Ympäristöministeriö
Kansliapäällikkö Hannele Pokka

25.2.2016

Asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asuntopolitiikan vaikuttavuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on päättänyt teettää tutkimuksen aiheesta Asuntopolitiikan vaikuttavuus. Kyseisen tutkimushankkeen valmistelu on käynnistynyt ja tähän liittyen valiokunta on halunnut kuulla ympäristöministeriötä harjoitetusta asuntopolitiikasta, sen vaikuttavuudesta ja keskeisistä kehittämishaasteista. Ympäristöministeriö kiittää tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta esittää näkemyksiään tutkimuksen aiheeseen.

Ympäristöministeriö asetti vuoden 2013 marraskuussa laaja-alaisen hankeryhmän selvittämään asumisen tukijärjestelmän (asumisen verotuksen ja erilaisten kysyntä- ja tarjontatukien) vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä tekemään ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Hankeryhmän tehtävänä oli

- asettaa asumisen tukijärjestelmälle tavoitteet ottaen huomioon yhteiskunnan, asukkaan, julkisen talouden ja elinkeinoelämän kilpailukyvyn asettamat vaatimukset,
- valmistella ja toteuttaa kokonaisarviointi asumisen verotuksen ja tukijärjestelmien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä
- esittää kehittämisehdotuksia perustuen nykyjärjestelmän kokonaisarviointiin.

Hankeryhmä luovutti raporttinsa ministeri Viitaselle helmikuussa 2015. Hankeryhmän raportti toimitetaan tarkastusvaliokunnan käyttöön liitteenä. Hankeryhmä käsitteli kaikki asumisen tukemiseen suoraan liittyvät tukijärjestelmät. Sen sijaan hankeryhmä vain sivusi asumiseen välillisesti liittyviä merkittäviä, lähinnä maankäyttöön, kaavoitukseen ja liikennejärjestelmiin, liittyviä kysymyksiä.

Seuraavassa on koottu keskeisiä hankeryhmän näkemyksiä ympäristöministeriön näkökulmasta asuntopolitiikan vaikuttavuuteen liittyen. Lisäksi esitellään ympäristöministeriön näkemyksiä nykyisen hallituksen asuntopoliittisista toimenpiteistä sekä asumiseen välillisesti vaikuttavista maankäyttöön, kaavoitukseen ja liikenteeseen liittyvistä kysymyksistä.

Kysyntätuet - asumisen verotus ja asumistuet

Asumisen verokohteluun liittyen valtion ei tule asumisen verotuksen tai verotukien kautta ohjata kotitalouksien käyttäytymistä. Tässä suhteessa korkojen verovähennysoikeuden pienentämistä asteittain poistaen se lopulta kokonaan on perusteltua. Näin valtio ei toimillaan ohjaa kotitalouksien valintoja asumisen hallintamuodon suhteen yhtä voimakkaasti kuin nykyisin.

Verotuksen ei tule myöskään aiheuttaa lukkiutumisvaikutuksia tai vähentää muuttohalukkuutta. Asuntokaupan neutraalin kohtelun vuoksi olisi perusteltua alentaa asuinkiinteistöjen kaupasta perittävä varainsiirtovero samalle tasolle kuin osakehuoneistojen kaupasta perittävä varainsiirtovero. Lisäksi ehdotettiin ensiasunnon hankinnan varainsiirtoverovapauden poistamista asumismuotojen neutraalin kohtelun edistämiseksi. Ensiasunnon hankintaa on kuitenkin edelleen syytä tukea ASP-järjestelmällä, koska se vähentää kotitalouksien asuntolainoihin liittyviä riskejä.

Muutokset asumisen verotuksessa lisäisivät erityisesti pitkällä aikavälillä asuntojen eri hallintamuotojen tasapuolisempaa kohtelua. Korkojen verovähennysoikeuden kaventaminen ja lopulta sen poistaminen vähentäisi lähtökohtaisesti asuntojen omistamisen kannattavuutta, vähentäisi omistusasuntojen kysyntää ja hillitsisi tätä kautta asuntojen hintakehitystä. Samalla toimenpide lisäisi vuokra-asuntojen kysyntää ja edistäisi vuokramarkkinoiden kehittymistä. Toimenpide vähentäisi osaltaan myös kotitalouksien halukkuutta lainanottoon.

Asunnon vaihtoon liittyviä kustannuksia, kuten varainsiirtoveroa, olisi perusteltua pienentää asuntomarkkinoiden tehokkuuden, asuntokannan tarkoituksen mukaisen käytön sekä työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi.

Suoraan kotitalouksille suunnattu tarveharkintainen asumistuki kohdentuu hyvin ja on tässä mielessä hyvä tukimuoto. Tuki on sidottu kotitalouteen eikä se ole siten sidottu tiettyyn asuntoon. Siten asumistuki ei muodosta lukkiutumisvaikutusta eikä vaikeuta työn perässä muuttoa. Tästä huolimatta asumistukijärjestelmissä on tekijöitä, jotka heikentävät työn vastaanottamisen kannattavuutta. Näitä esteitä olisi edelleen tarpeen purkaa kehittämällä asumistuki- ja toimeentulotukijärjestelmiä siten, että ne kannustavat nykyistä paremmin työn vastaanottamiseen. Osa asumismenoista katetaan toimeentulotuin. Määrä ei ole kuitenkaan tiedossa. Siksi olisi perusteltua, että jatkossa tilastoidaan erikseen, kuinka paljon toimeentulotukea myönnetään asumismenojen kattamiseen. Tällä tavoin voidaan selvittää todellisten asumiseen käytettävien tukien määrä.

Hankeryhmä esitti myös, että asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismääriä on tarpeen nostaa, jotta voidaan vähentää tarvetta korvata asumismenoja toimeentulotuella. Hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärien nostaminen parantaisi asumistuen saajien edellytyksiä ottaa vastaan työtä, koska asumistukiin ei liity yhtä suurta kannustinloukkua kuin toimeentulotukeen. Toisaalta toimenpide lisää julkistalouden kustannuksia.

Yleinen asumistukijärjestelmä uudistettiin vuoden 2015 alusta. Uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia erityisesti tuensaajien ja asuntomarkkinoiden näkökulmasta on tarve seurata ja arvioida jatkossa.

Tuotantotuet

Riittävän tonttitarjonnan luominen ja pitkäjänteinen turvaaminen on keskeisessä roolissa uudistuotannon pullonkaulojen purkamisessa. Kysymykseen liittyvät myös suurten kaupunkiseutujen kestävät liikenteen ratkaisut. Toimivien asuntomarkkinoiden toteutuessa tuetun asuntotuotannon tarve vähenee. Pelkkiin kysyntätukiin tukeutuminen johtaisi kuitenkin helposti niiden määrän kasvuun, ja samalla ne vaikuttavat asuntojen hintoja ja vuokria nostavasti. Siksi valtion tuotantotukien kohdentaminen tavallisen asuntotuotannon osalta lähinnä suurimmille kaupunkiseuduille on perusteltua. Asuntotarjonta ei yksinkertaisesti vastaa näillä seuduilla riittävässä määrin vallitsevaan kysyntään. Riittävän sitova ja tavoitteellinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus kasvukeskuksissa on keskeinen keino asuntotarjonnan lisäämiseksi. MAL-sopimuksia käsitellään lisää myöhemmin tekstissä.

Tavallisen valtion tukeman vuokra-asuminen osalta tuotanto on pääsääntöisesti kohdistunut suurille kaupunkiseuduille, erityisesti Helsingin seudulle. Tarve uudelle asuntotuotannolle on suuri, ja siksi hallituksen asuntopolitiikan keskeinen tavoite asuntorakentamisen lisäämisestä on oikea. Tuettua tavallista vuokra-asuntotuotantoa pyritään lisäämään eri toimenpitein. Keskeisimpinä toimenpiteinä voidaan nostaa nyt lausuntokierroksella olevat uusi lyhyt korkotukimalli ja yleishyödyllisyyssäännöksien muuttaminen. Toimenpiteillä pyritään hallituksen tavoitteeseen lisätä kohtuuhintaista asuntorakentamista lisäämällä vaihtoehtoisia tuotantomuotoja ja samalla turvaamalla nykyisten toimijoiden toimintaedellytykset.

Lisäksi on keskusteltu paljon keinoista, joilla tuetun asuntokannan kohdentumista voidaan tehostaa. Hankeryhmäkin kannatti pääsääntöisesti toimenpidettä, joilla selvitettäisiin keinoja valtion tukeman asuntokannan kohdentumisen tehostamiseksi pienituloisille ja vähävaraisille kotitalouksille välttäen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia, kuten kannustinloukkuja, segregaation lisääntymistä ja hallinnollisen taakan lisääntymistä. Hallitusohjelman liitteessä oli useita kirjauksia, joilla pyritään kohdentamaan tuettua asuntokantaa pienituloisille kotitalouksille. Tällä hetkellä valmistaudutaan tulorajojen käyttöönottamiseen tietyillä seuduilla. Keskeinen kysymys tässä on tukien mahdollisimman tehokkaan käytön ja liian yksipuolistuvan asukasrakenteen mahdollisten negatiivisten vaikutusten välinen suhde ja oikean tasapainon löytäminen pitkäjänteisen tuettuun asuntotuotantoon liittyvän toiminnan säilyttämiseksi.

Nykyistä korkotukijärjestelmää tarkennettiin omakustannusvuokraa koskevien säännöksien osalta siten, että edistetään asumiskustannusten kohtuullisuuden toteutumista valtion tukemassa asuntokannassa. Esimerkiksi

asukkailta perittävissä vuokrissa varautumisen määrää tuleviin korjauksiin rajattiin. Toimenpidettä koskeva lakimuutos tuli voimaan vuoden 2016 alussa. Muun muassa hankeryhmä esitti toimenpiteen toteuttamista.

Myös asumisoikeusasuminen on tarpeen kohdistaa suurimpiin kaupunkeihin, joilla on suurin pula kohtuuhintaisista asunnoista ja asuntojen kysyntä on pysyvää. Hallitus linjasi että, asumisoikeusasumista kehitetään itsenäisenä järjestelmänä rahoitusrakenteen, asukasvalinnan ja hakuprosessin osalta. Työ on käynnistymässä ministeriössä. Kritiikkiä on esitetty korkotukilainoituksen hyväksymisvaltuuden suitsemista kohtaan asumisoikeustuotannon osalta valtuuden käyttösuunnitelmassa. Rajauksella pelätään olevan asuntotuotantoa yleisemmin hidastava vaikutus asuinalueiden käynnistymisen viivästyessä.

Erityisryhmien osalta palveluasumisen tarvetta ja markkinoiden kehitystä seurataan ja erityisryhmien investointiavustukset suunnataan tarpeen mukaisesti. Jos paikkakunnalle on jo rakennettu tai ollaan rakentamassa riittävästi esimerkiksi vanhuksille tarkoitettuja tehostetun palveluasumisen asuntoja, uutta avustusta niitä varten ei myönnetä. ARA suorittaa kuntien ja avustuksenhakijoiden aktiivista informaatio-ohjaamista sen varmistamiseksi, että avustettavat kohteet ovat taloudellisesti toimivia, laadullisesti hyviä ja perustuvat pitkäaikaiseen tarpeeseen.

Tuotantotuilla lisätään kohtuuhintaista asuntotarjontaa, joka on tarkoitettu pienituloisille ja eniten tukea tarvitseville kotitalouksille. Tuotantotukien kohdentaminen suurimman kysynnän alueille parantaa tukien kustannustehokkuutta. Asuntojen kohdentaminen pienituloisille parantaa asuntomarkkinoilla heikossa asemassa olevien kotitalouksien mahdollisuuksia järjestää asumisensa. Tukijärjestelmiä kehittämällä voidaan lisätä valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrää, saada alalle uusia toimijoita sekä varmistaa vuokrien ja käyttövastikkeiden kohtuullisuus entistä paremmin valtion tukemassa vuokra- ja asumisoikeusasuntokannassa. Investointiavustusjärjestelmän vaikuttavuutta parantamalla se kohdistuu entistä paremmin kaikkein suurimmassa tuen tarpeessa oleville ryhmille. Avustusta tulee myöntää vain sen verran, että asumiskustannukset saadaan kohtuullisiksi ottaen huomioon kussakin kohteessa tarvittavat erityisratkaisut ja niiden aiheuttamat lisäkustannukset.

Korjausrakentaminen

Kiinteistön ylläpito ja korjaaminen ovat ensisijaisesti kiinteistön omistajan vastuulla. Asuntokannan esteettömyyden edistäminen väestön ikääntyessä nopeasti on suuri haaste, johon liittyy myös yhteiskunnallinen intressi. Siksi on koettu perustelluksi, että valtion tukitoimia pienituloisten, ikääntyneiden ja erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden kotona asumisen edellytysten parantamiseksi jatketaan. Myös hissien jälkiasentamista ja muita esteettömyyttä tukevia investointeja on tarpeen edistää.

Asumisen tukien rahoitus

Asunto- ja suhdannepolitiikan näkökulmasta valtion asuntorahaston säilyttämisen perusteita ovat rahoituksen varmistaminen pitkäjänteisesti valtion tukemaan asuntotuotantoon ja siihen liittyvien riskien kattaminen. Suhdannepolitiikan näkökulmasta rahastorakenne toimi hyvin 1990-luvun laman sekä finanssikriisin aikana ja mahdollisti nopean reagoinnin asuntorakentamisen suhdannetilanteen muuttuessa nopeasti. Jatkossa rahaston asemaa kaupunkikehittämistä tukevien investointien rahoitukseen olisi syytä tarkistella. Näin varsinkin niiden investointien kohdalla, millä voidaan samalla edistää uuden asuntorakentamisen edellytyksiä.

Maankäytön, asumisen, liikenteen (MAL) aiesopimukset

Helsingin seudun MAL-sopimuksen tarkoituksena on lisätä koko kaupunkiseudulla kuntien keskinäistä sekä seudun ja valtion välistä sitoutumista yhdessä sovittuihin tavoitteisiin. Sopimuksen keskeisiä kysymyksiä ovat koko toiminnallisen kaupunkiseudun eheä yhdyskuntarakenne, yhteisvastuullinen asuntopolitiikka ja toimiva liikennejärjestelmä.

Hallitus solmii hallitusohjelman mukaan maankäyttöä ja liikkumista yhteen sovittavan ja asuntotuotantoa sekä kasvua vauhdittavan aiesopimuksen suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Neuvottelut Helsingin seudun, Tampereen, Turun ja Oulun MAL-sopimusten solmimiseksi valtion ja kuntien kesken vuosille 2016–2019 ovat käynnissä.

Kärkihankkeeseen Kilpailukyvyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla liittyy toimenpiteenä kirjaus muun muassa valtion ja kuntien välisen MAL-sopimuksen uudistamisesta Helsingin kaupunkiseuduilla. Toimenpiteellä on tarkoitus parantaa yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista siten, että luodaan edellytykset tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle ja sen avulla alueiden kilpailukyvyn vahvistamiselle.

Viimeisin valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) aiesopimus 2012–2015 päättyi vuoden 2015 lopussa. Aiesopimus pääsi pääosin lähelle tavoitteitaan. Lopulliset seurantatiedot valmistuvat loppukeväästä 2016. Asuntoja valmistui arviolta koko kaudella kaikkiaan noin 45 300, eli keskimäärin 11 300 asuntoa vuodessa. Toteutuma on siten 91 % aiesopimuksessa seudulle määritellystä tavoitteesta. Ennusteen mukaan ARA-tuotanto toteutuu kuitenkin koko sopimuskaudella 85-prosenttisesti. ARA-vuokra-asuntoja valmistuu koko aiesopimuskaudella kaikkiaan noin 7 770, eli keskimäärin noin 1 940 asuntoa vuodessa. Asumisoikeusasuntoja valmistuu yhteensä noin 3 480, eli keskimäärin 871 asuntoa vuodessa.

Helsingin seudun kunnissa on hyväksytty uutta asumiseen asemakaavoitettua kerrosalaa kaikkiaan 3,5 miljoonaa kerrosneliömetriä vuosina 2012–2014. Keskimäärin kunnat ovat vuodessa hyväksyneet 1,16 miljoonaa kerrosneliömetriä, mikä vastaa 95 prosenttia aiesopimuskauden keskimääräisestä vuositavoitteesta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että aiesopimuksilla on Helsingin seudulla voitu merkittävästi lisätä sekä asuntoasemakaavoitusta että asuntotuotantoa. Tämä koskee myös tuettua asuntotuotantoa. Asuntotuotanto on päättyneellä sopimuskaudella ollut korkeammalla tasolla kuin kertaakaan viimeisen 20 vuoden aikana.

Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen kuntien ja valtion välisten edellisten MAL-aiesopimusten voimassaolo päättyi vuoden 2015 lopussa. Aiesopimusten vuosittainen seuranta on osoittanut menettelyn tehokkaaksi osapuolten yhteisten tavoitteiden yhteensovittamisen ja toteuttamisen ajoituksen välineeksi. Koko edellistä aiesopimuskautta koskeva seuranta eri seuduilla valmistuu keväällä 2016. Vuoden 2015 puolivälissä aloitettiin kuluvaa vaalikautta koskevien, tavoitteellisesti aiempaa sitovampien MAL-sopimusten valmistelu, jonka lähtökohtana on ollut edellisen kauden aiesopimusten seuranta-aineisto. Uutena elementtinä sopimuksissa tarkastellaan kasvaneen maahanmuuton aiheuttamia asuntotuotantoon ja kotouttamiseen liittyviä tarpeita.