

Näkökulmia asuntopolitiikkaan

Timo Aro

Signe Jauhiainen

Seppo Laakso ja Henrik Lönnqvist

Osmo Soininvaara



Akava

Sisältö

Esipuhe	3
Osmo Soininvaara	
Alueellisen liikkuvuuden ja asuntomarkkinoiden välinen yhteys	7
Timo Aro	
Kasvaneet kustannukset ja riittämätön tuki. Asumistukien arviointia.	25
Signe Jauhiainen	
Asuntomarkkinoiden ongelmat ja ratkaisukeinot kasvukeskusten näkökulmasta	37
Seppo Laakso ja Henrik Lönnqvist	

Esipuhe

Jos suomalaisilta kysyttäisiin, mitä tulee mieleen sanasta asuminen, moni vastaisi kalleus. Asuminen on kuitenkin kallista vain kasvukeskuksissa ja niistä erityisesti Helsingin seudulla.

Asuntoja Suomessa on tarpeeksi, mutta monet niistä väärissä paikoissa. Syynä tähän on Timo Aron artikkelissaan monipuolisesti ja havainnollisesti kuvaama kiihtynyt ja valikoiva muuttoliike, jonka suunta on pienistä taajamista yliopistokaupunkeihin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Kasvavat tietotyön ammatit menestyvät vain yliopistokaupungeissa. Se on maailmanlaajuinen ilmiö.

Puolet akateemisen loppututkinnon suorittaneista nuorista aikuisista asuu Helsingin seudulla ja yhteensä 3/4 viidellä kaupunkiseudulla, joiden vetovoima perustuu yliopistoon. Maamme menettää koulutettuja nuoria myös ulkomaille, joten vahvojen osaamiskeskittymien syntyä Suomen sisälle ei pidä estää.

Alueiden kehitys näkyy asuntojen hinnassa

Väestöään menettävillä alueilla asunnot ovat halpoja – jopa halvempia kuin tilastot osoittavat, koska hintatiedot kerätään toteutuneista kaupoista. Niissä eivät näy myymättä jääneet asunnot. Asumisen edullisuus kompensoi noilla alueilla heikentyneitä tulonsaantimahdollisuuksia. Kilpailutekijä kääntyy itseään vastaan, jos asuntoja ei kannata pankin mielestä enää peruskorjata.

Asuntojen hintojen muutokset ovat merkinneet järeää omaisuuden uusjakoa. Helsingin kantakaupungissa niiden reaaliarvo on yli kaksinkertaistunut 25 vuodessa, samalla kun ne ovat suuressa osassa maata ovat menettäneet merkittävästi arvoaan.

Vanhasta asunnosta saatavalla hinnalla ei saa ostettua kasvukeskuksissa mitään, mikä vaikeuttaa työn perässä muuttamista. Ongelma ei helpottuisi, vaikka yhteiskunta lunastaisi kaupunkiin muuttavien omakotitalot ja määräisi muuttovoittoalueille hinta- ja vuokrasäännöstelyn. Jos kasvukeskuksissa ei ole enempää asuntoja, niihin ei voi muuttaa enempää ihmisiä.

Kirjassaan *Triumph of the City* Edward Glaeser osoittaa tilanteen väistämättömyyden. Asumisen hinta nousee alueilla, joille halutaan muuttaa enemmän kuin sinne mahtuu, kunnes hinta karsii riittävän monta muuttamiseen halukasta. Asumisen kalleus kielii kaupungin menestyksestä.

Jos rakennuksia voisi siirtää helposti kuin aikanaan hirsitaloja, väestön keskittyminen muutaman kasvukeskuksen alueelle olisi merkittävästi nopeampaa. Alueelliset hintaerot kielivät patoutuneesta muuttopaineesta.

Asunnot ovat kasvukeskuksissa kalliimpia kuin muualla maassa, mutta pahasti epätasapainossa tilanne on vain Helsingin seudulla. Muiden kasvukeskusten asuntomarkkinat ovat terveellä pohjalla.

Helsingin kalliin asumisen ongelmaan voi vastata kolmella tavalla: rakentamalla lisää asuntoja, vähentämällä kaupungin houkuttelevuutta tekemällä siitä huonompi tai parantamalla elämän edellytyksiä muissa yliopistokaupungeissa. Tunnin junat Helsingistä Turkuun ja Tampereelle vahvistaisivat niiden ja myös Jyväskylän asemaa.

Hinta- ja vuokrasäännöstely ei toisi lisää asuntoja. Hinnan sijasta niukkuutta säädeltäisiin jonoilla. Kaikissa suurissa eurooppalaisissa kaupungeissa on jonkinlaista sosiaalista asuntotuotantoa, mutta niissä kaikissa on myös vapaiden markkinoiden asuntoja. Kaupunki ei toimisi, jos yritysten tarvitsemat työntekijät joutuisivat jonottamaan asuntoa vuosia. Mitä pienempi on vapaarahoitteisten asuntojen määrä, sitä jyrkempiä on hintavaihtelu sen piirissä.

Ekonomistit eivät voittopuolisesti kannata sosiaalisen asuntotuotannon politiikkaa vaan suosivat asumistukea sen sijaan.

Asumistukimenot kasvaneet useasta syystä

Signe Jauhiainen pohtii kirjoituksessaan asumistuen hyötyjä ja haittoja. Asumistukimenojen kasvu on johtunut työttömyyden lisääntymisestä kaupungeissa, vuokralla-asumisen yleistymisestä ja siitä, että tukeen tehtiin palkansaajille 300 euron suojaosuus. Sen sijaan se ei ole johtunut juuri lainkaan markkinavuokrien noususta, koska ne ovat joka tapauksessa lähes aina vuokrattoa korkeampia. ARA-vuokrien nousu sen sijaan näkyy niihin maksettavien asumistukien kasvuna.

Nostaako asumistuki vuokratasoa? Jos asuntokannassa tehdään tilaa pienituloisille, muut joutuvat kilpailemaan pienemmästä määrästä asuntoja. Se nostaa markkinahintaa, eikä ole sanottavaa eroa sillä, tehdäänkö pienituloisille tilaa varaamalla osa asunnoista ARA-asunnoksi vai asumistukea maksamalla. Kiinnostavaa on, nostaako asumistuki vuokria sen kohteena olevissa asunnoissa yli markkinavuokran. Tällaista ei ole havaittu paitsi, että suvun sisäisissä vuokrasuhteissa on kannattavinta asettaa vuokra tasan asumistuen maksimivuokran tasolle.

Hyvä kysymys on, kannattaako pienipalkkaisten asumista tukea kalliiden asumiskustannusten Helsingissä. Jos asuminen olisi niin kallista, ettei siitä ei selviäisi kaupanmyyjän palkalla, kaupoista eivät myyjät katoaisi, vaan heille pitäisi maksaa korkeampaa palkkaa. Alimpien palkkojen nousu Helsingissä voisi tasoittaa aluepoliittista epätasapainoa, koska yritysten kannattaisi sijoittaa työpaikkoja muualle aina kun mahdollista.

Asumistuen 300 euron suojaosuus tuli asumistukeen eräänlaisena matalapalkkatukena, jonka tarkoitus oli parantaa työllisyyttä. Sen poistaminen tekisi asumistuesta käytännössä työttömyysturvan ja opintotuen jatkeen. Alimpia palkkoja olisi pakko nostaa, mikä voisi olla pitkällä aikavälillä hyväksikin, mutta olisi lyhyellä aikavälillä tuskallista.

Toimeentulotuki on myös asumisen tukea

Erityisesti Helsingissä asumista tuetaan myös toimeentulotuen kautta. Jos henkilö on työmarkkinatuella ja saa asuntoonsa asumistukea, hän on lähes aina oikeutettu myös toimeentulotukeen, koska asumistuki korvaa vuokrasta yksinäisellä henkilöllä vain 416 euroa. Kelan mukaan asumismenoja korvataan näin yhteensä 311 miljoonaa euroa. Tämän voisi arvioida toisinkin. Työmarkkinatukea saavan oikeus toimeentulotukeen johtuu yleensä pelkästään korkeista asumismenoista. Jos niitä ei olisi, toimeentulotukea ei saisi euroakaan.

Työnteon kannustimia ajatellen on perin onnetonta, että viimesijainen sosiaaliturva on korkeampi kuin ensisijainen. Toimeentulotuki tuottaa lähes täydellisen tuloloukun ja kannustaa muutenkin huonoon taloudenpitoon. Rahojen jäämisestä säästöön esimerkiksi rangaistaan.

Akava Worksille vuonna 2018 kirjoittamassani raportissa sanoin, että toimeentulotuki synnyttää vuokramarkkinoilla eräänlaisen lattiainhinnan, koska se korvaa huomattavasti korkeampia vuokria kuin asumistuki. Signe Jauhiainen viittaa VATT:n tutkijoiden asiaa koskevaan raporttiin, jossa tätä ilmiötä ei maanlaajuisessa selvityksessä löytynyt kuin korkeintaan Helsingistä. Ilmiö koskee vain Helsinkiä. Se ei myöskään koske sukulaisten välisiä vuokrasuhteita eikä vanhoja vuokrasopimuksia kuin pitkällä viiveellä. Jos etsii vuokra-asuntoa

ilman sukulais- tai muita suhteita esimerkiksi Oikotie.fi -sivustolta, ei juuri löydä kelvollista asuntoa alle toimeentulotuen enimmäisvuokran. Vuokraerot ovat Helsingissä tasoittuneet alueiden välillä niin, että kaupunginosissa, joissa asunnot ovat halpoja, vuokrat ovat huomattavan korkeita suhteessa asuntojen hintoihin. Vuokrat vaihtelevat kaupunginosittain selvästi vähemmän kuin asuntojen hinnat.

Jos muuta ei tehtäisi, asumistuen leikkaaminen saattaisi yhä useamman toimeentulotuen asiakkaiden. Se veisi heiltä työntöön kannattavuuden jokseenkin kokonaan. Toimeentulotuella on jo nyt selvästi laajempi merkitys kuin mihin se on tarkoitettu. Tämä pitäisi selvittää kokonaisuutena eikä yhtä palasta liikuttelemalla.

Hinnat eriytyvät alueiden välillä, mutta myös kaupunkien sisälläkin

Muutto työn perässä ei ole ainoa asumisen hintaan vaikuttava seikka. Vaikka olisi pakko muuttaa työn perässä Helsingin seudulle, ei ole pakko muuttaa Kallioon ja maksaa asunnostaan kolminkertaista hintaa kehyskuntien asuntoihin verrattuna. Keskustamaisen asumisen suosio on kasvanut kaikissa suuremmissa suomalaisissa kaupungeissa, mikä näkyy hintojen eriytymisenä keskustan ja sitä ympäröivän alueiden välillä. Tämä ilmiö näkyy kaikkialla teollisissa maissa. Asumisen hinta eriytyy paitsi kaupunkiseutujen välillä myös niiden sisällä. Jälkimmäisellä ei ole paljon tekemistä työpaikkojen kanssa. Hämmästyttävän paljon ollaan valmiita maksamaan siitä, että pääsee haluamaansa kaupunginosaan haluamiensa ihmisten joukkoon. Työn perässä voi yhä muuttaa Helsingin seudulle kohtuullisin kustannuksin, ellei ole nirso asuinalueen suhteen.

Laakso ja Lönnqvist toteavat asuntotuotannon lisääntyneen kaupunkiseuduilla nimenomaan keskusta-alueilla, Helsingin seudulla pääkaupunkiseudun kunnissa. Vuonna 2005 kehyskuntien osuus Helsingin seudun väestönkasvusta oli noin puolet, nyt enää kymmenesosa. Nähtäväksi jää, muuttaako korona-pandemia tämän suunnan.

Asuntoja kannattaa rakentaa sinne, missä niistä maksetaan eniten. Niitä pitäisi rakentaa lisää juuri Helsinkiin. Vaikka uusista asunnoista tulisi näin monen kukkarolle liian kalliita, hyvälle paikalle rakentaminen laskee asuntojen hintaa koko kaupunkiseudulla – tai ainakin saa sen nousemaan hitaammin. Asuntotuotanto on vain prosentti tai kaksi asuntokannasta. Suurin osa asuntoa ostavista ostaa sen vanhasta asuntokannasta. Kun Pääkaupunkiseudun kunnat ovat lisänneet rakentamista, asuntojen reaalihinta on kääntynyt laskuun kehyskunnissa.

Helsingin seudulla rakennetaan suhteessa vähemmän asuntoja kuin muissa kasvukeskuksissa ja erityisen vähän niitä rakennetaan suhteessa asukasluvuun Helsingissä, vaikka hintojen valossa pitäisi olla toisin. Asumisen korkean hinnan pitäisi markkinataloudessa johtaa kasvavan asuntotuotantoon, mutta pula rakennuskelpoisista tonteista estää sen. Kaa-voitettuja tontteja alkaa olla varastossa, mutta niitä ei voida luovuttaa rakennettavaksi, koska vaadittava infrastruktuuri puuttuu, ja sen rakentaminen on kunnille kallista.

Asumisen korkean hinnan synnyttämää tulovirtaa pitäisi ohjata kaupungeille ja niiden pitäisi käyttää raha tonttitarjonnan lisäämiseen. Hyvä tapa rahoittaa kaupunkien taloutta olisi korkeahko tonttimaan kiinteistövero, joka perustuisi tonttien todelliseen arvoon.

Asuntotuotantoa on viime vuosina lisätty myös Pääkaupunkiseudulla. Kymmeniä tuhansia asuntoja jäi kuitenkin rakentamatta finanssikriisin jälkeisinä vuosina. Uusia suhdannevaihteluja varmaankin tulee, joten kannattaisi pohtia, olisiko parempaa rahankäyttöä tukea asuntotuotantoa laskukausina kuin asuntojen kysyntää nousukausina.

Vaikka reaali-erot ovat painuneet negatiivisiksi, vuokrat ovat suhteessa asuntojen hintoihin nousseet selvästi. Tämä on osoitus markkinapuutteista. Helsinki pyrkii estämään sitä, että rakennettavista asunnoista liian suuri osuus päätyisi sijoittajille. Kannattaako näin tehdä, kun vuokra-asunnoista selvästi on suurempi puute kuin omistusasunnoista?

Segregaation estäminen tärkeä tavoite asuntopolitiikassa

Laakso ja Lönnqvist varoittavat asuinalueiden segregaatiosta. Suomessa tilanne on paljon muita parempi, mutta samat mekanismit, jotka ovat muualla tuottaneet segregaatiota, toimivat täälläkin.

”Muuttoliike hiukan heikommalla sijainnilla oleviin 1960- ja 70-luvun lähi-öihin on sekä lähtö- että tulomuuton suhteen valikoivaa. Väestönkasvusta merkittävä osa tulee vieraskielisestä väestöstä ja tämä väestönosa muodostaa nopeasti kasvavan osuuden esimerkiksi monissa pääkaupunkiseudun kerrostalovaltaisissa lähiöissä. On syytä olettaa, että 5–10 vuoden sisällä Suomessa useita sellaisia asuinalueita, joiden enemmistö muodostuu maahanmuuttaja-taustaisesta väestöstä.”

ARA-politiikkaa perustellaan sillä, että sen turvin voidaan edistää sosiaalista sekoittumista. ARA-asuntoja rakennetaan myös kaupunginosiin, joihin pienituloisilla ei muuten olisi pääsyä. Tällä torjutaan erillisiä rikkaiden asuinalueita, mutta ei köyhyystaskuja, joita uhkaa muodostua vanhoille asuinalueille- ja uusillekin ajan myötä – ja joissa segregaatian haitat ovat suurimmillaan. Ei ole tapaa pakottaa hyväosaisia huonomaineisille asuinalueille. Siksi ei pidä rakentaa huonoja alueita lainkaan. Jos sellaisia on sattunut syntymään, niiden kohentamiseen kannattaa käyttää runsaasti resursseja. Huonoista ja huonossa sijainnissa alueista tuppaa ajan myötä tulemaan huono-osaisuuden tihentymiä. Positiivisen diskriminaation keinoin tulee turvata kaikkien koulujen hyvä taso. Koulujen merkitys segregaatian synnyttäjänä on tutkitusti merkittävä.

Julkisuudessa asumistukea ja toimeentulotukea on arvosteltu siitä, että niiden turvin työtön pystyy asumaan alueella, joille pienipalkkaisilla ei ole asiaa. Toisaalta tämä torjuu segregatiota. Helsingissä yksityisillä vuokramarkkinoilla alueellinen segregatio on yllättäen vähäisempää kuin kaupungin ARA-kannassa, jossa pienituloinen asuu todennäköisesti pienituloisessa kaupunginosassa kuin yksityisillä markkinoilla asumistuen avulla asuva.

Asumisen ratkaisuilla voidaan torjua ilmastonmuutosta

Asumista koskevilla ratkaisuilla on suuri merkitys ilmastonmuutoksen torjunnassa. Ne vaikuttavat sekä lämmityksessä että liikenteessä syntyviin päästöihin. Laakso ja Lönnqvist esittävät häkellyttävän tiedon, jonka mukaan EU:n ympäristöviraston vuonna 2006 julkaistun selvityksen mukaan Helsingin seutu oli Pohjois- ja Länsi-Europan hajautunein kaupunkiseutu. Hajautunut yhdyskuntarakenne merkitsee pitkiä matkoja ja suuria liikenteen päästöjä. Lisäksi luontoa jää mittavasti rakentamisen ja liikenneverkkojen alle. Kaupunkitaloustieteen mukaan se myös nostaa asumisen hintaa sekä kaupunkien keskustoissa että niiden ulkopuolella.

Jo tehdyille virheille ei voi oikein mitään. Vaurioita voi korjata tuomalla kaukana sijaitsevat alueet lähemmäs rakentamalla nopeaa raideverkkoa.

Helsingissä 1. 11. 2020

Osmo Soininvaara

Alueellisen liikkuvuuden ja asuntomarkkinoiden välinen yhteys

Timo Aro



1. Johdanto	9
2. Alueellinen liikkuvuus muuttoliikkeen ja muuttovirtojen näkökulmasta	11
2.1. Muuttoliikkeen tilannekuva 2010-luvun toteutuneen kehityksen perusteella	11
2.2. Muuttovirtojen suuntautuminen aluiden välillä	12
3. Asuntomarkkinoiden alueellinen maantiede	16
3.1. Asuntotuotannon alueellinen maantiede	17
3.2. Asuntojen hintakehityksen alueellinen maantiede	18
3.3. Asumistukien alueellinen maantiede	20
4. Yhteenveto	23

1. Johdanto

Alue- ja väestönkehityksen 2010-luvun suurimmat muutokset liittyvät alueelliseen eriytymiseen ja väestölliseen muutospaineeseen. Molemmat muutosvoimat ovat vaikuttaneet suoraan ja epäsuoraan kaikkien alueiden kehitykseen niiden sijaintiin ja kokoon katsomatta. Alueet ovat eriytyneet, erilaistuneet ja etääntyneet toisistaan kaikilla aluetasoilla esimerkiksi elinvoimaan, vetovoimaan, työllisyyteen, yrittäjyyteen tai asumiseen liittyvillä tunnusluvuilla. Alue- ja väestörakenteessa on tapahtunut kaikilla aluetasoilla samanaikaisesti keskittymis-, supistumis- ja tyhjenemiskehitystä vakituksessa asutuksessa. Tämä on johtanut alueellisten erojen kasvuun sekä maakuntien välillä että sisällä. Mikrosijainnin merkitys näyttää korostuvan aiempaa enemmän kasvavilla ja supistuvilla alueilla. Väestö, työpaikat ja palvelut ovat keskittyneet sekä keskus- ja kuntataajamiin että hyvien liikenneyhteyksien varrelle ja niiden muodostamiin solmupisteisiin. Näkyvissä 2020-luvun vaihteessa on viitteitä ”ikiaikaisen” väestö- ja työpaikkakehityksen keskinäisriippuvuuden murtumisesta: alue voi olla samanaikaisesti positiivisessa rakennemuutoksessa talous-, työllisyys- ja investointikehityksen suhteen, mutta kärsiä negatiivisesta väestöllisestä rakennemuutoksesta väestönkehityksen, vetovoiman ja liikkuvuuden osalta. Osaavan työvoiman saatavuuden ongelma on nousemassa varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella yhdeksi kasvun pullonkaulaksi.

Toinen merkittävä muutospirre liittyy väestön vähenemiseen ja vanhenemiseen.

Useat alueet ovat ajautuneet eräänlaiseen demografiseen neloskierteeseen, jossa samanaikainen syntyvyyden aleneminen, iäkkäiden määrän moninkertaistuminen, työikäisten määrän väheneminen ja valikoiva muuttoliike lisäävät alueellista eriytymistä. Koko maa sai väestönlisäystä yhteensä noin 176 000 henkilöä 2010-luvulla, mutta väestönlisäys jakautui epätasaisesti alueiden välillä. Väestönlisäystä sai kuluneen vuosikymmenen aikana vain 78 kuntaa 311 kunnasta. Kasvavat kunnat ovat keskittyneet ryppäiksi suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä pistemäisesti muualle maahan. Syntyvyyden nopea aleneminen on suurin yksittäinen väestönkehityksessä tapahtunut muutos. Syntyvyyden laskun vaikutukset heijastuvat 2020- ja 2030-luvuilla erityisesti palvelurakenteeseen, eri koulutusasteiden aloituspaikkoihin ja työvoiman määrän kehitykseen. Koko maan väkiluku kääntyy väestöennusteen (2019) mukaan laskuun vuonna 2031, mutta se olisi kääntynyt laskuun jo vuonna 2015 ilman maahanmuuttoa. Maahanmuutosta on tullut kahdessa kolmesta kunnasta ainoa väestönkehityksen positiivinen osatekijä. Lisäksi työikäinen väestö on vähentynyt joka vuosi vuodesta 2010 alkaen. Matalan syntyvyyden lisäksi toinen merkittävä väestönkehityksen muutostekijä on liittynyt muuttoliikkeeseen, jota kuvataan tarkemmin luvussa 2.

Alue- ja väestönkehityksen muutokset heijastuvat monin eri tavoin asuntomarkkinoiden kehitykseen. Asuntomarkkinoilla alueellinen eriytyminen ilmenee asuntojen hintakehityksessä erityisesti pääkaupunkiseudun ja muun Suomen välillä sekä suurten kaupunkiseutujen ja muun maan välillä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla vanhojen osakeasuntojen nimellishinnat nousivat noin 10 % vuosikymmenen aikana, kun muualla maassa nimellishinnat ovat säilyneet ennallaan tai jopa laskeneet. **Asuntomarkkinoiden eriytymisen**

maantiede näkyy asuntojen hintakehityksen lisäksi muun muassa valmistuneiden uusien asuntojen määrässä eli asuntotuotannossa, myytyjen asuntojen määrässä, vuokra-asuntomarkkinoiden kehityksessä, asumiseen, asumismuotoihin ja asumistoiveisiin liittyvissä preferensseissä ja ennen muuta asumistuen määrän nopeassa kasvussa.

Tässä artikkelissa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin alueellisen liikkuvuuden ja asuntomarkkinoiden välistä yhteyttä kahdesta näkökulmasta: ensinnäkin alueellista liikkuvuutta muuttovirtojen määrän ja suuntautumisen perusteella alueiden välillä sekä toiseksi asuntomarkkinoiden maantiedettä asuntotuotannon, vanhojen osakeasuntojen hinnan ja myytyjen asuntojen sekä asumistukien alueellisen kohdentumisen näkökulmasta.

Artikkelin toisessa luvussa tarkastellaan muuttoliikkeen tilannekuvaa 2010-luvulla ja alueiden välisiä muuttovirtoja 2010-luvun aikana. Kolmannessa luvussa tarkastellaan asuntomarkkinoiden maantiedettä ja alueellista näkökulmaa valmistuneiden asuntojen määrän ja sijainnin sekä asumistukien alueellisen kohdentumisen näkökulmasta. Neljännessä päätösluvussa tehdään yhteenveto muuttoliikkeen ja asuntomarkkinoiden välisestä yhteydestä.

2. Alueellinen liikkuvuus muuttoliikkeen ja muuttovirtojen näkökulmasta

Muuttoliike jakautuu kuntien väliseen nettomuuttoon (maan sisäinen muuttoliike) ja netto-maahanmuuttoon (kansainvälinen muuttoliike). **Koko maassa tehtiin yhteensä noin 8,2 miljoonaa muuttoa vuosina 2010–2018 kuntien sisällä ja välillä sekä maasta- ja maahanmuuttoa eli keskimäärin noin 915 000 muuttoa vuodessa.**¹ Suurin osa muutoista on niin sanottuja lähimuuttoja, sillä noin kaksi kolmesta (64,6 prosenttia) muutosta on kuntien sisäisiä ja vain yksi kolmesta muutosta (35,4 prosenttia) ylittää kuntien väliset rajat. Kuntien rajat ylittävistä muutoista enemmän kuin neljä viidestä (85 prosenttia) on maan sisäisiä muuttoja ja noin 15 prosenttia maasta- tai maahanmuuttoja. Noin puolet kunnan rajat ylittävistä muutoista on maakuntien sisäisiä muuttoja.

Tiivistettynä noin neljä viidestä muutoista tapahtuu saman toiminnallisen alueen sisällä, jossa sijaitsee ihmisten päivittäinen elinpiiri. Lähimuuttojen taustalla ovat usein elinvaiheisiin, asumiseen sekä asuin- ja elinympäristön liittyvät syyt. Vain noin yksi viidestä muutosta on luonteeltaan ”aito” kaukomuutto, jonka seurauksena tavallisesti koko päivittäinen elinpiiri muuttuu. Kaukomuuttojen taustalla olevat tekijät liittyvät useimmin työhön, työmahdollisuuksiin, koulutukseen tai muihin elämänvaiheeseen kytkeytyviin syihin.

2.1. Muuttoliikkeen tilannekuva 2010-luvun toteutuneen kehityksen perusteella

Kuntien ja maakuntien välisten muuttojen määrä on kasvanut tasaisesti vuosien 1990–2018 aikana.² Alueiden välillä on tehty viime vuosina enemmän muuttoja kuin milloinkaan vuoden 1990 jälkeen. Kuntien välillä tehtiin 288 433 ja maakuntien välillä 136 294 muuttoa vuonna 2018. Alueellisen liikkuvuuden vilkkautta kuvaa se, että vuonna 2018 tehtiin noin 40 prosenttia enemmän kuntien välisiä muuttoja kuin vuonna 1990, noin 18 prosenttia enemmän kuin vuonna 2000 ja noin 8 prosenttia enemmän kuin vuonna 2010. **Muuttovoittoa saavien alueiden määrä on vähentynyt ja muuttotappioista kärsivien alueiden määrä kasvanut. Muuttovoittoiset alueet ovat keskittyneet suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä pistemäisesti muualle maahan.** Luonnollisen väestönlisäyksen hiipuminen on korostanut entisestään muuttoliikkeen alueellista vaikutusta, ja siten osaltaan lisännyt alueellisia eroja. Maahanmuutosta on tullut yhä useammalla alueella ainoa väestökehityksen positiivinen

¹ Kyse on muuttojen eikä muuttajien määrästä, sillä yksilöt voivat tehdä useampia muuttoja kalenterivuoden aikana.

² 1.1.2018 alueluokituksella tarkasteltuna takautuvasti eli huomioitu aikaisemmin mahdollisesti tapahtuneet kuntaliitokset ja osakuntaliitokset.

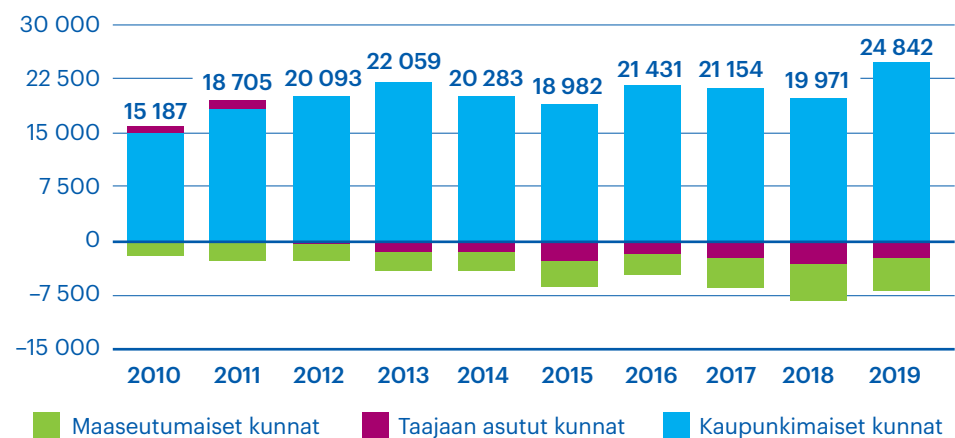
ja dynaaminen osatekijä. Maahanmuuttajien Suomen sisällä tapahtuvien jatkomuuttojen erityispiirteenä on keskittymishakuisuus. Maahanmuuttajien jatkomuutot suuntautuvat kantaväestöä enemmän pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin tai keskisuuriin kaupunkeihin. Samalla kaupunkialueiden sisäinen muuttoliikedyndamiikka on muuttunut. Kasvavien kaupunkiseutujen sisällä keskustaupunkien muuttovoitot ovat kasvaneet suhteessa kehyskuntiin, ja kehyskuntien välillä on aikaisempaa enemmän hajontaa muuttoliikkeen määrässä. Kasvupaine suuntautuu aiempaa enemmän reunoilta kohti kaupunkiseutujen ydintä tai ydin-kaupunkiseutua sekä rataverkoston varrelle tai läheisyyteen. Helsingin seudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen veto- ja pitovoima on kasvanut suhteessa koko maahan ja niiden omiin vaikutusalueisiin.

Muuttoliike on tasapainoisen alue- ja väestörakenteen kannalta haastava ilmiö kahdesta toisiinsa kietoutuvasta syystä: A.) Muuttoliike on luonteeltaan keskittävää ja polarisoivaa, sillä se lisää alueiden välisiä eroja ja alueellista eriytymistä. Muuttoliikkeen seurauksena vahvat ja elinvoimaiset alueet vahvistuvat entisestään sekä heikot ja supistumiskiarteessä olevat alueet heikentyvät. B.) Muuttoliike on luonteeltaan selektiivistä eli valikoivaa. Muuttajissa ovat ylliedustettuina 15–24-vuotiaat nuoret ja 25–34-vuotiaat nuoret aikuiset. Vuosina 2010–2018 tehtiin yhteensä noin 2,5 miljoonaa kuntien välistä muuttoa, joissa enemmän kuin seitsemän kymmenestä (73,6 prosenttia) muutosta oli alle 35-vuotiaiden tekemiä. Joka toinen muuttaja on iältään 15–29-vuotias. Muuttojen määrä alenee viisivuotisiikärühmä kerrallaan 25-vuotiaiden ikärühmästä alkaen. Yli 65-vuotiaiden muuttojen määrä on edelleen marginaalinen kaikissa muuttovirroissa, sillä vain 3,6 prosenttia kaikista kuntien välisistä muutoista oli iäkkäiden tekemiä vuosina 2010–2018. Muuttajissa ovat lisäksi ylliedustettuina korkea-asteen tutkinnon suorittaneet, joiden muuttoalttius on 1,5-kertainen yli 25-vuotiaiden ikärühmässä suhteessa vastaavan ikäiseen väestöön, joka ei ole suorittanut korkea-asteen tutkintoa.³

2.2. Muuttovirtojen suuntautuminen alueiden välillä

Muuttoliike oli kaksijakoista 2010-luvulla: kuntien välinen nettomuutto oli positiivinen keskimäärin vain joka kuudennessa kunnassa (55/311) ja nettomaahanmuutto käytännössä kaikissa kunnissa (309/311). Muuttoliike lisää eriytymistä alueiden välillä ja sisällä, joka tulee esiin esimerkiksi Tilastokeskuksen kuntaryhmittelyllä tai eri aluetasolla tarkasteltuna. Seuraavassa graafissa on tarkasteltu kuntaryhmittäin kokonaisnettomuuttoa vuosina 2010–2019.

Kuvio 1. Kokonaisnettomuutto tilastollisen kuntaryhmittelyn mukaan vuosina 2010–2019



Lähde: Tilastokeskus, väestö; väestörakenne

³ Perustuu kuntien väliseen nettomuuttoon koulutusasteittain vuosina 2010–2018. Korkea-asteen suorittaneiden muuttoalttius on 1,52-kertainen suorittaneisiin ja akateemisen tutkinnon suorittaneiden 1,68-kertainen ei korkea-asteen tutkintoa suorittaneisiin. Lähde: Tilastokeskus, muuttoliike koulutusasteen mukaan; väestön koulutusrakenne

Tilastokeskuksen kuntaryhmittelyluokituksessa kunnat ryhmitellään taajamaväestön osuuden ja suurimman taajaman väkiluvun perusteella kolmeen luokkaan: kaupunkimaiset kunnat, taajaan asutut kunnat, maaseutumaiset kunnat.⁴ Kokonaisnettomuutto sisältää kuntien välisen nettomuuton ja nettomaahanmuuton. **Kaupunkimaiset kunnat saivat muuttovoittoa noin 202 700 henkilöä 2010-luvun aikana: muuttovoitto oli suurimmillaan vuonna 2019. Maaseutumaiset kunnat kärsivät noin -33 000 henkilöä ja taajaan asutut kunnat -13 400 henkilöä muuttotappiota 2010-luvun aikana.** Taajaan asutut kunnat saivat pientä muuttovoittoa vielä vuosina 2010–2011, mutta ovat kärsineet sen jälkeen muuttotappiota. Maaseutumaiset kunnat kärsivät muuttotappiota joka vuosi 2010-luvulla, ja niiden muuttotappiot ovat kasvaneet asteittain 2010-luvun jälkipuoliskolla.

Maakuntatasolla kuntien välisestä nettomuutosta sai muuttovoittoa 2010-luvulla vain kolme Manner-Suomen maakuntaa eli Uusimaa, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi. Nettomaahanmuutosta saivat muuttovoittoa kaikki maakunnat. Kokonaisnettomuutto oli maahanmuuton ansiosta positiivinen kymmenessä maakunnassa. Uusimaa sai maakunnista määrällisesti ylivoimaisesti eniten muuttovoittoa: kokonaisnettomuuttovoitto nousi noin 116 600 henkilöön, josta 44 prosenttia tuli maan sisältä ja 56 prosenttia ulkomailta. Seuraavaksi eniten määrällistä muuttovoittoa saivat Pirkanmaa (27 231) ja Varsinais-Suomi (19 217). Kokonaisnettomuutto oli määrällisesti negatiivisin Etelä-Savossa, Kainuussa ja Kymenlaaksossa. Taulukossa 1 on kuvattu Manner-Suomen maakuntien muuttotase vuosina 2010–2019.

Taulukko 1. Maakuntien muuttotase vuosina 2010–2019

Maakunta	Kuntien välinen netto- muutto 2010–2019	Nettomaahan- muutto 2010–2019	Kokonaisnetto- muutto 2010–2019
Uusimaa	51 366	65 221	116 587
Pirkanmaa	17 688	9 543	27 231
Varsinais-Suomi	7 390	11 827	19 217
Keski-Suomi	-1 263	4 499	3 236
Päijät-Häme	-1 096	4 271	3 175
Pohjois-Savo	-1 986	4 411	2 425
Pohjanmaa	-7 230	8 437	1 207
Pohjois-Karjala	-3 588	4 106	518
Etelä-Karjala	-3 871	4 289	418
Kanta-Häme	-3 279	3 535	256
Pohjois-Pohjanmaa	-8 676	8 244	-432
Keski-Pohjanmaa	-3 057	1 557	-1 500
Satakunta	-7 159	5 337	-1 822
Etelä-Pohjanmaa	-6 160	3 264	-2 896
Lappi	-8 127	5 181	-2 946
Kymenlaakso	-8 664	5 549	-3 115
Kainuu	-5 689	2 055	-3 634
Etelä-Savo	-7 113	3 144	-3 969

Lähde: Tilastokeskus, väestö; muuttoliike; väestönmuutosten ennakkotiedot alueittain

⁴ Kaupunkimaisiin kuntiin luetaan ne kunnat, joiden väestöstä vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. Taajaan asuttuja kuntia ovat puolestaan ne kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000. Maaseutumaisiin kuntiin kuuluvat ne kunnat, joiden väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä ne kunnat joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

Taulukossa 2. tarkastellaan maakuntien välistä nettomuuttoa ristiin vuosina 2010–2018. Vaakarivillä olevat värit kertovat, onko maakunta saanut muuttovoittoa (vihreä väri) vai muuttotappiota (punainen väri) muista maakunnista. **Uudenmaan muuttovetovoiman poikkeuksellisuutta kuvaa se, että alue sai huomattavaa muuttovoittoa kaikista muista maakunnista paitsi Kanta-Hämeestä (-1 483) vuosina 2010–2018.** Uusimaa sai määrällisesti eniten muuttovoittoa Pohjois-Pohjanmaalta, Pirkanmaalta, Keski-Suomesta ja Pohjanmaalta. Pirkanmaa sai muuttovoittoa 2010-luvun aikana kaikista muista maakunnista lukuun ottamatta Uttamaata (-6 202). Varsinais-Suomi sai puolestaan muuttovoittoa kaikista muista maakunnista kuin Uudeltamaalta (-2 146) ja Pirkanmaalta (-153). Muiden maakuntien kohdalla muuttovoitot ja -tappiot jakautuivat kaksijakoisesti: maakunnat kärsivät muuttotappioita Uudellemaalle, Pirkanmaalle ja Varsinais-Suomelle, mutta saivat muuttovoittoa tai -tappiota yksittäisistä maakunnista. Keski-Suomi erosi muista maakunnista siltä osin, että se kärsi muuttotappiota vain kasvukolmion maakunnille, mutta sai muuttovoittoa kaikista muista maakunnista. Toisessa ääripäässä oli esimerkiksi Kainuu, joka sai marginaalisen muuttovoiton vain yhdestä maakunnasta (Etelä-Karjala) ja kärsi kaikille muille maakunnille muuttotappiota.

Taulukko 2. Maakuntien välinen muuttoliike lähtö- ja tuloalueen mukaan vuosina 2010–2018

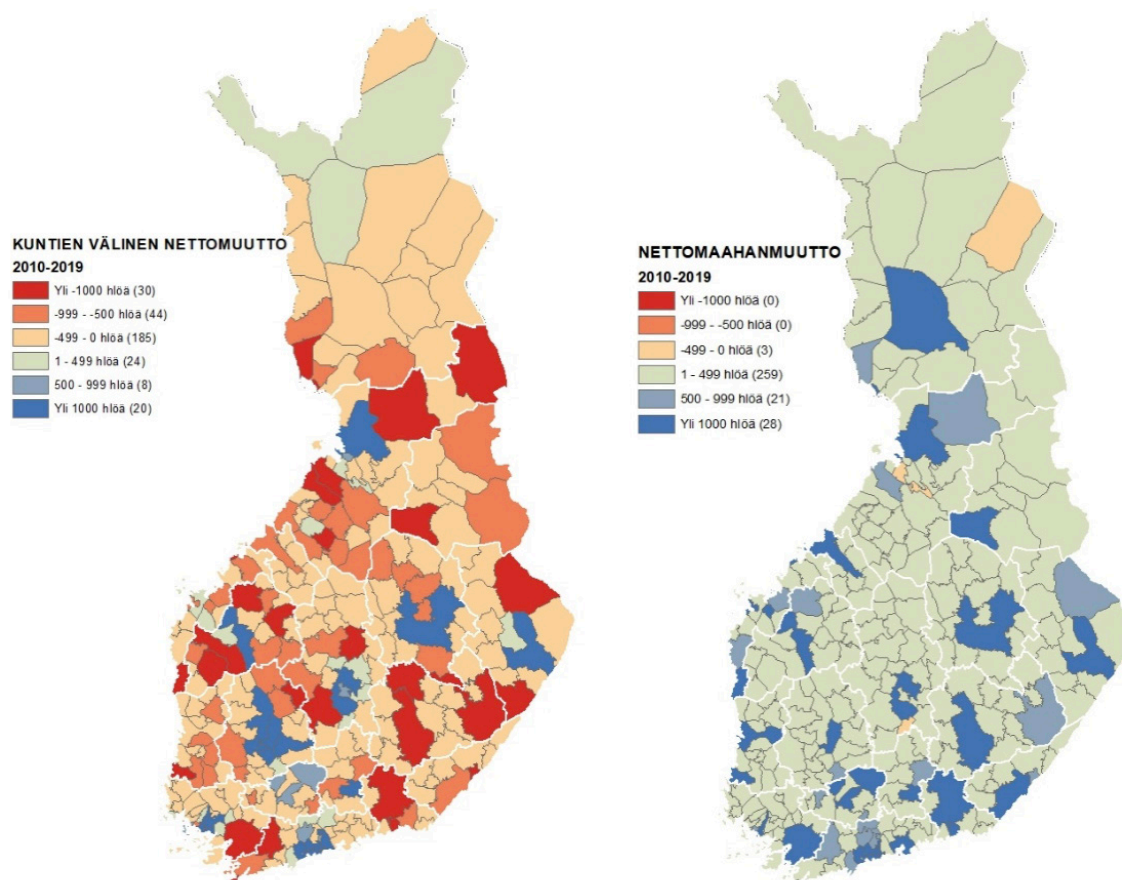
Maakunta	Etelä-Karjala	Etelä-Pohjanmaa	Etelä-Savo	Kainuu	Kanta-Häme	Keski-Pohjanmaa	Keski-Suomi	Kymenlaakso	Lappi	Pirkanmaa	Pohjanmaa	Pohjois-Karjala	Pohjois-Pohjanmaa	Pohjois-Savo	Päijät-Häme	Satakunta	Uusimaa	Varsinais-Suomi
Etelä-Karjala	0	26	313	-2	103	9	-259	554	-26	-735	31	-17	45	-35	-287	-37	-2 847	-231
Etelä-Pohjanmaa	-26	0	38	43	13	183	-936	-35	-20	-2 200	-91	-73	-150	-136	3	-42	-1 347	-524
Etelä-Savo	-313	-38	0	69	73	-14	-1 296	366	-56	-939	31	-840	-27	-1 265	-406	-43	-801	-374
Kainuu	2	-43	-69	0	-36	-19	-345	-53	-26	-664	-72	-208	-1 272	-679	-59	-28	-1 544	-128
Kanta-Häme	-103	-13	-73	36	0	12	-373	-6	-116	-2 270	13	-77	103	-114	-543	-77	1 483	-1 124
Keski-Pohjanmaa	-9	-183	14	19	-12	0	-272	38	-43	-723	-153	-15	108	-75	-16	-17	-952	-322
Keski-Suomi	259	936	1 296	345	373	272	0	309	256	-2 849	143	350	964	764	218	242	-4 655	-275
Kymenlaakso	-554	35	-366	53	6	-38	-309	0	-29	-983	86	-121	83	-178	-690	22	-4 102	-344
Lappi	26	20	56	26	116	43	-256	29	0	-835	-30	-22	-3 761	-14	-70	33	-2 127	-390
Pirkanmaa	735	2 200	939	664	2 270	723	2 849	983	835	0	1 097	978	2 488	1 466	1 741	1 878	-6 202	153
Pohjanmaa	-31	91	-31	72	-13	153	-143	-86	30	-1 097	0	-29	263	2	-77	71	-4 275	-1 031
Pohjois-Karjala	17	73	840	208	77	15	-350	121	22	-978	29	0	137	-401	-175	21	-2 313	-301
Pohjois-Pohjanmaa	-45	150	27	1 272	-103	-108	-964	-83	3 761	-2 488	-263	-137	0	-190	-96	-122	-7 600	-852
Pohjois-Savo	35	136	1 265	679	114	75	-764	178	14	-1 466	-2	401	190	0	-122	18	-1 835	-382
Päijät-Häme	287	-3	406	59	543	16	-218	690	70	-1 741	77	175	96	122	0	132	-902	-345
Satakunta	37	42	43	28	77	17	-242	-22	-33	-1 878	-71	-21	122	-18	-132	0	-1 653	-2 346
Uusimaa	2 847	1 347	801	1 544	-1 483	952	4 655	4 102	2 127	6 202	4 275	2 313	7 600	1 835	902	1 653	0	2 146
Varsinais-Suomi	231	524	374	128	1 124	322	275	344	390	-153	1 031	301	852	382	345	2 346	-2 146	0

Lähde: Tilastokeskus, väestö; muuttoliike

Kuntatasolla tarkasteltuna muuttovoitot keskittyivät ensisijaisesti pääkaupunkiseudulle, muihin suuriin ja keskisuuriin korkeakoulukaupunkeihin sekä näiden läheisyyteen ja pääasiallisesti muualle maahan. **Vain joka kuudes (52) kunta sai muuttovoittoa maan sisäisestä muuttoliikkeestä vuosina 2010–2019, joka on nykyisellä alueluokituksella kuntatasolla vähemmän kuin kertaakaan aikaisemmin vuoden 1972 jälkeen.**⁵ Yli 1 000 henkilön muuttovoittoon ylsi yhteensä 20 kuntaa: näiden joukossa olivat suurista ja keskisuurista kaupungeista Helsinki, Tampere, Turku, Espoo, Vantaa, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Seinäjoki, Lahti ja Joensuu sekä suurten kaupunkien kehyskunnista Järvenpää, Sipoo, Lempäälä, Pirkkala, Kaarina, Nokia, Lieto, Kangasala ja Ylöjärvi. Väkilukuun suhteutettuna eniten maan sisäältä saivat muuttovoittoa suurten kaupunkien kehyskunnat. Kartassa 1. kuvataan määrällistä kuntien välistä nettomuuttoa vuosina 2010–2019.

Nettomaahanmuutto eli kansainvälinen muuttoliike eroaa maan sisäisestä muuttoliikkeestä eniten siinä, että muuttovoittoja saavat käytännössä kaikki kunnat (309/311) alhaisen lähtötason vuoksi. Suomi sai yhteensä noin 156 000 henkilöä muuttovoittoa ulkomailta vuosina 2010–2019 eli enemmän kuin nykyisen Jyväskylän asukasluvun verran yhdessä vuosikymmenessä. Joka kuudes (49) kunta sai yli 500 henkilöä muuttovoittoa ulkomailta. Pääkaupunkiseudun kolme keskuskaupunkia saivat yhteensä noin 55 700 henkilöä muuttovoittoa ulkomailta, joka oli hieman yli kolmannes (35,7 prosenttia) koko maan nettomaahanmuutosta 2010-luvulla. Seuraavaksi eniten muuttovoittoa saivat määrällisesti Turku (7 050), Tampere (5 910) ja Oulu (5 027). Yli 2 000 henkilön muuttovoitot saivat lisäksi Vaasa, Jyväskylä, Kotka, Lappeenranta, Lahti, Kuopio ja Joensuu. Ulkomaisesta muuttoliikkeestä saivat suhteellisesti eniten muuttovoittoa pienet kunnat, joissa on joko vastaanottokeskus tai ulkomailta eri syistä tullut merkittävä vähemmistö. Muuttovoittoa saivat suhteellisesti eniten Kristiinankaupunki, Vöyri, Siikajoki, Punkalaidun, Pudasjärvi, Lappajärvi, Pietarsaari ja Närpiö. Suurista ja keskisuurista kaupungeista 20 eniten muuttovoittoa saaneen kunnan joukossa olivat Vantaa, Kotka ja Espoo. Kartassa 2. kuvataan määrällistä nettomaahanmuuttoa kunnittain vuosina 2010–2019.

Kartat 1–2. Kuntien välinen nettomuutto ja nettomaahanmuutto vuosina 2010–2019



Lähde: Tilastokeskus, väestö; muuttoliike; väestönmuutosten ennakkotiedot alueittain

⁵ Nykyisellä alueluokituksella oli käytettävissä tilastotiedot vuosilta 1972–2019.

3. Asuntomarkkinoiden alueellinen maantiede

Asuntomarkkinoiden kehitys heijastaa viiveellä taloudellisia suhdannevaihteluja sekä alue- ja väestönkehityksessä sekä liikkuvuudessa tapahtuneita muutoksia. Asuntomarkkinoiden muutosta voidaan tarkastella useista näkökulmista: asuntotuotannon, asuntojen hintakehityksen, myytyjen asuntojen, vuokra-asuntomarkkinoiden, asumistukien jne. näkökulmista. Asuntojen hintojen alueellinen eriytyminen on ehkä yksi 2010-luvun näkyvimmistä ja konkreettisimmista muutospilteistä.

Asuntomarkkinat ovat pirstoutuneet ja eriytyneet karkeasti neljään luokkaan:

1. Pääkaupunkiseutu
2. Muut kasvukeskukset
3. Maakuntakeskukset
4. Muu maa.

Jokaisen edellä luetellun asuntomarkkinan sisällä on vielä omat alueelliset ja paikalliset osamarkkinat, joissa mikrosijainnin ja liikenneyhteyksien merkitys korostuu. **Terveet ja toimivat asuntomarkkinat ovat ensisijaisesti kahdessa ensimmäisessä luokassa ja osittain kolmannessa luokassa, jos niillä tarkoitetaan asuntojen hyvää dynamiikkaa volyymin, hintojen ja arvonnousun osalta, lyhyitä myyntiaikoja, riittävää asuntotarjontaa, hyvää sijaintia, sujuvaa liikkumista ja hyviä yhteyksiä.** Väestöä menettävillä muuttotappioalueilla tilanne on päinvastainen. Asuntojen reaali hinnat laskevat tai polkevat paikoillaan. Asunnoilla saattaa olla suuri käyttö- ja tunnearvo, mutta vähäinen tai kokonaan puuttuva jälleenmyyntiarvo. Suomessa on tilastojen mukaan yhteensä noin 1,1 miljoonaa pientaloa, joista arviolta vähintään kolmasosa sijaitsee väestöön menettävillä alueilla.

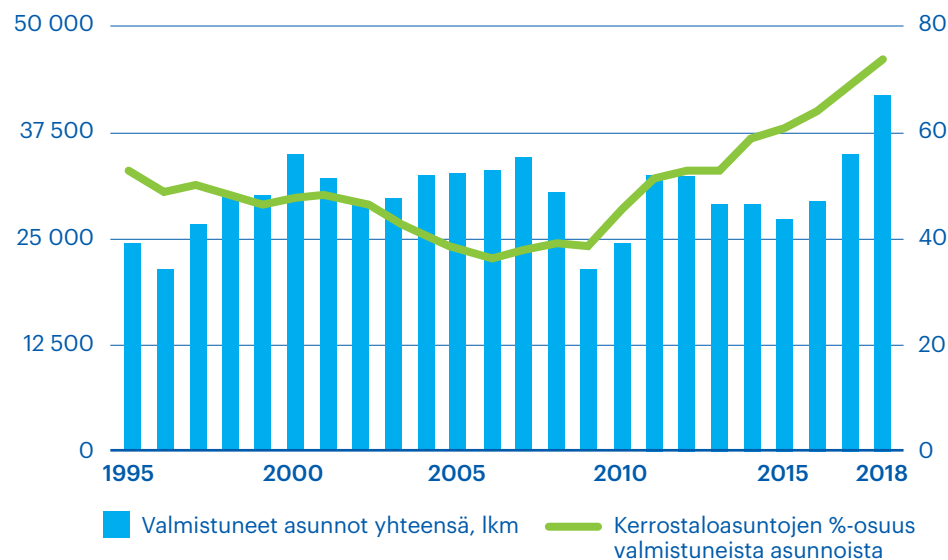
Työvoiman liikkuvuutta edistävät toimivat vuokra-asuntomarkkinat. Vuokra-asuntojen määrä taas heijastuu vuokratasoon: yksinkertaistettuna vuokra-asuntojen suuri kysyntä ja vähäinen tarjonta nostavat hintatasoa. Pääkaupunkiseudun kohdalla voidaan puhua kroonisesta tai vähintään jatkuvasta vuokra-asuntopulasta. Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku) on niiden väestöosuutta enemmän vuokra-asuntoja. Helsingissä (48 prosenttia), Tampereella (45 prosenttia) ja Turussa (45 prosenttia) hieman alle puolet vakinaisesti asutuista asunnoista on vuokra-asuntoja. Sen sijaan Espoossa, Vantaalla ja Oulussa on vähemmän vuokra-asuntotarjontaa: Espoossa ja Vantaalla on vuokra-asuntoja 36 prosenttia ja Oulussa 39 prosenttia vakinaisesti asutuista asunnoista. Vuokra-asunnoista suurin osa on yksiöitä tai kaksioita.

Asuntomarkkinoiden alueellista maantiedettä tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa asuntotuotannon, vanhojen osakeasuntojen hintakehityksen ja tehtyjen kauppojen sekä asumistukien näkökulmista.

3.1. Asuntotuotannon alueellinen maantiede

Suomessa oli yhteensä noin 2,7 miljoonaa asutokuntaa vuonna 2018. Kaikista asutokunnista noin 44 prosenttia oli yhden henkilön asutokunta. Hieman yli seitsemän kymmenestä asutokunnasta asui kaupunkialueella ja alle kolme kymmenestä asutokunnasta maaseutalueilla. **Asutokunnan keskimääräinen koko on tasaisesti pienentynyt 1980-luvun lopulta lähtien: keskimääräinen koko on kolme vuosikymmentä sitten vielä 2,5 henkilöä ja tällä hetkellä keskimääräinen koko on tippunut jo hieman alle 2 henkilön.** Lähes neljä viidestä (76,8 prosenttia) asutokunnasta on yhden tai kahden henkilön talouksia. Asutokuntien keskimääräinen pieneminen tulee hyvin esiin siinä, että yhden tai kahden henkilön talouksien määrä on kasvanut 15,7 prosenttiyksiköllä kolmen vuosikymmenen aikana. Taustalla on yksinasuvien ”sinkkutalouksien” lisääntyminen nuorissa ja nuorissa aikuisissa sekä vanhemmissa ikäryhmissä. Kun yhä useampi asuu yksin tai kaksin, se heijastuu asuntomarkkinoille pienten asuntojen kysynnän ja asuntotuotannon kasvuna. Tämä tulee hyvin esiin seuraavassa kuviossa, jossa esitetään valmistuneiden asuntojen lukumäärä ja kerrostaloasuntojen osuus kaikista valmistuneista asunnoista vuosina 1995–2018. Kuvio 2. osoittaa, että kerrostaloasuntojen osuus valmistuneista asunnoista on kasvanut joka vuosi finanssikriisin (2008–2009) jälkeen. **Vuonna 2018 kerrostaloasuntojen osuus oli jo 73,5 prosenttia kaikista valmistuneista asunnoista.** Valmistuneiden asuntojen määrä on vaihdellut vuosittain 21 000–42 000 asunnon välillä vuosina 1995–2018. Valmistuneiden asuntojen määrä oli keskimäärin noin 30 200 asuntoa vuodessa.

Kuvio 2. Valmistuneiden asuntojen lukumäärä yhteensä ja kerrostaloasuntojen osuus kaikista valmistuneista asunnoista vuosina 1995–2018



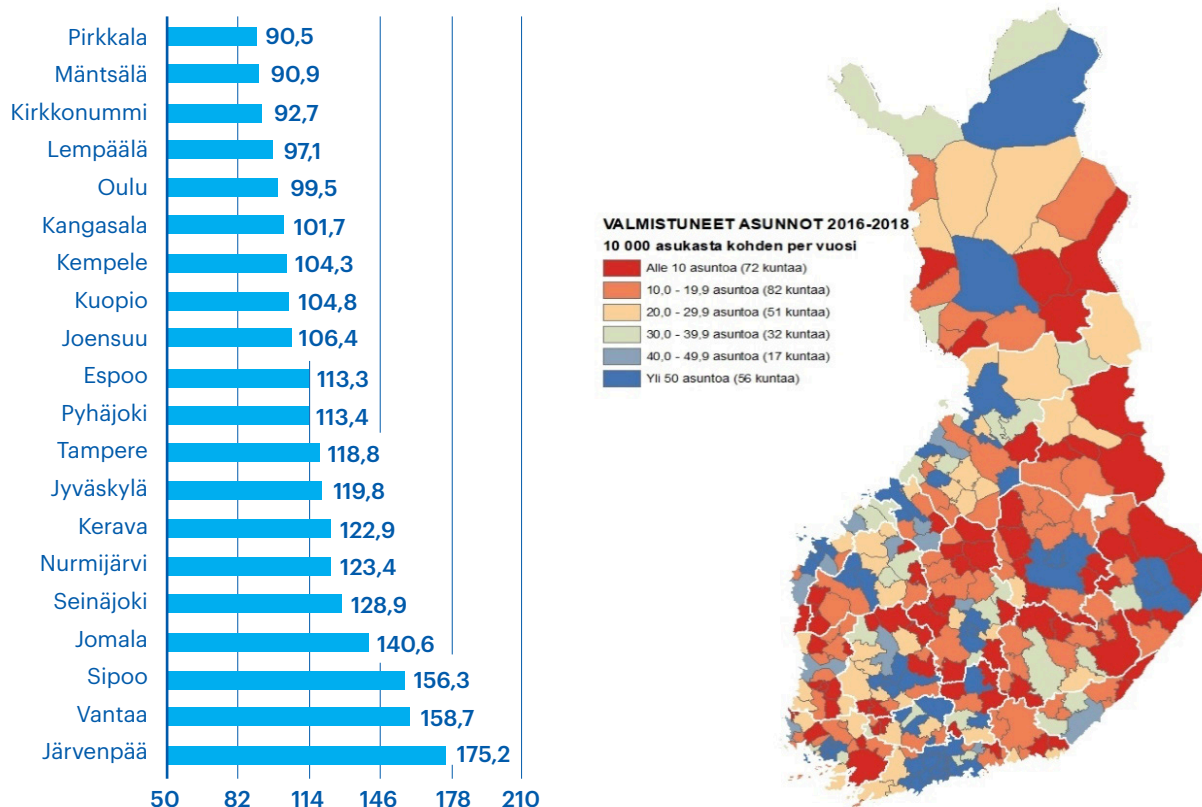
Lähde: Tilastokeskus, rakentaminen; kaupunki- ja seutuindikaattorit-tietokanta

Asuntotuotannon määrään ja sijoittumiseen on pitkään vaikuttanut kaupungistuminen. Kaupungistumis- ja keskittymiskehityksen seurauksena asuntoja on rakennettu pääosin suurimpien kasvukeskusten vaikutusalueelle ja eräisiin maakuntakeskuksiin. Vuosina 2016–2018 valmistui yhteensä noin 106 500 asuntoa koko maahan. Alueelliset erot olivat suuret. Pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin osuus kaikista valmistuneista asunnoista oli vajaa kolmannes (30,6 prosenttia) ja kymmenen suurimman kaupungin yhteenlaskettu osuus noin 60 prosenttia kaikista valmistuneista asunnoista.

Seuraavassa kartassa ja kuviossa on tarkasteltu valmistuneiden asuntojen vuosittaista määrää kunnittain 10 000 asukasta kohden vuosina 2016–2018. Karttaan on merkitty tummansinisellä 56 kuntaa, joissa valmistui vuosittain keskimäärin yli 50 asuntoa 10 000 asukasta kohden. Toisessa ääripäässä on tummanpunaisella ne kunnat, joihin valmistui keskimäärin alle 10 asuntoa vuodessa vuosina 2016–2018. Koko maassa valmistui keskimäärin 64,4

asuntoa ja mediaanikunnassa 20,1 asuntoa 10 000 asukasta kohden. Väkilukuun suhteutettuna eniten asuntoja valmistui Järvenpäässä, Vantaalla, Sipoossa, Jomalassa, Seinäjoella, Nurmijärvellä, Keravalla, Jyväskylässä ja Tampereella.

Kuvio 3 ja kartta 3. Valmistuneiden asuntojen määrä vuosittain 10 000 asukasta kohden kunnittain vuosina 2016–2018



Lähde: Tilastokeskus, rakentaminen; kaupunki- ja seutuindikaattorit -tietokanta; väestö

3.2. Asuntojen hintakehityksen alueellinen maantiede

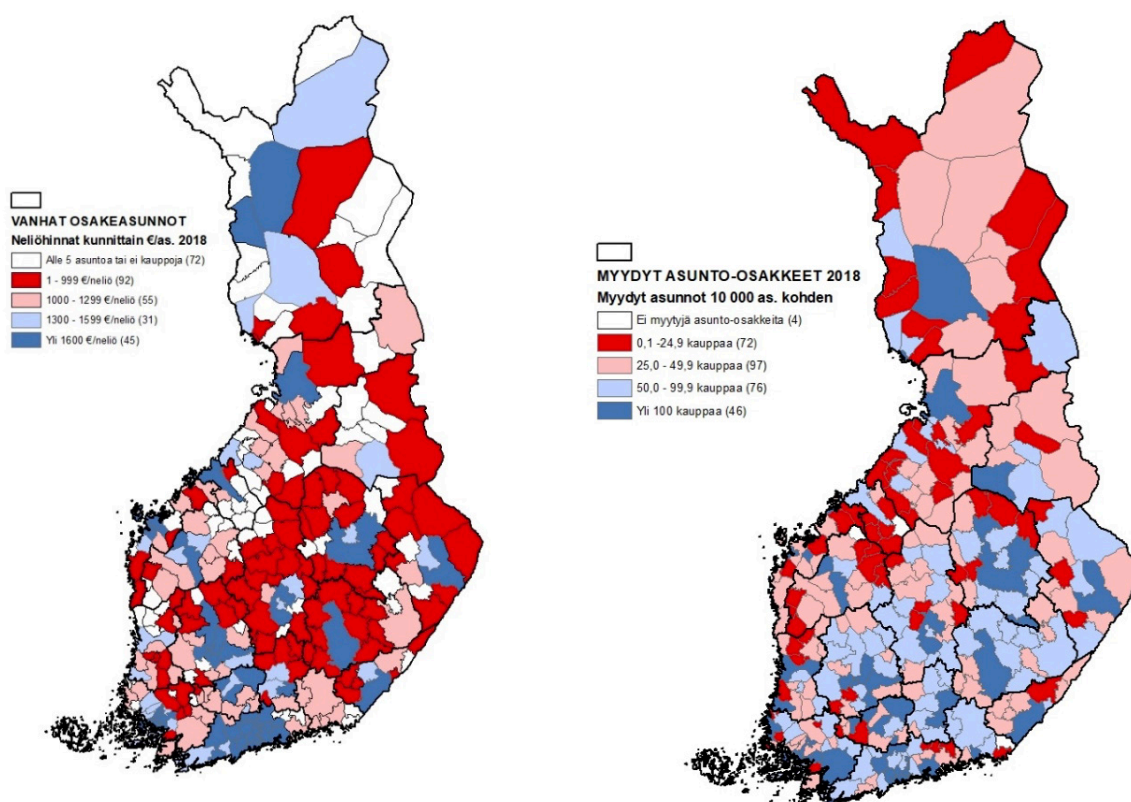
Asuntojen hintakehitys on ollut koko maan näkökulmasta maltillista vuoden 2009 finanssi-kriisin syvän taantumana ja sen jälkeisen hitaan talouskasvun aikana. **Maltillisesta hintakehityksestä huolimatta asuntojen hintaerot ovat kasvaneet huomattavasti sekä pääkaupunkiseudun ja muun maan että kasvukeskusten ja muun maan välillä.** Asuntojen reaali hinnat ovat nousseet nopeimmin pääkaupunkiseudulla. Jos tarkastellaan koko maan kehitystä ilman pääkaupunkiseutua, reaali hinnat ovat laskeneet 2010-luvulla. Pääkaupunkiseudusta ja muista kasvukeskuksista vaikutusalueineen on toisin sanoen tullut entistä vetovoimaisimpia väestön kasvun ja muuttovirtojen näkökulmasta. Yhtälö on yksinkertainen: asuntojen tarjonta ei vastaa kasvavaan asuntojen kysyntään, joka nostaa asumisen ja asuntojen hintoja. 2010-luvun hintakehityksen eriytymisen tärkeimpänä ajurina on kaupungistumiskehitys, jonka yhtenä seurauksena kasvu keskittyy maantieteellisesti entistä pienemmälle alueelle. **Uutena voimistuvana piirteenä on se, että kasvavilla alueilla, kuten pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kasvukeskuksissa, tapahtuu myös sisäistä alueellista eriytymistä sekä väestönkehityksessä että asuntojen hintakehityksessä.** Mikrosijainnin, sujuvien yhteyksien ja palveluiden saavutettavuuden merkitys kaupunkirakenteen sisällä korostuu. Kasvukeskusten kantakaupunkien hinnat ovat kasvaneet selvästi enemmän kuin muilla alueilla, jolloin hinnat alenevat etäisyyden keskustasta kasvaessa.

Kun tarkastellaan eniten väestöltään kasvaneita ja eniten väestöltään supistuneita alueita, havaitaan selkeä korrelaatio väestönkasvun ja asuntojen neliöhintojen kehityksen

välillä. Korrelaatio näkyy erityisesti pienissä asunnoissa eli yksiöissä ja kaksioissa. Sen sijaan vastaavaa korrelaatiota ei ole yhtä selvästi nähtävissä alueen väestönkasvun ja tehtyjen kauppojen määrässä. Seuraavissa koko maan kartoissa on tarkasteltu asuntomarkkinoiden alueellista eriytymistä vanhojen osakeasuntojen keskimääräisten neliöhintojen ja vanhojen osake-asuntojen kauppojen määrää suhteessa keskiväkiluvun 10 000 asukkaaseen vuonna 2018. Vanhojen osakeasuntojen neliöhinnat vaihteluväli oli Helsingin 4 025 eurosta Tuusniemen 502 euroon. Lisäksi noin yksi viidestä kunnasta oli sellainen, joille ei pystytty määrittelemään lainkaan hintaa, sillä niissä tehtiin joko alle viisi asunto-osakekauppaa tai ei lainkaan kauppooja vuonna 2018.

Vanhojen osakeasuntojen neliöhinnat olivat korkeimmat Helsingissä (4 205 e/as.), Kauniaisissa (3 797 e/as.), Espoossa (3 475 e/as.), Vantaalla (2 652 e/as.), Porvoossa (2 465 e/as.) ja Sipoossa (2 465 e/as.). Vanhojen osakeasuntojen keskimääräiset neliöhinnat ylittivät 2 000 euron rajan yhteensä 15 kunnassa, jotka kaikki sijaitsevat Helsingin, Tampereen ja Turun kaupunkiseuduilla. **Koko maassa tehtiin noin 60 400 vanhojen osakeasuntojen kauppaa vuonna 2018 eli keskimäärin 5 033 kauppaa kuukaudessa ja noin 240 kauppaa arkipäivässä. Kaikista asuntokaupoista noin 60 prosenttia tehtiin kymmenessä suurimmassa kaupungissa.** Asukaslukuun suhteutettuna asuntokauppoja tehtiin eniten Turussa, Tampereella, Helsingissä, Raisiossa, Raumalla ja Vaasassa. Alueelliset erot kauppojen määrässä olivat suuret: vaihteluväli oli Turun 189,4 kaupasta Vetelin 3,2 kauppaan 10 000 asukasta kohden. Neljässä kunnassa ei tehty ainoatakaan asunto-osakekauppaa vuonna 2018. Alueellista eriytymistä kuvaa myös se, että yksin Helsingissä tehtiin noin 10 700 asuntokauppaa vuonna 2018, kun samanaikaisesti noin joka kolmannessa (88) kunnassa tehtiin alle 10 asunto-osakekauppaa vuonna 2018.

Kartat 4–5. Vanhojen osakeasuntojen neliöhinnat ja tehdyt asunto-osakekaupat kunnittain vuonna 2018

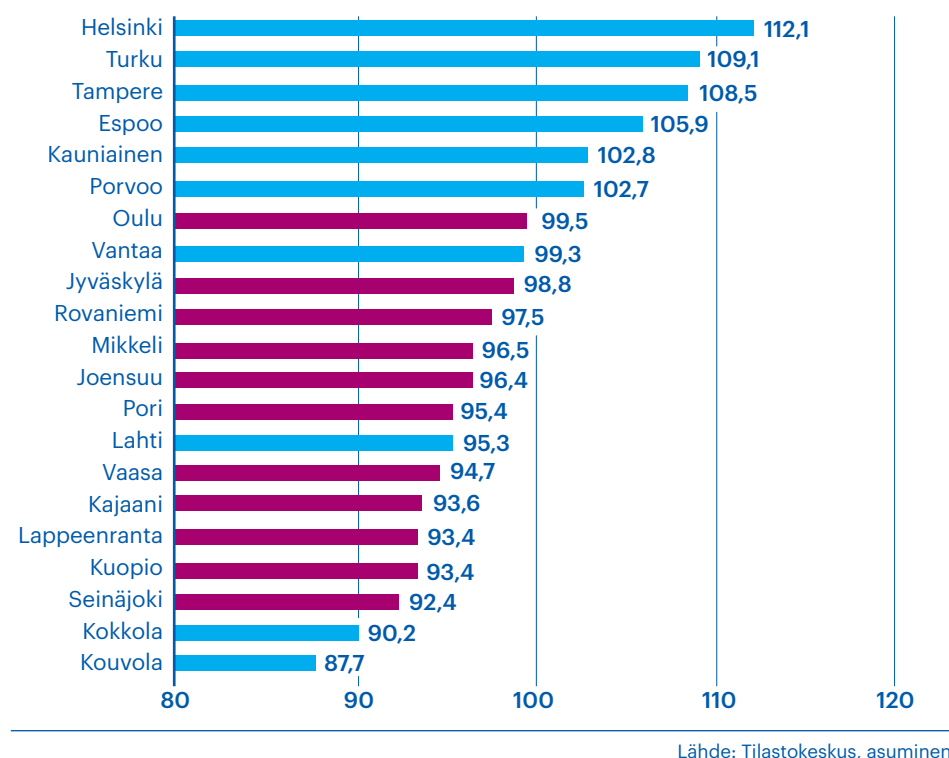


Lähde: Tilastokeskus, asuminen

Hintojen eriytymiskehitys tulee esille lyhyelläkin aikavälillä. Seuraavassa kuviossa on tarkasteltu vanhojen kerrostalo-osakkeiden hintakehitystä pääkaupunkiseudulla ja maakuntakeskuksissa indeksilukuna vuonna 2015–2018 (vuosi 2015=100). Suurten ja keskisuurten kaupunkien ryhmässä vanhojen kerrostalo-osakkeiden hintakehitys oli positiivinen vain kuudessa kaupungissa: Helsingissä, Turussa, Tampereella, Espoossa, Porvoossa ja Oulussa. Kerrostaloasuntojen hinnat nousivat yli tai noin 10 prosentilla vain Helsingissä, Turussa ja

Tampereella. Toisessa ääripäässä olivat muun muassa Kouvola ja Kokkola, jossa vanhojen kerrostalo-osakkeiden hinnat alenivat noin 10 prosentilla vuosina 2015–2019.

Kuvio 4. Vanhojen kerrostalo-osakkeiden hintakehitys pääkaupunki-seudulla ja maakuntakeskuksissa vuosina 2015–2018 (2015=100)



3.3. Asumistukien alueellinen maantiede

Asumisen tuet voidaan jakaa suoriin ja epäsuoriin tukiin, joilla voidaan tukea sekä asuntojen hankintaa että tarjontaa. Asumisen tuet kohdistuvat eri tavoin omistus- ja vuokra-asukkaille sekä eri tulotasoilla oleville tai eri-ikäisille talouksille. Asuntojen kysyntätuista merkittävimpiä ovat asumistuet, jotka ovat yksi osa hyvinvointiyhteiskunnan tulonsiirtojärjestelmää. Asumistuet jakautuvat yleiseen asumistukeen, eläkkeensaajan asumistukeen, opintotuen asumislisään ja sotilasavustuksen osana maksettavaan asumisavustukseen. Yleistä asumistukea voidaan maksaa pienituloiselle ruokakunnalle asumismenojen helpottamiseksi vuokra- tai omistusasuntoon. **Yleisen asumistuen määrä on kasvanut merkittävästi finanssikriisin jälkeen 2010-luvulla väestö-, ikä- ja aluerakenteen, työllisyystilanteen ja lainsäädäntömuutosten seurauksena:** esimerkiksi vuonna 2010 maksettiin asumistukia yhteensä noin 1,4 miljardia euroa ja vuoden 2018 lopussa 2,1 miljardia euroa. Yleisen asumistuen menot olivat 1 489 miljoonaa euroa ja eläkkeensaajan asumistuen menot 600 miljoonaa euroa vuonna 2018. Asumistuet nousivat toisin sanoen noin 700 miljoonalla eurolla vajaan vuosikymmenen aikana.⁶ Seuraavassa graafissa on kuvattu asumistukimenojen muutos vuosien 2005–2018 välisenä aikana.

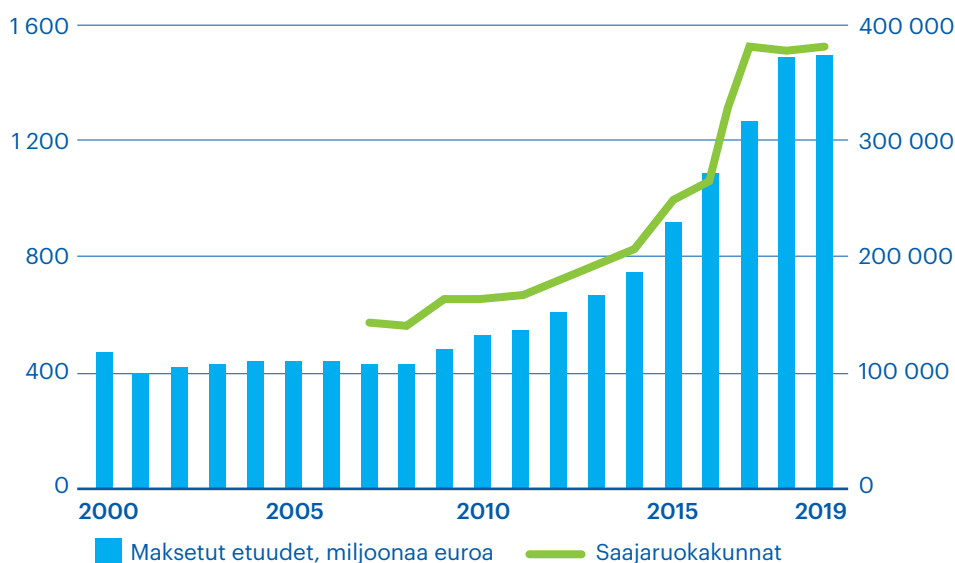
Yleistä asumistukea sai vuoden 2019 lopussa yhteensä noin 380 000 ruokakuntaa.⁷ Yleistä asumistukea saaneiden ruokakuntien määrä on pysynyt samalla tasolla vuosina 2018–2019. Suurin muutos tapahtui elokuussa 2017, kun opiskelijat siirtyivät pääosin yleisen asu-

⁶ KELA:n tilastollinen vuosikirja 2018. Suomen sosiaaliturva 2019. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/308555/Kelan_tilastollinen_vuosikirja_2018.pdf?sequence=15&isAllowed=y

⁷ KELA:n käyttämän määrittelyn mukaan ruokakunnan muodostavat yleensä samassa asunnossa asuvat henkilöt. Ruokakuntaan voi kuulua yksi tai useampi henkilö. Kela maksaa asumistuen yhteisesti koko ruokakunnalle. Yleisessä asumistuessa henkilö voi kuulua vain yhteen ruokakuntaan kerrallaan. Puolisot kuuluvat aina samaan ruokakuntaan. Puolisolla tarkoitetaan aviopuolisoita ja avoliitossa asuvia.

mistuen piirin. **Yleistä asumistukea saaneista noin seitsemän kymmenestä (69 prosenttia) oli yhden henkilön ruokakuntia.** Alle joka neljäs (23,2 prosenttia) saajista oli lapsiperheitä ja pieni osuus lapsettomia pariskuntia (6 prosenttia) ja muita ruokakuntia. Noin neljä kymmenestä (39,5 prosenttia) yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista oli opiskelijaruokakunta, hieman yli joka kolmas (35,1 prosenttia) työttömien ruokakunta ja alle yksi viidestä (17,8 prosenttia) työssä käyvien ruokakunta. **Yleinen asumistuki kohdentuu ikäryhmittäin tarkasteltuna pääosin nuoriin ja nuoriin aikuisiin: noin 75 prosenttia tuen saajista on iältään alle 35-vuotiaita.** Kiinnostava yksityiskohta asumistuen ja muuttoliikkeen välisestä yhteydestä on se, että 2010-luvulla kaikista muutoista noin 75 prosenttia oli alle 35-vuotiaiden tekemiä ja samoin noin 75 prosenttia yleisen asumistuen saajista on alle 35-vuotiaita. Kuviossa 5. kuvataan yleisten asumustukien maksettujen etuuksien ja saajaruokakuntien määrää.

Kuvio 5. Yleisen asumistuen maksettujen eurojen kehitys vuosina 2000–2019 ja yleistä asumistukea saaneiden ruokakuntien määrä vuosina 2007–2019

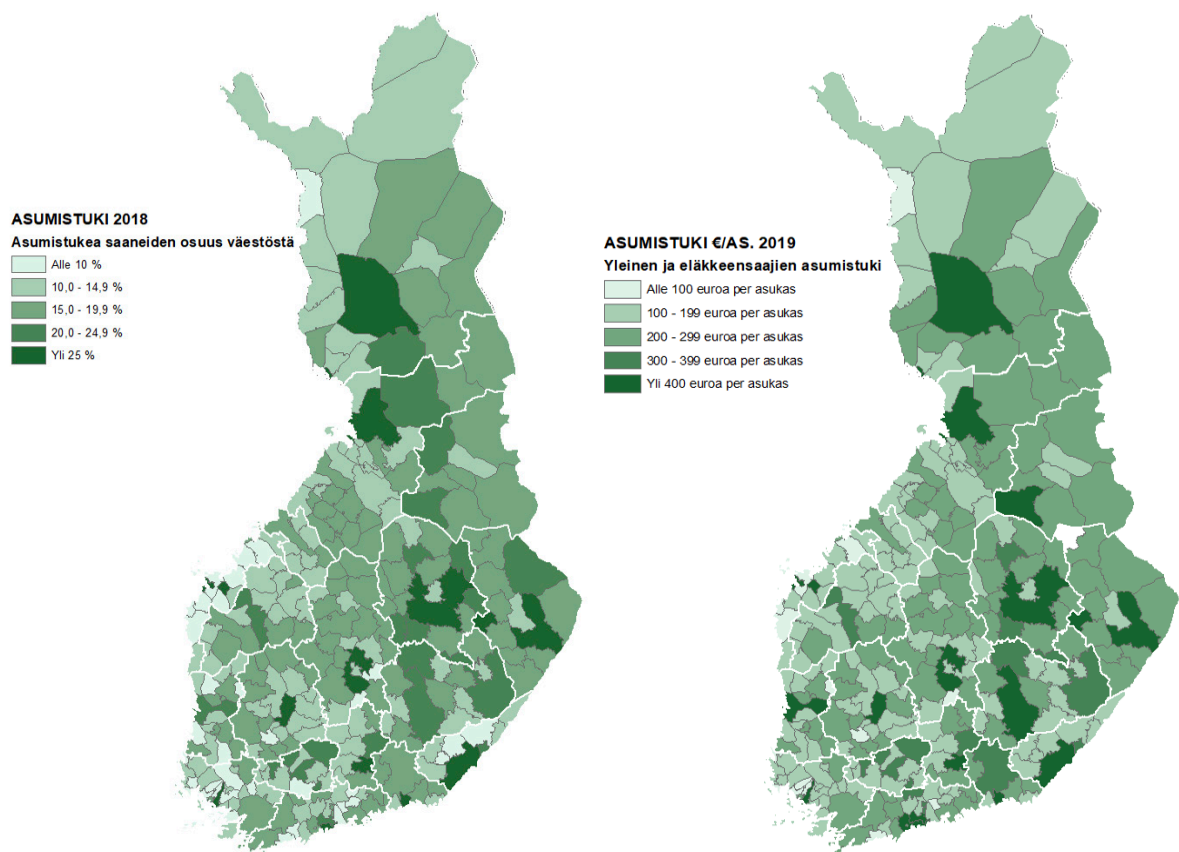


Lähde: KELA, Kelasto-tietokanta

Asumistukimenot olivat asukasta kohti laskettuna suurimmat maakuntien keskuskäynteissä. **Asumistukimenot ovat kasvaneet erityisesti pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kasvukeskuksissa kasvavan väestönlisäyksen ja muuttovoittojen vuoksi.** Suurten kaupunkiseutujen väestönlisäyksen taustalla ovat muuttovoitot maan sisäältä ja ulkomailta erityisesti nuorista, opiskelijoista, maahanmuuttajista ja työttömistä, jotka selittävät osaltaan asumistukimenojen kasvua asumistukijärjestelmään tehtyjen muutosten ohella. Asumistuessa huomioitavat enimmäisasumismenot ovat suuremmat pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kaupungeissa kuin muualla Suomessa. Lisäksi suurissa kaupungeissa on muuta maata enemmän asumistuen saajia suhteessa asukasmäärään.

Maakuntatasolla tarkasteltuna suurimmat asumistukimenot asukasta kohti olivat Uudellamaalla, Pohjois-Karjalassa, Keski-Suomessa ja Päijät-Hämeessä vuonna 2018. Niissä asumistukimenot olivat yli 400 euroa asukasta kohden. Pienimmät menot olivat Pohjanmaan maakunnissa sekä Satakunnassa, joissa ne olivat alle 300 euroa asukasta kohden. **Vuoden 2018 lopussa yleistä tai eläkkeensaajan asumistukea sai 831 000 henkilöä, mikä oli noin 15 prosenttia väestöstä.** Alueelliset erot ovat suuria alueiden ja kuntien välillä. Asumistuen saaneiden osuus väestöstä jäi alle 10 prosentin tason pääosin Ahvenanmaan, Länsi-Suomen, Uudenmaan ja Pohjanmaan keskustaajamien ulkopuolella olevissa kehyskunnissa. Asumistukea saaneiden osuus oli korkein suurimmissa opiskelukaupungeissa ja pistemäisesti yksittäisissä muissa kunnissa. Asumistukea sai yli 30 prosenttia väestöstä viidessä kunnassa: Joensuussa, Jyväskylässä, Turussa, Tampereella ja Vaasassa. Kartoissa 6–7. tarkastellaan yleisen asumistuen ja eläkkeensaajien asumistuen saaneiden osuutta väestöstä vuonna 2018. Kartassa ei ole siis tarkasteltu asumistukea saaneita ruokakuntia, vaan asumistukea saaneita henkilöistä suhteessa kunnan koko väestöön.

Kartat 6–7. Yleistä asumistukea ja eläkkeensaajien asumistukea saaneiden osuus väestöstä vuonna 2018 ja asumistuki euroina asukasta kohden vuonna 2019



*Oikean puoleisesta kartasta puuttuvat valkoisella olevan Valtimon kunnan tiedot, joka yhdistyi Nurmeksen kuntaan 1. 1. 2020.

Lähde: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Sotkanet-tilasto- ja indikaattoripankki

4. Yhteenveto

Alue- ja väestönkehitykseen liittyvät muutosvoimat ovat vahvassa yhteydessä toisiinsa. Keskeiset muutostekijät liittyvät muun muassa kaupungistumiseen, keskittymiseen, saavutettavuuteen, alueelliseen eriytymiseen, demografiseen muutospaineeseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja ekologiseen kestävyYTEEN, monipaikkaisuuteen ja digitalisaatioon. Kaikki muutosvoimat yhdessä ja erikseen joko vahvistavat tai heikentävät alueita. [Tässä artikkelissa keskityttiin alueellisen liikkuvuuden ja asuntomarkkinoiden väliseen yhteyteen](#), jota tarkasteltiin kahdesta eri näkökulmasta: ensinnäkin alueellista liikkuvuutta muuttovirtojen määrän ja suuntautumisen perusteella alueiden välillä sekä toiseksi asuntomarkkinoiden alueellista maantiedettä asuntotuotannon, vanhojen osakeasuntojen hinnan ja myytyjen asuntojen sekä asumistukien alueellisen kohdentumisen näkökulmasta.

Asuntomarkkinoiden taitekohta oli 2010-luvun vaihteessa finanssikriisin jälkeen, jonka jälkeen käynnistyi niin sanottu urbanisointumisaalto. [Kaupungistumista ovat vauhdittaneet erityisesti nuorten, vastavalmistuneiden ja nuorten aikuisten sekä maahanmuuttajien paikkaan ja asumiseen liittyvät valinnat](#). Yksinasuvien ”sinkkotalouksien” määrä on kasvanut sekä nuorissa että iäkkäimmissä ikäryhmissä. Tämä on heijastunut asuntomarkkinoilla kerrostalovaltaisten pienten asuntojen kasvavana kysyntänä. Asuntotuotantoa on keskittynyt runsaasti ”hyville sijainnille” keskus- ja kuntataajamiin sekä hyvien palveluiden ja sujuvien liikenneyhteyksien varrelle tai läheisyyteen.

[Toimivat alueelliset ja paikalliset asuntomarkkinat edellyttävät kasvua ja hyvää väestödynamiikkaa](#). Hyvä väestödynamiikka taas perustuu alueen väestönlisäykseen, jossa muuttoliikkeellä ja muuttovirtojen volyymeillä on keskeinen merkitys. Asuntomarkkinoiden alueellinen eriytyminen on kiihtynyt 2010-luvun aikana, kun väestönlisäys ja muuttovoitot ovat keskittyneet entistä harvemmille alueille. Väestönlisäystä sai keskimäärin noin joka neljäs kunta ja muuttovoittoa maan sisältä noin joka kuudes kunta 2010-luvulla. 2010-luvulla on tehty vuosittain noin 900 000 muuttoja, joista noin neljä viidestä muutosta tapahtuu oman kunnan tai saman työssäkäyntialueen sisällä.

Muuttovetovoimaisimmat alueet ovat ryppäinä suurten ja keskisuurten kaupunkien ympärillä, eräissä maakuntakeskuksissa ja pistemäisesti muualla maassa. [Kun tarkastellaan asuntomarkkinoiden alueellista maantiedettä valmistuneiden asuntojen, asuntojen hintakehityksen, tehtyjen kauppohen ja asumistukien näkökulmista, ne keskittyvät samoille muuttovetovoimaisille alueille, joissa useat kasvuun liittyvät osatekijät ovat vahvasti positiivisia](#). Muuttajissa ovat yliedustettuja nuoret ja nuoret aikuiset, joiden paikkaan ja asumiseen liittyvillä valinnoilla on tärkeä merkitys alueiden kehitykseen ja varsinkin tulevaan kehitykseen. [Noin 75 prosenttia muutoista on alle 35-vuotiaiden tekemiä ja myös asumistuen saajista noin 75 prosenttia on alle 35-vuotiaita](#). Eniten muuttovoittoa saaneet alueet ovat pääosin samoja, joissa valmistuneiden asuntojen määrä, asuntojen hintakehitys ja tehtyjen kauppohen määrä on ollut koko maan keskiarvoa merkittävästi suurempaa. Toinen puoli asiassa on se, että pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien asumiskus-

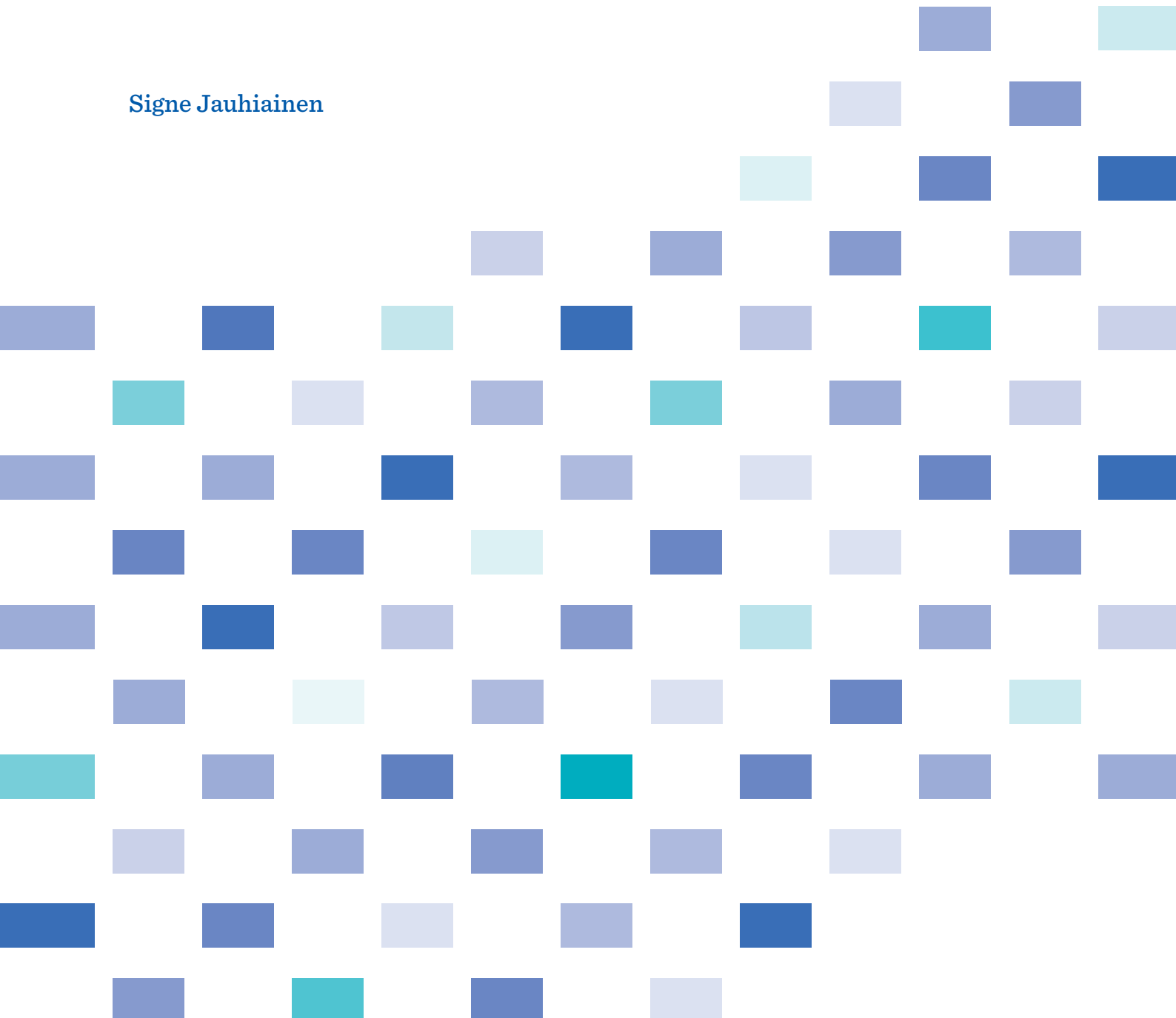
tannusten kasvu hidastaa työvoiman alueellista liikkuvuutta. Kansantalouden kannalta on huono yhtälö, jos merkittävä osa työvoimasta on korkeiden asumiskustannusten ja hintojen nousun vuoksi estyneitä osallistumaan kasvaville työmarkkinoille.

Ihmiset ovat perinteisesti seuranneet työpaikkoja. Jatkossa on mahdollista, että yhä useammat toimialat seuraavat ihmisiä ja hakeutuvat olemassa oleviin keskittymiin tai saman toimialan muiden yritysten läheisyyteen. Osaamisella on vahva tendenssi keskittyä olemassa oleviin keskittymiin. Esimerkiksi Tervon (2016) mukaan korkeakoulutetut muuttavat työn perässä, mutta myös työt seuraavat korkeakoulutettuja, sillä korkeakoulutettujen muutto tietylle alueelle synnyttää työpaikkoja palvelualoille ja matalapalkka-aloille, joka taas vetää työntekijöitä. Jos ja kun kilpailu osaavasta työvoimasta kiihtyy, työpaikat seuraavat oletettavasti ihmisen asumiseen ja paikkaan liittyviä valintoja eikä päinvastoin. Työn murros ja muutos vaikuttaa omalta osaltaan alueelliseen liikkuvuuteen. Monipaikkaisuus ja monipaikkainen asuminen vähentää sidonnaisuutta yhteen paikkaan, kun työtä voidaan tehdä periaatteessa missä, miten ja milloin tahansa. Monipaikkaisuus mielletään usein liittyvän vapaa-ajan asumiseen tai sen toimivan pienten kuntien, maaseudun tai harvaan asuttujen alueiden pelastusrenkaana, mutta se voi tarkoittaa myös entistä useammin kakkosasuntojen hankkimista suuremmista kaupungeista maan sisältä tai ulkomailla. Yhä useammalla pendelöivällä, aktiivi-ikäisellä, koulutetulla ja säännölliset tulot omaavalla henkilöllä voi olla kakkosasunto suurissa asutus- ja työpaikkakeskittymissä. [Työ- ja asuinpaikan ero hämärtyy digitalisaation, työelämän ja monipaikkaisuuden muutoksessa. Kaikki edellä mainitut tekijät lisäävät oletettavasti asuntomarkkinoiden alueellista ja sisäistä eriytymistä.](#)

Kasvaneet kustannukset ja riittämätön tuki

– Asumistukien arviointia

Signe Jauhiainen



1. Johdanto	27
2. Tukea pienituloisten asumiseen	28
3. Yleisen asumistuen muutokset ovat kasvattaneet kustannuksia	28
4. Asumista tuetaan myös ARA-asunnoilla	30
5. Ongelmana suuret kustannukset ja riittämätön tuki	30
6. Meneekö tuki vuokranantajien taskuun?	31
7. Ansiotulovähennys kannustimen	31
8. Toimeentulotuki paikkaa asumistukea	32
9. Kaikille sopivia ratkaisuja vaikea löytää	33
10. Asumistuen uudistusvaihtoehtoja	33
Lähteet	35

1. Johdanto

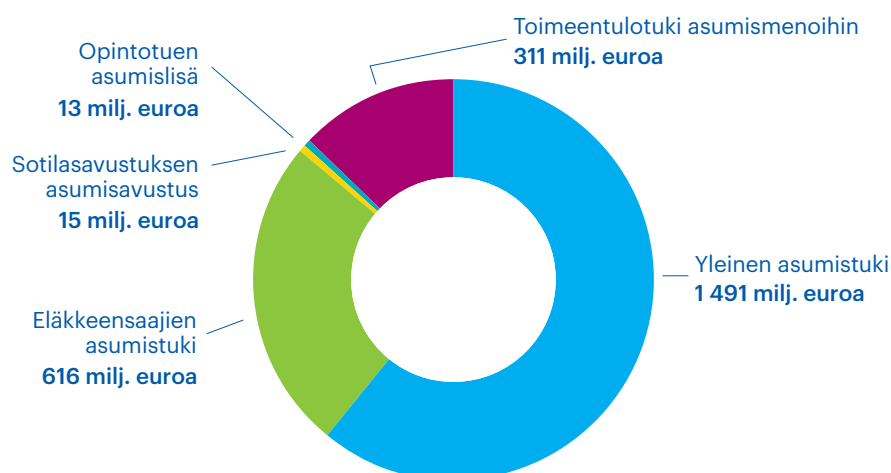
Kotitalouksille maksettavat asumisen tuet ovat laajasti käytettyjä sosiaaliturvaetuksia. Vuonna 2019 Kela maksoi asumisen tukia yhteensä 2,1 miljardia euroa. Kotitalouksille maksettavista asumistuksista on käyty aktiivista yhteiskunnallista keskustelua ja ongelmana on pidetty erityisesti kustannusten kasvua. Pienituloisten kotitalouksien toimeentulon näkökulmasta ongelmana eivät kuitenkaan ole suuret kustannukset vaan riittämätön tuki. Tuki ei riitä asumisen kustannuksiin kaikkein pienituloisimmilla. Monitahoiset ongelmat ratkaisevaa asumistukiuudistusta on vaikea muotoilla. Tässä esitellyt vaihtoehdot havainnollistavat uudistustyössä tehtäviä valintoja.

2. Tukea pienituloisten asumiseen

Kotitalouksille maksettavat asumistuet ovat laajasti käytettyjä sosiaaliturvaetuksia. Yleistä asumistukea voivat saada pienituloiset ruokakunnat katsomatta elämäntilanteeseen tai asunnon hallintamuodosta. Vuoden 2019 lopussa yleistä asumistukea sai 379 667 ruokakuntaa. Ruokakunnista 96 prosenttia asui vuokra-asunnossa ja 4 prosenttia omistusasunnossa. Työttömiä ruokakuntia oli 35 prosenttia ja opiskelijaruokakuntia 40 prosenttia. Pienituloisten eläkeläisten asumista tuetaan eläkkeensaajan asumistuella. Vuoden 2019 lopussa eläkkeensaajan asumistukea sai 212 192 henkilöä.

Vuonna 2019 Kela maksoi asumisen tukia yhteensä 2,1 miljardia euroa (Kuvio 1). Suurin osa tästä summasta, noin 1,5 miljardia euroa, oli yleistä asumistukea. Eläkkeensaajan asumistukea maksettiin 616 miljoonaa euroa, sotilasavustuksen asumisavustusta 15 miljoonaa euroa ja opintotuen asumislisää 13 miljoonaa euroa. Lisäksi perustoimeentulotukea maksettiin asumiskustannuksiin laskennallisesti arvioituna 311 miljoonaa euroa.

Kuvio 1. Maksetut asumisen tuet, 2019



Lähde: Kelasto

3. Yleisen asumistuen muutokset ovat kasvattaneet kustannuksia

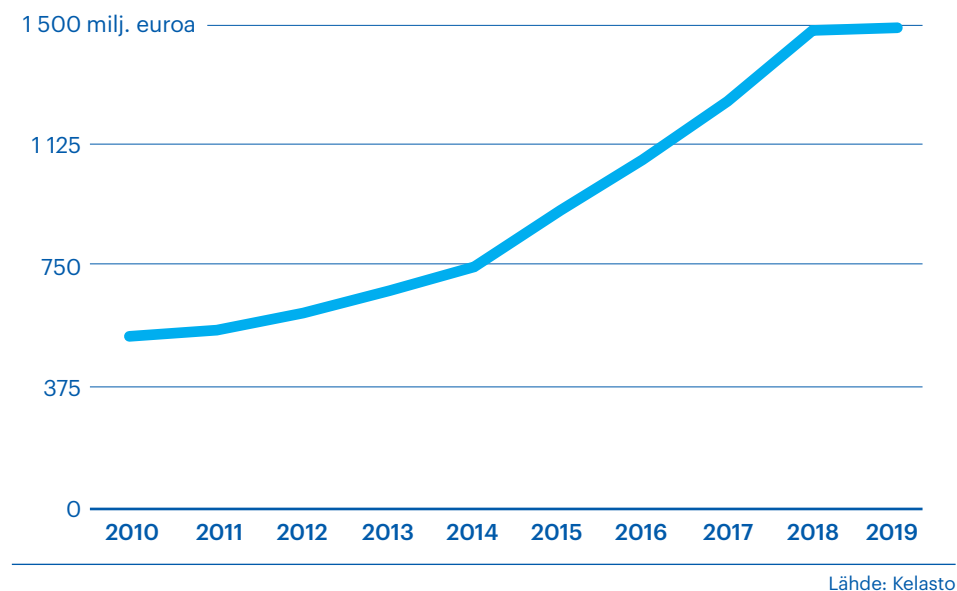
Asumisen tukien kustannukset ovat kasvaneet 2010-luvulla. Yleisen asumistuen kustannukset ovat kasvaneet eniten. Yleistä asumistukea maksettiin 530 miljoonaa euroa vuonna 2010 ja 1 491 miljoonaa euroa vuonna 2019 (Kuvio 2). Suomen talous oli 2010-luvun alkupuolella taantumassa ja työttömyys kasvoi, mikä lisäsi sosiaaliturvaetuuksien tarvetta. Kustannusten kasvun taustalla ovat kuitenkin tukijärjestelmässä tapahtuneet muutokset.

Vuonna 2015 yleinen asumistuki muuttui merkittävästi. Kustannukset kasvoivat neljänneksellä vuodesta 2014 vuoteen 2015 (Kuvio 2). Monimutkaisesta tuesta siirryttiin tuolloin yksinkertaiseen malliin SATA-komitean ehdotuksen mukaisesti (Sosiaaliturvan uudistamiskomitea 2009). Nykyisessä yleisessä asumistuessa tukeen vaikuttavat ruokakunnan asumismenot ja tulot sekä henkilöiden määrä ja asunnon sijaintikunta. Tukea saa enintään 80 prosenttia enimmäisvuokrasta, joka määritellään asunnon sijaintikunnan ja ruokakunnan jäsenten määrän mukaan. Kunnat on jaettu neljään kuntaryhmään. Ruokakunnan tulot pienentävät tukea lineaarisesti eikä omaisuus vaikuta tukeen. Lisäksi yleiseen asumistukeen tuli syksyllä 2015 työttömyysturvan suojaosan tapaan 300 euron ansiotulovähennys. Ennen uudistusta yleinen asumistuki oli huomattavasti monimutkaisempi. Esimerkiksi asunnon rakentamisvuosi ja asunnon koko vaikuttivat tukeen. Tarkemmin asumistuen muutoksia on dokumentoinut Pykälä (2019).

Vuokralla asuvat opiskelijat siirtyivät yleiseen asumistuen piiriin vuonna 2017, ja opintotuen asumislisän käyttö jäi vain tiettyihin erityistapauksiin. Kustannusten kasvu jakautui kahdelle vuodelle, koska siirtyminen tapahtui elokuussa 2017. Kustannukset kasvoivat 17 prosenttia vuodesta 2016 vuoteen 2017 ja 18 prosenttia vuodesta 2017 vuoteen 2018 (Kuvio 2). Opiskelijat saavat yleistä asumistukea samoin ehdoin kuin muissakin elämäntilanteissa olevat ruokakunnat. Opintotuen asumislisää sai enintään 80 prosenttia 252 euron vuokrasta riippumatta paikkakunnasta. Yleisessä asumistuessa enimmäisvuokrat ovat korkeammat ja eri tasolla neljässä eri kuntaryhmässä. Lisäksi opiskelijat voivat nykyään saada tukea ympäri vuoden. Sipilän hallitusohjelmaan kirjattiin myös eläkeläisten siirtäminen yleiseen asumistukeen. Muutos sisältyi valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen, mutta se peruttiin myöhemmin.

Yleisen asumistuen menojen kasvu vuodesta 2014 vuoteen 2018 on osin seurausta tukeen tehdyistä muutoksista, jotka paransivat tuen tasoa ja kasvattivat tuensaajien joukkoa. Vuonna 2019 kustannusten kasvu pysähtyi (Kuvio 2). Yleistä asumistukea maksettiin vuonna 2019 vain hieman enemmän kuin 2018. Koronaepidemian ja sen taloudellisten vaikutusten vuoksi työttömyys on kasvanut merkittävästi vuonna 2020, mikä lisää myös yleisen asumistuen tarvetta. Tammi-elokuussa 2020 yleisen asumistuen hakemuksia on tullut noin 45 000 enemmän kuin vuotta aiemmin samalla ajanjaksolla.

Kuvio 2. Maksettu yleinen asumistuki, 2010–2019



4. Asumista tuetaan myös ARA-asunnoilla

Valtion tukemat asunnot eli ARA-asunnot tukevat pienituloisten asumista markkina-vuokria matalammilla vuokrilla. ARA myöntää asuntojen rakentamiseen korkotukilainoja. ARA-asuntoja rakennuttavat ja omistavat erityisesti kuntien vuokrataloyhtiöt. ARA-asuntoihin liittyy tiettyjä rajoituksia, esimerkiksi vuokrien määräytymisessä ja asukasvalinnassa. Vuokranmäärityksessä noudatetaan omakustannusperiaatetta, jonka mukaan vuokrat kattavat asuntojen rahoitusmenot ja hoitomenot. Lisäksi ARA-vuokra-asuntojen tonteille on määriteltäviä enimmäisvuokrat, mikä osaltaan mahdollistaa markkinavuokria matalammat asuntojen vuokrat. ARA-vuokra-asunnot ovat yleisesti haettavissa ja asukkaiksi valitaan kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. ARA-vuokra-asuntoja oli vuonna 2018 noin 370 000 (ARA 2019).

ARA-vuokra-asunnoista on käyty vilkasta yhteiskunnallista keskustelua. Kritiikkiä on herättänyt läpinäkyvyyden puute (Eerola & Saarimaa 2016, Antikainen ym. 2019). Asuntoja ei riitä kaikille hakijoille eivätkä asunnot kohdistu ainoastaan pienituloisille. Halvempien tonttivuokrien muodossa saatu tuki ei näy kustannuksena veronmaksajille. Toinen kritiikin kohde on ollut se, että ARA-vuokra-asuntojen rakentaminen vähentää vapaiden markkinoiden vuokra-asuntojen tarjontaa erityisesti asuntomarkkinoilla, joissa asunnoista on pulaa (syrjäyttämisaikutus). ARA-vuokra-asuntojen puolustajat ovat pitäneet esillä erityisesti asumisen turvaa sekä ARA-vuokra-asuntoja välineenä vähentää asuinalueiden eriytymistä eli segregatiota. Keskityn jatkossa tässä artikkelissa kotitalouksille maksettaviin tukiin.

5. Ongelmana suuret kustannukset ja riittämätön tuki

Kotitalouksille maksettavista asumistuista on käyty aktiivista yhteiskunnallista keskustelua. Ongelmana on pidetty erityisesti kustannusten kasvua, vaikka kustannukset ovat kasvaneet ensisijaisesti lakimuutosten seurauksena. Vuonna 2019 tukiin käytetty 2,4 miljardia euroa on merkittävä summa, mutta se on kuitenkin syytä asettaa mittasuhteisiin. Kelan etuuksia maksettiin viime vuonna noin 15 miljardia euroa, josta asumisen tuet ovat noin 16 prosenttia. Lisäksi vuonna 2019 ansiosidonnaista työttömyysturvaa maksettiin 1,7 miljardia euroa ja työeläkkeitä yhteensä 28,9 miljardia euroa. Yhteenlasketuista sosiaaliturvaetuksista (Kela + työttömyyskassa + työeläkkeet) asumistuet ovat 5,3 prosenttia.

Jokin miljardeissa euroissa keskustelijoita kuitenkin hiertää. Yksi mahdollinen syy kustannusten päivittelylle on niiden kasvuvauhti kymmenen viime vuoden aikana. Kustannusten kasvun taustalla ovat tietoiset poliittiset päätökset, mutta myös poliittisten päätösten seurauksia on toki mahdollista arvioida. Toinen mahdollinen syy kritiikkiin on näkemys, jonka mukaan tuki nostaa vuokria ja hyödyttää erityisesti vuokranantajia. Kolmas syy kritiikin taustalla voi olla asuntomarkkinoiden tilanne ja alueelliset erot. Asumistuen nähdään hyödyttävän kasvualueita ja nostavan vuokria entisestään.

Kotitalouden toimeentulon näkökulmasta ongelmana eivät kuitenkaan ole suuret kustannukset vaan riittämätön tuki. Kaikkein pienituloisimmille tuki ei riitä asumisen

kustannuksiin. Esimerkiksi yhteenlasketusta työmarkkinatuesta ja yleisestä asumistuesta voi jäädä vuokran jälkeen käteen summa, jolla ei tule toimeen. Etuuksien riittämätön taso lisää toimeentulotuen tarvetta, mikä johtaa siihen, että asumista tuetaan kahdesta erilaisesta tuesta.

6. Meneekö tuki vuokranantajien taskuun?

Ajatus tukien valumisesta varakkaiden vuokranantajien, alan kotimaisten suurten yritysten ja jopa ulkomaisten sijoittajien taskuun, tuntuu epäoikeudenmukaiselta. Tuet nostaisivat vuokria eivätkä kohdentuisi tukia tarvitseville ihmisille. Aiemmissa tutkimuksissa havaittiin melko suuria vaikutuksia vuokriin (esim. Kangasharju 2010). Uudemmassa tutkimuksessa ei havaittu vaikutusta vuokriin asumistukijärjestelmässä, joka oli käytössä ennen vuotta 2015 (Eerola & Lyytikäinen 2019).

Yleinen asumistuki on tulonsiirto ruokakunnalle, ei vuokranantajalle. Erityisissä tapauksissa tuki voidaan maksaa suoraan vuokranantajalle, mutta silloinkin kyseessä ruokakunnan saama tuki. Yleisen asumistuen etuna tästä näkökulmasta on se, että tuki ei korvaa asumismenoja kokonaisuudessaan. Yleistä asumistukea saa enintään 80 prosenttia enimmäisvuokrasta, keskimäärin 50 prosenttia todellisesta vuokrasta (Jauhiainen ym. 2019). Ruokakunta säästää itsekkin rahaa muuttaessaan halvempaan asuntoon. Lisäksi ruokakunnalle maksettavan yleisen asumistuen määrä pienenee ja loppuu kokonaan tulojen kasvaessa, mikä rajaa tuen yhdenvertaisesti pienituloisille ruokakunnille. Esimerkiksi hyvätuloiset ihmiset eivät saa asumistukea, vaikka asuisivat kalliissa vuokra-asunnossa.

7. Ansiotulovähennys kannustimena

Yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen tavoitteena on työnteon kannustimien parantaminen ja byrokratian vähentäminen. Yleinen asumistuki on kuitenkin säännöllinen tuki, joka mahdollistaa myös tulojen pienet muutokset. Yleinen asumistuki myönnetään vuodeksi kerrallaan, joten sitä ei tarvitse hakea kuukausittain. Tuki tarkastetaan vuositarkastuksessa tai jos tulot ovat nousevat vähintään 400 euroa tai pienenevät vähintään 200 euroa, joten pienet muutokset tuloissa eivät vaikuta tukeen.

Ansiotulovähennys on yleisessä asumistuessa osin tarpeeton, jos verrataan esimerkiksi toimeentulotukeen, jossa tulot ja menot tarkastetaan kuukausittain. Ansiotuloja saavat ruokakunnat ovat asumistuen saajien joukossa paremmin toimeentulevia. Ansiotulovähennyksen käyttöönoton seurauksena tuen taso ansiotuloja saavilla ruokakunnilla parani ja tukeen oikeutettujen joukko laajeni. Ansiotulovähennyksestä luopuminen olisi yksi keino vähentää yleisen asumistuen kustannuksia.

8. Toimeentulotuki paikkaa asumistukea

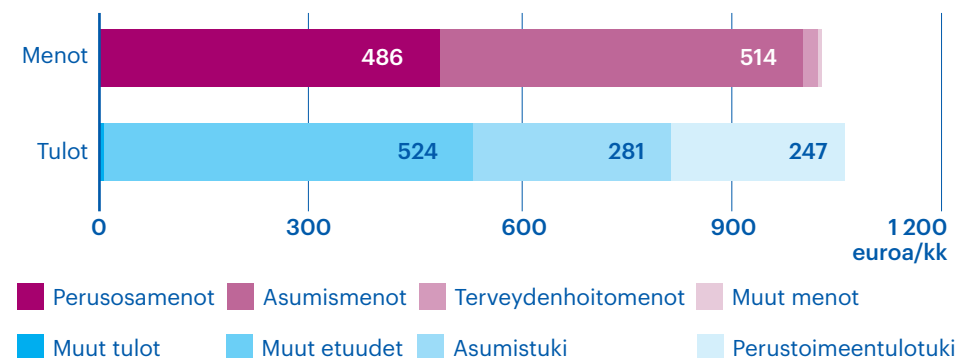
Viimesijaisessa toimeentulotuessa otetaan huomioon kotitalouden tulot ja menot. Perustoimeentulotukea saa, jos tuloista ei menojen jälkeen jää jäljelle riittävästi. Toimeentulotukeen vaikuttavat myös kotitalouden varat, koska se on viimesijainen etuus. Asumismenot huomioidaan perustoimeentulotuessa todellisen suuruksina, jos ne ovat kohtuulliset. Vuokramenoihin kohtuullisuutta arvioidaan kuntakohtaisten rajojen perusteella, mutta myös tämän vuokranormin ylittävät menot voidaan huomioida toimeentulotuessa kokonaisuudessaan. Asumistuen riittämätön taso ja kahden eri tuen hakeminen ei koske kaikkia asumistuen saajia, vaan ongelma kohdistuu kaikkein pienituloisimpiin. Tammikuussa 2020 yleisen asumistuen saajista 27 prosenttia sai myös toimeentulotukea.

Perustoimeentulotuen saajien joukossa on kaksi merkittävää ryhmää. Ensimmäinen ryhmä ovat ne, jotka eivät saa mitään ensisijaisia etuuksia eivätkä tuloja työnteosta. Heille toimeentulotuki turvaa toimeentulon. Ryhmään kuuluu esimerkiksi vailla ammatillista tutkintoa olevia nuoria, jotka eivät saa työttömyysturvaa. Lisäksi tässä ryhmässä on myös pidempään työttömänä olleita, jotka eivät ole täyttäneet työttömyysturvan ehtoja ja ovat joutuneet sen vuoksi työttömyysturvan ulkopuolelle.

Toinen ryhmä on perusturvaetuuksia, esimerkiksi työmarkkinatukea, saavat henkilöt, jotka eivät tule toimeen korkeiden asumiskustannusten takia. Yleinen asumistuki korvaa keskimäärin puolet vuokrasta. Jos toimeentulo muodostuu pääasiassa perusturvaetuuksista, rahat eivät riitä vuokran toiseen puolikkaaseen. Toimeentulonsa turvaamiseksi moni joutuu hakemaan toimeentulotukea.

Perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi kunnista Kelaan vuonna 2017, josta lähtien toimeentulotuen saajista on saatavissa aiempaa tarkempaa tietoa. Kuviossa 3 on esitetty perustoimeentulotuen saajien keskimääräiset tulot ja menot. Kuvio havainnollistaa perustoimeentulotuen merkitystä asumisen tukena. Yksinasuvan henkilön tapauksessa ensisijainen etuus (esim. työttömyysturva) on lähes samansuuruinen kuin toimeentulotuen perusosamenot, jotka sisältävät muut elämisen perustarpeet kuin asumisen. Asumismenoihin kului keskimäärin 514 euroa, joihin sai yleistä asumistukea keskimäärin 280 euroa. Perustoimeentulotuki oli keskimäärin 247 euroa, joten sillä katettiin noin puolet asumismenoista.

Kuvio 3. Yksinasuvan työttömän perustoimeentulotuen saajan menot ja tulot, keskiarvo syyskuu 2018



Lähde: Kela ja Jauhiainen & Korpela (2019)

Soininvaara (2018) nosti toimeentulotuen esille erityisen ongelmallisena asuntomarkkinoiden kannalta. Hänen mukaansa toimeentulotuki tuhoaa vuokramarkkinoita ja muodostaa markkinoille lattiavuokran, joka poistaa markkinoilta halvat vuokra-asunnot. Eerola ym. (2019) ovat tarkastelleet toimeentulotukea ja asumiskustannuksia ja havainneet, että toi-

meentulotuen kuntakohtainen vuokranormi ei muodosta alarajaa vuokrille vaan noin puolet toimeentulotuen saajista asuu vuokranormia halvemmilla. Helsingissä vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa on kuitenkin viitteitä mahdollisesta alarajasta. Tutkijat pitävät toimeentulotuen saajien osuutta ja tuen merkitystä vuokra-asuntomarkkinoilla pienenä.

9. Kaikille sopivia ratkaisuja vaikea löytää

Asumistukien kehittämistä hankaloittaa se, että tukea saavat ruokakunnat ovat hyvin erilaisissa elämäntilanteissa. Tuen uudistaminen tiettyyn suuntaan voi olla hyvä tietyn ryhmän näkökulmasta, mutta aiheuttaa ongelmia osalla saajista. Aiemmin tavoitteena ollut kaikkien ruokakuntien siirtäminen yleiseen asumistukeen voi tuntua järkevältä, mutta yksi tukijärjestelmä ei välttämättä vastaa kaikkiin tarpeisiin. Yhtenä ratkaistavana kysymyksenä on työnteon kannustimet, joita on yritetty parantaa lisäämällä ansiotulovähennys yleiseen asumistukeen. Yleistä asumistukea saavat kuitenkin myös opiskelijat, joita tulisi kannustaa ensisijaisesti opiskelemaan.

Kustannuksia voitaisiin vähentää leikkaamalla yleisen asumistuen tasoa. Tässä tapauksessa toimeentulotuki jäisi välttämättömäksi osaksi järjestelmää ja saisi ehkä jopa nykyistä suuremman roolin. Jos tuen tasoa halutaan nostaa ja siten vähentää toimeentulotuen tarvetta, kustannukset kasvavat. Toimeentulotukimenojen vähentäminen yleistä asumistukea korottamalla on kallista, koska tuen korotus kohdistuu laajalle joukolle (Jauhiainen & Grönholm 2018). Jos etsitään ratkaisua, joka toisaalta vähentäisi kustannuksia ja toisaalta parantaisi tuen tasoa, päädytään tarveharkintaisempaan malliin. Paremmiin nykyisiin vuokratasoa vastaavaa asumistukea pitäisi maksaa huomattavasti pienemmälle määrälle ihmisiä, jotta kustannukset eivät kasvaisi.

10. Asumistuen uudistusvaihtoehtoja

Olen hahmotellut kaksi erityyppistä asumistuen mallia, joilla yritän ennen kaikkea havainnollistaa asumisen tuen eri ominaisuuksia ja uudistamisessa eteen tulevia valintoja. Mallit eivät ole ehdotuksia eivätkä sellaisenaan toteuttamiskelpoisia. Lähtökohtana on ollut kustannusten kasvun rajaaminen. Jos nykymallin ongelmana ovat sekä korkeat kustannukset että turvan riittämättömyys, molemmat ongelmat ratkaiseva malli olisi hyvin rajatulle joukolle kohdennettu tuki, joka kuitenkin kattaisi tuon joukon asumisen kustannukset kokonaaisuudessaan. Tällainen tuki olisi nykyisen toimeentulotuen kaltainen. Jos kuitenkin halutaan tukea erilaisissa elämäntilanteissa olevia kotitalouksia laajasti, mutta pitää kustannukset kohtuullisena, tuen taso ei voi olla kovin korkea.

Ensimmäinen tukimalli on esimerkiksi työttömyysturvaan, opintotukeen tai jonkinlaiseen tulevaisuuden yleistukeen yhdistettävä yleinen asumislisä, jota maksettaisiin vuokralla asuville. Tuki olisi opintotuen asumislisän kaltainen ja nykyistä yleistä asumistukea pienempi, suurimmalle osalle kiinteä summa. Muun sosiaaliturvaetuuden osana maksettava asumislisä pienentisi tulojen kasvaessa vastaavalla tavalla kuin sosiaaliturvaetus. Yleinen

asumislisä olisi yksinkertainen ja saajalle helposti hahmotettava tuki. Tuki olisi sosiaali- turvaetuuden tapaan yksilökohtainen, joten muiden samassa taloudessa asuvien tulot eivät vaikuttaisi tukeen. Tällöin heikkoutena olisi, että tukea maksettaisiin myös henkilöille, jotka eivät sitä tarvitsisi, jos esimerkiksi puoliso maksaa asumisen kustannukset. Jotta mallissa lapsiperheet eivät kärsisi kohtuuttomasti, tukeen tarvittaisiin korotus lapsiperheille. Esimerkiksi yksinhuoltajalle ei riitä vastaava asumisliisä kuin yksin asuvalle. Matala asumisliisä ei poistaisi toimeentulotuen tarvetta.

Toinen tukimalli on nykyisen toimeentulotuen kaltainen rajatulle joukolla asumisen turvaava **tarveharkintainen asumistuki**. Tuki korvaisi kaikkein pienituloisimmille asumismenot kokonaisuudessaan, joten se olisi toimeentulon kannalta riittävä mutta ei kannustaisi etsimään halvempaa asuntoa. Tuki olisi kotitalouskohtainen, jotta se kohdentuisi eniten tukea tarvitseville. Tulot vähentäisivät tukea nykyisen toimeentulotuen tapaan, esimerkiksi vähäisten tulojen jälkeen kokonaan, mikä heikentäisi työnteon kannustimia. Malli herättäisi tuttua keskustelua korvattavien asumismenojen kohtuullisuudesta ja tuen valumisesta vuokranantajien taskuun. Tiukasti tarveharkintainen tukimalli voisi luoda asuntomarkkinoille marginaalissa olevan ryhmän verrattuna nykyiseen yleiseen asumistukeen, jota maksetaan eri elämäntilanteissa oleville.

Tässä kuvatut mallit painottavat eri tavoitteita. Yleisen asumisliisän tapauksessa tavoitteita ovat tuen yksinkertaisuus ja työnteon kannustimet. Kotitalouksien omalla vastuulla on maksaa itse merkittävä osa asumiskustannuksistaan. Tuen kohderyhmä kattaisi eri elämäntilanteissa olevat. Tarveharkintainen asumistuki painottaisi sen sijaan riittävän toimeentulon turvaamisen tavoitetta ja tuen kohdentumista kaikkein pienituloisimmille. Työnteon kannustimet ja omavastuu asumiskustannuksista eivät ole mallin tavoitteena. Molemmissa malleissa tavoitteena on myös kustannusten kasvun rajaaminen.

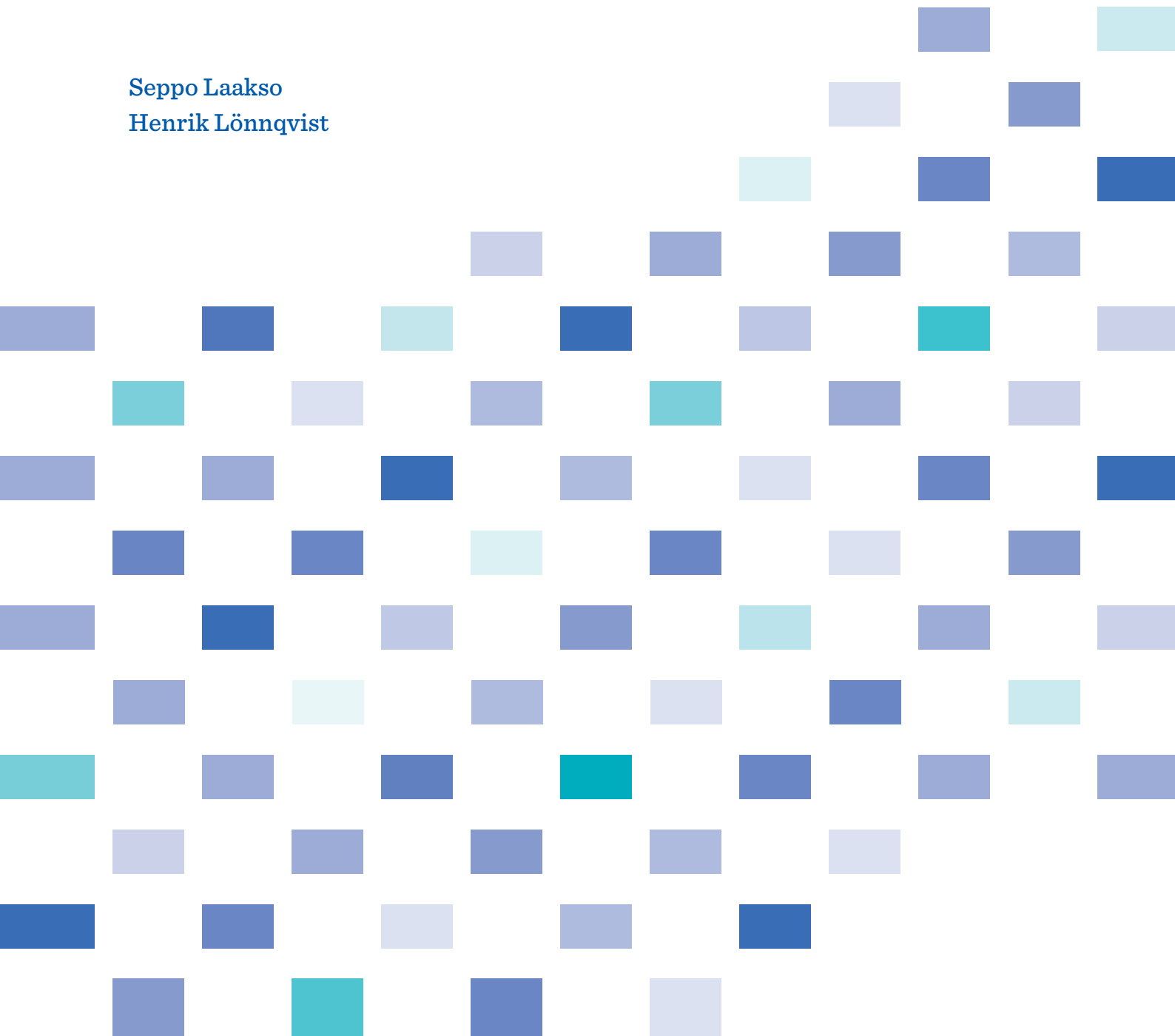
	Vahvuudet	Heikkoudet
Yleinen asumisliisä		
Yksilökohtainen tuki, esimerkiksi muiden sosiaaliturvaetuuksien osana oleva asumisliisä vuokralle asuville. Alueellisesti vaihteleva enimmäisvuokra, josta tuki kattaa enintään 80 prosenttia.	+ Tuen saajalle ymmärrettävä. + Osana muuta sosiaali-etuutta tulojen vaikutus tukeen selkeä. + Kotitalouden kokoonpano tai muiden jäsenten tulot eivät vaikuta tuen määrään. + Tuki ei nouse vuokran korotuksen myötä, joten kannustaa muuttamaan halvempaan asuntoon. + Kustannusten kasvu pysyy kohtuullisena.	– Ei riitä kattamaan asumismenoja kokonaisuudessaan, joten toimeentulotuen tarve ei vähene eikä kahden tuen ongelma poistu. – Kun kotitalouden tuloja ei oteta huomioon, tukea saattavat saada myös hyvätuloisten perheenjäsenet.
Tarvehankintainen asumistuki		
Kotitalouskohtainen asumiskustannuksiin riittävä tuki. Tuki kattaa asumismenot kokonaisuudessaan kaikkein pienituloisimpien osalta. Tulot vähentävät tukea jyrkästi.	+ Pienituloisimpien asumismenot korvataan kokonaisuudessaan, joten voi vähentää toimeentulotuen tarvetta eikä kahden tuen yhdistelmää tarvita. + Kohdentuu eniten tukea tarvitseville.	– Jyrkkä tulovähenteisyys heikentää työnteon kannustimia. – Ei kannustimia hankkia halvempaa asuntoa, koska tuki kattaa koko vuokran.

Lähteet

- Antikainen, J., Laakso, S., Lönnqvist, H., Pyykkönen, S. & Soininvaara, I. 2017. Asuntopoliitikan kehittämiskohteita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunta.
- ARA Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. 2019. Asuntomarkkinakatsaus 1/2019.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T., Saarimaa, T. & Öberg, J. 2019. Toimeentulotuki ja asumiskustannukset. Teoksessa S. Jauhiainen & T. Korpela (Toim.), Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke (s. 31–54). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Eerola, E. & Saarimaa, T. 2016. Kohtuuhintaisuus-politiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. VATT Policy Brief, 3-2016. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Eerola, E. & Lyytikäinen, T. 2019. Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme. The Scandinavian Journal of Economics.
- Jauhiainen, S. & Grönholm, M. 2018. Asumistuen uudistaminen – mitä maksaa ja kuka maksaa? Kelan tutkimusblogi. Saatavissa: <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4650>.
- Jauhiainen, S. & Korpela, T. 2019. Toimeentulotuen saajat. Teoksessa S. Jauhiainen & T. Korpela (Toim.), Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke (s. 10–30). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Jauhiainen, S., Sihvonen, E., Räsänen, T., Veilahti, A. & Mikkola, H. 2019. Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. Helsinki: Kela.
- Kangasharju, A. 2010. Housing allowance and the rent of low-income households. The Scandinavian Journal of Economics, 112, 595–617.
- Pykälä, P. 2019. Asumistuki yhteiskunnallisten muutosten ja poliittisten päätösten ristipaineissa. Topsis –Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus, Sosiaalitieteiden laitos, Turun yliopisto.
- Soininvaara, O. 2018. Asumistuki asuntopoliitikan välineenä. Akava Works -raportti 2/2018. Akava Works.
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitea. 2009. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Asuntomarkkinoiden ongelmat ja ratkaisukeinot kasvukeskusten näkökulmasta

Seppo Laakso
Henrik Lönnqvist



1. Taustaa ja lähtökohtia	39
1.1. Kaupungistuminen ja alueellinen eriytyminen Suomessa	39
1.2. Asumisen ja asuntomarkkinoiden erityisyys	40
1.3. Asuntomarkkinoiden toimivuus	40
1.4. Asuntomarkkinoiden yhteys taloudelliseen toimintaympäristöön ja työmarkkinoihin	41
1.5. Asuntomarkkinat ja maankäyttö sekä liikenne	41
1.6. Asuminen ja ilmasto	42
1.7. Asuntopolitiikka	42
2. Asuntomarkkinoiden tilannekuva	44
2.1. Asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit	44
2.2. Asuntojen kysyntä	45
2.3. Asuntojen tarjonta	47
3. Asuntomarkkinoiden ongelma-analyysi – mitä on ratkaistu, mitä ratkaistava?	52
3.1. Asumisen hinta	52
3.2. Asuntojen saatavuus ja asuntomarkkinoiden kireys	53
3.3. Asunnottomuus ja epätydyttävä asuminen	53
3.4. Asuinalueiden eriytyminen	53
3.5. Maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullinen yhteistyö asuntotuotannon edellytyksenä	54
Lähteet	55

1. Taustaa ja lähtökohtia

Väestön keskittyminen suurimmille kaupunkiseuduille on jatkunut Suomessa vuosikymmenien ajan, mutta ilmiö on voimistunut entisestään viimeksi kuluneiden 5–10 vuoden aikana. Asuntomarkkinoiden kannalta alueiden välinen eriytyminen on syventynyt: samalla kun kasvavien kaupunkien haasteena on luoda edellytykset riittävälle asuntotuotannolle, taantuvilla alueilla ongelmana on kysynnän puute ja asuntokannan taloudellisen arvon aleneminen. Tässä artikkelissa kuvataan ja analysoidaan asuntomarkkinoiden ongelmia kasvukeskusten näkökulmasta ja arvioidaan niiden ratkaisukeinoja. Kasvukeskukset on rajattu neljään suurimpaan kaupunkiseutuun: Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu. Vaikka näkökulma on seudullinen, osa tilastotiedoista rajautuu seutujen keskustaajamiin¹, jotka kattavat 60–80 prosenttia seudun asukkaista.

1.1. Kaupungistuminen ja alueellinen eriytyminen Suomessa

Asuntojen kysynnän perustekijä kaikilla alueilla on asukkaiden määrä ja demografinen rakenne. Tästä syystä alueellinen väestönkehitys on asuntomarkkinoiden ja kotitalouksien asumisen ilmiöiden keskeinen lähtökohta.

Suomessa väestön keskittyminen suurimmille kaupunkiseuduille on ollut vuosikymmenien ajan vakaa trendi. Helsingin seudun ja muiden suurien kaupunkiseutujen² väestöt kasvoivat lähes suoraviivaisesti vuodesta 1975 vuoteen 2018. Keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen yhteenlaskettu asukasmäärä on vähentynyt loivasti viime vuosina. Maaseutuvaltaisten seutujen yhteenlasketun väestön väheneminen on nopeutunut 2000-luvulla. Kuvion 1 aluejako on karkea ja yleistävä, koska kaikissa ryhmissä on keskenään erilaisia seutuja ja kuntia, mutta se tarjoaa yleiskuvan toteutuneesta ja odotettavasta kehityksestä. Seutujen sisällä väestönkasvu painopisteet ovat muuttuneet. Helsingin seudun sisällä väestökasvun painopiste on viime vuosina siirtynyt pääkaupunkiseudulle ja muilla suurilla kaupunkiseuduilla keskustaajamiin.

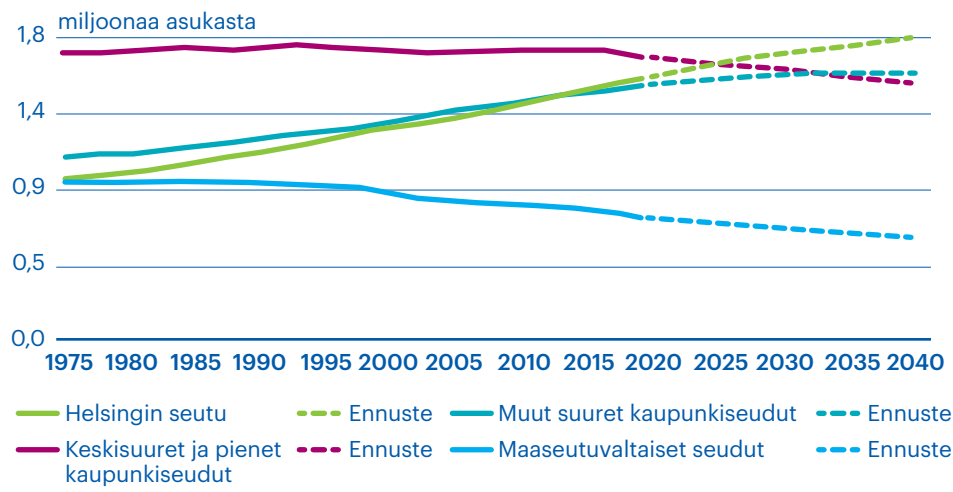
Tilastokeskuksen (2019) alueellisen väestöennusteen mukaan, jos väestöön vaikuttavat tekijät pysyvät edellisten vuosien kaltaisina, Helsingin seudun väestönkasvu jatkuu jonkin verran hidastuen koko vuoteen 2040 ulottuvan ennusteperiodin ajan. Muiden suurten kaupunkiseutujen väestö kasvaa myös, mutta kasvu pysähtyy 2030-luvulla. Sen sijaan keskisuur-

¹ Helsingin seudulla keskustaajamia edustaa pääkaupunkiseutu (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen).

² Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion seutukunnat.

ten ja pienten kaupunkiseutujen yhteenlaskettu väestö vähenee koko jakson ajan. Myös maa-seutuvaltaisten seutujen väestön supistuminen jatkuu. Keskeinen tekijä kaikilla aluetyypeillä on alhaisen hedelmällisyyden ja pienenevien synnytysikäisten ikäluokkien vuoksi vähenevä syntyvyys sekä ikääntymisen myötä kasvava kuolleisuus. (Kuvio 1).

Kuvio 1. Väestö aluetyypeittäin 1975–2018 ja ennuste (Tilastokeskus 2019) vuoteen 2040



1.2. Asumisen ja asuntomarkkinoiden erityisyys

Asuminen on taloudellisessa mielessä palvelukuluttamista, jossa kotitaloudet ja niihin kuuluvat henkilöt saavat asumispalvelua asutokannasta. Asumiseen liittyy kuitenkin paljon erityispiirteitä, mikä erottaa asumispalveluiden kulutuksen muiden hyödykkeiden kulutuksesta. Vaikka asunnot ja asumisen laatutekijät ovatkin moninaisia, asunto on kuitenkin käytännössä välttämättömyshyödyke. Asunto on sijainniltaan kiinteä. Asunnonvalintaa tehdessä onkin ratkaistava, asunnon ominaisuuksien valinnan ohella, myös asuinympäristöön ja saavutettavuuteen liittyvät kysymykset. Asuntomarkkinoilla on tarjolla vain rajallinen määrä asuntojen ominaisuusyhdistelmiä ja kompromisseja joudutaan tekemään asunnonvalintatilanteissa. Asunnon vaihtoon liittyy myös merkittäviä transaktiokustannuksia minkä vuoksi asuntoa ei vaihdeta vähäisestä syystä.

Asumiskustannukset ovat usein kotitalouden merkittävin yksittäinen kuluerä. Omistus-asunnossa asuvilla asunto on usein kotitalouden arvokkain, jos ei ainoa, varallisuusesine. Asunto on samalla kulutushyödyke ja investointihyödyke. Useimmiten asunnon osto edellyttää myös mittavaa asuntolainaa, mikä kytkee asuntomarkkinat yhteen rahoitusmarkkinoiden kanssa. Asuntolainojen keskimääräinen koko, heijastellen eroja asuntojen hintatasossa, vaihtelee huomattavasti alueiden välillä. Nostettavien asuntolainojen keskikoko on kasvanut ajan myötä selvästi ja samalla asuntolainojen takaisinmaksuajat ovat pidentyneet. Vaikka suomalaisten kotitalouksien velkaantuneisuus ja velan kasvu eivät olekaan kansainvälisesti mitenkään poikkeuksellisella tasolla, liittyy kehitykseen omat riskinsä. Näitä riskejä kasvattaa se, että asuntovelat keskittyvät entistä pienemmälle joukolle kotitalouksia. Tämä luo rahoitusjärjestelmän kautta kansantalouteen häiriöherkkyyttä.

1.3. Asuntomarkkinoiden toimivuus

Asuntomarkkinoiden toimivuutta voidaan arvioida monesta eri näkökulmasta. Kotitalouksien eli asumispalveluiden kuluttajien kannalta oleellista on asuntojen saatavuus, asumistaso ja asumisen hinta (asumiskustannukset) sekä asuntojen tarjonnan vastaavuus kotitalouksien preferensseihin. Julkisen sektorin eli valtion ja kuntien näkökulmasta tärkeää on asunto-

poliittisten tavoitteiden saavuttaminen, kuten tarjonnan vastaavuus kysyntään, asumiseen liittyvät sosiaaliset ja hyvinvointiin liittyvät tavoitteet sekä asuntomarkkinoiden vakaus. Kunnille asuminen ja asuntomarkkinat liittyvät keskeisesti kunnallistalouteen sen rinnalla, että kuntien maa-, kaavoitus- ja asuntopolitiikka ovat kuntien toiminnassa keskeisiä strategisia alueita.

Yritysten kannalta oleellista on, että asuntomarkkinoiden toiminta mahdollistaa työvoiman riittävän tarjonnan, jonka kannalta mahdollisuus alueelliseen liikkuvuuteen on tärkeää. Yrityksiä kiinnostaa myös asumiskustannusten kohtuullisuus, joka vaikuttaa työvoiman saatavuuteen ja työntekijöiden palkkavaatimukseen. Kiinteistö- ja rakennusalan toimijoille ovat tärkeitä kysynnän lisäksi mm. rakennusmaan ja muiden tuotantopanosten saatavuus, rahoitus, kaavoitus- ja lupaprosessit sekä vuorovaikutus kuntien kanssa. Sijoittajia kiinnostavat asuntosijoitusten tuotot ja riskit.

Asuminen vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin, jonka edistämisen tulisi olla yhteiskunnan politiikkatoimien ydintavoite. Tässä kirjoituksessa asuntomarkkinoiden toimivuutta tarkastellaan ensisijassa kotitalouksien kannalta, ottaen huomioon myös muut näkökulmat, erityisesti kun ne kytkeytyvät kotitalouksien asumiskysymyksiin.

1.4. Asuntomarkkinoiden yhteys taloudelliseen toimintaympäristöön ja työmarkkinoihin

Alueelliset asuntomarkkinat kytkeytyvät monin tavoin alueen ulkoiseen sekä alueen omaan paikalliseen taloudelliseen toimintaympäristöön. Näin ollen asumisella ja asuntomarkkinoilla on tiivis kytkentä aluetalouteen ja työmarkkinoihin ja niiden välityksellä yritystoimintaan. Kansainvälinen ja valtakunnallinen talouden kysyntä luovat perustan alueen yritysten tuotannolle ja investoinneille. Myös rahoitusmarkkinoilla määräytyvät korot, energiakustannukset, rakennuskustannukset ja inflaatio ovat ulkoisessa toimintaympäristössä määräytyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat alueellisiin asuntomarkkinoihin.

Yritysten tuotanto ja investoinnit vaikuttavat yritysten työvoiman tarpeeseen ja palkanmaksukykyyn. Työvoiman kysynnän kasvu vetää alueelle työperäistä muuttoliikettä, joka vaikuttaa väestön määrään ja rakenteeseen. Alueen työikäinen väestö muodostaa perustan työvoiman tarjonnalle alueellisilla työ-markkinoilla. Väestön määrä ja demografinen rakenne sekä reaalitytulot luovat perustan asuntokysynnälle, joka realisoituu määrällisenä asumiskulutuksena asuntomarkkinoilla yhdessä asuntotarjonnan kanssa. Jos alueelliset asuntomarkkinat eivät toimi hyvin, esimerkiksi asuntotuotanto ei syystä tai toisesta pysty vastaamaan asumisen kasvavaan kysyntään, asuntomarkkinoista tulee pullonkaula, joka nostaa alueelle muuttamisen kynnystä ja rajoittaa työvoiman tarjontaa ja edelleen yritysten mahdollisuutta investoida ja kasvaa.

1.5. Asuntomarkkinat ja maankäyttö sekä liikenne

Asuntojen tarjonnan lähde on asuntokanta, joka muuttuu asuntojen rakentamisen ja asuntojen poistuman sekä mm. vanhojen rakennusten käyttötarkoitusten konversioiden vaikutuksesta. Kuntien maapolitiikka ja maamarkkinoiden toiminta sekä kaavoitus luovat edellytykset asuntotuotannolle. Asuinalueiden kaavoitus edellyttää, että rakennuskelpoista maata on saatavissa hyvin saavutettavissa sijainneissa joko vanhojen alueiden täydennysrakentamista varten tai raakamaana rakentamattomilta alueilta. Saavutettavuus puolestaan edellyttää toimivaa liikennejärjestelmää ja sen tarvitsemaa perusrakennetta. Investoinnit liikenneväyliin ja liikennepalveluihin, erityisesti joukkoliikenteeseen, ovat keskeisiä toimivien asuntomarkkinoiden edellytysten pitkässä ketjussa. Tämä näkökulma on vahvistunut ja kirkastunut valtion ja suurten kaupunkiseutujen välisissä MAL-sopimuksissa, joissa maankäyttöä, asumista ja liikennettä käsitellään kokonaisuutena siitä lähtökohdasta, että valtio ja suurkaupunkiseudun kunnat toimivat kumppaneina toimivan ja taloudellisen yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi ja asukkaiden hyvinvoinnin kohottamiseksi.

1.6. Asuminen ja ilmasto

Asumisen ja asuntorakentamisen hiilijalanjälki on suuri, ja asuinrakennusten kestävyys, energiataloudellisuus ja lämmöntuotannon energialähteet vaikuttavat erittäin paljon ilmastopäästöihin. Pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa) yli puolet alueella syntyvistä hiilidioksidipäästöistä aiheutui asuinrakennusten lämmittämisestä sekä asumiseen liittyvästä sähkönkulutuksesta vuonna 2018 (HSY 2020). Fossiilisten polttoaineiden korvaamisella uusiutuvilla ja vähähiilillä energialähteillä rakennusten lämmittämiseksi on erittäin suuri merkitys ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Myös yhdyskuntarakenteella ja liikkumisella on suuri merkitys asumisen ilmastopäästöille.

1.7. Asuntopolitiikka

Hyvinvointitaloustiede tarjoaa kaksi perustetta puuttua markkinoiden toimintaan – markkinoiden tehottomuus ja markkinoiden toiminnan seurauksena syntyvä epätasa-arvo. Markkinoiden tehottomuudessa on kyse esimerkiksi epätäydellisen kilpailun luomasta markkinavoimasta, jonka kautta vaikutetaan markkinoilla tarjolla olevien hyödykkeiden (tai palveluiden) määrään ja hintaan. Myös epätäydellinen informaatio, esimerkiksi hyödykkeiden ominaisuuksista, voi johtaa markkinoiden tehottomuuteen. Niin sanotut ulkoisvaikutukset, taloudellisen vaihdon vaikutukset kolmansiin osapuoliin, ovat esimerkki markkinoiden epäonnistumisesta. Julkishyödykkeiden kohdalla markkinat eivät niin ikään toimi, koska markkinoita näille hyödykkeille ei ole. Tasa-arvonäkökulmasta markkinaratkaisuuksiin voi olla tarpeen puuttua toisaalta vertikaalisen tasa-arvon näkökulmasta (esim. tuloerojen vähentäminen) tai horisontaalisen tasa-arvon näkökulmasta (esim. joihinkin väestöryhmiin kohdistuva diskriminaatio markkinoilla).

Ympäristöministeriön raportti (2015) kokoaa asuntopolitiikan tavoitteet kuuden pääkategorian alle.

1. Asuntotarjonnan on kyettävä vastaamaan muuttuvaan asuntokysyntään. Asuntokysynnän muutoksen keskeisiä ajureita erityisesti ovat väestön ikääntyminen ja lapsiperheiden määrän lasku, vieraskielisen väestön kasvu, kaupungistuminen ja muuttuvat elämäntyyli. Näiden ajureiden suhteellinen merkitys vaihtelee merkittävästi alueiden välillä.

2. Asuntopolitiikan tavoitteena on edistää asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehityksen vakautta. Voimakkaasti muuttuvan aluerakenteen, asuntojen kysynnän ja tarjonnan epätasapainotilanteiden ollessa yleisiä, tämä on varsin vaikeasti saavutettava tavoite.

3. Asuntopolitiikan kautta tulisi kyetä pitämään kotitalouksien asumiskustannukset tuloihin nähden kohtuullisena. Asumiskustannukset vaihtelevat asunnon hallintamuodon ja kotitalouden omistaessa asunnon, myös asuntolainan määrän mukaisesti, huomattavan paljon.

4. Asuntopolitiikan tavoitteena Ympäristöministeriön raportti (2015) nostaa esiin pyrkimyksen edistää eheän yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja ehkäistä sosioekonomisesti eriytyneiden asuinalueiden syntyä. Tiiviimpi rakenne hyödyntää infrastruktuuriverkostoja tehokkaammin ja mahdollistaa ympäristön kannalta kestävämmät liikkumismuodot kevyestä liikenteestä joukkoliikenteeseen. Myös julkisten palveluiden tuotannon kustannukset ovat alemmat, koska palveluverkon kapasiteetti on helpommin ja tehokkaammin hyödynnettävissä tiiviimmässä rakenteessa. Sosiaalisesti eriytyneiden asuinalueiden ongelmina nähdään erityisesti huono-osaisuuden keskittymisen mahdollisesti mukaan tuoma ns. negatiiviset, naapurustovaikutukset. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa asuin ympäristön sosioekonomiset tekijät vaikuttavat negatiivisesti yksilön hyvinvointiin ja mahdollisuuksiin elämässä.

5. Korostetaan tarvetta **pitää huolta asuntovarallisuudesta ja kehittää asuntokannan energiatehokkuutta**. Kuten jo edellä todettiin, asuntovarallisuus edustaa noin 40 prosenttia koko kansallisvarallisuudesta. Sekä olemassa olevan asuntokannan ylläpito että uuden rakennettavan kannan rakentaminen siten, että se voi palvella, hyvin ylläpidettynä, mahdollisimman pitkään, on sekä taloudellisesti että ympäristönäkökulmasta perusteltua.

6. **Tarve parantaa asuntokannan ja asuinalueiden esteettömyyttä ja turvallisuutta.** Väestön ikääntyessä asuntokannan muuntojoustavuus ja monikäyttöisyys eri elämäntapa- ja elämäntilanteiden vaiheissa tulee arvoonsa. Edellä kuvattujen tavoitteiden ohella asunnottomuuden vähentäminen on ollut jo pitkään yhtenä asuntopolitiikan keskeisenä tavoitteena. Asunnottomuus on leimallisesti suurempien kaupunkien ja kaupunkiseutujen ongelma.

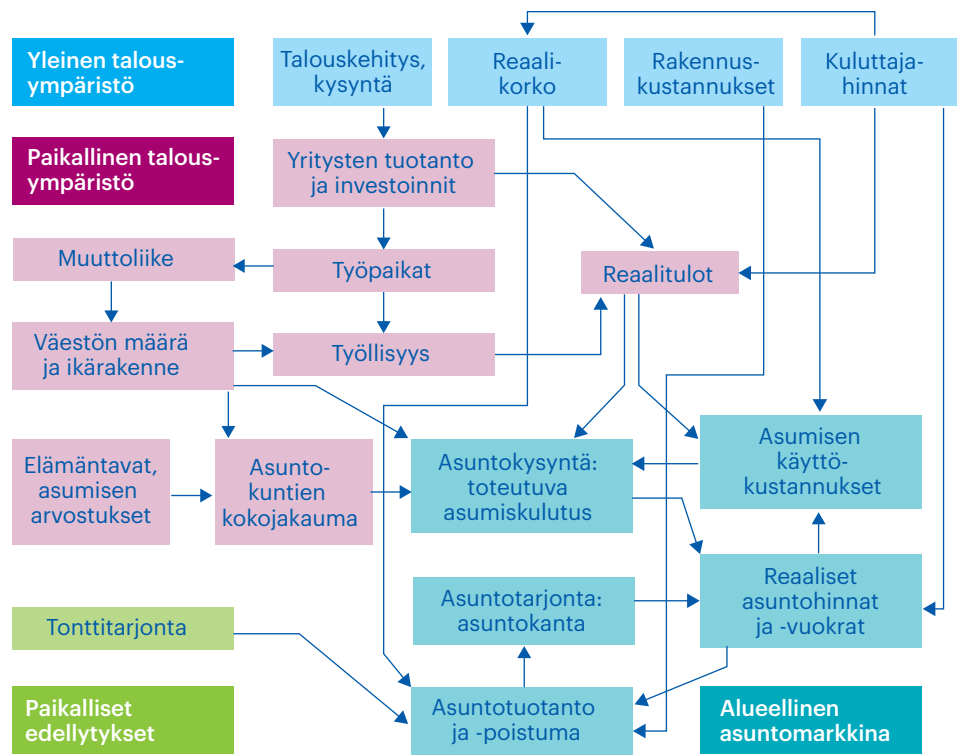
2. Asuntomarkkinoiden tilannekuva

Asuminen on keskeinen osa jokseenkin kaikkien asukkaiden arkielämää. Silti se kytkeytyy monimutkaiseen seudullisten asuntomarkkinoiden verkostoon, jolla on kytkentöjä paikalliseen, alueelliseen, valtakunnalliseen ja kansainväliseen talouteen.

2.1. Asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit

Seudullisten asuntomarkkinoiden keskeiset vaikutusmekanismit havainnollistuvat alla olevassa kuviossa 2. Keskeiset ilmiöt koostuvat asuntokysynnästä, asuntotarjonnasta ja sen taustalla asuntotuotannosta ja -poistumasta sekä asuntojen hinnoista ja vuokrasta, jotka määräävät suurelta osin kotitalouksille koituvat asumisen käyttökustannukset.

Kuvio 2. Seudullisten asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit



Seudullinen asuntomarkkina kytkeytyy monin tavoin kansainväliseen ja valtakunnalliseen taloussympäristöön, jossa määräytyvät mm. korkotaso, rakennuskustannukset ja kuluttajahinnat, joilla on välitön vaikutus asuntomarkkinaan. Yleinen taloudellinen toimintaympäristö vaikuttaa paikalliseen talouteen erityisesti yritystoiminnan välityksellä. Yritysten ja muiden organisaatioiden tuotanto ja investoinnit saavat aikaan muutoksia työpaikoissa, jotka generoivat muuttoliikettä, joka puolestaan vaikuttaa väestön määrään ja ikärakenteeseen. Työikäinen väestö on pohjana työvoiman tarjonnalle, joka yhdessä työpaikat määrittävät työllisyyttä. Työllisten määrä yhdessä yritystalouden kanssa määrittää palkkasumman, joka muodostaa alueella asuvien kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen perustan.

Asuntokysyntä perustuu useaan tekijään: väestön määrään, asuntokuntien kokoja-kaumaan (pienet asuntokunnat asuvat väljemmin kuin suuret), reaalituloihin sekä asumisen käyttökustannuksiin, joihin vaikuttavat asuntojen hinnat ja vuokrat sekä korkotaso.

Kuntien maapolitiikka ja kaavoitus sekä niihin kytkeytyvä paikallisen perusrakenteen rakentaminen ja ylläpito muodostavat välttämättömän edellytyksen tonttitarjonnalle, joka mahdollistaa asuntotuotannon.

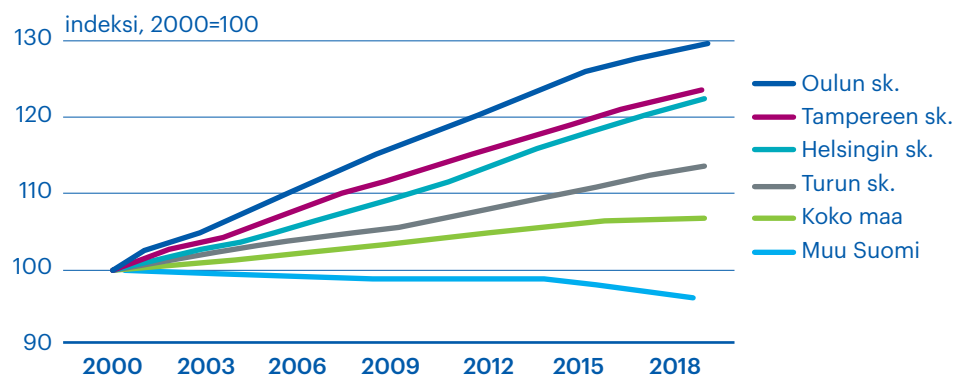
Asuntojen tarjonta perustuu olemassa olevaan asuntokantaan, joka muuttuu jatkuvasti asuntotuotannon ja asuntojen poistuman vuoksi. Asuntotuotantoon vaikuttavat erityisesti tonttitarjonta sekä asuntojen hinta- ja vuokrataso, mutta niiden ohella myös rakennuskustannukset sekä korkotaso.

Asuntojen hinnat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon perusteella. Kysynnän kasvu väestön tai työpaikkojen lisäyksen tai tulotason nousun kautta aiheuttaa hintoihin nousupainetta. Asumisen käyttökustannusten – mm. korkojen – nousu hillitsee nousupainetta. Asuntojen tarjonnan kasvu on tärkein hintojen nousua rajoittavat tekijä.

2.2. Asuntojen kysyntä

Väestön kasvu tai supistuminen on merkittävin seudullista asuntokysyntää selittävä tekijä. Seudullisten asuntomarkkinoiden mallianalysien (Antikainen ym. 2017) mukaan määrällisen asuntokysynnän (asuttu asuntokanta) jousto väestömuutoksen suhteen on suuruusluokkaa yksi eli prosentin väestömuutos saa aikaan noin prosentin muutoksen asuntokannan volyymiin. Helsingin seudun samoin kuin Tampereen ja Oulun seutujen väestö on kasvanut 2010-luvulla yli prosentin vuodessa, Turun seudulla hieman hitaammin. Muun Suomen väestö (yhteenlaskettuna) on vähentynyt, ja lasku on kiihtynyt 2010-luvun jälkipuolella.

Kuvio 3. Väestö suurilla kaupunkiseuduilla ja muualla maassa v. 2000–2019

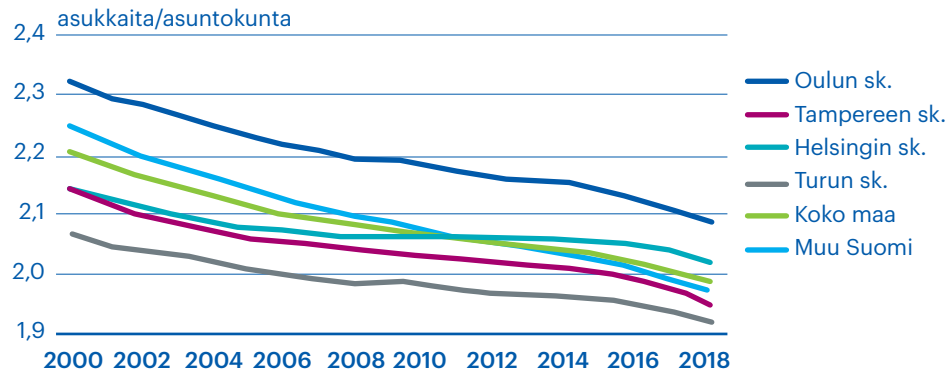


Asuntokuntarakenne

Väestön määrän muutoksen ohella asuntokannan rakenteen muutos vaikuttaa asuntokysyntään. Asuntokuntien keskikoon pieneneminen ikääntymisen sekä elämäntapojen ja asumispreferenssien muutosten vuoksi lisää asuntokysyntää, koska asumisväljyys on keskimäärin

sitä suurempi mitä pienempi asutokunta on. Tämä on todennettu myös em. mallianalyysissä. Asutokuntien keskikoko on alentunut 2000-luvulla samansuuntaisesti kaikilla suurkaupunkialueilla, kuten myös muualla maassa. Kuitenkin aleneminen hidastui, ja Helsingin seudulla pysähtyi, ensimmäisen vuosikymmenen lopulta alkaen, mutta kääntyi uudelleen jyrkempään laskuun viime vuosikymmenen puolivälin jälkeen.

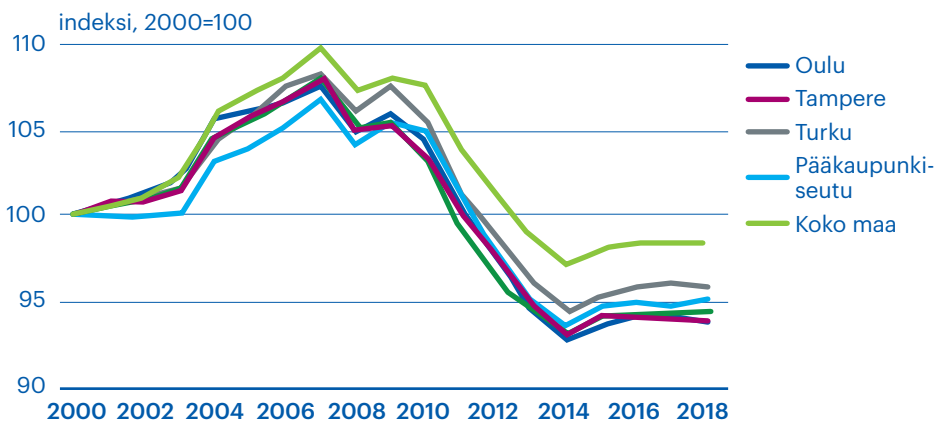
Kuvio 4. Asutokuntien keskikoko suurilla kaupunkiseuduilla ja muualla maassa v. 2000–2018



Reaalitulot

Myös tulojen kehitys vaikuttaa tutkimusten mukaan merkittävästi kysyntään. Kuitenkin tuoreiden tutkimusten mukaan asumisen tulojousto asumispinta-alan suhteen on melko alhainen, pääkaupunkiseudulla 0,1–0,2 (Antikainen ym. 2017). Kotitalouksien lisätulosta osa käytetään edelleen asumispinta-alan kasvattamiseen, mutta asumisen laadullisilla tekijöillä, kuten asunnon kunto, varustus, saavutettavuus, asuinalue, ympäristö, on entistä suurempi merkitys. Asutokuntien käytettävissä olevat tulot kasvoivat sekä koko maassa että suurissa kaupungeissa reaalisesti³ vuoteen 2007 asti, mutta kääntyivät laskuun vuonna 2008, jolloin alkoi kansainvälinen finanssikriisi ja sitä seurannut taantuma, jonka takia työttömyys kasvoi voimakkaasti ja palkkatason nousu hidastui. Taantumana aikana reaalitulot laskivat vuoteen 2014 asti, jonka jälkeen tulot kääntyivät loivaan nousuun työllisyyden käänteen myötä. Silti suurten kaupunkien asutokuntien reaalitulot olivat 4–6 prosenttia alle vuoden 2000 tason vuonna 2018. Tulojen trendi on ollut 2000-luvulla varsin yhtenäistä suurten kaupunkien keskuskaupungeissa, jotka kaikki ovat jääneet jonkin verran jälkeen valtakunnallisesta tasosta. Taustalla on mm. maahanmuuttajataustaisen väestön nopea kasvu erityisesti suurissa kaupungeissa ja heidän hidas sijoittumisensa työmarkkinoille.

Kuvio 5. Asutokuntien käytettävissä olevat reaalitulot kulutusyksikköä kohti, mediaani



³ Nimellistulot deflaoitu kuluttajaindeksillä.

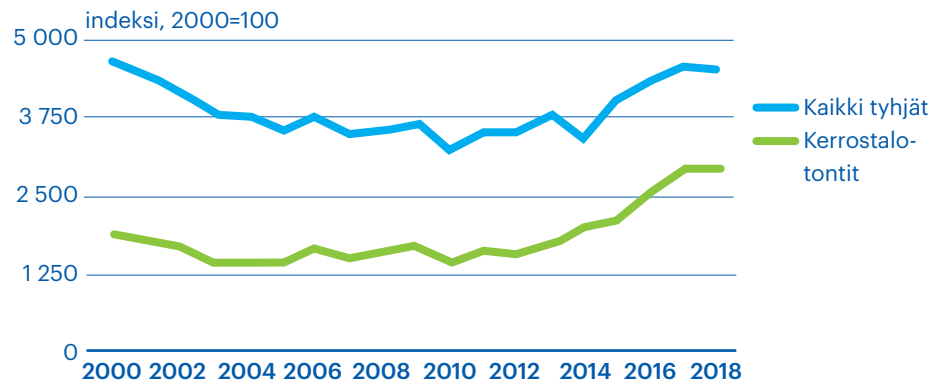
2.3. Asuntojen tarjonta

Asuntojen tarjonta kasvaa asuntotuotannon kautta. Sen välttämätön edellytys on rakennettavissa olevan kaavoitetun tonttimaan saatavuus. Tonttimaavaranto – tyhjille (tai vajaasti rakennetuille) kaavoitetuille tonteille rakennettavissa oleva kerrosala – on hyvä indikaattori kuvaamaan tonttimaan saatavuutta. Antikaisen ym. (2017) mukaan asuntotuotannon jousto tonttivarannon suhteen on varsin suuri: yhden prosentin varannon kasvu lisää valmistuvan asuntotuotannon volyymiä suunnilleen prosentin yhden-kahden vuoden viiveellä. Erityisesti pääkaupunkiseudulla, johon em. tulos perustuu, kaavoitetun tonttimaan saatavuus (erityisesti asuinkerrostalotonttien) oli merkittävä pullonkaula asuntotuotannolle 2000-luvun alusta 2010-luvun jälkipuolelle asti. Ongelma on ollut tunnistettava myös muiden suurten kaupunkiseutujen keskuskaupungeissa, etenkin Tampereella.

Tonttimaavaranto

Pääkaupunkiseudulla käytettävissä olevan rakennusmaavaranto-aineiston mukaan tyhjien ja lähes tyhjien asuinkerrostalotonttien tonttivaranto kaksinkertaistui aktiivisen kaavoituksen ansiosta vuoteen 2018 mennessä vuodesta 2012. Kaikkien tyhjien⁴ (ml. lähes tyhjät) tonttien varanto kasvoi suunnilleen neljänneksellä. Kerrostalovarannon kasvaessa pientalovaranto supistui. Muutoksen taustalla oli merkittävien liikennehankkeiden eli Vuosaaren sataman, Kehäradan ja Länsimetron toteutuminen, joiden seurauksena laajoja, hyvin saavutettavia alueita saatiin kaavoituksen piiriin ja niiden rakentaminen voitiin aloittaa. Valtion ja Helsingin seudun kuntien väliset MAL-sopimukset vuodesta 2008 alkaen ovat mahdollistaneet suunnitelmallisen liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämisen kuntien ja valtion yhteistyönä, mikä on edistänyt systemaattista kaavoitusta joukkoliikennevyöhykkeillä. Vastaavia MAL-sopimuksia on tehty myös Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla, mikä on heijastunut myös näiden suurten kaupunkiseutujen asuntotuotannon edellytyksiin.

Kuvio 6. Tonttimaavaranto pääkaupunkiseudulla v. 2000–2018. Tyhjät ja lähes tyhjät asuinrakennustontit.



Lähde: Laakso ym. 2011; HSY SeutuRAMAVA-aineistot

Asuntotuotanto

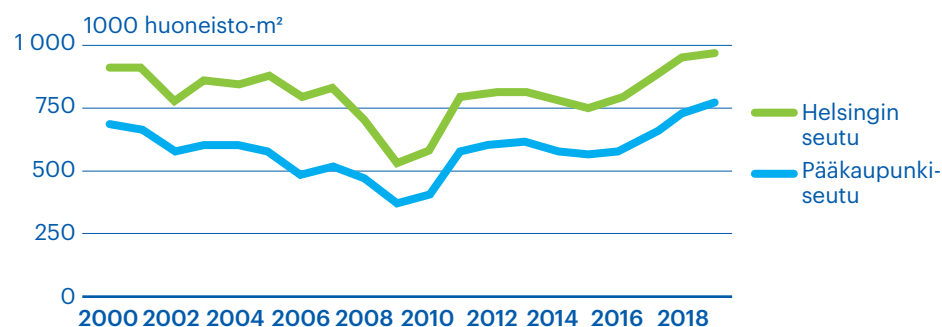
Aktiivisempi kaavoitus ja kasvanut tonttivaranto ovat mahdollistaneet sen, että asuntotuotanto on vastannut kasvaneeseen kysyntään viime vuosikymmenen puolivälin jälkeen edellisvuosia paremmin. Pääkaupunkiseudulla, jossa asuntotuotannon pullonkaula kulminoi, valmistui vuonna 2019 (ennakkoarvio) uutta asuntopinta-alaa kolmanneksen enemmän ja asuntoja kappalemääräisesti jopa 70 prosenttia enemmän kuin vuodesta 2000 alkaen keskimäärin. Helsingin seudulla asuntotuotannon painopiste siirtyi selvästi pääkaupun-

⁴ Vajaasti rakennetuilla tonteilla, joista valtaosa on omakotitalotontteja, on pääkaupunkiseudulla lähes yhtä paljon varantoa kuin tyhjiillä (ml. lähes tyhjät) tonteilla, mutta asuntotuotannosta lähes 90 % on toteutunut tyhjiillä tonteilla 2000-luvulla.

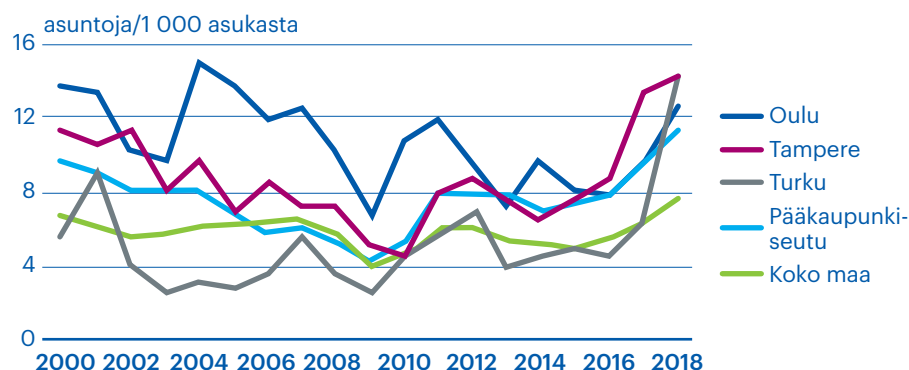
kiseudulle ja vastaavasti Kuuma-kuntien osuus koko seudun asuntotuotannosta supistui. Samalla asuntorakentaminen painottui selvästi aikaisempaa enemmän kerrostalotuotantoon ja aiempaa pienempiin asuntoihin. Valmistuneiden asuntojen keskikoko pieneni neljänneksellä vuodesta 2013 vuoteen 2019. Pienten vuokra-asuntojen osuus tuotannossa kasvoi sijoittajien osallistuessa aktiivisesti asuntotuotannon rahoittamiseen ja uusien asuntojen omistamiseen.

Asuntotuotannon vahva nousu taantuman jälkeen on yhteinen piirre kaikille suurten kaupunkiseutujen keskustaupungeille, jota Helsingin seudulla edustaa pääkaupunkiseutu kokonaisuutena. Myös muilla suurilla kaupunkiseuduilla keskustaupungin osuus koko seudun asuntotuotannosta nousi tuntuvasti. Kaikissa kaupungeissa nousu käynnistyi vuonna 2017 ja vahvistui 2018. Kaikille kaupungeille on yhteistä myös asuntotuotannon kasvun suuntautuminen pieniin asuinkerrostalojen vuokra-asuntoihin sekä kaupunkikeskustojen ja aluekeskusten vahva rooli uustuotannon sijaintialueina.

Kuvio 7. Asuntotuotanto (pinta-ala) Helsingin seudulla ja pääkaupunki-seudulla v. 2000–2019 (v. 2019 ennakoarvio)



Kuvio 8. Asuntotuotanto suurissa kaupungeissa v. 2000–2018



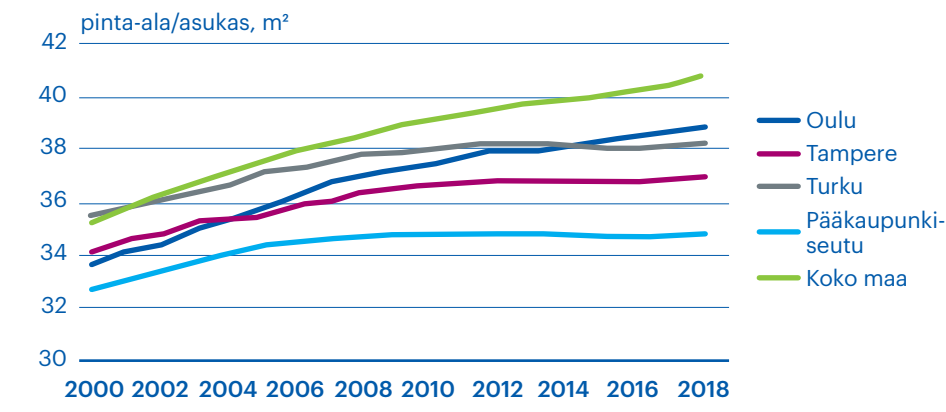
Asumistaso ja hallintasuhde

Asuntotuotannon pullonkaulat, nopea väestönkasvu ja laskevat reaaliensiot näkyvät asumisväljyyden kehityksessä suurissa kaupungeissa, etenkin pääkaupunkiseudulla. Asumisväljyyden kasvu pysähtyi pääkaupunkiseudulla vuosituhaten ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuolella eikä ole sen jälkeen kääntynyt selvään nousuun. Trendi on samankaltainen myös Tampereella ja Turussa. Sen sijaan Oulussa, jossa asuntomarkkinoilla on pitkään ollut enemmän väljyyttä kuin muissa suurissa kaupungeissa, kasvu on jatkunut. Suuret kaupungit ovat jääneet selvästi jälkeen koko maan väljyytrendistä. Pääkaupunkiseudun ero koko maahan verrattuna kasvoi 2,5 m²:stä 6 m²:iin vuodesta 2000 vuoteen 2018, vaikka pääkaupunkiseudun kotitalouksien nettotulot ovat selvästi korkeammat kuin koko maassa. Myös asumisväljyyden ero pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien välillä on kasvanut.

Ahtaasti asuvien osuus asuntoväestöstä supistui nopeasti kaikissa suurissa kaupungeissa vuosituhaten ensimmäisellä vuosikymmenellä, mutta vuodesta 2008 alkaen osuus kääntyi nousuun pääkaupunkiseudulla ja lasku hidastui muilla alueilla, erityisesti Tampereella ja Turussa. Vuonna 2016 pääkaupunkiseudulla yli viidennes asuntoväestöön kuuluvista asukkaista asui ahtaasti, kun koko maassa osuus oli 17 prosenttia ja muissa suurissa kaupungeissa vähän sen alle.

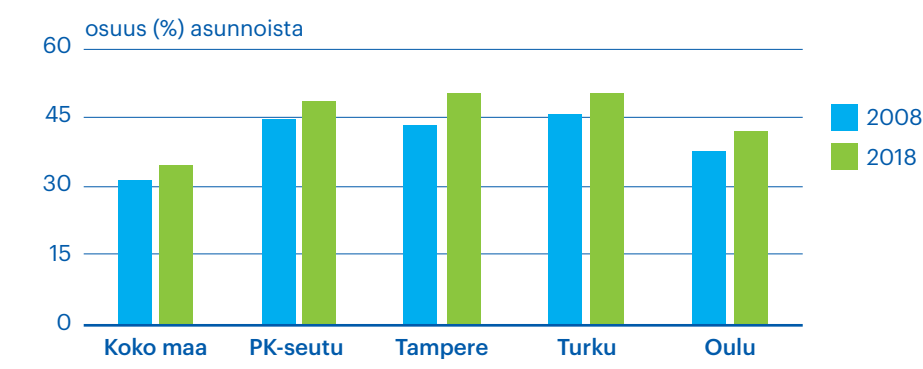
Nämä indikaattorit ilmentävät pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden kireyttä, joka kärjistyi taantumavuosina ja jota viime vuosikymmenen lopun asuntotuotannon nousu on ehtinyt lieventää vasta varsin vähän. Kuitenkin lievää asumisväljyyden nousua ja ahtaasti asumisen uudelleen vähenemistä on nähtävissä tilastoissa vuodesta 2017 alkaen, millä on todennäköisesti vahva yhteys asuntotuotannon nousukäänteeseen.

Kuvio 9. Asumisväljyys suurissa kaupungeissa ja koko maassa v. 2000–2018



Toinen suuri muutos on tapahtunut hallintasuhdejakaumassa. Vuokra-asuntojen osuus on kasvanut huomattavasti omistusasuntojen kustannuksella erityisesti suurten kaupunkiseutujen keskustaupungeissa. Pääkaupunkiseudulla, Tampereella ja Turussa vuokra- ja asumisoikeusasuntojen osuus asutuista asunnoista nousi vuonna 2018 noin 50 prosenttiin ja Oulussa yli 40 prosenttiin, kun osuudet 10 vuotta aikaisemmin olivat 4–7 prosenttia alempia. Koko maassa vuokra-asuntojen osuus oli noin kolmannes vuonna 2018. Finanssi-kriisin jälkeisinä taantumavuosina asuntolainan ehtojen kiristymisen, työttömyyden kasvu ja taloudellisen epävarmuuden lisääntyminen yhdessä suurten kaupunkien väestönkasvun kiihtymisen kanssa siirsivät kysyntää omistusasumisesta vuokra-asumiseen. Toisaalta sijoi-tuspääoman kanavoituminen vuokra-asuntomarkkinoille ja kerrostalotonttien kaavoituksen lisääntyminen lisäsivät tarjontaa.

Kuvio 10. Vuokra- ja asumisoikeusasuntojen osuus asutuista asunnoista v. 2008 ja 2018



Asumisen hinta

Asuntojen hinnat, vuokrat ja kotitalouksien asumiskustannukset ovat muuttuneet huomatta-vasti 2000-luvulla. Samalla alueelliset erot ovat kasvaneet. Asuntojen omistaminen jakautuu asukasomistajiin sekä vuokranantajaomistajiin. Asukasomistajat saavat omasta asunnostaan tarvitsemansa asumispalvelun, mutta asunto on sen lisäksi myös sijoitus, jonka arvo voi nousta tai laskea. Asuntovelalliset ja -velattomat kotitalouden ovat keskenään erilaisessa asemassa arvonmuutosten vaikutusten suhteen.

Vuokranantajaomistajat voidaan jakaa yleishyödyllisiin, voittoa tavoittelemattomiin, omistajiin (kunnat ja kolmannen sektorin toimijat), joiden asuntoinvestointeja tuetaan tai rahoitetaan ARA-järjestelmästä, sekä sijoittajaomistajiin, jotka koostuvat laajasta joukosta sekä institutionaalisia sijoittajia että tavallisia kotitalouksia. Sijoittamisen tuotto perustuu nettomääräiseen vuokratuottoon sekä asunnon arvomuutokseen. Lisäksi pieni osuus asunnoista on ns. välimallien asuntoja, kuten asumisoikeus- ja osuuskunta-asunnot.

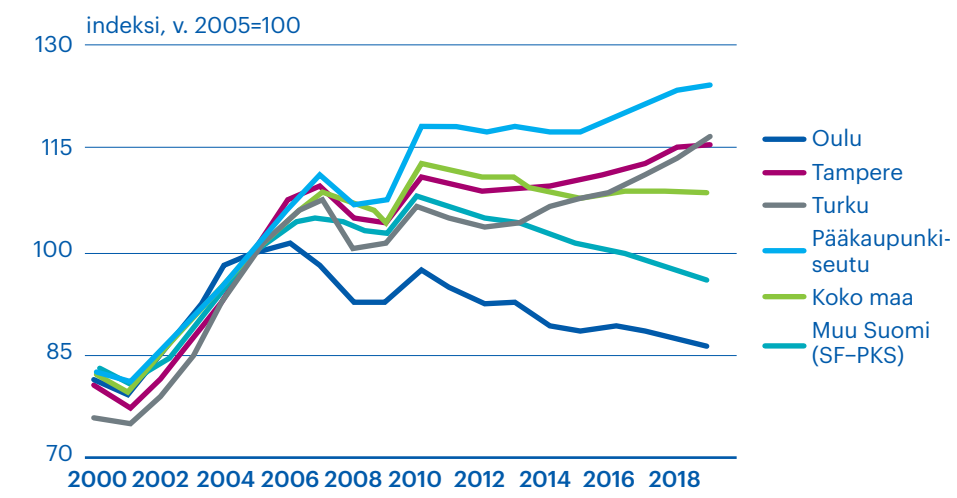
Asuntojen markkinahinnat kuvaavat markkinatoimijoiden näkemystä asunnon pääoma-arvosta, joka teorian mukaan määräytyy pitkän ajan odotettavissa olevien tuottojen (asuntosijoittaja) tai asumispalvelun hyötyjen (omistusasuja) nykyarvon perusteella. Asuntojen vuokrat kuvaavat vuokra-asujien asumiskustannusta ja vuokranantajien bruttotuottoa vuokraustoiminnasta.

Asumiskustannukset perustuvat vuokra-asujilla vuokraan sekä muihin välittömästi asumiseen liittyviin kustannuksiin, kuten vesi- ja sähkökuluihin. Omistusasujien asumiskustannuksiin lasketaan asunnon ylläpito- ja hoitokustannukset, muut välittömät kustannukset sekä omistusasunnon rahoituskustannukset (asuntolainan ja taloyhtiölainan korot), mutta ei lainojen lyhennyskustannuksia. Näin ollen asunnon hinta ei suoraan kuvaa omistusasujan asumiskustannuksia, vaikka mm. rahoituskustannukset ovat sidoksissa hintaan.

Asuntojen hinnat ja vuokrat

Asuntojen reaalisten hintojen ja vuokrien kehitystrendit poikkeavat toisistaan varsin paljon (kuviot 11 ja 12). Asuntojen reaali hinnat⁵ nousivat eri alueilla varsin yhdenmukaisesti vuosituhannen ensimmäisellä vuosikymmenellä suunnilleen v. 2008 finanssikriisiin asti, joka käänsi hinnat laskuun kaikilla alueilla, Oulussa vähän aikaisemmin kuin muualla. Sen jälkeen trendit erkaantuivat: taantumien jälkeen hinnat lähtivät nousuun pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Tampereella, kun taas muualla Suomessa sekä Oulussa trendi pysyi laskevana 2010-luvun loppuun asti. Kuitenkin kaupunkiseutujen ja myös kaupunkien sisällä hintojen kehitysurat voivat olla varsin erilaisia, esimerkiksi Helsingin keskusta vs. reuna-alueet. Sen sijaan reaalivuokrat⁶ lähtivät nopeaan nousuun jo taantumien kestäessä ja nousu on ollut lähes yhdenmukaista pääkaupunkiseudulla, Tampereella ja muualla Suomessa, mutta Oulussa ja osin Turussa käänne nousuun tapahtui selvästi myöhemmin kuin muualla. Vuodesta 2005 asuntojen vuokrat ovat nousseet enemmän kuin hinnat kaikilla alueilla. Sen sijaan vuosituhannen alussa hinnat nousivat vuokria nopeammin.

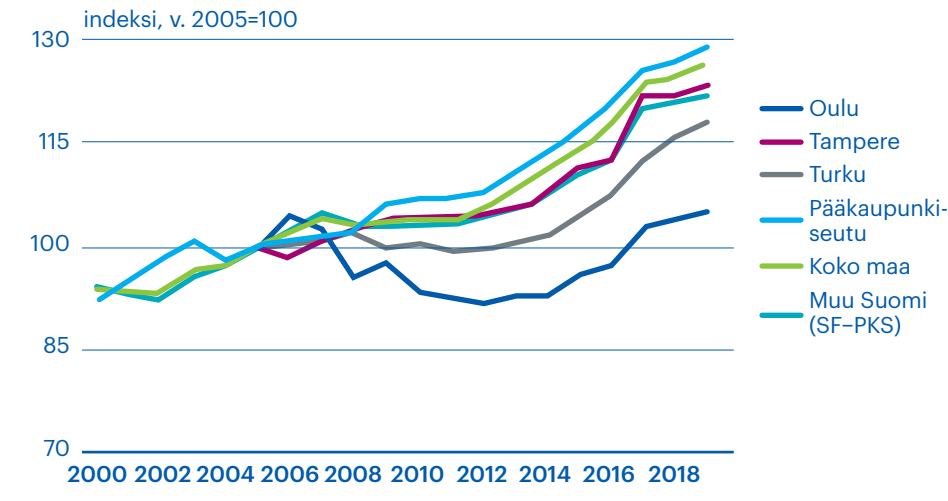
Kuvio 11. Käytettyjen asuntojen reaali hinnat suurissa kaupungeissa ja muualla maassa v. 2000–2019 (vanhat osakeasunnot, v. 2019 ennakkotieto)



⁵ Nimelliset hinnat ja vuokrat deflaoitu kuluttajahintaindeksillä.

⁶ Tilastotietoja vuokrista ei ole muista kaupungeista kuin PK-seudulta ennen vuotta 2005.

Kuvio 12. Vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat suurissa kaupungeissa ja muualla maassa v. 2000–2019



Asuinalueiden segregaatio

Asuntopolitiikan yhtenä tavoitteena pidetään asuinalueiden sosiaalisen segregaatiokehityksen estämistä. Tutkimuskirjallisuudessa asuinalueiden jakautumisella väestöllisesti hyvä- ja huono-osaisten alueisiin on nähty olevan monia haitallisia seurauksia, jotka vaikuttavat koettuun hyvinvointiin ja yksilön mahdollisuuksiin. Esille nousevat esimerkiksi turvattomuuden kasvu joillakin alueilla, koulujen väliset erot ja koulutuspolkuihin syntyvät erot, asuinpaikan vaikutukset työllistymiseen ja maahanmuuttajaryhmien integroitumiseen. Sosiaalisesti eriytyneiden asuinalueiden ongelmina nähdään erityisesti huono-osaisuuden keskittymisen mahdollisesti mukanaan tuomat niin sanotut naapurustovaikutukset. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa asuin ympäristön sosioekonomiset tekijät vaikuttavat, tässä tapauksessa negatiivisesti, yksilön hyvinvointiin ja mahdollisuuksiin elämässä.

Valtaosa yksilötason eroista, esimerkiksi terveydessä ja työllisyydessä, selittyy asukkaiden yksilöllisillä, naapuruston sosioekonomisesta rakenteesta riippumattomilla, tekijöillä. Naapurustolla voi tietyissä tilanteissa ja tiettyjen väestöryhmien osalta olla kuitenkin merkittävää vaikutusta esimerkiksi elämänlaatuun ja yksilön mahdollisuuksiin. Kuntien välillä tapahtuva eriytyminen voi, veropohjiin kohdistuvien vaikutusten kautta, myös heikentää mahdollisuuksia tuottaa (rahoittaa) juuri niitä palveluita, joita esimerkiksi heikompiosaiset tarvitsevat. Tämä voi osaltaan syventää eriytymiskierrettä ja kasvattaa edelleen eroja palvelutarjonnassa ja asukkaiden kokemassa elämänlaadussa. Uusien asuinalueiden suunnittelussa lähdetään yleensä liikkeelle siitä, että asuinalueille kaavoitetaan erityyppistä asutokantaa, jotta alueista ei tulisi sosioekonomiselta rakenteeltaan yksipuolisia.

Kansainvälisesti verrattuna asuinalueiden erot ovat Suomessa vielä kohtuullisia. Erot ovat kuitenkin kasvusuunnassa. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa hiukan syrjemmällä sijaitsevat 1960- ja 70-luvun kerrostalolähiöt ovat menettäneet yleistä vetovoimaansa ja niiden asukkaista keskimääräistä suurempi osa on pienituloisempia ja vähemmän koulutettuja. Myös nopeasti kasvava maahanmuuttajaväestö keskittyy näille alueille. Ensimmäinen maahanmuuttajaenemmistöinen asuinalue on jo Suomessakin olemassa ja suurella todennäköisyydellä niitä muodostuu lähivuosina lisää.

3. Asuntomarkkinoiden ongelma-analyysi – mitä on ratkaistu, mitä ratkaistava?

3.1. Asumisen hinta

Asumisen taloudellista rasi- tetta arvioitaessa on tärkeätä erottaa toisistaan asumiskustannukset ja asumismenot. Vuokralla asuvien kohdalla erottelulla ei ole merkitystä, mutta omistusasunnossa asuvien osalta on huomattava se, etteivät asumiskustannukset sisällä asuntolainan lyhennyksiä, jotka kuitenkin ovat kotitaloudelle menoerä.

Asumiskustannusten vertailussa keskiarvotarkastelut ovat harhaanjohtavia, sillä asumiskustannusten osuus käytettävistä rahatuloista vaihtelee huomattavasti mm. asunnon hallintamuodon mukaan. Alimmassa tulokymmenyksessä asumiskustannusten tulo-osuus käytettävissä olevista rahatuloista oli (2018) noin 37 prosenttia ja asumistukien jälkeen noin 27 prosenttia. Ylimpään tulokymmenykseen kuuluvilla asumiskustannusten osuus oli 7–8 prosenttia. Vuokralla asuvien osalta asumiskustannukset olivat noin 27 prosenttia käytettävissä olevista tuloista, omistusasunnossa asuvien osalta runsaat 10 prosenttia. Omistusasunnon lainanlyhennysten kustannukset huomioivaa asumismenokäsitettä käyttäen velallisessa omistusasunnossa asuvien asumismenot olivat keskimäärin noin 24 prosenttia käytettävissä olevista rahatuloista ja velattomassa omistusasunnossa asuvilla runsaat puolet tästä. Korkeimmat asumismenot kotitaloustyyppin mukaisesti tarkasteltuna olivat yksin asuvilla, erityisesti alle 35-vuotiailla, sekä lapsiperheillä, ja niistä erityisesti yksinhuoltajaperheillä. Suuralueittain vertaillen, asumiskustannusten käsitettä käyttäen, alueelliset erot ovat kuitenkin suhteellisen pieniä, vain muutamia prosenttiyksiköitä.

Asuntotuotannon tuntuva kasvu viime vuosina on todennäköisesti hidastanut asuntojen hintojen ja vuokrien nousua, mutta ei ole kääntänyt niitä laskuun ainakaan keskiarvojen tasolla. Kuitenkin aktiivinen uustuotanto on ilmeisesti kasvattanut hintojen ja vuokrien hajontaa kaupunkiseutujen sisällä. Monien tavanomaisten ammattien ansiotasoon nähden korkea asumisen hintataso on edelleen ongelma kasvavilla kaupunkiseuduilla. Suurimmissa kaupungeissa vuokrat nousivat tasaisesti koko 2010-luvun ajan. Myös asuntojen hintakehitys on suurimmissa kaupungeissa erkaantunut selvästi muun maan kehityksestä. Erityisesti tämä näkyy kaupunkiseutujen keskusaikungeissa, Helsingissä, Tampereella ja Turussa. Kaupunkiseutujen sisällä hintakehityksessä on toki merkittäviä eroja. Asumisen kalleus on erityisesti markkinoille tuleville ongelma. Kasvukeskukseen muuttavalla, jos aiempaa asuntovarallisuutta edes on, entisen asumistason säilyttäminen voi olla mahdotonta. Hallintamuodon suhteen monille ainoa vaihtoehto on vuokra-asunto.

3.2. Asuntojen saatavuus ja asuntomarkkinoiden kireys

Asuntotuotannon määrä on vaihdellut muutamankin vuoden aikajänteellä merkittävästi. Aivan viime vuosina asuntotuotanto on kasvanut merkittävästi. Kun esimerkiksi vuonna 2014 Suomessa valmistui vajaat 25 000 asuntoa, valmistui vuonna 2018 yli 45 000 asuntoa. Asuntotuotanto siis likimain kaksinkertaistui vain neljässä vuodessa. Toisaalta, kun vuonna 2007 valmistui lähes 36 000 asuntoa mutta kaksi vuotta myöhemmin, vuonna 2009, valmistui vain runsaat 22 000 asuntoa. Asuntotuotannolle suuret vaihtelut ovat luontaisia, jopa muutamana vuoden aikajänteellä.

Viimeisten viiden vuoden aikana asuntotuotanto on kasvanut huomattavasti. Kasvu on tullut merkittävältä osin kasvukeskusten kerrostaloasuntotuotannosta. Samanaikaisesti asuntotuotannon määrällisen kasvun kanssa valmistuvan asuntokannan keskikoko on pienentynyt selvästi. Asuntotuotannon vilkastumisen takana on osaltaan ollut panostus kaavoitetun, rakennuskelpoisen tonttimaan, tarjonnan lisäämiseen. Tätä rakentamispotentiaalin kasvu on tukenut ja tukee lähivuosiakin esimerkiksi Helsingin ja Tampereen seuduilla panostukset uusiin raideliikennetähtäimiin. Määrällinen ongelma on ratkeamassa edellyttäen, että asuntotuotanto jatkuu voimakkaana. Vaikka asuntotuotanto tulee todennäköisesti vaihtelevaan myös tulevaisuudessa, viime vuodet ovat osoittaneet, että suurilla kaupunkiseuduilla kunnat pystyvät kaavoittamaan tontteja suurenkin asuntokysynnän edellyttämää tuotantoa varten.

3.3. Asunnottomuus ja epätyytyvä asuminen

Asuntomarkkinoiden ongelmat ilmenevät kärjistyneimmillään asunnottomuutena, joka voidaan jakaa pitkäaikaiseen ja lyhytaikaiseen asunnottomuuteen. Pitkäaikainen asunnottomuus liittyy köyhyyteen, alhaiseen koulutustasoon, työttömyyteen, päihdeongelmiin sekä mielenterveydellisiin ja muihin sosiaalisiin ongelmiin. Suomi on ollut edelläkävijä tämän ongelman vähentämisessä 2000-luvulla. Pitkäaikaisasunnottomien määrä on vähentynyt suunnilleen puoleen vuoden 2008 jälkeen sen ansiosta, että ongelman vähentämishjelmat ovat toimineet hyvin. Ohjelmien viitekehyksenä on ollut kansainväliseen asunnottomuustutkimukseen perustuvat ”Asunto ensin” -periaate, jossa lähtökohtana on asumisen aseman tunnustamisesta yksilöllisten tarpeiden keskiössä. (Y-Foundation 2017).

Pitkäaikaisasunnottomuuden rinnalla on lyhytaikaista kitka-asunnottomuutta. Määrällisesti suurin osa asunnottomista on tilapäisesti asunnottomia. Tutkimusten mukaan asunnottomuuteen johtavia yleisimpiä syitä ovat elämäntilanteen muutokset, kuten ero parisuhteesta sekä vuokrasopimuksen päättymisen itsestä riippumattomista syistä. Elämäntilanteiden taustalla on usein lisäksi talousvaikeuksia ja työttömyyttä. Uuden asunnon saamisen yleisimpiä esteitä ovat mm. korkea hintataso, häiriömerkinnät luottotiedoissa ja vuokratuut. Suurin osa saa jakson ajaksi majapaikan ystävien ja sukulaisten luota. Myös ulkona ja julkisissa tiloissa, autossa ja leirintäalueella majoittuminen on yleistä. Maahanmuuttajien osuus on suuri etenkin asunnottomien nuorten aikuisten joukossa.

Asunnottomuudella on vahva yhteys asuntomarkkinoiden toimivuuteen, vuokra-asuntojen saatavuuteen, asumisen hintaan ja hintojen alueellisiin eroihin. Asunnottomuus keskittyy suurkaupunkeihin, joissa asuminen on kalliimpaa kuin muualla. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmat ovat osoittaneet, että valtion, kuntien ja muiden toimijoiden kattava yhteistyöstrategia toimii. Panostuksia pitäisi lisätä ennaltaehkäisyyn ja riskiryhmien kohdennettuihin asumispalveluihin. Asuntojen tarjonnan lisääntyminen ja sen kautta tapahtuvan asuntomarkkinoiden väljeneminen luo edellytyksiä lyhytaikaisen asunnottomuuden vähentämiselle.

3.4. Asuinalueiden eriytyminen

Pyrkimys asuinalueiden eriytymiskehitykseen ehkäisyyn vaikuttaa onnistuvan parhaiten uusilla asuinalueilla. Sen sijaan ikääntyvillä lähiö- ja keskusta-alueilla kehitys, jos mittaviin uudistustoimiin ei ryhdytä, on johtamassa kohti sosioekonomisesti yksipuolisempaa väestörakennetta. Muuttoliike hiukan heikommalla sijainnilla oleviin 1960- ja 70-luvun

lähiöihin on sekä lähtö- että tulomuuton suhteen valikoivaa. Väestönkasvusta merkittävä osa tulee vieraskielisestä väestöstä ja tämä väestönosa muodostaa nopeasti kasvavan osuuden esimerkiksi monissa pääkaupunkiseudun kerrostalovaltaisissa lähiöissä. On syytä olettaa, että 5–10 vuoden sisällä Suomessa useita sellaisia asuinalueita, joiden enemmistö muodostuu maahanmuuttajataustaisesta väestöstä.

Maahanmuuttajat edustavat yleensä monenkirjavaa joukkoa kieliä ja kansallisuuksia. Maahanmuuttajataustaa sinällään ei voi pitää merkinä huono-osaisuudesta. Kuitenkin monet maahanmuuttajat tulevat maahan kantaväestöön verrattuna alemmalla koulutustasolla ja sijoittuvat myös työmarkkinoilla pienempipalkkaisiin, vaikkakin yhteiskunnan toiminnan kannalta usein tärkeisiin, työtehtäviin. Maahanmuuttajaväestö keskittyy silmiinpistävän selkeästi lähiökaudella rakennetuille asuinalueille. Asuntomarkkinoilla näiden alueiden hintataso, jossain määrin myös vuokrataso, on keskimääräistä tasoa alempi, mikä toimii valikointimekanismina sosioekonomisen rakenteen muutokselle myös kantaväestön suhteen.

3.5. Maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullinen yhteistyö asuntotuotannon edellytyksenä

Suomen kaikille suurille kaupunkiseuduille on yhteistä, paitsi vuosikymmeniä jatkunut jokseenkin yhtäjaksoinen kasvu, myös yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Kaupunkiseudut ovat kasvaneet keskusta-alueista lukuisiin kehyskuntiin, ja koostuvat nykyisin pääkeskuksesta, erikokoisista alakeskuksista sekä laajoista hajanaisen asutuksen alueista ja rakentamattomista maa- ja metsätalousalueista rakennettujen yhdyskuntien ympärillä. Viime vuosikymmenellä Euroopan ympäristövirasto päätyi eurooppalaisten kaupunkiseutujen vertailussa siihen, että Helsingin seutu oli tutkimusaineiston hajautunein kaupunkiseutu koko Pohjois- ja Länsi-Euroopan alueella (EEA 2006).

Hajautuneisuus on merkittävä ongelma mm. kuntien peruspalveluiden järjestämisen ja perusrakenne-investointien kalleuden sekä henkilöautoriippuvuuden vuoksi. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä asuntorakentamisen suuntaaminen joukkoliikenneväyhyksille ja niiden keskuksiin on ollut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavojen ja suurten kaupunkien yleiskaavojen tavoitteena vuosien ajan. 2010-luvulla ja etenkin vuosikymmenen jälkipuolella yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä on vihdoinkin edetty tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Rakentaminen on keskittynyt suurilla kaupunkiseuduilla tiivistyviin kaupunkikeskuksiin sekä raideliikenteen asemaseuduille ja muiden joukkoliikenteen solmukohtien ympäristöihin. Myös hajarakentaminen kaava-alueiden ulkopuolelle on vähentynyt kaupunkiseutujen kehyskunnissa. Tämä ei tosin ole toteutunut ensisijaisesti suunnittelun tuloksena, vaan lähinnä rahoitusmarkkinoiden muutosten kautta, koska pankit ovat kiristäneet omakotirakentamiseen liittyviä vakuusvaatimuksia ja lainaehjoja.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset valtion ja suurten kaupunkiseutujen kuntien välillä ovat ohjanneet seudullista strategista suunnittelua Helsingin seudulla vuodesta 2008 alkaen sekä Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla 2010-luvun alkupuolelta alkaen. MAL-sopimuksissa esitetään, miten kaupunkiseudun maankäyttöä, asumista ja liikennejärjestelmää kehitetään sopimuskaudella. Sopimus perustuu seudun kaikkien kuntien sekä valtion keskinäiseen yhteistyöhön. Kunnat sitoutuvat kaavoitusta ja asuntotuotantoa koskeviin seutu- ja kuntakohtaisiin tavoitteisiin ja valtio sitoutuu tukemaan toteutusta mm. ARA-järjestelmän kautta. Valtio ja kunnat sitoutuvat seudullisen liikennejärjestelmän kehittämiseen ja sopivat tarvittavista investoinneista ja niiden rahoituksesta. MAL-sopimukset ovat mahdollistaneet useiden seudullisesti merkittävien raideliikennehankkeiden (mm. Länsimetro, Tampereen ratikka) toteuttamisen, jotka ovat mahdollistaneet kaavoituksen ja asuntorakentamisen hyvin joukkoliikenteellä hyvin saavutettavilla alueilla. MAL-sopimukset – kaikkine puutteineenkin – ovat osaltaan mahdollistaneet suurten kaupunkiseutujen kaavoituksen merkittävän lisäyksen ja tonttivarannon kasvun, mikä on luonut edellytykset asuntotuotannon kasvulle hyvin saavutettavissa keskeisissä sijainneissa sekä yhdyskuntarakenteen eheytykselle.

Lähteet

- Antikainen, J., Laakso, S., Lönnqvist, H., Pyykkönen, S. & Soininvaara, I. (2017). Asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/O_61+2016.pdf
- EEA (2006). Urban sprawl in Europe, the ignored challenge. European Environment Agency.
- HSY (2020). Kasvihuonekaasupäästöt. <https://www.hsy.fi/ilmanlaatu-ja-ilmasto/kasvihuonekaasupaastot/>
- Tilastokeskus (2019). Väestöennuste 2019: Väestö iän ja sukupuolen mukaan alueittain, 2019-2040. http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vrm_vaenn/statfin_vaenn_pxt_128v.px/
- Ympäristöministeriö (2015). Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus.
- Ympäristöministeriön raportteja 4 | 2015. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/153468/YMra_4_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Y-Foundation (2017). A Home of Your Own. Housing First and ending homelessness in Finland. https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf