

Asia: VN/33734/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi Ara-tuotannon takausmaksuista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SOAn lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ara-tuotannon takausmaksuista

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää pyynnöstä lausua Ara-tuotannon takausmaksuista.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäsenenä on 21 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäsenenä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä yli 45 000 vuokra-asuntoa, jotka tarjoavat kohtuuhintaisen kodin noin 70 000 opiskelijalle. Valtaosa asunnoista on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä, kaupunkien omistamia yhtiöitä, ylioppilaskuntia tai yhdistyksiä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan.

Takausmaksujen tarve, kattavuus ja suuruus

Lakiluonnoksessa esitetään 0,5 prosentin takausmaksujen laajentamista takauslainoista myös pitkällä tai lyhyellä korkotukilainoituksella toteutettuihin vuokra- ja asumisoikeuskohteisiin. Perusteluina vedotaan hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan hallitus suhtautuu vakavasti takaus- ja takuuvastuisiin liittyviin julkisen talouden riskeihin ja takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu. Lakiluonnoksen mukaan takausmaksujen periminen otetaan käyttöön kattavasti myös asuntorahoituksessa.

SOA kuitenkin huomauttaa, ettei takausmaksua suinkaan olla laajentamassa kaikkeen asuntorahoituksen takaustoimintaan. Hallitusohjelman mukaisesti takausmaksua ei uloteta erityisryhmiin, mikä on perusteltua, sillä kyseessä on kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuva asuntotuotanto. Sen sijaan maksujen ulkopuolelle jäävät myös yksityishenkilöiden ASP-korkotukilainojen valtiontakaukset. ASP-lainoitus kohdistuu lähtökohtaisesti asunnonostokykyisille

yksityishenkilöille, toisin sanoen henkilöille, jotka siinä määrin paremmassa asemassa kuin pitkällä korkotukilainalla rahoitettujen vuokra-asuntokohteiden asukkaat, ettei heitä voisi asukasvalintakriteerien perusteella valita asukkaiksi. Jos takausmaksun tarkoituksena on suhtautua vakavasti takausvastuista aiheutuviin julkisen talouden riskeihin ja ulottaa takausmaksut kattavasti asuntorahoitukseen, SOA hämmästelee, miksi juuri parhaimmassa asemassa olevien asumisen takaukset on jätetty takausmaksujen ulkopuolelle. Selvyyden vuoksi todettakoon, että SOA ei kannata takausmaksujen ulottamista yksityishenkilöiden ASP-korkotukilainoihin, vaan kyseenalaistaa lakiesityksen perusteluihin liittyvää ristiriitaisuutta.

Lakiluonnoksessa todetaan, että yhteisökorkotukilainojen takauksista on kertynyt maksuvaatimuksia vähän suhteutettuna lainakantaan ja taso on pitkään ollut lähellä nollaa. Vuosien 2021-2023 kasvu takauskorvauksissa liittyy pääasiassa yhteen konserniin, jonka toimintaan liittyy myös rikosepäilyjä. Näistä huolimatta takauskorvausten viimeisen neljän vuoden keskiarvo vastaa suurin piirtein nyt esitettävälle takausmaksulle arvioitua tuottoa. Jos huomioi myös vastaavana aikana jo käytössä olevien yhteisöjen takauslainojen takausmaksujen kertymän, keskimääräinen erotus jää alle arvioidun viiden miljoonan euron. Lakiesityksessä tosin arvellaan, että takauskorvausvaatimusten määrä voi tulevaisuudessa kasvaa.

Takausmaksu kohdistuisi uusiin korkotukilainoihin. Valtion takaus on täytetakaushuolto, joka tulee maksettavaksi, jos ensisijaisena vakuutena olevan kiinteistön realisoinnista saatavat varat eivät kata lainapääomaa. Valtaosa uudesta lainoituksesta kohdistuu vähäriskisiin kuntiin, kuten MAL-seuduille (88% korkotukilainoista vuonna 2023), joissa on lähtökohtaisesti hyvät edellytykset kohteiden realisoinnille ja sille, että realisoinnista saatavat tuotot kattavat lainasaatavan. Korkeamman riskin kunnissa korkotukilainoituksen ehtona on usein kunnan takaus. Uusissa korkotukilainoissa, joihin takausmaksu kohdistuisi, valtion riskit on siis jo ennestään hyvin huomioitu.

Lakiluonnoksessa todetaan, että järjestelmän tarkoituksena on ottaa osa pienituloisille ja erityisryhmille suunnatun asuntotuotannon riskistä valtiolle. Ehdotetun takausmaksun tuotto ylittäisi sen, mitä valtio viime vuosina on keskimäärin takauskorvauksia maksanut, jos ottaa myös huomioon samalla valtiolle maksetut takausmaksut. Kun uusissa yhteisökorkotukilainoissa valtion riskejä on jo minimoitu, SOA kyseenalaistaa, liittyykö valtion tukemaan korkotukilainoitettuun asuntotuotantoon ylipäänsä sellaista riskiä, joka puoltaisi takauskorvauksen käyttöönottoa.

Erityisryhmien tilanne

Lakiluonnoksessa erityisryhmien asuntotuotanto on hallitusohjelman mukaisesti rajattu takausmaksun ulkopuolelle. SOA pitää ratkaisua lähtökohtaisesti perusteltuna. Syitä rajaukselle ei avata tarkemmin hallitusohjelmassa tai lakiluonnoksessa, mutta oletettavasti syinä on:

- Erityisryhmien asuntotuotanto kohdistuu kaikkein heikoimmassa asemassa olevaan väestönosaan, jonka edellytykset hankkia asunto markkinoilta ovat erittäin pienten tulojen tai asumiselta edellytettävien erityisten tila- ja varusteratkaisujen vuoksi heikkoja.
- Hallitusohjelman mukaan hallitus pyrkii kohdentamaan valtion tukemat vuokra-asunnot nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille.
- Erityisryhmien investointiavustuksella on alusta lähtien ollut kaksi tehtävää: toimia aiempia vastaavia avustuksia korvaavana omapääoma-avustuksena, joka mahdollistaa erityisryhmähankkeiden käynnistämisen ilman merkittäviä omia pääomia, ja mahdollistaa, että

erinäisistä erityisryhmään liittyvistä lisäkustannuksista huolimatta asuntojen omakustannusvuokra pysyy kyseisen erityisryhmän maksukyvyyn ulottuvissa.

- Erityisryhmien asuntoja tuottavat usein säätiöt ja yhdistykset, joilla ei ole pääomituskykyistä omistajaa tai yleishyödyllisen asuntotuotannon ulkopuolisia merkittäviä tulonlähteitä, joilla kattaa lisäkustannuksia.

SOA toivoo, että perusteluita avataan tarkemmin lain esitöissä.

Hallitusohjelmassa erityisryhmien asuntotuotanto on rajattu takausmaksujen ulkopuolelle ja lakiluonnoksessa raja on kytketty erityisryhmien investointiavustukseen (Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi). Valmistelussa ei ole huomioitu, miten erityisryhmien asuntotuotannon toteutusedellytykset ovat muuttuneet hallitusohjelman laatimisen jälkeen.

Hallitusohjelmassa erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuus supistettiin 43 miljoonaan euroon vuodessa, mutta tämä leikkaus oli määrä toteuttaa tukitasoja alentamalla. Sittemmin kevään 2024 kehysriihessä valtuus päätettiin leikata vain 15 miljoonaan euroon vuodessa ja etusijalle asetetaan kehitysvammaisten hankkeet. Vuosina 2013-2023 kehitysvammaisten hankkeita on avustettu keskimäärin 17 miljoonalla eurolla vuosittain, joten jatkossa investointiavustusvaltuutta tuskin juuri riittää muihin kuin kehitysvammaisten hankkeisiin.

Leikkaukset ovat valtava haaste erityisryhmien asuntotuotannolle. Iso osa erityisryhmien rakentamisesta pysähtyneenä. Alimmassa tukiluokassa voisi olla rajallisia edellytyksiä toteuttaa hankkeita ilman investointiavustusta pelkällä korkotukilainalla. Tähän liittyy kaksi haastetta:

- Korkotuki- ja aravarajoituslakien nojalla pelkällä korkotukilainalla rahoitettujen kohteiden vuokria ei saa tasata investointiavustusta saaneiden kanssa. Pelkällä korkotukilainalla rahoitetut kohteet jäisivät omaksi tasausr ryhmäkseen, mikä on pitkällä aikavälillä kestänyt.
- Vain osalla yhteisöistä on riittäviä rajoituksista vapaita varoja korkotukilainan lisäksi edellytettävän omarahoitusosuuden kattamiseksi tai edellytyksiä saada näitä katetuksi kuntaomistajalta saatavalla lainalla. Silloinkin, jos varoja on, ne hupenevat äkkiä; kyseessä on väliaikainen siltaratkaisu.

Lakiluonnoksessa esitetty takausmaksu tuo yhden haasteen lisää omarahoitusosuuden kattamiseen erityisryhmien hankkeissa. Muuttuneessa tilanteessa tasausmaksun ulottamista pelkällä korkotukilainalla rahoitettaviin erityisryhmäkohteisiin ei voi pitää hallitusohjelmakirjauksen hengen mukaisena.

On ainakin kaksi keinoa välttää lisäämästä erityisryhmähankkeiden haasteita takausmaksulla. Yhtäältä takausmaksu voidaan sijoittaa myönnetyn investointiavustuksen sijaan avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain 3 §:ssä määriteltyihin ryhmiin. Tällöin takausmaksua ei perittäisi erityisryhmien hankkeista, vaikka niukan myöntövaltuuden takia hankkeelle ei voisi myöntää avustusta. Toinen vaihtoehto on myöntää tällaisille hankkeille nimellinen – niin pieni ettei sillä myöntövaltuuden kannalta ole merkitystä – investointiavustus, jolloin hanke välttyisi takausmaksun lisärasitteelta ja tuotettujen asuntojen vuokrat saisi tasata muiden erityisryhmäkohteiden vuokrien kanssa. Nimellisen investointiavustuksen myöntämiseen voitaisiin ohjata korkotukilainavaltuuksien vuosittaisessa käyttösuunnitelmassa.

Vaikutukset ja vaihtoehtoiset toteutustavat

Lakiluonnoksessa takausmaksuja arvioidaan perittävän noin viisi miljoonaa euroa vuodessa, jos korkotuki- ja takauslainavaltuus on miljardi euroa vuodessa. Sama arvio oli hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman arvio perustunee silloiseen tilanteeseen, jossa korkotukilainojen hyväksymisvaltuudeksi kaavailtiin 1,5 miljardia, josta noin kolmannes kohdistuisi erityisryhmähankkeisiin. Investointiavustuksen leikkauksen ja avustusosuuksien muutoksien myötä erityisryhmähankkeiden osuus korkotukilainoista on jäämässä tätä alemmaksi. Sittemmin talouspoliittisen ministeriövaliokunnan linjauksen mukaisesti korkotukilainavaltuudet vuosille 2024 ja 2025 korotettiin 2,25 miljardiin ja 1,75 miljardiin ja vastaavasti vuosilla 2026-2027 laskettiin yhteensä kahteen miljardiin. Kun investointiavustusvaltuus on leikattu 15 miljoonaan ja kohdistetaan korkean avustusosuuden kehitysvammaisten hankkeisiin, erityisryhmien osuus korkotukilainoista jäänee selvästi alle 100 miljoonaan. Kokonaisuudessaan siis arvio takausmaksujen viiden miljoonan euron tuotosta lieene oikeassa suuruusluokassa: käyttöönottovuonna 2025 takausmaksuvelvollisuuden sisältäviä korkotukilainoja myönnetään selvästi arviossa käytettyä miljardia enemmän, mutta takausmaksu on voimassa vain puolet vuodesta. Sittemmin korkotukilainoja myönnetään noin miljardi vuodessa ja valtaosasta peritään takausmaksu, sillä erityisryhmäkohteiden osuus jää pieneksi. SOA toivoo, että vaikutusten arviota täsmennetään huomioimaan myöntö- ja hyväksymisvaltuuksissa hallitusohjelman jälkeen tapahtuneet muutokset.

Lakiluonnoksessa esitetään, ettei takausmaksun kuluja saisi huomioida omakustannusvuokrassa toisin kuin muita yhteisön hankkeeseen sijoittamia varoja. Perusteluna on, että näin takausmaksun osuus ei nostaisi valtion tukemien asuntojen vuokria. SOA pitää tätä kohtuuttomana. Lakiluonnoksessa todetaan, että vaihtoehtoinen ratkaisu olisi sallia sisällyttäminen omakustannusvuokraan, minkä vaikutus vuokriin olisi vähäinen. Valitun ratkaisun arvellaan myös vaikeuttavan hankkeiden toteuttamista:

–” Etenkin pienillä ja keskisuurilla yhteisöillä, joilla ei ole valtion tukeman asuntotuotannon lisäksi muuta toimintaa, saattaa ilmetä vaikeuksia takausmaksun kattamisessa, sillä takausmaksuja ei voisi kattaa omakustannusvuokralla, vaan yhteisön tai sen omistajan tulisi kattaa se muilla tavoin. Kuntien omistamien yhteisöjen tapauksessa takausmaksu tulisi käytännössä kunnilta.”

Kielto huomioida takausmaksu omakustannusvuokrassa asettaisi toimijat eriarvoiseen asemaan sen perusteella, onko niillä pääomitushaluinen ja -kykyinen omistaja. Ongelmia voi syntyä myös kuntaomisteisissa yhtiöissä. Monessa kunnassa on vakiintunut käytäntö, että kunta kattaa omarahoitusta tertiäärilainalla, jolle saa korkotukilain 13 § toisen momentin 5. kohdan perusteella periä omakustannusvuokrassa korkoa. Ehdotettu rajausta voisi siis edellyttää merkittäviä muutoksia kuntien ja näiden omistamien vuokrataloyhtiöiden taloudelliseen suhteeseen ja tuottaisi todellisen haasteen toimijoille, joilla ei ole ulkopuolisia tulonlähteitä tai pääomistuskyykyistä omistajaa, esimerkiksi yhdistykset ja säätiöt.

Takausmaksun tarvetta perustellaan valtion takausriskien hallinnalla. Tämän lähtökohdan kannalta ei pitäisi olla merkitystä, saako takausmaksun sisällyttää omakustannusvuokraan. Takausmaksun laskennallinen vuokravaikutus omarahoitusosuudelle sallitulla kuuden prosentin enimmäiskorolla on noin 0,5%, eli marginaalinen. Toisin sanoen myöskään vaikutus perittäviin omakustannusvuokriin ja siten asukkaisiin ei perustele, miksei takausmaksun kustannuksia saisi sisällyttää vuokraan.

SOA esittää, että takausmaksun kustannukset saisi huomioida omakustannusvuokrassa samaan tapaan kuin omarahoitusosuudelle maksettavan koron.

Yhteenveto

Valtion asuntorahaston takausvastuiden kasvu yhdistettynä rahaston supistuviin pääomiin on aito ongelma. Syynä ei kuitenkaan ole takausriskien realisoituminen tai riskitason kasvu, vaan kasvavat korkotukimenot ja rahaston tulonlähteiden ehtyminen. Lakiluonnoksessa esitetty takausmaksu ei tätä ongelmaa ratko. Rahastoon tuloutettava summa on marginaalinen suhteessa rahastolta hupeneviin tulonlähteisiin.

Siitä huolimatta arvioitu tuotto on suuri suhteessa viime vuosina keskimäärin maksettuihin takauskorvauksiin, jos ottaa huomioon – kuten lakiluonnoksessakin todetaan – että järjestelmän tarkoituksena on ottaa osa pienituloisille ja erityisryhmille suunnatun asuntotuotannon riskistä valtion kannettavaksi. Lisäksi valtion takausriskeihin nojaava perustelu ontuu, kun kaikista asuntorahoitukseen liittyvistä takauksista ei suinkaan olla perimässä asianmukaista takausmaksua, vaan parempiosaisille omistusasujille suunnatut korkotukilainat ollaan jättämättä takausmaksujen ulkopuolelle.

Kun lisäksi toteutustavaksi on tarpeettomasti valittu valtion tukeman asuntotuotannon kannalta kaikkein hankalin vaihtoehto kieltämällä takausmaksun huomioiminen omakustannusvuokrissa, on vaikea välttyä tulkinnalta, että takausmaksun on tarkoitus olla ylimääräinen kynnysraha, jolla tarkoituksella haitataan valtion tukeman asuntotuotannon toteutusedellytyksiä.

Samaan aikaan lakiluonnoksen valmistelussa ei ole huomioitu, miten erityisryhmien asuntotuotannon edellytykset ovat heikentyneet hallitusohjelman laatimisen jälkeen. Näin ollen takausmaksu uhkaa luoda uuden lisähaasteen erityisryhmien asuntotuotannolle, vaikka hallitusohjelman mukaisesti valtion tukema tuotanto tulisi nykyistä paremmin kohdistaa juuri pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille. Hallitusohjelmassa takausmaksua ei haluttu ulottaa erityisryhmiin, joten muuttuneessa tilanteessa lakiluonnoksessa esitettyä takausmaksun toteutustapaa ei voi pitää hallitusohjelman hengen mukaisena.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu

Toiminnanjohtaja

Lehtoruusu Lauri
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry