



Ympäristöministeriö

Viite: Lausuntopyyntö
VN/980/2018-YM-I

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi aravalainakantaan kohdistuvien valtion taloudellisten tukitoimenpiteiden kehittämiseksi

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi aravalainakantaan kohdistuvien valtion taloudellisten tukitoimenpiteiden kehittämiseksi.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäsenenä on 20 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäsenenä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä hieman noin 43 000 vuokra-asuntoa, joista valtaosa on rakennettu valtion tuella. Yhteensä asunnoissa asuu noin 70 000 opiskelijaa. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä, kaupunkien omistamia yhtiöitä tai ylioppilaskuntia. 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

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n näkemyksen mukaan lakiluonnos puuttuu erittäin tärkeään aiheeseen. Elinkeino- ja väestörakenteen muutosten myötä väestö tiivistyy aiempaa harvempiin kasvukeskuksiin, minkä seurauksena asuntojen kysyntä laskee väestöltään vähenevillä alueilla. Tämä vallitseva kehitys nojaa kaupungistumisen maailmanlaajuiseen megatrendiin, eikä tälle kehitykselle ole näköpiirissä hiipumisen syitä; päinvastoin, Suomessa kaupungistumiskehitys on edennyt vaiheeseen, jossa väestö muuttaa pienimmistä kaupungeista ja kylistä kuntien ja kylien keskuskaupunkeihin, kuten asuntokannan ja asuinolojen kehittämistä kasvukeskustelun ulkopuolella tarkastellut työryhmä (AAKE) totesi.

Valtion tukeman asuntokannan tarkoituksena on paikata markkinoiden jättämiä puutteita ja tarjota asuntovaihtoehtoja niille, joille markkinat eivät onnistu



tarjoamaan tarpeita vastaavaa ja riittävän kohtuuhintaista asuntoa. Väestöltään vähenevillä alueilla asuntojen hinnat tyypillisesti laskevat ja siten taloudellinen tarve valtion tukemalle asuntokannalle on pienempi, kun ero markkinahinnan ja omakustannusvuokran välillä on pieni tai jopa käänteinen. Siksi tukijärjestelmiin sisältyvän omakustannusperiaatteen takia on välttämätöntä, että asuntokannan käyttöaste säilyy riittävän korkeana, sillä muuten vajaakäytöstä syntyvät kustannukset nostavat jäljelle jäävien asukkaiden vuokria. Nämä tekijät puoltavat, että väestöltään vähenevillä alueilla voi olla perusteltua pyrkiä vähentämään valtion tukemaa asuntokantaa vajaakäyttöriskin välttämiseksi.

Toisaalta, väestöltään vähenevilläkin alueilla voi edelleen olla tarve tarjota vuokra-asumista niille, joille ei asuntoa ei luontevasti löydy markkinoilta. Näitä voivat olla erityisryhmät, kuten esimerkiksi opiskelijat, ikääntyneet ja vammaiset, mutta myös esimerkiksi luottotietonsa menettäneet, joiden mahdollisuus saada vuokra-asunto on muita heikompi. Asuntokysynnän väheneminen johtaa usein vuokranantajien taloudellisiin vaikeuksiin ja asuntokannan sopeuttaminen aiheuttaa usein vielä lisäkustannuksia jäljellä olevien lainojen ja purkukustannusten muodossa. Riskinä on kestämaton negatiivinen kierre, jonka päätepisteenä on hallitsematon konkurssi. Vuokrataloyhtiöiden hallitsemattomat konkurssit heijastuisivat negatiivisesti koko alueen asuntomarkkinoihin ja ennen kaikkea jäljelle jääneisiin asukkaisiin. Tästä syystä on tarpeen turvata vuokra-asuntoyhteisöjen taloudellinen asema myös tilanteessa, jossa asuntokantaa joudutaan vähentämään.

Valtion tukema asuntokanta on pääasiassa rahoitettu joko valtion myöntämillä aravalainoilla tai valtion takaamilla korkotukilainoilla. Siksi näiden asuntojen omistajien taloudelliset haasteet heijastuvat suoraan valtioon takauriskeinä ja luottotappioina. Näin ollen väestöltään vähenevien alueiden asuntokannan kehittämiseen ja sopeuttamiseen tähtäävät tukitoimet tulisikin nähdä ensisijaisesti säästötoimenpiteinä, joilla estetään suurempien tappioiden synty.

Valtion tukeman vuokra-asuntokannan omistajat ovat tyypillisesti alueellaan merkittäviä kiinteistönomistajia ja vuokranantajia. Näin ollen näiden asuntokannan muutokset heijastuvat helposti myös koko alueen asuntomarkkinoihin. Siksi asuntokannan sopeuttamisen keinot vaikuttavat myös siihen, missä määrin valtio ja kunnat kattavat väestöltään vähenevien alueiden asuntomarkkinoiden tappiot ja missä määrin nämä kohdistuvat alueen yksityisiin kiinteistönomistajiin. Jos esimerkiksi vuokrataloyhteisö päättyy myymään asuntokohteen heikon taloustilanteensa tervehdyttämiseksi ja saa sitä varten rajoitusakordin, alueen asuntokanta ei vähene ja uusi omistaja voi vuokrata kohdetta pienemmillä pääomamenoilla. Seurauksena alueen ylitarjonta säilyy ja markkinahinta laskee, mikä heijastuu myös yksityisten kiinteistönomistajien omistusten arvoon. Jos puolestaan vuokrataloyhteisö päättyy purkamaan asuntokohteen ja saa siihen purkuakordin ja -avustusta, alueen ylitarjonta vähenee, mutta ratkaisu voi purku- ja jätekustannuksineen tulla kalliimmaksi vuokrataloyhteisölle. SOA:n näkemyksen mukaan tervehdyttämistoimien enimmäismäärien tulisi olla sillä tasolla, että se mahdollistaa alueen asuntomarkkinoiden kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaiset ratkaisut. Erityisesti tämä korostuu tilanteissa, joissa julkinen sektori on keskeisellä tavalla vaikuttanut asuntojen ylitarjonnan syntyyn, esimerkiksi oppilaitospaikkojen vähenemisen myötä.



Suomen opiskelija-asunnot SOA huomauttaa, etteivät väestöltään vähenevien alueiden asuntomarkkinoiden haasteet ole yksinomaan hitaita ja ennustettavia. Alueen elinvoima ja asuntokysyntä voivat muuttua äkisti esimerkiksi oppilaitosten tai tehtaiden sulkemisten myötä. Näistä ensimmäisestä konkreettinen esimerkki on Savonlinna, jossa viimeisen kymmenen vuoden aikana opiskelijoiden nettomäärä on vähentynyt liki 1500 opiskelijalla ja samalla oppilaitosten vähenemisen myötä myös työpaikat ovat vähentyneet. Seurauksena on merkittävät taloudelliset haasteet alueen vuokra-asuntoyhteisöille ja jopa konkurssiriski. On todennäköistä, että näemme vastaavia tilanteita myös tulevaisuudessa muilla paikkakunnilla.

Siksi SOA:n näkemyksen mukaan väestöltään vähenevien alueiden asuntokannan ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan lainsäädäntöä, joka huomioi seuraavat kolme haastetta:

- Vuokrataloyhteisöille tarvitaan riittävät edellytykset ratkoa ennaltaehkäisevästi asuntojen ylitarjontaa väestöltään vähenevillä alueilla. Tämä edellyttää toisaalta riittävää taloudellista tukea, mutta myös helpotusta prosesseihin ja sääntelyyn. Nyt lausuntokierroksella oleva lakiluonnos on tämän tavoitteen kannalta oikeansuuntainen uudistus.
- Tarvitaan korotetut tervehdyttämistoimet tilanteisiin, joissa taloudelliset haasteet ovat jo realisoituneet ja aiemmat toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä ongelman ratkaisemiseksi tai joissa asuntokysyntä romahtaa äkisti ja ennakoimatta ulkopuolisista syistä johtuen. Purkuavustusten, -akordien ja muiden tervehdyttämistoimien tulisi näissä tilanteissa olla sellaisella tasolla, että ne mahdollistavat asuntokohteiden purkamisen yhteisön haastavasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Selvityshenkilö Hannu Rossilahden keväällä 2018 laatima selvitys antaa hyvän lähtökohdan tällaisen valmisteluun ja lainsäädäntömuutosten valmistelu tulisi aloittaa välittömästi.
- Keinojen ohella tarvitaan kannusteet. Mikäli erityisen haastaviin tilanteisiin on käytössä korotetut avustukset, olisi riskinä, että ennaltaehkäisevän asuntokannan kehittämisen sijaan odotetaan toimeettomana taloustilanteen heikkenemistä ja korotettuja avustuksia. Siksi tarvitaan kannusteet, jotka ohjaavat vuokrataloyhteisöjä sopeuttamaan kantaansa ennaltaehkäisevästi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi määräaikaisten sopeuttamisohjelmat. Lisäksi tämä voidaan toteuttaa asettamalla tiukat ehdot korotetuilla avustuksille: niitä tulee saada vain, mikäli tilannetta on pyritty jo ratkaisemaan, tai jos talousongelmien syy on yllättävä ulkoinen toimintaympäristön muutos.

Näistä seikoista johtuen SOA näkee ehdotetut muutokset oikeansuuntaisina, joskin riittämättöminä ja edellyttää, että kriisitilanteisiin tarkoitetut korotetut tervehdyttämistoimet sisällytetään nyt lausunnolla olevaan lainsäädäntöön tai niiden valmistelu aloitetaan välittömästi.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lainaehtomuutosten, tervehdyttämisavustuksen ja purkuakordin myöntöedellytysten joustavoittaminen



SOA kannattaa esitettyjä muutoksia. Joustavammat myöntöedellytykset voivat kannustaa yhteisöjä puuttumaan nykyistä ennaltaehkäisevämmiin ja aktiivisemmin odotettavissa oleviin taloudellisiin haasteisiin ja nyt ehdotetut muutokset mahdollistavat tämän. On perusteltua, että tervehdyttämistoimien pariin voi hakeutua jo ennen kuin taloudelliset haasteet realisoituvat, sillä nykyiset ja lakiluonnoksessa esitetyt tervehdyttämistoiveet toimivat nimenomaan ennaltaehkäisevästi. Sen sijaan ne eivät ole riittäviä kaikissa tilanteissa, joissa taloudelliset haasteet ovat jo realisoituneet.

SOA näkee myös perusteltuna, että jatkossa purkuakordi voitaisiin myöntää myös kohteelle, joka on aiemmin vapautettu rajoituksista hakemuksen perusteella. Tilanteessa, jossa tukitoimenpiteillä pyritään ennaltaehkäisemään taloudellisten vaikeuksien syntyä, on usein perusteltua yrittää ensisijaisesti myydä tarpeettomaksi käynyt kohde. Näin minimoidaan valtion luottotappiot ja yhteisölle koituvat purkukustannukset. Sallimalla purkuakordi myös rajoituksista vapautetulla kohteelle voidaan helpottaa ostajakandidaatin löytymistä sulkematta kuitenkaan purkamisen vaihtoehtoa lopullisesti pois.

SOA kuitenkin huomauttaa, että alueilla, joilla asuntomarkkinoilla on jo merkittävää ylitarjontaa, kohteiden purkaminen on ainoa keino tasapainottaa markkina. Siksi esitetty muutos onkin perusteltu lähinnä ennaltaehkäisyn näkökulmasta ja tilanteissa, jolloin on vielä perusteltua myydä kohde eteenpäin. Alueilla, joissa asuntomarkkinoille on jo syntynyt kestämatöntä ylitarjontaa, kohteen myyminen eteenpäin saattaa vain työntää ongelmaa eteenpäin sen ratkaisemisen sijaan.

Purku- ja rajoitusakordin enimmäismäärien nostaminen

SOA pitää esitettyjä korotuksia oikeansuuntaisina, mutta riittämättöminä. Esitetty purku- ja rajoitusakordien enimmäismäärä voi olla riittävä tilanteissa, joissa pyritään ennaltaehkäisemään näköpiirissä olevia taloudellisia ongelmia. Korotusten myötä asuntokannan sopeuttaminen purkamalla tulee mahdolliseksi aiempaa useammalle yhteisölle, mikä ennaltaehkäisee kestämatöntä asuntojen ylitarjontaa riskikunnissa.

Esitetyt korotukset eivät kuitenkaan riitä tilanteissa, joissa merkittävät taloudelliset ongelmat ovat jo realisoituneet. Jos asuntokannassa on jo merkittävää vajaakäyttöä, akordien jälkeen maksettavaksi jäävää lainaosuus on liian suuri jäljelle jäävän asuntokannan kustannettavaksi. Tilanne johtaa negatiiviseen kierteseen: Vajaakäyttö nostaa vuokria, mikä heikentää vuokrien kilpailukykyä ja lisää vajaakäyttöä entisestään. Vajaakäytön vähentäminen ei ole mahdollista, jos jäljelle jäävää lainapääomaa ja purkukustannuksia ei voida kattaa jäljelle jäävän kannan vuokrilla ilman kohtuuttomia vuokrankorotuksia. Ainoa ratkaisuvaihtoehto tällaisiin tilanteisiin on riittävän korkea purkuakordi ja -avustus.

Siksi SOA esittää, että esitettyjen akordien korotusten lisäksi luodaan erillinen kriisimenettely korotettuine tukitoimineen. Kriisimenettelyn piiriin hyväksytyille yhteisöille myönnettävien purkuakordien ja -avustusten enimmäismäärä olisi 95%, kuten selvitysmies Hannu Rossilahti esitti Savonlinnan tilannetta koskevassa raportissaan. Korotettujen purkuavustusten ja -akordien ehtona olisi:



- Merkittävät taloudelliset vaikeudet, jotka eivät ole ratkaistavissa lievemmillä tukitoimilla.
- Yhteisö on pyrkinyt jo sopeuttamaan asuntokantaansa, mutta aiemmat toimet eivät ole riittäneet talouden tervehdyttämiseksi, tai kysynnän väheneminen johtuu yllättävästä ja ulkopuolisesta tekijästä, johon ei kohtuudella ole voinut varautua.
- Alueen asuntokysyntä voidaan olettaa vähenneen pysyvästi, jolloin kannan sopeuttaminen purkamalla on ainoa keino tasapainottaa alueen asuntomarkkinat.

Päätöksen kriisimenettelyn soveltamisesta ja oikeudesta korkeampiin tervehdyttämistoiimiin tekisi esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Lainaehtomuutosten pohjakoron poistaminen

SOA kannattaa esitystä. SOA:n näkemyksen mukaan asumisen tukien lainsäädännössä tulisi ylipäänsä pyrkiä eroon kiinteistä korkojen määrityksistä, sillä ne eivät reagoi talouden muutoksiin.

Enimmäiskoron asettaminen korkeakorkoisiin aravalainoihin ja korkosäännösten yksinkertaistaminen

SOA kannattaa esitettyä enimmäiskorkoa. Valtion asuntorakentamiseen myöntämien lainojen tarkoituksena on tukea asuntorakentamista ja siten mahdollistaa kohtuuhintaista asumista pienituloisille. Osasta lainoja perityt korkeat korot kääntävät asetelman nurinpäin: pienituloiset asukkaat tukevat valtiota ylisuurilla koroilla. Nämä korot ovat paitsi lainojen myöntämisen alkuperäisen tarkoituksen vastaisia, voivat myös estää lainojen takaisinmaksua ja siten aiheuttaa valtiolle kasvavia luotto- ja takaustappioita.

Luonnoksessa esitetään, että lainoihin asetettaisiin 1,39 prosentin vähimmäiskorko, mutta ei perustella, miksi tällainen vähimmäiskorko olisi tarpeen tai miksi sen tulisi olla juuri esitetty 1,39 prosenttia. SOA:n näkemyksen mukaan vähimmäiskorko on tarpeeton. Asetuksen tulisi mahdollistaa, että korkotaso laskee nykyistä alemmas, jos 10 vuoden obligaatiolainojen kolmen vuoden liukuva keskiarvo laskee nykyisestä.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

SOA näkee perusteltuna, että muutoksia sovelletaan myös ennen lainmuutosta vireille tulleisiin hakemuksiin. Muuten syntyisi riski, että lainsäädännön voimaantulon odottaminen viivästyttäisi tarpeellisia sopeuttamistoimia.

Savonlinnan tilanne

Koska lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa viitataan Savonlinnan vuokra-asuntotilanteeseen, SOA näkee välttämättömäksi tarkentaa ja oikaista Savonlinnaa koskevia lakiluonnoksen väitteitä. Savonlinnan asuntotilanteessa kyse on kahdesta rinnakkaisesta ilmiöstä: toisaalta väestö on vähentynyt yhtäjaksoisesti vuodesta



1996¹, toisaalta kansainvälisen viestinnän laitoksen, opettajakoulutuslaitoksen sekä muiden opetusyksiöiden oppilasmäärän vähentäminen jopa liki 1500 opiskelijalla on vähentänyt asuntokysyntää. Näistä ensimmäinen kehitys on ollut ennakoitavissa, jälkimmäinen on johtunut vuokra-asuntoyhteisöistä riippumattomista päätöksistä eikä myöskään ole ollut kohtuudella ennakoitavissa.

SOA korostaa, että nyt esitetyillä muutoksilla ei ratkaista Savonlinnan vuokra-asuntotilannetta, eivätkä nyt esitetyt keinot ole myöskään riittäviä ennaltaehkäisemään muita Savonlinnan kaltaisia tilanteita. Opiskelijamäärän vähennys on toteutunut asuntokannan sopeuttamisen kannalta verrattain lyhyessä ajassa. Vaikka Savonlinnan opiskelija-asunnot Oy on ryhtynyt sopeutustoimiin, kun opiskelijamäärien vähennykset alkoivat, sopeutustarve on kokonaisuudessaan niin mittava, ettei se ole ratkaistavissa nykyisillä tai esitetyillä sopeuttamistoimilla. Sama problematiikka koskisi myös muita Savonlinnan tapaisia tilanteita, jossa kysyntä vähenee merkittävästi ja yllättäen.

Tällä hetkellä Savonlinnan opiskelija-asunnot Oy on pattitilanteessa: yhtiön talouden tervehdyttäminen edellyttäisi, että osa asuntokannasta puretaan, mutta yhtiön taloudellinen tilanne ei mahdollista jäljelle jäävien lainojen ja purkukustannusten kattamista. Mikäli asuntokantaa päästäisiin purkamaan, yhtiön taloudellinen tilanne on mahdollista tervehdyttää muutamassa vuodessa. Tämä edellyttäisi kuitenkin nykyistä selkeästi korkeampia purkuakordeja ja -avustuksia. Siksi SOA edellyttää, että valmisteltavaan lainsäädäntöön sisällytetään Hannu Rossilahden esittämät 95 prosentin purkuakordit ja -avustukset tai näiden valmistelu aloitetaan viivytyksettä.

Vaikutusten arviointi

Esitettyjen laki- ja asetusmuutosten tavoitteena on ennaltaehkäistä valtion taloudellisten riskien toteutumista. Esitettyjen muutosten arvioidaan aiheuttavan kustannuksia valtiolle muun muassa purku- ja rajoitusakordien myöntövaltuuksien puitteissa sekä aravalainojen korkojen alentamisesta.

SOA huomauttaa, että tervehdyttämistoimet, joilla ennaltaehkäistään valtion takaus- ja luottotappioita, eivät ole kuluueriä vaan säästötoimenpiteitä; jos toimenpiteitä ei tehdä, valtion tappiot ovat todennäköisesti suuremmat, kuin jos tervehdyttämistoimiin ryhdytään riittävän ennaltaehkäisevästi. Tämän tulisi käydä ilmi selkeämmin vaikutusten arvioinnissa.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Asiamies

¹ Rossilahti, H. (2018). Selvitysraportti Vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttäminen erityisen vaikeissa talous- ja asuntomarkkinaoloissa - Case Savonlinna. Ympäristöministeriö. Saatavissa: [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asuminen/Selvitys_Savonlinnan_vuokraasuntotilante\(46064\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asuminen/Selvitys_Savonlinnan_vuokraasuntotilante(46064))