

Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto 9.10.2015, aiheena valtion talousarvioesitys vuodelle 2016, ympäristöministeriön hallinnonalan pääluokka / erityisryhmien asuminen

Erityisryhmien asuminen valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2016

Valtion vuoden 2016 talousarvioesityksessä ehdotetaan, että erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista tuettaisiin investointiavustuksilla, joiden myöntämisvaltuus olisi 122,2 miljoonaa euroa. Valtuus olisi 2,2 miljoonaa euroa suurempi kuin tänä vuonna.

Investointiavustuksia erityisryhmien asuntohankkeille myöntää Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus (ARA). Avustuksia on myönnetty vuodesta 2005 lähtien ja niitä säätelee laki erityisryhmien asunto-olojen parantamisesta (1281/2004). Avustusten tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin soveltuvien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Avustus voidaan myöntää vain yhdessä ARAn hyväksymän korkotukilainan kanssa, joten erityisryhmien asuntohankkeet saavat avustuksen ohella myös valtion korkotukea.

Investointiavustusten tukiprosentit ovat tällä hetkellä seuraavat:

- I tukiluokka (asunto-olot ovat huonot ja tulot poikkeuksellisen pienet) enintään 10 prosenttia
- II tukiluokka (asuminen edellyttää tavanomaista enemmän tukipalveluita) enintään 25 prosenttia
- III tukiluokka (asunto-olojen järjestäminen edellyttää tukipalveluiden lisäksi merkittävästi erityisiä tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon) enintään 40 prosenttia
- IV tukiluokka (asunto-olojen järjestäminen edellyttää tukipalveluiden lisäksi poikkeuksellisen vaativia tai kalliita tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon asukkaiden kehitysvamman takia tai tukipalveluiden ja erityisten tila- ja varusteratkaisujen lisäksi asukkailla on päihde-, mielenterveys- tai muista vastaavista ongelmista aiheutunutta pitkään jatkunutta asunnottomuutta) enintään 50 prosenttia

Avustusten kohdentuminen käyttäjäryhmittäin 1.1.2010–30.9.2015

	Asuntoja (kpl)	Avustuksia (M€)
Vanhukset	9 818	377,1
Opiskelijat	5 934	45,3
Vammaiset	2 923	178,8
Nuoret	504	8,6
Mielenterveys- ja päihdekuntoutujat	627	20,5
Asunnottomat	1 333	53,5
Muut	19	2,1
Yhteensä	21 158	685,8

Investointiavustuksia on vuosina 2010–2015 myönnetty yhteensä noin 686 milj. euroa. Vuoden 2015 valtuus, yhteensä 120 milj. euroa, on lähes kokonaisuudessaan sidottu avustushankkeisiin, käyttämättä oli syyskuun lopussa 102 000 euroa. Lisäksi ensi vuodelle siirtyviä, ilman avustuspäättöstä olevia varauksia on voimassa noin 164 milj. euroa. Tällä hetkellä varausvaiheessa olevista hankkeista noin puolet kohdistuu vanhuksiin, toiseksi suurin ryhmä ovat kehitysvammaiset. Loppuosa varauksista kohdentuu opiskelijoiden, pitkäaikaisasunnottomien, mielenterveyskuntoutujien, vaikeavammaisten ja nuorten hankkeisiin.

Investointiavustusten hakemisessa noudatetaan hakuaikoja. Tänä vuonna hakuaikaa on hieman ai-
kaistettu edellisvuosiin verrattuna: vuoden 2015 haku käynnistyi kesäkuussa, ja kuntien on toimitet-
tava puoltamansa uudet hanke-esitykset ARAan viimeistään 20.10.2015. Hankevalinta eli uusien
ehdollisten avustusvarausten myöntäminen on tarkoitus suorittaa tammikuussa 2016. Myönnettävän
avustuksen suuruus harkitaan aina kohdekohtaisesti. Siinä otetaan huomioon kohteen laajuus ja kus-
tannukset, vuokran kohtuullisuus sekä erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Avustuksia ei
ole tarkoitus myöntää lain sallimilla enimmäisavustusprosentteilla muutoin kuin silloin, kun arvioi-
tuja asumiskustannuksia ei muilla tavoin saada kohtuulliselle tasolle.

Etusijalla olevat ryhmät

Avustuksia myönnettäessä etusijalla ovat kaikkein vaikeimmassa asuntotilanteessa oleville erityis-
ryhmille tarkoitettut asuntohankkeet. Näitä ryhmiä ovat pitkäaikaisasunnottomat, kehitysvammaiset,
mielenterveyskuntoutujat ja muistisairaat vanhukset. Asumiseen liittyvä tuen ja palveluiden tarve
korostuu näiden ryhmien kohdalla, ja tästä seuraa erityisvaatimuksia myös asuntojen ja rakennusten
tila-, varuste- ja rakenteellisille ratkaisuille.

Pitkäaikaisasunnottomat

Pitkäaikaisasunnottomat ovat asumisen suhteen syrjäytynein ryhmä. Vuoden 2014 lopussa asunnot-
tomia oli 7 100, joista pitkäaikaisasunnottomia oli noin 2 400. Nuorten pitkäaikaisasunnottomuus
on lisääntynyt paljon viime vuosien aikana. Yli 2/3 asunnottomista on pääkaupunkiseudulla.

Ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteuttavat yhdessä suurten kaupunkien ja
muiden keskeisten tahojen kanssa pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaa vuosina 2008–
2015. Ohjelman toteuttamiseksi valtio on tehnyt 11 kaupungin kanssa aiesopimukset, joissa on
määritelty hankkeet ja valtion osallistuminen toimenpiteiden rahoitukseen. Ohjelman lähtökohtana
on ”asunto ensin” -periaate. Etusijalla on asunnon järjestäminen, sillä asunto luo edellytykset mui-
den ongelmien ratkaisemiselle ja sosiaaliselle kuntoutumiselle. Ohjelmakaudella on rakennettu,
korjattu ja hankittu uusia asuntoja noin 3 000, mikä ylittää ohjelmassa asetetun tavoitteen
(2 500 asuntoa). Pääkaupunkiseudulla pula kohtuuhintaisista pienistä vuokra-asunnoista on kuiten-
kin edelleen merkittävä este pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiselle.

Hallitus on käynnistämässä asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) vuo-
siksi 2016–2019. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa asunnottomuuden ennaltaehkäisyä parantamal-
la vuokra-asuntojen saatavuutta erityisesti pääkaupunkiseudulla, minimoimalla asunnottomuuteen
johtavat riskit nykyistä aiemmin sekä vahvistamalla asunnottomuudelta suojaavia tekijöitä. Uuden
ohjelman eräs keskeinen panostus on asumisneuvonta, joka on tuloksekas työmuoto vuokratien,
asumisongelmien ja häätöjen ehkäisemisessä. Vuonna 2014 asumisneuvontatoimintaan osoitettiin
0,6 milj. euroa valtion rahoitusta, ja vuosien 2015 ja 2016 talousarvioesityksissä siihen on esitetty
0,9 milj. euroa. Asumisneuvonta koskee asunnottomuusuhan alla olevien lisäksi myös muita asumi-
nessaan tukea tarvitsevia ryhmiä, kuten maahanmuuttajia, mielenterveyskuntoutujia ja ikääntyneitä.

Kehitysvammaiset

Valtioneuvosto teki 2012 periaatepäätöksen, jonka mukaan jokaisella kehitysvammaisella henkilöl-
lä on oikeus asua samoin kuin muutkin kuntalaiset ja saada tarvitsemansa palvelut. Periaatepäätös
ohjaa ja tukee kuntia ja kuntayhtymiä lakkauttamaan vammaisten ihmisten laitosasumisen sekä ke-
hittämään asumisen tukemiseksi tarvittavia palveluja ja asuinympäristöjä. Päämääränä on, että vuo-
den 2020 jälkeen kukaan vammaisen henkilö ei asu laitoksessa. Osana ohjelmaa toteutetaan sosiaa-

li- ja terveysministeriön johdolla laadittua valtakunnallista suunnitelmaa. Se sisältää toimenpiteet, joilla turvataan esimerkiksi siirtyminen laitoshoidosta avohuoltoon, palvelujen kehittäminen sekä vammaisten ihmisten osallisuus.

Kehitysvammaisille tarvitaan asuntoja sekä laitospaikkojen lopettamisen takia että lapsuudenko- deistaan muuttaville kehitysvammaisille aikuisille. Näistä asunnoista pääosa tuotetaan ARA:n investointiavustuksella. Lisäksi RAY osoittaa omaa investointiavustustaan tukiasuntojen hankkimiseen tai rakentamiseen. Kehitysvammaisten ihmisten asuminen on muuttumassa yhä yksilöllisemmäksi. Tavallisten vuokra-asuntojen lisäksi tarvitaan asuntoryhmiä ja asuntoverkostoja, joissa on tuki- ja palvelupisteitä. Perinteisiä ryhmäkotiratkaisuja tarvitaan aiempaa vähemmän.

Vuonna 2015 ARA on myöntänyt investointiavustusta 305 asunnon rakentamiseen kehitysvammaisille ihmisille ja rahoitusta näihin hankkeisiin yhteensä 19,6 milj. euroa. Uutta rahoitusta haettiin kaikkiaan 498 asunnolle, ja varauksen saivat 346 asunnon hankkeet. Seuraavina vuosina avustusvaltuutta tarvitaan edelleen, sillä laitoksista muuttaville vaikeasti kehitysvammaisille ihmisille tarkoitetut asumisratkaisut ovat tila- ja varusteratkaisuiltaan vaativia, mikä tarkoittaa keskimääräistä korkeampaa avustustarvetta vuokrien saamiseksi kohtuulliselle tasolle, ja toisaalta tarvitaan uudenlaisia asuntoverkostoratkaisuja. Lisäksi osa uustuotannon asunnoista korvaa olemassa olevia huonokuntoisia kohteita.

Vuonna 2010 alkanut ohjelma kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämisestä päättyy vuoden lopussa. Ympäristöministeriö teettää parhaillaan ulkopuolista arviota siitä, miten ohjelma on toteutunut asumisratkaisujen osalta. Arvio valmistuu vuoden 2016 alkupuolella, ja arvion toteuttajalta pyydetään myös kehittämis ehdotuksia asumisen ja asumispalvelujen toteutuksen suhteen, etenkin vuosille 2016–2020.

Muistisairaat vanhuks

Vanhuksille vuosina 2010–2015 osoitetut investointiavustukset muodostavat noin puolet kaikista avustuksista. Avustus on kohdistunut erityisesti muistisairaille tarkoitettuihin tehostetun palveluasumisen asuntoihin (III tukiluokka). Avustukset ovat painottuneet uustuotantoon.

Pääosa palveluasumisen tarpeesta johtuu keskivaikeasta ja vaikeasta muistisairaudesta. Pieni osa myös fyysisesti huonokuntoisista ja mielenterveysongelmista kärsivästä ikääntyneistä tarvitsee tehostettua palveluasumista. Hallitusohjelmassa painopiste on kotihoidon vahvistamisessa ja kotona asumisen edistämässä sekä laitoshoidon vähentämisessä. Jotta laitospaikkoja eli lähinnä sairaaloiden ja terveyskeskusten pitkäaikaispaikkoja vanhusten osalta saadaan vähennettyä, tarvitaan tehostettua palveluasumista edelleen jossain määrin lisää. Tämä tarve vaihtelee paikkakunnittain.

Vuoden 2015 hankehaussa ARA:ta haettiin avustusta 1 442 muistisairaille ja 592 huonokuntoisille vanhuksille tarkoitettuun asuntoon. Hankevalinnassa painotettiin hankkeita, joissa vanhusten pitkäaikaista laitoshoidoa purettiin ja korvattiin asumispalveluilla valtakunnallisten linjausten mukaisesti, sekä hankkeita, joissa aluehallintoviranomaiset edellyttivät tilojen korjausta tai uudistuotantoa. Myös muistisairaille rakennettavat asumisyksiköt ja ryhmäkodit asetettiin etusijalle. ARA myönsi varauksen 1 097 muistisairaiden vanhusten asunnolle mukaan lukien perusparannuskohteet. Huonokuntoisten vanhusten asuntojen määrä oli 423. Yhteensä vanhuksille kohdennettuja asuntoja oli 1 520 ja niille myönnetty avustusvaraus 64 milj. euroa. Näistä hankkeista kuusi oli perusparannuskohteita (yhteensä 183 asuntoa, avustus 5,8 milj. euroa). On oletettavaa, että tulevina vuosina perusparannushakemusten määrä tulee kasvamaan maamme palvelutalokannan iästä johtuen. Hankesittelystä ARA käy läpi kuntien sosiaali- ja terveystoimen antamat lausunnot kunnan palvelura-

kenteesta. Hankkeita hyväksyttäessä huomiota kiinnitetään vanhusten tehostetun palveluasumisen määrään ja tarpeeseen erityisesti muistisairaiden osalta sekä palvelurakenteen kokonaisuuteen eli miten vanhusten kotona asumisen, palveluasumisen ja laitoshoidon määrä vastaa valtakunnallisia suosituksia.

Ympäristöministeriö koordinoi Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelman toteutusta vuosina 2013–2017. Ohjelman alkuvaiheen toteutusta arvioidaan parhaillaan ja vuosien 2016 ja 2017 toimenpiteitä suunnitellaan.

Mielenterveyskuntoutujat

Mielenterveyskuntoutujien asumisessa on meneillään rakennemuutos, joka edellyttää panostuksia sekä asunto-olojen että palvelujen järjestämiseen. Ympäristöministeriössä jatketaan mielenterveyskuntoutujien asumisen parantamista ja osallistutaan Aspa-säätiön koordinoimaan Mielen aske 2 -hankkeeseen. Hankkeessa laajennetaan kuntien kanssa tehtävää asumisratkaisujen kehittämistä ja hyvien toimintatapojen levittämistä. ARAn tulleissa avustushakemuksissa mielenterveyskuntoutujille tarkoitettuja hakemuksia on ollut vähän. Vuonna 2015 tehtiin varaus 27 asunnolle (1,1 milj. euroa). Hajautetut asumisen ratkaisut ja pienet asuntoryhmät vastaavat monesti parhaiten mielenterveyskuntoutujien asumistarpeisiin.

Nuoret ja opiskelijat

Ympäristöministeriön, nuorisoasiain neuvottelukunta Nuoran ja Nuorisoasuntoliiton viime vuonna teettämän selvityksen (Suomen ympäristö 2/2015) mukaan nuorisoasuntojen tarjontaa tulisi lisätä erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös Helsingin seudun kehyskunnissa, Tampereella ja Turussa. Tällä hetkellä erityisiä nuorisoasuntoja on yli 7 000. Vuonna 2015 tehtiin varauspäätökset 67 nuorisoasunnosta (avustukset 0,5 milj. euroa).

Ympäristöministeriön vuonna 2012 teettämän selvityksen mukaan opiskelija-asuntojen uustuotantoa tulisi lisätä niin, että vuosina 2013–2017 aloitettaisiin noin 1 000 asunnon rakentaminen ja 1 000 asunnon perusparantaminen vuosittain. Tämä merkitsisi tuotannon kaksinkertaistamista viime vuosiin verrattuna. Tuotantotarpeesta noin puolet tulisi suunnata metropolialueelle ja puolet jakaantuisi Joensuuhun, Jyväskylään, Ouluun, Tampereelle ja Turkuun. Opiskelija-asuntojen kysynnässä on viime vuosina ollut nähtävissä aluekohtaisia eroja: kasvukeskuksissa ja paikkakunnilla, joissa on isoja oppilaitoksia, kysyntä on ollut voimakasta, mutta joillakin paikkakunnilla asuntojen tyhjäkäyttö on lisääntynyt. Selvityksen mukaan opiskelijoiden asuntotilannetta vaikeuttavat erityisesti yleisen vuokra-asuntotuotannon määrän väheneminen, rakentamiskelpoisen tonttimaan puute sekä kansainvälisten tutkinto- ja vaihto-opiskelijoiden määrän kasvu. Vuonna 2015 tehtiin varauspäätökset 837 opiskelija-asunnosta (8,2 milj. euroa).

Alueellinen suuntaaminen

Investointiavustuksia suunnataan pitkäkestoisen tarpeen perusteella. Normaalit valtion tukemat vuokra-asunnot keskittyvät suurimman kysynnän alueille, mutta erityisryhmien asuntoja tarvitaan myös väestöään menettäville alueille. Siten avustusten myöntämisessä on aina otettava huomioon kunkin erityisryhmän paikkakuntakohtainen asuntotarve ja kunnan palvelurakenne mahdollisine muutostarpeineen. Erityisesti vanhusten palveluasuntojen ja kehitysvammaisten asuntojen tarvetta on eri puolilla Suomea. Sen sijaan pitkäaikaisasunnottomuuden ja opiskelija-asumisen asunnontarve keskittyy suurimpiin kaupunkeihin. Kuntien tarpeen arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös tavalisten asuin- ja muiden rakennusten peruskorjaaminen erityisryhmien käyttöön.

Hankekohtaiseen käsittelyyn liittyviä seikkoja

Edellytyksenä investointiavustusten myöntämiselle on, että kunnan asunto- sekä sosiaali- ja terveys-toimi osallistuvat yhteistyössä erityisryhmäasuntojen tarpeen ja käytön arviointiin aina, kun hanke kuuluu tukiluokkiin II–IV. ARAn avustuspäätöstä tehtäessä on kiinnitettävä riittävästi huomiota sen varmistamiseen, että kohde on myös pitkällä aikavälillä taloudellisesti toimiva ja tarpeellinen, etenkin jos kohteessa on paljon palvelu- ja muita tiloja asuintilojen lisäksi.

ARAn ohjeissa ja oppaissa on linjattu valtion tukemien palveluasuntokohteiden laatua ja hankkeiden toteutusta. Erityistä huomiota hankevalinnoissa on kiinnitetty ympäristöministeriön 4.1.2012 antaman ohjauskirjeen kohtaan, jonka mukaan avustusta ei tule myöntää laitospäätöksiin taikka isoihin tai laitosalueelle rakennettaviin kohteisiin. Ohjauskirje edellyttää, että avustettavat kohteet on valittava vertailemalla hakemuksia yhdenmukaisilla, avoimilla ja läpinäkyvillä kriteereillä, joissa on otettu huomioon erityisryhmiin liittyvät piirteet.

Hankkeiden arvioinnissa kuntien antamat sosiaali- ja terveystoimen lausunnot ovat tärkeitä. Lausunnoissa on otettava kantaa kyseessä olevan erityisryhmän asuntojen tarpeeseen, väestökehitykseen ja -rakenteeseen, kuntien palvelurakenteeseen, muiden asuntohankkeiden ja tilojen valmistamiseen, tilojen käyttöasteisiin, kyseisten asuntojen hakijoiden määrään, palveluiden järjestämiseen sekä yleensä kohteen toimintakelpoisuuteen ja sijoittumiseen kunnan asuntokannassa.

Ympäristöministeriö teetti keväällä 2014 selvityksen investointiavustusjärjestelmän kohdentumisesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta (ympäristöministeriön raportteja 14/2014). Selvityksen mukaan avustusjärjestelmä on toimiva ja sen vaikuttavuus on merkittävä erityisryhmien asumisen kustannusten kohtuullistamisessa ja kohteen laadun varmistamisessa. Selvityksessä esitettiin useita pieniä toimenpide-ehdotuksia koskien esimerkiksi avustusten hakumenettelyn kehittämistä. ARAsa on ryhdytty toteuttamaan useita ehdotuksista.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto julkaisi viime vuoden syyskuussa selvityksen Erityisryhmien palveluasumisen kilpailuolosuhteet ja kilpailun edistäminen (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2014). Selvityksen mukaan kunnat ja valvontaviranomaiset (Valvira ja aluehallintovirastot) vaikuttavat omilla toimillaan merkittävästi palveluasumisen hankintamarkkinoiden toimivuuteen. Selvityksessä annetaan markkinoiden toimivuuden edistämiseksi useita toimenpide-ehdotuksia, jotka koskevat etupäässä kuntia, Kuntaliittoa sekä työ- ja elinkeinoministeriötä.