Eduskunnan tarkastusvaliokunta

ASUNTOPOLITIIKAN KEHITTÄMISKOHTEET

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Helsingin seudun kauppakamarin lausuntoa asuntopolitiikan kehittämiskohteista. Kauppakamari esittää lausuntonaan seuraavaa:

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa päätöksentekijöille sellaista tietoa, johon pohjautuen on mahdollista lisätä kustannustehokkaasti asuntopolitiikan positiivisia vaikutuksia. Siinä tuli tarkastella erityisesti pääkaupunkiseudun asunto-ongelmia sekä niiden syitä ja vaikutuksia. Tutkimuksen toisena kohteena oli asumisen tukijärjestelmien ongelmakohtien ja vaikuttavuuden arviointi.

> Riittämätön asuntotuotanto on koko Helsingin seudun ongelma. Yritysten kannalta pula on erityisesti seudulle muuttavalle työvoimalle suunnatuista kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista. Helsingin seudun kasvu ja kansainvälinen kilpailukyky on koko maan hyvinvoinnin perusta, ja asuntomarkkinoiden toimivuudella on niiden mahdollistamisessa keskeinen rooli. Asumisen hinta on Helsingin seudulla jo kauan sitten ylittänyt palvelualojen uuden työvoiman maksukyvyn asettamat rajat. Nykytilanteessa asumisen kalleus muuhun maahan verrattuna rajoittaa työvoiman liikkuvuutta ja rekrytointia.
>
> Tutkimukseen sisältyy toimenpidesuosituksia, joista osaan otetaan kantaa ohessa (numerointi vastaa tutkimuksen suositusten numerointia). Suuri osa niistä liittyy jo pitkään tiedossa olleisiin epäkohtiin, joiden korjaamiseen ei ole löytynyt riittävästi poliittista tahtoa.

Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ja kehittämisehdotusten toimivuus

1) Tonttitarjonnan edellytysten muuttunut suunta on hyödynnettävä ja sen jatkuvuus turvattava, jotta asuntotuotannon kasvu voi jatkua.

> Tutkimuksessa todetaan, että asuntotarjonnan lisääminen on käytännössä ainoa keino hillitä Helsingin seudun asuntohintojen ja vuokrien nousua. Sen mukaan liian pieni tonttimaavaranto hyvin saavutettavissa sijainneissa on toiminut rakentamisen pahimpana pullonkaulana 2000-luvulla, eikä asuntotuotanto ole pysynyt väestönkasvun edellyttämässä tahdissa. Positiivista on, että asuntorakentaminen on viime vuosina kuitenkin merkittävästi lisääntynyt.
>
> Kauppakamari pitää tärkeänä, että mm. uusien yleiskaavojen ja raideliikenneyhteyksien tarjoamat asuntorakentamismahdollisuudet hyödynnetään tehokkaasti. Rakentamiskelpoisen tonttimaavarannon kasvu on omiaan lisäämään rakennusalan kilpailua ja markkinoiden toimivuutta, mikä lisää rakentamista ja alentaa asuntojen hintoja. Samalla on myös koko ajan huolehdittava riittävän asuntorakentamisen mahdollistavasta pitkän tähtäimen kaavoituksesta ja liikennesuunnittelusta.

2) Kaavoituksessa tulee yltää vähintään MAL-sopimuksen tavoitteisiin.

Tutkimuksen mukaan Helsingin seudun MAL-sopimuksen 2016-2019 tavoitteet ovat seudun nykyisiin kasvulukuihin nähden oikealla tasolla. Ongelmana ei olekaan MAL-tavoitteiden mitoitus vaan se, ettei mm. asuntorakentamisen tavoitteita ole Helsingin seudulla pitkään aikaan saavutettu. Esim. vuonna 2016 saavutettiin n. 96 % sovitusta asuntotuotantotavoitteesta (valmistuneet asunnot), mikä oli varsin hyvä saavutus verrattuna sitä aikaisempiin vuosiin. Voimaan tulleen asemakaavoitetun kerrosalan osalta tavoite hieman ylitettiin. Seudun kunnat myös panostavat valitettavan eritasoisesti asuntotuotannon edellytysten luomiseen.

VTT:n Asuntotuotantotarve 2040 -tutkimuksen mukaan Helsingin seudun asuntotuotanto jäi vuosina 2012-2015 jälkeen asetetuista tavoitteista lähes 5 000 asunnolla, minkä seurauksena seudulle on muodostunut noin 20 000 asunnon vaje. Tutkimuksessa arvioitiinkin Helsingin seudun tarvitsevan vuoteen 2040 mennessä 50 % lisää asuntoja olemassa olevaan asuntokantaan nähden. Jotta ainakaan tonttipula ei rajoittaisi asuntorakentamista, tulisi kuntien kaavoittaa jopa MAL-sopimustasoa enemmän. Olennaista on myös kaavoitettavien tonttien rakentamiskelpoisuus. Mikäli seudun kasvuarviot ylittyvät, tulee muuttuneeseen tilanteeseen reagoida nopeasti.

3) Asuntorakentamisen normeja tulee joustavoittaa.

Tutkimuksessa todetaan osuvasti, että maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on nykyisellään ennemmin rakentamisen rajoittamis- kuin edistämislaki. Asuntotarjonnan lisääminen edellyttääkin laajaa rakentamiseen liittyvän lainsäädännön sekä kuntien määräysten ja käytäntöjen uudistamista. Tulevassa MRL:n uudistuksessa tulee kustannuksia lisäävää kaavoitus- ja rakentamissääntelyä purkaa sekä lupa- ja valitusprosesseja yksinkertaistaa ja nopeuttaa.

Kaavoitus- ja lupaprosesseja olisi mahdollista sujuvoittaa nykylainsäädännön puitteissakin, mikäli lain suomia mahdollisuuksia käytettäisiin kunnissa täysimääräisesti hyväksi. Kunnat sortuvat myös itse ylisääntelyyn esim. olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden liian yksityiskohtaisilla asemakaavoilla lisäten näin tarpeettomasti rakentamisen kustannuksia. RAKLIn tekemän selvityksen (2015) mukaan kaavamääräykset voivat nostaa rakennuskustannuksia jopa viidenneksellä verrattuna edullisimpaan ratkaisuun. Vaikka jotkut kustannuksia nostavista määräyksistä perustuvat lakiin (mm. esteettömyysmääräykset), valtaosasta päättävät kunnat itse. Kohtuuhintaista asuntotuotantoa tavoiteltaessa rajaavat liian yksityiskohtaiset kaavat tai viranomaisten negatiivinen suhtautuminen mahdollisuuksia löytää suunnittelu- ja rakennuslupavaiheessa uusia kustannustehokkaita ratkaisuja.

Uudisrakentamisen ohella on jo olemassa olevaa rakennuskantaa hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti. Käyttötarkoituksen muutoksiin pitää suhtautua nykyistä selkeästi suopeammin. Esim. asuintalojen alakerroksissa sijaitsevia toimistotiloja on järkevää palauttaa asumiskäyttöön, koska toimistoina monet niistä eivät enää täytä nykyvaatimuksia eikä epäkuranttien tilojen pitäminen tyhjillään ole kenenkään etu. Vanhaa rakennuskantaa ei myöskään tule kohtuuttomasti pyrkiä suojelemaan siten, että se vaikeuttaisi rakennusten kehittämistä nykytarpeiden mukaisiksi.

Tärkeää on myös yhdyskuntarakenteen tiivistäminen. Olemassa olevien asuinalueiden täydentäminen ja niiden palvelurakenteen elinvoimaisuuden ylläpitäminen edellyttävät nykyistä voimakkaampaa purkavaan lisärakentamiseen sekä täydennysrakentamiseen

kannustamista ja ohjaamista. Niiden lisäämiseksi voidaan kehittää konkreettisia kannustimia, kuten esim. maankäyttömaksusta vapautuminen. Lainsäädäntö tulee muuttaa purkavaa lisärakentamista ja täydennysrakentamista edistäväksi.

Väestönmuutosennusteiden mukaan asuntokuntakoko pienenee edelleen ja yksinasuminen lisääntyy seuraavien vuosikymmenten aikana. Ottaen huomioon, että pienten asuntojen kysyntä ylittää jo nyt tarjonnan, on panostettava erityisesti pienten vuokra- ja omistusasuntojen määrän lisäämiseen. Huoneistotyyppijakauman ohjaamisesta tulee luopua kokonaan.

5) Tukijärjestelmän painotuksissa myös asuntojen tarjonnan rooli tulee huomioida.

Tutkimuksessa todetaan, että asumistuki tulee edelleen nähdä ensisijaisena asumisen tukimuotona, jolla mahdollistetaan myös pienituloisille tyydyttävä asumistaso kohtuullisilla kustannuksilla. Tutkimuksen mukaan asuntotuotantoa voidaan kuitenkin vauhdittaa oikein kohdistetuilla tarjontatuilla ja näin hillitä asumistukien kasvua.

Helsingin seudun ARA-tuotanto jäi esim. vuosina 2012-2016 huomattavasti tavoitteesta siitä huolimatta, että se on pääosin kunnallisten toimijoiden käsissä samoin kuin kaavoitus. Kun kiinnostus tuettua asuntorakentamista kohtaan on vähentynyt jopa kunnissa, olisikin järkevämpää siirtyä tuotannon tukemisesta pääasiassa asumisen tukemiseen ja antaa markkinoiden huolehtia asuntotuotannosta. Vapaarahoitteista asuntotuotantoa on syntynyt ja syntyy taloudellisesti haastavinakin aikoina, joten julkinen taho voisi jatkossa keskittyä suoraan kotitalouksien tukemiseen.

Mikäli vuokra-asuntojen tuotantotukijärjestelmä halutaan edelleen säilyttää, edellyttää se lainoituksen ehtojen muuttamista nykyistä huomattavasti houkuttelevammaksi. Tuen ja siihen liittyvien rajoitusten on oltava järkevässä suhteessa, jotta tuettujen vuokra-asuntojen rakentaminen olisi sijoitustoimintana kannattavaa ja kiinnostaisi myös yksityisiä toimijoita.

Tutkimuksessa ehdotettua käänteistä tukea kauppakamari pitää ongelmallisena. Mikäli sijoittajat velvoitetaan maksamaan kunnalle rakennusvaiheen alussa tarvittavan infrastruktuurin rakentamisesta, siirtyvät kohonneet kustannukset asuntojen hintoihin.

6) Maankäyttö ja liikennesuunnittelu tulee sitoa paremmin toisiinsa.

Asukas- ja työpaikkamäärän suuri kasvu tulee lisäämään myös liikkumista Helsingin seudulla. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on pitkällä tähtäimellä paras ja vaikuttavin keino liikkumisen tarpeen vähentämiseksi. Maankäytön suunnittelun ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen tulee olla sellaisia, että ne tukevat joukkoliikenteen käyttämistä. Tämä edellyttää paitsi kuntien sisäisen myös kuntien välisen maankäytön ja liikennesuunnittelun entistä tiiviimpää yhteistyötä.

Liikenteen suunnittelussa on kysymys paljon muustakin kuin vain liikenteestä: asuntojen, palvelujen ja työpaikkojen sijainnista sekä alueiden ja yritysten kilpailukyvystä. Asumisen kalleus ja pääkaupunkiseudun niukat asumismuotojen vaihtoehdot saavat ihmiset muuttamaan yhä kauemmaksi työpaikoista, mikä johtaa pendelöinnin lisääntymiseen ja yhä pidempiin ja hankalampiin työmatkoihin. Tosiasiallinen työssäkäyntialue on jo Helsingin seutuakin laajempi.

Jotta arvioitu väestön ja työpaikkojen kasvu saataisiin sopimaan Helsingin seudulla yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta parhaisiin paikkoihin, tulee rakentamista ohjata ensisijaisesti parhaiten saavutettavissa oleville alueille.

MRL:n uudistamisen yhteydessä maankäyttö ja liikenne tulee sitoa paremmin toisiinsa. Samalla on myös harkittava niiden yhdistämistä saman ministeriön alaisuuteen.

7) Kunkin kaupunkiseudun tavoitteellinen yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan koko ja rakenne tulisi sopia valtion, maakunnan ja kuntien välisen kumppanuuden pohjalta neuvottelumenettelyllä.

Tutkimuksen mukaan tavoitteena tulisi olla yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan ohjaaminen siten, että se palvelisi parhaalla tavalla asuntopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Ehdotus on sinänsä kannatettava, mutta tähänkin mennessä MAL-prosessi on perustunut neuvotteluihin, eikä ko. asuntokannan tuotannossa ole päästy yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin.

8) Mahdollisimman suuri osuus kaupunkirakenteen investoinneista ja ylläpidosta tulisi rahoittaa tonttimaahan kohdistuvilla maksuilla ja veroilla.

Kauppakamari pitää ehdotusta ongelmallisena. Epäilemättä tonttimaavarannon kasvattaminen ja asuntotarjonnan edellytysten lisääminen helpottuisivat, mikäli perusrakenteen ja sen investointien rahoitus olisi vakaampaa. Korotetut maksut ja verot lisäävät kuitenkin rakennuttajien kustannuksia, jotka viime kädessä siirtyvät asuntojen hintoihin ja vuokriin. Tämä puolestaan nostaa Helsingin seudun ennestään korkeaa kustannustasoa ja on omiaan rajoittamaan työvoiman saantia.

9) ARA-varallisuutta tulee ohjata kaupunkirakenteen ja asumista edistävän infrastruktuurin kehittämiseen.

Kauppakamari pitää ehdotusta kokeilemisen arvoisena, kunhan varat ohjataan kohteisiin, joissa niistä on eniten hyötyä. Sellaisia ovat mm. kasvavilla kaupunkiseuduilla sijaitsevat haastavat esirakentamiskohteet, jotka vaativat esim. laajoja ja kalliita pilaantuneen maaperän puhdistustoimenpiteitä.

10) Kaavoituksen vuorovaikutteisuutta ja vaihtoehtojen tarkastelua on lisättävä ja valituskäytäntöjä tulee kehittää.

Kauppakamari pitää sinänsä hyvänä ehdotusta vuorovaikutteisuuden ja vaihtoehtojen tarkastelun lisäämisestä, mikäli siten voidaan vähentää valitusten määrää. Ehdotuksen toteuttaminen vaatii kuitenkin kunnilta lisää resursseja ja pahimmillaan pidentää kaavoituksen kestoa. Valituskäytäntöjen kehittäminen on tarpeen, ja kauppakamarin näkemyksen mukaan valitusoikeutta kaava-asioissa on myös välttämätöntä rajoittaa nykyisestä.

11) MAL-sopimusten luonne on muutettava sitovaksi ja pitkäaikaisemmaksi.

Riittämätön asuntotuotannon taso on koko Helsingin seudun ongelma. Valtion tulee omalta osaltaan myötävaikuttaa siihen, että sen ja seudun kuntien kesken päästään yksimielisyyteen maankäytön painopistealueista ja asuntotuotannon määrästä ja että tehtyjä sopimuksia myös noudatetaan. Rakentamiskelpoisten tonttien riittävyys on kaavoitusmonopolin omaavien kuntien käsissä. Helsingin seudun kunnat onkin saatava tehostamaan maanhankintaansa ja kaavoitustaan. Lisäksi kuntien ja valtion on luovutettava omistamaansa maata asuntotuotantoon kohtuullisin ehdoin.

MAL-aiesopimusten ongelmana on ollut niiden sitomattomuus – sekä valtio että seudun kunnat ovat jättäneet osia sopimuksista noudattamatta. Tulevaisuudessa MAL-sopimukset on tehtävä sitoviksi ja määriteltävä sopimuksen noudattamatta jättämisestä riittävä sanktio.

Koska yhdyskuntarakenteen suunnittelu ja infrastruktuuri-investoinnit vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, tulisi myös MAL-sopimuksia tehdä neljä vuotta pidemmälle ajanjaksolle. Tämä edellyttää valtiolta nykyistä huomattavasti pitkäjänteisempää liikennepolitiikkaa ja sitoutumista suunniteltuihin liikenneinvestointeihin.

12) Asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta on tärkeää parantaa alueiden välisen liikkuvuuden edellytyksiä.

Kauppakamari pitää ehdotusta hyvänä – alueiden välisen liikkuvuuden edistäminen parantaa myös työvoiman saantia.

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

Kauppakamari pitää tärkeänä, etteivät asumiseen liittyvät kysyntätuet vähennä työvoiman liikkuvuutta tai nosta kynnystä työn vastaanottamiseen. Pääkaupunkiseudulla ja erityisesti Helsingissä asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärä on liian alhainen suhteessa vallitsevaan vuokratasoon. Väliinputoajien osalta ehdotettu vuokratakauksen liittäminen osaksi asumistukijärjestelmää voisi olla kokeilemisen arvoinen keino.

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.

Tätä aihetta on jo osittain kommentoitu kohdassa 5.

Kauppakamari ei pidä hyvänä ehdotusta ehtojen muuttamisesta siten, että ne kannustaisivat asianosaisia hankkimaan asuntoja vanhasta asuntokannasta. Helsingin seutua koskevan asuntopolitiikan ensisijainen tavoite tulee olla asuntojen kokonaismäärän lisääminen. Tuotantotukien uudelleen allokointi vanhoihin asuntoihin ei lisäisi asuntojen määrää.

17) ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä vapaarahoitteisen asuntotuotannon kanssa.

Kauppakamari pitää ehdotusta kannatettavana. Mikäli segregaation ehkäisemiseksi korkean hintatason sijainteihin rakennetaan ARA-asuntoja, voisi kunta maksaa ehdotuksen mukaisesti lisäasumistukea korkeamman tontinvuokran kompensoimiseksi. Tämä tekisi järjestelmän läpinäkyvämmäksi ja siirtäisi painopistettä kysyntätukeen.

18) ARA:n tukea tulisi myöntää nykyistä laajemmin hyvin saavutettavien keskittymien tiivistämiseen, laajentamiseen sekä uusien käynnistämiseen.

Kuten tutkimuksessa todetaan, kaupunkien omistamiin ARA-asuntoihin liittyy kokojakauma-, kunto- ja sijaintiongelmia. ARA-asunnoista liian suuri osa on kysyntää vastaamattomia suuria asuntoja, niitä rasittaa merkittävä korjausvelka ja niiden sijainti ei ole paras

mahdollinen. Jotta myös yhteiskunnan kontrollissa oleva asuntokanta palvelisi tehokkaammin asuntopolitiikan tavoitteita, tulisi siihen tarkoitettua tukea suunnata hyvin saavutettavien keskittymien kehittämiseen.

HELSINGIN SEUDUN KAUPPAKAMARI

Heikki J. Perälä
toimitusjohtaja

Tiina Pasuri
maankäyttö- ja liikenneasioiden päällikkö