Kuntaliitto
Kommunförbundet

Asiantuntijalausunto

Dnro 331/03.01.01/2023

16.10.2024

Ympäristövaliokunta
Eduskunta

Lausunto hallituksen esityksestä talousarvioksi vuodelle 2024

Ympäristövaliokunta pyytää lausuntoa talousarvioesityksestä teemana asumisen kehittäminen. Lausunnon oheen on liitetty kuntataloutta ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva lausunto.

Talousarvioesitys tukee heikosti kuntien asuntopolitiikkaa

Talousarvioesityksessä asumisen tukia on leikattu sekä kysyntä- että tarjontatukien osalta. Tukien leikkaukset ajoittuvat yhteen asuntorakentamisen suhdannetaantuman kanssa. **Kuntien mahdollisuudet toteuttaa asuntopoliittisia tavoitteitaan heikkenevät.**

Aikajänne sekä asuntojen rakennuttamisessa että asuntotonttien luovutuksessa on pitkä. Hankkeet rakentuvat vuosissa, eivät kuukausissa. Toimintaympäristön ennakoimattomuus lisää epävarmuutta, pakottaa purkamaan jo tehtyjä suunnitelmia ja sopimuksia ja heikentää näin alan toimeliaisuutta.

ARA-vuokra-asuntotuotanto jatkuu

Korkotukilainan myöntämisvaltuus on keskeisin ARA-tuotannon ohjausmekanismi talousarviossa. Myöntämisvaltuus 1,5 mrd mahdollistaa MAL-kaupunkiseuduille ennustetun tuotantotason.

Investointiavustuksen (63 M) riittävyyttä on vaikea arvioida nykytilanteessa. ARAssa päätöksiä odottavia hankkeita on määrärahaa enemmän. Kuntakentällä ei ole selkeää käsitystä siitä, miltä osin nämä hankkeet vastaavat hyvinvointialueiden suunnitelmia. Erityisesti kaivataan tietoa siitä, millaisia ikääntyneiden asumispalvelujen palveluverkkosuunnitelmat ovat, ja miten rakennuttajan ja hyvinvointialueen yhteinen näkemys hankkeista muotoutuu.

Tyypillisesti kaupunkien tonttiosastot eivät luovuta eritysryhmähankkeille sopivia tontteja rakennuttajille tuntematta sosiaalitoimen palvelutarvetta. Tarkoitukseen sopivia tontteja on rajallisesti – hyvinvointialueiden tarpeista tullee enemmän tietoja vuoden 2024 kuluessa.

Korkeakoulukaupunkien asuntomarkkinoilla on syntymässä ongelmia opiskelija-asuntojen investointiavustusten leikkausten vuoksi. Korkea- ja ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen lisäykset osuvat osin kaupunkeihin, joissa vapaat vuokra-asuntomarkkinat eivät toimi suurimpien kaupunkien tapaan, vaan opiskelijat ovat hyvin riippuvaisia opiskelija-asunnoista. Opiskelupaikan saaneiden kannalta asumisen järjestäminen vaikeutuu.

Asumisneuvontaa on vaikea vakiinnuttaa

Asumisneuvonnan tuki puolittuu edelliseen budjettivuoteen verrattuna. Samaan aikaan kuntien toimintamenoja on jouduttu karsimaan ensi vuodelle. Asumisneuvontaa ei voida rahoittaa nykyistä enempää kuntien budjeteista, joten palvelun määrää vähennetään. Neuvontaa kuitenkin jatketaan, ja uusiakin kuntia on tulossa mukaan neuvontapalvelujen järjestäjiksi. Noin 40 kuntaa antaa ARA-tuettua asumisneuvontaa ensi vuonna.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Päällekkäiset sosiaaliturvan leikkaukset lisäävät vuokranmaksuvaikeuksia ja häätöriskejä. Vuoden alusta käynnistynyt ARA-rahoitteinen asumisneuvonta ei ehtinyt vakiintua, kun sitä tässä tilanteessa joudutaan uudelleenkohdentamaan.

Neuvonnan painopisteen tulisi kuitenkin säilyä ehkäisevässä toiminnassa, mikä on neuvonnan tukilain mukainen tarkoitus. (Korjaavan) sosiaalipalvelun tarpeen kasvu ei siis saisi ohjautua kuntien tehtäväkentälle vaan säilyä selkeästi hyvinvointialueella.

Asumisneuvonta ei ole tarkoitettu sosiaalipalvelun apupalveluksi vaan sillä tulee olla oma, erillinen tehtävänsä ja roolinsa asumisen kentällä.

ASO-asuntojen uustuotannon jäädyttäminen tulee harkita uudelleen

ASO-asuntojen kysyntä on vakiintunut MAL-kaupunkiseuduilla. Asuntopolitiikka on tukenut ASOjen myötä ikääntyvien siirtymistä lähemmäksi palveluja ja siten kohti edullisempaa kotipalvelujen tuottamista. Kriittisin merkitys ASO-asunnoilla on kuitenkin kaupunkien alueellisen eriytymisen hallinnassa.

ASO-asuntoja rakennuttamalla saadaan heikompaankin kaupunginosaan lisää asukkaita lisäämättä segregoitumisen riskiä. Vastaavalla tavalla kaupunkien täydennysrakentamisessa toimivaa, ASO-asuntoja korvaavaa tuotetta ei markkinoilla ole.

Kuntaliitto katsoo, että jos ASO-asuntojen tuotantoa halutaan fiskaalisista syistä vähentää, se voidaan tehdä ASO-järjestelmän parametreja muuttamalla, ei tuotantoa pysäyttämällä.

Nopea kaupungistumisemme ei lainkaan tue ajatusta luopua ASO-asuntojen käytöstä täydennysrakentamisen keinona. Luopumispäätös viestii siitä, että alueiden eriytymiseen ei Suomessa suhtauduta kovinkaan systemaattisesti. Tällaista viestiä ei nykytilanteessa tulisi lähettää. Päinvastoin **hallituksen tulisi viestittää, että suomalaiset kaupungit pitävät ehdottomasti kiinni alueellisen eriytymisen torjunnasta**, joka on yksi suomalaisen kaupunkikehittämisen pysyvä periaate.

Jengiytymisen ja järjestäytyneen rikollisuuden kiinnittyminen kaupunginosiin ei ole itsestään selvyys, mutta valitettavasti yksi mahdollisuus, ja päässyt kehittymään Ruotsissa ja Tanskassa. Asuntopolitiikka ei sitä estä, mutta joko helpottaa tai hankaloittaa sitä. Asuntopolitiikan keinoja ei tule liioitella, mutta ei myöskään väheksyä. Siksi ASO-päätöstä ei kannata tehdä hätiköiden vaan ottaa aikalisä tuotannon hallituksi ohjaamiseksi.

Uusi normaali vai blokkiutuvan politiikan heiluriliike?

Onko aiempaa matalampi tukitaso uusi normaali, vai onko kyse politiikan heilahtelusta oikeisto-vasemmisto -akselilla hallitusten vaihtuessa? Miten kuntien vuokratalo- tai ASO-yhtiöt varautuvat tulevaan rakennuttamiseen, miten tontinluovutuksin ohjataan kaupunginosien hallintamuotorakennetta? Millaisen toimintaympäristön ARA-politiikka tulevaisuudessa muodostaa? Näitä kysymyksiä mietitään kuntatoimijoiden keskuudessa ja näistä on myös tarvetta käydä laajaa ja perusteellista keskustelua.

Hallitus pyrkii jonkinlaiseen suunnanmuutokseen ARA-politiikassa, ja tätä talousarvioesityksen määrärahojen tasot osin ennakoivat. Tähän suunnanmuutokseen hallitus on jo etsimässä ajatuksia, kun se on asettanut neljän hengen selvitysryhmän tätä tarkoitustaan varten. Selvitysryhmän työtä ei ole rajattu MAL-kaupunkiseutujen asumisen kysymyksiin. Pienempien maakuntakeskusten, vientivetoisten seutukaupunkien tai pohjoisen kasvukuntien asumisen kysymyksiä ei tarvitse perinteiseen tapaan rajata asuntopoliittisen keskustelun ja tarkastelun ulkopuolelle. Kuntaliitto pitää lähtökohtia keskustelulle hyvänä.

Ympäristövaliokunta on osaltaan avaamassa tätä keskustelua pyytäessään lausunnon myös ARA-rahoituksen ulkopuolella toimivasta Kouvolan kaupungista. Kouvolan asunnot Oy kuuluu suuriin kunnallisiin vuokrataloyhtiöihin (n. 4.500 asuntoa), ja Kouvolan kaupunki rahoittaa sen sopeuttamista. Sopeuttamisen osana kaupungin ydinkeskustaan rakennetaan uusia vuokra-asuntoja. Kiinnostavaksi Kouvolan tekee myös strategia, jossa pyritään ensi sijassa hallitsemaan rakennuttamisen hintaa. Kouvola onkin yksi niistä keskisuurista kaupungeista, joissa ongelmien ratkaisua ei haeta ensi sijassa valtion tuen vaan rakentamisen hinnan hallinnan kautta.

Kouvola näkee ongelman ytimen olevan rakentamisen yhä kohoavassa hinnassa ja sen etääntymisessä matalapalkka-alojen ansiotasosta. Tämä ongelma on niin keskeinen myös ARA-rakennuttamisessa, että sen tulisi olla yksi keskeinen teema uusia avauksia mietittäessä.

Kuntakenttä, rakennukset ja energiasektori

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluva 55-valmiuspaketti sisältää merkittäviä muutoksia myös **kuntasektorin energiankäyttöä** koskeviin velvoitteisiin. Hallitusohjelman kustannustehokkuus- ja teknologianeutraaliuskirjaukset luovat hyvän pohjan energiasiirtymän toimenpiteille olosuhteiltaan ja voimavaroiltaan erilaisissa kunnissa. Tavoitteena olevan 55 prosentin päästövähenemän saavuttaminen vuoteen 1990 verrattuna edellyttää teknologianeutraalin ja markkinaehtoisen etenemisen lisäksi kannustimia, kuten informaatio-ohjaus ja taloudellinen tuki. Valtiontalouden vaikean tilanteen takia energiasiirtymän julkisten kannustimien kustannustehokkuus ja kustannusneutraalius ovat kuitenkin entistä tärkeämpiä.

Vuosina 2017-2022 kunta-alan energiatehokkuussopimuksiin (KETS) sitoutuneissa kunnissa tehtiin yhteensä 4 051 energiatehokkuustoimenpidettä ja 67 M€ edestä energiatehokkuutta ja uusiutuvan energian käyttöä lisääviä investointeja. Saavutetusta energiansäästöstä (362 GWh/vuosi) selvästi **yli puolet** oli peräisin **rakennuksiin** kohdistuvista käyttöteknisistä toimenpiteistä ja investoinneista. Investoinneilla on saatu aikaan noin 80 % säästöistä loppujen ollessa käyttöteknisiä toimenpiteitä, kuten huolto- ja korjaustoimia ja säätöjä. **Jos kuntien energiasiirtymää halutaan vauhdittaa, toimenpiteet kannattaa kohdistaa etenkin rakennusten energiatehokkuutta ja uusiutuvan energian käyttöä lisääviin investointeihin.**

Nykyinen, vuonna 2017 alkanut energiatehokkuussopimuskausi päättyy vuonna 2025. Jos Kunta-alan energiatehokkuussopimus saa jatkoa myös vuoden 2025 jälkeen, jokaisen kunnan on tälläkin kertaa liityttävä siihen erikseen, yleensä valtuuston päätöksellä. KETS tuo kunnille hallinnollista lisätyötä seurannan ja raportoinnin vuoksi, mutta KETSiin liittymisen konkreettisena rahallisena hyötynä on ollut mahdollisuus saada investointeihin energiatukea. Energiatuki onkin ollut ainoa taloudellinen kannustin markkinoida energiatehokkuussopimuksia. Jos se käytännössä poistuu energiatuen lisärajausten ja budjettileikkausten takia, kiinnostus energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian edistämiseen toki säilyy kunnissa, mutta energiatehokkuussopimukseen liittymisen mielekkyys saatetaan hallinnollisen lisätaakan takia asettaa kyseenalaiseksi.

Energiatuki ja -avustukset ovat olleet valtiontalouden näkökulmasta ilmeisen kustannusneutraali tapa edistää energiasiirtymää, jos kriteerinä käytetään energiatuen määrää (tavanomaista tekniikkaa edustavassa investoinnissa 20 %) ja tuettavan investoinnin verotuottoja (ALV 24 %). Arvonlisäverontuoton lisäksi hyötyinä ovat tuloverot ja muut taloudellisen toimeliaisuuden kasvun hyödyt. Energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian investointien jarruttaminen osuisi myös ajankohtaan, jona rakennusala on ajautumassa taantumaan. **Kuntaliitto suosittelee huolellista ja kattavaa vaikutusten arviointia energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian julkisten kannustimien muutosvalmisteluissa. Erityisen tärkeää on tarkastella investoinnin taloudellisen tuen määrän ja investoinnin verotuottojen ja muiden hyötyjen kansallista nettovaikutusta ja**

päättää vasta kyseisen vaikutusarvion perusteella energiatehokkuutta koskevien tukien ja avustusten käytön rajauksista ja vuotuisesta määrästä.

Energiatehokkuussopimuksiin pohjautuva energiatehokkuusdirektiivin kansallinen toimeenpano edellyttää riittävää kannustavuutta, jotta kattavuustavoite saavutetaan liittyjien riittävällä määrällä ja riittäviä tuloksia puolestaan liittyneiden toteuttamilla ja vuosittain raportoimilla energiansäästöillä. Energiatehokkuussopimuksille on tiettävästi kaavailtu suurta merkitystä päivitetyn energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanokeinona myös kuntasektorilla. Jos vapaaehtoinen järjestelmä ei laimean suosion takia toimisi, toimeenpanovaihtoehdoksi jäisi kaikin puolin ei-toivottava tiukkenevan lainsäädännön ja muiden pakkokeinojen tie.

Asuntotuotannon edistäminen kunnissa edellyttää, että kunnat voivat harjoittaa maapolitiikkaa suunnitelmallisesti.

Hallitusohjelmassa on **kirjaus lunastuslain uudistuksesta**. Uudistuksella ei tule vaikeuttaa kuntien raakamaan hankintaa ja siten maapolitiikan toteuttamista. **Maan arvo on olennaisesti asumisen hintaan vaikuttava tekijä, mikä tulee tunnistaa uudistuksen yhteydessä.**

Kuntien raakamaan hankinta perustuu tällä hetkellä lähes kokonaan vapaaehtoisiin kauppoihin. Vapaaehtoiset kaupat ovat edellytys nykyiselle, toimivalle raakamaan hankinnalle.

Edellisellä hallituskaudella lunastuslakia kaavailtiin muutettavaksi siten, että myyjä olisi saanut raakamaasta lunastuskorvauksena markkinahinnan lisäksi %-korotuksen. Täsmällinen prosenttikorotus haluttiin kirjata lakiin.

Asia ei ehtinyt edetä päätökseen, mutta noussee esiin, kun lunastuslain uudistusta aletaan taas valmistella. Kuntaliitto haluaa muistuttaa, että toteutuessaan em. suunnitelma johtaisi raakamaan vapaaehtoisten kauppojen tyrehtymiseen. Myyjän ei siis olisi rationaalista myydä raakamaata vaan odottaa sen lunastamista, jotta saisi maasta markkinahintaa korkeamman lunastuskorvauksen.

Lunastaessaan raakamaata kunnan tulee hakea lunastuslupa ympäristöministeriöstä (MRL 99§). Muutamien vuosittaisten lunastuslupien sijaan ministeriö käsittelisi kymmeniä, jopa satoja lupia vuosittain, jos markkinahintaa korkeampi lunastuskorvaus otettaisiin käyttöön.

Välttääkseen aikaa vievää lupakäsittelyä kunta voisi maksaa raakamaasta suoraan myyjälle laissa määritellyn prosenttikorotuksen verran kalliimman hinnan. Tällöin kauppahinta muodostaisi kuitenkin uuden markkinahinnan, jota seuraavissa kaupoissa tulisi taas korottaa. Näin raakamaan hinta ajautuisi jatkuvaan korotuskierteeseen, mikä nostaisi asumisen hintaa merkittävästi.

Kuntaliitto katsoo, että raakamaan lunastuskorvauksen ei tule olla vapaaehtoisissa kaupoissa vakiintunutta markkinahintaa korkeampi.

Rakentamislain poikkeamista koskeva säädös 57 § on ongelmallinen

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ei katsota aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle eikä sitä pidetä vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena. Käyttötarkoituksen muutos asumiseen on siten mahdollista poikkeamisluvalla asemakaavamääräyksestä riippumatta.

Toimisto- ja liiketilojen käyttötarkoituksien muutokset asumiseen ovat pääsääntäisesti mahdollisia poikkeamisluvin ilman suuria ristiriitoja. Säädöksen suurena haasteena ovat teollisuusalueet. **Asumisen ja teollisuuden sekoittaminen ei ole missään tapauksessa tarkoituksenmukaista.**

Poikkeamisluvalla sallittu asuminen aiheuttaa pahimmillaan rajoituksia asemakaavan mukaiseen teolliseen toimintaan. Alueelle sallittu kaavan vastainen asuminen voi johtaa ympäristöluvallisen teollisen toiminnan lupaehtojen merkittäviin muutoksiin, joiden kustannusvaikutukset voivat olla yritykselle kohtuuttomia tai jopa kohtalokkaita. **Säädöstä tulisi tältä osin täsmentää lisäämällä ehtoja, jotka edellyttävät asumisen soveltumista ympäröivään alueeseen.**

SUOMEN KUNTALIITTO

Laura Hassi
erityisasiantuntija, asuminen