Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto

Asia: HE 123/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Suomen opiskelija-asunnot SOA kiittää kuulemispyynnöstä koskien valtion vuoden 2018 talousarviota.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 22 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 vajaa 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

Kohtuuhintaisten asuntojen tarve on monella paikkakunnalla suuri. Erityisesti tämä koskee suurimpia kasvukeskuksia, joissa asuntotuotanto on kenties nykyisiä asuntotuotannon huippuvuosia lukuun ottamatta jäänyt kroonisesti jälkeen kasvavasta kysynnästä. Erityisen vaikea asema on erityisen pienituloisilla ryhmillä, kuten opiskelijoilla. Korkeakouluopiskelijoiden keskimääräiset kuukausitulot ovat kokonaisuudessaan vain 1097 euroa[1]. Opiskelu edellyttää asumista oppilaitosten lähellä, mikä usein tarkoittaa kalliiden asumiskustannusten kasvukeskuksia.

[1] Potila, A. K., Moisio, J., Ahti-Miettinen, O., Pyy-Martikainen, M., & Virtanen, V. (2017). Opiskelijatutkimus 2017. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80534/okm37.pdf

Seurauksena opiskelijoiden asumismenojen mediaani on jopa 415 €/kk[2] ja keskiarvo 530 €/kk[3].

Kohtuuhintainen opiskelija-asuminen on tehokas ja edullinen tapa tukea opiskelijoiden asumista. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Ympäristöministeriön yhdessä teettämä Opiskelija-asumisen tuotantotarveselvitys[4] arvioi, paljonko kohtuuhintainen opiskelija-asunto säästää opiskelijan menoissa vuodessa. Etenkin suurimmissa kasvukeskuksissa opiskelijan maksettavaksi saattaa jäädä asumistuen jälkeen tuhansia euroja enemmän markkinaehtoisessa asunnossa kuin kohtuuhintaisessa opiskelija-asunnossa. Esimerkiksi Helsingissä laskennallinen erotus on jopa noin 3400 euroa vuodessa.

Opiskelija-asuntojen määrällisessä tuotantotarvearviossa huomioitiin sekä asuntokannan kasvattamistarpeet että tarpeet uudistaa asuntotarjontaa vastaamaan paremmin opiskelijoiden kysyntään. Jälkimmäinen on etenkin korostunut opiskelijoiden siirryttyä yleisen asumistuen piiriin syksystä 2017 alkaen. Tuotantotarveselvityksen kaupunkikohtaisista tuotantoarvioista voidaan summata, että rakentamistarve noin vajaat 10 000 asuntoa, joskin asuntokannan uudistamisen takia asuntojen nettolisäys on tätä pienempi.

Arvioiden tuotantotarpeen toteuttaminen edellyttää tonttitarjonnan lisäksi riittävää erityisryhmien investointiavustuksen ja korkotukilainojen myöntövaltuutta. Uudistuotannon lisäksi investointiavustuksen mitoituksessa tulee huomioida perusparannukset, sillä merkittävä osa opiskelija-asuntokantaa on perusparannusiässä.

SOAn jäsenyhteisöiltään keräämässä tilastotiedoissa tiedossa olevat vuosina 2019-2022 toteutettavat investoinnit ovat noin 360 miljoonaa euroa. Lisäksi on lukuisia valmisteilla olevia hankkeita, joista ei vielä ole kustannusarvioita. Tämän perusteella voi päätellä, että opiskelija-asuntotuotanto ja niiden remontointi jatkuu edellisvuosien tapaan vilkkaana. SOA arvioi, että opiskelija-asuntohankkeet tulevat lähivuosina tarvitsemaan investointiavustusta vähintään noin 15-20 miljoonaa euroa vuodessa.

SOA korostaa, että erityisryhmien investointiavustuksen merkitys on euromääräistä summaansa suurempi, kuten myös opiskelija-asuntojen tuotantotarveselvityksessä todetaan. Erityisryhmien investointiavustus mahdollistaa hankkeiden käynnistämisen tilanteessa, jossa yhteisöillä ei ole merkittäviä omia pääomia eikä niitä myöskään kerry toiminnan yleishyödyllisen luonteen vuoksi. Ilman nykyistä ja riittävästi mitoitettua erityisryhmien investointiavustusta opiskelija-

[2] Potila et al. (2017). Opiskelijatutkimus 2017.
[3] Villa, T. (2016). Opiskelijabarometri 2014. Katsaus korkeakouluopiskelijoiden opintoihin, arkeen ja hyvin. Saatavissa: https://drive.google.com/file/d/0B9L1fvjudy3GTENwUnNKa0s1Zmc/view
[4] Kortelainen, J., Korhonen, N., & Wennberg, M. (2018). Asuntoja opiskelijoille? Selvitys opiskelija-asumisen nykytilasta ja opiskelija-asuntojen tuotantotarpeesta. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161020/YMra_20_2018_Asuntoja_opiskelijoille.pdf?sequence=1

asuntoyhteisöjen olisi mahdotonta vastata tuotantotarvearviossa kartoitettuun asuntotarpeeseen.

Tuotantotukien taso

Vuosi	Talousarvio	Toteutunut
2019	1 410 M €	
2018	1 410 M €	
2017	1 410 M €	1 162 M€
2016	1 170 M€	1 038 M€
2015	1 170 M€	1 167 M€
2014	1 040 M€	1 015 M€

SOA näkee perusteltuna, että korkotukilainojen hyväksymisvaltuus on säilytetty edellisvuoden tapaan 1 410 miljoonassa eurossa toisin kuin valtiovarainministeriön budjettiesityksessä esitettiin. Vaikka vuonna 2017 hyväksyttyjen korkotukilainojen määrä on jäänyt hyväksymisvaltuuden enimmäismäärää alhaisemmaksi, ei nykytilanteessa ole perusteltua leikata hyväksymisvaltuutta vuoden 2019 osalta. Osasyynä korkotukilainoitetun tuotannon alhaisempaan kysyntään voi olla vilkkaan rakentamistahdin nostattamat urakkahinnat. Lähtökohtaisesti valtion tukeman asuntotuotannon roolin tulisi korostua suhdanneherkän rakentamisalan matalasuhdanteessa ja tuotantoa kannattaisi hillitä rakentamisen korkeasuhdanteessa. Käytännössä tämä on hankalaa toteuttaa ja edellyttää tuntuvaa ennakointia: rakennushankkeet ovat pitkiä prosesseja, joiden käynnistäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista hetkessä. Mikäli syy hyväksymisvaltuutta alhaisempaan korkotukilainojen kysyntään on urakkahinnoissa, on se esimerkki, että korkotuetun tuotannon toteuttajat ovat onnistuneesti sopeuttaneet tuotantoaan korkeasuhdanteessa. Tällöin ei ole tarvetta ohjata tuotantoa hyväksymisvaltuutta supistamalla.

Tuetun tuotannon ajoittaminen edellyttää tulevan suhdannekehityksen ennakointia riittävän hyvin etukäteen. Nykytilanteessa rakentamisen huipputaso vaikuttaa jo saavutetun ja on odotettavissa, että rakentamisen tahti laskee. RAKLIn vuokra-asuntobarometrissä[5] asuntosijoituskysynnän ennustetaan laantuvan nykyisestä. Viime vuosien rakentamistahtia on kannatellut sijoittajavetoinen kysyntä, joten sijoittajakysynnän hiipumista voi seurata myös rakentamisen hiipuminen, ellei omistusasuntokysyntä kompensoi laskua. Lisäksi asuntorakentamiselle haettujen rakennuslupien määrä on taittunut laskuun. Näissä oloissa on perusteltua säilyttää riittävä korkotukilainoituksen hyväksymisvaltuus, jotta tuetun asuntotuotannon rakennuttajat voivat tarvittaessa hyödyntää mahdollisesti laskevia urakkahintoja sekä ylläpitää rakentamisen vireää tahtia.

Erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuudeksi esitetty 110 miljoonaa vastaa pääpiirteittäin edellisvuosien linjaa: 105 miljoonaa vuonna 2018 ja 130 miljoonaa vuonna 2017 ja 120 miljoonaa vuonna 2016. Tasoa voi pitää riittävänä vähimmäistasona, ellei investointiavustuksen kysyntään tule äkillisiä muutoksia esimerkiksi sote-ratkaisujen takia. Mikäli tällaisia ilmenee, tulisi SOA:n näkemyksen mukaan varautua lisäämään myöntövaltuutta lisätalousarviolla, jottei mikään yhteiskunnan kannalta perusteltu hanke jää toteuttamatta.

[5] http://www.rakli.fi/tietoa-kiinteistoalasta/markkinatietoa/vuokra-asuntobarometri-syksy-2018.html

Opiskelija-asumista tuetaan nykyisin erityisryhmien investointiavustuksen alimmasta tukiluokasta, jossa tuen enimmäistaso on 10 prosenttia. Opiskelija-asumisen tuotantotarveselvityksessä todetaan, että ”nykyistä korkeammalla korkotasolla suurempi investointiavustus saattaisi olla yhteiskunnalle edullisempi ratkaisu kuin kohteelle hyväksyttävä suurempi korkotukilainan määrä.”[6] Näköpiirissä on, että korkotaso nousee nykyisestä erittäin matalasta tasosta. Lisäksi korkeampi investointiavustus voisi mahdollistaa vähemmän kysyttyjen soluasuntojen muuntamisen yksiöiksi perusparannusten yhteydessä ilman, että omakustannusvuokra karkaa muunnoskustannusten vuoksi liian korkeaksi. Tämä olisi paitsi ekologisempaa kuin asuntokannan uudistaminen muin keinoin, voisi myös tukea uudenlaisia yksityisyyttä ja yhteisöllisyyttä yhdistävien asumismuotojen syntyä ja siten vähentää yksinäisyyttä. Näistä syistä johtuen SOA esittääkin harkittavaksi, että erityisryhmien investointiavustuksen alin tukiluokka korotetaan 20 prosenttiin.

Erityisryhmien investointiavustuksen taso on vaihdellut vuosittain, ja julkisen talouden suunnitelman 2019-2022 mukaan vaihtelu jatkuu myös vastaisuudessa. SOA huomauttaa, ettei investointiavustuksen myöntövaltuuden vuosittainen vaihtelu toteuta asuntopolitiikan edellyttämää pitkäjänteisyyttä. Erityisryhmien asuntojen rakennuttajat eivät voi ajoittaa tuotantopäätöksiään poukkoilevan avustustason mukaisesti. Vuosina, jolloin investointiavustuksen myöntövaltuus on matalampi, on riski, että sinällään kannatettavat hankkeet viivästyvät myöntövaltuuden rajojen vuoksi.

Vuoden 2017 syksyllä ministeri Kimmo Tiilikainen päätti, että opiskelija-asuntojen osalta erityisryhmien investointiavustuksessa siirrytään jatkuvaan hakuun. SOA esittää, että jatkossa selvitetään, miten investointiavustuksen budjetoinnista voisi tehdä ennustettavampaa ja sujuvampaa, jotta poukkoilevalta tuen tasolta vältyttäisiin.

Väestöltään vähenevien alueiden ongelmat

Väestöltään vähenevillä alueilla valtion tukemassa asuntokannassa on merkittävä ja kasvava vajaakäytön riski, mikä heijastuu myös valtion talouteen takaus- ja luottotappioiden riskinä. Tilanne on erityisen haastava alueilla, joissa väestön väheneminen on ollut äkillistä ja vaikeasti ennakoitavaa. Tällainen tilanne on muun muassa Savonlinnassa, jossa opiskelupaikkojen merkittävä vähentäminen on johtanut kriittiseen tilanteeseen asuntomarkkinoilla.

Ympäristöministeriössä on parhaillaan valmisteilla lakiesitys, jonka tarkoituksena on lieventää väestöltään vähenevän alueen arava-kannan taloudellisia riskejä. Lakiesitys mahdollistaisi taloudellisten vaikeuksien aiempaa varhaisemman ennaltaehkäisyn ja voi siten lisätä purku- ja rajoitusakordinen sekä purkuavustusten tarvetta. Tätä ei ole huomioitu talousarvioesityksessä.

[6] s. 16, Kortelainen, J. et al. (2018).

Valmisteilla oleva lainsäädäntö voisi auttaa taloudellisten ongelmien ennaltaehkäisyssä, mutta ei ratkaisi jo ongelmiin ajautuneiden alueiden ja yhteisöjen tilannetta. Esitetyt akordien ja avustusten enimmäistasot ovat sellaisia, etteivät ne vielä mahdollista kohteiden purkamista tilanteessa, jossa käyttöaste on jo merkittävästi vähentynyt. Usein juuri asuntokannan sopeuttaminen purkamalla olisi ainoa kestävä ratkaisukeino tilanteisiin, jossa asuntokysyntä on pysyvästi romahtanut. Siksi on selvää, että nyt valmisteltava lainsäädäntö on oikeansuuntainen, muttei riittävä ratkaisu.

Savonlinnan asuntotilanne on kärjistynyt ja sekä Savonlinnan vuokratalot Oy että Savonlinnan opiskelija-asunnot Oy ovat merkittävissä taloudellisissa vaikeuksissa. Ellei tilannetta saada ratkaistua, pahimmillaan edessä voi olla konkurssi. Konkurssista seuraisi merkittäviä luotto- ja takaustappioita valtiolle sekä se lisäisi asuntomarkkinoiden epävakautta alueella entisestään.

SOAn näkemyksen mukaan erityisen vaikeaan asemaan ajautuneiden vuokra-asuntoyhteisöjen kriisimenettelyn mahdollistava lainsäädäntö tulisi joko sisällyttää nyt ympäristöministeriössä valmisteilla olevaan lainsäädäntöön tai sen valmistelu tulisi aloittaa viipymättä. Mikäli tällainen lainsäädäntö toteutetaan ja sitä kautta Savonlinnan kaltaisia asuntomarkkinatilanteita päästään ratkomaan purkamalla, tämän tulisi heijastua myös purkuavustusten ja -akordien myöntövaltuuksiin. Hallituksen talousarvioesityksessä purkuavustukset ja -akordit on mitoitettu tilanteeseen, jossa kaikkein heikoimmassa asemassa olevat vuokrataloyhtiöt eivät pääse hyödyntämään niitä tilanteensa ratkaisemiseksi.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Asiamies