



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Tulojen vaikutus asumiseen valtion tukemassa vuokra-asunnossa

Selvitys mahdollisista toteutusvaihtoehdoista

Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:21

Tulojen vaikutus asumiseen valtion tukemassa vuokra-asunnossa

Selvitys mahdollisista toteutusvaihtoehdoista

Jeremias Kortelainen, Nella Koivula & Jenna Siltala (Owal Group Oy)

Markus Lahtinen & Veera Holappa (Pellervon taloustutkimus PTT)

Ympäristöministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-690-5

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Tulojen vaikutus asumiseen valtion tukemassa vuokra-asunnossa Selvitys mahdollisista toteutusvaihtoehdoista

Ympäristöministeriön julkaisu 2025:21		Teema	Asuminen
Julkaisija	Ympäristöministeriö		
Tekijä/t	Kortelainen, Jeremias, Koivula, Nella, Siltala, Jenna, Lahtinen, Markus & Holappa, Veera		
Yhteisötekijä	Owal Group Oy & Pellervon taloustutkimus PTT		
Kieli	suomi	Sivumäärä	100

Tiivistelmä

Hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on asuntomarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja valtion tukeman asuntotarjonnan kohdentuminen nykyistä tehokkaammin. Tavoitteeseen vastaamiseksi selvitetään mahdollisuutta hyvätuloisten asukkaiden vuokrien korottamiseksi tietyn tulorajan jälkeen tai vaihtoehtoisesti vuokrasopimusten solmimiseksi alusta alkaen määräaikaisiksi.

Vuokran korottamiseen tulojen noustessa perustuva malli vastaa paremmin asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen kokonaisuutta, sillä se on määräaikaisia vuokrasopimuksia helpommin yhteen sovitettavissa oikeasuhtaisuusperiaatteen ja kohtuuttomien tilanteiden välttämisen kanssa. Selvityksessä kuvataan toteutusmalli, joka mahdollisimman hyvin vastaisi sekä politiikkatavoitteisiin että täyttäisi reunaehdot. Mallin toimivuus ja toimeenpano edellyttäisivät jatkoselvityksiä.

Uudistusta ei olisi perusteltua toteuttaa, ellei nousevalla vuokralla ole mahdollista kattaa hallinnollisia kustannuksia. Käytännössä tämä rajaisi toteutuksen pääkaupunkiseudulle, jossa tuettujen asuntojen vuokraero on riittävän suuri. Ensimmäisinä vuosina kertyvä vuokrahöyry olisi matalampi kuin toimeenpanon hallinnolliset kustannukset. Kustannusten kompensoiminen olisi välttämätöntä, tai muuten seurauksena olisi muiden asukkaiden vuokran nouseminen. On epävarmaa, saataisiinko kustannukset katettua.

Asiasanat asuminen, vuokra-asunnot, valtiontuki, tulorajat

ISBN PDF 978-952-361-690-5 **ISSN PDF** 2490-1024

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-690-5>

Inkomsternas inverkan på boendet i statligt understödda hyresbostäder Utredning om eventuella genomförandealternativ

Miljöministeriets publikationer 2025:21	Tema	Boende
Utgivare	Miljöministeriet	
Författare	Kortelainen, Jeremias, Koivula, Nella, Siltala, Jenna, Lahtinen, Markus & Holappa, Veera	
Utarbetad av	Owal Group Oy och Pellervo ekonomiska forskningsinstitut PTT	
Språk	finska	Sidantal 100

Referat

Målet med regeringens bostadspolitik är att främja en välfungerande bostadsmarknad och att rikta det statligt understödda bostadsutbudet mer effektivt än för närvarande. För att nå detta mål utreds möjligheten att höja hyrorna för hyresgäster med goda inkomster enligt en viss inkomstgräns eller alternativt att hyresavtal redan från början ingås för viss tid.

Modellen som grundar sig på en hyreshöjning när inkomsterna ökar motsvarar bättre de fastställda målen och villkoren i sin helhet, eftersom den är mer förenlig med proportionalitetsprincipen och ger bättre möjligheter att undvika oskäliga situationer än tidsbundna hyresavtal. I utredningen beskrivs en genomförandemodell som så väl som möjligt ska både motsvara de politiska målen och uppfylla villkoren. Det krävs fortsatta utredningar om hur modellen ska fungera och hur genomförandet ska ske.

Det är inte motiverat att genomföra reformen om de höjda hyrorna inte täcker de administrativa kostnaderna för reformen. I praktiken avgränsar detta genomförandet till huvudstadsregionen, där skillnaden i hyrorna för understödda bostäder är tillräckligt stor. Under de första åren kommer de ökade hyresinkomsterna vara lägre än de administrativa kostnaderna för genomförandet. Det blir nödvändigt att kompensera kostnaderna, annars är följden att andra hyresgästers hyror höjs. Det är osäkert om dessa kostnader kan täckas.

Nyckelord	boende, hyresbostäder, statligt stöd, inkomstgränser		
ISBN PDF	978-952-361-690-5	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-690-5		

Effect of Income on Living in State-Subsidised Rental Housing A Study of Possible Implementation Alternatives

Publications of the Ministry of the Environment 2025:21	Subject	Housing
Publisher	Ministry of the Environment	

Author(s)	Kortelainen, Jeremias, Koivula, Nella, Siltala, Jenna, Lahtinen, Markus & Holappa, Veera	
Group author	Owal Group Oy and Pellervo Economic Research PTT	
Language	Finnish	Pages 100

Abstract

The aim of the Government's housing policy is to promote the functioning of the housing market and to target the supply of state-subsidised housing more effectively than at present. In order to meet this target, the possibilities were explored to raise the rents of high-income residents whose income exceeds a certain threshold or, alternatively, to conclude tenancy agreements for a fixed term from the very beginning.

The model based on increasing the rent as income rises is better in line with the objectives and conditions involved as it is easier to reconcile with the principle of proportionality and the avoidance of unreasonable situations than the fixed-term tenancy agreements. The report describes an implementation model that would both correspond to policy objectives and meet the framework conditions as well as possible. Further studies would be needed regarding the functioning and implementation of the model.

The reform would not be justified unless it is possible to cover the administrative costs with the higher rent. In practice, this would limit the implementation to the Helsinki metropolitan area, where the differences in the rents in favour of subsidised dwellings is large enough. In the first years the benefit from the rents to be generated would be lower than the administrative costs. Compensation for the costs would be necessary because, without this, the rents of other residents would increase as well. It is uncertain whether the costs could be covered.

Keywords	housing, rental dwellings, state subsidy, income thresholds
-----------------	---

ISBN PDF	978-952-361-690-5	ISSN PDF	2490-1024
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-690-5
--------------------	---

Sisältö

Lukijalle	7
1 Johdanto	8
1.1 Selvityksen kohde	8
1.2 Aineistot ja menetelmät	9
1.3 Kirjallisuuskatsaus	11
2 Mahdolliset toteutusmallit	21
2.1 Toteutusmallit	21
2.1.1 Tavoitteet ja reunaehdot	21
2.1.2 Toteutusvaihtoehdot	27
2.1.3 Näkökulmia tulorajan ja tulojen määrittelyyn	30
2.1.4 Väilyhteenvedo: Toteutusvaihtoehtojen vastaavuus tavoitteisiin ja reunaehtoihin	33
2.2 Toimenpiteiden kohdentuminen – tulorajan ylittävät asuntokunnat	34
3 Toteutusmallien arviointi	52
3.1 Vaikutukset vuokratotaloyhtiöille	52
3.1.1 Suorat ja välilliset kustannukset	53
3.1.2 Kustannusvaikuttavuus	56
3.2 Vaikutukset asukkaiden ja yhteiskunnan näkökulmasta	68
3.2.1 Vaikutukset asukkaalle	69
3.2.2 Vaikutukset yhteiskunnalle	73
3.3 Oikeudellisia näkökulmia	79
4 Arvio toteutettavuudesta	85
Liitteet	93
Lähteet	98

LUKIJALLE

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on yhteiskunnan tukemien asuntojen tehokkaampi kohdentaminen pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikeaa löytää asuntoa vapailta markkinoilta. Hallitusohjelman mukaisesti tässä selvityksessä tarkastellaan mahdollisuutta hyvätuloisten asukkaiden vuokrien korottamiseen tietyn tulorajan ylittyessä tai vaihtoehtoisesti vuokrasopimusten solmimiseen alusta alkaen määräaikaisiksi, siten että asunnot eivät olisi määräajan jälkeen hyvätuloisten käytettävissä. Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden tulojen määräaikaistarkistusten vaikutuksia on selvitetty viimeksi vuonna 2018.

Nyt laaditussa selvityksessä tavoitteena oli oikeudellisten ja toiminnallisten reuna-ehtojen puitteissa selvittää toteutusmalleja ja tehdä ehdotuksia erityisesti vuokrien korottamisen toteuttamisesta tapauksissa, joissa tulorajat ylittyvät. Painopiste on kustannus-hyöty-analyyseissä sekä siitä ja reunaehdoista kumpuavien, ratkaisua vaativien kysymysten tunnistamisessa.

Selvitys tuo hyvin näkyville sitä, millaisia kysymyksiä kohdataan, jos tavoitteena on yhdistää nykyiseen kokonaisharkintaiseen asukasvalintaan ja omakustannusvuokrajärjestelmään asuntokunnan tuloihin ja asuinalueen vuokratason perustuva elementti.

Selvityksen ovat laatineet Owl Group Oy ja Pellervon Taloustutkimus PTT. Arvokkaana apuna selvityksessä ovat olleet myös VATT Datahuoneen tilastoanalyysit sekä professori emeritus Juha Karhun ja apulaisprofessori Anu Mutasen oikeudellisia reunaehtoja koskeva selvitys.

Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos

Kesäkuu 2025

1 Johdanto

1.1 Selvityksen kohde

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on asuntomarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja valtion tukeman asuntotarjonnan kohdentuminen nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille. Lähtökohtaisesti laadukasta ja kohtuullisen hintaista asumista pyritään edistämään vapaarahoitteisella asuntorakentamisella, mutta myös kohdentamalla yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot nykyistä tehokkaammin pienituloisille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta. Lisäksi hallitus aikoo vähentää valtion tukemaa asuntotuotantoa hallitusti ja mitoittaa valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuudet aiempaa paremmin rakennusalan muun suhdannetilanteen mukaisesti. (Hallitusohjelma 2023.)

Keskeinen hallituksen uudistus tavoitteeseen vastaamiseksi on tulorajojen käyttöönotto valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Hallitusohjelman mukaan pitkän korkotuen vuokraohteiden asukasvalintaan otetaan samat tulorajat kuin lyhyen korkotuen asuntoihin. Tulorajat otettiin käyttöön 1.1.2025. Pitkän korkotuen asunnot pyritään ohjaamaan muutoksella paremmin pienituloisille kuitenkin huomioiden, etteivät asuinalueet eriydy segregaatiokehityksen seurauksena.

Lisäksi selvitetään mahdollisuutta hyvätuloisten asukkaiden vuokrien korottamiseksi tietyn tulorajan jälkeen tai vaihtoehtoisesti vuokrasopimusten solmimiseksi alusta alkaen määräaikaisiksi siten, että asunnot eivät olisi määräajan jälkeen hyvätuloisten käytettävissä. Vuokria tarkasteltaisiin määräajoin ja huomioiden asukkaiden erityistarpeet.

Tässä selvityksessä tarkastellaan ympäristöministeriön ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus 1.3.2025 lukien) toimeksiannosta edellä mainittujen mallien toteutettavuutta. Tarkastelun kohteena on kaksi vaihtoehtoista tilannetta:

1. Valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvien hyvätuloisten vuokria nostetaan tietyn tulorajan jälkeen.
2. Vuokrasopimukset solmitaan jo lähtökohtaisestikin määräaikaisiksi siten, että asunto ei ole enää käytettävissä, jos tulot nousevat määräaikaisuuden aikana yli tulorajan.

Toteutettavuutta ja mahdollisia vaikutuksia arvioidaan asukkaiden, vuokratalo-yhtiöiden sekä laajemmin yhteiskunnallisten vaikutusten osalta. Kokonaisarvion perusteella muodostetaan ehdotus mallista, joka toteutettavuudeltaan ja vaikutuksiltaan vastaisi parhaiten asetettuja tavoitteita ja reunaehtoja.

Selvityksen toteuttivat Owl Group Oy ja Pellervon taloustutkimus PTT ajalla 1–4/2025. Työtä on tukenut ohjausryhmä, johon on kuulunut ympäristöministeriön ja Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen asiantuntijoita.

1.2 Aineistot ja menetelmät

Selvitys toteutettiin monimenetelmällisesti. Aineistoa on kerätty dokumenttianalyysillä, toteuttamalla taustahaastatteluja keskeisille asiantuntijoille valtionhallinnosta, vuokratalo-yhtiöistä ja suuremmista kaupungeista sekä täydentävillä haastatteluilla kaupunkien ja vuokratalo-yhtiöiden edustajille. Arvioinnin alustavia tuloksia on esitelty ja validoitu keskeiselle sidosryhmäjoukolle kohdistetulla osallistavalla työpaikalla. Arvioinnin toteutuksessa hyödynnetyt menetelmät on kuvattu tarkemmin alla.

Dokumenttianalyysi. Dokumenttianalyysissa koottiin, analysoitiin ja luokiteltiin selvityksen aihetta koskeva taustoittava kirjallinen ja tilastoaineisto ja muodostettiin tarkastelun pohjaksi skenaariot tulorajoista ja määräaikaisista sopimuksista, joiden perusteella arvioinnin seuraavien vaiheiden toteutettavuusarviointia tehtiin. Arvioinnissa hyödynnetyt aineistot olivat muun muassa asuntopoliittiset ja asukasrakennetta koskevat selvitykset sekä muut aikaisemmat selvitykset aiheeseen liittyen.

Haastattelut: Haastatteluaineisto on kerätty kuulemalla keskeisten asiantuntijoiden näkemyksiä muutosten toteutusmahdollisuuksista ja vaikutuksista. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, jotka kattoivat teemoina muun muassa muutosten tavoitteet, käytännön toteutukseen liittyvät reunaehdot ja haasteet sekä vaikutukset asukkaille, vuokratalo-yhtiöille ja yhteiskunnalle. Haastatteluissa kuultiin yhteensä 46 henkilöä. Taustoittavia haastatteluja toteutettiin yhdeksälle asiantuntijalle ministeriöistä sekä muista keskeisistä sidosryhmistä (valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Rakli ry, Kova ry, Vuokralaiset ry, Suomen Vuokranantajat ry, Kiinteistöliitto ry, Y-Säätiö, Kuntaliitto). Lisäksi haastatteluissa kuultiin yhteensä 38:aa kaupunkien asuntotoimen ja kaupunkien vuokratalo-yhtiöiden edustajaa 13 eri kunnasta.

Rekisterianalyysit: Analyysien tekemisessä on käytetty Tilastokeskuksen yksilötason tutkimusaineistoja (FOLK asuntokunta, FOLK perustieto) vuodelta 2022. Aineistossa ovat mukana kaikki Suomessa tilastointivuoden lopussa asuneet asuntokunnat. Asuntokuntatyyppi, asunnon hallintaperuste ja asuinpaikka ovat vuoden lopun tilanteen mukaisia ja tulot on mitattu vuositasolla. Lisäksi kuvailuissa on käytetty Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen ARAKIRE-aineistoa, jonka perusteella valtion tukemat vuokra-asunnot voidaan luokitella tavallisiin, erityisryhmien ja lyhyen korkotuen vuokra-asuntoihin. Muut asunnon hallintaperustetta koskevat tiedot ovat Tilastokeskuksen aineistoissa. Analyysit perustuvat VATT:in Datahuoneen toteuttamaan asukasrakenneselvitykseen ja sen jatkotarkasteluihin.

Täydentävät haastattelut: Selvityksen alkuperäisenä tarkoituksena oli toteuttaa sähköinen kysely kaikille vuokrataloyhtiöille toteutusvaihtoehtojen hallinnollisista vaikutuksista. Selvityksen pääpaino rajattiin kuitenkin suurimpiin kaupunkeihin, joissa valtion tukemia vuokra-asuntoja on paljon ja joissa asuu mahdollisesti myös tulorajat ylittäviä asukkaita. Pienemmissä kunnissa asuntojen epätarkoituksenmukainen kohdentuminen ei ole vastaavalla tavalla haaste. Kyselyn sijaan päätettiin tästä syystä toteuttaa täydentäviä haastatteluja hallinnollisen taakan arvioinnista niille vuokrataloyhtiöille, joille vaikutukset todennäköisemmin kohdentuisivat laaja-alaisimmin, eli suurimpien kaupunkien vuokrataloyhtiöille.

Täydentäviä haastatteluja toteutettiin pääkaupunkiseudun vuokrataloyhtiöille, Tampereelle ja lisäksi kehyskuntien ja pienempien kaupunkien haastateltaville tarjottiin mahdollisuus arvioida hallinnollisen taakan kustannuksia haastattelujen yhteydessä. Täydentävissä haastatteluissa pyydettiin arvioimaan vuokrien nostamisesta tulojen noustessa aiheutuvien tunnistettujen kululajien nykyisiä kustannuksia sekä miten ehdotettu muutos vaikuttaisi vuokrataloyhtiön toimintaan ja millaisia suoria kustannuksia siitä muodostuisi.

Haastatteluihin osallistui eri vaiheissa asiantuntijoita yhteensä 13 edustajaa yhdeksästä suurimmasta kaupungista sekä valikoidusti keskisuurista ja pienemmistä kaupungeista eri puolilta Suomea: Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Jyväskylä, Oulu, Kuopio, Lahti, Vaasa, Järvenpää, Mikkeli & Iisalmi.

Validointityöpaja: Selvityksen haastatteluissa kuulluille tahoille järjestettiin validointityöpaja, johon osallistui yhteensä 23 osallistujaa. Tilaisuudessa esiteltiin selvityksen alustavia tuloksia sekä keskusteltiin yhdessä niiden tulkinnoista. Keskustelu validoi tiedonkeruuta ja tuloksia hyödynnettiin johtopäätösten muotoiluissa. Tilaisuus järjestettiin Teamsin välityksellä huhtikuussa 2025.

Raportin toisessa luvussa on kuvattu suunnitellun uudistuksen tavoitteita, reuna-ehdoja ja mahdollisten toteutusmallien sisältöä. Lisäksi on kuvattu ryhmää, johon tavoitellut vaikutukset kohdentuisivat, eli hyvätuloisia asukkaita ja heidän osuuttaan asukkaista. Kolmannessa luvussa kuvataan mahdollisia vaikutuksia hallinnon, asukkaan, ja yhteiskunnan näkökulmasta sekä kustannusvaikuttavuutta. Raportin viimeisessä luvussa esitetään tavoitteiden, reunaehtojen ja vaikutusten summana mahdollinen toteutusmalli.

1.3 Kirjallisuuskatsaus

Taustaa valtion tukemista vuokra-asunnoista

Valtion tukemat vuokra-asunnot ovat asuntoja, joilla pyritään turvaamaan kohtuuhintainen asuminen kiireellisessä asunnontarpeessa oleville pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille (erityisryhmiä ovat mm. ikääntyneet, vammaiset henkilöt ja asunnottomat). Tavoitteena on rakentaa ja ylläpitää monipuolista asuntokantaa eri asuinalueilla, jotta asumismahdollisuudet eivät määräytyisi tulotason mukaan eikä alueellinen eriytyminen voimistuisi.

Valtion tukema asuntotuotanto on käynnistetty vuonna 1949, kun Arava-järjestelmä perustettiin ratkaisemaan asutuskeskusten asuntopulaa. Arava-järjestelmän tehtävät siirtyivät sittemmin vuonna 1966 Asuntohallitukselle ja myöhemmin vuonna 1993 Valtion asuntorahastolle ja vuonna 2008 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen (Ara). Vuonna 2025 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen osaksi ympäristöministeriötä.

Valtion tukeman asuntotuotannon kohdentuminen ja rooli on hieman vaihdellut aikakausien tarpeiden mukaan. Sen rooli on vuosikymmenten aikana muuttunut akuutin asuntopulan ratkaisijasta osaksi pitkäjänteistä ja ennakoivaa sosiaalista asuntopolitiikkaa, jonka tavoitteena on vastata muun muassa asuinalueiden asukasrakenteen vakauttamiseen ja asuinalueiden eriytymiskehityksen ehkäisyyn.

Valtion tukeman asuntotuotannon käynnistyessä 1940–50-lukujen taitteessa rakennettiin ennen kaikkea pientaloja sodan jälkeisiin jälleenrakennuksen tarpeisiin. 1960–70-luvuilla kerrostalorakentamista vauhditettiin voimakkaasti kaupungistumisen seurauksena, ja valtio oli mukana rahoittamassa jopa noin puolta kaikista uusista asunnoista. Myös 1980-luvulla valtion tukema asuntotuotanto säilyi laajamittaisena. 1990-luvun laman aikana valtion tukeman asuntotuotannon merkitys kasvoi entisestään taloudellisen tilanteen heikentyessä ja suurin osa

uudisrakentamisesta oli valtion tukemaa. Laman jälkeisinä vuosina rakentaminen on jatkunut aiempaa tasaisemmin. 2000-luvulla on aloitettu vuosittain keskimäärin 32 000 asuntoa. Valtion tukeman asuntorakentamisen osuus on ollut keskimäärin 24 prosenttia. Valtion tukemien asuntojen osuus kaikista asunnoista on laskenut 2000-luvun aikana 17 prosentista 12 prosenttiin. Normaaliin vuokra-asuntojen määrä on pudonnut 328 000 asunnosta 241 000:een vuodesta 2003 vuoteen 2023.

Nykyisin järjestelmä keskittyy erityisesti kasvavien kaupunkien kohtuuhintaisen vuokra-asuntopulan lievittämiseen ja erityisryhmien asumisen tukemiseen sekä ikääntyvän, peruskorjaustarpeessa olevan asuntokannan ylläpitoon. Samalla asuntoja on päivitettävä esteettömiksi ja kiristyneiden energiatehokkuusvaatimusten mukaisiksi.¹

Valtion tukemien vuokra-asuntojen nykytilanne

Valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamista tai hankintaa on tuettu valtion varoin, ja niihin liittyy erityisiä ehtoja, kuten asukasvalintaan ja vuokranmääritykseen liittyviä rajoituksia. Valtion tukemat vuokra-asunnot eroavat vapaarahoitteisista vuokra-asunnoista siten, että vapaarahoitteiset asunnot rakennetaan ilman valtion tukea eikä niiden hakijoille aseteta tulo- tai muita ehtoja. Osa valtion tukemista vuokra-asunnoista on tarkoitettu erityisryhmille, kuten ikääntyneille tai kehitysvammaisille. Tämä selvitys koskee niin sanottuja tavallisia valtion tukemia vuokra-asuntoja, ei erityisryhmille tarkoitettujen vuokra-asuntojen asukkaita.

Vuokra-asuntojen lisäksi valtion tukemia asuntoja ovat valtion tuella rakennetut asumisoikeusasunnot sekä osaomistusasunnot. Vuodesta 1949 lähtien valtion tuella on rakennettu yhteensä noin 600 000 vuokra-asuntoa ja 56 000 asumisoikeusasuntoa.² Vuoden 2023 lopussa Suomessa oli noin 240 000 muille kuin erityisryhmille tarkoitettua valtion tukemaa vuokra-asuntoa.

Valtion tukemista asunnoista merkittävä osa sijaitsee suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa. Vuonna 2024 niistä 84 prosenttia kohdistui seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle (Ara 2025). Valtion tukemia asuntoja omistavat muun

1 Ympäristöministeriö: <https://www.varke.fi/fi/tietoa-meista/aramiten-valtio-tukenut-asuntorakentamista>

2 Ympäristöministeriö: <https://www.varke.fi/fi/tietoa-meista/mita-valtion-tukemat-asunnot-ovat>

muassa kunnat ja hyvinvointialueet sekä yhteisöt, jotka Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus on nimennyt yleishyödyllisiksi.³ Yleishyödyllisten yhteisöjen täytyy ottaa toiminnassaan huomioon yleishyödyllisyysäännökset.

Valtion tukemissa tavallisissa vuokra-asunnoissa asui vuonna 2022 yhteensä 210 302 asuntokuntaa, joista 76 503 eli hieman yli kolmasosa asui pääkaupunki-seudulla. Kaikista vuokralla asuvista asuntokunnista noin 29 prosenttia asuu valtion tukemissa vuokra-asunnossa (tavallinen, lyhyt korkotuki ja erityisryhmien asuminen) ja noin 20 prosenttia tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. (Toikka 2025.)

Valtion tukemien vuokra-asuntojen käyttöön, asukasvalintaan ja vuokranmääritykseen liittyy rajoituksia, joiden toteutumista Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus ohjaa ja valvoo. Rajoitusten tarkoituksena on varmistaa, että yhteiskunnan tuki kohdentuu asuntoa tarvitsevien hyödyksi ja kohtuuhintainen asuminen kohdistuu ensisijaisesti niitä eniten tarvitseville. Erilaisia korkotukilainoja on myönnetty vuodesta 1985 alkaen. Yleisin ja edelleen käytössä oleva 40 vuoden korkotukilaina otettiin käyttöön vuonna 2004. Lyhyttä 10 vuoden korkotukea on myönnetty vuodesta 2016 alkaen. Rajoitukset ovat määräaikaista. Rajoitusajan pituus riippuu siitä, milloin ja mihin tarkoitukseen laina on myönnetty. Lainamuoto vaikuttaa siihen, millaisia rajoituksia asumiseen ja asuntojen hallintaan liittyy.

Pitkäaikaista korkotukilainaa tai aikaisemmin aravalainaa myönnetään sekä tavallisiin vuokra-asuntoihin että erityisryhmien asuntoihin. Pitkäaikaisen korkotukilainan tai aravalainan laina-aika eli rajoitusten voimassaolo on lainan myöntämisen ajankohdasta riippuen noin 30–45 vuotta, tyypillisesti noin 40 vuotta. Osa rajoituksista voi päättyä jo aikaisemmin.

Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus voi perustelluista syistä myöntää vapautuksen asuntorajoituksista, jos se edistää asuntomarkkinoiden toimivuutta, ehkäisee vajaakäyttöä tai muuhun erityiseen syyhyn perustuen. Pelkkä

3 Ympäristöministeriö: <https://www.varke.fi/fi/tietoa-meista/mita-valtion-tukemat-asunnot-ovat>

arava- tai korkotukilainan ennenaikainen takaisinmaksaminen ei vapauta rajoituksista. Yleisin syy vapautukselle on asuntojen tyhjillään olo vailla näkymää tilanteen paranemisesta.^{4 5}

Pitkäaikaisella korkotukilainalla tai aravalainalla rahoitettujen vuokra-asuntojen vuokra tulee määrittää omakustannusperiaatteen mukaisesti. Omakustannusperiaatteesta säädetään arava- ja korkotukilainsäädännössä. Omakustannusperiaatteen mukaan valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrat perustuvat todellisiin kustannuksiin ilman voitontavoittelua eli vuokrat kattavat ainoastaan rakentamisen, rahoituksen, ylläpidon ja hallinnon kulut, kuten lainanhoitomenot, hoitokulut, hallintokulut, perusparannukset ja korjausvaraukset. Vuokrat tarkistetaan vuosittain kustannusten muuttuessa, mutta niiden tulee pysyä aina omakustannustasolla. Mahdollinen ylijäämä tulee käyttää tulevien kulujen kattamiseen tai kiinteistön kunnossapitoon, ei omistajan voitoksi. Tätä periaatetta on noudatettava niin kauan kuin kohde on valtion tukeman sääntelyn piirissä.

Suurin osa valtion tukemia vuokra-asuntoja omistavista yhtiöstä käyttää vuokrien ja vastikkeiden tasausjärjestelmää, jossa saman omistajan vuokra-asunnoista kerättyä vuokraa voidaan käyttää sekä kyseisen asunnon että saman omistajan muiden vuokratalojen menojen kattamiseen. Järjestelmän tavoitteena on turvata vuokrien tasainen kehitys sekä varmistaa, että vuokrataso vastaa mahdollisimman hyvin asuntojen käyttöarvoa ja vuokrat ovat keskenään oikeudenmukaisessa suhteessa.⁶ Samassa tasausryhmässä voi joissakin tapauksessa olla myös rajoituksista vapautuneita vuokra-asuntoja tukemassa omakustannusvuokraustoimintaa, mikäli kohde on ylijäämäinen eli sen tuotot riittävät kattamaan sen kulut. Rajoituksesta vapautuneiden kohteiden pysyminen tasausjärjestelmässä ei tällöin aiheuta omakustannusvuokrien nousua.⁷

Valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrat ovat yleensä edullisempia kuin vapaa-rahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrat. Erot valtion tukemien vuokra-asuntojen ja markkinaehtoisten vuokrien välillä vaihtelevat kuitenkin merkittävästi eri puolilla

4 Ympäristöministeriö: <https://www.varke.fi/fi/yhteisot-ja-yhtiot/valtion-tukeman-asuntokannan-hallinnointi/vuokra-asuntojen-hallinnointi/vuokra-asuntojen-hallinnointi-pitkaaikainen-korkotuki-tai-aravalaina>

5 Ympäristöministeriö: <https://www.varke.fi/fi/tietoa-meista/mita-valtion-tukemat-asunnot-ovat>

6 Ympäristöministeriö: <https://ohjeet.ara.fi/fi/vuokranmaaritys-hyresbestamning/v4/vuokrien-tasaaminen>

7 Ympäristöministeriö: <https://ohjeet.varke.fi/fi/j-likilaskelma/v5/hoito-ja-rahoitusjaaman-kasittely-eritystilanteiss>

Suomea. Suurimmat erot vuokrien välillä ovat pääkaupunkiseudulla, missä valtion tukemien asuntojen vuokrat ovat keskimäärin 20–30 prosenttia alhaisemmat kuin markkinaehtoiset vuokrat (Ara 2024).

Valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrat ovat monissa pienemmissä kunnissa korkeampia kuin markkinavuokrat. Vuonna 2024 tällaisia kuntia oli yhteensä 185. Näille kunnille on tyypillistä väestön väheneminen, valtion tukemien asuntojen ylitarjonta sekä valtion tukeman asuntokannan suuri huoneistokoko ja peruskorjaustarve (Ara 2024). Lievää tai selkeää ylitarjontaa valtion tukemista asunnoista havaittiin vuonna 2024 168 kunnassa.

Tyhjien valtion tukemien asuntojen määrä on viime vuosina kasvanut erityisesti alueilla, joilla väestö vähenee tai muuttoliike on heikkoa. Tyhjät asunnot keskittyvät usein pienempiin kuntiin ja taajamiin, joissa kysyntä on vähäistä, mutta niitä esiintyy myös suurissa kaupungeissa, jos asunnot sijaitsevat alueilla, joilla vetovoima on heikko tai asuntokanta ei vastaa nykyisiä asumistarpeita. Tyypillisesti vajaakäyttöä on erityisesti vanhemmassa asuntokannassa tai alueilla, joilla heikommat palvelut ja liikenne yhteydet eivät houkuttele uusia asukkaita. Aran tilastojen mukaan vuoden 2024 keväällä 8 730 tavallista ara-asuntoa oli tyhjillään, mikä oli kolmasosa enemmän kuin vuotta aiemmin. Suurin osa tästä kasvusta tuli pääkaupunkiseudulta, jossa valtion tukemien asuntojen käyttöaste oli noin 98 prosenttia. Muualla Suomessa käyttöasteet olivat keskimäärin 91 prosenttia. Tyhjien valtion tukemien asuntojen määrän kasvu pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kaupungeissa johtuu vuokra-asuntojen poikkeuksellisen runsaasta tarjonnasta sekä ara-vuokrien nopeasta kallistumisesta markkinavuokriin verrattuna. Vuokra-asuntojen suuren tarjonnan tilanteessa vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa kasvaneita kustannuksia ei ole ollut mahdollista siirtää vuokriin samalla tavalla kuin valtion tukemissa vuokra-asunnoissa.

Asukasvalinta

Rajoituksenalaisiin valtion tukemiin vuokra-asuntoihin on valittava asukkaat sosiaalisin ja taloudellisin perustein. Hakijoiden asunnontarvetta, tuloja ja varallisuutta arvioidaan ja heidät asetetaan keskinäiseen etusijajärjestykseen siten, että etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Asukasvalinnassa on käytössä valtakunnalliset tulorajat ja paikkakuntakohtaiset varallisuusrajat. Asukasvalinta tehdään tarveharkinnan perusteella, ei jonoperusteisesti.

Ruokakunnan tulot ovat olleet aina asukasvalintaperusteena eli ruokakunnan tulot on otettu huomioon asukasvalinnan yhteydessä silloinkin, kun ei ole ollut enimmäistulorajoja käytössä. Vuoden 2025 alusta lähtien otettiin kuitenkin uudelleen käyttöön enimmäistulorajat valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Tulorajojen käyttöönoton taustalla on pyrkimys varmistaa, että valtion tukemat asunnot kohdistuvat niitä eniten tarvitseville.

Vuokrataloyhtiöille ja kunnille vuonna 2023 toteutetun kyselyn vastanneista 70 prosenttia arvioi, ettei asukasvalinnan tulorajojen käyttö edistä hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista heidän alueellaan, ja hieman alle kolmasosa (30 %) arvioi vaikutuksen olevan vähäinen tai kohtalainen. Pienemmät kunnat suhtautuivat tulorajojen hyötyihin hieman kielteisemmin kuin suuremmat kunnat. Myös tulorajojen käyttöönoton vaikutukset asukasrakenteeseen arvioitiin vähäiseksi: 39 prosenttia vastaajista arvioi vaikutuksen olevan pieni ja 31 prosenttia katsoi, ettei vaikutusta olisi lainkaan. (Ympäristöministeriö 2023.)

Tulorajojen käyttöönottoon liittyy merkittävää hallinnollista epävarmuutta ja potentiaalisia lisäkustannuksia, joiden määrää vuokrataloyhtiöt ja kunnat ovat arvioineet vaihtelevasti. Ympäristöministeriön toteuttamaan kyselyyn vastanneista 22 prosenttia katsoi, ettei vaikutuksia syntyisi lainkaan, 35 prosenttia arvioi ne vähäisiksi, 26 prosenttia kohtalaisiksi ja 17 prosenttia suuriksi. Hallinnollisia kustannuksia ennakoitiin syntyvän erityisesti järjestelmän uudistamistarpeista, valvonnasta (esim. luottotietojen tarkistus), lisäselvitysten ja liitteiden käsittelystä sekä mahdollisesta asuntojen tyhjäkäytöstä, mikäli asukasvalintaa rajoitetaan tiukasti tulorajojen perusteella.

Valtion tukemien asuntojen asukasvalinnassa on ollut aikaisemminkin käytössä enimmäistulorajoja. Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaa koskevaa sääntelytasoa päivitettiin vuonna 2006, jolloin asukasvalinnan perusteita koskevat säännökset nostettiin asetuksesta lain tasolle. Päivityksen aikaan osassa kunnista oli vielä käytössä enimmäistulorajat, ja niitä koskeva sääntely pysyi yhä asetuksen tasolla. Enimmäistulorajat olivat käytössä kasvukeskuksissa, niiden ympäristökunnissa sekä uusissa valmistuvissa asunnoissa vuoteen 2008 saakka. Muissa kunnissa niistä oli luovuttu jo aikaisemmin vuonna 2004. Enimmäistulorajat otettiin käyttöön uudelleen valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa vuonna 2017 pääkaupunkiseudun kunnissa, mutta niistä luovuttiin vuonna 2018.⁸

8 Ympäristöministeriö (2024) Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Perustelumuuisto 2024. VN/24516/2023.

Tulorajoja sovelletaan kaikkiin uusiin asukasvalintoihin sekä nykyisten asukkaiden asunnonvaihtoihin. Poikkeuksia voidaan tehdä erityistilanteissa, kuten kiireellisissä asumistarpeissa tai jos asunto muuten jäisi tyhjilleen. Erityisryhmille tarkoitetut asunnot on jätetty tulorajasääntelyn ulkopuolelle.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden tuloja ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan tarkisteta asumisen aikana, vaan ainoastaan asuntohakemuksen tai asunnonvaihdon yhteydessä. Asuntokunnan tulojen muuttuminen asumisen aikana ei siten nykyisin vaikuta asukkaan vuokrasopimukseen. Valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrasopimukseen sovelletaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia (481/1995).

Aikaisemmat selvitykset tulorajoista ja tulojen tarkistuksesta asumisen aikana

Valtion tukemien vuokra-asuntojen kohdentumisesta ja uudistamistarpeista on tehty useita aikaisempia selvityksiä. Keinoja kohdentamisen parantamiseksi selvitettiin Valtiovarainministeriön asettaman TARMO-työryhmän toimesta jo vuonna 2011. Työryhmä pohti tuolloin muun muassa vuokrasopimusten määräaikaisuuden käyttöönottoa, tulorajojen soveltamista sekä markkinavuokran perimistä tulojen ylittäessä asetetut rajat.

Aikaisemmat selvitykset ovat osoittaneet, että valtion tukemat asunnot kohdentuvat pääasiassa pienituloisille kotitalouksille (Hirvonen ym. 2014, Helsingin kaupunki 2021; Keinänen ym. 2018; Toikka 2025). Samalla on kuitenkin havaittu, että valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuu myös jonkin verran hyvätuloisia kotitalouksia (Keinänen ym. 2018, Lahtinen ym. 2024; Toikka 2025). Valtion tukeman asuntokannan asukasrakennetta koskevan selvityksen mukaan noin joka kahdeksas (12,5 %) tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuneista asuntokunnista olisi vuoden 2022 tulotietojen perusteella ylittänyt nykyiset asukasvalinnassa käytössä olevat tulorajat. Määrällisesti tämä tarkoittaa noin 24 500 tulorajan ylittänyttä asuntokuntaa tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. Tulorajat ylittäneistä 11 900 eli hieman alle puolet asuu pääkaupunkiseudulla. (Toikka 2025.)

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaista aikaisempien tutkimusten valossa tehtyjen selvitysten mukaan näyttäisi siltä, että suuri osa asukkaista muuttaa omistusasuntoihin luonnollisesti heidän tulojensa kasvaessa asumisaikana. Keväällä 2025 julkaistun asukasrakenneselvityksen mukaan valtion tukemassa asuntokannassa asuvien osuus väheni melko tasaisesti siirryttäessä alemmista tulokymmenyksistä ylempiin (Toikka 2025).

Asukasrakenneselvityksen mukaan korkotuella tai aravalainalla tuetuissa vuokra-asunnoissa asuvien sijoittuminen tulokymmenyksiin ei vaihtele merkittävästi asumisajan perusteella. (Toikka 2025.) Myöskään Hirvosen ym. (2014) aikaisemman toteutetun selvityksen mukaan keskimäärin pitkään valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuneet eivät näyttäisi olevan parempituloisia tai pienituloisempia kuin lyhyemmän aikaa niissä asuneet. Osuuksien sijaan asuntokuntien määrää tarkastelemalla kuitenkin nähdään, että pitkään valtion tukemissa asunnoissa vuokralla asuneita hyvätuloisia on todella vähän, koska ylipäänsä pitkään niissä asuminen on harvinaista. (Toikka 2025.) Valtion tukemista vuokra-asunnoista kohdistuu muuttovoittoa erityisesti omistus- ja asumisoikeusasuntoihin. (Keinänen ym. 2018; Hirvonen, 2010).

Asukasrakenneselvityksen mukaan vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen ja tavalisten valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden tulot ovat suunnilleen samaa tasoa. Markkinavuokralla asuvista noin joka kuudes ylittäisi tulorajat, mikä on hie-man valtion tukemia vuokra-asuntoja enemmän. Omistusasujat ovat keskimäärin selvästi vuokralla asuvia hyvätuloisempia. Myös asumisoikeusasunnoissa asuvat ovat vuokralla asuvia parempituloisia. Asumisoikeusasunnoissa kolmasosa ylittää tulorajan ja omistusasujissa lähes puolet. Erityisryhmien asunnoissa tulorajan ylittäneiden osuus on huomattavasti pienempi, vain noin viisi prosenttia. Tuloerot asumismuotojen välillä pienenevät huomattavasti, kun tarkastellaan käytettävissä olevia tuloja kulutusyksikköä kohti. (Toikka 2025.)

Tulorajan ylittävät valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvat ovat useimmiten työssäkäyviä kahden aikuisen talouksia, joilla ei ole lapsia. Asuntokunnissa, joissa on useampi aikuinen, mutta ei lapsia, tulorajan ylittyminen on jopa valtion tukemissa asunnoissa melko yleistä; esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tällaisista talouksista joka neljäs tavallisessa valtion tukemassa vuokra-asunnossa asuva ylittää tulorajan. Yksinasuvilla tulorajan ylittyminen on suhteessa harvinaisempaa, vaikkakin määrällisesti yksinasuvat muodostavat yli puolet tulorajan ylittäneistä, koska yksinasuvien osuus on ylipäänsä suuri. Kaikissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa on melko vähän tulorajan ylittäneitä lapsiperheitä ja etenkin yksinhuoltajaperheitä, joista vain 5 % ylittää tulorajan. (Toikka 2025.)

Aiemmissä selvityksissä useat toimijat ovat pitäneet asukasvalinnan tulorajoja ja tulojen tarkistuksia asumisen aikana tehottomina keinoina kohdentaa asuntoja paremmin pienituloisille, sillä niiden vaikuttavuus on arvioitu heikoksi. Heidän mukaansa aiempi järjestelmä on jo riittävästi turvannut asukasvalintojen kohdistumisen pienituloisiin. Asukasvalinnan tulorajojen käyttöönoton ja asumistukeen kohdistuneiden muutosten katsotaan ajavan samaa tavoitetta, eikä tulojen tarkistamiselle nähdä lisätarvetta. (Keinänen ym. 2018; Ympäristöministeriö 2023.)

Etenkin monet valtion tukemien asuntojen omistajista suhtautuvat aiemmissä selvityksissä pääosin kielteisesti tulojen tarkistusten käyttöönottamiseen vedoten sekä hallinnolliseen taakkaan että asuntokannan leimautumiseen (Keinänen ym. 2018). Omistajien huolet liittyivät etenkin huononevaan imagoon, segregaatiouhkiin, työnteon kannustinten heikentämiseen sekä merkittäviin kustannuksiin ja toiminnan uudelleenorganisointitarpeisiin. Vuokranantajien näkökulmasta muutos lisäisi hallinnollista työtä. Osa vuokranantajista kuitenkin korostaa, että imagon huononeminen ja muutoksista aiheutuvien mahdollisten sosiaalisten ongelmien lieveilmiöt ja epäsuorat kustannusvaikutukset olisivat suoria hallinnollisia kustannuksia merkittävämpiä. (Keinänen ym. 2018.)

Asukkailla tulojen tarkistukseen liittyy ennen kaikkea huolta asunnon menettämisestä, mikä on näyttäytynyt esimerkiksi lisääntyvinä asumisneuvonnan yhteydenottoina tai valtion tukemissa vuokrataloissa käytävinä keskusteluina. Tulojen tarkistusta koskevan selvityksen mukaan suurin osa asukkaista arvottaa asumisturvan tulojen kehitystä korkeammalle, mikä saattaa johtaa työn vastaanottamisen kannattavuuden vähenemiseen. Vuokra-asukkaiden kannalta tulojen tarkistus voisi aiheuttaa kannustinloukun etenkin niille asukkaille, joiden tulot ovat lähellä tulo rajaa. (Keinänen ym. 2018.) Aiempiin selvityksiin perustuen tulojen tarkistuksilla ja määräaikaikaisilla vuokrasopimuksilla voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Aiemmissä selvityksissä on tuotu esiin, että tulojen tarkistuksilla ja tulorajoilla voi olla sekä kielteisiä että myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen ja työnteon kannustimiin. TARMO-työryhmä on arvioinut, että valtion tukemien vuokra-asuntojen kohdentaminen pienituloisille voisi vaikuttaa myönteisesti julkiseen talouteen ja työllisyyteen sitä kautta, että yleisen asumistuen ja toimeentulotuen yhtäaikainen käyttö sekä kohtuuhintaisen asunnon puuttuminen voivat vähentää kannustimia parantaa toimeentuloa työnteon kautta. Toisaalta tulojen tarkistusten on pelätty myös synnyttävän uusia kannustinloukkuja, sillä vaara asumisen jatkuvuudesta voi heikentää työn vastaanottamisen kannattavuutta (Keinänen ym. 2018).

Ympäristöministeriö asetti vuodelle 2024 työryhmän valtion tukeman asunto-tuotannon ja siihen liittyvän hallinnoinnin kehittämiseksi. Työryhmä totesi suhtautuvansa periaatteessa myönteisesti vuokrien porrastamiseen asukkaiden tulojen perusteella, erityisesti suurituloisten osalta. Ryhmä on kuitenkin korostanut, että tarveharkintaisen järjestelmän toimivuuden edellytyksenä on kehittää malli, joka on asukkaalle tarpeeksi yksinkertainen ja läpinäkyvä. Vuokratulon porrastus tulee pitää erillisenä järjestelynä, joka ei saa vaarantaa omakustannusperiaatteen toteutumista eikä häiritä vuokrataloyhtiöiden toimintaa. (Lahtinen ym. 2024.)

Oikeudelliset reunaehdot

Selvityksen kohteena olevien vaihtoehtojen oikeudellisista reunaehdoista on toteutettu kevään 2025 aikana erillinen selvitys (Karhu & Mutanen 2025, sisältöä kuvattu laajemmin luvussa 3.3). Selvityksessä on tarkasteltu vaihtoehtoihin toteutusmalleihin (vuokrien korotus tulojen noustessa ja määräaikaiset sopimukset) liittyviä oikeudellisia reunaehdoja niin asuinhuoneiston vuokrausta koskevasta lainsäädännön, yleisen sopimusoikeuden, tietosuoja sääntelyn kuin valtioneuvoston sääntelyn kannalta. Lisäksi selvityksessä tarkasteltiin perusoikeuksien merkitystä (asumista koskeva perustuslain 19.4 § ja muut perusoikeudet sekä oikeutta asuntoon koskevat ihmisoikeusmääräykset) sekä EU-oikeudellisia valtioneuvoston normeihin liittyviä näkökulmia. Mainitut eri oikeudenalojen asettamat reunaehdot ovat samansuuntaisia. Esimerkiksi vaihtoehtojen kohtuullisuuden merkitys näyttäytyy merkityksellisenä paitsi sopimusoikeudellisesti myös perus- ja ihmisoikeusjuridiikan kannalta. (Karhu & Mutanen 2025.)

Selvityksen mukaan ehdotettavalla sääntelyllä tulisi perusoikeuksien rajoitusten myötä olla painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite. Hallitusohjelman tavoitetta sosiaalisen asuntotuotannon piirissä olevien asuntojen kohdistamisesta aikaisempaa paremmin niitä eniten tarvitseville, voi pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävänä. Vuokrien korottaminen on oikeudellisesti toteuttamiskelpoisempi vaihtoehto kuin siirtyminen määräaikaisiin vuokrasopimuksiin. Vaikka määräaikaisten sopimusten todettiin olevan vaikutuksiltaan tavoitteen suuntaisia ja laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (AHVL) ei kiellä määräaikaisia sopimuksia, niiden käyttö sosiaalisessa asuntotuotannossa edellyttää painavia perusteita ja niiden välttämättömyyden perusteleminen vaikuttaa ylipäätään vaikealta. Määräaikaisiin sopimuksiin siirtyminen voi selvityksen mukaan heikentää vuokralaisen suoja, johtaa ketjutettuihin sopimuksiin ja olla oikeasuhtaisuuden vastaista, erityisesti, jos se kohdistuisi myös pienituloisiin pitkäaikaista asumisen tukea tarvitseviin ruokakuntiin. AHVL:n 56 §:n vuokralaisen suoja kohtuuttomilta irtisanomisilta rajoittaa mahdollisuuksia irtisanoa olemassa olevia toistaiseksi voimassa olevia vuokrasopimuksia pelkästään tulo-rajajen ylittymisen perusteella. (Karhu & Mutanen 2025.)

2 Mahdolliset toteutusmallit

2.1 Toteutusmallit

2.1.1 Tavoitteet ja reunaehdot

Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti selvitys kohdentui kahden mahdollisen toteutusmallin tarkasteluun:

1. valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvien hyvätuloisten vuokria nostetaan tietyn tulorajan jälkeen
2. vuokrasopimukset solmitaan jo lähtökohtaisestikin määräaikaisiksi siten, että asunto ei ole enää käytettävissä, jos tulot nousevat määräaikaisuuden aikana yli tulorajan.

Parhaiten soveltuvan toimintamallin ja sen parametrien valitsemisen määrittämiseksi tulee arvioida uudistuksesta seuraavia vaikutuksia suhteessa uudistuksen tavoitteisiin ja reunaehtoihin. Tavoiteltu muutos ja sen toteutumisen edellytykset ovat viimesijainen toimintamallin valintaa määrittävä tekijä. Uudistukselle määriteltujen reunaehtojen puolestaan tulee täytyä riippumatta toteutusmallista.

Tavoitteita ja reunaehtoja on kuvattu yleisluontoisesti selvitystyötä edeltäneissä selvityksissä ja taustamuistiossa, mutta hyvin rajallisesti itse hallitusohjelmakirjauksessa. Ne ovat tarkentuneet selvitystyön edetessä ohjausryhmätyöskentelyn kautta. Oheisessa kuvassa 1 on kuvattu tavoitteiden, reunaehtojen ja toimintamallien kokonaisuutta. Tämän jälkeen seuraavissa alaluvuissa on eritelty kokonaisuutta yksityiskohtaisemmin.

Kuva 1. Tavoitteet ja reunaehdot toteutusmallien taustalla.

1. Tavoitteet

- A. Tuettu asuntokanta kohdentuu kokonaisuutena nykyistä enemmän pienituloisille
- B. Järjestelmän legitimitetti, oikeudenmukaisuuden toteutuminen
- C. Nykyisiä asukkaita enemmän edullista asuntoa tarvitsevien tukeminen (välittömästi)
- D. Säilytetään kohtuuhintainen vuokrataso jatkossakin
- E. Asunnottomuuden ehkäiseminen / heikoimmassa asemassa olevien tukeminen

2. Reunaehdot

- A. Suhteellisuusperiaate
- B. Ei kohtuuttomia tilanteita asukkaille
- C. Yhdenvertaisuus asukkaiden kannalta
- D. Looginen, ymmärrettävä, toteutettavissa oleva
- E. Segregaatio ei voimistu
- F. Omakustannusperiaate säilyy

3. Mahdolliset toteutusmallit

- Valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvien hyvätuloisten asukkaiden vuokria korotetaan tietyn tulorajan jälkeen.
- A. Osana omakustannusperiaatetta
- B. Erillisenä maksuna
- Vuokrasopimukset määräaikaisiksi siten, että asunnot eivät ole määräajan jälkeen hyvätuloisten käytettävissä.
- C. Ajallisesti määräaikainen sopimus + tulorajatarkastelu
- D. Tulojen nousuun sidottu ehdollisuus

Politiikkatavoitteita uudistusten taustalla

A. Tuettu asuntokanta kohdentuu kokonaisuutena nykyistä enemmän pienituloisille

Hallitusohjelman perusteella *”Hallitus kohdistaa yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta.”*

Keskeisin kirjattu tavoite uudistuksille on yleisluontoinen, eikä se itsessään täsmällisesti kuvaa tavoiteltua muutosta. Nykytilanteessa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuu pienituloisempia henkilöitä kuin omistusasunnoissa tai vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Ero vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuviin ei kuitenkaan ole suuri. Lisäksi tuetussa asuntokannassa asuu myös määritellyn tulorajan ylittäviä henkilöitä. Tavoitteen voi tulkita siten, että uudistuksilla pyritään kokonaisuutena muokkaamaan asukkaiden tulojakaumaa aiempaa matalammaksi.

B. Järjestelmän legitimitetti

Järjestelmän hyväksyttävyyteen liittyvät tavoitteet eivät käy ilmi hallitusohjelmakirjauksesta, mutta siihen liittyviä näkökulmia on esitetty sekä julkisessa keskustelussa että aiemmissa selvityksissä toistuvasti.

Käytännössä hyväksyttävyyttä haastaa se, jos selkeästi hyvätuloisella asukkaalla on pysyvä mahdollisuus saada tukea asumiseensa, kun samaan aikaan pienituloisten asumiskustannukset nousevat. Julkisessa keskustelussa korostuvat alueet, joissa vapaarahoitteinen vuokrataso ja siten myös potentiaalinen hyöty tuetussa asunnossa asumisesta on suuri (esimerkiksi Jätkäsaari Helsingissä). Tähän yhdistyen huoneenvuokraoikeuteen sisältyvä mahdollisuus siirtää asuntoa sukulaisten kesken voidaan tulkita erityisen suurena ongelmana.

”Ansaitsematon” tuki voi vaikuttaa erityisen epäoikeudenmukaiselta tilanteessa, jossa julkinen sektori joutuu tekemään laajasti säästöjä. Koko järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta on tarkoituksenmukaista, että asunnot kohdentuvat mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Tämä voi kuitenkin sisältää erilaisia nyansseja, kun huomioidaan esimerkiksi kuntien asuntopolitiikan tavoitteet ja esimerkiksi haitallisen alueellisen eriytymisen ehkäiseminen.

Käytännössä legitimitettiä haastaa eniten kaikkein suurituloisimpien asukkaiden tuetussa asuntokannassa asumisen jatkuminen. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi ylintä tuloviidennestä, joka ylittää selkeästi selvityshetken tulorajan.

Hallitusohjelmakirjauksessa ei kuvata muutokselle julkisen talouden säästöihin liittyviä tavoitteita. Logiikka julkisten kustannusten säästöihin voisi toteutua joko asumistukimenojen pienenemisen (pienituloiset asuvat nykyistä halvemmissa vuokra-asunnoissa) tai työnteon kannustinten parantumisen kautta, mikäli pystytään vähentämään toimeentulotuen käyttöä asumismenoihin. Tämän logiikan toteutuminen edellyttäisi, että valtion tukemasta asuntokannasta vapautuisi riittävästi ja riittävän paljon vapaarahoitteista edullisempia asuntoja.

C. Nykyisiä asukkaita enemmän edullista vuokra-asuntoa tarvitsevien tukeminen

Yhteiskunnan tukemien vuokra-asuntojen kohdistaminen nykyistä tehokkaammin pienituloisille voidaan ymmärtää pidempänä prosessina, jossa asukaskunnan keskitulo laskee hiljalleen tai jossa tulorajan ylittävät hyödyttävät järjestelmää nousevan vuokran muodossa. Vaihtoehtoisesti voidaan tavoitella mahdollisimman nopeaa tuettujen edullisten asuntojen vapautumista pienituloisille. Tällöin myös toteutettavan toimenpiteen tulisi tuottaa nopeita tuloksia.

D. Säilytetään kohtuuhintainen vuokrataso jatkossakin

Hallitusohjelmakirjauksen perusteella *”selvitetään mahdollisuutta ylläpitää sosiaalisen asuntotuotannon edullista vuokratasoa nostamalla hyvätuloisten asukkaiden vuokria tietyn tulorajan jälkeen.”*

Kirjauksen perusteella valtion tukeman asuntotuotannon edullinen vuokrataso on jatkossakin tavoiteltava asia. Vuokrien korottaminen voisi edistää tavoitetta, mikäli vuokratuloista kertyy ylijäämää, joka kanavoidaan omakustannusperiaatteella toimivan yhtiön muiden asuntojen ylläpitokustannuksiin. Tavoite ei voisi toteutua määräaikaisten vuokrasopimusten kautta.

E. Asunnottomuuden ehkäiseminen / heikoimmassa asemassa olevien tukeminen.

Tuettua asuntokantaa halutaan ohjata henkilöille, joilla on vaikeuksia saada asuntoa vapailta markkinoilta. Selvityksen toteutuksen aikana julkaistut asunnottomuuden nousua kuvaavat tilastot herättivät myös kysymyksen, voisivatko esitetyt uudistukset joillain tavoin edistää heikoimmassa asemassa olevien asuntotilanteen tukemista.

Lähtökohtaisesti nyt selvittävät uudistukset, vuokran korottaminen tai määräaikaisten vuokrasopimukset, eivät voi parantaa merkittävässä määrin erityisryhmiksi määriteltävien ryhmien asemaa. Uudistukset kohdentuvat tavalliseen asuntokantaan, jossa asukkaan tulee pystyä sekä maksamaan vuokraa että asumaan ilman tukea tavallisessa asuntokannassa. Tavallisten valtion tukemien vuokra-asuntojen paljon nykyistä vahvempi kohdentaminen esimerkiksi paljon tukea asumiseensa tarvitseville tai henkilöille, joiden vuokranmaksukykyyn liittyy epävarmuutta, olisi luonteeltaan hyvin erilainen uudistus, jolla voisi myös olla vaikutusta omakustannusperiaatteella määrittyvään vuokratasoon.

Reunaehdot

Oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus asukkaan näkökulmasta

Juridisen selvityksen perusteella toteuttavien uudistusten tulee olla oikeasuhtaisia suhteessa ratkaistavaan haasteeseen. Ratkaistava haaste määrittyy viime kädessä sen perusteella, mitä uudistuksella tavoitellaan. Jos halutaan puuttua vain suurituloisimpien asukkaiden tilanteeseen, toimenpiteet, jotka kohdentuvat kaikkiin asukkaisiin, eivät välttämättä ole oikeasuhtaisia. Vastaavasti merkittävä vuokran korotus tai jopa asumisen päättymisen pienestä tuloajan ylityksestä ei olisi oikeasuhtainen seuraus. Reunaehdon toteutuminen edellyttää, että toimenpide rajataan mahdollisimman tarkasti kohdentumaan niihin henkilöihin, joihin halutaan vaikuttaa.

Asukkaan näkökulmasta on vältettävä kohtuuttomia tilanteita, ja tämän on ohjausryhmäkeskustelujen perusteella tulkittu olevan myös uudistusten tavoitteita määrittävä tekijä. Kohtuuton tilanne määrittyy subjektiivisesti, mutta tulkinnan perusteella esimerkiksi lapsiperheellä tulisi olla mahdollisuus pysyä samalla asuinalueella, kouluissa ja päiväkodeissa. Asumiskustannusten nouseminen suuremmiksi joko nousevan vuokran tai vapaarahoitteiseen asuntoon muuttamisen takia vaarantaisi tämän toteutumisen. Kohtuuttomuutta arvioivissa keskusteluissa on käytetty toistuvasti fraasia ”ei hinnalla millä hyvänsä” kuvaamaan ehdotettujen uudistusten tavoitteiden edistämistä.

Vastaavassa tilanteessa olevia asukkaita tulisi kohdella yhdenvertaisesti. Käytännössä muutos, joka kohdistuu vain osaan asukkaista, voi muodostaa ongelmia yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta, ellei kaikkia asukkaan tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä pystytä huomioimaan ja siten varmistamaan samanlainen kohdentuminen vastaavassa tilanteessa. Erityisesti tuloihin ja perhesuhteisiin liittyvien muutosten huomioiminen korostuu. Asukkaille voi myös muodostua erilaisia sopimusehtoja riippuen siitä, milloin sopimus on tullut voimaan. Mahdollisessa

vuokran nousussa on haastavaa määritellä, miten eri kohteiden väliset laatuerot voidaan huomioida, jotta asukkaiden tilanne olisi mahdollisimman yhdenvertainen myös laatuerot huomioiden.

Segregaatio ei voimistu

Asuntopolitiikka ja eri hallintamuotojen sekoittaminen ovat kuntien keskeisiä työkaluja haitallisen alueellisen eriytymisen ehkäisemisessä. Segregaation ehkäisemisen tavoite on määritelty esitettyjen uudistusten reunaehdoksi, kuitenkin tarkemmin määrittelemättä, mitä segregaatiolla tarkoitetaan. Reunaehtona on mahdollista huomioida vaikutukset asuinalueiden väliseen eriytymiseen. Puolestaan hallintamuotojen välistä eroa ja siten mahdollisesti asuintalokohtaista eriytymistä ei voida välttää, jos tavoitteena on kohdentaa valtion tukemat vuokra-asunnot rajatun pienituloisille. Tämä puolestaan voi kasvattaa itseään vahvistavan negatiivisen kierteen riskiä niin talo- kuin aluetasollakin. Mahdollisuus jäädä asuntoon korkeampaa vuokraa vastaan voi lieventää kehitystä, mutta toisaalta korkeammalla vuokralla on myös poismuuttamista kannustava vaikutus.

Omakustannusperiaate säilyy

Uudistuksen tulee olla sellainen, että se ei vaaranna omakustannusperiaatteen toteutumista niin oikeudellisesta kuin toiminnallisestakaan näkökulmasta.

Tässä yhteydessä omakustannusperiaatteen säilymistä kuvataan järjestelmätason kysymyksenä. Tulorajan ylittävän asukkaan näkökulmasta vuokranmääräytyminen poikkeaisi omakustannusperiaatteesta, eli siirryttäisiin kustannusperusteisesta vuokrasta tuloperusteiseen vuokraan.

Toiminnallisesta näkökulmasta ratkaistava kysymys on, miten mahdollinen nouseva vuokra kytketään omakustannusperiaatteella toimivan yhtiön muihin tuloihin ja menoihin.

Selvitetyt muutokset eivät itsessään vaaranna omakustannusperiaatetta, mutta omakustannusperiaatteesta johtuen niiden kustannukset ja hyödyt voisivat vaikuttaa vuokralatoyhtiön kaikkien asukkaiden vuokratason. Tavoitteissa on kuvattu, että uudistusten tulisi johtaa edullisen vuokratason säilymiseen. Tästä voi johtaa reunaehdoksi sen, ettei muutos ainakaan saa johtaa omakustannusperiaatteella määrittyvän vuokratason nousemiseen. Uudistuksen kustannusten valuminen tulorajan alittaville asukkaille ei olisi järjestelmän legitimizeetti -tavoitteen mukaista.

Loogisuus, ymmärrettävyys ja toteuttamiskelpoisuus

Käytännön tasolla selvityksen aikana toteuttamiskelpoisen mallin reunaehdoiksi on määrittynyt, että se on mahdollisimman selkeä, yksinkertainen ja läpinäkyvä asukkaalle. Mallin selkeyden tavoittelu on tasapainottelua suhteessa oikeasuhtaisuuden ja kohtuuttomien tilanteiden välttämisen kanssa; Mitä vakavampi mahdollinen seuraus, sitä tarkemmin kaikki mahdolliset muuttujat esimerkiksi elämäntilanteissa tai tulojen määrittelyssä tulee pystyä huomioimaan. Samalla myös hallinnolliset kustannukset kasvavat, mikä omakustannusperiaatteen kautta voi vaarantaa muiden vuokratason edullisuuden.

2.1.2 Toteutusvaihtoehdot

1. Vuokran korottaminen tulojen noustessa

Vuokran korottaminen tulojen noustessa on hallitusohjelmakirjauksen perusteella ensisijainen selvitettävä vaihtoehto.

Määritellyn tulorajan ylittyessä asunnon vuokraa korotettaisiin kohti ennalta määriteltyä kattovuokraa. Mallin vaikutukset riippuvat kolmesta tekijästä: 1) määritelty tulorajan taso, 2) määritelty kattovuokran taso ja 3) muutos nykyisestä vuokrasta kohti määriteltyä kattovuokraa. Asukkaan tulojen muuttuessa vuokran tulisi voida myös laskea.

Nykyistä korkeampi vuokra voisi siirtyä vuokratyöyhtiölle osaksi omakustannusperiaatteeseen perustuvaa toimintaa. Tällöin nousevalla vuokratulolla voisi hallinnollisten kustannusten kattamisen jälkeen rahoittaa investointeja tai ylläpitokuluja. Käytännön haasteen esimerkiksi investoinneille muodostaisi vuokratulon määrän vaikea ennakoiminen ja jatkuva muuttuminen.

Vaihtoehtoisesti nouseva vuokra voisi kohdentua jollekin muulle taholle, kuten kunnalle, joka on tuetun asuntotuotannon pääasiallinen tukija tontinvuokrasubvention kautta, tai valtiolle. Tällöin vuokran nousu tapahtuisi omakustannusperiaatteen ulkopuolella, ja sillä katettaisiin joko kunnan tai valtion aiemmin myöntämää tukea ja sen

mahdollista epätarkoituksenmukaista kohdentumista. Asukkaan näkökulmasta nousevan vuokran jatkokäyttö ei ole merkityksellistä, mutta se vaikuttaa hallinnon sijoittumiseen.

Asukkaan näkökulmasta hyvätuloisen asukkaan vuokran korottamisen voi tulkita takaisin perittävänä liikaa maksettuna tukena. Käytännön vaikutus asukkaalle tilanteessa, jossa asuminen jatkuu nykyisessä asunnossa, on käytettävissä olevien tulojen väheneminen. Tämä voi heikentää kannustimia tulojen korottamiseen.

2. Määräaikainen vuokrasopimus

Tulot tarkastettaisiin asukasvalinnan lisäksi joka kerta määräaikaisen vuokrasopimuksen päättyessä, jolloin tulojen nouseminen yli määritellyn rajan estäisi uuden määräaikaisen vuokrasopimuksen tekemisen ja tarkoittaisi asumisen päättymistä nykyisessä asunnossa.

Mallia määrittäviä tekijöitä olisivat erityisesti kotitaloudelle määriteltävä tuloajan taso sekä määräaikaisen sopimuksen kesto eli tulojen tarkasteluväli. Kaikkien vuokrasopimusten tulisi olla määräaikaisia, ja ne siis myös pitäisi uusida määräajoin. Tämä tuottaisi merkittävästi hallinnollisia kustannuksia ottaen huomioon sen, että suurimmalla osalla asukkaista määräaikaisen sopimuksen uusiminen ei johtaisi muutoksiin asumisessa, sillä tulot pysyisivät rajan alapuolella.

Määräaikainen sopimus tarkoittaisi tiettyä ajankohtaa, jolloin tuloja tarkasteltaisiin ja oikeutta asumiseen nykyisessä asunnossa arvioitaisiin uudelleen. Toteutuksen kannalta ratkaisevaa olisi, miltä ajalta tulot tässä tarkastelussa huomioitaisiin ja mitä kaikkea tuloina huomioitaisiin. Kotitalouden tulot voivat vaihdella, mutta tätä vaihtelua on vaikea huomioida jälkikäteen, jos vuokrasopimus on jo päättynyt, mutta tulot jälleen laskisivatkin rajan alle. Tarkastelussa voidaan huomioida keskimääräiset tulot pidemmältä ajalta ennen sopimuksen päättymistä, mutta tämä ei välttämättä estäisi tilannetta, jossa perusteet asumisen jatkumiselle palaisivatkin hyvin pian uudelleen tulojen laskiessa.

Määräaikaisuuden sijaan toteutusvaihtoehtona voisi olla tulorajan alla pysymiseen sidottu ehdollinen vuokrasopimus. Tällöin vuokrasopimus ei välttämättä olisi ajallisesti määräaikainen, vaan oikeus asumiseen päättyisi tulojen noustessa rajan yli. Tämä tulisi toteuttaa nimenomaan vuokrasopimusten kautta, jolloin ulottaminen nykyisiin asukkaisiin olisi käytännössä mahdotonta. Referenssejä ehdollisuudesta ovat esimerkiksi opiskelijastatukseen sidottu opiskelija-asunto tai työpaikkaan sidottu työsuhdeasunto. Näille leimallista on asumisen keston rajautuminen tiettyyn elämänvaiheeseen. Tämä olisi perustavanlaatuinen muutos nykyiseen valtion tukemaan vuokra-asumiseen. Toisaalta muut yhteiskunnan tuet on tyypillisesti rajattu vain niin pitkäksi ajaksi kuin tarve tuelle on olemassa.

Asukkaan näkökulmasta keskeisin vaikutus on mahdollinen asumisen päättyminen nykyisessä asunnossa, jos tulot nousevat rajan yli. Jos nykyinen asunto vastaa toiveita, tätä voi pitää asukkaan näkökulmasta hyvin merkittävänä seurauksena. Viime kädessä vaikutukset riippuvat siitä, onko kotitalouden mahdollista löytää samalta alueelta vastaava markkinahintaista asuntoa. Vuokran korotukseen verrattuna joka tapauksessa seurauksena määräaikaisen sopimuksen päättymisestä olisi joko täysi korotus markkinahintaan tai asumisen laadun heikkeneminen edullisemmassa asunnossa, jos sellaisia on saatavilla.

Asumisen päättyminen olisi asukkaan kannalta niin merkittävä seuraus, että mallin pitäisi olla ehdottoman aukoton, eri tilanteet huomioiva ja tasapuolinen. Epätarkoituksenmukaisesti tai liian kapeasti toteutettu tulojen tarkastelu, josta seuraisi asunnon menettäminen, olisi asukkaan näkökulmasta kohtuutonta. Asukkaalla saattaisi myös olla tässä mallissa vuokran nousemiseen verrattuna suurempi kannustin pyrkiä välttämään tulojen nousua tai pyrkiä piilottamaan tuloja tai vaikuttamaan kotitalouden koostumukseen, mikäli se on tulorajan laskemisen perusta. Kokonaisuutena mallin riittävän tarkka toteutus vaatisi raskasta hallintoa verrattuna vuokrien korottamiseenkin, sillä huomiotavia poikkeuksia olisi paljon. Molempien mallien vaatima hallinnon määrä on kuitenkin suuri.

2.1.3 Näkökulmia tulorajan ja tulojen määrittelyyn

Tulorajan määrittely. Selvityksen toimeksiannossa tai hallitusohjelmakirjauksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten tulorajan taso tulisi määritellä. Tulorajan taso kuitenkin tosiasiallisesti määrittää sen, kuinka montaa kotitaloutta joko vuokran korottaminen tai määräaikaisen sopimuksen uusimatta jättäminen koskisi. Tämän selvityksen laskelmissa on käytetty referenssinä voimassa olevaa asukasvalinnan bruttokuukausituloihin ja kotitalouden koostumukseen pohjautuvaa tulorajaa.

Tulorajan tulisi pystyä huomioimaan alueelliset erot asumiskustannuksissa. Ellei korkeamman vuokratason pääkaupunkiseudulla mahdollistettaisi myös korkeampaa tulotasoa, asettaisi tämä halvemman vuokratason alueilla valtion tukemassa asunnossa asuvat edullisempaan asemaan, sillä heille voisi jäädä enemmän tuloja käytettäväksi asumiskustannusten jälkeen.

Tulorajan päivittäminen. Nykyistä tulorajaa ei ole sidottu indeksiin, ja se on siten kiristynyt voimassaoloaikana. Mallin ennakoitavuuden näkökulmasta yleisen tulotason ja myös vuokratason kehittyminen olisi perusteltua huomioida ja korottaa tulorajaa vastaavassa suhteessa. Asukasvalinnan yhteydessä muuttumaton tuloraja vain tiukentaa ehtoja, mutta tuloraja ilman indeksisidonnaisuutta voisi johtaa uusissa malleissa vuokran nousemiseen tai asumisen päättymiseen, vaikka tulot nousisivat vain yleiskorotuksiin perustuen.

Tarkastelujakso. Tulojen tarkastelussa tulisi pystyä huomioimaan tulotason normaali vaihtelu, joka voi selittyä esimerkiksi kausiluontoisesta, osa-aikaisesta tai keikkatyöstä. Asukasvalinnan osalta tarkastelu kohdentuu säännölliseen bruttokuukausituloon ja tulojen vaihdellessa edeltävän 12 kuukauden keskiarvoon.

Toimenpiteitä tulorajan ylittämisestä ei olisi tarkoituksenmukaista tehdä heti rajan ylityttyä, sillä on myös mahdollista, että tulot laskevat vaihtelun seurauksena. Luotettava seuranta edellyttäisi toistuvaa kuukausittaista tietoa tuloista, joiden pohjalta olisi mahdollista laskea keskimääräinen tulo riittävän pitkältä ajalta.

Vuokran korotus toimisi joustavammin molempiin suuntiin, jolloin jo esimerkiksi 12 kuukauden keskimääräinen tulojen ylittäminen voisi olla peruste korotukselle. Määräaikaisen sopimuksen uusimatta jättämisen osalta saattaisi olla tarve pidemmälle tarkastelujaksolle, esimerkiksi ehdollisen 6 tai 12 kuukauden sopimuksen kautta, jota ei enää uusittaisi, jos tulot ovat ylittäneet rajan 12 kuukautta ennen sopimuksen päättymistä.

Suojaosa. Vain hyvin pieni tulorajan ylitys ei todennäköisesti olisi riittävä peruste asumisen päättymiseen määräaikaisen sopimuksen päättymisen tai ehdollisen toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen päättymisen jälkeen, vaan ylityksen tulisi olla selkeästi havaittava.

Ruokakunnan tulojen määrittely. Myös ruokakunta tulojen määrittelyn yksikkönä tunnistettiin jossain määrin haastavana. Kulutusyksikköä kohti lasketuilla tuloilla ja kulutusmenoilla voidaan verrata kooltaan ja rakenteeltaan erilaisia kotitalouksia toisiinsa ja tasata eroja, joita käytettävissä oleviin tuloihin syntyy, kun esimerkiksi asumismenot jaetaan useammalle aikuiselle. Valitulla kulutusyksikköasteikolla on kuitenkin merkittävä vaikutus lopputulokseen, ja esimerkiksi nykyiset asukasvalinnan tulorajan laskentaperusteet eroavat OECD:n tai tilastokeskuksen käyttämästä asteikosta⁹. Kotitalouden rakenteeseen perustuva määrittelytapa voi johtaa nopeasti suuriin muutoksiin ruokakunnan tulossa, mikäli kotitalouden kokoonpano muuttuu.

Brutto- vs. nettokuukausitulot. Nykyisissä tulorajoissa ja monissa muissakin etuuksissa käytetään perusteena bruttokuukausituloja, sillä ne ovat helpommin määriteltävissä. Progressiivinen verotus tasaa tuloeroja, mikä tarkoittaa sitä, että erot esimerkiksi keskimmäisten ja ylimpien tulodesiilien välillä kaventuvat verotuksen vaikutuksesta. Toisaalta progressiivisuus voi myös vahvistaa kannustinloukkuja.

Bruttotulo on määritelmältään suoraviivainen, ja soveltuu mahdollisimman yksinkertaisen mallin kehittämiseen. Se ei kuitenkaan pysty huomioimaan yhtä hyvin erilaisten kotitalouksien muuttuvia tilanteita ja eroja käytettävissä olevassa tulossa, jotka voivat johtua esimerkiksi eroista verotuksessa.

Yksittäisen asukkaan bruttokuukausitulot ja tiedot veronalaisista etuuksista ovat saatavissa tulorekisteristä. Tähän ei kuitenkaan sisälly tietoa kotitalouden kokoonpanosta, eli niistä henkilöistä, joiden yhteenlaskettuja tuloja tulisi tarkastella. Huoneenvuokralakityöryhmä on esittänyt, että lakiin lisättäisiin säännökset vuokralaisen velvollisuudesta ilmoittaa vuokranantajalle huoneistossa hänen lisäkseen asuvat henkilöt ja näiden yhteystiedot sekä se, mihin näiden oikeus asua huoneistossa perustuu¹⁰. Tämän valvonta jäisi kuitenkin vuokralayhtiön vastuulle.

9 Ks. esim. <https://stat.fi/meta/kas/kulutusyksikko.html>

10 Oikeusministeriö (2024). Huoneenvuokralakityöryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41.

Eri etuuksien huomioiminen. Asukasvalinnassa etuuksista huomioidaan pääosin työttömyysturvaan liittyviä tuloja. Etuuksien saaminen on muutamia universaaleja etuuksia (mm. lapsilisä) lukuun ottamatta sidoksissa kotitalouden tuloihin. Tästä johtuen on epätodennäköistä, että kotitalous saisi palkkatulon lisäksi niin paljon etuuksia, että tuloraja ylittyisi etuudesta johtuen.

Varallisuuden huomioiminen. Varallisuutta tarkastellaan asukasvalinnan yhteydessä. Tarkastelu perustuu hakijaruokakunnan nettovarallisuuteen, jossa ei kuitenkaan huomioida varallisuutta, joka mahdollistaa kohtuullisen toimeentulon elinkeinon tai ammatinharjoittajalle tai omistusasuntoa, jos hakija muuttaa toiselle paikkakunnalle työpaikan vuoksi.

Asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta varallisuuden huomiotta jättäminen saattaisi olla ongelmallista, jos esimerkiksi vapaa-ajan asunnon omistamisesta ei aiheutuisi seurauksia, mutta korkeampi tulotaso ja vastaavan vapaa-ajan asunnon vuokraaminen johtaisi vuokran korottamiseen, vaikka asukkaiden tilanne olisi hyvin samankaltainen.

Varallisuuden tarkastelu muodostaa kuitenkin suuria käytännön haasteita, sillä asukasvalinnan yhteydessä se perustuu asukkaan itse toimittamiin selvityksiin, eikä tietoa ole saatavilla suoraan mistään rekisteristä. Varallisuuden arvo voi myös vaihdella, ja ylipäättään arvon määrittäminen on haastavaa mm. kiinteistöjen osalta.

Käytettävissä oleviin tuloihin vaikuttavat tekijät. Erityisesti elatusavun maksaminen ja ulosottomaksut on tunnistettu selkeästi käytettävissä olevaa tuloa laskeviksi kuluiksi, joita ei kuitenkaan huomioida tulojen tarkastelussa. Ulosottomaksujen osalta perusteltua olisi tarkastella ulosottopidätyksen jälkeistä tuloa, vaikkakaan tämä ei vastaa bruttokuukausituloa.

Asukasvalinnassa tulona ei oteta huomioon lapsen elatusapua, joka suoritetaan tuomioistuimen päätöksen tai vahvistetun kirjallisen sopimuksen perusteella, eikä elatustukilain mukaista elatustukea. Puolisolta saatava elatusapu huomioidaan tulona. Elatusavun maksaminen voi kuitenkin vähentää maksajan käytettävissä olevia tuloja niin paljon, että tämä olisi perusteltua huomioida tuloa vähentävänä tekijänä.

Poikkeustilanteet. Yrittäjätulon määrittely on merkittävin yksittäinen tapaus, jossa tulojen määrittely ei voi perustua palkkatuloon. Todennäköisesti tarkoituksemukaisinta olisi noudattaa mahdollisimman pitkälle nykyisiä käytäntöjä, mutta yrittäjätulon rekisteripohjainen selvittäminen saattaisi olla palkkatulon selvittämistä haastavampaa, ja vaatia laajemmin asukkaan omaa tiedonantoa ja sen käsittelyä.

2.1.4 Väliyhteenveto: Toteutusvaihtoehtojen vastaavuus tavoitteisiin ja reunaehtoihin

Selvityksen edetessä mahdollisista politiikkatavoitteista ensisijaiseksi on muodostunut tuetun asuntokannan kohdentaminen kokonaisuutena nykyistä pienituloisimmille, mutta huomioiden kuitenkin vahvasti esitetyt reunaehdot. Käytännössä tämä ohjaa tavoittelemaan puuttumista kaikista suurituloisimpien jatkuvaan asumiseen tuetussa asuntokannassa.

Esitettyjen reunaehtojen perusteella valitun toimenpiteen tulisi kohdentua hyvätuloisiin niin hyvin kuin mahdollista. Seuraukset ja siten myös potentiaaliset kohtuuttomat tilanteet kytkeytyvät tulojen nousemiseen ja määriteltävän tulorajan ylittämiseen. Mitä merkittävämpi seuraus tulojen nousemisesta asukkaalle on, sitä tarkemmin kaikki mahdolliset erilaiset muutokset asukkaan tilanteessa tulee pystyä huomioimaan. Tämä puolestaan tekee mallin toimeenpanosta ja hallinnosta raskaampaa, mikä hallinnollisten kustannusten kautta voi viedä mahdollisen tavoiteltavan hyödyn.

Vuokran korottamiseen tulojen noustessa perustuva malli vastaa paremmin tavoitteiden ja reunaehtojen kokonaisuutta. Vuokran nouseminen tulojen noustessa on helpommin yhteen sovitettavissa oikeasuhtaisuusperiaatteeseen ja kohtuuttomien tilanteiden välttämiseen. Vuokran nouseminen on mahdollista toteuttaa porrastetusti, mikä lievittää mahdollista vaikutusta asukkaalle. Kääntöpuolena vaikutus asukasrakenteeseen ja asuntojen parempaan kohdentumiseen pienituloisille toteutuu vain kannustinvaikutuksen kautta. Tulojen noustessa tyyppilistä on edetä asuntopolulla kohti omistusasumista, ja vuokran nouseminen nykyisessä valtion tukemassa vuokra-asunnossa oletettavasti kiihdyttäisi tätä siirtymää. Mahdollista kuitenkin on, että joissain halutuissa kohteissa hyvätuloiset asukkaat vain jäävät tuettuun asuntoon maksamaan nykyistä korkeampaa vuokraa, jolloin tosiasiallinen vaikutus olisi tuettujen asuntojen määrän väheneminen. Toisaalta näissä kohteissa korkeista kohteiden hankinta-arvoista johtuen vuokrat saattavat nousta liian korkeiksi pienituloisimmille.

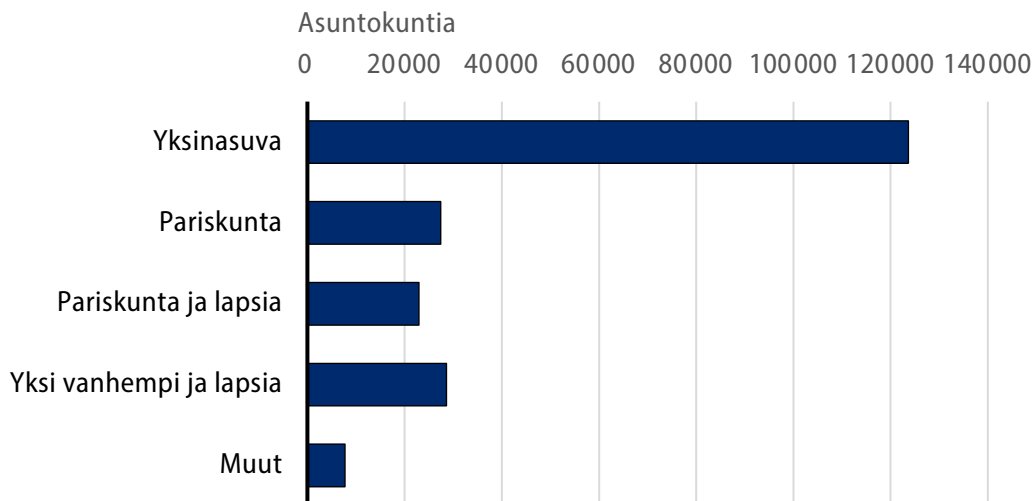
Vuokrasopimusten määräaikaisuus muuttaisi itsessään asumisen luonnetta merkittävästi, jos elämäntilannetta ja tulevaisuutta ei ole mahdollista suunnitella asumisen pysyvyyden kautta. Asumisen päättyminen tulojen noustessa liikaa on asukkaan kannalta merkittävä seuraus. Tätä vasten mallin pitäisi olla äärimmäisen yksityiskohtainen, jotta kohtuuttomilta tilanteilta vältyttäisiin. Tämä puolestaan vaatisi vuokratyhtiöiltä suurempaa hallinnollista panostusta kuin mihin tavoiteltavat hyödyt antaisivat perusteita.

2.2 Toimenpiteiden kohdentuminen – tuloajan ylittävät asuntokunnat

Määritelmät

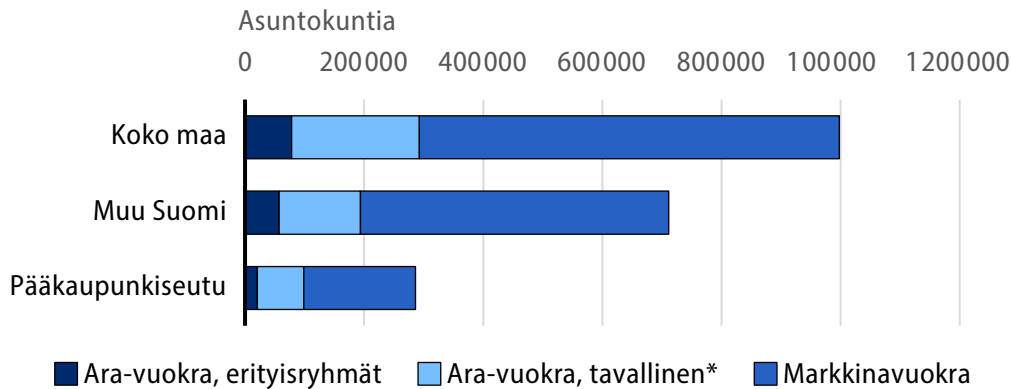
Tässä luvussa kuvaillaan vuonna 2022 tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa (muut valtion tukemat vuokra-asunnot kuin erityisryhmien ja lyhyen korkotuen asunnot) asuvia asuntokuntia, jonka muodostavat kaikki samassa asunnossa asuvat henkilöt. Tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asui vuoden 2022 lopussa 210 302 asuntokuntaa, joissa oli 367 830 asukasta. Asuntokunnista 59 prosenttia oli yhden hengen asuntokuntia, lapsettomia pariskuntia 29 prosenttia, kahden vanhemman lapsiperheitä 11 prosenttia, yksinhuoltajaperheitä 14 prosenttia ja muita asuntokuntia 4 prosenttia (Kuvio 1).

Kuvio 1. Tavallisissa ara-vuokra-asunnoissa asuvien asuntokuntien määrä asuntokunnan tyypin mukaan vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Kaiken kaikkiaan tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvat asuntokunnat muodostavat 21 prosenttia kaikista vuokralla asuvista asuntokunnista (Kuvio 2). Pääkaupunkiseudulla tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvien asuntokuntien osuus on jonkin verran suurempi, ollen 27 prosenttia. Muualla Suomessa osuus on 19 prosenttia.

Kuvio 2. Vuokralla asuvien asuntokuntien määrä asunnon hallintaperusteen mukaan vuonna 2022. *Ara-vuokra, tavallinen sarja pitää sisällään myös lyhyen korkotuen asunnoissa asuvat asuntokunnat, joita oli koko maassa 4 575, pääkaupunkiseudulla 1 575 ja muualla Suomessa 3 000. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Tavallisten valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa otettiin käyttöön tulorajat vuoden 2025 alussa ja voimassa olevan lainsäädännön mukaan asukasvalinnassa käytetään veronalaisia bruttotuloja. Tässä analyysissä käytetty tulokäsite ja tulorajat ovat lähtökohdiltaan yhteneväisiä asukasvalinnassa käytetyn tulojen määrittelyn ja tulorajojen kanssa. Asuntokunnan veronalaiset bruttotulot muodostuvat ansio- ja pääomatuloista ennen veroja. Asuntokunnan tuloiksi lasketaan kaikkien asuntokunnan jäsenten vuoden aikana saamat tulot, ja näistä tuloista on otettu kuukausikeskiarvo, joka mahdollistaa vertailun asukasvalinnassa käytettävään bruttokuukausituloon. On tärkeää huomioida, että kaikki kotitalouden tulot eivät ole veronalaisia. Esimerkiksi useat sosiaalietuudet, kuten yleinen asumistuki ja lapsilisä, jäävät tämän tulokäsitteen ulkopuolelle. Lisäksi bruttotulot eivät ota huomioon verotuksen vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin, mikä on hyvä huomioida tulorajojen tulkinnassa.

Tulorajat määräytyvät seuraavien periaatteiden mukaan. Yksinasuvan tuloraja on 3 540 euroa kuukaudessa. Jokainen seuraava aikuinen kasvattaa rajaa 2 480 eurolla. Ensimmäinen alaikäinen kasvattaa rajaa 650 eurolla ja jokainen seuraava 600 eurolla. Tulorajan suuruuteen vaikuttavat siis sekä kotitalouden koko että rakenne. Näin ollen tulorajat muodostuvat seuraavasti valikoiduille perhetyypeille:

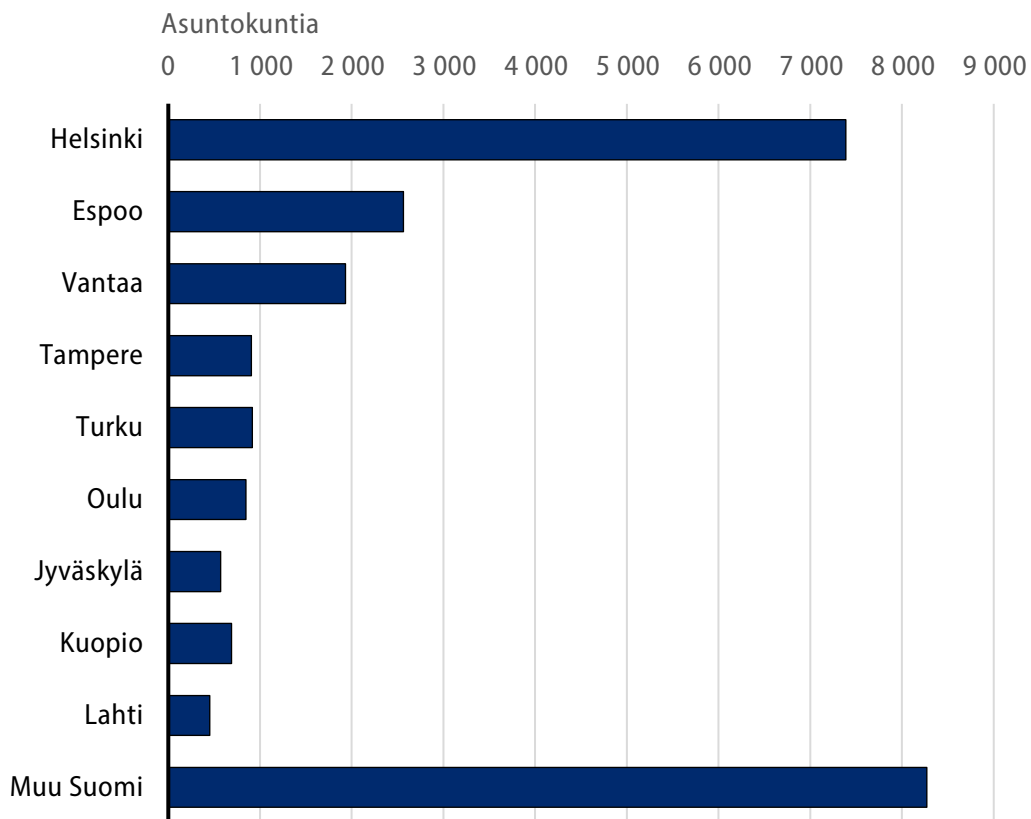
- Yksinasuva 3 540 euroa
- Pariskunta, ei lapsia 6 020 euroa
- Kahden aikuisen ja kahden lapsen perhe 7 270 euroa
- Yksi aikuinen ja kaksi lasta 4 790 euroa

Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä ja tulojakaumat

Seuraavaksi on tarkoitus kuvailla tulorajan ylittäneitä asuntokuntia. Asuntokuntia tarkastellaan muun muassa perhetyypin, sosioekonomisen aseman ja asumisajan mukaan. Selvityksessä on käytettävissä olleet tilastotiedot vuoden 2022 lopusta, jolloin voimassa ei ollut vielä asukasvalinnan tulorajoja. Tilastotarkastelun tarkoituksena on kartoittaa, kuinka suurta joukkoa selvityksen mukainen toimenpide suunnilleen koskisi, jos käytettäisiin 2025 käyttöön otettuja asukasvalinnan tulorajoja.

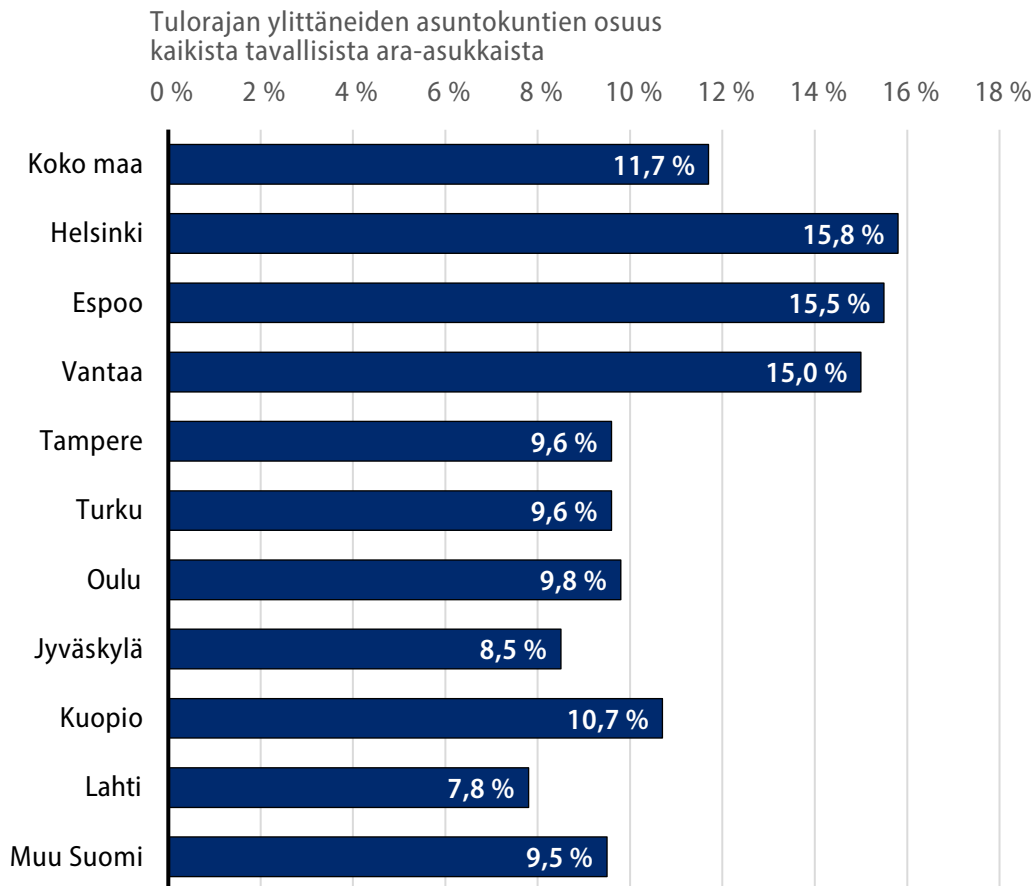
Asuntokunnan veronalaisilla bruttotuloilla mitattuna reilu 24 500 tavallisessa valtion tukemassa asunnossa asuvaa asuntokuntaa ylitti asuntokunnan perhetyypille määritellyn tulorajan vuonna 2022. Kuviosta 3 voidaan havaita, että suurin osa (reilu 48 prosenttia) tulorajan ylittäneistä asuu pääkaupunkiseudulla ja yksistään Helsingissä 30 prosenttia.

Kuvio 3. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä kunnittain vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Koko maassa 12 prosenttia tavallisissa valtion tukemissa asunnoissa asuvista asutokunnista ylitti vuonna 2022 perhetypille määritellyn tulorajan. Pääkaupunki-seudulla tulorajan ylittäneiden osuus oli selvästi suurempi kuin muualla Suomessa. Lahdessa puolestaan oli vähiten tulorajan ylittäneitä asutokuntia.

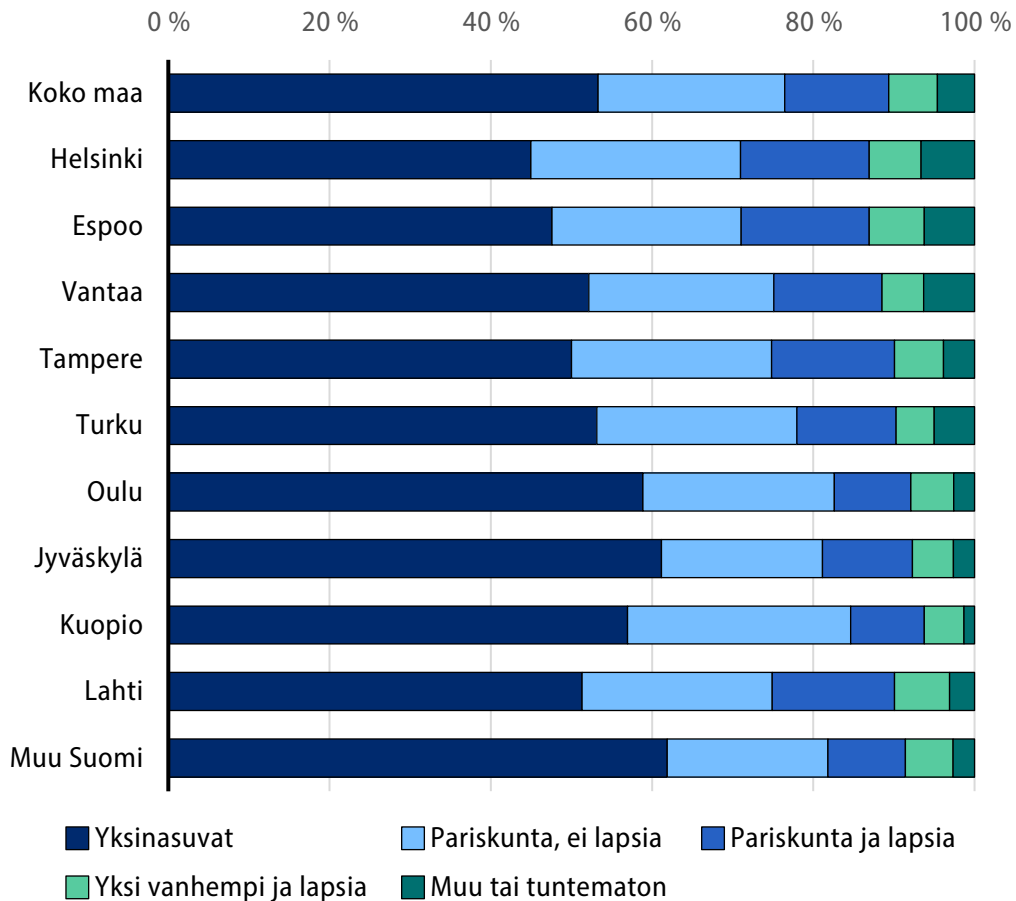
Kuvio 4. Tulorajan ylittäneiden asutokuntien osuus tavallisista valtion tukemien asuntojen asukkaista kunnittain vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Suurin osa tulorajan ylittäneistä asutokunnista oli yksinasuvia tai lapsettomia pariskuntia (Kuvio 5). Koko maassa yksinasuvien ja lapsettomien pariskuntien osuus tulorajan ylittäneistä oli 82 prosenttia. Lapsiperheiden osuus oli noin 16 prosenttia. Helsingissä, Espoossa ja Lahdessa lapsiperheiden osuus hieman korostuu, osuuden ollessa 23–22 prosenttia.

Kuvio 5. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien perhetyyppi kunnittain vuonna 2022.

Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Liitteessä 1 esitetään kunnittain tulorajan ylittäneiden asuntokuntien osuus kaikista kyseisen perhetyypin tavallisissa valtion tukemissa asunnoissa asuvista asuntokunnista. Tarkastelu osoittaa, että tulorajan ylittävien asuntokuntien osuus vaihtelee paljon perhetyypin mukaan.

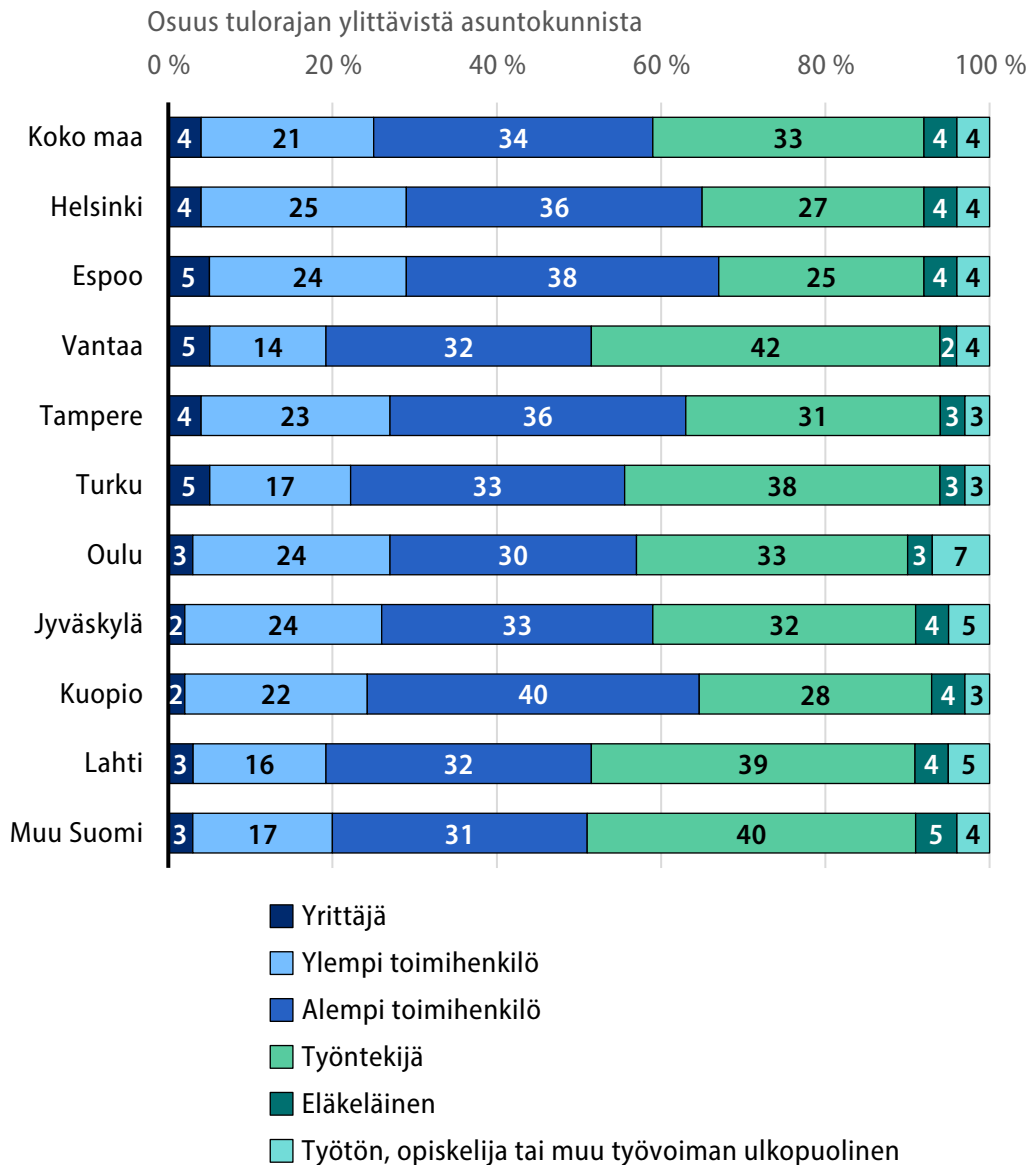
Yksinasuvista valtion tukemien asuntojen asukkaista keskimäärin 10,6 prosenttia ylittää tulorajan. Lapsettomista pariskunnista puolestaan tulorajan ylittää 20,7 prosenttia, ja pääkaupunkiseudulla vastaava osuus nousee selvästi tätä korkeammaksi – Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla 28–30 prosenttia lapsettomista pariskunnista ylittää tulorajan.

Lapsiperheistä kahden huoltajan perheissä tulorajan ylittää keskimäärin hieman alle 14 prosenttia ja yhden huoltajan perheissä noin 5 prosenttia. Erityisesti Helsingissä ja Espoossa lapsiperheiden tulot ylittävät useammin määritellyt rajat kuin muualla Suomessa.

Seuraavaksi tulorajan ylittäneitä asutokuntia kuvaillaan niiden viitehenkilön mukaan. Tällä tavalla tarkastellen kustakin asutokunnasta tulee huomioiduksi vain yksi henkilö. Viitehenkilö on se asutokunnan täysi-ikäinen jäsen, jonka vuositason verotettavat tulot olivat asutokunnan suurimmat. Tulojen mennessä tasan on viitehenkilöksi valittu asutokunnan vanhin.

Tulorajan ylittäneiden asutokuntien viitehenkilöt ovat vuonna 2022 olleet pääasiassa työntekijöitä tai yrittäjiä, 92 prosenttia (Kuvio 6). Eläkeläisiä, työttömiä, opiskelijoita ja muita työvoiman ulkopuolisia tulorajan ylittäneissä asutokunnissa on verrattain vähän, vain 8 prosenttia yhteensä. Näissä osuuksissa ei ole merkittäviä eroja kaupunkien välillä.

Kuvio 6. Tulorajan ylittävien tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvien asuntokuntien viitehenkilön sosioekonominen asema vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien asumisajat vaihtelevat jonkin verran, mutta valtaosa kuuluu suhteellisen lyhyen asumisen ryhmään. Vuonna 2022 lähes puolet (44 %) tulorajan ylittäneistä kotitalouksista oli asunut nykyisessä valtion tukemassa asunnossaan enintään kaksi vuotta (Kuvio 7). Samanaikaisesti hyvin pitkään asuneita – eli yli 15 vuotta samassa asunnossa asuneita – oli 13 prosenttia. Tämä viittaa siihen, että tulotason nousu nykyisen asunnon aikana ei ole harvinaista, ja että osa asukkaista ylittää tulorajat jo lyhyen asumisjakson jälkeen.

Pääkaupunkiseudulla tulorajan ylittäneiden asuntokuntien asumisajat ovat pidempiä kuin Suomessa keskimäärin, mikä heijastanee alueen tiukempaa asuntomarkkinatilannetta ja rajallista kohtuuhintaista vuokra-asuntotarjontaa. Vuokrasäästö voikin lisätä motiivia pysyä valtion tukemassa asunnossa, vaikka tulot olisivatkin verrattain korkeat. Toisaalta myös valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrataso on muuta maata korkeampi, vaikka koko maassa käytetään samaa tulorajaa.

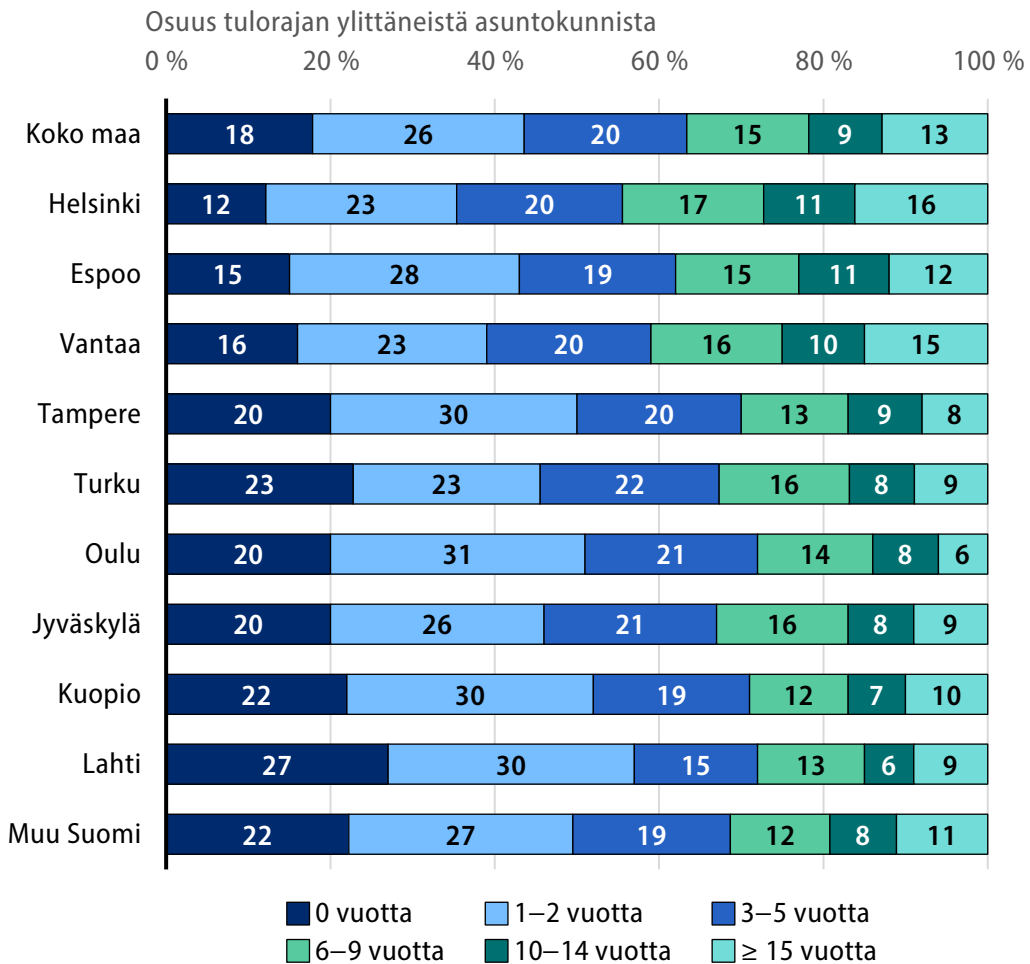
Kuntien toisistaan eroavat asuntomarkkinatilanteet vaikuttavat myös asukasvalinnan kohdentumiseen. Erityisesti kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla esiintyy usein tilanteita, joissa asukasvalintaperusteet täyttäviä hakijoita ei ole riittävästi. Tällaisissa tapauksissa voidaan perustelluista syistä poiketa asukasvalinnan tulorajoista ja tarjota asuntoja myös muille hakijoille, esimerkiksi paikkakunnalle työn vuoksi muuttaville. Asuntomarkkinatilanteeseen vaikuttaa myös asuntotarpeen ja tarjonnan kohtaanto eli se, kuinka hyvin asuntoa etsivien tarpeet ja tarjolla olevat asunnot vastaavat toisiaan. Asuntoja on tarjolla eri kokoisina ja hintaisina, ja tavoitteena on löytää kuhunkin asuntoon asukas, jonka maksukyky vastaa asunnon kustannustasoa.

Asumisaika on määritelty kokonaisina vuosina: esimerkiksi ”0 vuotta” viittaa vuonna 2022 asuntoon muuttaneisiin asuntokuntiin. On tärkeää huomata, että kyseisenä vuonna tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa ei vielä ollut käytössä valtakunnallisesti velvoittavia tulorajoja, mikä saattaa osaltaan selittää tulorajan ylittäneiden suurta osuutta juuri ”0 vuotta” ja ”1–2 vuotta” asuneiden ryhmissä esimerkiksi tilanteissa, jossa asuntoon ei ole ollut muita hakijoita vuokran suuruudesta johtuen. Lisäksi kunnissa, joissa valtion tukemien asuntojen kysyntä on vähäisempää, on asuntoihin voitu valita tulorajat ylittäviä, jotta asunnot eivät jäisi tyhjilleen. Tämä selittää osaltaan, miksi tulorajojen ylittäjiä on eri kunnissa erilaisilla asumishistorioilla.

Kokonaisuudessaan analyysi antaa viitteitä siitä, että tulot ovat ylittäneet tulorajan valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkailla paitsi pitkien asumisjaksojen seurauksena, myös pian muuton jälkeen. Tämä havainnollistaa sitä, että asuntokuntien tulokehitys voi olla hyvinkin dynaamista. Tulotaso voi nousta vähitellen vuosien kuluessa, tai sitten muutokset työmarkkina-asemassa (työpaikan tai työtehtävän vaihdos) voivat nostaa tuloja nopeasti. Myös perhesuhteiden muutokset voivat vaikuttaa asunnossa asuvan asuntokunnan tuloihin. Asuntokunnan tulot voivat myös laskea esimerkiksi negatiivisten työmarkkinamuutosten seurauksena.

Kuvio 7. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien viitehenkilön asumisaika vuonna 2022.

Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



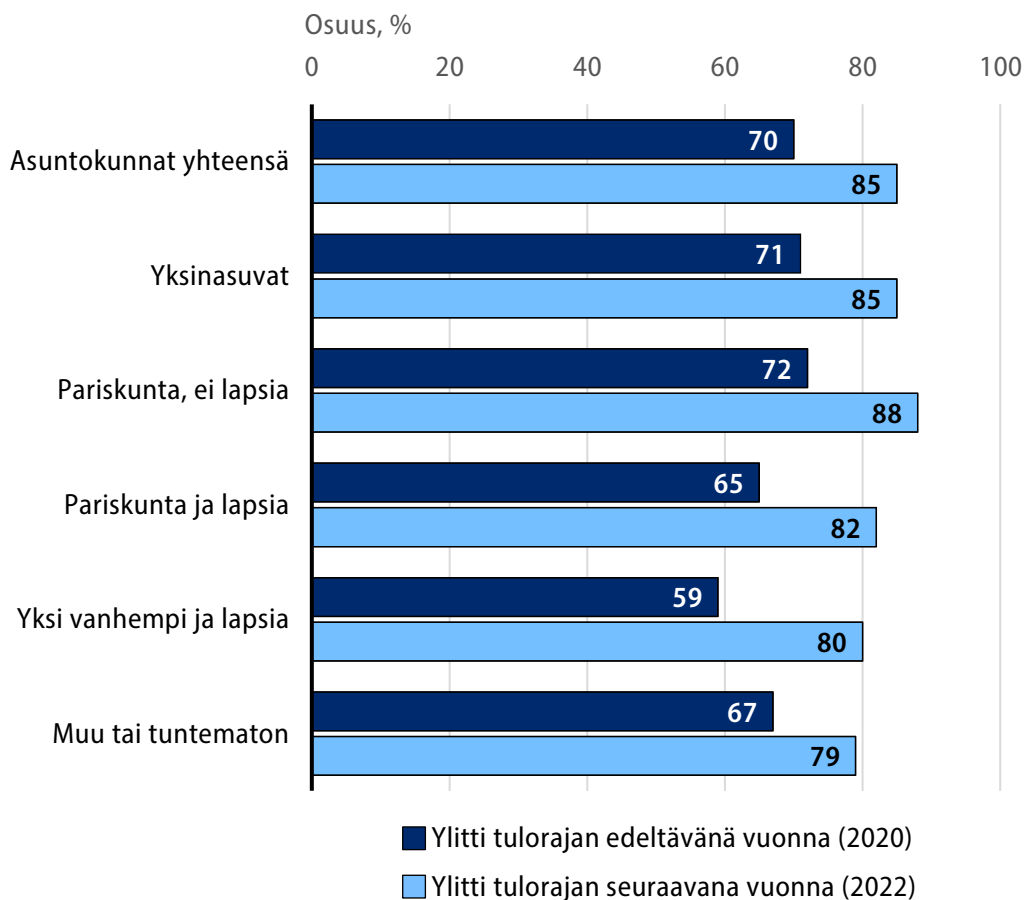
Vuokran nousuun perustuvan mallin käyttöönottoa harkittaessa on tärkeää tarkastella, kuinka voimakkaasti asuntokuntien tulot vaihtelevat mahdollisen tulorajan tuntumassa. Jos tulot laskevat tulorajan alapuolelle, vuokran tulisi myös palautua omakustannustasolle.

Seuraavissa tarkasteluissa arvioidaan tulojen pysyvyyttä, eli kuinka moni vuonna 2021 tulorajan ylittäneistä asuntokunnista ylitti tulorajan myös edellisvuonna (2020) tai seuraavana vuonna (2022). Vuosi 2021 on valittu poikkeuksellisesti tarkasteluvuodeksi, jotta sekä edeltävä että seuraava vuosi saadaan mukaan analyysiin. Tarkastelu perustuu viitehenkilöihin ja kattaa vain ne asuntokunnat, jotka asuivat valtion tukemissa vuokra-asunnossa myös vertailuvuotena. Viitehenkilön tarkastelu mahdollistaa asuntokunnan seurannan myös silloin, kun asuntokunnan kokoonpano muuttuu. Tulorajan ylittyminen on kuitenkin arvioitu vuosittain koko asuntokunnan yhteenlaskettujen tulojen perusteella.

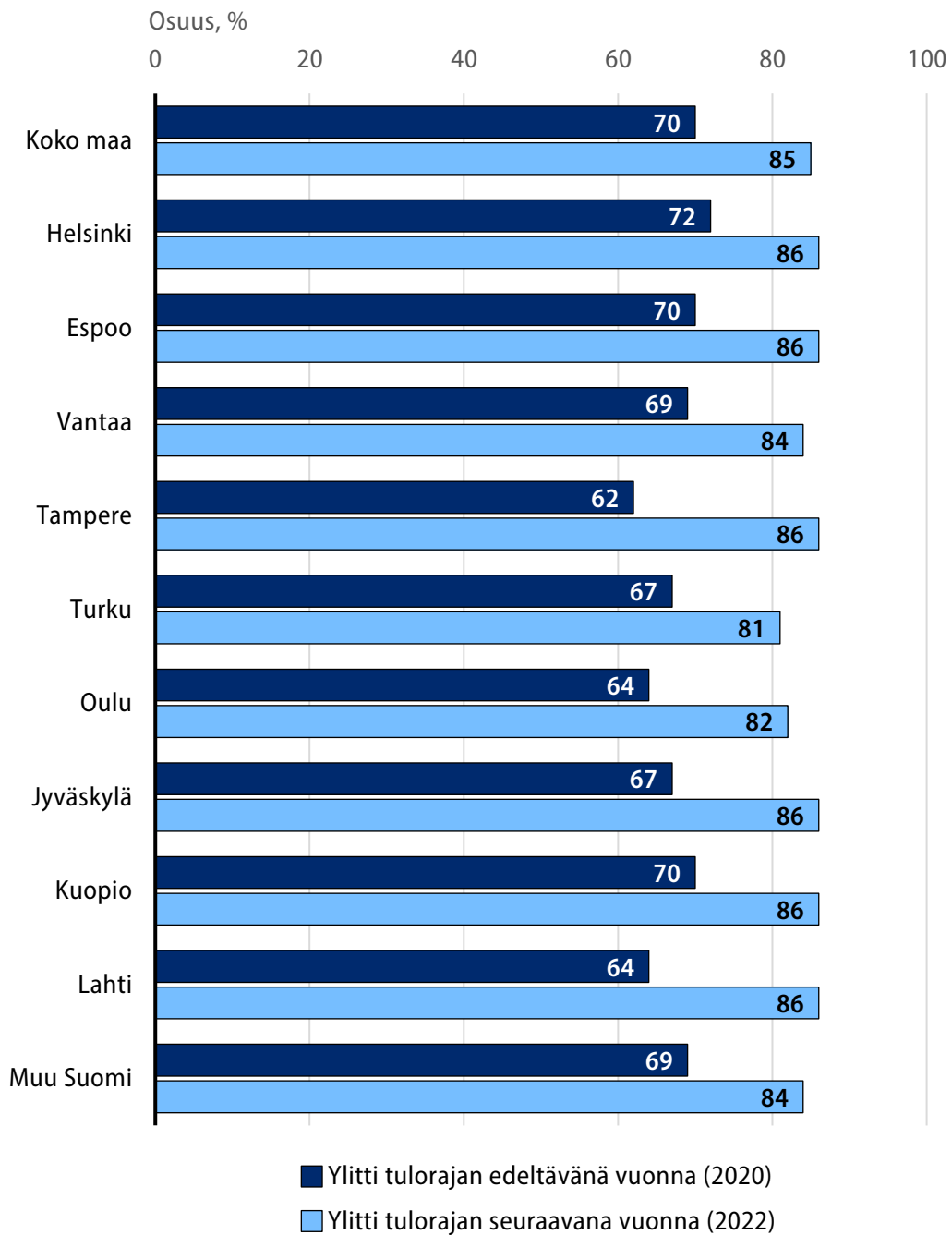
Tulosten mukaan 70 prosenttia vuoden 2021 tulorajan ylittäneistä asutokunnista ylitti tulorajan myös jo vuonna 2020, ja 85 prosenttia teki niin vielä vuonna 2022 (Kuvio 8). Tämä tarkoittaa, että vuosien 2021 ja 2022 välillä 15 prosentilla asutokunnista tulot laskivat seuraavana vuonna takaisin alle tulorajan. Mitä suurempi osuus ylittää tulorajan useampana vuotena, sitä pysyvämpänä tuloja voidaan pitää. Lapsiperheillä ja muilla perhetyypeillä tulojen pysyvyys oli keskimääräistä alhaisempaa, mutta alueellisesti vaihtelu pysyvyyden suhteen oli vähäistä (Kuviot 9 ja 10).

Analyysin perusteella voidaan todeta, että osalla asutokunnista tulot vaihtelevat siinä määrin, että vuokran taso saattaisi vaihdella vuosittain. Tämä viittaa siihen, että osalle asutokunnista vuokraa jouduttaisiin myös laskemaan tulotason laskiessa, mikä heikentää porrastuksen tuottopotentiaalia.

Kuvio 8. Tulorajan ylittäneiden asutokuntien tulojen pysyvyys tulorajan yläpuolella vuosina 2020–2022 perhetyyppin mukaan. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTI.



Kuvio 9. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien tulojen pysyvyys tulorajan yläpuolella vuosina 2020–2022 kunnan mukaan. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



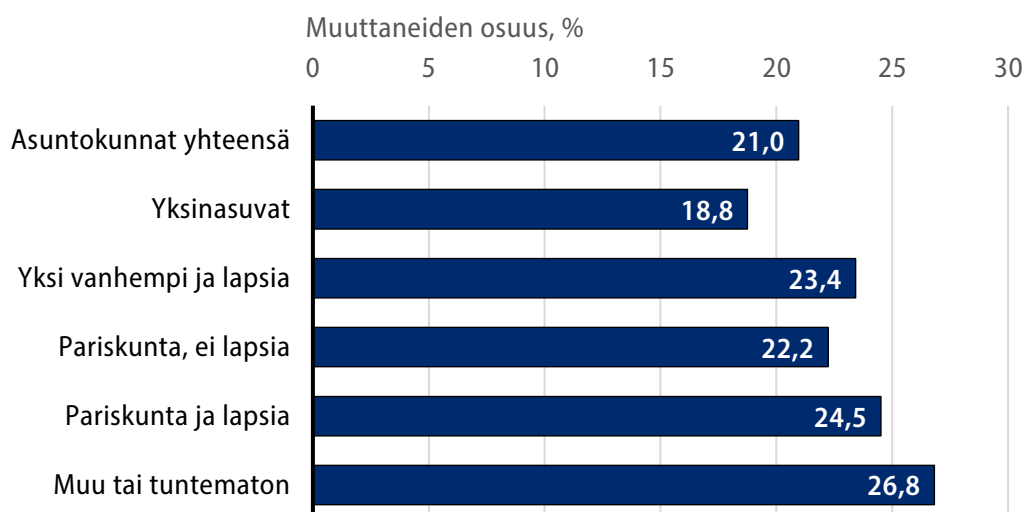
Asuntokuntien tulojakaumat laskevat melko tasaisesti kohti oikeaa häntää siten, että tulorajan ylittäviä asuntokuntia on suuri määrä vain hieman rajan yläpuolella (Liite 2). Tämä kertoo siitä, että näiden kotitalouksien maksukyky ei ole olennaisesti parempi kuin niiden, jotka jäävät juuri ja juuri rajan alapuolelle. Mikäli vuokria porrastetaan jyrkästi tulotason mukaan, voi tämä johtaa tilanteeseen, jossa juuri tulorajan ylittävät asuntokunnat joutuvat maksamaan huomattavasti korkeampaa vuokraa ilman vastaavaa parannusta maksukykyynsä. Tällainen järjestelmä voi luoda kohtuuttomia kannustinloukkuja ja asettaa lähes samassa asemassa olevat kotitaloudet keskenään epätasa-arvoiseen asemaan.

Kotitalouksien muuttoalttius vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka paljon tulorajan ylittäviä asuntokuntia vuosittain loppujen lopuksi olisi. Korkeat tulot voivat lisätä muuttohalukkuutta, sillä vapailla markkinoilla voi olla enemmän vaihtoehtoja, jotka vastaavat paremmin asukkaiden tarpeita tai toiveita asunnon koosta, tyypistä ja sijainnista. Tässä tarkastelussa muuttoalttiutta arvioidaan viitehenkilön perusteella, sillä asuntokuntien kokoonpanot voivat muuttua, eikä asuntokunnan muuttaminen ole yksiselitteinen tapahtuma. Muuttoalttius ilmaisee sen osuuden, joka vuoden 2022 tulorajan ylittäneistä viitehenkilöistä oli muuttanut toisaalle vuoden 2023 aikana. Muuttokohteena saattoi olla myös toinen valtion tukema asunto.

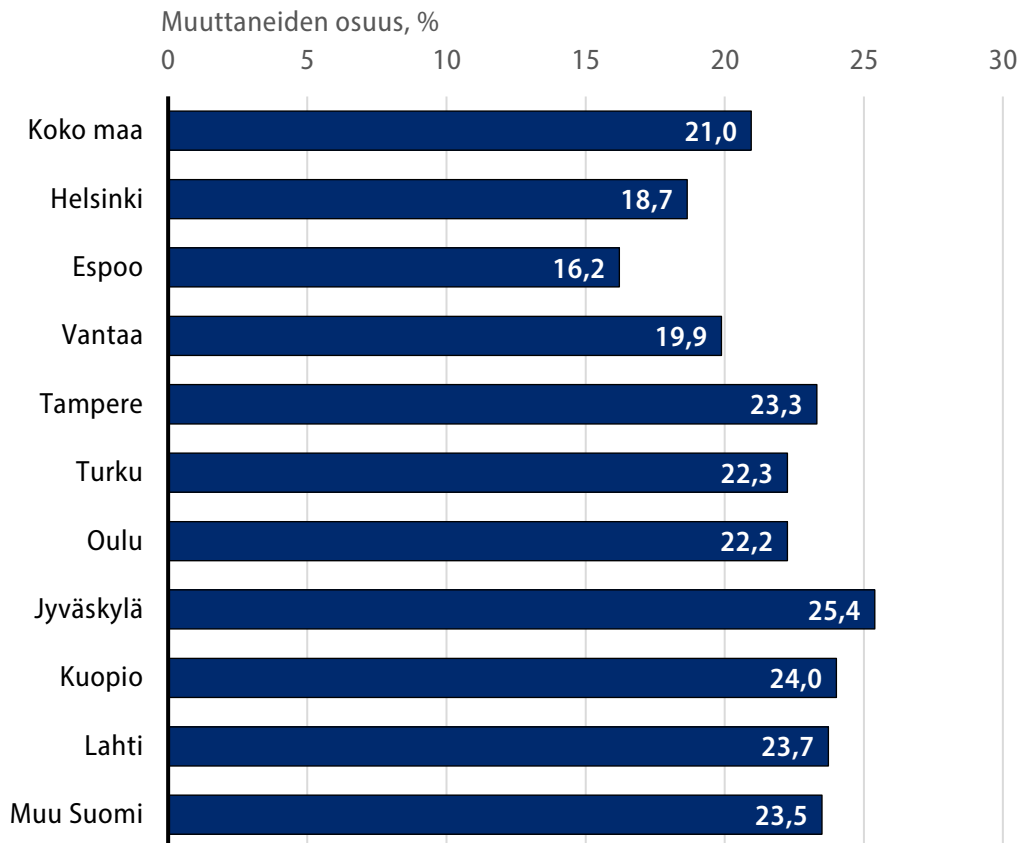
Asukasrakenneselvityksen mukaan tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuneiden asuntokuntien keskimääräinen muuttoalttius oli 16,9 prosenttia vuonna 2022. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien muuttaminen oli tätä yleisempää: heidän muuttoalttiutensa oli 21 prosenttia (Kuvio 10). Yksinasuvien muuttoalttius oli pienempi kuin muilla ryhmillä, kun taas lapsiperheillä ja lapsettomilla pariskunnilla muuttaminen oli keskimääräistä yleisempää. Kuvion 11 tulokset viittaavat siihen, että tulorajan ylittäneet asuntokunnat ovat keskimääräistä valmiimpia tai kykenevämpiä vaihtamaan asuntoa. Asukasvalinnan tulorajat koskevat 2025 alkaen myös vaihtoa toiseen valtion tukemaan vuokra-asuntoon, jolloin vaihtaminen valtion tukemasta asunnosta toiseen ei ole enää tulorajojen ylittävien asuntokunnille mahdollista. Toisaalta tämä voi muodostaa lukkiutumisvaikutuksen niille asuntokunnille, joiden asumistarpeet ovat muuttuneet, mutta tulot ylittävät tulorajan vain vähän.

Alueellisesti erot muuttamisessa ovat merkittäviä: erityisesti Helsingissä ja Espoossa tulorajan ylittäneiden muuttoalttius oli selvästi alhaisempi kuin koko maan keskiarvo (Kuvio 11). Tämä on ymmärrettävää, sillä pääkaupunkiseudulla markkinavuokrat ovat huomattavasti korkeampia kuin valtion tukemien asuntojen vuokrat, mikä vähentää taloudellista kannustinta muuttaa pois. Toisaalta esimerkiksi Jyväskylässä tulorajan ylittäneiden muuttoalttius oli selvästi korkeampi, mikä voi liittyä alueellisiin eroihin asuntotarjonnassa ja vuokratasoissa.

Kuvio 10. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien muuttoalttius vuonna 2022 perhetyypin mukaan. Prosenttiosuus kuvastaa niiden tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrän, jotka muuttivat pois vuoden 2023 aikana. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Kuvio 11. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien muuttoalttius vuonna 2022 kunnan mukaan. Prosenttiosuus kuvastaa niiden tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrän, jotka muuttivat pois vuoden 2023 aikana. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Kuten aiemmat havainnot osoittavat, tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä on selvästi suurin pääkaupunkiseudulla, erityisesti Helsingissä. Seuraavissa tarkasteleissa keskitytään tarkemmin näiden asuntokuntien määrään ja osuuteen pääkaupunkiseudulla postinumeroalueittain.

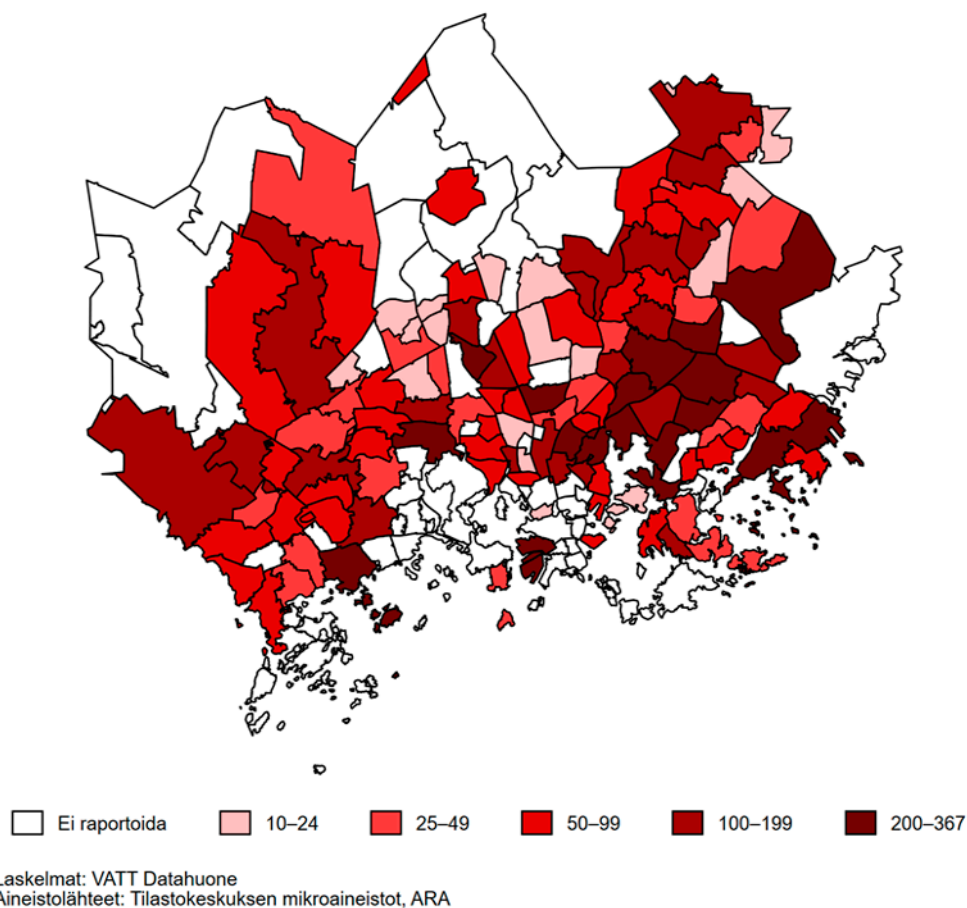
Absoluuttisesti tarkasteltuna tulorajan ylittäneitä asuntokuntia on eniten Itä-Helsingin ja Itä-Vantaan alueilla (Kuvio 12 ja Taulukko 1). Tämä on odotettavissa, sillä kyseisillä alueilla sijaitsee runsaasti valtion tukemia vuokra-asuntoja. Espoossa tulorajan ylittäneitä asuntokuntia löytyy määrällisesti eniten Matinkylästä ja Vantaalla Hakunilasta.

Suhteellisesti, eli osuutena kaikista alueen valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaista, tulorajan ylittäneitä kotitalouksia on eniten Helsingissä Jätkäsaaren ja Lauttasaaren alueilla sekä Kalasatamassa, Arabianrannassa ja Viikinrannassa (Kuvio 13 ja

Taulukko 2). Tämä ei ole yllättävää, sillä kyseiset alueet ovat haluttuja asuinpaikkoja keskeisen sijaintinsa ja uudehkon rakennuskantansa vuoksi. Näillä alueilla myös valtion tukemien asuntojen vuokrat ovat keskimääräistä korkeammat, mikä kertoo alueiden vetovoimasta, asukasrakenteen eriytymisestä ja rakentamiskustannuksista. Alueet, joilla on suhteellisesti eniten tulorajan ylittäneitä valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaita, sijaitsevat pääasiassa Helsingissä. Vantaan Tammisto on sijalla kymmenen.

Analyysin perusteella voidaan olettaa, että tulojen perusteella nousevan vuokran käyttöönotolla olisi alueellisesti eriytyviä vaikutuksia pääkaupunkiseudulla. Tulorajan ylittäneiden asutokuntien jakautuminen ei ole tasainen, vaan niitä esiintyy erityisesti suosituilla asuinalueilla, joilla myös valtion tukemien asuntojen vuokrat ovat keskimääräistä korkeammat. Tämä viittaa siihen, että vuokran mahdolliset tuotto- ja asukasvaihtuvuusvaikutukset kohdentuisivat voimakkaimmin juuri näille alueille. On todennäköistä, että vastaava ilmiö esiintyy myös muissa suurissa kaupungeissa: tulorajan ylittäviä asutokuntia löytyy suhteellisesti eniten niiltä alueilta, joilla vuokrataso ja asuinalueen vetovoima ovat korkeita.

Kuvio 12. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä pääkaupunkiseudun postinumeroalueilla vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Taulukko 1. Postinumeroalueet, joilla tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä oli suurin vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.

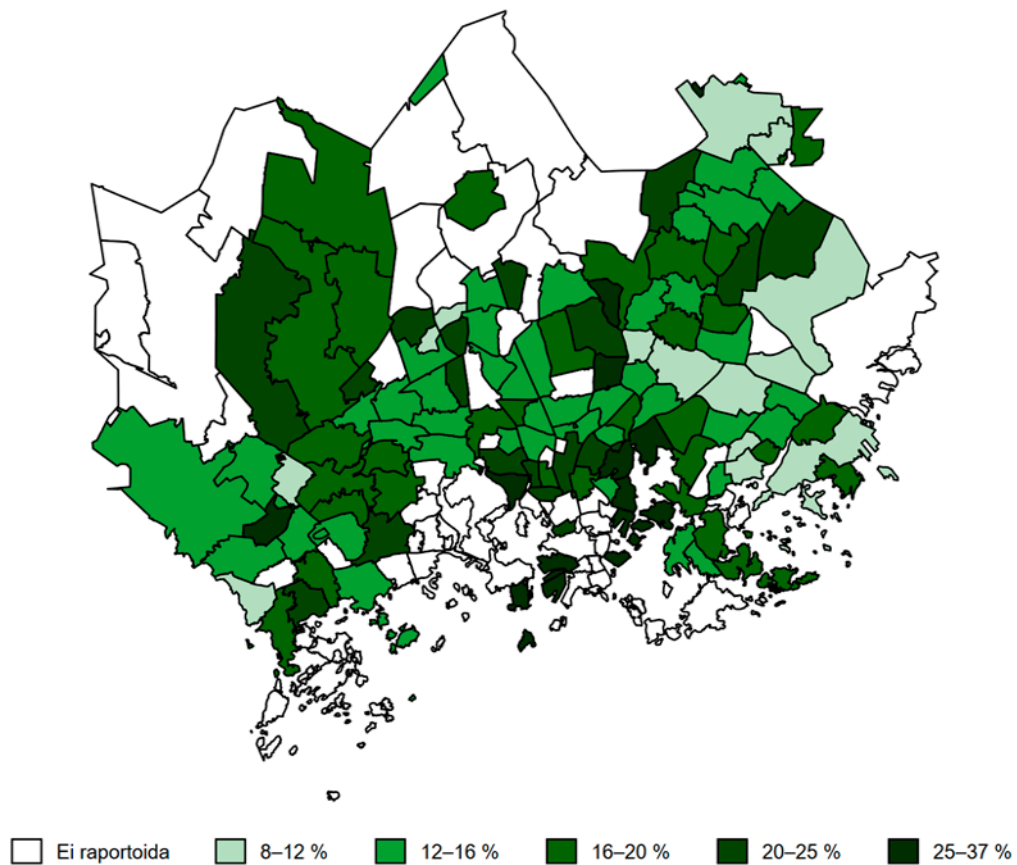
Alueet, joissa eniten tulorajan ylittäneitä ara-asuntokuntia

Alue	Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä
Etelä-Vuosaari	367
Kontula – Vesala – Kivikko	338
Toukola – Kumpula – Vanhakaupunki	327
Jätkäsaari	324
Länsi-Herttoniemi	322

Alueet, joissa eniten tulorajan ylittäneitä ara-asuntokuntia

Alue	Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä
Maunula	278
Matinkylä	268
Käpylä	260
Hakunila	245
Etelä-Leppävaara	234

Kuvio 13. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien suhteellinen osuus pääkaupunkiseudun postinnumeroalueilla vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Laskelmat: VATT Datahuone
Aineistolähteet: Tilastokeskuksen mikroaineistot, ARA

Taulukko 2. Postinumeroalueet, joilla tulorajan ylittäneiden asuntokuntien suhteellinen osuus oli suurin vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.

Alueet, joissa tulorajan ylittäneiden ara-asuntokuntien osuus suurin

Alue	Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien osuus, %	Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrä
Vattuniemi	36	30
Kalasadama – Kyläsaari	32	87
Kamppi – Ruoholahti	30	222
Kalasadama – Sompasaari	30	94
Jätkäsaari	29	324
Katajanokka	28	63
Itä-Pakila	27	14
Kulosaari	27	11
Toukola – Kumpula – Vanhakaupunki	27	327
Tammisto	26	137

3 Toteutusmallien arviointi

3.1 Vaikutukset vuokrataloyhtiöille

Vuokrataloyhtiöt ovat ehdotetussa uudistuksessa toimeenpanijan roolissa. Vuokrataloyhtiön näkökulmasta olisi toivottavaa, että asukkaat ovat maksukykyisiä ja aiheuttavat mahdollisimman vähän häiriötä, mikä puolestaan helpottaa yhtiön hallintaa ja parantaa asumisviihtyvyyttä. Asukasrakenteen painottuminen nykyistä enemmän pienituloisiin asukkaisiin voisi vaikeuttaa yhtiön hallintaa ja mahdollisesti myös lisätä kustannuksia. Vaikka vuokrataloyhtiöt ovat yleishyödyllisiä toimijoita, niiden tavoitteena on paitsi tarjota asukkaille kohtuuhintaisia asuntoja, myös varmistaa toiminnan taloudellinen kestävyys, jotta yhtiöt voivat jatkossakin tarjota asukkailleen turvallisia ja tarpeisiin vastaavia asuntoja.

Todellinen vaikutus vuokrataloyhtiön toimintaan riippuu uudistuksen toteutusmallista ja siitä, kenen vastuulle toteutuksen edellyttämät toimenpiteet kohdentuvat. Kustannuksia voi muodostua sekä suoraan (esim. tulojen valvonta, tietojärjestelmät) että välillisesti (vaihtuvuuden kasvu, kysynnän heikkeneminen). Kustannuksia vähentää mahdollinen nykyistä suurempi vuokratulo. Ymmärrettävästi esiselvitysvaiheessa täsmällisten euromääriäisten vaikutusten tunnistaminen on erittäin vaikeaa, ja tästä johtuen tässä selvityksessä on pystytty tunnistamaan vain vaikutuslajeja ja vaikutusten suuruusluokkia.

Seuraavissa kappaleissa on kuvattu hyvätuloisten vuokrankorotuksesta vuokrataloyhtiöille (ja eräiltä osin kunnassa toteutetulle asukasvalinnalle) aiheuttamaa muutosta. Vaikutuslajit ovat vastaavia myös määräaikaisten vuokrasopimusten osalta, mutta laajuudeltaan moninkertaisia. Tarkastelu on toteutettu pääkaupunkiseudun tasolla, sillä vaikutukset kohdentuisivat enimmäkseen pääkaupunkiseudun vuokrataloyhtiöihin. Vuokrataloyhtiöitä tai niiden arvioita ei yksilöidä.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien kunnallisilla vuokrataloyhtiöillä oli vuonna 2024 yhteensä noin 80 000 rajoitustensalaista vuokra-asuntoa. Käyttöaste oli noin 97–98 prosenttia, ja vaihtuvuus 10–15 prosenttia. Tähän vaihtuvuuteen perustuen asukaskanta vaihtuisi laskennallisesti 7–10 vuoden välein.

3.1.1 Suorat ja välilliset kustannukset

Suorat kustannukset

Tulojen valvonta ja tulorajat ylittävien tunnistaminen. Merkittävin yksittäinen kustannus vuokrataloyhtiöille muodostuisi tulojen valvonnasta. Vuoden 2025 alusta lähtien asukasvalinnassa on ollut käytössä tuloraja, ja yhtiöt kuvasivat ja arvioivat tulojen tarkistamisen kustannuksia suhteessa nykyisiin valvonnan käytäntöihin. Nykyisin tulojen tarkistamisessa pystytään hyödyntämään vain vähän automatiikkaa ja rekisteritietoja, ja erilaisiin liitteisiin perustuva valvonta on hyvin työlästä. Riittävän kattavia tietoja ei saada suoraan esimerkiksi tulorekisteristä, sillä tiedot eivät kata kotitalouden koostumusta eivätkä kaikkia etuuksia. Nykyisiin käytäntöihin pohjautuva kaikkien asuntokuntien tulojen seuranta edellyttäisi vuositasolla pääkaupunkiseudulla 20–30 htv työpanosta ja noin 1,2 miljoonan euron kustannusta, mikäli kaikki sopimukset olisivat uudistuksen piirissä. Lisäksi tämä edellyttäisi kaikilta asukkailta jatkuvia selvityksiä tuloista ja tuloihin vaikuttavista tekijöistä.

Tulojen valvontaan liittyvää hallinnollista kulua ei olisi mahdollista vähentää uudistuksen tarkemmalla kohdentamisella, sillä tulorajat ylittävien tunnistaminen edellyttää jatkuvaa koko asuntokannan tulojen seuraamista.

Nykyinen prosessi on hallinnollisesti niin raskas, ettei sitä olisi perusteltua suorittaa jatkuvana toimintana vuosittain.

Tietojärjestelmät. Vaihtoehtona manuaaliselle tulojen valvonnalle on tietojärjestelmien hyödyntäminen. Käytännössä tämä kustannus tulisi kohdentaa jollekin muulle taholle kuin vuokrataloyhtiölle, sillä kehittämisen pitäisi tapahtua keskitetysti. Tähän olisi osoitettava määrärahoja. Tulotietoja olisi mahdollista saada säännöllisesti tulorekisteristä, mutta lisäksi vuokrataloyhtiön käyttöön tarvittaisiin tieto asuntokunnan koostumuksesta yksilöllisten tulotietojen yhdistämiseksi asuntokunnan tuloksi ja tieto eri etuuksista, joita tulojen osalta huomioitaisiin. Tiedonsaantia asuntokunnan koostumuksesta voisi helpottaa jatkossa huoneenvuokralakityöryhmän ehdottama säännös, jonka mukaan vuokralaisen tulisi ilmoittaa vuokrantajalle huoneistossa hänen lisäkseen asuvat. Asukkaiden ilmoituksiin perustuva menettely ei kuitenkaan täysin vastaa automatisoitua tiedon liikkumista.

Kehittämiskustannusten tarkempi arviointi edellyttää oman esiselvityksensä ja toteutussuunnitelman. Vasta näiden jälkeen on mahdollista arvioida järjestelmän tarkempia kustannuksia.

Vuokraloyhtiön omia tietojärjestelmiä tulisi kehittää yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi. Tietojärjestelmien yhteensovittamisen kehittämiskustannus olisi alkuvaiheessa 1–2 htv/yhtiö.

Lisäksi esiin nostettiin vaateet tietoturvan kehittamisestä, sillä nykyisiä järjestelmiä ei ole tarkoitettu säännölliseen tulojen käsittelyyn, vaan vuokran määrittelyyn. On jossain määrin epäselvää, olisivatko nykyiset järjestelmät integroitavissa uuteen järjestelmään.

Tulorekisteristä noudettavien tietojen transaktiokustannukset olisivat noin 100 000 euroa vuositasolla pääkaupunkiseudulla.

Vuokrien tarkistamisen toimeenpääntö. Asuntojen vuokrasopimukset tulisi uusida, mikä edellyttää uuden pohjan laatimista ja käyttöönottoa uusien sopimusten osalta. Kustannus muodostuu uuden sopimus pohjan laatimisesta sekä mahdollisesti kaksinkertaisen sopimusjärjestelmän ylläpitämisestä niin pitkään, kun asukkaita on vielä vanhan sopimuksen piirissä. Sopimus pohjien uudistamisen kerta luonteinen kustannus olisi arviolta 1–2 htv pääkaupunkiseudulla.

Nousevan vuokran määrittelystä aiheutuu lisäkustannuksia, mutta nämä tulisi huomioida pääosin osana tietojärjestelmäkustannuksia olettaen, että uudistuksessa pyritään mahdollisimman laajaan automaatioon. Joka tapauksessa yhtiöille tulisi jonkin verran lisää määrittelytyötä jatkuvasti. Hallinnollisen työn tarve voi kasvaa yleisellä tasolla, ja vähintäänkin kehittämistyö vaatii lisää esihenkilö- ja koordinointi- resurssia alkuvaiheessa. Arvio olisi jatkuvasti 5 htv pääkaupunkiseudulla.

Vuokrankorotuspäätösten toimittaminen asukkaille ei välttämättä tuota lisäkuluja, mikäli se toteutetaan nykyisen vuokralaskun kaltaisesti.

Huomiona esiin nostettiin myös, että yhtiöissä on käynnissä sopimustenuudistus- prosesseja, joita kuitenkin mahdollisesti viivästyttäisiin, mikäli se johtaisi asukkaan ehtojen heikentymiseen olettaen, että tulojen tarkistaminen koskisi vain uusia vuokrasopimuksia.

Viestintä ja tiedottaminen. Uudistus aiheuttaisi todennäköisesti paljon kysymyksiä asukkailta ja tarvetta sekä reagoida yhteydenottoihin että viestiä sisällöstä proaktiivisesti. Arvio olisi 5 htv pääkaupunkiseudulla.

Valvonta. Kunnat vastaavat alueensa ara-toimijoiden asukasvalinnan valvonnasta. Valvonnan käytännöt ja laajuus vaihtelevat nykytilanteessa, mutta uudistuksen arvioidaan lisäävän valvonnan tarvetta. Arvio olisi 2–3 htv pääkaupunkiseudulla.

Edellä mainittujen kulujen yhteismäärä pääkaupunkiseudulla olisi noin 12–15 htv (0,8–1,0 milj. e) vuodessa, ja kehittämisvaiheessa tätä enemmän. Tietojärjestelmien uudistamisesta muodostuisi vuokrataloyhtiöille satojen tuhansien kertaluontoisia kustannuksia. Laajemman tietojärjestelmän kehittämisen suuruusluokka on miljoonia euroja.

Välilliset kustannukset

Vaihtuvuuden lisääntyminen. Mikäli uudistus edistää tavoitteitaan, asukkaat muuttavat nykyistä aikaisemmin pois tulojen noustessa, mikä puolestaan lisää vaihtuvuutta. Asukkaan vaihtumiseen liittyy sekä hallinnollisia että asunnon kunnossapitoon liittyviä kuluja. Lisäksi vaihtotilanteeseen liittyy tyypillisesti vähintään yhden kuukauden asunnon tyhjänä olo. Karkean arvion perusteella vaihtuvuuden nousu 10 prosentilla lisää kustannuksia noin 2–3 miljoonaa euroa pääkaupunkiseudulla. Arvio antaa suuruusluokan, mutta ei ole todennettavissa, vastaisiko hyvätuloisten asukkaiden kasvava vaihtuvuus aiempia kustannuksia.

Maineen ja kysynnän heikkeneminen. Valtion tukeman asumisen houkuttelevuuden heikkeneminen voisi johtaa kysynnän heikkenemiseen erityisesti asunnoissa, jotka kustannuksiltaan eivät sovellu kaikkein pienituloisimmille, sekä edelleen kasvaviin vajaakäytön kustannuksiin. Suuruusluokan ennakoiminen on hyvin vaikeaa, ja todennäköisesti eri kohteiden välillä olisi eroja. Vuokrien tasauksen kautta vaikutukset saattaisivat kuitenkin näkyä kaikille asukkaille vuokrankorotuksina.

Lisäksi haastatteluissa nostettiin mahdollisia, mutta nimenomaan hyvätuloisten vuokrankorotusten yhteydessä epätodennäköisiä kustannuksia. Joissain tapauksissa vuokrien korottaminen voi johtaa riitatilanteisiin, vuokranmaksun häiriintymiseen ja jopa vuokravelkoihin. Tällaisissa tapauksissa asukkaalla on huoneenvuokralain mukaan oikeus vaatia kohtuuttoman sopimusehdon sovittelua. Nämä saattaisivat johtaa vuokravelkojen kasvuun, oikeudenkäyntikuluihin ja jopa häättöihin äärimmäisissä tilanteissa. Tulorajat ylittävien asukkaiden vuokrien korottamista ei kuitenkaan voi pitää niin merkittävänä seurauksena asukkaalle, että asumisen päätymisen kulut muuttuisivat todennäköisiksi. Sen sijaan viivästyksiä tai vaikeuksia vuokranmaksussa saattaisi toteutua.

Toisaalta jos asukasrakenne kokonaisuutena muuttuisi merkittävästi nykyistä pienituloisemmaksi, saattaisi tämä vaikuttaa vuokrataloyhtiön talouteen niin vuokranmaksun ongelmien kuin asumisen häiriöidenkin osalta. Viime kädessä tällaiset kustannukset jäisivät nykyisten asukkaiden maksettavaksi vuokrankorotusten kautta.

Vuokrataloyhtiöt korostivat, että vaikka suoraan vuokrataloyhtiöllekin kohdentuvat kustannukset ovat suuria verrattuna oletettavasti saavutettavaan hyötyyn, ovat laajemmat yhteiskunnalliset kustannukset esimerkiksi segregaaation lisääntymisen kautta niiden mielestä suurempi riski.

Yleisiä havaintoja

Vuokrataloyhtiön näkökulmasta vaatisi määrittelyä, sovelletaanko tulojen tarkistuksia vain rajoitusten alaisiin asuntoihin vai kaikkiin yhtiön omistamiin asuntoihin. Lainsäädännöllä ei voida kohdentaa vaatimuksia rajoituksista vapautuneisiin kohteisiin. Asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta tämä kuitenkin muodostaisi hyvin epäjohtonmukaisen ja sattumanvaraisen kohdentumisen. Asukas ei välttämättä edes itse tiedä, asuuko hän rajoituksenalaisessa asunnossa. Lisäksi asunnon tilanne saattaisi muuttua ajan kuluessa, jos esimerkiksi peruskorjauslaina johtaisi rajoituksenalaiseksi palaamiseen. Suurimmat vuokrataloyhtiöt nostivat rajoituksista vapautuneiden kohteiden kohtelun yhtenä keskeisimmistä haasteista mallien käytännön toteutukseen liittyen.

3.1.2 Kustannusvaikuttavuus

Valtion tukemien ja markkinahintaisten vuokrien ero

Näissä tarkasteluissa alueellinen markkinavuokra toimii vertailukohtana valtion tukeman asunnon omakustannusperusteiselle vuokralle. Markkina- ja ara-vuokrien välinen ero määrittää, kuinka merkittävä vaikutus tulosidonnaisella vuokralle olisi yksittäisen kotitalouden maksamiin vuokriin ja toisaalta, kuinka suuri kertyvä lisävuokra olisi.

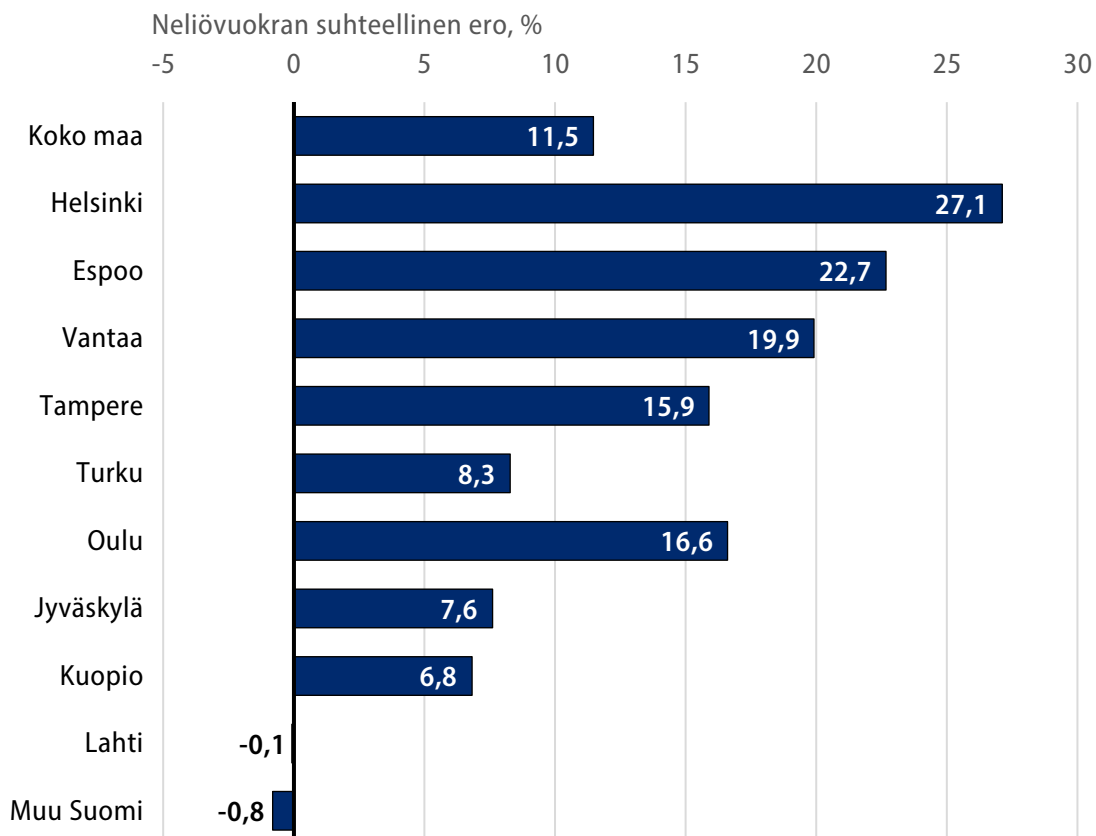
Markkina- ja ara-vuokrien keskimääräinen neliövuokraero on laskettu ympäristöministeriön helmikuun 2025 vuokratilastojen pohjalta.¹¹ Nämä tiedot perustuvat Kelan yleistä asumistukea saaneiden vuokraportointiin ja sisältävät keskimääräiset neliövuokrat postinumeroalueittain sekä markkinaehtoisissa että valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. Postinumeroalueen vuokraero on saatu vertaamalla näitä kahta keskiarvoa, ja kuntaryhmän keskimääräinen ero on puolestaan painotettu tulorajan ylittäneiden (tai kaikkien) valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden lukumäärän mukaan.

11 Kelan yleistä asumistukea saavien vuokratiedot

On kuitenkin tärkeää huomioida, että Kelan vuokratiedot eivät kata koko vuokra-markkinaa kattavasti. On todennäköistä, että asumistukea saavat markkina-asujat asuvat keskimääräistä edullisemmissa vuokra-asunnoissa verrattuna niihin, jotka eivät saa tukea samalla alueella. Tämä voi johtaa markkinavuokrien aliarviointiin. Vastaavasti valtion tukemien vuokra-asuntojen tiedoissa ovat mukana myös erityisryhmien asunnot, joiden vuokrataso voi olla tavallisia valtion tukemia asuntoja matalampi. Näin ollen on mahdollista, että molempien vuokramuotojen tasot ovat aliarvioituja, mutta niiden välisten erojen suuruus saattaa silti antaa suuntaa alueellista suhteista – kuitenkin ilman varmuutta siitä, onko ero yli- vai aliarvioitu.

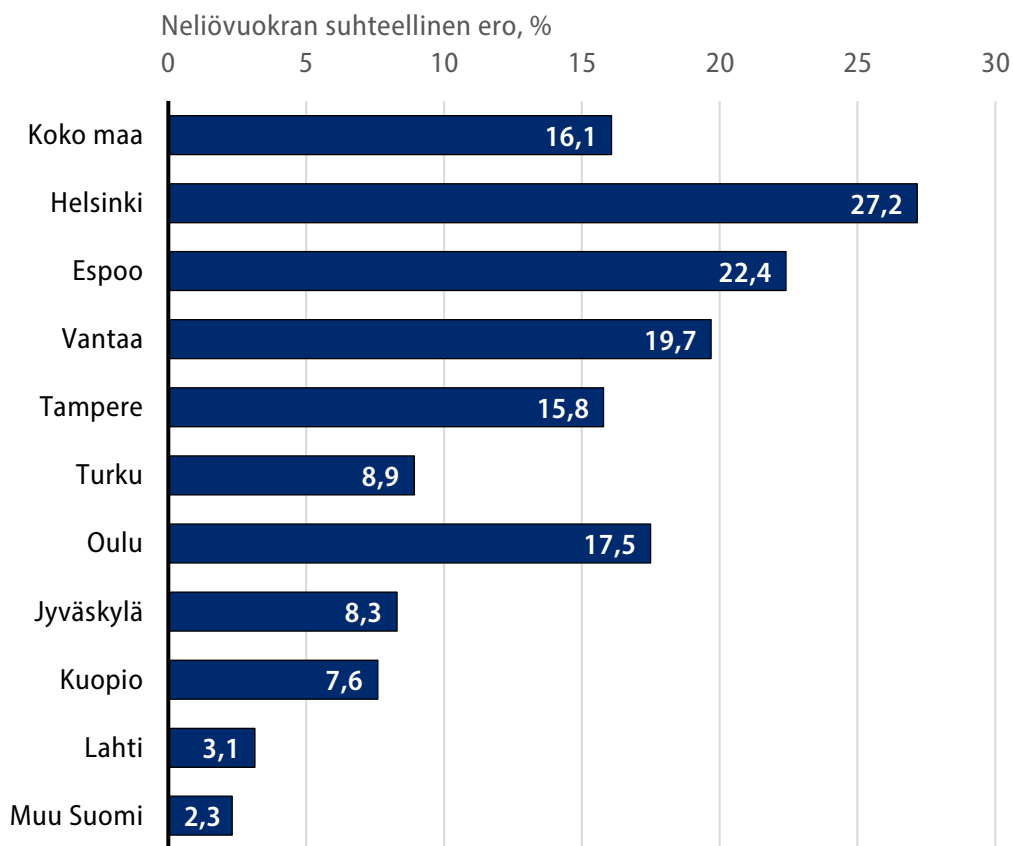
Tulosten perusteella markkinaehtoiset vuokrat ovat keskimäärin noin 11,5 prosenttia korkeammat kuin ara-vuokrat, kun tarkastelu tehdään postinumeroalueittain (Kuvio 14). Ero on suurin pääkaupunkiseudulla, mutta huomattava myös Tampereella ja Oulussa. Sen sijaan Lahdessa sekä tarkasteluun kuuluvien suurten kaupunkien ulkopuolisilla alueilla ara-vuokrat ovat paikoin jopa markkinavuokria korkeammat, mikä korostaa alueellisten vuokramarkkinoiden eriytyneisyyttä.

Kuvio 14. Markkinavuokran ja ara-vuokran prosentuaalinen ero postinumeroalueilla kaikilla tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvilla asutokunnilla vuonna 2024. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Tulorajan ylittäneiden asutokuntien kohdalla markkina- ja ara-vuokrien välinen ero näyttäytyy suurimmissa kaupungeissa pitkälti samanlaisena kuin kaikkien valtion tukemien asuntojen asukkaiden osalta (Kuvio 15). Sen sijaan pienemmissä kaupungeissa – erityisesti Lahdessa sekä muussa Suomessa – vuokrien välinen ero on hieman suurempi silloin, kun tarkastelu kohdistetaan pelkästään tulorajan ylittäneisiin kotitalouksiin. Tämä viittaa siihen, että ara-vuokrien ja markkinavuokrien välinen suhteellinen ero korostuu erityisesti alueilla, joissa valtion tukemien asuntojen vuokrataso on suhteellisen korkea tai markkinavuokrat erityisen matalat.

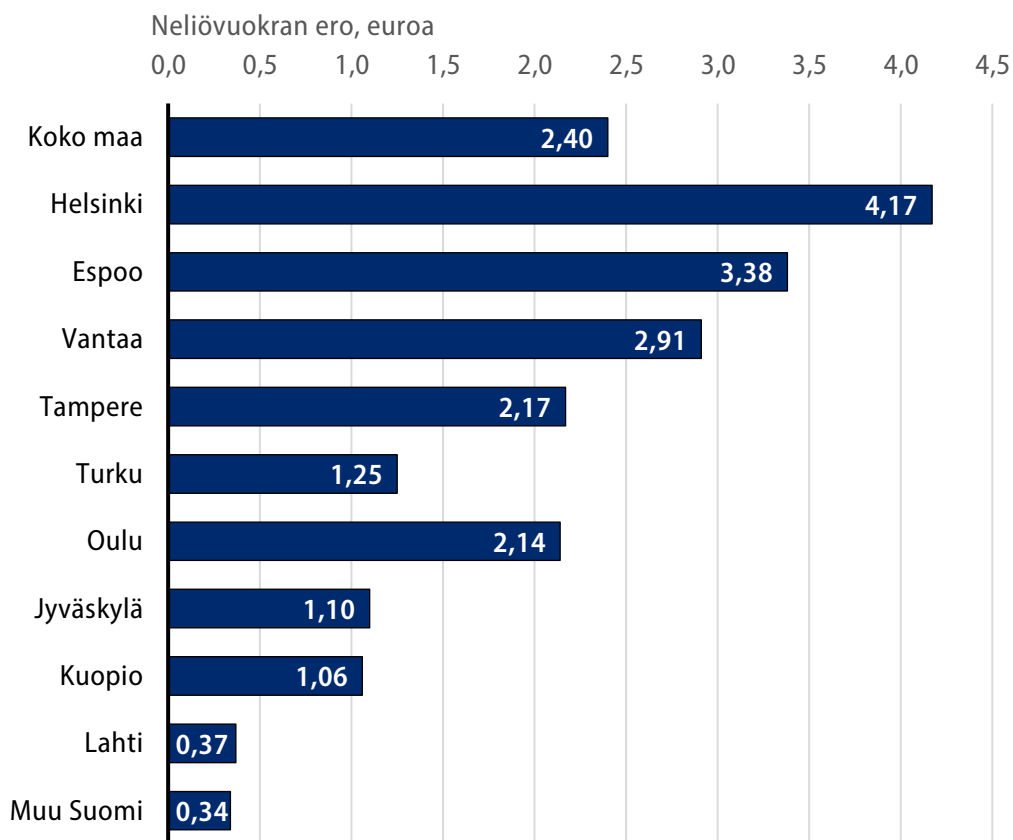
Kuvio 15. Markkinavuokran ja ara-vuokran prosentuaalinen ero tulorajan ylittäneillä asutokunnilla vuonna 2024.



Seuraavassa tarkastelussa määritellään porrastetun vuokramallin laskennallinen "tuotto", jolla viitataan ara- ja markkinavuokran väliseen erotukseen. Asukkaalle tämä erotus kuvastaa vuokrankorotusta tilanteessa, jossa vuokra porrastetaan suoraan markkinavuokran tasolle. Laskelmassa ei oteta huomioon mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia, kuten sitä, että korkeampituloisten asutokuntien

muuttoalttius voisi kasvaa korotusten seurauksena, jolloin vapautuvat asunnot saataisivat siirtyä pienituloisemmille asukkaille. Toisin sanoen analyysi perustuu staattiseen oletukseen, jossa tulorajan ylittävä asukas jatkaa asumista asunnossa ja vuokrankorotus toteutetaan kertaluontoisesti vastaamaan alueen markkinavuokraa.

Kuvio 16. Markkinavuokran ja ara-vuokran euromääräinen ero tulorajan ylittäneillä asutokunnilla vuonna 2024. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.



Laskennallinen vuokrahyöty

Laskennallista vuokrahyötyä on ensi vaiheessa arvioitu hyödyntämällä edellä esitettyjä euromääräisiä vuokraeroja. Laskelmassa oletetaan, että kaikilla tulorajan ylittäneillä asutokunnilla on käytössään 50 neliömetrin suuruinen asunto. Aluekohtainen laskennallinen tuotto on määritetty kertomalla tulorajan ylittäneiden kotitalouksien määrä vuokraerolla ja asunnon pinta-alalla. On hyvä huomioida, että

laskelmat perustuvat alueellisiin keskimääriin vuokriin, eivätkä kotitalouskohtaisiin vuokratietoihin. Tämän vuoksi ne eivät täysin vastaa yksittäisten asukkaiden todellista vuokranmaksutilannetta.

Taulukossa 3 kuvataan vuokrakorotuksen kuukausittaista vaikutusta asuntokunnalle ja tämän perusteella laskettua teoreettista vuokrahyötyä, jos kaikki nykyiset tulorajan ylittäneet maksaisivatkin omakustannusperusteisen vuokran sijaan markkinahintaista vuokraa. Helsingissä kotitaloudelle kohdistuva vaikutus on 209 euroa kuukaudessa, kun taas Lahdessa vaikutus olisi vain 19 euroa.

Helsingissä vuosittainen kertyvä vuokraero olisi hieman vajaa 18,5 miljoonaa euroa. Pienemmissä kaupungeissa kertyvä vuokraero jäisi vain satoihin tuhansiin euroihin. Taulukosta voidaankin havaita, että kuntakohtaiset vaikutukset ovat vain pääkaupunkiseudulla suuruusluokaltaan merkittäviä. Espoossa ja Vantaalla vaikutukset ovat huomattavasti pienemmät kuin Helsingissä.

Tuloksista on tärkeää huomata se, että ne kuvastavat ehdotonta teoreettista maksimia. Koska porrastettua vuokraa ei ilman poikkeussäätelyä voida soveltaa olemassa oleviin vuokrasopimuksiin taannehtivasti, kertyy mahdollinen lisätuotto vasta pidemmällä aikavälillä asukkaiden vaihtuessa ja uusien vuokralaisten tulojen ylittäessä asetetun rajan, edellyttäen että vuokraero säilyisi vastaavan suuruisena. Teoreettinen vuokraero myös kuvaa tilannetta, jossa kaikki tulorajan ylittäneet maksaisivat täyttä markkinahintaista vuokraa. Tälle olisi kuitenkin hyvin vaikea löytää kohtuullisuutta osoittavia perusteita, ja käytännössä vuokran pitäisi määrittyä liukuvasti tulorajan ylityksen mukaan. Tämä pienentää käytännön vuokraeroa. Todennäköisempänä voisi pitää tilannetta, jossa tulorajan ylittäneet maksaisivat keskimäärin nykyisen vuokran lisäksi puolet ara- ja markkinahintaisen vuokran erotuksesta.

Taulukko 3. Porrastetun vuokran vaikutukset kotitaloudelle ja kertyvä vuokraero. Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.

	Vaikutus kotitaloudelle kuukaudessa, euroa	Teoreettinen vuokraero vuodessa, jos kaikki nykyiset tulo- rajan ylittäneet maksaisivat täyttä markkinahintaista vuokraa (euroa)	Teoreettinen vuokraero vuodessa, jos kaikki nykyiset tulo- rajan ylittäneet maksaisivat nykyisen lisäksi puolet araja markkinahintaisen vuokran erotuksesta (euroa)
Koko maa	120	35 334 720	17 667 360
Helsinki	209	18 482 274	9 241 137
Espoo	169	5 199 792	2 599 896
Vantaa	146	3 375 018	1 687 509
Tampere	109	1 179 612	589 806
Turku	63	687 000	343 500
Oulu	107	1 086 264	543 132
Jyväskylä	55	377 520	188 760
Kuopio	53	438 840	219 420
Lahti	19	100 788	50 394
Muu Suomi	17	1 687 080	843 540

Porrastetun vuokramallin vuokrahyödyn kertyminen

Aiemmat laskelmat kuvastavat porrastetun vuokramallin tuottoja, jos tulorajan ylittäviä asuntokuntia olisi yhtä paljon kuin vuoden 2022 asukasrakenne määrittää. Todellisuudessa tuotot kertyvät ajan mittaan, kun asukkaat vaihtuvat tavallisissa valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. Seuraavat laskelmat osoittavat miten ara-vuokran ja markkinavuokran määrittämisen vuokraeron perusteella määrittyvä tuotto kehittyy ja mitkä tekijät siihen vaikuttavat. Tämä on hyvin yksinkertainen havainnollistus tuottojen kehittymisestä ja sillä pyritään tuomaan esille tuottoihin liittyvä epävarmuus. Jos porrastettua vuokramallia harkitaan käyttöön otettavaksi, olisi syytä tehdä kattavammat simulaatiolaskelmat tulorajojen vaikutuksesta.

Laskelmia varten on tehty useita oletuksia, joiden perusteena on käytetty tilasto-analyysiä. Seuraavaksi on listattu oletukset, joille laskelmat perustuvat.

- Laskelmat tehdään koko maan keskiarvoisilla muuttujilla.
- Laskelmat tehdään 10 vuoden tarkasteluperiodille niin, että jokainen vuosi tuottaa samanlaisen kehityskulun tulorajan ylittävien asuntokuntien määrässä ja kertyvissä tuotoissa.
- Asumisen aikaiset tulorajat otetaan käyttöön uusiin vuokrasopimuksiin.
- Muuttoalttius on 17 prosenttia, joten vuosittain tavallisiin ar-asuntoihin muuttaa 35 751 uutta asuntokuntaa, joita tulorajat koskevat.
- Tulotaso on määritetty yhden hengen kotitaloudelle.
- Kuukausittaiseksi tulorajaksi oletetaan 3 540 euroa, joka on sama kuin asukasvalinnan tuloraja. Uusien asukkaiden kuukausittaisten bruttotulojen pitää alittaa tämä tuloraja ja vuokra nousee heti tämän tulorajan ylityksen jälkeen.
- Uusille asukkaille on määritelty tulojakauma siten, että pienituloisia on 50 prosenttia (tulot 1 250 euroa kuukaudessa), keskituloisia 30 prosenttia (tulot 2 250 euroa kuukaudessa) ja suurituloisia 20 prosenttia (tulot 3 250 euroa kuukaudessa). Tässä pieni ja suurituloisuus on määritelty suhteessa tulorajaan, eli suurituloiset ovat niitä kotitalouksia, joiden tulot jäävät vain vähän tulorajan alle.
- Uusille asukkaille on myös määritelty tulojen nousuprofiili. 10 vuoden tarkasteluperiodin aikana 70 prosentilla kunkin tuloluokan asuntokunnista tulot kasvavat keskimäärin 2 prosenttia vuodessa, 25 prosentilla 4 prosenttia vuodessa ja 5 prosentilla 7 prosenttia vuodessa. 2 prosentin keskimääräinen vuosikehitys kuvaa yleisen ansiotason keskimääräistä kehitystä. 4 prosentin kehitys kuvaa jonkinlaista parantunutta työmarkkina-asemaa tarkasteluperiodin aikana. 7 prosentin tulokehitys kuvastaa merkittävää parannusta työmarkkina-asemassa. Tyypillisesti

ara-vuokra-asukkaiden tulojen kehitys on hitaampaa kuin markkinahintaisissa asunnoissa asuvien henkilöiden, minkä vuoksi tässä käytetyt oletukset tulojen kehityksestä on asetettu maltillisesti. Tilastotarkastelujen perusteella useiden yhdenhengen kotitalouksien tulojen vuosikasvu on ollut nolla tai negatiivinen 10 vuoden havaintoperiodilla. Näissä laskemissa ei kuitenkaan määritelty asukasluokkaa, jolla tulot voisivat laskea.

- Näiden oletusten perusteella muodostuu 9 luokkaa (3 tuloluokkaa x 3 tulojen nousuprofiilia), joille määritellään tulojen kehitys 10 vuoden tarkasteluperiodille.

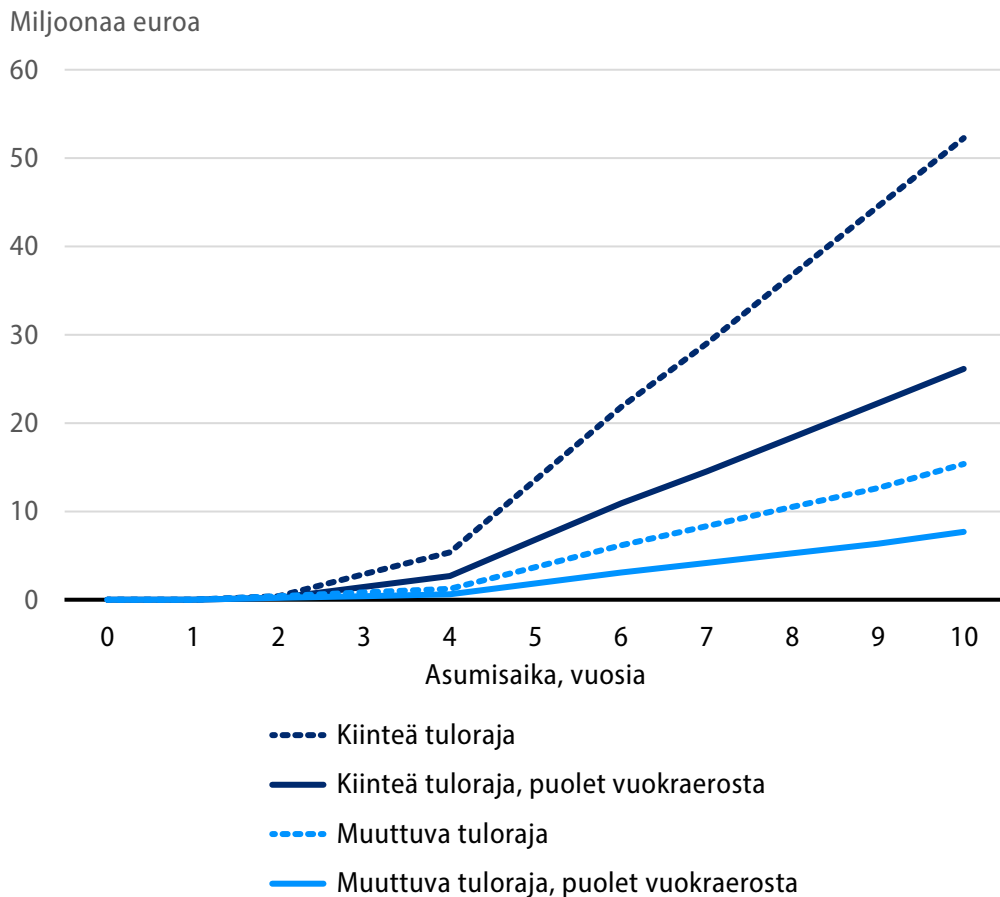
Asuntokuntien määrä	Tulojen kasvu		
	Keskimääräinen	Nopea	Voimakas
Tuloluokka			
Suurituloiset	358	536	894
Keskituloinen	1 788	2 681	4 469
Pienituloinen	5 005	7 508	12513

- Näiden oletusten perusteella on laskettu niiden asuntokuntien määrä, jotka ylittävät tulorajan. Ensimmäisen asumisvuoden aikana kenenkään tulot eivät vielä ylitä tulorajaa. Tarkasteluperiodilla suurituloisten ja keskituloisten voimakkaan tulojen nousun asuntokuntien tulot ylittävät tulorajan jossain vaiheessa. Pienituloisten tulot eivät ylitä tulorajaa missään vaiheessa, vaikka tulojen nousu olisikin voimakasta.
- Tulorajan ylittävien muuttoalttiudeksi on oletettu 20 prosenttia vuosille 2–6 ja 30 prosenttia vuosille 7–10. Ensimmäiselle asumisvuodelle ei ole oletettu poismuuttoja tulorajan ylittäneille. Tässä käytetyt oletukset muuttoalttiudesta ovat melko maltilliset. On oletettavaa, että jos asuntokuntien vuokra sidotaan tulorajaan, tulorajan ylittävien kotitalouksien muuttoalttius on selvästi aiempaa voimakkaampaa.

- Laskennallinen tuotto määräytyy aiemmin esitetyllä tavalla käyttäen ara- ja markkinavuokran välistä eroa. Koko maan vuokraeron keskiarvo on 2,4 euroa per neliö.
- Sillä, että tulotaso on määritetty yksin asuville asutokunnille, voi olla jonkin verran vaikutusta laskelmien lopputulokseen. Kuitenkin laskelmien kannalta oleellista on tulorajan ylittävien asutokuntien määrä, eikä niinkään tulotaso. Muilla asutokuntatyypeillä oletettu tulojakauma ja tulojen nousuvauhti voivat poiketa jonkin verran tässä tehdyistä oletuksista. Tuottolaskelmissa asunnon kokona on käytetty 50 neliömetriä, mikä tasaa asutokunnan tyyppin vaikutuksia laskelmien lopputulokseen.

Seuraavaksi edellä esitettyjen oletusten pohjalta on tehty neljä eri skenaariolaskelmaa porrastetun vuokramallin tuotoista. Kuviossa 17 on esitetty näiden eri skenaarioiden antamat tulokset tuottolaskelmille.

Kuvio 17. Eri skenaarioiden tuottamat laskennalliset vuokratuotot porrastetun vuokramallin yhteydessä. Lähde: PTT



Skenaariossa *Kiinteä tuloaraja* tuloarajan ylittävien asuntokuntien määrän kehitys ja tuotto on laskettu oletuksissa esitetyllä tavalla. Kymmenentenä vuotena tuloarajan ylittäviä asuntokuntia on 36 304.

Skenaariossa *Kiinteä tuloaraja, puolet vuokraerosta* tuloarajan ylittävien asuntokuntien määrän kehitys on laskettu edellä esitetyllä tavalla, mutta tuottolaskelmaan on huomioitu vain puolet vuokraerosta, mikä vastaisi paremmin tilannetta, jossa vain vähän tuloarajan ylittävän asuntokunnan vuokra nousee vain osin kohti markkinahintaista vuokraa. Täysimääräinen korotus ara-vuokrasta markkinavuokraan on epärealistinen oletus koko maan tasolla.

Skenaariossa *Muuttuva tuloraja* tulorajan ylittävien asuntokuntien määrä on määritetty käyttäen vuosittain nousevaa tulorajaa. Kiinteä tuloraja vuokran porrastuksen yhteydessä voi nopeasti aiheuttaa kohtuuttomia tilanteita kotitalouksille. Tulorajan vuosittaiseksi nousuksi on asetettu 2 prosenttia, mikä vastaa ansiotasoindeksin 10 edellisen vuoden keskiarvoa. Tulorajan nousu laskee huomattavasti tulorajan ylittäneiden asuntokuntien määrää 10 vuoden tarkasteluperiodin aikana. Kymmenentenä vuotena tulorajan ylittäviä asuntokuntia on 10 671.

Skenaariossa *Muuttuva tuloraja, puolet vuokraerosta* tulorajan ylittävien asuntokuntien osuus on määritetty aiemmassa skenaariossa esitetyllä tavalla ja tuottolaskelmassa on huomioitu vain puolet vuokraerosta. **Tämä skenaario on näistä neljästä skenaariosta lähinnä vuokran nousuun perustuvan toteutusmallin todellista vuokrahyötyä. On kuitenkin tärkeää huomata, että myös tämä skenaario hyvin suurella todennäköisyydellä yliarvioi tuotot.** Mitä lähemmäksi markkinavuokria ara-vuokrat nousevat sitä pienemmäksi niiden kysyntä muodostuu. Ara-asukkaat, joiden vuokrat nousevat lähemmäksi markkinavuokria, muuttavat huomattavasti todennäköisemmin pois. Jos tässä skenaariossa muuttoalttiuksiksi oletetaan 50 ja 70 prosenttia, tuotot lähes puolittuvat, jolloin ne olisivat kahdeksantena vuotena vajaa 3 milj. euroa.

Kuviosta 17 voidaan havaita, että valitulla skenaariolla on iso vaikutus siihen, kuinka nopeasti ja kuinka paljon vuokratuottoa kertyy. Tuottojen kertymä on hyvin herkkä sille, millaiset oletukset valitaan. Lisäksi kaikissa skenaariossa tuottojen kertymä on hyvin vähäistä neljänteen tai viidenteen asumisvuoteen asti. Voidaan olettaa, että aiemmin esitettyjen staattisten laskelmien osoittama vuosittainen tulorajan ylittävien asuntokuntien määrä (24 538 asuntokuntaa) ja laskennallinen vuosittainen tuotto (35,3 milj. euroa) kuvastavat maksimitasoja, joskin hyvin epärealistisia. Kun verrataan näitä lukuja vasten, havaitaan että *Kiinteän tulorajan* skenaariossa nämä maksimimäärät saavutetaan kahdeksanteen vuoteen mennessä porrastetun vuokran käyttöönotosta. Se, että tuotot kertyvät näiden maksimimäärien yli, kuvastaa sitä, että laskemassa ei pystytä kuvaamaan kaikkea dynamiikkaa, joka ilmiöön kuuluu. Voidaan kuitenkin vetää se johtopäätös, että järjestelmän maksimaalisen hyödyn saavuttamiseen menee useita vuosia.

Tulorajan sitomisella esimerkiksi ansiotasoindeksiin on merkittävä vaikutus tuottojen kertymiseen, sillä *Muuttuvan tulorajan* skenaariossa tulorajan ylittävien asuntokuntien määrä laskee huomattavasti. *Kiinteän tulorajan* skenaariossa kahdeksantena vuotena tulorajan ylittäviä asuntokuntia on 25 543 ja *Muuttuvan tulorajan* skenaariossa vain reilu neljäsosa eli 7 293. Näin ollen tuottojen kertyminen on hyvin hidasta, jos käytetään muuttuvaa tulorajaa. Kertyvät tuotot kahdeksantena vuotena

Kiinteän tulorajan skenaariossa ovat 36,8 mrd. euroa ja Muuttuvan tulorajan skenaariossa 10,5 milj. euroa. Vuokrankorotusoletuksen puolittaminen puolittaa myös nämä tulokset.

Nämä laskelmat osoittavat, että porrastetun vuokramallin tuottojen kertyminen on hyvin epävarmaa, ja siihen vaikuttaa monet tekijät. On tärkeää huomata, että kaikkien skenaarioiden tapauksessa hyödyt voivat jäädä tässä esitettyä merkittävästi pienemmiksi, jos tulorajan ylittävien asuntokuntien poismuutot lisääntyvät voimakkaasti vuokran noustessa. On myös hyvä huomata se, että vuonna 2025 käyttöön otetuilla asukasvalinnan tulorajoilla voi olla vaikutuksia asukasrakenteeseen niin, että porrastetun vuokramallin tuotot jäävät tässä esitettyä pienemmiksi.

Laskennallinen tuotto suhteessa hallinnollisiin kustannuksiin

Hallinnollisten kustannusten ja vuokratuoton välisellä vertailulla tarkastellaan pääkaupunkiseudun vuokratuottojen arvioihin perustuen, millainen hyöty tulorajan ylittävien asukkaiden vuokrien korottamisesta jäisi, kun huomioidaan vuokrankorotukseen liittyvät hallinnolliset kustannukset.

Huomioitavia tekijöitä ovat 1) Tulojen valvonnan piirissä olevien asuntokuntien määrä, 2) tulorajan ylittävien asuntokuntien määrä sekä 3) tulojen valvonnan kustannusten kehittyminen.

Tulojen valvonnan piirissä olevien asuntokuntien määrä. Oikeudellisen selvityksen perusteella lähtökohtaisesti tulojen valvontaa ei välttämättä voisi toteuttaa taannehtivasti, joten sopimuksia siirtyisi tulojen valvonnan piiriin uusimisen myötä. Nykyisen tasoisen normaalin vaihtuvuuden perusteella laskennallisesti 5. vuonna noin puolet sopimuksista uuden sääntelyn piirissä ja 10. vuonna 90 % sopimuksista.

Tulorajan ylittävien asuntokuntien määrä todennäköisesti laskisi vuosien mittaan. Uusiakin ylittäneitä tulisi, mutta koska tulorajan ylittäneiden määrä on kertynyt pitkän ajan kuluessa, kokonaismäärä luultavasti laskisi. On myös mahdollista, että nouseva vuokra legitimoisi hyvätuloisten asumisen valtion tukemissa asunnoissa, ja joillain alueilla tulorajan ylittävien määrä kasvaisi, mikä kasvattaisi vuokrahyötyä.

Tulojen valvonnan kustannukset. Pääosa kustannuksia on kiinteitä ja toteutuu vuosittain, ja osa kustannuksista puolestaan kytkeytyy vaihtuvuuden määrään tai tulorajan ylittäneisiin kohdentuviin toimenpiteisiin (vuokran korottaminen).

Merkittävin osa kustannuksista sijoittuu kokonaisuudessaan uuden toimintamallin käynnistämiseen ensimmäisinä vuosina, jolloin puolestaan tulorajan ylittäneitä ja siten mahdollisia vuokrahyötyjä on vasta hyvin vähän.

Ara- ja markkinavuokran eron, vaihtuvuuden ja tulorajan ylittäneiden määrän kehityksen laadullisen arvion perusteella käytännön vuokrahyödyn yläraja saattaisi enimmillään olla noin puolet teoreettisesta enimmäisvuokrahyödyistä. Tilanteessa, jossa sopimuksia olisi merkittävästi uudistettu ja kaikki tulorajan ylittäneet maksaisivat markkinahintaista vuokraa (n. 5. vuosi), tämä tarkoittaisi käytännön vuokrahyödyn ylärajaksi Helsingissä 9,2 miljoonaa euroa/vuosi, Espoossa 2,6 miljoonaa euroa/vuosi ja Vantaalla 1,7 miljoonaa euroa/vuosi. Muualla maassa hyöty olisi tätä matalampi. Todellisuudessa suuri osa tulorajan ylittäneistä ei maksaisi markkinahintaista vuokraa, mikä pienentäisi arviota vuokrahyödyistä edelleen huomattavasti.

Yhteenvetäen, hallinnollisen taakan karkean arvioinnin ja vuokrahyödyn muodostumisen arvioiden perusteella toteutusmallia ei olisi perusteltua toteuttaa, ellei vuokrahyödyllä ole edes teoriassa mahdollista kattaa hallinnollisia kustannuksia. Käytännössä tämä jo rajaisi toteutuksen pääkaupunkiseudulle. Pääkaupunkiseudulakin Helsinki eroaa Espoosta ja Vantaasta sekä tulorajan ylittävien määrässä että ara- ja markkinavuokran välisessä erotuksessa.

Alustavan laskelman perusteella pääkaupunkiseudulla ensimmäisinä vuosina kertyvä vuokrahyöty olisi selvästi matalampi kuin muodostuvat hallinnolliset kustannukset. Alkuvaiheessa hallinnollisten kulujen kompensoiminen olisi välttämätöntä, tai seurauksena olisi muiden asukkaiden vuokran nouseminen omakustannusperiaatteella muodostuvan vuokran kautta. Lisäksi tarvittaisiin erillisiä investointeja tulojen valvonnan mahdollistamaan tietojärjestelmään.

3.2 Vaikutukset asukkaiden ja yhteiskunnan näkökulmasta

Seuraavissa alaluvuissa on kuvattu haastatteluaineistoon pohjautuen vuokrien nousun tai määräaikaisten vuokrasopimusten vaikutuksia niin asukkaan kuin laajemminkin yhteiskunnan näkökulmista. Täsmällisten vaikutusten tunnistaminen ei ole mahdollista ennen kuin toteutusmalli on selvillä. Tästä johtuen myös haastatteluissa vaikutuksia jouduttiin käsittelemään yleisellä tasolla ja hypoteettisessa tilanteessa. Haastattelujen perusteella voidaan tunnistaa erilaisia mahdollisia vaikutuslajeja, mutta todennäköisyyttä ei voida arvioida. Vaikutukset riippuvat lopulta

siitä, miten ja keihin toimenpiteet kohdennetaan. Selvityksen edetessä toteutukselle on tunnistettu useita sellaisia reunaehtoja, jotka jo itsessään estävät asukkaan tai yhteiskunnan näkökulmasta haitallisimpien mahdollisten kielteisten vaikutusten toteutumisen. Selvityksen lopputuloksena esitettävän mahdollisen toteutusmallin suunnittelussa on nimenomaan pyritty välttämään haitallisimpien vaikutusten syntymistä.

3.2.1 Vaikutukset asukkaalle

Tulorajan ylittäviin kohdistuvina vaikutuksina tunnistettiin erityisesti taloudellisen tilanteen muutokset. Vuokrien korotuksen yhteydessä tulorajan ylittävien taloudellinen ostovoima laskee, kun he joutuvat maksamaan enemmän vuokraa. Tulorajan ylittävät menettäisivät julkista tukea ja heidän käytettävissään olevat tulot vähenisivät. Esiin nostettiin huomio siitä, että asukkaat joutuisivat olemaan ”jatkovasti varpaillaan” oman taloutensa kehityksen suhteen. Epävarmuus taloudellisesta tilanteesta voi vaikuttaa asukkaiden kulutuskäyttäytymiseen esimerkiksi siten, etteivät he uskalla tehdä suuria hankintoja tai sitoutua pitkäaikaisiin taloudellisiin velvoiteteisiin. Esiin nostettiin huomio siitä, että taloudellisen tilanteen muutoksen merkittävyys riippuu siitä, kuinka pienestä tulorajan ylityksestä puhutaan. Mikäli asukas ylittää tulorajan vain vähäisessä määrin, ovat vuokran korottamisen taloudelliset vaikutukset erilaisia kuin asukkaalla, jolla tulot ovat reilusti tulorajoja suuremmat. Esimerkkilaskelman perusteella suuruusluokka vuokrankorotuksille olisi Helsingissä enintään 200–300 euroa, jos tulot nousisivat niin paljon, että vuokra nousisi markkinatasolle. Tällöin kyseessä myös olisivat selvästi keskituloiset asuntokunnat.

”Nyt ajettaisi ihmiset asemaan, että vaikka ovat omassa kodissaan, ovat koko ajan varpaillaan, miten talous kehittyy.”

Muutoksen tunnistettiin mahdollisesti heikentävän työnteon kannustimia. Pelko vuokran noususta tulojen kasvaessa voisi haastateltavien mukaan heikentää motivaatiota ottaa vastaan paremmin palkattua työtä tai tehdä lisää työtunteja. On mahdollista, että tulojen nousuun liittyvä vuokrankorotus voi toimia negatiivisena kannustimena lisätä tuloja tai ottaa vastaan uutta työtä, jos lisätulojen hyöty menee kokonaan tai osittain vuokran nousuun. Myös kannustinloukun vaikuttavuus on riippuvainen siitä, kuinka paljon vuokraa korotettaisiin. Vaikutukset työnteon kannustimiin olisivat todennäköisesti vähäisempiä, mikäli vuokria nostettaisiin sellaisella periaatteella, että vain osa tulotason noususta voisi mennä vuokrankorotuksesta johtuvien kustannusten kattamiseen. Mahdollista vaikutusta on kuvattu tarkemmin luvussa neljä osana mahdollista toteutusmallia.

"Kannustinloukkukysymys; jos on kovin tiukkaa, että tulojen nousu johtaa vuokrankorotukseen niin onko työllistyminen tai oman tilanteen parantaminen kannattavaa. Voi olla sellaisia vaikutuksia mitä kannattaa pohtia."

"Kannustinloukun mahdollisuus. Joissain tapauksissa voi olla tilanne, ettei ota vastaan työtä, joka nostaa tulorajaa, kun samalla asumismenot kasvavat."

Useasti esiin tuotu havainto oli muutoksen vaikutukset asumisen epävarmuuden lisääntymiseen. Erityisesti epävarmuuden koettiin lisääntyvän, mikäli vuokrasopimukset olisivat määräaikaisia, mutta epävarmuuden lisääntyminen tunnistettiin vaikutuksena myös tilanteessa, jossa tuloja tarkistettaisiin. Määräaikaisissa vuokrasopimuksissa epävarmuus koskettaisi kaikkia asukkaita, kun taas vuokrien korotuksessa epävarmuus koskisi erityisesti tulorajan ylittäviä ja lähellä tulorajaa olevia asukkaita. Tämä voisi haastattelujen mukaan aiheuttaa asukkaissa huolta taloudellisen tilanteen osalta, kun he joutuisivat varautumaan maksamaan enemmän asumisestaan. Määräaikaisissa vuokrasopimuksissa epävarmuutta ja pelkoa voisi syntyä asukkaille siitä, että he joutuvat mahdollisesti muuttamaan kokonaan pois.

"Erityisesti tässä [määräaikaiset vuokrasopimukset] negatiivista, että joutuu lähtemään omasta kodista, vielä enemmän kannustinloukku. Kodin menettäminen ja epävarmuus vaikuttaa eri lailla."

Vaikutukset muihin asukkaisiin riippuvat siitä, jäävätkö tulorajat ylittävät asukkaat asumaan kohteeseen. Useat haastateltavat toivat esiin huomioita siitä, että tulorajat ylittävät asukkaat muuttaisivat todennäköisesti pois erityisesti, mikäli vuokrankorotus on suuri. Nykyistä pienituloisempien keskittyminen valtion tukemiin vuokra-asuntoihin saattaisi johtaa asukasrakenteen yksipuolistumiseen sosioekonomisen aseman mukaan. Tällä talokohtaisella segregaatiolla koettiin voivan olevan kielteisiä vaikutuksia muiden asukkaiden kannalta. Pelkoa herätti se, että tämä voisi johtaa äärimmillään häiriöiden, ilkeiden ja rauhattomuuden lisääntymiseen. Esiin nousi myös huomioita siitä, että talokohtaisestikin asukasrakenteen tulisi olla monipuolinen muun muassa lapsille työnteon kannattavuudesta annettavan esimerkin takia.

"Talokohtaisen segregaation riski kasvaisi. Joka talossa pitäisi olla työssäkäyviä ja positiivisia esimerkkejä lapsille, että omalla työllä voi hyvinvointia nostaa."

Molempien ehdotettujen muutosten nähtiin potentiaalisesti vähentävän valtion tukemien vuokra-asuntojen houkuttelevuutta asukkaiden silmissä lisääntyneen epävarmuuden, taloudellisen paineen ja heikentyneen asumisturvan vuoksi. Erityisesti määräaikaiset vuokrasopimukset koettaisiin uhkana asumisen pysyvyydelle

ja siten suurena houkuttelevuutta laskevana tekijänä. Houkuttelevuuden heikentymisellä voi olla vaikutuksia siihen, ollaanko valtion tukemaan vuokra-asuntoon valmiita muuttamaan. Vajaakäytön lisääntymisellä voisi lopulta olla negatiivisia vaikutuksia kaikkien asukkaiden vuokratason, eikä tätä välttämättä olisi helppoa kompensoida kuten hallinnollisia kuluja.

Mahdollisena sosiaalisena vaikutuksena tunnistettiin yhteisöllisyyden heikkeneminen. Lisääntynyt vaihtuvuus ja epävarmuus asumisen kestosta voisi heikentää asukkaiden sitoutumista yhteisöön ja naapureihin. Tämä tunnistettiin erityisesti tilanteissa, joissa vuokrasopimukset olisivat määräaikaisia.

Yhtenä riskinä tunnistettiin mahdollisuus asukkaiden välisiin erimielisyyksiin. Eri tulotasojen asukkaiden erilaiset kokemukset vuokran määrästä voi aiheuttaa sosiaalista eripuraa. Esiin nousi pohdintaa siitä, voisivatko erisuuruiset vuokrat johtaa siihen, että korkeampaa vuokraa maksavat kokevat olevansa oikeutettuja saamaan enemmän vastinetta maksamalleen vuokralle esimerkiksi korjausten muodossa. Yhtenä huomioitavana näkökulmana on myös yhteishallintolain soveltaminen, jos asukkaiden vuokrat määrittyvät eri perusteilla. Yhteishallintolain mukaan asukastoimikunnan tehtävänä on osallistua valmisteluun, neuvotella ja antaa lausunto vuokranmäärityksikköön kuuluvien talojen talousarvioesityksestä sekä vuokranmääritysesityksestä.

Lapsiperheille koettiin olevan erityisesti suuria vaikutuksia, mikäli he joutuisivat muuttamaan pois asunnosta. Vaikutukset lasten ja nuorten elämään ja erityisesti varhaiskasvatukseen, koulun ja lasten ystävien pysyvyydelle nähtiin merkittävinä vaikutuksina tilanteissa, joissa perheet joutuisivat muuttamaan pois joko liian korkean vuokranousun tai sopimuksen määräaikaisuuden takia. Tämän vaikutuksen hallitseminen on tunnistettu erityisen tärkeänä jo reunaehtojen kautta, eikä uudistus saisi johtaa lapsiperheiden asuinalueiden vaihtumiseen.

Vaikutukset voisivat kertautua erilaisissa erityistilanteissa. Maksuhäiriömerkinnät tai ulosotot nostettiin esiin tilanteina, jossa yksilötason vaikutukset kertautuisivat. Näitä henkilöitä tulorajan ylittävissä on kuitenkin oletettavasti vain vähän. Esimerkiksi henkilöillä, joilla on maksuhäiriömerkintöjä voi olla hankaluuksia saada vapailta markkinoilta asuntoja. Toisaalta pohdintaa herätti yleisesti se, onko esimerkiksi vain vähäisesti tulorajan ylittävien mahdollista löytää kohtuuhintaista asumista erityisesti pääkaupunkiseudulta sekä se, miten esimerkiksi kertaluontoisia suurempia tuloja huomioidaan.

”Ottaen huomioon se, että yhä useammalla maksuhäiriömerkintöjä, on hankala saada asuntoa myös ihan työssäkäyvällä ja tulorajat ylittävälle. Voi olla vaikea löytää, jos ei oteta vapaille markkinoille asumaan maksuhäiriömerkintöjen tapauksessa.”

”Hyvä huomioida, että tarkastelujakso on riittävän pitkä. Voi tulla perintöjä tai lahjoja tai muuta vastaavaa. Ei sellaista järjestelmää, että isoisän kuoltua menettää kodin. Ettei siten, että saa parin tonnin perinnön ja saa hädän.”

Ehdotettuja muutoksia ei nähty sinänsä yhdenvertaisina, mutta osin tätä ei koettu ongelmaksi. Toisaalta periaate siitä, että samanlaisesta asunnosta voisi maksaa erilaista vuokraa vain eri tulotason takia koettiin epäoikeudenmukaisena, sillä ehdotusten nähtiin kohtelevan eri tulotasojen asukkaita eri tavoin. Toisaalta pohdintaa herätti se, että onko kyseessä yhdenvertaisuusongelma, mikäli parempituloiset maksavat samankokoisesta asunnosta enemmän kuin pienituloiset, koska heillä on siihen mahdollisuus. Osa haastateltavista pohti myös sitä, että tulojen tarkistaminen asumisen aikana lisäisi yhdenvertaista kohtelua verrattuna siihen, että tulot tarkistettaisiin vain sisäänmuuttovaiheessa.

Mikäli muutos onnistuisi tavoitteessaan, eli tuetut asunnot ohjautuisivat niitä tarvitseville, se voisi parantaa yhdenvertaisuutta niiden kannalta, jotka eivät nyt ole saaneet tuettua asuntoa. Yhdenvertaisuus voi parantua niiden kannalta, jotka eivät nyt saa tuettuja asuntoja, vaikka ovat heikommissa asemassa kuin ne, joihin vuokrankorotukset kohdistuisivat. Tässä viitataan siihen, että nykyinen järjestelmä, jossa asuntoja on rajallinen määrä, ei ole yhdenvertainen niiden suhteen, jotka jäävät ilman tuettua asuntoa.

”Yhdenvertaisuus heidän kannalta, jotka ei saa näitä asuntoja, vaikka ovat heikommissa asemassa kuin joihin vuokrankorotukset kohdistuisi, heidän kannalta yhdenvertaisuus paranee. Asumistukeen verrattuna se ikävä piirre, että jos joku saa asunnon, toinen ei saa. Ei yhdenvertaisia tukia vs. asumistuki, joka saatavilla kaikille ehdot täyttävät. Jos kohdentuisi paremmin tukea tarvitseville, nyt ulkopuolella olevien paranisi.”

”Toisaalta yhdenvertaisuutta sekin, jos asunnot tarkoitettu pienituloisille, että sitä vähän kontrolloidaan. Jos vuokrataso kohtuullisempi niin että hyötyisi ne ketkä todella tarpeessa.”

”Toisaalta myös positiivisia, kohdentuu paremmin niille, jotka sitä oikeasti tarvitsee ja vapautuu asuntoja.”

3.2.2 Vaikutukset yhteiskunnalle

Tarkasteltavilla toteutusmalleilla voi olla erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Haastatteluissa vaikutuksia tunnistettiin erityisesti asuntomarkkinoiden toimivuuden ja kohdentumisen, valtion tukeman asuntokannan asukasrakenteen, segregatiokehityksen, työnteon kannustimien sekä asukastyytyväisyyden näkökulmista. Lisäksi esitetyt mallit herättivät laajempaa keskustelua julkisesti tuetun asuntokannan roolista ja tarkoituksesta sekä siitä, miten ehdotetut muutokset voisivat tätä roolia muuttaa. Näitä huomioita käsitellään tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta on erityisen tärkeää huomioida, miten rajattuun osaan asukaskannasta vuokrien korotus tulorajan ylityksen seurauksena kohdentuisi. Todennäköisesti merkittävimmät vaikutukset liittyisivätkin siihen, miten tuettu asuminen mielletään ja mikä on sen tarkoitus yhteiskunnassa, ja miten tämä mahdollisesti muuttuisi uudistuksen seurauksena. Toisaalta tuettuun asuntokantaan on jo kohdennettu muitakin muutoksia nykyisellä hallituskaudella, eikä tämän muutoksen merkitystä tule ylikorostaa.

Asuntomarkkinoiden toimivuus ja asuntojen kohdentuminen

Ehdotettujen muutosten vaikutukset asuntomarkkinoiden toimivuuteen herättivät asiantuntijoissa erilaisia näkemyksiä. Enemmistö haastatelluista piti ehdotettuja malleja epätarkoituksenmukaisina niiden heikon vaikuttavuuden vuoksi tai arvioi niiden jopa heikentävän asuntomarkkinoiden toimivuutta ja asuntojen tarkoituksenmukaista kohdentumista. Erityisesti kaupunkien ja vuokrataloyhtiöiden edustajat suhtautuivat kriittisesti muutosten tarkoituksenmukaisuuteen, sillä heidän mielestään valtion tukemat vuokrataloyhtiöt kohdistuvat jo nykyisin pienituloisille kotitalouksille, ja vuoden 2025 alussa voimaan astuvat tulorajat sekä nykyiset asukasvalintakriteerit tukevat jo itsessään tätä tavoitetta. Koska tulorajojen ylittyminen koskisi vain pientä osaa asuntokunnista, muutosten vaikutus asuntomarkkinoihin ja asuntojen kohdentamiseen olisi kokonaisuudessaan vähäinen.

Osa kuitenkin arvioi, että ehdotetut muutokset voisivat parantaa asuntomarkkinoiden toimivuutta kohdentamalla valtion tukemia asuntoja entistä paremmin niitä eniten tarvitseville ohjaamalla parempituloisia vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin tai omistusasumisen piiriin. Määräaikaiset vuokrasopimukset voisivat edistää tätä tavoitetta vuokrien korotusta tehokkaammin vapauttamalla kohtuuhintaisia asuntoja hyvätuloisten käytöstä, mutta myös vuokran korottaminen tulojen noustessa voisi johtaa samankaltaiseen vaikutukseen, mikäli kotitaloudet päättäisivät irtisanoa

sopimuksensa vuokratason noustessa. On kuitenkin epävarmaa, johtaisiko vuokrien korottaminen tulojen kasvaessa automaattisesti parempaan kohdentumiseen, sillä kotitaloudet voisivat halutessaan jäädä asuntoihin tulojen noususta huolimatta.

”Että saadaan asuntoja vapautettua, varmasti parantuu sillä, että määräaikaisia sopimuksia. Mutta tuen ohjautumattomuus keskituloisille, siihen päästään paremmin vuokrien korottamisella ja pitkällä aikavälillä myös (tukee) asuntojen vapautumista.”

Selvityksessä kuullut asiantuntijat ilmaisivat huolia asuntomarkkinoiden toimivuuden heikentymisestä. Monien mielestä vuokrien nousu tai määräaikaiset sopimukset eivät tukisi niille asetettua tavoitetta, mikäli tulojen tarkistamista ei voitaisi toteuttaa hallinnollisesti riittävän tehokkaasti. Molemmissa malleissa byrokratian ja hallinnollisen työn lisääntyminen kasvattaisi sekä vuokratyöyhtiöiden että valvojen viranomaisten resurssitarpeita. Vuokratyöyhtiöissä ja kaupungeissa pelätään, että kasvavat resurssitarpeet saattaisivat vuokratyöyhtiöiden omakustannusperiaatteen mukaisesti nostaa kaikkien asuntojen vuokria, mikäli tulojen tarkistamista ei voitaisi toteuttaa kohtuullisin hallinnollisin kustannuksin tai kustannuksia ei kompensoitaisi. Vuokrien korottaminen tulojen noustessa nähdään toimivampana ratkaisuna, koska lisätuloja voitaisiin käyttää kasvavien resurssitarpeiden kattamiseen.

Toimijat korostivat, että ehdotettujen muutosten vaikutukset asuntomarkkinoihin vaihtelevat merkittävästi eri puolilla maata, koska asuntomarkkinaolosuhteet poikkeavat suuresti suurten kaupunkien ja väestöltään vähenevien, pienempien kuntien välillä. Pienemmissä kunnissa ei ole yhtä suurta pulaa kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista kuin suurimmissa kaupungeissa, ja monilla alueilla valtion tukemille vuokra-asunnoille ei ole nykyisinkään riittävästi kysyntää. Ehdotetut muutokset saattaisivat näillä alueilla lisätä asuntojen tyhjääkäyttöä. Monet kunnat korostivat, että tärkeämpää olisi saada ja pitää asukkaana hyvätuloisia asukkaita vajaakäytön estämiseksi.

Monissa kunnissa edullinen asuminen toimii tärkeänä vetovoimatekijänä, ja valtion tukemat asunnot muodostavat merkittävän osan tarjolla olevista vuokra-asunnoista. Kaupunkien ja vuokratyöyhtiöiden edustajien mukaan etenkin määräaikaisilla sopimuksilla, mutta myös vuokrien korottamisella tulojen noustessa voisi olla heikentäviä vaikutuksia työvoiman liikkuvuudelle ja saatavuudelle kunnissa, mikäli muutokset vaikuttaisivat negatiivisesti asukkaiden halukkuuteen hakeutua valtion tukemiin vuokra-asuntoihin. Monissa pienemmissä kunnissa vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjonta on vähäistä, minkä vuoksi tulorajat ylittävien asukkaiden voisi olla hankalaa löytää sopivaa vuokra-asuntoa tilanteissa, joissa määräaikainen sopimus päättyisi tai vuokra nousisi merkittävästi.

Haastateltavat ovat melko johdonmukaisesti sitä mieltä, että koko maahan sovellettava malli olisi tavoitteeseen nähden epätarkoituksenmukainen ja heikentäisi asuntomarkkinoiden toimivuutta merkittävästi suuressa osassa Suomea. Tämän vuoksi olisi perustellumpaa rajata toimenpide koskemaan vain alueita, joilla on eniten pulaa kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista.

”Kysyntä isoissa kaupungeissa kaikkein suurinta, vaikutukset täällä olisivat loppupeleissä pienemmät kuin kasvukeskusten ulkopuolella. Väkeä vähemmän ja asumisvaihtoehtoja vähemmän.”

Asukasrakenteen yksipuolistuminen ja segregatio

Asukasrakenteen yksipuolistuminen nousi esiin merkittävänä huolenaiheena molempiin ehdotettuihin malleihin liittyen. Erityisesti määräaikaisten vuokrasopimusten ennakoitaisiin voimistavan asukasrakenteen yksipuolistumista ja asuinalueiden segregatiota, sillä toimenpiteen seurauksena tulorajat ylittävien asukkaiden tulisi muuttaa pois valtion tukemista asunnoista. Monet eivät näe tavoiteltavana asiana, että valtion tukemissa kohteissa asuisi ainoastaan kaikkein pienituloisimpia kotitalouksia. Nykyinen malli mahdollistaa monipuolisten ja tasapuolisten asukasvalintojen ylläpitämisen. Asukasrakenteen yksipuolistuminen voisi johtaa sosiaalisten ongelmien kasautumiseen tiettyihin valtion tukemiin kohteisiin ja asuinalueille sekä vahvistaa asuinalueiden eriytymiskehitystä. Lisäksi ollaan huolissaan siitä, että asunnon menettämisen riski voisi pahimmillaan synnyttää ylisukupolvisia huono-osaisuuden kierteitä.

Vuokrien korottamisen vaikutusten asukasrakenteeseen ja segregatioon arvioidaan olevan vähäisempiä kuin määräaikaisten vuokrasopimusten, sillä vuokran korotus mahdollistaisi hyvätuloisten jäämisen valtion tukemiin vuokra-asuntoihin. Toisaalta vuokrien nousu voi kuitenkin johtaa hyvätuloisten poismuuttoon ja asukasrakenteen yksipuolistumiseen, mikäli se aiheuttaa tulorajat ylittävien kotitalouksien siirtymisen pois valtion tukemista asunnoista. Tällöin aluetasolla vaikutus riippuu siitä, jäisikö tulorajat ylittävä asuntokunta samalle alueelle.

”Kumpaan tahansa mennäänkään, niin tulee huono-osaisuuden keskittymiä ja monisukupolvista huono-osaisuutta, sillä ainoastaan niillä kriteereillä voi asua.”

”Voi muodostua kiinteistöjä, joissa kukaan ei halua asua.”

Valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuvien kotitalouksien tulotason kriteerien tiukentaminen heikentäisi monien kaupunkien edustajien mukaan merkittävästi kaupunkien kykyä ehkäistä alueiden välistä eriytymistä. Erityisesti talokohtaisen

segregaation lisääntyminen ja siihen liittyvien haasteiden kasvu nähtiin riskinä, jos hyvätuloiset asukkaat muuttaisivat pois. Osa haastatelluista kaupungin edustajista korosti, että heidän kunnassaan valtion tukema asuntokanta on voimakkaasti keskittynyt tietyille alueille, ja että olisi jopa tavoiteltavaa, että alueilla asuisi paitsi pienituloisia myös keski- ja hyvätuloisia kotitalouksia. Velvoite muuttaa pois tulojen noustessa heikentäisi heidän mukaansa mahdollisuuksia monipuolistaa asukasrakennetta. Mahdolliset vaikutukset segregatioon ja kaupunkien asuntomarkkinoiden tasapainottamiseen herättivät pohdintoja, tulisiko mahdollisia vuokrien nostamisesta aiheutuvia tuottoja kohdentaa vuokrataloyhtiöiden lisäksi tai sijasta myös kaupungeille alueiden eriytymisen estämiseksi.

Monissa kunnissa valtion tukemien asuntojen katsotaan kohdentuvan jo tällä hetkellä pienituloisille, jolloin ehdotettujen muutosten ei uskota tuovan merkittävää muutosta kohteiden asukasrakenteeseen, mutta mahdollisia asuntorakennetta yksipuolistavia vaikutuksia pidetään lähtökohtaisesti kielteisinä kehityssuuntina. Monissa kunnissa alueilla, joilla segregatio on jo suuri huolenaihe, ei tällä hetkellä asu monia hyvätuloisia kotitalouksia, joten ehdotetuilla muutoksilla ei välttämättä olisi merkittäviä vaikutuksia näiden alueiden asukasrakenteeseen. Toisaalta suositummilla ja viihtyisillä pidetyillä asuinalueilla ehdotetut mallit saattaisivat aiheuttaa lukkiutumisaikutuksen ja voimistaa sitä, että kotitaloudet välttäisivät asunnon vapauttamista tai vaihtamista, jos ne joutuisivat tulojen tarkistamisen kohteeksi.

”Segregaation ehkäisyn näkökulmasta parempi, että voi jäädä asumaan myös ne, joilla tulot ylittää ja voi monipuolistaa asukasrakennetta.”

”Haluttaisiin päinvastoin sinne myös muuta asukasrakennetta kuin kaikista pienituloisimpia.”

Työnteon kannustimet ja työvoiman saatavuus

Molemmat mallit voivat potentiaalisesti vaikuttaa kielteisesti työnteon kannustimiin (ks. edellä vaikutukset asukkaalle). Yhteiskunnan näkökulmasta tämä voi heikentää jossain määrin työvoiman saatavuutta. Erityisesti on pohdittu, miten tilanteet, joissa henkilön tulot eivät ole vakituisia, kuten epäselkeä keikkatyö tai lisävuorot, tulisi ottaa huomioon. Haastatteluissa korostettiin, että lyhytkestoinen tulojen nousu, esimerkiksi kotitaloudessa asuvan nuoren kesätöiden vuoksi, ei pitäisi johtaa vuokrasopimuksen irtisanomiseen tai vuokrakorotukseen.

Tulojen korottamisella ja määräaikaisilla sopimuksilla saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia myös työvoiman saatavuuteen, erityisesti alueilla, joilla on pula osavasta työvoimasta tai riittävän edullisista asunnoista. Jos työn perässä muuttava

henkilö tietää, että valtion tukemaan asuntoon ei voi jäädä tulojen noustessa, se voi vähentää halukkuutta muuttaa alueelle, erityisesti pienipalkkaisilla tai aloittavilla työntekijöillä. Myös kasvava epävarmuus asumisen jatkuvuudesta voi vaikuttaa tähän kielteisesti.

Asukastyytyväisyys ja yhteisöllisyys

Ehdotetuista malleista etenkin määräaikaisilla vuokrasopimuksilla pelätään olevan vaikutuksia valtion tukemien kohteiden asukasvaihtuvuuteen, yhteisöllisyyteen ja koettuun viihtyisyyteen. Uskotaankin, että mikäli käytössä olisi määräaikaiset sopimukset ja ne johtaisivat suurempaan asukasvaihtuvuuteen, vaikuttaisi tämä kielteisesti myös taloyhtiöiden yhteisöllisyyteen, naapurisuhteisiin ja asukasosallistumiseen. Myös nämä vaikutukset olisivat epäjohdonmukaisia suhteessa yhteishalintolain tavoitteisiin. Lisäksi epävarmuus oman asumisen jatkuvuudesta saattaisi lisätä asukkaiden välinpitämättömyyttä asunnon kunnossapitoa kohtaan. Myös vuokrien nostamisella voisi olla kielteisiä vaikutuksia koettuun yhteisöllisyyteen ja asukasviihtyvyyteen, sillä vuokrien korottaminen vain osalle kotitalouksista saatettaisiin kokea epäoikeudenmukaiseksi.

Määräaikaisten sopimusten tapauksessa myös asumisen jatkuvuuden heikentyminen olisi keskeinen vaikutus, joka muuttaisi valtion tukeman asuntokannan roolia turvallisen ja pitkäaikaisen asumisen tarjoajana ja voisi johtaa järjestelmän stigmatisoitumiseen. Kasvava epävarmuus asumisen jatkuvuudesta todennäköisesti lisäisi asukkaiden kokemaa huolta ja ahdistusta asumisen jatkuvuudesta sekä heikentäisi asukastyytyväisyyttä. Toistuva tulojen tarkistaminen, mahdolliset vuokrankorotukset tai määräaikaisten sopimusten tuoma asumisen jatkuvuuden epävarmuus aiheuttaisivat todennäköisesti myös mainehaittaa vuokrataloyhtiöille.

”Kun vaihtuvuus lisääntyy, naapurit vaihtuu, kukaan ei sitoudu.”

”Ahdistus siitä, että tietää että tämä saattaisi päättyä. Ei ole hyvää tekevä voima asuinyhteisöissä.”

”Kaikki vuosikymmenten aikana tehty työ asukkaiden parhaaksi sekä kiinteistöjen ylläpidon että vuorovaikutuksen näkökulmasta. Ei enää senkään vertaa osallistuisi, jos asumisessa tilapäisyyden fiilis.”

Valtion tukeman asuntokannan rooli ja tarkoitus

Ehdotetut muutokset haastavat nykyistä sosiaalisen asuntotuotannon mallia ja herättävät tarpeen selkeyttää, kenelle valtion tukemien vuokra-asuntojen jatkossa halutaan ensisijaisesti kohdentuvan ja millaista roolia niillä on tarkoitus yhteiskunnassa täyttää. Ehdotetut muutokset herättivät haastateltavissa kysymyksiä siitä, mihin tavoitteisiin valtion tukemilla vuokra-asunnoilla halutaan tulevaisuudessa vastata, sillä ehdotettujen muutosten nähdään muuttavan julkisesti tuetun asuntokannan roolia ja tarkoitusta.

Sosiaalisen asuntokannan roolit vaihtelevat merkittävästi eri maissa ja järjestelmät heijastelevat vahvasti myös kunkin maan sosiaaliturvajärjestelmää kokonaisuutena. Suomessa malli on voitu luokitella määritelmällisesti laajalle kohdejoukolle suunnatuksi kohtuuhintaisen asumisen vaihtoehdoksi, kuin puolestaan joissakin maissa sosiaalisen asuntokannan rooli on toimia viimesijaisena asuntomuotona tarkkaan kohdennetulle joukolle (esim. Australia, Kanada ja USA) tai laajalle osalle pienituloisista väestöstä suunnattuna pysyvänä asumisen muotona (esim. Englanti). (Keinänen ym. 2018.)

Suomessa valtion tukema asuntokanta tavoittelee asumiskustannusten alentamista erityisesti pienituloisille ja erityisryhmille, joille ei ole mahdollista asua vapaa-rahitteisessa asuntokannassa. Lisäksi julkisesti tuetulla asuntokannalla on muita keskeisiä yhteiskunnallisia tavoitteita, kuten segregaaation ja asunnottomuuden ehkäiseminen ja rakentamisen suhdanteiden tasaaminen (Lahtinen ym. 2024).

Valtion tukeman asuntokannan on nähty historiallisesti myös luoneen edellytyksiä työvoiman liikkuvuudelle sekä tuottaneen yhteiskunnallista vakautta ja turvallisuutta. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna valtion tukemia asuntoja ei ole nähty yksittäisen ruokakunnan saamana taloudellisena etuutena, vaan pikemminkin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin vastaavana järjestelmänä, jolla voidaan tukea laajemmin asuntomarkkinoiden toimivuutta ja vakautta sekä kaupunkien tasapainoista kehitystä. Ehdotettujen muutosten myötä pelätään, että nämä julkisesti tuettuun asuntokantaan liitetyt tavoitteet heikentyvät.

Toinen näkökulma on, että valtion tukema asunto nähdään ruokakunnan saamana etuutena, josta käsin tarkasteltuna tukijärjestelmä rinnastuu muihin yksilöliisiin sosiaalietuuksiin, kuten asumistukeen tai toimeentulotukeen. Valtion tukema vuokra-asunto nähdään tällöin valtion tukena, jossa ruokakunta saa taloudellisen edun kohtuullisempien asumiskustannusten muodossa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna valtion tukemien asuntojen tukijärjestelmä herättää keskustelua muun muassa tukien kohdentumisen tehokkuudesta ja tarpeenmukaisuudesta, joka on

ollut lähtökohtana myös tämän selvityksen tekemiselle. Jonkinlaisen mallin, joka varmistaisi, ettei järjestelmässä asu hyvätuoloisia, voidaan tällöin nähdä lisäävän järjestelmän hyväksyttävyyttä ja kohdentumisen parantumista.

Lisäksi selvityksessä on tuotu esille huolta asuntomarkkinoiden kahtiajakoisuuden voimistumisesta sekä järjestelmän ja siinä asuvien asukkaiden stigmatisoitumisesta, mikäli valtion tukema asuntokanta alkaa leimautua ainoastaan pienituloisten asunnoiksi. Pahimmassa tapauksessa muutosten pelätään jakavan asukkaita kahteen ryhmään asumismuotonsa perusteella.

Toisaalta joidenkin haastateltavien mielestä olisi tavoiteltavaa tehdä selkeämpää eroa julkisesti tuetun asuntokannan ja muun asumisen välillä, sillä valtion tarjoaman tuen ei nähdä olevan oikeutettua kohdentua kuin kaikista pienituloisimmille kotitalouksille. Yhtäältä esitettiin kritiikkiä siitä, tulisiko nykyistä markkinavuokratasoa pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä ja tavoiteltavana vuokratasona muille kuin kaikkein pienituloisimmille kotitalouksille sekä kyseenalaistettiin ajatusta siitä, että asumisen tukeminen olisi väärin, mikäli tuen saaja ei kuulu kaikista pienituloisimpaan ryhmään.

”Halutaan lähentyä muun maailman sosiaalisen asumisen mallia, joka ei pitkällä aikavälillä tuota pitkäaikaista asumisen mallia mitä universaali ara-järjestelmä on tehnyt.”

”Rapauttaako tämä ihan perustekemistä. Mitä varten ara on, kohtuuhintaiset vuokra-asunnot.”

”Yleisenä periaatteena asunto ensin -periaate ja pysyvät vuokrasuhteet. Jos tulisi vain valtion tukevaan kantaan niin hyvin voimakkaasti kantaa segregoiva ja yhdenvertaisuutta loukkaava vaikutus.”

3.3 Oikeudellisia näkökulmia

Selvityksen kohteena oleviin malleihin liittyy erillisen selvityksen (Karhu & Mutanen 2025) perusteella useita oikeudellisia reunaehtoja. Oikeudellisia reunaehtoja tarkasteltiin asuinhuoneiston vuokrausta koskevaan lainsäädännön, yleisen sopimusoikeuden, valtiosääntöoikeuden, perusoikeuksien, EU-oikeudellisten valtioneuvoston ja tietosuojasääntelyn kannalta. Keskeisiä oikeudellisia reunaehtoja ja selvityksen johtopäätöksiä niihin liittyen on kuvattu tarkemmin seuraavassa taulukossa.

Taulukko 4. Keskeisiä oikeudellisia näkökulmia vuokrien korotukselle tulojen noustessa ja määräaikaisille vuokrasopimuksille**Lainsäädännön osa-alue** **Vuokrien korotus tulojen noustessa**

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki (AHVL) ja yleinen sopimusoikeus

AHVL:n vuokralaista suojaavat pakottavat säännökset suojaavat vuokralaisia kohtuuttoman korkeilta vuokrilta ja vuokrankorotuksilta. Viimekätisenä oikeussuojakeinona yksittäistapauksina on AHVL:n 6 §, jonka mukaan vuokrasopimuksen ehdot eivät saa olla kohtuuttomia tai vuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaisia.

Vuokranmääritys valtion tukemissa vuokra-asunnoissa perustuu omakustannusperiaatteeseen. Tulorajojen ylittymiseen perustuva vuokrankorotus merkitsisi poikkeusta omakustannusperiaatteen vakiintuneista käytännöistä. Näin ollen arava- ja korkotukilainsäädäntöä jouduttaisiin muuttamaan, jotta vuokrankorotus olisi mahdollista.

Lainsäädännön taso olisi huoneenvuokraoikeuden systeemin kannalta perusteltu tapa tällaisen muutoksen toteuttamiselle. Käytännössä AHVL 32 §:n yksipuolisen vuokrankorotusoikeuden taustalla olevaan arava- ja korkotukilainsäädäntöön voitaisiin lisätä säännökset siitä, että vuokran määrän perusteena voi olla myös asukasvalinnassa käytettyjen tulorajojen ylittyminen.

Kaikessa korotuksiin liittyvissä vuokranantajan toimenpiteissä on syytä noudattaa korostetusti vuokrasuhteissa noudatettavia hyviä tapoja.

Vuokrankorotuksen määrän on oltava kohtuullinen absoluuttisena määränä ja korotusaikataulun kannalta.

Määräaikaiset vuokrasopimukset

AHVL ei aseta muodollisia esteitä määräaikaisten sopimusten käytölle, sillä se ei sisällä nimenomaisia rajoituksia tehdä määräaikaisia sopimuksia. Myös yleinen sopimusoikeus tunnistaa ja tunnustaa eron määräaikaisiin sopimuksiin ja jatkuviin eli toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin.

AHVL sisältää vuokralaista suojaavia säännöksiä, jotka näyttävät korostuvan sosiaalisen asuntotuotannon piirissä tehtävissä sopimuksissa. Määräaikaisten sopimusten välttämistä voidaan pitää yhtenä ilmentymänä AHVL:n sisältämästä vuokralaisia suojaavasta kohtuusperiaatteesta, mikä tarkoittaa sitä, että siirtymiselle määräaikaisten sopimusten systemaattiseen käyttämiseen pitää pystyä esittämään painavia perusteita. Määräaikaisten vuokrasopimuksen aiheuttamat hankaluudet ovat erilaisia ja eriasteisia erilaisten asuntokuntatyyppien välillä. Jos määräaikaisiin sopimuksiin yhdenvertaisuussyistä siirryttäisiin kaikkien vuokralaisten kohdalla, nämä näkökohdat koskisivat kaikkia uusia asuntokuntia.

AHVL:n 4 §:n ketjuuntumiskielto estää peräkkäisten lyhytaikaisten (alle kolme kuukautta) määräaikaisten sopimusten käyttämisen.

Lainsäädännön osa-alue Vuokrien korotus tulojen noustessa

Valtiosääntö-oikeus

Ehdotettu muutos voi merkitä perusoikeuksien rajoituksia esim. omaisuudensuojan (PL 15 §) ja yksityiselämän suojan (PL 10 §) kannalta. Tällaiset rajoitukset edellyttävät lain tasoista sääntelyä.

Sääntelyllä tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite. Hallitusohjelman tavoite sosiaalisen asuntotuotannon kohdentamisesta tarvitseville on sinänsä hyväksyttävä. Ehdotetut rajoitukset edellyttävät kuitenkin lain tasoista sääntelyä.

Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §) on otettava huomioon. Se, että eri ruokakunnat maksaisivat samanlaisesta asunnosta eri vuokraa tulojensa perusteella, herättää kysymyksiä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden toteutumisesta.

Vuokrien korottaminen jo olemassa olevissa vuokrasopimuksissa on oikeudellisesti haastavaa omaisuuden- ja luottamuksensuojan vuoksi, sillä vuokralaisella on oikeus luottaa voimassa olevan sopimuksen sitovuuteen. Selvityksen mukaan nykyisiä sopimuksia ei voida myöskään sopimusoikeudellisesti tulkita siten, että ne jo sisältäisivät mahdollisuuden vuokran korottamiseen tulojen ylittyessä. Toisaalta vuokralaisten yhdenvertaisuuden kannalta on haasteellista, mikäli vuokrankorotusmahdollisuutta ei voida ulottaa taannehtivasti koskemaan myös ennen muutosta solmittuja vuokrasopimuksia.

Yhdenvertaisuuden vaatimus näyttäisi tietyin osin olevan toteutettavissa uuteen järjestelmään siirtymiselle asetettuina määräaikoina. Taannehtiva soveltaminen edellyttäisi painavia perusteita (kuten vuokralaisten yhdenvertainen kohtelu ja hallinnollinen tehokkuus) ja riittävän pitkää siirtymäaikaa.

Asian kokonaisvaltainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää muutakin kuin perus- ja ihmisoikeusarviointia. Selvityksen toimeksiannon ulkopuolisia oikeudellisia reunaehtoja voi seurata myös esimerkiksi perustuslain 121 §:n mukaisesta kuntien itsehallinnon suojasta.

Määräaikaiset vuokrasopimukset

Siirtyminen yleisesti määräaikaisiin sopimuksiin voi heikentää vuokralaisten asumisturvaa ja on arvioitava oikeuden asuntoon (PL 19.4 §) kannalta.

Kaikkien uusien vuokralaisten määräaikaiset sopimukset herättävät kysymyksiä yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja oikeasuhtaisuuden periaatteiden näkökulmasta, sillä ne kohdistuisivat myös pienituloisiin pitkäaikaisasumista tarvitseviin ruokakuntiin. Määräaikaisuus voi tehdä esimerkiksi lapsiperheiden normaaliin elämään liittyvän päätöksenteon epävarmemmaksi.

Nykyisten toistaiseksi voimassa olevien vuokrasopimusten muuttaminen määräaikaisiksi sopimalla niistä heikentäisi nykyisten vuokrasuhteiden ehtoja, mikä on ongelmallista vallitseva voimaepätasapaino huomioon ottaen. Lainsäädäntötoimi taannehtivaksi puuttumiseksi olisi mahdollinen, mutta edellyttää perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä, erityisesti omaisuudensuojan osalta.

Asian kokonaisvaltainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää muutakin kuin perus- ja ihmisoikeusarviointia. Selvityksen toimeksiannon ulkopuolisia oikeudellisia reunaehtoja voi seurata myös esimerkiksi perustuslain 121 §:n mukaisesta kuntien itsehallinnon suojasta.

Lainsäädännön osa-alue Vuokrien korotus tulojen noustessa

Tietosuojaa koskeva sääntely	<p>Selvitettävänä oleva kokonaisuus tulojen merkityksestä asukasvalintaan liittyy oikeudellisesti olennaisesti myös kysymyksiin tietosuojasta. Keskeinen säädös henkilötietojen suojan ja niiden käsittelyn sekä tietosuojan kysymysten oikeudellisessa arvioinnissa on EU:n tietosuoja-asetus (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679).</p> <p>Tulojen tarkistaminen vuokrasuhteen aikana edellyttää henkilötietojen käsittelyä, jolla tulee olla oikeudellinen perusta (PL 10.1).</p> <p>Huomioon on otettava asiassa relevantti ihmisoikeusnormisto, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, jossa turvataan perusoikeuskysymyksiä ja niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.</p> <p>YK:n lapsen oikeuksien sopimukselle on merkityksellinen lasten henkilötietojen käsittelyn osalta.</p>
EU:n valtioneukisäätely	EU:n valtioneukisäätely ei näytä muodostavan estettä vuokrien korottamiselle tulorajojen ylittyessä.

Määräaikaiset vuokrasopimukset

	<p>Selvitettävänä oleva kokonaisuus tulojen merkityksestä asukasvalintaan liittyy oikeudellisesti olennaisesti myös kysymyksiin tietosuojasta. Keskeinen säädös henkilötietojen suojan ja niiden käsittelyn sekä tietosuojan kysymysten oikeudellisessa arvioinnissa on EU:n tietosuoja-asetus (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679).</p> <p>Tulojen tarkistaminen vuokrasuhteen aikana edellyttää henkilötietojen käsittelyä, jolla tulee olla oikeudellinen perusta (PL 10.1).</p> <p>Huomioon on otettava asiassa relevantti ihmisoikeusnormisto, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, jossa turvataan yksityiselämän kunnioitus, ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.</p> <p>YK:n lapsen oikeuksien sopimukselle on merkityksellinen lasten henkilötietojen käsittelyn osalta.</p>
	EU:n valtioneukisäätely ei näytä muodostavan estettä määräaikaisille sopimuksille.

Selvityksen perusteella vuokrien korottaminen tulojen noustessa vaikuttaa oikeudellisesti toteuttamiskelpoisemmalta vaihtoehdolta kuin siirtyminen määräaikaisiin vuokrasopimuksiin. Määräaikaisten sopimusten käyttöönottoon liittyy oikeudellisia haasteita erityisesti vuokralaisten suojan, ketjuuntumiskiellon ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Tulorajat ylittävien asuntokuntien vuokran korottamiselle ei ole muodollis-juridisia rajoituksia. (Karhu & Mutanen 2025.)

Jos vuokrien korottamista tulojen noustessa halutaan toteuttaa, se edellyttää selkeää lakisääteistä perustaa, ja lainsäädäntö olisi tarkoituksenmukaisin tapa viedä tällainen muutos käytäntöön. Lainsäädäntöpohjainen ratkaisu on myös perusteltu vuokralaisen oikeusaseman ja huoneenvuokraoikeuden kokonaisuuden kannalta. Lisäksi henkilötietojen käsittelyn ja perusoikeuksien näkökulmasta tietojen kerääminen on asianmukaisempaa, kun se perustuu lakiin eikä pelkästään sopimukseen tai nykyiseen oikeustilaan. Toteutusvaihtoehto vuokrien korottamisesta tulojen noustessa voitaisiin toteuttaa lisäämällä AHVL 32 §:n taustana olevaan valtion tukemia vuokra-asuntoja koskevaan erityislainsäädäntöön säännökset siitä, että vuokran määrää voidaan korottaa asukasvalinnassa käytettävien tulorajojen ylittyttyä. (Karhu & Mutanen 2025.)

Mikäli toteutusvaihtoehto vuokrien korottamisesta tulojen noustessa toteutettaisiin lainmuutoksella, tulisi pyrkiä siihen, että muutos on mahdollisimman pitkälle asumista koskevan ja siihen liittyvien perusoikeuksien mukainen. Tästä näkökulmasta saavat merkitystä AHVL:n vuokralaista suojaavat oikeusperiaatteet sekä perustuslakivaliokunnan asumista koskevat linjaukset. Merkittävimpiä oikeudellisia reuna-ehtoja ovat se, ettei vuokrasopimus saa sisältää kohtuuttomia ehtoja sekä se, ettei vuokrankorotus saa muodostua määrältään kohtuuttoman suureksi. Myös toteutus-aikataulun on oltava kohtuullinen.

Vuokrien korottaminen taannehtivasti eli olemassa olevissa vuokrasopimuksissa on oikeudellisesti haastavaa omaisuuden- ja luottamuksensuojan vuoksi. Toisaalta korkeamman vuokran korottamisen tehokkuus keinona asetetun tavoitteen eli vuokra-asuntojen sosiaalisesti oikeudenmukaisemman kohdistumisen saavuttamiseksi heikkenee, jos uutta järjestelmää voidaan soveltaa vain muutoksen jälkeen vuokrasopimuksen tehneisiin vuokralaisiin. Jos katsotaan välttämättömäksi toteuttaa vuokrien korotus tulojen noustessa taannehtivana, edellyttäisi se hyvin painavia perusteita ja riittävän pitkää siirtymäaikaa. Taannehtivuuden ja siihen kytkeytyvän yhdenvertaisuuden tarkempi arviointi lainsäädäntöprosessissa ja viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnalta pyydetyllä lausunnolla nähdään tarpeelliseksi. (Karhu & Mutanen 2025.)

EU-oikeuden valtioneuvoston sääntely ei rajoita kummankaan toimenpiteen käyttöön-
ottoa, koska sosiaalinen asuntotuotanto sisältyy niin sanottuun julkisiin palveluihin
koskevaan poikkeukseen (SGEI). (Karhu & Mutanen 2025.) Tämä edellyttää, että
vuokrankorotuksista saatu tulonlisäys otetaan huomioon omakustannusvuokria
määritettäessä.

Tietosuojaan liittyvät kysymykset edellyttävät tarkempaa arviointia sen mukaan,
millaista tietoa muutosten toteuttaminen edellyttää. Vaikka asukasvalinnan yhtey-
dessä kerätään jo nykyisin laajasti hakijoiden tietoja, harkitut toimenpiteet vaa-
tisivat tietojen keräämistä myös vuokrasuhteen aikana. Perustuslakivaliokunnan
mukaan henkilötietojen suoja koskeva sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä
ja kattavaa. Selvityksen toteuttajat suosittelevat, että tietosuojaan liittyvä arviointi
tehdään vasta siinä vaiheessa, kun valittavan menettelyn toteuttamisen yksityiskoh-
dat ovat selkeästi määritetty. (Karhu & Mutanen 2025.)

4 Arvio toteutettavuudesta

Suomen julkisen talouden velka on kasvanut merkittävästi edellisen vuosikymmenen aikana. Väestön ikääntyminen ja heikentynyt turvallisuuspoliittinen tilanne haastaa jatkossa julkista taloutta entistäkin voimakkaammin. Julkisen talouden kriittinen tilanne pakottaa miettimään entistä tarkemmin julkisten varojen tehokasta käyttöä yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Asuminen ja sen kehittäminen on keskeinen osa yhteiskuntapolitiikkaa. Asuntomarkkinoiden toiminta pelkästään markkinaehtoisesti ei takaa yhteiskunnallisesti kestävästä lopputulosta. Valtion tukemia 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. Lisäksi valtion tukemat asunnot voivat toimia tehokkaana keinona yhteiskunnallisten haasteiden, kuten asumissegregaation hallinnassa. Asumissegregaatiossa eri yhteiskunnan ryhmiin kuuluvat ihmiset päätyvät asumaan eri naapurustoihin ja kaupunginosiin. Huono-osaisuuden keskittyminen lisää alueen haitallisia ilmiöitä, ja pahimmillaan heikentää sisäistä turvallisuutta. Tällä on palvelujärjestelmää ja julkista taloutta kuormittavia vaikutuksia.

Hallitusohjelman yksi asuntopoliittinen tavoite on julkisesti tuettujen vuokra-asuntojen tehokkaampi kohdistaminen ”pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta”. Valtion tukemien asuntojen tehokkaampi kohdentaminen pienituloisille on nykyisessä julkisen talouden tilanteessa myös koko järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta tärkeää.

Valtion tukemien asuntojen kohdentumisessa on kuitenkin väistämättä nykyisessä järjestelmässä jännite sen välillä, että tukea ohjataan myös keski- ja hyvätuloisille, koska pyritään monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoisiin 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 tehostamisen tulisi keskittyä erityisesti alueille, joissa alueen tulotaso on muutoin kohtuullinen.

Kokonaisarvion perusteella vuokran korottamiseen tulojen noustessa perustuva malli vastaa paremmin asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen kokonaisuutta. Vuokran nouseminen tulojen noustessa on määräaikaista vuokrasopimuksia helpommin yhteen sovitettavissa oikeasuhtaisuusperiaatteen kanssa ja kohtuuttomien tilanteiden välttämiseen. Keskeistä on, että vuokran nouseminen on mahdollista toteuttaa porrastetusti, mikä lievittää mahdollista vaikutusta asukkaalle.

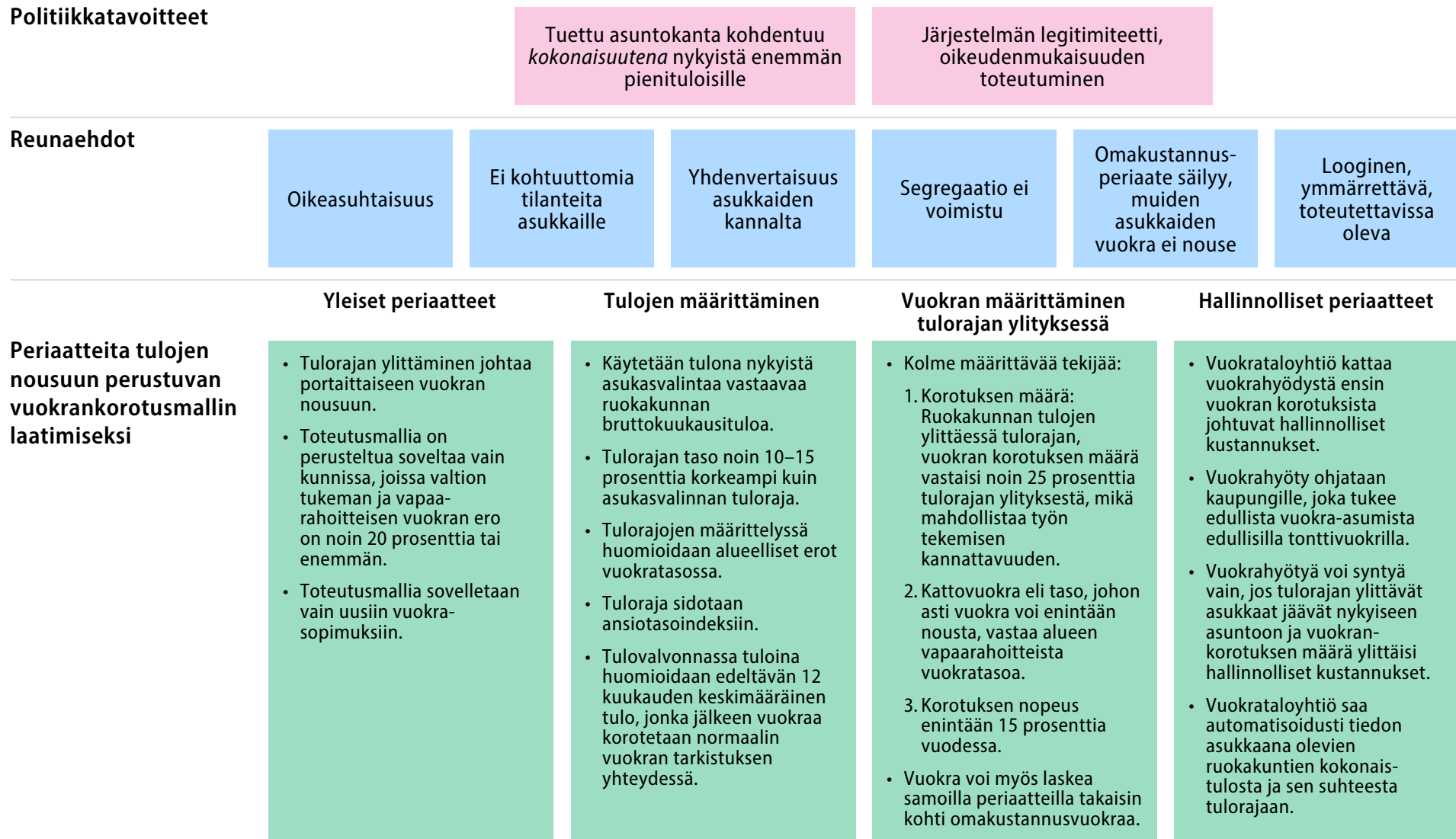
Periaatteita tulojen nousuun perustuvan vuokrankorotusmallin laatimiseksi

Tässä selvityksessä on mahdollisuuksien mukaan pyritty tunnistamaan, mitä kaikkia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla voisi olla. Vaikutuksiin ja tunnistettuihin reunaehtoihin perustuen on luonnosteltu toteutusmalli, joka mahdollisimman hyvin vastaisi sekä politiikatavoitteisiin että täyttäisi reunaehdot. Malli ei ole suositus, vaan havainnollistus reunaehdot täyttävästä toteutustavasta. Siihen myös sisältyy vielä avoimia kysymyksiä, jotka olisi ratkaistava ja vaikutukset arvioitava ennen lopullista päätöstä toteutuksesta. Eryteisesti markkinahinnan määrittelyä kattovuokran perusteena vuokrataloyhtiöt pitävät hyvin vaikeasti määriteltävänä, ja osin epäluotettavana, vaikka se muuten onkin looginen yläraja vuokratasolle. Lisäksi rajoituksenalaisten ja rajoituksista vapautuneiden asuntojen vuokran määrittymisen perusteet voisivat eriytyä, mikä asettaisi asukkaat epäyhdenvertaiseen tilanteeseen sattumanvaraisesti.

Luonnosteltua mallia esiteltiin validointityöpajassa kaupungeille, vuokrataloyhtiöille ja keskeisille sidosryhmille. Yleisesti pidettiin kannatettavampana sitä, että muutos tapahtuisi esitetysti ennemmin vuokran korottamisen kuin määräaikaisten sopimusten kautta. Kuitenkin toteutustapa, johon on jo koottu vain reunaehtojen täyttymisen kannalta keskeisiä elementtejä, nähtiin monimutkaisena ”himmeleinä”. Asukkaiden yhdenvertaisen ja kohtelun oikeasuhtaisen toteutusmallin kuitenkin täytyy sisältää tietty määrä yksityiskohtia, eikä monimutkaisuudelta voi kaikilta osin välttyä.

Selvityksen yhteydessä on esitetty laajasti mahdollisia vaikutuksia, joita toteutuksessa tulisi huomioida. Näiden realisoinnin todennäköisyyttä ei vielä selvityksen toteutushetkellä ole ollut mahdollista arvioida, sillä malli, jonka vaikutuksia tulisi arvioida, muodostuu vasta selvitystyön tuloksena. Monien vaikutusten tai uhkavien suuruusluokkaan vaikuttaa se, että toimenpiteet kohdentuvat a) melko rajattuun joukkoon ja b) melko hyvätuloisia asukkaita, joista myös useimmat asuvat hyvämaineisilla asuinalueilla. Toisaalta vuokrataloyhtiöt korostavat, että mahdollisten liian yksipuolisesta asukasrakenteesta johtuvien ongelmien korjaaminen olisi hyvin vaikeaa ja hidasta.

Kuva 2. Periaatteita tavoitteisiin ja reunaehtoihin vastaavan mallin laatimiseksi.



Yleisiä periaatteita

- **Tulorajan ylittäminen johtaa portaittaiseen vuokran nousuun.** Liukuva vuokran määrittäminen tuo malliin joustavuutta, jolla vältetään kohtuuttomat tilanteet asukkaan näkökulmasta. Samalla kuitenkin varmistetaan, etteivät hyvätuloisimmat asukkaat voi tulevaisuudessa asua loputtoman pitkään paljon markkinahintaista tasoa edullisemmin.
- **Toteutusmallia on perusteltua soveltaa vain kunnissa, joissa valtion tukeman ja vapaarahoitteen vuokran ero on noin 20 prosenttia tai enemmän.** Käytännössä tämä tarkoittaa pääkaupunkiseutua. Malli ei toimi, ellei eroa vuokrien välillä ja siten vuokran nousuvaraa ole riittävästi.
- **Toteutusmallia sovelletaan vain uusiin vuokrasopimuksiin.** Oikeudellisen selvityksen perusteella vuokrien korottaminen taannehtivasti eli olemassa olevissa vuokrasopimuksissa on oikeudellisesti haastavaa omaisuuden- ja luottamuksensuojan vuoksi. Soveltaminen taannehtivasti kuitenkin nopeuttaisi vaikutuksia. Jos taannehtiva soveltaminen katsotaan välttämättömäksi, edellyttäisi se hyvin painavia perusteita ja riittävän pitkää siirtymäaika. Taannehtivuuden ja siihen kytkeytyvän yhdenvertaisuuden tarkempi arviointi lainsäädäntöprosessissa ja viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnalta pyydetyllä lausunnolla nähdään tarpeelliseksi.

Tulojen määrittäminen

- **Käytetään tulona nykyistä asukasvalintaa vastaavaa ruokakunnan bruttokuukausitulo.** Bruttokuukausitulo kulutusyksikköä kohden on suhteellisen yksinkertainen tapa määrittää kotitalouden tulo. Bruttokuukausitulo ei kuvasta käytettävissä olevia tuloja, eikä siten kuvaa parhaalla tavalla kotitalouden tarvetta tukeen. Määritelmän yksinkertaisuus ja siten tulojen valvonnan helpompi toteuttaminen saavat suuremman painoarvon. Tulorajaa nostavina tekijöinä huomioidaan maksettu elatusapu ja ulosotto. Maksettu elatusapu huomioidaan saajan tuloa vähentävänä tekijänä, sillä vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin voi olla suuri. Ulosottomaksuja voi pitää itse aiheutettuina, mikä perustelisi huomiotta jättämistä. Käytännössä vuokran korottaminen tilanteessa, jossa suurin osa perusteena olevasta tulosta menee ulosottoon, vaikeuttaisi asukkaan elämää huomattavasti.

Erityisen vaikea tilanne olisi, jos taustalla on vuokravelkoja, jotka voivat estää uuden vuokra-asunnon saamisen muualta.

- **Tulorajan tason tulisi olla noin 10–15 prosenttia korkeampi kuin asukasvalinnan tuloraja.** Tämä mahdollistaisi etenemisen työuralla ilman välittömiä seurauksia. Muutoin lähellä tulorajaa olevien kysyntä tuettuja asuntoja kohtaan voi kärsiä huomattavasti. Korkeampi tuloraja myös vähentää hallinnollista taakkaa, mikäli tulorajan ylittäneet joka tapauksessa siirtyvät eteenpäin asumisurallaan eikä heihin tarvitse kohdentaa toimenpiteitä.
- **Tulorajojen määrittelyssä tulee huomioida alueelliset erot vuokratasossa siten, ettei tulorajan kohdalla olevien asumiskustannusten osuus käytettävissä olevista tuloista eroaisi merkittävästi alueiden välillä.** Tämä koskisi vain tilannetta, jossa vuokrankorotuksia sovellettaisiin eri puolilla maata. Jos vuokrataso on korkeampi, pitäisi olla myös mahdollista tienata enemmän, jotta asukkaat eri puolilla maata olisivat yhdenvertaisessa asemassa tuloista asumiskustannuksiin kuluvan osuuden kannalta.
- **Tuloraja sidotaan ansiotasoindeksiin.** Tuloraja ilman indeksisidonnaisuutta voisi johtaa vuokran nousemiseen, vaikka tulot nousisivat vain yleiskorotuksiin perustuen. Asukasvalinnan tulorajoja ei ole aiemmin sidottu indeksiin, mutta tällöin käytännön vaikutus rajoittuu tulorajan tiukentumiseen uusien asunnonhakijoiden osalta. Vaihtoehtoisesti indeksi voi olla jokin muu, esimerkiksi vuokraindeksi.
- **Tulovalvonnassa tuloina huomioidaan edeltävän 12 kuukauden keskimääräinen tulo, jonka jälkeen vuokraa korotetaan normaalin vuokran tarkistuksen yhteydessä.** Seurantajakso tulee olla riittävän pitkä, jotta se huomioi tulojen normaalin vaihtelun ja jotta turhat tai edestakaiset vuokrankorotukset vältetään. Seurantajakso voisi olla esimerkiksi heinäkuu–kesäkuu, jonka jälkeen korotus toteutettaisiin vuodenvaihteessa normaalin vuokrantarkistuksen yhteydessä, jolloin vältyttäisiin ylimääräisiltä hallinnollisilta kuluilta.

Vuokran tason määrittäminen

Tulorajan ylittävien vuokratason määrittäminen muodostuu kolmesta tekijästä:

1) korotuksen **määrä** suhteessa kasvaviin tuloihin, 2) **kattovuokra** eli korotuksen enimmäistaso ja 3) **korotuksen nopeus**.

1. **Määrä: Ruokakunnan tulojen ylittäessä tulorajan, vuokran korotuksen määrä vastaisi noin 25 prosenttia tulorajan ylityksestä.**

Jos bruttotulojen noustessa käytettävissä oleva tulo ei nouse samassa suhteessa, heikentää tämä työnteen ja tulojen korottamisen kannustimia. Työn tekemiseen tulisi säilyä kannattavana myös uudessa mallissa. Esitettyä korotuksen suhdetta perustelisivat seuraavat tekijät:

- Tulorajaa lähestyvässä tuloluokassa noin puolet nousevasta bruttotulosta jää käytettäväksi (marginaalivero).
- Vuokran korotus voisi edelleen viedä tästä noin puolet siihen asti, kunnes kattovuokran taso saavutetaan. Kannustin tulojen nousuun heikkenee, mutta ei poistu kokonaan.

2. **Kattovuokra eli taso, johon asti vuokra voi enintään nousta, vastaa alueen vapaarahoitteista vuokratasoa.** Perustellusta syystä kattovuokra voisi myös olla matalampi, jos asumisen laatutasossa on selkeä ero alueen markkinahintaiseen tasoon¹².

3. **Korotuksen nopeus:** Vuokrankorotus voi hyvän vuokratavan mukaan olla enintään 15 prosenttia vuodessa, huomioiden myös muut vuokrankorotukset. Mikäli edellä kuvatun perusteella muodostuva vuokra olisi tätä korkeampi, pitäisi korotus jakaa useammalle vuodelle.

Vuokra voi myös laskea samoilla periaatteilla takaisin kohti omakustannusvuokraa.

12 Esimerkiksi Helsingissä 50 m² asunnossa kahden aikuisen kotitaloudessa, noin 860 euron tulojen ylitys johtaisi kattovuokran saavuttamiseen (+209 e), jonka jälkeen vuokraa ei enää korotettaisi. Käytettäväksi 860 eurosta jäisi verojen ja vuokrankorotuksen jälkeen 230 euroa. Referenssiksi: vastaavassa tilanteessa yleinen asumistuki pienenesi noin 300 euroa, joskin kaavaa sovelletaan matalammassa tuloluokassa, joissa alhaisemman marginaaliveron takia vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin on pienempi. Asumistuessa tulojen noustessa 2 500 e/kk -> 3 400 e/kk käytettäväksi asumistuen pienemisen jälkeen jäisi n. 190 euroa (jos asumistukeen olisi mahdollisuus).

Hallinnon näkökulma

- **Vuokrahyöty ohjataan kaupungille, joka tukee edullista vuokra-asumista edullisilla tonttivuokrilla.** Vuokraloyhtiöllä ei suurta intressiä ylimääräisen vuokratulon keräämiseen, sillä järjestelmä toimii jo omakustannusperiaatteella. Kaupunki voisi olla luonteva vuokrahyödyn saaja ja tukea saamallaan hyödyllä edelleen edullisia vuokratontteja. Vuokrahyödyn käyttö ja kohdentaminen saattaisivat myös aiheuttaa haasteita vuokraloyhtiöissä, vaikka oikeudellista estettä omakustannusperiaatteen tai valtioneuvoston päätöksen perusteella ei olekaan.
- **Vuokraloyhtiö kattaa vuokrahyödyistä ensin vuokran korotuksista johtuvat hallinnolliset kustannukset.** Vuokraloyhtiön ja kunnan muutokseen liittyvät hallinnolliset kustannukset saattavat limittyä, ja näitä tulisi kohdella yhtenä kokonaisuutena (esim. valvonta, asukasvalinta).
 - Jos hallinnolliset kulut ylittävät saadun vuokrahyödyn, valtio kattaa kustannukset. Lainsäädännöllä ei tulisi osoittaa kunnille kustannuksia tuottavia lisävelvoitteita ilman korvausta.
 - Missään tilanteessa tulorajat alittavien asukkaiden vuokra ei voi nousta uuden sääntelyn takia, eli mahdollinen hallinnollinen taakka ei voi jäädä vuokraloyhtiölle, sillä se johtaisi omakustannusperiaatteen kautta vuokrankorotukseen.
- **Vuokraloyhtiö saa automatisoidusti tiedon asukkaana olevien ruokakuntien kokonaistulosta ja sen suhteesta tulorajaan.** Nykyiseen asukasvalinnan tulojen valvontaan käytettävät menetelmät ovat raskaita, eikä niitä olisi kannattavaa tai mahdollista käyttää säännölliseen kaikkien asukkaiden tulojen seurantaan. Vuokraloyhtiöllä on myös käytettävissään selkeä laskennallinen kaava uuden vuokran määrittämiseen tilanteessa, jossa se saa tiedon tulorajan ylityksestä. Vuokraloyhtiön rooliksi jää toimeenpano: viestintä, uuden vuokran ilmoittaminen ja uuden vuokran kerääminen.

- **Tietojärjestelmän tulisi sisältää vähintäänkin:**
 - Rajoituksenalaiset asunnot
 - Tieto näissä asunnoissa ruokakuntaan kuuluvista henkilöistä
 - Tieto näiden asuntojen vuokrasopimuksen ehdoista
 - Ruokakunnan henkilöiden bruttotulot, etuudet ja näistä tehtävät mahdolliset vähennykset (ulosotto, elatusapu) edelliseltä 12 kuukaudelta, joiden perusteella lasketaan kotitalouden kulutusyksikköihin perustuva keskimääräinen yhteenlaskettu bruttokuukausitulo
 - Tieto kuntaan määritellyn tulorajan ylittymisestä ja ylityksen määrästä
 - Lisäksi järjestelmän olisi perusteltua olla integroitavissa vuokranmääritykseen käytettäviin järjestelmiin.

Lisäksi

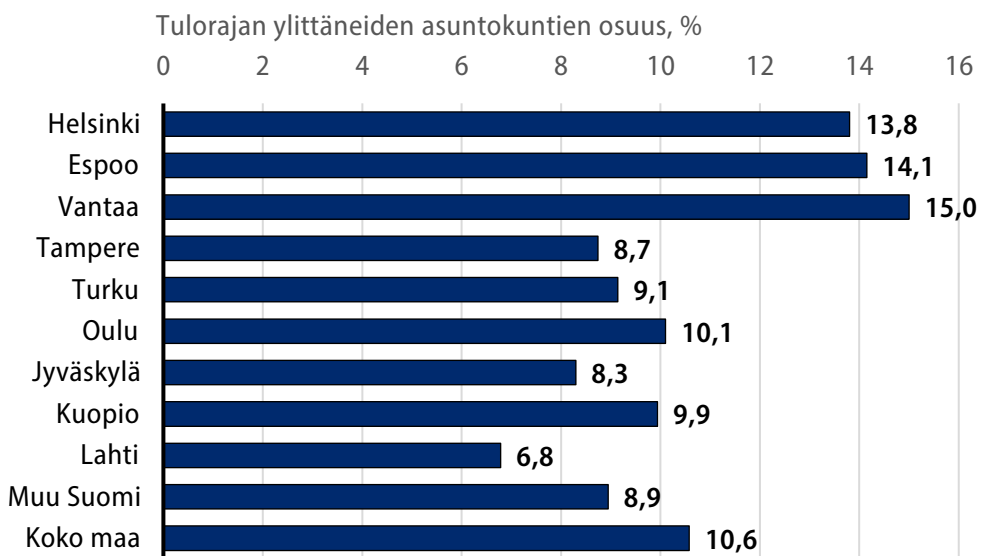
- **Vuokraoikeuden siirtoa huoneistossa asuvalle perheenjäsenelle rajataan tilanteessa, jossa tulorajat ylittyvät.** Tämä varmistaisi, ettei asuntoa olisi mahdollista siirtää hyötymistarkoituksessa eteenpäin, mikä mahdollisesti koettaisiin erittäin epäoikeudenmukaiseksi, vaikka mahdollisuutta hyödynnetäänkin vain harvoin. Jos uutta toimintamallia ei sovellettaisi taannehtivasti vanhoihin vuokrasopimuksiin, voisi tämä edelleen lisätä kannustimia pyrkiä siirtämään vuokraoikeutta ilman sopimuksen uudistamista.

Liitteet

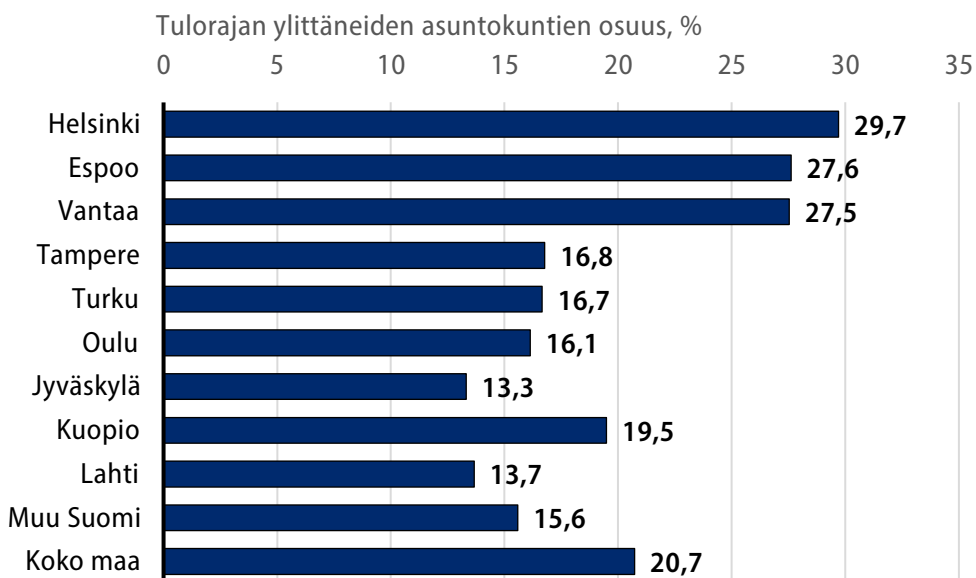
Liite 1. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien osuus kunkin perhetyypin tavallisissa valtion tukemissa asunnoissa asuvista asuntokunnista.

Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.

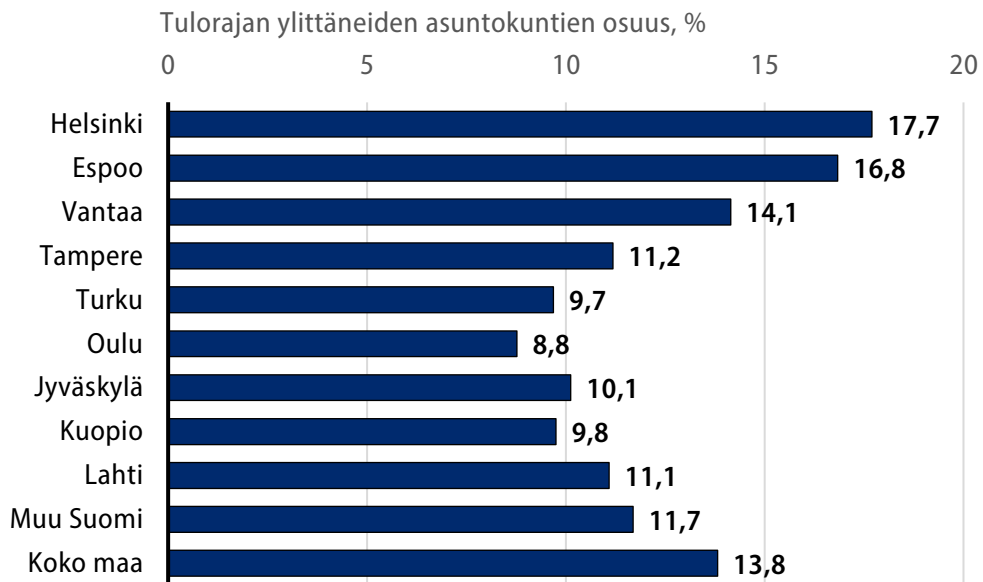
Yksinasuvat



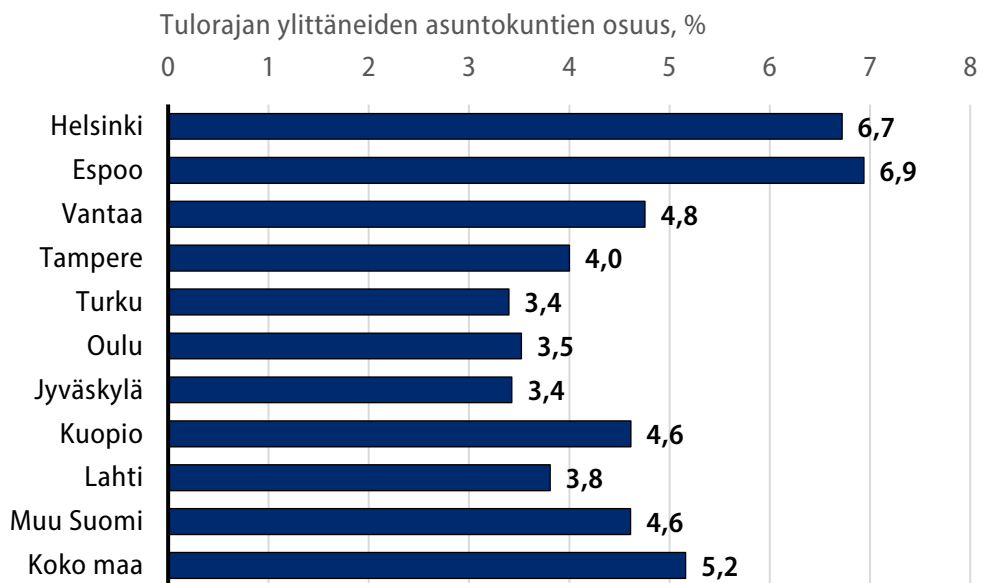
Pariskunta, ei lapsia



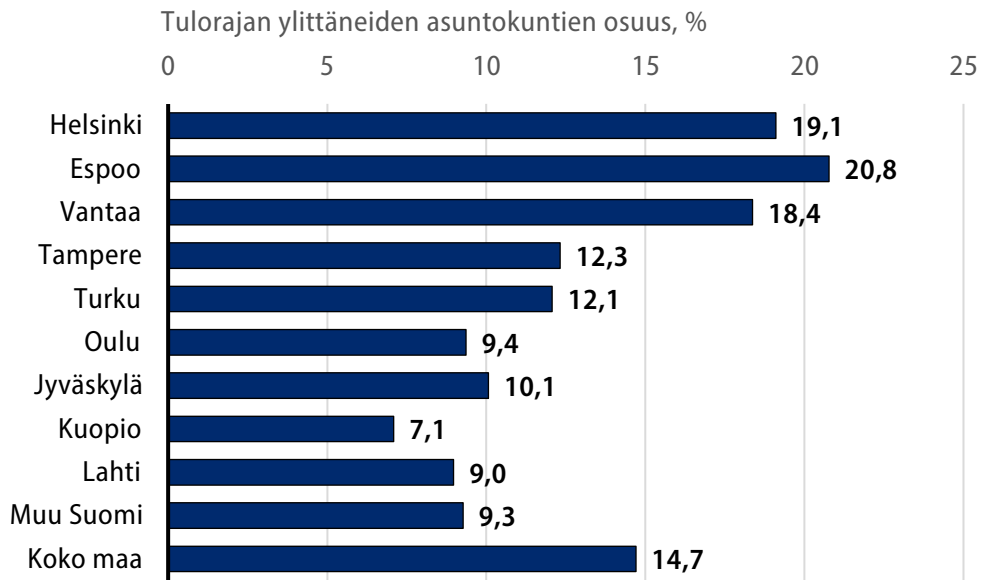
Pariskunta ja lapsia



Yksi vanhempi ja lapsia



Muu tai tuntematon asuntokuntatyyppi



Liite 2. Tulorajan ylittäneiden asuntokuntien tulojakauma tulorajan jälkeen vuonna 2022 (% kyseisen asuntokuntatyyppin tulorajan ylittäneistä).

Lähde: Tilastokeskus, VATT Datahuone & PTT.

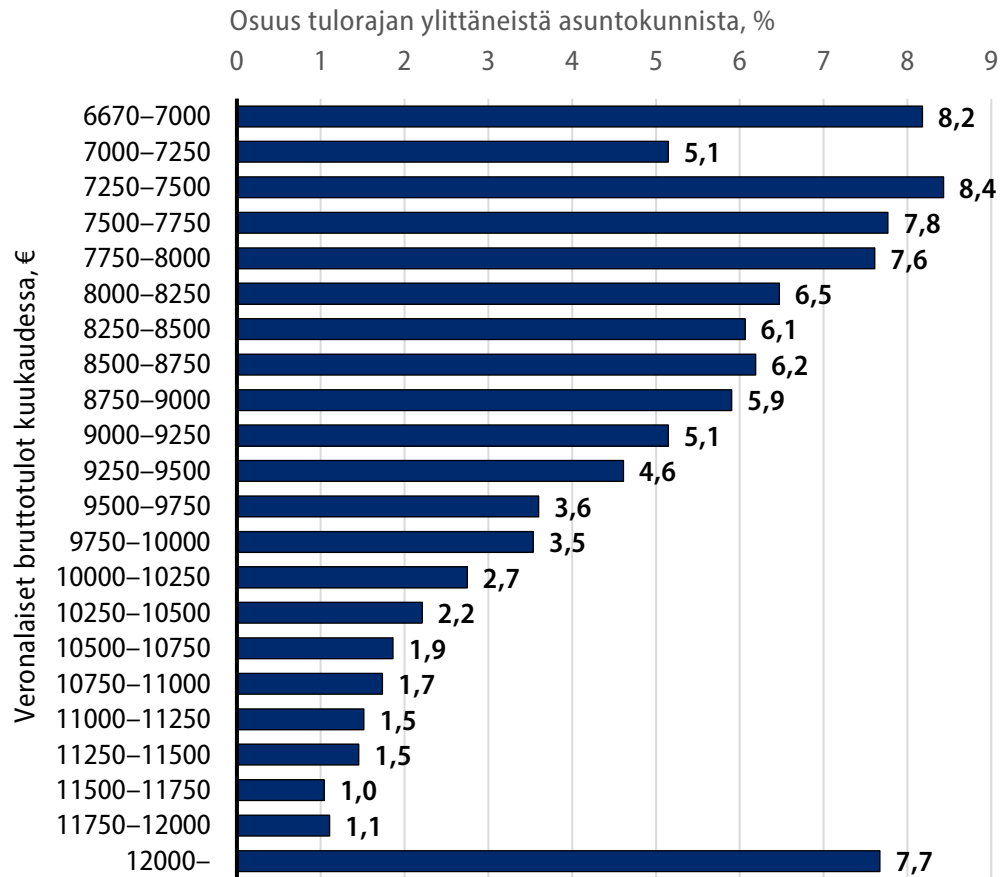
Yksinasuvat



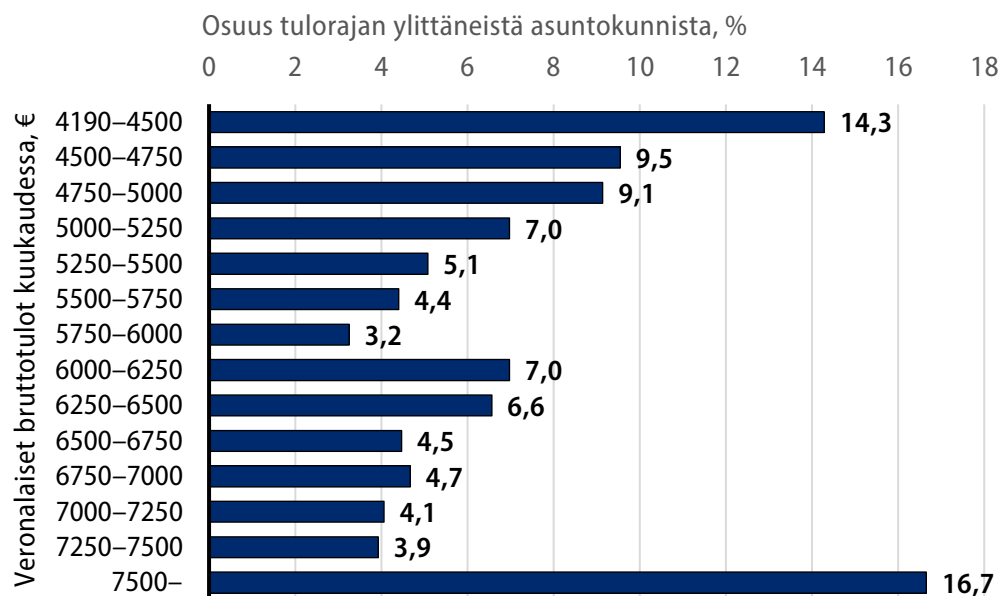
Pariskunta, ei lapsia



Pariskunta ja lapsia



Yksi vanhempi ja lapsia



LÄHTEET

- Ara. Ohjeet ara-vuokra-asuntojen hallintaan. Saatavilla: <https://ohjeet.ara.fi/>
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2024). Asuntomarkkinakatsaus 1/2024. Vuokra-asunnot. <https://www.varke.fi/fi/document/asuntomarkkinakatsaus-12024-vuokra-asunnot>
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2025) Valtion tukema asuntotuotanto 2024. Selvitys 1/2025.
- Brotherus ja Kuronen (2024). Selvitys välimallin asumisen tarpeesta suurimmilla kaupunkiseuduilla. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:33.
- Helsingin kaupunki (2021). Tulotaso Helsingin asuntokannan eri osissa. <https://kaupunkitieto.hel.fi/fi/tulotaso-helsingin-asuntokannan-eri-osissa>
- Hirvonen, J. (2010). Tulorajat poistuivat - muuttuiko mikään? Tilastselvitys ARA-vuokra-asuntojen hakijoista ja asukasvalinnoista. Suomen ympäristö, 13/2010. <http://hdl.handle.net/10138/37971>
- Hirvonen, J., Kurlin, A., Partanen, E. & Tikkanen, P. (2014). Näkökulmia ara-vuokra-asumiseen. Selvitys ara-vuokra-asuntojen asukasrakenteesta ja asukasvalinnasta ara-aso-asuntoihin. Ympäristöministeriön raportteja, 15/2014.
- Kaleva, H. & Lahtinen, R. (2025). Asukastyytyväisyyskysely 2024. Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry. KTI Kiinteistötieto Oy.
- Karhu, J. & Mutanen, A. (2025). Selvitys juridisista reunaehdoista valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrien korottamiselle ja vuokrasopimusten määräaikaisuudelle hyvätuloisuuden perusteella. Selvitys ympäristöministeriölle 1.4.2025.
- Keinänen, J., Kortelainen, J., Jauhola, L. & Wennberg, M. (2018). Asuntoja pienituloisille? Selvitys Ara-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistusten vaikutuksista pääkaupunkiseudulla. Ympäristöministeriön raportteja 8/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4785-2>
- Kinnunen, H., Furuholm, M., Kanerva, A., Kuhanen, P. & Rosén, A. (2016). Selvitys huoneenvuokralainsäädännön toimivuuden ja ajantasaisuuden arvioinnista. Ympäristöministeriön raportteja 23/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4622-0>
- Lahtinen, M, Eerola, E., Kuronen, M. & Ruonavaara, H. (2024). Julkisesti tuetun asuntotuotannon merkitys ja kehittäminen 2020-luvulla. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-060-6>
- Oikeusministeriö (2024). Huoneenvuokralakityöryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-057-4>

- Oikeusministeriö. Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain uudistaminen. Säädosvalmistelu OM100:00/2023,
- Päivärinne, J. & Mäenpää, K. (2024). Huoneenvuokralakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-057-4>
- Ruonavaara ym. (2020). Asuntopolitiikkaa Euroopassa - Mitä voimme oppia? Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-435-2>
- Toikka, M. (2025) Valtion tukemien asuntojen asukasrakenneselvitys. VTT Data-huone. Ympäristöministeriö. <https://ym.fi/documents/1410903/40549091/Valtion+tukemien+asuntojen+asukasrakenneselvitys+27.1.2025.pdf/dbb7a899-4d00-072e-473a-66423823d76a/Valtion+tukemien+asuntojen+asukasrakenneselvitys+27.1.2025.pdf?t=1738736952602>
- Valtioneuvosto (2024). Tulojen vaikutus asumiseen valtion tukemassa vuokra-asunnossa. VN/17822/2024. Selvitykset asukasrakenteesta ja tulojen vaikutuksesta vuokrasuhteeseen valtion tukemissa vuokra-asunnoissa” YM070:00/2024. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM070:00/2024>
- Valtioneuvosto. Ara-asukasvalintaa koskevien säännösten muuttaminen. Säädosvalmistelu YM010:00/2023.
- Valtioneuvosto. Asukasvalinnan tulorajat ARA-vuokra-asunnoissa. Säädosvalmistelu YM054:00/2023.
- Valtioneuvosto. Valtion tukeman asuntotuotannon kehittämisen työryhmä. Kehittäminen YM027:00/2024.
- Ympäristöministeriö (2023). Asukasvalinnan tulorajoja koskeva kysely.
- Ympäristöministeriö (2025) Hoito- ja rahoitusjäämän käsittely erityistilanteissa. <https://ohjeet.varke.fi/fi/j-lkilaskelma/v5/hoito-ja-rahoitusjaaman-kasittely-eritystilanteiss>
- Ympäristöministeriö (2025). Mitä valtion tukemat asunnot ovat? <https://www.varke.fi/fi/tietoa-meista/mita-valtion-tukemat-asunnot-ovat>
- Ympäristöministeriö (2025) Miten valtio on tukenut asuntorakentamista? <https://www.varke.fi/fi/tietoa-meista/ara/miten-valtio-tukenut-asuntorakentamista>
- Ympäristöministeriö (2025). Valtion tukeman asuntotuotannon kehittämisen työryhmän toimenpidesuosituksat. Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-181-8>
- Ympäristöministeriö (2025). Vuokra-asuntojen hallinnointi, lyhytaikainen korkotuki <https://www.varke.fi/fi/yhteisot-ja-yhtiot/valtioneuvoston-tukeman-asuntokannan-hallinnointi/vuokra-asuntojen-hallinnointi/vuokra-asuntojen-hallinnointi-lyhytaikainen-korkotuki>

Ympäristöministeriö (2025). Vuokra-asuntojen hallinnointi, pitkäaikainen korkotuki- tai aravalaina. <https://www.varke.fi/fi/yhteisot-ja-yhtiot/valtion-tukeman-asuntokannan-hallinnointi/vuokra-asuntojen-hallinnointi/vuokra-asuntojen-hallinnointi-pitkaaikainen-korkotuki-tai-aravalaina>



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-690-5 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 4–10, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi