



Ympäristövaliokunta
HE 135/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion asuntorahastosta annetun lain kumoamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuja koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää pyynnöstä tulla kuultavaksi koskien valtion asuntorahaston lakkauttamista ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuja.

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.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen on ennen aikaista ja puutteellisesti perusteltua

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on eduskunnan budjettivallan korostaminen, asuntorahoituksen vertailtavuuden parantaminen muiden budjettitalouden menojen kanssa sekä asuntorahoituksen tukien järjestäminen budjettirahoitteisesti tilanteessa, jossa rahaston toiminta jatkossa edellyttäisi pääomittamista. SOA:n näkemyksen mukaan esitetyt tavoitteet jäävät pääosin toteutumatta.

Valtion asuntorahasto on budjettitalouden ulkopuolinen rahasto, joka on perustettu vuotuisia talousarvioita ketterämmäksi tavaksi hallinnoida valtion tukeman



asuntotuotannon rahoitusta. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä säädettiin budjettitalouden ulkopuolisista rahastoista (PL 87 §). Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) huomioitiin erikseen asuntorahaston asema: ”Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menojen toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. – – Laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta nykyisen valtion asuntorahaston tapaan voi myös edellyttää rahastointia.” Asuntorahasto on siis perustuslainkin hyväksymä poikkeama talousarvion täydellisyyssperiaatteesta, eikä rahaston toiminta ole siinä määrin muuttunut, ettei rahastomuoto enää olisi perusteltavissa. Rahaston lakkauttaminen on siis poliittinen valinta, jolla on sekä lyhyt- että pitkäkantoisia vaikutuksia.

Siinä missä rahaston lakkauttaminen on tehtävissä yksinkertaisella enemmistöllä, perustuslain edellyttämän kahden kolmasosan määräenemmistön takia rahaston perustaminen uudelleen olisi perustuslain näkökulmasta haastavaa, mutta mahdollista – sen sijaan poliittisesti todennäköisesti mahdotonta. Rahaston lakkauttamisen vaikutukset siis supistanevat pysyvästi asuntopoliitiikan liikkumatilaa.

Rahaston historia on osoittanut rahastomuodon joustavaksi työkaluksi, joka mahdollistaa valtiontalouden edellyttämät luovatkin ratkaisut. 1990-luvun laman jälkimainingeissa käynnistetty Fennica-ohjelma, eli aravalainojen tuottojen arvopaperistaminen, mahdollisti asuntotuotannon kaipaaman elvytyksen kuormittamatta syvässä ahdingossa rypevää valtiontaloutta. Luoville ratkaisuille olisi tarvetta myös nykyisin. Korkotukilainojen tilastointimuutos osaksi julkisyhteisöjen velkaa puoltasi tuotantotuki-instrumenttien kokonaisvaltaista uudelleentarkastelua niin, että niiden vaikutus valtion velkaantuneisuuteen lievenisi. Asuntorahaston lakkauttaminen rajaa tämän kehitystyön työkalupakkia.

Rahasto perustettiin alun perin siksi, että vuosittainen talousarvio oli jäykkä tapa hallinnoida kuluja, joiden realisoitumista ei seurannut budjettivuosia. Sittenmin valtion tukeman asuntotuotannon ottaminen tiukemmin talousarvio-ohjauksen piiriin on osaltaan sittenmin vesittänyt rahastomuodosta saatavaa hallinnollista hyötyä. Mikäli rahasto toteuttaisi nykyistä ketterämmin ja omatoimisemmin ylivuotista asuntorahoitustehtävää, perustelu budjettitalouden ulkopuoliselle rahastolle vahvistuisi. Toisaalta tämä keskeinen ongelma olisi ratkottavissa riippumatta siitä, toteutetaanko valtion tukeman asuntotuotannon rahoitusta budjettitalouden vai sen ulkopuolisen rahaston kautta. Kummassakin tapauksessa yhtenä kalenterivuonna käyttämättömien valtuuksien siirtyminen seuraavalle lisäisi tarvittavaa joustavuutta. Haaste ja ratkaisuvaihtoehtoja on tuotu esiin asumisen tuotantotukien kehittämistä selvittäneen työryhmän raportissa (ympäristöministeriön raportteja 2024:8, s. 61-62).

Perustuslain esitöissä kehoitetaan suhtautumaan rahastojen perustamiseen pidättyvästi eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi. Asuntorahastosta myönnettävien avustusten sekä takaus- ja korkotukisitoumusten valtuudet määritetään eduskunnan vuosittain hyväksymässä talousarviossa. Valtuuksien käyttöä ohjataan tarkemmin valtioneuvoston hyväksymällä käyttösuunnitelmalla. Rahaston itsenäinen toimivalta on vähäistä. Rahaston lakkauttaminen ja varojen sulauttaminen talousarvioon ei muuta tältä osin tilannetta; eduskunta määrittää talousarviossaan



valtuudet jatkossakin. Näin ollen rahaston lakkauttamisen ei voi katsoa juurikaan vahvistavan eduskunnan budjettivaltaa.

Samasta syystä rahaston lakkauttamisella ei ole suoraa vaikutusta valtion tukeman asuntotuotannon rahoitustasoon. Eduskunta jatkossakin päättää valtuuksien suuruudesta talousarviolla ja tuotantotuki-instrumenttien ehdoista laeilla.

Sen sijaan muutoksella on jonkin verran vaikutusta, miten valtion tuotantotuet näyttäytyvät valtion talousluvuissa ja tämä puolestaan voi heijastua asumisen tuotantotuista käytävään poliittiseen keskusteluun. Asumisen tuotantotukien menot näkyvät aiempien talousarvioiden tapaan budjettikirjassa. Jatkossa aravalainojen lyhennykset ja korkotuotot sekä muut valtion asuntorahoituksen tulot ovat suoraan talousarviossa tuloarvioina, eivätkä näy yksinomaan asuntorahaston tilinpäätöksessä. Vastaavasti rahaston korkotukivastuut, eli tulevien korkotukimenojen summa tietyin oletuksin eivät näy talousarviossa, mutta raportoitiin vuosittain Valtion asuntorahaston tilinpäätöksessä. Tuotantotukimenojen läpinäkyvyys ei siis merkittävästi muutu rahaston lakkauttamisen seurauksena.

Valtion asuntorahaston lakkauttamisen suurin vaikutus on siihen, miten asuntorahoituksen menoerät mielletään. Vaikka Valtion asuntorahasto on budjettitalouden ulkopuolella, vain 1,8 miljardia euroa 4,3 miljardin kokonaispääomasta oli vuoden 2024 lopussa sidottu aravalainasaamisiin ja loput noin 2,5 miljardia olivat valtion yhdistyillä – siis valtion kassanhallinnan käytössä. Siitä huolimatta Valtion asuntorahaston varat on mielletty erillisenä asuntorahoitukseen allokoituna varallisuuseränä.

Tällä on ollut kahdenlainen vaikutus. Yhtäältä erillinen Valtion asuntorahasto on tukenut vastasyklistä asuntopolitiikkaa valamalla rohkeutta käyttää rahaston varoja valtion tukemaan asuntotuotantoon matalasuhdanteissa samalla, kun valtiontalouden alijäämä on muutenkin kasvaa. Toisaalta mielikuva rahaston erillisvaroista on johtanut varojen käyttöön huomioimatta riittävästi rahaston kantokykyä. Eri hallitukset ovat paitsi käyttäneet varoja asumisen tukemiseen, myös tulouttaneet varoja muihin tarkoituksiin. Esimerkiksi pääministeri Petteri Orpon hallitus on tulouttanut rahastosta 800 miljoonaa euroa investointiohjelmansa rahoittamiseksi. Tavoitteena oli rahoittaa investointiohjelma kasvattamatta valtion velanottotarvetta. Koska Valtion asuntorahaston vapaat varat ovat jo valtion kassanhallinnan käytössä, tuloutus kasvattaa suoraan velanottotarvetta.

Valtion asuntorahasto on ollut pitkään alijäämäinen ja ehtyy. Tuloutukset ja rahaston ahkera käyttö asumisen tukemiseen ovat kiihdyttäneet pääoman supistumista, mutta juurisyy on kauempana: aravalainat korvautuivat korkotukilainoilla valtion tukeman asuntotuotannon pääasiallisena instrumenttina, mutta rahastolle ei ole löytynyt uusia tulonlähteitä supistuvan aravalainakannan tilalle. Ilman uusia tulonlähteitä näyttää vääjäämättömältä, että osa asuntorahaston vastuista tulee katettavaksi budjettitaloudesta. Valtion taloudellisen aseman kannalta on kuitenkin yhdentekevää, tehdäänkö tämä tuloutuksella budjettitalouden ulkopuoliseen rahastoon vaiko sulauttamalla rahasto budjettitalouteen. Rahaston lakkauttamisella ei myöskään ole vaikutusta asuntorahoituksesta kertyviin valtion kokonaisvastuisiin, sillä rahaston takaus- ja korkotukivastuut siirtyvät sellaisenaan budjettitalouden kannettavaksi.



Alijäämästä ja rahaston supistumisesta huolimatta ratkaisuille ei ole kiire. Rahaston tulot kattavat näköpiirissä olevat menot ainakin vuosikymmenen, minkä jälkeen rahastoa jouduttaisiin pääomittamaan.

Valtion asuntorahaston taloustilanne tai perustuslailliset kysymykset eivät edellytä asuntorahaston lakkauttamista, vaikka nykymuotoinen toiminta pitkällä aikavälillä onkin vaarantunut. Päätös Valtion asuntorahaston lakkauttamisesta on ennenaikainen ja olisi edellyttänyt perusteellista vaihtoehtojen harkintaa. Nyt toteutuessaan asuntorahaston lakkauttaminen supistaa tuotantotukien kehittämisen liikkumatilaa ja heikentää valtion tukeman asuntorahoituksen ennustettavuutta.

Tuotantotukipolitiikkaa vakauttavat ankkurit vaarantuvat – asuntopolitiikan tempoilu kasvaa

Asuntorahaston lakkauttaminen on osa useamman tekijän kokonaisuutta, jotka yhdessä muuttavat merkittävästi asumisen tuotantotukipolitiikan toimintaympäristöä. Valtion tukema asuntotuotanto jakaa poliittista kenttää, mutta useat rakenteelliset tekijät ovat hillinneet politiikan tempoilua: budjettitalouden ulkopuolinen asuntorahasto, viiveellä valtiontalouteen heijastuvat korkotukilainat ja kehyksen ulkopuoliset asuntorahoituksen avustukset. Nyt moni näistä rakenteista on purkautumassa samalla kertaa.

Korkotukilainat ovat yleishyödyllisten vuokra- ja asumisoikeusasuntoyhteisöjen rahoituslaitoksilta nostamia lainoja, joiden ensisijaisena vakuutena on kiinteistövakuus, ja valtio tarjoaa täytetakausten sekä sitoumuksen maksaa korkotukea määrätyn ehdoin. Korkotukilainat ovat olleet valtiontalouden näkökulmasta kevyt tuki-instrumentti: toteutuvat korkotukimenot ja takaustappiot ovat pienet suhteessa hyväksyttyihin lainapääomiin ja realisoituvat vuosien kuluessa. Jos matalasuhdanteessa korkotaso on maltillinen, korkotukilainojen käyttö elvytysvälineenä ei juurikaan näy välittömästi valtion talouslukuissa paitsi takauksien kasvuna.

Vuonna 2022 tehdyn tilastointimuutoksen myötä korkotukilainakanta on laskettu kokonaisuudessaan osaksi julkisyhteisöjen sulautettua velkaa ja kuormittaa siten koko lainpääomallaan – ei vain täytetakausten ja korkotukisitoumusten laskennallisella arvolla – Suomen velkasuhdetta. Tilastointimuutos juontuu Eurostatin tiukentuneesta tulkintalinjasta ja perustuu Eurostatin kanssa käytyihin keskusteluihin sekä eri EU-maiden ennakkotapauksiin. Eurostatilla on tulkintaetuoikeus ja mahdollisuus jättää jäsenmaiden ilmoittamiin tietoihin julkinen varauma. Suomen on siis haastavaa itsenäisesti muuttaa tilastointikäytäntöä.

Tilastointimuutoksen myötä kynnys käyttää korkotukilainoja suhdannepoliittisena välineenä kasvaa, ja vastaavasti syntyy kannustin etsiä keinoja supistaa olemassa olevaa korkotukilainakantaa.

Kuluvaan vaalikauteen saakka Valtion asuntorahastosta maksettavat avustukset, kuten erityisryhmien investointiavustus, ovat olleet budjettikehyksen ulkopuolella. Tämä on mahdollistanut, että valtion tukemaa tuotantoa on voitu asuntopolitiittisten tavoitteiden mukaisesti kohdentaa esimerkiksi erityisryhmille myös matalasuhdanteessa ja budjettikehysten koon estämättä. Pääministeri Petteri Orpon



hallitus päätti hallitusohjelmassaan liittää asuntorahastosta maksettavat avustukset kehyksen piiriin.

Esitetty Valtion asuntorahaston lakkauttaminen asettuu siis osaksi laajempaa muutostokokonaisuutta, joka heikentää asumisen tuotantotukipolitiikan ennustettavuutta sekä vastasyklisyyden edellytyksiä. Näiden vaikutuksia tulisi tarkastella kokonaisuutena.

Kuluva vaalikausi antaa esimakua: kulloinenkin taloustavoite ohjaa tuotantotukipolitiikkaa

Muutosten yhteisvaikutuksesta asuntopolitiikka jää entistä enemmän budjettiteknikan jalkoihin tuotantotuista päätettäessä. Tästä on jo nähtävissä esimakua kuluvan vaalikauden linjauksissa.

Korkotukilainojen tilastomuutoksen myötä tukipolitiikan isona trendinä tulee olemaan korkotukilainakannan kasvun hillitseminen tai jopa kääntäminen laskuun. Hallituksen päätöksen asumisoikeusasuntojen uudistuotannon lopettamisesta voi nähdä osana tätä trendiä, samoin kuin korkotukilainojen hyväksymisvaltuuksien supistamisen. Valtiosihteeri Mika Nykäsen johtaman työryhmän toimenpidesuosituksissa ehdotettiin muun muassa korkotukilainojen laina-aikojen lyhentämistä ja rajoituksista vapauttamisen helpottamista. Näiden yhteinen nimittäjä on juuri korkotukilainakannan kasvun hidastaminen.

Asuntopoliittisen linjan sijaan politiikkaa ohjaa entistä enemmän suhdannetilanne ja taloustavoitteet. Hallitusohjelman mukaan hallitus kohdistaa yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, ja asumisoikeusasuntojen uudistuotanto lopetetaan. Toteutettu politiikka on ollut päinvastaista. Erityisryhmien investointiavustukseen kohdistunut raju leikkaus supistaa erityisryhmien asuntotuotannon ennätyspieneksi. Suhdannesyistä asumisoikeusasuntojen korkotukilainapäätöksiä päätettiin jatkaa vuoden 2025 loppuun saakka. Kun samalla korkotukilainavaltuudet painotettiin elvytystoimena alkuvaalikauteen, asumisoikeusasuntojen rakentaminen kasvoi selvästi. Vaikka asumisoikeusasuntojen rahoittaminen päättyy vaalikauden puoliväliin, kokonaisuutena vaalikauden aikana (vuodet 2024–2027) lainoitetaan arviolta 5055 uuden asumisoikeusasunnon rakentaminen. Vertailun vuoksi vuosina 2020–2023 lainoitettiin 7057 ja vuosina 2016–2019 6278 aso-asuntoa. Kun tuotantotukien liikkumavara kapenee, hallitukset eivät välttämättä pysty toteuttamaan suhdannepolitiikkaa hallitusohjelmassa linjatun asuntopoliittisen painotuksen mukaisesti.

Muutokset kasvattavat houkutusta hyödyntää tuotantotukia valtion talouslukujen kaunisteluun. Tällöin tuotantotukien kehittämistä ohjaa, mihin mittareihin hallitus kulloinkin talouspolitiikkansa ankkuroi.

Alkuvaalikaudesta hallituksen keskeinen tavoite oli vahvistaa julkista taloutta kuudella miljardilla, minkä keskeinen elementti oli supistaa budjettikehyksen piiriin kuuluvia menoja päätösperustaisesti. Valtion asuntorahastosta maksettavat avustukset, tärkeimpänä erityisryhmien investointiavustus sisällytettiin kehykseen, ja



investointiavustus joutui leikkuriin. Samalla korkotukilainoitusta hyödynnettiin elvytysvälineenä.

Sittemmin tavoitteeksi on vakiintunut velkasuhteen väliaikainen vakauttaminen vuonna 2027. Koska korkotukilainat kuormittavat velkasuhdetta, 365 miljoonan euron leikkaus vuoden 2027 korkotukilainavaltuuteen muodostaa leijonanosan syksyn 2025 budjettiriihessä päätetystä miljardin sopeutuskokonaisuudesta. Taloustavoitteiden muutokset ovat näkyneet konkreettisesti tuotantotukipolitiikassa.

Tuotantotukipolitiikkaan tarvitaan uusia vakauttavia rakenteita purkautuvien tilalle

Vakauttavien rakenteiden, mukaan lukien Valtion asuntorahaston, purkautuminen heikentää asuntopolitiikan ennustettavuutta. Tästä on saatu kuluvalle vaalikaudelle esimakua, mutta vaikutukset ulottuvat paljon nykytilannetta pidemmälle. Tempoilu on myrkyä alalla, jossa keskimääräinen hanke ulottuu vaalikautta pidemmälle. Kun nykyiset vakauttavat rakenteet purkautuvat, on löydettävä uusia keinoja parantaa asumisen tuotantotukipolitiikan pitkäjänteisyyttä.

Ideaalitilanteessa valtion tukemaan asuntotuotantoon löytyisi pitkäjänteinen, vaalikaudet ja suhdannesykliä ylittävä parlamentaarinen konsensus. Tämä näyttää epätodennäköiseltä. Vaihtoehtona on hyödyntää olemassa olevaa asuntokantaa vakauttavana elementtinä. Tämä edellyttäisi tuotantotukijärjestelmän laajaa uudistamista: uudentamalla vakuus- ja takausjärjestelyitä, laajemmalla oikeudella tasata erilaisten kohteiden vuokrat rahoitusmuodosta riippumatta sekä ylipäänsä yleishyödyllisille toimijoille lisää liikkumavaraa.

Opiskelija-asuntojen rajausta takausmaksun ulkopuolelle on tarpeellista ja hallitusohjelman linjan mukaista

Lakiesityksen mukaan valtion tukemassa asuntotuotannossa ryhdytään perimään 0,5 prosentin takausmaksu pitkiin korkotukilainoihin liittyvistä valtion täytetakauksista. SOA kyseenalaistaa maksun tarpeellisuuden, sillä korkotukilainojen takauskorvaukset eivät aiemminkaan ole muodostuneet merkittäviksi ja valtion tukemaan asuntotuotantoon lähtökohtaisesti kuuluu, että valtio ottaa osan riskistä kantaakseen.

Hallitusohjelmassa erityisryhmien asuntotuotanto on päätetty rajata takausmaksun ulkopuolelle. SOA pitää tätä erittäin perusteltuna. Erityisryhmien investointiavustuksella on ollut alusta lähtien kaksi roolia: yhtäältä avustus mahdollistaa hankkeiden käynnistymisen ilman merkittäviä alkupääomia avustuksen kattaessa korkotukilainan lisäksi tarvittavan omarahoitusosuuden; toisaalta avustus auttaa pitämään vuokrat erityisryhmän maksukykyyn ulottuvissa huolimatta erityisryhmän tarpeista ja ominaispiirteistä muodostuvista lisäkustannuksista. Takausmaksun periminen erityisryhmähankkeiden korkotukilainoista vesittäisi ensimmäisen avustuksen rooleista.

Takausmaksujen valmistelua on haastanut erityisryhmähankkeiden rajausta. Vuonna 2024 lausuntokierroksella olleessa versiossa rajausta oli sidottu hankkeeseen saatun erityisryhmien investointiavustukseen. Samanaikaisesti puoliväliriihessä linjattiin uusista leikkauksista investointiavustuksen myöntövaltuuteen. Leikkauksen jälkeen



avustusta liikenisi vain vammaisten ja kenties asunnottomien hankkeisiin ja muut erityisryhmät jäisivät ilman. Tällöin kytkös investointiavustukseen ei enää vastaisi hallitusohjelman henkeä.

Lakiluonnoksessa takausmaksun ulkopuolelle on rajattu erityisryhmien investointiavustusta saaneiden hankkeiden lisäksi opiskelija-asuminen. SOA pitää tätä perusteltuna. Opiskelijamäärä on kasvanut ripeästi, eikä opiskelija-asuntotuotanto ole pysynyt perässä. Paluu asumisliikelle verottaa opiskelijoiden toimeentuloa. Opiskelija-asumiselle on siis kiireinen lisätarve, mutta erityisryhmien investointiavustuksen leikkaus uhkaa tyrehtyttää tuotannon. Parhaillaan valmistelussa oleva korkotukilainojen enimmäismäärän korotus opiskelija-asumiselle auttaisi lievittämään rahoituspullonkaulaa; omarahoitusosuuden puute ei olisi tuotannon este, mutta avustuksen poistaminen nostaisi opiskelija-asuntojen vuokria samaan aikaan kun opiskelijoiden vuokranmaksukyky heikkenee. Mikäli samalla ilman investointiavustusta jääneeltä opiskelija-asuntohankkeelta perittäisiin takausmaksu, 100 prosentin korkotukilainan taustalla oleva tavoite tuotannon käynnistymisestä voisi vesittyä.

Investointiavustuksen leikkaus kohdistuu opiskelija-asumisen ohella moneen muuhun erityisryhmään. Korkeampien tukiluokkien erityisryhmähankkeista voi olla vaikea löytää rahoitusratkaisua ilman investointiavustusta. Osa aiemmista erityisryhmien investointiavustuksen alimman tukiluokan hankkeista, esimerkiksi nuoriso- ja senioriasumisesta, voisi kenties käynnistyä pelkän korkotukilainan turvin. Siksi SOA esittää pohdittavaksi, tulisiko takausmaksun ulkopuolelle rajata investointiavustusta saaneiden hankkeiden ja opiskelija-asumisen ohella muut alimpaan tukiluokkaan kuuluvat hankkeet.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja