Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
apulaisjohtaja Kimmo Huovinen
13.11.2017

Asia: Kuuleminen liittyen valiokunnan tilaamaan tutkimukseen asuntopolitiikan kehittämiskohteista

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tiivistä esitystä, jossa kiinnitetään huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1) arvioikaa tutkimuksessa esitettyjen asuntopolitiikan ja asumisen ongelmien syitä, vaikutuksia ja tulevaisuudennäkymiä koskevien tietojen oikeellisuutta

2) arvioikaa tutkimuksen johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia

3) esittäkää tärkeät lisätiedot (mm. tutkimustulokset, vireillä tai suunnitteilla olevat kehittämishankkeet)

4) esittäkää omat perustellut kehittämisehdotuksenne

Tutkimuksessa esitettyjen asuntopolitiikan ja asumisen ongelmien syitä, vaikutuksia ja tulevaisuudennäkymiä koskevien tietojen oikeellisuus

Kuten tutkimuksessa tuodaan esiin asuntomarkkinat eivät ole erillisiä muusta yhteiskunnasta ja taloudesta vaan ne kytkeytyvät vahvasti erityisesti aluetalouteen, työmarkkinoihin, tuloihin ja väestökehitykseen. Vaikutusketjut ovat monesti pitkäaikaisia ja muutokset asumisessa eivät tapahdu yleensä nopeasti. Asuntotarjonta ei muutu lyhyellä aikavälillä kovin paljoa ja esimerkiksi monet politiikkatoimenpiteet vaikuttavat vasta pidemmän ajan kuluessa.

Asuntopolitiikkaa, asumisen ongelmia ja tukipolitiikkaa koskevaa tutkimusta on tehty varsin paljon niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Viimeisimmät kokonaisuutta koskevat selvitykset ovat olleet vuonna 2010 tehty valtiovallan roolia 2010-luvun asuntomarkkinoilla pohtineen työryhmän (ympäristöministeriön raportteja 8/2011) raportti ja vuonna 2015 asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuutta arvioi ympäristöministeriön kansliapäällikkö Hannele Pokan johtama hankeryhmä (ympäristöministeriön raportteja 4/2015).

Useimmat asumista ja asuntomarkkinoita koskevat tutkimukset ovat kuitenkin osittaistarkasteluja laajasta asumiseen vaikuttavasta kokonaisuudesta. Kokonaisuutta koskevaa tutkimusta tarvitaan ja nyt tehdyn tutkimuksen keskeinen ansio on siihen koottu laajasti viime aikoina eri näkökulmista asumiseen liittyvien tutkimusten tuloksia. Tutkimustuloksia on peilattu nimenomaan kasvavien kaupunkiseutujen ja erityisesti Helsingin seudun haasteisiin. Tutkimuskirjallisuuden ja tehtyjen asiantuntijahaastattelujen sekä työpajojen perusteella muodostettu kokonaiskuva ongelmista ja niiden syistä on pitkälti oikea. Laajaa lähdeainestoa on hyödynnetty monipuolisesti ja nostettu esiin keskeisiä havaintoja erilaisista tutkimuksista tasapainoisesti. Vaikka painopiste on yleisemmin asuntomarkkinoiden toimivuuden parantamiseen ja asuntotarjonnan lisäämiseen liittyvissä kysymyksissä, niin tutkimuksessa on nostettu esiin myös asumisen ja asuntopolitiikan sosiaalista näkökulmaa mm. asunnottomuuteen liittyen.

Kansainvälinen katsaus antoi tiivistetyn kuvan asuntopolitiikan kehityslinjoista muualla ja toimii hyvänä tausta-aineistona. Helsingin seutua koskeva asuntomarkkinoita koskeva mallianalyysi vahvisti keskeistä näkemystä, että asuntotuotannon liian pieni määrä on suurin syy ongelmiin ja asuntotuotannon lisääminen on käytännössä ainoa keino hillitä Helsingin seudun hintojen ja vuokrien nousua.

Tutkimuksen johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia koskeva arviointi

Tutkimuksen keskeiset tulokset eivät poikkea merkittävästi aiemmista kokonaisselvityksistä. Keskeinen johtopäätös on, että asuntomarkkinoihin vaikuttamista ja asuntopolitiikkaa tarvitaan edelleen. Asumisen ongelmiin ei ole olemassa yhtä ratkaisuja ja mm. tukipolitiikkaan ja sääntelyyn liittyy aina myös ongelmia. Nykyisen politiikan tuloksia tuottaneista välineistä ja keinoista kannattaa pitää kiinni ja vahvistaa niitä. Samalla pitää kuitenkin pohtia, mitä uudistuksia tarvitaan ja on myös pohdittava kriittisesti keinojen vaikuttavuutta.

Tutkimuksen johtopäätökset ja kehittämisehdotukset antavat jossain määrin tilaa erilaisille painotuksille. Johtopäätöksissä kuitenkin nostetaan selvästi esiin ne keskeiset toimenpiteet, mitä tulisi tehdä, jotta asumisen ongelmiin voitaisiin nykyistä paremmin vastata.

Asuntotuotannon yleisten edellytysten parantamiseen kohdentuvat toimenpidesuositukset

Suositus 1: Tonttitarjonnan edellytysten muuttunut suunta on hyödynnettävä ja sen jatkuvuus turvattava, jotta asuntotuotannon kasvu voi jatkua
Suositus 2: Kaavoituksessa tulee yltää vähintään MAL-sopimuksen tavoitteisiin
Suositus 11: MAL-aiesopimusten luonne on muutettava sitoviksi ja pitkäaikaisemmiksi
Suositus 6: Maankäyttö ja liikennesuunnittelu tulee sitoa paremmin toisiinsa
Suositus 3: Asuntorakentamisen normeja tulee joustavoittaa
Suositus 7: Kunkin kaupunkiseudun tavoitteellinen yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan koko ja rakenne tulisi sopia valtion, maakunnan ja kuntien välisen kumppanuuden pohjalta neuvottelumenettelyllä.

Riittävä tonttitarjonta hyvillä sijainneilla on keskeisin asuntotuotannon lisäämisen perusedellytys kasvavilla seuduilla. Jos ei ole tonttitarjontaa hyvillä sijainneilla, asuntotuotantoa ei voi syntyä riittävästi ja se hajaantuu kaupunkirakenteen kehittämisen näkökulmasta tehottomasti. Toimenpiteet, joilla edistetään riittävä tonttitarjonnan syntymistä, ovat tärkeitä. Liikenneratkaisuilla on myös keskeinen merkitys pitkäjänteiselle kaavoitukselle, jolla mahdollistetaan tonttivarannon kasvattaminen hyvin saavutettavissa sijainneissa.

Nykyisillä MAL-sopimuksiin liittyvillä toimenpiteillä on pystytty luomaan edellytyksiä nykyiselle asuntotuotannon kasvulle. Liikenneratkaisuilla ja niiden rahoituksella on kuntien näkökulmasta tärkeä merkitys. Valtiolla on tärkeä rooli kuntien sopimuskumppanina ja osallistua myös asuintorakentamisen edellytysten luomiseen esimerkiksi tukemalla liikenne- ja muita infrastruktuurihankkeita. Valtion tuki asumisen edistämistä tukeviin investointeihin tulee nähdä osana työvoiman liikkuvuutta edistävää politiikkaa, jolla on vaikutus koko kansantalouden kehitykseen**.** Keskeistä on myös sopia ARA-tuotannon tavoitteista ja niihin liittyvistä valtion tukitoimista.

MAL-sopimukset ovat maankäyttöä, asumista ja liikennettä kokonaisuutena tarkastelevia vapaaehtoiseen sopimiseen ja yhteiseen tahtotilaan pohjautuvia tavoitesopimuksia. Sopimuksilla on saatu tuloksia aikaan ja sen kautta edistetty maankäytön, asumisen ja liikenteen samanaikaista suunnittelua merkittävästi. Liikenneinvestoinnit ovat olleet avain asemassa viime aikaisen asuntotuotannon kasvun mahdollistamisessa. Vapaaehtoiseen sopimiseen perustuvia MAL-sopimuksia onkin syytä jatkaa ja kehittää edelleen suurten kaupunkiseutujen kehityksen tukemiseksi. Olisi tärkeää, että valtiovalta voisi sitoutua sopimuksiin pitkällä aikavälillä.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan maankäytön suunnitteluun liittyvät rajoitukset pienentävät tarjonnan hintajoustoa eli käytännössä pienentävät rakennettavien asuntojen määrää. Suosituksessa 3 ehdotetaan normien joustavoittamista. Esimerkiksi helpottamalla rakennusten käyttötarkoitusten muutoksia, joustavoittamalla omakotitonttien täydennysrakentamismahdollisuutta ja kuntien parkkipaikkanormien pienentämisellä voidaan lisätä asuntotuotantoa. Lisäksi tuotiin esiin, että asuntojen kokojakaumia koskevia rajoituksia asemakaavoissa ja tontinluovutuksessa tulisi joustavoittaa. ARA pitää hyvänä, että normeja tarkastellaan kriittisesti ja tavoitellaan joustavampaa sääntelyä. Esimerkiksi parkkipaikkanormeja on hyvä tarkastella kriittisesti ottaen huomioon liikkumiseen liittyvät tulevaisuuden näkymät. Usein sääntelyn pienistä puroista kasvaa isompi kustannuksia nostavia vaikutus. Suunnittelun ohjauksessa kuten esimerkiksi kaavoituksessa voitaisiin enemmän säädellä laajempia kokonaistavoitteita kuin tehdä sääntelyllä yksityiskohtaista kaavaohjausta.

Asumisen tukijärjestelmä ja ARA-tuotanto

Suositus 5: Tukijärjestelmän painotuksissa myös asuntojen tarjonnan rooli tulee huomioida
Suositus 16: ARA-rahoituksen ehdot tulisi muuttaa siten, että ne kannustavat kuntia ja jäljellä olevia voittoa tavoittelemattomia rakennuttajia tuottamaan yhteiskunnan kontrolloimaa asuntokantaa tai hankkimaan sitä vanhasta asuntokannasta.
Suositus 17: *ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä vapaarahoitteisen asuntotuotannon kanssa.*

ARA on samaa mieltä tutkimuksen kanssa, että yhteiskunnan tukemaa säädeltyä asuntokantaa tarvitaan ja sen toteutumisen edellytyksistä tulee huolehtia. 2000-luvulla asuntotarjonta on painottunut aiempaa enemmän markkinaehtoiseen asuntotuotantoon niin omistus- kuin vuokra-asuntojen osalta. Kuten tutkimuksessa todetaan, mikäli asuntojen tarjonnassa ei kyetä vastaamaan kasvavaan kysyntään, joudutaan kysyntätukia maksamaan yhä enemmän. Riittävät ja oikein kohdistetut tarjontatuet ja tonttivaranto pitävät kysyntätukien kasvun kurissa. Tällä hetkellä n. 90 % asumisen tuista on kysyntätukia ja kannattaa pohtia voidaanko tarjonnan kannusteita lisäämällä saavuttaa tukijärjestelmän parempi vaikuttavuus. ARA-tuet ovat varsin vaikuttavia, pienellä panostuksella saadaan vaikutettua hyvin tarjonnan syntymiseen. Korkotukia maksettiin vuonna 2016 yhteensä 5 milj. euroa liittyen yli 10 miljardin euron lainakantaan, jolla on tuotettu yli 100 000 asuntoa.

ARA on myös samaa mieltä tutkimuksen kanssa, että segregaation ehkäisemiseksi myös korkean tonttihintatason sijainteihin on perusteltua rakentaa ARA-asuntoja ja muita asuntoja, joiden asukasvalinta on yhteiskunnan hallinnassa. Asuinalueiden liiallisesta eriytymisestä syntyviä haittoja on vaikeaa ja kallista torjua jälkikäteen.

Suosituksessa 17 esitetään, että ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä vapaarahoitteisen asuntotuotannon kanssa. Kuten selvityksessä todetaan, segregaation vähentämisen kannalta on tärkeää, että ARA-tuotantoa tehdään myös korkeamman hintatason sijanteihin. Jotta tämä on mahdollista, kunta (yleisimmissä tapauksissa) maanomistajana luovuttaa tontin markkinatasoa alhaisemmalla hinnalla. Alempi tontinvuokra on monesti hyvällä sijainnilla olevien asuntojen keskeisin subventio ja markkinahintainen tontti nostaisi selvästi näiden asuntojen vuokraa. Selvitys ehdottaa, että hyvien sijaintien ARA-asuntojen korkeampia vuokria kompensoitaisiin kunnan maksamalla lisäasumistuella, joka alentuisi, jos tulotaso nousee. Muutosesityksen hyvänä puolena voi pitää tuen läpinäkyvyyden lisääntymistä ja sitä, että tonttien saaminen ARA-tuotantoon sijainniltaan hyviltä paikoilta voisi helpottua, jos ARA-tuotantoon saataisiin enemmän tontteja markkinahintaan myös yksityisiltä maanomistajilta. Suoran kunnan myöntämän asumistuen myöntäminen korkean vuokratason alueille voi olla käytännössä hyvin vaikea toteuttaa ja aiheuttaisi kunnille uusia hallinnollisia tehtäviä. Kokonaisuutena seurauksena voisi olla, että ARA-tuotantoa ei toteuteta jatkossa korkean hintatason alueille.

ARA-varallisuuden käyttö asumisen edistämiseen nykyistä laajemmin

Suositus 9: ARA-varallisuutta tulee ohjata kaupunkirakenteen ja asumista edistävän infrastruktuurin edistämiseen

Suositus 18: Ara:n tukea tulisi myöntää nykyistä laajemmin hyvin saavutettavien keskittymien tiivistämiseen, laajentamiseen sekä uusien käynnistämiseen

ARA-varallisuutta ohjataan jo nykyisin kunnallistekniikka-avustusten muodossa asumista edistävän infrastruktuurin edistämiseen. Lisäksi aiemmin rahastosta on myönnetty erilaisia asuinalueiden kehittämiseen liittyviä avustuksia. ARA on samaa mieltä tutkimuksen kanssa siitä, että rahaston pääomia voitaisiin käyttää tuen tai lainojen muodossa esimerkiksi yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja alueiden suunnitteluun, maan hankintaan, kestävän liikkumisen hankkeisiin, asemanseutujen kehittämiseen tai muuhun kaupunkirakennetta eheyttävään perusrakenteeseen. Rahaston varoja käytetään jo nyt tutkimus- ja kehittämishankkeisiin ja ARA kannattaa asumista, yhdyskuntarakennetta ja liikkumista koskevaan tutkimuksen edistämistä rahaston varoilla.

Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että myös tarjontatuet rahoitetaan edelleen rahastosta. ARA ei kannata tutkimuksessa esitettyä tarjontatukien siirtämistä kokonaan talousarviosta rahoitettaviksi. Valtion asuntorahaston kautta on voitu reagoida budjettirahoitusta joustavammin asuntorakentamisen suhdannevaihteluihin ja vakautettu samalla rakennussektorin työllisyyttä. Se on tuonut myös pitkäjänteisyyttä asuntopolitiikkaan budjetin kautta tulevaan rahoitukseen siirtyminen saattaisi lisätä asuntopolitiikan tempoilevuutta ja vähentäisi valtion kykyä tukea rakentamista etenkin heikossa taloustilanteessa.

Kuten tutkimuksessa todetaan, asuntopolitiikan tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta oleellista on, että yhteiskunnan kontrolloima asuntokanta on kokojakaumaltaan, rakenteeltaan ja sijainniltaan tarkoituksenmukainen. Useilla alueilla kuntien omistamiin ARA-asuntoihin liittyy rakenteellisia ongelmia: asuntojen kokojakauma painottuu liiaksi suuriin asuntoihin; pieniä yksiöitä ja kaksioita on kysyntään nähden liian vähän ja suurista asunnoista on ylitarjontaa. Lisäksi osa asuntokannassa on keskittynyt 1970-90-luvuilla rakennettuihin, osin etäällä sijaitseviin ja heikosti saavutettaviin lähiöihin. Osaan lähiöalueista on keskittynyt paljon sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia ja asuntokantaan voi liittyä myös merkittävä korjausvelka. Tuen tai lainojen kohteena voisivat olla mm. alueiden suunnittelu. ARA kannattaa suosituksen 18 mukaisesti sitä, että ARA-tuen tai lainojen kohteena voisivat olla myös tällaisiin alueisiin liittyvät alueelliset kehittämistoimenpiteet. Toimenpiteet voisivat koskea myös pienempiä kaupunkeja ja kuntia.

Asunnottomuus

Suositus 13: Asuntomarkkinoiden väliinputoajia varten tarvitaan Helsingin seudun oloihin ja vuokratasoon sovitettua suoraa asumistukea.

Suositus 14: Vaikeimmassa asemassa oleville asunnottomille tarvitaan erilaisia tuetun asumisen ratkaisuja, joissa on mahdollista saada tukea laajemmin eri elämänalueiden ongelmiin.

Suositus 15: Asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn tulee panostaa tehokkaammin.

Asunnottomuus Suomi on ainoa Euroopan maa, jossa asunnottomuus on vähentynyt 2010-luvulla. Asuntopolitiikalla on kyetty luomaan hyvää kehitys ja tätä kehityssuuntaa on syytä tukea edelleen.

ARA kannattaa tutkimuksessa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia. Erityisen tärkeää on, että asumisen näkökulma olisi läpäisevänä mukana kaikissa toimenpiteissä, joilla pyritään ehkäisemään syrjäytymistä. Asumisneuvonnan on todettu vähentävän häätöjä ja ennaltaehkäisevän asunnottomuutta tehokkaasti ja sitä tulisi laajentaa kattamaan mahdollisimman laajasti myös vapaarahoitteista vuokra-asumista. Asunnottomuuden, ja laajemminkin syrjäytymisen, ehkäisyssä tarvitaan yhä tiiviimpää asunto- ja sosiaalisektorin yhteistyötä kaikilla hallinnon tasoilla. Asumisneuvonnan ja muun asunnottomuustyön kaltaisten, eri sektorien rajapinnassa tapahtuvien työmuotojen toimintaedellytykset tulee turvata myös sote-maakuntauudistuksen yhteydessä. Myös taloudenhallintaan liittyvää neuvontaa tulisi lisätä.

3. esittäkää tärkeä lisätiedot (mm. tutkimustulokset, vireillä tai suunnitteilla olevat kehittämishankkeet)

Asuntopolitiikkaan liittyviä tutkimusta täydentäviä selvityksiä:

Asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli, huhtikuu 2017, selvitysmies Hannu Rossilahden raportti sisältää osuuskuntamallin esittämisen taustaksi laajan asuntopolitiikan ja asumisen tukijärjestelmän kehityskulkujen analyysin.

Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella, työryhmäraportti lokakuu 2017

Määräaikaiset tulorajatarkistukset -selvitys, Owal-group, valmistunee marraskuun lopussa

Asumisoikeusasumiseen ja pitkän korkotuen kehittämiseen liittyvä lain valmistelu vireillä

4. esittäkää omat perustellut kehittämisehdotukset

Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, että asuntotarjonnan syntymiseen tulee vaikuttaa monin erilaisin keinoin. Tutkimuksessa tuotiin esiin, että tarjonnan tukia tarvitaan ja niitä tulee kehittää. Tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitelty juuri ollenkaan markkinaehtoisen ja ARA-vuokra-asumisen väliin sijoittuvia asumismuotoja ja niiden tarjonnan edistämisen tarpeellisuutta. Yleisten asuntotuotannon edellytysten syntymisen lisäksi tutkimuksessa pohdittiin ARA-vuokratuotantoa sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvien kysymysten mm. tuen kohdentumisen näkökulmasta.

Kuten asumisoikeusasumisen (ja Hitaksen Helsingissä) suosio kasvuseuduilla osoittaa, vuokra- ja omistusasumisen välimuotoon sijoittuvaa kohtuuhintaista asumista tarvitaan. Kysyntä liittyy asumisen kalleuteen erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös asukkaiden preferensseihin. Työssäkäyvän pieni- tai keskituloisen on vaikea saada ARA-asuntoa ja kaikki eivät myöskään halua perinteistä omistamista tai se ei ole mahdollistakaan. Vapaarahoitteinen vuokra-asuminen ei myöskään ole ratkaisu, johon pidemmällä aikavälillä halutaan sitoutua ja se on monessa tapauksessa myös kallis asumisen vaihtoehto.

Asunto-osuuskunnista on hyviä esimerkkejä monista Euroopan maista. Osuuskuntamalli toisi Suomeen uuden vaihtoehdon omistus- ja vuokra-asumisen rinnalle. Asunto-osuuskunta tarjoaisi pieni- ja keskituloisille kotitalouksille kohtuuhintaisen, voittoa tavoittelemattoman asumisen mallin, joka perustuu aidosti asukkaiden yhteiseen omistukseen, hallintaan ja yhteisölliseen asumiseen.

Asunto-osuuskunta olisi omistusmuotoista asumista, joka on kuitenkin säänneltyä ja hinnaltaan rajoitettua. Asukkaiden asumisaikana maksamat käyttövastikkeet määräytyisivät kulujen mukaan. Koska asukkaat päättäisivät osuuskunnan toiminnasta, heillä olisi intressi pitää asumiskustannukset minimissä eikä erityistä vastikkeiden kohtuullisuuden valvontaa tarvittaisi. Kun asukas muuttaisi pois osuuskunta-asunnosta, hän saisi osuutensa myynnistä enintään maksamansa osuuspääoman indeksillä korotettuna sekä tietyn kohtuullisena pidettävän tuoton. ARA valvoisi tämän enimmäishintasäännön noudattamista.

Asunto-osuuskunnat voisivat elvyttää kohtuuhintaisen omistusmuotoisen asuntotuotannon pienin julkisin kustannuksin ja tuoda markkinoille uuden edullisen, asukaslähtöisen vaihtoehdon. Sosiaalista asuntotuotantoa (=nykyinen ARA-vuokratuotanto) tarvitaan edelleen, mutta olosuhteet ja yhteiskunnalliset tarpeet vaativat, että kohtuuhintaista asuntotuotantoa tarkasteltaisiin nykyistä laajemmin.