7.2.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunta

VNS 12/2021 vp Valtioneuvoston selonteko: Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028

Eduskunnan ympäristövaliokunnan käsittelyssä on valtioneuvoston selonteko asuntopoliittisesta kehittämisohjelmasta vuosille 2021-2028.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Asuntomarkkinoiden toiminta ja asuntotuotanto

Asuntorakentamisen suhdannetilanne on ollut hyvin vahvaa vuodesta 2015 asti. Koronavirustilanteesta huolimatta asuntotuotanto on koko ajan jatkunut ennustettua parempana, ja asuntotuotantoaloituksissa on sivuttu ennätyslukuja.

Vuoden 2021 koko vuoden lukuja ei vielä ole saatavilla, mutta asuntoaloituksissa voidaan päästä jopa 46 000- 48 000 uuteen asuntoon. Vuonna 2020 aloitettiin rakentamaan yli 40 000 asuntoa. Kuluvana vuonna arvioidaan aloitettavan 38 000 asuntoa, mikä on edelleen erittäin hyvällä tasolla.

VTT:n asuntotuotantotarvearvioinnin mukaan Suomeen pitäisi rakentaa vuosittain 30 000-35 000 uutta asuntoa. 2000-luvulla on aloitettu keskimäärin 33 600 uuden asunnon rakentaminen ja vuodesta 2010 keskimäärin 36 600 uuden asunnon rakentaminen, joten keskimäärin aloitukset ovat tarvearvioinnin sisällä, vaikka alueellisessa kohdentumisessa voi olla eroja.

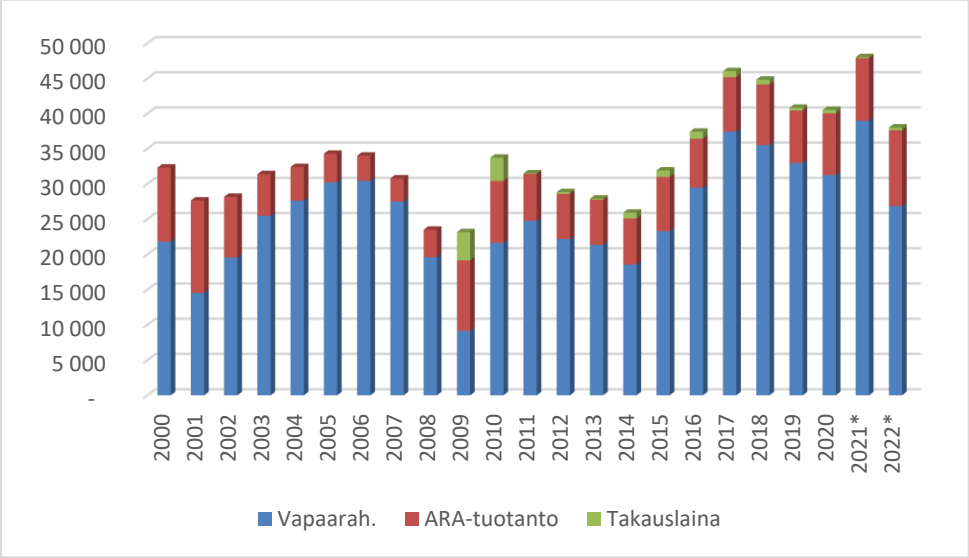
Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

*Asuntotuotanto 2000-2022**



Lähde: TK, ARA, VM

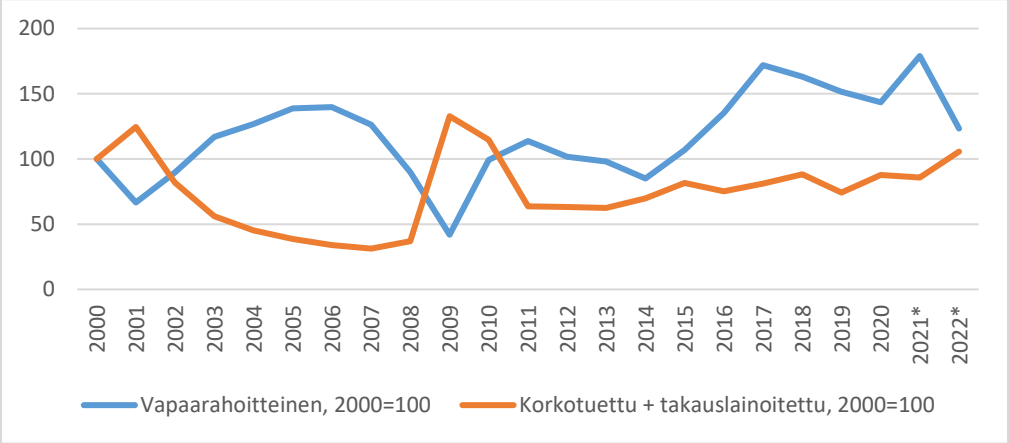
Asuntotarjonnan lisääntyminen erityisesti kasvukeskuksissa ja pääkaupunkiseudulla on vaikuttanut myös vapaarahoitteisiin vuokra-asuntomarkkinoihin. Vuosien 2020-2021 aikana erityisesti Helsingin kalleimmilla seuduilla uusien vuokrasopimusten vuokrat ovat lähteneet jo laskuun, samoin Espoon vuokrakehitys on pysähtynyt. Vuokrat nousevat edelleen vanhoissa vuokrasopimuksissa, jotka ovat sidottu indeksiin, eivätkä reagoi markkinan muuttumiseen niin nopeasti. On ennenaikaista arvioida sitä, missä määrin kyse on tarjonnan lisääntymisestä, ja miten paljon tilanteeseen on vaikuttanut koronavirustilanne, etätyön ja etäopiskelun lisääntyminen ja opiskelijoiden jääminen kotipaikkakunnilleen. Joka tapauksessa tarjonta ja kysyntä näyttäisivät olevan paremmin tasapainossa, ja sillä on vaikutusta vuokrapyynteihin.

ARA-tuotannon rooli suhdannetilanteissa ja vaikutus kustannuskehitykseen

Vielä 2000-luvun alkuvuosina ARA-tuotanto reagoi vapaarahoitteisen tuotannon muutoksiin vastasyklisesti siten, että vapaarahoitteisen tuotannon kasvaessa ARA-tuotanto vähentyi ja päinvastoin. Tämä vastasyklisyys on kuitenkin poistunut finanssikriisin ja erityisesti vuoden 2014 jälkeen siinä vaiheessa, kun rakentamisen volyymi lähti selvään kasvuun. Näin ollen vapaarahoitteisen tuotannon kaksinkertaistuttua vuodesta 2014 vuoteen 2021 myös ARA-tuotanto kasvoi n. 25 prosenttia. Valtiovarainministeriön arvion mukaan syyt liittyvät pitkälti julkisen sektorin toimenpiteisiin. ARA-korkotukivaltuuksien taso on ollut suhdannetilanteeseen nähden liian korkea, MAL-sopimusten ARA-tavoitteet ovat nousseet ja isoissa kaupungeissa korttelien suurehkojen rakennushankkeiden käynnistyminen edellyttää samanaikaisesti ARA-hankkeiden käynnistymistä. Edellä mainituilla julkisen sektorin toimilla on käytännössä estetty markkinoiden

sopeutuminen suhdannetilanteeseen, ja hinnasta on muodostunut ainoa sopeuttava tekijä.

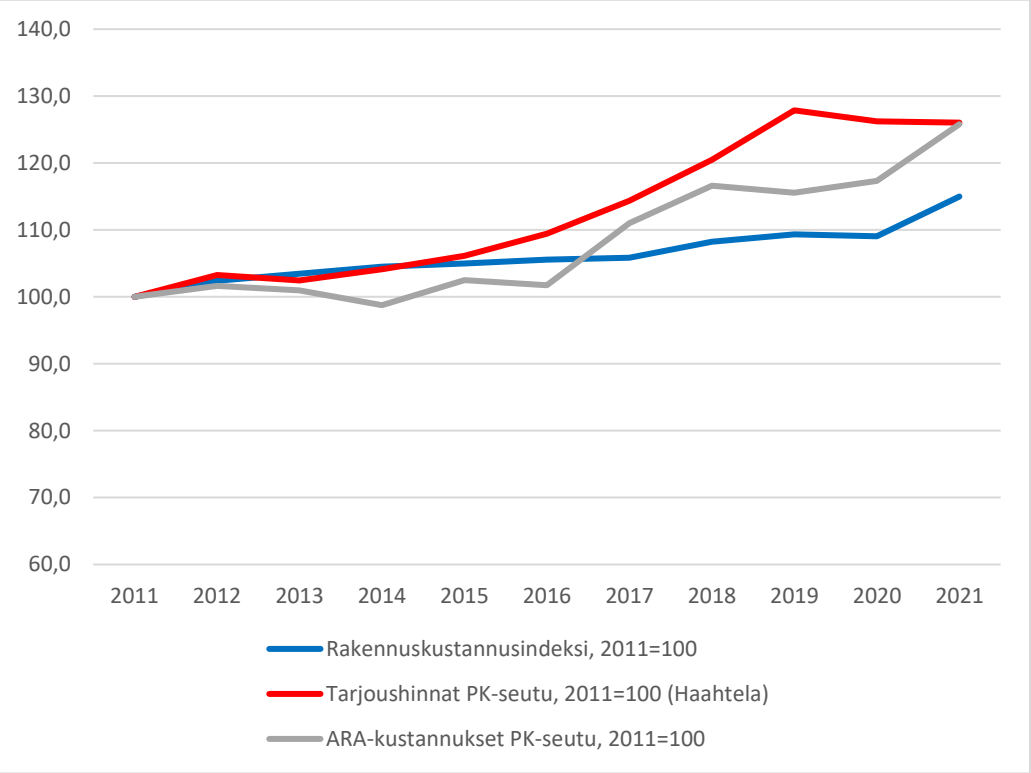
Vapaarahoitteisen ja ARA-tuotannon kehitys,
indeksi 2000 = 100



Lähde: TK, ARA, VM

Samaan aikaan, vuodesta 2015 alkaen, rakentamisen hinta- ja kustannuskehitys ovat erkaantuneet toisistaan. Vuosina 2015 – 2021 pääkaupunkiseudulla rakentamisen tarjoushintaindeksi on noussut n. 19 prosentilla ja toteutuneet ARA-kustannukset n. 23 prosentilla, kun vastaavalla ajanjaksolla rakennuskustannusindeksi on noussut n. 10 prosentilla. On hyvä huomata, että rakennuskustannusindeksin kehitys on ollut poikkeuksellisen nopeaa vuonna 2021, sillä vuosina 2015 – 2020 indeksi nousi vain 4 prosentilla. Vuonna 2021 rakennuskustannusindeksi nousi 9,6 prosentilla (marraskuun luku) ja pääkaupunkiseudun ARA-kustannukset 8,5 % (koko vuoden luku).

Rakennuskustannusten kehitys



Lähde: Tilastokeskus, Haahtela, VM

Koska omakustannusperusteisessa järjestelmässä ARA-kustannukset sisältyvät vuokraan, nostaa kustannuskehitys jatkuvasti valtion tukeman asuntotuotannon vuokratasoa. Vaikka isommat toimijat voivat tasata vuokria kohteiden välillä, nousee vuokrataso jatkuvasti valtaosassa ARA-asuntoja. Koska rakennusalalla kilpaillaan samoista tuotannontekijöistä, ei ARA-tuotannon korkea määrä voi olla vaikuttamatta rakennusalan hintakehitykseen kokonaisuutena.

ARA-tuotanto todennäköisesti myös syrjäyttää vapaarahoitteista asuntotuotantoa. Elias Oikarisen (VN TEAS 9/2018) empiirisen tutkimuksen mukaan ARA-tuotanto syrjäyttää vapaarahoitteista asuntotuotantoa 40 prosentilla. Syrjäyttämisvaikutus tarkoittaa, että valtio myöntäessä rahoituksen kymmenelle ARA-asunnolle, jää neljä vapaarahoitteista asuntoa toteutumatta. Vaikka tutkimuksessa ei selvitetty, miten suuri syrjäyttämisvaikutus on eri suhdannetilanteessa, on loogista olettaa sen olevan suurempi noususuhdanteessa rajallisten resurssien ja kovemman kysynnän vuoksi kuin laskusuhdanteessa.

Edellä mainituista syistä valtion tukeman asuntotuotannon mitoitusta on välttämätöntä sovittaa yhteen rakennusalan suhdannetilanteen kanssa.

Energiaremontit ja lämmitystapamuutosten tukeminen

Kuluvan hallituskauden aikana kotitaloukset ovat voineet saada avustusta öljylämmityksestä luopumiseen. Tähän tarkoitukseen on myönnetty vuosien 2020-2022 talousarvioissa yhteensä 102 milj. euroa, joka rahoitetaan osin EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä.

Lisäksi taloyhtiöille on kohdennettu energia-avustusta, jonka tavoitteena on tukea energiatehokkuuden parantamiseen tähtääviä remontteja. Tähän avustukseen on budjetoitu vuosina 2020-2022 yhteensä 130 milj. euroa osana tulevaisuusinvestointeja, joiden on määrä päättyä vuonna 2022. Öljystä luopumista avustetaan EU-rahoituksella vielä vuonna 2023, mutta muutoin voimassaolevaan, keväällä 2021 hyväksyttyyn julkisen talouden suunnitelmaan ei sisälly jatkorahoitusta edellä mainittuihin avustuksiin. Seuraavan vaalikauden rahoituksesta päättää vaalien jälkeen aloittava hallitus ja eduskunta. Molemmat avustusmuodot ovat olleet erittäin suosittuja, mutta pidempään jatkuessaan niiden kustannustehokkuus ja vaikuttavuus voi kärsiä. Öljystä luopumisessa on pyritty nopeaan muutokseen, mitä tukee isompi rahoitus lyhyellä aikavälillä. Energia-avustuksen vaikuttavuutta olisi hyvä arvioida erillisellä selvityksellä: avustuksen laaja kysyntä ei vielä kerro vaikuttavuudesta, vaan on olemassa riski siitä, että kun energiaremontteja tehdään muutenkin paljon, menee valtion tuki korjauksiin, jotka toteutuisivat ilman valtion tukeakin.

Lisäksi öljylämmityksestä luopumista tuetaan kotitalousvähennyksen väliaikaisella muutoksella korottamalla kotitalousvähennyksen enimmäismäärää 2 250 eurosta 3 500 euroon ja korvausprosenttia 40:stä 60:een. Muutos tuli voimaan vuoden 2022 alusta. Jatkossa on tarpeen pohtia, mitkä ovat tehokkaimmat ohjauskeinot öljylämmityksestä luopumiseen välttäen päällekkäisiä ohjauskeinoja. Jos esimerkiksi avustusmuotoista tukea jatketaan seuraavalla vaalikaudella, voisi olla perusteltua kohdentaa öljystä luopumisen avustukset erityisesti pienituloisille kotitalouksille.

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on vuonna 1990 perustettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka varat kertyvät myönnettyjen aravalainojen lyhennyksistä, korkotuotoista ja takausmaksuista. Rahaston perustamisvaiheessa sille siirrettiin noin 1,35 mrd. euron pääoma valtion talousarviosta. Varat ovat asuntorahastosta annetun lain mukaan tarkoitettu lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen. Asuntorahaston varoja käytetään sosiaalisen asuntotuotannon tukemiseen, pääasiassa avustusten maksamiseen ja valtiontakausten myöntämiseen. Vuoden 2022 talousarviossa rahastosta maksettavien avustusten yhteissumma on noin 255 milj. euroa. Valtion asuntorahaston tilinpäätösten mukaan vuosina 2010-2020 on maksettu

keskimäärin noin 170 milj. euroa avustuksia. Korkotukimenojen määrä on alentunut vuositasolla noin 3 miljoonaan euroon oltuaan korkeimmalla tasolla em. ajanjaksolla vuonna 2011, jolloin korkotukia maksettiin noin 35 milj. euroa.

Vaikka Valtion asuntorahasto on valtion talousarvion ja kehyksen ulkopuolinen rahasto, vaikuttaa sen käyttö valtiontalouteen. Asuntorahaston kassa on osa valtion maksuvalmiutta. Mikäli kassaa käytetään esim. avustusten myöntämiseen, heikentää se valtion maksuvalmiutta ja lisää velanottoa. Avustusten myöntäminen lisää myös valtion alijäämää kansantalouden tilinpidossa.

Aravalainojen takaisinmaksun jälkeen rahastolla ei ole uusia tulonlähteitä. Mahdollisten uusien tulonlähteiden tarkastelun tulisi lähteä aidosta tarpeesta jollekin valtion interventiolle sen sijaan, että ensisijaisena tavoitteena olisi varmistaa valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston olemassaolo. Tähän mennessä on ollut haastavaa tunnistaa sellaista markkinapuutetta, joka perustelisi valtiolle uuden rahoitusinstrumentin käyttöönottoa. Samat syyt, joiden perusteella valtion myöntämästä asumisen ja rakentamisen suorasta lainoituksesta on aikoinaan päätetty luopua, ovat edelleen olemassa. Rahoituksen saatavuus on edelleen erittäin hyvää. Valtion ei tule kilpailla rahoittajan roolista yksityisten luottolaitosten kanssa. Yksityisillä markkinoilla rahoituksen saatavuudessa saattaa olla yksittäisiä haasteita väestöltään vähenevillä alueilla, mutta ilmiön laajuudesta ei ole tutkittua tietoa, eivätkä valtion myöntämät lainat olisi muutenkaan välttämättä tarkoituksenmukaisin keino korjata tilannetta.

Rahoituksen kohdentamisessa on myös huomioitava perustuslain edellytykset valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille. Valtion asuntorahastoa ei ole arvioitu nykyisen perustuslain aikana. Esimerkiksi tonttimaan hankinta olisi enemmän sijoitustoimintaa kuin asumisen kehittämisrahoitusta, ja sen yhteensopivuus nykyisen rahastolain kanssa tulisi arvioida erikseen. Tonttimaasta on pääkaupunkiseudulla niukkuutta, mutta valtion väliintulo ei lisäisi tonttien määrää, hidastaisi vain prosessia. Niukkuuden syyt ovat muualla. On lisäksi tarpeen huomata, että valtiolla ei ole olemassa olevaa organisaatiota tai osaamista, joka pystyisi tällä hetkellä myöntämään suoria lainoja.

Rahastolle voitaisiin kerätä uusia rahoituslähteitä esimerkiksi tarkistamalla ja laajentamalla takausmaksuja.

Asuntorahaston kassan koko oli vuoden 2021 lopussa noin 2,7 mrd. euroa. Sen arvioidaan kasvavan noin 3,8 mrd. euroon vuonna 2030[1]. Näin ollen rahaston varat riittävät rahoittamaan asuntopolitiikan toimenpiteitä asuntopoliittisen kehittämisohjelman kahdeksanvuotisen kauden ajaksi.

Asumisen tukien läpinäkyvyys

Valtion myöntämien asumiseen liittyvien tarjonta- ja kysyntätukien ohella kunnat myöntävät muuta epäsuoraa tukea, kuten tarjoavat markkinahintaa alhaisempia tontteja valtion tukemaan asuntotuotantoon. Näiden, tai muiden mahdollisten, epäsuorien tukimuotojen mittaluokasta ei ole juurikaan tietoa. Julkisen tuen läpinäkyvyyden takaamiseksi on tarpeen selvittää kattavasti ja vertailukelpoisesti, millaisia tukimuotoja kunnat tarjoavat, ja mikä niiden suuruus on.

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskanta

Asuntorahoituksessa yhteisöjen korkotukilainakanta ja yhteisölainojen takauskanta on kasvanut merkittävästi reilun kymmenen vuoden kuluessa. Vuonna 2010 asuntorahoituksessa yhteisöjen korkotukilainakanta oli 5,7 miljardia euroa ja kesäkuun lopussa 2021 määrä oli 14,4 miljardia euroa. Samaan aikaan myös yksityishenkilöiden ASP-korkotukilainojen kanta on kasvanut 0,5 miljardista 4,6 miljardiin euroon. Korkotukien realisoituminen maksuun on viime vuosina ollut hyvin pientä johtuen pitkään jatkuneesta epätavallisen alhaisesta korkotasosta, mutta nykyistä tilaa ei voida pitää pysyvänä oletuksena tulevaisuudessa. Pitkään jatkunut matala yleinen korkotaso on johtanut siihen, että korkotukimallin pääasialliseksi tukielementiksi on muodostunut korkotukilainoihin liittyvä valtiontakaus. Korkotukilainoille ei sen sijaan ole juuri tullut maksettavaksi korkotukea, vaan siitä on tullut eräänlainen ”korkosuojaus”, jos yleinen korkotaso lähtisi merkittävään nousuun. Edellä mainittua valtiontakausta ei useinkaan muisteta mainita keskeisenä tukimuotona, vaikka ilman sitä ei valtaosa toimijoista todennäköisesti saisi edes pankkilainaa.

Valtion tukemien yhteisölainojen takauskanta kohdistuu pääosin samoihin lainoihin kuin korkotukivelvoite. Asuntorahoituksen yhteisölainakantaan liittyvä takausvastuu oli vuonna 2010 6,1 miljardia euroa ja vuoden 2021 kesäkuussa 15

[1] Laskelman pohja Valtiokonttorista. Laskelman keskeiset oletukset ovat:
- aravalainojen lyhennyssuunnitelman mukaiset lyhennykset
- nykyinen korkotaso
- ulos maksettavien avustusten määrä vuosien 2010-20120 tilinpäätösten keskimääräinen summa
- ei merkittävää muutosta luottotappioihin

miljardia euroa. Tämän lisäksi yksityishenkilöiden asuntolainojen takauskannan suuruus on noin 1,9 miljardia euroa.

Kotitalouksien velkaantuminen

Suomalaisten kotitalouksien velkaantuminen on historiallisesti katsoen korkealla tasolla niin asuntoluottojen kuin kulutusluottojen osalta. Kotitalouksien velkasuhde on Suomessa suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Velan määrä suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin oli 135,3 prosenttia vuoden 2021 toisen vuosineljänneksen lopulla.

Kolme neljännestä kotitalouksien velasta on asumiseen liittyvää velkaa eli suoria asuntolainoja ja kotitalouksien velkaosuuksia taloyhtiölainoissa. Asuntoluottokanta on viime vuosina kasvanut noin 2–4 prosentin kiihtyvää vuosivauhtia. Samanaikaisesti asuntolainakannan kasvaessa myös lainojen takaisinmaksuajat ovat pidentyneet. Asuntoyhteisöjen, kuten asunto-osakeyhtiöiden ja vuokra-asuntoyhtiöiden, nopeasti kasvaneesta lainakannasta valtaosa on tosiasiallisesti kotitalouksien vastuulla olevaa velkaa. Lisäksi kulutusluotot ovat kasvattaneet kotitalouksien velkaantumista.

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu esitykset, joilla asuntoyhteisöjen velkaantumista sekä yksityishenkilöiden asuntoluottojen enimmäistakaisinmaksuaikaa voitaisiin rajoittaa. Tavoitteena on ehkäistä kotitalouksien asuntoluottojen maksuaikojen pidentymistä, hillitä liiallista luotonantoa erityisesti taloyhtiöille sekä parantaa muun kuluttajaluotonannon luotonmyöntökäytäntöjä. Ehdotettavien säännösten mukaan uudisrakentamisen yhteydessä asuntoyhteisöjen luoton määrä rajoitettaisiin enintään 60 prosenttiin uusien myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Tällaisten lainojen enimmäistakaisinmaksuaika rajattaisiin enintään 30 vuoteen. Lisäksi lyhennysvapaiden käyttöä ei sallittaisi ensimmäisen viiden vuoden aikana siitä, kun rakennus on otettu käyttöön. Myös yksityishenkilöiden osalta luottojen takaisinmaksun enimmäisajaksi ehdotetaan 30 vuotta. Luonnos hallituksen esitykseksi on parhaillaan lausunnoilla, ja lausuntoajan on määrä päätyä 11.3.2022.

Kiinteistöverotuksen kehittäminen

Valtiovarainministeriössä on valmisteilla kiinteistöverouudistuksen uudistus. Sen tavoitteena on korjata verotusarvojen jälkeenjääneisyydestä aiheutuvaa epätasavertaisuutta, parantaa läpinäkyvyyttä ja yksinkertaistaa veroperusteita. Uudistuksen tarkoituksena ei ole nostaa kiinteistöveron tasoa. Verotusarvot monelta osin nousevat, mutta veroprosenttien vaihteluvälejä vastaavasti alennettaisiin, jotta kunnat eivät joudu kiristämään verotusta.

Ulkomaisten kiinteistörahastojen verotus

Vuoden 2021 kesäkuussa julkaistiin lähdeverotyöryhmän raportti[2]. Työryhmän tarkastelussa mahdolliseksi veropohjan tiivistämiskohteeksi nousi erityisesti kaksi asiaa:

Ensinnäkin ulkomaiset kiinteistörahastot vapautuvat kokonaan Suomesta saadun tulon verotuksesta sen takia, että ne EU-oikeuden nojalla rinnastuvat kotimaiseen erikoissijoitusrahastoon, joka on erillinen verovapaaksi säädetty yhteisö. Mikäli ulkomaisten kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohteluun halutaan puuttua veropohjan tiivistämiseksi, edellyttää tämä muutoksia myös kotimaisten erikoissijoitusrahastojen verokohteluun.

Kansallista sääntelyä tuloverolaissa (tuloverolain 10 § 10 kohta) on veropohjan tiivistämisen näkökulmasta perusteltua muuttaa, jotta mahdollistettaisiin aikaisempaa laajemmin uusimmissa verosopimuksissa sallittu verotusoikeuden käyttö kiinteistön välillisissä luovutustilanteissa. Erityisesti välillisissä kiinteistösijoitusrakenteissa voi syntyä tilanteita, joissa Suomi ei kansallisen sääntelyn nojalla voi verottaa luovutuksesta ulkomaiselle sijoittajalle syntyvää voittoa, vaikka usea Suomen solmima verosopimus sinällään sallisi verotuksen.

Vuoden 2021 syksyllä hallitus linjasi budjettiriihessä seuraavasti: Ulkomaisten rahastojen kiinteistösijoituksista saadut voitot verotetaan Suomessa mahdollisimman laajasti vuoden 2023 alusta alkaen. Samalla varmistetaan, että Suomi voi verottaa täällä sijaitsevien kiinteistöjen myyntivoittoja myös tilanteissa, joissa luovutuksen kohteena on yhtiö, joka omistaa kiinteistöt välillisesti. Muutoksella tavoitellaan 15 miljoonan euron verotuottovaikutusta.

Molemmat asiat ovat parhaillaan valmistelussa valtiovarainministeriössä.

Budjettineuvos Armi Liinamaa

Valtiovarainministeriö,

budjettiosasto

[2] Eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittävä työryhmä - Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:31.