Erityisasiantuntija Mikko Friipyöli
Rakennetun ympäristön osasto
Ympäristöministeriö

MUISTIO
17.10.2019

Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto 18.10.2019, aiheena valtion talousarvioesitys vuodelle 2019, ympäristöministeriön hallinnonalan pääluokka / erityisryhmien asuminen

Erityisryhmien asuminen valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2020

Valtion vuoden 2020 talousarvioesityksessä ehdotetaan, että erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista tuettaisiin investointiavustuksilla, joiden myöntämisvaltuus olisi 90 miljoonaa euroa. Valtuus olisi 15 miljoonaa euroa vähemmän kuin tänä vuonna.

Investointiavustuksia erityisryhmien asuntohankkeille myöntää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). Avustuksia on myönnetty vuodesta 2005 lähtien ja niitä säätelee laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004). Avustusten tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin soveltuvien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Avustus voidaan myöntää vain yhdessä ARAn hyväksymän korkotukilainan kanssa, joten erityisryhmien asuntohankkeet saavat myös valtion korkotukea ja takauksen.

Avustusta voidaan myöntää asuntohankkeeseen erityistä tukea tarvitsevaa asukasryhmää varten, jonka:
1) asunto-olot ovat huonot ja tulot poikkeuksellisen pienet (avustus enintään 15 % kustannuksista);
2) asuminen edellyttää tukipalveluiden tuottamisen vaatimia tiloja (avustus enintään 25 %);
3) asunto-olojen järjestäminen edellyttää merkittävästi erityisiä tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon 2 kohdassa tarkoitettujen tukipalveluiden edellyttämien tilojen lisäksi (avustus enintään 40 %); tai
4) asunto-olojen järjestäminen edellyttää poikkeuksellisen vaativia tai kalliita tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon 2 kohdassa tarkoitettujen tukipalveluiden edellyttämien tilojen lisäksi (avustus enintään 50 %).

Vuodesta 2017 ARA on voinut avustaa myös sellaisia ikääntyneiden palvelutaloihin rakennettavia tiloja, jotka tulevat asukkaiden lisäksi alueen muiden ikääntyneiden käyttöön. Tämä edellyttää, että tilat ovat mitoitukseltaan kohtuulliset ja niille on pitkäaikaista tarvetta. Tiloja voivat olla esimerkiksi ruokailu-, liikunta-, palvelu- ja harrastustilat. Avustusta voidaan myöntää myös muiden erityisryhmien yhteisiin tiloihin, esimerkiksi kehitysvammaisten ihmisten tai mielenterveyskuntoutujien käytössä olevia ulkopuolisia tukipisteitä varten, silloin kun avustettavan palvelutalon/ryhmäkodin asukkaat tulevat niitä myös käyttämään.

Avustusten kohdentuminen asukasryhmittäin 1.1.2010–14.10.2019.

Erityisryhmä	asunnot	
	kpl	milj. €
Ikääntyneet	14 637	558,6
Opiskelijat	11 490	91,3
Kehitysvammaiset	3 516	215,2
Pitkäaikaisasunnottomat	1 561	63,6
Mielenterveyskuntoutujat	545	20,6
Muut erityisryhmät	1 499	48,7
Yhteensä vv. 2010–2019	65 107	998,0

Investointiavustuksia on vuosina 2010–2019 myönnetty yhteensä 998,0 miljoonaa euroa. Tämän vuoden valtuudesta (105 miljoonaa euroa) oli 14.10.2019 mennessä sidottu 33,2 miljoonaa euroa. Ilman avustuspäätöstä olevia varauksia on voimassa noin 104 miljoonaa euroa 1 600 asunnon rakentamista tai perusparantamista varten. Investointiavustusten hakemisessa siirryttiin kaikkien erityisryhmien osalta ARAssa jatkuvaan hakuun helmikuussa 2018.

