

Asia: VN/33734/2023

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tampereen kaupungin lausunto valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista (VN 33734/2023)

Johdanto

Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua viitekohdan mukaisesta asiasta. Tampereen kaupunki on aiemmin lausunut valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksujen käyttöönottoa koskevasta asiasta. Lisäksi Tampereen kaupunki on lausunut valtion asuntorahaston lakkauttamisesta antaessaan lausunnon Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamiseen liittyvässä asiassa (VN/19970/2024).

Valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksujen käyttöönottoa koskevassa asiassa Tampereen kaupunki korosti pienituloisille henkilöille ja erityisryhmille suunnatun asuntotuotannon merkitystä myös tulevaisuudessa ja painotti, että valtion tukeman asuntotuotannon rahoitus on rakennuttajan näkökulmasta eduista ja rajoituksista muodostuva kokonaisuus. Kaupunki katsoi, että valtion tukeman asuntotuotannon on jatkossakin pysyttävä houkuttelevana, joka tarkoittaa käytännössä, että rakennuttajan valtion tukeman asuntotuotannon rahoituksesta saaman edun on oltava siihen liittyviä käyttö- ja

luovutusrajoituksia suurempi. Kaupunki ennakoi, että takausmaksut nostaisivat rahoituksen kustannuksia, mikä saattaisi vähentää rahoitusmuodon houkuttelevuutta. Kokonaisuutenaan Tampereen kaupunki ei kannattanut takausmaksun käyttöönottoa, koska korkotukilainojen tulisi kannustaa rakennuttajia lisäämään kohtuuhintaisten asuntojen rakentamista, takausmaksun kattaminen muista kuin omakustannusvuokrista saatavilla tuloilla saattaisi käytännössä olla vaikeaa,

eikä takausmaksulla olisi aiemmin annetun esityksen mukaan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Valtion asuntorahaston lakkauttamisen osalta Tampereen kaupunki katsoi, että valtion asuntorahaston lakkauttaminen voi muodostaa riskin rahoituksen ennakoitavuuden näkökulmasta. Tampereen kaupunki huomautti tuolloin, että asuntotuotannon rakennuttaminen ja ylläpito edellyttävät pitkäjänteisyyttä, sillä jo rakennushankkeen valmistelu voi kestää useita vuosia, ja pitkien korkotukilainojen laina-ajat rajoituksineen kestävät 40 vuotta. Tampereen kaupunki katsoi, että rakennushankkeisiin ryhtyville yleishyödyllisille yhteisöille muodostuu suuri riski kannettavaksi, mikäli asumisen rahoitus on vaikeasti ennakoitavaa. Tampereen kaupunki arvioi edelleen, että häviöjä olisivat kohtuuhintaisia asuntoja tarvitsevat ihmiset sekä erityisesti erityisryhmät, joiden asuntohankkeiden

käynnistymisen kannalta investointiavustuksen merkitys on perinteisesti ollut suuri. Tampereen kaupunki kannatti tuolloin, että asuntorahaston pääoma käytettäisiin jatkossakin asumiseen, vaikka asuntorahasto ajettaisiinkin alas.

Tampereen kaupunki toistaa näissä lausunnoissaan lausumansa. Lisäksi Tampereen kaupunki korostaa ehdotettujen muutosten vaikutusta asuntomarkkinoiden toimintaan sekä kunnan vastuukentän uudelleenjäsentymiseen. Tampereen kaupunki perustelee kantaansa tarkemmin seuraavasti.

Takausmaksujen käyttöönotto

Tampereen kaupunki toistaa näkemyksensä, että takausmaksujen käyttöönotto ei ole kannatettavaa. Hallituksen esityksessäkin on todettu valtion takauksen tärkeä, toisinaan jopa ratkaiseva, rooli korkotuki- ja takauslainoilla rahoitetuille asuntohankkeille. Korkotuki- ja takausmallissa pienituloisille ja erityisryhmille suunnattua asuntotuotantoa pyritään edistämään ottamalla valtion vastuulle osa hankkeiden toteuttamisen riskeistä. Takausmaksu lisäisi valtion tukeman asuntotuotannon kustannuksia. Vaikkakin lakiesityksessä on otettuna huomioon palaute, jonka mukaan takausmaksun kattaminen muutoin kuin omakustannusvuokrassa tai asumisoikeusmaksun käyttövastikkeella olisi ongelmallista, kaupunki katsoo, että asumiskustannuksia kohottavia maksuja tulee välttää. Suuret valtakunnalliset valtion tukemia asuntoja omistavat toimijat voivat kompensoida asukkaille tulevaa kustannusvaikutusta tasaamalla asumisen kustannuksia omistamiensa kohteiden kesken, mutta pienet ja/tai uudet toimijat eivät pysty käyttämään tasausmahdollisuutta.

Valtion riskiä joutua täytetakauksen antajana maksamaan lainasaaminen mahdollisessa konkurssitilanteessa pyritään hallitsemaan vaatimalla lainojen vakuudeksi vakuus, usein kiinnitysvakuus. Vakuus hyvin todennäköisesti kattaa lainapääoman korkoineen ja kuluineen mahdollisessa konkurssitilanteessa, etenkin jos uudiskohde rakennetaan kasvukeskukseen hyvälle paikalle. Korkotukilainoista aiheutuneet takauskorvaukset ovat esityksenkin mukaan

jääneet vähäisiksi.

Takausmaksujen käyttöönotto ei vaikuta perustellulta myöskään julkisen talouden rahoitusaseman kohentamisen vuoksi, koska kertyvien maksujen ennakoidaan jäävän vähäisiksi. Valtion asuntorahastoa, johon takausmaksut olisi aikaisemman esityksen mukaan tuloutettu, esitetään lisäksi lakkautettavaksi.

Hallituksen esityksen mukaan takausmaksua ei perittäisi sellaisissa pitkän korkotuen kohteissa, joille myönnetään erityisryhmien investointiavustusta, eikä opiskelija-asunnoista. Kaikkien erityisryhmähankkeiden jättämistä takausmaksun ulkopuolelle hankaloittaa esityksen mukaan rajanvedon tekeminen erityisryhmien ja tavallisten vuokra-asuntojen välillä. Erityisryhmille osoitettujen kohteiden ja tavallisten vuokra-asuntojen erottaminen toisistaan ei kuitenkaan oletettavasti ole vaikeaa. Erityisryhmien investointiavustukselle varattua määrärahaa on vähennetty lähivuosille merkittävästi. Samaan aikaan uusille useiden eri erityisryhmien asunnoille on suuri tarve. Kaikki erityisryhmäasunnot tuleekin jättää takausmaksun ulkopuolelle riippumatta siitä, onko hankkeelle myönnetty erityisryhmien investointiavustusta.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen

Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa perus- ja ihmisoikeuksiin todetaan seuraavasti: ”Asuntorahastosta luopuminen merkitsee kuitenkin myös suurta periaatteellista muutosta, kun julkisella vallalla ei ole enää käytössään asuntorahastoa, jonka varoilla se on perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaisesti edistänyt oikeutta asuntoon ja tukenut asumisen omatoimista järjestämistä. Jos samaan aikaan asuntopolitiikan jänne lyhenee hallituskauden mittaiseksi, on

todennäköistä, ettei valtion panos asumisen perusoikeuden edistämiseen ole yhtä suuri kuin aiemmin. Valtion tukemia asuntoja omistavien kannalta epävarma rahoitusympäristö näkyy hankemäärissä ja sitä kautta vähentää tarjolla olevia asuntoja.”

Tampereen kaupunki huomauttaa, että vaikka perustuslain 19.4 §:ään kirjattu velvollisuus on nimenomaisesti perus- ja ihmisoikeuksiin kytkeytyvä edistämisvelvoite, eikä perusta julkiselle vallalle velvollisuutta turvata asumista subjektiivisena oikeutena, ei perustuslain 19.4 §:ssä julkilausuttua perustuslaillista toimeksiantoa voida kuitenkaan ohittaa. Tampereen kaupunki katsoo, että asuntotuotantoon kohdistuvat tuet muodostavat yhdessä asumiseen liittyvän sosiaaliturvan kanssa ne käytännölliset keinot, joilla julkinen valta toteuttaa asumisen osalta myös perustuslain 22 §:n mukaista yleistä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta (ks. samansuuntaisesti myös PeVL 14/2023, s. 2). Tampereen kaupunki huomauttaa myös, että koska julkisella vallalla ei ole velvollisuutta järjestää asuntoa paitsi poikkeuksellisissa tilanteissa, on 19.4 §:ssä ilmaistun säännöksen muotoilun nähty puoltavan ensisijaisesti sitä, että

asuntokannasta tulisi löytyä kaikkien tulo- ja varallisuustasolle sopivia asumisratkaisuja (HE 189/2020).

Hallituksen esitys tunnistaa vaikutusten arvioinnissa valtion asuntorahaston lakkauttamisen kokonaisuudeksi, jonka kaikkia vaikutuksia ei pystytä tässä vaiheessa kattavasti arvioimaan. Vaikutukset riippuvat muun muassa siitä, kuinka asumisen tarjontatukia tullaan talousarviossa käsittelemään. Valtion asuntorahaston kassa pystyy kantamaan vielä seuraavat kymmenen vuotta suoritukset, joihin on taloudellisesti sitouduttu. Hallituksen esityksessä on kuvattu

valtion asuntorahaston lakkauttamisen vaihtoehtoja, joiksi on tunnistettu asuntorahaston toiminnan kehittäminen joustavammaksi sekä asuntorahaston toiminnan ja tehtävien laajentaminen siten, että rahaston tulopohja vahvistuisi. Näiden vaihtoehtojen osalta olisi arvioitava, täyttäisikö nykyistä laajempi toiminta perustuslaissa säädetyt vaatimukset talousarvion ulkopuolisena rahastona toimimisesta. Selkeitä esteitä lakkauttamisen vaihtoehdoille hallituksen esityksessä ei tunnisteta, joskin ne vaatisivat lisäselvityksiä.

Tampereen kaupunki katsoo, että valtion asuntorahaston lakkauttaminen nopealla aikataululla edustaisi lyhytjänteistä politiikkaa. Tampereen kaupunki huomauttaa, että asuntopolitiikan tulisi kuitenkin aina olla pitkäjänteistä ja ennakoitavaa, sillä rakentamisen aikajänne on pitkä. Jo yksin rakennushanke suunnittelu- ja rahoitusvaiheineen kestää useita vuosia, usein yli hallituskausien. Valtion tukeman asuntotuotannon käyttö- ja luovutusrajoitukset kestävät jopa

vuosikymmeniä.

Hallituksen esityksen vaikutuksia arvioitaessa ei ole tunnistettu merkittäviä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia, eikä myöskään myönteisiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan, yrityksiin, julkiseen talouteen, ympäristöön, perus- ja ihmisoikeuksiin tai viranomaisten toimintaan. Sen sijaan mahdollisia kielteisiä vaikutuksia näistä useimpiin on tunnistettu. Perusteet asuntorahaston lakkauttamiselle jäävät hallituksen esityksessä kuvatun vaikutusten arvioinnin perusteella varsin kevyiksi.

Tampereen kaupunki ehdottaa ensisijaisesti, että pidättäydytään valtion asuntorahaston lakkauttamisesta. Lakkauttamisen vaikutuksia ja vaihtoehtoja tulisi selvittää huomattavasti tarkemmin, sillä vaikka rahaston varat ovatkin tulevaisuudessa ehtymässä, riittävät ne rahaston taloudellisiin sitoumuksiin vielä noin seuraavan kymmenen vuoden ajan. Kiirettä lakkauttamisella ei siis vielä ole. Euroopan unionin komission asuntopolitiikkalinjausten odotetaan valmistuvan vuodenvaihteen tienoilla, mikä saattaa aiheuttaa muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön saattaa olla tarpeen tehdä muutoksia. Tampereen kaupunki arvioi, että olisi johdonmukaista odottaa EU-tason linjausten valmistumista ennen kuin ryhdytään toimenpiteisiin asuntorahaston lakkauttamiseksi.

Tampereen kaupunki ehdottaa, että mikäli valtion asuntorahasto hallituksen esityksen mukaisesti päädytään lakkauttamaan ja asuntorahaston jäljellä olevat varat tuloutetaan valtion talousarvioon, tulisi asumisen määrärahat jättää kehyksen ulkopuolelle, jolloin niitä voitaisiin tarvittaessa muuttaa

suhdanneluontoisesti. Asumisen tuotantotukien tulee jatkossakin voida toimia vastasyklisesti elvyttäen asuntotuotantoa talouden laskusuhdanteissa.

Tampereella ja muissa kasvavissa kaupungeissa valtion tukemille vuokra-asunnoille on suuri tarve. Valtion tukema asuntotuotanto palvelee paitsi kaikista vaikeimmissa olosuhteissa eläviä kuntalaisia, myös elinkeinoelämää työvoiman saatavuuden näkökulmasta ja ehkäisee asuinalueiden eriytymistä. Erityisryhmien asunnoille on suuri tarve, ja nykyisen suuruisella erityisryhmien investointiavustuksella ei kateta kuin muutaman kohteen tarve koko maassa. Jos erityisryhmien investointiavustus on jatkossakin suuruudeltaan vähäinen, ei ole nähtävissä ratkaisua, jolla turvataan tarvetta vastaava määrä kohtuuhintaisia ikääntyneiden, asunnottomuustaustaisten, vammaisten, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien ja opiskelijoiden asuntoja. Valtion tukema, käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen asuntokanta on pienentynyt Tampereella, kun asuntoja on vapautunut rajoituksista enemmän kuin niitä on tuotettu.

Riippumatta siitä, tuetaanko sosiaalista asumista jatkossa erillisen rahaston tai valtion talousarvion kautta, ensiarvoisen tärkeää on varmistaa yli hallituskausien jatkuva valtion riittävä tuki kaikista heikoimmassa asemassa oleville tarkoitettuun asuntotuotantoon. Hallituksen esityksessä todetaan olevan mahdollista, että asuntorahaston lakkauttamisen jälkeen kehyspääätöksessä ja talousarviossa määrätty korkotukilainavaltaus luo valtuuden niin sanotun

uuden perustason. Jos korkotukilainavaltaus tai avustusmäärärahat jäävät pysyvästi alhaiselle tasolle, tai vaihtelevat jatkossa ennakoimattomasti, se vaikuttaa heikoimmassa asuntomarkkina-asemassa olevien kotitalouksien mahdollisuuksiin löytää itselleen asunto ja voi kiihdyttää asunnottomien määrän kasvua entisestään. Rahoituksen epävarmuus ja ennakoimattomuus lisäisi myös yleishyödyllisten asuntorakennuttajien ja vuokrataloyhtiöiden riskejä ja haastaisi suuresti näiden mahdollisuuksia toimia tehtävässään kohtuuhintaisten asuntojen rakennuttajina ja vastuullisina omistajina.

Kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi (Laki asunto-olojen kehittamisestä 919/1985 5 §). Hallituksen esityksessä todetaan, että kuntien tehtävät eivät muuttuisi, vaikka asuntoihin ja asumiseen liittyvä valtion tuki asuntorahaston lakatessa vähenisi. Tampereen kaupunki on pitkäjänteisesti kehittänyt asunto-oloja alueellaan hyvässä yhteistyössä valtio-osapuolen kanssa (mm. MAL-sopimukset). Kuitenkin Tampereen kaupungin

mahdollisuudet luoda aidosti edellytyksiä asunto-olojen kehittämiseksi heikentyvät, mikäli valtion asuntopolitiikka on ennakoimatonta tai kohtuuhintaisten asuntotuotannon rahoitus riittämätöntä. Mikäli yleishyödyllisten rakennuttajien toimintaedellytykset heikkenevät ja toimijoiden määrä vähenee, on riskinä, että kuntakonserneihin kuuluvat vuokra-asuntotoimijat joutuvat kantamaan merkittävästi nykyistä suuremman vastuun kohtuuhintaisten asumisen

järjestämisestä.

Lopuksi

Tampereen kaupunki on selvittänyt asukkaidensa mielipiteitä asumiseen liittyen asunto- ja maapolitiikan linjausten päivitystyön yhteydessä. Asukaskyselyjen perusteella ylivoimaisesti eniten huolta asukkaiden keskuudessa aiheuttaa kohtuuhintaisten asuntojen puute, asumiskustannusten kasvu ja toimeentulon haasteet.

Ajalla 1.4.2024–31.3.2025 yhteensä 3 234 perustoimeentulotukea saavaa tamperelaista kotitaloutta on saanut Kelalta kehotuksen etsiä edullisempaa asuntoa. Toimitettujen häättöjen määrät ovat puolestaan kasvaneet Tampereella noin 35 % vuodesta 2022 vuoteen 2024. Kokonaisuusnottomuus ja pitkäaikaisuusnottomuus kasvoivat vuoden 2024 poikkileikkauspäivän arvion perusteella merkittävästi. Myös Tampereen kaupungin asumisneuvonnan ammatillinen kokemustieto tukee huomiota, että taloudellisesti ja sosiaalisesti tukiverkottomat kuntalaiset ovat entistä vaikeammassa asemassa

asuntomarkkinoilla, ja heillä on entistä vaikeampaa turvata asumistaan.

Kokonaisuutena kohtuuhintaisiin asuntoihin kohdistuu suuri kysyntä: esimerkiksi Tampereen suurin vuokrataloyhtiö Tampereen Vuokratalosäätiö sr vastaanotti vuoden 2024 aikana ensi kertaa yli 20 000 vuokra-asuntohakemusta, vuokrasopimuksia solmittiin samalla ajanjaksolla yhteensä 1 745. Tampereen kaupunki korostaa, että tilanteessa, jossa kohtuuhintaisia asuntoja ei riitä kaikille tarvitseville ja uusien, aidosti kohtuuhintaisten asuntojen tuottaminen on erittäin

haastavaa, olisi ensiarvoisen tärkeää, että valtion asuntopolitiikka edistäisi kohtuuhintaisen asumisen edellytyksiä mahdollisimman pitkäjänteisellä tavalla.

Nyman Kirsi
Tampereen kaupunki - Apulaispormestari Jaakko Mustakallio