Eduskunnan tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 27.10.2017 [O 61/2016 vp]

Tutkimus asuntopolitiikan kehittämiskohteista

Kilpailu ja kuluttajavirasto (KKV) pitää toteutettua selvityshanketta sangen laadukkaana ja uskottava sekä yhtyy sen keskeisimpiin johtopäätöksiin ja toimenpidesuosituksiin. Näistä tärkein on asuntotuotannon kasvun turvaaminen myös pitkällä aikavälillä. Perusongelma on, että juuri nyt huippulukemissa oleva asuntotuotanto ei pääkaupunkiseudulla ole yleisesti ottaen pysynyt koko ajan kasvaneen kysynnän vauhdissa. Keskeisin syy tähän ovat myös viraston selvitysten mukaan kaavoitukseen ja tonttitarjontaan liittyvät pullonkaulat, jotka ovat rakenteellisen tarjontavajeen tärkein yksittäinen syy.

Varsinkin Helsingissä näkymät ovat tältä osin valoisampia kuin vuosiin eräiden suuralueiden tultua vihdoin aktiivisen rakentamisen piiriin. Runsas uudisrakentaminen ei kuitenkaan perustu pelkästään kuluttajakysyntään vaan huomattavassa määrin poikkeuksellisen nollakorkoympäristön luomaan sijoittajakysyntään. Edelleen uudistuotannon hinnat ovat nousseet useimpien kuluttaja-asiakkaiden ulottumattomiin. Tältä osin virasto pitää tärkeänä nostona tutkimuksen havaintoa siitä, että asunto-ongelmia *ei* voida ajatella hoidettavan ensisijaisesti uudistuotannolla uusissa sijainneissa vaan asuntopoliittisen tarkastelun tulee kohdistua koko asunnonvaihtoketjuun: myös kalliiksi koettu uudistuotanto jää pysyvästi osaksi asuntojen kokonaistarjontaa ja vapauttaa osaltaan edullisempia asuntoja vanhasta asuntokannasta.

Virasto pitää erityisen tärkeänä myös selvityksen havaintoa siitä, että maankäytön suunnittelu rajoittaa tarjonnan hintajoustoa. Tältä on huomattava, että rakentamista ohjataan sangen moniportaisella ohjausjärjestelmällä, johon kuuluvat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden lisäksi maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava sekä viimeksi mainittua täydentävät kunnalliset rakentamistapaohjeet. Selvityksessä todetaankin, että keventämällä kaavoitusmenettelyjä sekä joustavoittamalla ja poistamalla rakentamisen normeja ja rajoituksia voitaisiin lisätä asuntotuotannon hintajoustoa.

Käytännössä kyse on siitä, missä määrin asuntotuotantoa kuormitetaan sellaisilla sinänsä kannatettavillakin tavoitteilla, jotka voivat kuitenkin tehdä kohtuuhintaisuudesta perin haasteellisen tavoitteen. Virasto yhtyykin selvityksen näkemykseen siitä, että asuntopolitiikan ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä on laajemman systeemisen muutoksen tarpeessa, mitä pohdittaneen myös käynnistetyn maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Varsinkin käynnissä oleva voimakas kaupungistumiskehitys luo paineita nykyistä nopeampaan ja joustavampaan maankäytön ohjaukseen.

Rakenteellisen tarjontavajeen ohella aivan erityisesti tämän suuntaisia paineita luo myös selvityksessä esille nostetulla tavalla korostuva jo rakennettuun ympäristöön kohdistuva korjaus- ja täydennysrakentaminen: erityisesti Helsingissä on nähtävissä kysynnän voimakas kohdistuminen liikenteellisesti tai muutoin hyvin haluttuihin kohteisiin, mikä on ainakin osittain yhteydessä julkisen vallan pyrkimyksiin tiivistää ja eheyttää yhdyskuntarakennetta. Tästä taas seuraa ilmeisiä haasteita reunoille rakentamisen valtakaudella luodulle suunnittelujärjestelmälle tilanteessa, jossa esimerkiksi rakennusten käyttötarkoitusten muutoksia olisi tarpeen helpottaa ja joustavoittaa.

Toinen suunta, josta suurimmat paineet systeemiseen muutokseen viraston arvion mukaan tulevat, liittyy julkisesti tuettuun asuntotuotantoon. Etenkin pääkaupunkiseudulla markkinatoimijoiden kiinnostus tähän tuotantoon on ollut varsin vähäistä ja joka tapauksessa riittämätöntä. Syitä on selvitetty moneen kertaan ja osin ne ovat myös tiedossa, kuten liian pitkiksi koetut rajoitusajat sekä säännelty tuottotaso. Selvityksen suositusten mukaan ehtoja tulisikin muuttaa niin, että ne kannustaisivat *kuntia ja jäljellä olevia voittoa tavoittelemattomia rakennuttajia* tuottamaan yhteiskunnan kontrolloimaan asuntokantaa. Tosin myöskään kunnat eivät voi tuottaa ko. asuntoja mihin hintaan tahansa.

Viraston näkemyksen mukaan suositukseen voi periaatteessa yhtyä edellyttäen, että julkisen tuotannon lopulliset kustannukset ovat läpinäkyviä ja että tuki onnistutaan kohdistamaan oikein. Jos näin ei ole, julkisen tuen taloudellista järkevyyttä on vaikea arvioida. Kansainvälisesti tarjontatukien tarpeellisuus metropolialueilla on yhä useammin kyseenalaistettu ja selvityksen perusteella myös muissa Pohjoismaissa kysyntätukien suhteellinen merkitys on kasvanut. Selvityksessä todetaankin aivan oikein, etteivät julkisesti tuetut asunnot saa olla itsetarkoitus vaan työkalu erityisryhmien ja huomattavan heikossa asemassa olevien kotitalouksien auttamiseksi. Myöskään hintatason yleisen alentamisen välineeksi ne eivät juurikaan sovellu: erityisesti halutuimmissa sijainneissa, joissa asunnoista ja rakennusmaasta on muutenkin pulaa, laajamittainen julkisesti tuettu tuotanto lähinnä syrjäyttää yksityistä tuotantoa nostaen tämän hintoja entisestään. Kokonaisuutena tuettu asuntotuotanto on varsin korostuneessa roolissa selvityksessä.

Kaiken kaikkiaan asumisen tulijärjestelmä on monitahoinen kokonaisuus, jossa sen eri elementit vaikuttavat monimutkaisten vuorovaikutussuhteiden kautta toisiinsa, kuten myös tarkastelun kohteena olevassa selvityksessä tuodaan esiin. Viraston näkemyksen mukaan sekä asumisen tukijärjestelmään että ylipäätään asuntopolitiikkaan liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan useiden samansuuntaisesti vaikuttavien keinojen tai toimenpiteiden valikoimaa. Asuntomarkkinoiden ohjauksessa päähuomio tulee olla yksittäisten ongelmien sijasta kokonaisuudessa, jonka kivijalka on tarve voimakkaan *kokonaistarjonnan* jatkuvaan ylläpitämiseen. Viime kädessä maankäytön ohjaus on taas tärkein tarjontarajoite, kuten myös selvityksessä on todettu: maankäyttö- ja rakentamislaki ”on nykyisellään enemmin rakentamisen rajoittamislaki” (s. 124).

Viraston omien selvitysten valossa on ilmeistä, että kaavoituksen ja tonttitarjonnan pullonkaulat palautuvat byrokraattisen peruslogiikan ohella ainakin osittain kuntien vinoutuneisiin kannustinrakenteisiin: kova väestönkasvu aiheuttaa myös kustannuksia, joiden kattamisesta nykyisillä rahoitusmekanismeilla ei ole ainakaan täyttä varmuutta. Aiheeseen liittyvä problematiikka on tunnetusti varsin monitahoinen. Selvityksen keskeisiä johtopäätöksiä on, että mahdollisimman suuri osuus kaupunkirakenteen investoinneista ja ylläpidosta tulisi rahoittaa tonttimaahan kohdistuvilla maksuilla ja veroilla. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto yhtyy siihen, että maankäytön pullonkauloihin liittyvien kannustinongelmien ratkaisemista on aikaisempaa ennakkoluulottomammin tarkasteltava myös tästä näkökulmasta. Toisesta suunnasta samaan pullonkaulojen purkamisen tavoitteeseen voidaan tähdätä esimerkksi maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamisella.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tarkastellut yksityiskohtaisemmin myös markkinoiden toimivuuden näkökulmasta keskeistä kokonaistarjonnan problematiikkaa sekä eräitä myös tässä esille otettuja kehittämisehdotuksia julkaisussaan *Tarjonnan tiellä* (KKV 2017).

Ari Ahonen
tutkimuspäällikkö