Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto
Asia: VNS 12/2021 vp Valtioneuvoston selonteko Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028

Lausunto asuntopoliittisesta kehittämisohjelmasta vuosiksi 2021-2028

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää kuulemispyynnöstä koskien asuntopoliittista kehittämisohjelmaa vuosiksi 2021-2028.

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 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.

Valtion asuntorahasto on turvattava

Valtion asuntorahastolla on keskeinen rooli asumisen tuotantotukien rahoituksessa. Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa linjataan, että asuntorahasto säilyy budjettitalouden ulkopuolisena rahastona. SOA pitää linjausta perusteltuna. Valtion asuntorahaston turvattu asema parantaa asuntopolitiikan ennustettavuutta, mikä tukee edellytyksiä toteuttaa ja ylläpitää valtion tukemaa kohtuuhintaista asuntokantaa, kun toimijoiden ei tarvitse alati varautua vaihtoehtoisiin rahoitustapoihin. Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa on päätetty jatkaa ja edistää valtion tukemaa asuntotuotantoa. Jotta tälle on edellytyksiä, on asuntorahaston asema myös turvattava.

Valtion asuntorahaston asemaa budjettitalouden ulkopuolisena rahastona on usein perusteltu sillä, että se mahdollistaa suhdannepolitiikan valtion tukemalla asuntotuotannolla. Tämä on tärkeä periaate, joka on aiemmin osoittautunut toimivaksi myös käytännössä. Siihen sisältyy kuitenkin haasteita, eikä sitä suinkaan

tule pitää ainoana perusteluna asuntorahaston asemalle budjettitalouden ulkopuolisena rahastona.

Valtion tukeman asuntotuotannon ajoittaminen asuntorakentamisen matalasuhdanteisiin on periaatteessa kannatettavaa. Tällöin valtion tukeman asuntotuotannon toteutuskustannukset pysyvät kohtuullisina ja valtion tukema tuotanto tasaa suhdannevaihteluja.

Tämän toteuttaminen käytännössä on kuitenkin vaikeaa. Rakennushankkeen kesto tontinhankinnasta suunnittelun kautta toteutukseen ja valmistumiseen mitataan vuosissa. Hankkeiden ajoittaminen matalasuhdanteiden ja silloin saatavilla olevien tukien mukaan olisi vaikeaa. Jos hankkeita alettaisiin valmistella vasta matalasuhdanteen iskiessä, suhdanne olisi helposti ennättänyt kääntyä, ennen kuin hanke on edennyt rakennusvaiheeseen. Toinen vaihtoehto olisi, että vapaarahoitteisiksi suunniteltuja hankkeita toteutettaisiinkin valtion tukemana asuntotuotantona, jos suhdanne kääntyy. Näin jossain määrin tehdäänkin, mutta läheskään kaikki vapaarahoitteiset hankkeet eivät sovi valtion tukemaksi tuotannoksi ilman merkittävää uudelleensuunnittelua, sillä kohderyhmä on eri.

Kolmas vaihtoehto, jolla valtion tukemaan tuotantoa voitaisiin kohdentaa matalasuhdanteisiin, olisi, että hankkeita valmisteltaisiin varastoon, mutta toteutettaisiin vasta matalasuhdanteen iskiessä. Käytännön ongelmien kuten henkilöstöresurssien mitoituksen lisäksi ongelmaksi muodostuisivat uusien alueiden rakentamisaikataulut. Kaupungeissa on usein tavoitteena, että valtion tukemaa asuntotuotantoa syntyy tasaisesti eri asuinalueille. Samalla uudet asuinalueet pyritään rakentamaan järjestyksessä niin, ettei alueen sisään jää vuosiksi toteutumattomia tontteja. Tämä on perusteltua myös kustannussyistä: koko korttelin tai alueen rakentaminen samaan aikaan mahdollistaa helpommat ja kustannustehokkaammat työmaa- ja rakentamisjärjestelyt kuin, jos uutta taloa rakennetaan valmiin asuinalueen keskelle. Edellä mainittuja tavoitteita on hankala yhteensovittaa sen kanssa, että valtion tukemaa asuntotuotantoa tehtäisiin vain matalasuhdanteessa. Kolmesta tavoitteesta voi kerrallaan toteuttaa vain kaksi: valtion tukemaa tuotantoa valmistuu tasaisesti kaikille alueille, asuinalueet valmistuvat yhtenäisesti ja valtion tukemaa tuotantoa rakennetaan lähinnä matalasuhdanteessa.

Edellä mainituista haasteista johtuen valtion asuntorahaston roolia ei voi perustella yksin suhdannepolitiikalla, vaikka rahasto on osoittautunutkin onnistuneeksi suhdannepolitiikan välineeksi esimerkiksi 1990-luvun laman tai vuoden 2007 finanssikriisin yhteydessä. Lisäksi on kuitenkin muita syitä, jotka puoltavat rahaston säilyttämistä itsenäisenä ja budjettitalouden ulkopuolella. Asuntorahasto perustettiin alkujaan juurikin, koska se oli vuosittaista budjettimenettelyä joustavampi ja sopivampi tapa toteuttaa kohtuuhintaisen asuntotuotannon rahoitusta. Sama perustelu pätee edelleen.

Yksi keskeisimmistä perusteista valtion asuntorahastolle on ennustettavuus. Budjettitalouden ulkopuolinen asuntorahasto vähentää vuosittaista vaihtelua avustusten myöntövaltuuksissa ja lainojen hyväksymisvaltuuksissa. Näin kohtuuhintaisen asuntorakennushankkeen valmistelijat voivat luottaa, että valtion tukemaa rahoitusta on mahdollista saada, kun sille on tarvetta. Sama koskee perusparannushankkeita. Ilman tällaista luottamusta toimijoiden olisi varauduttava

hankkeissaan erilaisiin rahoitusmuotoihin ja mitoitettava toimintansa sen mukaan. Tämä edellyttäisi korkeampaa omavaraisuusastetta sekä enemmän vapaita pääomia ja vakuuksia. Se puolestaan heikentäisi toimijoiden edellytyksiä toteuttaa lisää valtion tukemaa asuntotuotantoa – kohtuuhintainen asuntotuotanto supistuisi.

Asuntotuotannon kaltaisessa pitkäjänteisessä toiminnassa ennustettavuus on keskeistä. Budjettitalouden ulkopuolinen asuntorahasto toimii asuntopolitiikkaa vakauttavana tekijänä, mikä edistää kohtuuhintaisen valtion tukeman asuntotuotannon toteuttamisedellytyksiä.

Tahto ei riitä – asuntorahaston turvaavat vain riittävän tuottoisat tulonlähteet

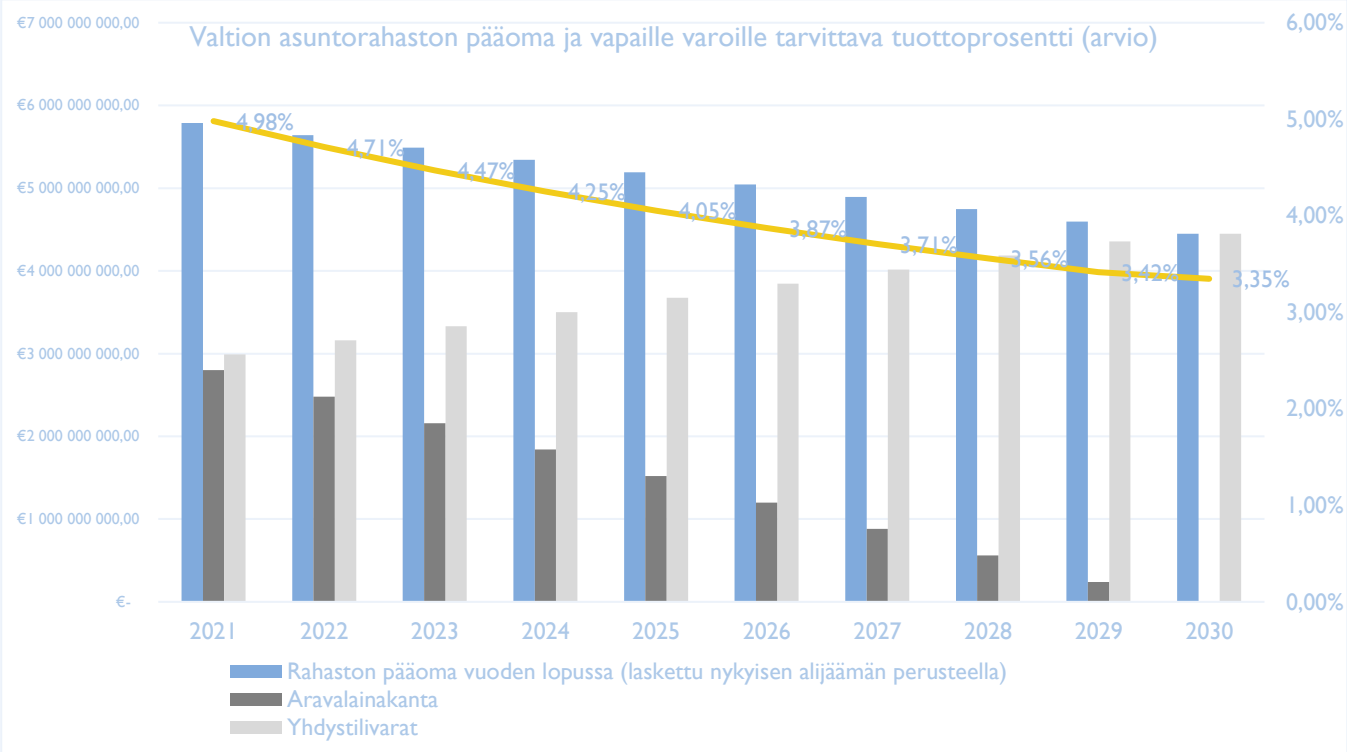
Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa päätetään turvata asuntorahaston asema budjettitalouden ulkopuolisena rahastona, mutta se ei yksin riitä. Valtion asuntorahasto on kroonisesti alijäämäinen ja uhkaa ehtyä tulevina vuosikymmeninä. Asuntopolitiikan ennustettavuuden kannalta on olennaista, että toimijat voivat ennakoida, onko asuntorakentamisen tuotantotukia saatavissa myös tulevaisuudessa. Siihen ei riitä budjettitalouden ulkopuolinen rahasto, jos rahasto uhkaa ehtyä. **Päätös paperilla ei riitä turvaamaan rahastoa; tarvitaan uskottavat ja riittävän tuottavat tulonlähteet.**

Valtion asuntorahasto ehtyy huolestuttavaa tahtia. Vuoden 2021 tilinpäätöksessä rahaston pääoma oli 5 789 miljoonaa euroa ja alijäämää kertyi 146,4 miljoonaa euroa. **Jo nykytahdilla rahasto olisi syöty tyhjäksi alle 40 vuodessa, siis nopeammin kuin nyt hyväksyttävät korkotukilainat on maksettu takaisin.** Tulevina vuosina rahaston tulonlähteet hupenevat aravalainakannan takaisinmaksun myötä. Jos korkotaso nousee, rahaston menot nousevat rajusti, kun korkotukivastuut realisoituvat. Rahasto voi siis ehtyä huomattavasti ripeämminkin. **Nykytilanteessa ei siis ole takeita, että valtion tukemaa rahoitusta on saatavilla, kun nyt korkotukilainoilla rahoitettavat kohteet saavuttavat perusparannusiän.** Siksi nyt on oikea ajankohta etsiä ratkaisuja rahaston turvaamiseksi.

SOAn näkemyksen mukaan riittävän tuottoisten uusien tulonlähteiden tulee olla ensisijainen keino paikata valtion asuntorahaston alijäämä. Asuntorahasto on tällä hetkellä tarkoituksensa mukaisessa käytössä, eli tukemassa kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Siksi olisi nurinkurista supistaa kohtuuhintaisen asuntotuotannon tukemista rahaston turvaamiseksi, mikäli alijäämä on paikattavissa muilla keinoilla. Mikäli tämä osoittautuu mahdottomaksi, toissijaisina keinoina on supistaa asuntorahaston menoja vastaamaan tuloja tai hyväksyä, että asuntorahasto lopulta ehtyy. Näistä kumpikin edellyttää, että toimijoille annetaan mahdollisuus varautua ennalta rahoituksen muutoksiin, jotta toimijat voivat jatkaa yleishyödyllistä toimintaansa joko suppeammalla valtion tukemalla rahoituksella tai kokonaan ilman sitä. Varautumisen edellyttämät muutokset tulee toteuttaa osana parhaillaan valmisteltavaa korkotukilainamallin uudistusta: nykyistä joustavampi lyhennysohjelma ilman takapainotteisuutta ja korjauksiin varautumisen salliminen.

Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa on päätetty selvittää valtion asuntorahaston tulonhankkimiskeinoja. Näiden oheen on listattu selvitettäväksi erilaisia uusia kohtuuhintaisen asuntotuotannon tukimuotoja. **SOA kiittää päätöstä etsiä rahastolle uusia tulonlähteitä, mutta huomauttaa, ettei**

riittävän tulonlähteiden löytäminen suinkaan ole helppoa. Erityisen vaikeaa siitä tulee, jos uusia tulonlähteitä on etsittävä vain tuetun asuntotuotannon parista.



Kuvaaja 1 Julkisiin lähteisiin perustuva arvio valtion asuntorahaston yhdystilivaroille tarvittavasta tuotosta, jotta nykytasoinen alijäämä saadaan katetuksi. Oletuksina vuoden 2021 alijäämä, aravalainakannan takaisinmaksu noin 2030 mennessä.

Noin puolet valtion asuntorahaston pääomasta on sidottu aravalainoihin, joiden tuotto on matalan korkotason vuoksi niukka. 2030 mennessä aravalainat on pääosin maksettu pois, ja takaisinmaksetut varat kertyvät valtion yhdystilille. Nykyisin yhdystilivaroille tarvittaisiin arviolta vajaan viiden prosentin tuotto nykytasoisen alijäämän kattamiseksi. Tarvittava tuottoprosentti laskee, kun varat vapautuvat matalatuottoisista aravalainoista, mutta silloinkin vain vajaan 3,5 prosentin tasolle. Ylläviitatut luvut sisältävät paljon epävarmuustekijöitä, mutta ne havainnollistavat, ettei riittävän tuottoisien tulonlähteiden löytäminen suinkaan ole helppo tehtävä – etenkään kohtuuhintaisen asuntotuotannon rahoittamisella.

Nykyisellä korkotasolla kohtuuhintaisella asuntorahoituksella, esimerkiksi valtion tukeman omistusasumisen rahoittamisella, ei ole mahdollista saada riittävää tuottoa alijäämän kattamiseksi. Jos yleinen korkotaso nousee, valtion asuntorahaston menot nousevat nopeasti korkotukivastuiden realisoituessa, joten rahaston tarvitsemat tulotkin kasvaisivat. Kohtuuhintaisen omistusasuntotuotannon tukemisella on siis tuskin mahdollista tilkitä asuntorahaston alijäämää. Uudet tukimuodot kilpailisivat samoista rajallisista resursseista – kohtuuhintaisista tonteista ja edullisesta rahoituksesta – nykyisen, pienituloisille suunnatun asuntotuotannon kanssa. Valtion tukema omistusasuntotuotanto olisi asumisen tukipolitiikan muutos, jossa tukea kanavoitaisiin asunnonostokykyisille kaikkein pienituloisimpien kustannuksella.

Asuntorahastolle etsittävä tulonlähteitä ennakkoluulottomasti – ja varaudutta ehtymiseen

Rahaston turvaamiseksi uusia tulonlähteitä tulee etsiä ennakkoluulottomasti. Tavoite kohtuuhintaisen asuntotuotannon rahoituksesta tuottonsa saavasta ja siihen varoja kierrättävästä rahastosta on viittaus aravalainoituksen ja asuntorahaston historiaan: lainoitusta lääkkeeksi markka-ajan pääomapulaan. **Asuntorahaston turvaamiseksi tarvitaan uutta ajattelua ja euroajan ratkaisuja. Kiertävän rahaston sijaan tavoitteeksi tulisi ottaa riittävä tuotto kattamaan myönnettävien avustusten ja tukien kustannuksia ja rahaston pääoman kasvattaminen ankkuriksi kasvaville takausvastuille.** SOA esittää, että rahaston tulonlähteitä tarkastellaan erillään tuki-instrumenteista ja että kriteereiksi tulonlähteille asetetaan vain:

- Riittävä tuotto kattamaan rahaston menot
- Riittävän pieni riski, jotta pääoman säilyminen ja kasvu turvataan. Erityisesti on vältettävä asuntomarkkinoiden alueelliseen kehitykseen liittyviä lisäriskejä esimerkiksi väestöltään vähenevien alueiden asunto-osakeyhtiöiden korjauslainoituksessa, ellei saatavissa ole riskeihin suhteutettua tuottoa.

Vaikka niitä etsitään, ei ole takeita, että löytyy riittävän turvallisia ja tuottoisia tulonlähteitä tyrehdyttämään rahaston alijäämää. Siksi toimenpiteiden suunnittelussa on myös varauduttavan riskiin asuntorahaston ehtymisestä tulevaisuudessa. Uudet tulonlähteet eivät saa sitoa kohtuuhintaisen asuntotuotannon toimijoita tiiviimmin tulevaisuudeltaan epävarmaan rahastoon esimerkiksi tonttiomistuksen kautta. ARA-toimijoiden omistuksessa tonttien vakuusarvo edesauttaa korjauslainojen saamista siinä tapauksessa, ettei perusparannuskorkotukilainaa enää ole saatavilla. Tontit tulee ensisijaisesti luovuttaa suoraan ARA-toimijoille, ei hyödyntää asuntorahaston tulonlähteenä. Korkotukilainalla hankittu omistustontti on todennäköisesti kohteen elinkaaren aikana asukkaille edullisempi ratkaisu, kuin vuokratontti – olipa vuokranantajan kunta tai valtion asuntorahasto. Rahastolle ei kannata hakea lisätuottoja niiden kustannuksella, joita rahastolla on tarkoitus tukea.

Opiskelija-asumisen tuotantotavoite on tarpeellinen, tervetullut ja toteutuskelpoinen – katse toteutuskeinoihin!

Opiskelijat ovat keskimäärin hyvin pienituloisia ja asuminen lohkaisee leijonanosan tuloista. Opiskelijoiden keskimääräinen kuukausittainen toimeentulo on 1127 euroa (mediaani 859 euroa) ja asumiskustannusten mediaani on 450 euroa kuukaudessa[1]. Kohtuuhintainen opiskelija-asunto voi vuositasolla mahdollistaa opiskelijalle jopa 4000 euron säästön markkinahintaiseen yksiöön verrattuna[2]. Säästö asumismenoissa edistää kokopäiväistä opiskelua, opintojen etenemistä ja voi säästää valtion asumistukimenoja.

Opiskelijabarometrin mukaan 26 prosenttia korkeakouluopiskelijoista asuu opiskelija-asunnossa. Opiskelija-asunnoille olisi enemmänkin kysyntää, jos toiveita ja

[1] Saari, J., Koskinen, H., Attila, H., & Sarén, N. (2020). Eurostudent VII–opiskelijatutkimus 2019. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisusarja 2020:25. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162449

[2] Kortelainen, J., Korhonen, N., & Wennberg, M. (2018). Asuntoja opiskelijoille? Selvitys opiskelija-asumisen nykytilasta ja opiskelija-asuntojen tuotantotarpeesta. Ympäristöministeriön raportteja 20/2018. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161020/YMra_20_2018_Asuntoja_opiskelijoille.pdf?sequence=1&isAllowed=y

tarpeita vastaavia opiskelija-asuntoja olisi enemmän tarjolla. Tampereen korkeakouluopiskelijoiden asumista selvittäneessä kyselyssä jopa neljä opiskelijaa viidestä piti opiskelija-asumista itselleen mieluisana tai soveltuvana vaihtoehtona[3]. Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiön asuntoja jonottaa enimmillään jopa 10 000 hakijaa.

Tavoitteet lisätä opiskelija-asuntojen määrää ja nostaa opiskelija-asuminen korkeakouluopiskelijoiden yleisimmäksi asumismuodoksi ovat tervetulleita. Kuntatasolla konkreettiset tuotantotavoitteet ovat osoittautuneet toimivaksi keinoksi vauhdittaa opiskelija-asuntotuotantoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja ympäristöministeriö selvittivät opiskelija-asuntojen tuotantotarvetta vuonna 2018 julkaistussa raportissa. Selvitystyön aikana kävi ilmeiseksi, ettei ole mahdollista objektiivisesti määrittää opiskelija-asumiselle tuotantotarvetta, ellei ensiksi ole poliittisesti asetettua tavoitetta sille, mille osuudelle opiskelijoista halutaan voida tarjota kohtuuhintainen opiskelija-asunto. Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa tällainen tavoite asetetaan, mikä on erittäin tervetullutta.

Tavoitteen toteuttamisen edellyttämä lisärakentamismäärä riippuu monesta tekijästä. Opiskelija-asuntojen tuotantotarve ei ole vain nykytilan ja tavoitemäärän erotus; lisäksi on huomioitava nykyisen asuntokannan päivittämisestä ja muuttuneesta kampusrakenteesta aiheutuva lisärakentamistarve. Suurin epävarmuustekijä liittyy opiskelijoiden määrään. Nuorten ikäluokat pienenevät, mutta samalla koulutuspoliittisessa selonteossa on asetettu tavoitteeksi nostaa korkeakoulutettujen nuorten osuus 50 prosenttiin ikäluokasta. Jos samalla opintoaikoja onnistutaan nopeuttamaan, vaikutukset opiskelijamäärään jäävät pienemmiksi. Jatkuvan oppimisen edistäminen voi lisätä opiskelijamäärää, muttei välttämättä heijastu opiskelija-asuntojen tarpeeseen – jatkuvassa oppimisessa opiskelu ei välttämättä muuta asumistilannetta. Jos toisen asteen oppilaitosverkkoa supistetaan ikäluokkien pienentyessä, useampi toisen asteen opiskelija voi jatkossa tarvita opiskelija-asunnon. Hallituksen tavoitteena on kolminkertaistaa kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden määrä. Kansainvälisten opiskelijoiden asema tavallisilla asuntomarkkinoilla on vaikea ja siksi valtaosa kansainvälisistä tutkinto- ja vaihto-opiskelijoista asuu opiskelija-asunnossa. Kansainvälisten opiskelijoiden määrän kasvu näkyy liki suoraan opiskelija-asuntojen tarpeena.

10 000 uuden asunnon rakentaminen on hyvä ja toteuttamiskelpoinen arvio tarvittavasta lisärakentamistarpeesta, mutta määrää on syytä tarkastella suhteessa koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumiseen.

Opiskelija-asuntojen rakentamistarvetta tulisikin tarkastella asuntopolitiikan lisäksi osana koulutuspolitiikkaa. Opiskelija-asunnot voivat olla keino edistää koulutuspoliittisia tavoitteita, esimerkiksi täysipäiväisen opiskelun tukeminen ja siten opintoaikojen lyhentäminen. Samalla opiskelija-asuntojen tarjonta voi olla likimain edellytys joillekin koulutuspoliittisille tavoitteille, esimerkiksi kansainväliselle opiskelijavaihdolle tai kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden määrän kasvattamiselle.

[3] Partanen, J. (2016). Tampereen korkeakouluopiskelijoiden asuminen 2016. Tampereen kaupunki, Konserniohjausyksikkö. Saatavissa: https://www.tampere.fi/tiedostot/t/ZXPfdJ4mZ/Tampereen_korkeakouluopiskelijoiden_asuminen_2016.pdf

Opiskelija-asuntojen tuotantotavoitteen toteuttaminen edellyttää aktiivista työtä opiskelija-asuntotuotannon pullonkalojen purkamiseksi. Keskeisimmät pullonkaulat ovat opiskelija-asuntorakentamiseen sopivien tonttien saatavuus ja riittävä rahoitus. Rahoituksen turvaamiseksi on varmistettava riittävä erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuus. Viime vuosina myöntövaltuutta on matalan kysynnän vuoksi jäänyt käyttämättä. Tilanne on muuttumassa jo tänä vuonna, minkä takia avustuksen myöntämisessä on siirrytty määräaikaishakuun. **Erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuuden tasoa on tarkasteltava jo vuoden 2022 aikana ja tarvittaessa korotettava lisätalousarviossa. Julkisen talouden suunnitelmassa ja tulevien vuosien talousarvioissa on varmistettava riittävä myöntövaltuus, ettei rahoituksen saatavuus muodostu opiskelija-asuntorakentamisen pullonkaulaksi.** Riittävä myöntövaltuus mahdollistaisi paluun jatkuvaan hakuun, jolloin hankkeet eivät lykkääntyisi tarpeettomasti määräajoin järjestettävän haun takia.

Kunnat ovat kaavoitusmonopolin kautta ja maanomistajina keskeisessä roolissa riittävän tonttitarjonnan varmistamisessa. Jotta opiskelija-asuntotuotannossa päästään tavoitteeseen, valtion tulisi omalla toiminnallaan edistää opiskelija-asuntorakentamisen tonttitarjontaa. **Valtion tulee edellyttää, että seuraaviin MAL-sopimuksiin sisällytetään erilliset kuntakohtaiset opiskelija-asuntorakentamisen tavoitteet.**

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja