Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle Asuntopolitiikan kehittämiskohteita -julkaisusta

Raportin lähtökohdat ovat perusteltuja

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Aihepiirin valinta on perusteltu erityisesti siitä syystä, että asumisen kalleus useilla kasvavilla kaupunkialueilla muodostaa riskin kestävän talouskasvun kannalta. Yhteiskunnan taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden kannalta kohtuuhintaisen asumisen niukka tarjonta on ongelma, joka korostuu kasvun keskittyessä nyt vahvasti suurimpiin kaupunkeihin. Niissä väestön määrän kasvua ylläpitää sekä maan sisäinen muuttoliike että myös maahanmuutto. Nettomaahanmuutto on viime vuosina ollut viidentoistatuhannen henkilön tuntumassa ylittäen noin kymmenellä tuhannella henkilöllä vuosituhannen vaihteen tason.

Voimakas asuntojen kysyntä nostaa asumisen hintaa asuntojen tarjonnan reagoidessa siihen riittämättömästi. Asuntojen tarjonnan tuntuva kasvu helpottaisi muuttoliikettä ja lisäisi työvoiman tarjontaa siellä, missä työpaikatkin ovat. Se edesauttaisi myös kasvukeskusten, erityisesti Helsingin seudun, ja muun Suomen asuntojen hintojen ja vuokrien eron kaventamista. Tällä hetkellä asuntomarkkinoiden heikko toiminta hidastaa työllisyyden paranemista, koska asumisen kalleus kasvukeskuksissa haittaa työvoiman liikkuvuutta ja samalla se on omiaan kasvattamaan työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa.

Aihepiirin kiinnostavuutta lisää tutkimuksissa havaittu positiivinen yhteys omistusasumisen ja työttömyyden välillä alue- ja maakuntatasolla, vaikka yksilötason tarkasteluissa yhteys onkin yleensä päinvastainen. Tulokset viittaavat omistusasumisen lisäävän kokonaisuutena työttömyyttä, vaikka taustalla olevista mekanismeista ei ole täysin yksiselitteistä kuvaa. Omistusasumisen muuttohalukkuutta vähentävien vaikutusten ohella taustalla on todennäköisesti myös muita mahdollisia tekijöitä kuten tiukoista lainanlyhennysaikatauluista johtuva säästämisasteen nousu ja vastaava kulutuskysynnän lasku.

Maankäyttöpolitiikkaa koskevat suositukset jäävät turhan väljiksi

Raporttiin sisältyy kahdeksantoista toimenpidesuositusta. Niiden lähtökohtana ovat yhtäältä selvityksessä esitelty tutkimuskirjallisuus ja analyysit. Toisaalta ne perustunevat myös haastatteluissa ja taustatyöryhmissä esitettyihin mielipiteisiin ja ovat osin vain väljästi perusteltuja. Suositusten suuresta määrästä johtuen tässä keskitytään vain muutamaan keskeiseen suositukseen. Valintakriteerinä on aiempaan analyysiin perustuva havainto, jonka mukaan kaavoitus yhdessä infrastruktuurin rahoituksen kanssa toimii asuntomarkkinoiden pullonkauloina.

Suositukset 1 ja 2 liittyvät riittävän tonttimaavarannon turvaamiseen, sillä raportin mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudun tyhjien kerrostalotonttien varanto vastaa vain kolmen vuoden tuotantotarvetta, jolloin tonttimaavaranto ei ole voinut toimia puskurina kysynnän vaihteluita vastaan. Suosituksen 1 mukaan pyritään hyödyntämään tonttitarjonnan edellytysten muuttunut suunta ja Suosituksen 2 mukaan tulee yltää

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi

vähintään MAL-sopimuksen tavoitteisiin. Raportin mukaan Helsingin seudun maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevan MAL-aiesopimuksen mukainen kaavoitustavoite vastaa tilastollisen mallin antamaa sellaista kaavoitusta, joka pitäisi vanhojen asuntojen hinnat ennallaan. Tässä laskelmassa ei kuitenkaan ole huomioitu tonttivarannon kasvattamisvaatimusta, jota perustelisi mahdollisuus puskuroida hintavaihteluita suuremman varannon avulla.

Lähtökohta edellä mainituille suosituksille on perustellusti se, että tehokkaimmin asuntotarjontaa edistetään juuri kaavoituksella sekä sen aikaansaamalla tonttimaavarannolla. Kuitenkin tähän liittyvä maankäyttöpolitiikan tarkastelu ja tarvittavien politiikkamuutosten läpikäynti jää suppeaksi ja kevyeksi, jolloin myös tarvittavat konkreettiset toimenpiteet jäävät pitkälle vaille huomiota. Raporttiin ei sisälly systemaattista arviota siitä, missä laajuudessa ja miten perustellusti maapolitiikan välineistöä on tosiasiallisesti käytetty alueilla, joissa asumisen kalleus tuottaa ongelmia. Vaihtoehtoisia ja rinnakkaisia välineitä ovat muun muassa kuntien oma maanomistus, omien tonttien luovuttaminen, raakamaan hankkiminen (vapaaehtoisin kaupoin, etuosto-oikeutta käyttäen, lunastamalla), maankäyttösopimukset, rakentamiskehotukset sekä niiden ohella myös fiskaaliset keinot kuten rakentamattoman tontin korotettu kiinteistöverotus, kehittämiskorvaukset ja valtion tuki kuntien infrainvestoinneille. Näiden maankäyttöön vaikuttavien politikkatoimien ohjausvaikutusten arvioinnin sijasta raportissa painottuu kaavoitusmenettelyjen sekä rakentamisen normien keventäminen.

Lainsäädäntö siis mahdollistaa monta maankäyttöpoliittista keinoa, joilla maanomistajia voi kannustaa lisäämään tonttien tarjontaa, ja kunnilla on periaatteessa vahva asema maankäytön suunnittelussa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että periaate toteutuisi aina käytännössä. Löytyy esimerkkejä siitä, että kunta on aktiivinen maankäytön suunnittelija sekä rakennushankkeiden toteuttaja. Toisena ääripäänä ovat kunnat, missä maankäytön suunnittelun roolina on sopeutua maanomistajien ja rakennushankkeiden kehittäjien rakentamispäätöksiin. Esimerkiksi Kuntaliiton vuonna 2013 suorittamassa kyselyssä maapolitiikasta vastaaville kävi ilmi, että valtaosassa kuntia lunastusta ei ole käytetty kunnan raakamaan hankinnassa yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarvetta vastaavasti. Tätä voi pitää ongelmallisena muun muassa sitä taustaa vasten, että jo kunnan valmius käyttää lunastusta johtaa usein vapaaehtoiseen kauppaan. Kaiken kaikkiaan keskeisimmiksi ongelmiksi kyselyssä todettiin yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saaminen rakentamiseen sekä kaavoituksen hitaus.

Huomiota kaupunkiseutujen sisäiseen kehitykseen: keskuskaupunkien ja kehyskuntien erilaiset intressit

Suuren kuntauudistuksen kariutuessa tällä vuosikymmenellä kariutui myös idea luontaisiin työssäkäyntialueisiin perustuvista suurkunnista. Niissä suurten kaupunkialueiden keskuskaupungit ja niiden kehyskaupungit olisivat muodostaneet yhteisen paikallishallinnon ja yhden maankäyttöpolitiikan päätöksentekijän. Uudistuksen kariutumisen jälkeen suurilla kaupunkialueilla toimii edelleen useita itsenäisiä kuntia ja usein tämä heikentää mahdollisuutta yhtenäiseen maankäyttöpolitiikkaan. Tämä johtaa helposti kaupunkialueen hajautumiseen, mikä puolestaan heikentää muun muassa toimivien joukkoliikenneyhteyksien rakentamista. Kansainvälisessä vertailussakin Helsingin seutua voidaan pitää hajautuneen yhdyskuntarakenteen alueena.

Kaupunkiseutujen hajautuneeseen päätöksentekoon liittyvät ongelmat syntyvät muun muassa siitä, että kunnille voi syntyä ei-toivottujakin kannustimia alueensa asukkaiden ja yritysten valikointiin

kaavoituspolitiikalla. Suuren kuntauudistuksen yhteydessä kehyskunnat tyypillisesti vastustivat kuntarakenneuudistusta, koska niiden intressinä on usein ollut ns. hyvien veronmaksajien tavoittelu kaavoittamalla pientalovaltaista asuinrakentamista varten. Tämä on voinut vastata myös nykyisten asukkaiden toiveita, mutta on samalla johtanut turhan hajautuneeseen yhdyskuntarakenteeseen lisäkustannuksineen. MAL-sopimusten kaltaiset ratkaisut tukevat suunnitelmallisempaa alueiden kehittämistä, mutta eivät kokonaan poista pilkkoutuneeseen päätöksentekoon liittyviä ongelmia.

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Helsingissä tammikuun 30. päivänä 2018

Seija Ilmakunnas
johtaja

Lähteet:

Aronen, Kauko (2013), Kuntauudistus kokonaisuuden hyväksi – tutkimuksen puheenvuorot toistaiseksi vinoutuneita, Talous ja Yhteiskunta 2/2013.

Holopainen, Matti (2013), Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, Kuntaliiton kuntien maapolitiikasta keväällä 2013 tekemän kyselyn tulokset, Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Laakso, Seppo ja Loikkanen, Heikki (2004), Kaupunkitalous. Gaudeamus.

Laakso, Seppo ja Loikkanen, Heikki (2013), Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus, Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2013.

Laamanen, Jani-Petteri (2017), Omistusasuminen, työllisyys ja talous, Talous ja Yhteiskunta 4/2017.