VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kirjallinen lausunto

7.11.2017

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Viite: O 61/2016 vp

Tutkimus asuntopolitiikan kehittämiskohteista

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Tarkastusvaliokunta pyytää tiivistä esitystä tutkimuksen arvioinnista.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtiovarainministeriö pitää tutkimusta ja siinä esitettyjä keskustelunavauksia laadukkaina. Erityisen myönteistä on se, että samassa tutkimuksessa on arvioitu laaja-alaisesti keskeisiä asuntopolitiikkaan vaikuttavia osa-alueita; sekä kaavoitusta ja maankäyttöä että kaikkia asumisen tukijärjestelmiä kattaen kysyntä- ja tarjontatuet sekä verotuksen. Tästä näkökulmasta tutkimus tuo tärkeän lisän asuntopoliittiseen keskusteluun. Laaja tutkimusalue on kuitenkin vaikuttanut siihen, että osa analyysistä jää jonkin verran pinnalliseksi. Johtopäätökset ovat tutkimuksen mukaan tulkittaviksi keskustelunavauksiksi, ja niiden osalta syventäminen jatkossa onkin tarpeen.

Tutkimuksen laajuus huomioon ottaen on tässä yhteydessä mahdollisuus kommentoida vain joitakin sen osia, joista tässä keskitytään kaavoitukseen sekä kysyntä- ja tarjontatukiin.

Maankäyttö ja kaavoitus

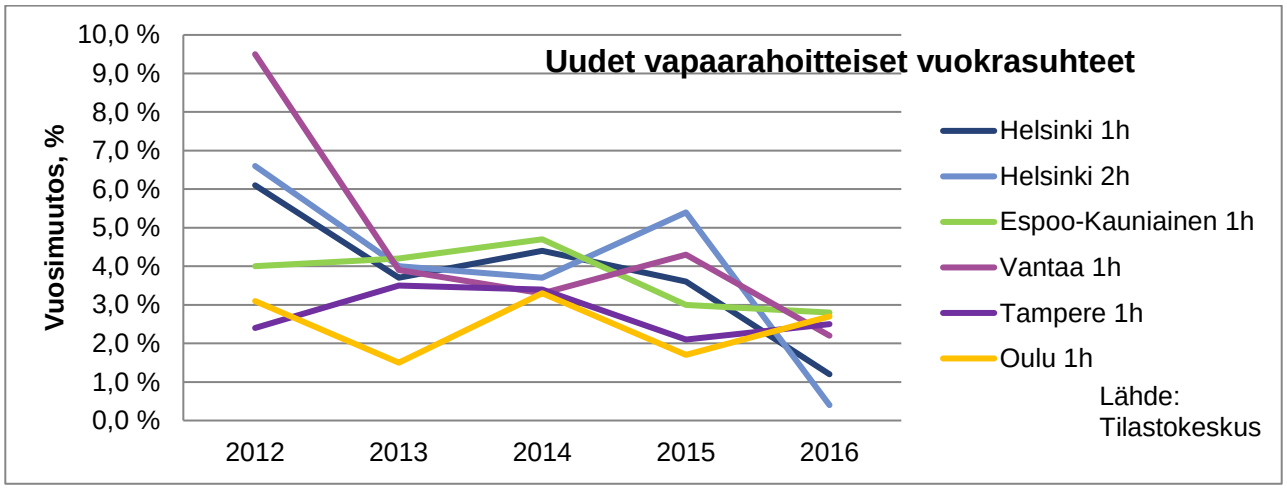
Valtiovarainministeriö yhtyy täysin tutkimuksessa esitettyyn näkökantaan (s. 56), jonka mukaan riittävä kaavoitettu tonttitarjonta on aivan keskeinen edellytys riittävälle asuntotuotannolle. Sellaista tukijärjestelmää ei ole, jolla voitaisiin korvata puutteellinen tonttitarjonta. Riittävän kaavoituksen takaamiseksi on kuitenkin olemassa varsin vähän toimivia vaikuttamistapoja. Näitä ideoita tarvittaisiin keskusteluun lisää.

Tutkimuksessa on esitetty kiinnostava arvio siitä, miten suuri asuntotuotanto riittäisi siihen, että pääkaupunkiseudun vanhojen asuntojen hintatason reaalinen nousu pysähtyisi. Arvion mukaan nykyiset maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukseen sisällytetty asuntotuotantotavoite ja kaavoitustavoite riittäisivät, mutta ne tulisi todellakin saavuttaa. Arviot ovat linjassa mm. VTT:n tekemän asuntotuotantotarvearvion kanssa. Tällä hetkellä rakennusalan suhdannetilanne on erinomainen, ja asuntoja rakennetaan ennätystahtia. Ennätystahti jatkunee vuonna 2018 ainakin kolmatta vuotta. Keskeistä onkin, että tuo korkea tahti jatkuu myös jatkovuosina. Riittävän kaavoituksen jatkuminen on ensiarvoisen tärkeää.

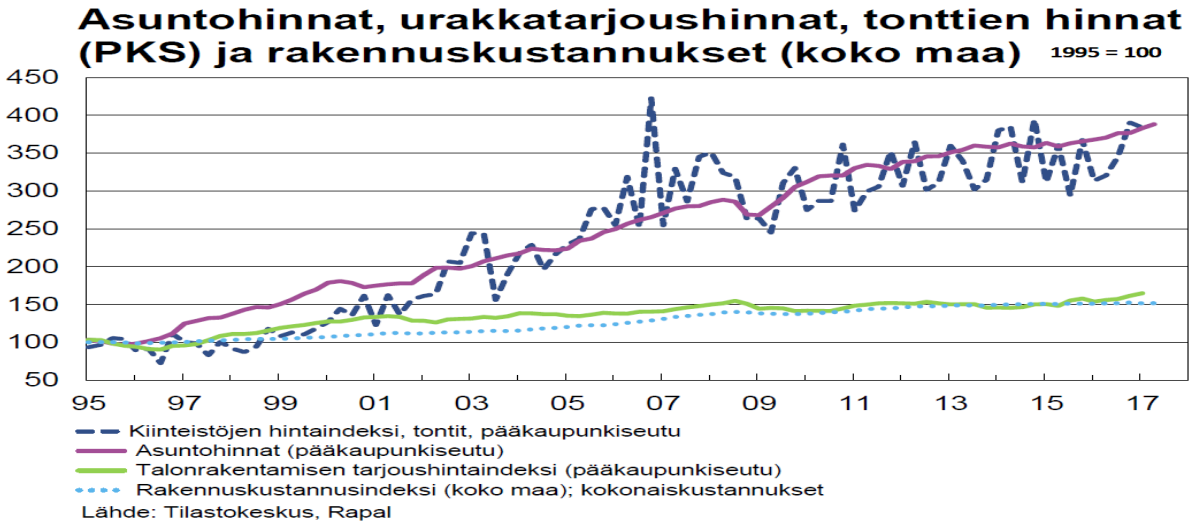
Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

Keskeistä onkin, että maankäytön, asumisen ja liikenteen tavoitteet saavutetaan ja mielellään ylitetään. Aiemmin asetetut tavoitteet eivät ole 100-prosenttisesti toteutuneet, mikä on aiheuttanut kaavoitetun tonttitarjonnan ja asuntotuotannon vajeen. Koska maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset näyttävät olevan yksi harvoista toimista, joilla kuntien kaavoitukseen voidaan vaikuttaa, tulee seuraavan MAL-kauden sisältöä ja tavoitteita miettiä tarkasti. Sitovuuden vahvistaminen on keskeistä, kuten tutkimuksessakin tuodaan esiin. Sitovuutta on jo pyritty vahvistamaan kuluvalla MAL-kaudella. MAL-sopimusten kauden pidentämiseen valtiovarainministeriö suhtautuu joiltakin osin varauksellisesti. Jos MAL-sopimukset sisältävät valtion talousarviosta rahoitettavia hankkeita, on yleisperiaatteena se, ettei seuraavan hallituksen ja eduskunnan käsiä tulisi sitoa. Lisäksi suhteellisen lyhyt MAL-kausi mahdollistaa toimintaympäristön muuttumisesta aiheutuvien johtopäätösten huomioonottamisen. Pidemmällä kaudella tarvittaisiin erillinen puolivälin tarkastelu, josta saattaisi muodostua tosiasiallinen uusi MAL-neuvottelu.

Tutkimuksenkin mukaan asuntotarjonnan lisääminen on keskeinen tekijä, jota kautta asuntojen hinta- ja vuokrakehitystä voidaan hillitä. Pääkaupunkiseudulla on jo jonkin verran merkkejä siitä, että vuokra-asuntojen tarjonnan lisääntyminen on vaikuttanut uusien vuokrasuhteiden vuokrien nousuvauhtia hillitsevästi. Seuraavassa kuvassa tämä kehitys näkyy karkealla tasolla. Sitä vastoin vanhoihin vuokrasuhteisiin tarjonnan lisääntyminen vaikuttaa viiveellä, koska ne on usein sidottu indeksiin, eivätkä reagoi suoraan markkinatilanteeseen. Tarjonnan lisääntyminen siis ainakin näyttäisi hillitsevän vuokrien nousupaineita.



Tutkimuksen mukaan mahdollisimman suuri osa kaupunkirakenteen investoinneista pitäisi rahoittaa tonttimaahan kohdistuvilla maksuilla ja veroilla. Tämä on sinänsä etenkin kunnan talouden näkökulmasta perusteltua. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan monissa kunnissa infrastruktuurikustannukset pyritäänkin kattamaan tonttien luovutuksen kautta. Tämä johtaa kuitenkin tonttihintojen kasvuun. Kuten seuraavasta kuvasta näkyy, ovat tonttihinnat ja asuntojen hinnat erkaantuneet tosiasiallisista rakennuskustannuksista. Asia vaatiikin lisäpohdintaa.



Tutkimuksessa on kiinnitetty vain vähän huomiota rakennusalan kilpailutilanteen vaikutuksiin asuntojen hintoihin. Alan puutteellinen kilpailu ja rakennusalan toimijoiden vähäinen määrä yhdessä kaavoitetun tonttitarjonnan niukkuuden kanssa ovat todennäköisesti hyvin keskeisiä syitä asuntohintojen tasoon etenkin pääkaupunkiseudulla.

Asumisen kysyntä- ja tarjontatuet

Tutkimuksessa on käsitelty yleisesti asumisen tukijärjestelmään liittyviä piirteitä. Joiltakin osin analyysi jää hivenen pinnalliseksi, ja osin – ehkä kirjoitusteknisistä syistä – johtopäätökset jäävät kaipaamaan lisäperusteluja. Erityisesti tarjontatukiin liittyvä pohdinta jää kapeaksi. Luvussa 4.1.8 on lyhyesti referoitu tarjontatukien kritiikkiä esiin tuovaa tutkimuskirjallisuutta. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on kritisoitu mm. tarjontatukien syrjäyttämisvaikutusta, läpinäkyvyyttä, kohdentumista ja segregaatiovaikutuksia. Ilman että näitä ongelmia tarkemmin pohditaan, tullaan tutkimuksessa kuitenkin siihen johtopäätökseen, että tarjontatukien käyttö on edelleen hyvin perusteltua. Näin hyvin mahdollisesti onkin. Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että on tarpeen käydä pohdiskelevaa keskustelua tarjontatukiin sisältyvistä ongelmista ja yrittää tätä kautta löytää niihin ratkaisuehdotuksia. Toisaalta tutkimuksessa todetaan (s. 86), että ”asumisen tukien kohdistuminen kiinteistöille on yhteiskunnan kannalta tehotonta, koska näiden tukien kohdistuminen kotitalouksille on sattumanvaraista ja epäoikeudenmukaista”. Tässä yhteydessä tutkimuksessa pohditaan kuitenkin lähinnä tonttivuokrien subvention kautta muodostuvaa tukea, eikä samaa kritiikkiä kohdenneta tarjontatukiin laajemmin.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tarjontatukien keskeinen ongelma liittyy niiden kohdentumiseen. Tuki kohdistuu omistajalle, ja tavoitteena on, että se näkyy välillisesti asukkaalla alhaisempana vuokrana. Markkinavuokran ja ARA-vuokran välistä erotusta voidaan pitää epäsuorana tulonsiirtona. Keskimäärin tämä tuki on VATT:n tutkimuksen ja Tilastokeskuksen arvioiden mukaan Helsingissä noin kuusi euroa neliömetriltä, eli 50 neliön kaksiossa asukkaan saama tuki olisi noin 300 euroa kuukaudessa. Järjestelmä on ylipäätään mielekäs vain silloin, kun valtion tuki näkyy alemmassa vuokrassa. Tästä seuraa kuitenkin kysymys siitä, kuka saa alemman vuokran kautta muodostuvan tuen. Jos tuen saa sellainen henkilö, joka pystyisi omilla tuloillaan hankkimaan vastaavan asunnon vapaarahoitteisilta markkinoilta, tuen voidaan katsoa olevan tehotonta etenkin, jos samaan aikaan viereisessä rakennuksessa vapaarahoitteisessa asunnossa asuu asumistukea tarvitseva, pienituloinen yksin-

huoltaja. Tämä on keskeistä sekä tuen kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden että koko tukijärjestelmän oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Tätä kohdentumista on pyritty parantamaan asetetuilla tulorajoilla. Ne koskevat vain uusia sopimuksia, ja vaikutukset näkyvät viiveellä. Kelan tietojen mukaan 55 prosenttia kaikista asumistuen saajista asuu vapaarahoitteisessa asunnossa, pääkaupunkiseudulla osuus on 48 prosenttia. Tutkimuksessa (s. 92) viitataan Hirvosen (2013) selvitykseen, jonka mukaan 10 % pääkaupunkiseudun asuntokunnista sijoittuu kahteen ylimpään tulodesiiliin. Se tarkoittaa noin 10 000 kotitaloutta: näillä asunnoilla olisi iso merkitys kireillä asuntomarkkinoilla sinnitteleville pienituloisimmille.

Toinen nykymuotoisiin tarjontatukiin liittyvä näkökohta on segregaatio; kun tarjontatuet perustuvat valtaosin koko rakennuksen tukemiseen, aiheuttaa se suuremman eriytymisriskin kuin esimerkiksi yksittäisten asuntojen hankinta tai asumistuen kautta asukkaan tukeminen suoraan. Asumistukea voidaan myöntää rakennuksesta tai asuinalueesta riippumatta, ja se liikkuu mukana asukkaan mahdollisesti muuttaessa.

Valtiovarainministeriö pitää olennaisena sitä, että asuntoja ylipäätään rakennetaan riittävästi oikeille paikoille. Se, onko kyseessä valtion tukema asunto vai vapaarahoitteinen asunto, tulisi olla toissijaista. Tärkeintä olisi, että vaparahoitteisen tuotannon syntymisen esteet poistetaan. Parhaimmillaankin ARA-tuotannon tulisi olla vain täydentävää. Suomessa on varsin suuri valtion tukema asuntokanta, sillä vuokra-asunnoista noin puolet on valtion tukemia. Tämä huomioon ottaen asumistukiin (ja toimeentulotuen asumismenoihin) käytetty määräraha on hyvin korkealla tasolla. Tämän yhtälön problematiikkaa ei tutkimuksessa tuoda esille.

Väittämää, jonka mukaan ARA-tuotanto on varsin edullista yhteiskunnalle (s. 92), ei tutkimuksessa juuri perustella. ARA-tuotannon kustannuksia tulee katsoa laaja-alaisemmin kuin pelkkien korkotukimenojen kautta. Lisäksi valtio kantaa kaiken riskin siinä vaiheessa, kun korot lähtevät nousuun. Esimerkiksi valtion korkotukimenot kasvaisivat arvion mukaan nykyisestä neljän miljoonan euron tasosta noin 100 miljoonaan euroon vuodessa, jos yleinen korkotaso olisi neljä prosenttia. Takausriskin lisäksi julkinen sektori tukee myös mm. tonttisubvention kautta. Tukijärjestelmiä tulee myös tarkastella kokonaisuutena, ei pelkästään sen kautta, miten paljon rahoitusta siihen kohdennetaan. Jos järjestelmän tuki ei kohdennu tarkoituksenmukaisesti, on se vaikuttavuudeltaan heikkoa.

Tarjontatukien syrjäyttämisvaikutuksesta on alkuvuodesta 2018 tulossa uutta, Suomen olosuhteisiin perustuvaa, tutkimustietoa valtioneuvoston TEAS-hankkeessa.

Asumistuki instrumenttina on sinänsä toimiva. Sen kohdentumiseen on selkeät ja läpinäkyvät perusteet. Tuki kohdentuu sitä tarvitsevalle ja tuen määrä muuttuu edunsaajan taloudellisen tilanteen mukaan. On ilmeistä, että tukeen sisältyy kannustinloukkuvaikutuksia. Kannustinloukut ovat sosiaaliturvajärjestelmissä yleinen haaste, joita on käytännössä hyvin vaikea kokonaan välttää, jos tukimuoto halutaan säilyttää. Jos kannustinloukkuvaikutuksia halutaan hillitä (s. 120), siitä seuraa joko kustannuksia julkiselle taloudelle tai sitten pienituloisten tulotasoa heikentäviä vaikutuksia.

Toimeentulotukea ja etenkin siitä asumiseen käytettävien menojen osuutta ei käsitellä tutkimuksessa. Perustoimeentulotuen siirtyminen vuoden 2017 alusta Kansaneläkelaitoksen maksettavaksi on kuitenkin mahdollistanut luotettavan, rekisteripohjaisen tietoaineiston kertymisen perustoimeentulotuen saajista. Vuonna 2018 käynnistyykin noin vuoden mittainen valtioneuvoston TEAS-

hanke, jonka tavoitteena on tuottaa sekä kuvailevaa tilastollista selvitystietoa toimeentulotuen saajista että empiiristä tutkimustietoa toimeentulotuen vaikutuksista. Toimeentulotuen vaikutukset asuntomarkkinoilla tuo keskeistä lisätietoa päätöksentekijöille. Tähän asti tutkimustieto on käytännössä puuttunut kokonaan.

Valtion asuntorahaston käyttö

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto. Perustuslain 87 § mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, *jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää*. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Tutkimuksessa esitetään (suositus nro 9), että ”ARAn varallisuuden korvamerkitsemiselle asuntotuotannon tarjontatukien rahoittamiseen ei enää ole perusteita, vaan nämä sitoumukset voitaisiin kattaa valtion budjetista. Sen sijaan ARA:n varoja tulisi suunnata yhdyskuntarakenteen kehittämiseen.” Valtiovarainministeriö katsoo ensinnäkin, että valtion kannalta ei sinänsä ole merkitystä sillä, maksetaanko joitakin menoja rahastosta vai talousarviosta. Tältä osin kaikki nykyisin asuntorahastosta myönnettävät tuet ja takaukset voitaisiin hyvin rahoittaa talousarviosta. Valtiovarainministeriö pitää tästä syystä hyvin perusteltuna sitä, että menot maksettaisiin talousarviosta. Sitä vastoin jää avoimeksi, miksi rahaston varoja tulisi käyttää muuhun toimintaan. Epäselväksi jää, kuka näissä hankkeissa olisi tuen tai lainansaaja ja mihin tarkoitukseen tai mitä markkinapuutetta korjaamaan tämä sijoitus kohdentuisi. Joka tapauksessa ei tulisi luoda sellaisia uusia rahoitustapoja, joilla pyritään kiertämään kehysmenettelyä.

Eräitä muita huomioita

Tutkimuksessa on muutamia pieniä asiavirheitä. Kappaleen 4.4.1 on todettava, että SISU-mikrosimulointimallille ei ole vielä olemassa vuoden 2016 aineistoa.

Verotusta koskevan osion osalta vuonna 2018 asuntolainojen korkovähennysoikeus on 35% (s. 88). Verotukien osalta asuntotulon verottomuuden muodossa annettu verotuki vuonna 2016 oli vuonna 3 450 miljoonaa euroa euroa, ja asuntolainojen korkovähennysoikeuden muodossa annettu tuki noin 170 miljoonaa euroa, mikä sisältyy asuntotulon verovapauden arvioon. Asumistukien verovapauden verotuki vuonna 2016 oli 500 M€. (s. 95-96).

Tutkimuksen suositukset ja johtopäätökset

Tutkimus sisältää useita kannatettavia johtopäätöksiä, jotka vaatisivat vielä syventämistä. Seuraavassa esitetään tiivistetysti valtiovarainministeriön näkemyksiä joihinkin suosituksiin.

Ensimmäinen suositus käsittää riittävän tonttitarjonnan edellytyksiä, ja toisessa suosituksessa katsotaan, että tulee yltää vähintään MAL-sopimuksen tavoitteisiin. Valtiovarainministeriö pitää tätä keskeisenä kysymyksenä. Haasteena on syventää suosituksia sellaiseksi toimenpiteeksi, jolla olisi riittävää vaikuttavuutta ja joka edistäisi kuntien itsehallintoon kuuluvan kaavoituksen toteuttamista.

Huolimatta siitä, että rakentamiskustannukset ovat erkaantuneet asuntojen hinnoista, on asuntorakentamisen normien joustavoittaminen hyvä tavoite (suositus 3). Tältäkin osin haasteena on se, että normin purku lainsäädännön tasolla ei välttämättä riitä, kun kuntien välillä on suuria eroja kaavoitusten yksityiskohtaisuudessa ja kaavamääräyksissä.

Suosituksen 8 mukaan mahdollisimman suuri osa kaupunkirakenteen investoinneista pitäisi rahoittaa tonttimaahan kohdistuvilla maksuilla ja veroilla. Tämä on sinänsä etenkin kunnan talouden näkökulmasta perusteltua. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan monissa kunnissa infrastruktuurikustannukset pyritäänkin kattamaan tonttien luovutuksen kautta. Tämä johtaa kuitenkin tonttihintojen kasvuun. Tonttihinnat ja asuntojen hinnat ovat erkaantuneet tosiasiallisista rakennuskustannuksista. Asia vaatiikin lisäpohdintaa.

Suosituksen 14 mukainen kokeiluhanke sisältyy myös vuoden 2018 talousarvioesitykseen. Kokeiluhankkeen tavoitteena on vuokra-asunnoissa asuvien talouden hallinnan ongelmista kärsivien asukkaiden vuokravelkojen sekä häätöjen vähentäminen, luotto- ja vakuutuskelpoisuuden palauttaminen sekä kotitalouksien kannustaminen muuttamaan pysyvämmin talouden- ja elämänhallintaa.

Tutkimuksessakin toistetaan usein kuultu väite, jonka mukaan ARA-rahoituksen ehtoja tulisi muuttaa kannustavammiksi (suositus 16). Haasteena on, että erilaiset valtion tukemat mallit kilpailevat keskenään. Keskeistä on kuitenkin se, että asuntoja ylipäätään rakennetaan riittävästi. Se, ovatko ne valtion tukemia vai vapaarahoitteisia, pitäisi olla toisarvoista. Joka tapauksessa kannustavammat ehdot tarkoittavat käytännössä aina lisää veronmaksajan tukea. Valtiovarainministeriön mielestä on kuitenkin mielekästä lieventää sääntelyä siltä osin, että vanhasta kannasta yksittäisten asuntojen hankkiminen helpottuisi.

ARA-tuotannon tontit pitäisi esityksen mukaan vuokrata samoilla hintakriteereillä kuin vapaarahoitteisen asuntotuotannon tontit (suositus 17). Esitys lisäisi tuen läpinäkyvyyttä ja parantaisi kuntien tulopohjaa. Samalla se kuitenkin nostaisi ARA-asuntojen vuokria. Esityksessä tämä ehdotetaan kompensoitavan lisäasumistuella. Suositus on pohtimisen arvoinen, mutta vaatii vielä lisäselvityksiä vaikutuksista.

Suosituksessa 18 ehdotetaan ARAn (tarkoitettaneen VAR:n) varallisuutta käytettäväksi hyvin saavutettavien keskittymien tiivistämiseen. Valtion kannalta ei sinänsä ole merkitystä sillä, maksetaanko joitakin menoja rahastosta vai talousarviosta. Tältä osin kaikki nykyisin asuntorahastosta myönnettävät tuet ja takaukset voitaisiin hyvin rahoittaa talousarviosta. Valtiovarainministeriö pitää tästä syystä hyvin perusteltuna sitä, että menot maksettaisiin talousarviosta. Sitä vastoin jää avoimeksi, miksi rahaston varoja tulisi käyttää muuhun toimintaan. Epäselväksi jää, kuka näissä hankkeissa olisi tuen tai lainansaaja ja mihin tarkoitukseen tai mitä markkinapuutetta korjaamaan tämä sijoitus kohdentuisi. Joka tapauksessa ei tulisi luoda sellaisia uusia rahoitustapoja, joilla pyritään kiertämään kehysmenettelyä.

Neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa

Valtiovarainministeriö, budjettiosasto