

Asia: VN/21328/2021

Pitkän korkotukimallin kehittämisen suuntaviivat

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto pitkän korkotukimallin kehittämisen suuntaviivoista

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua korkotukilain kehittämisen suuntaviivoista.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäsenenä on 22 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäsenenä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä noin 45 000 vuokra-asuntoa, joista valtaosa 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

Valtion asuntorahasto on kroonisesti alijäämäinen

Valtion asuntorahastolla on keskeinen rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon rahoituksessa. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa ja asuntopoliittista kehittämisohjelmaa valmistelleen työryhmän raportissa linjataan, että valtion asuntorahaston asema turvataan ja se säilyy budjettitalouden ulkopuolisena rahastona. Valtion asuntorahaston turvaaminen on tärkeää yleishyödyllisen asuntotuotannon jatkuvuuden kannalta, mutta samanaikaisesti haastavaa. Asuntorahaston tulonlähteet tyrehtyvät aravalainojen takaisinmaksun myötä ja rahaston käyttö kiihtyy. Tämän seurauksena rahasto on kroonisesti alijäämäinen ja uhkaa ehtyä lähivuosikymmeninä.

Jos korkotaso nousee nykyisestä merkittävästi, rahaston tyhjeneminen kiihtyy kasvavien korkotukimenojen myötä.

Valtioneuvoston selonteossa asuntopoliittiseksi kehittämisohjelmaksi mainitaan tarve selvittää uusia tulonlähteitä asuntorahaston tulevaisuuden varmistamiseksi, mutta rahaston tulevaisuus sisältää epävarmuuksia. Tästä syystä SOA näkee oleellisena, että korkotukimallin uudistamisessa pyritään vahvistamaan toimijoiden taloudellista vakautta siten, että yleishyödyllinen asuntotarjonta voi jatkua siinäkin tilanteessa, jos asuntorahasto ehtyy. Tämä edellyttää kohtuullisen korjauksiin varautumisen sallimista sekä lyhennysohjelman takapainotteisuudesta luopumista.

Tuen määrän ja läpinäkyvyyden lisääminen

Korkotukilainamallin takapainoisuuden keventäminen on sekä valtion että lainansaajan etu

Suuntaviivoissa esitetään, että yksi keino tuen määrän lisäämiseksi on ”lainojen etupainotteisuuden lisääminen edelleen”. Taustoituksessa viitataan vuoden 2018 pitkän korkotukimallin kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyihin toimiin, joilla lainanlyhennysohjelmaa muutettiin hieman aiempaa vähemmän takapainotteiseksi. SOA näkee, että suuntaviivat eivät ota riittävästi huomioon nykyisen, edelleen selvästi takapainotteisen lainanlyhennysmallin haasteita. Lakivalmistelussa tulee huomioida suuntaviivoja paremmin asuntopoliittisen kehittämisohjelman tavoite lyhennysohjelman takapainoisuuden vähentämisestä.

Nykyinen takapainotteinen lainanlyhennysohjelma on tehty soveltumaan korkean inflaation ja korkotason aikaan, jolloin reaaliset rahoitusmenot laskevat, kun inflaatio syö lainapäätöksen ja siten korko- ja lyhennyserien reaaliarvoa. Tilanteessa, jossa laina-aikana on korkea inflaatio, nykyisen kaltainen takapainotteinen lyhennysohjelma on mielekäs. Viime vuosien pienen inflaation ajassa takapainotteinen lyhennysohjelma johtaa puolestaan kohtuuttomiin vuokrankorotuksiin vanhoissa asuntokohteissa.

Korkotukilainamallilla tuetut kohteet ovat pääsääntöisesti vuokrantasauksen piirissä, jolloin uudet kohteet tasaavat oman ryhmänsä lyhennyseriä, vaikka lyhennysohjelma ohjaa takapainotteiseen lyhentämiseen. Sen sijaan tasausryhmissä, joissa uusia kohteita ei rakenneta aktiivisesti, takapainotteisuus voi muodostua kohtuuttomaksi taakaksi. Riippumatta tasausryhmien rakennusiällisestä koostumuksesta on poikkeuksetta tavoiteltava tilannetta, jossa korkotukilainamalli on taloudellisesti kestävä niin yksittäisille kohteille kuin erilaisissa tilanteissa oleville tasausryhmille.

Lainan lyhennysohjelman täytyy mahdollistaa hyvä elinkaaren mukainen kiinteistönpito. Pitkän korkotukilainan lyhennysohjelma kestää 40 vuotta, kun taas asuinkiinteistöt saavuttavat perusparannusiän tyypillisesti 20-30 vuoden ikäisinä. Jotta kohteen talous kestää uuden perusparannuslainan rakennuslainan lisäksi, alkuperäisen lainan täytyy lyhentyä riittävästi ennen perusparannusta. Nykyisellä lyhennysohjelmalla 25 vuoden lyhennysten jälkeen lainasta on edelleen jäljellä yli puolet. Lainataakka muodostuu korkeaksi, kun tähän päälle tulee perusparannuksen laina. Korkotukilainan lyhennysohjelman tulee olla sellainen, että laina lyhentyy riittävästi perusparannukseen mennessä.

Korkotukilainakanta kasvaa vuosi vuodelta, kun uusia lainoja myönnetään, mutta vanhoja lainoja lyhennetään hitaasti takapainotteisen lyhennysohjelman takia. Koska korkotukilainat sisältävät valtiontakauksen, valtion takausriski kasvaa lainakannan kasvun mukana. Erityisen haastavaksi tilanteen tekee nykyiseen talouskehitykseen nähden kestävämmän takapainotteinen lyhennysohjelma. Laina-ajan lopulla tulevat korkeat lyhennykset ovat riski, jonka realisoituessa vuokratuloyhteisöt voivat joutua taloudellisiin ongelmiin, mikä näkyy viime kädessä valtion takauksien toteutumisenä. Nykyistä nopeampi lyhennysohjelma olisi myös valtion talouden kannalta turvallisempi, koska se hillitsee takaus- ja korkotukivastuiden kasvua.

Lainamallin etupainotteisuuden lisääminen on suuntaviivoissa tuen määrää lisäävien toimenpide-ehdotusten joukossa. Etupainotteisempi lyhennysohjelma supistaisi nopeammin lainapääomaa, joista maksetaan korkoa ja korkotukea. Lainan nopeampi lyhentäminen pienentää koko laina-ajalta maksettavia lainanhoitomenoja, mikä voi pienentää pääomamenoja tasausryhmätasolla. Lyhennysohjelman painotuksen siirtämisellä ei ole niinkään tuen määrää lisääviä vaikutuksia – todennäköisesti päinvastoin.

Lisäksi SOA nostaa esille, että jälkilaskelmien laatiminen teettää yleishyödyllisissä opiskelija-asuntoyhteisöissä ylimääräistä hallinnollista työtä, jonka hyöty järjestelmän avoimuuden lisääjänä on hyvin minimaalinen.

Korkotuki ja sen sitominen markkinakorkotasoon

Esitys suuntaviivoista ei ota kantaa kehittämisohjelman edellytykseen tehdä selvitys korkotuen sitomisesta markkinakorkotasoon siten, että malli kannustaisi tuotannon lisäämiseen ja valtion pitkän aikavälin riskien hallitsemiseen. Tämä linjaus ei kuitenkaan näy ehdotuksena suuntaviivojen keinovalikoimassa. Tarkastelu tulee ottaa aidosti mukaan valmisteluun korkotukilain uudistamisen yhteydessä.

Nykyisen omavastuukoron määräytyminen lainan nostohetkellä on ongelmallinen, koska korkotason ennustaminen vuosikymmeniä eteenpäin on vaikeaa. Kiinteällä omavastuukorolla saatetaan olla vuosia tilanteessa, jossa korkotukea ei juurikaan makseta – kunnes korkotaso nousee ja korkotukimenot kasvavat nopeasti. Järjestelmä ennakoi heikosti muutoksia ja kohtelee eri aikoina nostettuja lainoja eri tavoin, kun omavastuukoron suuruutta muutetaan reaktiivisesti muuttuneisiin olosuhteisiin.

Koko laina-ajan kattavista omavastuukoroista tulisi siirtyä yleisen korkotason mukaan joustaviin omavastuukorkoihin. Esimerkiksi valtion aravalainakannan korkoja on jo sidottu valtion kymmenen vuoden obligaatiolainojen kolmen vuoden liukuvan keskikoron perusteella määräytyvään viitekorkoon. Sama malli tulisi omaksua myös korkotukilainojen omavastuukorkoihin: koron tulisi seurata markkinakorkojen kehitystä pidemmällä tarkastelujaksolla siten, että korkotukea maksettaisiin korkojen huippuhetkinä. Tällöin korkotuki toimisi vakauttavana tukielementtinä: korkotuki tasaisi suurimpia korkopiikkejä ja pienentäisi niiden vaikutusta vuokriin.

Korjauksiin varautuminen

Suuntaviivoissa esitetään kohtuullisiin korjauksiin varautumisen sallimista uusissa korkotukilainoissa. Esitys mukailee asuntopoliittisen kehittämisohjelman linjauksia ja myös SOA tukee esitystä.

Kohtuullinen korjauksiin varautuminen mahdollistaa pienempien korjausten, kuten energiatehokkuutta parantavien remonttien, toteuttamisen ilman lainoitusta. On kuitenkin huomattava, että myöskään korjauksiin varautumisen salliminen ei ole tukea lisäävä toimi, vaan se vaikuttaa ainoastaan vuokratulo-yhteisöjen mahdollisuuteen ennakoita kiinteistön ylläpidon tarpeiden rahoittamista vuokrien kautta.

Korjauksiin varautumisen salliminen on erityisen tärkeä muutos myös valtion asuntorahaston alijäämäisyyden näkökulmasta. Korjauksiin varautuminen mahdollistaa yleishyödyllisen kohtuuhintaisen vuokraustoiminnan jatkamisen silloinkin, jos valtion tukemaa lainoitusta korkeilla lainoitusosuuksilla ei olisikaan enää saatavilla.

Läpinäkyvyyden lisäämisen perusteluissa väitetään, että korjauksiin varautumisen salliminen heikentäisi korkotukimallin läpinäkyvyyttä. Korjauksiin varautuminen on kielletty uusissa lainoissa. Kuitenkin näiden lainojen kanssa samassa tasausryhmässä on sekä lainoja, joissa korjauksiin varautuminen on sallittu, että niitä, joissa se on kielletty – ja tämä jatkuu vielä vuosikymmeniä. Korjauksiin varautumisen sijaan todellinen ongelma läpinäkyvyyden kannalta on vuokrien tasaaminen kohteiden kesken. Vuokrantasaukset ovat käytännössä välttämätön taloudenpidon työkalu lyhennysohjelman takapainotteisuuden takia. Korkotukilainamallin kehittämisessä tulisi ottaa tavoitteeksi asteittainen siirtymä malliin, jossa vuokrien tasaus ei olisi enää välttämätöntä.

Lisäksi perusteluissa nostetaan esille aiemmin päätetyn korjauksiin varautumiskiellon perusteena järjestelmän läpinäkyvyys, kun omistajavaihdosten yhteydessä ei tarvitsisi huolehtia varojen ohjautumisesta alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa. Perustelu on useiden asuntoyhteisöiden näkökulmasta erikoinen ja korkotukimallin hengen vastainen, kun laillisista toimista on päädytty rankaisemaan niitä, jotka ovat koko ajan toimineet sääntöjen kirjaimen ja hengen mukaisesti.

Läpinäkyvyyttä voidaan parantaa siirtymällä joustavampaan lyhennysohjelmaan, sillä se vähentäisi vuokrantasauksen tarvetta. Lyhennysohjelman joustavuus voitaisiin toteuttaa muuttamalla asetustason kiinteä lyhennysohjelma haarukaksi, jonka sisällä lainanhakijan ja pankin olisi mahdollista sopia tarkemmasta lyhennysohjelmasta. Sopiva haarukka voisi olla 30-vuotisen tasalyhenteisen ja vuoden 2004 hyvin takapainotteisen ohjelman välissä. Joustavuus mahdollistaisi talousympäristön muutosten huomioimisen lyhennysohjelmassa, jolla voitaisiin vähentää tasaustarvetta. Tätä ei kuitenkaan voi tehdä kertaheitolla, vaan vuosikymmenten siirtymäajalla.

Korkotukilainan vakuudet pysäköintiratkaisujen osalta

Suuntaviivat nostavat esille haasteen korkotukilainan vakuuksiin liittyen tilanteissa, jossa ARA-kohteiden pysäköinti järjestetään erilliselle LPA-tontille rakennettuna. Opiskelija-asuntorakentamisessa keskitetyt pysäköintiratkaisut ovat usein tarpeellinen ratkaisu, koska autopaikkojen kysyntä opiskelija-asunto-kohteissa on vähäistä. Ylimääräiset autopaikat tulevat viime kädessä kaikkien asukkaiden maksettaviksi, mikä nostaisi omakustannusvuokrien tasoa.

SOA korostaa, että toimivia sopimusmalleja ei tule rajata ulos vakuuksien järjestelyistä. On huolehdittava myös siitä, ettei vakuusjärjestelyjen rajoittamisella päädytä rajaamaan joitain tontteja ulos korkotukilainoituksen piiristä.

Asukasvalinta julkisena hallintotehtävänä

Opiskelija-asumiselle luonteenomaista on asukkaiden nopea vaihtuvuus. Opiskelija-asunnoissa asutaan keskimäärin 1,6 vuotta ja asukasvaihtuvuus on moninkertainen tavalliseen vuokra-asuntokantaan verrattuna. SOAn jäsenyhteisöissä irtisanottujen vuokrasopimusten määrä vuodessa suhteessa kaikkiin asuntopaikkoihin on mediaaniarvoltaan 60,1 prosenttia. Asukkaiden nopea vaihtuvuus nostaa hallinto- ja remontointikustannuksia.

Suuri vaihtuvuus haastaa myös asukasvalintatoimintaa ja hakemusprosessin sujuvuutta. Opiskelija-asuntojen vaihtuvuutta tapahtuu ympäri vuoden, mutta suurimmat piikit ajoittuvat lukukausien vaihtumisiin. Hallinnollisen työn määrä on näissä ajankohdissa huipussaan ja jatkossakin tulee varmistaa, että asukasvalinta voidaan hoitaa sujuvasti. Siksi SOA on huolissaan hallinnollisen työn lisääntymisestä asukasvalinnassa. Vaikka työmäärän lisääntyminen olisi vähäistä, SOAn jäsenten vuosittain liki 33 000 solmimassa uudessa vuokrasopimuksessa tämä lisää merkittävästi kokonaistyötä.

SOA kannattaa ehdotusta, jonka mukaan asukasvalintapäätöksen saanut asunnonhakija ei voi yksittäisellä oikaisuvaatimuksella tai valituksella saada itselleen sitä asuntoa, jota on hakenut.

Asumisen palvelullistumisen huomioiminen

Hallitusohjelman ja asuntopoliittisen kehittämisohjelman tavoitteet asumisen palvelullistumisen huomioimisesta korkotukilaissa ovat tarpeellinen uudistus, jotta myös yleishyödyllistä asuntotarjontaa voidaan kehittää vastaamaan paremmin nykyisiä ja tulevia asumisen tarpeita.

Asuntopoliittinen kehittämisohjelma esittää, että asumiseen liittyvien yhteiskäyttöpalveluiden kohtuullisia perusmaksuja voitaisiin huomioida omakustannusvuokrassa. Suuntaviivojen mukainen esitys poikkeaa kuitenkin oleellisesti päätetystä linjasta, kun asumisen palveluilta edellytetään vapaaehtoisuutta ja sitä, että niistä maksettaisiin todellisen käytön mukaan, jotta omakustannusvuokrat eivät käytännössä muuttuisi. Suuntaviivojen esitys on täysin ristiriidassa suhteessa kehittämisohjelmaan, jossa on valittu periaatteeksi mahdollisuus sisällyttää kohtuulliset perusmaksut omakustannevuokraan ja siten edistää palveluiden tarjoamista.

Monissa oheispalveluissa, kuten yhteiskäyttöautoissa, on kuukausittainen perusmaksu yhteisölle ja käyttöön perustuva maksu asukkaalle. Kuukausimaksun osuus on usein niin pieni, ettei sillä ole todellista vaikutusta omakustannusvuokrien tasoon. Kehittämisohjelman edellytys perusmaksujen kohtuullisuudesta mahdollistaa ohjauksen siten, että vuokrat pysyvät kohtuuhintaisina.

Palvelun pienen perusmaksun tarkastelun sijaan on syytä hahmottaa kokonaisvaikutukset: yhteiskäyttöauto voi vähentää autopaikkavelvoitteita. Yhteiskäyttöauto voidaan järjestää pienellä kuukausimaksulla ja käyttömaksuilla, autopaikat nostavat merkittävästi rakentamiskuluja. Pysäköintipaikkojen ohella pesutupien tai yhteistilojen rakentamiskustannukset ovat oletuksena kaikkien asukkaiden vuokrassa riippumatta siitä, käyttäväkö asukas niitä vai ei. Kohtuullisten perusmaksujen sisällyttämisellä omakustannevuokraan voidaan mahdollistaa asukkailla tarpeellisia palveluita, joiden vaikutus voi olla rakentamiskustannuksia pienentävä tai yksilön toimeentuloa vahvistava.

Asumisen palvelullistumiskehitys etenee usein kokeiluiden kautta. Esimerkiksi Opiskelijabarometri 2019 kyselytutkimuksessa vain 22% vastaajista oli kiinnostunut yhteiskäyttöautoista, mutta tämän jälkeen tehdyt kokeilut ovat saaneet hyvän vastaanoton ja lisänneet kiinnostusta. Nuorten kiinnostusta ympäristöllisesti kestäviin elämäntapoihin voidaan tukea parhaiten mahdollistamalla asumisen kehittäminen uusien palveluiden avulla. Siksi korkotukilainoja ja omakustannusvuokria koskeva lainsäädäntö ei saa estää kokeilemasta ja ottamasta käyttöön uusia asumiseen liittyviä palveluita. Kyse on myös valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyvästä periaatteellisesta valinnasta: halutaanko valtion tukemasta asuntotuotannosta asumisen edelläkävijä vai sen jarruvaunu?

Konversiolainat ja riskienhallinta

Eri akaan nostettujen lainojen yhdistäminen

Vanhat korkotukilainamallit poistuvat samaan tahtiin kuin lainat maksetaan pois eli 40 vuodessa. Laina-ajan pituudesta johtuen nyt tehtävät muutokset vaikuttavat järjestelmään viiveellä. Muutokset järjestelmässä kohdistetaan koskemaan uusia lainoja, mikä on vuokratuloyhteisöjen näkökulmasta ainoa järkevä ja reilu tapa.

Hallitusohjelmassa esitetään lainojen yhdistelyn helpottamista konversiolainojen avulla. Tätä voidaan kuitenkin vauhdittaa sallimalla vanhan rakentamislainan ja uuden perusparannuslainan yhdistäminen uuden korkotukilainaksi perusparannusten yhteydessä. Tämä vähentäisi päällekkäisten lainamallien määrää ja selkeyttäisi järjestelmää, kun rinnakkaisista järjestelmistä aiheutuvaa monimutkaisuutta saataisiin purettua. Yksinkertaistaminen myös parantaisi korkotukijärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Muistio sivuuttaa konversiolainojen tarkastelun toteamalla, että ”yksi uusi laina monimutkaistaisi vakuusrakennelmia” ja ”vakuus- sekä jälkipanttaussitoumukset olisi vaikea toteuttaa”. SOA olettaa, että hallitusohjelman linjaukset pyritään aidosti käsittelemään ja löytämään toteutuskelpoiset ratkaisut. Jos ratkaisua ei löydy, syyt tulisi avata läpinäkyvästi lakiesityksen yhteydessä. Valtionhallinnon sisäiset hallintohaasteet tai tietojärjestelmiin liittyvät syyt eivät ole riittävä peruste olla ratkomatta päällekkäisten korkotukilainasäännösten problematiikkaa.

Korkotukilain kilpailutusvelvoite

Nykyistä korkotukilainoitusta ei uhkaa ainoastaan valtion asuntorahaston ehtyminen, vaan myös pankkien kiinnostus hupenee. Valtaosa korkotukilainoista nostetaan Kuntarahoitukselta, kun muut tarjoajat ovat asteittain vetäytyneet tarjoamasta korkotukilainoitusta. On todellinen riski, että korkotukilain 4 § mukainen kilpailutusvelvoite menettää merkityksensä ja korkotukilainojen tarjonta jää yksin Kuntarahoituksen harteille. Yleishyödyllisen asuntotuotannon nojautuminen yksittäisen lainoittajan varaan olisi merkittävä systeeminen riski.

SOA haluaa korostaa suuntaviivojen kirjausta: ”Arvioidaan toimenpiteitä, joilla liikepankkien kiinnostusta ARA-asuntotuotannon rahoittamiseen voidaan lisätä. Näitä voisivat olla esimerkiksi vakuuksienhallinnan siirto pankeilta Valtiokonttorille tai lainojen

uudelleenjärjestelymahdollisuudet”. Riskienhallintaan liittyvä arviointi ja toimet ovat välttämättömiä ja tulee aloittaa mahdollisimman pian.

Keinoja kiinnostuksen lisäämiseen on ja niitä voidaan tehdä jo korkotukilakia uudistaessa. Ensisijainen ratkaisu tulee olla korkotukilainojen ehtojen korjaaminen pankeille toimivaksi – laina-aika, lyhennysohjelma ja yhdisteltävyys. Samalla tulisi varautua siihen, jos Kuntarahoitus jää ainoaksi lainojen tarjoajaksi. Valtion asuntorahasto voisi alkaa tarjota uusia aravavuokra-asuntolainoja, joiden ehdot toimitusperälautana korkotukilainojen ehdoille: jos korkotukilainatarjousten korko on korkeampi tai ehdot muuten heikkomat, vuokra-asuntotoimijat voivatkin tukeutua valtion lainoitukseen pankkien korkotukilainojen sijaan. Samalla tulisi arvioida tämän vaikutukset valtion asuntorahaston kestävyyskykyyn.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Jani Sillanpää

Toiminnanjohtajan sijainen

(6.2. saakka)

Lauri Lehtoruusu

Toiminnanjohtaja

Lisätietoja:

Lauri Lehtoruusu

lauri.lehtoruusu@rakli.fi

+358505737125

Jani Sillanpää

jani.sillanpaa@rakli.fi

+358400787006

Lehtoruusu Lauri
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry

Sillanpää Jani
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry