EDUSKUNTA
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

LAUSUNTO ASUNTOPOLITIIKAN KEHITTÄMISKOHTEITA TUTKIMUKSESTA (O 61/2016 VP.)

Suomen Kiinteistöliitto ry (Kiinteistöliitto) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa yksilöidystä tutkimuksesta.

Suomen Kiinteistöliitosta

Kiinteistöliitto on kiinteistönomistajien edunvalvoja ja kiinteistöalan asiantuntijaorganisaatio. Kiinteistöliittoon kuuluu 23 alueellista kiinteistöyhdistystä, joiden jäsenkunta muodostuu pääasiallisesti asunto-osakeyhtiöistä. Kiinteistöliiton jäsenistöön kuuluu myös vuokrataloyhtiöitä. Alueellisten kiinteistöyhdistysten jäsenistöön kuuluu yhteensä yli 27 000 asunto- tai kiinteistöosakeyhtiötä.

Lisäksi Kiinteistöliittoon kuuluu Suomen Vuokranantajat ry, jossa on jäseninä noin 12 500 yksityishenkilöä tai muuta tahoa, jotka vuokraavat asuin- ja liikehuoneistojaan asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöissä.

Jäsenkuntamme piiriin kuuluu arviolta noin 2 miljoonaa suomalaista.

Yleistä

Asuntopolitiikan kehittämiskohteita -tutkimus on kattava ja hyödyllinen työ arvioitaessa Suomen asuntopolitiikkaa ja sen kehittämistä. Kansainvälinen vertailu ja Suomen aineistolla suoritetut empiiriset analyysit tarjoavat varteenotettavia arvioita tukimuodoista ja kysyntä-/tarjontatekijöiden vaikutuksista asuntomarkkinoille.

Omistus- ja vuokra-asuntomarkkinat ovat Suomessa pääosin tasapainossa ja toimivat hyvin. Tästä osoituksena on vuosittain solmittavien uusien vuokra- ja asuntokauppasopimuksien lukumäärä, jotka ovat viime vuosina olleet nopeassa kasvussa. Vuokra- ja omistusasuntomarkkinoiden voidaan arvioida toimivan heikosti ja olevan epätasapainossa väestöään nopeasti menettävillä seuduilla, joilla markkinoilla tarjolla oleviin vuokra- ja omistusasuntoihin ei ole kysyntää.

Markkinoiden toimintaa / toimimattomuutta ei kuitenkaan tule sekoittaa sen seikan kanssa, että asuntojen markkinavuokra- ja/tai hintasoista ja tasojen kehityksestä (”markkinahinnat, joilla sopimuksia sovitaan”) voi olla erilaisia näkemyksiä (ostajan / vuokralaisen mielestä hintataso voi olla liian korkea ja myyjän / vuokranantajan mielestä liian alhainen.

Tutkimuksen keskeisten johtopäätöksien ja kehittämisehdotusten toimivuuden arviointi

Tarjonnan lisääminen nousee tutkimuksessa keskeiseksi asuntojen hintoja hillitseväksi tekijäksi. Tältä osin on viime vuosina menty oikeaan suuntaan, kun erityisesti Helsingin seudun suuret kaupungit ovat lisänneet asuntorakentamiseen soveltuvien tonttien kaavoitusta ja tarjontaa. Tämä yhdessä edullisten rahoituskustannusten ja markkinaehtoisen asuntokysynnän kanssa on mahdollistanut yksityisten asuntorakennusinvestointien ja asuntotarjonnan kasvun erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Tutkimuksen linjanvedoissa ei tunnuttu näkevän omistusasumisen positiivista vaikutusta suomalaisten asuntomarkkinoiden kannalta. Tältä osin Kiinteistö-liitto ei pidä tutkimuksen johtopäätöksiä kaikilta osin oikeaan osuneina. Jos kotitalouksia ei nähdä oikeina tahoina omistaa asuntoja (omassa käytössään olevia tai sijoituskohteina olevia vuokra-asuntoja), olisi perusteltua pohtia, mitkä tahot sitten olisivat ”oikeita” omistajatahoja?

Asuntopolitiikan kaikki tuet on arvioitava kokonaisuutena. Vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoon suunnataan tuotantotukia, joiden vaikutukset ja kohtaanto jäävät monille epäselviksi. Asumistuen asema asumisen tukien osana on tutkimuksessa arvioitu suurin piirtein samalla tavalla kuin Kiinteistöliiton omassa arviossa.

Valtion ja kuntien tukea sisältävä vuokra-asuntotarjonta (koko maassa n. 370 000 asuntoa, 14 % kaikista asunnoista ja vajaat 50 % kaikista vuokra-asunnoista) muodostaa tärkeimmän osan pääkaupunkiseudun ja muutaman muun suurimman kaupungin ns. kohtuuhintaisesta asuntotarjonnasta. Tämän asuntokannan uustuotanto on noin 4 000 – 5 000 asuntoa vuodessa, ja nettotarjonnan lisäys vieläkin pienempi vanhojen ARA-asuntojen rajoituksien päättyessä. Nykyisen 370 000 ”kohtuuhintaisen” ARA-vuokra-asunnon kohdentaminen pienituloisimmille kotitalouksille ja säilyttäminen pienituloisempien kotitalouksien on käytössä jää tutkimuksessa valitettavan vähäiselle huomiolle.

Tutkimuksessa esitetään, että Valtion asuntorahaston varallisuutta tulee ohjata kaupunkirakenteen ja asumista edistävän infrastruktuurin kehittämiseen. ARAn tukea tulisi myös myöntää nykyistä laajemmin hyvin saavutettavien keskittymien tiivistämiseen, laajentamiseen sekä uusien käynnistämiseen.

Valtion talousarvion ulkopuolisesta Valtion asuntorahaston taloudellinen tulos on ollut viime vuosina tappiollinen. Valtion asuntorahaston v. 2016 tilinpäätöksen mukaan ARAn kulujäämä (tappio) oli 110 miljoonaa euroa (v. 2015: tappio 77 miljoonaa euroa), kun se vielä vuonna 2014 oli yli 10 milj. euroa voitollinen. Vuonna 2017 ARAn kulujäämä (tappio) tulee edelleen kasvamaan.

Valtion talousarvioesityksessä olevan tiedon mukaan aravalaina-pääomista noin 75 % on pieniriskisissä tai lähes riskittömissä kunnissa. Aravalainakanta on vuonna 2017 arviolta 4,9 miljardia euroa, eli noin 1,2 miljardia euroa lainapääomista ei ole pieniriskissä tai erittäin pienen riskin kunnissa. Verrattuna vuoden 2017 budjettiesitykseen, isomman riskin lainapääomassa on kasvua 100 milj. euroa samaan aikaan, kun aravalainakannan koko on supistunut vuodessa 300 milj. euroa. Voidaan arvioida, että riskien määrä on lähivuosina entisestään kasvamassa, kun alueelliset erot myös ARA-asuntojen kysynnässä kasvavat.

Valtion vastuulla on aravalainojen lisäksi nopeasti kasvava ARAn hyväksymien takaus- ja korkotukilainojen täytetakausvastuu (noin 12 miljardia euroa) sekä hyväksyttyihin korkotukilainoihin sisältyvä korkotukien maksuvelvollisuus (5 % keskikorko-oletuksella noin n. 1,5 miljardia euroa.

Aravalainakannan pääoman pienentyessä ja korkojen alentuessa rahaston korkotuotot laskevat, eivätkä ne riitä edes nykytasoisen tuki- ja avustus-järjestelmän rahoittamiseen. Rahaston tappiollisuus tarkoittaa taseen ”syömistä”.

Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittämistä pohtinut VM:n työryhmä on suositellut, että ”talousarvion ulkopuolinen asuntorahasto tulisi sisällyttää budjettitalouteen tai jos sulauttamista ei tehdä, niin sen talous tulisi liittää kehysjärjestelmän piiriin”. Viime kädessä valtio eli veronmaksajat ovat vastuussa kaikista Valtion asuntorahaston vastuista, kun rahaston tase ei enää riitä kattamaan vastuita.
Valtion talousarviossa Asuntorahaston taloudellista asemaa ja sen kehitystä tulisi arvioida perusteellisesti. Aravalainakannan

supistuminen, korkotuki-lainakannan kasvu, takausvastuiden kasvu, asuntorahaston varoista maksettavien avustuksien kasvu ja arava/korkotukilainojen aiheuttamien pääoma-tappioiden kasvu tulee merkitsemään, että valtion talousarviosta joudutaan siirtämään varoja rahastoon, jotta se selviää tulevaisuudessa vastuistaan.

Tarkastusvaliokunnan olisi syytä arvioida tarvetta kehittää Valtion asunto-rahaston taloutta kuvaavien tuotto-/kulujäämätietojen ja tasetietojen esittämistä valtion talousarviossa sekä lisätä informaation rahaston varojen riittävyydestä kattamaan kasvavien korkotuki-, avustus-, ja takausvastuiden kattamiseen.

Esittäkää omat näkemyksenne harjoitetusta asuntopolitiikasta ja sen ongelmakohdista sekä ongelmien syistä ja seurauksista

Harjoitettu asuntopolitiikka on useiden hallituksien aikana keskittynyt vain valtion tukemaan ja rahoittamaan asuntotuotantoon (ARA-tuotanto) keinona ratkaista asuntomarkkinoilla esiintyneitä ongelmia, vaikka se edustaa vain pientä osuutta asuntomarkkinoista ja asuntojen uustuotannosta.

Finanssikriisin jälkeen valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien toimenpiteillä on onnistuttu lisäämään asuntotonttien kaavoitusta ja tarjontaa. Tämä on mahdollistanut asuntojen uudistuotannon määrän kasvamisen korkeimmalle tasolleen 25 vuoteen. Merkittävää tässä kasvaneessa tuotannossa on se, että noin 80 % siitä toteutuu yksityisinä investointeina vuokra- ja omistusasumi-seen ilman valtion tai kuntien tukia. Tämä siitäkin huolimatta, että omistusasumisen suhteellinen kustannus on samaan aikaan noussut ja vapaarahoitteisen vuokra-asuntosijoittamisen verotus kiristynyt. 2010-luvulla asumisen verotusta on tuntuvasti lisätty, mikä näkyy ylläpitokustannusten nousuna nostaen sekä vuokria että asunnonomistajien ylläpitokustannuksia.

Asuntopolitiikassa on harjoitettu suhdanteiden tasaamiseen pyrkivää politiikkaa finanssikriisin jälkeisinä aikoina kohtalaisen onnistuneesti. Ensin vuosina 2008-2010 ns. 10 vuoden välimallilla ja sen jälkeen erityisesti asunto-osakeyhtiöiden perusparannusten käynnistysavustuksilla. Avustukset kanavoituivat isolta osaltaan keskikokoisille ja isoille kerrostaloyhtiöille. Tuilla osaltaan tuettiin välttämättömiä korjaushankkeita taloyhtiöissä ja mahdollistettiin korjausten kasvua ja työllisyyttä siinä vaiheessa, kun uudisrakentaminen ei vielä ollut päässyt kasvuun.

Erityisesti asuntopoliittiset tuotantotuet eivät kohdistu tehokkaasti tukea tarvitseville kotitalouksille. Asuntopoliittisia tukijärjestelmiä kehitettäessä ei ole selkeästi määritelty kohderyhmiä, joiden asunto-ongelmia tukijärjestelmillä pyritään ratkaisemaan. Korkotukilainoitetussa vuokra-asuntotuotannossa ei ole kyetty tai haluttu riittävän tarkasti päättää, minkä tulotasojen kotitalouksille korkotukivuokra-asuntoja on tarkoitus tuottaa. Samoin tukijärjestelmien tavoitteena yleisesti käytettyä ”kohtuuhintaisuus” -käsitettä ei ole haluttu määrittää. Sekä politiikan kohderyhmien että ”kohtuuhintaisuuden” selkeä määrittäminen ovat välttämättömiä, jotta tuotantotuet voidaan mitoittaa optimaalisesti suhteessa kohdekotitalouksien tulotasoon ja ”kohtuulliseksi” katsottaviin asumismenoihin. Esimerkiksi korkotukiasunnon vuokran kohtuullisuus on pienituloiselle eri asia kuin keskituloiselle. Mikäli valtion tuki mitoitetaan pienituloisen mukaan ja asunnot kohdentuvat keskituloisille, muodostuu tukiaste ylisuureksi suhteessa tarpeeseen.

Tutkimuksessa todetaan, että asuntopolitiikan tukijärjestelmissä kansainvälisesti on ollut pidemmän aikaa trendi kohti kysyntäpohjaisia tukijärjestelmiä johtuen mm. julkisen talouden budjettirajoitteista ja kilpailunäkökulmista. Molemmat tekijät relevantteja myös Suomessa, koska valtiontalous on erittäin velkaantunut, ja Suomen tulee noudattaa Euroopan unionin julkisia tukia koskevia säädöksiä.

Esittäkää arvio asuntopolitiikan kehittämishaasteista ja esittäkää omat kehittämisehdotuksenne.

Kiinteistöliitto on tutkimisen kanssa samaa mieltä tarpeesta nopeuttaa ja lisätä kaavoitusta asuntotuotannossa tarvittavan tonttimaavarannon ja tontti-tarjonnan varmistamiseksi. Määrällisen tarjonnan lisäksi tulee varmistaa laadullinen tarjonta, jotta tonttitarjonta vastaa kansalaisten toiveita mm. asunto-osakeyhtiömuotoisista kaupunkipientaloista.

Rakennustyypeiltään ja hankekooltaan monipuolinen (pien-, rivi-, ja kerrostalokohteet) tonttitarjonta on tärkeää rakennustuotannon kilpailun varmistamiseksi. Tuotannon keskittyminen vain kerrostalorakentamiseen vähentää kilpailua ja vaikeuttaa uusien rakennusyrityksien pääsyä markkinoille.

Kiinteistöliitto kannattaa tutkimuksessa olevaa esitystä, jonka mukaan ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä vapaarahoitteisen asuntotuotannon kanssa. Saman periaatteen tulisi koskea myös tonttien myymistä sekä valtion omistamien asuntotonttien luovuttamista.

Tutkimuksessa esitetään, että kunnan tulisi tarvittaessa maksaa pienituloisille vuokralaisille lisäasumistukea, jonka määrä vähenisi vuokralaisen tulotason noustessa. Samaa periaatetta tulisi noudattaa myös tuotantotukia saavissa vuokra- ja asumisoikeusasunoissa: tulojen noustessa asuntoon kohdistuvaa tuotantotuen määrää tulisi alentaa, ja poistaa se keski- ja suurituloisilta kokonaan.

On arvokasta, että tutkimuksessa tuodaan esiin kansainvälisiä tutkimustuloksia, joiden mukaan julkisesti tuetulla vuokra-asuntokannalla voi kuitenkin olla melko suuri yksityistä vuokra-asuntotarjontaa syrjäyttävä vaikutus.

Erityisesti ARA-vuokra-asuntokantaa omistavat ns. yleishyödylliset yhteisöt kilpailevat julkisen tuen (korkotuki, täytetakaus, avustukset, kuntien tonttihinta/-vuokra-alennukset) turvin ilman tukia toimivien yksityisten vuokra-asuntosijoittajien kanssa asiakkaista samoilla markkinoilla. OECD:n vuonna 2014 julkistaman selvityksen mukaan ARA-asuntokanta ja siihen liittyvät tukitoimet syrjäyttävät vapaarahoitteisia vuokra-asuntoinvestointeja, ja siten mm. vapaarahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan ja asuntotuotannon lisäämistä mm. Helsingissä (OECD 2014: A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands).

Markkinaehtoisten yksityisten vuokra-asuntojen osuus on n. 50 % vuokra-asunnoista. Yksityisen omistus- ja vuokra-asuntomarkkinan kannalta on tärkeää, että ns. ARA -tuotantoa saavat yhteisöt eivät kilpaile julkisen tuen avulla samoista keski- ja hyvätuloisista vuokralaisista tai asunnonostajista.

Euroopan Unioni on puuttunut mm. Alankomaiden sosiaalisen vuokra-asumisen tukiin valtiontukisäädöksien vastaisina. Alankomaissa tuli ottaa käyttöön tiukempi tarveharkinta asukasvalinnassa (tulorajojen alentaminen, max alle 33 000 €/v) sekä tulorajat ylittävien vuokralaisten osalta muita korkeammat vuokrankorotukset. (Katso State Aid No E2/2005 and N 642/2009 - The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations).

Suomessa pääkaupunkiseudulle vuonna 2017 uudelleen asetetut ARA-asuntojen tulorajat ovat huomattavasti korkeammat kuin Alanko-maiden tapauksessa. Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen on kertonut julkisuuteen, että nämäkin tulorajat on tarkoitus poistaa uudelleen.

Tutkimuksessa kansainvälisissä tutkimustuloksissa omistusasumisen nähdään hidastavan työvoiman liikkuvuutta. Tosin samalla todetaan asuntolainojen korko- ja lyhennystarve jo itsessään kannustaa kotitalouksia pysymään työmarkkinoilla, ja hakemaan työpaikkaa tarvittaessa kauempaakin. Asunnon omistamisen vaikutusta työvoiman liikkuvuuteen olisi tärkeää tutkia Suomessa oikeiden johtopäätöksien varmistamiseksi.

ARA-vuokra-asunnoissa asuvien vuokrat ovat työpaikkoja menettävillä alueilla erittäin alhaiset verrattuna työvoimaa tarvitsevien kasvukeskuksien markkina- ja ARA-asuntojen vuokriin. Tämän halvan vuokra-asumisen työmarkkinoiden liikkuvuutta vähentävää vaikutusta tutkimuksessa ei käsitellä lainkaan. Myös tätä asiaa olisi perusteltua tukia.

Kiinteistöliitto pitää yleistä asumistukijärjestelmää periaatteiltaan hyvänä ja kustannustehokkaana tapana tukea pienituloisten asumista. Järjestelmään liittyy toimiva tarveharkintaisuus, tehokas kohdentuminen ja se on periaatteessa käytettävissä kaikkiin asuntojen hallintamuotoihin.

Mikäli asuntopolitiikan keinovalikoimassa halutaan säilyttää tarjonta/tuotantotuet, tulee niiden avulla tuotettava asuntokanta kohdentaa pienituloisimmille ja vähävaraisimmille kotitalouksille sekä varmistaa asuntojen säilyminen näiden kotitalouksien käytössä. Tuloihin perustuvan tarveharkinnan asemaa asukasvalinnan kriteerinä tulisi vahvistaa asukkaita valittaessa sekä asukkaiden vaihtaessa asuntoa. Myös asumisaikana tulisi tehdä määräajoin (esimerkiksi viiden vuoden välein) tukitarpeen tarkistus. Tulorajat ylittäville asukkaille voitaisiin antaa oikeus asua asunnossaan, mutta sen vuokra tulisi voida määrittää uudelleen vastaamaan kohonneita tuloja.

ARA-vuokra-asuntojen tuotantotukien osalta tulisi selvittää, voitaisiinko nykyinen korkotuki korvata asumistuen kautta annettavalla tuella, jolloin tukea kohdentuisi vain niille asukkaille, jotka ovat oikeutettuja asumistukeen. Muut asukkaat hyötyisivät omakustannusvuokraperiaatteesta, täytetakauksesta, kilpailutetuista rakennuskustannuksista, mahdollisesta pääoma-avustuksesta.

Yleistä asumistukea voi saada sekä uusiin että vanhoihin asuntoihin, joten se ei nosta tontti- ja urakkahintoja vuokra-asumisen tuotantotukien tavoin. Asunto- ja rakentamismarkkinoiden toimivuuden kannalta se on vuokra-asumisen tuotantotukia parempi, hallintamuotoneutraali tukimalli.

ARA-vuokra-asuntojen toteutustapoja tulisi myös laajentaa esimerkiksi ottamalla käyttöön uusien asuntojen hankkiminen rakennettavasta asunto-osakeyhtiökannasta (vrt. asuntosijoitusrahastot) kokonaisten talojen rakentamisen sijaan. Toinen tapa olisi toteuttaa vuokra-asuntotuotantoa hankintakilpailutuksia (suunnittele, toteuta, omista), joissa asuntosijoittajat, -rakennuttajat ja –rakentajat tarjoaisivat tuotantoaan ARA-vuokra-asunnoiksi määräajaksi (esimerkiksi 10 – 20 vuodeksi). Tällaisilla ARA-asuntojen vuokra-asuntojen toteutustavoilla ehkäistäisiin asuinalue- ja kiinteistökohtaista segregaatiota sekä voitaisiin kohdentaa tuotantotuki joustavasti niihin huoneisto-tyyppeihin, joiden tarve on suurin.

Valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan ei liity vuokra-asuntoja vastaavaa sosiaalista tarveharkintaa. Asumisoikeusasuntojen tuottaminen on kiinnostanut rakennuttajia myös nykyisillä tukiehdoilla, ja kohteita on haettu valtion tuen piiriin selvästi yli niille kohdennettujen hyväksymisvaltuuksien.

Käytettävissä olevat julkiset varat tulee kohdentaa sellaisiin asumisen tukimuotoihin, joihin liittyy toimiva, tehokas sosiaalinen tarveharkinta. Mikäli asumisoikeusasuntojen tuotannon tukeminen nähdään ylipäätään tarpeelliseksi, se tulisi toteuttaa vastikkeellisella valtion tuella eli esimerkiksi takaus-maksullisella valtion täytetakauksella.

Vuokra-asumisen tukijärjestelmiä tulisi uudistaa siten, että tuki annetaan suoraan asukkaille tuotantotukien sijaan. Vastaavaa linjaa on jo noudatettu, kun omistusasumisen tuotantotuet on poistettu. Tuotantotuet ovat perusteltuja vain sellaisessa tuotannossa, jota ei nykyoloissa synny markkinaehtoisesti (ns. erityisryhmien asunnot).

Tutkimuksessa käsiteltyä omistus- ja vuokra-asumisen eriarvoista verotuskohtelua voitaisiin vähentää säätämällä vuokratulot pääoma-verotuksessa verovapaiksi tuloiksi. Näin varsinkin, kun useiden ekonomistien esittämää asuntotulon verottamista ei voida pitää realistisena vaihtoehtona.

Suomen Perustuslain 19 § 4 momentin mukaan “Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Kiinteistöliitto pitää tärkeänä asumisen tuki- ja verojärjestelmien uudistamisessa ja kehittämisessä otetaan huomioon myös em.

perustuslain kohdan toisen lause ”tukea asumisen omatoimista järjestämistä” eikä vain ensimmäinen lause.

Annamme mielellämme lisätietoja tähän lausuntoon liittyen.

Kunnioittavasti,

SUOMEN KIINTEISTÖLIITTO RY

Harri Hiltunen
toimitusjohtaja

Jukka Kero
pääekonomisti