KANSANELÄKELAITOS
Tutkimusryhmä
Signe Jauhiainen

16.11.2017

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Tutkimus asuntopolitiikan kehittämiskohteista (O 61/2016 vp)

Arvio tutkimuksesta

Asuntopolitiikan kehittämiskohteita -tutkimusraportti antaa perusteellisen ja oikean kuvan asuntomarkkinoiden ja asuntopolitiikan nykytilasta. Asuntomarkkinoilla vaikuttavia kehityskulkuja ovat muun muassa kaupungistuminen, maahanmuutto ja väestön ikääntyminen. Asuntojen tarjonta ei ole pääkaupunkiseudulla kasvanut riittävästi kysynnän kasvaessa, mikä on johtanut hintojen ja vuokrien nousuun.

Suomen asuntopolitiikka nähdään raportissa pirstaleisena ja muille politiikan osa-alueille alisteisena. Vastaava pirstaleisuus vaivaa myös tutkimusraporttia ja esitettyjä johtopäätöksiä. Asuntomarkkinat ja asuntopolitiikka muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, joten havaittuihin ongelmiin ei ole yksiselitteisiä ratkaisuja. Tutkimuksessa käydään läpi aiempaa tutkimuskirjallisuutta, muiden maiden tilanteita ja haastatteluja. Empiirinen tilastoaineistoihin perustuva työ on vähemmällä painolla. Raportissa ei ole kaikilta osin selvää, mihin esitetyt johtopäätökset perustuvat. Osa johtopäätöksistä perustuu ilmeisesti aineiston perusteella tehtyyn yleiseen päättelyyn ja asiantuntijoiden näkemykseen. Johtopäätösten oikeellisuuden arviointi on vaikeaa.

Haastatteluihin on osallistunut 16 asiantuntijaa. Määrä on pieni ja tulosten raportointi on suoraviivaista. Laajempi haastateltavien joukko ja tulosten analyyttisempi raportointi parantaisi niistä tehtävien johtopäätösten luotettavuutta. Tutkimuksessa on lisäksi jonkin verran epätarkkuutta lähteiden merkitsemisessä ja kuvien havainnollisuudessa, mikä vaatii lukijalta tarkkaavaisuutta.

Tilastollisessa analyysissa on tutkittu eri tekijöiden vaikutusta asuntojen tarjontaan, kysyntään ja hintaan. Analyysin perusteella todetaan, että pääkaupunkiseudulle tulisi rakentaa 12 000–13 500 asuntoa vuodessa, jotta asuntojen hinnat nousisivat yleisen inflaation vauhtia. Luku on jonkin verran MAL-aiesopimuksen tavoitteita ja VTT:n laskelmia korkeampi. Tilastollisen mallin oletuksiin liittyvästä epävarmuudesta johtuen lukuun on syytä suhtautua suuntaa antavana, ei täsmällisenä. Tulokset kertovat, että on edelleen hyvä tavoitella asuntotarjonnan lisäämistä. Vuokrien empiirinen tarkastelu olisi täydentänyt raporttia.

Asumistukea pidetään tutkimusraportissa tärkeänä, mutta järjestelmän aiheuttamat kannustinloukut nähdään ongelmana. Työikäisten kotitalouksien asumismenoja korvataan asumistuesta ja toimeentulotuesta. Nämä kaksi järjestelmää ovat täysin erilaisia. Asumistuessa asumismenoille on enimmäisraja ja omavastuu. Kannustavuutta on pyritty parantamaan suojaosan käyttöönotolla. Toimeentulotuessa asumismenot korvataan täysimääräisenä. Myös toimeentulotuessa on rajat kohtuullisille asumismenoille, mutta perustellusta syystä myös suuremmat menot voidaan korvata.

Toimeentulotuki on mainittu raportissa, mutta kysymykseen ei ole syvennytty. Asumisen tukien tarkastelu ilman toimeentulotukea antaa vajaan kokonaiskuvan tukijärjestelmästä. Toimeentulotuki on viimesijaisinen etuus, joka ei kannusta työntekoon, joten sen käytön laajeneminen ei ole tavoiteltavaa. Perusturvaetuuksien (esim. työttömyysturva) matala taso ja kasvaneet asumiskustannukset ovat johtaneet siihen, että toimeentulotukea tarvitaan asumiskustannuksista selviytymiseen ja tuen käyttö pitkittyy.

Perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi vuoden 2017 alusta Kelaan, joten toimeentulotuesta on mahdollista saada aiempaa tarkempaa tilastotietoa. Tiedot toimeentulotuesta kertovat, että merkittävä osa kustannuksista kohdistuu juuri asumiseen (Taulukko 1).

Taulukko 1. Tilastotietoa toimeentulotuesta, syyskuu 2017.

saajakotitalouksista yleistä tai eläkkeensaajan asumistukea sai	83,2 %
saajakotitalouksista tukea yli kohtuullisen rajan oleviin asumismenoihin sai	28,0 %
maksetuista toimeentulotukimenoista varsinaisia asumismenoja oli	43,7 %

Kannustinloukkujen purkaminen on vaikeaa, koska jatkossakin tarvitaan asumisen tukea erilaisissa elämäntilanteissa. Osa kotitalouksista tarvitsee viimesijaista tukea, joka kattaa asumismenot täysimääräisesti. Asumistukijärjestelmää ei kuitenkaan voida kokonaisuudessaan kehittää siihen suuntaan vaan enimmäisasumismenot, omavastuuosuus ja kannustavuus ovat tukijärjestelmän tärkeitä ominaisuuksia. Toimeentulon turvaamisen, kannustavuuden ja julkisen talouden paineiden sovittaminen yhteen on vaikeaa. Myös raportissa esitetyt laskelmat asumistukijärjestelmän muutosvaihtoehdoista kuvaavat tätä ongelmaa.

Tutkimuksessa esitetään asuntomarkkinoiden väliinputoajia varten Helsingin seudun oloihin ja vuokratasoon sovitettua suoraa asumistukea sekä ARA-asuntojen normaalia tonttivuokraa kompensoivaa tuloihin sidottua tukea. Ehdotukset jäävät melko epäselviksi esimerkiksi rahoituksen, toteutuksen ja kannustimien osalta, joten niitä on vaikea arvioida. Selvää on, että uudet tukimuodot monimutkaistaisivat asumistukijärjestelmää. Tavoitteena on ollut pyrkimys yksinkertaisuuteen.

Kehittämisehdotukset

Työvoiman liikkuvuuden lisääminen ja kannustavuuden parantaminen ovat erinomaisia tavoitteita kehittämistoimille, mutta keinojen muotoileminen on vaikeaa. Asumistukijärjestelmää monimutkaistavia ehtoja ja tukimuotoja ei ole tarpeen ottaa käyttöön. Asumismenojen korvaamista toimeentulotuesta todennäköisesti tarkennetaan lähitulevaisuudessa, kuten hallitus on puoliväliriihessä linjannut.

Valtiolla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa asuntotarjontaan, mutta valtio rahoittaa asumistukimenot. Kaavoitus on kuntien tehtävä ja kunnat rahoittavat osan toimeentulotuesta. Valtion ja kuntien kannustimien näkökulmasta tässä on tiettyä epäloogisuutta, joten voisi harkita, olisiko tarvetta kehittää valtion ja kuntien kannustimia.

Lisätiedot

Kelan tutkimusryhmässä on parhaillaan vireillä teemaan liittyviä tutkimushankkeita:

- Tutkimus asumistuen saajista ja tukijärjestelmän muutosten vaikutuksista, 5/2017 – 5/2019
- Asumismenojen korvaaminen perustoimeentulotuesta, 9/2017-12/2017

Rahoitusta haettu:

- Toimeentulotuki ja asumismenot 2/2018-2/2019,
  VNTEAS-hanke, yhteistyössä Kela, VATT ja HY