työmarkkinoilla. Kokonaisuudessaan työssä oleville maksettavista asumistuista lähes 40 prosenttia kohdistuu pääkaupunkiseudulle Kelan tilastojenkin mukaan.

Tukien yhdistäminen on yleistä ja noin puolet vastaajista on sitä mieltä, että se on myös helppoa. Yleistä asumistukea saavista vastaajista, jotka olivat saaneet myös toimeentulotukea edellisen vuoden aikana, yli puolet käytti toimeentulotukea säännöllisesti vuokranmaksuun. Noin 15 prosenttia vastaajista kertoi, että he olivat saaneet toimeentulotukea käydessään töissä. Toimeentulotuen saaminen töissä käydessä voi kertoa palkan riittämättömyydestä pakollisten kulujen kattamiseen, jotka voivat syntyä suurista asumiskuluista. Toisaalta asumistuen ja toimeentulotuen saajien suuri yhteinen määrä kuvaa hyvin tukien päällekkäisyyttä.

Asumistukimenojen hillitsemiseksi asuntopoliittisten tavoitteiden olisikin liityttävä myös työttömyyden pitkittymisen katkaisemiseen ja toisaalta riittävään asuntotuotantoon tietyillä alueilla, jotta kysyn-

tään vastaavia asuntoja olisi tarjolla. Jälkimmäisen tavoitteen saavuttamiseksi rakentamiskelpoisia tontteja pitää olla tarpeeksi saatavilla siellä, missä asuntorakentamiselle on tarvetta. Tämän lisäksi työttömyyden pitkittymiseen liittyen olisi pohdittava tarvetta kehitellä uudenlaisia mahdollisuuksia työn ja sosiaaliturvan yhdistämiseen.

Tuetuissa asunnoissa asuvien määrissä on alueellisia eroja. Muun Suomen ja pääkaupunkiseudun välillä havaittiin eroja sen mukaan, miten eri tuloluokissa saadaan tuettujen asuntojen muodossa. Pääkaupunkiseudulla tuetuissa asunnoissa asuu paljon myös suurempituloisia, joiden asumisen tukeminen ei ole perusteltua, vaikka asumiskustannukset ovatkin korkeammat. Osin pääkaupunkiseudulla suurempituloisten osuutta tuetuissa asunnoissa voi selittää kunnan vuokratalojen luokittelu kyselyssä kokonaisuudessaan tuetuksi asutokannaksi – näistä osa kuitenkin on rajoituksista vapautunutta kantaa tai vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja.

Tarkasteltaessa ainoastaan kyselyyn vastanneita tuensaajia tuloluokittain, nähdään, että pääkaupunkiseudulla tuetuissa asunnoissa asuvien osuus pienenee tulojen kasvaessa. Tukea saamattomia taas on pienemmissä tuloluokissa vain vähän, mutta jokaisessa yli 20 000 euroa vuodessa ansaitsevassa tuloluokassa olevasta vastaajasta silti yli 40 prosenttia pääkaupunkiseudulla asuu tuetuissa asunnoissa. Käytännössä pääkaupunkiseudun osalta tilanne on siis se, että tuetuissa asunnoissa asutaan melko yleisesti tuloista riippumatta. Osa pienituloisista ei tämän takia pääse tuettuun asuntoon, kuten kyselytutkimuksessa havaittiin. Tuettua asuntoa hakeneita oli paljon ja tuen kriteereitä pidettiin epäselvinä.

Muualla maassa kaikissa tuloluokissa tuen saajista useampi kuin ei tukea saavista asuu tuetussa asunnossa. Muualla maassa suuremmissa tuloluokissa näyttäisi olevan selkeästi harvinaisempaa asua tuetussa asunnossa. Tämä voi johtua siitä, että muualla maassa edullisempia asuntoja löytyy myös muualta kuin tuetuista asunnoista.

Kyselyssä kysyttiin myös vuokralaisten mielipidettä siihen, minkä tekijöiden tulisi vaikuttaa saatavan asumistuen määrään. Annetuista vastausvaihtoehdoista vastaajien tuli valita heille kolme tärkeintä. Selkeästi suurin osa vastaajista piti tärkeimpinä asumistukeen vaikuttavina tekijöinä vuokran määrää (noin 65 prosenttia) ja vuokran osuutta tuloista (noin 70 prosenttia). Enemmistö vastaajista oli sitä

mieltä, että asunnon koolla ei tulisi olla vaikutusta saatavan tuen määrään.

Pienituloiset painottavat vuokran määrää asumistukeen vaikuttavana tekijänä. Vuokran osuus kotitalouden tuloista saa vahvaa kannatusta läpi koko tulojakauman. Suurempi ja keskituloiset taas painottavat enemmän kotitalouden kokoa määräytymisperusteena. Pääkaupunkiseudulla asuvista 40 prosenttia asuin- ja palveluskaupunkia kolmen tärkeimmän asumistuen määrään vaikuttavan tekijän joukossa.

Mielenkiintoisin havainto oli, että asumistuen saajien ja niiden, jotka eivät sitä saaneet, mielestä hyvin samojen tekijöiden tulisi vaikuttaa saatavan asumistuen määrään. Mielipiteet asumistuen määrään vaikuttavista tekijöistä olivat lähes identtiset kahden ryhmällä. Tämä kertoo asumistuen kriteerien koetusta oikeudenmukaisuudesta.

Tiedusteltaessa asumistuen saajilta, mitä he tekisivät tuen poistuessa, yli 35 prosenttia vastaajista uskoi turvautuvansa muihin tukiin. Muutto edullisempaan asuntoon ja kulutusmenojen vähentäminen olivat seuraavaksi suosituimmat vaihtoehdot. Pienemmissä tuloluokissa muihin tukiin turvautuminen oli yleisempi vastaus kuin suuremmissa. Ikäryhmittäisiä eroja oli, ja nuoremmat turvautuisivat muita useammin lisätöihin.

Kulutusmenojen karsimisen mahdolliseksi keinoksi listanneilta pyydettiin erittelyä sen suhteen, mistä menoista karsittaisiin. Kuluja karsittaisiin eritoten kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluista, ravintoloista, viihteestä ja mediasta sekä matkustamisesta. Jonkin verran vastaajista myös mainitsi avovastauksissa, että menoista on hyvin hankala karsia mitään pienten tulojen takia.

Kyselyssä kartoitettiin tuensaajilta myös erikseen, miten tuen muutokset vaikuttaisivat asumiskulutukseen. Asumistuen määrän noustessa vain hieman yli 10 prosenttia vastaajista hankkisi todennäköisesti isomman asunnon. Yleisesti tulojen noustessa hieman useampi olisi todennäköisesti tai melko todennäköisesti vaihtamassa isompaan vuokra-asuntoon. Tulojen tai tukien laskiessa sen sijaan hieman useampi vaihtaisi pienempään asuntoon. Tulojen muutoksiin liittyviä kysymyksiä kysyttiin myös niiltä, jotka eivät saa tukea. Kaiken kaikkiaan suurin osa vastaajista ei nähnyt tuen muutosten olevan

merkittäviä asumiskulutukseen vaikuttavia tekijöitä. Tuen muutoksia kartoitettaessa tuen muutoksen suuruutta ei määritetty toisin kuin kysyttäessä tuen poistumisesta.

Vaikka asumistuen muutoksia ei koettu niinkään asumiskulutukseen vaikuttavana tekijänä, muihin kulutusmahdollisuuksiin tuen nähtiin vaikuttavana. Yli 60 prosentin mielestä tuki oli vähintään melko paljon vaikuttanut päivittäiseen kulutukseen.

Haastatteluissa kartoitettiin asumistukijärjestelmän, kaupungistumiskehityksen sekä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden. Haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että asumisen tuet, erityisesti kysyntätuki, kasvattaa vuokra-asuntojen kysyntää, mutta kaupungistumista ajavat pääosin muut syyt (erityisesti työperäinen muutto). Asiantuntijat olivat pääosin sitä mieltä, että asumisen kysyntätuet ovat oikeudenmukaisempia kuin tarjontatuet, koska tarjontatuet eivät välttämättä kohdennu niitä eniten tarvitseville.

Haastatteluissa asiantuntijoilta tiedusteltiin myös heidän näkemystään asumistukijärjestelmän eri tukimuotojen vaikutuksesta segregatiokehitykseen. Kaikki asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että Suomessa on useita maita pienempiä segregatio-ongelmia myös sen takia, että Suomessa on tehty onnistuneesti segregatian vastaista työtä asumisen eri tukimuodoilla. Erityisesti tuettujen vuokra-asuintalojen sijoittaminen tasaisesti eri alueille nähtiin hyvänä ratkaisuna.

## 5 Lähdeluettelo

- Ahola, Elina (2015), Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella - Työpapereita 84.
- Ahola, Elina (2016a), Asumistuen kohoavat kustannukset – miten yleisen asumistuen vuoden 2015 lakiuudistus vaikutti?, <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3282> (viitattu 25.9.2017).
- Ahola, Elina (2016b), Asumistuen kohoavat kustannukset – miten työtulojen suojaosan käyttöönotto vaikutti?, <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3447> (viitattu 25.9.2017).
- Antikainen, J., Laakso, S., Lönnqvist, H., Pyykkönen, S. ja Soininvaara, I. (2017), Asuntopolitiikan kehittämiskohteita, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017.
- ARA (2017a), Asuntomarkkinakatsaus 1/2017, <http://www.ara.fi/download/noname/%7B7F2F867B-EB2D-42D8-AC09-9560F689D4C5%7D/126953> (viitattu 19.5.2017).
- ARA (2017b), Erityisryhmien asuntomarkkinakatsaus 2017, <http://www.ara.fi/download/noname/%7B86B99329-7511-47B4-9565-41441384EC36%7D/130559> (viitattu 2.10.2017).
- Eerola, E. ja Lyytikäinen, T. (2017), Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme, <http://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp88.pdf/e5a42951-b75f-4c78-80f7-60e6283a86db> (viitattu 26.9.2017).
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2013), Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa, VATT VATT Tutkimukset 175.
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2016), Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen, VATT Policy Brief 3–2016.
- Eriksen, M. D. ja Rosenthal, S. S. (2010), Crowd out effects of place-based subsidized rental housing: New evidence from the LIHTC program, *Journal of Public Economics* 94(11–12): 953–966.
- Hannikainen-Ingman, K., Hiilamo, H., Honkanen, P., Kuivalainen, S. ja Moisio, P. (2012), Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009, Kela Nettityöpapereita 33.
- Hiekka, S. ja Virén, M. (2008), Nostaako asumistuki vuokria?, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 104(2).
- Kangasharju, A. (2003), Maksaako asumistuen saaja muita korkeampaa vuokraa?, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT VATT-Tutkimuksia 101.
- Kangasharju, A. (2010), Housing Allowance and the Rent of Low-income Households, *The Scandinavian Journal of Economics* 112(3): 595–617.

- Kekäläinen, A., Tähtinen, T. ja Vuori, L. (2017), Asuntomarkkinat 2017 - ennuste - Pellervon taloustutkimus.
- Kela (2017a.) Yleinen asumistuki, <http://www.kela.fi/yleinen-asumistuki> (viitattu 12.10.2017)
- Kela (2017b.) Eläkkeensaajan asumistuki <http://www.kela.fi/elakkeensaajan-asumistuki> (viitattu 12.10.2017)
- Kela (2017c.) Toimeentulotuki, <http://www.kela.fi/toimeentulotuki> (viitattu 12.10.2017)
- Laki yleisestä asumistuesta 2014/938. Annettu Helsingissä 14.11.2014
- Laki eläkkeensaajan asumistuesta. Annettu Helsingissä 11.5.2007
- Laki toimeentulosta 1997/1412. Annettu Helsingissä 30.12.1997
- Murray, M. P. (1999), Subsidized and unsubsidized housing stocks 1935 to 1987: crowding out and cointegration, *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 18(1): 107-124.
- Sanderson, E. ja Wilson, I. (2017), Does locality make a difference? The impact of housing allowance reforms on private landlords, *Housing Studies* 32(7): 948–967.
- Sinai, T. ja Waldfogel, J. (2005), Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock?, *Journal of public Economics*, 89(11): 2137-2164.
- Tilastokeskus (2017), Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkojulkaisu], 2 Käytävissä oleva rahatulo keskimäärin 37 900 euroa. Helsinki: Tilastokeskus, [http://www.stat.fi/til/tjt/2015/02/tjt\\_2015\\_02\\_2017-03-24\\_kat\\_002\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2015/02/tjt_2015_02_2017-03-24_kat_002_fi.html) (viitattu 23.10.2017).
- Valtiokonttori (2017), Valtiokonttorin hallinnoimien valtiontakaus-ten ja -takuiden kehitys, [http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa\\_Valtiokonttorista/Julkaisut\\_ja\\_tilastot/Tilastot/Rahoitustoiminta/VKn\\_hallinnoimat\\_valtiontakaukset](http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Julkaisut_ja_tilastot/Tilastot/Rahoitustoiminta/VKn_hallinnoimat_valtiontakaukset) (viitattu 25.10.2017)
- Valtiovarainministeriö (2017), Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2017, Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2017, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79867/20\\_2017\\_Katsaus\\_valtion\\_taloudellisiin\\_vastuisiin\\_ja\\_riskeihin\\_2017.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79867/20_2017_Katsaus_valtion_taloudellisiin_vastuisiin_ja_riskeihin_2017.pdf?sequence=1) (viitattu 11.10.2017).
- Viren, M. (2013), Is the housing allowance shifted to rental prices?, *Empirical Economics* 44(3): 1497–1518.
- Ympäristöministeriö (2015), Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, Ympäristöministeriön raportteja 4/2015.



Ympäristöministeriö (2017), Asumisen tukimuotojen tuotekortit,  
[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asuminen/Asumisen\\_tuet/Tietoa\\_kunnille\\_asumisen\\_tukemisesta/Asumisen\\_tukimuotojen\\_tuotekortit](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asuminen/Asumisen_tuet/Tietoa_kunnille_asumisen_tukemisesta/Asumisen_tukimuotojen_tuotekortit) (viitattu 9.10.2017).

### **PTT Julkaisuja, PTT Publikationer, PTT Publications**

23. Arovuori, K. 2015. Political effectiveness of agricultural policies – an empirical analysis.
22. Karikallio, H. 2010. Dynamic dividend behaviour of Finnish firms and dividend decision under dual income taxation.
21. Nivalainen, S. 2010. Essays on family migration and geographical mobility in Finland.

### **PTT Raportteja, PTT Rapporter, PTT Reports**

256. Haltia, E., Rämö, A-K. 2017. Miksi metsien taloudellisia mahdollisuuksia jätetään käyttämättä? - Metsänomistajakyselyn tuloksia.
255. Haltia, E., Rämö, A-K, Pynnönen, S., Valonen, M., Horne, P. 2017. Miksi metsien taloudellisia mahdollisuuksia jätetään käyttämättä? – Metsänomistajien aktiivisuus ja siihen vaikuttaminen.
254. Forsström-Tuominen, H. 2016. Asunto-osuuskunta – uusi yhteisöllinen rakentamisen ja asumisen malli.

### **PTT Työpapereita, PTT Diskussionsunderlag, PTT Working Papers**

193. Vuori, L., Arovuori, K., Busk, H., Kekäläinen, A., Pämppi, R., Rinta-Kiikka, S. ja Yrjölä, T. 2017. Kyläkauppalvelutus.
192. Arovuori, K., Auri, E., Haanpää, S., Pyykkönen, S., Ranta, T., Rannanpää, S., Rinta-Kiikka, S., Toikkanen, H. ja Yrjölä, T. 2017. Selvitys maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 tuloksista ja vaikutuksista maatalousalan kilpailukykyyn.
191. Huovari, J., Jauhiainen, S. ja Kekäläinen, A. 2017. Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland – impact on budget balances.