Tarkastusvaliokunta

Asia: O 61/2016 vp Asuntopolitiikan kehittämiskohteet

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 19 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä hieman yli 40 000 vuokra-asuntoa, joista valtaosa on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä tai kaupunkien omistamia yhtiöitä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan. SOA:n jäsenet noudattavat vuokrissaan omakustannusperiaatetta, eli vuokra määräytyy todellisten pääoma- ja ylläpitokustannusten mukaan.

Yleistä

Raportin yleislinja on tasapainoinen, joskaan se ei tuo merkittävästi uutta asuntopoliittiseen keskusteluun. Raportti tunnistaa keskeiset asuntopolitiikan keinot: riittävän tonttitarjonnan turvaaminen, maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ja ohjauksen integrointi, kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyn kehittäminen sujuvammaksi sekä riittävät kysyntä- ja tarjontatuet, joilla tuetaan heikommassa asemassa olevien asumista ja torjutaan segregaatiota ja asunnottomuutta. Raportti ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta esitä näihin merkittäviä muutoksia, mutta ei toisaalta myöskään ota selkeästi kantaa eri keinojen väliseen tasapainoon.

Nykyistä peruslinjaa tukeva ja käytössä olevaa keinovalikoimaa jatkokehittävä linja on perusteltu. Asuntopolitiikka ei mahdollista pikavoittoja, vaan hyvä asuntopolitiikka on pitkäjänteistä ja ennustettavaa. Asuntokanta uusiutuu hitaasti ja siksi kaikissa päätöksissä on huomioitava vaikutus sekä uudistuotantoon että olemassa olevaan kantaan. Asuntopolitiikan tehtävänä onkin määritellä eri tuotanto- ja hallintamuotojen sekä asukkaiden ja yhteiskunnan edun kannalta tasapainoinen ja ennustettava toimintaympäristö.

Asuntopolitiikka on muun politiikan tavoin arvosidonnaista, eikä siksi yleispätevien toimintasuositusten antaminen ole mahdollista tekemättä arvovalintoja. Tutkimuksessa asuntopoliittiset tavoitteet oli jaettu viiteen teemaan: asumistaso, asumiskustannukset, asumismahdollisuudet kaikille, asuntomarkkinoiden vakaus ja asuinalueiden sosiaalisen eriytymisen ehkäisy. Toteutettavassa asuntopolitiikassa näiden ja mahdollisten muiden asuntopoliittisten tavoitteiden väliset painotukset vaihtelevat poliittisten voimasuhteiden mukana, mikä haastaa asuntopolitiikan pitkäjänteisyyttä. Väkisinkin arvosidonnaisten

toimenpidesuositusten ohella olisikin tarpeen esittää konkreettisia keinoja eri tavoitteiden edistämiseksi sekä esittää keinoja, joilla asuntopolitiikkaa voitaisiin toteuttaa nykyistä pitkäjänteisemmin.

Asuntopolitiikan suhde muihin politiikan sektoreihin ja erityisryhmien asema

Raportin keskeinen ansio on, että se tunnistaa asuntopolitiikan vaikutuksen muihin politiikan sektoreihin, ja erityisesti aluetalouteen, työmarkkinoihin ja tulonsiirtoihin. Omistusasunto muodostaa monella valtaosan varallisuudesta ja tuloista merkittävä osuus kuluu asumisen järjestämiseen. Eurostatin tilastojen mukaan suomalaisten kotitalouksien asumiseen ja siihen liittyviin käyttömaksuihin käytetty osuus kokonaistuloista on EU-alueen toiseksi korkein Tanskan jälkeen[1]. Siksi on selvää, että asuntopolitiikan tulisi olla keskeinen osuus kaikkea päätöksentekoa. Raportissa huomioitujen lisäksi tulisi tunnistaa asumisen keskeinen vaikutus myös muihin politiikan sektoreihin, kuten koulutuspolitiikkaan, sosiaali- ja terveyspolitiikkaan ja maahanmuuttopolitiikkaan.

Asuntopolitiikan ja muiden politiikan sektoreiden yhteys korostuu erityisryhmillä, kuten esimerkiksi opiskelijoilla, muistisairailla vanhuksilla, päihdekuntoutujilla ja vammaisilla. Asuntopolitiikan ja muiden politiikan sektoreiden välisen koordinaation merkitystä korostaa entisestään sote-uudistus, jossa sote-palvelut siirtyvät maakuntien vastuulle, mutta kunnille jää keskeinen rooli asumisessa.

Asuminen ja asuntopolitiikka ovat opiskelun keskeinen edellytys ja siten niillä on suora vaikutus koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumiseen. Asumiskustannukset voivat vaikuttaa pienituloisten kouluttautumismahdollisuuksiin. Asunnonsaannin vaikutus ja korkeat asumiskustannukset voivat jopa ohjata koulutusvalintoja, jos niiden takia hakeudutaan opiskelemaan muualle, kuin sinne, mihin omat kiinnostukset ja vahvuudet ensisijaisesti johtaisivat. Koulutuspolitiikassa on pitkään ollut tavoitteena lyhentää opiskeluaikoja ja kannustaa täysipäiväiseen opiskeluun. Kun opiskelijan tuloista merkittävä osuus kuluu asumiseen, eikä asumiskustannuksien kattaminen ole aina mahdollista ilman työssäkäyntiä, on selvää, että asumisen järjestäminen vaikuttaa myös opiskelumahdollisuuksiin.

Opiskelijat ovat asuntopolitiikan näkökulmasta haastava erityisryhmä. Opiskelijat ovat keskimäärin erittäin pienituloisia: yliopisto-opiskelijan keskimääräiset tulot ovat 980 euroa ja ammattikorkeakouluopiskelijan 860 euroa kuukaudessa[2]. Koska oppilaitokset sijaitsevat kaupungeissa, opiskelijoiden on päätoimensa vuoksi välttämätöntä asua alueilla, joissa asuminen on muuta maata kalliimpaa. Lisäksi koulutuspoliittisena tavoitteena on kannustaa täysipäiväiseen opiskeluun, joten opiskelijoita kannustetaan muun muassa tulorajoilla, valmistumisaikojen rajauksilla ja opintopistekertymillä olemaan pyrkimättä parantamaan omaa toimeentuloaan työssäkäynnillä.

Raporttikin tunnistaa asumiskustannusten kohtuullisuuden yhdeksi tärkeäksi asuntopoliittiseksi tavoitteeksi ja asuntotarjonnan kasvattamisen kysyntää vastaavaksi keskeiseksi keinoksi sen saavuttamiseksi. Vaikka tarjonta kasvaisi merkittävästi ja kasvukeskusten reaalinen hintataso laskisi kohtuullisemmaksi, on siltikin epätodennäköistä, että taso laskisi riittävästi sopimaan opiskelijan kukkarolle. Se, mikä on työssäkäyvälle kohtuullinen hintataso, ei välttämättä ole opiskelijalle mahdollinen. Siksi opiskelijoiden kaltaisille erityisryhmille on oltava joka tapauksessa tarjolla riittävät asumisen kysyntä- ja tarjontatuet.

[1] http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20171121-1?inheritRedirect=true

[2] Villa, T. (toim.). 2016. Opiskelijabarometri 2014. Katsaus korkeakouluopiskelijoiden opintoihin, arkeen ja hyvinvointiin. Otus 55/2016.

Opiskelijoilla kysyntä- ja tarjontatuet kohtaavat hyvin: valtaosa niistä, jotka asuvat tuetussa asunnossa myös saavat kysyntätukea. Tällöin siis vuokrakustannuksia laskevat tarjontatuet laskevat kysyntätukien tarvetta. Tästä syystä selkeästi rajatuille erityisryhmille on perusteltua ja tarpeen toteuttaa erityisiä tukiratkaisuja. Opiskelijoiden tapaisessa erityisryhmässä on hyvät edellytykset ratkoa asumistason ja kustannusten ongelmia riittävien tuotantotukien ja kohdennetun opiskelija-asuntotuotannon kautta.

Tarvitaan riittävää opiskelija-asuntotarjontaa korkeakoulupaikkakunnilla, jotta mahdollisimman moni opiskelija voi saada kohtuuhintaisen opiskelija-asunnon. Lisäksi tarvitaan riittävää tuotantotukea, jotta vuokrataso voidaan pitää selvästi alueen markkinahinnan alapuolella. Lisäksi on mahdollistettava, että opiskelija-asuntojen tarjoajat voivat kehittää asuntokantaansa vastaamaan asukkaiden muuttuvia toiveita ja tarpeita, jotta kohtuuhintaiset opiskelija-asunnot olisivat jatkossakin opiskelijoiden ensisijainen asumistoive.

Opiskelija-asuntoja on viime vuosina rakennettu ja peruskorjattu runsaasti. Jotta tämä positiivinen vire saadaan jatkumaan, on varmistettava riittävä kohtuuhintainen tonttitarjonta opiskelija-asunnoille, helpotettava opiskelija-asuntoihin kohdistuvia rakentamisen normeja, kehitettävä pitkän korkotukilainamallin ehtoja kannustavammaksi ja tuettava opiskelija-asuntorakentamista jatkossakin erityisryhmien investointiavustuksella.

Riittävän tonttitarjonnan turvaaminen

Niin markkinaehtoisen kuin tuetun asuntotuotannon keskeinen pullonkaula on ollut riittämätön rakentamiskelpoinen tonttivaranto. Asuntotarjonnan kasvattamiseksi tärkein toimenpide on siksi riittävän kaavoitusvolyymin varmistaminen kysytyillä sijainneilla. Valtion ja keskeisten kasvukeskusten kuntien väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset ovat osoittautuneet toimivaksi keinoksi kasvattaa asuntotuotantoa. Siksi on tärkeää panostaa MAL-sopimusten jatkokehittämiseen. Asuntotuotannon tavoitetasot on vähintään pidettävä ennallaan tai niitä on nostettava asteittain. Lisäksi valtion on varattava riittävästi rahoitusta keskeisiin kaupungistumista ja asuntotuotantoa vauhdittaviin infrastruktuurihankkeisiin.

MAL-sopimuksia tulisi kehittää niin, että niiden kautta voitaisiin kannustaa kuntia luopumaan liian tiukoista ja kustannuksia nostavista kaavamääräyksistä ja muista normeista. Esimerkki tällaisista on muun muassa opiskelija-asuntojen autopaikkanormit. Mikäli autopaikkoja rakennetaan liikaa suhteessa niiden aitoon kysyntään, muut kuin autoilevat joutuvat maksamaan autopaikkojen kustannuksista ja viime kädessä näitä kustannuksia katetaan valtion asumistuilla. Opiskelijoiden siirryttyä yleisen asumistuen piiriin, riittävä opiskelija-asuntotuotanto on entistäkin vahvemmin myös valtion intressi. Tällöin yhä useampi opiskelija voi asua kohtuuhintaisessa asunnossa, mikä säästää asumistukimenoissa. Siksi valtion tulisi vaatia riittävän tonttitarjonnan turvaamiseksi MAL-sopimuksiin kunnianhimoinen kiintiö opiskelija-asuntotuotannolle.

Raportissa arvioidaan, että tuettu asuntotuotanto syrjäyttää ainakin jossain määrin markkinaehtoista tuotantoa. Tätä kysymystä arvioitaessa on tarpeen huomioida suhdannevaihteluiden vaikutus rakentamiseen: taantuman aikana tuetulla asuntotuotannolla voidaan ylläpitää rakentamista tilanteessa, jossa markkinaehtoiset hankkeet eivät käynnisty. Toisaalta, rakentamisen määrää ei ole mahdollista säädellä nopeasti: hankkeen valmistelu voi kestää vuosia ennen kuin rakentamaan päästään ja toisaalta pitkälle valmisteltua hanketta ei ole mielekästä keskeyttää, vaikka suhdannetilanne muuttuisi. Siksi tuetun asuntotuotannon kohdistaminen ajankohtiin, jolloin rakentaminen on muuten laskusuhdanteessa, on enemmän teoreettinen ja periaatteellinen toive kuin käytännöllinen mahdollisuus.

Tuettua asuntotuotantoa tarvitaan muun muassa asuinalueiden segregaation ehkäisemiseksi, pienituloisten ja erityisryhmien asumismahdollisuuksien turvaamiseksi sekä asumistukimenojen hillitsemiseksi. Se, että tuettu asuntotuotanto saattaa syrjäyttää markkinaehtoista tuotantoa etenkin noususuhdanteessa, ei ole riittävä peruste muuttaa muuten yhteiskunnan kannalta perusteltua tuotantomuotojen jakaumaa. Ensisijainen lääke mahdolliseen syrjäyttämisvaikutukseen tulisikin olla riittävä tonttitarjonta, ei jommankumman tuotantomuodon rajoittaminen. Mikäli liian alhainen tonttitarjonta ei rajoittaisi asuntotuotannon kokonaismäärää kasvukeskuksista, ei myöskään olisi tarpeen pohtia tuetun tarjonnan mahdollista syrjäyttämisvaikutusta. Siksi ongelmaa ratkoessa tulisikin keskittyä juurisyyhyn eli tonttitarjonnan luomaan pullonkaulaan.

Kysyntä- ja tarjontatuet

Raportissa todetaan aivan perustellusti, että jatkossakin tarvitaan sekä kysyntä- että tarjontatukia. Viime aikoina kuitenkin taloudellisen toimintaympäristön muutokset, tehdyt ja tekemättömättä jätetyt poliittiset päätökset ja heikko työllisyystilanne ovat johtaneet siihen, että asumisen tukien painopiste on siirtynyt vahvasti kysyntätukien puolelle. Korkotukilainan ehtoja ei ole kehitetty vastaamaan vallitsevaa taloudellista ympäristöä ja mallin houkuttelevuus on heikentynyt – aiempaa harvempi toimija rakennuttaa asuntokohteita korkotukilainalla pitkäaikaiseen kohtuuhintaiseen vuokra-asuntokäyttöön. Kun samalla vanhoja asuntokohteita on vapautunut rajoituksista, ARA-asuntojen määrä on vähentynyt. Samaan aikaan heikko työllisyystilanne ja asumistukeen tehdyt muutokset ovat nostaneet tukimenot vuodelle 2018 jopa liki 1,5 miljardiin euroon. Tämän lisäksi merkittävä osa toimeentulotuen perusosasta käytetään asumistukimenoihin.

Tukijärjestelmän painopisteen merkittävä siirtymä kohti kysyntätukia on tapahtunut yksittäisten tehtyjen päätösten ja tekemättä jääneiden uudistusten seurauksena, ilman kokonaisvaltaista poliittista harkintaa. Nousseiden kysyntätukimenojen hillitsemiseksi on esitetty erilaisia keinoja, jotka olisivat voineet toteutuessaan jopa kasvattaa menoja entisestään. Jatkossa tarvitaan kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen näkemys asuntopolitiikan suunnasta, jotta vältetään hätiköidyt osaratkaisut.

Pitkä korkotukilainamalli kaipaa perusteellista uudistusta, joka korjaisi sen rakenteelliset ongelmat ja lisäisi mallin houkuttelevuutta. Mallin tulisi tarjota aidosti realisoituvaa tukea, mahdollistaa reagointi taloudellisen ympäristön muutoksiin ilman erillisiä poliittisia päätöksiä, olla houkutteleva sekä rakennuttajille että rahoituslaitoksille ja malliin liittyvien rajoitusten ja byrokratian tulisi olla paremmin suhteessa realisoituvaan tukeen.

Pitkän korkotukilainamallin lisäksi tarvitaan jatkossakin investointiavustusta erilaisille erityisryhmille, mukaan lukien opiskelijat. Erityisryhmien investointiavustusta tarvitaan lisätueksi niille erityisryhmille, joille erityisten tila- ja varusteratkaisujen tai erittäin pienten tulojen takia pelkkä pitkä korkotukilaina ei ole riittävä tarjontatuki.

Kysyntätukien kehittämisessä tulisi välttää hätäisiä ja reaktiivisia ratkaisuja. Puutteellisesti valmistellut muutokset, joiden tavoitteena on yksinomaan kysyntätukimenojen kaavamainen leikkaus, voivat johtaa erittäin huonoihin lopputuloksiin. Asumisen kysyntätukijärjestelmiä tulisikin harkita uudistettavaksi osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta.

Kysyntätukien muutoksilla on vääjäämättä myös muita asuntopoliittisia vaikutuksia kuin pelkkä vaikutus tuensaajien toimeentuloon. Kysyntätuet vaikuttavat asuntokysyntään sekä asumistasoon, mikä tulee huomioida myös kysyntätukiin liittyvässä päätöksenteossa. Esimerkiksi opiskelijoiden siirtoa yleisen asumistuen piiriin voidaan pitää tuensaajien toimeentulon kannalta perusteltuna, mutta muutoksella on vaikutusta myös opiskelijoiden asuntokysyntään ja osa tuesta kanavoituu vääjäämättä asumistason nousuun. Nämä

vaikutukset olisi tullut arvioida perusteellisemmin tukimuutoksen yhteydessä. Siksi kysyntätukijärjestelmän uudistusta ei voi tehdä vain sosiaaliturvan ja toimeentulon näkökulmasta, vaan samalla on huomioitava uudistusten vaikutukset asuntokysyntään sekä erilaisten asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumiseen.

Asumisen kysyntätukijärjestelmän uudistuksessa tulisi huomioida vaikutukset suhteessa sosiaaliturvan kokonaisuuteen, se tulisi tehdä selkeästi asetettujen asuntopoliittisten tavoitteiden pohjalta ja tavoitteena olisi olla tuki, joka kohtelee mahdollisimman neutraalisti erilaisia asumisratkaisuja, kuten yhteisöllistä asumista.

Yksityiskohtaisten esitysten vaikutukset selvitettävä perinpohjaisesti

Hyvä asuntopolitiikka on pitkäjänteistä ja muutokset tulisi tehdä huolellisen valmistelun pohjalta. Siksi mihinkään uudistuksiin ei tule ryhtyä ilman perusteellista vaikutusten arviointia. Raportti sisälsi joitain hyvin konkreettisia ehdotuksia, joiden vaikutukset oli kuitenkin arvioitu vain ylimalkaisesti.

Esimerkki tällaisesta on ehdotus, että ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä vapaarahoitteisen asuntotuotannon kanssa. Nykyinen ARA-malli on kolmen toimijan yhteispeliä: maanomistajalta tontti kohtuuhintaan, valtiolta tuet ja takaus ja rakennuttaja sitoutuu omakustannusvuokriin, rajoituksiin ja asukasvalintaperiaatteisiin. ARAn hyväksymä maanhinta on selvästi alle markkinahinnan etenkin kysytyimmillä sijainneilla. Tämä on mahdollistanut, että uusille ja halutuille asuinalueille saadaan myös pienituloisten kukkarolle sopivia asuntoja. Raportin ehdottamassa mallissa haluttujen sijaintien korkeampia tonttivuokria kompensoitaisiin kunnan maksamalla lisäasumistuella. Tämä tarkoittaisi uutta merkittävää kuntien kustantamaa kysyntätuki-instrumenttia. Toisaalta, tonttien saaminen ARA-tuotantoon halutuilta sijainneilta voisi helpottua, jos ARAn hyväksymä tontinhinta ei olisi enää tukien ehtona. Tällöin ARA-tuotannon rakennuttajat voisivat etsiä sopivia tontteja hyviltä sijainneilta markkinahintaan myös yksityisiltä maanomistajilta, kun nykyisten ARA-hintaisten tonttien tarjonta rajoittuu pitkälti julkisiin maanomistajiin. Kunta sitten kompensoisi yksityisille maanomistajille maksettuja korkeampia maanvuokria omasta pussistaan suoraan asukkaille. Näennäisen pienellä muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia muun muassa julkisen sektorin menoihin, ARA-tuotannon houkuttelevuuteen ja rooliin, sekä kuntien maapolitiikkaan.

SUOMEN OPISKELIJA-ASUNNOT SOA RY

Lauri Lehtoruusu
Asiamies