Myönnettävän avustuksen suuruus harkitaan aina kohdekohtaisesti. Siinä otetaan huomioon kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus sekä erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Avustuksia ei ole tarkoitus myöntää lain sallimilla enimmäisavustusprosenteilla muutoin kuin silloin, kun arvioituja asumiskustannuksia ei muilla tavoin saada kohtuulliselle tasolle.

Etusijalla olevat ryhmät

Avustuksia myönnettäessä etusijalla ovat kaikkein vaikeimmassa asuntotilanteessa oleville erityisryhmille tarkoitetut asuntohankkeet. Näitä ryhmiä ovat pitkäaikaisasunnottomat, kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat ja muistisairaat ikääntyneet. Asumiseen liittyvä tuen ja palveluiden tarve korostuu näiden ryhmien kohdalla, ja tästä seuraa erityisvaatimuksia myös asuntojen ja rakennusten tila-, varuste- ja rakenteellisille ratkaisuille.

Asunnottomat

Vuoden 2018 lopussa maassamme oli 4 882 yksinelävää asunnotonta, joista maahanmuuttajataustaisia oli 1 159. Asunnottomia perheitä oli 159. Asunnottomista maahanmuuttajataustaisista 930 oli pääkaupunkiseudulla. Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) tavoitteena vuosina 2016–2019 on asumisen turvaaminen silloin, kun asiakas kohdataan palvelujärjestelmässä. Kohderyhmänä ovat äskettäin asunnottomaksi joutuneet ja asunnottomuuden uhkaamat henkilöt. Vuosina 2016-2018 on osoitettu 1 836 uutta asuntoa olemassa olevien asuntojen lisäksi. Näistä nuorten asunnottomuuden ehkäisyyn tarkoitettuja uusia asuntoja oli 961.

ARAan ei ole enää tullut uusia pitkäaikaisasunnottomien tai muiden asunnottomien asuntohankkeita koskevia avustushakemuksia, sillä tarvittavat asunnottomille tarkoitetut raskaan tuen kohteet on jo rakennettu. Vuosina 2017–2019 ARA on avustanut aiemmin varauksen saaneita hankkeita, joissa rakennetaan yhteensä 50 asuntoa asunnottomille (3,0 milj. € avustusta). AUNE-ohjelman mukaisesti painopiste on hajautetussa asumisessa ja tavallisen asuntokannan käyttämisessä asunnottomien asumiseen

Ympäristöministeriössä valmistellaan hallitusohjelmaan perustuvaa yhteistyöohjelmaa asunnottomuuden puolittamiseksi vuoteen 2023 mennessä. Tavoitteena on lisätä kohtuuhintaisten ja valtion tukemien asuntojen tarjontaa asunnottomille pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa, parantaa asumisneuvonnan saatavuutta sekä vahvistaa asunnottomuustyötä ja siihen liittyvää osaamista kuntien peruspalveluissa.

Kehitysvammaiset

Valtioneuvosto teki 2012 periaatepäätöksen, jonka mukaan jokaisella kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus asua samoin kuin muutkin kuntalaiset ja saada tarvitsemansa palvelut. Periaatepäätös ohjaa kuntia ja kuntayhtymiä lakkauttamaan vammaisten ihmisten laitosasumisen sekä kehittämään asumisen tukemiseksi tarvittavia palveluja ja asuinympäristöjä. Päämääränä on, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammainen henkilö ei asu laitoksessa. Asuntoja tarvitaan sekä laitoksista tuleville että lapsuudenkodeistaan muuttaville kehitysvammaisille. Näistä asunnoista pääosa tuotetaan ARAn

investointiavustuksella. Lisäksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA, entinen Raha-automaattiyhdistys RAY) osoittaa investointiavustusta tukiasuntojen hankkimiseen tai rakentamiseen.

Tänä vuonna ARA on myöntänyt investointiavustusta 14.10.2019 mennessä yhteensä 5,4 milj. euroa 64 asunnon rakentamiseen uudistuotantona kehitysvammaisille ihmisille. Asunnoista 13 on tukiasuntoja ja 54 asuntoa on tehostettua palveluasumista ryhmäkodeissa. Viime mainituista 18 on korvaavia asuntoja. Varauksen saaneista kehitysvammaisten kohteista on käynnistymässä 111 asuntoa loppuvuoden 2019 aikana.

Ympäristöministeriö teetti arvioinnin kehitysvammaisten asumisen ohjelman (Kehas) toteutuksesta asumisratkaisujen osalta vuosina 2010–2015. Vuonna 2018 valmistui kehitysvammaisten ihmisten asumisen yhdenvertaisuudesta ympäristöministeriön selvitys, jossa verrattiin valtion tuella rahoitettuja kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettuja asuntohankkeita niin sanottuihin tavallisiin valtion tukemiin vuokra-asuntokohteisiin. Näiden selvitysten ja myös valtakunnallisen seurannan mukaan kehitysvammaisten ihmisten asumista tulee muuttaa aiempaa yksilöllisemmäksi ja monimuotoisemmaksi heidän tarpeidensa mukaisesti. Tavallisten vuokra-asuntojen lisäksi tarvitaan asuntoryhmiä ja asuntoverkostoja, joissa on tuki- ja palvelupisteitä. Tämän on myös YK:n vammaisyleissopimuksen linjausten mukaista. Investointiavustusta tarvitaan jatkossa erityisesti uudenlaisiin asuntoryhmä- ja asuntoverkostoratkaisuihin sekä tuettuun asumiseen tavallisissa vuokrataloissa.

Ikääntyneet

Ikääntyneiden palveluasumiseen kohdistetut investointiavustukset muodostavat yli puolet (56 %) koko avustusmäärärahasta vuosina 2010–2019. Avustus kohdistui pitkään erityisesti muistisairaille tarkoitettuihin tehostetun palveluasumisen asuntoihin (III tukiluokka) ja painottui uustuotantoon. Viime vuosina on painotettu yhteisöllistä senioriasumista ja välimuotoisia asumisratkaisuja (II tukiluokka). Pääosa palveluasumisen tarpeesta johtuu vaikeasta muistisairaudesta ja pieni osa huonosta fyysisestä toimintakyvystä tai mielenterveysongelmista. Arvioiden mukaan vapaarahoitteisia ikääntyneiden palveluasumisen paikkoja on tyhjillään yli 3000. Investointiavustuksella on rahoitettu viime vuosina yhä vähemmän ikääntyneiden tehostettua palveluasumista, mutta vapaarahoitteisesti toteutetaan edelleen kohteita, joista suuri osa on olemassa olevien huonokuntoisten kohteiden korvaamista. ARA-tuettujen kohteiden käyttöasteet ovat korkeampia kuin vapaarahoitteisten kohteiden, joiden paikkoja on paljon tyhjillään.

Vuonna 2019 on (14.10.2019 mennessä) avustettu uusien asuntojen rakentamista muistisairaille 5 asuntokohteessa, joihin tulee 260 tehostettua palveluasuntoa, joista korvaavia hankkeita 2 (72 asuntoa). Perusparannuskohteita tehostetun palveluasumisen osalta on avustettu 3 kohdetta, joissa asuntoja on 188. Varauksen saaneita tehostetun palveluasumisen hankkeita on vireillä 7, joissa 193. Niistä korvaavia hankkeita on 4, asuntoja yhteensä 154.

ARA on avustanut palvelukortteliratkaisuja sekä hybriditaloja, joissa on erilaisia asumismuotoja ikääntyneille. Viime vuosina painopiste on ollut kevyemmän tuen asumisessa. Ikääntyneiden kohdalla tarvitaan erityisryhmien investointiavustusta seniorivuokra-asumiseen ja yhteisöasumiseen esim. palvelukortteleiden yhteydessä. Ikääntyneiden kevyempää asumista avustetaan, kun paikkakunnalla on pitkäaikaista tarvetta tähän. Avustusta tämän tyyppiseen asumiseen on saanut tänä vuonna 10 hanketta, joissa 355 asuntoa

Yhteensä ikääntyneille kohdennettuja asuntoja on avustettu 15 kohteessa, joissa 615 asuntoa ja niille on myönnetty avustusta 21,5 miljoonaa euroa. Näistä hankkeista 3 oli perusparannuskohteita (yhteensä 188 asuntoa, avustus 4,7 miljoonaa euroa). Jatkuvan haun aikana hankkeita ohjataan ARAssa

jo ennakolta, mistä johtuen hylkäyspäätöksiä tehdään erittäin vähän. Ikääntyneiden hankkeita ei hylätty yhtään vuonna 2019 (14.10.2019 mennessä).

Ympäristöministeriössä valmistellaan ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma osana tulevaa ikäohjelmaa. Sen yhtenä painopisteenä tulee olemaan ikääntyneiden asumisen ratkaisujen kehittäminen ja tarjonta, kuten yhteisöllinen asuminen ja muu välimuotoinen asuminen. Ensi vuonna otetaan käyttöön korjausavustus ARA-vuokratalojen korjaamiseksi ikääntyneille sopivaksi, etenkin väestöltään vähenevissä kunnissa. Tällä lisätään ikääntyneille sopivien asuntojen tarjontaa näissä kunnissa ja samalla vähennetään tyhjillään olevien asuntojen määrää.

Mielenterveyskuntoutujat

Mielenterveyskuntoutujien asumisessa on meneillään rakennemuutos, joka edellyttää panostuksia sekä asunto-olojen että palvelujen järjestämiseen. Vuonna 2019 ARAan ei ole saapunut yhtään mielenterveyskuntoutujien avustushakemusta. Hajautetut asumisen ratkaisut eli tavalliset asunnot ja pienet asuntoryhmät vastaavat monesti parhaiten mielenterveyskuntoutujien asumistarpeisiin. Lisäksi tarvitaan matalankynnyksen tuki- ja palvelupisteitä.

Nuoret ja opiskelijat

Vuonna 2019 avustusta sai 458 opiskelija-asuntoa 4,4 milj. euroa. Avustuksilla rakennetaan 425 uutta opiskelija-asuntoa ja peruskorjataan 33 opiskelija-asuntoa. Varauksia on 2 046 opiskelija-asunnolle. Vuonna 2019 ei ole avustettu nuorisoasuntoja.

Opiskelija-asuntojen kysynnässä on huomattavia aluekohtaisia eroja: kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, kysyntä on voimakasta, mutta joillakin paikkakunnilla asuntojen vajaakäyttö on kasvanut. Syyskuussa 2018 valmistuneen ympäristöministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön teettämän selvityksen mukaan (ympäristöministeriön raportteja 20/2018) opiskelija-asuntojen uudistuotantoa tulee lisätä pääkaupunkiseudulla vähintään suunnitellulla 6 000 asunnolla seuraavan 10 vuoden aikana. Muissa yliopisto- ja opiskelijakaupungeissa riittää pääsääntöisesti nykyisten tuotantosuunnitelmien toteuttaminen.

Ympäristöministeriön, valtion nuorisoneuvoston ja Nuorisoasuntoliitto ry:n aiemmin teettämässä nuorisoasumistutkimuksessa (Suomen ympäristö 2/2015) arvioitiin, että erityisille nuorisoasunnoille on lisätarvetta etenkin pääkaupunkiseudulla mutta myös Helsingin seudun kehyskunnissa, Tampereella ja Turussa. Vapaarahoitteiset vuokra-asuntomarkkinat ovat näillä seuduilla kireät, ja nuorten mahdollisuudet saada asunto valtion tukemasta tavallisesta vuokra-asuntokannasta ovat heikentyneet erityisesti pääkaupunkiseudulla. Ympäristöministeriö, valtion nuorisoneuvosto ja Nuorisoasuntoliitto ry valmistelevat parhaillaan uutta tutkimusta nuorten asumisesta. Tutkimuksessa pyritään siihen, että se olisi mahdollisimman vertailukelpoinen aiempiin tutkimuksiin nähden. Näin voidaan tarkastella, miten nuorten asumisolot ovat vuosien mittaan muuttuneet.

Opiskelija- ja nuorisoasuntojen tuotannon lisäämiseksi erityisryhmien investointiavustuksen enimmäismäärä nostettiin ensimmäisessä tukiluokassa 10 prosentista 15 prosenttiin tänä syksynä (HE 16/2019 vp). Eduskunta hyväksyi lakimuutoksen muuttamattomana (YmVM 1/2019 vp; EV 6/2019 vp) ja sen on määrä tulla voimaan 1.11.2019. Muita tukiehtoja ei lakiesityksellä muutettu. Enimmäisavustusmäärän korottamisesta ei aiheudu tarvetta nostaa avustusvaltuutta, sillä vaikka opiskelija- ja nuorisoasuntokohteille voidaankin jatkossa myöntää nykyistä suurempia avustuksia, tarve ikääntyneiden tehostettuun palveluasumiseen tarkoitettujen kohteiden avustamiseen vastaavasti

pienenee. Useilla alueilla tehostamisen palveluasumisen tarjonta riittää jo kattamaan lähivuosien tarpeet.

Alueellinen suuntaaminen

Investointiavustuksia suunnataan pitkäkestoisen tarpeen perusteella. Valtion tukemat tavalliset vuokra-asunnot keskittyvät kasvukeskuksiin, mutta erityisryhmien asuntoja tarvitaan myös muille paikkakunnille. Siten avustusten myöntämisessä on otettava huomioon kunkin erityisryhmän paikkakuntakohtainen asuntotarve ja tulevat palvelurakenteen muutokset. Ikääntyneiden tuki- ja vuokra-asuntojen ja kehitysvammaisten tuettujen asuntojen (ei tehostetun palveluasumisen) tarvetta on jonkin verran eri puolilla maata. Sen sijaan opiskelijoiden asunnontarve keskittyy suurimpiin kaupunkeihin. Kuntien tarpeen arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon mahdollisuudet tavallisten asuin- ja muiden rakennusten peruskorjaamiseen erityisryhmien käyttöön sekä tavallisen asuntokannan hyödyntäminen.

Hankekohtaiseen käsittelyyn liittyviä seikkoja

Edellytyksenä investointiavustusten myöntämiselle on, että kunnan asuntotoimi sekä kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimi osallistuvat yhteistyössä erityisryhmäasuntojen tarpeen ja käytön arviointiin aina, kun hanke kuuluu tukiluokkiin II–IV. ARAn avustuspäätöstä tehtäessä on kiinnitettävä riittävästi huomiota sen varmistamiseen, että kohde on myös pitkällä aikavälillä taloudellisesti toimiva ja tarpeellinen, etenkin jos kohteessa on paljon palvelu- ja muita tiloja asuintilojen lisäksi.

Hankkeiden arvioinnissa kuntien/kuntayhtymien antamat sosiaali- ja terveystoimen lausunnot ovat tärkeitä. Lausunnoissa on otettava kantaa kyseessä olevan erityisryhmän asuntojen tarpeeseen, väestökehitykseen ja -rakenteeseen, kuntien palvelurakenteeseen, muiden asuntohankkeiden ja tilojen valmistumiseen, tilojen käyttöasteisiin, palveluiden järjestämiseen sekä yleensä kohteen toimintakelpoisuuteen ja sijoittumiseen kunnan asuntokannassa.