

# PÄÄKIRJOITUS

## Asumisen tukeminen ja kaupungistuminen

Essi Eerola

Asumisen tukiin on tehty viime vuosina paljon muutoksia. Yleistä asumistukea uudistettiin merkittävästi vuoden 2015 alussa, kun pinta-alanormeihin ja neliövuokranormeihin perustuvasta monimutkaisesta järjestelmästä siirryttiin huomattavasti yksinkertaisempaan kokonaisvuokramalliin. Saman vuoden syksyllä asumistuessa otettiin käyttöön ansiotulovähennys, jonka ansiosta työtön on voinut ansaita 300 euroa kuukaudessa ilman, että työtulot vaikuttavat asumistuen määrään.<sup>1</sup>

Vuoden 2017 elokuussa toteutettiin vielä isompi muutos, kun opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin. Muutos oli merkittävä erityisesti sen takia, että sen seurauksena yleisen

asumistuen piiriin siirtyi iso joukko tuensaajia, joiden asumistukijaksot tulevat luultavasti olemaan aika pitkiä ja ennustettavia.<sup>2</sup> Yleisen asumistuen laajennuksen lisäkustannusten rahoittamiseksi asumistuen enimmäisasumismenoja alennettiin kaikkialla pääkaupunkiseudun ulkopuolella, ja pääkaupunkiseudun kuntien enimmäisasumismenojen indeksitarkastus jätettiin tekemättä. Enimmäisasumismenojen indeksikorotukset jätettiin tekemättä myös vuonna 2018, ja vuoden 2019 alusta alkaen enimmäisasumismenojen tarkastus on sidottu elinkustannusindeksiin aikaisemman vuokraindexin sijaan.

<sup>1</sup> Samankaltainen suojaosa otettiin käyttöön vuonna 2014 myös työttömyysturvassa, ks. Kyyrä ym. (2018).

<sup>2</sup> Vertailun vuoksi, vuosina 2013–2016 uusien alkaneiden asumistukijaksosten mediaanipituus oli 20 kuukautta (Räsänen 2018).

Myös toimeentulotuen kautta asumismenojen korvaamiseen tuli muutoksia, kun perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi kunnilta Kelaan vuoden 2017 alussa. Kuntakohtaisesti määritellyt kohtuullisten asumismenojen normit säilyivät, mutta niitä yhtenäistettiin.<sup>3</sup>

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa kirjattiin myös, että valtion ja kuntien tukemien ARA-asuntojen asukasvalintaan palautetaan tulorajat ja että ARA-asuntojen asukasvalintaa muutetaan toimeentulo- ja asumistukea saavia suosivaksi. Tarkoituksena oli pienentää toimeentulo- ja asumistukimenoja ja kohdentaa tukea nykyistä paremmin pienituloisimmille. Ehdotuksen taustalla oli havainto, että koko maan ARA-asuntokannasta vain 27 prosentissa asui yleistä asumistukea saava ruokakunta (Valtioneuvoston kanslia 2015).

ARA-asuntojen uusia asukkaita ja asuntojen vaihtajia koskevat tulorajat otettiin käyttöön pääkaupunkiseudulla vuonna 2017, mutta niistä luovuttiin jo vuonna 2018. Samassa yhteydessä luovuttiin suunnitelmista ryhtyä tekemään ARA-asuntojen asukkaille tulojen määraikaistarkastuksia.

Osittain tehdyt muutokset ja suunnitelmat selittyvät julkisen talouden säästötavoitteilla. Mutta toisaalta joillakin muutoksilla on ollut muita tavoitteita ja niiden on jo etukäteen tiedetty lisäävän julkisen talouden menoja. Yllä

<sup>3</sup> *Kela-siirron yhteydessä toimeentulotuen saajien tutkimiseen tarvittava tietopohja alkoi muodostua. Ensimmäinen kattava arvio toimeentulotuen saajien taloudellisesta tilanteesta, työllisyydestä ja asumismenoista on ilmestynyt biljattain (Jaubiainen ja Korpela 2019). Hankkeessa arvioitiin myös toimeentulotuen vuokra vaikutuksia ja todettiin, etteivät toimeentulotuen kuntakohtaiset asumismenojen normit näytä muodostavan alarajaa vuokralle. Koko maassa noin puolella toimeentulotuen saajista ja Helsingissä noin 40 prosentilla asumismenot alittavat kuntakohtaisen normin.*

mainitut politiikkamuutokset eivät muodostaakaan mitään selkeää kokonaisuutta. Ennenminkin ne ovat joukko erilaisia ja osittain ristiriitaisia toimenpiteitä.

Asumistuen, toimeentulotuen ja ARA-asuntojen muodostama kokonaisuutta olisi hyödyllistä pystyä arvioimaan nykyistä selvemmin kokonaisuutena. Asian tekee vaikeaksi se, että eri tukimuodot kohdistuvat hyvin eri tavalla ja säännöt ovat erilaiset. Asumistuki ja toimeentulotuki kohdistuvat pienituloisille automaattisesti siinä mielessä, että tukea leikataan, kun taloudellinen tilanne paranee. ARA-asunnon sen sijaan saa pitää, vaikka taloudellinen tilanne paranee, joten asukkaan vuokrasäästönä saama taloudellinen hyöty kohdistuu huonommin pienituloisille. Toimeentulotuki puolestaan on tarkoitettu väliaikaiseksi viimesijaiseksi turvaksi, minkä takia se sisältää enemmän tarvearviointia kuin asumistuki. Toisaalta asumistuesta on ajan myötä muodostunut hyvin kiinteä osa perusturvaamme. On epäselvää, missä määrin se on nimenomaan asumisen tuki ja missä määrin se paikkaa alhaista perusturvan tasoa ja on siten osittain nähtävä esimerkiksi peruspäivärahan tai työmarkkinatuen jatkeena.<sup>4</sup>

Asumiseen liittyvien tukien kokonaisvaltaista pohdintaa vaikeuttaa myös se, että asumistukea ja toimeentulotukea tarkastellaan yleensä osana sosiaaliturvajärjestelmää, mutta ARA-asuntoja ei. Tämä on ymmärrettävää järjestelmien näkökulmasta, mutta asukkaan kannalta oleellista lienee eri tukimuotojen muodostama kokonaisuus.

<sup>4</sup> *Erona on toki se, että kotitalouskohtaisena yleinen asumistuki kohdistuu selvemmin niille perusturvan varassa eläville, joiden puoliso on myös pienituloinen.*

Nykyisin samanlaisessa taloudellisessa tilanteessa olevat kotitaloudet saattavat saada hyvin erilaisen tuen asumiseensa. Yksi syy tähän on tietysti se, että osa pienituloisista saa ARA-asunnon, osa ei. Toisaalta koska ARA-asuntojen vuokrat määräytyvät hallinnollisesti, ne eivät välttämättä ole missään tietyssä suhteessa markkinavuokriin. Joillakin asuinalueilla ARA-asuntojen vuokrat ovat huomattavasti alemmat kuin markkinavuokrat, jolloin asukas saa tuntevan hyödyn vuokrasäästön muodossa. Joillakin toisilla alueilla ARA-asuntojen vuokrat ovat lähellä markkinavuokria, jolloin asukas ei juuri hyödy ARA-asunnosta alemman vuokran muodossa. Lisäksi asumistukea maksetaan samoilla säännöillä sekä ARA-asunnoissa että markkinahintaisissa asunnoissa vuokralla asuville.

Nämä erilaisten tukimuotojen yhteensovittamiseen liittyvät hankalat kysymykset ovat tärkeitä erityisesti kasvavissa kaupungeissa, joissa asumiskustannukset ovat olleet nousussa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vaikka yllä kuvatut tukimuodot auttavat tukea saavia kotitalouksia, ne eivät voi olla ratkaisu siihen, että kaupunkialueiden houkuttelevilla asuinalueilla kohtuuhintaisia asuntoja on väistämättä tarjolla niukasti.

Jos asumisen tukia uudistetaan, päätöksentekijöiden olisikin hyödyllistä lähteä liikkeelle kahdesta mekanismista. Ensimmäinen liittyy siihen kuka asuu missä. Yhteiskunnallinen hyöty siitä, että perhe X asuu naapurustossa Y, on se, että perhe saa katon päänsä päälle ja pääsee nauttimaan naapuruston palveluista. Kustannus puolestaan on se, että joku toinen perhe ei voi asua samassa asunnossa. Houkuttelevilla asuinalueilla tästä kustannuksesta ei voi mitenkään vapautua, koska asuntoja on joka tapauksessa vain rajallinen määrä (mikä

tahansa se määrä onkin). Päätös siitä, että joku perhe pääsee tiettyyn asuntoon, on aina samalla myös päätös siitä, että joku toinen ei pääse.

Toinen liittyy alueelliseen tasapainoon. Alueellisessa tasapainossa hinnat (tai vuokrat) muodostuvat juuri niin korkeiksi, ettei sinne, missä on kallista, ole enää muuttopainetta ja niin mataliksi, ettei muuttotappio enää jatku sieltä, missä on halpaa. Tämän takia niukkuuden ongelmaa ei voi poistaa sillä, että varaa isomman osan asuntokannasta markkinahintaa edullisempaan vuokraamiseen.

Sama mekanismi toimii myös kaupunki-alueiden sisällä: Naapurustojen väliset hintaerot heijastavat eroja paikallisissa julkisissa palveluissa, rakennetun ja muun ympäristön viihtyvyydessä ja alueen saavutettavuudessa. Investoinnit paikallisiin palveluiden hyödyttävät alueen alkuperäisiä asukkaita, mutta vaikuttavat myös alueen houkuttelevuuteen, ja siten asuntojen kysyntään, hintoihin ja asukasrakenteeseen.

Toukokuussa jäähyväisluentonsa Helsingin yliopistossa pitänyt emeritus professori Heikki Loikkanen on ollut edelläkävijä näiden kaupunkikehitykseen liittyvien teemojen tutkimuksessa Suomessa. Hän on lisäksi ollut käytännössä kaikkien viime vuosikymmeninä Helsingissä kaupunkitaloustiedettä opiskelleiden opettaja, ohjaaja ja mentori. Yliopistotyönä lisäksi Loikkanen on näkyvä yhteiskunnallinen keskustelija. Useita hänen tärkeitä puheenvuorojaan on vuosien varrella julkaistu myös *Kansantaloudellisessa Aikakauskirjassa*. Suosittelen lämpimästi tutustumista esimerkiksi kaupunkitaloustieteelliseen katsaukseen (Laakso, Loikkanen ja Lönnqvist 2002), Helsingin maakäyttöä käsittelevään puheenvuoroon (Laakso ja Loikkanen 2013) tai asuntomarkkinoiden ja -politiikan kehittämistä kom-

mentoivaan edelleen sangen ajankohtaiseen kirjoitukseen (Loikkanen ja Salo 1992).<sup>5</sup>

Kaupungistumisen ja kaupunkitalouden kysymysten tarkastelua jatketaan tämän *Kansantaloudellisen Aikakauskirjan* numeron teemaosastossa. Teema-artikkeleissa analysoidaan kaupungistumista ja alueiden välisiä eroja 1990-luvun jälkipuoliskolta alkaen (Tervo 2019), tarkastellaan maankäyttöä ja sen hinnoittelua kaupunkialueilla (Laakso ja Loikkanen 2019), pohditaan naapurustovaikutuksia ja niiden mittaamiseen liittyviä ongelmia (Eerola ja Saarimaa 2019) ja arvioidaan, miten paikallisten palveluiden laatu heijastuu asuntojen hintoihin (Harjunen, 2019). Artikkelit tuovat esiin toisiaan täydentäviä näkökulmia, jotka ovat tärkeitä sekä kasvavien kaupunkien tasapainoisen kehityksen varmistamisessa että asumisen tukimuotojen uudistamisessa. □

## Kirjallisuus

- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2019), ”Asuinalueiden segregaatio ja naapurustovaikutukset”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 115: 238–253.
- Harjunen, O. (2019), ”Asuntojen ominaisuudet ja asuntojen hinnat”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 115: 263–269.
- Jauhiainen, S. ja Korpela, T. (toim.), *Toimeentulotuensaajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2019.
- Kyyrä, T., Matikka, T. ja Pesola, H. (2018), *Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.
- Laakso, S. ja Loikkanen, H.A. (2013), ”Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 109: 490–511.
- Laakso, S. ja Loikkanen, H.A. (2019), ”Kaupunkien maankäyttö”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 115: 219–237.
- Laakso, S., Loikkanen, H.A. ja Lönnqvist, H. (2002), ”Oppihistoriallinen katsaus kaupunkitaloustieteeseen”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 98: 394–408.
- Loikkanen, H. A. ja Salo, S. (1992), ”Asuntomarkkinoiden toiminnan edistäminen”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 88: 14–30.
- Räsänen, T. (2018), ”Asumistuki on suurimmalle osalle tilapäinen tuki”, Kelan tutkimusblogi 3.5.2018.
- Tervo, H. (2019), ”Kaupungistuminen kiihtyy – säilyykö alueellinen tasapaino?”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 115: 254–262.
- Valtioneuvoston kanslia (2015), *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juba Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*, Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

<sup>5</sup> *Kansantaloudellisen Aikakauskirjan vuosikerrat löytyvät sähköisestä arkistosta osoitteesta <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/kansantaloudellinen-aikakauskirja/arkisto/>.*