

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Asunto- ja ympäristöjaosto

ASIA: Lausunto hallituksen esityksestä HE 154/2022 talousarvioksi vuodelle 2023 / luku 35.20

VIITE: Jaoston asiantuntijalausuntopyyntö 3.10.2022

Lausunnon antajasta

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy on voittoa tavoittelematon yleishyödyllinen yhtiö, jonka koko osakekannan omistaa Asuntosäätiö sr. Säätiön perustajajärjestöjä ovat Invalidiliitto ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Virkamiesliitto ry (lakkautettu), Vuokralaiset VKL ry ja Väestöliitto ry.

Asuntosäätiö-konserni on maan suurimpia asuntojen omistajia, joka asumisoikeusasuntojen lisäksi omistaa vapaarahoitteisia ja korkotuettuja vuokra-asuntoja sekä osaomistusasuntoja. Lisäksi konserni rakennuttaa ja myy omistusasuntoja. Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy ei tulouta omistajalleen Asuntosäätiölle muuta kuin lain salliman 4 prosentin tuoton sen yhtiöön sijoittamille varoille, eli noin 48 000 euroa vuodessa. Asuntosäätiö ei tulouta perustajajärjestöilleen mitään, vaan kaikki mahdollinen ylijäämä käytetään säätiön toimintaan ja sen kehittämiseen.

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy kiittää pyynnöstä tulla kuulluksi asunto- ja ympäristöjaostossa valtion vuoden 2021 talousarvioesityksestä. Lausuntonamme esitämme kunnioittaen seuraavaa:

Asumisoikeusjärjestelmä

Asumisoikeusjärjestelmä perustuu 1.1.2022 voimaan tulleeseen lakiin asumisoikeusasunnoista (393/2021, jäljempänä "asumisoikeuslaki"). Asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan sovelletaan kuitenkin 1.9.2023 saakka vanhaa asumisoikeuslakia (650/1990). Asukkaaksi valittu hakija maksaa asumisoikeussopimuksen nojalla asumisoikeusmaksun, joka on suuruudeltaan enintään 15 % asunnon hankintakustannuksista, ja saa hallintaoikeuden sopimuksessa yksilöityyn asuntoon. Asukas maksaa kuukausittain käyttövastiketta ja korvausta vedestä, mahdollisen autopaikan käytöstä tms. Asukkaan halutessa luopua asunnosta talon omistaja on velvollinen kolmen kuukauden kuluessa luopumisilmoituksesta palauttamaan hänelle asumisoikeusmaksun rakennuskustannusindeksillä tarkistettuna.

Asumisoikeusasuminen on kolmas asumisen vaihtoehto omistusasumisen ja vuokra-asumisen rinnalla. Asukkaan kannalta järjestelmän keskeisiä elementtejä ovat asumisen jatkuvuus ja taloudellinen turvallisuus. Asumisoikeussopimuksen tuottama hallintaoikeus on pysyvä ja tehty sijoitus varsin likvidi ja reaaliarvoltaan turvattu.

Käyttövastikkeen määrittämisessä noudatettava omakustannusperiaate pitää asumiskustannukset kohtuullisina. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen marraskuussa 2021 julkaiseman asuntomarkkinakatsauksen mukaan keskimääräinen vapaarahoitteinen vuokra ylitti asumisoikeusasuntojen keskimääräisen käyttövastikkeen Helsingissä 52,4 prosentilla ja koko pääkaupunkiseudulla 43,1 prosentilla. Myös valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokrat todetaan katsauksessa pääsääntöisesti hieman asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeita korkeammiksi. Helsingissä eroa oli 1,8 % ja koko pääkaupunkiseudulla 1,3 %.

Maassamme on yhteensä noin 52 000 asumisoikeusasuntoa, joissa asuu reilusti yli 100 000 asukasta. Asumisoikeusjärjestelmä onkin vakiinnuttanut paikkansa etenkin kaupunkikeskuksissa, joissa asumismuodon erityiseksi ansioksi nähdään edullisuuden lisäksi segregaaation ehkäisy, eli asuinalueiden asukasrakenteen tasapainottaminen.

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy:n asuntokanta

Yhtiömme on maan suurin asumisoikeusasuntojen omistaja. Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy:llä on tällä hetkellä omistuksessaan vajaa 17 000 asuntoa 31 paikkakunnalla, mikä on noin kolmasosa kaikista maan asumisoikeusasunnoista. Asunnoistamme noin 9 000 sijaitsee pääkaupunkiseudulla.

Koko asuntokantamme keskipinta-ala on 68 neliötä, ja yleisimmät asuntotyyppimme ovat kaksiot ja kolmiot, joita on yhteensä noin 70 prosenttia asunnoistamme. Varsinkin pääkaupunkiseudun rakentamisessa viime vuosina painottuneiden yksiöiden osuus Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy:n asuntokannasta on selvästi alle 7 prosenttia. Asukkaita meillä on noin 35 000.

Kaikki yhtiömme asunnot on rakennutettu valtion tuella, joko arava- tai korkotukilainoin. Yhtiömme viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen mukainen tase oli 1,55 mrd. € ja liikevaihto 168 milj. €.

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy:n asunnoista yli 85 prosenttia on valmistunut 1991–2002, ja 1990-luvulla maahamme valmistuneista 27 000 asumisoikeusasunnosta lähes 40 prosenttia on yhtiömme omistuksessa. Yhtiön toiminnan lähivuosien merkittävimmän haasteen muodostaakin tämän 1990-luvulla valmistuneen asuntokannan perusparannusten rahoittaminen.

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy:n asunnot ovat erittäin kysyttyjä. Elokuussa 2022 yhtiömme kaikkien asumisoikeusasuntojen taloudellinen käyttöaste oli 98,41 prosenttia. Vuotuinen vaihtuvuus Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy asunnoissa on alle 14,50 prosenttia.

Valtion rooli asumisoikeusjärjestelmässä

Asumisoikeusjärjestelmässä valtion rooli on vieläkin merkittävämpi kuin muissa valtion tuotantotukea saavissa asumismuodoissa. Asumisoikeuslain mukainen asukkaan hallintaoikeus on pysyvä, kuten muutkin mainitun lain pakottaviin säännöksiin perustuvat

asukkaan ja talon omistajan oikeudet ja velvollisuudet. Viimeksi mainituista tärkeimpiä on omakustannusperiaate, jota omistajan tulee noudattaa käyttövastikkeen määrittämisessä.

Valtion korkotukemalla lainalla rakennutetussa vuokratulossa kohteen käyttöä, luovutusta ja vuokranmääritystä koskevat rajoitukset, muun muassa velvollisuus omakustannusperiaatteen noudattamiseen, lakkaavat määräajassa lainan ottamisesta. Sen jälkeen talon oikeudellinen status on sama kuin alun perin vapaarahoitteisella kohteella, joten talossa olevien asuntojen vuokrat voidaan määritellä ja talo myydä puhtaasti markkinaehtoisesti. Asumisoikeustalossa näin ei käy, koska asumisoikeuslain mukaiset kohteen käyttöä, luovutusta ja käyttövastikkeen määrittäystä koskevat rajoitukset ovat pysyviä.

Asokotien kaltaiselle pitkäjänteiselle yleishyödylliselle toimijalle edellä mainitut asumisoikeuskohteiden "ikuiset aravarajoitukset" sopivat hyvin. Rajoituksista seuraa kuitenkin eräs rahoituksellinen haaste. Kun asumisoikeustalossa tarvitaan perusparannus, omistaja on sen rahoittamisessa käytännössä valtion päätösten varassa. Rajoitusten pysyvyydestä johtuu, että potentiaaliset rahoittajat katsovat asumisoikeuskohteen olevan vailla vakuusarvoa. Tämän vuoksi, ja koska asumisoikeusyhteisöillä ani harvoin on tarjottavana merkittävässä määrin muitakaan vakuuksia, asumisoikeustalon perusparannukseen ei ole saatavissa markkinaehtoista rahoitusta. Käytännössä ainoana tarjolla olevana rahoitusmuotona on valtion korkotukilainoitus, johon sisältyy valtion antama takaus.

Mikäli korkotukilainojen hyväksymisvaltuudet eivät pysy uudistuantotavoitteiden ja nopeasti kasvavan perusparannustarpeen tasalla, tilanne muodostuu asumisoikeusyhteisöjen - ja niiden asukkaiden - kannalta nopeasti kriittiseksi. Käsillä oleva talousarvioesitys antaa tässä suhteessa aihetta huoleen.

Edellä mainittuine pysyvine rajoituksineen asumisoikeusasuminen edustaa valtion tukeman asuntotuotannon kovaa ydintä. Asumisoikeusasunnot ovat nyt ja tulevaisuudessa luovutusrajoitusten ja hintasääntelyn piirissä. Siten valtion tuen kohdentaminen asumisoikeusasuntojen tuottamiseen ja korjaamiseen tarkoittaa tuen kohdentamista pysyvästi kohtuuhintaiseen asumiseen.

Asumisoikeusjärjestelmässä ei sovelleta tulorajoja, eikä 55 vuotta täyttäneiden kohdalla myöskään varallisuusrajoja. Tämän vuoksi järjestelmää kritisoidaan ajoittain väittäen, että sille annettu valtion tuki ei kohdennu tukea tarvitseville. Jos asuntomarkkinoita tarkastelee kokonaisuutena, kuten mielestämme tulee, väite ei pidä paikkaansa. Suuri osa asumisoikeusasuntojen uusista asukkaista tulee valtion tukemista vuokra-asunnoista, joita näin vapautuu asuntomarkkinoilla heikoimmassa asemassa oleville. Valtion tukemista vuokra-asunnoista asumisoikeusasuntoon muuttavilla ei useinkaan olisi mahdollisuutta hankkia omistusasuntoa, ja vapaarahoitteiset vuokra-asunnot eivät ole heille taloudellisesti mielekäs vaihtoehto. Asumisoikeusasunnot luovat asuntomarkkinoille liikkuvuutta, joka vapauttaa valtion tukemia vuokra-asuntoja niitä tarvitseville.

Talousarvioesityksen määrärahat

Korkotukilainojen hyväksymisvaltuus

Korkotukilainojen hyväksymisvaltuudeksi vuodelle 2023 esitetään 1 950 miljoonaa euroa, mikä on sama määrä kuin kuluvan vuoden talousarviossa. Hallitusohjelmassa asetetusta 10 000 asunnon tuotantotavoitteesta ollaan jäämässä selvästi - ja ennen kaikkea suhdannepolitiikka puoltaisi selvästi vahvempaa panostusta.

Valtion tukema asuntotuotanto on koeteltu ja hyväksi havaittu keino talouden elvyttämisessä. Se oli avainasemassa 90-luvun alun lamasta noustaessa. Tuolloin vuosikymmenen aikana rakennettiin yhteensä 146 000 valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasuntoa, eli keskimäärin 14 600 asuntoa vuosittain. Koronakriisin ja Ukrainan sodan haitalliset vaikutukset talouteen ovat muodostumassa varsin mittaviksi, ja valtion tukema asuntotuotanto olisi tehokas vastasyklinen keino ehkäistä pitkäkestoiseen laskusuhdanteeseen ja mahdolliseen lamaan ajautumista. Sen lisäksi, että esitetty hyväksymisvaltuuden taso ei vastaa erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla vallitsevaan kohtuuhintaisten asuntojen huomattavaan tarpeeseen, se myös tosiasiaassa sisältää päätöksen luopua hyväksi havaitun suhdannepoliittisen keinon käyttämisestä vaikeammaksi käyvässä taloudellisessa tilanteessa.

Korkotukilainojen 1 950 miljoonan euron hyväksymisvaltuus sisältää uudistuotannon lainojen lisäksi perusparannuksiin osoitettavan lainoituksen. Perusparannettavaksi arvioitujen asuntojen määräksi arvioidaan vain 3 000. Tämä jää kauaksi valtion tuella tuotettujen asuntojen nopeasti kasvavasta korjaustarpeesta.

Ensimmäinen perusparannus käy yleensä tarpeelliseksi, kun kohteen valmistumisesta on kulunut noin 25 vuotta. Koska asumisoikeusasuntoja omistavien yhtiöiden ohella monet 1990-luvulla rakennettuja valtion tukemia vuokra-asuntoja omistavat tahot tulevat hakemaan perusparannuksiin korkotukilainaa, on syytä kiinnittää huomiota koko valtion tukeman asuntotuotannon tuolloiseen volyyymiin. Vuosikymmenen aikana rakennettiin 119 000 valtion tukemaa vuokra-asuntoa, eli keskimäärin lähes 12 000 asuntoa vuodessa.

Asumisoikeusasuntoja valmistui samana aikana 27 000, eli vuosittain keskimäärin 2 700 asuntoa. Kuten edellä on tuotu esiin, asumisoikeuskohteiden perusparannusten rahoittaminen ei onnistu ilman valtion myötävaikutusta, koska markkinaehtoista rahoitusta tarkoitukseen ei ole saatavissa. Myös valtion tukeman vuokra-asuntokannan korjausrahoitustarpeet ovat jo nyt huomattavat ja tulevat nopeasti kasvamaan.

Talousarvioesityksen mukainen korkotukilainojen hyväksymisvaltuus on tavoiteltavaan uudistuotannon määrään ja perusparannustarpeisiin nähden selvästi riittämätön. Tästä aiheutuva rahoituksellinen haaste tulee lähivuosina kasvamaan nopeasti. Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy katsookin, että erityisesti perusparannusten rahoituksen turvaamiseksi korkotukilainoituksen vaihtoehdoksi tulisi luoda takauslainamalli, joka koskisi vähintään asumisoikeuskohteita niihin liittyvän erityisen vakuusongelman vuoksi, mutta mielellään myös valtion tuella tuotettuja vuokratalokohteita.

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy esittää myös, että korkotukilainojen hyväksymisvaltuus määriteltäisiin erikseen uudistuotannolle ja korjaustoiminnalle. Näin parannettaisiin järjestelmän selkeyttä ja tarkennettaisiin valtion tuen kohdentamista rahoitustarpeita vastaavasti. Perusparannuksille erikseen määritelty ja tarpeeseen nähden riittävä hyväksymisvaltuus myös vahvistaisi olemassa olevaan lainakantaan sisältyvän valtion takausriskin hallintaa.

Sekä korkotukilainojen hyväksymisvaltuuksien lisääminen että edellä esitetty takauslainoitus kasvattaisivat toki valtion takausvastuisiin liittyvää riskiä. Kuten talousarvioesityksessäkin todetaan, takausriskit ovat kuitenkin hallittavissa kohdentamalla tuki pääosin suurille kaupunkiseuduille.

Valtion takaus on ainakin pysyvien käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisten asumisoikeusasuntojen uudistuotannon ja perusparantamisen rahoittamiselle välttämätön tukielementti. Ilman takausta uusia asumisoikeuskohteita ei voitaisi rakentaa eikä olemassa olevaa noin 52 000 asunnon kantaa perusparantaa. Perusparannusten laiminlyöminen johtaisi käyttöasteen laskuun ja ajaisi omistajayhteisöt nopeasti paheneviin taloudellisiin ongelmiin, mikä puolestaan voisi johtaa valtion takausriskien realisoitumiseen.

Korkotukilainoituksen käynnistysavustus

Ns. normaalien vuokra-asuntojen pitkään korkotukilainoitukseen liittyvään käynnistysavustukseen varattu määräraha esitetään pidettäväksi kuluvan vuoden tasolla, eli 39 milj. eurossa. Tämä on sekä tuettujen vuokra-asuntojen tarpeen että toivottavan suhdannepolitiikan kannalta liian vähän.

Käynnistysavustus on tehokas keino alentaa vuokratasoa. Nykytasoisena sen laskennallinen vaikutus on jopa 1,5 €/m²/kk, kun mahdollisen vuokrantasauksen vaikutusta ei huomioida. Vallitsevissa ja ennakoitavissa inflaatio-oloissa olisi erittäin toivottavaa, että näin tehokkaasti asumiskustannuksia alentavaa keinoa käytettäisiin selvästi vahvemmin kuin hallitus esittää.

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy pitää tärkeänä, että käynnistysavustus on käytettävissä myös jatkossa. Määräaikaisen avustuksen kohdalla havainnolistuu yleinen pitkäjänteisyyden tarve asuntopolitiikassa. Rakentamisen prosessit ovat yleensäkin pitkäkestoisia ja erityisesti tämä koskee valtion tukemaa asuntotuotantoa. Esimerkiksi vuoden 2024 aikana aloitettavien kohteiden suunnittelu on jo käynnissä tai käynnistyy puolen vuoden kuluessa vailla varmuutta siitä, onko puheena oleva avustusmuoto käytettävissä hankkeen rahoittamiseen. Kun avustuksella tavoitellaan asuntotuotannon lisäämistä, investointipäätöstä tehtäessä pitäisi olla käytettävissä varma tieto siitä, onko avustus saatavissa kyseiseen hankkeeseen. Kun tieto avustusmuodon jatkumisesta saadaan talousarvioesityksen yhteydessä vuosi kerrallaan, avustuksen tuotantoa lisäävä vaikutus jää vajaaksi siitä, mitä se voisi olla.

Energiatehokkuusavustukset

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy pitää erittäin tervetulleena energiatehokkuusavustuksiin osoitettavan määrärahan korottamista 40 milj. eurosta 69,1 milj. euroon.

Avustus sähköisen liikenteen infrastruktuuriin

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy pitää tärkeänä, että talousarvioesitykseen sisältyy määräraha, joka on käytettävissä muun muassa sähköautojen latausinfraan rakentamiseen olemassa oleviin asuntokohteisiin. Esityksen mukaan avustusta myönnetään enintään 90 000 euroa hakijaa kohti. Enimmäismäärän rajaaminen hakijakohtaisesti vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta ottaen huomioon, että hakijana voi olla yhtä lailla yksittäinen asunto-osakeyhtiö kuin tuhansia asuntoja omistava Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy:n kaltainen yhtiö.

Talousarvioesityksen muut linjaukset

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy kummeksuu talousarvioesityksessä mainittua ympäristöministeriön Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta asettamaa tavoitetta painottaa toiminnassaan erityisesti Helsingin seudun ja muiden MAL-sopimusseutujen osalta vain vuokra-asuntotuotannon edistämistä. Ottaen huomioon asumisoikeusasumisen kohtuuhintaisuus ja suosio sekä erityisesti Helsingin seudulla relevantti rooli segregaatiossa ehkäisemisessä katsomme, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskustoiminnan painopisteenä po. alueilla ei tule olla yksinomaan vuokra-asuntotuotannon edistäminen, vaan yleisemmin valtion tukeman kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistäminen. Tällöin edistämistavoite koskee myös asumisoikeustuotantoa.

Esitämme, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskustoiminnan tavoitteisiin sisällytettäisiin palvelulupauksen käyttöönotto. Nykyisellään sekä uudisrakentamisen että perusparannusten rahoitusta koskevien hakemusten käsittelylle ei ole sitovaa määräaika. Käsittelyajat ovat ennakoimattomia ja usein kohtuuttoman pitkiä, mikä vähentää urakoitsijoiden tarjoushalukkuutta ja on myös omiaan korottamaan urakkahintoja. Urakoitsija ei voi tietää, pääseekö se aloittamaan työt esimerkiksi kahden vai vasta kahdeksan kuukauden kuluttua tarjouksen antamisesta. Tällaisenaan rahoitusprosessi toimii kohtuuhintaisuustavoitetta vastaan.

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy pitää tärkeinä ja hyvinä talousarvioesitykseen sisältyviä mainintoja rakentamisen energiatehokkuuden edistämisestä ja kiertotalouden vahvistamisesta. Erityisen tärkeinä ja hyvinä pidämme esitykseen sisältyviä linjauksia kaupunkiseutujen kokonaisvaltaisesta, kuntarajat ylittävästä kehittämisestä, metropolipolitiikan kehittämisen jatkamisesta sekä kohtuuhintaisten asumisratkaisujen tarpeesta varsinkin pääkaupunkiseudulla ja tuetun tuotannon kohdistamisesta suurille kaupunkiseuduille, etenkin Helsingin seudulle.

Helsingissä 26. lokakuuta 2022

Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy



Jari Riskilä
Toimitusjohtaja
p. 040 756 3817
jari.riskila@asuntosaatio.fi