Ympäristöministeriön kuuleminen
19.3.2024, päivitetty versio
YM/RYMO
Tommi Laanti

Asia: Asuntopolitiikan pitkäjänteisyys

Petteri Orpon hallitusohjelman keskeisin asuntopolitiikan tavoite on asuntomarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitus huolehtii riittävästä asuntotuotannosta, joka tarjoaa suomalaisille monipuolista ja kohtuullisen hintaista asumista.

Hallitusohjelman lähtökohta on, että laadukasta ja kohtuullisen hintaista asumista edistetään vapaarahoitteisella asuntorakentamisella. Vastaavasti tuettua Ara-tuotantoa vähennetään hallitusti. Lisäksi tuetun asuntokannan kohdentumista heikoimmassa asemassa oleville kotitalouksille halutaan tehostaa.

Asuntopolitiikan perustavoitteista on pitkään ollut varsin yhteneväinen näkemys. Painopisteet asuntopolitiikan toimista ja painopistealueista ovat vaihdelleet hallituskausittain. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Eduskunta käsitteli vuonna 2022 valtioneuvoston selontekoa asuntopoliittisesta kehittämisohjelmasta vuosille 2021-2028 (VNS 12/2021 vp), jonka mukaan asuntopolitiikalla on tavoitteina:

1. Jokaisella on oikeus hyvään ja kohtuuhintaiseen asumiseen
2. Asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin, ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä
3. Asuntotarjonta edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja tukee alueiden elinvoimaisuutta
4. Asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehitys on vakaata
5. Rakentamisen ja asumisen ilmastopäästöt ovat kestävällä tasolla
6. Asumisen tuilla edistetään asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista, ja tuki kohdennetaan sitä eniten tarvitseville
7. Asuntopolitiikalla tasataan suhdanteita ja vastataan asuntomarkkinoiden riskeihin

Tuetulla asuntotuotannolla on asumistuen ohella eittämätön rooli asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumisessa. Tämä näkemys on viimeksi todettu 13.3.2024 ympäristö- ja energiaministeri Kai Mykkäselle luovutetussa asuntotuotannon kehittämistä ja sen rahoituksen tulevaisuutta arvioineen selvitysryhmän raportissa.

Selvitysryhmän mukaan Ara-järjestelmä ja asumistuki ovat toisiaan täydentäviä tukimuotoja. Julkisesti tuetulla asuntotuotannolla tavoitellaan asuntotarjonnan lisäämistä ennen kaikkea pienituloisille ja erityisessä tuen tarpeessa oleville. Lisäksi selvitysryhmä nosti esiin sen, että tuettua asuntotuotantoa halutaan käyttää ehkäisemään asuinalueiden välistä segregaatiota ja että sen rakentamisella halutaan tasata asuinrakentamisen suhdannevaihteluita. Selvitysryhmä tunnisti myös muita tavoitteita, joita tuetulla asuntotuotannolla voidaan edistää, kuten asumisen laadun kehittäminen, työvoiman alueellisen tarjonnan edistäminen.

Perinteisesti asuntopolitiikalla on siis tähdätty asuntomarkkinoiden toimivuuteen, asuinalueiden tasapainoisuuteen sekä laadukkaaseen asumiseen. Toimivilla asuntomarkkinoilla asunnot ovat kohtuuhintaisia, asuntotuotanto on riittävää ja asuntojen hintakehitys vakaata. Tasapainoiset asuinalueet ehkäisevät segregaatiota ja tukevat asukkaiden hyvinvointia. Laadukas asuminen varmistetaan turvallisilla, terveellisillä ja kysyntään vastaavilla asunnoilla. Asuntopolitiikassa on otettu huomioon erityisryhmät, kuten ikääntyneet, vammaiset henkilöt ja asunnottomat.

Asumisen keskeisiä haasteita on erityisesti kaupungistumisen jatkuminen ja väestön ikääntyminen. Haasteet kasvukeskuksissa ja väestöltään vähenevillä alueilla ovat erilaisia. Kasvukeskuksissa asumisen hinta nousee ja väestöltään vähenevillä alueilla kiinteistöjen arvot laskevat, jolloin asuntokantaan kohdistuu haasteita. Kasvukeskuksissa tulee huolehtia riittävästä ja ihmisten tarpeita vastaavasta asuntotarjonnasta. Väestöltään vähenevillä alueilla tulee korjata ja ylläpitää asuntokantaa, jolla on pidemmällä aikavälillä tarvetta ja kysyntää.

Rahoitus Ara-asuntotuotannon tukeen on pääsääntöisesti kohdennettu viimeisten vuosikymmenten aikana Valtion asuntorahastosta. Selvitysryhmä tunnisti, että asuntorahasto on tarjonnut välineen pitkäjänteisen asuntopolitiikan toteuttamiseen. Rahaston käytöstä säädetään laissa valtion asuntorahastosta. Rahaston varoja saa käyttää asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseen myöntämällä lainoja ja tukemalla muuta asuntorahoitusta siten kuin siitä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään.

Valtion asuntorahaston tase oli vuoden 2023 lopussa noin 5,3 mrd. euroa, asuntorahaston yhdystilin suuruus valtiolta 3,2 mrd. euroa ja asuntorahaston voimassa olevat takausvastuut 19,8 mrd. euroa. Asuntorahasto on velaton ja sen pääoma koostuu lähinnä aikaisemmin asuntotuotantoon myönnetyistä aravalanoista ja yhdystilisaatavasta. Asuntorahaston tulovirrat muodostuvat aravalainojen takaisinmaksuista ja niiden koroista sekä joistakin takauksiin liittyvistä takausmaksuista. Rahaston menovirrat muodostuvat korkotukilainoille maksettavista korkotuista ja rahastosta myönnettävistä avustuksista. Myös mahdolliset takauksista aiheutuvat korvaukset maksetaan asuntorahastosta. Vuonna 2023 asuntorahaston menovirrat olivat yhteensä 348 milj. euroa. Tämän lisäksi rahaston varoista siirrettiin 0,4 milj. euroa budjettitalouden yleiskatteeksi. Rahaston tilikauden alijäämä (menot ylittivät tulot) oli 344 milj. euroa, edellisenä vuonna alijäämä oli 182 miljoonaa euroa.

Rahaston kassaa hoidetaan osana valtion yleistä kassanhallintaa eikä sen sulauttamiselle budjettitalouteen saavuteta lisätuloja tai säästöjä valtiontalouteen. Toisin kuin aiemmin, vuoteen 2007 asti), myönnetyt aravalainat, rahastosta nyt maksettavat tuet (korkotuki ja avustukset) eivät palaudu rahastoon. Ne pienentävät rahaston tasevaroja, ja pidemmällä aikavälillä rahasto rahoituslähteenä ja -välineenä surkastuu. Asuntorahaston johtokunta kiinnitti asiaan huomiota kannanotossaan vuonna 2023. Korkotason nousu kasvattaa voimakkaasti asuntorahaston maksamien korkotukien määrää. Lisäksi mahdolliset siirrot asuntorahastosta budjettitalouteen pienentävät rahaston varoja. Rahaston omasta pääomasta on vähennetty tehtyjä talousarviosiirtoja yhteensä 1,7 mrd. euroa vuosilta 2005-2023.

Asuntorahastolla on ollut keskeinen rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon tukemisessa. Rahastolla on myös yleisemmin turvattu ja vakautettu suhdannevaihteluille herkkää asuntorakentamista ja tuettu rakennussektorin työllisyyttä. Se on todettu hyväksi välineeksi harjoittaa pitkäjänteistä asuntopolitiikkaa ja reagoida suhdanneherkän asunto- ja rakennussektorin tarpeisiin nopeastikin.

Asuntotuotannon roolia, kehittämistä ja sen rahoitusta, ml. valtion asuntorahasto, tarkastellut selvitysryhmä ei tunnistanut työssään sellaisia mekanismeja, joilla asuntorahaston tulovirtaa saataisiin merkittävissä määrin lisättyä ja totesi asuntorahaston johtokunnankin esille tuoman seikan, että valtion asuntorahaston tase on ehtymässä. Selvitysryhmä totesi, että tulevaisuudessa nykyisin rahaston kautta maksettavat korkotuet ja takaukset tulevat varmasti osaksi valtion talousarviota. Ryhmän mukaan tämä lisää potentiaalisesti epävarmuutta rahoituksen riittävyydestä hankkeille, joiden suunnitteluhorisontti on pitkä. Näitä riskejä pitäisi hallita lisäämällä toiminnallisia ja budjettiin liittyviä joustoja. Budjettijoustoina työryhmä pohti mm. valtuuksien ylivuotista käyttömahdollisuutta, korkotukimenojen suhdanneluonteisen osan siirtämistä kehyksen ulkopuolelle sekä valtuuksien mitoitusta ja käyttöä lisätalousarvioprosessin kautta.

Tommi Laanti
Asuntoneuvos
Rakennetun ympäristön osasto