



# Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto ympäristöministeriölle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka varoja käytetään valtion tukeman asuntotuotannon tukitoimiin kuten korkotukien ja avustusten maksamiseen. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi valtion asuntorahastosta annettu laki ja muutettavaksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia ja vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annettua lakia. Laki omistusasuntolainojen korkotuesta ja laki vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitettujen asuntojen vapautumisesta käyttörajoituksista kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan muutoksia 16 lakiin lähinnä niissä olevien viittaussäännösten vuoksi. Valtion asuntorahaston toiminta lakkautettaisiin vuoden 2026 alusta ja rahasto sulautettaisiin osaksi valtion talousarviota. Jatkossa tuet ja avustukset myönnettäisiin talousarvion menomomentilta.

Lakiesityksen mukaan valtion asuntorahaston lakkauttamisen tavoitteena on huolehtia valtion asuntotuotannon tuista talousarviovaroin. Uusien korkotukilainojen takausmaksujen käyttöönoton tavoitteena on, että myös asuntorahoituksessa peritään kattavasti maksu valtioneuvostolta.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitykseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että valtion asuntorahaston lakkauttamisen vaikutukset kytkeytyvät olennaisesti muihin viimeaikaisiin muutoksiin ja siksi muutosta on tärkeä arvioida kokonaisuutena niin asunto- kuin myös sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Vaikka asuntorahaston lakkauttaminen olisi parhaimmallaan vain tekninen muutos, yhdessä muiden tuettuun tuotantoon ja sosiaaliturvaan kohdistuvien heikennysten ja muutosten kanssa se voi aiheuttaa epätarkoituksenmukaisia riskejä ja muutoksia asuntopolitiikan toteuttamiseen. Asiakokonaisuuteen liittyviä muita muutoksia ovat esimerkiksi korkotukilainojen hyväksymisvaltuuden alentaminen julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029 sekä alla tarkemmin kuvatut toimeentulotukeen tehdyt ja osin vireillä olevat muutokset, jotka osaltaan kasvattavat kohtuuhintaisten asuntojen kysyntää.

Kuten esityksessäkin todetaan, sosiaali- ja terveysministeriön toteuttaman yhteisvaikutusten arvioinnin mukaisesti vuosina 2023 ja 2024 on toteutettujen sosiaaliturvamutosten vaikutukset kohdistuvat suhteellisesti eniten opiskelijoihin, työttömiin ansioturvan saajiin ja työttömiin perusturvan saajiin. Tulonmenetykset kohdistuivat kolmeen pienituloisimpaan tulokymmenyksen ja perhetyypeistä voimakkaimmin yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajatalouksiin. Koska näitä ryhmiä on eniten myös valtion tukeman asuntokannan asukkaina ja asunnonhakijoina, on



näihin asuntoihin liittyvillä muutoksilla yhteisvaikutuksia, jotka ovat tärkeitä tunnistaa ja huomioida.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valtion asuntorahasto on ollut vuosikymmenien ajan keskeinen väline pitkäjänteisen, ennakoitavan ja vastasyklisen asuntopolitiikan toteuttamisessa. Asuntorahaston varoilla on perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaisesti edistetty oikeutta asuntoon ja tuettu asumisen omatoimista järjestämistä. Lakkauttaminen aiheuttaisi rahoituksen sitomisen hallituskausittain vaihtuviin poliittisiin linjauksiin, mikä voisi vaarantaa asuntopolitiikan pitkäjänteisyyden.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy hallituksen esityksessä esiin nostettuun huoleen siitä, että asuntorahastosta luopuminen merkitsee suurta periaatteellista muutosta, kun julkisella vallalla ei ole enää käytössään vastaavaa työvälinettä asuntopolitiikkaan vaikuttamiseksi. Esityksessä todetaan, että ”jos samaan aikaan asuntopolitiikan jänne lyhenee hallituskauden mittaiseksi, on todennäköistä, ettei valtion panos asumisen perusoikeuden edistämiseen ole yhtä suuri kuin aiemmin. Valtion tukemia asuntoja omistavien kannalta epävarma rahoitusympäristö näkyy hankemäärissä ja sitä kautta vähentää tarjolla olevia asuntoja.”

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että ehdotettu linjanmuutos aiheuttaa painetta tukea henkilöiden asumista entistä enemmän sosiaaliturvan, ts. etuisuuksien ja palvelujärjestelmän kautta. Sosiaaliturvan tavoitteena on turvata henkilöille toimeentulo heidän kohdatessa toimeentulon hankkimiseen liittyviä riskejä. Vanhuutta ja pysyvää työkyvyttömyyttä lukuun ottamatta tuen tarpeet ovat useinkin tilapäisiä. Asuminen puolestaan on usein suhteellisen pysyvä tarve ja osalla kansalaisista on jatkossakin tarve edulliselle asumiselle – olivat he sitten työssä tai työvoiman ulkopuolella hetkellisesti tai pidempään.

Tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuu esimerkiksi selvästi enemmän työttömiä ja muusta syystä työvoiman ulkopuolella olevia asukkaita kuin keskimäärin. Vaikutus korostuu Helsingissä ja muissa suurissa kaupungeissa asuvien kohdalla, koska niissä asuntojen tarve on suurin ja asuntomarkkinatilanne tavallisesti kireämpi kuin muualla maassa. Tuetulla asuntotuotannolla on monia yhteiskunnallisia hyötyjä, joihin markkinaehtoinen tuotanto ei pysty välttämättä vastaamaan. Näitä ovat mm. niiden henkilöiden asuttaminen, joiden on haastavaa löytää sopivaa asuntoa vapailta markkinoilta ja asunnontarpeeseen perustuva asukasvalinta sekä pyrkimys kohteiden monipuoliseen asuntojakaumaan. Valtion tukemalla, kohtuuhintaisella asuntotuotannolla on merkittävä rooli myös segregaation ehkäisyssä ja sen vastaisessa työssä, sosiaalisen tasapainon edistämisessä ja vähävaraisten asumisvaihtoehtojen lisäämisessä. Tuettu asuntotuotanto on alueilla tärkeäksi koettu väline lisäämään vähävaraisten asumisvaihtoehtoja tilanteissa, joissa markkinaehtoinen tuotanto on liian kallista tai muuten riittämätöntä. Sosiaali- ja terveysministeriö näkeekin, että kohtuuhintaista asumista ei tulisi vähentää tilanteessa, jossa sen kysyntä kasvaa eikä uutta asuntotuotantoa synny riittävästi.

### **Toimeentulotuen saanti ja asumismenot**

Perustoimeentulotukea vuonna 2024 sai 249 576 kotitaloutta, joissa asui yhteensä 356 437 henkilöä eli 6,3 prosenttia koko väestöstä. Kela maksoi perustoimeentulotukia yhteensä 825



miljoonaa euroa vuonna 2024. Keskimäärin lähes puolet kustannuksista aiheutuu asumisen menoista. Yli kolme neljästä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta on yhden hengen kotitalouksia. Lapsiperheitä perustoimeentulotuen saajista on noin viidennes. Näistä suurin osa on yhden aikuisen lapsiperheitä. Perustoimeentulotuen tarve painottuu nuoriin ikäluokkiin. Kaikkiaan neljä viidestä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta saa myös yleistä asumistukea. Perustoimeentulotukea tarvitaan usein kattamaan varsinkin pääkaupunkiseudulla suuria asumiskustannuksia. Vuonna 2017 ansiotuloja oli keskimäärin kuukausittain noin 6 prosentilla perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista ja vuonna 2022 osuus oli noussut noin 9 prosenttiin. Yleisimmin ansiotuloja saavat kahden aikuisen lapsiperhekotitaloudet, joista lähes joka neljännellä oli ansiotuloja vuonna 2022.<sup>1</sup> Valtaosa toimeentulotuen saajista asuu tutkimuksemme mukaan kaupunkien lähiöalueilla. Eri kaupunkien välillä on merkittäviä eroja, jotka johtuvat muun muassa eroista kaupunkien koossa ja rakenteessa. Toimeentulotukea saavat lapsiperheet asuvat lähiöalueilla useammin kuin muut toimeentulotuen saajat.<sup>2</sup>

1.4.2024 lukien toimeentulotukilaissa ja sen nojalla annettavassa asetuksessa on säädetty kunta- ja perhetyyppikohtaisista enimmäisrajoista toimeentulotuessa hyväksyttävälle asumismenoille. Aikaisemmin kohtuullisena pidetyt asumismenot olivat osa vakiintunutta soveltamista ja niiden soveltamiseen liittyi enemmän harkintaa. Mikäli toimeentulotuen saajan asumismenot ylittävät rajan, eikä asiakkaalla ole laissa mainittua erityistä perustetta asua normia kalliimmassa asunnossa, Kela ohjaa etsimään edullisemman asunnon kolmen kuukauden kuluessa. Määräaikaa voidaan jonkin verran pidentää, mikäli asiakas ei ole aktiivisesta etsimisestä huolimatta löytänyt asuntoa. Jos asuntoa ei löydy, huomioidaan asumismenot normin suuruusina ja asiakas vastaa erotuksesta perusosastaan eli muuhun kulutukseen varatusta summasta.

Lain voimaantulon jälkeen Kela on antanut ohjauksen etsiä edullisempaa asuntoa aikaisempaa paljon isommalle joukolle toimeentulotukea saavia kotitalouksia. Kela on vakiintuneesti ohjannut asiakkaita hakemaan asuntoa myös yleishyödyllisiltä vuokranantajilta kuten kuntien vuokra-asuntoyhtiöistä ilman aluerajausta. Erityisesti suurissa muuttovoitto kaupungeissa ero yksityisten vuokranantajien ja valtion tukemana tuotettujen asuntojen hinnoissa on merkittävä. On myös mahdollista, että valtion tuella tuotettujen asuntojen vuokrat nousevat kustannustason noustessa niin korkeiksi, että asumismenonormit ylittyvät. Jos edullisten asuntojen määrä vähenee, varsinkin toimeentulotukea saavien pienituloisten kotitalouksien mahdollisuus saada tai pitää tarpeitaan vastaava asunto heikkenee. Vaikutus olisi suurin niillä, jotka asuvat Helsingissä ja muissa kasvukeskuksissa, joissa asuntojen tarve on suurin.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen voi esityksen mukaan vähentää rahoitusta valtion tukemien asuntojen rakentamiseen ja laskea niiden osuutta kaikista tarjolla olevista asunnoista. Kun valtion tukemassa tuotannossa vuokrat ovat edullisempia kuin vapaarahoitteisessa, keskimääräinen vuokrataso nousisi. Tämä tulisi esityksen mukaan lisäämään asumistuki- ja

---

<sup>1</sup> <https://tietotarjotin.fi/tietopaketti/2699589/tietopaketti-toimeentulotuki#tutkimusblogin-kirjoituksia>

<sup>2</sup> <https://tietotarjotin.fi/tutkimusblogi/490655/toimeentulotuen-saajien-asumisesta-aiempaa-tarkempaa-tietoa-kaupunkien-valilla-isoja-eroja>



toimeentulotukimenoja, mutta vaikutusten suuruutta toimeentulotuki- ja asumistukimenoihin on haasteellista arvioida etukäteen. Vaikutukset toteutuvat myös viiveellä, sillä toimeentulotuen saajien toteutuneet asumismenot vaikuttavat kuntakohtaisiin normeihin vasta seuraavana vuonna. Toimeentulotukilain muutos on parhaillaan valmisteltavana ja siinä ehdotetaan tarkennusta siten, että vasta 3 %:n ylittävät muutokset keskimääräisissä asumismenoissa vaikuttaisivat kuntakohtaisiin asuminormeihin joko niitä nostavasti tai laskevasti. Asumistuessa enimmäisasumismenoja tarkistetaan kuitenkin kalenterivuositain vuoden alusta elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti.

Kuten esityksessäkin todetaan, toimeentulotuen hyväksyttäviin asumismenoihin jo tehtyjen muutosten on arvioitu voivan lisätä maksuhäiriömerkintöjä, häättöjä ja kasvattaa asunnottomuuden riskiä. Asunnottomaksi joutumisen riski lisääntyy erityisesti maahanmuuttajilla ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvilla, joiden asema vuokra-asuntomarkkinoilla on heikko ja joilla on muutenkin vaikeuksia löytää sopivaa asuntoa. Kunnat ovat tuoneet esiin, että asunnottomuuden taustalla on pienten ja kohtuuhintaisten asuntojen puute, heikennykset sosiaaliturvassa ja toimeentulotukikäytännöissä, korkeat asumis- ja elinkustannukset maksuhäiriöiden ja vuokravelkojen lisääntymisen.

Säädettäessä toimeentulotukilain 7a§:n muutosta, perustuslakivaliokunta hyväksyi sen, että asumismenojen kohtuullisena pidettävää määrää voidaan rajoittaa ja asiakkaalla on velvollisuus edistää kohtuuhintaisen asumisen löytymistä. Miten velvollisuus etsiä edullisempaa asuntoa suhteessa julkisen vallan velvollisuuteen edistää kohtuuhintaista asumista järjestelmätasolla on jatkossa yhteensovittavissa, on kiinnostavaa, - ja myös asia, johon politiikkatasolla on tärkeää paneutua riittävän laaja-alaisesti.

## **Takausmaksuista**

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä esityksessä sitä, että jos uusissa valtion tukemissa vuokra-asuntojen korkotukilainoissa päädytään ottamaan käyttöön takausmaksut (0,5 %), erityisryhmien asuntotuotanto rajattaisiin hallitusohjelman mukaisesti takausmaksun ulkopuolelle. Lakiesityksen mukaan takausmaksua ei vaadittaisi sellaisissa pitkän korkotuen kohteissa, joille myönnetään erityisryhmien investointiavustusta tai jotka ovat opiskelija-asuntoja. Tällä on tarkoitus varmistaa, että takausmaksun periminen ei vaikuta erityisryhmäkohteiden käynnistämiseen. STM toteaa, että lakiesitys ei kuitenkaan huomioi sitä, että hallituksen kehysriihessä 2024 päätettiin erityisryhmien investointiavustuksen tason merkittävästä laskusta, joka käytännössä tarkoittaa, että investointiavustusta on tulevana vuosina saatavissa nykyistä rajoitetumpiin asumiskohteisiin, ja suurin osa erityisryhmien asuntotuotannosta tulisi täten takausmaksun piiriin. STM toteaa, että esityksenkin mukaan takausmaksujen keräämisellä arvioidaan kuitenkin olevan vain hyvin vähäisiä positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen ja takausmaksujen määrä olisi pieni suhteessa valtion takausvastuisiin, mutta niillä voi olla negatiivisia vaikutuksia useiden erityisryhmien, kuten ikääntyneiden tai mielenterveyskuntoutujien asumisyksiköiden rakentamiseen ja hyvinvointialueiden kustannuksiin.

## **Muut huomiot**



Esityksen liitelakina nro 16 on laki eläkkeensaajan asumistuesta, jossa esitetään muutettavaksi asumisoikeusasuntoja koskevan lainsäädännön viittausta. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole huomautettavaa tältä osin.

### **Lopuksi**

Kuten lain perusteluosassa todetaan, asuntorahaston toiminnan jatkaminen nykyisellään olisi edelleen mahdollista, koska rahaston varat riittävät sen taloudellisiin sitoumuksiin vielä noin seuraavan kymmenen vuoden ajan. STM näkeekin, että asuntorahaston toiminnan pitkäaikaiselle turvaamiselle tulisi lain jatkovalmistelun yhteydessä etsiä vaihtoehtoja sekä suorittaa laajempi vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointi, jotta löydettäisiin keinoja ja työvälineitä turvata pitkäjänteinen asuntopolitiikka ja erityisryhmien asuminen sosiaalisesti kestäväällä tavalla.

**VN/33734/2023-STM-62**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: