

Asiantuntijalausunto

Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

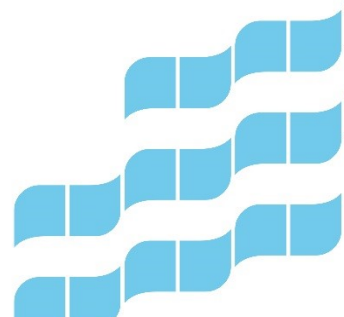
1 (9)

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion asuntorahastosta annetun lain kumoamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 135/2025 vp)

Kiitän mahdollisuudesta lausua viitekohdan mukaisessa asiassa. Kirjallisena asiantuntijalausuntonani esitän kunnioittaen seuraavan.

Tampereen kaupunki on lausunut valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista kesäkuussa 2025 hallituksen esitysluonnoksen ollessa lausuntokierroksella sekä valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksujen käyttöönottoa koskevasta asiasta elokuussa 2024 hallituksen esitysluonnoksen ollessa lausuntokierroksella. Lisäksi Tampereen kaupunki on lausunut valtion asuntorahaston lakkauttamisesta antaessaan lausunnon Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamiseen liittyvässä asiassa (VN/19970/2024). Näissä lausunnoissa Tampereen kaupunki on korostanut, ettei pidä kumpaakaan esitystä kannatettavana.

En arvioi takausmaksujen käyttöönottoa valtion tukemassa asuntotuotannossa tai valtion asuntorahaston lakkauttamista kannatettavaksi kehityskuluiksi, vaan korostan, että näiden toimenpiteiden aiheuttamat riskit asuntopolitiikalle osana kestävästä yhteiskuntapolitiikasta sekä kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden asumisen järjestämiselle ylittävät esityksen toimenpiteistä saatavan hyödyn. Pidän myönteisenä, että esimerkiksi vaikutusten arviointeja sekä esityksen tavoitteita on täsmennetty. Kuitenkin samaan aikaan katson, että esityksestä ei edelleenkään käy riittävästi ilmi, kuinka esitysten tavoitteita on punnittu niihin kielteisiin vaikutuksiin, joita esitysten toimenpiteiden johdosta eittämättä aiheutuu ja jotka on esityksessä tunnistettu, tai kuinka näitä riskejä on tarkoitus hallita ja lieventää.



Asiantuntijalausunto

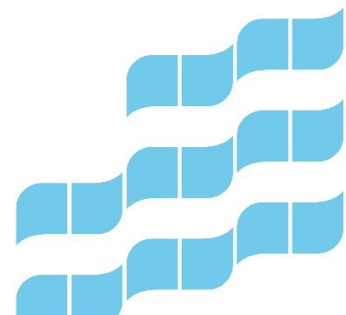
Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

2 (9)

Käsillä oleva asiantuntijalausunto on rakennettu siten, että omien otsakkeidensa alle on koottu valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuja ja valtion asuntorahaston lakkauttamista koskevat sisällölliset huomiot, jotka on tehty säädösvalmistelun aiemmissa vaiheissa, ja jotka ovat asiantuntijanäkemykseni mukaan keskeisiä edelleen esitykseen liittyviä asioita harkitessa. Lausunnon loppuun on koottu huomioita niistä muutoksista, jotka lausuntopalautteen perusteella on esitykseen tehty.

Valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksujen käyttöönottoa koskevassa asiassa Tampereen kaupunki korosti pienituloisille henkilöille ja erityisryhmille suunnatun asuntotuotannon merkitystä myös tulevaisuudessa ja painotti, että valtion tukeman asuntotuotannon rahoitus on rakennuttajan näkökulmasta eduista ja rajoituksista muodostuva kokonaisuus. Takausmaksu lisäisi valtion tukeman asuntotuotannon kustannuksia sekä mahdollisesti myös asumiskustannuksia. Suuret valtakunnalliset valtion tukemia asuntoja omistavat toimijat voivat kompensoida asukkaille tulevaa kustannusvaikutusta tasaamalla asumisen kustannuksia omistamiensa kohteiden kesken, mutta pienet ja/tai uudet toimijat eivät pysty käyttämään tasausmahdollisuutta. Tampereen kaupunki ei kannattanut takausmaksun käyttöönottoa, koska korkotukilainojen tulisi kannustaa rakennuttajia kohtuuhintaisten asuntojen rakentamiseen, takausmaksun kattaminen muista kuin omakustannusvuokrista saatavilla tuloilla saattaisi käytännössä olla vaikeaa, eikä takausmaksulla olisi aiemmin annetun esityksen mukaan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen.



Asiantuntijalausunto

Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

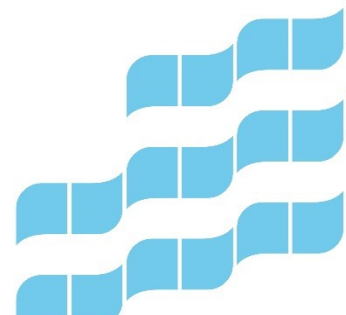
3 (9)

Valtion riskiä lainansaajan mahdollisessa konkurssitilanteessa hallitaan vaatimalla lainojen vakuudeksi vakuus, usein kiinnitysvakuus. Vakuus hyvin todennäköisesti kattaa lainapääoman korkoineen ja kuluineen mahdollisessa konkurssitilanteessa. Takausmaksujen käyttöönotto ei vaikuttanut perustellulta myöskään julkisen talouden rahoitusaseman kohentamisen vuoksi, koska kertyvien maksujen ennakoidaan jäävän vähäisiksi. Kaupunki esitti myös, että koska erityisryhmien investointiavustuksen käytettävissä olevaa määrärahaa on vähennetty ja usea erityisryhmäkohde jää siten ilman avustusta, tulisi kaikki erityisryhmäasunnot jättää takausmaksun ulkopuolelle riippumatta siitä, onko hankkeelle myönnetty erityisryhmien investointiavustusta.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen

Valtion asuntorahaston lakkauttamisen osalta Tampereen kaupunki korosti, että asuntopolitiikan tulisi aina olla pitkäjänteistä ja ennakoitavaa, sillä rakentamisen aikajänne on pitkä. Tampereen kaupunki ehdotti, että valtion asuntorahaston lakkauttamisesta pidättäytyttäisiin ja lakkauttamisen vaikutuksia ja vaihtoehtoja selvitettäisiin huomattavasti tarkemmin, sillä vaikka rahaston varat ovatkin tulevaisuudessa ehtymässä, riittävät ne rahaston taloudellisiin sitoumuksiin vielä noin seuraavan kymmenen vuoden ajan. Tampereen kaupunki arvioi myös, että häviäjiä olisivat kohtuuhintaisia asuntoja tarvitsevat ihmiset sekä erityisesti erityisryhmät, joille tarkoitettujen asuntohankkeiden käynnistymiselle investointiavustuksen merkitys on perinteisesti ollut suuri. Tampereen kaupunki ehdotti, että asuntorahaston pääoma käytettäisiin jatkossakin asumiseen, vaikka asuntorahasto ajettaisiinkin alas.

Tampereella ja muissa kasvavissa kaupungeissa valtion tukemille vuokra-asunnoille on suuri tarve. Valtion tukema asuntotuotanto palvelee paitsi kaikista vaikeimmissa olosuhteissa eläviä kuntalaisia, myös elinkeinoelämää työvoiman saatavuuden näkökulmasta ja ehkäisee asuinalueiden eriytymistä.



Asiantuntijalausunto

Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

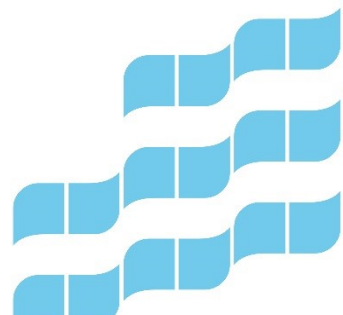
4 (9)

Erityisryhmien asunnoille on suuri tarve, ja nykyisen suuruisella erityisryhmien investointiavustuksella ei kateta kuin muutaman kohteen tarve koko maassa. Jos erityisryhmien investointiavustus on jatkossakin suuruudeltaan vähäinen, ei ole nähtävissä ratkaisua, jolla turvataan tarvetta vastaava määrä kohtuuhintaisia ikääntyneiden, asunnottomuustaustaisten, vammaisten, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien ja opiskelijoiden asuntoja. Valtion tukema, käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen asuntokanta on pienentynyt Tampereella, kun asuntoja on vapautunut rajoituksista enemmän kuin niitä on tuotettu. Riippumatta siitä, tuetaanko sosiaalista asumista jatkossa erillisen rahaston tai valtion talousarvion kautta, ensiarvoisen tärkeää on varmistaa yli hallituskausien jatkuva valtion riittävä tuki kaikista heikoimmassa asemassa oleville tarkoitettuun asuntotuotantoon.

Lisäksi Tampereen kaupunki korosti ehdotettujen muutosten vaikutusta asuntomarkkinoiden toimintaan sekä kunnan vastuukentän uudelleenjäsentymiseen. Tampereen kaupunki katsoi, että asuntotuotantoon kohdistuvat tuet muodostavat yhdessä asumiseen liittyvän sosiaaliturvan kanssa ne käytännölliset keinot, joilla julkinen valta toteuttaa asumisen osalta myös perustuslain 22 §:n mukaista yleistä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta (ks. samansuuntaisesti myös PeVL 14/2023, s. 2). Tampereen kaupunki huomautti myös, että koska julkisella vallalla ei ole velvollisuutta järjestää asuntoa paitsi poikkeuksellisissa tilanteissa, on 19.4 §:ssä ilmaistun säännöksen muotoilun nähty puoltavan ensisijaisesti sitä, että asuntokannasta tulisi löytyä kaikkien tulo- ja varallisuustasolle sopivia asumisratkaisuja (HE 189/2020).

Lausuntopalautteen perusteella tehdyt tarkennukset esitykseen

Lausuntopalautteen perusteella valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuja koskevassa asiassa esitystä on tarkennettu siten, että siihen on sisällytetty siirtymäsäännös, jonka mukaan



Asiantuntijalausunto

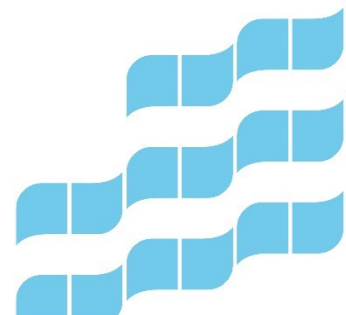
Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

5 (9)

takausmaksua ei perittäisi takautuvasti sellaisista hankkeista, joiden osapäätöshakemus on tehty ennen lain voimaantuloa. Lisäksi takausmaksujen käyttöönottoa on ehdotettu lykättäväksi vuoden 2026 alkuun. Pidän näitä hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta myönteisinä ehdotuksina, vaikka en kannatakaan takausmaksujen käyttöönottoa yllä esitetyin tarkemmin perustein.

Takausmaksujen käyttöönoton tarkoituksiksi on esitykseen kirjattu muun muassa, että lainansaajat arvioisivat nykyistä tarkemmin uusia investointejaan valtion tukemaan asuinrakentamiseen. Katsoisin että nykyiselläänkin investointien arviointi on huolellista ja koska viime kädessä Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus, Varke arvioi investoinnin, minun on vaikea nähdä, etteivät investoinnit olisi tarpeellisia ja perusteluja. Myönteisenä pidän sitä, että takausmaksun vaikutuksia on täsmennetty. Takausmaksun vaikutuksen vuokraan uudessa asuincohteessa arvioidaan esityksessä olevan noin 5–10 senttiä asuinneliötä kohden kuukaudessa. Asumiskustannukset nousisivat takausmaksun vuoksi esimerkiksi 50-neliöisessä asunnossa 2,5–5 euroa kuukaudessa, 30–60 euroa vuodessa, mikä ei ole merkityksetön summa pienituloisen ruokakunnan mittapuulla erityisesti ottaen huomioon viimesijaiseen toimeentuloturvaan tehdyt tiukennukset.

Valtion asuntorahaston lakkauttamista koskevassa asiassa esityksessä korostetaan, että muutoksen keskeinen tavoite liittyy eduskunnan budjettivallan korostamiseen asuntopolitiikassa sekä asuntorahoituksen tukien vertailevuuden parantamiseen suhteessa muihin budjettitalouden menoihin. Samaan aikaan esityksessä on korostettu, että esitys ei sisällä ehdotuksia, jotka sinällään heikentäisivät asumisen tukijärjestelmää, ja että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvää riskiä voidaan hallita siten, että eduskunta turvaa talousarviossa riittävät asumisen tukijärjestelmän korkotukivaltuudet ja määrärahat. Perus- ja



Asiantuntijalausunto

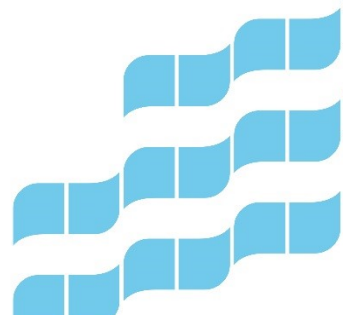
Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

6 (9)

ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin yhteydessä esityksessä on katsottu, että asuntorahaston lakkauttaminen on mahdollista toteuttaa neutraalisti siten, että sillä ei ole merkittäviä vaikutuksia, jos lainavaltuudet ja avustukset pysyvät riittävän korkealla tasolla, eikä niiden kehyskohtelu estä asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Samalla kuitenkin esityksessä kuvataan, kuinka valtion asuntorahaston lakkauttaminen voi vähentää rahoitusta valtion tukemien asuntojen rakentamiseen ja laskea niiden osuutta kaikista tarjolla olevista asunnoista. Käytännössä esitys ei sisällä minkäänlaisia turvaavia mekanismeja valtion tukemien asuntojen rahoituksen riittävydestä varmistumiselle.

Katson, että valtion asuntorahaston lakkauttamiseen liittyvä tavoite sekä esityksessä esiin nostettu väite siitä, että esityksen tarkoituksena ei ole heikentää asumisen tukijärjestelmää, ovat osin jännitteisessä suhteessa keskenään. Korostan edelleen, että asuntopolitiikan tulisi aina olla pitkäjänteistä ja ennakoitavaa, sillä myös rakentamisen ja asuntokannan ylläpidon aikajänne on pitkä. Yhden vaalikauden kehys voi osoittautua riittämättömäksi ajaksi asuntopolitiikan ennakoitavuuden näkökulmasta.

Toisin sanoen tilanne, jossa hallitus voi vaalikauden alussa määrittää uudelleen asuntorakentamiseen tarkoitettujen korkotukilainojen hyväksymisvaltuuden tason, haastaa merkittävällä tavalla rakentamiseen luonnollisesti kuuluvaa aikajännettä, joka voi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa keskeinen perustuslain 19.4 §:n tarkoittaman edistämisvelvoitteen toteuttamiskeino poistuu keinovalikoimasta ilman, että vaihtoehtoisia edistämisvelvoitteen toteuttamistapoja otetaan käyttöön. Myös esityksessä arvioidaan, että asuntorahastosta luopuminen voi merkitä suurta periaatteellista muutosta, kun julkisella vallalla ei ole enää käytössään asuntorahastoa, jonka varoilla se on perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaisesti edistänyt oikeutta asuntoon ja tukenut asumisen omatoimista järjestämistä. Esityksessä



Asiantuntijalausunto

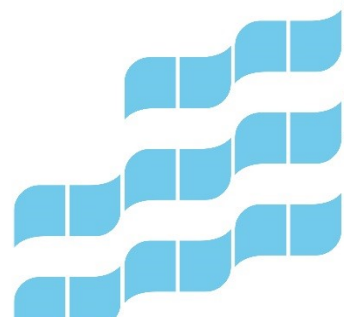
Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

7 (9)

nostetaan esiin, että mikäli samaan aikaan asuntopolitiikan painoarvo vähenee ja sen jänne lyhenee hallituskauden tai talousarviovuoden mittaiseksi, on todennäköistä, ettei valtion panos oikeuden asuntoon edistämiseen ole yhtä suuri kuin aiemmin. Perinteisesti valtion tukeman asuntotuotannon korkotukilainavaltuudet on mitoitettu suhdannetilanteen mukaan kasvattaen niitä talouden matalasuhdanteessa ja vastaavasti pienentäen korkeasuhdanteessa. Katson, että asuntorahastosta luopuminen voi vaarantaa valtion tukeman asuntotuotannon tärkeän roolin vastasyklisenä asuntorakentamisen ylläpitäjänä ja rakennusalan työllistäjänä talouden matalasuhdanteessa.

Siten toistan huomion siitä, että ehdotetulla muutoksella on käytännöllistä vaikutusta asuntomarkkinoiden toimintaan sekä kunnan vastuukenttään perustuslain 19.4 §:n kirjatun velvoitteen kantajana (ks. samansuuntaisesti esimerkiksi EOAK/1930/2/13; HE 164/2014 vp, s. 102–103). Katson, että tällaista periaatteellista muutosta tulisi edelleen arvioida tarkemmin suhteessa muihin yhteiskuntapoliittisiin muutoksiin, jotka ovat vaikuttaneet erityisesti matalimpiin tulokymmenyksiin kuuluvien kotitalouksien asemaan.

Kuten esityksessäkin tunnistetaan, vuosina 2024 ja 2025 on toteutettu lukuisia sosiaaliturvamuutoksia, joista johtuvat tulonmenetykset kohdistuvat erityisesti kolmeen pienituloisimpaan tulokymmenykseen ja perhetyypeistä voimakkaimmin yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajatalouksiin, joita on eniten myös valtion tukeman asuntokannan asukkaina ja asunnonhakijoina (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024. Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Arviomuistio). Esityksessä tunnistetaan myös, että erityisesti perustoimeentulotukeen liittyvien muutosten jälkeen edullisempien asuntojen kysyntä on kasvanut, ja pienituloisten kotitalouksien muuttoalttius on lisääntynyt, kun Kela on antanut muuttokehotuksia kymmenille tuhansille



Asiantuntijalausunto

Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

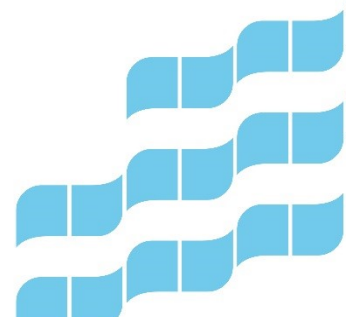
8 (9)

kotitalouksille. Esityksessä tunnistetaan edelleen, että mikäli valtion tukema asuntotuotanto ja asuntokanta vähenee, varsinkin toimeentulotukea saavien pienituloisten kotitalouksien mahdollisuus saada tai pitää tarpeitaan vastaava asunto heikkenee.

Korostan, että asuntorahaston lakkauttamisella ei ole tunnistettu olevan myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeussuojeluun tai perusoikeuksilla turvattavan suojan tasoon. Sen sijaan esityksessä on tunnistettu vaaroja sen toteutumiselle ~~joita~~ vaarojen liittyessä ~~liittyvät~~ esimerkiksi asunnottomuuden lisääntyneeseen uhkaan. Siten kokonaisuutena minulle jää epäselväksi, mitkä ovat valtion asuntorahaston lakkauttamisen hyödyt suhteessa sen aiheuttamiin riskitekijöihin ja kuinka näitä on aidosti punnittu ja tasapainotettu keskenään. Minulle jää epäselväksi myös se, millaiseksi valtion roolin on jatkossa tarkoitus rakentua suhteessa perustuslain 19.4 §:n edistämiseen, ja kuinka valtion pienentyntä roolia edistämisvelvoitteeseen liittyvänä velvoitteen kantajana on tarkoitus kompensoida.

Lopuksi

Toistan Tampereen kaupungin aiemmin esittämän kannan siitä, että valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksujen käyttöönottoa tai valtion asuntorahaston lakkauttamista ei ole pidettävä kannatettavana. Pitkäjänteisen ja ennakoitavan asuntopolitiikan merkitystä erityisesti pienituloisten ja erityisryhmien asumisen turvaamisessa on perustava ja olennainen. Asuntorahaston lakkauttamista perustellaan hallituksen esityksessä hallitusohjelman kirjauksella valtion tukeman asuntotuotannon hallitulla vähentämisellä. Asuntorahaston lakkauttaminen nopealla aikataululla ei vaikuta esityksen perusteella hallitulta, ja siihen liittyy riskitekijöitä, joita ei ole esityksellä pystytty hallitsemaan.



Asiantuntijalausunto

Auli Heinävä, asunto- ja kehityspäällikkö, Tampereen kaupunki

9 (9)

Korostan, että asuntorahaston lakkauttamisen vaikutukset saattavat olla merkittäviä, ehkä myös ennakoimattomia, valtion tukeman asuntorakentamisen uudistuotannolle. Valtion tukeman asuntotuotannon tueksi kaavailtu vapaarahoitteisen asuntotuotannon määrä elpyy hitaasti. Siinäkin tapauksessa, että uudisrakentamisen volyymit nousevat, ei vapaarahoitteinen asuntotuotanto pysty vastaamaan kohtuuhintaisten asuntojen tarpeeseen. Mikäli korkotukilainavaltuus jää pysyvästi alhaiseksi, voivat vaikutukset suomalaiseen asumiseen ja erityisesti kohtuuhintaiseen asumiselle olla huomattavia.

Katson, että valtion asuntorahasto puolustaa edelleen paikkaansa tehokkaana sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusjärjestelmänä, joksi se aikanaan perustettiin, koska aiempi talousarviovuoteen sidottu järjestelmä oli havaittu joustamattomaksi monivuotisten rakennushankkeiden rahoittamiseen. Sen sijaan, että rahasto lakkautetaan, pitäisin parempana vaihtoehtona rahaston kehittämistä. Mikäli kuitenkin valtion asuntorahasto lakkauttamiseen päädytään, katson, että talousarvioon varattavien tukien ja avustusten vuosittainen taso tulee palauttaa tasoon, joka turvaa sekä tavallisten kohtuuhintaisten asuntojen uudisrakentamisen, ikäihmisten asumisen turvaamisen että hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien erityisryhmien asumishankkeiden toteuttamisen. Lopuksi korostan, että tässä tilanteessa olisi aivan keskeistä kehittää mekanismi, jolla valtion tukemien asuntojen rahoituksen riittävydestä voidaan varmistua myös vaalikautta pidemmällä aikajänteellä.

