



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

# Julkisesti tuetun asuntotuotannon merkitys ja kehittäminen 2020-luvulla

Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:8

# Julkisesti tuetun asuntotuotannon merkitys ja kehittäminen 2020-luvulla

Markus Lahtinen, Essi Eerola, Matti Kuronen ja Hannu Ruonavaara

Ympäristöministeriö Helsinki 2024

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Ympäristöministeriö

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-361-060-6

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Julkisesti tuetun asuntotuotannon merkitys ja kehittäminen 2020-luvulla

**Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:8**  
**Julkaisija** Ympäristöministeriö **Teema** Asuminen

**Tekijä/t** Markus Lahtinen, Essi Eerola, Matti Kuronen ja Hannu Ruonavaara  
**Toimittaja/t** Anu Karjalainen, Eeva Alho, Mikko Friipyöli  
**Yhteisötekijä** Julkisesti tuetun asuntotuotannon, valtion asuntorahaston ja epäsuorien tukien selvitysryhmä

**Kieli** suomi **Sivumäärä** 72

### Tiivistelmä

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen asetti syksyllä 2023 selvitysryhmän arvioimaan valtion tukeman asuntotuotantoa, valtion asuntorahastoa ja epäsuoria tukia. Selvitysryhmän raportti esittelee julkisesti tuetun asuntokannan ja asukasrakenteen analyysin sekä tukijärjestelmän ja sen keskeiset toimijat. Julkisesti tuettua asuntokantaa tarkastellaan sekä sille asetettujen tavoitteiden että julkisen talouden näkökulmasta. Julkisesti tuettu asuntokanta tavoittelee asumiskustannusten alentamista erityisesti pienituloisille ja erityisryhmille, jotka eivät saa asuntoa vapaarahoitteisesta asuntokannasta. Lisäksi julkisesti tuettu asuntokanta tavoittelee segregaaation ja asunnottomuuden ehkäisemistä sekä rakentamisen suhdanteiden tasaamista.

Selvitysryhmän antamat politiikkasuositukset koskevat rahoitusjärjestelmän kehittämistä, segregaaation torjuntaa, asukasvalintaa, osaomistamisen malleja, valtion asuntorahaston asemaa, suhdannepolitiikkaa, tietopohjan vahvistamista, EU-rahoitusohjelmien hyödyntämistä ja Araa virastona. Rahoitusjärjestelmän tulisi olla joustavampi, jotta rahoituspohja olisi laajempi. Tuotannon tulisi toimia vastasyklisesti. Erityisesti valtiontalouden vaikea tilanne ajaa korostamaan pitkäjänteisyyttä asuntopolitiikassa. Julkisesti tuettu asuntotuotanto on täydentävä järjestelmä asumistuelle.

**Asiasanat** ara-asunnot, asuminen, julkisesti tuettu asuntotuotanto, valtion asuntorahasto, valtion tukema asuntotuotanto

**ISBN PDF** 978-952-361-060-6 **ISSN PDF** 2490-1024  
**Asianumero** VN/25066/2023 **Hankenumero** YM055:00/2023

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-060-6>

## Betydelsen hos och utvecklingen av offentligt stödd bostadsproduktion på 2020-talet

<b>Miljöministeriets publikationer 2024:8</b>		<b>Tema</b>	Boende
<b>Utgivare</b>	Miljöministeriet		
<b>Författare</b>	Markus Lahtinen, Essi Eerola, Matti Kuronen och Hannu Ruonavaara		
<b>Redigerare</b>	Anu Karjalainen, Eeva Alho, Mikko Friipyöli		
<b>Utarbetad av</b>	Utredningsgruppen för offentligt stödd bostadsproduktion, statens bostadsfond och indirekta stöd		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	72

### Referat

Miljö- och klimatminister Kai Mykkänen tillsatte hösten 2023 en utredningsgrupp med uppgiften att bedöma den statsunderstödda bostadsproduktionen, statens bostadsfond och indirekta stöd. Utredningsgruppens rapport presenterar en analys av det offentligt stödda bostadsbeståndet och dess boendestruktur samt stödsystemet och dess viktigaste aktörer. Det offentligt stödda bostadsbeståndet granskas både med tanke på de mål som ställts upp för det och med tanke på de offentliga finanserna. Syftet med det offentligt stödda bostadsbeståndet är att minska boendekostnaderna särskilt för låginkomsttagare och grupper med särskilda behov som inte får bostad från det fritt finansierade bostadsbeståndet. Dessutom är syftet att förebygga segregation och bostadslöshet och att jämna ut konjunkturen inom byggsektorn.

Utredningsgruppens politiska rekommendationer gäller utveckling av finansieringssystemet, bekämpning av segregation, val av boende, modeller för delägarskap, ställningen för statens bostadsfond, konjunkturpolitik, förbättring av kunskapsunderlaget, utnyttjande av EU:s finansieringsprogram och Aras roll som myndighet. Det behövs ett flexiblere finansieringssystem för att möjliggöra en bredare finansieringsbas. Produktionen bör vara konjunkturlik. I synnerhet det svåra läget inom statsfinanserna tvingar att lägga betoning på långsiktighet i bostadspolitiken. Offentligt stödd bostadsproduktion kompletterar systemet med bostadsbidrag.

### Nyckelord

ARA-bostäder, boende, offentligt stödd bostadsproduktion, statens bostadsfond, statsunderstödd bostadsproduktion

<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-060-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-1024
<b>Ärendenummer</b>	VN/25066/2023	<b>Projektnummer</b>	YM055:00/2023

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-060-6>



# Sisältö

Esipuhe.....	7
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Julkisesti tuettu asuntotuotanto osana alueellisia asuntomarkkinoita .....</b>	<b>11</b>
2.1 Julkisesti tuettu asuntokanta ja sen kehitys.....	12
2.2 Julkisesti tuettujen asuntojen asukkaat.....	16
<b>3 Julkisesti tuettu asuntotuotanto osana asuntopolitiikkaa .....</b>	<b>20</b>
3.1 Tavoitteet .....	20
3.2 Instituutiot ja instrumentit.....	20
3.2.1 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.....	20
3.2.2 Valtion asuntorahasto .....	21
3.2.3 Aran kautta kanavoitavat tuet ja tärkeimmät kohdetyypit.....	22
3.2.4 Käyttö ja luovutusrajoitukset.....	24
3.3 Pohjoismainen vertailu.....	26
<b>4 Julkisesti tuettu asuntotuotanto ja julkinen talous .....</b>	<b>30</b>
4.1 Korkotuet, takausvastuut ja avustukset .....	30
4.2 Epäsuorat tuet .....	34
4.3 Kokonaisarvio eri tukimuodoista.....	38
4.4 Valtion asuntorahasto .....	38
4.5 EU-rahoituksen hyödyntäminen asuntopolitiikassa .....	39
<b>5 Julkisesti tuettu asuntotuotanto tavoitteiden näkökulmasta .....</b>	<b>42</b>
5.1 Pienituloisten ja erityisryhmien asumisen tukeminen .....	42
5.2 Asumissegregaatio ja segregaaation torjunta.....	45
5.3 Asunnottomuus.....	49
5.4 Asuinrakentamisen suhdanteiden tasaaminen .....	51
<b>6 Poliittikasuositukset .....</b>	<b>54</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>65</b>
<b>LIITE: Täydentäviä aineistotarkasteluja .....</b>	<b>68</b>

## ESIPUHE

Asetin syksyllä 2023 selvitysryhmän arvioimaan valtion tukeman asuntotuotannon kehittämistarpeita. Ryhmän puheenjohtajana toimi kauppatieteiden tohtori Markus Lahtinen ja jäsenenä valtiotieteiden tohtori Essi Eerola, tekniikan tohtori Matti Kuronen ja sosiologian professori Hannu Ruonavaara. Sihteeristöön kuuluivat Eeva Alho, Mikko Friipyöli ja Anu Karjalainen ympäristöministeriöstä.

Työn tavoitteena oli selvittää yhteiskunnan tukeman asumisen kehittämistarpeita muun muassa työllisyyden, segregaaation torjunnan, asuntomarkkinan toimivuuden ja kestävän julkisen talouden näkökulmista sekä valtion asuntorahaston (VAR) käyttötarkoitusta ja roolia asuntopolitiikassa. Työssä kartoitettiin myös yhteiskunnan tukemaan asuntotuotantoon suunnatut epäsuorat tuet ja tukien suuruusluokat.

Orpon hallituksen ohjelma antaa vahvan pohjan asuntopolitiikan uudistamiselle. Se, että mitään ei tehtäisi, ei ole vaihtoehto tilanteessa, jossa valtion asuntorahasto on ehtymässä noin kymmenen vuoden sisällä ja samaan aikaan julkisen talouden tilanne on erittäin vaikea.

Ryhmän tunnistamat päätavoitteet valtion tukemalle asuntotuotannolle vastaavat omaa ajatteluani. Nähdäkseni valtion tukeman asuntotuotannon tärkein tehtävä on asuntojen tarjoaminen niille ryhmille, joille asunnon löytäminen markkinoilta on vaikeaa – erityisryhmät, pienituloisimmat ihmiset ja eri syistä asuntomarkkinoilla syrjityt ryhmät. Segregaation torjunta on toinen keskeinen tehtävä, jossa on oltava erityisen tarkkana – kuten raportti toteaa, ara-asuntotuotanto voi joko hillitä tai kiihdyttää segregaaatiota. Kolmas ja erityisen ajankohtainen rooli on valtion tukeman asuntotuotannon merkitys suhdanteiden tasaajana. Tässä tehtävässä ei ole onnistuttu viime vuosina, kuten selvitysryhmän raportistakin ilmenee.

Toivoin selvitysryhmältä rohkeita ehdotuksia järjestelmän uudistamiseksi. Valtion tukeman asuntotuotannon järjestelmä ja työkalut ovat muodostuneet vuosikymmenten aikana. On syytä tarkastella ennakkoluulottomasti, millainen järjestelmä parhaiten vastaisi edellä listattuihin ara-tuotannon päätavoitteisiin



2020-luvun maailmassa ja tästä eteenpäin. Olen tyytyväinen, että ryhmä tarttui tähän ja pohti uudistusmielisesti esimerkiksi 40-vuotisen ara-tuotannon kehittämistarpeita.

Ryhmä on tehnyt kattavaa ja laadukasta työtä. Raportti vahvistaa asuntopolitiikan tietopohjaa muun muassa avaamalla kaupunkien epäsuoria tukia ARA-tuotannolle. Suuri kiitos ansiokasta työtä tehneelle selvitysryhmälle. Kiitos myös VATT:n Datahuoneen toimijoille, joiden laskelmat ovat selvityksessä tärkeässä roolissa, sekä ympäristöministeriön virkakunnasta kootulle sihteeristölle.

Selvityksen pohjalta on hyvä jatkaa asuntopolitiikan uudistustyötä. Pidän useita ryhmän esittämistä politiikkasuosituksista kiinnostavina ja jatkoselvittämisen arvoisina. Seuraavista askelista tullaan linjaamaan lähiaikoina.

Helsingissä 5.3.2024

Kai Mykkänen

Ympäristö- ja ilmastoministeri

# 1 Johdanto

Asuntopolitiikka koskettaa koko yhteiskuntaa ja vaikuttaa merkittävästi sen kehitykseen. Suomalaisen asuntopolitiikan keskeisiin tavoitteisiin kuuluvat oikeus hyvään ja kohtuuhintaiseen asumiseen, sosiaalisesti kestävä asuinalueet ja asuntotarjonta, joka edistää työmarkkinoiden toimintaa ja tukee alueiden elinvoimaisuutta. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat asuntopolitiikan lisäksi myös julkisen vallan muut politiikkatoimet. Esimerkiksi maankäytön sääntely, liikennejärjestelmän kehitys, verotus ja julkiset palvelut vaikuttavat kaikki asuntomarkkinoiden toimintaan ja sitä kautta asumiskustannuksiin ja asuinalueisiin.

Käytännössä keskeiset varsinaisen asuntopolitiikan välineet liittyvät pienituloisten tukemiseen asumistuilla ja toimeentulotuella sekä tuettuun asuntotuotantoon, joiden tavoitteena on kohtuullinen asumistaso myös pienituloisille ja rahan jääminen muuhunkin kulutukseen. Selvitysryhmän tehtävänä on ollut arvioida valtion tukeman asuntotuotannon merkitystä ja kehittämistarpeita muun muassa asuntomarkkinan toimivuuden, työllisyyden, segregaaation torjunnan ja kestävä julkisen talouden näkökulmista. Ryhmän tehtävänä on ollut myös tunnistaa yhteiskunnan tukemaan asuntotuotantoon suunnatut epäsuorat tuet ja tukien suuruusluokka. Koska epäsuorissa tuissa kuntien rooli on merkittävä, työryhmä päätyi siihen, että on täsmällisempää kuvata arvioinnin kohdetta julkisesti tuetun asuntotuotannon käsitteellä.

Työryhmälle annettiin myös tehtäviä, jotka liittyvät julkisesti tuetun asuntotuotannon tukijärjestelmän rakenteisiin ja rahoitukselliseen kestävyYTEEN. Tämän selvitystyön keskiössä on ollut Valtion asuntorahaston rooli ja käyttötarkoitus sekä asuntotuotannon tukemiseen liittyvät valtion rahoitus- ja takausvastuut.

Selvitys on tehty tilanteessa, jossa Suomen julkisen talouden tilanne on huolestuttava. Julkisyhteisöjen alijäämä on vaarassa jäädä pysyvästi yli 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja julkinen velka on jo lähes 80 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen vallan politiikkainterventioille ja tukitoimille tulee kaikissa olosuhteissa olla hyvin määritellyt perusteet, mutta nykyisessä julkisen talouden tilanteessa se on entistäkin tärkeämpää. Keskeinen kysymys selvitystyössä on ollutkin arvioida

sitä, millä välineellä eri asuntopoliittiset tavoitteet saavutetaan mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Selvityksessä huomioidaan erityisesti asuntotarjontaan liittyvien välineiden suhde asumistukeen.

Selvityksen aluksi tarkastellaan julkisesti tuettua asuntokantaa ja sen kehitystä sekä niissä asuvia asuntokuntia. Sen jälkeen kuvataan julkisesti tuettua asuntotuotantoa tavoitteiden ja ohjaavien instituutioiden ja politiikkainstrumenttien avulla sekä verrataan suomalaista järjestelmää muiden Pohjoismaiden järjestelmiin. Julkisesti tuetun asuntotuotannon vaikutuksia julkiseen talouteen sekä Valtion asuntorahaston roolia osana julkista taloutta arvioidaan luvussa 4. Luvussa 5 julkisesti tuettua asuntotuotantoa arvioidaan tavoitteiden näkökulmasta. Näiden lukujen pohjalta esitetään selvityksen lopuksi politiikkasuositukset.

## 2 Julkisesti tuettu asuntotuotanto osana alueellisia asuntomarkkinoita

Asuinalueet ovat erilaisia ja asuntomarkkinat paikallisia. Alueen palkkataso tai työllisyystilanne, elinkustannukset, paikalliset palvelut (kuten kulttuuri- ja ravintolatarjonta tai koulutus- ja terveydenhoitopalvelut), muut olosuhteet (kuten luonto tai arkkitehtuuri) vaikuttavat asukkaiden hyvinvointiin. Lisäksi jokaisella on omat sosiaaliset verkostonsa ja muut henkilökohtaiset syyt, jotka vaikuttavat sitoutumiseen tiettyyn asuinpaikkaan ja siihen kuinka suuria kustannuksia muuttamisesta aiheutuu. Nämä kaikki tekijät vaikuttavat kotitalouksien päätöksiin sijoittua tiettyyn kaupunkiin tai tietylle asuinalueelle. Asunto ei ole useinkaan ihmisille pelkkä hyödyke muiden joukossa vaan myös koti, jolla on monenlaisia emotionaalisia ja symbolisia merkityksiä.

Muutokset alueiden tai kaupunkien vetovoimassa (tuottavuuskehitys tai paikalliset palvelut) johtavat muuttoliikkeeseen. Muuttamista houkutteleville alueille rajoittaa asuntokannan hidas sopeutuminen. Jos uutta tarjontaa ei synny vastaamaan kasvaneeseen kysyntään, asumiskustannusten täytyy nousta muuttovoittoalueella ja laskea muuttotappioalueella. Asuntomarkkinat toimivat muuttoliikkeen tasapainottajana ja asuntotarjonnan joustavuus hinnan suhteen vaikuttaa muuttoliikkeen ja hintamuutosten suuruuteen. (ks. esim. Eerola, Lyytikäinen ja Vanhapelto 2020).

Yhdessä yllä kuvattujen tekijöiden kanssa asumisen tuet vaikuttavat kotitalouksien päätöksiin muuttaa asuntomarkkina-alueelta toiselle tai alueen sisällä naapurustosta toiseen. Selvitysryhmä pyrkii tarkastelemaan julkisesti tuettua asuntokantaa ja sen vaikutuksia osana alueellisten asuntomarkkinoiden verkostoa.

Samalla on todettava, että vaikutusten luotettava arvioiminen on vaikeaa, koska se edellyttää, että politiikkatoimien vaikutus pystytään eristämään kaikista muista tekijöistä (esim. korkotasoa, työllisyyskehitys, väestönkasvu yms.). Tästä seuraa, että monet politiikka-arviot perustuvat selvitysryhmän tulkintaan asuntomarkkinoiden toimintaa käsittelevästä tutkimuksesta.

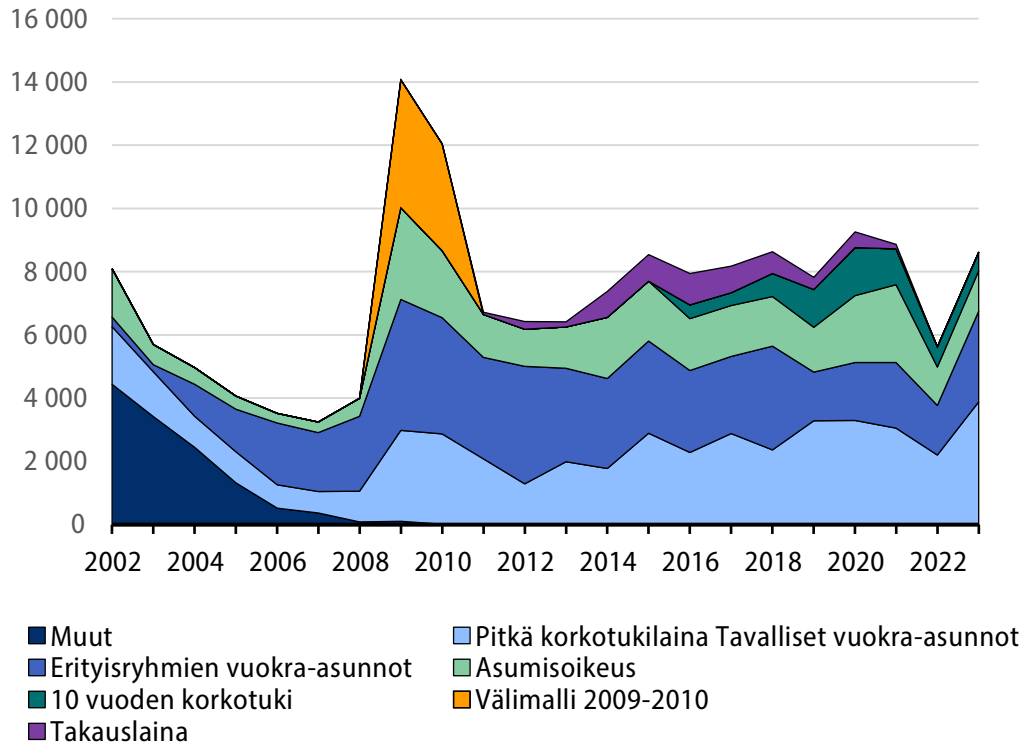
## 2.1 Julkisesti tuettu asuntokanta ja sen kehitys

Suomessa on rakennettu valtion tuotantotuella noin miljoona asuntoa 1940-luvun lopulta lähtien. Alkuvuosikymmeninä nämä asunnot olivat pääosin omistusasuntoja (ks. esim. Bengtsson ym. 2013). Nykyisin lähes kaksi kolmasosaa rajoitusten alaisista ara-asunnoista on tavallisia vuokra-asuntoja, noin neljäsosa erityisryhmien vuokra-asuntoja ja reilu 10 prosenttia asumisoikeusasuntoja. (Ara 2021).

Uusia ara-asuntoja on 2000-luvulla rakennettu noin 160 000. Finanssikriisin jälkeen vuotuinen tuettu asuntotuotanto on vaihdellut 6 000–8 000 asunnon välillä. Ara-tuotannon osuus on ollut keskimäärin noin 20 prosenttia koko tuotannosta, mutta on vaihdellut voimakkaasti vuosittain asuinrakentamisen kokonaismäärän vaihtelun seurauksena.

Ara-tuotannon alueellista kohdentumista ohjataan valtioneuvoston vuotuisella käyttösuunnitelmalla, jonka mukaan tuotanto tulee suunnata suurimpiin kasvu-keskuksiin ja erityisesti Helsingin seudulle. Vuoden 2023 ara-tuotannosta lähes 90 % kohdistui seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle, joiden kanssa valtiolla on maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat MAL-sopimukset. Yli puolet uusista asunnoista rakennetaan pääkaupunkiseudulle ja Helsingin kehyskuntiin.

2000-luvulla valtaosa ara-asunnoista on aloitettu pitkällä korkotuella. 2000-luvulla ne olivat pääosin tavallisia ara-vuokra-asuntoja, mutta 2010-luvulla noin puolet on yleensä ollut erityisryhmien vuokra-asuntoja. Vuodesta 2016 alkaen lyhyellä korkotuella on aloitettu parhaimmillaan yli 1 000 asuntoa vuodessa ja asumisoikeusasuntoja 1 000–2 000 vuosittain.

**Kuvio 1.** Ara-tuotanto vuosina 2002–2023. (Lähde: Aran selvitykset.)

Valtion tukemia vuokra-asuntoja koskevat laissa säädetyt kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset. Rajoitusten tarkoituksena on säilyttää asunnot riittävän pitkään vuokratyössä, varmistaa kohtuulliset asumiskustannukset sekä asuntojen kohdentuminen niitä eniten tarvitseville. Lähtökohtaisesti kohde vapautuu rajoituksista, kun rajoitusaika on kulunut umpeen ja lainat on maksettu pois. Perustellusta syystä asunnot voidaan vapauttaa rajoituksista myös aikaisemmin erillisellä hakemuksella.

2010-luvulla noin 125 000 ara-asuntoa on vapautunut tai vapautettu rajoituksista. Kohteiden tilannetta selvitettiin kyselytutkimuksella vuonna 2021. Tällöin hieman yli 60 prosenttia kaikista kyselyn kattamista vapautuneista vuokra-asuntokohteista oli edelleen saman omistajan omistuksessa ja vuokra-asuntokäytössä. Kasvukeskuksissa vapautuneet asunnot oli useimmiten pidetty omassa omistuksessa ja vuokratyössä. Sen sijaan väestöltään vähenevillä alueilla kohteet oli usein myyty vapautumisen jälkeen. Myydyistä kohteista yli puolet on myyty yksityisen sektorin sijoittajille ja neljännes yleishyödylliselle toimijalle. Saman omistajan omistuksessa edelleen olleiden kohteiden vuokratasot olivat pääsääntöisesti seuranneet omakustannusvuokrien kehitystä myös vapautumisen jälkeen. Käytännössä vuokratasojen nousu suhteessa omakustannusvuokriin

keskittyi paikkakunnille, joissa väestö kasvoi tai pysyi ennallaan. Sen sijaan väestöltään vähenevillä paikkakunnilla vuokrat olivat joko säilyneet ennallaan tai laskeneet. (Hietala ym. 2021.)

Omistusasumisaste on Suomessa viime vuosikymmeninä laskenut hieman, vuokra-asuminen yleistynyt ja ensiasunnon ostajien keski-ikä on noussut. Vuonna 2021 noin 63 % kotitalouksista asui omistusasunnossa, neljännes vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa, 11 % ara-vuokra-asunnoissa ja 2 % asumisoikeusasunnoissa. 2000-luvun alussa, vuonna 2001, noin 66 % kotitalouksista asui omistusasunnossa, 16 % vapaarahoitteisissa vuokra-asunnossa, 17 % ara-vuokra-asunnossa ja 1 % asumisoikeusasunnoissa. Omistusasukien ja ara-vuokralaisten osuus on siis laskenut 2000-luvulla ja vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien osuus noussut.<sup>1</sup>

Kuntien väliset erot vuokra-asumisen yleisyydessä ovat suuria (Kuvio 2). Vuokra-asuminen on yleistä erityisesti suurissa kaupungeissa kun taas monissa pienissä kunnissa omistusasumisaste on yli 80 prosenttia. Kunnat omistavat noin 60 % ara-vuokra-asunnoista, ja yleishyödyllisten yhteisöjen omistus painottuu erityisryhmille suunnattuihin vuokra-asuntoihin. Yleishyödyllisten yhteisöjen omistamissa asunnoissa asuu kaikissa kunnissa alle 10 % kotitalouksista, ja valtaosassa kunnista yleishyödyllisten osuus on korkeintaan muutaman prosentin asuntokannasta.<sup>2</sup>

---

1 Vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin kuuluvat myös rajoituksista vapautuneet ara-vuokra-asunnot, joissa osassa on edelleen omakustannusvuokrat (Hietala ym. 2021).

2 Tarkastelut, joissa erotellaan kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen kohteissa asuvat kotitaloudet, koskevat vuotta 2019, koska selvitysryhmän käytössä oli Arakire-rekisteri kyseiseltä vuodelta.

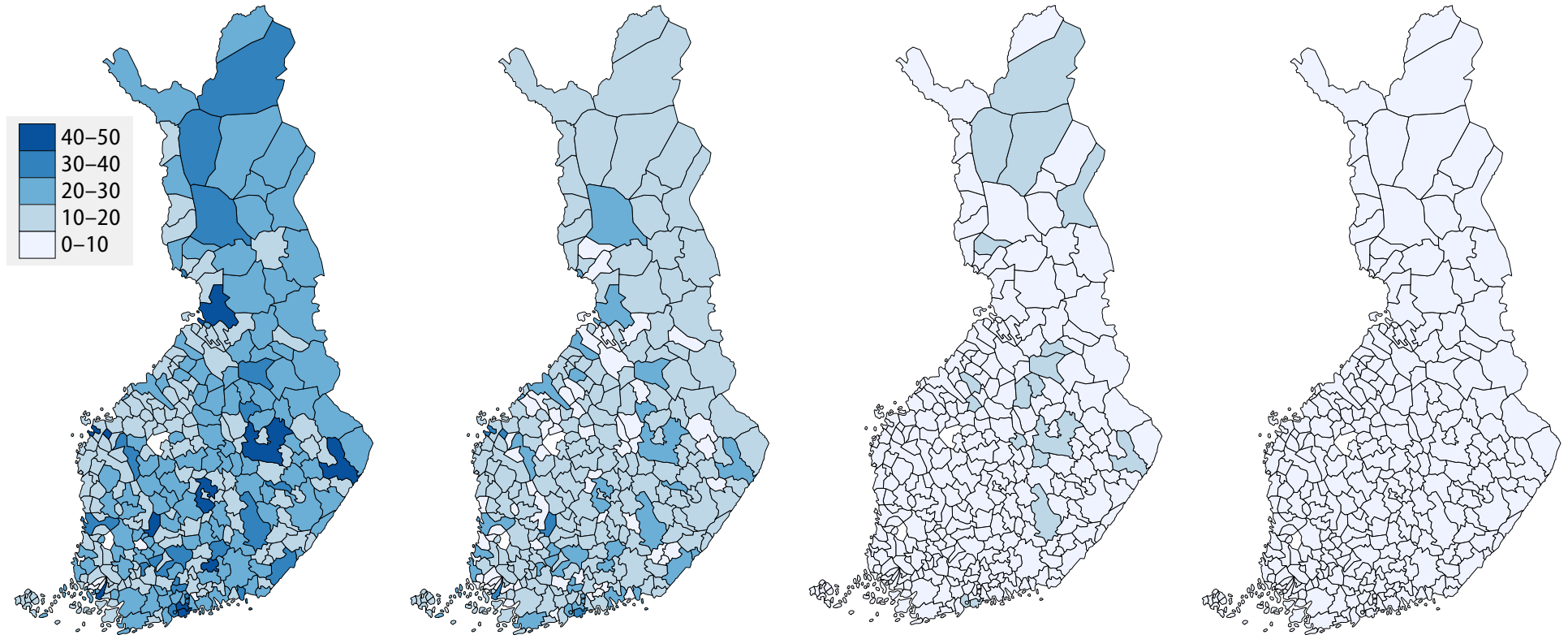
**Kuvio 2.** Vuokralaisten osuus kaikista kotitalouksista kunnittain vuonna 2019.

**Vuokralla asuvien osuus**

**Vaparahoitteisten osuus**

**Kuntien ARA-asuntojen osuus**

**Yleishyödyllisten ARA-asuntojen osuus**



Source: Postinumeroalueajat, Tilastokeskus. Aineisto on ladattu Tilastokeskuksen rajapintapalvelusta 13.10.2017 lisenssillä CC BY 4.0.

Kuvion selite: Perustuu Datahuoneen toimittamiin laskelmiin. Hallintaperuste perustuu Tilastokeskuksen FOLK perus -aineiston hallintaperustemuuttajaan. Jaottelu rajoituksen alaisiin tavallisiin ja erityisryhmien asuntoihin on tehty vuoden 2019 Arakire-rekisterin avulla. Ryhmä "Kuntien omistamat" sisältää tavalliset ja erityisryhmien vuokra-asunnot.



Suurissa kaupungeissa omistusasujien osuus kaikista kotitalouksista on noin 50 prosenttia tai jopa sen alle (Taulukko 1) ja kaikissa on laaja markkinaehtoinen vuokra-asuntosektori. Julkisesti tuetuista vuokra-asunnoista pääkaupunkiseudulla kunnalliset vuokrataloyhtiöt omistavat pääosan, sen sijaan vertailun muissa kaupungeissa yleishyödyllisten yhteisöjen suhteellinen osuus on selvästi suurempi. Asumisoikeusasuntoja on hieman yli 50 000 ja yli 60 % niistä sijoittuu pääkaupunkiseudulle, Ouluun, Tampereelle tai Turkuun.

**Taulukko 1.** Eri hallintamuotojen osuudet suurimmissa kunnissa vuonna 2019.

nimi	Omistus- asujat	Vuokra-asuminen				Asumis- oikeus- asunnot
		Vapaa- rahoitteinen	Kuntien omistamat	Yleis- hyödyllisten tavalliset vuokra- asunnot	Yleis- hyödyllisten erityis- ryhmät	
Espoo	54,9	24,1	10,2	1,6	3,1	4,3
Helsinki	45,2	31,3	13,0	1,8	3,2	3,3
Vantaa	53,1	26,5	8,8	4,3	1,3	4,7
Oulu	55,0	29,0	5,5	3,3	3,7	1,7
Tampere	46,8	36,0	3,1	2,7	6,9	2,7
Turku	46,6	35,6	7,6	2,4	3,5	2,2

Taulukon selite: Perustuu Datahuoneen toimittamiin laskelmiin. Hallintaperuste arvioitu Tilastokeskuksen FOLK perus -aineiston hape-muuttujan avulla. Jaottelu tavallisiin ja erityisryhmien vuokra-asuntoihin on tehty vuoden 2019 Arakire-rekisterin avulla. Ryhmä "Kuntien omistamat" sisältää tavalliset ja erityisryhmien vuokra-asunnot.

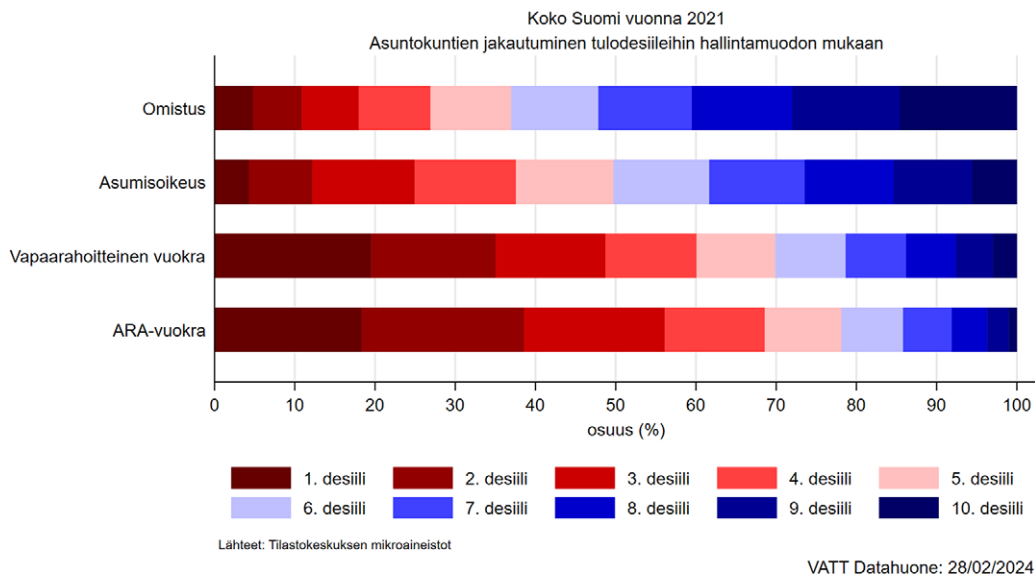
## 2.2 Julkisesti tuettujen asuntojen asukkaat

Julkisen tuen kohdentumisen kannalta tärkeä kysymys on, minkälaisia asuntokuntia ara-asunnoissa asuu. Kokonaiskuvan muodostamiseksi tuettujen asuntojen asukasrakennetta tarkasteltiin suhteessa vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen asumisoikeusasuntojen ja omistusasuntojen asukasrakenteeseen.

Analyysit toteutti Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Datahuone ja niissä hyödynnettiin Tilastokeskuksen yksilötason aineistoja. Analyysija varten kaikki suomalaiset kotitaloudet jaettiin kymmeneen tuloryhmään. Tulodesiilit muodostettiin asuntokuntien jakauman perusteella.<sup>3</sup> Analyysissa käytetty tulokäsite on asuntokunnan käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti.

Omistusasujat ovat keskimäärin selvästi hyvätuloisempia kuin muut ryhmät (Kuvio 3). Noin 30 % kuuluu kahteen ylimpään desiiliin ja noin 10 % kahteen alimpaan desiiliin. Ara-vuokra-asunnoissa ja vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvat ovat pienituloisempia kuin muut ryhmät. Ara-vuokralaisista 38 % ja muista vuokralaisista 35 % kuului kahteen alimpaan desiiliin. Hyvätuloisempaan puoliskoon kaikista suomalaisista kotitalouksista ara-vuokralaisista kuului 22 % ja muista vuokralaisista 30 %.

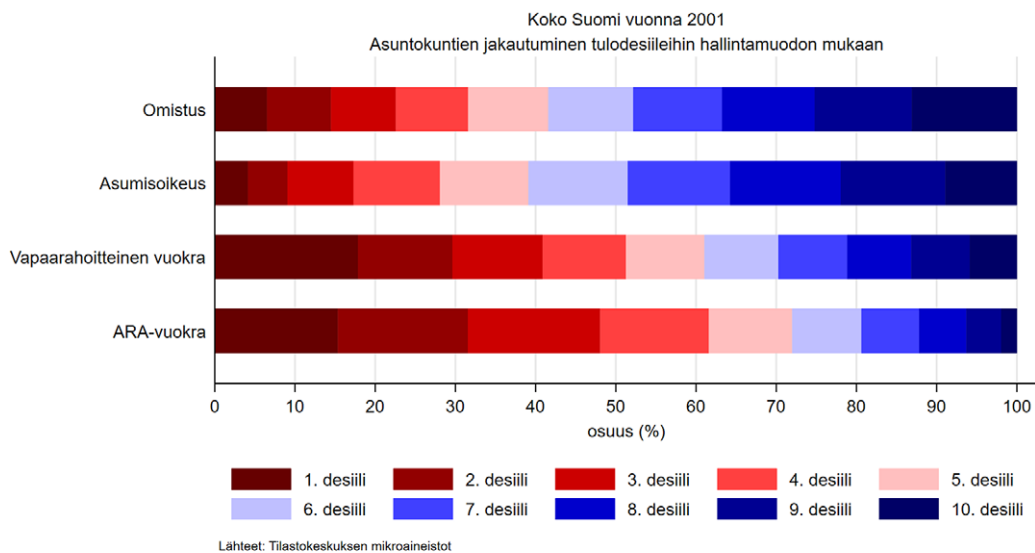
**Kuvio 3.** Asuntokuntien jakautuminen tulodesiileihin hallintamuodon mukaan vuonna 2021.



<sup>3</sup> Tulodesiilit on määritelty siten, että jokaisessa desiilissä on yhtä monta kotitaloutta. Koska kotitalouden koko vaihtelee, desiileissä voi olla eri määrä asukkaita.

Kuviossa 4 esitetään vertailun vuoksi sama tarkastelu vuodelle 2001. Vuonna 2001 noin 25 % omistusasujista kuului kahteen ylimpään desiiliin ja noin 15 % puolestaan kahteen alimpaan desiiliin. Ara-vuokra-asukkaista 31 % ja muista vuokra-asukkaista 30 % kuului kahteen alimpaan desiiliin. Hyvätuloisempaan puoliskoon kaikista suomalaisista kotitalouksista ara-vuokralaisista kuului 28 % ja muista vuokra-asukkaista 39 %. Kokonaisuutena hallintamuotojen väliset erot ovat siis jonkin verran kasvaneet 2000-luvulla.<sup>4</sup>

**Kuvio 4.** Asuntokuntien jakautuminen tulodesiileihin hallintamuodon mukaan vuonna 2001.



Liitteen taulukossa L1 tarkastellaan myös kotitalouksien muita ominaisuuksia tulojen lisäksi eri hallintamuodoissa kuudessa suuressa kaupungissa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu) vuonna 2021. Vieraskielisiä on selvästi eniten pääkaupunkiseudulla, myös lapsiperheiden ja korkeakoulutettujen osuudet vaihtelevat kaupungista toiseen.

Yleisesti ottaen kaikissa kuudessa kaupungissa kotitalouksien ja asukkaiden ominaisuudet eri hallintamuodoissa ovat samankaltaisia. Omistusasujat ovat koulutetumpia ja tyypillisemmin työllisiä ja ovat harvemmin työttömänä tai

<sup>4</sup> Liitteessä esitetään vastaavat jakaumat erikseen pääkaupunkiseudun kaupungeissa, Turussa, Tampereella ja Oulussa vuonna 2021.

vieraskielisiä. Asumisoikeusasukkaat ovat harvemmin korkeakoulutettuja ja saavat hieman yleisemmin asumistukea kuin omistusasujat, mutta ovat muuten keskimäärin aika samankaltaisia kuin omistusasujat. Molemmissa ryhmissä lapsiperheiden osuus on korkeampi kuin vuokralaisissa ja asuntokunnan viitehenkilöt ovat vanhempia kuin vuokralaisasuntokunnissa.

Kun verrataan ara-asunnoissa ja vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvia, todetaan, että ara-asukkaat ovat hieman yleisemmin vieraskielisiä, ovat vähemmän koulutettuja tai useammin työttöminä. Ara-asunnoissa on myös enemmän lapsiperheitä ja he saavat hieman tyypillisemmin asumistukea. Oulussa, Tampereella ja Turussa asumistukea saavia on lähes yhtä paljon ara-asukkaissa ja muissa vuokralaisissa.

## 3 Julkisesti tuettu asuntotuotanto osana asuntopolitiikkaa

### 3.1 Tavoitteet

Julkisesti tuetulla asuntotuotannolla voidaan katsoa tavoiteltavan samanaikaisesti useampaa asiaa, vaikka tavoitteita ei olisikaan kirjattu yhteen tiettyyn ohjelmaan.

Ensinnäkin, tavoite on lisätä asuntotarjontaa sellaisille asukasryhmille, joiden olisi muuten vaikeaa tai jopa mahdotonta löytää tarpeitaan ja maksukykyään vastaavaa asuntoa. Julkisesti tuettua asuntokantaa säätelevien rajoitusten tavoitteena on taata näille asukasryhmille myös pysyvämpää asumista kuin mitä yksityisillä markkinoilla on heille tarjolla. Toiseksi, yhteiskunnan tukemaa asuntotuotantoa halutaan käyttää ehkäisemään asuinalueiden välistä segregaatiota. Kolmanneksi, yhteiskunnan tukemalla asuinrakentamisella halutaan tasata asuinrakentamisen suhdannevaihteluita. Neljänneksi julkisesti tuetun asuntotuotannon tavoitteeksi nähdään erityisryhmien asumisolojen parantaminen.

Lisäksi julkisesti tuetulle asuntotuotannolle on asetettu joukko muita asunto- ja talouspoliittisia tavoitteita. Tällaisia ovat asuntopolitiikan osalta mm. asumisen laadun kehittäminen. Talouspolitiikan osalta esille nousee usein työvoiman alueellisen tarjonnan edistäminen suuntaamalla tuettuja asuntoja pienituloisille ihmisille, jotka haluavat työllistyä jollekin alueelle. Lisäksi tuotantotuen myöntämisessä edellytetään urakkakilpailua, jonka nähdään lisäävän alan kilpailua.

### 3.2 Instituutit ja instrumentit

#### 3.2.1 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara) vastaa valtion asuntopolitiikan toimeenpanosta. Aran ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle. Aran tehtävänä on edistää kestävää ja kohtuuhintaista asumista vuorovaikutuksessa asiakkaidensa ja yhteistyökumppaneidensa kanssa tukien toimeenpanolla, ohjauksella ja valvonnalla sekä niihin kytkeytyvällä kehittämistoiminnalla.

Aran perustehtävänä on huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta sekä ohjata ja valvoa arava- ja korkotukilainoitettun asuntokannan käyttöä. Tämän lisäksi Ara hoitaa asumista ja asuntomarkkinoita koskevia asiantuntijatehtäviä ja tietopalveluja sekä tekee niihin liittyviä selvityksiä. Lisäksi viraston tulee kehittää valtion tukemaa asuntojen rakentamista ja korjaamista, edistää asuinkiinteistöjen suunnitelmallista omistajuutta, käyttöä ja hoitoa sekä tukea asuinalueiden ja elinympäristön laadun parantamista. Viraston tehtävänä on myös edistää asumiseen liittyvää kehittämistoimintaa ja yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa huolehtia asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinnasta.

### 3.2.2 Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto (VAR) on ympäristöministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Valtion asuntorahastosta maksetaan rahalaitosten valtion tukemaan asuntotuotantoon ja perusparantamiseen myöntämien lainojen korkotuet ja korkotukilainoihin liittyvät avustukset. Lisäksi rahastosta maksetaan asuntotuotannon edistämiseen ja asumiseen liittyviä avustuksia kuten kunnallistekniikka-avustukset, asuinalueiden kehittämiseen myönnetty avustukset ja erilaiset taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokratalojen tukitoimenpiteet. Rahasto vastaa korkotukilainojen täytetakauksista, omistusasuntolainojen valtion-takauksista, vanhoihin aravalainoihin liittyvien ensisijaislainojen takauksista, vuokratalojen takauslainoista ja lainasaamisten turvaamisesta aiheutuvista menoista. Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista ja lyhennyksistä sekä erilaisiin valtioneuvostotakauksiin liittyvistä takausmaksuista.

Valtion asuntorahastolla ei ole omaa henkilöstöä. Johtokunnan päätöksenteon valmistelu ja korkotukilainojen hyväksymistä koskevat päätökset tehdään Arassa. Tuettaviin hankkeisiin sisältyy alueellista ja muuta kohdentamista sekä hankkeita koskevien suunnitelmien ja kustannusten ohjaus.

Valtiokonttori hoitaa aravalainasaatavien perinnän ja vastaa lainoihin liittyvistä taloudellisista tukitoimenpiteistä. Lisäksi se päättää lainoihin liittyvistä akordeista. Ara päättää talojen purkamiseen liittyvistä avustuksista. Rahasto vastaa omasta varainhankinnastaan. Rahaston varainhankintaan liittyvien johtokunnan päätösten toimeenpanosta huolehtii Valtiokonttori. Ara ja Valtiokonttori vastaavat yhdessä aravalainoihin ja takauksiin liittyvästä riskienhallinnasta ja sen kehittämisestä.

### 3.2.3 Aran kautta kanavoitavat tuet ja tärkeimmät kohdetyypit

2000-luvulla tärkein uudisrakentamisen tuotantotuki on ollut vuokra- ja asumis-oikeusasuntojen tuotannon ns. pitkä 40 vuoden korkotukimalli. Mallissa valtio maksaa lainoille korkotukea, kun korko ylittää asetuksessa säädetyn perusomavastuukoron. Lisäksi valtio tarjoaa täytetakauksen kasvualueilla tai joissain tapauksissa edellyttää kohteen sijaintikunnan tarjoavan sen. Pitkän korkotuen lainsäädäntöä on uudistettu säännöllisesti, viimeksi vuonna 2023.

Vuodesta 2016 alkaen lyhyellä korkotuella on tuettu ara-tuotantoa kasvaviin kasvu-keskuksiin, erityisesti Helsingin seudulle. Korkotuen kesto on 10 vuotta, mutta Ara voi hakemuksesta pidentää lainan aikaa kymmenellä vuodella kerrallaan enintään kaksi kertaa. Korkotukilainan suuruus on vähintään 80 % ja enintään 95 % kohteen hyväksytyistä rakentamiskustannuksista.

Alla kuviossa 5 on esitelty tuotantotukijärjestelmä uudishankkeen kannalta. Soveltuvien osien se toimii myös peruskorjaushankkeessa.

**Kuvio 5.** Tuotantotukijärjestelmä uudishankkeen kannalta.

**Tuotantotukijärjestelmä uudishankkeen kannalta**





Erilaisilla tukimuodoilla rahoitetaan pääosin tavallisten vuokra-asuntojen, erityisryhmille suunnattujen vuokra-asuntojen sekä asumisoikeusasuntojen rakentamista. Korkotuen ja takauksen lisäksi erityisryhmille tarjotaan investointiavustusta, joka pienentää vaadittavan oman pääoman määrää sekä laskee vuokria omakustannusperiaatteella toimittaessa.

Kuten luvussa 2 on tuotu esiin, valtaosa 2000-luvulla rakennetuista tuetuista asunnoista on vuokra-asuntoja. Tärkeimmän poikkeuksen muodostavat asumisoikeusasunnot (ASO-asunnot), joka on merkittävin omistus- ja vuokra-asumisen väliin sijoittuva malli Suomessa. Muut aikaisemmin esitellyt mallit ole saavuttaneet vakiintunutta asemaa. Erillinen laki tunnistaa osaomistusasunnot, mutta niitä ei juurikaan rakenneta.

Tulkitsemme ASO-asunnot osaomistusasuntojen kaltaiseksi järjestelmäksi. ASO-kohteissa asumisoikeusyhteisö omistaa asunnot, mutta asukkaalla on ikuinen asumisoikeus.

### 3.2.4 Käyttö ja luovutusrajoitukset

Ara-kohteita (aravavuokratilat- ja asunnot sekä korkotukilain mukaan tuetut vuokra-, osaomistus- ja asumisoikeusasunnot) koskevat laissa säädetyt kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset. Julkisesti tuetut asunnot on pidettävä vuokratyössä, asukasvalinta on säädeltyä, vuokran on oltava omakustannusperusteinen ja kohteen tai asunnot saa luovuttaa vain Aran hyväksymälle toimijalle. Rajoitukset ohjaavat sitä, miten ja kenelle julkinen tuki ohjautuu.

Lähtökohtaisesti vuokratyö vapautuu rajoituksista, kun rajoitusaika on kulunut umpeen ja lainat on maksettu pois. Perustellusta syystä asunnot voidaan vapauttaa rajoituksista myös aikaisemmin erillisellä hakemuksella.

Asumisoikeuskohteissa rajoituksia ovat pysyviä, mikä aiheuttaa potentiaalisia riskejä sekä peruskorjaustilanteissa että mahdollisissa asuntojen vajaakäyttötilanteissa. Pysyvien rajoitusten vuoksi asunnoilla ei ole vakuusarvoa, eikä niiden peruskorjaamiseen saa luottolaitoksista rahoitusta. Siksi asunnot ovat täysin valtion takaaman peruskorjauslainoituksen varassa.

Viime vaalikaudella hallitus antoi eduskunnalle esityksen asumisoikeusasunnoista annetun lain uudistamiseksi. Esityksessä ehdotettiin, että Ara voisi vapauttaa ASO-talon lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos huoneistoille ei ole

kysyntää ASO-asuntoina. Esityksen tarkoitus oli ehkäistä yhteisöjen ajautumista taloudellisiin vaikeuksiin. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että ehdotus, jolla olisi puututtu perustuslain omaisuuden suojaan verrattavissa olevaan pysyvään asumisoikeuteen, ei ollut oikeasuhtainen, koska ongelma ei ollut vielä kärjistynyt asumisoikeusyhteisöjen toimintaedellytyksiä uhkaavaksi.

### **Omakustannusperiaate**

Ara-asuntojen vuokrien tulee perustua niin sanottuun omakustannusperiaatteeseen. Omakustannusperiaatteen ja vuokravalvonnan tavoitteena on varmistaa se, että vuokrataloyhtiöiden saama julkinen tuki kanavoituu asukkaalle. Periaatteen mukaan asuntoja omistavat yhteisöt saavat sisällyttää vuokraan tietyt pääomamenot ja hoitomenot. Periaate myös säätelee sitä, miten suurta tuottoa omalle pääomalle yhteisöt saavat vuokraan sisällyttää. Nämä kustannuserät muodostavat omakustannusvuokran. Tietyn kohteen vuokra ei välttämättä perustu juuri kyseisen kohteen kustannuksiin, vaan useita kohteita omistavat vuokrataloyhtiöt voivat tasata vuokria yhteisön sisällä.

### **Asukasvalinta**

Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukasvalinta on laissa säädeltyä. Asunnot on osoitettava niitä eniten tarvitseville, mutta samalla asukasvalinnoilla tulee pyrkiä vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoisiin asuinalueisiin.

Siitä minkälaiset kotitaloudet asuntoja hakevat, kenelle asuntoja tarjotaan ja minkälaiset kotitaloudet hyväksyvät tarjoukset, ei ole systemaattista seurantatietoa. Tämä selittyy varmaankin osittain sillä, että jokaisella vuokrataloyhtiöllä on oma valintaprosessinsa. Käytännössä tavallisissa ara-vuokrakohteissa asukasvalintaprosessi on hakijan kannalta sangen läpinäkymätön, koska siihen ei yleensä kuulu jonotusjärjestelmää tai konkreettista pisteytysjärjestelmää.

Asukasvalinnan ohjaamisessa on käytetty myös muodollisia tulo rajoja. Koko maassa käytössä olleista tulo rajoista luovuttiin asteittain vuoteen 2008 mennessä. Pääkaupunkiseudulla tulo rajat otettiin uudelleen käyttöön vuonna 2017. Tulo rajat asetettiin suhteellisen korkeiksi, joten esimerkiksi vuonna 2015 vain 18 prosenttia kaikista helsinkiläisistä kotitalouksista ja 25 prosenttia omistusasujista ylitti tulo rajat (Vuori ja Raunionmaa 2018). Pääkaupunkiseudulle asetetut tulo rajat poistettiin pitkästä korkotuesta vuonna 2018.

Vuonna 2016 käyttöön otetun lyhyen korkotuen asunnot osoitetaan lain mukaan vuokra-asuntoa tarvitseville pieni- ja keskituloisille ruokakunnille. Asunnot on siis tarkoitettu myös kotitalouksille, joilla on hieman korkeammat tulot kuin ns. pitkän korkotuen kohteissa. Lyhyen korkotukilain kohteissa on käytössä valtioneuvoston asetuksella annettavat tulorajat. Toisaalta lyhyellä korkotuella rahoitettujen vuokra-asuntojen asukasvalinnassa ei tarvitse selvittää hakijan asunnon tarvetta tai varallisuutta.

Varsinaisen asukasvalinnan lisäksi ara-asuntojen kohdentumiseen vaikuttaa myös se, minkälaiset kotitaloudet muuttavat pois ara-asunnoista. Ara-asunnoissa tarveharkintaa ei ole sovellettu enää asukkaan asumisaikana. Keskustelua on kuitenkin käyty sekä määräaikaisista vuokrasopimuksista, tulojen tarkistamisesta asumisaikana ja erilaisista ”lisävuokran” malleista, jos tulot ylittävät tietyn rajan.

Lisävuokra tarkoittaisi sitä, että markkinavuokraa alhaisemman vuokran muodossa saatavaa tukea leikataan tulotason noustessa. Tämä olisi joustava tapa kohdentaa yhteiskunnan tukea pienituloisille. Hyvätuloinen ara-vuokralainen joko tyytyy tilanteeseen tai ryhtyy etsimään mieluisampaa asumisvaihtoehtoa. Jälkimmäisessä tapauksessa ara-asunto vapautuu pieni- tai keskituloiselle hakijalle. Erilaisia malleja arvioitiin Suomessa vuonna 2018, kun tulojen tarkastusten käyttöönottoa valmisteltiin (ks. Keinänen ym. 2018). Määräaikaisia tulojen tarkastuksia ei kuitenkaan lopulta otettu käyttöön.

### 3.3 Pohjoismainen vertailu

Erityisesti pienituloisten asumista tuetaan yleisesti Euroopan maissa ja asuntopolitiikan tavoitteet ovat pitkälti samankaltaisia. Monissa maissa asumistukijärjestelmä ja julkisesti tuettu asuntotuotanto elävät rinnakkain. Myös asumisen verotus on tyypillisesti yleisiltä periaatteiltaan samanlaista: omistusasumisen tuottoa verotetaan kevyemmin kuin vuokra-asuntosijoitusten tai muiden sijoituskohteiden tuottoa, asunnon vaihtamiseen kohdistuu varainsiirtovero ja kiinteistöihin kohdistuu kiinteistövero. Monissa maissa on käytössä tai kokeiltu myös erilaisia omistusasumisen edistämiseen liittyviä ohjelmia erityisesti nuorille aikuisille tai perinteisen vuokra-asumisen ja omistusasumisen välimaastoon sijoittuvia asumismuotoja. Myös asunnottomuuden vähentäminen on tärkeä asuntopolitiikan osa-alue monissa Euroopan maissa.

Samankaltaisista tavoitteista huolimatta maiden järjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Asuntopolitiikan toteutusmalleissa on voimakasta polkuriippuvuutta, ja mallit ovat tiiviisti sidoksissa kontekstiinsa ja muihin paikallisiin instituutioihin.

Tässä luvussa tarkastellaan Pohjoismaiden tuetun asumisen malleja. Jauhiainen ym. (2019) vertailevat eri maiden asumistukijärjestelmiä ja tarkastelevat myös laajemmin vuokra-asuntomarkkinoiden sekä julkisesti tuetun vuokra-asuntokannan kehitystä Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa. Ruonavaara ym. (2020) tekevät vastaavaa kansainvälistä vertailua, mutta tarkastelevat laajempaa maaryhmää.

Sosiaalinen asuntotuotanto (social housing) on yleistermi varsin erilaisille malleille ja ohjelmille, joita sovelletaan eri maissa eri nimillä. Sosiaalinen asuntotuotanto voidaan määritellä vuokra-asumiseksi, jossa i) vuokrat ovat säänneltyjä ii) asuntoja jaetaan tiettyjen sääntöjen mukaisesti, usein pienituloisille kotitalouksille tai tietyille ryhmille kuten vanhukset, opiskelijat tai vammaiset ja iii) asunnot ovat kuntien tai voittoa tavoittelemattomien järjestöjen tai muiden toimijoiden omistuksessa ja valtion ja paikallishallinnon tukemia.

Käytännössä kaikkein pienituloisimmille tai erityisryhmille tarkoitettu sosiaalinen asuntokanta ja laajemmin myös keskituloisille tarkoitettu kohtuuhintainen asuminen ovat usein erilliset asuntosegmenttinsä. Eri maiden mallit poikkeavat myös sen suhteen, mikä taho vastaa yleishyödyllisestä, voittoa tavoittelemattomasta, asuntosektorista. Tehtävä ei välttämättä ole valtion tai edes julkisen sektorin tehtävänä. Esimerkiksi Tanskassa yhdistykset hoitavat tehtävää.

Pohjoismaiden mallit eroavat toisistaan erityisesti sen suhteen, voidaanko julkisesti tuettua asuntokantaa luonnehtia universaaliksi vai valikoivaksi. Universaalinen järjestelmän tavoitteena on varmistaa laadukas asuminen kaikille kansalaisille. Valikoivan järjestelmän keskeinen ajatus on kohdentaa tukea tietyille ryhmille. Ruotsin ja Tanskan mallit ovat pohjoismaisista malleista selkeimmin universaaleja. Suomessa, Norjassa ja Islannissa on selkeimmin valikoiva järjestelmä. (Eerola 2021). Tosiasiallinen universaaliuden tai valikoivuuden aste riippuu viime kädessä toteutuksen yksityiskohdista, kuten asukasvalinnasta ja tarjolla olevien asuntojen laadusta (ml. sijainti). On yleisesti tunnettua, että Ruotsissa periaatteessa kaikille avoimiin kunnallisiin vuokrataloihin valikoituu suhteellisesti paljon pienituloisia ja ulkomaalaistaustaisia kotitalouksia. Myös Tanskassa on kehitys mennyt tähän suuntaan (Nielsen, Nordberg ja Andersen 2023).

Ruotsissa ei varsinaisesti ole tuettua vuokra-asumisen sektoria, vaan sekä yksityinen että kunnallinen vuokra-asuntosektori toimivat saman järjestelmän puitteissa. Tuotantotuki lakkautettiin 1990-luvulla, ja samassa yhteydessä valtion asuntolainapankin (SBAB) toiminta, kun lainoituksessa siirryttiin yksityisiin lainamarkkinoihin (Ympäristöministeriö 2015). Kolmannes ruotsalaisista asunnoista vuonna 2020 oli vuokra-asuntoja, vajaa 40 prosenttia omistusasuntoja ja neljännes

ruotsalaisia asumisoikeusasuntoja (bostadsrätt) (Bengtsson ja Grander 2023, 96). Vuokra-asunnoissa kunnallisten vuokraloyhtiöitten (allmännyttan) ja yksityisten yhtiöitten osuudet olivat osapuilleen yhtä suuria.

Julkisten tuotantotukien lakkauttamisen ja EU:n kilpailusäännöksiin reagoinnin jälkiseurauksena kunnalliset vuokra-asuntoyhtiöt velvoitettiin toimimaan ”liiketaloudellisin perustein” vuonna 2011. Taustalla oli yksityisten kiinteistönomistajien kantelu EU:n komissiolle kunnallisten asuntoyhtiöiden saamasta valtion tuesta kollektiivisissa vuokraneuvotteluissa ja siitä, etteivät ne toimi markkinaehtoisesti. (Ruonavaara ym. 2020.)

Muista muutoksista huolimatta omaleimaisesta vuokrien säätelyjärjestelmästä ei ole luovuttu, vaan käytössä on maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen vuokralaisten ja vuokranantajien välisiin neuvotteluihin perustuva korporatistinen vuokrien määrittelyjärjestelmä. Ruotsissa ajatus kokonaisesta sosiaalisin perustein kohdistetusta vuokra-asuntosektorista on kuitenkin erittäin kiistanalainen, sillä ”sosiaaliasuntojen” ajatellaan leimaavan asukkaita. Käytännössä sosiaalitoimi nykyäänkin jakaa osan yleishyödyllisistä vuokra-asunnoista sosiaalisin perustein.

Ruotsin asuntomarkkinoilla on suuria ongelmia, esimerkiksi nuorten on suurissa kaupungeissa ollut vaikea lähteä vanhempien kodista asuntopulan vuoksi. Asuntotuotanto on ollut riittämätöntä, mikä on johtanut korkeisiin hintoihin, ongelmiin varjomarkkinoilla ja keskusteluun tuotantotuetun sosiaalisen asuntosektorin tarpeesta. (Lind 2017.) Aika ajoin on keskusteltu markkinavuokrien ottamisesta käyttöön osassa vuokra-asuntosektoria, mutta tälle ajatukselle ei ole löytynyt riittävää poliittista kannatusta.

Tanskassa on ara-järjestelmää vastaava kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen sektori (almene boliger), joka perustuu asuntoyhdistyksiin ja on periaatteessa avoin kaikille kotitalouksille. Viidennes tanskalaisista asunnoista on tällaisia, toinen viidennes yksityisiä vuokra-asuntoja (Bengtsson ja Grander 2023, 296). Kunnat valitsevat asukkaat osaan asunnoista sosiaalipoliittisin perustein. (Ympäristöministeriö 2015) Vuokralaiset omistavat asunnot kollektiivisesti, minkä vuoksi vuokralaisilla on suuri päätösvalta asioissa, jotka koskevat asuntoyhtiötä (boligorganisation). Tämä koskee esimerkiksi kiinteistöjen muutoksia, talousarvioita ja vuokratasoja.

Tanskan järjestelmässä valtio, kunta tai muu julkinen rahoittaja vastaa noin 14 prosentin osuudesta kustannuksista lainalla, jolla on erittäin edulliset takaisinmaksu- ja korkoehdot. Loput rakennuskustannuksista rahoitetaan yksityisellä lainalla, jolle valtio myöntää takauksen (YM, 2015).

Tanskan malli perustuu valtion rakennusrahastoon (Landsbyggefonden), joka on budjetin ulkopuolinen itsenäinen toimija ja jonka varojen käytöstä säädetään laissa. Rahaston pääoma kertyy asukkaiden maksamista vuokrista, minkä lisäksi rahaston jäseninä olevat asumisyhdistykset ja osuuskunnat maksavat rahastoon lainalyhennyksiä. Kun laina on lyhennetty, vuokrataso säilyy samalla tasolla, mutta vuokratuloilla kartutetaan nyt rahastoon säästöjä. Niillä rahoitetaan uusien kohteiden rakentamista ja vanhan kannan remontoiteja. Rahasto vähentää tarvetta valtion tuelle sekä mahdollistaa kohtuuhintaisen asuntokannan rahoituksen pitkäjänteisen suunnittelun (UNECE 2021).

Norjassa yleishyödyllinen vuokra-asuntosektori on pieni, noin 4 prosenttia koko asuntokannasta, ja sosiaalisen asumisen piirissä ovat kaikkein pienituloisimmat kotitaloudet. Kunnat vastaavat näiden asuntojen tarjonnasta. Lisäksi kunnat ovat vuokranneet ja ostaneet yksityiseltä sektorilta asuntoja julkisen sektorin käyttöön, millä on pyritty välttämään alueellista eriytymistä. Omistusasuminen on yleistä Norjassa, ja yksityisen vuokrasektorin osuus on noin viidennes asuntokannasta. (Ruonavaara ym. 2020.)

Norjassa on sosiaalisella sektorilla pyritty varmistamaan asuntojen kohdistuminen pienituloisimmille määräaikaisten vuokrasopimuksilla. Tausta-ajatuksena on se, että sosiaaliseen vuokra-asuntoon oikeutettu kotitalous parantaa lyhyeksi tietämänsä vuokrasuhteen aikana asemaansa niin paljon, että sopimuksen tullessa katkolle kotitalous pystyy siirtymään yksityisille vuokramarkkinoille. Tämä on kuitenkin onnistunut varsin huonosti. Kotitalouksien tilanne ei ole parantunut ja kunnat ovat käytännössä joutuneet toistuvasti uusimaan vuokrasuhteita. (Sørvoll 2023.)

Norjan asuntopolitiikan toimeenpanosta vastaava viranomaisena, valtion asuntopankki Husbanken toimii kunta- ja aluekehitysministeriön alaisuudessa. Husbanken hallinnoi taloudellisia tukimuotoja, kuten asumistukia, avustuksia ja lainoja. Se myöntää avustuksia kunnille ja myös muille toimijoille, jotka tarjoavat sosiaalisia vuokra-asuntoja. Husbanken voi myöntää lainoja vuokrakohteille, mutta toiminnan rahoitus ei ole ollut järjestelmällistä. (Ruonavaara ym. 2020.)

Islannissa omistusasumisaste on korkea, mutta siellä on Suomen tapaan keskikokoinen sosiaalisen asumisen sektori. Sosiaalisen vuokra-asunnon tarjoaminen on kuntien vastuulla, ja kelpoisuusstandardit vaihtelevat kunnittain. Osa rahoituksesta tulee suoraan valtion budjetin kautta. Lisäksi Islannin asuntorahasto myöntää lainoja kunnille, yrityksille ja yhdistyksille asuntojen rakentamiseen ja/tai hankintaan. (OECD 2023.)

## 4 Julkisesti tuettu asuntotuotanto ja julkinen talous

### 4.1 Korkotuet, takausvastuut ja avustukset

Valtion rahoitusvastuut koostuvat ennen vuotta 2008 vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnetyistä pitkäaikaisista suorista lainoista (aravalainat) ja tämän jälkeen luottolaitosten myöntämiin lainoihin liittyvistä korkotuista ja takauksista (ehdolliset vastuut). Pääosaan lainapäätöksistä sisältyy molemmat tukielementit. Valtion asuntorahoituksen täytetakaukset sisältävät tukielementin, koska vastaavilla ehdoilla ei olisi mahdollista saada markkinaehtoista rahoitusta. Rakentamislainoissa lainoitusaste on 85–95 prosenttia kohteen kustannuksista, laina-ajat ovat pitkiä ja lyhennysohjelmat ovat usein takapainotteisia.

Valtion asuntorahastolla oli yhteisölainoista (vuokra- ja asumisoikeustakaukset) 17,4 miljardin euron takauskanta kesäkuussa 2023. Yhteisölainatakausten ehdolliset vastuut muodostavat noin 25 % valtion kaikkiaan noin 68 miljardin euron takaus- ja takuuvastuista.

Vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa asuntotuotannon korkotukilainojen hyväksymisvaltuus oli 1,5 miljardia euroa. Helmikuussa talouspoliittinen ministeri-valiokunta puolsi valtion tukeman asuntotuotannon määräaikaista lisäämistä suhdannesyistä korottamalla lisätalousarviossa korkotukilainavaltuus 2,25 miljardiin euroon. Vuoden 2025 talousarvioesityksessä korkotukivaltuudeksi esitettiin 1,75 miljardia euroa, ja vuosien 2026–2027 korkotukivaltuudet olisivat vastasyklisyyttä toteuttaen yhteensä kaksi miljardia euroa.

Merkittävimmät korkotukilainojen aiheuttamat riskit valtiolle ovat korko- ja takausvastuuriski. Korkoriskillä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että korkotukilainan korko ylittää perusomavastuukoron, jolloin valtio maksaa perusomavastuukoron ylittävästä korosta erikseen määritellyn osuuden. Takausvastuuriskit koskevat tilanteita, joissa korkotukilainaa saanut yhteisö ei kykene suorittamaan velvoitteitaan rahoituslaitokselle ja valtion takausvastuu realisoituu. Valtion asuntorahaston takaukset ovat täytetakauksia. Jos maksukyvyttömyystilanteessa vakuuskohteen realisointihinnalla ei saada katettua lainasaatavia, valtio maksaa rahoituslaitokselle lainmukaisen takauskorvauksen.

## Korkoriski

Maksettavien korkotukien määrään vaikuttavat korkotukilainojen kokonaismäärä, korkotaso, omavastuukorko ja kuinka paljon korkotukea maksetaan omavastuun ylittävältä osalta. Korkotukilainoissa omavastuukorkotasot vaihtelevat pääosin yhden ja vajaan neljän prosentin välillä. Alle 2,5 %:n omavastuukoron piiriin kuuluu hieman alle puolet korkotuetusta lainakannasta. Tammikuusta 2024 alkaen uudet pitkän korkotuen lainat on myönnetty 2,3 %:n omavastuukorolla, joka on voimassa koko laina-ajan.

Korkotukilainakannasta 68 % on sidottu euribor-korkoihin. Korkotukea maksettiin Valtion asuntorahaston varoista vuonna 2022 noin 1,8 miljoonaa euroa, ja arvio vuoden 2023 korkotukimaksuista on noin 87 miljoonaa euroa. Jos nykyinen lainakanta lasketaan 5 %:n korkotasolla (Valtiokonttorin simulointi), valtiolle realisoituvat korkotukimaksut olisivat noin 300 miljoonaa euroa vuodessa.

## Takausvastuuriskit

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on suorittanut vuonna 2023 tuloksellisuustarkastuksen, jossa takausvastuuriskin realisoitumisen todennäköisyys arvioidaan pieneksi, mutta yksittäiset summat voivat toteutuessaan olla merkittäviä. Pitkät laina-ajat ja takapainotteiset lyhennysohjelmat lisäävät riskejä, kun lainat eivät lyhene kiinteistöjen kulumisen kanssa samassa suhteessa. Takausvastuun realisoituminen edellyttää tyypillisesti asuntojen merkittävää vajaakäyttöä. Vajaakäytön riski on suuri alueilla, joissa laatuvaikioitu markkinavuokra on matalampi kuin omakustannusperusteen mukainen vuokra.

## Riskien hallinta ja riskiluokittelu

Valtion asuntorahaston riskejä arvioidaan vuosittain Valtiokonttorin riskiraporteissa, Aran ja Valtiokonttorin riskien hallinnan yhteistyöryhmän tapaamisissa ja valtiovarainministeriön selvityksissä. Asuntorahaston tilinpäätöksessä luotto-tappioihin vaikuttavien riskien arvioidaan tulevaisuudessa kasvavan erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla. Alueellisia riskejä on pyritty pienentämään kuntien riskiluokittelulla. Valtiokonttorin kuntia koskevassa riskiluokitusmallissa otetaan huomioon paikkakunnan väestöennuste, työttömyysaste, verotulot, vuokrataloyhteisöjen tyhjäkäyntiasteet ja maksuviiveet. Hyväänkin riskiluokkaan kuuluvan kunnan alueella voi olla riskitasoltaan heikkoja alueita, koska kuntien eri osien kehitys voi poiketa merkittävästi toisistaan. Toisaalta vuokrataloyhtiöt pienentävät yksittäisten kohteiden riskiä vuokrantasauksella.



Suurin osa yhteisöille myönnettyistä valtiontakauksellisista lainoista kuuluu erittäin pienen tai pienen riskin kuntariskiluokkiin. Riskillisimmille alueille sijoittui kesäkuussa 2023 suoraa lainakantaa noin 0,64 miljardia euroa ja takauskantaa noin 3,4 miljardia euroa. Nämä muodostivat yhteensä 20,4 prosenttia vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen liittyvästä 19,6 miljardin euron kokonaisvastuukannasta.

### Asumisoikeusasunnot ja riskienhallinta

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjattiin, että jatkossa ei enää myönnetä tukia uusille ASO-kohteille. Asumisoikeuteen liittykin järjestelmänä monia ongelmia. ASO-asuntoja koskevat rajoitukset ovat pysyviä, mikä aiheuttaa potentiaalisia riskejä sekä mahdollisissa asuntojen vajaakäyttötilanteissa että peruskorjaustilanteissa. Monet ASO-kohteet ovat tulossa ja osin jo tulleet peruskorjausikään. Kohteet ovat täysin valtion takaaman peruskorjauslainoituksen varassa, mikä kasvattaa valtion takausvastuita ja luottotappioriskejä.

ASO-asuntojen uudisrakentamisen nopea alasajo synnyttää ongelmia, jotka pitää järjestelmän vakauden turvaamiseksi pystyä ratkaisemaan. Järjestelmä on rakennettu, pitkän korkotuen kohteiden tapaan, siten että vuokrataloyhteisöt tasaavat vastikkeita tasausryhmissä ja ovat suunnitelleet pitkäjänteisesti tulevia korjauksia sekä uusien kohteiden vuokratasauksia. Kun kantaan ei tule uusia kohteita ja vanhat ikääntyvät sekä kantavat peruskorjauskustannukset, nousevat vastikkeet. Myös ASO-asuntojen rakentamisen tuomat segregaaation torjunnan hyödyt jäävät jatkossa toteutumatta.

### Muut riskit

Edellä käsiteltyjen riskien lisäksi asuntopoliittisiin instrumentteihin liittyy muitakin rahoitusriskejä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt tarkastuskertomuksessaan huomiota asiakas- ja väärinkäytösriskeihin (VTV 2023). Tarkastuksen aikana havaittiin myös mm. korkotukilainan ehtojen noudattamisen valvonnan vähäisyys suhteessa toimijoiden ja rahoituksen kokonaismäärään sekä yksittäisissä tarkastuksissa saatuihin havaintoihin. Vaikka kyse ei olisi väärinkäyttöihin viittaavasta toiminnasta, pitkään jatkuessaan virheelliset menettelyt voivat vaikuttaa rahoitusta saaneiden yhteisöjen talouteen ja kykyyn suoriutua velvoitteistaan, ja siten myöhemmässä vaiheessa vaikuttaa myös edellä kuvattujen takausvastuuriskien realisoitumiseen.

Korkotukilainoituksen myönnoissä kilpailu on hyvin vähäistä. Tämän voi nähdä aiheuttavan riskin sille, etteivät rahoituskustannukset pysy kohtuullisella tasolla. Korkotukilainojen rahoituksen kasautuminen valtaosin yhdelle toimijalle (Kuntarahoitus) kasvattaa osaltaan myös vastapuoliriskiä.

Valtion asuntorahaston toimintaan liittyy myös muita keskittymäriskejä. Kesäkuun lopussa 2023 asuntorahaston laina- ja vakauskannassa kolme suurinta asiakasta kattoi vastuukannasta 24,3 prosenttia, 10 suurinta asiakasta kattoi 42,1 prosenttia ja 20 suurinta asiakasta kattoi 50,5 prosenttia.

### Takauskorvaukset ja luottotappiot

Yhteisölainojen takauksista on tullut maksuvaatimuksia vähän suhteutettuna sen sitten lainakantaan tai valtion budjettiin. Maksetut takauskorvaukset olivat pitkään lähellä nollaa. Korvaukset nousivat kuitenkin vuonna 2021 lähes 9 miljoonaan euroon, josta määrä on pienentynyt 3,5 miljoonaan euroon 2023. Merkittävä osa maksuvaatimusten kasvusta on seurausta yhden asiakaskonsernin ongelmista.

Aravalainakannastakin on aiheutunut toistaiseksi melko vähän konkurseista ja vakuuksien pakkorealisoinneista syntyneitä luottotappioita. Akordien määrä vuonna 2022 oli noin 2,2 miljoonaa euroa. Vuonna 2022 akordien lisäksi muiden luottotappioiden määrä oli 3,5 miljoonaa euroa. Syynä viime vuosien akordimäärien ja luottotappioiden kasvuun ovat lisääntyneet ongelmat väestöltään vähenevillä alueilla sekä vuoden 2019 säädösmuutosten antama mahdollisuus toteuttaa ennakoivia riskienhallintatoimenpiteitä.

### Avustukset

Asuntotuotannon edistämiseksi myönnettävien avustusten määrä valtion talousarviossa on vaihdellut voimakkaasti viime vuosina. Korkotukilainoituksen käynnistysavustuksen taso oli vuonna 2023 39 miljoonaa euroa, mutta avustus lakkautettiin tämän vuoden budjetissa. Erityisryhmille myönnettävien avustusten määrä laski vastaavasti 120 miljoonasta eurosta 63 miljoonaan euroon, mikä on kuitenkin suurin euromääräinen avustusinstrumentti vuoden 2024 valtion talousarviossa.

## 4.2 Epäsuorat tuet

Valtion lisäksi myös kunnat tukevat asumista vuokratyhtiöiden kautta. Pääasialliset keinot ovat markkinahintaa edullisemmat tontinvuokrat (luovutus Aran kullekin alueelle osoittamaan enimmäishintaan), mahdollisesti perustamisolosuhteiltaan tai muilta ominaisuuksiltaan edullisempien tonttien osoittaminen tuettuun tuotantoon, mahdollinen tontinvuokratuki (ts. maksetun tontinvuokran palauttaminen, perimättä jättäminen tai avustus). Muita mahdollisia tukia ovat kunnan oman vuokratyhtiön pääomittaminen, edullisen lainan myöntäminen sille, lainan takaaminen tai se että kunta ottaa vastuun vuokratyhtiön puolesta esimerkiksi yhtiön omistamien liiketilöiden vuokrauksesta. Tämän lisäksi kunta saattaa edellyttää ara-rakentamiselta vähäisempää pysäköintipaikkojen määrää kuin vapaarahoitteiselta. Tämä näkyy matalampina rakennuskustannuksina ja siten alhaisempana vuokrana.

Lisäksi kunnat vaikuttavat kaavoitus- ja rakennuslupakäytäntöjen kautta asuinrakentamisen kustannuksiin niin vapaarahoitteisessa kuin tuetussakin tuotannossa, ja tuetussa tuotannossa nämä vaikuttavat suoraan omakustannusvuokriin. Erityisen merkittäviä tekijöitä ovat tulkinnat rakennusoikeuden käytöstä, vaatimukset rakentaa muuta kuin asuintilaa, rakennusten massoittelet, arkkitehtoniset ratkaisut sekä julkisivumateriaalivaatimukset.

Näistä erilaisista tukimuodoista on hyvin vähän tutkimus- tai seurantatietoa eikä kokonaiskustannuksia ole aikaisemmin pyritty arvioimaan. Arviointi onkin vaikeaa, koska iso osa kuntien tuesta on menetettyä tuloa, joka ei suoraan näy esimerkiksi kuntien talousarvioissa.

Ilmeisesti ainoa suomalainen tutkimus, jossa on selvitetty asukkaan vuokrasäästön muodossa saamaa tukea, koskee Helsinkiä (Eerola ja Saarimaa 2013, 2018). Tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan mahdollisimman tarkasti ara-vuokra-asuntojen markkinavuokra hyödyntäen vapaarahoitteisten asuntojen vuokria ja kattavia ominaisuustietoja. Tutkimustulosten mukaan Helsingin kaupungin omistamat ara-asunnot olivat neliöhinnaltaan keskimäärin noin kuusi euroa halvempia kuin samanlaiset vapaarahoitteiset asunnot vuonna 2011. Kaupungin omistamien asuntojen osalta asukkaan saama tuki on samalla julkisen sektorin kustannus.

Käytettävissä ei ole aineistoja, joiden avulla olisi mahdollista arvioida järjestelmän kokonaiskustannusta yllä kuvatulla tavalla. Sen takia pyrimme arvioimaan epäsuorien tukien osalta tonttivuokriin liittyvää menetettyä tuloa.

## Tonttivuokratukien suuruusluokat

Selvityksessä ei voida esittää tyhjentävää lukua tontinvuokratuesta. Käytettävissä oli tietoja kuntien tontinluovutus päätöksistä vuosina 2020–2023 ja joidenkin kuntien osalta myös vuosina 2018–2023. Tontinvuokratuki koskee vähintään rajoitusten piirissä olevaa aikaa, joten tarkkojen arvioiden tekemistä varten tarvittaisiin tiedot tonttivuokrasta viimeisten 40 vuoden ajalta. Lisäksi eri vuosina luovutetaan erilaisia tontteja, ja ne voivat painottua Aran hintarajoitusten mukaisille edullisemmille tai kalliimmille alueille. Kuntien itse luovuttamien tonttien lisäksi kunnat vaativat maankäyttö sopimuksin yksityisiä ja muita julkisia maanomistajia luovuttamaan osan tonteista Aran hyväksymällä enimmäishinnalla eli markkinahintaa edullisemmin. Tämä tarkoittaa myös kunnalle matalampia kiinteistöverotuloja kuin mitä markkinahintaan luovutetut tontit tarkoittaisivat. Osa tuetun asumisen toimijoista kehittää itse tontteja.

Vapailla markkinoilla tontin hinta on asuntojen markkinahinnan, kustannusten ja kateodotuksen erotus. Ara-hintaisissa tonteissa tontin hinta on annettu ja kustannukset määräytyvät kaavan mukaan, joten logiikka on toinen. Lisäksi on huomioitava, että jos kaikki Aran hyväksymään enimmäishintaan luovutettavat tontit olisivat markkinahintaisia, olisi sillä vaikutus myös tonttien markkinahintoihin.

Alla taulukoissa 2 ja 3 on listattu käytettävissä olevan tiedon mukaan tietoa tontinvuokratuesta. Taulukon 2 taustadatana on kaikki ao. kunnissa tehdyt tontinluovutus päätökset ja Taulukon 3 taustadatana kootusti vuosien 2021 ja 2022 tontinluovutus päätökset. Taulukossa 2 tuki on myös ilmoitettu kuukausittaisena tontinvuokratukena, josta yleisimmin on kysymys, mutta kokonaissummien osalta tontinhinta on informatiivisempi tieto.

Em. rajoitteet huomioiden voidaan todeta, että jatkuva tuki 2020-luvulla tehtyjen päätösten hankkeille vaihtelee kaupungeittain ja vuosittain jonkin verran, mutta suuruusluokka on noin 50 miljoonaa euroa vuodessa ja tuki keskittyy suuriin kaupunkeihin. Erot vuosien välillä voivat olla suuriakin riippuen siitä, paljonko tontteja on ollut luovutettavaksi. Helsingissä vuonna 2022 tuki oli 12 miljoonaa euroa, mutta vuonna 2023 95 miljoonaa euroa. Siksi on perusteltua tarkastella useamman vuoden dataa. Laskennallista 50m<sup>2</sup> asuntoa kohden laskettuna keskimääräinen tukisumma vaihtelee kaupungeittain noin 3 000 ja 25 000 euron välissä ollen suurin Helsingin kalliin maanhinnan alueilla.

**Taulukko 2.** Tontinvuokratukitietoja kunnittain.<sup>5</sup>

	Kaupunki	Helsinki	Espoo	Tampere	Vantaa	Lahti	Turku	
	vuodet	2020–2023	2019–2023	2018–2023	2020–2023	2020–2023	2021	2022
<b>jatkuva tuki tontinvuokrassa €/asm<sup>2</sup>/kk, tarkastelujaksolla tehdyt päätökset</b>	pienin	0,40	0,63	0,27	0,11	0,41	n/a	n/a
	suurin	4,14	4,69	2,66	1,07	0,63	n/a	n/a
	keskiarvo	1,72	1,81	0,85	0,62	0,55	0,33	0,22
	mediaani	1,33	1,34	0,64	0,59	0,56	n/a	n/a
<b>keskimääräinen vuotuinen tuki tontinhintana tarkastelujaksolla</b>		38 291 741 €	7 191 602 €	3 367 551 €	1 412 176 €	775 464 €	628 348 €	

5 Helsingin, Espoon ja Vantaan osalta tontinvuokrana on käytetty 4 % tontin hinnasta, muiden kaupunkien osalta 5 %. Helsingin tiedot sisältävät lyhyen korkotuen. Tampereen tiedoissa lyhyelle korkotuella ei ollut myönnetty tukea. Helsingissä on käytetty asm<sup>2</sup>/kem<sup>2</sup> -suhdelukuna 0,83; muualla 0,86.

**Taulukko 3.** Tontinluovutuspäätökset 2021–2022.**ARA****TONTTISUBVENTIOT VUOSILTA 2021 ja 2022, euroa**

Osapäätöksien päivämääriin sidotut hankkeet

Jos tuki olisi kerralla annettava avustus, niin sen suuruus olisi (vrt. käynnistysav. tai erit. ryhmien inv.av)

	2021	k-m <sup>2</sup>	€/k-m <sup>2</sup>	€/as.m2	€/asunto (50m2)	2022	k-m <sup>2</sup>	€/k-m <sup>2</sup>	2021–2022	k-m <sup>2</sup>	€/k-m <sup>2</sup>	€/as.m2	€/asunto (50m2)
HELSINKI pitkä korkotuki	24 500 528	68 014	360	432	21 614	29 919 485	60 515	494	54 420 013	128 529	423	508	25 404
HELSINKI lyhyt korkotuki	893 972	8 436	106	127	6 358	4 753 600	14 134	336	5 647 572	22 570	250	300	15 013
ESPOO	9 047 840	28 517	317	381	19 037	6 081 475	24 085	253	15 129 315	52 602	288	345	17 257
VANTAA	2 686 117	15 525	173	208	10 381	1 637 300	5 768	284	4 323 417	21 293	203	244	12 183
PKS LÄHIALUE	1 824 384	13 028	140	168	8 402	1 907 635	10 353	184	3 732 019	23 381	160	192	9 577
TAMPERE	4 625 500	38 629	120	144	7 184	386 060	9 241	42	5 011 560	47 870	105	126	6 281
TURKU	736 870	10 611	69	83	4 167	519 825	11 606	45	1 256 695	22 217	57	68	3 394
JYVÄSKYLÄ	564 706	4 541	124	149	7 461	40 092	1 028	39	604 798	5 569	109	130	6 516
KUOPIO	702 780	11 703	60	72	3 603	1 818 525	14 049	129	2 521 305	25 752	98	117	5 874
LAHTI	1 170 810	13 789	85	102	5 095	356 500	2 471	144	1 527 310	16 260	94	113	5 636
OULU	291 385	4 724	62	74	3 701	190 660	4 613	41	482 045	9 337	52	62	3 098
MUU SUOMI	701 418	19 995	35	42	2 105	1 634 440	21 460	76	2 335 858	41 455	56	68	3 381
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>47 748 331</b>	<b>237 512</b>	<b>201</b>	<b>241</b>	<b>12 062</b>	<b>49 247 619</b>	<b>179 323</b>		<b>96 995 950</b>	<b>416 835</b>	<b>233</b>	<b>279</b>	<b>13 962</b>

Asuinneliöitä (0,83\*kem) 345 973

Asuntoja (ka50m2) n. 6 919

Voidaan perustellusti olettaa, että tuki markkinahintaa alempina tontinvuokrina keskittyy suuriin kaupunkeihin ainakin uusien kohteiden osalta. Kuntien luovuttamien tonttien lisäksi kunta edellyttää myös muiden maanomistajien luovuttavan tontteja Aran hyväksymään hintaan.

### 4.3 Kokonaisarvio eri tukimuodoista

Julkisesti tuettuun asuntotuotantoon kohdistuu monia eri tukia. Suorienkin tukien osalta ainoastaan avustusten tasoa pystytään päätösperäisesti rajoittamaan, koska korkotuet ovat riippuvaisia myös eksogeenisesti määräytyvästä korkotasosta. Lisäksi takausvastuista syntyvät kustannukset ovat riippuvaisia (alueellisten) asuntomarkkinoiden kehityksestä. Epäsuorien tukien kokonaisuudesta euro-määräisiä arvioita on suuruusluokkien tasolla mahdollista kuvata tonttivuokrien osalta edellä esitetyllä tavalla, mutta epäsuorien tukien kokonaisuus on paljon tätä laajempi.

Tukia pitää kuitenkin suhteuttaa julkisen sektorin kokoon ja asuntopolitiikan merkitykseen yhteiskuntapolitiikan osana. On ilmeistä, että asuntopolitiikan tavoitteet perustelevat julkisten varojen kohdentamisen asumisen kehittämiseen. Kysymys on siitä, millä keinoin tukien kokonaismäärää ja siihen liittyviä riskejä pystytään rajaamaan. Tämä edellyttää yhtäältä arviointia eri tukimuotojen tarkoituksenmukaisuudesta ja kustannustehokkuudesta tavoitteiden saavuttamisessa (mistä esitetään arvioita luvussa 5) ja toisaalta arviota riskien hallinnan keinoista. Jälkimmäisen osalta tässä luvussa esille tullut tukee tulkintaa, että suurienkin vastuiden kokonaiskustannukset on mahdollista pitää maltillisena. Epäsuorien tukien osalta pitää lisäksi huomata, että tukikokonaisuus on hyvin keskittynyt suurempiin kaupunkeihin ja erityisesti Helsinkiin.

### 4.4 Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahastolla on noin kolmen miljardin euron kassavarat (yhdystilisaatava valtiolta), joista maksetaan mm. korkotukilainojen korkotuet, erityisryhmien investointiavustukset, korjaus- ja energia-avustukset ja uus-tuotannon käynnistysavustukset. Rahaston varoja käytetään myös aravayhteisöille myönnettäviin taloudellisiin tervehdyttämistoimiin sekä tervehdyttämisavustuksiin. Lisäksi rahaston varoista maksetaan korkotukilainojen luottotappiot ja takauskorvaukset.

Valtion asuntorahaston tilinpäätöksen mukaan aravalainakanta oli vuoden 2023 lopussa 2,08 miljardia euroa ja aravalainojen lainaehtojen mukaiset lyhennykset 295 miljoonaa euroa. Korkotuloja arvioidaan kertyvän rahastoon noin 13 miljoonaa euroa. Lainaehtojen mukaisista lyhennyksistä ja koroista saatavien tulojen arvioidaan olevan yhteensä noin 308 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Aravalainojen laina-ajat ovat maksimissaan 45 vuotta, ja uusia lainoja ei ole myönnetty vuoden 2007 jälkeen, joten taseessa olevien aravalainojen määrä on laskenut jo pitkään ja jatkaa edelleen laskuaan.

Korkotukilainakanta on kasvanut 10 viimeisen viime vuoden aikana keskimäärin 1,1 miljardia euroa vuodessa ja oli vuoden 2023 lopussa jo yli 19 miljardia euroa. Valtion asuntorahaston tilinpäätöksessä arvioidaan nykyisen korkotukilainakannan korkotukimaksujen yhteismääräksi vuosina 2024–2054 noin 1,8 miljardia euroa nykyisellä korkotasolla (01/2024). Koska lainakanta kasvaa edelleen, se tulee edelleen lisäämään korkotukimaksujen määrää riippuen yleisestä korkotasosta.

Asuntorahaston tilinpäätöksessä korkotukimenojen arvioidaan nousevan 174 miljoonaan euroon vuonna 2024. Valtion asuntorahaston tulos tuleekin olemaan selvästi alijäämäinen. Tämän lisäksi vuonna 2024 rahaston varoihin vaikuttaa valtion talousarviossa tehty päätös 500 miljoonan euron siirrosta Valtion asuntorahastosta talousarvioon.

Valtion asuntorahaston aravalainakannan pientyminen, rahaston tuottojen vähentyminen ja kasvaneet korkotuet vaikeuttavat tulevaisuudessa rahaston toimintaa. VTV:n tarkastuslausunnossa todetaan, että myönnettävien avustusten määrää voidaan pienentää, mutta korkotukimaksuja ei voida säätää, koska niiden määrään vaikuttaa ensisijaisesti korkotasoa ja tuet on lain mukaan maksettava, vaikka rahaston varat loppuisivat.

Rahaston varat eivät riitä jo tehtyihin sitoumuksiin. Valtion asuntorahaston johtokunta on arvioinut tiedonannossaan (16.11.2023), että nykyisellä korkotasolla Valtion asuntorahaston kassa pystyy kantamaan enää seuraavat kymmenen vuotta suoritus, joihin on taloudellisesti sitouduttu. Valtion asuntorahaston johtokunta kiinnittää huomiota siihen, että noin kymmenen vuoden kuluttua on varauduttava huolehtimaan rahaston taloudellisista sitoumuksista yksinomaan valtion budjettivaroin.

## 4.5 EU-rahoituksen hyödyntäminen asuntopoliitikassa

Asuntopoliittisten tavoitteiden edistämiseksi ja julkisesti tuetun asuntotuotannon korjausinvestoinneissa on mahdollista hyödyntää EU-rahoitusta. EU-rahoitus täydentää kansallisia välineitä, jotka määrittävät kokonaispanostuksen kokoluokan asuntopoliitikan tarpeet ja julkisen talouden rajoitteen huomioiden.

Euroopan unioni kanavoi useiden eri rahoitusohjelmien ja -instrumenttien kautta rahoitusta vihreään siirtymään. Eri EU-rahoitusohjelmista on tuettu uusiutuvaan energiaan siirtymistä ja energiatehokkuutta rakennetussa ympäristössä. Koska



ohjelmien soveltamisala ja tavoitteet ovat linjassa Suomen hiilineutraalisuuden ja päästöjen vähentämisen tavoitteiden kanssa, EU-rahoitus tarjoaa mahdollisuuksia täydentää kansallista rahoitusta sekä mobilisoida yksityistä rahoitusta.

EU:n elpymisvälineen tarkoituksena on vauhdittaa ihmisten, talouden ja yhteiskunnan toipumista koronaviruspandemiasta. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisia RRF-välineen (Recovery and Resilience Facility) avustuksia on kohdennettu vuosina 2021–2023 muun muassa kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviin toimiin vihreän siirtymän pilari 1:n kautta. Ara on instrumentin toimeenpanon alkuvaiheessa vastannut avustusten käsittelystä, myöntämisestä ja maksatuksesta fossiilisesta öljystä vähähiilisiin energiatehokkaisiin lämmitys- muotoihin vaihtamiseen sekä yksityiseen latausinfraan haettavasta avustuksesta. Toimet kuitenkin päätettiin rahoittaa muista lähteistä.

Jatkossa EU-rahoituksessa on painottumassa aikaisempaa enemmän rakentamisen energiatehokkuus. Muita EU-rahoitusohjelmia, joiden varoja voisi kanavoida Aran kautta rakennetun ympäristön ilmastotoimiin ovat erityisesti EU:n Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismiin (Just Transition Mechanism, JTM) sisältyvä pilari 3 julkisen sektorin lainajärjestely, ilmastotoimien sosiaalirahasto (Social Climate Fund, SCF) sekä InvestEU-ohjelma. Näistä JTM on voimassa, mutta Suomi ei ole toistaiseksi hyödyntänyt sen pilari 3 -rahoitusta. SCF on valmistelussa ja sen käyttöönotto kytkeytyy EU:n päästökaupan laajenemiseen liikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen. InvestEU-ohjelman kautta kanavoitavia EU-takuita on puolestaan myönnettävissä vuoteen 2027 asti.

JTM:n julkisen sektorin lainajärjestelyssä (Public Sector Loan Facility, PSLF) on osoitettu Suomelle noin 35 miljoonan euron avustuskiintiö. Sen saanto kytkeytyy Euroopan investointipankilta julkisen sektorin toimijan ottamaan lainaan. Avustusta ei voi irrottaa lainasta. Rahoitusta on mahdollista kohdentaa yleishyödyllisen arasuntokannan korjaus- ja energiatehokkuushankkeisiin. Energiatehokkuuden parantaminen arasuntokannassa tukee rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) toimeenpanoa. Direktiivin veloitteet ja perusparannusinvestoinnit julkisesti tuetussa asuntokannassa tulevat joka tapauksessa toteutettaviksi lähivuosina, ja niiden rahoittamiseen on tarpeen kehittää välineitä. Järjestelyssä Ara välittäisi lainan ja avustuksen eteenpäin arasuntokannasta vastaaville yleishyödyllisille toimijoille.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet asetuksen ilmastotoimien sosiaalirahastosta (SCF), ja käynnissä on kansallisen toimeenpanon suunnittelu. Suomen maksimisaanto EU:lta vuosina 2026–2032 on noin 350 milj. euroa ja yhdessä kansallisen osarahoituksen kanssa rahaston maksimikoko Suomessa

olisi noin 460 miljoonaa euroa. Rahaston tavoitteena on tukea haavoittuvia kotitalouksia, mikroyrityksiä ja liikenteen käyttäjiä toimenpiteillä, joilla on tarkoitus lisätä rakennusten energiatehokkuutta, vähentää rakennusten lämmityksen ja jäähdytyksen hiilidioksidipäästöjä sekä parantaa päästöttömän ja vähäpäästöisen liikkumisen ja liikenteen saatavuutta. Aralla voisi olla rooli rahaston tukiviranomaisena.

InvestEU on ohjelmakauden 2021–2027 rahoitusohjelma, jonka tavoitteena on kannustaa julkisten ja yksityisten investoijien osallistumista rahoitus- ja investointitoimiin tarjoamalla takuita EU:n budjetista (26,2 miljardia euroa). Ohjelman odotetaan saavan aikaan investointeja noin 370 miljardin euron edestä. Takausmekanismin tarkoituksena on houkutella yksityistä pääomaa investointeihin, joihin liittyy korkea riski tai jotka edistävät EU:n politiikkatavoitteita, mutta joihin ei kohdistu riittävässä määrin rahoitusta markkinoilla. InvestEU:ssa EU:n budjettitakuu toteutetaan kahdessa osiossa: EU-osiossa ja jäsenvaltio-osiossa. EU-osioista 75 % takuumäärästä myönnetään Euroopan investointipankkiryhmiä. Muut pilariarvioinnissa hyväksytyt InvestEU:n toteutuskumppanit hakevat EU-osion lopusta 25 prosentin kiintiöstä takausta ehdottamilleen rahoitustuotteille.

Mikäli Ara olisi pilariarvioitu ja hyväksytty EU-takuun toteutuskumppani, voisi Ara pyrkiä vivuttamaan EU-rahoitusta avoinna olevista InvestEU-hauista sekä tulevilla rahoituskausilla mahdollisesti käyttöön tulevista vastaavista ohjelmista.<sup>6</sup> Tällainen valmius antaisi siten valmiudet EU-rahoituksen kanavointiin Aran kentälle. Toteutuskumppanit voivat myöntää palautuvia rahoitusinstrumentteja (lainoja, takauksia, oman pääoman ehtoisia sijoituksia) lopullisille saajille joko suoraan tai välittäjien kautta. Välittäjinä voivat olla esimerkiksi pankit, muut rahoituslaitokset tai rahastot. Niiden tulee myöntää rahoitus vuoden 2027 loppuun mennessä. Toteutuskumppaniksi hakemisella olisi saavutettavissa pitkällä aikajänteellä hyötyä, koska sen myötä voisi joustavammin valmistella kansallisiin tarpeisiin rahoitusvälineitä ja paremmin hyödyntää ohjelman 25 % takuukiintiötä EU-rahoituksen ”kotiuttamisessa”. Takuun välittäjätaho voi periä takuumaksua. Suomessa on toistaiseksi vain Finnvera hakemassa kiintiöstä takausta pk-yrityksille suunnatuille rahoitusvälineilleen. Finnveran rahoitus kohdentuu alkaville yrityksille sekä kasvuun ja kansainvälistymiseen, ja sitä koskevan lainsäädännön mukaan yhtiö ei myönnä takauksia perustajaurakointiin ja kiinteistösiioittamiseen<sup>7</sup>.

6 [https://investeu.europa.eu/news-and-events/news/investeu-2nd-call-expression-interest-investeu-fund-and-investeu-advisory-hub-published-2023-10-25\\_en](https://investeu.europa.eu/news-and-events/news/investeu-2nd-call-expression-interest-investeu-fund-and-investeu-advisory-hub-published-2023-10-25_en)

7 <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980445>

## 5 Julkisesti tuettu asuntotuotanto tavoitteiden näkökulmasta

### 5.1 Pienituloisten ja erityisryhmien asumisen tukeminen

Asumista tuetaan monin eri tavoin. Kaksi keskeistä pienituloisille kotitalouksille suunnattua tukea Suomessa ovat asumistuki (yleinen ja eläkkeensaajan) sekä julkisesti tuetut ara-asunnot. Näiden lisäksi kaikkein pienituloisimpien kotitalouksien asumista tuetaan toimeentulotuen kautta.

Kuten edellä on todettu, yksi tukien keskeinen tehtävä on alentaa pienituloisten asumiskustannuksia. Asumiskustannukset ovat korkeat suurissa kasvavissa kaupungeissa, joissa asuntotarjonta ei pysy kasvavan kysynnän mukana. Onkin tärkeää huomioida, että myös riittävästä asuntotarjonnasta huolehtiminen laskee asumiskustannusta ja hyödyttää siten kaikkia kotitalouksia, myös niitä, jotka eivät ole oikeutettuja asumistukiin tai eivät saa julkisesti tuettua asuntoa. Kaupunkien kasvu ja tiivistyminen voi toki nostaa asuntojen hintoja paikallisesti kasautumishyötyjen takia, mutta hintojen nousu johtuu siitä, että moni kotitalous arvostaa kyseisiä alueita aikaisempaa enemmän.

Asumistukijärjestelmä on laajentunut 2010-luvulla tehtyjen uudistusten myötä ja samalla tukimenot ovat kasvaneet. Vuonna 2022 Kelan maksamat asumistuet olivat yhteensä noin 2,2 miljardia euroa ja perustoimeentulotuella katetut asumismenot noin 325 miljoonaa euroa. Korkotukimenoissa varaudutaan vuodelle 2024 174 miljoonaan euroon ja tontinvuokratuet ovat kuvatus mukaan noin 50 miljoonaa euroa.

Asumistuet ovat siis selvästi suurempi menoerä julkisen talouden kannalta kuin ara-tuotantoon suunnatut korkotuet ja tontinvuokratuet. Vuonna 2024 tulee voimaan useita yleisen asumistuen heikennyksiä, jotka pienentävät tukea käytännössä kaikilta tuensaajilta. Lisäksi vuoden 2025 alusta alkaen asumistukea ei enää makseta omistusasunnon asumismenoihin.

Vuonna 2022 yleistä asumistukea sai noin 380 000 kotitaloutta (keskimäärin noin 330 euroa kuukaudessa). Valtaosa tukea saaneista oli joko opiskelijoita (42 %) tai työttömiä (32 %). Eläkkeensaajan asumistukea sai noin 210 000 henkilöä (keskimäärin noin 250 euroa kuukaudessa). Opintotuen asumislisää sai noin

13 000 opiskelijaa. (Kela 2023.) Kelan tilastotietokanta Kelaston mukaan rajoitusten alaisissa ara-vuokra-asunnoissa asui noin 290 000 kotitaloutta, joista hieman yli 60 % sai joko yleistä tai eläkkeensaajan asumistukea. Asumisoikeusasunnoissa asui noin 50 000 asuntokuntaa, joista noin neljännes sai asumistukea.

Asumistuet ja ara-asunnot ovat pikemminkin toisiaan täydentäviä tukimuotoja kuin toistensa vaihtoehtoja. Asumistuki ja ara-vuokra-asunto ovat molemmat tulonsiirtoja. Asumistuen osalta asia on selvä, koska valtio maksaa tuensaajalle kuukausittain suoran tulonsiirron. Ara-asunnon tapauksessa tulonsiirto annetaan markkinavuokraa alhaisemman vuokran muodossa. Tästä seuraa myös, että asukkaan alhaisemman vuokran muodossa saama tuki vaihtelee ja sen suuruutta on vaikea mitata.

Tukimuotoja voidaan verrata myös tuen saajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yksi mahdollinen tavoite on se, että tukijärjestelmä kohtelee samanlaisia ja samassa tilanteessa olevia kotitalouksia samalla tavalla. Tässä suhteessa asumistuki on selkeä ja läpinäkyvä. Tukeen oikeutetut myös aina saavat tuen, jos hakevat sitä. Ara-asuntojen kohdalla läpinäkyvyys ja yhdenvertaisuus toteutuvat huonommin. Asukasvalinnassa käytetään useita eri kriteerejä (asunnontarve, varallisuus ja tulot) ja asukasvalinnalla otetaan huomioon myös se, että vuokratulojen asukasrakenteen tulisi olla monipuolinen sekä asuinalueen sosiaalisesti tasapainoinen. Asuntoa hakevan on mahdotonta tietää etukäteen, saako hän asunnon, milloin ja miltä alueelta. Toisaalta samanlaisia perheitä olisi miltei mahdotonta kohdella aina samalla tavalla, vaikka valintakriteerit olisivatkin täysin yksiselitteiset.

Asumistuki toimii siis joustavammin silloin, kun tuen tarve kasvaa. Yksilön näkökulmasta taloudellisen tilanteen heikkeneminen esimerkiksi työttömyyden seurauksena oikeuttaa automaattisesti asumistukeen. Vastaavasti koko talouden tasolla asumistuki toimii osana muuta sosiaaliturvajärjestelmää automaattisena vakauttajana.

Ara-asuntoja voidaan käyttää tehokkaasti sellaisten ihmisten tukemiseen, joiden on vaikea löytää asunto vapailta markkinoilta. Esimerkkinä voidaan todeta syrjittyjen ryhmien asumisen turvaaminen. Näissä tilanteissa asumistuki ei takaa asuntoa ja julkisen vallan tarjoama asunto voi olla ainoa vaihtoehto. Lisäksi asunnon pysyvyys on tärkeä asuntomarkkinoilla heikossa asemassa oleville kotitalouksille, joiden on vaikea löytää uutta elämäntilanteeseensa sopivaa asuntoa menetetyin tilalle, mikä lisää syrjäytymisen riskiä.

Toinen ara-asuntojen etu on se, että paikkaan sidottuna tukena ne voivat mahdollistaa asumistukea paremmin sosiaalisen sekoittamisen. On kuitenkin tärkeää todeta myös se, ettei julkisesti tuettu asuntotuotanto automaattisesti johda markkinaratkaisua sekoittuneempaan kaupunkirakenteeseen. Yksi tärkeä tähän vaikuttava tekijä on luonnollisesti kohteiden sijoittuminen kaupunkialueelle. Toinen tekijä on se, että ara-kohteet on rajattu vain vuokra-asujille. Toisaalta myös asumistuki saattaa ehkäistä asuinalueiden eriytymistä.

Jos asumisen tuet vaikuttavat tuensaajien asumisvalintoihin, ne saattavat myös heijastua vapaarahoitteisten asuntojen vuokriin. Periaatteessa sama mekanismi toimii sekä asumistukien että ara-asuntojen kohdalla. Jos asumistuki tai markkinavuokraa halvemman vuokran muodossa saatu tuki lisää vuokra-asuntojen kysyntää, vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat nousevat, jos tarjontaa ei tule lisää. Erityisesti yleisen asumistuen muutosten vaikutusta tuen saajien maksamiin vuokriin on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Viimeaikaiset tutkimustulokset viittaavat siihen, etteivät tukijärjestelmän muutokset juurikaan vaikuta tuensaajien maksamiin vuokriin (ks. Eerola ja Lyytikäinen, 2021; Eerola ym. 2022). Sen sijaan ara-vuokra-asuntojen vaikutuksista vapaarahoitteisten asuntojen vuokriin ei ole tehty Suomessa tutkimusta.

Erityisryhmien ara-asumisen tavoitteet eivät aina liity suoraan asuntoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Erityisryhmillä tarkoitetaan vanhuksia, vammaisia, asunnottomia, mielenterveys- ja päihdekuntoutujia, opiskelijoita sekä erityistukea tarvitsevia nuoria. Valtio tukee erityisryhmien asumista korkotukilainoituksen lisäksi investointiavustuksilla, joita Ara myöntää erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista ja perusparantamista varten. Investointiavustuksilla kompensoidaan niitä erityisiä investointikustannuksia, joita aiheutuu erityisryhmäasunnoissa tarvittavista tavanomaista suuremmista yhteis- ja palvelutiloista sekä erityisistä tila- ja varuseratkaisuista. Suuri osa erityisryhmien ara-asuntotuotannosta tukeekin sote-sektorin toimintaa.<sup>8</sup> Väestön ikääntymisen aikaansaama asumistarpeiden muutos on kuitenkin sote-palvelujen laadukasta tarjontaa laajempi kysymys.

---

8 Opiskelijoiden asumisen tuki voidaan nähdä koulutuspoliittisten tavoitteiden edistämisenä. Opiskelijoiden tulot ovat pienet ja heidän työssäkäyntinsä ei pidä pitkittää opintoja. Lisäksi kansainvälisillä tutkinto-opiskelijoilla asunnonsaanti tavallisilta vuokramarkkinoilta on haastavaa. Opiskelijoiden asumisen tukikokonaisuus on kuitenkin moniulotteisempi kysymys kuin muiden erityisryhmien asumisen tuet, jotka voidaan suoraviivaisemmin perustella tarvittavilla tila- ja palveluratkaisuilla.

## 5.2 Asumissegregaatio ja segregaatien torjunta

Kaupunkitutkimuksessa segregatio liittyy yleisimmin asuinalueisiin, joskin muunkinlaista urbaania segregatiota on havaittu. Esimerkiksi eri ryhmiin kuuluvien ihmisten on havaittu käyttävän kaupunkitilaa eriytyneesti (Rönneberg ja Bernelius 2021). Julkisesti tuetun asuntotuotannon kannalta keskeinen segregaatien muoto on asumissegregaatio. Jatkossa termillä ”segregaatio” viitataan juuri tähän.

Asumissegregaatiolla tarkoitetaan tässä ensinnäkin prosessia, jonka tuloksena eri yhteiskunnan ryhmiin kuuluvat ihmiset päätyvät asumaan eri naapurustoihin ja kaupunginosiin. Tähän vaikuttavat Suomen kaltaisissa yhteiskunnissa etenkin erot eri ryhmiin kuuluvien ihmisten taloudellisessa asemassa. Usein termillä tarkoitetaan myös prosessin lopputulosta, sosiaaliselta rakenteeltaan eriytyneitä asuinalueita, joilla jotkut sosiaaliset tai kulttuuriset ryhmät ovat yli- ja toiset aliedustettuina suhteessa koko kaupungin sosiaaliseen jakautumaan.

Yleensä segregatio nähdään kielteisenä ilmiönä. Voidaan ajatella, että ylipäätään on pahasta, että eri ryhmiin kuuluvat ihmiset elävät tilallisesti erotettuina toisistaan. Useammin kuitenkin termin kielteisyys liittyy segregatioprosessin lopputuloksiin. Lopputuloksena nähdään syntyvän vähäosaisten ihmisten keskittymiä, joissa monenlainen resurssien puute altistaa asukkaat sosiaalisille ongelmille ja kielteiselle leimautumiselle. Suomalaisessa julkisessa keskustelussa segregatiolla on voittopuolisesti tarkoitettu juuri ongelmallista huono-osaisuuden keskittymistä. Segregaatiolla on kuitenkin myös asuinyhteisöjä, palvelujärjestelmää ja kuntataloutta kuormittavia vaikutuksia.

Segregaatien keskeisin juurisyy Suomen kaltaisissa yhteiskunnissa on taloudellisten resurssien epätasainen jakautuminen. Tähän juurisyyhyn puuttuminen edellyttää tulo- ja omaisuuserojen tasoittamista politiikkatoimilla, joista vain osa kuuluu asunto- ja kaupunkipolitiikan ja siihen liittyvän harkinnan piiriin. Näistäkin osa kohdistuu vain epäsuorasti segregatioon. Asumistuen pääasiallinen tavoite on tasoittaa pienituloisten asumismenoja, mutta tukipolitiikan muutoksien yhteydessä niiden vaikutus segregatioon nousee helposti keskusteluun (Bolt 2009).

Tutkimuksessa on eroteltu kolmenlaisia suoraan segregatioon kohdistettuja asunto- ja kaupunkipoliittisia toimia (Andersson, Bråmås ja Holmqvist 2010). Ensinnäkin voidaan hallinnollisilla määräyksillä hajasijoittaa asukkaita niin, että tietyn ryhmän väestökeskittymiä ei synny. Yhtenä esimerkkinä edellä siteeratussa tutkimuksessa on turvapaikanhakijoiden hajasijoittaminen eri puolille maata.

Toinen esimerkki on Tanskan kiistelty ”ghettoaloite”: tiettyjen asuinalueita koskevien tunnusmerkkien täytyttyä viranomaisten täytyy alkaa aktiivisesti purkaa alueelle kehittyneitä väestökeskittymää (esim. Skærlund Risager 2022).

Toiseksi asuntoalueen asukkaiden sosiaaliseen kokoonpanoon voidaan vaikuttaa sosiaalisella sekoittamisella, jolla tarkoitetaan eri asunnon hallintamuotojen ja asuntotyyppien sijoittamista samalle alueelle. Erilaisiin asuntoihin päätyy erilaisia ihmisiä ja alueen sosiaalinen rakenne muodostuu monipuoliseksi.

Kolmas segregatiopolitiikan instrumentti ovat erilaiset alueelliset interventiot, joilla pyritään kohentamaan alueen asuntokantaa ja fyysistä ympäristöä, parantamaan palveluja, saamaan aikaan asukasosallistumista ynnä muuta. Lukuisia suomalaisia lähiöprojekteja voidaan pitää esimerkkinä alueellisista interventioista, joskin niillä on toki ollut muitakin tavoitteita kuin segregatioon vaikuttaminen.

### Segregatio Suomessa

Segregatiotutkimuksessa on erilaisin mittarein pyritty mittaamaan segregatiion määrää. Asumissegregatiota voidaan tarkastella periaatteessa mitä erilaisimpien ryhmiä määrittävien muuttujien pohjalta (vaikkapa ikä). Usein tarkastelu perustuu kuitenkin johonkin sosioekonomista asemaa kuvaavaan muuttujaan, kuten tavalla tai toisella mitattuun tuloluokkaan tai koulutustasoon. Toinen hyvin keskeinen segregatiion ulottuvuus liittyy etnisiin ryhmiin, joita kuvaavina muuttujina on Suomessa käytetty äidinkieltä ja ulkomaalaistaustaisuutta (oma tai vanhempien syntymäpaikka ulkomailla).

Molempia tarkastelutapoja käytettiin Helsingin, Tampereen ja Turun kaupunkiseutuja koskevassa tutkimuksessa (Saikkonen ym. 2018). Sekä tulo-  
luokkien välistä että etnistä segregatiota löytyi aikavälillä 2005–2014, mutta mittarina käytetty erilaisuusindeksi joitain poikkeuksia lukuun ottamatta näytti lähinnä maltillista segregatiota, eikä ajan myötä näyttänyt tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Merkittävin poikkeus oli Turku, jossa etninen segregatio oli muita jyrkempää.

Jukka Hirvonen tutki tuoreemmalla aineistolla asumisen etnistä eriytymistä vertaillen Helsinkiä kahdeksaan muuhun suomalaiseen kaupunkiin vuosina 2014–2019. Johtopäätöksissä todetaan, että ”Helsingin etninen eriytyminen on lievää verrattuna esimerkiksi moniin Yhdysvaltojen ja Englannin isoihin kaupunkeihin” (Hirvonen 2019). Suomalaisen kaupunkien välillä oli kuitenkin eroja, esimerkiksi havainto Turun jyrkemästä segregatiosta toistui.

Aiempi, lähinnä pääkaupunkiseudun tutkimukselle perustuva yleiskuva segregaatiotilanteesta oli se, että Suomessa kaupungit ovat ”sosiaalinen mosaiikki”, jossa eri ryhmät sekoittuvat asuinalueilla niin, ettei merkittäviä hyvä- tai huono-osaisuuden keskittymiä synny. Tämä käsitys on kuitenkin muuttunut, tutkijat ovat alkaneet nähdä merkkejä segregaaation syvenemisestä (erit. Vaattovaara ja Kortteinen, 2016). Taustalla on samantapainen kehitys kuin muuallakin Euroopassa (esim. Musterd ym., 2017). Meillä myös lisääntynyt maahanmuutto on tuonut kaupunkiin taloudellisesti haavoittuvassa asemassa olevia tulokkaita, joiden valinnanvara asumisessa on ollut kapea.

### Julkisesti tuettu asuntotuotanto ja segregatio

Asumissegregaatio on herättänyt merkittävää huolta viime aikoina niin mediassa kuin maankäyttö- ja asuntopolitiikan ammattilaistenkin keskuudessa. Tuoreessa artikkelissa, jossa on yhtenä aineistona haastateltu MAL-suunnitelmien kanssa tekemisissä olevia paikallisia ja valtakunnallisia toimijoita, huoli segregaaation lisääntymisestä näyttäytyy hyvin merkittävänä siitä huolimatta, että segregaaation indikaattoreista ei voi päätellä minkään jyrkän käänteen tapahtuneen (Rosengren ym. 2024). Kehitystä pidetään tasaisena, mutta huonompaan suuntaan menevänä. Lisääntyvän huolen vuoksi ara-sektorin roolia asumissegregaaation torjumisessa on syytä käsitellä erikseen.

Parlamentarisesti valmistellussa, joskaan ei yksimielisesti eduskunnassa hyväksytyssä, Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa vuosille 2021–2028 valtion tukemalla asuntotuotannolla nähdään olevan ”tärkeä rooli – -- segregaa-tion ehkäisyn työkaluna” (Valtioneuvosto 2021, 9). Lisäksi on haastattelututkimukseen perustuvaa evidenssiä siitä, että asunto- ja maapolitiikan paikalliset toimijat jakavat kehittämisohjelman näkemyksen ara-tuotannon roolista (Rasinkangas ym. 2023; Rosengren ym. 2023).

Sosiaalinen sekoittaminen on Suomessa ollut keskeinen asumissegregaaation hallitsemisen ja torjumisen väline. Asuntotyyppien ja hallintamuotojen sekoittamisen avulla on toisaalta pyritty ennaltaehkäisemään asumissegregaatiota uusilla asuinalueilla ja toisaalta korjaamaan asukasrakenteen vinoutumia jo ennestään segregoituneilla alueilla. Lähtökohdat segregaaation torjumiseen saattavat olla vaikeat. Esimerkiksi se, että pääkaupunkiseudulla ara-asuntokanta ei ole kovin tasaisesti jakautunut, ei tue tasapainoisen alueellisen kehittämisen periaatetta (Rosengren ym. 2024).



Kaupunkien segregaatiopolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa, jossa eriteltiin kuntien tuottamia dokumentteja ja haastateltiin kunnallisia viranhaltijoita, ara-vuokra-asuntokanta määrittyi keskeiseksi sosiaalisen sekoittamisen välineeksi (Rasinkangas, Rosengren ja Ruonavaara 2023). Näin oli sekä kireän asuntomarkkinatilanteen kaupungeissa että niissä, joissa asunnoista oli ylitarjontaa – joskin sekoittamisen tarpeet olivat erilaisia. Suuremmissa kaupungeissa kysymys oli sosioekonomisten ryhmien välisestä erottautumisesta, pienemmissä erityisryhmien sijoittumisesta.

Artikkelin tiivistyksen mukaan ”kokonaisvaltainen tavoite asuinalueiden monipuolisesta asunto- ja asukasrakenteesta typistyy siten käytännön tasolla kysymykseksi, mihin ja miten paljon ara-tuotantoa suunnataan” (Rasinkangas ym. 2023 365). Kuntien edustajien näkökulmasta toimenpiteet, jotka kohdistuvat ara-asuntokantaan näyttäytyivät tärkeimpänä alueen sosiaalisen rakenteen ohjauksena. Artikkelin mukaan ”kaupungit pyrkivät yhtäältä allokoimaan ara-vuokra-asumista sinne, missä sitä ei ennestään ole ja toisaalta viemään omistusasumista alueille, joissa on ennestään paljon ara-vuokra-asuntokantaa” (mt. 365).

Artikkelin aineistossa on myös viittauksia ”1990-luvun virheisiin”. Tuon vuosikymmenen alun talouslaman yhteydessä kriisiin joutunutta rakennustuotantoa elvytettiin lisäämällä reippaasti valtion rahoittamaa tuotantoa. Kun painopiste oli tuotannon määrällisessä lisäyksessä, jäi tuotannon sijoittuminen toissijaiseksi huolenaiheeksi, mikä johti esimerkiksi Helsingissä ara-vuokratalokeskittymien syntymiseen tietyille asuinalueille. Tällaisissa vuokratalokeskittymissä segregaation riski on suurta, ja keskittymiä on syytä sekä ehkäistä ennalta asuinalueiden suunnittelussa ja korjata jälkikäteen niiden täydennysrakentamisessa. Näin on tehtykin suurissa kaupungeissa.

Helsingin Myllypuron uudistamista on pidetty varsin onnistuneena esimerkkinä segregaation jälkikäteisestä vähentämisestä. Alueen palvelujen kohentamisen ohella aiemmin vuokratalovaltaiselle alueelle rakennettiin täydennysrakentamisena pientaloalue. Uudistuksen seuraukset ovat tähänastisen tutkimustiedon perusteella olleet myönteisiä: ”uusi pientaloalue on ainakin houkutelut alueelle uutta, työssäkäyvää keskiluokkaa siihen mittaan, että voidaan perustellusti puhua siitä, että väestöpohjan kehityksessä on tapahtunut käänne, turvallisuuskokemukset ovat kohentuneet ja omistusasuntojen hinnat kehittyneet myönteisesti” (Kortteinen 2022, 48; ks. tarkemmin Helsingin kaupunki 2020).

Ara-asuntotuotanto voi siis toimia sekä segregaatian hallinnan välineenä että segregaatian kiihdyttäjänä. Paljon riippuu siitä, millä tavoin ara-asuntoja sijoitetaan ja sijoittuu kaupunkitilaan. Tässä ja ylipäätään siinä, missä määrin ara-tuotantoa kaupungissa toteutetaan, ovat kunnalliset päättäjät avainasemassa. Valtiollinen ohjaus tässä on ollut toistaiseksi lähinnä MAL-sopimusten varassa.

Ara-vuokra-asuntojen lisäksi myös asumisoikeusasunnoilla voi olla segregatiota ehkäisevä rooli. Kuten luvun 2.2 tarkastelusta käy ilmi, niiden asukaskunta on verraten hyvätuloista, korkeasti koulutettua ja usein päätoimisesti työssä. Rakentamalla alueelle ara-vuokra-asuntoja saadaan siis hyvin todennäköisesti sinne sosioekonomiselta asemaltaan heikommassa asemassa olevia, rakentamalla asumisoikeusasuntoja saadaan sinne asemaltaan keskituloisia asukkaita. Selvitysryhmän käyttöönsä saamien tilastojen mukaan omistusasujat ja joidenkin indikaattorien kohdalla vapaarahoitteisten asuntojen vuokralaisista ne, jotka eivät nauti asumistukea, olivat keskimäärin parhaimmassa asemassa.

Systemaattista tietoa ara-tuotannon sijoittumisen ja segregaatian yhteyksistä ei juuri ole. Suomen akatemian rahoittaman Smartland-tutkimuksen tutkijat Sanna Ala-Mantila, Antti Kurvinen ja Aleksi Karhula ovat tehneet tähän liittyviä analyysejä tilastokeskuksen FOLK-aineistosta. Heidän alustavan tulkintansa mukaan niin ara-vuokra-asunnot kuin ASO-asunnotkin ovat toimineet segregaatian vähentämisen välikappaleina. (<https://smartland.fi/wp-content/uploads/ARA-ja-ASO.pdf>). Lisää tutkimusta asiasta tarvitaan.

Helsingissä on verrattu kaupungin ara-vuokra-asunnoissa ja vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien pienituloisten naapurustoja. Tulosten mukaan pienituloiset kaupungin vuokralaiset asuvat keskimäärin pienituloisemmilla postinumeroalueilla ja rakennuksissa kuin muuten samanlaiset markkinahintaisissa vuokra-asunnoissa asuvat pienituloiset (Eerola ja Saarimaa, 2018). Tulokset ovat kuvailevia eivätkä kerro syy-seuraus -suhteesta.

### 5.3 Asunnottomuus

Suomessa kaikki puolueet ovat sitoutuneet asunnottomuuden vähentämiseen, ja se on ollut kaikkien hallitusten ohjelmissa viime aikoina. Pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2027 mennessä mainitaan myös Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa hallituksen keskeisenä tavoitteena. Suomi onkin onnistunut yhtenä harvoista Euroopan maista vähentämään asunnottomuutta merkittävästi, vaikka

sen poistamisesta ei voi puhua. Asunnottomien määrä on trendinomaisesti ja lähes suoraviivaisesti vähentynyt vuoden 1986 18 000:sta vuoden 2023 vajaan neljään tuhanteen (Ara 2024).

Ulkomailla on kiinnostanut suomalainen versio Asunto ensin -mallista, jota meillä on menestyksekkäästi toteuttanut muiden muassa Y-Säätiö. Kolmen maan asunnottomuuspolitiikan vertailussa jopa esitetään, että asunnottomuuden vähentymisen ja Y-Säätiön asuntokannan kasvun välillä on yhteys (Allen, O'Sullivan ja Pleace 2020). Y-Säätiö ei kuitenkaan ole ainoa Asunto ensin -mallin toteuttaja.

Asunto ensin -mallin keskeisiä ideoita on ensinnäkin se, että asunnottomalle tarjotaan pysyviä asumisratkaisuja tilapäisten sijasta. Toiseksi asunto on edellytys sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ratkaisemiseen, sen sijaan että niiden ratkaiseminen olisi ennakkoehto asunnon saamiselle. (esim. Kaakinen 2023). Asunnon järjestämisen ohella malli korostaa monipuolisia tukitoimia, jotka ehkäisevät joutumista uudelleen asunnottomaksi.

Yksilöllisellä tasolla asunnottomuuden poistamiseen tähtäävät toimet koostuvat hyvin suurelta osin sosiaalipalveluista ja asumissosiaalisesta työstä, jolla viitataan sosiaali- ja terveyssektorin erilaisiin asumiseen kohdistuviin työskentelymuotoihin. Tällä toiminnalla on kuitenkin tärkeä reunaehto. Kolmen maan asunnottomuuspolitiikkoja vertailevassa tutkimuksessa suomalaisen politiikan onnistumisen katsotaan viime kädessä riippuvan siitä, "onko riittävää sopivien ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa" (Allen ym. 2020).

Asunnottomuuden parissa työskentelevien toimijoiden keskuudessa on vakiintunut käsitys, että yksilöihin kohdistuvien toimien lisäksi tarvitaan rakenteellisen ja systeemisen tason toimia. Yksi rakenteellisista tekijöistä on juuri kohtuuhintaisten asuntojen tarjonta ja saavutettavuus (muita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus ja puuttuminen syrjintään asuntomarkkinoilla). Systeemisillä tekijöillä viitataan esimerkiksi tukien ja palvelujen allokaatioon, mukaan lukien tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalinta.

Allenin ja kumppanien tutkimuksessa nimenomaan julkisesti tuettu asuntotuotanto nähdään Suomessa kohtuuhintaisten tarjonnan takaajana, kun taas Irlannissa sosiaalisen asumisen ohella myös yksityisille vuokranantajille annetuilla kohdennetuilla tuilla on merkitystä. Valtion tukema asuntokanta liittyy asunnottomuuden torjumiseen monella tavoin, niin rakenteellisena taustatekijänä kuin asunnottomuusohjelmien välineenäkin.

Siitä, missä määrin ara-vuokra-asuntotuotanto on yleensä onnistunut ennaltaehkäisemään asunnottomuuden riskiä ei ole tutkimuspohjaista arviota. Kun tiedetään, että ara-asuntojen vuokrat ovat monessa kaupungissa markkinaehtoisia vuokria matalammat (ks. esim. Ara 2023), on todennäköistä, että niiden ja asumistuen yhdistelmällä on onnistuttu estämään työttömien tai työvoiman ulkopuolella olevien putoamista asunnottomiksi. Suurimmassa asunnottomuusriskissä olevia on onnistuttu tukemaan asumisneuvonnalla. Pelkällä ara-vuokra-asuntojen tarjonnalla ei asunnottomuutta pystytäkään torjumaan, vaan asunnottomat tarvitsevat usein muita asumissosiaalisen työn toimenpiteitä.

Tuetun vuokra-asumisen osuudesta asunnottomuuden vastaiseen ohjelmaan kertoo esimerkiksi Asunnottomuuden yhteistyöohjelman arviointiraportti (Pitkänen ym., 2023). Ohjelmassa mukana olleissa 11 kaupungissa osoitettiin asunnottomille vuosina 2020–2022 yhteensä 8 739 asuntoa, joista uusia oli 2 668 ja olemassa olevasta asuntokannasta hankittuja 6 071. Aran investointiavustuksilla oli merkittävä rooli uusien asuntojen hankkimisessa.

Julkisesti tuetun asuntotuotannon kustannuksia ja hyötyjä tarkastellessa on otettava huomioon sen rooli poliittisesti tärkeän, kansalais- ja ihmisoikeuksia koskevan päämäärän, asunnottomuuden vähentämisen, tavoittelussa. Asunnottomuusohjelmien seurannoissa asunnottomuuden vähentämistä on toki pidetty myös julkistalouden kannalta edullisena. Etenkin pitkittyneen asunnottomuuden kustannusten yhteiskunnalle on arvioitu olevan varsin suuria (ks. Pitkänen ym. 2023, 56).

## 5.4 Asuinrakentamisen suhdanteiden tasaaminen

Rakentaminen yleisesti ja asuinrakentaminen erityisesti on suhdanneherkkä toimiala. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu suhdanneherkkyydelle useita erilaisia syitä, kuten esimerkiksi asuinrakennusten hidas kuluminen ja toimialan työvoimavaltaisuus (ks. esim. Davis ja Heathcote 2005; Huang ym. 2020).

Asuinrakentaminen on ollut Suomessa pitkään korkealla tasolla. Suurissa kaupungeissa on rakennettu paljon, mikä on osaltaan mahdollistanut kaupungistumisen nopean jatkumisen 2010-luvulla. Rakentamisen suhdanteet alkoivat heiketä vuonna 2022, kun korkojen nopea nousu nosti omistusasumisen kustannuksia ja hyydytti asuntokauppaa sekä laski yksityisten vuokramarkkinoiden tuottoa ja laski kohteiden arvoa, sekä edelleen pakotti nostamaan kustannuserusteisten ara-asuntojen vuokria. Rakennusluvut ovat

olleet voimakkaassa laskussa jo lähes kahden vuoden ajan. Viime vuoden lopussa myönnettyjen lupien määrä oli jo pienempi kuin vuoden 2009 taantumassa. Myös asuntojen aloitukset ovat vähentyneet todella merkittävästi.

Asuinrakentamisen kehitys on kokonaistaloudellisesti tärkeä ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin rakentamisen toimiala on merkittävä työllistäjä Suomessa. Lisäksi rakentamisen hidastuminen heijastuu myös muualle talouteen.

Toinen seikka on se, että asuinrakentamisen hidastuminen tai jopa pysähtyminen kasvukeskuksissa johtaa siihen, että asuntoja puuttuu jatkossa sieltä, missä niille olisi paljon kysyntää. Rakentamisen pysähtyminen aiheuttaa yhteiskunnallisen tappion, jos rakentamattomista kohteista oltaisiin valmiita maksamaan enemmän kuin toteuttamisen kokonaiskustannus ja vaihtoehtoisen maankäytön arvo. Samalla alan työntekijöiden osaamista jää käyttämättä ja kokonaiskysyntä heikkenee suhdannepolitiikan kannalta hankalaan aikaan.

Olisi siis hyödyllistä pystyä hillitsemään asuinrakentamisen suhdanneherkkyyttä. Vaikka monet rakentamiseen liittyvät päätökset tehdään paikallistasolla, erityisesti kunnissa, suhdanteiden tasaamiseen liittyvät politiikkatoimet todennäköisesti jäävät käytännössä valtiolle. Näin siksi, että kunnat eivät välttämättä ota huomioon suhdanteiden tasaamiseen liittyviä kokonaistaloudellisia tavoitteita omassa toiminnassaan.

Toisaalta asuinrakentaminen (kuten muutkin toimialat) sopeutuu suhdante-tilanteeseen esimerkiksi siten, että rakentamisen kustannukset alenevat, tarjontaa (kuten rakennusmateriaalien tai -osien valmistusta) poistuu markkinasta tai uudiskohteiden hinnat laskevat. On tärkeää, että tämä markkinamekanismi toimii. Mahdolliset asuinrakentamisen suhdanteiden tasaamiseen tähtäävät toimet tulisikin pyrkiä toteuttamaan niin, etteivät ne häiritse markkinamekanismin toimintaa.

Tällaisia politiikkatoimia ei välttämättä ole helppoa pystyä toteuttamaan varsinkaan niin, että ajoitus osuu suhdanteiden kannalta oikein. Päätösperäinen finanssipolitiikan ajoitus on vaikeaa ylipäätään, mutta erityisen vaikeaa toimialalla, jossa viipeet ovat pitkät.

Myös ara-tuotannon yhtenä tavoitteena on esitetty asuinrakentamisen suhdanteiden tasaaminen. On toki järkevää pyrkiä ajoittamaan julkisesti tuettu asuinrakentaminen sellaiseen suhdannevaiheeseen, jossa kustannukset eivät ole

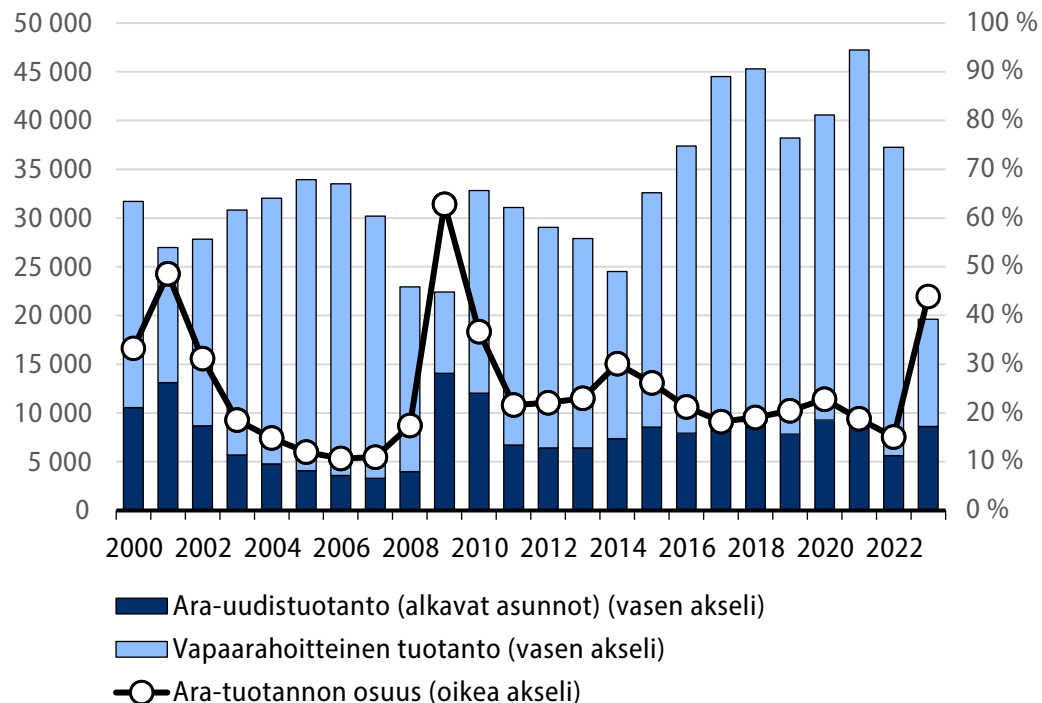
korkeat ja jossa rakentamisen aktiviteetti on alhaalla. Näin ara-tuotanto syrjäyttää mahdollisimman vähän yksityistä tuotantoa. Lisäksi tuettu asuinrakentaminen tasoittaa suhdanteita osana vastasyklisen finanssipolitiikan kokonaisuutta.

Kun arvioidaan 2000-lukua kokonaisuutena, vaikuttaa siltä, ettei tässä ara-tuotannon vastasyklisyydessä ole onnistuttu. Ennen finanssikriisiä ara-tuotanto oli matalalla tasolla ja kasvoi voimakkaasti ns. välimallin myötä vuosina 2009 ja 2010 (Kuvio 6). 2010-luvun ajan ara-tuotannon määrä kuitenkin pysyi korkealla tasolla huolimatta siitä, että markkinaehtoinen asuinrakentaminen kasvoi voimakkaasti.

Kuten markkinaehtoistakin asuinrakentamista, myös ara-tuotantoa houkutteli matala korkotaso. Molemmat ovat pääomavaltaista toimintaa. Myöntövaltuutta ei kuitenkaan supistettu, kun markkinaehtoinen asuinrakentaminen kasvoi.

**Kuvio 6.** Alkava asuntotuotanto 2000–2023 rahoitusmuodon mukaan (vasen akseli) ja ara-tuotannon osuus (oikea akseli). Lähde: Ara, Tilastokeskus, arvio vuodelle 2023 Ara.

#### Alkava asuntotuotanto 2000-luvulla



## 6 Politiikkasuositukset

### YLEINEN JULKISESTI TUETUN ASUMISEN KANNANOTTO

Monista asuntopolitiikan keskeisistä tavoitteista ollaan suomalaisessa yhteiskunnassa paljolti samaa mieltä. Asunnottomuus on jo pitkään ollut yhteinen huolenaihe. Segregaation ehkäisyn painoarvon kasvu asuntopolitiikan tavoitteena on myös laajasti tunnistettu asia.

Asuntopolitiikan toimenpidevalikoimaa rajoittaa julkisen talouden tilanne. Huoli julkisen talouden tilanteesta jaetaan laajasti, vaikka julkisen talouden tilaa korjaavista toimenpiteistä onkin huomattavaa poliittista erimielisyyttä. Vaikeassa taloustilanteessa voi kuitenkin olla ratkaisun avain keskeiseen suomalaisen asuntopolitiikan haasteeseen eli asuntopolitiikan pitkäjänteisen strategian puuttumiseen. Meillä yksinkertaisesti ei ole enää jatkossa varaa tehdä suuria tempoilevia suunnanmuutoksia, koska tempoilu itsessään heikentää asuntopolitiikan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Hallituskausi on lyhyt aika tarkastella tehtyjä muutoksia ja arvioida niiden vaikutusta. Esimerkkejä viimeaikaisista merkittävistä suunnan muutoksista on ara-tuotannon määrän kasvattaminen valtion tukea lisäämällä rakentamisen noususuhdanteen huipulla, ara-tuotannon avustusten määrän leikkaaminen laskusuhdanteessa ja pyrkimys asumisoikeusasuntojen ongelmien ratkaisemiseen nopealla tuotannon alasajolla.

Jatkossa pitkäjänteisyys ja ennustettavuuden lisääminen strategisissa kysymyksissä tulisi olla keskeinen asuntopolitiikan toimeenpanon väline. Yhteisymmärrys monista tavoitteista ja tutkimustietoon perustuva kustannustehokas välineiden valinta tavoitteiden saavuttamisessa mahdollistaisi järjestelmän vaikuttavuuden parantamisen ja olisi varmin tapa saada aikaan kestäviä julkisten menojen säästöjä verrattuna poukkoiluun.

Keskeisimmät pienituloisille kotitalouksille suunnatut asumisen tukimuodot Suomessa ovat julkisesti tuetut ara-vuokra-asunnot sekä asumistuki. Ara-järjestelmä ja asumistuki ovat pikemminkin toisiaan täydentäviä tukimuotoja kuin toistensa vaihtoehtoja. Molemmilla on paikkansa osana suomalaista

asumisen tukijärjestelmää. Ensisijainen asumisen tukimuoto tulee kuitenkin olla yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki, jotka ohjaavat julkisen tuen tehokkaimmin tukea tarvitseville.

Ara-asuntoja voidaan käyttää tehokkaasti sellaisten ihmisten tukemiseen, joiden on vaikea löytää vapaarahoitteinen asunto. Näissä tilanteissa asumistuki ei takaa asuntoa ja julkisen vallan tarjoama asunto voi olla ainoa vaihtoehto. Paikkaan sidottuna ara-asunnot voivat mahdollistaa asumistukea paremmin segregaaation torjunnan, joka on noussut 2020-luvulla entistäkin tärkeämmäksi asuntopolitiikan tavoitteeksi. Erityisryhmille kohdistetusta ara-tuotannosta merkittävä osa liittyy väestön ikääntymiseen sekä sote-järjestelmän toimintaan ja voi osaltaan tukea sote-järjestelmän kehitystä nykyisessä vaikeassa tilanteessa.

Alueellisten asuntomarkkinoiden toimivuudella on vaikutuksia myös alueen työmarkkinoihin. Ongelmat asuntomarkkinoilla poikkeavat merkittävästi eri alueiden välillä. Työvoiman saatavuuden esteeksi voivat muodostua kaupunkikeskuksessa korkeat asumismenot suhteessa tuloihin, kun kasvu- ja investointipotentiaalia omaavassa pienemmässä taajamassa investointien tarvitseman työvoiman saatavuuden esteeksi voi muodostua riittämätön laadukkaiden vuokra-asuntojen tarjonta.

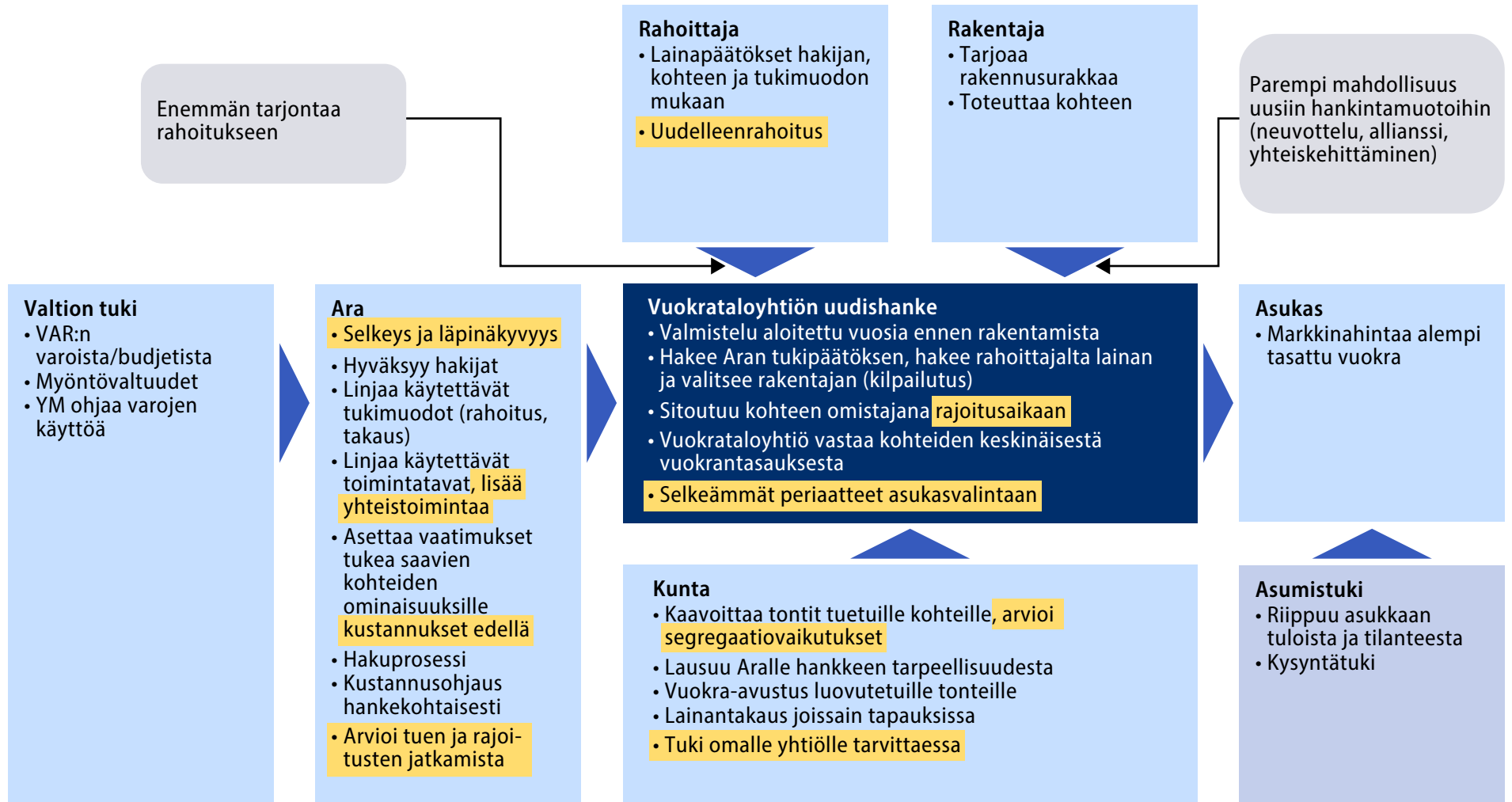
Kummankin ongelman ratkaisuksi on esitetty julkisesti tuettua asuntotuotantoa. Kestävämpi ja läpinäkyvämpi ratkaisu olisi kuitenkin ongelmien juurisyiden ratkaisu. Kaupunkikeskuksissa työvoimapula-alojen kaikkien työntekijöiden palkkojen pitäisi reagoida tilanteeseen, eikä suosia vain tiettyjä työntekijöitä asuntoon liittyvän tuen muodossa. Pienemmässä taajamassa pitäisi elinkeinopoliittiseen harkintaan perustuen tarvittaessa kohdistaa tukitoimenpiteitä elinkeinorakenteen monipuolistamiseksi. Tämä vähentäisi alueen asuntovarallisuuden arvoon liittyviä riskejä ja lisäisi siten asuntotarjontaa. Ilman ongelman perimmäiseen syyhyn puuttumista kysymys olisi vain asuntovarallisuuden arvoon liittyvän riskin siirtämisestä julkisen sektorin taseeseen.

Vaikka ara-järjestelmällä on oma tärkeä paikkansa osana asumisen tukijärjestelmä, järjestelmän toimivuutta on syytä parantaa monin tavoin. Työryhmä esittää seuraavia alla kaaviossa 7 esiteltyjä ja jäljempänä tekstissä tarkennettuja muutoksia ara-järjestelmään:



**Kuvio 7.** Tuotantotukijärjestelmä uudiskohteen kannalta raportissa esitetyin muutoksin.

**Tuotantotukijärjestelmä ehdotetuin kehittämiskohtein**



## **Työryhmä esittää seuraavia muutoksia ara-järjestelmään:**

### **RAHOITUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN**

Sekä valtion tuessa että asuntokohteissa on tärkeää säilyttää mahdollisuus joustavuuteen sen sijaan, että yksittäisten asuntokohteiden tilanne lukitaan niiden koko elinkaaren ajaksi. Konkreettisina ehdotuksina nykyisen 40 vuoden korkotuen osalta esitetään ensinnäkin laina-ajan ja muiden lainaehtojen vapaata neuvottelua lainanantajan ja velallisen välillä sekä toisekseen tukien ja niitä vastaavien rajoitusten uudelleentarkastelua esimerkiksi kymmenen vuoden välein.

Näin toimien vuokrataloyhtiöt voisivat uudelleenrahoittaa kohteet kuten toimii muukin kiinteistömarkkina ja todennäköisesti korkotukilainojen huomattavan takapainoiset lyhennysohjelmat muuttuisivat siten, että lyhennykset alkaisivat jo laina-ajan alussa. Tämä mahdollistaisi nykyistä useampien rahoittajien osallistumisen korkotukilainoitukseen, koska lainaehdot olisivat kiinteistöalalla yleisemmin käytössä olevia. Nykyisin rahoituksen hinta ei niinkään ole ongelma, mutta yhden rahoittajan varassa toimiminen on systeeminen ongelma. Kun rajoituksia tarkasteltaisiin aika ajoin, voitaisiin koko tuetun asumisen järjestelmässä paremmin hallita segregatiota ja asuinalueiden tasapainoista kehitystä sekä vuokrataloyhtiöiden riskejä. Käytännössä Ara päättäisi kohteen korkotuen sekä rajoitusten jatkamisesta ja kunnat samassa yhteydessä tontinvuokra-alennuksen jatkamisesta.

Vuokrataloyhtiöiden kannalta etenkin takapainoisten lainanlyhennysten muuttaminen tarkoittaisi todennäköisesti tiukempia vaatimuksia omalle pääomalle ja mahdollisesti pääomarakenteen vahvistamista. Näin ollen olisi varauduttava siihen, että vastuu muista kuin erityisryhmien tuetusta asumisesta siirtyisi nykyistä suuremmalta osin kuntien omistamille yhtiöille, olettaen että erityisryhmien investointiavustus edelleen säilyisi käytössä. Tavallisesti erityisryhmäasumista toteuttavat säätiöt ja yhdistykset, joilla ei ole pääomituskykyistä omistajaa.

Lainanlyhennysten takapainotteisuuden vähentäminen vaikuttaa omakustannusperiaatteen mukaan määräytyviin vuokriin, mikä pitää ottaa huomioon, kun uudistusta suunnitellaan.

Valtiolle on tullut yhteisölainojen takauksista maksuvaatimuksia vain vähän. Korkotukilainakantaan liittyy ilmeisiä riskejä, mutta jo olemassa olevilla riskienhallintajärjestelmillä takauksista seuraavien maksuvaatimusten määrä on mahdollista pitää matalalla tasolla myös jatkossa, kunhan ara-järjestelmä ei kasva ilman rajoja, vaan säilyy asumistukea täydentävänä järjestelmänä.

Luottolaitosten myöntämiin lainoihin ja niihin liittyviin korkotukiin ja takauksiin perustuva järjestelmä on jatkossakin kustannustehokas tapa järjestää arajärjestelmän tarvitsema rahoitus. Jos arajärjestelmää käytetään asuntopolitiikan välineenä niiden tavoitteiden saavuttamiseen, joihin se parhaiten sopii, takausvastuiden kasvusta syntyvät kustannukset eivät muodostu rajoittavaksi tekijäksi asuntopolitiikan toteuttamiselle.

### **SEGREGAATION TORJUNTA**

Selvitysryhmä pitää segregaatiorajuntaua yhtenä keskeisimmistä tekijöistä pohdittaessa asumisen julkista tukea. Suomessa segregaatiorajuntaua on torjuttu etenkin sosiaalisen sekoittamisen periaatetta noudattamalla. Helsinki on tässä kansainvälisestikin tunnettu esimerkki. Tärkeää on miettiä myös uusia toimia, joilla segregaatiorajuntaua pystytään hallitsemaan. Mietinnässä tulisi pohtia kunnan tasoisten ohella myös kaupunkiseutujen taseisia toimenpiteitä.

Selvitysryhmä keskusteli segregaatiorajuntaua ehkäisevänä ja lievittävänä sosiaalisena sekoittamisena asuintaloista, joissa olisi suunnitelmallisesti sekoitettu vuokra- ja omistusasuntoja. Helsingissä on aiemmin kokeiltu niin sanottuja sekataloja, joissa kunnan julkisella tuella rakennutettiin taloja, joissa samoissa porraskäytävissä asui niin omistus- kuin vuokra-asujiakin.

Yksi mahdollisuus suunnitelmalliseen sekatalojen luomiseen olisi se, että julkisella tuella hankittaisiin yksittäisiä vuokra-asuntoja olemassa olevasta asuntokannasta. Tätä kunnat ja esimerkiksi Y-säätiö ovat tehneet asunnottomuuden torjunnassa, joka siis kohdistuu määritellyn erityisryhmän asunnontarpeeseen. Tässä tarkoitetuista sekataloista hankittujen asuntojen vuokralaisia määrittäisi vain se, että he mahtuvat arajuntau-kriteereihin asunnon saamisesta. Valtion tuki tällaiseen sekatalojen luomiseen olisi esimerkiksi kunnallisille vuokraloyhtiöille myönnettävää hankintatukea, esimerkiksi korkotuen tai avustusten muodossa.

Kaavoitus on kuntien käsissä, mutta Aralla pitäisi olla nykyistä selkeämmin ohjaava rooli segregaatiorajuntauksen seuraamisessa ja etenkin julkisesti tuetun asuntotuotannon sijoittelussa ja hyväksyttävässä laadussa. Tärkeä kysymys on sosiaaliselta rakenteeltaan yksipuolisten vuokralokeskittymien houkuttelevuuden lisääminen. Houkuttelevuutta voidaan periaatteessa lisätä asuntokantaa kehittämällä, mutta myös erilaisilla alueellisilla parannuksilla ympäristöä, palveluja ja liikenneyhteyksiä kehittämällä.

## **ASUKASVALINTA**

Hallitusohjelman yksi tavoite on julkisesti tuettujen vuokra-asuntojen tehokkaampi kohdistaminen "pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta". Ara-vuokra-asunnot kohdistuvat pääsääntöisesti tarkoituksensa mukaisesti pieni- ja keskituloisille. Samalla on huomattava, että ara-vuokra-asunnoissa asuu kuitenkin jonkin verran myös varsin suurituloisia kotitalouksia.

Keskustelua julkisesti tuettujen asuntojen kohdentumisesta "oikein" käydään säännöllisesti, ja erilaisia malleja on selvitetty usein. Tämä keskustelu ei ole pelkästään suomalaista, vaan vastaavia huolia tuen kohdentumisessa esiintyy myös muissa maissa.

Ara-asuntojen kohdentumisessa on väistämättä nykyisessä järjestelmässä jännite sen välillä, että tukea ohjataan myös keski- ja hyvätuloisille, koska pyritään monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueisiin, ja sen välillä, että osa kaikkein pienituloisimmista jää tuen ulkopuolelle. Jos yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot kohdennetaan pelkästään hyvin pienituloisille, on vaarana, että niissä asuvien ja niitä paljon sisältävien asuinalueiden sosiaalinen rakenne muodostuu yksipuoliseksi. Niinpä kohdentamisen tehostamista on syytä tehdä hyvin harkitusti. Edellä kuvatut sekatalot voivat olla yksi mahdollinen keino lieventää tätä jännitettä hallitusti.

Asukasvalinta on tärkeä keino ohjata ara-vuokra-asuntojen kohdentumista. Rajoituksen alaisissa kohteissa asukasvalinta perustuu lakiin, mutta voi olla järjestetty eri vuokratyhtiöissä eri tavoin. Tavoitteena tulee olla, että prosessi on mahdollisimman läpinäkyvä ja ymmärrettävä asuntoja hakevien näkökulmasta. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei prosessi syrji kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevia kotitalouksia. Hyvien käytäntöjen omaksumiseksi on tarpeen selvittää eri vuokratyhtiöiden käytäntöjen vaikutukset hyödyntämällä kattavasti rekisteriaineistoja.

Toinen tapa ohjata ara-vuokra-asuntojen kohdentumista liittyy asunnoista poismuuttamiseen.

Selvitysryhmä ei pidä perusteltuna määräaikaisiin vuokrasopimuksiin siirtymistä. Tämä kanta perustuu näkemykseen, että asumisen pysyvyys on tärkeää turvata ara-asukkaille.

Sen sijaan selvitysryhmä suhtautuu periaatteessa positiivisesti vuokrien porrastamiseen tulojen mukaan, varsinkin korkeimpien tulojen osalta. Toimiakseen tällainen asumisaikana tehtävä tarveharkinta edellyttää, että pystytään luomaan malli, joka on riittävän yksinkertainen ja läpinäkyvä asukkaan kannalta. Asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on tärkeää ensin muodostaa nykyistä tarkempi kokonaiskuva siitä, miten ara-asukkaiden saama vuokrasäästö kohdentuu. Vuokrien porrastamisen pitää olla erillinen elementti eikä se saa vaarantaa omakustannuseriaa toteutumista tai vaikuttaa vuokrataloyhtiöiden toimintaan.

### **OSAOMISTAMISEN MALLIT**

Julkisesti tuetun asuntotuotannon tulee vastata kustannustehokkaasti sillä tavoiteltuun asuntopoliittiseen tavoitteeseen. Sellaisella asuntoalueella, jolle ei ole realistista olettaa rakentuvan segregaaation torjunnan näkökulmasta riittävässä määrin omistusasumista, osaomistus asunnon hallintamuotona voi olla perusteltu ratkaisu.

Tulkitsemme ASO-asunnot osaomistusasuntojen kaltaiseksi järjestelmäksi, mutta ASO-asunto on vain yksi mahdollinen malli toteuttaa asunnon osaomistus. Olemassa oleva asunnon osaomistusta koskeva lainsäädäntö tulisi päivittää tavalla, joka antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet hyödyntää korkotukilainoja osaomistusasuntojen rahoituksessa. Uusien mallien kehittäminen nykyisen lainsäädännön puitteissa ei välttämättä johda tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehokkaimpien mallien muotoutumiseen. Ennen uusien mallien kehittämistä tulee arvioida myös se, mihin asuntopoliittiseen tavoitteeseen osaomistus vastaa ja edellyttääkö tavoitteeseen vastaaminen hallintamuotoa, joka sijoittuu perinteisen vuokraamisen ja omistamisen välimaastoon, vai tavoitellaanko mallia, jonka avulla omistusasuminen tulee mahdolliseksi osaomistuksen kautta.

Ara on pyrkinyt edistämään omistamiseen perustuvia hallintamalleja. Erilaisten mallien toteuttaminen ei ole ollut ongelmatonta. Rahoituslaitokset ovat haluttomia rahoittamaan asunto-osuuskuntia, ja Aran käytössä olevia rahoitusvälineitä on vaikea käyttää mallissa, joka perustuu vuokra-asunnon omaksi lunastamiseen.

Asumisoikeusmaksujen lunastusvelvollisuus voi aiheuttaa yhtiölle taloudellisia vaikeuksia, mikäli uutta asumisoikeuden haltijaa ei saada vanhan tilalle. Kuten korkotuetuissa vuokra-asunnoissa, myös ASO-asunnoissa asumisoikeusyhtiön kestävä taloudenhoito edellyttää, että asuntokannassa ja tasausryhmissä on eri

ikäisiä kohteita, jolloin peruskorjausten kustannusten tasaaminen onnistuu. Mikäli uusia kohteita ei rakenneta, nousevat vanhojen korjaamisen myötä ASO-asuntojen käyttövastikkeet tulevaisuudessa. Tämä puoltaa niiden vapauttamista sääntelystä.

Ensinnäkin, ainakin joillain alueilla olisi syytä voida laittaa ASO-asunto vuokralle heti asumisoikeusyhtiön lunastettua asumisoikeuden. Toisekseen, ASO-kohteita tulisi voida kokonaisuudessaan muuttaa vuokrakohteiksi ja tarpeen vaatiessa voida lunastaa asumisoikeudet asumisoikeusyhtiölle kuitenkin niin, että asukkaan oikeus asumiseen säilyisi.

ASO-asuntoja on rakennettu jatkuvasti, esimerkiksi Helsingissä noin 10 prosenttia (noin 750 asuntoa vuonna 2023) asuntoaloituksista oli ASO-asuntoja. Lisäksi Helsingissä on tonttivarauksia noin 10 000 nk. välimuodon asunnon rakentamiseen. Kuten joidenkin muidenkin ehdotettujen muutosten osalta, myös tässä tapauksessa kaupunkien tulee päivittää tontinvarausehtojaan siten, etteivät ne ole sidottuja johonkin tiettyyn osaomistusmalliin.

## **VALTION ASUNTORAHASTO**

Valtion asuntorahaston kassavaikutteisten menojen ja tulojen suhde on epäsuhtainen. Asuntorahastolle muodostettavista uusista tulonlähteistä on keskusteltu jo pitkään, mutta esillä olleista lukuisista eri vaihtoehtoista ei ole löytynyt toteutuskelpoista mallia. Myöskään tämä selvitysryhmä ei ole tunnistanut kokonaisharkinnan pohjalta tällaista mallia.

Ilman uusia tulonlähteitä rahaston kassa ehtyy seuraavan kymmenen vuoden aikana. Tämän seurauksena rahaston kautta myönnettävät korkotuet ja takaukset tulevat osaksi valtion talousarviota. Huomio tulisikin nyt kiinnittää toimenpiteisiin, joilla turvataan asuntopolitiikan toteuttaminen uudessa tilanteessa. Lähtökohtaisesti asuntorahastosta myönnettävät menot eivät sisällä sellaisia menoja, joita ei voitaisi rahoittaa budjetin sisäisin keinoin.

Valtion asuntorahasto on ollut pitkäjänteisen asuntopolitiikan toteuttamisen väline. Valtion asuntorahaston nykyisen asuntorahoituksen siirtäminen osaksi valtion talousarviota sisältääkin riskejä. Se lisää potentiaalisesti epävarmuutta rahoituksen riittävydestä hankkeille, joiden suunnitteluhorisontti on pitkä. Epävarmuuden rajoittamiseksi järjestelmään pitää luoda joustokomponentteja, jotta vältytään tilanteelta, jossa lisääntynyt epävarmuus vaarantaisi ara-tuotannon käyttämisen asuntopolitiikan välineenä. Esimerkiksi vuokratalotoimijoiden pitää voida luottaa

siihen, että heidän kehittämänsä tontit voidaan käyttää johonkin rakentamiseen. Lisäksi valtion talousarvion menoja rajoittavassa kehysääntelyssä pitää hyödyntää siihen kuuluvia menoepävarmuuden hallinnan välineitä.

Lähtökohtaisesti talousarviossa myönnettävä korkotukivaltuus on voimassa talousarviovuoden ajan. Asuntopolitiikan toimeenpanon kannalta tärkeää joustavuutta voitaisiin uudessa tilanteessa turvata tekemällä korkotukilainavaltuutta koskeva kirjaus siitä, että valtuuden käyttämättä jääneestä määrästä voitaisiin tehdä myöntöpäätöksiä myös seuraavana vuonna. Lisäksi valtuuden tasoa on mahdollista muuttaa myös kuluvan vuoden aikana lisätalousarviovarauksen määrittämissä puitteissa. Korkotukimenojen korkotason muutoksista johtuvat suhdanneluonteiset tekijät voisi lisäksi lukea kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi.

### **SUHDANNEPOLITIikka**

Ara-tuotannolle on muiden tavoitteiden lisäksi asetettu tehtävä asuinrakentamisen suhdanteiden tasaajana. Suhdannetavoitteen kannalta oleellista on se, että ara-tuotanto pystyy reagoimaan sekä korkea- että matalasuhdanteeseen. 2010-luvulla tässä ei onnistuttu, vaan ara-tuotanto jäi suhteellisen korkealle tasolle, vaikka markkinaehtoinen asuinrakentaminen kasvoi voimakkaasti.

Onkin tärkeää varmistaa, että korkeasuhdanteessa ara-tuotantoa pystytään joustavasti lykkäämään siten, että ara-rakentamisen absoluuttinen määrä vähenee. Tämän tulee tapahtua sekä sitä kautta, että ara-tuotannon tuotantotavoitteita tuodaan alaspäin ja että Aralle myönnettyä valtuutta pystytään jättämään käyttämättä. Koko ajan tulee varmistaa että tarkoituksenmukaisimmat hankkeet etenevät.

Ara-tuotannon vastasyklisyys ei kuitenkaan yksin riitä tasoittamaan asuinrakentamisen vaihtelua riittävästi. Näin siksi, että ara-tuotannon rooli suhdanteiden tasaajana ei saa vaarantaa sille asetettuja asuntopolitiikan tavoitteita. Lisäksi merkittävä osa tuotannon volyymin muutoksista tulee vapaarahoitteisesta asuinrakentamisesta. Ara-tuotannolla ei yksinään ratkaista rakennusalan kilpailua, vaan ara-järjestelmässä kannattaa käyttää kaikkia mahdollisia hankintamuotoja, joilla kustannuksia saadaan painettua alas.

Ara-tuotannon rinnalle tulisikin olla muita mahdollisuuksia, jotka tasoittaisivat vapaarahoitteisen asuntotuotannon volyymin vaihteluita automaattisen vakauttajan tavoin eri suhdannetilanteessa.

## **TIETOPOHJAN VAHVISTAMINEN**

Ara-tuotantoon liittyvien tavoitteiden toteutumista ei seurata systemaattisesti eikä politiikkamuutosten vaikutuksista yleensä tehdä kattavaa vaikutusarviointia jälkikäteen. Vaikuttaa siltä, ettei uudistusten suunnittelussa ja toteutuksessa etukäteen varmisteta, että uudistusten vaikutuksia pystytään luotettavasti arvioimaan jälkikäteen. Uudistusten jälkikäteisarviointia tulee vahvistaa, jotta pystytään nykyistä paremmin arvioimaan, onko toteutetun uudistuksen tavoitteet saavutettu vai tarvitaanko korjaavia toimenpiteitä.

Uudistusten suunnittelun tai mahdollisesti pilotoinnin lisäksi tämä edellyttää nykyistä kattavampaa tiedonkeruuta ara-asuntojen hakijoista, asunnon saaneista ja heidän myöhemmistä asumisvalinnoistaan. Tässä vuokratotaloyhteisöjen toimintatapoja on tarpeen yhtenäistää, jotta varmistetaan yhteismitallisuus ja nykyistä parempi yhdisteltävyys rekisteriaineistoihin.

Ara-vuokra-asuntojen vuokrataso suhteessa vapaarahoitteisten asuntojen vuokriin määrittää sen, miten paljon ara-asukkaat hyötyvät taloudellisesti ja miten tämä hyöty jakautuu alueellisesti ja erilaisille kotitalouksille. Nykyistä yksityiskohtaisempi tieto asuntojen vuokrasta ja ominaisuuksista on välttämätöntä, jotta järjestelmän hyötyjä asukkaille pystytään systemaattisesti seuraamaan.

## **EU-RAHOITUSOHJELMIEN HYÖDYNTÄMINEN**

EU-rahoitus täydentää kansallisia välineitä, jotka määrittävät kokonaispanostuksen kokoluokan asuntopoliittikan tarpeet ja julkisen talouden rajoitteen huomioiden.

Selvitysryhmä katsoo, että EU-rahoitusohjelmien tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia on syytä hyödyntää täydentämään kansallisia välineitä asuntopoliittisten tavoitteiden edistämiseksi ja valtion tukeman asuntotuotannon korjausinvestoinneissa. Selvitysryhmä pitää hyödyllisenä Aran kyvykkyyksien vahvistamista EU-rahoituksen toimeenpanoviranomaisena, koska Suomessa ei ole toista organisaatiota, jonka kautta sektorille kohdentuvia EU-ohjelmia voisi kanavoida Suomeen.



## ARA VIRASTONA

Tässä raportissa keskitytään arvioimaan julkisesti tuetun asuntotuotannon merkitystä osana suomalaista asuntopolitiikkaa ja sen kehittämistarpeita. Työryhmän työssä on noussut kuitenkin esille myös asioita, joihin olisi jatkossa hyvä kiinnittää huomiota Aran toiminnan kehittämisessä. Alla on listattu keskeisimpiä kehityskohteita lyhyine perusteluineen:

1. Ara-asuntojen vuokra määräytyy omakustannusperiaatteen mukaisesti. On tärkeää, että yhteiskunnan tuki välittyy omakustannusperiaatteen kautta mahdollisimman tehokkaasti ara-asukkaille. Aran olisikin hyvä jatkossa kiinnittää huomiota entistäkin enemmän toiminnan ja kustannusten läpinäkyvyyteen, eri vaihtoehtoisten toiminta- ja hankintamallien vertailuun kustannusten näkökulmasta, rakennushankkeiden jatkuvan kustannusohjauksen mahdollistaviin toimintamalleihin ja elinkaarikustannusten painottamiseen. Ara-tuotanto on vain pieni osa kilpaillusta asuinrakentamisen markkinasta. Näin ollen sillä ei ole merkittävää roolia kilpailun aikaansaamisessa, vaan ara-rakentamisessa on syytä käyttää tarkoituksenmukaisesti hankintalain sallimia hankintatapoja mahdollisimman edullisen asumisen varmistamiseksi.
2. Aran päätösten tulisi mahdollisimman paljon perustua selkeisiin periaatteisiin, jotka lisäävät päätösten ennakoitavuutta sisällön ja aikataulun suhteen. Näin vuokrilla toimintansa rahoittavat vuokralatoimijat voisivat paremmin ennakoida toimintaansa sekä kunnat huomioida kaavoituksessa rakentamisen kustannukset.
3. Rahoituksen lisäksi Aralle on annettuna myös asumisen ja rakentamisen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Kehittämishankkeiden osalta on olennaista varmistua siitä, että ne eivät ole ristiriidassa Aran perustehtävän kanssa. Kehittäminen ja mahdollinen EU-tason yhteistyö ja rahoituksen hankinta on myös resursoitava riittävästi.
4. Toiminnan tuloksellisuuden arviointi suhteessa tavoitteisiin edellyttää riittävää tietopohjaa. Rekisteriaineistojen nykyistä kattavamman hyödyntämisen lisäksi Aran tulisi panostaa tiedon keräämisen säännönmukaisuuteen ja jatkuvuuteen sekä aineistojen yhdistettävyyteen. Lisäksi tulisi luoda sujuvat prosessit sille, miten hakijoita, asukkaita ja vuokraloyhteisöjä koskevia yksilöaineistoja luovutetaan joustavasti tutkimusyhteisön käyttöön.

## LÄHTEET

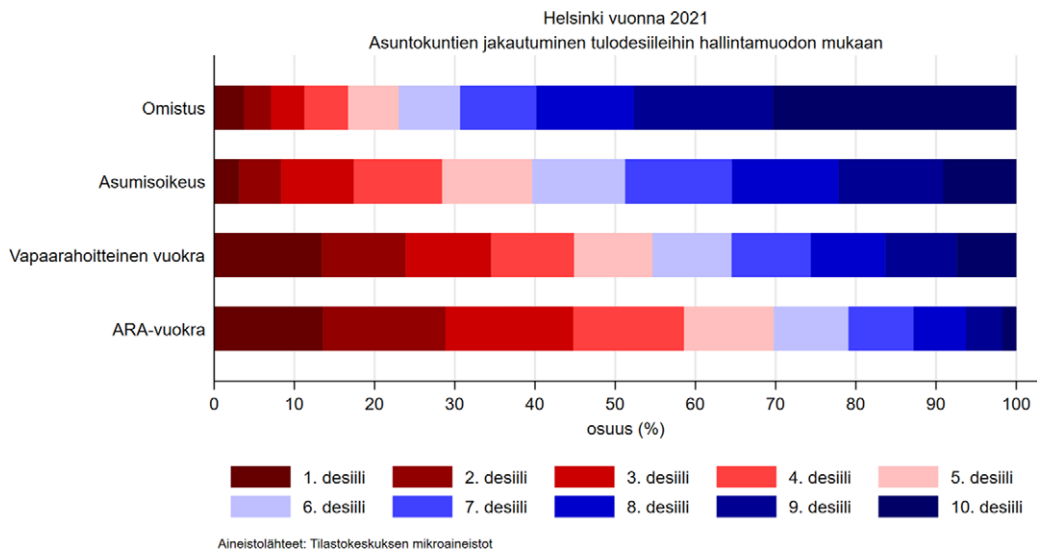
- Allen, M., Benjaminsen, L., O’Sullivan, E. ja Pleace N. (2020). Ending Homelessness? The Contrasting Experiences of Denmark, Finland and Ireland. Bristol: Bristol University Press.
- Andersson, R., Bråmås, Å. ja Holmqvist, E. (2010). Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences, *Housing Studies*, 25(2), 237–256. DOI: 10.1080/02673030903561859
- Ara (2021): ARA-asuntokannan ja asukkaiden kehitys 2010-luvulla, *Selvitys 5/2021*
- Ara (2023): Asuntomarkkinakatsaus 1/2023: vuokra-asunnot.
- Ara (2024): Asunnottomat 2023. *Selvitys 2/2024*.
- Bengtsson, B. ja Grander, M. (2023). Bostadsfrågan som politik och intressekamp. Malmö: Égalité.
- Bolt, G. (2009). Combating residential segregation of ethnic minorities in European cities. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(4), 397–405. <https://doi.org/10.1007/s10901-009-9163-z>
- Davis, M. A. ja Jonathan Heathcote (2005). Housing and the Business Cycle, *International Economic Review*, 46(3), 751–784.
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2013): Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. VATT Tutkimukset 175.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T. ja Vanhapelto, T. (2020). Asuntojen hintojen alueellinen eriytyminen Suomessa, VATT Tutkimukset 191.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T., Saarimaa, T. ja Vanhapelto, T. (2022). The Incidence of Housing Allowances: Quasi-Experimental Evidence, VATT Working Paper 149.
- Eerola, E. ja Lyytikäinen, T. (2021). Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme, *Scandinavian Journal of Economics*.
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2013). Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. VATT Tutkimukset 175.
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2018). Delivering Affordable Housing and Neighborhood Quality: A Comparison of Place- and Tenant-Based Programs. *Journal of Housing Economics* 42, 44–54.
- Eerola, Essi ja Tuukka Saarimaa (2019.: Asuinalueiden segregaatio ja naapurustovaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2019*
- Eerola, E. (2021). Low-income housing policies: affordability and integration, *Nordic Economic Policy Review: Nordic Housing Markets and Policies*.
- Galster, G.C., Magnusson Turner, L. ja Santiago, A.M. (2024). Neighbourhood selection by natives and immigrants: Homophily or limited spatial search? *Housing Studies*, 39(1), 75–101, DOI: 10.1080/02673037.2021.2014415
- Hietala, M., Kaleva, H., Kumpula, S. ja Lahtinen, R. (2021). Rajoituksista vapautuneet ARA-kohteet 2010–2020, ARA:n raportteja 1/2021.

- Hirvonen, J. (2019). Asumisen etninen eriytyminen Helsingissä ja muualla. Kvartti 4/2019. [Asumisen etninen eriytyminen Helsingissä ja muualla | Kvartti](#)
- Huang, Y., Li, Q., Liow, K. H. ja Zhou, X. (2020): Is Housing the Business Cycle? A Multiresolution Analysis for OECD Countries, *Journal of Housing Economics*, 101692.
- Jauhiainen, S., Sihvonen, E., Räsänen, T., Veilahti, A. ja Mikkola, H. (2019). Asumista tukemassa Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa, *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 155.
- Jäske, P. ja Kähkönen, L. (2020). Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy 2020. Arviointimuistio. Tarkastusvirasto, Helsingin kaupunki. [Arviointimuistio Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy\\_0.pdf \(arviointikertomus.fi\)](#)
- Kaakinen, J. (2023). Kotiin. Selvitysraportti tarvittavista toimenpiteistä asunnottomuuden poistamiseksi vuoteen 2027 mennessä. [Selvitysraportti asunnottomuuden poistamisesta 30.1.2023\\_saavutettava \(valtioneuvosto.fi\)](#)
- Kela (2023). Kelan asumistukitilasto 2022.
- Kortteinen, M. (2022). Alueellinen sekoittaminen ja sosiaalinen kestävyys. Tutkimuskatsaus ja keskustelualoite. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 4. Turku: Turun yliopisto.
- Lind, H. (2017). The Swedish housing market from a low income perspective. *Critical Housing Analysis*, Volume 4, Issue 1, 150–160.
- Massey, D. S. ja Denton, N. A. (2006). American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass. Teoksessa *Inequality Reader: Contemporary & Foundational Readings in Race, Class, & Gender* (pp. 153–164). Taylor & Francis Ltd.
- Musterd, S., Marcińczak, S., van Ham, M. ja Tammaru, T. (2017). Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. *Urban Geography*, 38(7), 1062–1083. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>
- Nielsen, R.S., Nordberg, L.W. ja Andersen, H.T. (2023). Taking the Social out of Social Housing? Recent Developments, Current Tendencies, and Future Challenges to the Danish Social Housing Model. *Tidsskrift for boligforskning* 6(2), 136–151. <https://doi.org/10.18261/tfb.6.2.6>
- OECD (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy, *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, OECD, Paris.
- OECD (2023). *OECD Economic Surveys Iceland*, June 2023.
- Pitkänen, S., Koramo, M., Valtasaari, M. ja Mäki, J. (2023). Asunnottomuuden yhteistyöohjelman arviointi. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:32. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Rasinkangas, J., Rosengren, K. ja Ruonavaara, H. (2023). Asuntokannan sekoittaminen alueellisen eriytymisen ehkäisykeinona. *Analyysi Suomen 20 suurimmasta kaupungista. Yhteiskuntapolitiikka* 88(4), 357–370.

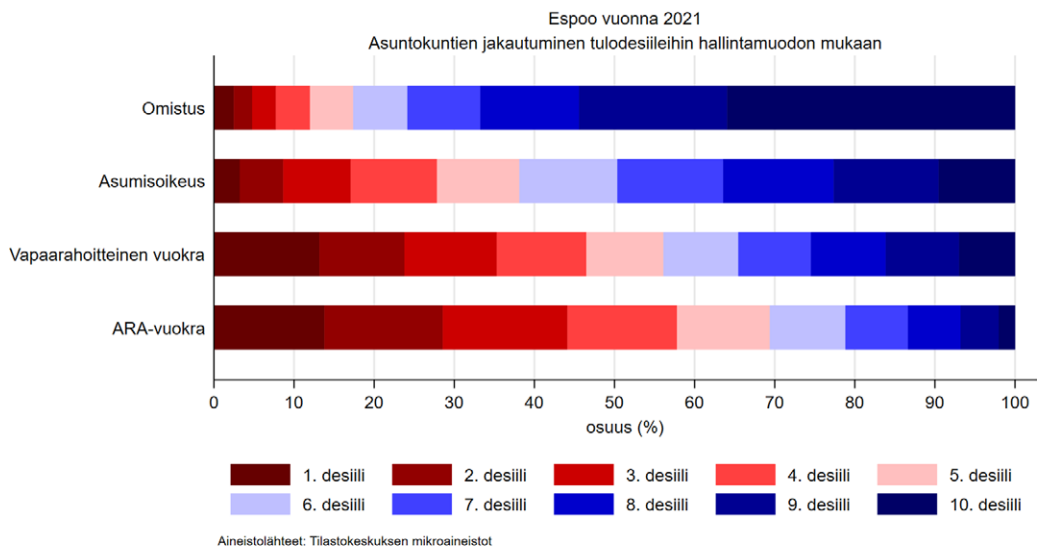
- Rosengren, K., Rasinkangas, J. ja Ruonavaara, H. (2023). Awareness of Segregation in a Welfare State: a Finnish Local Policy Perspective. *Housing Studies*, DOI: [10.1080/02673037.2023.2269114](https://doi.org/10.1080/02673037.2023.2269114)
- Rosengren, K., Kauppinen, T.M., Lilius, J., Rasinkangas, J. ja Ruonavaara, H. (2024). Conflicting regional policy goals: accessibility and segregation in the Helsinki metropolitan area, *Urban, Planning and Transport Research*, 12:1, DOI: [10.1080/21650020.2023.2301063](https://doi.org/10.1080/21650020.2023.2301063)
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. ja Sveinsson, J. (2013). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Århus: Égalité.
- Ruonavaara, H., Kettunen, H., Sutela, E. ja Tyvelä, H. (2020). Asuntopoliittikka Euroopassa – Mitä voimme oppia? *Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:30*.
- Rönnberg, O. ja Bernelius V. (2021). Kaikkien kaupunki – mutta kaukana? Asukkaiden sosiaalinen tausta ja eriytyvä kaupunkitilan käyttö Helsingissä. *Kvartti* 1/2021.
- Saikkonen, P., Hannikainen, K., Kauppinen, T., Rasinkangas, J. ja Vaalavuo, M. (2018). Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sørvoll, J. (2023). The great social housing trade-off. 'Insiders' and 'outsiders' in urban social rental housing in Norway, *Housing Studies*, DOI: [10.1080/02673037.2023.2242803](https://doi.org/10.1080/02673037.2023.2242803)
- UNECE (2021). #Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region. United Nations Economic Commission for Europe, Geneva 2021.
- Vaattovaara, M. ja Kortteinen, M. (2015). Segregaation aika. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(6), 562–574.
- Valtioneuvosto (2019). Asuntopoliittinen kehittämissuunnitelma vuosiksi 2021–2028. [Selontekoehdotus+verkkosivuille.pdf \(ym.fi\)](#)
- VTV (2023). Tarkastuskertomus 2/2023.
- Ympäristöministeriö (2015). Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, hankeryhmän raportti. *Ympäristöministeriön raportteja 4/2015*.

## LIITE: Täydentäviä aineistotarkasteluja

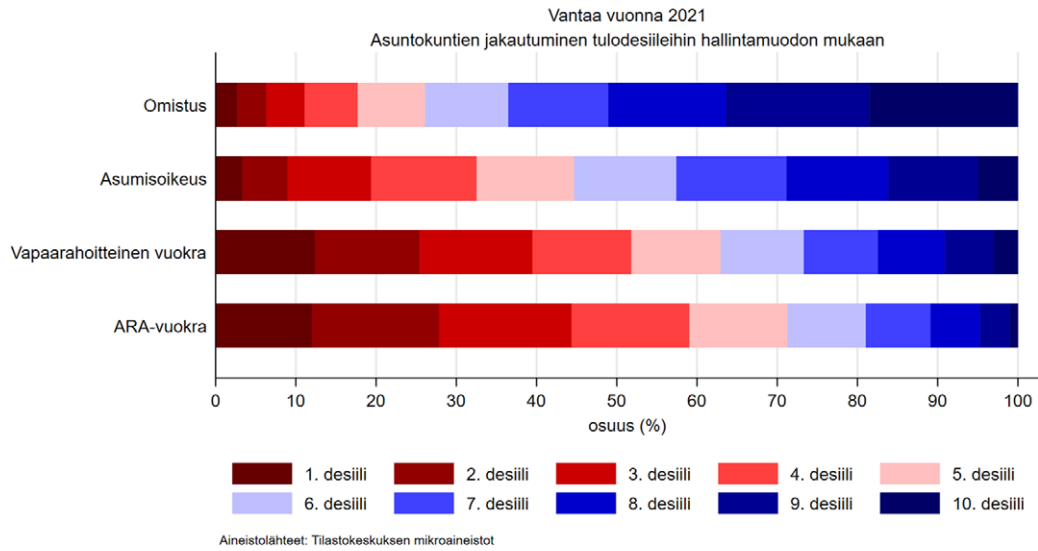
**Kuvio L1.** Kotitalouksien jakautuminen tulodesiileihin hallintamuodon mukaan vuonna 2021 Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Turussa, Tampereella ja Oulussa.



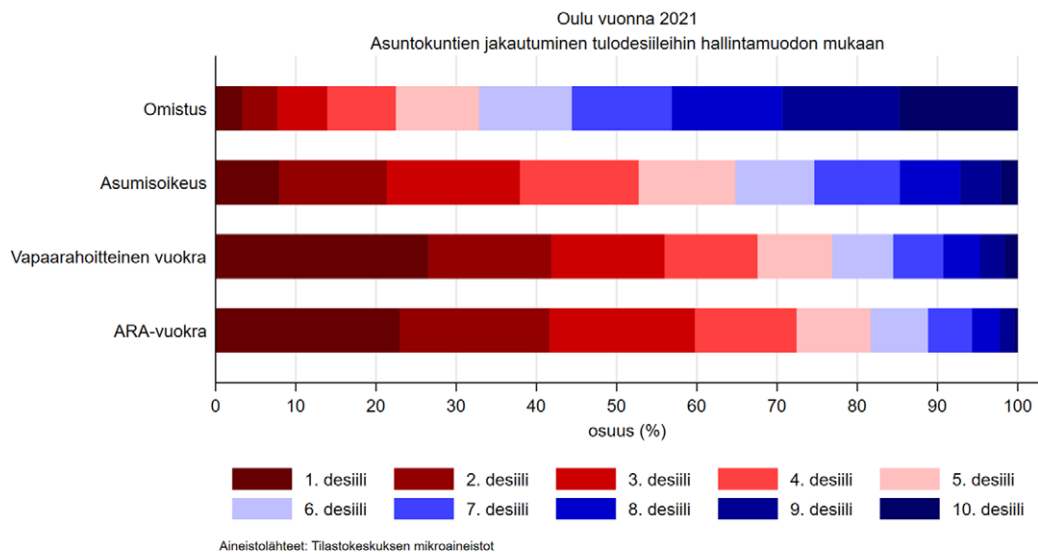
VATT Datahuone: 28/02/2024



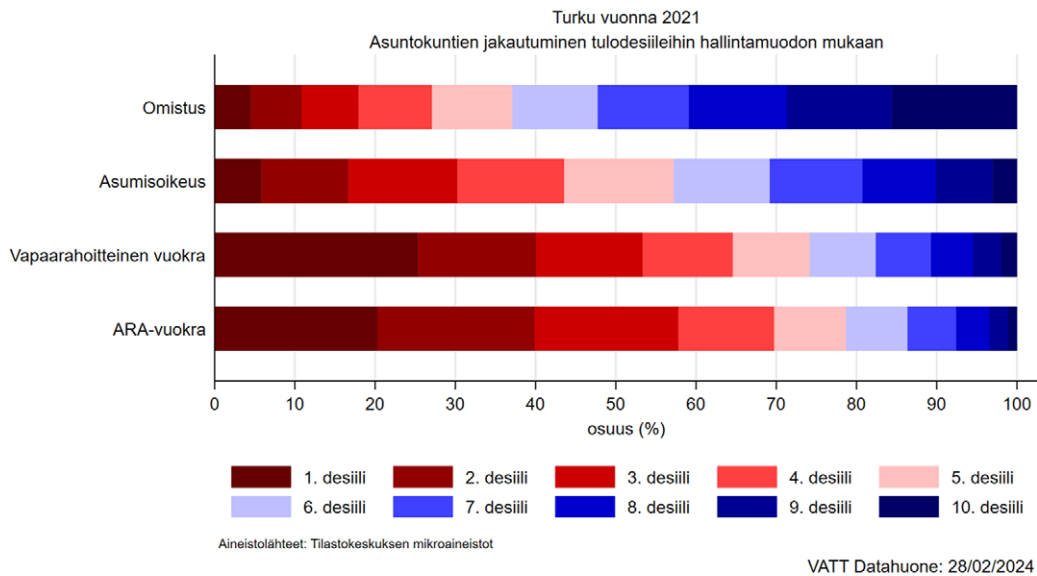
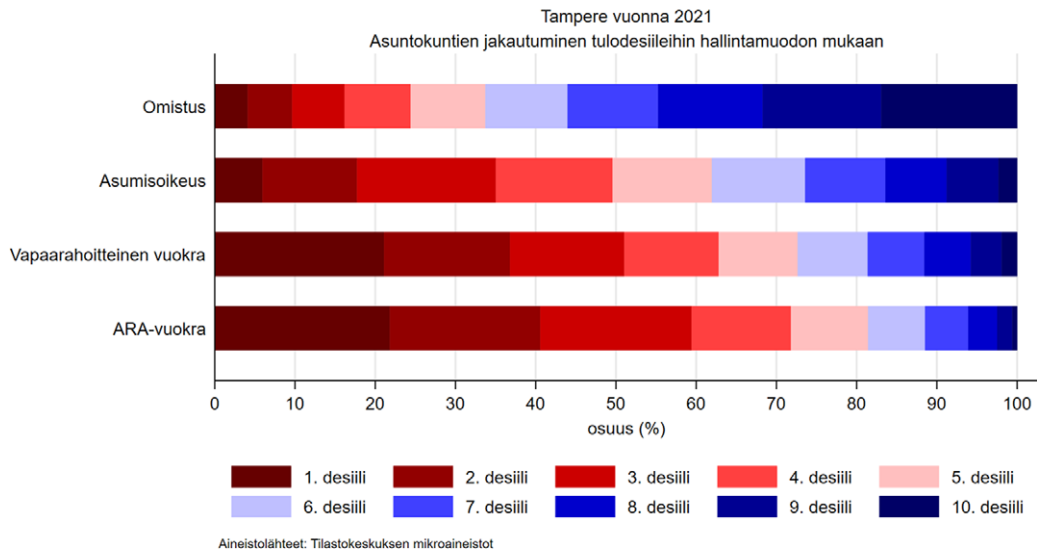
VATT Datahuone: 28/02/2024



VATT Datahuone: 28/02/2024



VATT Datahuone: 28/02/2024



Kuvion selite: Kuviossa on käytetty Tilastokeskuksen mikroaineistoja. Kunkin kaupungin asutokunnat on jaettu tulokymmenyksiin asutokunnan kulutusyksikkökohtaisten käytettävissä olevien tulojen perusteella. Tulokymmenykset on määritelty koko tulojakaumaan perustuen, ei kaupunkikohtaisesti. Kymmenykset on määritelty siten, että jokaisessa tulokymmenyksessä on yhtä monta asutokuntaa. Aineistolähteet: Tulotiedot ja asutokunnan kulutusyksikköjen määrä perustuvat FOLK asutokunnat -aineistoon, asunnon hallintaperuste ja asuinkunta FOLK perustieto -aineistoon.

**Taulukko L1.** Suurissa kaupungeissa eri asuntotyypeissä asuvien asuntokuntien ominaisuudet vuonna 2021.

Kunta	Hallintamuoto	Vieraskielisten osuus	Työttömyysaste	Työllisyysaste	Lapsiperheiden osuus	Korkeakoulutettujen osuus	Asumistukea saavien osuus
Espoo	Ara-vuokra	38	18	59	23	9	57
Espoo	Vapaarahoitteinen	37	13	68	17	16	45
Espoo	Asumisoikeus	16	8	80	31	18	25
Espoo	Omistus	10	5	85	31	37	5
Espoo	Kaikki asumismuodot	19	9	77	26	29	24
Helsinki	Ara-vuokra	32	19	59	21	9	59
Helsinki	Vapaarahoitteinen	24	13	69	11	19	49
Helsinki	Asumisoikeus	13	9	79	21	17	25
Helsinki	Omistus	8	6	84	22	36	6
Helsinki	Kaikki asumismuodot	17	10	74	18	26	30
Vantaa	Ara-vuokra	41	22	60	24	4	60
Vantaa	Vapaarahoitteinen	39	18	65	16	6	52
Vantaa	Asumisoikeus	16	10	79	28	10	29
Vantaa	Omistus	12	6	84	26	17	5
Vantaa	Kaikki asumismuodot	22	11	75	23	12	28
Oulu	Ara-vuokra	13	24	49	17	8	66
Oulu	Vapaarahoitteinen	8	19	56	9	11	64
Oulu	Asumisoikeus	4	14	65	16	12	39
Oulu	Omistus	2	7	83	28	22	5
Oulu	Kaikki asumismuodot	5	11	71	21	18	31



Kunta	Hallintamuoto	Vieraskielisten osuus	Työttömyysaste	Työllisyysaste	Lapsiperheiden osuus	Korkeakoulutettujen osuus	Asumistukea saavien osuus
Tampere	Ara-vuokra	18	19	51	16	8	67
Tampere	Vaparaohitteinen	12	15	61	9	11	60
Tampere	Asumisoikeus	5	13	71	20	12	36
Tampere	Omistus	4	6	84	21	25	6
Tampere	Kaikki asumismuodot	8	11	71	16	19	35
Turku	Ara-vuokra	27	24	52	17	7	63
Turku	Vaparaohitteinen	16	16	61	9	12	60
Turku	Asumisoikeus	10	13	72	24	15	31
Turku	Omistus	7	7	82	19	23	6
Turku	Kaikki asumismuodot	12	12	70	15	18	34

Taulukko perustuu Datahuoneen Tilastokeskuksen mikroaineistoja hyödyntäviin laskelmiin.

Taulukon selite: Vieraskielisten osuuden, työttömyysasteen, työllisyysasteen ja korkeakoulutettujen osuuden laskennassa havaintoyksikkö on henkilö. Työttömyysaste = työttömät/(työlliset + työttömät), työllisyysaste = 20–64-vuotiaiden työllisten osuus kaikista 20–64-vuotiaista, korkeakoulutetut = 25 vuotta täyttäneiden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus kaikista 25 vuotta täyttäneistä. Lapsiperheiden ja asumistukea saavien osuuden laskennassa havaintoyksikkö on asuntokunta ilman henkilömäärällä painotusta. Aineistolähteet: Tilastokeskuksen mikroaineistot (FOLK\_PERUS, FOLK\_ASKUN, INFRA\_SIJAINTI).



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-060-6 PDF  
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi