Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
8.11.2023

HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Hallitus on antanut eduskunnalle lakiesityksen, joka koskee rajauksia yleiseen asumistukeen. Esitys sisältää omistusasuntoihin myönnettävän asumistuen lakkauttamisen sekä vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin myönnettävän asumistuen leikkauksia. Ympäristöministeriön lausunnossa esitystä tarkastellaan suhteessa asuntomarkkinoihin, erityisesti valtion tukemaan asuntokantaan.

Valtion tukema asuntokanta

Valtion tukema ARA-asuntokanta on tarkoitettu asukkaille, joilla on muita heikommat mahdollisuudet hankkia asunto vapailta asuntomarkkinoilta. Vuokra-asuntoihin asukkaat valitaan asunnon tarpeen, tulojen ja varallisuuden perusteella. Myös asumisoikeusasunnon saaminen perustuu tarveharkintaan, jossa otetaan huomioon hakijan varallisuus. Heikompi asema vapailla asuntomarkkinoilla voi johtua muustakin kuin pienituloisuudesta ja vähävaraisuudesta, esimerkiksi maksuhäiriömerkinnöistä tai etnisestä taustasta. Lisäksi ARA-asuntokantaa tuotetaan enenevässä määrin erityistä tukea asumisessaan tarvitseville, kuten huonokuntoisille ja muistisairaille ikääntyneille, vammaisille henkilöille, asunnottomille, päihde- tai mielenterveyskuntoutujille sekä opiskelijoille ja nuorille. ARA-asuntoja oli vuoden 2022 lopussa yhteensä noin 402 000. Näistä tavallisia vuokra-asuntoja oli 60,3 %, erityisryhmien asuntoja 26,3 % ja asumisoikeusasuntoja 13,4 %. (Lähde: Tilastoja ARA-asuntokannasta- ja väestöstä, ks. taulukko ARA-asuntokanta 2022)

Valtion tukemassa asuntokannassa asukkailta perittävät vuokrat ja vastikkeet määräytyvät omakustannusperiaatteella. Järjestelmä tähtää asumisen kohtuuhintaisuuteen, ja asumiskustannukset ovat usein matalammat kuin alueen vapaarahoitteisessa vuokrakannassa. Tällä hetkellä kohtuuhintaisuus korostuu suurissa kaupungeissa. ARA:n asuntomarkkinakatsauksen mukaan ARA-vuokrien ja markkinavuokrien ero oli vuodesta 2022 vuoteen 2023 pääosin kasvanut suurissa kaupungeissa. Suurimmillaan ero oli Helsingissä, 50 %. Sen sijaan monissa pienemmissä kunnissa ARA-vuokrat olivat keväällä 2023 jopa kalliimpia kuin markkinavuokrat. (Lähde: Asuntomarkkinakatsaus 1/2023: vuokra-asunnot) Viimeaikainen yleisen kustannustason ja korkojen nousu aiheuttaa voimakkaita nostopaineita ARA-asuntokannan vuokriin ja vastikkeisiin, jolloin ero markkinavuokriin myös suurissa kaupungeissa saattaa kaventua.

Elokuun 2023 tilaston mukaan noin 30 % yleistä asumistukea saavista Manner-Suomen vuokra-asuntokunnista asuu valtion tukemissa ARA-asunnoissa. Näistä asuntokunnista noin 38 % asui pääkaupunkiseudulla. Tilastoon sisältyvät tavalliset ja erityisryhmien

ARA-vuokra-asunnot sekä asumisoikeusasunnot. Tilasto ei kerro ARA-asuntokuntien osuutta kaikista yleisen asumistuen saajista, koska omistusasukkaita ei ole huomioitu vertailutietona. Keskimäärin ARA-asuntokunnat saivat yleistä asumistukea noin 373 euroa kuukaudessa, pääkaupunkiseudulla noin 439 euroa kuukaudessa. ARA-asuntokuntien keskimääräinen asumistuki on hieman korkeampi kuin vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen asuntokuntien keskimääräinen asumistuki. (Lähde: ARA: Kelan yleistä asumistukea saavien vuokratiedot, ks. taulukko keskivuokrat kunnittain ja postinumeroittain elokuu 2023). Kelaston perusteella yleistä asumistukea saavien ARA-asuntokuntien määrä näyttää nousseen syksyn aikana. ARA julkaisee asiasta seuraavan tarkemman tilaston marraskuun jälkeen.

Esityksen mukaiset yleisen asumistuen muutokset koskevat siten myös ARA-asuntokuntia. Koska asukasvalinnassa etusijalla ovat pienituloiset ja vähävaraiset hakijat, ARA-asuntokunnissa on oletettavasti keskimääräistä enemmän sellaisia asuntokuntia, jotka kuitenkin jatkossakin saisivat yleistä asumistukea vaikkakin nykyistä vähemmän, tai joilla sen leikkaus kompensoitaisiin toimeentulotuen kautta. ARA-kannan vuokrien ja vastikkeiden nousu vuonna 2024 voi osaltaan lisätä tarvetta toimeentulotukeen.

Esityksen mukaiset muutokset aiheuttanevat kotitalouksille tarvetta hakeutua omistusasumisesta vuokra-asumiseen tai nykyistä edullisempaan vuokra-asuntoon. ARA-asuntokannan hakemusmäärät voivat tämän johdosta kasvaa. Myös ARA-kannan sisäisesti voi tulla tarvetta hakeutua edullisempaan asuntoon. Ympäristöministeriön syyskuussa 2023 ARA-vuokrataloyhteisöille tekemän kyselyn perusteella yleisen kustannustason nousu näkyy jo pyrkimyksenä muuttaa edullisempaan asuntoon.

Keväällä 2023 asuntohakemuksia oli yhteensä 116 000. Lukumäärässä ovat mukana päällekkäiset hakemukset eli sama hakija hakee asuntoa useammalta ARA-toimijalta. Tällä hetkellä erityisesti Helsingissä ARA-asuntojen markkinatilanne on kireä, mikä tarkoittaa sitä, että kysyntä on jatkuvasti tarjontaa suurempi, käyttöaste on erittäin korkea ja vaihtuvuus hyvin pieni. Muista kasvukeskuksista Espoon, Vantaan, Turun ja Tampereen tilanne on melko kireä. ARA-asuntotilanne on melko kireä myös Naantalissa, Porvoossa ja Liedossa. Markkinatilanteeltaan tasapainoisia kuntia on 72. Lievää ylitarjontaa esiintyy 97 kunnassa, ja ylitarjontakuntia on 65. Asuntojen määrän lisäksi asunnon saantiin vaikuttaa asuntokannan painottuminen isompiin asuntoihin: Haettavista ARA-asunnoista oli yksiöitä 21 %, kaksioita 47 % ja kolmioita tai isompia 32 %. Samalla yhden hengen hakijamäärän kasvu jatkui, ja jo 63 % hakijoista oli yhden hengen talouksia. (Lähde: Asuntomarkkinakatsaus 1/2023: vuokra-asunnot) Vuokrien sääntelystä huolimatta yksin asuva pienituloinen ja vähävarainen hakija ei usein pysty ottamaan vastaan yksiötä suurempaa asuntoa. Tämä tilanne voi korostua asumistukiehtojen kiristyessä.

Yhteenvetona esityksen mukaiset yleisen asumistuen muutokset kotitalouksien taloustilanteen muun kiristymisen ohella lisännevät paitsi toimeentulotukeen myös valtion tukeman asuntokannan saatavuuteen kohdistuvia paineita. Tuotantoa on viime vuosina suunnattu kireän markkinatilanteen alueille sekä pienempiin asuntokokoihin, mutta tarjonnan muuttuminen kysyntää vastaavaksi on hidas prosessi.

Ympäristöministeriö valmistelee hallitusohjelman mukaisesti tulorajoja vuokra-asuntojen asukasvalintaan, jotta asunnot kohdentuisivat tehokkaammin pienituloisille. Ympäristöministeriö on myös asettanut selvitysryhmän arvioimaan valtion tukeman asuntotuotannon merkitystä ja kehittämistarpeita muun muassa työllisyyden, segregaation torjunnan, asuntomarkkinan toimivuuden ja kestävän julkisen talouden näkökulmista. Segregaatiokehityksen arvioiminen on erityisen tärkeää nykyisessä taloustilanteessa, jossa muutot halvimpien asuntojen perässä voivat vahvistaa kaupunkien tulotasonmukaista eriytymistä. Tämä voi johtaa kehitykseen, jonka ääripäässä on syrjäytymisen lisääntyminen ja alueiden turvallisuuden heikkeneminen. Selvitysryhmän ehdotusten on määrä valmistua maaliskuuhun 2024 mennessä.

Vapaarahoitteinen asuntokanta

Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä on kasvanut voimakkaasti 2000-luvulla. Niitä on koko maassa 73 % enemmän kuin 2000-luvun alussa. Tarjonnan lisääntymisestä huolimatta vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat eivät ole laskeneet. (Lähde: Asuntomarkkinakatsaus 1/2023: vuokra-asunnot)

Vapaarahoitteisen asuntokannan vuokrataso nousee kuitenkin tällä hetkellä maltillisemmin kuin ARA-asuntokannan vuokrataso. ARA-asuntokannan omakustannusvuokrissa kustannusten kasvu näkyy välittömämmin, kun taas vapaarahoitteisen asuntokannan vuokriin sisältyvä vuokranantajan kate voi joustaa. Vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä vapaarahoitteisen asuntokannan vuokrataso oli 1,4 % korkeampi kuin vuosi sitten. ARA-asuntokannassa vastaava luku oli 3,4 %. Nousuvauhdin erotus oli suurempi pääkaupunkiseudulla kuin muualla maassa. (Lähde: Tilastokeskus / Vuokraindeksi (2015=100) ja keskineliövuokrat, 2015Q1-2023Q3) Pellervon taloustutkimuksen ennusteen mukaan vuoteen 2025 saakka vapaarahoitteisen vuokrakannan asukkaiden asumismenot nousevat vähemmän kuin omistusasukkaiden ja ARA-vuokra-asukkaiden asumismenot. (Lähde: Kiinteistöliitto / Asumismenot 2023: Korkojen nousu kirittää asumismenojen kasvua)

Omistusasujien yleisen asumistuen päättyminen voi aiheuttaa tarvetta hakeutua muihin asumismuotoihin. Tämä saattaisi lisätä perheasuntojen kysyntää vuokramarkkinoilla. Eläkkeensaajien asumistukea esitys ei koske, mutta heidän asumiseensa kohdistuu muita säästötoimia, mikä voi näkyä pienempien asuntojen markkinoilla. Tällainen tekijä

on iäkkäiden asuntojen korjausavustusmäärärahan leikkaus, joka voi jossain määrin jouduttaa siirtymistä esimerkiksi omakotitalosta kerrostaloon.

Neuvonta

Lisääntyvä hakeutuminen edullisempaan asumismuotoon ja asuntoon aiheuttaa neuvonnan tarvetta saatavilla olevista vaihtoehdoista ja hakumenettelyistä. Etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla jonotusaika ARA-asuntoon voi olla pitkä, ja jo tänä aikana asunnon hakija voi tarvita tukea taloudelliseen selviämiseen. Jos hakija on ehtinyt velkaantua, liittyy asunnon tarjoamiseen usein esimerkiksi maksusuunnitelmien tekemistä ja niiden toteutumisen seurantaa. Asukasvalinnasta ja vuokranperinnästä vastaavan henkilöstön ohella monissa vuokrataloyhteisöissä on myös matalan kynnyksen tukeen ja neuvontaan keskittyvää henkilöstöä, jonka tarve voi lisääntyä.

Asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023-2027 annetun lain mukaisilla avustuksilla kuntia kannustetaan tarjoamaan asumisneuvontaa ja siihen liittyvää talousneuvontaa myös vapaarahoitteisen asuntokannan vuokra-asukkaille ja omistusasukkaille. Lain toimeenpanoon liittyy valtakunnallinen osaamisen ja tiedon jakamisen tuki sekä asumisneuvonnan järjestämisen seuranta. Syksyllä 2023 tehdyn kyselytutkimuksen alustavien tulosten perusteella asumisneuvonnan keskeisimpiä tehtäviä on edelleenkin vähentää vuokravelkojen syntymistä sekä ehkäistä häätöjä ja asunnottomuutta. Ajankohtaisina huolina nousevat esille myös omistusasujia koskettavat ongelmat, kuten sähkö- ja lämmityskustannuksista selviäminen sekä ikääntyneiden pärjääminen kotona. Määräaikaisen asumisneuvonnan tukea koskevan lain toimeenpanossa tulee kertymään ruohonjuuritason tietoa myös yleistä asumistukea koskevien muutosten vaikutuksista kotitalouksiin.