Ympäristövaliokunta
VNS 2/2024 vp

Lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisten talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028

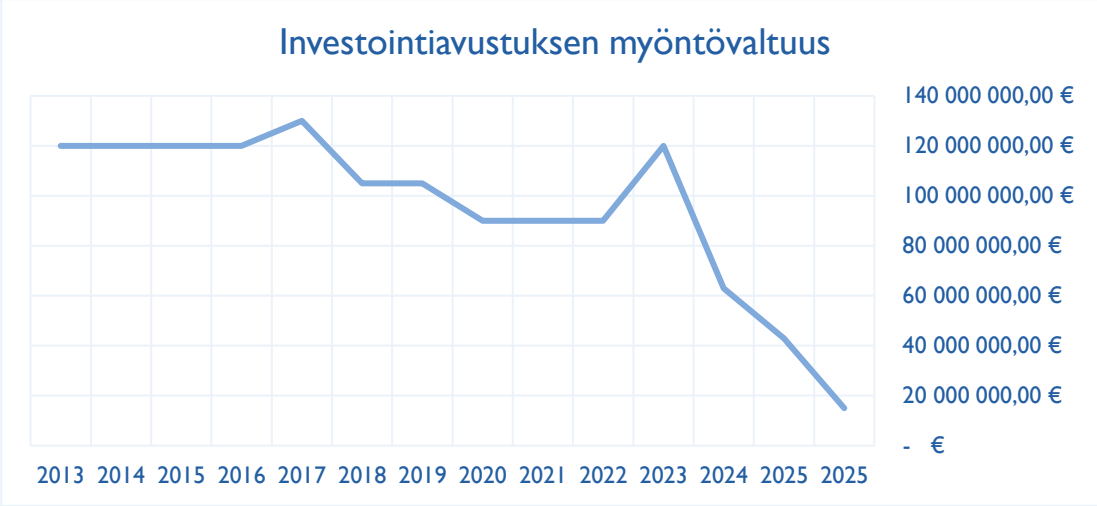
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua julkisen talouden suunnitelmasta 2025-2028.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 21 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä yli 45 000 vuokra-asuntoa, jotka tarjoavat kohtuuhintaisen kodin noin 70 000 opiskelijalle. Valtaosa asunnoista 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.

Erityisryhmien asuntotuotantoa ajetaan alas investointiavustuksen valtavalla leikkauksella

Julkisen talouden suunnitelmassa erityisryhmien investointiavustus päätettiin laskea aiemmin päätetystä 43 miljoonan euron vuosittaisesta myöntövaltuudesta vain 15 miljoonaan euroon. Lasku on huima, sillä jo aiemmin päätetty 43 miljoonan euron valtuus oli leikattu alle puoleen aiemmasta tasosta. Investointiavustuksen vuosittainen myöntövaltuus on 2013-2023 ollut 90 miljoonan ja 130 miljoonan euron välillä. Vuosina 2018-2022 myöntövaltuus laski aiemmasta 120-130 miljoonan euron tasosta, mutta syynä eivät olleet leikkaukset vaan sote-uudistuksen aiheuttamien epävarmuuksien heikentämä kysyntä. Sittemmin avustusvaltuus nostettiin 120 miljoonaan euroon vuodelle 2023, kun kysyntä elpyi. Kuluvalle vaalikaudelle päätetyt leikkaukset ovat siis ensimmäiset tarkoituksella erityisryhmien

investointiavustukseen kohdistetut leikkaukset yli kymmeneen vuoteen – luultavasti milloinkaan. Leikkausten myötä myöntövaltuus supistuu kahdeksasosaan aiemmasta tasostaan. Käytännössä erityisryhmien investointiavustusta ja erityisryhmien asuntotuotantoa ollaan ajamassa alas.



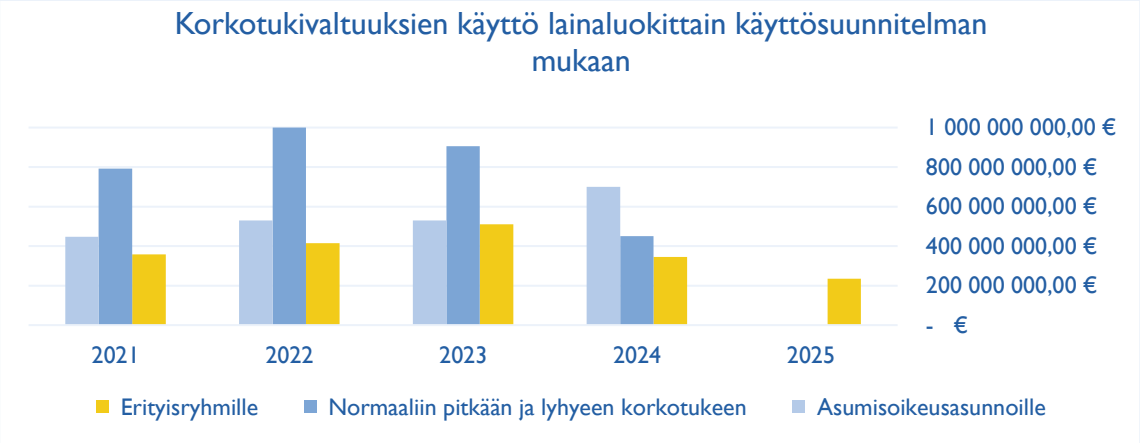
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus Ara on myöntänyt aiemmin tiedossa olleiden myöntövaltuuksien nojalla ehdollisia varauspäätöksiä yli 102 miljoonan euron edestä. Maaliskuun lopussa sulkeutuneessa määräaikaisessa avustushaussa avustusta haettiin 89 hankkeelle, noin 6000 asunnolle ja yhteensä noin 210 miljoonan euron edestä. Hankkeita on siis varauksen saaneena tai hakemusvaiheessa yli 310 miljoonan euron avustusmäärän edestä. Julkisen talouden suunnitelman mukaisilla avustusvaltuuksilla jo olemassa olevan varauskannan toteuttaminen veisi koko loppuvaalikauden (63 miljoonan euron valtuus vuonna 2024, sittemmin 15 miljoonaa vuosittain) ja koko hakemuskannan käsittely yli 20 vuotta.

Leikkausten myötä valtaosa erityisryhmistä ja suunnitelluista hankkeista näyttäisi jäävän toteutumatta. Kehysriihipäätöksessä päätettiin turvata vammaisten hankkeet. Hallitusohjelmaan kirjatun pitkäaikaisasunnottomuuden poistamisen tavoitteen takia etusijalle on korkotukilainavaltuuksien käyttösuunnitelmassa asetettu pitkäaikaisasunnottomien ja päihdekuntoutujien hankkeet. Vuosina 2013-2023 kehitysvammaisten hankkeita on avustettu keskimäärin 17 miljoonalla eurolla vuosittain. Pitkäaikaisasunnottomien ja päihdekuntoutujien hankkeista ei ole saatavilla tietoa kaikilta vuosilta, mutta tiedossa olevina vuosina (2013-2017 sekä 2021) keskimääräinen avustussumma on ollut 4,3 miljoonaa euroa. On siis todennäköistä, että julkisen talouden suunnitelmaan kirjattu avustusvaltuus riittää korkeintaan vammaisten ja pitkäaikaisasunnottomien hankkeisiin – jos niihinkään. Muiden ryhmien, kuten mielenterveyskuntoutujien, ikääntyneiden, opiskelijoiden, muistisairaiden ja nuorten hankkeet jäävät vaille erityisryhmien investointiavustusta. Jos muita keinoja toteuttaa hanketta ei löydy, hankkeen valmisteluun käytetyt varat – usein huomattavakin summa – on tuhlattu valtion poukkoilevan tukipolitiikan takia.

Erityisryhmien investointiavustuksella tuetuissa asunnoissa tarveharkinta on valtion tukeman asuntotuotannon tiukin. Tavalliseen valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon sisältyvien tarve-, tulo- ja varallisuusharkintojen lisäksi asukkaaksi

valittavan on kuuluttava avustuskohteen nimettyyn erityisryhmään. Luultavasti juuri tiukan tarveharkinnan vuoksi valtion tukeman asuntotuotannon leikkauksia ei aiemmin ole kohdistettu erityisryhmiin – kyse on tarjontatukien viimesijaisesta tuesta.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan: ”*Hallitus kohdistaa yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta.*” Erityisryhmien tuotanto kohdistuu juuri näin. Vastaavasti hallitusohjelman mukaisesti asumisoikeusasuntojen uudistuotanto oli määrä lopettaa. Todellisuudessa hallitus toimii päinvastaisesti. Asumisen tuotantotukien suurin leikkaus, vuoden 2023 120 miljoonan euron myöntövaltuudesta vain 15 miljoonaan euroon vuonna 2025 kohdistuu erityisryhmien asumiseen. Suhdannesyistä korkotukilainavaltuuksia on päätetty korottaa vuosille 2024 ja 2025 ja vastaavasti laskea loppuvaalikaudesta. Päätös lienee suhdannepoliittisesti perusteltu. Valtioneuvoston hyväksymän käyttösuunnitelman mukaan valtaosa lisärakentamisesta on asumisoikeusasumista, joka onkin kipuamassa ennätyslukuihin. Toisin sanoen hallitusohjelmassa linjatusta huolimatta eniten ollaan toteuttamassa sitä valtion tukemaa tuotantoa, missä tarveharkinta on niukin ja vastaavasti tiukimman tarveharkinnan erityisryhmien asuntorakentamista ollaan ajamassa alas.



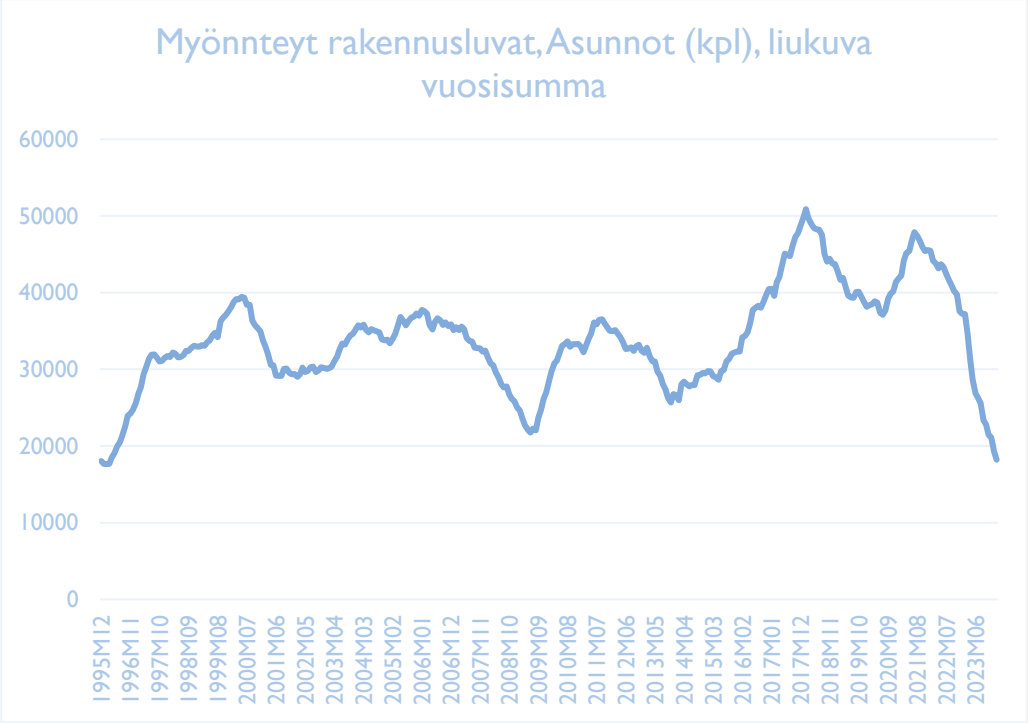
Syy tuotantotukien nurinkuriseen painotukseen on budjettitekninen. Hallitus on päättänyt sisällyttää erityisryhmien investointiavustuksen budjettikehykseen, kun taas korkotukimenot ovat kehyksen ulkopuolella. Investointiavustus näkyy välittömänä menona, kun taas korkotukimenot realisoituvat vuosikymmenten saatossa. Vaikka molemmat aiheuttavat menoja, vain investointiavustus näkyy vaalikauden säästötavoitteessa.

Taustalla on rakenteellinen ongelma tuotantotuissa. Tuki, jonka menot näkyvät kehyksessä ja välittömästi on vääjäämättä ensimmäisenä leikkurissa, vaikka kyseessä olisi viimesijaisin ja tiukimman tarveharkinnan sisältävä tuki. Vastaavasti lisäpanostukset tehdään poliittisessa harkinnassa ensisijaisesti tukeen, jonka menot eivät näy kehyksessä ja toteutuvat kaukana tulevaisuudessa. Tukien rakenteellinen ongelma realisoituu nyt hallituksen säästötoimien myötä, mutta vahvistuu entisestään, jos valtion asuntorahasto ehtyminen lisää tuotantotukipolitiikan epävakautta. Valtion tuotantotukipolitiikkaa olisikin syytä kehittää niin, että eri

tukimuodot olisivat samalla viivalla, jotta niiden välinen painotus voitaisiin tehdä asuntopoliittisin perustein, ei budjettitekniikan ohjaamana. Suhdannetta tasaavina tukina asumisen tuotantotuet pitäisi kokonaisuudessaan pitää kehyksen ulkopuolella.

Rakennusalan taantuman keskellä erityisryhmien investointiavustuksen leikkaus ei tuota säästöjä valtiontalouden kokonaisuuden kannalta

Asuntorakentaminen on syvässä suhdannekuopassa. Myönnettyjen rakennuslupien määrä on 1990-luvun lamavuosien tasolla. Tammikuussa 2024 myönnettiin ennätyksellisen vähän rakennuslupia asuntorakentamiseen, vain 274 asunnolle koko maassa. Asuntomarkkinat ovat jäissä ja rakennusliikkeillä on runsaasti myymättömiä asuntoja rasittamassa tasetta. Vaikka korkotason lasku on odotettavissa, uutta asuntotuotantoa tuskin lähtee merkittävästi käyntiin ennen kuin myymättömien asuntojen varanto ennättää supistua. Rakennusalalla on jo käynnissä konkurssiaalto ja rakennusalan työttömyys kasvaa.



Valtion tukemalla asuntotuotannolla on perinteisesti ollut tärkeä rooli rakennusalan suhdanteiden tasaamisessa. Hallitusohjelmassa sitoudutaan tuotantotukipolitiikan vastasyklisyyteen:

> *”Mitoitetaan valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuudet aiempaa paremmin rakennusalan muun suhdannetilanteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa valtuuden kasvattamista matalasuhdanteessa ja valtuuden alentamista korkea- tai noususuhdanteessa (niin sanottu vastasyklisyys).”*

Vastasyklinen tuotantotukipolitiikka on perusteltua. Heikon suhdannetilanteen jatkuessa ei ole näköpiirissä, että vapaarahoitteisia hankkeita syntyisi täyttämään valtion tukeman tuotannon jättämää aukkoa; valtion tukeman tuotannon

supistuminen näkyy suoraan rakennustuotannon määrässä ja siten valtion menettäminä verotuottoina ja kasvavina työttömyysmenoina.

Hallitus toteuttaa vastasyklisyyttä painottamalla korkotukilainojen hyväksymisvaltuuksia vaalikauden alkupuoliskolle, mutta samalla vähentää tuotantoa leikkaamalla investointiavustusta. Valtioneuvoston hyväksymässä tukivaltuuksien käyttösuunnitelmassa kuluvana vuonna 63 miljoonan euron avustusvaltuus mahdollistaisi lainojen kanssa hankkeita 408 miljoonan euron arvosta. Keskimäärin investointiavustus kattaisi 15,4 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Samalla avustusosuudella aiemmin vaalikaudella kaavailtu 43 miljoonan euron valtuus mahdollistaisi 278 miljoonan euron edestä hankkeita, mutta julkisen talouden suunnitelmaan kirjattu 15 miljoonan euron valtuus laskisi kokonaisinvestoinnin vain 97 miljoonaan euroon. Todellisuudessa julkisen talouden suunnitelmaan kirjattu valtuus pienentää erityisryhmien rakentamista vielä tätäkin enemmän, sillä etusijalle asetettavissa vammaisten ja asunnottomien hankkeissa avustusosuudet ovat huomattavasti suurempia kuin kuluvan vuoden keskimääräinen 15,4 prosenttia hankkeen kustannuksista. Päätetty leikkaus siis vähentää rakentamista vuoden 2023 tasoon nähden ainakin lähes 533 miljoonalla, kuluvaan vuoteen nähden ainakin 311 miljoonalla ja hallitusohjelmassa linjattuun 43 miljoonan euron myöntövaltuuteen verrattuna ainakin 181 miljoonalla keskellä rakennusalan taantumaa.

Hallitus tavoittelee investointiavustuksen leikkauksella 28 miljoonan euron kehyssäästöä. Nykyisessä suhdannetilanteessa säästö jää saavuttamatta valtiontalouden kokonaisuuden näkökulmasta, sillä menetetyt verotulot ja kasvavat työttömyysmenot muodostuvat suuremmiksi kuin saavutettu säästö. Rakennusteollisuus RT:n teettämän arvion mukaan asuntorakentamisessa verojen ja veroluonteisten kulujen osuus on 46 prosenttia. Valtion tukemassa asuntotuotannossa osuus on todennäköisesti hieman pienempi, mutta kuitenkin vähintään arvonlisäveron verran. Yksin uudella 25,5:n arvonlisäveroprosentilla tuottoja jää siis 46 – 135 miljoonaa euroa vertailuvuodesta riippuen – siis rutkasti enemmän kuin tavoiteltu säästö. Tämän lisäksi valtiolle aiheutuu lisäkustannuksia kasvavista työttömyysmenoista.

Opiskelijoiden siirto asumislisälle lisää kohtuuhintaisten opiskelija-asuntojen kysyntää, mutta investointiavustusleikkaus estää vastaamasta siihen lisätarjonnalla

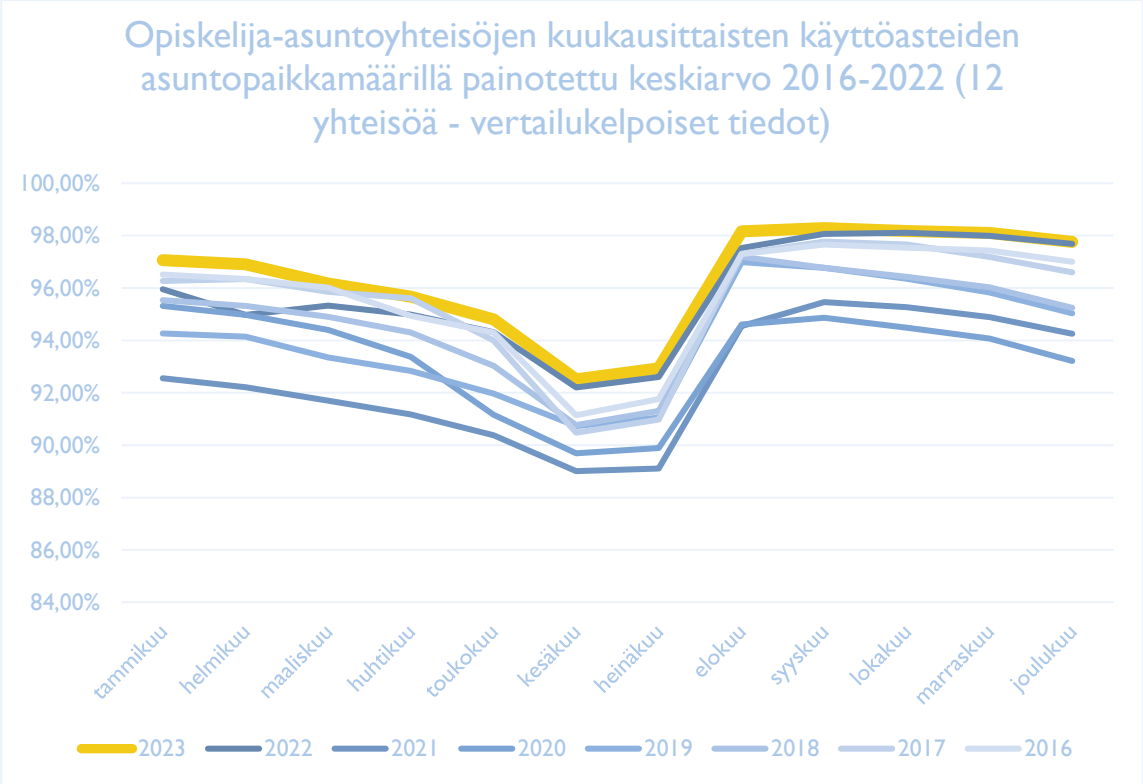
Julkisen talouden suunnitelmassa opiskelijat päätetään siirtää asumistuelta opintotuen asumislisän piiriin 1.8.2025 lukien. Vuosittaisen säästön on määrä nousta 57 miljoonaan euroon vuoteen 2028 mennessä. Leikkaus on iso heikennys opiskelijoiden toimeentuloon jo aiemmin päätettyjen leikkausten päälle ja iskee erityisesti kasvukeskuksissa asuviin opiskelijoihin.

Kehysriihipäätöksessä arvioidulla 260 kuukausittaisella asumislisällä leikkaus osuisi erityisesti pienituloisiin, alle 1100 euroa tienaaviin, joilla asumismenot ovat 400 euroa kuussa tai enemmän. 1.4. voimaan astuneeseen asumistukimuutokseen nähden opiskelijan maksama omavastuu kasvaa Helsingissä monilla yksinasuvilla yli 100 euroa kuussa ja leikkausta edeltäneeseen asumistukeen nähden jopa liki 170 euroa kuussa. Vastaavasti tuki voi kasvaa kaikkein edullisimmissa, 350 euroa kuussa tai vähemmän maksavissa asunnoissa asuvilla sekä pariskunnilla. Asumislisän ehdoista riippuen muutos voi helpottaa asunnon jakamista kumppanin tai kämppäkaverin

kanssa. Käytännössä muutos kannustaa siis asumaan edullisesti ja kämppiksen tai kumppanin kanssa.

Muutos kasvattanee opiskelija-asuntojen kysyntää. Monissa kaupungeissa riittävän edullisia asumisvaihtoehtoja leikkauksen vaikutusten välttämiseksi löytyy lähinnä opiskelija-asuntotarjonnasta – vaikka jakaisi asunnon toisen kanssa.

Opiskelija-asuntojen käyttöasteet ovat kivunneet ennätystasolle. Vuoden 2017 asumistukimuutos laski tilapäisesti käyttöasteita ja sittemmin käyttöasteisiin vaikutti korona-aika. Vuonna 2022 opiskelija-asuntojen käyttöasteet olivat vuodesta 2016 alkavan mittaushistorian korkeimmat, mutta nousivat vielä korkeimmiksi vuonna 2023. Kesällä 2023 monella opiskelija-asuntoyhteisöllä – pieniä opiskelupaikkakuntia myöten – oli ennätysmäärä hakijoita, tarjottavat asunnot loppuivat aikaisin ja moni hakija jäi ilman. Korkeiden käyttöasteiden taustalla on monta tekijää. Inflaatio on heikentänyt opiskelijoiden toimeentuloa, jolloin paine edullisiin asumisratkaisuihin kasvaa. Korkeakoulujen sisäänottomäärät ovat kasvaneet. Opiskelijavalintauudistus on nopeuttanut siirtymiä toiselta asteelta. Suoraan toiselta asteelta siirtyvillä opintojen alku laukaisee varmimmin asunnontarpeen, kun taas välivuotta pitäneet ovat jo saattaneet asettua tulevalle opiskelupaikkakunnalleen. Lisäksi tiukkaan opiskelija-asuntotilanteeseen vaikuttaa myös kansainvälisten opiskelijoiden, etenkin perheen kanssa saapuvien, määrän kasvu.



Nykyisillä käyttöasteilla opiskelija-asuntosektori ei pysty juurikaan vastaamaan kasvavaan kysyntään ilman tuntuvaa lisärakentamista – vapaita asuntoja ei juuri ole. Erityisryhmien investointiavustuksen leikkaus estää lisärakentamista. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä toimijoita, joilla on niukasti tuetun asuntotuotannon ulkopuolista pääomaa eikä sitä juuri myöskään kerry.

Investointiavustus kattaa korkotukilainan lisäksi tarvittavan rahoitusosuuden, jolloin hankkeita on mahdollista käynnistää ilman ennalta kerrytettyä merkittävää pääomaa. Kun asuntokanta on pääosin rahoitettu investointiavustuksella ja korkotukilainalla tai niitä edeltäneillä omapääoma-avustuksilla ja aravalainoilla, olemassa olevassa kannassa on niukasti varoja, joille saa ottaa rajoituksista vapaata tuottoa. Ilman investointiavustusta opiskelija-asuntotuotanto tyrehtyy, kun omarahoitusosuus uupuu.

Vaikka omarahoitus järjestyisi, opiskelija-asuntoja on vaikea tuottaa pelkällä korkotukilainoituksella. Valtion tuotantotukijärjestelmä on rakennettu vuokrantasauksen varaan. Korkotuki- ja aravalainat asetuksella säädettyine lyhennysohjelmineen on aina optimoitu tiettyyn korko- ja inflaatioympäristöön. Jos toteutuva kehitys poikkeaa tästä oleellisesti, vuokria on tasattava vähintäänkin jossain elinkaaren vaiheessa, jotta vuokrat vastaavat asuntojen käyttöarvoja. Ilman vuokrantasausta alkuvuokria on nykyisellä korkotasolla hankala saada vastaamaan opiskelijoiden maksukykyä. Korkotuki- ja aravarajoituslait eivät salli vuokrien tasaamista erityisryhmäkohteiden saaneiden ja pelkällä korkotukilainalla rahoitettujen kohteiden välillä, vaikka kohteet olisivat saman ryhmän käytössä. Toisin sanoen pelkällä korkotukilainalla rahoitettu opiskelija-asuntokohde jäisi tasauksen ulkopuolelle, jos muuta asuntokantaa on tuettu investointiavustuksella tai omapääoma-avustuksella. Ongelma olisi ratkaistavissa joustavoittamalla tasausta korkotukilain 13 a §:ään ja aravarajoituslain vastaavaan pykälään (7 a §) tehtävällä lisäyksellä:

> *” Vuokria ei kuitenkaan saa tasata: – –*
> *2) avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetussa laissa tarkoitettujen asuntojen ja muiden vuokra-asuntojen kesken, elleivät ne ole tosiasiallisesti saman erityisryhmän käytössä;”*

Uudistuotannon estymisen lisäksi investointiavustuksen uupuminen vaikuttaa opiskelija-asuntojen vuokriin. Neljän prosentin korkotasolla laskettuna opiskelija-asunnon laskennallinen tasaamaton alkuvuokra on noin 1,47 €/m^2/kk kalliimpi ilman investointiavustusta kuin 15 prosentin investointiavustuksella olettaen, ettei investointiavustusta korvaavalle viiden prosentin omarahoitusosuudelle lasketa tuottoa. Kun opiskelijoiden siirto asumislisälle kaventaa opiskelijan toimeentuloa ja vuokranmaksukykyä, avustuksen mahdollistama edullisempi vuokra olisi entistäkin tärkeämpää.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja