

Asia: VN/33734/2023

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SOAn lausunto ympäristöministeriölle valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää pyynnöstä lausua valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäsenenä on 20 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.

Yleistä

Kumpikin esitetty muutos, valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja takausmaksujen periminen pitkistä korkotukilainoista, on periaatteellisesti merkittävä muutos valtion tukemaan asuntotuotantoon. Valtion tukemassa asuntotuotannossa lähtökohtana on, että valtio kantaa osan riskistä, ja vastineeksi toimijat tuottavat ja tarjoavat markkinahintaa edullisempia asuntoja niille, joiden on vaikea hankkia asuntoa markkinaehdoin. Näin valtion tukemaa asuntorahoitusta hyödyntävät toimijat ovat valtion apuna tukemassa perustuslain 19 § mukaisesti asumisen omatoimista järjestämistä ja jokaisen oikeutta asuntoon. Takausmaksujen periminen siirtää riskiä aiempaa enemmän asukkaalle ja tuotantotukien avulla kohtuuhintaista asuntotarjontaa tuottaville

toimijoille. Valtion asuntorahasto on ollut pitkään valtion tukeman asuntotuotannon keskeinen mahdollistaja ja edesauttanut ennustettavaa ja vastasyklistä tuotantotukipolitiikkaa. Sen lakkauttaminen yhdessä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen lakkauttamisen kanssa merkitsee yhden aikakauden päätöstä suomalaisessa asuntopolitiikassa. Muutosten vaikutus on kenties periaatteellisesti suurempi kuin itse toimien suorat vaikutukset.

Ottaen huomioon muutosten periaatteellisen merkityksen, SOA pitää hämmentävänä, miten kevyesti toimet perustellaan. Lakiluonnoksessa kyllä käydään läpi kattavasti nykytilanteen taustoja ja toimien mahdollisia vaikutuksia, mutta muutosten tavoitteet kuitataan lyhyesti: valtion asuntotuotannon tuista huolehditaan talousarviovaroin ja takausmaksujen periminen kattavasti myös asuntorahoituksesta. Ensinnäkin kumpikaan esitetyistä tavoitteista ei varsinaisesti ole tavoite – siis mitä muutoksilla pyritään aikaansaamaan – vaan kuvaus toimien seurauksista. Jos valtion asuntorahasto päätetään lakkauttaa, asuntorahoitukseen liittyvät vastuut siirtyvät automaattisesti valtion budjettitalouden vastuulle. Jos korkotukilainoista peritään takausmaksu, takausmaksujen periminen asuntorahoituksessa laajenee. Toisekseen jälkimmäinen ei edes pidä täysin paikkaansa, sillä jatkossakin osa ASP-lainoituksesta on takausmaksun ulkopuolella.

Molemmista toimista on linjattu aiemmin. Takausmaksusta päätettiin hallitusohjelmassa ja talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti asuntorahaston lakkauttamisesta valtion tukeman asuntotuotannon kehittämistä pohtineen työryhmän valmistelusta. Sen paremmin hallitusohjelmassa kuin valtion tukeman asuntotuotannon kehittämistyöryhmän toimenpidesuosituksissa ei avattu kattavasti toimien perusteluita.

SOA peräänkuuluttaa lakiluonnokseen läpinäkyviä ja kattavia perusteluita päätetyille muutoksille. Näin toimenpiteitä on mahdollista verrata tavoitteisiin ja arvioida mahdollisia vaihtoisia toteutustapoja samojen tavoitteiden toteuttamiseksi. Jos takausmaksulla on tarkoitus heikentää korkotukilainoituksen houkuttelevuutta tai vähentää valtion tukea ja riskiä valtion tukemasta asuntotuotannosta – supistaa valtion roolia – tämän voi avoimesti todeta. Samoin, jos valtion asuntorahaston lakkauttamisella halutaan rinnastaa tuotantotukimenot nykyistä läpinäkyvämmiin muihin valtion menoihin ja siten vahvistaa talousarvion täydellisyysperiaatetta, senkin voi todeta.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen

Valtion asuntorahasto on alkujaan perustettu suoraa budjettirahoitusta joustavammaksi tavaksi hallinnoida valtion tukea asuntorakentamiseen. Samalla budjettitalouden ulkopuolinen rahasto on mahdollistanut vakautta, ennustettavuutta ja vastasyklisyyttä asumisen tukipolitiikkaan.

Sittemmin budjettitalouden ulkopuolisen rahaston itsenäisyys on kaventunut ja samalla on menetetty joustoa. Korkotukilainat ja rahastosta myönnetyt avustukset on sidottu vuosittain talousarviossa määriteltäviin hyväksymis- ja myöntövaltuuksiin, eikä yhden vuoden käyttämätön valtuus siirry seuraavalle. Kalenterivuoteen sidotut valtuudet sopivat huonosti asuntotuotannon rahoitukseen, missä hankkeiden aikatauluihin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Vuosittaisia ja talousarviossa määriteltyjä myöntövaltuuksia voi perustella sillä, että ne lisäävät kansanedustajien budjettivaltaa ja vuosittaisten valtuuksien kautta on mahdollista ohjata asuntotuotannon rahoituksen ajoitusta osana valtion suhdannepolitiikkaa. Käytännössä viime vuosina myöntövaltuudet ovat pikemminkin olleet myötäsyklisiä, eli nousseet rakentamisen korkeasuhdanteessa ja leikattu rakentamisen sakatessa; budjettivallan kautta ohjatut valtuudet ovatkin noudatelleet pikemminkin politiikan kuin talouden suhdanteita. Vastaavasti viime vuoden

nopeat suhdannekäänteet ovat osoittaneet, ettei vuosittainen myöntövaltuus ole sujuvin tapa ohjata valtion tukeman asuntotuotantoa oikeisiin suhdannetilanteisiin, vaan ketterämpi tapa on hankkeiden kustannuskontrolli.

Asuntorahasto on alkujaan perustettu vuosittaista budjettirahoitusta ketterämmäksi tavaksi hallinnoida asuntotuotannon rahoitusta, mutta valtio tukeman asuntotuotannon ottaminen tiukemmin talousarvio-ohjauksen piiriin on osaltaan sittemmin vesittänyt rahastomuodosta saatavaa hallinnollista hyötyä. SOA huomauttaa, että tämä keskeinen ongelma olisi ratkottavissa riippumatta siitä, toteutetaanko valtion tukeman asuntotuotannon rahoitusta budjettitalouden vai sen ulkopuolisen rahaston kautta. Kummassakin tapauksessa yhtenä kalenterivuonna käyttämättömien valtuuksien siirtyminen seuraavalle lisäisi tarvittavaa joustavuutta. Haaste ja ratkaisuvaihtoehtoja on tuotu esiin työryhmän raportissa (ympäristöministeriön raportteja 2024:8, s. 61-62). Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että korkotuki- ja muiden menojen joustava käsittely talousarviossa olisi edellytys sille, että asuntorahaston lakkauttamisen taloudelliset vaikutukset pysyvät maltillisina. Tätä vasten SOA pitää hämmentävänä, ettei lakiluonnoksessa vielä esitetä tapaa, miten asuntorahoituksen menoja jatkossa käsiteltäisiin talousarviossa. SOA pitää välttämättömänä, että toteutustapa täydennetään lopulliseen lakiesitykseen.

Tavalla, jolla eri menoeriä käsitellään talousarviossa ja kehysmenettelyssä on keskeistä poliittista merkitystä. Valtion asuntorahaston menot on aiemmin luokitelti kehysten ulkopuolisiksi menoiksi, mutta tällä vaalikaudella osa asuntorahastosta maksettavista menoista päätettiin sisällyttää budjettikehykseen. Tämä heijastui suoraan harjoitettuun asuntopolitiikkaan. Budjettikehykseen sisällytettyyn erityisryhmien investointiavustukseen kohdistui ennennäkemätön leikkaus, parissa vuodessa 120 miljoonasta vain 15 miljoonaan euroon, kun taas budjettikehysten ulkopuoliset korkotukilainavaltuudet kohosivat ennätyskorkeiksi elvytyspyrkimysten ja asumisoikeusasuntotuotannon loppukirin takia. Toteutunut asuntopolitiikka jää kauas hallitusohjelmassa linjatusta: hallitusohjelman mukaan yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot oli tarkoitus kohdistaa nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, mutta juuri pienituloisimpien erityisryhmien asuntotuotantoon iskee ankarin leikkuri. SOA pitää keskeisenä, että asuntorahaston lakkauttamisen myötä erilaiset tuotantotuki-instrumentit saadaan kehys- ja budjettimenettelyssä samalle viivalle niin, että painotuksia ohjaa asuntopolitiikka eikä budjettiteknikka.

Lakiluonnoksessa on käyty kattavasti läpi budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen perustamisen ja olemassaolon edellytyksiä perustuslain näkökulmasta. Uuden rahaston perustaminen tai nykyisen tarkoituksen merkittävä muuttaminen voisi olla perustuslain näkökulmasta vaikeaa, joskaan ei mahdotonta. Toisaalta ei käy ilmi selviä perusteluita, miksi rahasto pitäisi lakkauttaa. SOA huomauttaa, että mikäli rahasto toteuttaisi nykyistä ketterämmin ja omatoimisemmin ylivuotista asuntorahoitustehtävää, perustelu budjettitalouden ulkopuoliselle rahastolle vahvistuisi.

Valtion asuntorahasto on pitkään ollut alijäämäinen ja uhkaa pitkällä aikavälillä ehtyä ilman uusia merkittäviä tulonlähteitä. Uusia tulonlähteitä on päätetty etsiä useampaan otteeseen, mutta niistä ei ole tehty kattavaa selvitystä. On epävarmaa, onko ylipäänsä löydettävissä tulonlähde, joka olisi riittävän tuottoisa kattaakseen rahaston alijäämän ottaen huomioon asuntorahaston jäljellä olevan pääoman. Näin ollen on näyttänyt vääjäämättömältä, että osa asuntorahaston vastuista tulee katettavaksi budjettitaloudesta. Valtion taloudellisen aseman kannalta on kuitenkin yhdentekevää, tehdäänkö tämä tuloutuksella budjettitalouden ulkopuoliseen rahastoon vai sulauttamalla rahasto budjettitalouteen.

Valtion taloudellinen asema ei muutu rahaston lakkauttamisella – paitsi tilapäisesti ja näennäisesti. Rahaston varojen siirto budjettitalouteen pienentää toteutusvuonna laskennallista alijäämää, eikä vaikuta valtion velkaantumiseen lainkaan, sillä rahaston kassavarat ovat jo olleet valtion yhdystilillä valtion kassanhallinnan osana. Kirjanpidollisesti siirtyvien varojen kylkiäisenä siirtyvät vastuut tulevista korkotukimenoista ja takausvastuista.

SOA esittää huolensa, että kirjanpidollisella siirrolla kaunistellaan keinotekoisesti talouslukuja. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa linjataan, että päätettyä neljän miljardin investointiohjelman rahoitetaan osaltaan tekemällä ylimääräisiä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta rahaston nykytasoista toimintaa vaarantamatta ja lisäämättä valtion velanottotarvetta. Linjaus oli alkujaankin huteralla pohjalla: asuntorahaston varat olivat jo valtion kassanhallinnan käytössä, joten sieltä tehtävät tuloutukset lisäävät yksi yhteen velanottotarvetta ja asuntorahaston alijäämän, hupenemisen ja kasvavien vastuiden takia nykytasaisen toiminnan saattoi jo katsoa vaarantuneeksi pitkällä aikavälillä. Kun asuntorahasto sulautetaan budjettitalouteen, asuntorahaston varojen käyttö investointiohjelmaan muuttuu entistäkin kyseenalaisemmaksi.

SOAn näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta uupuu perusteltu, miksi on juuri päätetty lakkauttaa asuntorahasto muiden vaihtoehtojen toteutustapojen sijaan. Lakiluonnoksessa nostetaan ansiokkaasti esiin asuntorahaston lakkauttamiseen liittyviä riskejä ja ongelmia niitä lainkaan ratkomatta.

Valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Lakiluonnoksessa esitetään hallitusohjelman mukaisesti, että valtion tukemassa asuntotuotannossa ryhdytään perimään 0,5 prosentin takausmaksu pitkiin korkotukilainoihin liittyvistä valtion täytetakauksista. SOA kyseenalaistaa maksun tarpeellisuuden, sillä korkotukilainojen takauskorvaukset eivät aiemminkaan ole muodostuneet merkittäviksi ja valtion tukemaan asuntotuotantoon lähtökohtaisesti kuuluu, että valtio ottaa osan riskistä kantaakseen.

Hallitusohjelmassa erityisryhmien asuntotuotanto on päätetty rajata takausmaksun ulkopuolelle. SOA pitää tätä erittäin perusteltuna. Erityisryhmien investointiavustuksella on ollut alusta lähtien kaksi roolia: yhtäältä avustus mahdollistaa hankkeiden käynnistymisen ilman merkittäviä alkupääomia avustuksen kattaessa korkotukilainan lisäksi tarvittavan omarahoitusosuuden; toisaalta avustus auttaa pitämään vuokrat erityisryhmän maksukyvyyn ulottuvissa huolimatta erityisryhmän tarpeista ja ominaispiirteistä muodostuvista lisäkustannuksista. Takausmaksun periminen erityisryhmähankkeiden korkotukilainoista vesittäisi ensimmäisen avustuksen rooleista.

Lain valmistelua on haastanut erityisryhmähankkeiden rajaaminen. Vuonna 2024 lausuntokierroksella olleessa versiossa rajaaminen oli sidottu hankkeeseen saatuun erityisryhmien investointiavustukseen. Samanaikaisesti puoliväliriihessä linjattiin uusista leikkauksista investointiavustuksen myöntövaltuuteen. Leikkauksen jälkeen avustusta liikenisi vain kehitysvammaisten ja kenties asunnottomien hankkeisiin ja muut erityisryhmät jäisivät ilman. Tällöin kytkös investointiavustukseen ei enää vastaisi hallitusohjelman henkeä.

Lakiluonnoksessa takausmaksun ulkopuolelle on rajattu erityisryhmien investointiavustusta saaneiden hankkeiden lisäksi opiskelija-asuminen. SOA pitää tätä lähtökohtaisesti perusteltuna. Opiskelijamäärä on kasvanut ripeästi, eikä opiskelija-asuntotuotanto ole pysynyt perässä. Paluu asumislisälle verottaa opiskelijoiden toimeentuloa. Opiskelija-asumiselle on siis kiireinen lisätarve, mutta erityisryhmien investointiavustuksen leikkaus uhkaa tyrehtyttää tuotannon. Parhaillaan

valmistelussa oleva 100 prosentin enimmäiskorkotukilainamäärä opiskelija-asumiselle auttaisi lievittämään rahoituspullonkaulaa; omarahoitusosuuden puute ei olisi tuotannon este, mutta avustuksen poistaminen nostaisi opiskelija-asuntojen vuokria samaan aikaan kun opiskelijoiden vuokranmaksukyky heikkenee. Mikäli samalla ilman investointiavustusta jääneeltä opiskelija-asuntohankkeelta perittäisiin takausmaksu, 100 prosentin korkotukilainan taustalla oleva tavoite tuotannon käynnistymisestä voisi vesittyä.

Investointiavustuksen leikkaus kohdistuu opiskelija-asumisen ohella moneen muuhun erityisryhmään. Osalle korkeampien tukiluokkien hankkeista voi olla vaikea löytää rahoitusratkaisua ilman investointiavustusta. Osa aiemmista alimman tukiluokan hankkeista, esimerkiksi nuoriso- ja senioriasumisesta, voisi kenties käynnistyä pelkän korkotukilainan turvin. Siksi SOA esittää pohdittavaksi, tulisiko takausmaksun ulkopuolelle rajata investointiavustusta saaneiden hankkeiden ja opiskelija-asumisen ohella muut alimpaan tukiluokkaan kuuluvat hankkeet.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu

Toiminnanjohtaja

Lehtoruusu Lauri
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry