



Ympäristövaliokunta
E 93/2025 vp

SOAn lausunto komission SGEI-päätöksen uudistamista koskevasta e-kirjeestä

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää pyynnöstä kuultavaksi ja mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston e-kirjeestä koskien luonnosta komission uudistetuksi SGEI-päätökseksi.

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 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.

Asuntopolitiikka kuuluu – ja sen tuleekin kuulua – jäsenvaltioiden toimivaltaan

SOA lausuu komission SGEI-päätösluonnoksesta etupäässä julkisesti tuetun asuntotuotannon näkökulmasta.

Komission pyrkimys uudistaa päätöstä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (Service of General Economic Interest, SGEI) valtiontukisääntelystä kumpuaa eritoten joidenkin jäsenmaiden asuntopolitiittisista tarpeista.

Asuntopolitiikka kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Asuntopolitiikka on polkuriippuvaista. Asuntokannan omistusrakenteiden, historian saatossa tehtyjen valintojen ja asumiskulttuurien erojen seurauksena Euroopan unionin alueella on hyvin monenkirjavia asuntoregiimejä.



Euroopan unionin toimivalta asuntopolitiikassa rajoittuu niihin politiikan alueisiin, joissa toimivalta on unionin perussopimuksilla joko jaettu unionin ja jäsenmaiden kesken tai on annettu yksinomaisesti unionille. Kilpailupolitiikka kuuluu näistä jälkimmäiseen, eli unionin yksinomaisen toimivallan alueelle. Asuntotuotantoon kohdistuvien julkisten tukien voi nähdä vaikuttavan asuntomarkkinoiden kilpailuasetelmiin, ja siksi EU:n kilpailupolitiikka asettaa rajoituksia sille, milloin julkinen tuki asuntotuotantoon on hyväksyttävää. SGEI-säännöillä tuki rajataan lähtökohtaisesti eniten tarvitseville suunnattuun ja sosiaalipoliittisin perustein kohdennettuun sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Monessa EU-maassa, Suomesta poiketen, asuntopula on kriisiytynyt. Juurisyy on riittämätön asuntotuotanto, jota paikallisen asuntoregiimin historiasta kumpuavat ratkaisut, kuten vuokrasääntely pahentavat. Yhtenä ratkaisuna, samaten asuntoregiimien historiasta kummuten, tavoitellaan julkisten tuotantotukien laajentamista nykyistä suuremmalle kansanosalle. Nykyisen SGEI-säännösten nähdään rajoittavan tätä mahdollisuutta. Siksi joukko jäsenmaita, Belgia, Saksa, Luxemburg, Portugali, Slovakia, Espanja ja Alankomaat, on laatinut komissiolle yhteisen kirjelmän¹, jolla peräänkuulutetaan muutoksia SGEI-sääntöihin kohtuuhintaisen asuntotuotannon mahdollistamiseksi. SGEI-sääntöjen uudelleentarkastelu sisällytettiin Ursula van der Leyenin komission ohjelmaan osana asuntopoliittisia toimenpiteitä. Komission luonnosta uudeksi SGEI-päätöstä tulisikin lukea tämän taustan valossa: vaikka ilmaistu tavoite on varmistaa tuotantotukien rajaaminen kilpailuhaitan välttämiseksi ja tukien kohdentuminen eniten tarvitseville, tosiasiaa pyrkimyksenä on mahdollistaa tukien kohderyhmän laajentaminen – kenties jopa eniten tarvitsevien kustannuksella.

Kilpailupolitiikka kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, kun taas asuntopolitiikka on jäsenvaltioiden vastuulla. Aiempi SGEI-päätös on yleispiirteinen ja jättää paljon jäsenvaltioiden ratkottavaksi. Sen soveltaminen on tarkentunut EU-oikeuden päätöksillä esimerkiksi sen osalta, että komissiolla on oikeus peräänkuuluttaa asukasvalintaan tarveharkintaa.² SGEI-päätöksen uudelleentarkastelun taustatavoitteen toteuttamiseksi komissiolla olisi periaatteessa kaksi vaihtoehtoa. Joko komissio voisi lievittää asumisen tuotantotukiin kohdistuvaa kilpailupoliittista ohjausta ja jättää enemmän liikkumavaraa jäsenmaiden asuntopolitiikalle – astua vähemmän jäsenmaiden tontille. Toinen vaihtoehto on määritellä sosiaalinen ja kohtuuhintainen asuminen aiempaa tarkemmin EU-tasolta, eli haalia jäsenmaille kuuluvaa asuntopolitiikan toimivaltaa Brysseliin. Komission luonnoksessa on valittu näistä vaihtoehtoista jälkimmäinen.

EU päätöksenteon tulisi nojata läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteisiin. Päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia, ja keinojen tulisi olla oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden. Komission luonnos SGEI-päätökseksi ei täytä näistä kumpaakaan. Se pyrkii omimaan unionille valtaa tuotantotukijärjestelmien yksityiskohdista, vaikka polkuriippuvainen ja paikallisiin rakenteista riippuvainen asuntopolitiikka edellyttäisi juuri laajaa paikallista harkintavaltaa. Sama tavoite, SGEI-päätöksen ulottaminen kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon, olisi toteutettavissa

¹ <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/06/20/3.Bijlagebijlen2JointStatementSGEI-eb-1.pdf>

² <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&doclang=EN&docid=207808>



myös keventämällä EU:n puuttumista jäsenmaiden asuntopolitiikkaan vallan haalimisen sijaan.

Komission valitsemalla linjalla olisi vaikutusta Suomeenkin, vaikka Suomessa ei ole monen jäsenmaan tavoin asuntokriisiä. Suomen nykyiset tuotantotukijärjestelmät täyttävät nykyiset SGEL-ehdot, mutta toteutuessaan komission uusittu SGEL-päätös voisi edellyttää niihin muutoksia. Ongelmana on, että komission haaliessa valtaa erilaisia tuotantotukijärjestelmiä halutaan pakottaa yhteen ja samaan muottiin; ohjataan toteutustapaa tavoitteen sijaan. Suomen mallin osalta yhteensovittamishaasteita voisi aiheutua esimerkiksi seuraavista:

- Suomessa valtion tukemien asuntojen vuokrien ohjaus perustuu omakustannusvuokriin, eli vuokrat eivät saa ylittää palvelun tarjoamisen kustannuksia. Tämä varmistaa samalla, ettei tukiin sisälly palveluntuottajalle kertyvää ylikompensaatiota. Komission luonnoksessa edellytetään markkinoita alemmaa vuokraa tai hintaa. Olisiko Suomen luovuttava omakustannusvuokraan perustuvasta mallista ja suhteutettava taso kustannusten sijaan markkinavuokriin? Olisiko valtion lisättävä tukea, jos markkinamuutosten takia markkinahintaa edullisempaa vuokratasoa ei enää saavutettaisi?
- Komission luonnos edellyttäisi, että asuntojen olisi oltava tarjolla kohtuuhintaiseen, toisin sanoen markkinahintaa edullisempaan asumiseen vähintään kaksikymmentä vuotta. Tämä todennäköisesti edellyttäisi muutoksia nykyiseen lyhyen korkotukilainan malliin, tai mallista luopumista. Lisäksi nykyisin vuoden 2007 jälkeen perusparannuskorkotukilainoitettun kohteen voi hakea vapaaksi rajoituksista kymmenen vuoden jälkeen. Komission ehdotus voisi edellyttää tiukennusta rajoituksista vapauttamisen ehtoihin.
- Luonnoksessa edellytettäisi määräaikaista tarkistuksia sen varmistamiseksi, että kohtuuhintaisen asumisen palvelun edunsaajat ovat oikeutettuja palveluun. Asukasvalinnan määräaikaistarkistuksia on Suomessa selvitetty, mutta niihin ei olla päädytty. Sen rinnalla ja vaihtoehtona sille on harkittu muita malleja, joilla välttyttäisiin edun kohdentumista muille kuin eniten tarvitseville. SGEL-päätös voisi patistella Suomea nimenomaan määräaikaistarkistusten malliin.
- Komission luonnoksessa SGEL-palveluista maksettava korvaus voi kattaa rakentamisesta ja olemassa olevien rakennusten korjaus- tai muutostöistä aiheutuvia kuluja, mutta lista ei sisällä rakennusten hankkimista esimerkiksi muutettavaksi sosiaaliseen asuntotuotantoon. Tarkoittaisiko tämä, että hankintakorkotukilainoituksesta olisi luovuttava?

Osa komission vaatimuksista voi lähtökohtaisesti vaikuttaa kannatettavalta asuntopoliittiselta linjalta. Jos tavoitteena on lisätä panoksia julkisesti tuettuun asumiseen, voi hyvinkin kannattaa esimerkiksi markkinahintaa edullisempia vuokria, painotusta pitkäaikaisen edullisuuden takaaviin malleihin ja SGEL-päätöksen ulottamista sosiaalisesta asuntotuotannosta laajemmin kohtuuhintaiseen asumiseen.



Määräaikaistarkastusten velvoite puolestaan heijastelee nykyisen hallituksen ohjelman kirjauksia.

SOA kuitenkin painottaa, ettei SGEI-päätösluonnosta tule tarkastella siitä näkökulmasta, minkälaista asumisen tuotantotukipolitiikkaa pitää suotavana, vaan siitä, kenellä tulisi olla päätösvalta asumisen tuotantotukipolitiikan linjauksista.

Siksi hyvää tarkoittaviin ja lähtökohtaisesti kannatettaviinkin kirjauksiin on hyvä suhtautua kriittisesti. Esimerkiksi komission SGEI-päätösluonnoksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden on asetettava SGEI-palveluna tarjottavalle kohtuuhintaiselle ja sosiaaliselle asumiselle vähimmäislaatuvaatimukset, jotka koskevat esimerkiksi esteettömyyttä, ilmastomuutokseen sopeutumista ja sijaintipaikkoja. SOA yhtyy tarpeeseen varmistaa kohtuuhintaisen ja sosiaalisen asumisen laatu, mutta pitää ongelmallisena, että sitä halutaan ohjata unionin tasolta. Laatuvaatimusten asettamisen ja sisällön – tai halutessaan niistä joustamisen – tulisi olla yksinomaan jäsenvaltioiden harkinnassa, kun taas EU:n tulisi keskittyä varmistamaan, ettei SGEI-palveluilla ole haitallisia kilpailuvaikutuksia.

SGEI-päätöksen ulottaminen kohtuuhintaiseen asumiseen ei saa tapahtua sosiaalisen asuntotuotannon kustannuksella – opiskelija-asuminen on sosiaalista asuntotuotantoa

SGEI-päätösluonnos edellyttää, että jäsenmaat erottelevat sosiaalisen ja kohtuuhintaisen asumisen palvelut. Sosiaalinen asuminen kohdistettaisiin ”*muuta heikommassa asemassa oleville kansalaisille ja yhteiskuntaryhmille, mukaan lukien asunnottomat, jotka eivät vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin.*” Kohtuuhintainen asuminen olisi puolestaan tarkoitettu ”*kotitalouksille, jotka eivät markkinatilanteen ja erityisesti markkinoiden toimintapuutteiden vuoksi pysty hankkimaan asuntoa kohtuullisin ehdoin.*” Määritelmät ovat epätarkkoja, osin päällekkäisiä ja tulkinnanvaraisia. Tämä on lähtökohtaisesti perusteltua, sillä se jättää jäsenmaille mahdollisuuden tulkita ero kansallisen asuntopolitiikan tarpeiden mukaan.

Luonnoksessa on kuitenkin molemmista tuetun asumisen ryhmistä esimerkkejä, jotka voivat pahimmillaan päätyä oikeuskäytännössä sitoviksi määritelmiksi. Sosiaalisen asumisen osalta ainoana esimerkkinä mainitaan asunnottomat. Sen sijaan kohtuuhintaiseen asumiseen olisi voitava antaa etusija ”*sellaisille henkilöille, joilla on todennäköisesti vaikeuksia päästä asuntomarkkinoille, mukaan lukien henkilöt, joilla on keskeinen yhteiskunnallinen rooli, vammaiset, ikääntyneet, opiskelijat tai yksinhuoltajat.*” Huomionarvoista on, että esimerkiksi vammaiset ja opiskelijat on vakiintuneesti katsottu ryhmiksi, jotka ovat oikeutettuja sosiaaliseen asuntotuotantoon. Kirjaus on tulkittavissa kahdella tapaa. Yhtäältä sillä voidaan tarkoittaa, että vaikka vammaiset ja opiskelijat ovat oikeutettuja sosiaalisen asumisen palveluihin, heidät tulisi myös voida asettaa etusijalle muihin ryhmiin nähden tarjottaessa kohtuuhintaisen asumisen palveluita. Toisaalta kirjaus voi viitata, että vammaiset ja opiskelijat haluttaisiin sulkea pois sosiaalisen asumisen palveluiden piiristä ja rajata nämä palvelut yksinomaan asunnottomille. SOA pitää tärkeänä, että päätöstä täsmennetään niin, ettei jää tilaa virhetulkintoille, jossa oikeuskäytännön kautta opiskelijat ja vammaiset rajataan sosiaalisen asumisen palveluiden ulkopuolelle.



Jos todella on tarkoitus, että vammaiset ja opiskelijat lukeutuvat kohtuuhintaisen asumisen kohderyhmiin, sosiaalinen asuminen supistuu lähinnä asunnottomille tarkoitetuksi palveluksi. Tämä olisi erikoinen asuntopoliittinen linjaus. Yhdet yhteiskunnan pienituloisimmista ryhmistä, joilla on lisäksi erityisiä asuntomarkkinahaasteita, kilpailisivat kohtuuhintaisesta asumisesta ikääntyneiden ja henkilöiden, joilla on keskeinen yhteiskunnallinen rooli (*”essential workers”*) kanssa selvästi altavastaajina. Näin tulkittuna SGEI-päätöksen laajentaminen tarkoittaisi, että kohtuuhintaisen asumisen määrittely toteutetaan lähinnä supistamalla sosiaalisen asumisen määritelmää.

Ei ole poissuljettua, että komissio tarkoituksella määritteli kohtuuhintaisen asumisen supistamalla sosiaalista asumista. Osa jäsenmaista on peräänkuuluttanut valtiontukien laajentamista sisällyttämälle kohtuuhintaisen asumisen niiden piiriin ja tukea sille on etenkin vasemmistoryhmissä. Kannatus ei kuitenkaan ole universaalia, ja moni näkee riskinä, että valtiontukien laajentaminen heikentäisi markkinaehtoisen asuntotuotannon asemaa. Siksi on mahdollista, että kohtuuhintaista asumista osin määritellään tavalla, joka ei merkittävästi laajenna SGEI-päätöksen piiriin kuuluvaa toimintaa, vaan ainoastaan jakaa sen kahteen kategoriaan. Tällöin on kyseenalaista, kannattaako SGEI-päätöstä ylipäänsä uudistaa.

Opiskelija-asuminen lukeutuu Suomessa erityisryhmien asumiseen, vaikkei erityisryhmien investointiavustuksen leikkauksen jälkeen siihen enää liikeneekään avustusta – kuten ei useimmille muillekaan erityisryhmille. Opiskelijat ovat paitsi Suomessa, myös yleisesti Euroopassa ryhmä, joka tarvitsee erityistä tukea. Opiskelijat ovat huomattavan pienituloisia – usein alle suhteellisen köyhyysrajan – mutta oppilaitosten sijaintien takia asuvat usein kalliiden asumiskulujen kasvukeskuksissa. Moni muuttaa ensimmäistä kertaa omilleen ja uudelle paikkakunnalle opiskeluaikana, ja asuntomarkkinoiden tulokkaat ovat altavastaajia aiemmin asettuneisiin nähden.

Eurostudent VIII -tutkimuksen perusteella keskimääräinen vanhempien luona asuvien opiskelijoiden osuus on 34 prosenttia. Opiskelijoiden asunnottomuutta ehkäisee mahdollisuus asua vanhempien luona, mutta se voi rajoittaa opiskelumahdollisuuksia – vapaata liikkuvuutta – vanhempien asuinpaikan läheltä löytyviin oppilaitoksiin. Korkea vanhempien luona asuvien osuus voi yhtäältä juontua asumiskulttuurista, mutta myös kertoa opiskelijoiden vaikeuksista löytää asuntoa. Tämä alleviivaa, että opiskelijoista monet eivät *”vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin”*, eli lukeutuvat ryhmiin, joille tulisi voida tarjota sosiaalisen asumisen palveluita valtiontukisääntelyn estämättä.

Kansallinen liikkumatila asumisen tuotantotukijärjestelmien kehityksessä on Suomen etu

SGEI-sääntöjen uudelleentarkastelu kumpuaa monen jäsenmaan halusta kohdentaa tuotantotukia laajemmalle joukolle. Suomessa trendi on pikemminkin päinvastainen: tuotantotukien kokonaismäärää on karsittu ja näköpiirissä on lisäsupistuksia. Hallitusohjelman mukaisesti tuettu asuminen halutaan kohdistaa aiempaa vahvemmin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille. Tästä huolimatta Suomessakin voisi olla tarvetta lisäliikkumatilalle SGEI-säännösten sisällä.



Niukkenevat resurssit, pitkäjänteisen poliittisen linjan puute ja talouspäätökset luovat tarvetta tuotantotukijärjestelmän perusteelliselle uudistukselle.

Korkotukilainakanta on vuonna 2022 tehdyn tilastointimuutoksen jälkeen laskettu osaksi julkisyhteisöjen velkaa. Muutos heikentää selvästi Suomen velkasuhdetta. Korkotukilainakannan kierrättäminen osaksi valtionvelkaa kuormittaa valtiontaloutta kohtuuttomasti suhteessa korkotukilainojen tosiasialliseen julkistaloudelle tuottamaan riskiin. Korkotukilainat ovat vuokratalo- ja asumisoikeusyhdistysten ottamia pankkilainoja, joiden ensisijaisena vakuutena on kiinteistö ja valtio on mukana vain täytetakauksella.

Tilastomuutoksella on ollut ja on tulossa konkreettisia vaikutuksia harjoitettuun asuntopoliittikkaan. Korkotukilainavaltuuksia on päätetty supistaa 365 miljoonalla vuodelta 2027 ja vastaavasti aiemmin vajaakäytettyä, mutta tilastoinnin kannalta suopeampaa takauslainoitusta halutaan lisätä. Valtiosihteeri Nykäsen johtaman työryhmän toimenpidesuosituksissa on kannustettu helpottamaan rajoituksista vapauttamista korkotukilainakannan supistamiseksi.

Komission SGEI-säännöt määrittävät tuotantotukien uudistamisen liikkumatilaa. Korkotukilainojen tilastointimuutos ei perustu niinkään valtiolle aiheutuvien riskien analyysiin, vaan tulkintaan siitä, missä määrin korkotukilainoituksella harjoitettu asuntotoiminta on valtion ohjaamaa ja siten tulkittavissa ulkoistetuksi julkishallinnon tehtäväksi. Korkotukilainoihin liittyvät käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat keskeinen arvioinnin kohde, kun tilastoviranomaiset arvioivat valtion ohjauksen laajuutta. Käyttö- ja luovutusrajoitukset puolestaan juontuvat pitkälti SGEI-säännöistä. Niiden avulla varmistetaan, että Suomen korkotukilainamalli täyttää komission nykyisen SGEI-päätöksen ehdot. Jos halutaan tuotantotukimalli, jota ei korkotukilainojen nykyisen tilastointikäytännön tavoin lasketa kokonaan julkiseen velkaan, malliin liittyvien rajoitusten on todennäköisesti oltava nykyistä sallivampia. Se puolestaan on mahdollista vain SGEI-päätöksen sallimissa rajoissa. Näin ollen laueammat SGEI-ehdot ja niistä kumpuava liikkumavara tuotantotukien kehittämisessä voi olla Suomenkin etu, vaikka meillä ei ole joidenkin EU:n jäsenmaiden tavoin halua laajentaa tuotantotukien kohderyhmää.

Julkisen palveluvelvoitteen piiriin lukeutuvan tuetun asumisen laajuuden ohella yksittäiset SGEI-päätöksen asettamat ehdot voivat vaikuttaa Suomen asuntopoliittisiin mahdollisuuksiin. Esimerkiksi ennenaikainen rajoituksista vapauttaminen on tunnistettu yhdeksi keinoksi vaikuttaa korkotukilainakannan kokoon. Komission SGEI-päätösluonnoksessa esitetään palveluvelvoitteen vähimmäiskestoksi kahtakymmentä vuotta. Tämä voisi tarkoittaa, että rajoituksista vapauttaminen voisi tulla kyseeseen vain kohteissa, joissa lainan myöntöhetkestä on kulunut yli kaksikymmentä vuotta.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja