Ympäristövaliokunta
HE 180/2025 vp

SOAn lausunto ympäristövaliokunnalle opiskelija-asuntojen korkotukilainojen muutoksista

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää pyynnöstä kuultavaksi ja mahdollisuudesta lausua opiskelija-asuntojen korkotukimuutosten lakiesityksestä.

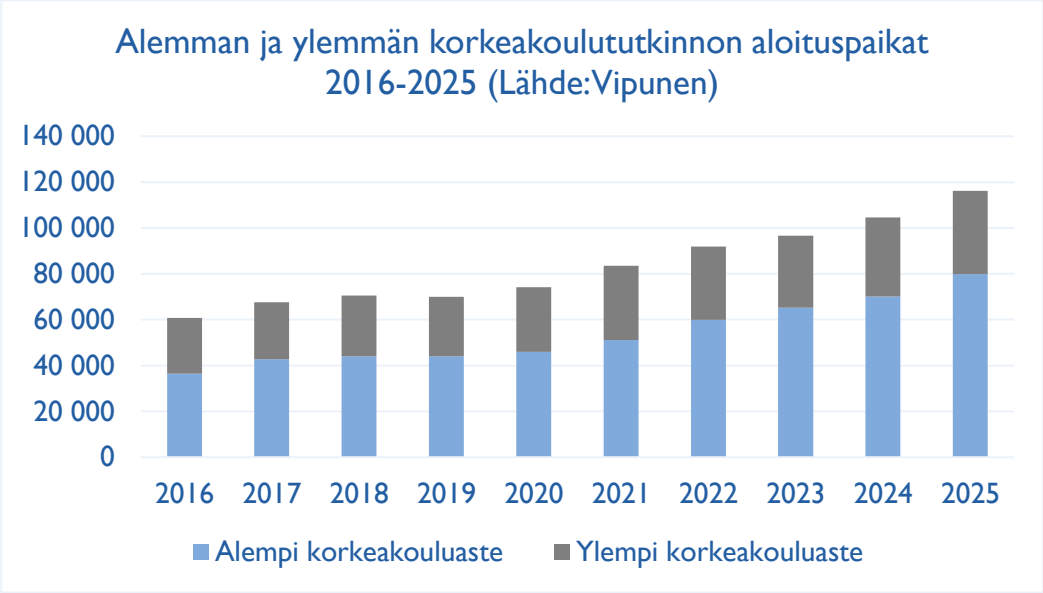
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 20 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt 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.

Opiskelija-asuntojen kysyntä on kasvussa – tulppa tuotannon tieltä saatava purettua

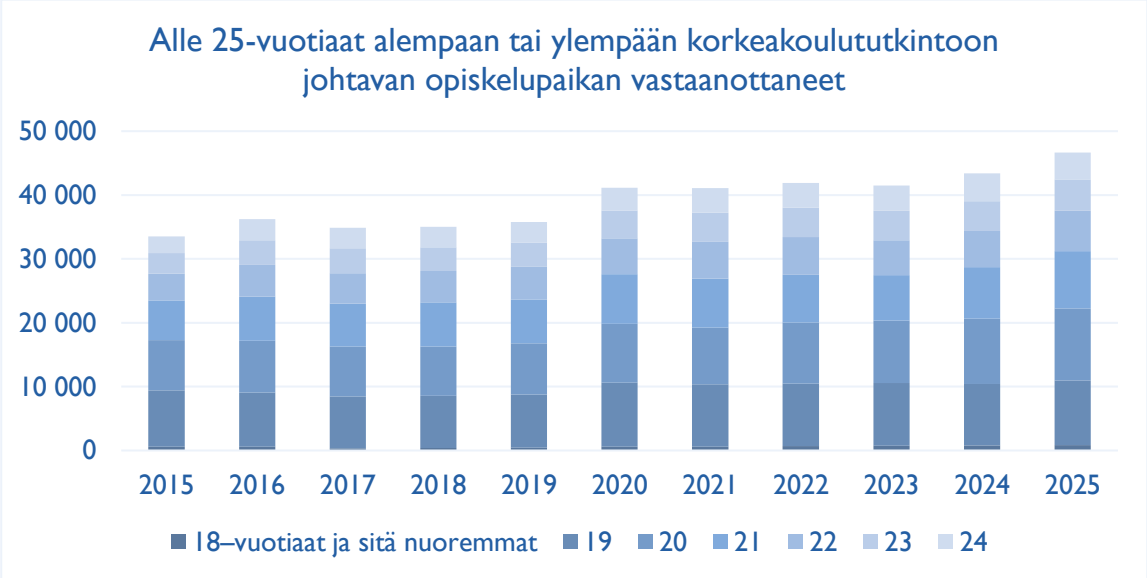
Alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden määrä on kasvanut 19 prosenttia vuosina 2016-2024. Samalla ajanjaksolla SOAn jäsenten opiskelija-asuntotarjonta on kasvanut vain seitsemän prosenttia. Tilanne vaihtelee paikkakunnittain. Esimerkiksi Lappeenrannassa asuvien opiskelijoiden määrä on kasvanut 36 prosenttia, mutta opiskelija-asuntopaikkoja kasvu on jäänyt kolmeen prosenttiin.

Opiskelijamäärä on kasvanut, sillä aloituspaikkoja on lisätty koulutustason nostamiseksi. Trendin voi odottaa jatkuvan. Vuonna 2021 laaditussa koulutuspoliittisessa selonteossa linjattiin tavoitteeksi, että puolet ikäluokasta suorittaa korkeakoulututkinnon vuonna 2030. Nykyinen hallitus on sitoutunut

ohjelmassaan tekemään toimenpiteitä, joilla korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Aiempien lisäysten ohella hallitus esittää vuoden 2026 talousarvioesityksen täydennyksissä 11 miljoonaa euroa aloituspaikkojen kertaluonteiseen lisäykseen vuodelle 2026.

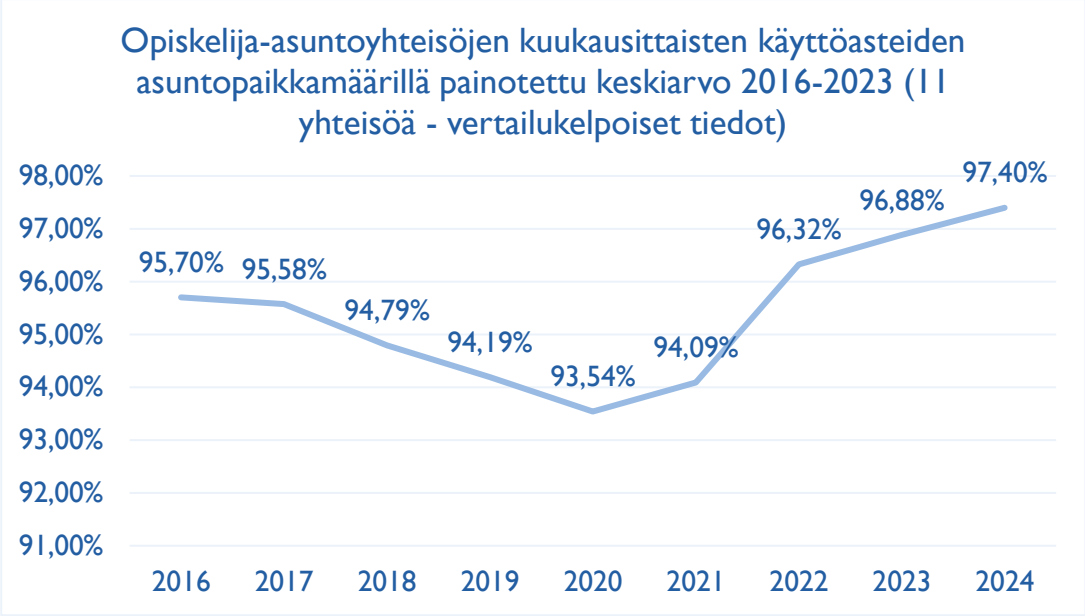


Aloituspaikkojen ohella opiskelija-asuntotarpeeseen vaikuttaa opiskelijoiden ikärakenne. Hallitusohjelman mukaan korkeakoulutusta suunnataan aiempaa voimakkaammin ensimmäistä tutkintoa suorittaville. Tämä kasvattaisi nuorten opiskelijoiden suhteellista osuutta. Opiskelija-asunnot ovat usein nuorten ensimmäisiä itsenäisiä koteja, ja opiskelija-asuntojen asukasrakenne painottuu nuoriin alkuvaiheen opiskelijoihin. Jos aloituspaikoista aiempaa suurempi osuus kohdistuu nuoriin, opiskelija-asuntojen kysyntä kasvaa vielä aloituspaikkamääräänkin enemmän. Vuosina 2015–2025 alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottaneiden alle 25-vuotiaiden määrä on jo kasvanut 39 prosenttia.



Opiskelijoiden toimeentuloon kohdistuneet leikkaukset lisäävät kohtuuhintaisten opiskelija-asuntojen kysyntää. Opiskelijat, pois lukien perheelliset opiskelijat ja opiskelijat, joilla ei ole oikeutta opintotukeen, siirrettiin yleiseltä asumistuelta opintotuen asumislisän piiriin syksyllä 2025. Paikkakunnasta riippuen muutos saattoi yhdessä aiempien asumistukileikkausten kanssa supistaa opiskelijan toimeentuloa jopa yli sadalla eurolla kuukaudessa. Muutoksen tarkoituksena oli paitsi säästää valtion asumistukimenoissa, myös ohjata opiskelijoita hakeutumaan edullisempiin asuntoihin. Opiskelija-asunnot ovat useimmiten edullisin asumisratkaisu, mutta niitä ei riitä läheskään kaikille halukkaille.

Kasvaneen kysynnän seurauksena opiskelija-asuntoyhteisöjen käyttöasteet ovat nousseet ennätystasolle. SOA kerää vuosittain tiedon käyttöasteista jäsenistöltä ja seuraa keskimääräisiä asuntopaikkamäärillä painotettuja käyttöasteita niiltä yhteisöiltä, joilta on saatavissa täysi vertailukelpoinen tilastosarja vuodesta 2016 lähtien. Aineisto pitää sisällään sekä suurten kasvukeskusten että pienempien opiskelupaikkakuntien toimijoita. Vuosittainen keskimääräinen käyttöaste pitää sisällään myös opiskelija-asumiselle tyypillisen kesäkausien vajaakäytön ja kaikki erilaiset huoneistotyypit – myös solut. Korona-ajan jälkeen vuodesta 2022 lähtien käyttöaste on vuosittain noussut uuteen ennätyslukemaan. Vuoden 2024 keskimääräinen taloudellinen käyttöaste oli 97,40 prosenttia – siis käytännössä täyttä.



Käyttöasteiden kasvu kertoo paitsi kasvavasta kysynnästä, myös siitä, että kysynnän kasvu jakautuu aiempaa tasaisemmin eri kokoisille opiskelupaikkakunnille. Suurimmissa kasvukeskuksissa käyttöasteet ovat olleet erittäin korkeita jo pidempään, eikä asuntomäärä ole pystynyt läheskään vastaamaan kysyntään.

Jotta kasvaneeseen kysyntään pystyttäisiin vastaamaan, tulisi opiskelija-asuntotarjontaa lisätä. Uudet opiskelija-asuntohankkeet ovat kuitenkin liki jäässä erityisryhmien investointiavustukseen kohdistuneen leikkauksen takia. Vuoden 2025 aikana vain kaksi opiskelija-asuntohanketta on saanut korkotukilainapäätöksen koko

maassa. Ilman nyt käsittelyssä olevaa lakimuutosta opiskelija-asuntorakentaminen uhkaa lähestulkoon pysähtyä, kun nyt käynnissä olevat työmaat päättyvä.

Erityisryhmien investointiavustus on ollut opiskelija-asuntotuotannon elintärkeä mahdollistaja – korkotukilainan enimmäismäärän korotus on tervetullut siltaratkaisu

Suurin osa suomalaisesta opiskelija-asuntokannasta on valtion tukemaa sosiaalista asuntotuotantoa. Opiskelija-asuntojen rakentamista on tuettu valtion lainoituksella tai valtion tukemalla lainoituksella 1960–1970 -luvuilta lähtien. Lainan lisäksi tarvittavan oman pääoman osuutta on tuettu 1980 tai 1990-luvulta lähtien omapääoma-avustuksella. Kun erityisryhmien investointiavustus syntyi 2004-2005 opiskelija-asumisen erillisistä omapääoma-avustuksista luovuttiin ja niiden rooli sisällytettiin investointiavustukseen. Investointiavustuksella on siten ollut alkujaankin kaksi tehtävää: yhtäältä se mahdollistaa, että yleishyödylliset toimijat voivat toteuttaa hankkeita ilman merkittäviä rajoituksista vapaita pääomia, ja toisaalta, että avustuksen avulla kohteiden omakustannusvuokra saadaan kohderyhmän maksukyvylle sopivaksi erilaisista erityisryhmään liittyvistä lisäkuluista (tila- ja varusteratkaisut, ripeä asukasvaihtuvuus) huolimatta.

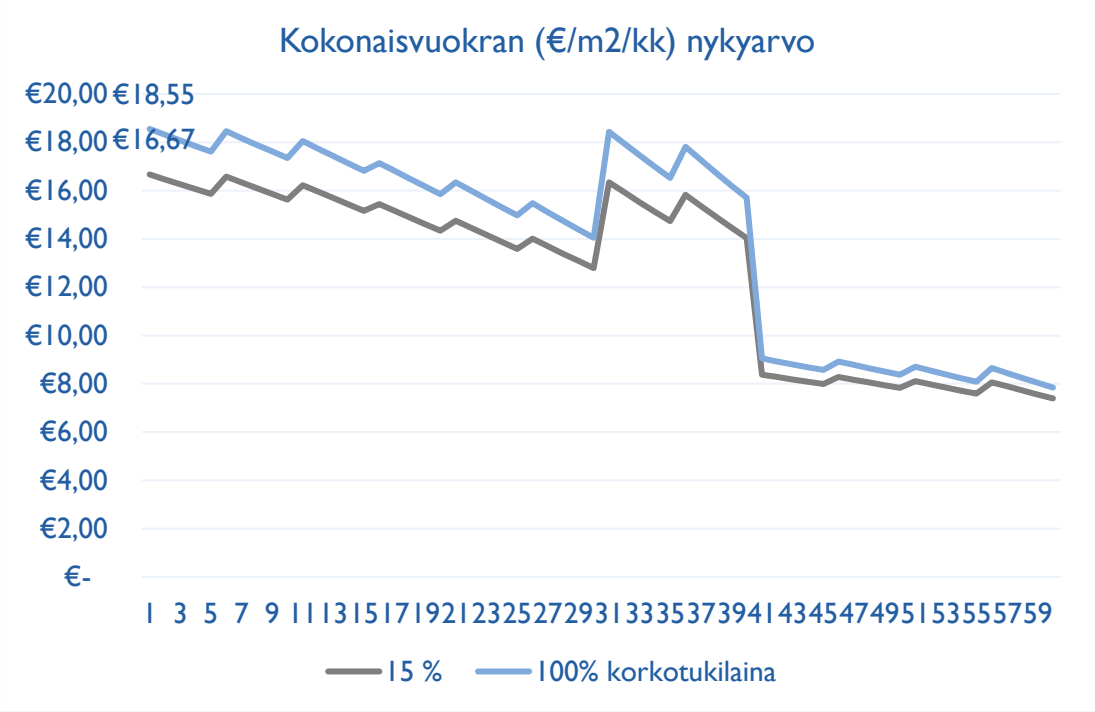
Rahoitusmalli on mahdollistanut kohtuuhintaisen ja laadukkaan opiskelija-asuntotarjonnan, jolla on voitu vastata opiskelijoiden määrällisten ja laadullisten asumistarpeiden muutoksiin. Kääntöpuolena on, että opiskelija-asuntosektori on tiukasti sidoksissa valtion tuotantotukipolitiikkaan. Opiskelija-asuntoja tarjoavat yleishyödylliset toimijat, joilla ei pääsääntöisesti ole eikä kerry riittäviä hankkeiden edellyttämiä rajoituksista vapaita pääomia. Kun suuri osa kannasta on toteutettu niin, että omapääoma-avustus tai investointiavustus on kattanut omarahoitusosuuden, kohteissa ei ole varoja, joille voi nostaa korkotukilain sallimaa tuottoa. Siksi erityisryhmien investointiavustus on ollut elintärkeä opiskelija-asuntotuotannon mahdollistaja.

Erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuus laski vuodesta 2025 alkaen 15 miljoonaan euroon ja etusijalle asetetaan vammaisten hankkeet. 15 miljoonaa vastaa suurin piirtein vammaisten hankkeisiin keskimäärin vuosittain kohdistunutta avustusmäärää, joten avustusvaltuutta ei riitä muille erityisryhmille. Tämä on suuri haaste paitsi opiskelijoiden, myös muun maussa ikääntyneiden, muistisairaiden, päihdekuntoutujien ja tukea tarvitsevien nuorten asumiselle. Opiskelija-asuntohankkeet ovat lähes pysähtyneet leikkauksen myötä, vaikka kysyntä opiskelija-asunnoille on kasvussa.

Lakimuutos mahdollistaisi opiskelija-asuntohankkeita voidaan rahoittaa kokonaan korkotukilainoituksella. Nykyinen korkotukilain sallima enimmäislainoitusaste on 95 prosenttia. Lakimuutos mahdollistaisi investointiavustuksen pysäyttämien opiskelija-asuntohankkeiden toteuttamisen. Ilman lakimuutosta opiskelija-asuntokohteita voisivat toteuttaa lähinnä vain muutama opiskelija-asuntoyhteisö, joilla on historiallisista syistä kertynyt myös vapaarahoitteista kantaa, josta saatavilla rajoituksista vapailla varoilla voidaan kattaa korkotukilainan lisäksi tarvittava omarahoitusosuus. Monella paikkakunnalla, mukaan lukien Helsinki, opiskelija-asuntorakentaminen todennäköisesti pysähtyisi. Niistäkin toimijoista, jotka voisivat mahdollisesti rakentaa ilman nyt esitettyä lakimuutosta, useimmilla tarvittavia varoja kertyisi hyvin hitaasti, jolloin uusia kohteita voitaisiin aloittaa aivan liian harvoin

suhteessa opiskelija-asuntokysynnän kasvuun. Siksi esitetty lakimuutos on opiskelija-asuntokentän ja opiskelijoiden asumisolosuhteiden kannalta erittäin tärkeä.

Puuttuvan avustuksen korvaaminen lisälainalla mahdollistaa tuotannon, mutta kääntöpuolena johtaa korkeampiin omakustannusvuokriin. Opiskelija-asuntojen vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteella, jolloin lisälaina kasvattaa lyhennyseriä ja korkomenoja. SOAn arvion mukaan opiskelija-asuntokohteen laskennallinen omakustannusvuokra nousisi arviolta 11-12 prosenttia suhteessa tilanteeseen, jossa kohteen hankinta-arvosta 15 prosenttia on katettu investointiavustuksella.



Tukileikkausten myötä opiskelijoiden vuokranmaksukyky on pikemminkin heikentynyt kuin kasvussa. Vuokrien nousu poikkeaisi erityisryhmien investointiavustukseen sisältyneestä periaatteesta, jossa kohteiden omakustannusvuokrat pyritään saamaan kohderyhmän maksukykyä vastaavalle tasolle. Siksi on erittäin tärkeää, että lakiesitys sallii vuokrien tasaamisen kokonaan korkotukilainalla rahoitettujen kohteiden ja investointiavustusta saaneiden kohteiden välillä. Näin yksittäisen uusien kohteiden asukkaat eivät joudu maksamaan 11-12 prosenttia korkeampia vuokria, vaan tasauksen kautta vaikutus jakautuu koko kannan kesken. Koska uusia kohteiden valmistuu niukasti suhteessa olemassa olevaan asuntokantaan, vuokria korottava vaikutus jää lähivuosina marginaaliseksi. Vaikutus kasvaa kuitenkin, mitä suurempi osa tasausryhmän kohteista on rakennettu kokonaan korkotukilainalla. Todella pitkällä aikavälillä investointiavustuksen korvaaminen lisälainalla johtaisi siis vuokrien merkittävään kasvuun.

SOA korostaa, että vaikka riittävä erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuus olisi paras keino tukea opiskelija-asumista, esitetty lakimuutos on erittäin tärkeä ja tarpeellinen siltaratkaisu.

Lakiesityksen avulla hallitus mahdollistaa kipeästi tarvittua opiskelija-asuntorakentamista investointiavustusleikkauksesta huolimatta. Samalla lakiesitys alleviivaa valtion tuotantotukien ja etenkin erityisryhmien investointiavustuksen keskeistä roolia opiskelija-asuntotuotannon mahdollistajana. Opiskelija-asuminen on asuntopoliittisen polkuriippuvuuden myötä muodostunut hyvin riippuvaiseksi tuotantotuista ja siten haavoittuvaiseksi erilaisissa tuotantotukipolitiikan muutostilanteissa. Asuntopolitiikan rakenteelliset muutokset, muun muassa asuntorahaston lakkauttaminen ja korkotukilainojen laskeminen osaksi valtionvelkaa, lisäävät tuotantotukipolitiikan epävakautta. Vaikka käsittelyssä oleva hallituksen esitys ratkoo opiskelija-asuntotuotannon pullonkaulaa tällä erää, SOA peräänkuuluttaa toimia, joilla mahdollistetaan opiskelija-asuntotoimijoille ja muulle valtion tukeman asuntotuotannon kentälle edellytykset monipuolistaa rahoitusrakennetta pitkällä aikavälillä poliittisen riskin vähentämiseksi.

Esitys ei kasvata riskejä eikä lisää valtion menoja

Valtiovarainministeriö esitti lakiluonnoksen lausuntokierroksella huolensa, että rakennuttajat saattavat suhtautua hankkeisiin vähemmän varovaisesti oman taloudellisen riskin ollessa aikaisempaa pienempi. SOA huomauttaa, että aiempaan tilanteeseen nähden muutos pikemminkin kasvattaa kuin pienentää toimijoiden itse ottamaa riskiä ja siten nostaa kynnystä ryhtyä hankkeisiin. Aiemmin hankkeissa lainan osuus oli usein 85 prosenttia, kun avustuksella katettiin 15 prosenttia. Toisin sanoen nyt esitetty muutos ei tosiasiassa muuta toimijoiden omaa taloudellista panosta hankkeisiin.

Samalla tavoin valtion riskiä arvioitaessa tulisi vertailukohtana käyttää aiempaa opiskelija-asuntojen rahoitusmallia. Kummassa valtion riski on suurempi, silloin 15 prosenttia on katettu valtion maksamalla avustuksella ja loput valtion takaamalla lainalla, vai kun kohde on rakennettu kokonaan valtion takaamalla lainalla, kun molemmissa tilanteissa lainalle edellytetään vakuudeksi kiinnityksiä 1,3-kertaisesti lainan määrään nähden?

Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus asettaa ehtoja yleishyödylliseksi nimettäville yhteisöille, jotta turvataan riittävät edellytykset korkotukilainan takaisin maksamiseen (korkotukilaki 5.2 §). Varken tarkentavat ohjeet edellyttävät, että yhteisön rakenne on sellainen, ettei vastuu taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokrataloista vaarannu ja että taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita taloja voidaan tukea. Toisin sanoen toiminnasta muodostuvaa riskiä ei määritä yksittäisen kohteen lainoitusaste – on se sitten 85 %, 95 % tai 100 % – vaan yhteisön koko rajoituksenalainen asuntokanta suhteessa lainataakkaan ja asuntomarkkinatilanteeseen.

SOA haluaa myös muistuttaa, että korkotukilainoituksella toteutettujen hankkeiden piirissä hankkeiden rahoittaminen kokonaan ilman toimijan suoraa omaa rahoitusta on yleistä. Moni kunnallinen vuokrataloyhtiö rahoittaa hankkeista 95 prosenttia korkotukilainoilla ja puuttuvat viisi prosenttia katetaan kunnalta saadulla tertiäärilainalla. Asumisoikeusasuntohankkeissa hanke rahoitetaan korkotukilainalla ja asukkailta perityillä asumisoikeusmaksuilla.

Opiskelija-asuntotoimijat ovat sikäli poikkeuksellisessa asemassa, että moni iso toimija on säätiömuotoinen. Säätiöillä ei ole omistajia, jotka voisivat lainata korkotukilainan lisäksi tarvittavan puuttuvan osan.

Korkotukilainalla rahoitettavat kulut eivät myöskään anna täyttä kuvaa hankkeiden kokonaisrahoituksesta. Korkotukilainalla saa rahoittaa vain asuntoja ja asumiseen liittyviä tiloja. Etenkin kasvukeskuksissa asemakaavat edellyttävät usein, että asuntokohteisiin on rakennettava liiketiloja. Liiketilojen kustannuksia ei saa kattaa korkotukilainalla, vaan ne on katettava yhteisön muista varoista. Pääsääntöisesti liiketiloista saatavat vuokrat ovat vajaakäyttöriski huomioiden niukkoja suhteessa niiden investointikuluihin. Korkotukirahoitteisen kohteen toteuttaminen voi siis edellyttää merkittävästikin yhteisön omia varoja, esimerkiksi valtaosa maantasokerroksen rakentamiskuluista, vaikka asunnot ja niihin liittyvät tilat saisi rahoittaa kokonaan korkotukilainalla. Tämä kärjistää entisestään opiskelija-asuntoyhteisöille kertyvien niukkojen rajoituksista vapaiden pääomien merkitystä; jos liiketilojen rakentamiseen tarvittavat pääomat uupuvat, kohde jää toteuttamatta korkotukilaissa sallitusta enimmäislainoitusasteesta riippumatta.

Pääsääntöisesti opiskelija-asuntoyhteisöt ovat hyvin riippuvaisia valtion tukemasta lainoituksesta. On kuitenkin yksittäistapauksia, joissa historiallisista syistä yhteisölle on kertynyt muutakin kuin valtion tukemaa asuntokantaa niin, että yhteisöt kykenevät kerryttämään rajoituksista vapaata pääomaa omarahoitusosuuteen. SOA huomauttaa, että tällaisilla yksittäisillä toimijoilla voi olla oma vakiintunut käytäntö sisällyttää kohteisiin omarahoitusosuutta enimmäislainoitusasteesta riippumatta. Useimmille opiskelija-asuntotoimijoille tämä ei kuitenkaan ole mahdollista.

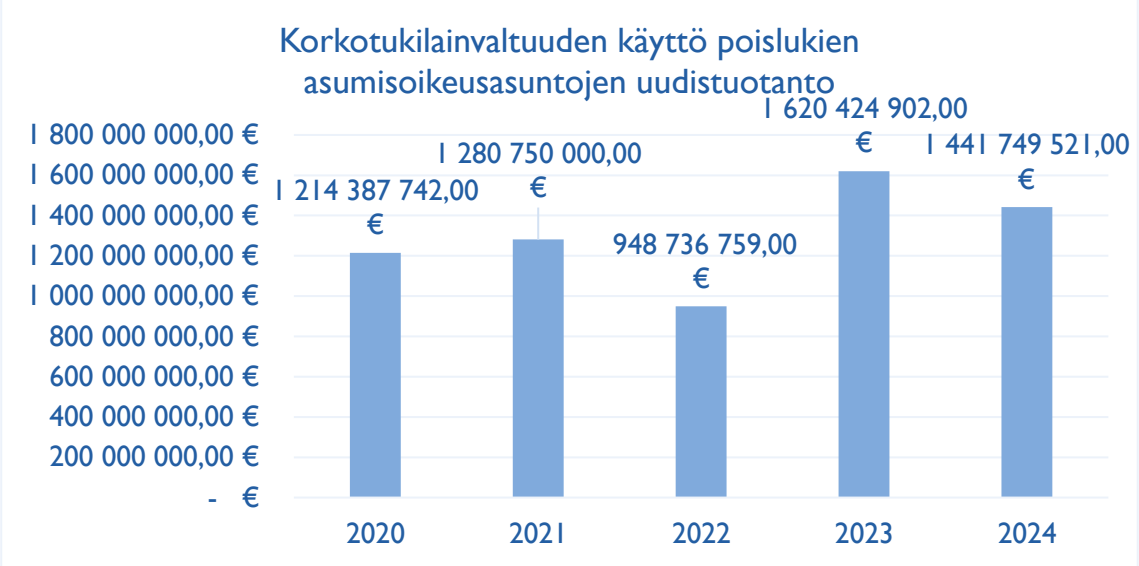
Muodostuuko korkotukilainavaltuuksista uusi pullonkaula?

Investointiavustusleikkauksesta johtuvat haasteet rahoituksen järjestämisessä ovat lykänneet opiskelija-asuntohankkeita. Siksi toimijoille on kertynyt runsaasti patoutunutta hankekantaa, jota päästään lakimuutoksen myötä toteuttamaan. Riskinä on kuitenkin, että korkotukilainojen hyväksymisvaltuus muodostuu uudeksi pullonkaulaksi.

Hallitus painotti vuonna 2024 tehdyllä päätöksellä korkotukilainavaltuuksia vaalikauden alkupuolelle rakennusalan elvyttämiseksi. Vuonna 2024 valtuus oli ennätykselliset 2,25 miljardia euroa ja 1,75 miljardia vuonna 2025. Vuonna 2026 valtuus on putoamassa 1,135 miljardiin hallituksen budjettiriihessä linjaamasta lisäpanostuksesta huolimatta. Koska lisäpanostus oli siirto vuodelta 2027 ja samalla vuoden 2027 valtuuteen päätettiin 365 miljoonan leikkaus, vuonna 2027 korkotukilainavaltuus on näillä näkymin putoamassa 500 miljoonaan euroon, eli alimmalle tasolle kahteenkymmeneen vuoteen. Opiskelija-asuntokohteita päästään siis toteuttamaan juuri, kun korkotukivaltuus putoaa rajusti.

Vuonna 2026 korkotukilainavaltuuden riittävyyttä helpottaa jossain määrin se, ettei uusien asumisoikeusasuntojen rakentamiseen enää myönnetä lainaa. Siitä huolimatta kilpailu valtuuden käytöstä kiristyy. Vuosina 2020-2024 korkotukilainoja on myönnetty muuhun kuin asumisoikeusasuntojen uudistuotantoon alle 1,135 miljardia vain vuonna 2022, jolloin hankkeita jouduttiin pysäyttämään nopeasti nousseiden rakentamiskustannusten takia. Vuoden 2026 valtuus jää siis todennäköisesti niukaksi,

jolloin osa sitä hakeneista hankkeista jää ilman korkotukilainoitusta tai lykkääntyy myöhemmälle.



Korkotukilainavaltuuden käyttöä ohjataan vuosittain hyväksyttävällä käyttösuunnitelmalla, mutta lainoille on jatkuva haku. Toisin sanoen, valtuutta sidotaan vuoden mittaan hankkeisiin ja jos valtuus on niukka kysyntään nähden, se loppuu. Opiskelija-asuntohankkeisiin päästää hakemaan lainapäätöksiä vasta, kun nyt käsittelyssä oleva astuu voimaan. Toisin sanoen opiskelija-asuntohankkeilla on riskinä joutua kiristyvässä kilvassa takamatkalle, jos lain voimaantulo viivästyy ja merkittävä osa valtuudesta ennätetään sitoa sitä ennen. Siksi SOA pitää erittäin tärkeänä, että laki voitaisiin saada voimaan mahdollisimman pian.

Tasausmahdollisuuden tarkentaminen ja siirtymäsäännöt perusteltuja

Lakiluonnoksen lausuntokierroksen perusteella esitykseen tehtiin pieniä muutoksia.

Siirtymäsäännöissä päätettiin huomioida vuoden 2024 lopulla myönnettyjä nimellisiä investointiavustuksia saaneet hankkeet. Kun investointiavustus valtuus oli niukka ja supistumassa entisestään, eikä nyt käsiteltävää lakimuutosta vielä ollut tiedossa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara) myönsi joillekin käsittelyssä oleville hankkeille nimellisen investointiavustuksen. Lainsäädäntö ei ole ennen nyt käsittelyssä olevaa lakimuutosta sallinut vuokrien tasausta investointiavustusta saaneiden ja ilman avustusta rahoitettujen korkotukikohteiden välillä. Nimellisillä avustussummilla mahdollistettiin vuokrien tasaus; kohde oli saanut investointiavustusta, vaikkakin niukan valtuuden takia vain nimellisesti. Osa näistä kohteista ei ole päässyt toteutumaan, kun puuttuva omarahoitusosuus on jäänyt uupumaan. Jos investointiavustusta saaneet kohteet olisi kategorisesti suljettu korkeamman korkotukilainoituksen ulkopuolelle, myönnetyt nimelliset avustukset olisivat muodostuneet hankkeille riippakiviksi. SOA pitää esitettyä muotoilua hyvin perusteltuna.

Toinen muutos liittyy vuokrien tasaamiseen. Vuokrien tasaamista koskevaa säädöstä on yksinkertaistettu niin, että investointiavustusta tai omapääoma-avustusta saaneiden kohteiden vuokrat on mahdollista tasata muiden saman omistajan

rajoituksenalaisten opiskelija-asuntojen kesken. Tämä selkeyttää, että tasauksen piiriin voi kuulua avustuksia saaneiden opiskelija-asuntojen ohella kokonaan korkotukilainalla rahoitettuja tai esimerkiksi 95 prosenttisella korkotukilainalla rahoitettuja kohteita. Tämä on tärkeää, sillä tasaus on käytännössä korkotukilainajärjestelmän välttämätön edellytys.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja