

LUONNOS 7.11.2023

VALTIONEUVOSTON ASETUS ASUKKAIDEN VALINNASTA ARAVA- JA KORKOTUKIVUOKRA-ASUNTOIHIN ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Pääasiallinen sisältö

Valtioneuvoston asetusta asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin ehdotetaan muutettavaksi siten, että asukasvalinnassa otetaan käyttöön enimmäistulorajat. Enimmäistulorajat koskisivat sekä uusien asukkaiden valintaa että asunnon vaihtoa. Asukkaat valittaisiin asunnon tarpeen, tulojen ja varallisuuden perusteella hakijoista, joiden tulot jäävät enimmäistulorajojen muodostaman katon alle. Riittävän joustavuuden varmistamiseksi enimmäistulorajoista olisi yksittäisissä tapauksissa mahdollisuus poiketa sosiaalisin tai asuntojen käyttöön liittyvin perustein. Tulorajat eivät koskisi erityisryhmille tarkoitettuja vuokra-asuntoja.

Lisäksi asetusta päivitetäisiin lisäämällä kuntien ohelle hyvinvointialueet tilapäisiä poikkeuslupia myöntäväksi viranomaiseksi ja poistamalla soveltamisalasta viittaus vanhaan korkotukilainsäädäntöön.

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot kohdennetaan nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta. Yhteiskunnan tukemiin vuokra-asuntoihin palautetaan tulorajat.

Hallitusohjelman mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n tukemien pitkän korkotuen vuokrakohteiden asukasvalintaan otetaan samat tulorajat kuin lyhyen korkotuen asuntoihin. Pitkän korkotuen asunnot ohjataan jatkossa tarkemmin pienituloisille kuitenkin huomioiden, etteivät asuinalueet eriydy segregaatiokehityksen seurauksena.

Pitkän korkotuen vuokrakohteisiin rinnastuvat aravavuokrakohteet. Aravalainojen myöntäminen valtion asuntorahastosta päättyi vuonna 2007, mutta aravalainalla rakennettuja vuokra-asuntoja on edelleen käyttörajoitusten ja asukasvalintasäännösten piirissä.

Asukasvalinnan tavoitteista, perusteista, etusijajärjestyksestä ja näistä poikkeamisesta arava- ja korkotukivuokra-asunnoissa säädetään keskenään yhdenmukaisesti aravarajoituslaissa (1190/1993) sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001), jäljempänä pitkä korkotukilaki.

Aravarajoituslain 4 a §:n ja pitkän korkotukilain 11 a §:n mukaan asukasvalinnan tavoitteena on, että arava- ja korkotukivuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Aravarajoituslain 4 b §:n ja pitkän korkotukilain 11 b §:n mukaan asukkaiden valinta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot (*asukasvalintaperusteet*). Asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Asukasvalintaperusteista voidaan aravarajoituslain 4 c §:n ja pitkän korkotukilain 11 c §:n mukaan poiketa terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka korkotukivuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Poikkeamisen on oltava asukasvalinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnalliselta, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon kannalta perusteltua. Asukasvalintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia.

Asetuksenantovaltuutta koskevat säännökset aravarajoituslaissa ja pitkässä korkotukilaissa ovat niin ikään keskenään yhdenmukaiset.

Aravarajoituslain 4 b §:n 4 momentin ja pitkän korkotukilain 11 b §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestykseen asettamisesta.

Lisäksi aravarajoituslain 4 c §:n 1 momentin ja pitkän korkotukilain 11 c §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukasvalintaperusteista poikkeamisesta.

Edellä mainittujen asetuksenantovaltuuksien nojalla on säädetty valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), jäljempänä asukasvalinta-asetus. Asetus sisältää tarkempia säännöksiä sekä asunnontarpeen, tulojen että varallisuuden huomioon ottamisesta. Hakijaruokakunnan huomioon otettavista tuloista säädetään asetuksen 4 §:ssä. Samoin asetus sisältää tarkempia säännöksiä tilanteista, joissa eri asukasvalintaperusteista voi poiketa.

Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaa koskeva sääntelytaso on päivitetty vuonna 2006, jolloin asukasvalinnan perusteita koskevat säännökset nostettiin asetuksesta lain tasolle. Hallituksen esitys käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, minkä jälkeen asukasvalintaperusteiden ja niistä poikkeamisen sääntelyä ja säädöstasoa sekä asetuksenantovaltuuksia täsmennettiin esityksen eduskuntakäsittelyssä. Päivityksen aikaan enimmäistulorajat olivat osassa kunnista käytössä, ja niitä koskeva sääntely pysyi asetuksen tasolla. (HE 47/2006 vp; PeVL 14/2006 vp; YmVM 4/2006 vp)

Enimmäistulorajat olivat käytössä kasvukeskuksissa, niiden ympäristökunnissa sekä uusissa valmistuvissa asunnoissa vuoteen 2008 saakka. Muissa kunnissa niistä oli luovuttu vuonna 2004. Enimmäistulorajat olivat uudelleen käytössä arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnassa 1.1.2017–1.3.2018 pääkaupunkiseudun kunnissa. Tulorajat otettiin tuolloin käyttöön asukasvalinta-asetuksen muutoksella.

Asukasvalinta-asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan asetusta sovelletaan myös valittaessa asukkaita vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitetuista osaomistusasunnoista annetussa laissa (232/2002) tarkoitettuihin osaomistusasuntoihin. Kyseisessä laissa ei säädetä erikseen asukasvalinnasta, vaan asuntoihin sovelletaan pitkässä korkotukilaissa olevia asukasvalintasäännöksiä.

Lisäksi asukasvalinta-asetusta on sovellettu valittaessa asukkaita vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) nojalla lainoitettuun asuntoon, jota koskee 20 vuoden käyttörajoitusaika. Kyseessä on aiempi korkotukilaki, joka on kumottu voimassa olevalla pitkällä korkotukilailla. Lakiin perustuvat viimeiset rajoitukset ovat päättyneet vuonna 2022.

2 Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu virkатыönä ympäristöministeriössä yhteistyössä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen, jäljempänä ARA, kanssa. Lisäksi osana valmistelua on järjestetty webropol-kysely ja lausuntokierros.

Kunnille ja ARA-vuokrataloyhteisöille järjestettiin webropol-kysely tulo- ja varallisuustietojen käyttöönotosta ajalla 6.–27.9.2023. Kyselyyn saatiin 136 vastausta, joista kolme neljänestä vuokrataloyhteisöiltä ja neljännes kuntien asuntoviranomaisilta. Pääosa kyselyyn vastanneista vuokrataloyhteisöistä on kuntien omistamia, mutta myös kuusi yleishyödyllistä ARA-vuokrataloyhteisöä osallistui kyselyyn. Kyselyn tuloksiin palataan jäljempänä sivulta 8 alkaen.

[Asetusluonnos oli lausunnoilla xx.xx.2023 – xx.xx.2023 Lausuntopalvelussa...](#)

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Tulot asukasvalintaperusteena

Asukasvalinta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin, jäljempänä ARA-vuokra-asunnot, perustuu kokonaisharkintaan, jossa tasavertaisina valintaperusteina otetaan huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestyksestä säädetään aravarajoituslaissa ja pitkässä korkotukilaissa sekä niiden säännöksiä tarkentavassa asukasvalinta-asetuksessa. Asukasvalinta on julkinen hallintotohtävä, jota hoidetaan virkavastuulla.

Asukasvalinta-asetuksen 5 §:n mukaan hakijoiden keskinäistä etusijajärjestyistä arvioidaan kokonaisuutena hakijaruokakuntien asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella siten, että etusijalle asetetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseva hakija. Jos usean hakijaruokakunnan asunnontarve on yhtä suuri, pienituloiset ja vähävaraiset ruokakunnat asetetaan suurituloisempien ja varakkaampien edelle.

ARA ylläpitää asukasvalintaopasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin. Opas sisältää tarkempia ohjeita muun muassa tulojen ja varallisuuden selvittämiseen ja tulovertailuun

sekä suosituksen asunnontarpeen kiireellisyysluokituksista.¹ Kunnilla voi lisäksi olla omia käytäntöjä kiireellisyysluokitukseen. ARA suosittelee kuntia myös määrittelemään hyväksyttävän varallisuuden enimmäisrajat vuosittain.

Asukasvalinta-asetuksen 4 §:n mukaan hakijaruokakunnan tuloina otetaan huomioon ruokakuntaan kuuluvien pysyvät tulot laskettuina kuukautta kohti. Tuloksi ei lueta asumistukea eikä yleisestä asumistuesta annetun lain 15 §:ssä tarkoitettuja tuloja. Huomioon otetaan siten hakijaruokakunnan bruttokuukausitulot kuten palkka, palkanlisät, eläkkeet, ulkomailta saatavat tulot, vuokra-, korko- ja osinkotulot, puolisolta saatava elatusapu, aikuisopintoraha ja –koulutustuki sekä luontaisetujen verotusarvo. Jos tulot vaihtelevat kuukausittain, otetaan asukasvalintaoppaan mukaan tulona huomioon edellisen kahdentoista kuukauden keskiarvo. Yrittäjän tulo arvioidaan tarvittaessa useamman vuoden keskiarvona. Huomioon ei asumistuen lisäksi oteta niin sanottuja etuoikeutettuja tuloja, joita yleisestä asumistuesta annetun lain mukaan ovat esimerkiksi lapsilisä, elatusapu, elatustuki, äitiysavustus, opintotuki ja omaishoidon palkkio.

Hakijaruokakunnan menoja ei oteta huomioon, joten esimerkiksi hakijan maksama elatusapu taikka palkasta ulosmitattava määrä eivät vaikuta tulovertailuun. Hakijaruokakunnan velat kuitenkin vähennetään asukasvalinnassa huomioon otettavan varallisuuden käyvästä arvosta.

Asukasvalinta-asetuksen 4 §:n mukaan eri hakijaruokakuntien tuloja vertailtaessa otetaan huomioon myös ruokakunnan koko ja ruokakuntaan kuuluvien lasten määrä.

Asuntohakemuslomakkeen vähimmäisisällöstä säädetään arava- ja korkotukivuokra-asuntojen hakemuslomakkeesta ja sen liitteistä annetussa ympäristöministeriön asetuksessa (904/2006). Hakemuksessa on ilmoitettava hakijan sekä muiden asumaan tulevien tulot. Lisäksi asuntohakemukseen on ennen vuokrasopimuksen tekemistä liitettävä kaikkien työssäkäyvien huoneistoon muuttavien palkkatodistukset bruttokuukausiansioista työnantajalta, verotodistukset kaikilta huoneistoon muuttavilta yli 18-vuotiailta sekä todistus eläkkeen määrästä (brutto euroa/kk). Käytännössä asukasvalintaprosessissa käytetään yleensä tarjousmenettelyä, jossa hakijalle tehdään ehdollinen asuntotarjous. Jos hakija hyväksyy asuntotarjouksen, hänen on viimeistään tässä vaiheessa toimitettava hakemuksen liitteet, jotta voidaan tarkistaa, että edellytykset ARA-asunnon myöntämiselle täyttyvät. Asuntotarjous raukeaa, jos vaadittuja liitteitä ei toimiteta tai liitteiden tiedot eivät vastaa hakemuksessa annettuja tietoja. Kun kaikki liitteet on saatu, tehdään vuokrasopimus.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot kohdennetaan nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta. Tämän varmistamiseksi asukasvalinta-asetuksen 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin asukasvalinnassa sovellettavista enimmäistulorajoista. Enimmäistulorajojen käyttöön ottaminen ei poistaisi voimassa olevan lain mukaista

¹ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Asukasvalintaopas, [https://www.ara.fi/fi-FI/ARAasuntokanta/Osaomistusasunnot/Asukasvalintaopas\(34134\)](https://www.ara.fi/fi-FI/ARAasuntokanta/Osaomistusasunnot/Asukasvalintaopas(34134)) (viitattu 4.10.2023)

asunnontarpeeseen, tuloihin ja varallisuuteen perustuvaa kokonaisharkintaa eikä etusijajärjestykseen asettamista, mutta nämä tehtäisiin niiden hakijoiden kesken, joiden tulot eivät ylittäisi enimmäistulorajoja. Enimmäistulorajat muodostaisivat siten katon asukasvalinnalle.

Asukkaaksi valitsemisen edellytyksenä olisi, että yhden hengen ruokakunnan tulot eivät ylitä 3 540 euroa. Jos ruokakuntaan kuuluisi enemmän kuin yksi 18 vuotta täyttänyt aikuinen, kunkin aikuisen osalta tulorajaa korotettaisiin 2 480 eurolla. Jos ruokakuntaan kuuluisi alle 18-vuotiaita lapsia, tulorajaa korotettaisiin ensimmäisestä lapsesta 650 eurolla ja kustakin seuraavasta lapsesta 600 eurolla. Tuloilla tarkoitettaisiin asetuksen 4 §:n 1 momentissa säädettyjä kuukausituloja. Ruokakuntaan kuuluvien ikä laskettaisiin sen kalenterivuoden lopun mukaan, jolloin asuntoa haetaan.

Hallitusohjelman mukaisesti enimmäistulorajat vastaisivat niin sanottujen lyhyen korkotuen asuntojen asukasvalinnassa voimassa olevia tulorajoja, joista säädetään vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetussa laissa (574/2016), jäljempänä lyhyt korkotukilaki, ja asetuksessa (603/2016). Asukasvalinta arava- ja pitkän korkotuen vuokra-asuntoihin olisi edelleen tiukempi kuin lyhyen korkotuen vuokra-asuntojen asukasvalinta, jossa selvitetään ainoastaan hakijaruokakunnan tulot mutta ei heidän asunnontarvettaan tai varallisuuttaan, eikä hakijoita myöskään aseteta etusijajärjestykseen tulojen määrän perusteella.

Arava- ja pitkän korkotuen vuokra-asuntojen asukasvalintaperusteiden ja etusijajärjestelmän kokonaisuus ohjaa asukasvalinnan kohdistumaan heikoimmassa asemassa oleviin hakijoihin. Enimmäistulorajat lisittäisiin kokonaisuuteen varmistamaan sitä, että asunnon tarpeessa olevista eniten taloudellista tukea tarvitsevat ohjautuvat arava- ja pitkän korkotuen asuntoihin, kun taas taloudellisesti paremmassa asemassa olevat ohjautuvat vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin tai muihin asumismuotoihin. Keskeisenä tavoitteena on tukijärjestelmän oikeudenmukaisuus ja läpinäkyvyys. Enimmäistulorajat mitoitettaisiin kuitenkin siten, että ne eivät muodostuisi esteeksi työn vastaanottamiselle ja tarpeellisen työvoiman liikkuvuudelle.

Enimmäistulorajat koskisivat sekä uusia asukasvalintoja että asunnonvaihtoja. Asukasvalinta-asetuksen 6 §:n mukaan hakija voidaan valita asukkaaksi vuokra-asuntoon varallisuuden ja tulojen määrästä riippumatta, jos kysymyksessä on ruokakuntien keskinäinen asuntojen vaihtaminen vuokra-asunnosta toiseen tai asunnon vaihtaminen saman tosiasiallisen omistajan omistamasta vuokra-asunnosta toiseen. Tähän tulisi tiukennus siten, että enimmäistulorajoja koskevan edellytyksen olisi täytyttävä, vaikka asunnonvaihtotilanteissa ei muuten edelleenkään olisi velvollisuutta verrata asunnonvaihtoa hakevan tuloja muiden hakijoiden tuloihin. Ainoastaan silloin, kun asunnon vaihtaminen johtuisi asukkaasta riippumattomasta syystä, esimerkiksi kun asukkaalle osoitettaisiin väistöasunto peruskorjauksen tai purkamisen ja uudisrakentamisen ajaksi ja tämän jälkeinen paluuasunto, ei enimmäistulorajoja noudatettaisi. Enimmäistulorajojen noudattamisesta asunnonvaihtotilanteissa säädettäisiin asetuksen 6 §:ään lisättävässä uudessa 2 momentissa.

Enimmäistulorajoja sovellettaisiin niin sanottuihin tavallisiin ARA-vuokra-asuntoihin. Asunnot, jotka on tarkoitettu erityistä tukea asumisessaan tarvitseville, jäisivät tulorajasääntelyn ulkopuolelle, vaikka niissä muutoin sovelletaankin

asukasvalintasääntelyä. Erityistä tukea asumisessaan tarvitsevia niin sanottuja erityisryhmiä ovat esimerkiksi kehitysvammaiset henkilöt, vaikeavammaiset henkilöt, mielenterveyskuntoutujat, päihdekuntoutujat, asunnottomuutta kokevat henkilöt, autismikirjon henkilöt, erityistä tukea tarvitsevat ikääntyneet henkilöt tai nuoret sekä opiskelijat. Erityisryhmäasuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen on voitu aravalainan tai korkotuen lisäksi myöntää investointiavustusta, joka perustuu avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annettuun lakiin (1281/2004) tai sitä edeltäneeseen lainsäädäntöön. Erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden tulot ovat pääsääntöisesti pienet eivätkä ne nouse asumisaikana, joten enimmäistulorajojen soveltaminen heihin ei olisi perusteltua.

Asukasvalinnan piirissä oli vuoden 2022 lopussa yhteensä noin 348 000 ARA-vuokra-asuntoa, joista kolmannes oli erityisryhmäasuntoja. Enimmäistulorajojen piiriin tulisi siten noin 242 000 ARA-vuokra-asuntoa Manner-Suomen alueella.²

Vuonna 2014 valmistuneen asukasrakenneselvityksen perusteella ARA-vuokra-asuntojen asukkaat painottuivat viime vuosikymmenellä selvästi pienituloisiin. Tulotasoa tutkittiin tulokymmenysten pohjalta. Koko maassa kaksi kolmesta ARA-vuokra-asuntokunnasta (67 prosenttia) kuului neljään alimpaan tulokymmenykseen. Pieni osuus asukkaista oli hyvätuloisia. Ylimmän tulokymmenyksen edustajia oli 1,8 prosenttia ja toiseksi ylimmän 4,0 prosenttia asuntokunnista, joten kahteen ylimpään tulokymmenykseen kuului yhteensä 5,8 prosenttia. Markkinavuokra-asukkaiden keskitulo oli noin neljänneksen korkeampi kuin ARA-vuokralaisten. Pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asukkaat olivat keskimäärin hieman parempituloisia kuin muun Suomen. ARA-vuokra-asukkaiden suhteellinen tulotaso alueen yleiseen tulotasoon nähden oli kuitenkin pääkaupunkiseudulla heikompi kuin muualla maassa. Myös alueen yleinen vuokrataso on tyypillisesti muuta maata korkeampi. Kuuden vuoden aikavälillä (2005–2011) ARA-vuokra-asukkaiden tulojakaumassa oli tapahtunut pieni siirtymä pienituloisempaan suuntaan sekä koko maan tasolla että pääkaupunkiseudulla. Pitkällä, parinkymmenen vuoden aikavälillä ARA-vuokra-asukkaiden keskimääräinen tulotaso oli etäännyttänyt selvästi yleisestä keskitulosta.³

Vastaavaa ARA-vuokra-asuntojen asukasrakenneselvitystä, kuin vuonna 2014 tehty, ei ole viimeisten kymmenen vuoden ajalta käytettävissä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen työpaperi 38/2022, jossa tarkasteltiin erityisesti työikäisten pienituloisuuden kehitystä kaupunkiseutujen keskuskaupungeissa vuosina 1997–2019, antaa kuitenkin viitteitä samansuuntaisesta kehityksestä. Tutkimuksen mukaan pienituloisuus on yleistynyt nopeasti varsinkin 1970–90 -luvulla rakennetuilla lähiövyöhykkeen kerrostalovaltaisilla alueilla, joissa ARA-asuntojen osuus on suuri.⁴ Helsingin kaupungissa selvitettiin ARA-vuokra-asukkaiden tulotasoa vuosien 2017–2018 aikaan. Tulorajat olivat tuolloin nyt ehdotettua matalammat yhden hengen tulorajan ollessa

² Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Tilastoja ARA-asuntokannasta- ja väestöstä, ARA-asuntokanta kunnittain, https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/ARAasuntokanta (viitattu 10.10.2023)

³ Hirvonen et al. Näkökulmia ara-vuokra-asumiseen: Selvitys ara-vuokra-asuntojen asukasrakenteesta ja asukasvalinnasta ara-asuntoihin. Ympäristöministeriön raportteja 2014:15, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/135161> (viitattu 4.10.2023)

⁴ Kauppinen, Timo ja Munkki, Susanna: Lähiöalueiden väestörakenteen kehitys suurissa kaupungeissa vuosina 1995–2019, THL:n työpaperi 38/2022, <https://www.julkari.fi/handle/10024/144980> (viitattu 26.10.2023)

3 000 euroa. Selvityksen mukaan Helsingissä oli yhteensä 3 800 kyseisen tulorajan ylittänyttä asutokuntaa eli kuusi prosenttia kaikista ARA-vuokra-asunnoissa asuneista asutokunnista. Helsingin kaupungin vuokra-asunnoissa osuus oli viisi prosenttia, heistä lähes kaikki olivat yksinasuvia ja heidän mediaanitulonsa olivat 3 500 euroa kuukaudessa. Selvityksessä arvioitiin, että valtaosa tulorajan ylittäneistä oli aikanaan saanut kaupungin vuokra-asunnon perheellisinä, mutta lasten aikuistuttua ja muutettua pois oli kulutusyksikköön suhteutettu tulo kasvanut.⁵ Tulorajakokeilun yhteydessä tehdyn kyselytutkimuksen perusteella pääkaupunkiseudulla kokonaisuutena tulorajan ylittäneet eri ARA-vuokrataloyhtiöiden asukkaat olivat kuitenkin useimmiten työssäkäyviä ja kahden aikuisen kotitalouksia⁶.

Tätä esitystä valmisteltaessa nyt ehdotettavia enimmäistulorajoja verrattiin vuonna 2021 arava- ja pitkän korkotuen vuokra-asuntoihin muuttaneiden tulotasoon. Vertailun perusteella vuonna 2021 tulleista uusista asutokunnista koko maassa 6,2–6,7 prosenttia olisi ylittänyt tulorajat. Suuria kaupunkeja erikseen tarkastellen tulorajat ylittäneiden määrä vaihteli koko maan keskiarvon molemmin puolin. Vuonna 2021 muuttaneista asutokunnista kokonaisuutena noin 85 prosenttia jäi tarkastelussa alle 80 prosenttiin tulorajoista ja noin 90 prosenttia jäi alle 90 prosenttiin tulorajoista. Vertailussa käytettävissä olleen aineiston asunnoissa olivat mukana myös erityisryhmien vuokra-asunnot, joita tulorajat eivät koskisi. Käytettävissä olleet tulotiedot olivat asutokuntien veronalaiset ansio- ja pääomatulot vuositasolla, jolloin mukana saattaa olla vähäisessä määrin esimerkiksi kertaluonteisia tuloja. Tulokset ovat siten suuntaa-antavia. Kuitenkin ne indikoivat sitä, että paremman tulotason asukasvalintaan johtavia tekijöitä on sekä suuremmissa että pienemmissä kunnissa.⁷

Liitertietopalvelun perusteella ARA-asunnoissa asui vuoden 2022 lopussa yhteensä noin 592 000 henkilöä. Heistä noin 64 prosenttia asui tavallisissa vuokra-asunnoissa, 20 prosenttia erityisryhmien vuokra-asunnoissa ja 16 prosenttia asumisoikeusasunnoissa. Asutokunnista noin 62 prosenttia oli yhden hengen asutokuntia, 22 prosenttia kahden hengen asutokuntia ja 16 prosenttia tätä suurempia asutokuntia. Asukkaista noin 19 prosenttia oli lapsia ja noin 20 prosenttia yli 64-vuotiaita. Yleiset väestötrendit eli perhekoon pienentyminen, yksin asuminen ja ikääntyminen näkyvät myös ARA-asuntojen asukasrakenteessa. Erityisryhmien asunnoissa ja asumisoikeusasunnoissa asuvien määrä on kasvussa verrattuna tavallisissa vuokra-asunnoissa asuviin.

ARA:n tekemän asuntomarkkinaselvityksen mukaan tavallisiin ARA-vuokra-asuntoihin oli keväällä 2023 hakijoita yhteensä 116 000. Hakemuksista 45 prosenttia kohdistui pääkaupunkiseudulle. Hakijoista 22 prosenttia luokiteltiin erittäin kiireellisiksi. Yhden hengen hakijoiden kasvu jatkui, ja jo 63 prosenttia hakijoista oli yhden hengen talouksia. Kysynnän ja tarjonnan tasapainoa vaikeuttaa ARA-

⁵ Helsingin kaupunki: Helsingin kaupungin vuokra-asunnoissa asuvien tulotaso, <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/helsingin-kaupungin-vuokra-asunnoissa-asuvien-tulotaso> (viitattu 27.10.2023)

⁶ Keinänen ym. Asuntoja pienituloisille? Selvitys ARA-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistusten vaikutuksista pääkaupunkiseudulla. Ympäristöministeriön raportteja 8/2018, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160491> (viitattu 27.10.2023)

⁷ Tiedot on koottu Aalto-yliopiston Taloustieteen laitoksen kuntien dataa koskevassa pilottihankkeessa.

asuntokannan painottuminen isompiin asuntoihin: haettavista ARA-asunnoista oli yksiöitä 21 prosenttia, kaksioita 47 prosenttia ja kolmioita tai isompia 32 prosenttia.⁸

Ympäristöministeriön ARA-vuokra-asuntoyhteisöille ja kunnille osoittamassa kyselyssä (toteutettiin 6.–27.9.2023) tiedusteltiin hakija- ja asunnonsaajatietoja vuosina 2022 ja 2023. Vastaukset vahvistavat edellä todettua trendiä. Asunnon hakijoista jopa 70 prosenttia oli vastausten perusteella yhden hengen ruokakuntia, neljännes kahden hengen ruokakuntia ja viidennes suurempia perheitä. Kysyttäessä ruokakunnan päähakijan työtilannetta vastaajat arvioivat, että työttömät ovat yleisin hakijaryhmä, mutta työssäkäyvät melkein yhtä yleinen. Kolmanneksi yleisimmäksi hakijaryhmäksi arvioitiin eläkeläiset. Asukasvalinnoissa perheiden osuus on kyselyvastausten perusteella hiukan suurempi kuin hakemuksissa. Asukasvalinnoissa myös työssäkäyvät arvioitiin hienoisesti työttömiä yleisemmäksi ryhmäksi. Tulokset heijastavat saatavilla olevan ARA-asuntokannan kohtaanto-ongelmaa eli yksinasuvat eivät maksukykynsä vuoksi pysty vastaanottamaan saatavilla olevia suurempia asuntoja. Vuonna 2021 tehdyn selvityksen mukaan ARA-asuntojen rakentaminen keskittyi aiemmin kaksioihin ja perheasuntoihin, minkä takia monen kunnan vanha ARA-asuntokanta on liian suurikokoista tämän päivän kysyntään nähden. ARA-tuotannon painopiste on siirtynyt 2000-luvulla pientasuntoihin, mutta muutokset asuntokannassa ovat kuitenkin hitaita.⁹

Asukasvalintaperusteista poikkeaminen

Asukasvalintaperusteista voidaan aravarajoituslain 4 c §:n sekä pitkän korkotukilain 11 c §:n mukaan poiketa terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka korkotukivuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Poikkeamisen on oltava asukasvalinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnalliselta, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon kannalta perusteltua.

Asukasvalintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata etusijalle asetettavien hakijoiden eli asunnottomien ja muiden kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevien, vähävaraisimpien ja pienituloisimpien asunnonsaantia. Etusijajärjestyksestä voidaan asukasvalinnassa kuitenkin yksittäistapauksessa poiketa, jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne huomioon ottaen.

Asukasvalinta-asetuksen 6 §:ssä säädetään tarkemmin tilanteista, joissa asukasvalintaperusteista voidaan poiketa. Poiketa voidaan joko tulo- ja varallisuusperusteista, pelkästä varallisuusperusteesta tai asunnon tarvetta koskevasta perusteesta.

Asukasvalinta-asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan hakija voidaan valita asukkaaksi vuokra-asuntoon varallisuuden ja tulojen määrästä riippumatta, jos kysymyksessä on:

⁸ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Asuntomarkkinakatsaus 1/2023: vuokra-asunnot, [https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asuntomarkkinat/Katsaukset_2023/Asuntomarkkinakatsaus_12023_vuokraasunno\(65688\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asuntomarkkinat/Katsaukset_2023/Asuntomarkkinakatsaus_12023_vuokraasunno(65688)) (viitattu 12.10.2023)

⁹ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: ARA-asuntokannan ja asukkaiden kehitys 2010-luvulla, [https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/ARAasuntokanta/ARAasuntokannan_ja_asukkaiden_kehitys_20\(60758\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/ARAasuntokanta/ARAasuntokannan_ja_asukkaiden_kehitys_20(60758)) (viitattu 12.10.2023)

1) ruokakuntien keskinäinen asuntojen vaihtaminen vuokra-asunnosta toiseen; 2) asunnon vaihtaminen saman tosiasiallisen omistajan omistamasta vuokra-asunnosta toiseen; 3) vuokra-asutokäytössä olevan talon ylläpidon ja hoidon kannalta välttämätön ruokakunta; 4) asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) 45, 46, 48 tai 88 §:n nojalla vuokrasuhteen jatkamiseen oikeutettu henkilö; taikka 5) vuokra-asunto, jota koskee aravarajoituslain 3 §:n 1 momentin nojalla kymmenen vuoden rajoitusaika ja vuokraus tapahtuu mainitun kymmenen vuoden aikana; poikkeus voi koskea kuitenkin enintään 15 prosenttia vuokratalon kaikista asunnoista.

Kuten edellä on todettu, ehdotettavia enimmäistulorajoja on tarkoitus soveltaa asunnonvaihtotilanteisiin pois lukien sellaiset asunnonvaihdot, jotka johtuvat asukkaasta riippumattomasta syystä. Tämän vuoksi asukasvalinta-asetuksen 6 §:ään lisättävässä uudessa 2 momentissa säädettäisiin rajaus asunnonvaihtoa koskevien poikkeusten soveltamiseen. Muut 6 §:n 1 momentin mukaiset poikkeusmahdollisuudet koskisivat myös enimmäistulorajoja.

Asukasvalinta-asetuksen 7 §:n mukaan kunta voi antaa luvan käyttää vuokra-asuntoa tilapäisesti, kuitenkin enintään kahden vuoden ajan kerrallaan, muiden kuin asukasvalintaperusteiden mukaan valittujen henkilöiden asuntona, kun kyseessä on yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisten ja tarpeellisten tai muutoin erittäin kiireellisten toimenpiteiden suorittaminen. Luvan antaminen ei saa oleellisesti haitata edellytykset täyttävien hakijoiden asunnonsaantia. Poikkeuslupa voi koskea vain vähäistä määrää asuntoja. Poikkeusluvalla olisi mahdollista käyttää vuokra-asuntoa myös enimmäistulorajat ylittävien henkilöiden asuntona. Asukasvalintaoppaan mukaan tilapäisen poikkeusluvan perusteena voi olla muun muassa yrityksen voimakas lisähenkilökunnan tarve, yrityksen muuttaminen toiselle paikkakunnalle tai henkilön joutuminen äkillisesti asunnottomaksi esimerkiksi tulipalon tai vastaavan syyn takia. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi myös kosteusvauriolla altistumisesta johtuva kiireellinen asunnontarve. Lisäksi lastensuojelulain mukaisissa eräissä tilanteissa voidaan hakijan oikeus asuntoon järjestää hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyönä tavallisessa ARA-vuokra-asunnossa.

Lisäksi asukasvalinta-asetuksen 8 § sisältää yleisen, kaikkia asukasvalintaperusteita koskevan poikkeussäännöksen. Sen mukaan milloin asukasvalintaperusteiden mukaiset edellytykset täyttäviä hakijoita ei ole, voidaan asukkaiksi valita muitakin hakijoita. Asukkaaksi on tällöin kuitenkin valittava hakija, jonka olot ovat lähinnä asukasvalintaperusteiden mukaisia edellytyksiä. Tämän poikkeussäännöksen nojalla voitaisiin myös enimmäistulorajoista poiketa. Poikkeussäännöksen käyttö riippuu kunnan asuntomarkkinatilanteesta, ja sen tarkoitus on ehkäistä asuntojen tyhjilleen jäämistä. Poikkeussäännös on käytännössä sovellettavissa sekä yksittäisen, asukasvalintaperusteet täyttävien hakijoiden tarpeeseen ja maksukykyyn nähden sopimattoman asunnon että tietyn alueen vuokra-asuntojen käyttötilanteen parantamiseen. Asuntojen käyttöaste on merkittävä vuokratalo-yhteisön talouden kannalta.

Asukasvalintasäätelyn tulee olla riittävän joustava, jotta se soveltuu erilaisiin kysyntäolosuhteisiin. ARA:n asuntomarkkinakatsauksissa kuntien tavallisten ARA-vuokra-asuntojen markkinatilanne jaetaan ARA-indeksin avulla viiteen

markkinaluokkaan: kireään, melko kireään, tasapainoiseen, lievään ylitarjontaan ja ylitarjontaan. Kevään 2023 tietoihin perustuvan asuntomarkkinakatsauksen mukaan kireään tai melko kireään markkinaluokkaan sijoittui 10 kuntaa, tasapainoiseen markkinaluokkaan 60 kuntaa, lievän ylitarjonnan markkinaluokkaan 97 kuntaa ja ylitarjonnan markkinaluokkaan 65 kuntaa¹⁰. Asuntojen määrän lisäksi asuntomarkkinan toimivuuteen vaikuttaa asuntojen sopivuus hakijoille. Kuten edellä on todettu, ARA-vuokra-asuntokanta on painottunut kaksioihin ja suurempiin asuntoihin, kun taas hakijoissa painottuvat yhä enemmän yhden hengen ruokakunnat. Pienituloisilla ja vähävaraisilla ei useimmiten ole mahdollisuutta ottaa vastaan suurempaa asuntoa. Kunnan sisällä eri alueilla voi olla myös erilainen markkinatilanne. Ympäristöministeriön kyselyssä vastaajat pitivät tärkeänä ylläpitää asuntokannan mahdollisimman hyvää käyttöastetta. Myös vuokralaisen näkökulmasta korkea käyttöaste on hyödyllinen, sillä se mahdollistaa vuokrien pitämisen kohtuullisina.

ARA-vuokra-asuntojen keskimääräinen käyttöaste oli vuonna 2022 kunnittain tarkasteltuna 91,2 prosenttia. Erinomainen tai hyvä käyttöaste saavutettiin 104 kunnassa. Alle 90 prosentin käyttöasteeseen jäätin 79 kunnassa. Käyttöaste kohentui pari prosenttiyksikköä edelliseen vuoteen nähden, mihin vaikutti esimerkiksi ukrainalaisten asuttaminen ARA-vuokra-asuntoihin. ARA-asuntojen asukasvaihtuvuus kunnissa oli vuonna 2022 keskimäärin 22,5 prosenttia.¹¹

Asukasvalinta-asetuksen 6 §:ään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 3 momentti mahdollisuudesta poiketa enimmäistulorajan määrittelystä silloin, kun hakija on alle 18-vuotiaan lapsen etävanhempi eli lapsi ei pysyvästi asu hakijan luona. Tulorajaan voitaisiin tehdä 4 §:n 3 momentissa säädettävä lapsikorotus, jos hakija ei muuten kykenisi hankkimaan lapsen hoidon kannalta tarvetta vastaavaa asuntoa. Soveltamistilanne voisi olla esimerkiksi sellainen, että etävanhemman tulot ylittäisivät yhden hengen tulorajan 3 540 euroa sen verran niukasti, että hän ei kykenisi hankkimaan riittävän isoa tai muutoin lapsen tarpeisiin soveltuvaan asuntoon, jotta lapsi voisi asua hänen luonaan vuoroviikoin tai muulla sovitulla tavalla. Poikkeamismahdollisuus olisi sovellettavissa myös useampaan kuin yhteen lapseen. Muuten noudatettaisiin asukasvalintaperusteita normaalisti eli tehtäisiin asunnontarpeen kiireellisyyteen perustuva etusijajärjestys ja tulovertailu sekä selvitetäisiin hakijan varallisuus. Laissa säädetyin mukaisesti poikkeussäännöstä ei voisi soveltaa, jos se olennaisesti haittaisi etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Poikkeussäännöstä voitaisiin soveltaa sekä uuden asukkaan hakemusta että asunnonvaihtohakemusta käsiteltäessä. Käytännössä kysymys olisi asukasvalinnoista yksiötä suurempiin asuntoihin, joita aiemman asuntotuotannon painotuksen seurauksena yleisesti on yksiöitä paremmin saatavilla ja joihin ei kohdistu niin suuri hakijapaine kuin yksiöihin.

Enimmäistulorajoja koskevien momenttilisäysten seurauksena asukasvalinta-asetuksen nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyisivät 4 ja 5 momentiksi. Kyseisissä momenteissa

¹⁰ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Asuntomarkkinakatsaus 1/2023: vuokra-asunnot, [https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ ja_selvitykset/Asuntomarkkinat/Katsaukset_2023/Asuntomarkkinakatsaus_12023_vuokraasunno\(65688\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ ja_selvitykset/Asuntomarkkinat/Katsaukset_2023/Asuntomarkkinakatsaus_12023_vuokraasunno(65688)) (viitattu 13.10.2023)

¹¹ Ks. edellä

säädetään pelkästään varallisuusperustetta ja asunnontarveperustetta koskevista poikkeuksista, joten enimmäistulorajojen käyttöönotto ei vaikuttaisi niihin.

Asukasvalinnan ohjaus ja valvonta

Aravarajoituslain sekä pitkän korkotukilain mukaan asukasvalintaperusteiden noudattamista valvoo kunta. Siltä osin kuin kyse on asunnoista, joiden asumispalveluiden järjestämisestä hyvinvointialue vastaa, asukasvalintaa valvoo kuitenkin hyvinvointialue. Hyvinvointialueiden valvontatehtävä on lisätty säädöksiin 1.9.2023 lukien. Hyvinvointialueiden valvontavastuu koskee käytännössä asukasvalintaa asuntoihin, jotka on tarkoitettu erityistä tukea asumisessaan tarvitseville.

Tilapäisiä poikkeuslupia koskevaan 7 pykälään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, jonka mukaan tilapäisen luvan voisi antaa hyvinvointialue siltä osin kuin kyse on asunnoista, joiden asumispalveluiden järjestämisestä hyvinvointialue vastaa. Tällä tavoin asukasvalinta-asetus saatettaisiin vastaamaan lain tasolla voimassa olevaa toimivallan jakoa kuntien ja hyvinvointialueiden kesken.

Käytännössä lähes kaikki kuntien omistamat vuokratiloyhteisöt, samoin kuin muut yleishyödylliset vuokratiloyhteisöt, tekevät asukasvalinnat itse, ja valvontatehtävää toteutetaan jälkivalvontana.

Asukasvalinnan yleinen ohjaus kuuluu ARA:lle.

Soveltamisalan tekninen korjaus

Asukasvalinta-asetuksen 1 §:n 2 momentista poistettaisiin viittaus vuokra-asuntojen korkotuesta annetun lain (867/1980) nojalla lainoitettuihin asuntoihin. Näiden asuntojen käyttörajoitusajat ovat päättyneet viimeistään vuonna 2022, joten viittaus on tarpeeton.

Tulorajat asukasvalintaperusteena EU-oikeuden näkökulmasta

Yrityksille myönnettävät valtion tuet sosiaalista asuntotuotantoa varten ovat EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten kannalta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin myönnettäviä tukia (englanniksi *services of general economic interest*, SGEI). Tuki on korvausta yrityksen täyttämästä julkisen palvelun veloitteesta eli sosiaalisin perustein valittujen asukkaiden tarpeita vastaavien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen tuottamisesta ja ylläpitämisestä. Yrityksellä tarkoitetaan tässä kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä. Yleistä taloudellista etua koskeville tuille asetetuista edellytyksistä säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annetussa komission päätöksessä (2012/21/EU, EUVL L7/2012, jäljempänä komission SGEI-päätös). Jotta valtion tuki soveltuisi EU:n sisämarkkinoille, tuettu asuntotarjonta on komission päätöksen mukaan kohdistettava sellaisille ihmisille, jotka eivät vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehtoin, tuen on ohjaututtava nimenomaan sosiaaliseen asuntotuotantoon eikä se saa valua vapaarahoitteisille asuntomarkkinoille, tuki ei saa sisältää ylikompensaatiota yritykselle eikä yritys saa tulouttaa itselleen kohtuullista suurempaa voittoa. Jäsenvaltioiden on

myös valvottava näiden vaatimusten täyttymistä tehokkaasti. Pitkällä korkotuella ja aravalainoilla rahoitettujen vuokra-asuntojen on katsottu jo tälläkin hetkellä kohdistuvan hyvin pienituloisille asukasvalintaperusteiden johdosta, eivätkä EU-valtiontukioikeuden säännökset tai oikeuskäytäntö nimenomaisesti edellytä tulorajojen soveltamisessa valtion tukemissa asunnoissa. Nyt ehdotetut tulorajat kohdentavat ARA-asunnot vielä entistä varmemmin heikoimmassa asemassa oleviin henkilöihin.

4 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksiin

ARA-vuokra-asunnot kohdentuisivat ehdotettujen muutosten voimaantulon jälkeen nykyistä selvemmin pienituloisille ruokakunnille. Enimmäistulorajat ylittävät ruokakunnat eivät enää voisi saada ARA-vuokra-asuntoa muuten kuin poikkeustapauksissa. Nykyisellään tällainen ruokakunta voi saada ARA-vuokra-asunnon normaalin asukasvalinnan kautta.

Paikkakunnan ARA-asuntomarkkinatilanteesta riippuu, kuinka suuri osuus haettavista asunnoista on tähän mennessä kohdentunut ehdotetut enimmäistulorajat ylittävälle ruokakunnille. Osuus vaihtelee arviolta 0:n ja lähes 10 prosentin välillä. Vuodelta 2021 tehty tulovertailu viittasi noin 6,2–6,7 prosenttiin koko maassa kyseisenä vuonna. Nämä asunnot eivät kuitenkaan pääosin soveltuisi pienituloisimmille hakijoille, vaan niihin tulisi sijoittua vuokraan nähden riittävän tulotason ruokakuntia.

Kasvukeskuksissa ARA-asuntojen saatavuus useimmiten alittaa kysynnän, joten asuntoja ei riitä kaikille hakijoille, ja pienituloiset hakijat ovat etusijalla. Kasvukeskusten ulkopuolella asuntojen saatavuus on usein kasvukeskuksia parempi. Kuitenkin näillä paikkakunnilla asunnon hakijoiden tulotaso on yleisesti matala eikä välttämättä riitä saatavilla olevan ARA-vuokra-asunnon vastaanottamiseen, joten suurempia asuntoja voi jäädä vapaiksi ja pienemmistä olla pulaa. Tällöin keski- tai hyvätuloinen ruokakunta on saattanut saada ARA-vuokra-asunnon esimerkiksi paikkakunnalle muuttaessaan, ja siirtyä myöhemmin omistusasumiseen. Jatkossa enimmäistulorajan ylittävän ruokakunnan valitseminen ARA-vuokra-asuntoon edellyttäisi aina kunnan asukasvalinta-asetuksen 7 §:n nojalla myöntämää tilapäistä lupaa tai 8 §:n mukaista tilannetta, jossa asukasvalintaperusteet täyttyviä hakijoita ei ole.

Niille ARA-vuokra-asukkaille, joiden tulotaso on asumisen aikana noussut enimmäistulorajojen yli, esitys tarkoittaa sitä, että vaihtaminen toiseen ARA-vuokra-asuntoon ei olisi enää mahdollista muuten kuin poikkeustapauksissa. Asunnonvaihtotarve tulotason nousun yhteydessä liittyy yleensä perheeseen kasvamiseen tai yhteen muuttamiseen puolison kanssa. Näissä tilanteissa sopivampaa asuntoa olisi etsittävä vapaarahoitteisilta asuntomarkkinoilta. Jos ruokakunta siirtymäkohdassa ylittäisi ehdotettavat enimmäistulorajat lievästi, vähenisivät sen käytettäväksi jäävät kuukausitulot, koska ARA-vuokrat ovat etenkin suurissa kaupungeissa selvästi markkinavuokria matalammat ja koska tarve olisi usein tilavammalle asunnolle. Tämä voi viivästyttää muuttoa, mikä puolestaan viivästyttäisi pienempien ARA-vuokra-asuntojen vapautumista. On mahdollista, että ARA-asukkaat muuttavat ARA-vuokra-asunnoista muutenkin pois vasta, kun siitä ei aiheudu

käytettävissä olevien tulojen pienenemistä. Kuitenkin muuttovirta-aineistoilla tarkasteltuna näyttää siltä, että ARA-asunnosta pyritään muuttamaan pois tulojen kasvaessa¹². Vaikka ARA-asukkaiden muuttoja hallintamuodosta toiseen ei ole viime vuosina muuttovirta-aineistoilla tarkasteltu, antavat muut tutkimukset viitteitä, että tilanne ei olisi ainakaan oleellisesti muuttunut finanssikriisin ja sitä seuranneen asuntohintojen ja vuokrien nousun myötä. Tutkimusten mukaan pienituloisuuden yleistymisen on nopeutunut erityisesti 1970–90 -lukujen kerrostalo- ja ARA-asuntovaltaisilla alueilla.¹³

ARA:n asuntomarkkinakatsauksen mukaan kevään 2023 vuokratilastossa eroa markkinavuokriin oli Helsingissä 50 prosenttia, Espoossa 32 prosenttia ja Vantaalla 28 prosenttia. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella ARA- ja markkinavuokrien erot olivat suurimpia Turussa (21 prosenttia), Kuopiossa (17 prosenttia) ja Oulussa (17 prosenttia). Ero oli vuodessa kasvanut kaikissa suurissa kaupungeissa Kuopiota ja Lahtea lukuun ottamatta.¹⁴ Paikalliset erot ARA- ja markkinavuokrien välillä voivat siis olla suuret, joskin ne ovat ARA-vuokrien nousupaineiden vuoksi vuonna 2024 kaventumassa. Suurimmassa osassa muista kunnista ARA-vuokrat eivät nykytilanteessa ole markkinavuokria edullisempia. Toisaalta vapaarahoitteisen vuokra-asuntokannan vähyys voi tarkoittaa sitä, että ARA-vuokra-asumisen vaihtoehtona on pääasiassa omistusasuminen.

Ympäristöministeriön kyselyyn vastanneista vuokrataloyhteisöistä puolet arvioi, että vuosina 2022–2023 on ollut hakijoita, jotka ylittäisivät ehdotetut enimmäistulorajat. Tällaisten hakijoiden määrä arvioitiin keskimäärin muutamaksi prosentiksi hajonnan ollessa kuitenkin melko suuri. Joillakin pienillä ja keskisuurilla paikkakunnilla toimivissa vuokrataloyhteisöissä arvio saattoi olla 10–20 prosenttia hakijoista. Viimeaikaisen yleisen kustannustason nousun myötä ehdotettujen enimmäistulorajojen ylittävien hakijoiden määrä saattaisi ilman tulorajoja kasvaa erityisesti paikkakunnilla, jossa vuokrat ovat korkeimpia ja vapaarahoitteisten ja ARA-vuokrien erotus on suuri.

Ehdotetut tulorajat muodostuisivat erilaisilla esimerkkiruokakunnilla seuraavasti:

¹² Hirvonen, Jukka: Asunnot sosiaalisesti tarkoituksenmukaisessa käytössä – selvitys ARA-vuokra-asukkaista. Suomen ympäristö 49/2008, <https://helda.helsinki.fi/items/Od9f6cee-69cf-4f2b-92dd-1633992fbd49> (viitattu 27.10.2023)

¹³ Kauppinen, Timo ja Mukkila, Susanna: Lähiöalueiden väestörakenteen kehitys suurissa kaupungeissa vuosina 1995–2019, THL:n työpaperi 38/2022, <https://www.julkari.fi/handle/10024/144980> (viitattu 26.10.2023); Saikkonen ym.: Sosiaalinen kestävyys : asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. THL 2018, <https://www.julkari.fi/handle/10024/136125> (viitattu 27.10.2023)

¹⁴ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Asuntomarkkinakatsaus 1/2023: vuokra-asunnot, [https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asuntomarkkinat/Katsaukset_2023/Asuntomarkkinakatsaus_12023_vuokraasunno\(65688\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asuntomarkkinat/Katsaukset_2023/Asuntomarkkinakatsaus_12023_vuokraasunno(65688)) (viitattu 13.10.2023)

Ruokakunta	Tuloraja
1 aikuinen	3 540 €
2 aikuista	6 020 €
1 aikuinen ja lapsi	4 190 €
1 aikuinen ja 2 lasta	4 790 €
1 aikuinen ja 3 lasta	5 390 €
2 aikuista ja lapsi	6 670 €
2 aikuista ja 2 lasta	7 270 €
2 aikuista ja 3 lasta	7 870 €

Palkkatulonsaajien palkkojen ja palkkioiden mediaani oli 3 114 euroa elokuussa 2023. Palkka- ja palkkiotulojen kokonaismediaani oli 3 088 euroa.¹⁵ Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan palkansaajien keskimääräinen kuukausiansio vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä oli 3 951 euroa. Paikallishallinnossa työskentelevien keskimääräinen kuukausiansio oli ennakkotiedon mukaan 3 578 euroa, kun taas valtiosektorilla ja yksityisellä sektorilla työskentelevien keskimääräinen kuukausiansio ylitti neljä tuhatta euroa.¹⁶ Näin ollen enemmistö palkansaajista alittaa ehdotetun enimmäistulorajan 3 540 euroa, mutta ne, jotka ansaitsevat keskiansion verran tai enemmän, ylittävät sen. Jos lapsettoman ruokakunnan molemmat aikuiset ansaitsevat mediaanin verran, ruokakunta ylittää enimmäistulorajan.

Tilastokeskuksen alakohtaiset palkkarakennetiedot ovat saatavilla vuodelta 2021. Tuolloin ehdotetun enimmäistulorajan 3 540 euroa alle jäävä kokonaisansion keskiarvo oli muun muassa seuraavissa ammattiryhmissä: peruskoulun alaluokkien opettajat ja lastentarhanopettajat yksityisellä ja kuntasektorilla; kirjaston- ja arkistonhoitajat sekä museoalan erityisasiantuntijat kuntasektorilla; terveydenhuollon asiantuntijat sekä sairaanhoitajat ja kätilöt yksityisellä ja kuntasektorilla; rahoitus-, vakuutus- ja laskentatoimen asiantuntijat kuntasektorilla; sosiaalialan ja seurakunnan työntekijät; urheilijat, urheiluvalmentajat ja liikunnanohjaajat; taide- ja kulttuurialan asiantuntijat sekä keittiöpäälliköt; toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät; palvelu- ja myyntityöntekijät yksityisellä ja kuntasektorilla; hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijät; suojelu- ja vartiointityöntekijät yksityisellä ja kuntasektorilla; metsä- ja kalatalouden työntekijät; rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät; prosessi- ja kuljetustyöntekijät (lukuun ottamatta esimerkiksi sahatavara-alaa ja työkoneiden kuljettajia); siivoajat, kotiapulaiset ja muut puhdistustyöntekijät; katujen puhtaanapidon ja jätehuollon työntekijät.¹⁷

Edellä mainittujen ammattiryhmien palkansaajat suurelta osin voisivat enimmäistulorajojen käyttöönoton jälkeenkin hakea ARA-vuokra-asuntoa. Vuoden

¹⁵ Tilastokeskus: Palkka- ja palkkiotulojen mediaani 3 088 euroa elokuussa 2023, https://www.stat.fi/tup/kokeelliset-tilastot/tulorekisterin_palkat_ja_palkkiot/2023-10-09/index.html (viitattu 25.10.2023)

¹⁶ Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi [verkkajulkaisu]. ISSN=1796-3737. Helsinki: Tilastokeskus, https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__ati/statfin_ati_pxt_11zu.px/table/tableViewLayout1/ (viitattu 25.10.2023)

¹⁷ Tilastokeskus: Kokoaikaisten palkansaajien lukumäärät ja kokonaisansiot kuukaudessa ammattiluokituksen (AML 2010), työnantajasektorin ja sukupuolen mukaan, 2021, https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__pra/statfin_pra_pxt_13rn.px/table/tableViewLayout1/ (viitattu 25.10.2023)

2021 jälkeen kokonaisansion keskiarvo on kuitenkin voinut osittain nousta lähelle 3 540 euroa esimerkiksi opetus-, terveydenhuolto-, rakennus- ja prosessityön alalla. Vuoden 2022 palkkarakennetiedot julkaistaan 22.11.2023. Lisäksi vuonna 2023 on toteutunut palkankorotuksia.

Samassa ammattiryhmässäkin palkkauksen taso vaihtelee myös alueittain ja paikkakunnittain. Vuoden 2021 tietojen perusteella kokoaikaisten palkansaajien kokonaisansion keskiarvo on korkein Uudellamaalla (4 152 euroa vuonna 2021) ja matalin Kainuussa (3 300 euroa vuonna 2021).¹⁸ Lukumääräisesti enimmäistulorajojen käyttöön ottaminen karsisi mahdollisia asunnonhakijoita eniten Uudellamaalla.

Suomessa asuvien eläkkeensaajien keskimääräinen kokonaiseläke vuoden 2022 lopussa oli 1 845 euroa kuukaudessa. Mediaanieläke oli 1 614 euroa. Yli 3 000 euron eläkettä sai kymmenen prosenttia eläkkeensaajista.¹⁹ Työeläkeindeksiin perustuva korotus vuonna 2024 on noin 5,7 prosenttia. Korotuksesta huolimatta valtaosa eläkkeensaajista voisi jatkossakin hakea ARA-vuokra-asuntoa.

Enimmäistulorajan ylittävän ruokakunnan asumiskulut vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa riippuvat asuinalueesta. Pääkaupunkiseudun kunnissa vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä halvimpien (alakvartii) vapaarahoitteisten yksiöiden vuokran yläraja oli vähän alle 700 euroa, kaksioiden alle 900 euroa ja suurempien asuntojen noin 1 200 euroa. Muissa suurimmissa kaupungeissa halvimpien vapaarahoitteisten yksiöiden vuokran yläraja vaihteli alle 400 eurosta 550 euroon, kaksioiden alle 600 eurosta 700 euroon ja suurempien asuntojen 800 eurosta 930 euroon. Vapaarahoitteisten vuokrien tilastointi ei kuitenkaan anna täydellistä kuvaa hintatasosta, sillä vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat on päätelty asumistukea saaneiden henkilöiden maksamista vuokrista ja hyödyntäen verohallinnon osakehuoneistorekisteriä sekä ARA:n rajoituksista vapautuneiden asuntojen tietojä.²⁰

Vireillä olevat sosiaaliturvan muutokset voivat tulevaisuudessa lisätä hakeutumista ARA-vuokra-asuntoihin. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp) esitetään vähennyksiä vuokra-asukkaiden asumistukeen sekä omistusasukkaiden asumistuen lakkauttamista. Muutokset voivat aiheuttaa kotitalouksille tarvetta hakeutua omistusasumisesta vuokra-asumiseen tai nykyistä edullisempaan vuokra-asuntoon. Tämä voi lisätä asuntohakemuksia ja neuvonnan tarvetta. Lisäksi hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023 vp) sisältää muun muassa ehdotuksen kolmen kuukauden määräajasta, jonka kuluessa toimeentulotuen hakijan olisi hankittava edullisempi asunto, jos hänen asumismenonsa ylittäisivät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän. Määräajan jälkeen asumismenoja ei enää hyväksyttäisi täysimääräisinä. Edellä mainittujen esitysten sekä ARA-vuokra-asuntojen

¹⁸ Tilastokeskus: Kokoaikaisten palkansaajien kokonaisansiot maakunnan ja työnantajasektorin mukaan, 2021, https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_pra/statfin_pra_pxt_13xg.px/table/tableViewLayout1/ (viitattu 26.10.2023)

¹⁹ Eläketurvakeskus: Tilasto Suomen eläkkeensaajista, <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tilastot/kaikki-elakkeensaajat/> (viitattu 25.10.2023)

²⁰ Tilastokeskus: Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen kokonaisvuokrien jakaumat suurissa kaupungeissa, neljänneksittäin, 2018Q1-2023Q3, https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_asvu/statfin_asvu_pxt_12d4.px/ (viitattu 26.10.2023)

enimmäistulorajojen käyttöönoton yhteisvaikutuksena voi olla asukasvalintaprosessin hidastumista. Lisäksi yleistä asumistukea nykyisin saavilla voi tulla siirtymää ARA-vuokra-asuntoihin ja asumistuen tarve vähentyä, mikä on yksi esitysten yhteinen tavoite. Nykyisin noin 30 prosenttia yleistä asumistukea saavista Manner-Suomen ruokakunnista asuu ARA-asunnoissa (mukaan luettuna myös ARA-asumisoikeusasunnot ja erityisryhmien ARA-vuokra-asunnot)²¹. Yleisen asumistuen tarpeen väheneminen ei kuitenkaan välttämättä ole suorana seurauksena, koska ARA-vuokriin kohdistuu voimakkaita nousupaineita.

Vaikutukset lapsiin

Ruokakuntaan kuuluvat alle 18-vuotiaat lapset huomioitaisiin siten, että enimmäistulorajaa korotettaisiin ensimmäisestä lapsesta 650 eurolla ja kustakin seuraavasta lapsesta 600 eurolla. Lisäksi voimassa olevien säännösten johdosta muun muassa lapsilisää, elatusapua ja elatustukea ei oteta huomioon ruokakunnan tuloina eli enimmäistulorajan verran voisi ansaita näiden lisäksi. Tällä tavoin tuetaan lapsiperheiden mahdollisuutta kohtuuhintaiseen asumiseen, jotta perheillä jäisi tuloja paremmin käytettäväksi lasten muihin tarpeisiin. Lapsikorotukset koskisivat myös asunnonvaihtohakemuksia, jolloin siirtyminen väljempään asuntoon perheeseen kasvaessa olisi useammin mahdollista. Muuttaminen ARA-vuokrakannan sisällä on lapsen edun mukaista, jos näin voidaan turvata tutun päiväkodin, koulun, harrastusten ja kaveripiirin säilyminen. Myös syntymässä oleva lapsi otetaan asukasvalinnassa huomioon ruokakunnan jäsenenä.

Eroperheissä lapset lasketaan lähivanhemman ruokakuntaan ja enimmäistulorajaan. Esityksen mukaan kuitenkin myös etävanhemman enimmäistulorajaa määriteltäessä olisi mahdollisuus ottaa lapset huomioon, jos näin voitaisiin turvata lapsen hoidon kannalta tarvetta vastaava asunto myös etävanhemmalle. Tällä tavoin tuettaisiin lapsen mahdollisuutta ylläpitää läheistä suhdetta molempiin vanhempiinsa. Asuntojen mahdollinen riittämättömyys ja asukasvalinnan etusijajärjestys kuitenkin vaikuttaisivat niin, että asuntoa ei aina pystyttäisi poikkeustulorajasta huolimatta etävanhemmalle tarjoamaan.

Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Työssäkäyvien ja eläkkeensaajien osalta enimmäistulorajojen käyttöönotto asukasvalinnassa tarkoittaisi sitä, että naiset voivat hakea ARA-vuokra-asuntoa miehiä yleisemmin. Jo voimassa olevan asukasvalintasääntelyn mukaisella tulojen huomioon ottamisella on samanlainen vaikutus. Elokuussa 2023 miesten mediaanitulo oli 3 415 euroa ja naisten 2 907 euroa. Miesten ennakoitu keskiansio vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä oli 4 279 euroa, kun taas naisten 3 632 euroa. Eläkkeiden osalta miesten keskieläke vuoden 2022 lopussa oli 2 070 euroa ja naisten 1 658 euroa kuukaudessa.

Työttömien osalta päinvastoin miehet ovat enemmistönä mahdollisissa asunnonhakijoissa, koska työttömyys ja sitä kautta syntyvä pienituloisuus on miehillä

²¹ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Tilastoja ARA-asuntokannasta- ja väestöstä, https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/ARAasuntokanta (viitattu 26.10.2023)

yleisempää kuin naisilla. Syyskuussa 2023 oli työttömänä 15-74 –vuotiaita miehiä 108 000 ja naisia 90 000.²²

Eroperheissä enimmäistulorajojen lapsikorotukset nostaisivat useammin äidin tulorajaa, koska äidit ovat isiä useammin yksinhuoltajia tai lähivanhempia, joiden luona lapset virallisesti asuvat.²³ Esityksen mukaan hakijan muualla pysyvästi asuva alle 18-vuotias lapsi voitaisiin ottaa huomioon enimmäistulorajaa määriteltäessä, jos hakija ei muuten kykenisi hankkimaan lapsen hoidon kannalta tarvetta vastaavaa asuntoa. Säännös tulisi todennäköisesti sovellettavaksi useammin isien kuin äitien kohdalla. Sen avulla olisi mahdollisuus parantaa niukasti enimmäistulorajan ylittävien isien mahdollisuuksia sopia esimerkiksi lasten vuoroasumisesta.

Vaikutukset vuokrataloyhteisöihin

Vuokrataloyhteisöissä esityksen vaikutukset liittyvät yhtäältä asukasvalintamenettelyn muutoksiin ja toisaalta mahdollisiin asukasrakenteen muutoksiin sekä näiden seurannaisvaikutuksiin.

Asukasvalinta on julkinen hallintotehtävä, jota hoidetaan vuokrataloyhteisöissä virkavastuulla. Asunnonhaku tapahtuu usein sähköisessä hakujärjestelmässä tai ainakin sähköisellä lomakkeella. Hakujärjestelmä voi olla vuokrataloyhteisön omiin tarpeisiin kehitetty tai kuntien yhteinen eri palveluja kattava järjestelmä. Esimerkiksi joissakin Pohjois-Karjalan kunnissa vuokra-asuntoa haetaan miunpalvelut.fi -portaalissa. Ympäristöministeriön kyselyyn saaduissa vastauksissa arvioitiin, että enimmäistulorajojen käyttöönotto edellyttäisi hakujärjestelmien päivittämistä. Lisäksi useiden vastausten mukaan myös manuaalisen työn määrä lisääntyisi ja asukasvalinnan läpimenoaika piteneisi. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää jo nykyisellään bruttokuukausitulojen tarkistamista hakijan toimittaman selvityksen avulla ennen vuokrasopimuksen solmimista. Jatkossa huomioon otettavien tulolajien tunnistaminen ja tulojen määrän selvittäminen eurolleen korostuisi. Kyselyyn vastanneiden arviot siitä, kuinka paljon tulorajat vaikuttaisivat hallinnollisiin kustannuksiin, hajaantuivat: Vastaajista 22 prosenttia arvioi, ettei vaikutusta olisi lainkaan, kun taas 35 prosenttia arvioi vaikutuksen vähäiseksi, 26 prosenttia kohtalaiseksi ja 17 prosenttia suureksi.

Muutos voidaan arvioida suuremmaksi asunnonvaihtohakemusten käsittelyssä verrattuna uusien asukkaiden hakemusten käsittelyyn. Voimassa olevan lain mukaan asunnonvaihdot ovat mahdollisia tuloista riippumatta, joten asunnonvaihtohakemusten käsittely on tältä osin hallinnollisesti kevyempää kuin uusien asukkaiden hakemusten käsittely. Asunnonvaihdoissa ei arava- ja korkotukivuokra-asuntojen hakemuslomakkeesta ja sen liitteistä annetun ympäristöministeriön asetuksen mukaan tarvita tuloksettyksiä. Tähän tulisi muutos, sillä jatkossa tulot olisi selvitettävä myös näissä tilanteissa sen varmistamiseksi, että enimmäistulorajat eivät ylity.

²² Tilastokeskus: Väestö työmarkkina-aseman, sukupuolen ja iän mukaan, kuukausitiedot, 2009M01-2023M09, https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tyti/statfin_tyti_pxt_135y.px/table/tableViewLayout1/ (viitattu 26.10.2023)

²³ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Erotilanteet ja huoltajuus, <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-tila/perheet-ja-vanhemmuus/erotilanteet-ja-huoltajuus> (viitattu 26.10.2023)

Koska esityksen mukaan enimmäistulorajoista olisi tietyin edellytyksin mahdollisuus poiketa, ei hakujärjestelmiä tulisi päivittää sellaisiksi, että enimmäistulorajan ylittävän hakijan hakemus jäisi automaattisesti huomiotta. Tällaiset hakemukset olisi kuitenkin poimittava esille ja karsittava ennen asuntotarjouksen tekemistä. Etenkin suuremmissa vuokraloyhteisöissä, joissa on satoja tai tuhansia hakemuksia vuodessa, tämä työvaihe voi työllistää merkittävästi nykyistä enemmän. Asukasvalintaperusteista poikkeaminen edellyttää lainmukaista perustetta, ja on asukasvalintaa suorittavan harkinnanvaraisesti arvioitava ratkaisu. Ympäristöministeriön kyselyyn vastanneiden vuokraloyhteisöjen arvion mukaan esityksen mukaiset tulorajat ylittäviä asukasvalintoja on vuosina 2022–2023 ollut keskimäärin muutama prosentti hakijoista vaihteluvälin ollessa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta 0–10 prosenttia.

Enimmäistulorajojen käyttöön ottaminen edellyttäisi myös tiedottamista hakijoille ja taloyhteisökohtaisten hakuohjeiden päivittämistä sekä neuvontaa. Asetuksen voimaantulon ja tulorajojen soveltamisen alkamisen väliin jäisi noin puoli vuotta valmistautumisaikaa.

Enimmäistulorajojen käyttöönoton vaikutukset asukasrakenteeseen arvioitiin ympäristöministeriön kyselyssä pääosin korkeintaan vähäisiksi (70 prosenttia vastaajista). Asukasvalinnan katsotaan nykyisinkin ohjautuvan pienituloisiin ja vähävaraisiin, ja myös viimeaikaiset tutkimukset pienituloisten sijoittumisesta kaupunkialueilla tukevat tätä.²⁴ Kasvukeskuksissa asuntoja ei riitä kaikille hakijoille, jolloin asukasvalintasäännöstö ohjaa asunnot pienituloisemmille ja vähävaraisemmille. Joillakin paikkakunnilla hakijakunta on kauttaaltaan pienituloista ja vähävaraista. Vastaajat kuitenkin painottavat asukasvalinnan joustavuuden merkitystä asuntokannan käyttöasteelle ja taloyhteisön talouden tasapainolle. Erityisesti muuttotappiokunnissa toimivilla vuokraloyhteisöillä on nykyisellään vaikeuksia pitää käyttöaste riittävänä ja rahoittaa asuntokannan korjaaminen hakijoiden tarpeita vastaaviksi. Tarve painottuu pieniin, esteettömiin asuntoihin. Myös perustoimeentulotuen asumismenojen edellytyksenä oleva kohtuullinen vuokran määrä asettaa omat vaatimuksensa tarjottavalle asuntokannalle. Muuttotappiokunnissa vuokraloyhteisöt toisaalta reagoivat joustavasti hakijatilanteen muutoksiin, esimerkiksi rakennustyömälle töihin tulevien asunnontarpeeseen, kun taas kasvukeskuksissa asukasrakente on stabiilimpi. Esityksen mukaan voimassa olevat säännökset kunnan mahdollisuudesta myöntää tilapäisiä poikkeuksia asukasvalinnassa sekä mahdollisuudesta valita asukasvalintaperusteiden mukaiset edellytykset täyttävien hakijoiden puuttuessa asukkaaksi muita hakijoita olisivat sovellettavissa myös enimmäistulorajoihin. Tällä tavoin säilytettäisiin vuokraloyhtiöissä mahdollisuus tarvittaessa mukauttaa asukasvalintaa paikallisiin olosuhteisiin silloin, kun tämä ei heikentäisi pienituloisten hakijoiden asunnonsaantia, ja ehkäistä siten käyttöasteen alenemisesta johtuvia taloudellisia vaikeuksia.

²⁴ Kauppinen, Timo ja Mukkila, Susanna: Lähiöalueiden väestörakenteen kehitys suurissa kaupungeissa vuosina 1995–2019, THL:n työpäpaperi 38/2022, <https://www.julkari.fi/handle/10024/144980> (viitattu 26.10.2023); Saikkonen ym.: Sosiaalinen kestävyys : asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. THL 2018, <https://www.julkari.fi/handle/10024/136125> (viitattu 27.10.2023)

Pääkaupunkiseudun osalta vuoden 2014 asukasrakenneselvityksessä selvitettiin, missä määrin asukasrakenne erosi toisistaan kaupunkien ja muulla omistuspohjalla toimivien niin sanottujen yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen omistamissa ARA-vuokra-asunnoissa. Tulosten mukaan yleishyödyllisten omistajien vuokra-asukkaat olivat hieman parempituloisia kuin kaupunkien, mutta silti pienituloisia verrattuna muihin hallintamuotoryhmiin. Yleishyödyllisten omistajien vuokralaisissa oli myös jonkin verran suurempi osuus työssäkäyviä sekä pariskuntia ja kahden vanhemman perheitä kuin kaupunkien vuokralaisissa. Edelleen yleishyödyllisten omistajien vuokra-asukkaat olivat keskimäärin koulutetumpia ja nuorempia sekä he olivat asuneet asunnossaan lyhyemmän aikaa kuin kaupunkien vuokra-asukkaat.²⁵ Näin ollen voidaan arvioida, että enimmäistulorajat vaikuttaisivat yleishyödyllisten vuokra-asuntoyhteisöjen asukasrakenteeseen enemmän kuin kuntien omistamien vuokra-asuntoyhteisöjen asukasrakenteeseen.

Vaikutukset valtion- ja kuntatalouteen sekä viranomaisiin

Esityksellä ei olisi välittömiä vaikutuksia valtiontalouteen. Välillisesti ARA-vuokra-asuntojen kohdentuminen tehokkaasti pienituloisille voi vähentää asumis- ja toimeentulotukimenoja. Tämän toteutuminen riippuu siitä, miten hyvin pienituloisia siirtyisi vapaarahoitteisista asunnoista ARA-vuokra-asuntoihin ja ARA-vuokra-asuntojen riittävydestä heille. Lisäksi tukimenoihin vaikuttavat muun muassa ARA-vuokratason kehittyminen ja tukiehdot.

Kuntien talouteen vaikutukset näkyisivät pitkälti kuntaomisteisten vuokraloyhtiöiden talousvaikutusten kautta. Toimeentulotukimenojen mahdollinen väheneminen kohdistuisi myös kuntiin toimeentulotuen osarahoittajina. Välittömästi enimmäistulorajojen käyttöön ottaminen vaikuttaisi kuntien valvontatehtävän hoitamiseen. Valvonnassa tulisi erikseen kiinnittää huomiota tulorajojen noudattamiseen, ja mahdollisissa poikkeustapauksissa tarkistaa poikkeamisen perusteiden lainmukaisuus. Jotkut kunnista hoitavat itse asukasvalintaa, jolloin enimmäistulorajojen huomioon ottaminen asukasvalinnassa kuuluisi kunnan tehtäviin. Esimerkiksi Helsingin kaupunki hoitaa kaupungin yhtiöiden asukasvalinnan.

Lisäksi kuntien käsiteltäväksi voisi tulla asunnonhakijoiden kanteluita, jotka koskisivat enimmäistulorajojen soveltamista vuokraloyhteisöjen asukasvalinnassa. Milloin asukasvalinnan tekijä on kuitenkin kunta, kantelun voi osoittaa esimerkiksi kunnan johdolle, valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Asukasvalinnassa on siirrytty kantelumenettelyyn 1.9.2023 lukien. Aiemmin asukasvalintoihin voitiin hakea oikaisua. Menettelymuutoksen on arvioitu voivan vähäisesti lisätä kuntien työmäärää etenkin pääkaupunkiseudulla ja isoissa kunnissa, sillä kantelumenettely saattaa näyttäytyä asiakkaalle yksinkertaisempänä tapana toimia kuin oikaisuvaatimus, joita kunnissa ei ole juurikaan käsitelty (HE 248/2022 vp).

Hyvinvointialueiden valvontatehtävään enimmäistulorajojen käyttöön ottaminen ei vaikuttaisi, koska niiden valvontatehtävän piirissä on vain erityisryhmien ARA-vuokra-

²⁵ Hirvonen et al. Näkökulmia ara-vuokra-asumiseen: Selvitys ara-vuokra-asuntojen asukasrakenteesta ja asukasvalinnasta ara-aso-asuntoihin. Ympäristöministeriön raportteja 2014:15, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/135161> (viitattu 4.10.2023)

asuntoja. Hyvinvointialueiden valvonnan piiriin kuuluvia asuntoja koskevat tilapäiset poikkeusluvut asukasvalinnassa siirtyisivät kunnilta hyvinvointialueille.

ARA:n keskeisenä tehtävänä olisi asukasvalintaoppaan päivittäminen enimmäistulorajojen edellyttämällä tavalla. Lisäksi ARA:n olisi tiedotettava ja neuvottava vuokrataloyhteisöjä ja kuntia asiasta. ARA:lle aiheutuisi lisätyötä erityisesti uudistuksen alkuvaiheessa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Erilaiset sosiaalisen asumisen järjestelmät heijastelevat vahvasti kunkin maan sosiaaliturvajärjestelmää kokonaisuutena. Suomi, kuten esimerkiksi Ruotsikin, voidaan lukea kuuluvaksi niihin maihin, joissa on laajalle kohdejoukolle suunnattuja kohtuuhintaisen asumisen vaihtoehtoja. Tyypillisesti sosiaalista asumista tukeviin järjestelmiin liittyy tasapainoileminen väärin ohjautuvan tuen ja sosiaalisen asuntokannan marginalisoitumisen välillä.²⁶

ARA-vuokra-asuntokannalla toimeenpannaan perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaista julkisen vallan tehtävää edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Enimmäistulorajojen tarkoituksena on varmistaa, että valtion tukema asuntokanta ei tarpeettomasti kohdennu sellaisille asukkaille, joilla olisi mahdollisuuksia järjestää asumisensa omatoimisemmin. Toisaalta ARA-vuokra-asuntokannan tehtävänä on edistää myös muita asuntopoliittisia tavoitteita. Asukasvalinnan tavoitteena on, että arava- ja korkotukivuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Asukasvalinta perustuu yhdenvertaisuuteen siten, että valintaperusteet ovat kaikille hakijoille samat. Tämä koskee myös ehdotettuja enimmäistulorajoja. Ainoastaan rajatuissa, yhteiskunnallisesti perustelluissa tilanteissa voitaisiin tehdä poikkeuksia, eikä silloinkaan tulorajan ylittävä hakija voisi ohittaa kiireellisemmässä asunnon tarpeessa olevaa, pienituloista ja vähävaraista hakijaa. Ottaen huomioon sen, että valtion tukemia asuntoja ei monin paikoin riitä kaikille pienituloisille ja valintaa joudutaan tekemään, enimmäistulorajat lisäisivät valtion tuen kohdentumisen läpinäkyvyyttä ja sitä kautta koettua oikeudenmukaisuutta. Eri puolilla Suomea asuvien keskinäistä yhdenvertaisuutta toimenpiteellä ei kuitenkaan pystytä varmistamaan, vaan tämä riippuu myös asuntojen saatavuudesta, hintatasosta ja väestökehityksestä paikallisesti.

ARA-vuokra-asuntojen kohdentaminen pienituloisimmille ja vähävaraisimmille asukkaille lähtökohtaisesti edistää asuinalueiden eriytymistä eli segregatiota. Maanomistusolosuhteisiin ja asuntopoliittisiin syihin liittyen ARA-vuokratalot usein keskittyvät tietyille alueille kunnissa, jolloin alueilla ei synny sosiaalista sekoittumista eri asumismuotojen kautta. ARA-vuokratalojen sijoittaminen eri asuinalueille tarkoittaa toisaalta suurempaa ARA-vuokratason vaihtelua. Kaikkein pienituloisimmat eivät pysty sijoittumaan kalleimpiin ARA-vuokra-asuntoihin, mikä voi viivästyttää

²⁶ Keinänen ym. Asuntoja pienituloisille? Selvitys ARA-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistusten vaikutuksista pääkaupunkiseudulla. Ympäristöministeriön raportteja 8/2018, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160491> (viitattu 27.10.2023)

siirtymistä vapaarahoitteisesta asuntokannasta ARA-asuntokantaan erityisesti kireimmän asuntomarkkinan ja korkeimpien asumiskustannusten alueilla.

Vuosien 2017–2018 tulorajakokeilun aikaan selvitettiin asumisen aikaisen tulojen määräaikaistarkistamisen vaikutuksia muun muassa haastatteluin ja kyselyin. Selvityksessä nousi esille ARA-toimijoiden huoli talojen ja asuinalueiden kielteisestä leimautumisesta. Huoli liittyi kuitenkin enemmän tulojen määräaikaistarkistuksista mahdollisesti seuraavaan asumisturvan heikkenemiseen kuin itse asukasvalinnan tulorajoihin.²⁷ Tulorajat, jotka on mitoitettu siten, että työssäkäyvät voivat olla merkittävä asukasryhmä kuten nykyisin, eivät itessään huomattavasti muuttaisi asukasrakennetta. Myös ympäristöministeriön kyselyssä ARA-vuokrataloyhteisöille ja kunnille (6.–27.9.2023) tuotiin kuitenkin esille huolta segregaaation lisääntymisestä.

Ehdotetut enimmäistulorajat lapsikorotuksineen olisivat sellaiset, että monilla aloilla työssäkäyvillä olisi edelleen mahdollisuus hakea ARA-vuokra-asuntoa. Tulorajojen ei siten arvioida muodostavan kannustinloukkua työn vastaanottamiseen. Selkeän tulorajan asettaminen voi kuitenkin jossain määrin synnyttää lieveilmiötä, jossa jotkut asunnonhakijat pyrkivät salaamaan tulojaan tai hankkivat osan ansioistaan pimeänä pysyäkseen tulorajojen alapuolella. Toiseksi asunnonhakija saattaisi esittää ruokakuntansa todellista pienempänä, jolloin esimerkiksi perheen toinen tulonsaaja ei virallisesti muuttaisi asuntoon. Nämä ovat vuosien 2017–2018 tulorajakokeiluun liittyneessä selvityksessä esille nousseita mahdollisia lieveilmiöitä. Kokonaisuutena enimmäistulorajojen käyttöön ottamisen voidaan kuitenkin arvioida selkeyttävän tilannetta siten, että tulorajat ylittävät hakijat lähtökohtaisesti hakeutuvat muuhun asuntokantaan.

5 Lausuntopalaute

Lausuntokierroksella lausuntoja saatiin

6 Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1. päivänä kesäkuuta 2024. Jotta enimmäistulorajojen toimeenpanoon hakumenettelyssä ja asukasvalinnassa jäisi riittävästi valmistautumisaikaa, asetusta sovellettaisiin kuitenkin 1. päivänä tammikuuta 2025 ja sen jälkeen tehtävään asukasvalintaan.

Esitys **Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.**

²⁷ Keinänen ym. Asuntoja pienituloisille? Selvitys ARA-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistusten vaikutuksista pääkaupunkiseudulla. Ympäristöministeriön raportteja 8/2018, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160491> (viitattu 27.10.2023)