Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto

Kirjallinen lausunto asunto- ja ympäristöjaoston kuulemistilaisuuteen 23.10.2019
Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020
Teema: Kiinteistöjen arvon aleneminen väestöltään vähenevillä alueilla, mahdolliset toimenpiteet asian korjaamiseksi

Kasvukeskusten ulkopuolella väestö vähenee johtuen kaupungistumiskehityksen ohella myös siitä, että kuolleisuus ylittää syntyvyyden. Lisäksi väestön ikääntyessä on nähtävissä muuttoliikettä omakotitalokiinteistöistä rivi- ja kerrostaloihin. Muuttoliike ei aina suuntaudu kasvukeskukseen, vaan sitä tapahtuu myös saman kunnan sisällä reuna-alueilta kunta- ja kaupunkikeskuksiin. Keskittymistä kiihdyttää se, että kaupalliset palvelut määrittyvät markkinaperiaatteella, ja siirtyvät tiiviimpiin keskuksiin. Julkisella sektorilla erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden entistä suurempi keskittäminen osaltaan ohjaa asumista kohti suurempia keskuksia ja vaikuttaa negatiivisesti väestökatoalueiden vetovoimaan ja kiinteistömarkkinoihin.

Kaikki nämä tekijät vaikuttavat siihen, että asuntomarkkinat ovat polarisoituneet, ja väestöä menettävillä alueilla asuntojen hintojen ja vuokrien kehitys on negatiivinen. Myös asuntojen vajaakäyttöä esiintyy enenevässä määrin. Yksityisellä sektorilla hinnat määräytyvät markkinakehityksen mukaan, ja valtion toimenpitein on vaikea muuttaa tätä hintakehitystä. Valtion käytettävissä olevat vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat sen mukaan, minkälaisesta asuntokannasta on kyse.

Valtion tukema asuntotuotanto väestöltään vähenevillä alueilla

Usein yllä mainitut muutokset asuntomarkkinoilla näkyvät ensimmäisenä ARA-tuotannossa. Vaikka vajaakäytöstä johtuvat vuokratappiot voidaan tietyssä määrin sisällyttää korkotuki- tai aravalainoitetuissa asunnoissa omakustannusperusteisiin vuokriin, asuntojen vajaakäyttö väistämättä nostaa omistajan muiden asuntojen vuokria ja korkeat vuokrat puolestaan voivat johtaa asuntojen entistä suurempaan vajaakäyttöön.

ARAn asuntomarkkinakatsauksen (1/2019) mukaan kolmella neljäsosalla Manner-Suomen kunnista esiintyy ylitarjontaa vuokramarkkinoilla. Näiden kuntien alueella on yhteensä 32 % koko maan ARA- vuokra-asunnoista. Yhä useammassa kunnassa on liikatarjontaa ARA-asunnoista, mikä näkyy käyttöasteen ja vaihtuvuuden heikkenemisenä. Vuonna 2018 normaalien ARA-vuokra-asuntojen keskimääräinen, kuntakohtainen käyttöaste oli 89,8 %. Käyttöaste heikkeni hieman vuodesta 2017, jolloin se oli 90,1 %. Vuonna 2018 käyttöaste oli erinomainen 45 kunnassa ja hyvä 58 kunnassa. Käyttöaste oli heikko 107 kunnassa.

Vuoden 2019 maaliskuussa vähintään 2 kuukautta tyhjillään olleita ARA-vuokra-asuntoja oli 8 900. Määrä lisääntyi noin 800 edellisvuodesta, kun otetaan huomioon, että vuoden 2019 kyselyssä ei ole mukana erityisryhmien asuntoja. Yli 6 kuukautta tyhjänä olleita asuntoja oli 4 500.

ARA-asuntojen vajaakäyttöaste aiheutuu monista syistä. Vuokra-asunnot saattavat sijaita liian kaukana taajamasta, ne saattavat olla huonokuntoisia tai eivät muutoin sovellu asukkaille joko asuntokoon tai esimerkiksi esteettömien ratkaisujen puutteen vuoksi. Tyhjenevät asunnot puolestaan asettavat haasteita vuokrataloyhteisöjen taloudelliselle toiminnalle. Taloudellisiin vaikeuksiin ajautuva vuokrataloyhteisö lisää riskejä asukkaiden ja kunnan lisäksi myös valtiontaloudelle.

Helmikuun alussa 2019 tuli voimaan uudistunut lainsäädäntö[1], jossa valtion taloudellisten tukitoimenpiteiden kriteerit muutettiin kautta linjan ennaltaehkäisevimmiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisö voi saada tukea (esim. lainaehtomuutokset, tervehdyttämisavustukset ja purkuakordit) aikaisemmassa vaiheessa jo silloin, kun taloudelliset vaikeudet näyttävät todennäköisiltä ja tukitoimia voidaan pitää tarpeellisina yhteisön talouden tasapainottamiseksi. Sekä purku- että rajoitusakordien enimmäismäärää nostettiin kymmenellä prosenttiyksiköllä. Lisäksi lakiin lisättiin poikkeuksellisia tapauksia varten mahdollisuus jopa 90 prosentin purkuakordin myöntämiseen. Tämän lisäksi korkeampia aravalainojen korkoja alennettiin enintään 1,39 prosentin tasolle. Valtiontalouden kannalta korkojen alentamisella on merkittäviä vaikutuksia: reaalisesti koko lainakannan korkotulot pienenevät muutoksen johdosta arviolta yhteensä noin 191 miljoonaa euroa, kun inflaationa on käytetty kahta prosenttia.

Uusi lainsäädäntö on ollut voimassa vasta alle vuoden, ja sen vaikutuksia on vielä liian aikaista arvioida. Toimenpiteiden riittävyyden ja vaikuttavuuden arviointi on tarpeen tehdä joka tapauksessa kuluvan vaalikauden aikana. Kyse ei myöskään ole pelkästään valtion toimista, vaan kaikilta osin keskeistä on myös omistajan eli yleensä kunnan oma tahtotila ja vastaantulo toimenpiteissä. Jo tähän mennessä on ilmeistä, että esimerkiksi purkuakordien hakemusmäärät ovat lisääntyneet kriteerien lievennyttyä. Vuoden 2019 toisessa lisätalousarviossa rajoitus- ja purkuakordien yhteistä enimmäismäärää korotettiin 8 milj. euroon aiemman 5 milj. euron sijaan. Vuoden 2020 talousarvioesityksessä enimmäismääräksi esitetään 10 milj. euroa. Jatkossakin purkuakordien myöntämisedellytykset ovat siinä määrin tiukat, että tukea myönnetään vain juuri sen verran, kuin yhteisö sitä selkeästi tarvitsee moraalikadon ehkäisemiseksi. Edelleenkään tukea ei myönnetä niissä tilanteissa, joissa yhteisön nähdään tuesta huolimatta ajautuvan konkurssiin.

Tulevaisuudessa on keskeistä ehkäistä mahdollisimman tarkasti asuntojen vajaakäytöstä aiheutuvia ongelmia etenkin varmistamalla, että uusia ARA-asuntoja rakennetaan alueille, joilla niillä on pitkäaikaista käyttöä, ja vuokrataloyhteisö on taloudellisesti vakaassa kunnossa.

Yksityisessä omistuksessa oleviin kiinteistöihin liittyvät toimenpiteet

Jos valtiolla onkin kohtuulliset mahdollisuudet vaikuttaa nimenomaan aravalainoituksen piirissä olevien ARA-asuntojen taloudelliseen tilanteeseen, on tilanne hyvin erilainen korkotukilainalla rahoitettujen ARA-asuntojen ja etenkin yksityisomistuksessa olevien omakotitalojen ja asunto-osakeyhtiöiden osalta. Etenkin yksityisessä omistuksessa olevien kiinteistöjen arvon alenemiseen liittyviin kysymyksiin liittyy paljon sekä käytännöllisiä että periaatteellisia näkökohtia.

Yksityisessä omistuksessa olevien asuntojen haasteet väestöltään vähenevillä alueilla voidaan karkeasti jakaa kahteen pääluokkaan: ensimmäisenä on tunnistettu ongelma, joka liittyy siihen, että eräät asunto-osakeyhtiöt eivät ole enää saaneet pankkilainaa asuntojensa peruskorjaukseen. Toinen esiin nostettu ongelma koskee sitä, että omakotitalot eivät välttämättä mene kaupaksi, mikä saattaa estää esim. työn perässä muuttamisen.

[1] Laki aravalainojen lainaehtojen muuttamisesta eräissä tapauksissa annetun lain muuttamisesta, 113/2019; Laki vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen talouden tervehdyttämisavustuksista annetun lain muuttamisesta, 114/2019; Laki aravarajoituslain 16 a ja 17 a §:n muuttamisesta, 115/2019

Ensimmäinen keskeinen haaste molempien osalta on riittämätön tietopohja. Toistaiseksi tiedot yksityisomisteisten asuntojen ongelmista perustuvat pitkälti yksittäistapauksia koskeviin, mediasta saatuihin, tietoihin. Niiden tietojen pohjalta on vaikea tietää, mitkä syyt tarkalleen ottaen ovat johtaneet esim. pankkirahoituksen epäämiseen. Meillä ei ole riittävää käsitystä ongelman laajuudesta tai sen yksityiskohdista. Tietopohjan lisääminen olisi edellytys johtopäätösten tekemiselle.

Asunnon arvon aleneminen ei sellaisenaan ole ongelma. Ongelmaksi se muodostuu, jos asukas ei pysty realisoimaan asuntoaan, ja tästä johtuen ei esimerkiksi pysty muuttamaan työn perässä toiselle paikkakunnalle, tai ajautuu muutoin taloudellisiin vaikeuksiin. Käytettävissä ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka laaja tämä ongelma on. Jonkin verran on tutkimusta siitä, että omistusasuminen parantaa työnteon kannustimia yksilötasolla, mutta saattaa aluetasolla lisätä työttömyyttä.

Valtion mahdollisuudet tukea yksityisomistuksessa olevien kiinteistöjen omistajia ovat rajalliset. Vuodesta 2015 lähtien Valtion asuntorahastosta on voitu myöntää enintään 100 milj. euroa valtiontakausta asunto-osakeyhtiöille perusparannushankkeisiin. Tukimuotoa ei kuitenkaan ole hyödynnetty. Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan asunto-osakeyhtiöiden perusparannuksen takausjärjestelmä uudistetaan toimivaksi tukimalliksi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään, millä edellytyksillä valtion takaamia perusparannuslainoja olisi mahdollista myöntää sellaisille asunto-osakeyhtiöille, jotka sijaitsevat esimerkiksi väestöltään vähenevillä alueilla ja joiden on muuten vaikea saada pankkilainoitusta kiinteistöjen peruskorjauksiin. Asian valmistelussa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei valtion takausta voida jatkossakaan myöntää hankkeisiin, jotka eivät ole elinkelpoisia.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lopuksi huomiota julkisen talouden kestävyyden aiheuttamaan haasteeseen. Valtionvelan arvioidaan nousevan 121 mrd. euroon vaalikauden loppuun mennessä. Tämä asettaa selkeitä rajoituksia sille, missä määrin yksityisomistuksessa olevien asuntojen korjauksia voidaan tukea.

Suomella on EU-maista bruttokansantuotteeseen suhteutettuna eniten julkisen talouden takausvastuita. Valtiontakauksia ja -takuita oli voimassa viime vuoden lopussa 57 miljardia euroa. Vuonna 2010 vastaava luku oli 23 miljardia. Näistä takausvastuista 26 % aiheutuu jo nyt asuntorahoitukseen liittyvistä takauksista. Aravalainakanta on n. 4,2 mrd. euroa ja korkotukilainakanta n. 14,5 mrd. euroa. Yhteensä asuntorahoitukseen liittyviä vastuita on noin 18,7 mrd. euroa. Nämä vastuut aiheuttavat piiloriskin julkiselle taloudelle. Etenkin tässä tilanteessa on tarkasti harkittava mahdollisten lisätukitoimien tarkoituksenmukaisuutta ja valtion mahdollisuuksia osallistua niihin. Tuen määrittely ja saajien rajaus ovat haastavia, minkä lisäksi ne sisältäisivät ilmeisen riskin moraalikadosta. Kyse on myös suurehkosta periaatteellisesta kysymyksestä. Julkista rahoitusta ei ole tarkoituksenmukaista tai tehokasta kohdentaa laajoihin yleistukiin, vaan kaikille tuille tulisi olla läpinäkyvät, oikeudenmukaiset ja selkeät, kohdennetut perusteet joko pienituloisuuden tai muun tavoitteen vuoksi. Pelkästään asunnon arvon aleneminen ei voi olla peruste verovaroin kohdennettavalle tuelle.

Armi Liinamaa
Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö
Budjettiosasto