



Valtion tukeman asuntotuotannon kehittämisen selvitysryhmä
VN/25066/2023

Valtion tukeman asuntotuotannon kehittäminen: opiskelija-asumisen erityiskysymyksiä

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää pyynnöstä osallistua valtion tukeman asuntotuotannon, Valtion asuntorahaston ja epäsuorien tukien selvitystyön kirjalliseen kuulemiseen.

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.

Yleistä opiskelija-asumisen tukemisesta

Suomessa opiskelija-asumisen järjestämistapa poikkeaa useimmista muista maista: yleishyödylliset ja korkeakouluista erilliset opiskelija-asuntoyhteisöt tarjoavat kohtuuhintaista asumista tarkoituksenaan tukea koulutuksen saavutettavuutta ja opiskelijoiden toimeentuloa. Osassa Euroopan maita (esimerkiksi Saksa, Ranska, Norja, Islanti) opiskelija-asuntotarjonnasta vastaavat julkisomisteiset ja lakisääteiset opiskelijapalvelujärjestöt. Anglo-amerikkalaisessa perinteessä vastuu asuntojen tarjoamisesta on korkeakouluilla. Monessa maassa suuri osa opiskelijoista asuu vanhempien luona. Suomen lähimmät verrokkit lienevät Itävalta, Ruotsi, Sveitsi ja



Tanska, mutta näistä monessa vuokramarkkinat ovat ylipäänsä huomattavasti Suomea säädellymmät.

Yksi taustatekijä opiskelija-asuntojärjestelmällemme on suomalainen asumiskulttuuri. Suomessa ylipäänsä muutetaan hyvin nuorina omilleen. Nuorten asuminen 2020 - tutkimuksen mukaan 19 vuotta on yleisin ikä, jolloin muutetaan pois lapsuudenkodista, ja seitsemän kymmenestä on muuttanut omilleen ollessaan 18-20-vuotias.¹ Vastaavasti korkeakouluopinnot aloitetaan tyypillisesti tätä myöhemmin. Omilleen muuttamisen ikä ei siten Suomessa niinkään liity korkeakouluopintojen alkuun kuin toisen asteen opintojen päättymiseen, eikä Suomessa asuminen vanhempien luona ole normaali tyypillisessä opiskeluiässä. Tulevaisuudessa on näköpiirissä, että omilleen muutto voi aikaistua entisestään. Koulutuspoliittisen selonteon (VNS 24/2021) mukaan pienenevät ikäluokat luovat painetta toisen asteen koulutusverkon supistumiseen 2030-luvun kuluessa. Tällöin yhä useampi nuori saattaa joutua muuttamaan omilleen jo toisen asteen opintojen perässä, mikä heijastuu myös opiskelija-asuntotarpeeseen.

Suomalainen opiskelija-asuntojärjestelmä kehittyi erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla korkeakoulutuksen laajentuessa. Opiskelijamäärien kasvu ja korkeakoulujen perustaminen uusille paikkakunnille synnyttivät yhdessä yleistyvän maaltamuuton kanssa opiskelijoiden kasvavan asuntopulan. Suomessa ei ollut perinnettä korkeakoulujen roolista asuntojen tarjoamisessa. Sen sijaan opiskelijajärjestöillä oli vahva rooli opiskelijoiden tukirakenteiden synnyssä – esimerkiksi Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö perustettiin vuonna 1954. Siksi opiskelija-asuntotuotannon kehittäminen käynnistyi opiskelijavetoisesti ja malliksi valikoitui paikkakuntakohtaiset opiskelija-asuntosäätiöt ja -yhteisöt, jotka tarjoavat asumista peruskoulun jälkeisten oppilaitosten opiskelijoille. Valtion tuotantotuet ovat olleet avainasemassa mahdollistamassa, että pienellä alkupääomalla käynnistynyt ja opiskelijoiden alulle panema sektori on voinut kehittyä merkittäväksi asunnontarjoajaksi.

Suomalaisen opiskelija-asuntosektorin historia heijastuu sen rooliin ja asemaan. Etenkin Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa opiskelija-asumisen keskeinen tehtävä on opiskelijoiden sosiaalisten verkostojen rakentaminen ja opiskelijan turvallisuudesta huolehtiminen – usein maksullisen koulutuksen oheispalveluna ja sisäänheittotuotteena. Suomessa opiskelija-asumisen tehtävä on ennen kaikkea edistää opiskelijan toimeentuloa ja tukea jokaisen mahdollisuutta kouluttautua ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (perustuslain 16 §). Samalla opiskelija-asuminen osaltaan edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukee asumisen omatoimista järjestämistä yhden erityisryhmän osalta (perustuslaki 19 §). Opiskelija-asuminen siis kytkeytyy samanaikaisesti kahteen perustuslaissa säädettyyn rooliin ja toimii koulutus-, sosiaali- ja asuntopoliittisten tavoitteiden rajapinnassa. Vaikka tavoitteiden välillä ei pääosin ole ristiriitaa, valtion tukeman asuntotuotannon rahoitusmuodot ja -ehdot ottavat pääosin huomioon vain sosiaali- ja asuntopoliittisen ulottuvuuden. Opiskelija-asumisen osalta olisi tarvetta erityissäätelylle, joka ottaa huomioon sen roolin koulutuspolitiikan tukemisessa.

¹ Aho, P., Myllymäki, T., Sandqvist, S., & Strandell, A. (2021). Nuorten asuminen 2020: Kyselytutkimus. Ympäristöministeriön julkaisu ja 2021:8. Saatavissa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162899/YM_2021_08.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Opiskelijoiden asumisen tukeminen on perusteltua myös asunto- ja sosiaalipolitiikan kannalta. Opiskelijat ovat erittäin pienituloisen ryhmä. Opiskelijatutkimus 2022 -raportin mukaan opiskelijoiden keskimääräinen kuukausittainen toimeentulo oli 1132 euroa ja mediaani 998 euroa. 58 prosenttia ilmoitti tulevansa toimeen alle 1000 eurolla kuukaudessa.² Asumistukea saavan yhden hengen taloudessa asuvan opiskelijan keskimääräinen asumistuessa huomioitava tulo oli 611,73 euroa marraskuussa 2023³.

Opiskelija-asunnoissa asuvat ovat vielä keskimääräistä opiskelijaa pienituloisempia. Opiskelijabarometri 2022 -aineistossa opiskelija-asunnossa asuvien keskimääräiset tulot olivat vain 861,44 euroa kuukaudessa, sisältäen myös asumistuen sekä tukia, joita asumistukiharkinnassa ei lasketa tuloiksi. Opiskelija-asunnoissa asuvat ovat huomattavan pienituloisia myös muihin valtion tukemassa asuntokannassa asuviin verrattuna. Valtion tukeman asuntokannan asukkaiden tuloista ei ole kattavia avoimesti saatavilla olevia lähteitä. Kelan asumistukitilastot antavat jonkinlaisen, joskin puutteellisen kuvan, sillä kaikki valtion tukemassa asuntokannassa asuvat eivät saa asumistukea. Yksinasuvilla opiskelijoilla ja lapsettomilla opiskelijapareilla, jotka muodostavat selkeän valtaosan opiskelija-asuntojen asukaskunnasta, keskimääräiset asumistukitulot olivat selvästi muussa elämäntilanteessa olevia ruokakuntia pienemmät. Opiskelijoiden pienituloisuutta alleviivaa Ara-asuntojen tulorajoista laadittu selvitys. Vuonna 2018 laaditusta selvityksestä (Ympäristöministeriön raportteja 8/2018) käy ilmi, että 16,5 prosenttia kyselyyn vastanneista Ara-asunnoissa asuvista kotitalouksista ylitti silloiset, nyt kaavailtuja alemmat tulorajat. Opiskelijoista vain 1,9 prosenttia ylitti tulorajat, mikä oli pienin osuus, kun vastaajat jaoteltiin pääasiallisen toiminnan perusteella. Tämä minimaalinen osuuskin johtunee siitä, että yksittäinen vastaaja tai vastaajat jatkoivat kesätöissään vielä kyselyajankohtana syys-lokakuussa tai olivat juuri valmistuneet ja asumisoikeus oli siten päättymässä.

Yleisen asumistuen saajien keskimääräinen asumistukitulo, €/kk, valtion tukemassa asuntokannassa asuvat				
11/2023	Ruokakunnan elämäntilanne			
Ruokakuntatyyppi	<i>Työttömät ruokakunnat</i>	<i>Opiskelijaruokakunnat</i>	<i>Työssä olevat ruokakunnat</i>	<i>Muut ruokakunnat</i>
<i>Yksin asuvat</i>	786,50	577,46	1 495,50	866,97
<i>Lapsettomat parit</i>	1 544,89	1 393,27	2 195,45	1 442,99
<i>-Kahden huoltajan perheet</i>	2 003,17	2 309,93	3 122,40	2 064,56
<i>-Yhden huoltajan perheet</i>	1 057,93	1 097,36	2 307,96	972,12

Suomalainen opiskelija-asuminen on kansainvälisessä vertailussa laadukasta. Tätä selittää suomalaisesta asumiskulttuurista juontuva opiskelija-asumisen rooli: itsenäisiä koteja omilleen muuttaneille opiskelijoille, ei lukuvuosien aikaista

² Saari, J., Koivuranta, S., & Nevalainen, E. (2023). Eurostudent VIII–Opiskelijatutkimus 2022. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:34. Saatavissa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165195/OKM_2023_34.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³ Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot. 2023. Kelasto-raportti. Viitattu 5.12.2023. <https://raportit.kela.fi/linkki/40209352>



asuntolamajoitusta opiskelijoille, jotka palaavat lukukauden ulkopuolella vanhempiensa luokse. Toisaalta kotimaisessa vertailussa opiskelijoiden asumistason voi sanoa kehittyvän viiveellä yleisen asumistason nousun perässä. Kelan tilastojen mukaan opiskelijoiden asumisväljyys on pienempi kuin muiden valtion tukemassa asuntokannassa asuvien asumistuen saajien – etenkin yksinasuvilla. Opiskelijoita asuu solu- ja kimppa-asunnoissa, mikä muilla väestöryhmillä on harvinaista.

Yleisen asumistuen saajien asunnon keskokoko, m²/asunto, valtion tukemassa asuntokannassa asuvat				
11/2023	Ruokakunnan elämäntilanne			
Ruokakuntatyyppi	<i>Työttömät ruokakunnat</i>	<i>Opiskelijaruokakunnat</i>	<i>Työssä olevat ruokakunnat</i>	<i>Muut ruokakunnat</i>
<i>Yksin asuvat</i>	44,1	32,8	45,5	42,2
<i>Lapsettomat parit</i>	58,9	52,8	60,4	57,4
<i>-Kahden huoltajan perheet</i>	79,5	76,8	81,8	77,5
<i>-Yhden huoltajan perheet</i>	71,0	70,0	74,5	70,5

Kelan aineistot antavat kuitenkin puutteellisen – liian korkean – kuvan opiskelija-asuntojen asukkaiden tulo- ja asumistasosta, sillä niistä puuttuvat kansainväliset opiskelijat, jotka muodostavat merkittävän osan opiskelija-asuntoyhteisöjen asukkaista. Kansainvälisillä tutkinto-opiskelijoilla – lyhytaikaisista vaihto-opiskelijoista puhumattakaan – asunnonsaanti tavallisilta vuokramarkkinoilta on kotimaisia opiskelijoita vaikeampaa ja toimeentulo selvästi pienempi. Kansainvälisistä tutkinto-opiskelijoista 59⁴-71⁵ prosenttia asuu opiskelija-asunnossa ja vaihto-opiskelijoista osuus on todennäköisesti vieläkin suurempi. Opiskelija-asuminen on siten keskeinen korkeakoulutuksen kansainvälistymisen mahdollistaja. Vastaavasti riittämätön opiskelija-asuntotarjonta voi osoittautua kansainvälistymisen pullonkaulaksi, kuten on käynyt esimerkiksi Hollannissa. Valtionneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (VNS 24/2021) on asetettu tavoitteeksi kolminkertaistaa kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden määrä vuoteen 2030 mennessä, mikä heijastuu myös opiskelija-asuntotarpeeseen.

Myös muiden koulutuspoliittisten tavoitteiden ja opintososiaaliin etuihin liittyvien päätösten voi ennakoida lisäävän opiskelija-asuntojen tarvetta. Koulutuspoliittisessa selonteossa asetettiin tavoitteeksi, että puolet ikäluokasta suorittaa korkeakoulututkinnon vuonna 2030. Tavoitteen saavuttamiseksi lisätään aloituspaikkoja, nopeutetaan korkeakoulutukseen siirtymistä ja kehitetään opiskelijavalintoja. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on päätetty kasvattaa aloituspaikkamääriä ja koulutusta aiotaan kohdentaa entistä vahvemmin ensimmäistä tutkintoaan suorittaville. Opiskelijamäärä siis kasvaa ja yhä useampi on toiselta asteelta siirtyvä nuori, eli opiskelija-asuntojen yleisintä kohderyhmää. Lisäksi tavoitteena on pitkään ollut opintojen vauhdittaminen, mihin on pyritty esimerkiksi opintoaikojen rajauksella ja opintotuen kaksiportaisuudella. Opiskelija-asuminen

⁴ Gwosc, C., Hauschildt, K., Wartenbergh-Cras, F., & Schirmer, H. (2021). Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: Eurostudent VII 2018-2021 | Synopsis of Indicators.

⁵ Hauschildt, K., Vögtle, E. A., Gwosc, C. (2018). Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: Eurostudent VI 2016-2016 | Synopsis of Indicators.



tukee täyspäiväisen opiskelun edellytyksiä, ja sen tarve korostuu entisestään opiskelijoihin kohdistuvien leikkausten myötä.

Miten opiskelijoiden asumista tulisi julkisin varoin tukea?

SOAn näkemyksen mukaan jatkossakin on tärkeä tukea opiskelijoiden asumista sekä kysyntä- että tarjontatukien kautta. Pääsääntöisesti kumpikaan tukimuoto ei yksin mahdollista keskittymistä täyspäiväisesti opintoihin. Opiskelijoilla on usein mahdollisuus parantaa ansiotasoaan työssäkäynnillä, mutta tämä tapahtuu osin pääasiallisen toimen, opiskelun, kustannuksella. Lukuvuoden aikana työskentely muissa kuin oman alan töissä toimeentulon turvaamiseksi voi paitsi viivästyttää opintoja, myös syrjäyttää vastaavista tehtävistä koulutuksen ulkopuolelle jääneitä nuoria.

Opiskelijoiden asumisen kysyntätuen tulisi olla jatkuva vuoden ympäri, opintopisteistä riippumaton ja riittävä suhteessa asumiskustannuksiin. Opiskelijoiden asuminen ei katkea kesäksi, joten asumisen tuenkin tulisi jatkua – toki mahdollisten kesätyötulojen vaikutus huomioiden. Kaksiportaisen opintotuen ja rajattujen opintotukikuukausien takia moni opiskelija tippuu opintotuelta. Jos asumisen tuki on sidottu opintotukikuukausiin, moni opiskelija tippuu sen piiristä jossain vaiheessa opintoja, vaikka tulojensa puolesta tuelle olisi tarvetta. Asumistuki on opiskelijoille toimiva tukimuoto, joskin asumistuen ehtoja tulisi kehittää niin, ettei yhteinen vuokrasopimus johda automaattisesti yhteiseen ruokakuntaan. Lisäksi tulisi selvittää, voitaisiinko nuorten osalta luopua ruokakuntaehtaisuudesta niin, että ruokakunnan koko vaikuttaisi enimmäisasumismenoihin, mutta tuloja ei huomioitaisi yhdessä.

Opiskelija-asuntohankkeita tuetaan korkotukilainoilla ja erityisryhmien investointiavustuksella, joka on enimmillään 15 prosenttia. Lisäksi opiskelija-asumista tuetaan markkinahintaa edullisimmilla tonteilla, minkä vaikutus korostuu suurimpien kasvukeskusten keskusta-alueilla. Hankkeeseen nostettu 40-vuotinen korkotukilaina on muiden tukien edellytys, sillä korkotukilainsäädäntöön sisältyvät EU:n valtioneuvoston edellyttämät rajoitukset.

SOAn näkökulmasta nykyinen tukimalli on ollut toimiva. Erityisen keskeinen rooli on erityisryhmien investointiavustuksella. Investointiavustuksella on kaksi tehtävää: yhtäältä se toimii omapääoma-avustuksena, joka mahdollistaa hankkeiden käynnistämisen ilman merkittäviä omia pääomia ja toisaalta avustus tukee kustannuksia niin, että omakustannusvuokra sopii erityisryhmän maksukykyyn.

Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä toimijoita, joilla on niukasti tuetun asuntotuotannon ulkopuolista pääomaa eikä sitä juuri myöskään kerry. Opiskelija-asunnoista valtaosa on rahoitettu valtion tuotantotukien kuten omapääoma-avustuksen, investointiavustuksen sekä arava- ja korkotukilainoituksen turvin. Normaaleihin korkotukilainoitettuihin kohteisiin sijoitetulle omalle pääomalle saa ottaa kohtuullisen tuoton, mutta erityisryhmäkohteissa tämä oma pääoma on korvattu investointiavustuksella eikä tuottoa siten voi kerryttää. Asuntojen vuokrauksessa noudatetaan omakustannusperiaatetta eikä niistä siten kerry rajoituksista vapaita varoja. Kun muita vapaita pääomia ei juuri ole eikä kerry, erityisryhmien investointiavustuksella on summaansa suurempi rooli opiskelija-asuntotuotannon mahdollistajana.



Erityisryhmien investointiavustus on alun alkaenkin tarkoitettu mahdollistamaan hankkeiden käynnistäminen ilman merkittäviä omia pääomia, ei vain kompensoimaan erityisiä tila- ja varusteratkaisuja. Kun erityisryhmien investointiavustus luotiin 2004, siihen yhdistettiin aiempi opiskelija-asumisen omapääoma-avustus, jolla on tuettu opiskelija-asumista 1980-luvulta lähtien.

Erityisryhmien alin tukiluokka on tarkoitettu ryhmille, joiden tulot ovat poikkeuksellisen pienet. Vaikka opiskelija-asumisessa ei pääsääntöisesti tarvita erityisiä tila- ja varusteratkaisuja, opiskelija-asumiseen liittyy useita kustannuksia nostavia tekijöitä. Opiskelija-asuntojen asukkaat vaihtuvat tiuhaan. Keskimääräinen asumisaika oli vain 1,6 vuotta vuonna 2022. Nopea asukasvaihtuvuus moninkertaistaa asukasvalintoihin liittyvän hallinnollisen työn. Esimerkiksi Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö Hoas solmi 9927 vuokrasopimusta vuonna 2021. Samana vuonna Helsingin kaupungin asunnot (Heka) teki 6790 vuokrasopimusta, vaikka Hekan asuntokanta ja asukasmäärät ovat noin viisinkertaiset Hoasiin nähden. Tiheä vaihtuvuus kasvattaa kuluja monella tapaa: asukasvalintojen valtava määrä kasvattaa hallintokuluja, muuttotarkistukset lisäävät kiinteistöhuoltokuluja ja asukasvaihtuvuus lisää huoneistojen kulumista, mikä näkyy korjauskuluissa. Lisäksi opiskelija-asunnot ovat keskimäärin hyvin pieniä, mikä nostaa neliökohtaisia rakennuskustannuksia. Ilman investointiavustuksen kaltaista lisätukea opiskelija-asuntojen vuokrat muodostuisivat normaalia Ara-tuotantoa korkeammiksi, vaikka kohderyhmä on merkittävästi pienituloisempi.

SOA pitää nykyisiä opiskelijoiden asumisen tukijärjestelmiä lähtökohtaisesti toimivina – pienen kehitystarpein:

- toimiva ja ympärivuotisesti jatkuva kysyntätuki
- tarjontatuet, jotka mahdollistavat kohtuuhintaisen asuntotuotannon ilman merkittäviä ennalta kertyneitä pääomia
- erityisryhmälle suunnattu lisäavustus, mikä mahdollistaa opiskelija-asumiseen liittyvistä lisäkuluista huolimatta vuokratason, joka vastaa pienituloisen kohderyhmän maksukykyä
- kohtuuhintainen tonttitarjonta, joka mahdollistaa kohtuuhintaisen asuntotarjonnan suurissa kasvukeskuksissa

Valtion asuntorahaston ehtyminen ja asuntopolitiikan heikko ennustettavuus kuitenkin vaarantavat nykymallin. Supistuvien tulonlähteiden takia valtion asuntorahasto on pitkään ollut alijäämäinen ja ehtyy. Korkotason nousun myötä kasvaneet korkotukimenot kiihdyttävät rahaston supistumista. Hallituksen aiheet tulouttaa rahastosta 800 miljoonaa euroa infrainvestointien rahoittamiseksi heikentävät rahaston kantokykyä entisestään.

Rahaston ehtymistä voi tarkastella kahta kautta: kauanko kassa kestää ja milloin tehdyt sitoumukset ylittävät rahaston pääoman. Maltillisella korkotasolla arvioituna rahaston kassa kestää vielä ainakin kymmenen vuotta. Sen sijaan korkotukivastuut voivat ylittää pääoman jo paljon tätä aiemmin – korko-oletuksesta riippuen. Rahaston taseen loppusumma oli vuoden 2022 lopussa 5,6 miljardia euroa. Rahaston nykyisten korkotukivastuiden määrä on 2,45 miljardia euroa viiden prosentin korkotasolla, mutta tämä ei huomioi korkotukilainakannan kasvua uusien lainojen



myötä. Rahaston tilinpäätöksessä arvioidaan, että jos korkotukilainakanta kasvaa vuosina 2023-2031 28 miljardiin euroon ja pysyy tällä tasolla vuoteen 2050 saakka, 3,7 prosentin korolla korkotukimaksut tulisivat olemaan 4,6 miljardia euroa. Vastaavasti viiden prosentin korkotasolla korkotukimaksut nousivat jopa 11 miljardiin euroon. Tuloutusten ja rahaston alijäämän myötä pääoma laskee alle 4,6 miljardin jo parissa vuodessa. Jos rahasto ehtyy, tehdyt korkotukisitoumukset jäävät valtion budjettitalouden kontrolle.

Asuntopoliittikan heiluriliike todennäköisesti kasvaisi entisestään, jos asuntorahasto ehtyisi ja tuotantotuet siirtyisivät budjettitaloudesta maksettaviksi. Korkotukimenot maksettaisiin valtion budjetista, mutta todennäköisesti kehyksen ulkopuolelta, kun taas avustukset sisältyisivät kehykseen. Rahoitus voisi entistä vahvemmin riippua siitä, miten kulloinenkin hallitus suhtautuu valtion tukemaan asuntotuotantoon. Tämä olisi myrkkyä yleishyödyllisille asuntotoimijoille, sillä pitkään valmisteltävien asuntohankkeiden rahoitusta ei voi perustaa kulloisiinkin hetkellisiin poliittisiin suhdanteisiin.

Tilanne olisi erityisen haastava erityisryhmien asuntotuotannolle, missä suoran avustuksen merkitys on suuri. Vuosittain päätettävät ja maksettavat avustukset vaihtelisivat todennäköisesti enemmän kuin korkotukilainoituksen myöntövaltuus, josta aiheutuvat kulut realisoituvat tehtyjen sitoumusten mukaisesti viiveellä. Esimakua saadaan jo nyt, kun hallitus päätti sisällyttää valtion asuntorahastosta maksettavat avustukset budjettikehykseen. Siten avustusvaltuudet päätyvät osaksi valtiontalouden säästötoimia, kun taas korkotukilainojen hyväksymisvaltuuteen tulee selvästi pienempi lovi. Suurimpia leikkauksia kohdistuu erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuuteen – yli puolet valtuudesta – vaikka hallitusohjelmassa valtion tukemat asunnot halutaan kohdistaa tehokkaammin eniten tarvitseville ja erityisryhmille. Kehys- ja budjettimenettelyn oma logiikka siis ohjaa valintoja yli asuntopoliittisten tavoitteiden.

SOA näkee, että opiskelija-asuminen sekä valtion tukema asuntosektori ylipäänsä tarvitsevat ennustettavan ja pitkäjänteisen näkymän tuotantotukien kehitykseen sekä riittävät edellytykset varautua ennakolta mahdollisiin muutoksiin. Opiskelija-asumisen tuotantotukijärjestelmän tulisi täyttää ainakin seuraavat edellytykset:

- Yleishyödyllisten yhteisöjen, joilla ei ole ennestään merkittäviä vapaita pääomia eikä niitä juuri kerry, tulee voida toteuttaa kysyntään ja tarpeeseen nähden riittävää opiskelija-asuntojen uudistuotantoa sekä perusparannuksia puuttuvien vapaiden pääomien estämättä. Riittävänä tuotantona voidaan pitää Asuntopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa vuosiksi 2021-2028 (VNS 12/2021) määriteltyä tasoa.
- Tuotantotuet mahdollistavat opiskelijan maksukykyä vastaavan vuokratason opiskelija-asumiseen liittyvistä lisäkustannuksista huolimatta.
- Yleishyödylliseen toimintaan tarkoitettua rahoitusta on saatavilla ennakkoidusti ja malliin liittyviä lainoja on saatavilla useasta lähteestä. Pankkien kiinnostus nykyistä korkotukilainamallia on vähentynyt jopa siinä määrin, että lakisääteinen kilpailutusvelvoite on menettänyt merkityksensä.
- Malli mahdollistaa yhteisöjen omavaraisuuden vahvistamisen, jotta toimijat voivat kehittyä vähemmän riippuvaisiksi valtion tuotantotuista. Tämä on



erityisen tärkeää, jos valtion tukeman asuntorahoituksen tulevaisuutta ei voida turvata pitkäjänteisesti tai jos valtion tukeman rahoituksen suuruus supistuu merkittävästi nykyisestä.

Mitkä olisivat tärkeimmät toimenpiteet, joilla kehittäisitte opiskelijoille suunnattujen asuntojen tuotantotukia?

SOAn näkemyksen mukaan tärkeimmän ja ensisijaisen kehitystoimen tulisi olla selkeä näkymä valtion tukeman asuntorahoituksen tulevaisuudesta tilanteessa, jossa Valtion asuntorahasto uhkaa ehtyä. Joko on löydettävä keino turvata asuntorahasto pitkäjänteisesti tai vaihtoehtoisesti on ratkottava, miten yleishyödyllisen asuntotuotannon rahoitus voidaan ratkoa ennustettavasti ilman rahastoa.

Asuntorahaston turvaaminen

Riittävien tulonlähteiden löytäminen Valtion asuntorahastolle tulisi olla ensisijainen ratkaisu. Uusia tulonlähteitä päätettiin selvittää Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa vuosiksi 2021-2028 (VNS 12/2021), mutta selvitystyötä ei ole toteutettu. Aiemmin tulonlähteiksi on esitetty esimerkiksi omistusravalainoitusta tai kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon tarkoitettujen tonttien hankkimista rahastoon. Molemmissa on selkeitä ongelmia: ne voivat osoittautua toteutuskelvottomiksi ja riittämättömiksi, ne sitovat toimijoita tiukemmin ehtyvään asuntorahastoon ja siten kasvattavat riskiä, jos asuntorahasto kuitenkin ehtyy, ja niissä tulovirran maksavat viime kädessä ne, joita rahaston varoilla olisi tarkoitus tukea.

Riittävien tulonlähteiden löytäminen osoittautunee haastavaksi etenkin, jos niitä on etsittävä vain asuntorahoituksen piiristä. Siksi SOA esittää selvitetäväksi mallia, jossa asuntorahaston tulonlähteet ja avustuksen kohteet eriytettäisiin. Rahaston vapaat varat ja aravalainoista palautuvat varat sijoitettaisiin pääoman turvaaviin ja riittävän tuottaviin kohteisiin. Näillä turvattaisiin rahaston pääoman säilyminen ja kasvu takausvastuiden takeeksi sekä riittävä tuotto rahastosta maksettavien avustusten kattamiseksi. Lähin vertailukohta tälle lienee valtion ydinjätehuoltorahasto. Rahaston tehtävänä on varautua ydinjätehuollon kustannuksiin. Osa rahaston varoista on lainattu takaisin ydinjätehuoltovelvollisille yleisesti noteeratun viitekoron mukaisella korolla. Loput varat on sijoitettu ydinenergialain määräämällä tavalla. Ratkaisu edellyttäisi todennäköisesti muutosta Valtion asuntorahastosta säädettyyn lakiin.

Ratkaisussa valtion asuntorahastosta maksettavat avustukset ja tuet olisi sopeutettava pääomalle saatavaan pitkän aikavälin tuottoon. Vaikka asuntorahaston tulovirta kasvaisikin nykyisestä, on todennäköistä, ettei tuloilla voitaisi turvata nykyisen tasoista valtio tukemaa asuntorahoitusta etenkin asuntorahastosta tällä vaalikaudella tehtävien tuloutusten jälkeen. Siksi asuntorahaston turvaamisen lisäksi olisi luotava edellytykset, joilla yleishyödyllinen asuntosektori voi monipuolistaa rahoituslähteitään.

Varautuminen asuntorahaston ehtymiseen ja rahoituskanavien monipuolistaminen

Asuntopoliittiset ratkaisut ja myöhäinen kaupungistuminen ovat pitäneet yleishyödyllisen asuntosektorin riippuvaisena valtion tukemasta asuntorahoituksesta. Omavaraisuusaste on usein matala ja valtaosa asuntokannasta on käyttö- ja



luovutusrajoitusten piirissä. Järjestelmä on kannustanut korjaamaan asuntokantaa korkotukilainoituksella, jolloin rajoitukset jatkuvat. Väestöään menettävillä ja nollakasvun alueilla asuntojen reaaliarvot polkevat paikoillaan tai laskevat. Siksi kiinteistöomaisuuden arvonnoususta ei juuri saa vetoapua omavaraisuuden kasvuun. Korkotuki- ja aravalainojen takapainotteisuuden ja pitkien laina-aikojen takia vakuusvajeet ovat yleisiä. Nopeasti kasvavilla kaupunkiseudulla puolestaan arvot kasvavat, mutta uudistuotantoa tarvitaan rutkasti, mikä pitää lainamäärät korkeina. Riippuvuus valtion tukemasta asuntorahoituksesta synnyttää merkittävän riskin, kun asuntorahaston ehtyminen vaarantaa tuotantotukien tulevaisuutta.

Monipuolisemman rahoitusrakenteen tiellä on monta haastetta. Rajoituksenalaisia korkotukikohteita ei voi käyttää uusien markkinaehtoisten kohteiden vakuutena. Markkinaehtoinen lainoitus on 40-vuotisia korkotukilainoja lyhyempää. Siksi alkuvaiheen omakustannusvuokrat nousivat kohtuuttoman korkeiksi, tai kohteet jäisivät kassavirtanegatiivisiksi. Rajoituksenalaisten kohteiden vuokria ei saa tasata vapaarahoitteisten kanssa vapaarahoitteisten hyödyksi. Yleishyödyllisillä toimijoilla ei juuri ole eikä kerry markkinaehtoiseen tuotantoon tarvittavia rajoituksista vapaita pääomia. Jos toimijalla on entuudestaan hyväkuntoisia rajoituksista vapaita kohteita hyvillä sijainneilla – vapaarahoitteisina toteutettuina tai rajoituksista vapautuneita – kynnys uusiin vapaarahoitteisiin investointeihin on pienempi. Olemassa olevat kohteet voivat toimia lisävakuutena ja uuden kohteen vuokria voidaan aluksi tasata vanhojen kohteiden vuokrien kanssa. Jos olemassa oleva kanta koostuu kokonaan tai valtaosin rajoituksenalaisesta Ara-kannasta, tai jos vapaarahoitteisten kohteiden omakustannusvuokrat ovat jo liki markkinatasoa, tehtävä on huomattavasti vaikeampi.

Valtion tuotantotukia on kehitettävä mahdollistamaan monipuolisemmat rahoituskanavat yleishyödylliseen vuokra-asuntotoimintaan. Jos nykyinen rahoitusmalli ajetaan alas, supistuu tai muuttuu ennakoimattomaksi, yksi vaihtoehto on vapauttaa kohteita jäljellä olevista rajoituksista. Tämä vahvistaisi toimijoiden muita rahoitusvaihtoehtoja varten tarvitsemaa omavaraisuutta ja liikkumavaraa. Toinen vaihtoehto on, että rajoitukset irrotetaan korkotukilainsäädännöstä omaksi kokonaisuudekseen ja markkinaehtoisella lainalla rahoitettuja kohteita voi hakea omakustannusvuokrarajoitusten piiriin lyhyemmäksi määräajaksi. Tällöin voitaisiin sallia vakuuksien hyödyntäminen ristiin rajoituksenalaiselta puolelta sekä vuokrien tasaaminen rajoituksenalaisten korkotukikohteiden kanssa. Erillinen rajoituslainsäädäntö voisi mahdollistaa erilaiset tarpeeseen kytketyt avustukset sekä tonttihintojen kautta kanavoituvan tuen EU:n valtioneuvoston päätöksen estämättä.

Yleishyödyllisen vuokra-asuntotarjonnan tarve ei ole katoamassa, mutta asuntorahaston ehtyminen voi edellyttää uudenlaisia priorisointeja ja kohdentamista. Korkotukilainoitus siihen liittyvine rajoituksineen on muodostunut nykyisen tuotantotukijärjestelmän ankkuriksi, johon muiden tukien ehdot on sidottu. Samalla se sysää erilaisiin lähtökohtiin ja tarpeisiin perustuvan asuntotarjonnan yhden kokonaisuuslainsäädäntöänsä alle. Jos valtion tukeman tuotannon sisällä on tehtävä priorisointeja, samalla on terävöitettävä valtion tukeman tuotannon eri osa-alueiden rooleja. Nämä eri roolit ovat nähtävissä nytkin, vaikka yhteiset tukiehdot niitä hämärtävätkin: normaali Ara-vuokra-asuntotarjonta tukee kohtuuhintaisuutta sekä ehkäisee segregatiota ja asunnottomuutta, suurin osa erityisryhmien tuotannosta



on kytköksissä sote-järjestelmään – sen osa ja tukipalvelu – ja nuorisoasuminen torjuu syrjäytymistä ja nuorisoasunnottomuutta. Opiskelija-asuminen on puolestaan kytköksissä koulutuspolitiikan tavoitteisiin ja on koulutuspolitiikan tärkeimpiä tukipalveluita, joka mahdollistaa kansainvälistä opiskelijaliikkuvuutta ja edesauttaa täyspäiväistä opiskelua. Jos priorisointeja on tehtävä, eri roolit on tunnistettava ja niihin liittyvän tukitarpeen suuruus arvioitava.

Yleishyödyllisen asuntosektorin rahoitusasemaa voidaan vahvistaa myös nykyisten tuki-instrumenttien ehtoja päivittämällä. Korkotukilainojen takapainotteinen lyhennysohjelma osaltaan estää omavaraisuuden kasvua, pitää toimijoita riippuvaisina valtion tukemasta lainoituksesta ja lisää valtion riskiä vakuusvajeiden kautta. Toisaalta nykyisessä korkotilanteessa nopeampi lyhennysohjelma voisi nostaa vuokria liiaksi. SOA esittää, että korkotukilainojen lyhennysohjelmiin lisätään joustoa niin, että lyhennysohjelmasta ja sen muutoksista voidaan nykyistä vapaammin sopia lainansaajan ja lainanmyöntäjän välillä.

Pankkien kiinnostus rahoitukseen turvattava

Nykyistä valtion tukeman asuntotuotannon rahoitusmallia ei uhkaa yksinomaan valtion asuntorahaston ehtyminen, vaan myös rahoittajien kiinnostus korkotukilainoitusta kohtaan hupenee. Korkotukilaissa (4 §) edellytetään lainan kilpailuttamista ja Aran ohjeen mukaan tarjous tulee pyytää vähintään kolmelta luottolaitokselta. Käytännössä tarjous useimmiten saadaan vain yhdeltä, ja yksi aiempi keskeinen lainojen tarjoaja on ilmoittanut vetäytyvänsä Suomen markkinoilta.

Korkotukilainsäädäntöä kehitettäessä ei ole juuri painotettu järjestelmän houkuttavuutta luottolaitosten näkökulmasta. Keskeisiä haasteita ovat 40-vuotisten korkotukilainojen pitkä laina-aika ja asetuksella säädetty takapainotteinen lyhennysohjelma. Hupeneva kiinnostus järjestelmää kohtaan vaarantaa sen perusteita. SOA esittää selvitettäväksi, miten nykyistä korkotukilainamallia voisi kehittää pankeille houkuttelevammaksi, tai vaihtoehtoisesti, minkälaisella muulla ratkaisulla voitaisiin turvata rahoitus valtion tukemaan asuntotuotantoon.

Myöntö- ja hyväksymisvaltuudet jatkuviksi yli budjettivuoden

Korkotukilainoitusta ja asuntorahastosta maksettavia avustuksia ohjataan vuosittain talousarviossa päätettävillä hyväksymis- ja myöntövaltuuksilla. Käytännössä vuosittain tarvittavien valtuuksien ennakointi on vaikeaa. Erityisryhmien investointiavustusta budjetoitiin useamman vuoden liikaa suhteessa kysyntään, kun sote-uudistuksen epävarmuudet lykkäsivät hankkeita. Kun sote-uudistus ratkesi, kysyntä kasvoi ja myöntövaltuus jäikin niukaksi. Valtiovarainvaliokunnan talousarviomietintöön kirjattiin useampana vuonna, että valtuuden riittävyttä on seurattava ja tarvittaessa korotettava lisätalousarviolla. Budjettivuodeksi kerrallaan päätetyt valtuudet sopivat huonosti toimintaan, jossa on vaikea ennakoida, mille vuodelle pitkään valmisteltavien hankkeiden tarve ajoittuu.

Valtion asuntorahasto perustettiin 1980 ja 1990-lukujen taitteessa budjettitaloutta joustavammaksi tavaksi hallinnoida valtion asuntorahoitusta: ”Koska kullekin vuodelle budjetoitua asuntolainamäärärahaa voidaan käyttää vain samana budjettivuonna, rahoitusjärjestelmä ei vastaa varsinaisen toteutettavan rakennushankkeen edellyttämää useampivuotista aikajännettä. Asuntolainamäärärahojen yksivuotisuudesta johtuen



mahdollisesti käyttämättä jääneitä määrärahoja ei voida siirtää seuraavalle vuodelle.” (HE 183/1989). Kun aravalainoituksesta siirryttiin korkotukilainoihin ja myönnettäviin avustuksiin, budjettivuosiin liittyvä haaste palasi. SOA esittää selvitettäväksi, miten myöntö- ja hyväksymisvaltuuksista saataisiin jatkuvia niin, että yhtenä vuonna käyttämättä jäänyt valtuus siirtyisi automaattisesti seuraavalle.

Opiskelija-asumisen erityispiirteiden huomioiminen

Opiskelijat katsotaan asuntopolitiikassa erityisryhmäksi, mutta opiskelijoiden elämäntilanne poikkeaa monella tapaa muista valtion tukemien asuntojen asukasryhmistä – jopa muista erityisryhmistä. Silti opiskelija-asumista säädellään pitkälti samalla tapaa kuin muutakin pienituloisille suunnattua valtion tukemaa asuntokantaa. Asukkaat on valittava asunnontarpeen ja tulotason perusteella, ei esimerkiksi koulutuspoliittiset tavoitteet huomioiden. Opiskelijoiden tulot ja elämäntilanteet vaihtuvat taajaan, eikä hakuhetken tilanne välttämättä anna kattavaa kuvaa. Siinä missä monella muulla pienituloisella tulot ovat vakio ja määrittävät asumisen vaihtoehtoja, opiskelijoilla tulot voivatkin riippua siitä, miten asuminen järjestyy: kohtuuhintainen opiskelija-asuminen voi mahdollistaa täysipäiväisen opiskelun, kun taas työssäkäynti voi olla välttämätöntä, jotta rahat riittävät kalliimpaan markkinavuokraan.

Opiskelija-asumisen rooli ei kuitenkaan rajoitu vain asuntopolitiikkaan ja toimeentulon tukemiseen. Opiskelija-asunnot mahdollistavat kansainvälistä opiskelijaliikkuvuutta, opettavat vastuullisia asumisen tapoja omilleen muuttaville ja voivat tukea asukkaidensa hyvinvointia ja opintojen etenemistä. Opiskelija-asuminen voi olla apuna ratkomassa monenlaisia yhteiskunnallisia ongelmia, mutta vain jos sen rooli asunto-, sosiaali- ja koulutuspolitiikan leikkauskohdassa huomioidaan.

SOA esittää lisää joustoa opiskelija-asuntojen asukasvalintasääntöihin. Opiskelija-asunnot tulisi kohdistaa ylipäänsä pienituloisille opiskelijoille, mutta luopua hakuhetken tulojen vertailusta asukasvalintakriteerinä. Tämä jousto vapauttaisi kehittämään asukasvalintaa koulutuspoliittisten sekä muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden tueksi, esimerkiksi edistämään korkeakoulutuksen kansainvälistymistä sekä torjumaan opiskelijoiden yksinäisyyttä.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja