

Asia: VN/33734/2023

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Helsingin kaupunginhallitus päättää antaa ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon koskien luonnosta hallituksen esitykseksi valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista:

Asuntorahaston lakkauttaminen

Helsingin kaupunki ei pidä asuntorahaston lakkauttamista esitetyllä aikataululla perusteltuna ja toivoo rahaston lakkautuksen vaikutusten ja vaihtoehtojen tarkempaa selvittämistä ennen näin merkittävää asuntorakentamiseen ja asuntopolitiikkaan mahdollisesti vaikuttavaa muutosta. Myös lakiesityksen perusteluissa todetaan, että vaikutuksia ei pystytä kattavasti tässä vaiheessa arvioimaan, ja vaikutukset riippuvat siitä, miten asumisen tarjontatukia tulaisiin talousarviossa käsittelemään. Kyseessä voi siis olla lähinnä tekninen muutos tai muutos, jonka vaikutukset ulottuvat laajasti kotitalouksiin, yrityksiin ja valtiontalouteen sekä edelleen perus- ja ihmisoikeuksiin.

Valtion asuntorahasto on perustettu vuonna 1990, koska aiempi talousarviovuoteen sidottu järjestelmä oli havaittu joustamattomaksi monivuotisten rakennushankkeiden rahoittamiseen. Tämän jälkeen rakennushankkeiden kesto ja monimutkaisuus ovat Helsingissä edelleen lisääntyneet, ja hankkeiden kesto lainvoimaisesta kaavasta valmiiksi rakennukseksi kestää keskimäärin 5–6 vuotta. Helsingin kaupunki ilmaiseekin suuren huolensa siitä, miten rahaston lakkautuksen yhteydessä varmistetaan asuntopolitiikan pitkäjänteisyys, asuntotuotannon rahoituksen ennakoitavuus ja riittävyys tavalla, joka edelleen mahdollistaa kuntien ja muiden keskeisten toimijoiden kyvyn vastata suomalaisten asumistarpeiden turvaamiseen.

Kuten lakiesityksen perusteluissa todetaan, perustuslain 87 §:n mukaiset perusteet valtion asuntorahaston säilyttämiseen valtion talousarvion ulkopuolella on nähty olevan olemassa, sillä rahaston tehtävät kuuluvat pysyvästi valtion hoidettaviksi eikä sulauttaminen valtion talousarvioon ole tarkoituksenmukaista. Asuntorahaston lakkauttamista perustellaan muun muassa resurssien tehokkaalla kohdentamisella ja valtiosektorin tuottavuuden parantamisella. Lausunnoilla oleva esitys ei kuitenkaan tarjoa näyttöä sille, että muutos tuottaisi tällaisia vaikutuksia tai että vaikutukset julkistalouteen eivät keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä olisi päinvastoin erittäin kielteisiä.

Lakiesityksen perustelujenkin mukaan riittävä asuntotarjonta laskee yleisesti asumiskustannuksia ja hyödyttää kaikkia kotitalouksia. Valtion tukeman tuotannon selvästi vapaarahoitteista tuotantoa alhaisempi vuokrataso vähentää myös asumis- ja toimeentulotukimenoja, ja täten julkisia menoja. Asuntorahaston lakkautuksen arvioidaan vähentävän rahoitusta valtion tukemien asuntojen rakentamiseen ja korjaamiseen. Rahaston lakkautus ja asuntorakentamisen tuotantotukien vähentäminen toteutetaan aikana, jolloin asuntorakentaminen on Helsingissä 2000-luvun alhaisimmalla tasolla ja näköpiirissä voi muutamien vuosien sisällä olla asutuspula. Samalla vuosina 2024–2025 toteutetut sosiaaliturvamuutokset ovat kohdistuneet korostetusti juuri pienituloisiin helsinkiläisiin vaikeuttaen heidän mahdollisuuksiaan asua tarpeitaan vastaavassa asunnossa. Vuokranmaksuvaikeudet, hädät sekä asunnottomuus ovat kasvaneet. Asunnottomuuden kustannukset julkistaloudelle ovat todennetusti merkittävät.

Asuntorahaston lakkautuksen jälkeen vastaaminen talouden tai rakennusalan suhdanteisiin olisi nykyistä vaikeampaa. Yhtenä perusteluna tuetun asuntorakentamisen vähentämiselle on esitetty niin sanottua vapaarahoitteisen tuotannon syrjäyttämisaikutusta. Tutkimusten perusteella syrjäytymisaikutusta esiintyy, jos tonttimaata on niukasti saatavilla. Helsingin kaupunki on omilla toimillaan luonut hyvät mahdollisuudet asuntorakentamiselle, sillä tällä hetkellä Helsingissä on rakentamisvalmiita tontteja noin 18 000 asunnon rakentamiseksi. Kaavavarantoa riittää noin 42 000 asunnon rakentamiseen. Tästä huolimatta vapaarahoitteisen asuntotuotannon aloitukset ovat vähäisiä ja valtion tukema asuntotuotanto on jo useamman vuoden ajan kannatellut rakentamisalaa. Syrjäytymisaikutusta ei täten voida katsoa Helsingissä tällä hetkellä olevan. Lisäksi valtion tukema asuntotuotanto kohdistuu Helsingissä hyvin pienituloisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, sillä esimerkiksi vuonna 2024 kolmannes Helsingin kaupungin asunnot Oy Hekan asuntoihin valituista oli asunnottomia ja 56 prosenttia erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa olevia.

Oikeus asuntoon on turvattu perustuslaissa, Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa sekä YK:n kansainvälisessä yleissopimuksessa. Asuntorahaston lakkautuksen kielteisten vaikutusten on arvioitu kohdistuvan erityisesti kaikista heikommassa asemassa oleviin ryhmiin ja niin sanottuihin erityisryhmiin, kuten ikääntyneisiin, vammaisiin ja erityistä tukea tarvitseviin nuoriin. Samanaikaisesti asuntorahaston lakkautusesityksen kanssa asuntokysymys on noussut merkittäväksi Euroopan Unionin agendalla johtuen monia Euroopan maita ja kaupunkeja koettelevasta kohtuuhintaisen asumisen kriisistä. Suomea on pidetty tässä keskustelussa esimerkkinä johtuen pitkäjänteisestä ja tuloksellisesta asuntopolitiikasta ja asuntokysymyksen ratkaisemisesta valtion, kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä. Tätä vasten asuntorahaston lakkauttaminen näyttäytyy suurena periaatteellisena muutoksena, jolla ilman selkeitä perusteita murennetaan pohjaa toimivalta järjestelmältä, joka on osaltaan toiminut ratkaisuna kasvavien kaupunkien

monisyisiin ongelmiin, kuten asunnottomuuden ja segregaaion torjuntaan sekä matalapalkka-alojen työvoiman saatavuuteen.

Kuten lain perusteluosassa todetaan, asuntorahaston toiminnan jatkaminen nykyisellään olisi edelleen mahdollista. Rahaston varat riittävät sen taloudellisiin sitoumuksiin vielä noin seuraavan kymmenen vuoden ajan valtion budjettiin tällä hallituskaudella rahastosta tehdyistä merkittävistä tuloutuksista huolimatta. Asuntorahaston toiminnan pitkäaikaiselle turvaamiselle on myös mahdollisia vaihtoehtoja, joita ei ole lakivalmistelun yhteydessä tarkemmin selvitetty. Rahaston lakkauttamiselle ei ole siis kiirettä, ja laajempi vaikutusten- ja vaihtoehtojen arviointi olisi ennen lopullisia päätöksiä mahdollista. Helsingin kaupunki pitääkin tätä erittäin tarpeellisena, sillä muutoksella voi olla yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti kaupunkien kannalta hyvin merkittäviä kielteisiä seurauksia.

Valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Helsingin kaupunki ei pidä myöskään takausmaksujen käyttöönottoa kannatettavana tai perusteltuna. Lakiesityksen tavoitteeksi esitetään valtion takausvastuista koituvien riskien vähentämistä. Kuten lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, korkotuki- tai takauslainan ensisijaisena vakuutena toimii kiinteistö, jonka arvo hyvillä sijainneilla olevissa asuntokohteissa riittää mitä todennäköisemmin kattamaan mahdollisessa konkurssitilanteessa koko jäljellä olevan lainapääoman, jolloin valtion takausvastuu ei realisoidu. Lisäksi todetaan, että valtioneuvoston lisäksi Valtion asuntorakentamisen keskus Varke jo nykyisellään vaatii osalta asuntokohteita sijaintikunnan takausta riskien jakamiseksi valtion ja kuntien kesken. Näin toimitaan erityisesti kasvukeskusten

ulkopuolella sijaitsevien kohteiden kohdalla. Valtion takauksiin liittyvä riski Helsingin kaltaisissa kasvukeskuksissa on siis lähtökohtaisesti erittäin pieni tai olematon, ja riskien vähentämiseen muissa sijainneissa on käytettävissä muita keinoja. Riskien pienuudesta kertoo myös se, että yhteisölainojen takauksista ei ole tullut juurikaan maksuvaatimuksia lainakannan suuresta koosta huolimatta. Myös lain perusteluissa todetaan, että edellä mainituista syistä takausmaksuilla ei ole merkitystä riskienhallinnan näkökulmasta.

Takausmaksujen keräämisellä arvellaan lisäksi olevan vain hyvin vähäisiä positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen, ja takausmaksujen määrä olisi pieni suhteessa valtion takausvastuisiin. Takausmaksuja ei voi täten pitää perusteltuina myöskään julkisen talouden näkökulmasta. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029 korkotukilainavaltuuden määrä on 1 000 miljoonaa euroa eli huomattavasti vähemmän kuin aiemmin. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että takausmaksun periminen uusista korkotukilainoista lisäisi valtion tuloja arviolta noin viidellä miljoonalla eurolla, jos korkotukilainavaltuus on 1 000 miljoonaa euroa vuodessa. Takausmaksujen määrä riippuu lisäksi uusien myönnettävien lainojen määrästä ja siitä, nostavatko lainansaajat kaikki myönnettyt lainat. Aikaisemmin takausmaksuja on myös perusteltu Valtion asuntorahaston varojen kartuttamisella, mutta nyt rahastoa ollaan kokonaan lakkauttamassa.

Orpon hallitusohjelman mukaan erityisryhmien asuntotuotanto rajataan takausmaksun ulkopuolelle. Lakiesityksen mukaan takausmaksua ei vaadittaisi sellaisissa pitkän korkotuen kohteissa, joille myönnetään erityisryhmien investointiavustusta tai jotka ovat opiskelija-asuntoja. Tällä on tarkoitus varmistaa, että takausmaksun periminen ei vaikuta erityisryhmäkohteiden käynnistämiseen. Lakiesitys ei huomioi, että hallituksen kehysriihessä 2024 päätettiin erityisryhmien investointiavustuksen tason merkittävästä laskusta, joka käytännössä tarkoittaa, että investointiavustusta on tulevana vuosina saatavissa vain joihinkin harvoihin vammaisten asumiskohteisiin, ja suurin osa erityisryhmien asuntotuotannosta tulisi täten takausmaksun piiriin. Investointiavustuksen leikkaukset aiheuttavat todella suuren haasteen suunniteltujen erityisryhmäkohteiden toteuttamiselle. Esimerkiksi Helsingissä ne tuovat merkittävän kustannushaasteen erittäin tarpeellisille ikääntyneiden asumiskohteille, ja takausmaksu lisäisi tätä ongelmaa entisestään.

Lain perusteluissa todetaan, että vapautusta takausmaksuista ei voida myöntää kaikkiin erityisryhmien asuntokohteisiin, koska rajanveto niiden ja tavallisten vuokra-asuntojen välillä olisi ongelmallista, kun niiden ominaisuuksissa ja sitä kautta kustannuksissa ei enää olisi eroja. Tämä perustelu vaikuttaa erikoiselta. Erityisryhmien asuntokohteet eroavat kohderyhmän tarpeiden vuoksi jatkossakin ominaisuuksiltaan ja korkeammilta kustannuksiltaan tavallisista vuokra-asuntokohteista. Tämä asia ei muutu, vaikka valtion avustus kohteille loppuu. Lisäksi lakiesityksen mukaan opiskelija-asunnot voidaan lukea jatkossakin takausmaksuvelvollisuuden ulkopuolelle, vaikka ne ominaisuuksiltaan ja kustannuksiltaan vastaavat pitkälti tavallisia vuokra-asuntoja. Tämän tulisi olla siis mahdollista muidenkin erityisryhmien kohdalla. Helsingin kaupunki näkee, että lakiesitystä tulisikin edelleen muokata hallitusohjelmakirjauksen mukaiseksi.

Jos takausmaksut edellä mainituista perusteluista huolimatta päätettäisiin ottaa käyttöön, Helsingin kaupunki pitää hyvänä sitä, että lakiesitystä on saadun lausuntopalautteen perusteella muokattu niin, että takausmaksu on meno, joka voidaan kattaa omakustannusvuokralla tai asumisoikeusvastikkeissa. Tämä helpottaa merkittävästi yhteisöjen mahdollisuuksia kattaa mahdolliset hankkeiden takausmaksut. Kaikki vuokria ja vastikkeita nostavat muutokset ovat kuitenkin epätoivottavia ja lähtökohtaisesti valtion tukeman asuntotuotannon tavoitteiden vastaisia. Takausmaksut lisäävät valtion tuen vastikkeellisuutta ja vähentävät valtion tuen määrää kokonaisuudessaan syömällä osan korkotuesta saadusta hyödystä. Tämä vähentää uudistuotannon rakentamiseen liittyviä kannustimia, vaikeuttaa olemassa olevan kannan kestävää ylläpitoa ja nostaa asumisen kustannuksia asukkaille.

Kuten lakiesityksen perusteluissa todetaan, korkotuki- ja takausmallien perimmäisenä ajatuksena on ottaa valtion vastuulle osa hankkeiden toteuttamisesta aiheutuvista riskeistä, jotta pienituloisille ja muille erityisen haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille suunnattua asuntotuotantoa saadaan toteutettua. Järjestelmän tarkoituksena on siis ottaa osa riskistä valtiolle, koska sille on hyvät perusteet. Asumisen hinnan ja saatavuuden kysymykset linkittyvät Helsingissä ja muissa kasvukeskuksissa vahvasti esimerkiksi työmarkkinoiden toimivuuteen, kaupungin kasvun ja elinvoiman mahdollisuuksiin, väestön ikääntymiseen vastaamiseen sekä segregaatian ja

asunnottomuuden torjuntaan. Näiden asioiden tulisi olla myös vahvasti kansallisessa intressissä koko Suomen kilpailukyvyyn, turvallisuuden ja talouskehityksen näkökulmasta. Tämän vuoksi Helsingin kaupunki katsoo, että takausmaksujen käyttöönotolle ei ole Helsingissä löydettävissä perusteita huomioiden takausriskien realisoitumisen epätodennäköisyys.

Karjalainen Riikka
Helsingin kaupunki