



26.09.2017

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö YM002:00/2017, YM2/052/2017, 17.5.2017

Valtiovarainministeriön lausunto ylijohtaja Hannu Rossilahden laatimasta selvitysraportista "Asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli"

Ylijohtaja Hannu Rossilahti on laatinut selvityksen asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamallista. Ympäristöministeriö pyytää selvityksestä lausuntoja.

Valtion tukeman asuntotuotannon tukijärjestelmätarkastelun ohella selvityksessä esitellään kaksi asunto-osuuskuntamallia, joista toinen perustuu suoraan kuluttaja/tuottajaosuuskunnan omistamiin asuntoihin, ja toinen malli painottaa uudenlaista tuottajaosuuskuntaa, jossa tuotantometodi perustuu määraikaiseen vuokraus/leasing-malliin.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtiovarainministeriö pitää tervetulleena sitä, että markkinoille syntyy uusia asumisen muotoja, jotka vastaavat moninaistuvaan kysyntään ja soveltuvat erilaisiin elämäntilanteisiin. Erityisesti kireän asuntomarkkinatilanteen alueilla voittoa tavoittelemattomien, kohtuuhintaisiin asumiskustannuksiin perustuvien mallien syntyminen olisi sekä asukkaiden että työvoiman liikkuvuuden edistämisen näkökulmasta myönteistä. Ylijohtaja Rossilahden laatima selvitys on laaja ja huolellisesti laadittu. Selvityksessä käydään perusteellisesti läpi nykyisen asumisen tuotantotukijärjestelmän vaikuttavuutta. Siinä huomioidaan myös valtiovarainministeriön aiemmin esiin nostamat huolet, jotka liittyvät valtion takausten kasvuun ja siihen, kohdistuvatko tuet niitä eniten tarvitseville. Vaikka valtiovarainministeriö ei yhdykään kaikkiin selvityksessä esitettyihin näkemyksiin, voidaan selvitystä silti pitää tervetulleena lisänä asuntopoliittiseen keskusteluun.

Kuntien rooli

Ammattitaito ja ammattimainen kiinteistönpito ovat keskeisessä roolissa siinä, että asunto-osuuskuntamalli voisi toimia, eikä malli muodostuisi riskiksi asukkaille ja valtiolle. Erityisesti pienissä asunto-osuuskunnissa osaamisen puute muodostaisi vastaavan riskin kuin yhdistysmuotoisissa asumisoikeusasunnoissa. Tällaisia riskipitoisia hankkeita tulee välttää. Ammattimaisuus on keskeisessä roolissa mm. rakentamisen laadun varmistamisessa, rahoituksen saatavuudessa, kustannusten hillinnässä ja asunto-osuuskuntamallin organisointiin liittyvissä varsin monimutkaisissa yksityiskohdissa. Asunto-osuuskuntamallin menestymisen edellytyksenä on, että sillä on taho, joka hoi-

taa kaiken rakennuttamisen, organisoinnin ja hallinnoinnin. Selvityksessä tämä on hahmoteltu ratkaistavan siten, että kunnat olisivat käytännössä hankkeiden käynnistäjinä ja keskeisinä toimijoina. Sinänsä tämä olisi luontevaa, sillä kunnilla on keskeinen asuntopolitiikan operatiivinen rooli. Samalla asunto-osuuskunnat kilpailevat samasta kaavoitetusta tonttivarannosta muiden asumismuotojen kanssa. Kaavoitusmonopolin ja tontinluovutuksen ohella kunnilla on useita keinoja vaikuttaa asumisen suunnitteluun, kehittämiseen ja hintaan, kuten selvityksessä on ansiokkaasti todettu. Kyseessä ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan olisi uusi kuntien lakisääteinen tehtävä, vaan asunto-osuuskuntamallien syntyminen riippuisi käytännössä täysin kunnan aktiivisuudesta. Tämä on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan myös suurin riski uuden mallin käyttöönotolle ja onnistumiselle, jos kunnat eivät lähde mukaan mallin käyttöönottoon ja organisointiin, eikä ammattimaista tahoa löydy.

Asunto-osuuskuntamallin yhtenä riskinä on, ettei asukkaiden kiinnostus yhteisten asioiden hoitoon olisi välttämättä kovinkaan vahvaa. Koska omistusosuus olisi pieni ja myytessä arvonnousua ei kuitenkaan saisi hyväkseen, kannustimet aktiivisuuteen eivät ole olemassa samalla tavoin kuin asunto-osakeyhtiöissä. Myös tämä seikka puoltaisi kunnan roolia mallissa, kunnat voisivat toimia järjestelmässä maksua vastaan kuten tälläkin hetkellä ARA-asuntojen omistajina. Tästä syystä mallin arvioita olisi tarpeen täydentää selvittämällä kuntien halua ja mahdollisuuksia toimia asunto-osuuskuntamallissa.

Kuntien kaavamopolin vaikutus asumiskustannuksiin tulee hyvin esille selvityksessä. Kuntien kaavoitus on niukkaa ja kunnat myyvät omistamansa tontit mahdollisimman kalliiseen hintaan. Lisäksi valtion tukemassa tuotannossa kuntien puoltava lausunto erilaisille hankkeille on edellytys hankkeiden käynnistymiselle. Kunnat voivat olla puoltamatta myös sellaisia sosiaalisen asumisen hankkeita, jotka on suunniteltu yksityisiltä hankituille tonteille. Siksi yleishyödylliset toimijat eivät voi hankkia tontteja ennalta varastoon, mikä olisi tehokkaan kilpailutuksen edellytys.

Asunto-osuuskunta ja asumisoikeusasunto

Selvityksessä arvioidaan mallin soveltuvan hyvin Suomeen ja lisäävän sosiaalisen asuntotuotannon mahdollisuuksia nykyistä pienemmin valtiotaloudellisin riskein. Malliin ehdotetaan tulorajoja turvaamaan sosiaalista ulottuvuutta, siihen ehdotetaan myös 60 prosentin valtion täytetakausta ja sen edellytyksenä olisi asukkaan 10 prosentin oma pääoma.

Maailmalla käytetyt asunto-osuuskuntamallit lähestyvät usein Suomen asumisoikeusmallia. Lisäksi ehdotettuun osuuskuntamalliin liittyy useita piirteitä, jotka tekevät tarpeelliseksi mallin vertailun nykyisiin asumisoikeusasuntoihin.

Nykymuotoiseen asumisoikeusasuntomalliin sisältyy useita ongelmia. Niihin sisältyvä riskijakauma on epäterveellä pohjalla, kun valtion korkotukilaina kattaa 85 % kustannuksista ja asukas tuo puuttuvat 15 %; toimijan oma riski on olematon. Koska kiinteistöjen vakuusarvo on ikuisista rajoituksista johtuen alhainen, eivät yhtiöt saa julkisesta tuesta riippumatonta pankkirahoitusta, ja ovat käytännössä jatkuvasti valtion tuen tarpeessa. Tämä tarve ja samalla riski korostuu lähivuosina, kun suuri määrä asumisoikeusasuntoja tulee peruskorjausikänsä. Lunastusvelvollisuus asukkaan poistuessa saattaa aiheuttaa maksuvalmiusriskin. Tilannetta pyritään helpottamaan uudella lainsäädännön muutoksella, mutta tässä vaiheessa sen vaikutuksia vakuusarvoihin on vaikea arvioida. Lisäksi asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan ei sisälly sosiaalista tarveharkintaa, eikä valtion tuen kohdentuminen näin ollen ole välttämättä tehokkaimmassa käytössä.

Asunto-osuuskunnassa sen sijaan valtion täytetäkään lainan osuus olisi 40–60 %. Asunto-osuuskuntamallin asukkaiksi tuleviksi valikoituisivat tulorajan piiriin mahtuvat henkilöt. Tämä edistäisi tavoitetta julkisen tuen kohdentumisesta sitä tarvitseville. Valtiovarainministeriö pitää tätä kohderyhmän rajausta myös keskeisenä mahdollisesti luotavan mallin piirteenä.

Valtiovarainministeriö pitää myönteisenä lähtökohtaa, jonka mukaan osuuskuntamalli toimisi keskipitkällä aikavälillä ilman valtion rahoitusta. Malliin ei myöskään sisältyisi korkotukea toisin kuin asumisoikeusjärjestelmässä. Valtiovarainministeriö pitää myös jatkovalmistelun osalta keskeisenä, ettei korkotukea tai muita avustusmuotoisia tukia lisätä mallissa. Keskeistä riskien ehkäisemisen näkökulmasta on selvityksessä ehdotus, jonka mukaan osuuskunta ei asukkaan pois muuttaessa olisi velvollinen palauttamaan asunnon rahoitukseen käytetyn pääoman osuutta. Tämä turvaisi paremmin osuuskunnan taloudellisen tilanteen.

Vakuusarvojen osalta arviointi on haastavampaa. Koska osuuskuntamuotoisen asunnon voisi kuitenkin myydä, se ei olisi samalla tavalla ikuisten rajoitusten piirissä kuin asumisoikeusasunto, ainoastaan ostaja olisi rajoitettu. Valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin, että vakuusarvojen määrittelyyn liittyviä kysymyksiä olisi tarpeen selvittää vielä enemmän. Se saattaa muodostua haastavaksi, mikä vaikuttaa olennaisesti rahoituksen saatavuuteen.

Asumisoikeusasuntoihin verrattuna selvityksessä ehdotettu uusi malli olisi valtiovarainministeriön arvion mukaan selvästi vähemmän riskipitoinen sekä valtiontalouden että asukkaiden kannalta. Lisäksi malli kohdentuisi asumisoikeusasuntoja paremmin pieni- ja keskituloisille.

Valtion takaus

Selvityksessä mainitaan valtion tukemiin rahoitusmalleihin liittyvinä yleisinä huomioina mm. rahoitusmallien läpinäkyvyyden ja ymmärrettävyyden tärkeys. Edelleen selvityksessä todetaan, että rahoitusmallien tulisi olla valtion talouden näkökulmasta säästeliäitä ja täytetakaustavastuita rajoittavia. Valtiovarainministeriö kannattaa lähestymistapaa ja pitää sitä keskeisenä.

Rahoituksen osalta selvityksessä ehdotetaan, että rahoituslaitokset antaisivat 30–45 % markkinaehtoista lainaa ensisijaisin kiinnitysvakuuksin. Valtion täytetäkään laina olisi kiinnitysjärjestyksessä toissijainen ja sen määrä olisi 40–60 % lopun 10–15 % muodostuessa asukkaiden omasta rahoituksesta.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että ehdotettavaan malliin sisältyy markkinaehtoista rahoitusosuutta ja asukkaiden maksamaa osakepääomaa. Vaikka valtion täytetäkään lainan osuus olisi alhaisempi kuin esimerkiksi asumisoikeustuotannossa, olisi sen osuus kuitenkin huomattava. Malli tulisi siis kasvatamaan (*ceteris paribus*) valtion epäsuoria vastuita tilanteessa, jossa valtion takaus- ja takuuvastuut ovat jo kasvaneet voimakkaasti. Valtiokonttorin julkaiseman tilaston mukaan valtion takaus- ja takuuvastuut olivat vuoden 2010 lopulla n. 22 mrd. euroa kun vastaava luku vuoden 2016 lopulla oli n. 46 mrd. euroa. Eurooppalaisittain Suomen takauskanta on ennätystasoa: Suomen julkisen talouden takausvastuut suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat Eurostatin mukaan vuonna 2015 EU-maiden korkeimmat (28,34 %/BKT).

Samanaikaisesti myös valtionvelka on kasvanut merkittävästi ylittäen viime vuonna 100 mrd. euron rajan. Tämä osaltaan lisää epäsuoriin vastuisiin liittyviä riskejä, koska takausten/takuiden osittainenkin laukeaminen rasittaisi jo valmiiksi velkaantunutta valtiontaloutta.

Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että pidemmällä aikavälillä on mahdollista, että ehdotettava malli vähentäisi valtion epäsuoria vastuita ja julkisen talouden menoja, mikäli mallilla korvattaisiin sellaista julkisesti tuettua asuntotuotantoa, missä toimijan omarahoitusosuus on pienempi ja vastaavasti missä julkisen tuen määrä on suurempaa kuin ehdotettavassa mallissa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että lähtökohtaisesti vain niille hankkeille, jotka korjaavat todennettuja markkinapuuutteita, voidaan myöntää valtioneuvoston takaus. Markkinapuuutteen todentaminen tulee pohjautua huolelliseen analyysiin. Lisäksi valtioneuvoston takauksen saaneiden hankkeiden vaikutukset valtion riskinkantokykyyn tulisi arvioida. Edelleen lähtökohtana tulee olla, että valtioneuvoston takauksen saaneilta hankkeilta peritään säännösten mukainen takausmaksu.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö katsoo, että valtion takauskannan kasvun hillitsemiseksi, asuntotuotantoon liittyvien riskisimpien tuotantomuotojen vähentämiseksi ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämiseksi on keskeistä, että mikäli osuus-kuntamalli otetaan käyttöön, siihen kohdennettavat takausvaltuudet korvaavat asumisoikeusasuntojen valtuudet. Tässä toteuttamismallissa valtiovarainministeriö pitää todennäköisenä, että lopputuloksena olisi vähäriskisempi malli, jossa asunnot kohdentuisivat asukkaille nykyistä tarkoituksenmukaisemmin.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki



Hannu Mäkinen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Tiedoksi

BO/Liinamaa; KO/Sontag; RMO/Napari; KAO/Hernesmaa