5.12.2017
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto
Tommi Laanti

Näkemyksiä tarkastusvaliokunnan teettämään Asuntopolitiikan kehittämiskohteita -selvitykseen

Suomalaista asuntopolitiikkaa on arvioitu 2000-luvulla useita kertoja. Kansainvälisten tutkimuslaitosten tekemä arviointi asuntorahoituksesta ja tukijärjestelmistä tehtiin vuonna 2002. Seuraava laaja tarkastelu toteutettiin vuonna 2010 valtiovallan roolia 2010-luvun asuntomarkkinoilla pohtineessa työryhmässä (ympäristöministeriön raportteja 8/2011). Vuonna 2014 asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuutta arvioi ympäristöministeriön kansliapäällikkö Hannele Pokan johtama hankeryhmä (ympäristöministeriön raportteja 4/2015). Vaikuttavuusselvitysten lisäksi valtionneuvosto on tehnyt 2000-luvulla useita asiantuntijatyöryhmien pohdintoihin perustuneita hallituskauden kestäviä asuntopoliittisia toimenpideohjelmia, jotka ovat linjanneet asuntopolitiikan suuntaa.

Yhteinen nimittäjä kaikille aikaisemmille mietinnöille on ollut sen toteaminen, että periaatteet harjoitetulle asuntopoliittiselle peruslinjalle ovat perusteltuja ja kunnossa eikä asuntopolitiikan kokonaisuudistukselle ole nähty tarvetta; valtion on erilaisista syistä tarkoituksenmukaista tukea asumista ja vaikuttaa asumiseen niin sen kysyntä- kuin tarjontapuolella. Muutokset asuntomarkkinoilla ovat hitaita ja mahdolliset muutokset politiikkalinjoissa tulee tehdä harkiten ja pitkällä aikajänteellä. Aiemmin tehdyistä päätelmistä huolimatta poliittisessa keskustelussa tai eri alan toimijoiden suunnalta on peräänkuulutettu edelleen aika ajoin asuntopolitiikan kokonaisuudistuksen tarpeellisuutta.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämä selvitys on tervetullut lisä aiempien selvitysten sarjaan. On tärkeää, että asuntopolitiikkaa tarkastellaan ja että siitä käydään keskustelua. MDIn tekemän selvityksen keskeinen lopputulema noudattelee aiempien selvitysten päätelmiä. Harjoitetun asuntopolitiikan peruskuva on edelleen perusteltu. Toisaalta MDIn selvityksessä kritisoidaan asuntopolitiikkaa lyhytjänteisyydestä ja toisaalta sen marginalisoitumisesta.

Ympäristöministeriössä asuntopolitiikka on kuitenkin jo pidemmän aikaa nähty osana suurempaa politiikkakokonaisuutta, jolla pyritään hallitsemaan myös MDIn selvityksessä tunnistamaa asuntomarkkinoihin vaikuttavaa ilmiötä, maassamme yhä jatkuvaa kaupungistumiskehitystä. Kaupungistuminen on asuntomarkkinoiden toimintaa, yleistä taloudellista kehitystä ja ihmisten hyvinvointia haastava keskeinen ilmiö. Suurimmat haasteet painottuvat suurimmille kaupunkiseuduille, aivan erityisesti pääkaupunkiseudulle. Pääkaupunkiseudun tai laajemmin koko Helsingin seudun asuntomarkkinat muodostavat Suomen mittakaavassa omaa luokkaansa olevan erityiskysymyksen. Myös MDI keskittyy selvityksessään pitkälti pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoihin.

MDIn selvityksen mukaan asuntotuotannon riittävyys suhteessa kasvavaan kysyntään on avainasemassa asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta. Keskeiseksi asumisen ja asuntomarkkinoiden ongelmien ratkaisuksi todetaankin varsin yksiselitteisesti kysyntään nähden riittävä asuntotuotanto. Riittävän asuntotuotannon perusedellytykseksi nähdään riittävä ja oikein yhdyskuntarakenteeseen sijoittuva tonttivaranto, joka toteutuakseen vaatii pitkäjänteistä maapolitiikkaa ja kaavoitusta. Tähän näkemykseen on helppo yhtyä. Tämä on ollut pitkään myös asuntopolitiikan keskeinen lähtökohta ja tavoite. Väestöltään vähenevien seutujen asuntomarkkinoiden haasteet ovat puolestaan toisenlaisia. Valtion tukeman asuntokannan osalta vähenevien asuntokysynnän alueiden ongelmia on selvitetty vastikään ns. AAKE-työryhmässä.

Kaupungistumisen asettamiin haasteisiin, ennen kaikkea kaupunkiseudun kokonaisvaltaiseen kehittämiseen yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena, jonka osa siis myös asuntomarkkinat ovat, on pyritty viime vuosina vastaamaan ns. MAL-sopimusten avulla. Ne ovat maankäyttöä, asumista ja liikennettä kokonaisuutena tarkastelevia vapaaehtoiseen sopimiseen ja yhteiseen tahtotilaan pohjautuvia tavoitesopimuksia. Sopimukset ovat niin kaupunkiseutujen kuntien välinen kuin kaupunkiseudun ja valtion välinen yhteisen tahtotilan ilmaus siitä, miten kaupunkiseutua on tarkoitus kehittää jatkossa. Sitoutuminen sopimuksiin ja niiden tavoitteisiin (ml. asuntotuotanto) on jokaisella sopimuskierroksella kehittynyt, ja niiden tavoitteita on tarkistettu kierros kierrokselta kunnianhimoisemmiksi. Viimeisimmät MAL-prosessin tulokset ovat olleet erittäin kannustavia. Esimerkiksi maankäytön ja liikennejärjestelmien yhteissuunnittelussa on edetty merkittävästä, mm. Helsingin

seudulla maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua tarkastellaan ja tehdään tällä hetkellä yhtenä kokonaisuutena. Tässä suhteessa MDIn selvityksen kritiikki maankäytön ja liikenneyhteyksien kehittämisen erillisyydestä ei tunnu enää oikeutetulta.

Myös MDIn selvityksestä on tulkittavissa se, että MAL-sopimukset koetaan kaiken kaikkiaan hyviksi välineiksi suurten kaupunkiseutujen kehittämisessä ja asuntotuotantoedellytysten luomisessa. Vapaaehtoiseen sopimiseen perustuvia MAL-sopimuksia onkin syytä jatkaa ja kehittää edelleen suurten kaupunkiseutujen kehityksen tukemiseksi. Ne ovat välineenä hallitun kaupunkikehityksen keskiössä niin maankäytön, asumisen kuin liikenteen ratkaisujen kannalta. Ympäristöministeriö näkemyksen mukaan MAL-sopimusten jatkuvuuden ja pitkäjänteisen kaupunkiseutujen kehittämisen turvaamiseksi tulisi myös valtion osaltaan selkeästi viestiä MAL-sopimusten tärkeyttä ja tahtotilaa niihin sitoutumiseen yli vaalikausien.

Selvityksessä nostetaan esille tarve suunnittelujärjestelmän uudistamiselle osana tonttivarannon lisäämistä. Ympäristöministeriössä on selvitetty monipuolisesti maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) liittyviä kehittämistarpeita, ja niihin tukeutuen ministeriössä on nyt käynnistynyt MRL:n kokonaisuudistus. Tavoitteena on, että uudistettu laki saataisiin voimaan 2020-luvun alkuvuosina. MDIn selvityksessä esitettyyn kritiikkiin siitä, että nykyinen MRL olisi ennemmin rakentamista rajoittava kuin rakentamista edistävä laki, voi todeta, että MRL on lähtökohtaisesti mahdollistava ja joustava laki ja että kritiikille lienee syytä pikemminkin eri tahojen omaksumissa tulkinta- ja soveltamiskäytännöissä.

Kaupunkirakenteen ja sijaintien merkitys asumisessa nousee MDIn selvityksessä monin paikoin esille. Selvityksessä suositellaan, että valtion asuntorahaston (VAR, ei ARA) varoja tulisi käyttää yleisempään kaupunkikehittämiseen. Samansuuntainen ajatus VARin varojen hyödyntämisestä yleisempään kaupunkikehittämiseen esitettiin jo kansliapäällikkö Hannele Pokan johtamassa hankeryhmässä. Kehittämisehdotus muotoiltiin hankeryhmässä seuraavasti: ” Selvitetään mahdollisuuksia käyttää asuntorahaston varoja lainoihin tai sijoituksiin, joista voidaan periä kohtuullinen tuotto ja jotka maksetaan takaisin rahastoon. Tällä voitaisiin edistää investointeja, jotka tukevat asuntorakentamista, kaupunkikehittämistä ja eheää yhdyskuntarakennetta.” Samalla hankeryhmä totesi, että asuntotuotannon rahoitus rahaston varoista on edelleen turvattava. Hankeryhmä ei ollut ko. toimenpide-ehdotuksesta yksimielinen, ja valtiovarainministeriö esitti asiasta eriävän mielipiteen. Valtion asuntorahaston hyödyntäminen asuntorahoitusta laajemmin kaupunkien kehittämiseen olisi linjassa myös hallituksen käynnistämän uuden kestävän kaupunkikehittämisen ohjelman kanssa ja tukisi osaltaan sen tavoitteita ja niiden toteutumista.

MDI nostaa selvityksessä asuntopolitiikan kritiikiksi sen tempoilevuuden. Se kuitenkin esittää samalla, että nykyinen asuntotuotannon tuki, joka on yksi merkittävä asuntopolitiikan väline, voitaisiin rahoittaa sellaisenaan valtion vuosittaisesta talousarviosta. Talousarvion ulkopuolisella valtion asuntorahastolla on kuitenkin keskeinen rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon tukemisessa. Rahastolla on myös yleisemmin turvattu ja vakautettu suhdannevaihteluille herkkää asuntorakentamista ja -korjaamista ja tuettu näin samalla rakennussektorin työllisyyttä. Se on todettu hyväksi välineeksi harjoittaa pitkäjänteistä asuntopolitiikkaa ja reagoida suhdanneherkän asunto- ja rakennussektorin tarpeisiin nopeastikin. Tämä näkökulma on jäänyt selvityksen toteamusta tehdessä huomioitta. Rakennusala on yksi voimakkaimmin talouden suhdannemuutoksiin reagoivista aloista. Asuntotuotannon budjettirahoitteisuus pikemminkin todennäköisesti lisäisi asuntopolitiikan tempoilevuutta ja vähentäisi valtion kykyä tukea rakentamista etenkin heikossa taloustilanteessa. Jatkuvuuden ja pitkäjänteisyyden osalta tilannetta voisi verrata mm. erilaisiin liikenneinvestointeihin, joiden pitkäjänteiseen toteuttamiseen erityisesti rahoituksen osalta on etsitty ratkaisuja pitkään.

Selvityksessä todetaan, että asuntotuotannon tukea tarvitaan edelleen. Yksi keskeinen syy tuetulle tuotannolle on segregaation ehkäisy. Huomio on oikea ja erittäin tärkeä. Selvityksessä suositellaan tuetun tuotannon osalta sen ehtojen kannustavuuden lisäämistä. Ympäristöministeriössä on paraikaa meneillään eduskunnankin edellyttämä pitkän korkotukijärjestelmän kehittäminen. Valmistelussa olevat lakimuutokset ovat paraikaa lausuntokierroksella. Korkotukijärjestelmään ehdotetuilla muutoksilla pyritään erityisesti parantamaan kohtuuhintaisia asuntoja omistavien yhteisöjen toimintaedellytyksiä pidemmällä aikavälillä. Kunnallisten toimijoiden lisäksi suuria yleishyödyllisiä asuntotuottajia on varsin vähän. Valtio pyrkii osaltaan lisäämään tuetun tuotannon syntymistä Helsingin seudulla oman yleishyödyllisen toimijansa, A-Kruunun kautta.

Tuettuun asuntotuotantoon liittyen selvityksessä suositellaan myös, että kohteiden tontit tulisi vuokrata (tai myydä) samaan hintaan kuin vapaarahoitteiseen tuotantoon luovutettavat tontit. Arviona tuen suuruudesta tontinvuokran osalta selvityksessä esitetään 1-2 euroa/m2/kk Helsingissä. Arvio vaikuttaa varsin suurelta.

Korkeamman tontin vuokran kompensaatioksi ehdotetaan uutta kunnallista asumistukijärjestelmää, joka huomioisi asukkaan tulot. Ehdotusta arvioitaessa on kuitenkin tarpeellista muistaa, että tuetussa asuntokannassa vuokran määräytyminen perustuu omakustannusvuokraperiaatteelle ja että saman omistajan eri kohteista aiheutuvia kustannuksia on mahdollista tasata kohteiden kesken. Tasaus on asuntojen omistajien rahoituksen ja asuntokannan vastuullisen ylläpidon hoitamisen kannalta keskeinen ja välttämätön elementti. Todennäköisesti korkeampi tontin vuokra ei kohdistuisi juuri kyseiseen kohteeseen tai ainakin monimutkaistaisi tuotantotukijärjestelmää entisestään erityisesti toimijoiden kannalta. Uusi asumistukijärjestelmä lisäisi myös byrokratiaa ja kuntien tehtäviä. Lisäksi selvityksen suositus kaupunkirakenteen ja infrastruktuurin edellyttämien investointien kattamisesta mahdollisimman suurelta osin maankäyttöön liittyvillä maksuilla on ristiriidassa sen kanssa, että ARA-asuntojen tontit tulisi vuokrata samaan hintaan kuin muut tontit. Tonttiin liittyvien maksujen nostaminen korottaisi ARA-asuntojen vuokria ja heijastuisi myös jossain määrin vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvien asumiskuluihin.

Selvityksessä kiinnitetään huomiota asunnottomuuden poistamiseen. Tavoite on ehdottomasti kannatettava. Asunnottomuus on erityisesti suurten kaupunkien ongelma. Myös asunnottomuutta voidaan tiettyyn pisteeseen ehkäistä riittävän asuntotarjonnan toteutumisella. Tämän lisäksi asunnottomuuden hoitamiseen tarvitaan erityistoimia. Pitkäaikaisasunnottomuuden hoitoon on panostettu viime vuosina voimakkaasti ja työllä on saatu aikaan kansainvälisestikin noteerattuja erinomaisia tuloksia. Nyt käynnissä oleva asunnottomuuden ohjelma painottaa sellaisia toimia, joilla ennen kaikkea pyritään asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn. Tähän liittyen ensi vuoden talousarvioon on esitetty lisätoimenpiteenä kokeiluhankkeen aloittaminen talousongelmaisten vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäisemiseksi tavoitteena mm. häätöjen vähentäminen.

Yleisesti MDIn selvityksen voi todeta noudattelevan varsin samanlaista ajatuskulkua kuin aikaisemmat selvitykset. Asuntopolitiikan keskeiset mekanismit ovat lähtökohtaisesti edelleen perusteltuja. Edellä on esitetty lisänäkökulmia joihinkin selvityksessä ilmi tuotuihin huomioihin ja suosituksiin, mitkä olisi tarpeellista huomioida niitä arvioitaessa. Lopuksi ympäristöministeriö korostaa, että kaupungistumisen haasteet painottuvat myös jatkossa suurimpien kaupunkiseutujen asuntomarkkinoilla. Siksi jatkossa erityisesti tärkeää on MAL-prosessien jatkuminen ja niiden osalta poliittisen konsensuksen toteaminen erityisesti valtion puolelta siitä, että vapaaehtoisuuteen perustuva MAL-sopimuksien jatkuvuus taattaisiin niin, ettei epävarmuutta sopimiskulttuurin jatkumisesta esiintyisi poliittisista valta-asetelmien muutoksista johtuen eduskuntakausien välillä. Virkamiestasolla tahtotila ja näkemys MAL-prosessien hyödyllisyydestä ja vaikuttavuudesta jaetaan niin kunta- kuin valtiopuolella.