

Tarkastusvaliokunta

Asuntopolitiikan kehittämiskohteet

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 15.3.2018 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Asuntopolitiikan kehittämiskohteet. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- talousvaliokunta TaVL 4/2018 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 1/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kehitysjohtaja, hallituksen puheenjohtaja Janne Antikainen, MDI Public Oy
- valtiotieteen tohtori Seppo Laakso
- tekniikan tohtori Henrik Lönnqvist
- neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Juha-Pekka Suomi, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Olli Voutilainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Anu Karjalainen, ympäristöministeriö
- asuntoneuvos Tommi Laanti, ympäristöministeriö
- rakennusneuvos Timo Tähtinen, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaana Nevalainen, ympäristöministeriö
- johtava tutkija Signe Jauhiainen, Kansaneläkelaitos
- tutkimuspäällikkö Ari Ahonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asuntoasiantuntija Laura Hassi, Suomen Kuntaliitto
- vanhempi ekonomisti Petri Mäki-Fränti, Suomen Pankki
- vanhempi neuvonantaja Jukka Vauhkonen, Suomen Pankki
- tutkimusjohtaja Essi Eerola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- asuntopäällikkö Anne Savolainen, Espoon kaupunki
- pormestari Jan Vapaavuori, Helsingin kaupunki

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

- apulaispormestari Anni Sinnemäki, Helsingin kaupunki
- asunto-ohjelmapäällikkö Mari Randell, Helsingin kaupunki
- pormestari Lauri Lyly, Tampereen kaupunki
- kaupunginarkkitehti Leena Arvela-Hellén, Uudenkaupungin kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä, Vantaan kaupunki
- asumisasioiden päällikkö Tomi Henriksson, Vantaan kaupunki
- ylijohdaja Kimmo Puolitaival, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- toimitusjohtaja Jari Mäkimattila, A-Kruunu Oy
- puheenjohtaja Hans Duncker, Asukasliitto ry
- toimitusjohtaja Jari Riskilä, Asokodit/Asuntosäätiön Asumisoikeusyhteisöt ry
- ylijohdaja Hannu Rossilahti, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- johtaja Jarmo Lindén, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- apulaisjohtaja Kimmo Huovinen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- erityisasiantuntija Hanna Dhalmann, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- valvontapäällikkö Sami Turunen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- analyytikko Elina Salminen, Finanssiala ry
- pääanalytikko Sampo Alhonsuo, Finanssivalvonta
- toimitusjohtaja Jaana Närö, Helsingin kaupungin asunnot Oy
- toiminnanjohtaja Jouni Parkkonen, Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät — KOVA ry
- toimitusjohtaja Jani Nieminen, Kojamo Oyj
- investointijohtaja Mikko Suominen, Kojamo Oyj
- osastonjohtaja Sari Sistonen, Kuntarahoitus Oyj
- hallituksen puheenjohtaja Timo Metsola, Myyntiturva/Vuokraturva Oy
- hallituksen puheenjohtaja Jari Laine, Nuorisosäätiö
- pääjohtaja Reijo Karhinen, OP Ryhmä
- edunvalvontapäällikkö Ari Virtanen, OP Ryhmä
- aluejohtaja Lassi Toivonen, OP Ryhmä
- tiedotuspäällikkö Heikki Korhonen, Rakennusliitto ry
- johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT ry
- johtaja Aija Tasa, RAKLI ry
- toimitusjohtaja Ari Pauna, Suomen Hypoteekkiyhdistys
- puheenjohtaja Eric Hällström, Suomen Asumisoikeusasukkaat (SASO) ry
- varapuheenjohtaja Mikael Friman, Suomen Asumisoikeusasukkaat (SASO) ry
- varapuheenjohtaja Maarit Toveri, Suomen Asumisoikeusyhteisöt ry
- asiamies Lauri Lehtoruusu, Suomen opiskelija-asunnot SOA ry
- toiminnanjohtaja Mia Koro-Kanerva, Suomen Vuokranantajat ry
- toimitusjohtaja Kalervo Haverinen, Turun ylioppilaskyläsäätiö
- toiminnanjohtaja Anne Viita, Vuokralaiset VKL ry
- johtaja Juha Kostiainen, YIT Oyj
- toimitusjohtaja Juha Kaakinen, Y-Säätiö
- hallituksen puheenjohtaja Esko Aho, East Office of Finnish Industries
- professori Anne Haila
- professori (emeritus) Heikki A. Loikkanen
- tutkija Mats Stjernberg
- professori Mari Vaattovaara.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Suomen ympäristökeskus
- Tilastokeskus
- Valtiokonttori
- Lieksan kaupunki
- Oulun kaupunki
- Turun kaupunki
- Akava ry
- Asuntosäätiö sr
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Finanssiala ry
- Helsingin seudun kauppakamari
- Helsingin seudun liikenne
- Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö
- Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
- Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elo
- KUUMA-kunnat
- Kiinteistöväälitysalan Keskusliitto KVKL ry
- Nuorisoasuntoliitto ry
- Palkansaajien tutkimuslaitos
- Pellervon taloustutkimus PTT
- RAKLI ry
- Sato Oyj
- Senaatti-kiinteistöt
- SRV-Yhtiöt Oyj
- STH-Group Oy
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Asumisoikeusyhteisöt ry
- Suomen Kiinteistöliitto ry
- TA-Yhtymä Oy
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Vailla vakinaista asuntoa ry
- VAV Asunnot Oy.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aiheen tausta

Tarkastusvaliokunta piti asuntopolitiikan kokonaistarkastelua välttämättömänä tilanteessa, jossa asumiseen oli jo pitkään liittynyt merkittäviä ongelmia ja asumiseen myönnettävän valtion tuen määrä oli huomattava. Asuntopolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa, selvityksissä ja asiantunti-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

joiden arvioissa oli tuotu esille useita erilaisia asumisen ongelmia, joita oli pyritty lievittämään erilaisilla valtion toimenpiteillä. Keskeisenä yleisenä ongelmana oli nähty asuntojen kysynnän ja tarjonnan epätasapaino. Tähän liittyvinä ongelmina oli tuotu esille mm. pääkaupunkiseudun merkittävät asunto-ongelmat (mm. asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen vähyys), tonttipula ja kaavoituksen hitaus sekä tyhjien asuntojen ongelma muuttotappiopaikkakunnilla. Myös asumisen tuet olivat olleet usein kritiikin kohteena. Esitettyjen arvioiden mukaan pääkaupunkiseudun asunto-ongelmat olivat voineet jo heikentää koko Suomen taloudellista kasvua ja kilpailukykyä. Valiokunta piti ajankohtaista asuntopolitiikan kokonaisarviointia tärkeänä myös toimintaympäristön muuttumisen takia.

Tarkastusvaliokunta käynnisti syksyllä 2016 tutkimuksen asuntopolitiikan ongelmakohtien ja kehittämiskohteiden selvittämiseksi. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa päätöksentekijöille selkeää uutta ja käyttökelpoista tietoa, johon pohjautuen on mahdollista lisätä kustannustehokkaasti asuntopolitiikan positiivisia vaikutuksia. Valiokunnan linjausten mukaan tutkimuksessa tuli tarkastella erityisesti pääkaupunkiseudun asunto-ongelmia sekä niiden syitä ja vaikutuksia. Tutkimuksen toisena kohteena oli asumisen tukijärjestelmien ongelmakohtien ja vaikuttavuuden arviointi.

Vuoden 2017 syksyllä julkaistu tutkimus (Asuntopolitiikan kehittämiskohteita, eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017) ja siinä esitetyt kehittämisehdotukset ovat tarjonneet valiokunnan jatkotyölle ja keskustelulle hyvän pohjan. Tutkimuksen mukaan asumisessa on merkittäviä kehittämistarpeita, jotka liittyvät erityisesti asuntojen kysynnän ja tarjonnan suureen epätasapainoon sekä asumiseen kohdistettujen tukien vaikuttavuuden lisäämiseen. Tutkimuksen suositukset (18 kpl) saivat asuntopolitiikan toimijoiden keskuudessa ristiriitaisen vastaanoton. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tutkimuksen mukaan monet ehdotukset voidaan tulkita keskustelun avauksiksi. Niiden konkretisointi ja täsmentäminen edellyttävät tutkimuksen mukaan jatkoselvityksiä.

Tarkastusvaliokunta järjesti 29.11.2017 ympäristövaliokunnan, talousvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan kanssa eduskunnassa yhteisen kuulemisen asuntopolitiikan kehittämistarpeista ja -haasteista.

Asuntopolitiikan lähtökohtia

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tämä peruslähtökohta koskee myös asumisen tukijärjestelmää ja sen eri tukimuotoja. Viime vuosikymmeninä hallitukset ovat käsitelleet asuntopolitiikkaa hallitusohjelmissaan eri painotuksin ja usein hyväksyneet hallituskaudelleen erilaisia asuntopoliittisia toimenpideohjelmia tai strategioita. Hallitusten asuntopoliittiset tavoitteet ja toimet ovat usein liittyneet mm. asumisen kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantamiseen ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämiseen, asumisen tukijärjestelmien kehittämiseen, erityisryhmien tarpeiden turvaamiseen sekä asumisen laadun parantamiseen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) mukaan hallitus toimeenpanee laajan ohjelman asuntorakentamisen lisäämiseksi. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa talouden kasvua ja työllisyyttä, uudistaa asuntokantaa, vastata asuntojen kysyntään, edistää raken-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

nusalan kilpailua, lisätä asumisen valinnanvapautta sekä vastata asuntotarpeen rakenteen muutokseen. Hallitusohjelman liitteessä neljä esitettyjen linjausten mukaan tavoitteena on, että asuntorakentaminen vastaa nykyistä paremmin kysyntään ottamalla huomioon olemassa oleva ja tuleva tarve, kuten muuttoliike, väestön ikääntyminen, yksinasuvien määrän lisääntyminen, kuntien elinkeinostrategiat ja ilmasto- ja elinkeinopolitiikan näkökohdat. Tavoitteena on myös tukea ja kannustaa kansalaisia asumisen omatoimiseen järjestämiseen.

Esimerkkinä erillisistä toimenpideohjelmista voidaan mainita pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen vuosille 2012—2015 laadittu asuntopoliittinen toimenpideohjelma (3.5.2012), jonka mukaan hallituksen asuntopoliittikan tavoitteena oli turvata sosiaalisesti ja alueellisesti tasapainoiset ja vakaat asuntomarkkinat, turvata erityisryhmien asumistarpeita ja kehittää asumisen laatua. Tarkoitus oli edistää kohtuuhintaista asumista sekä kaikkien väestöryhmien mahdollisuuksia elämäntilanteeseensa sopivaan asumiseen, kestävää kehitystä, työmarkkinoiden toimivuutta ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Tavoitteena oli lisätä erityisesti pieni- ja keskituloisille suunnattua vuokra-asuntotuotantoa. Toimenpiteitä toteutettiin hallitusohjelmassa asetetun julkisen talouden vakauttamista koskevan tavoitteen asettamien reunaehtojen puitteissa. Toimenpideohjelman mukaan toimenpiteillä luotiin edellytyksiä asuntomarkkinoiden toimivuuden parantumiselle vähentämällä laajalla rintamalla markkinoiden toimivuuden esteitä ja tarjoamalla kannustimia eri toimijoille. Ohjelmassa esitetyn arvion mukaan toimenpiteiden vaikutukset tulevat olemaan yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan laajoja, eivätkä ne rajoitu yksinomaan asuntomarkkinoihin.

Viime vuosikymmeninä valmistuneissa asuntopoliittikan kehittämistarpeita käsitelleissä selvityksissä asuntopoliittikan tavoitteita on kuvattu eri tavoin. Perusteellisimmin ja myös uudella tavalla asuntopoliittikan ja asumisen tukijärjestelmän tavoitteet määriteltiin helmikuussa 2015 julkaistussa asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuutta tarkastelleen asiantuntijaryhmän selvityksessä (ympäristöministeriön raportteja 4/2015), jossa asumisen tuki- ja verojärjestelmien tavoitteet määriteltiin kaksipuolisesti: toisaalta määriteltiin kriteerit hyvälle tukijärjestelmälle ja toisaalta ne keskeiset asuntopoliittiset tavoitteet, joita järjestelmät palvelevat. Asuntopoliittikalle määriteltiin kuusi keskeistä tavoitetta: 1) asuntotarjonta sopeutuu kasvavaan kysyntään, 2) edistetään asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehityksen vakautta, 3) asuminen on tuloihin nähden kohtuuhintaista, 4) yhdyskuntarakenne on eheä ja asuinalueiden asukasrakenne on monipuolinen, 5) asuntokantaa korjataan ja ylläpidetään ja se on energiatehokasta ja 6) asuntokanta ja asuinympäristö ovat esteettömiä ja turvallisia. Tukijärjestelmän ensimmäisen kriteerin mukaan kokonaisuuden ja sen yksittäisten tukimuotojen tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkaita (julkisen talouden kestävyysvaje rajoittaa tukimahdollisuuksia, rajallisten resurssien vuoksi tuen kohteet on priorisoitava, tuen tulee kohdentua eniten tarpeessa oleville, asuntomarkkinoiden alueelliset erot otetaan huomioon erityisesti työmarkkinoiden ja muuttoliikkeen näkökulmasta). Toisen kriteerin mukaan tukijärjestelmän tai asumiseen kohdistuvan verotuksen aiheuttamien vääristymien tulee olla mahdollisimman pienet (eri asumismuotoja on kohdeltava tasapuolisesti, tuet eivät saa nostaa asuntojen hintoja tai vuokria, tuki ei saa vähentää muuttohalukkuutta ja työn vastaanottamista, tuetun tuotannon syrjäyttävä vaikutus yksityiselle tuotannolle on mahdollisimman pieni ja tukijärjestelmä ei saa kannustaa kotitalouksia liialliseen velkaantumiseen).

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelma

Asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelma vaikuttaa talouskasvun edellytyksiin. Pääkaupunkiseudulla asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten valtion tukemien vuokra-asuntojen riittämättömyys vaikeuttavat työvoiman saamista ja yritysten kasvuedellytyksiä. Samaan aikaan kasvukeskusten ulkopuolisilla muuttotappioalueilla asuntojen hinnat ovat laskeneet ja asuntoja on vaikea saada myydyksi. Ongelmallista on myös se, että muuttotappiopaikkakunnilla voi olla vaikeuksia saada lainaa tarvittaviin peruskorjauksiin. Asuntojen hintojen lasku johtaa siihen, että asunnonomistajien velkataakka suhteessa asunnon arvoon kasvaa. Asuntohintojen epätasainen alueellinen kehitys haittaa muuttoa kasvukeskuksiin, joissa asunnot kallistuvat muuta maata nopeammin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että asuntopolitiikan pyrkimyksenä tulee olla kohtuuhintaisen asumisen mahdollistaminen kaikille. Työvoiman liikkuvuuden vaikeutuminen asuntomarkkinoiden eriytymisen myötä vaikuttaa siten haitallisesti koko maan talouskasvun edellytyksiin. Valiokunta katsoo, että asuntopolitiikan keskeisenä tavoitteena tulee olla asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelman lievittäminen alueellisen eriytymiskehityksen hillitsemiseksi ja talouskasvun edellytysten turvaamiseksi. Tämä vaatii tehokasta elinkeino-, alue- ja koulutuspolitiikkaa.

Ympäristövaliokunta on vuoden 2018 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa (YmVL 25/2017 vp) todennut, että asuntomarkkinat polarisoituvat edelleen voimakkaasti. Vaikka asuntotuotanto on korkealla tasolla, asunnoista on edelleen alitarjontaa pääkaupunkiseudulla samaan aikaan, kun väestöltään tyhjenevillä alueilla ongelmana on asuntojen jääminen tyhjilleen. Asuntojen kysynnän ja tarjonnan alueelliset epätasapainotilat muodostavat ympäristövaliokunnan mukaan yhä merkittävämmän ongelman. Erityisesti pääkaupunkiseudulla asuntojen hinta- ja vuokrakehitys poikkeaa muun maan kehityksestä. Ympäristövaliokunnan mukaan polarisoituminen edellyttää asuntopoliittisten keinojen kehittämistä ja käyttöä erilaistuviin tarpeisiin. Myös tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (YmVL 1/2018 vp) ympäristövaliokunta on tuonut esille tarpeen kiinnittää riittävästi huomiota asuntomarkkinoiden polarisaation kiihtymiseen yhdessä kaupungistumiskehityksen kanssa ja väestöltään vähenevien seutujen asuntomarkkinoiden kasvaviin haasteisiin.

Tilastokeskuksen tilastoista käy ilmi, että asuntojen hintakehitys on jatkanut eriytymistä ja erot vapaarahoitteisten asuntojen vuokrissa ovat suuret maan eri osissa. Asuntomarkkinat tilastojen valossa -katsauksen (päivitetty 2.5.2018) mukaan asuntokaupan kaksijakoisuus pääkaupunkiseudun sekä kasvukeskusten ja muun Suomen välillä on voimistunut. Vuoteen 2015 verrattuna pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuksissa vanhojen osakeasuntojen hinnat ovat nousseet (Helsinki 6 %¹, Espoo 3 %, Tampere 3 %), kun taas muualla Suomessa hinnat ovat pysyneet ennallaan tai laskeneet (esim. Kouvola -8 %, Kotka -5,5 %). Tilastokeskuksen 28.8.2018 julkaisemien ennakkotietojen mukaan (Osakeasuntojen hinnat, 2018 heinäkuu) vanhojen osakeasuntojen hinnat nousivat heinäkuussa pääkaupunkiseudulla 2,8 %, kun taas muualla Suomessa ne laskivat 1,3 % edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna.

Uusien vuonna 2017 solmittujen, vapailla vuokramarkkinoilla tehtyjen vuokrasuhteiden keskineliövuokra oli Helsingissä 21,22 euroa, pääkaupunkiseudulla 20,09 euroa ja muualla maassa 12,44

¹ Tarkastelussa vuoden 2017 keskimääräinen indeksipisteluku ko.alueella.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

euroa (Asuntojen vuokrat 2017, päivitetty 8.3.2018). Uusien vuokrasuhteiden vuokrien nousu oli erilaista myös pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten eri alueilla. Esimerkiksi Helsingin eri alueilla (tilastoinnissa erotettu neljä aluetta) nousu vaihteli 1,0 %:sta 4,6 %:iin, Tampereella (kolme aluetta) 1,2 %:sta 4,2 %:iin, Turussa (kolme aluetta) 3,2 %:sta 8,0 %:iin ja Kuopiossa (kolme aluetta) 2,7 %:sta 10,8 %:iin. Vuoden 2018 toisella neljänneksellä asuntojen vuokrien vuosinousu oli pääkaupunkiseudulla 2,7 % ja muualla Suomessa 2,2 % (Tilastokeskus, Asuntojen vuokrat 2018, 2. vuosineljännes, päivitetty 2.8.2018).

Monipuolinen alueellisesti, laadullisesti ja määrällisesti kysyntää vastaava asuntojen tarjonta on edellytys sille, että erilaisilla kotitalouksilla on mahdollisuus löytää tarpeitaan ja taloudellisia resurssejaan vastaava asunto. Valiokunta painottaa asuntojen kysyntää keskeisesti ohjaavien tekijöiden, kuten väestön muutosten, kaupungistumiskehityksen, talouden suhdannevaihtelujen ja työmarkkinoiden muuttumisen ennakoinnin tärkeyttä. Valiokunnan tilaaman tutkimuksen mukaan väestönkasvu on merkittävin alueelliseen asutuskysyntään vaikuttava tekijä, ja myös huhtikuussa 2018 julkaistun Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä ARA) asuntomarkkinakatsauksen mukaan väestömuutoksilla on keskeinen vaikutus kuntien asuntomarkkinatilanteiden muuttumiseen. Keskeinen asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelman lieventämisen haaste liittyykin väestön merkittävän muuttoliikkeen ennakointiin. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan kuntien välisiä muuttoja oli vuonna 2017 yhteensä 288 404. Lisäystä edelliseen vuoteen verrattuna oli 6 147 muuttoja. Muuttoja maakunnasta toiseen tehtiin vuoden 2017 aikana 137 178, mikä oli 3 948 muuttoja enemmän kuin vuotta aiemmin (Väestön ennakkotilasto, 2017 joulukuun väestömuutostiedot, korjattu 6.3.2018 ja 15.3.2018). Maakunnittain tarkasteltuna väkiluku kasvoi vuoden 2017 aikana viidessä maakunnassa ja väheni 14 maakunnassa. Vuoden 2017 aikana väkiluku kasvoi 77 kunnassa ja pieneni 232 kunnassa (Väestörakenne 2017, päivitetty 29.3.2018).

Valiokunnan tilaaman tutkimuksen mukaan asuntomarkkinoiden polarisaatio tulee kiihtymään ja Suomi kaupungistuu nopeasti muun maailman tapaan. Pellervon taloustutkimuksen tammikuussa 2018 julkaiseman Asuntomarkkinat 2018 -ennusteen mukaan kaupungistuminen on jatkunut odotettuaikin voimakkaampana. VTT julkaisi vuonna 2016 Asuntotuotantotarve 2015—2040 -ennusteen (VTT Technology 247). Tutkimuksen tilaajina olivat mm. Rakennusteollisuus RT ja ympäristöministeriö. Sen kaupungistumisskenaarion mukaan 14 suurimmalla kaupunkiseudulla väestö kasvaa vuosina 2015—2040 noin 625 000 henkilöllä. Edellisten 25 vuoden aikana kasvua on ollut 686 700 henkilöä. Toteutuneen asuntotuotannon osalta ennusteessa todetaan, että erityisesti Helsingin seudulle mutta myös Tampereen seudulle on rakennettu asuntoja vähemmän kuin sinne olisi pitänyt tarvelaskelman mukaan rakentaa. Joillekin paikkakunnille on puolestaan rakennettu asuntoja, vaikka asuntotarjontaa näyttäisi olleen riittävästi. VTT:n laskentamallin mukaan esimerkiksi Helsingin seudun asuntovaje on kasvanut noin 20 000 asuntoon. Ennusteen mukaan on mahdotonta ottaa kantaa, kuinka paljon potentiaalisia asukkaita jättää muuttamatta siksi, ettei heille löydy sopivaa asuntoa.

Valiokunta katsoo, että tasapainoisella asunto- ja aluepolitiikalla on mahdollista toisaalta turvata kasvavien alueiden riittävä asuntotarjonta ja toisaalta vastata taantuvien alueiden ongelmiin. Asuntopolitiikan toteutuksessa ja tavoitteenasettelussa tulee huomioida myös muut politiikkalohkot, sillä asuminen vaikuttaa aluetalouteen, alueiden väestönkehitykseen sekä työmarkkinoihin. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota valtion ja koko julkisen sektorin vastuuseen toi-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

mintojen sijoittamisesta alueellisesti siten, ettei olemassa olevien toimintojen siirtäminen tai lakkauttaminen johda ei-toivotun rakennemuutoksen vauhdittumiseen. Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota julkisten palveluiden sijoittamisen vaikutuksiin seutukaupunkien elinvoimaisuuteen mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta 2015 (TrVM 2/2016 vp). Tässä taustalla oli Itä-Suomen yliopiston päätös yliopistokoulutuksen siirrosta Savonlinnasta Joensuuhun. Siirrolla arvioidaan olevan merkittäviä negatiivisia aluevaikutuksia Savonlinnan seutukaupunki-alueelle ja asuntomarkkinoille. Valiokunta kiinnittää huomiota työtehtävien hajauttamisen ja tietoliikenneyhteyksien hyödyntämisen positiivisiin vaikutuksiin.

Pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten asunto-ongelmat

Valiokunta pitää usean asiantuntijan tavoin asuntopolitiikan keskeisenä puutteena sitä, että valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrä on erityisesti pääkaupunkiseudulla ollut voimakkaasta kaupungistumisesta huolimatta riittämättömällä ja kysyntää vastaamattomalla tasolla. Asumisen kalleus erityisesti pääkaupunkiseudulla vaikeuttaa työvoiman saatavuutta ja siten talouskasvun edellytyksiä sekä vaikuttaa kielteisesti ihmisten käytettävissä olevien tulojen määrään ja siten mahdollisuuksiin kuluttaa ja hankkia palveluita. Valiokunnan tilanearvio on pitkälti samanlainen kuin hallituksen eduskunnalle 1.3.2018 antaman lakiesityksen perusteluissa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain, aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 16 a §:n muuttamisesta (HE 12/2018 vp). Hallituksen esityksen mukaan kasvukeskuksissa on suuri tarve kohtuuhintaisille vuokra-asunnoille. Korkea vuokrataso ja omistusasuntojen voimakas hinnannousu vaikeuttavat erityisesti kasvukeskuksiin työn perässä muuttavien ihmisten asemaa asuntomarkkinoilla. Kohtuuhintaisten asuntojen puutteen taustalla on viime kädessä se, että kasvukeskusalueilla asuntojen kysyntä ylittää tarjonnan. Kohtuuhintaisista asunnoista on pulaa varsinkin Helsingin seudulla, ja kysyntä kohdistuu etenkin pieniin asuntoihin. Pääkaupunkiseudulla kärsitään hallituksen esityksen mukaan vaikean asuntotilanteen vuoksi jo osittaisesta työvoimapulasta, sillä asumisen kalleus vaikeuttaa työvoiman saamista alueelle. Ongelma kärjistyy varsinkin palvelualueilla, sillä etenkin pieni- ja keskituloisten ulottuvilla olevaa asuntotarjontaa ei ole syntynyt Helsingin seudulla riittävästi. Työvoiman saatavuuden ja elinkeinoelämän kilpailukyvyyn turvaamiseksi Helsingin seudulle olisi hallituksen esityksen mukaan rakennettava merkittävästi nykyistä enemmän valtion tukemia vuokra-asuntoja.

Ympäristövaliokunta on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota pääkaupunkiseudun asunto-ongelmiin ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämisen tärkeyteen. Tarkastusvaliokunnalle annetun lausunnon (YmVL 1/2018 vp) mukaan valtion rooli asuntomarkkinoilla on täydentää markkinoiden toimintaa siltä osin kuin markkinaehtoiset mekanismit eivät syystä tai toisesta toimi riittävällä tavalla ja tuota ihmisten erilaisia tarpeita vastaavia asumisratkaisuja. Asuntopolitiikan keskeinen tavoite on riittävä asuntotarjonta ja kohtuuhintaisuus. Ympäristövaliokunta on korostanut, että kohtuuhintaisen asumisen tulee olla pitkäjänteinen, johdonmukainen tavoite, jota toteutettaisiin myös yli hallituskausien ulottuvalla kehittämisohjelmalla. Kohtuuhintaista tuettua asuntotuotantoa tarvitaan markkinaehtoisen tuotannon rinnalle. Tärkeää on tuetun asuntotuotannon ohella pyrkiä hillitsemään asumisen kustannuksia kaiken kaikkiaan. Nykytilanteessa asumisen kalleus erityisesti pääkaupunkiseudulla heikentää työvoiman saatavuutta ja siten talouskasvun edellytyksiä. Valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2016 antamassaan lausunnossa (YmVL 7/2015 vp) ympäristövaliokunta on pitänyt asuntopolitiikan keskeisimpänä tavoitteena

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

kohtuuhintaisen asuntotarjonnan lisäämistä ja nähnyt asumisen kalleuden erityisesti pääkaupunkiseudulla heikentävän jo nyt talouskasvun edellytyksiä. Samoin korkotukilain muutosesityksestä vuoden 2015 lopulla annetun lausunnon (YmVL 3/2015 vp) mukaan korkea vuokrataso erityisesti pääkaupunkiseudulla vaikeuttaa pieni- ja keskituloisten mahdollisuuksia järjestää oma asumisensa tuloihin nähden kohtuullisin asumismenoin ja heikentää myös talouskasvun edellytyksiä laajemmin. Ympäristövaliokunta on vuoden 2015 lopulla korostanut, että toimenpiteet kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistämiseksi ovat kiireellisesti tarpeen erityisesti Helsingin seudulla ja muissa kasvukeskuksissa.

Ympäristöministeriön asettama työryhmä totesi jo vuonna 2011 ilmestyneessä raportissaan (Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla, ympäristöministeriön raportteja 8/2011), että kohtuuhintaisten asumismahdollisuuksien vähyys Helsingin seudulla on muodostumassa seudun ja sitä kautta koko Suomen talouden kasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyn suurimmaksi esteeksi. Helsingin seutu ja erityisesti pääkaupunkiseudun kunnat kärsivät kroonisesta asunon alitarjonnasta, jota asunon kysyntään kohdistuva väestön kasvusta johtuva kasvupaine edelleen pahentaa. Asumisen kalleus on muodostumassa jo nyt esteeksi työvoiman saatavuudelle. Kohtuuhintaisen asumisen ongelma kärjistyy erityisesti pieni- ja keskipalkkaisella palvelusektorilla, jonka työntekijöitä tarvitaan jatkossa yhä kasvavassa määrin alueelle sen palvelurakenteen ylläpitämiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten asunto-ongelmat ovat olleet tiedossa jo pitkään. Esimerkkeinä vanhemmista pääkaupunkiseudun ja kasvukeskusten asunto-ongelmia tarkastelleista selvityksistä voidaan mainita ympäristöministeriön vuonna 1999 asettaman selvitysmiehen selvitys (Asuntopoliittinen strategia 2000—2003, selvitysmiehen ehdotus, Suomen ympäristö 382) ja valtioneuvoston kanslian vuonna 1989 kutsuman selvitysmiehen ehdotus pääkaupunkiseudun rakentamisedellytysten ja erityisesti asuntotuotannon turvaamiseksi (Helsinki 31.5.1989).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtion tukemien tavallisten vuokra-asuntojen² määrä on nykyisin huomattavasti pienempi kuin menneinä vuosikymmeninä. Valtaosa Suomen uusista vuokra-asunnoista tuotetaan tällä hetkellä vapaarahoitteisesti ja markkinaehtoisesti. Valtion tukemien tavallisten vuokra-asuntojen osuus vuosittaisesta asuntotuotannosta on 2010-luvulla ollut noin seitsemän prosenttia. Korkotukilainoitettuja tavallisia vuokra-asuntoja on rakennettu kymmenen viime vuoden aikana keskimäärin reilut 2 000 asuntoa vuodessa. Noin 60 % näistä asunnoista on rakennettu Helsingin seudulle, ja muiden suurimpien kasvukeskuskuntien osuus on ollut noin 35 %. Ero aiempiin vuosikymmeniin on huomattava, sillä 1970—1990-luvuilla tuotettiin keskimäärin noin 10 000 uutta, omakustannusvuokraan perustuvaa, tavallista valtion tukemaa vuokra-asuntoa vuosittain (osuus keskimäärin 21 % vuosittaisesta asuntotuotannosta).

Valiokunta pitää hyvänä, että valtion tukema vuokra-asuntotuotanto on keskittynyt kasvukeskuksiin ja erityisesti Helsingin seudulle. Vuonna 2017 valtion tuella aloitettiin kasvukeskuksissa 3 202 uuden tavallisen vuokra-asunnon rakentaminen joko pitkän tai lyhyen 10 vuoden korkotuen avulla. Aikaisempina vuosina vastaavat aloitusmäärät olivat 2 523 (vuonna 2016), 2 751 (vuonna 2015) ja 1 565 (vuonna 2014). Helsingin seudun MAL-kunnissa³ vastaavat aloitusmäärät ovat olleet 1 873 (vuonna 2017), 1 667 (vuonna 2016), 2 221 (vuonna 2015) ja 1 281 (vuonna

² Muut kuin erillisryhmille tarkoitetut valtion tukemat vuokra-asunnot.

³ MAL-sopimukset: maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset: tarkemmin sivulla 14.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

2014). Vuonna 2017 aloitettiin Tampereen seudun MAL-kunnissa 540, Turun seudun MAL-kunnissa 399, Oulun seudun MAL-kunnissa 193 ja muissa kasvukeskuksissa 197 uuden tavallisen vuokra-asunnon rakentaminen joko pitkän tai lyhyen korkotuen avulla. Pääkaupunkiseudulla vastaava aloitusmäärä vuonna 2017 oli 1 397, mikä on 10 % vähemmän kuin vuotta aiemmin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että korkotuki- tai aravalainoitettuihin vuokra-asuntoihin liittyvillä käyttö- ja luovutusrajoituksilla on merkitystä etenkin kasvuseuduilla, koska ne varmistavat asuntojen pysymisen vuokrakäytössä ja vuokrien säilymisen kohtuullisella tasolla. Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen lisäämistarpeeseen vaikuttaa merkittävästi myös se, että käyttö- ja luovutusrajoitukset päättyvät merkittävässä määrin aravalainoitetuista asunnoista seuraavan kymmenen vuoden aikana. Pääkaupunkiseudulla on tällä hetkellä noin 90 000 valtion tukemaa tavallista vuokra-asuntoa. Jos uusien korkotukilainoitettavien vuokra-asuntojen rakentaminen ja olemassa olevien valtion tukemien asuntojen poistuminen rajoitusten piiristä jatkuvat tämänhetkisellä tasolla, valtion tukemien tavallisten vuokra-asuntojen määrä säilyy pääkaupunkiseudulla suurin piirtein nykyisellä tasolla. Valiokunta pitää todennäköisenä, että rajoitusten päättyttyä ainakin osassa omakustannusvuokrasäännösten alaisista asunnoista vuokrat nousevat markkina-vuokrien tasolle. Tätä kautta tapahtuvaa vuokrien nousua olisi mahdollista hillitä kannustamalla vuokra-asuntojen omistajia käyttämään perusparannuksiin korkotukilainaa, jolloin rajoitukset jatkuvat. Valiokunnan mielestä tulisi harkita uusia keinoja tähän kannustamiseen, esimerkiksi ottamalla käyttöön perusparannusavustus, jonka saaminen sidottaisiin korkotukilainan ottamiseen ja kiinteistön energiatehokkuuden parantamiseen.

Asuntopolitiikalle vuonna 2015 määritellyn tavoitteen (Ympäristöministeriön raportteja 4/2015) mukaan asuntotarjonnan tulee sopeutua kasvavaan kysyntään ja hyvän tukijärjestelmän kriteerin mukaan asuntomarkkinoiden alueelliset erot tulee huomioida erityisesti työmarkkinoiden ja muuttoliikkeen näkökulmasta. Kriteerin mukaan asumisen tukien tulee edistää eri seutujen välistä työperäistä muuttoa, ja tukien tulee keskittyä erityisesti niille alueille, joilla asuntomarkkinat eivät toimi kunnolla. Valiokunnan mielestä tulisi pikaisesti tarkemmin selvittää, mikä merkitys asumisen kalleudella ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittämättömyydellä on ollut pääkaupunkiseudun ohella myös muissa kasvukeskuksissa ja positiivisten rakennemuutosten alueilla työvoiman saatavuuteen ja elinkeinoelämän kasvuedellytyksiin. Saadun selvityksen mukaan jo yli kolmasosalla työvoimaa hakeneista toimipaikoista on vaikeuksia löytää sopivaa henkilöä avoimeen työpaikkaan, ja alueellisia kehitysnäkymiä tarkastelleen katsauksen (Alueelliset kehitysnäkymät, kevät 2018, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 11/2018) mukaan työvoiman kohtaanto-ongelmat tulevat positiivisten kehitysnäkymien johdosta yleistymään. Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen mukaan TE-toimistoissa oli heinäkuussa 2018 avoimia kaikkiaan 91 600 työpaikkaa, mikä on 16 400 enemmän kuin vuotta aiemmin. Avoimien työpaikkojen määrä lisääntyi edelliseen vuoteen verrattuna yli 20 %:lla yhdentoista ELY-keskuksen alueella.

Maalikuussa 2018 valmistuneen selvityksen mukaan kymmenessä suurimmassa kaupungissa asuntojen hinnat ja vuokrat ovat nousseet viime vuosina tuloja nopeammin (Vuokra-asuntosijoitusalan kannattavuus, kilpailutilanne ja kehittämistarpeet, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018). Helsingissä asuntojen hinnat ja vuokrat ovat korkeampia suhteessa tuloihin kuin muissa kaupungeissa. Myös Espoossa, Tampereella, Turussa ja Oulussa hintojen nousu suhteessa tulokehitykseen on ollut viime vuosina nopeaa. Tilastokeskuksen koko

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

maata koskevan tilaston mukaan asumiskustannusten osuus käytettävissä olevista rahataloista on sitä suurempi, mitä matalampi kotitalouden tulotaso on (Asumiskustannusten tulo-osuudet ja kotitalouksien tulotaso, päivitetty 28.3.2018). Suuret asumiskustannukset rasittivat⁴ 6,6 %:a kotitalouksista vuonna 2016 (Tulojakotilasto 2016, tulot, asuminen ja asumismenot, päivitetty 28.3.2018). Vuokralla asuvilla kotitalouksilla osuus oli 14,3 %. Asumiskustannusrasitteisiin eli niihin, joilla asumismenot ovat liian suuret suhteessa tuloihin, kuului koko maassa 176 100 kotitaloutta ja 223 400 henkilöä. Asumiskustannusrasitteisilla kotitalouksilla asumiskustannusten osuus käytettävissä olevista rahataloista, pois lukien asumistuet, oli yli 40 %. Pienituloisista kotitalouksista noin 22,2 % ja korkeamman tulotason kotitalouksista alle 4 % oli asumiskustannusrasitteisia. Pellervon taloustutkimuksen tekemän selvityksen (Asumismenot 2018, julkaistu 21.8.2018) mukaan asumismenot ovat kasvaneet tällä vuosikymmenellä jyrkästi (n. 4,5 % vuodessa). Runsaalla 15 %:lla väestöstä tulot eivät tällä hetkellä riitä kattamaan asumismenoja. Selvityksen ennusteen mukaan vuosina 2018—2020 asumismenot kasvavat arviolta 2,1 % vuodessa, mutta hyvän talouskehityksen ansiosta palkat nousevat nopeammin kuin vuokrat. Valiokunta pitää tärkeänä, että asumisesta johtuvien toimeentulovaikeuksien ja niistä johtuvien tukien kasvamisen ehkäisemisessä kiinnitetään laajemmin huomiota asumiskustannusten nousua rajoittaviin tekijöihin.

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen voimakkaan kysynnän ja riittämättömän tarjonnan vuoksi voimassa olevat asuntohakemukset valtion tukemiin kohtuuhintaisiin vuokra-asuntoihin ovat useissa kaupungeissa lisääntyneet ja asunnon saaneiden määrät vähentyneet. Huhtikuussa 2018 valmistuneen asuntomarkkinakatsauksen mukaan kyseisiä asuntoja haki vuoden 2017 lopulla koko maassa 93 700 kotitaloutta, mikä on 3,1 % enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Jonottavien määrä kasvoi selvästi esimerkiksi Helsingissä 4,0 % (21 000 hakijaa), Espoossa 9,3 % (8 200), Vantaalla 4,1 % (8 724), Tampereella 6,1 % (5 409), Turussa 8,9 % (4 295), Oulussa 8,1 % (3 444) ja Kuopiossa 7,1 % (2 880). Katsauksen mukaan valtion tukeman vuokra-asunnon sai vuonna 2017 koko maassa 64 400 kotitaloutta (-0,7 %) ja vuonna 2016 yhteensä 64 850 kotitaloutta (-4,4 %). Vuonna 2017 oli haettavana kaikkiaan 74 300 vuokra-asuntoa, mikä on 0,4 % enemmän kuin vuonna 2016. Vuonna 2016 haettavien vuokra-asuntojen määrä sen sijaan laski 3,7 % vuoteen 2015 verrattuna.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös eriarvoisuutta käsitelleen työryhmän loppuraporttiin (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018), jonka mukaan asuntomarkkinoiden kärjistynyt polarisaatiokehitys näkyy asumisen eriarvoistumisena: kasvukeskuksissa kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puutteena ja haja-asutusalueilla asuntojen arvonmuutosten aiheuttamina taloudellisia ongelmia. Tuloerojen kasvu ja maahanmuuton lisääntyminen lisäävät paineita asuinalueiden monipuolisuuden turvaamiseen ja toimenpiteisiin asunnottomuuden vähentämiseksi pitkäjänteisellä asuntopolitiikalla. Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrän lisääminen vaikuttaa työryhmän mukaan suoraan pienituloisten ihmisten toimintaedellytyksiin ja vähentää taloudellista eriarvoisuutta. Asuinalueiden eriytymiseen liittyy sosiaalisten ongelmien kasautuminen, palveluiden heikkeneminen ja asukasrakenteen yksipuolistuminen. Asuinalueen vaikutus asukkaiden hyvinvointiin kohdistuu voimakkaammin juuri heikommassa asemassa oleviin. Valtion ja kasvukeskusten kuntien yhteistyöhön perustuvat MAL-sopimukset (2020—2023) luovat työryhmän mukaan lähivuosina mahdollisuuden merkittävästi monipuolistaa kohtuuhintaista asuntojen tar-

4 Määritelmä perustuu EU:n tilastoviraston Eurostatin Tulot ja elinolot -tilastoon.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

jontaa, vahvistaa valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamista sekä edistää asuinalueiden sosiaalista eheyttä.

Asuntorakentaminen

Valiokunnan tilaaman tutkimuksen mukaan asumisen hintakehitys osoittaa, että asuntotuotanto on ollut nopeimmin kasvavilla seuduilla pitkään alimitoitettua. Etenkään Helsingin asuntotuotanto ei ole pysynyt kysynnän kasvun tahdissa, ja asuntojen hinnat ja vuokrat ovatkin nousseet muuta maata selvästi nopeammin. Tutkimuksen osana toteutetun mallianalyysin perusteella asuntotarjonnan lisääminen on ainoa keino hillitä Helsingin seudun hintojen ja vuokrien nousua. Tutkimuksen mukaan seudun MAL-tavoitteiden on arvioitu olevan tämänhetkisiin pääkaupunkiseudun kasvulukuihin nähden riittävän suuntaiset, mutta ne eivät vielä ratkaise seudulle muodostunutta asuntopulaa kokonaisuudessaan. Tutkimuksen mukaan kaavoituksessa tulee yltää vähintään MAL-sopimuksen tavoitteisiin. Myös ympäristövaliokunta on todennut (YmVL 1/2018 vp), että lisääntyvä asuntotuotanto muodosta riippumatta hillitsee hintojen ja vuokrien nousua yleisesti. Tätä taustaa vasten onkin myönteistä, että asuntorakentamisen määrä on korkealla tasolla.

Vuonna 2017 aloitettiin 45 000 uuden asunnon rakentaminen, mikä on noin 20 000 enemmän kuin pari vuotta aikaisemmin. Jos asuntoaloitukset suhteutetaan asukasluukuun, Suomen aloitusmäärä on valtiovarainministeriön suhdanneryhmän mukaan suurin Euroopassa (Rakentaminen 2018—2019, Rakennusalan suhdanneryhmä, valtiovarainministeriön julkaisu 8/2018). Asuntoaloitusten määrän ennustetaan olevan tänä vuonna noin 42 000—44 000. Vuonna 2019 asuntoaloitusten määrän arvioidaan vähenevän mutta ylittävän edelleen 40 000. Keskimääräinen asuntotuotantomäärä 2000-luvulla on ollut n. 32 000 vuodessa. Asuntorakentamisen tulevaisuuden osalta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2018 huhti—kesäkuussa myönnettiin rakennuslupia asuntorakentamiseen 3,9 milj. kuutiometriä, joka oli 21,6 % vähemmän kuin vuotta aiemmin. Asuinkerrostalojen lupakuutiomäärä väheni 24,5 %, mihin vaikutti vuodentakainen poikkeuksellisen suuri lupakuutiomäärä (Tilastokeskus, Rakennus- ja asuntotuotanto 2018, kesäkuu, päivitetty 28.8.2018). Myönteistä on, että myös Helsingin seudulla asuntotuotannon kokonaismäärät ovat korkealla tasolla. Helsingin seudun MAL-sopimuksen seurantaraportin (28.5.2018) perusteella seudulle arvioidaan valmistuvan vuonna 2018 jopa 18 000 asuntoa. Vuonna 2017 seudulle valmistui 14 800 asuntoa, mikä on 20 vuoden tarkastelujakson ennätys.

Asuntorakentaminen on valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan huipussaan ja aloitusten määrän arvioidaan laskevan vuoden 2018 jälkeen. Hidastumisen merkkejä on nähtävissä, mutta varsinaista käännettä asuntorakentamisessa ei vielä ennakoita. Asuntosijoittajien varovaisuuden kasvu näkyy asiantuntijoiden mukaan hidastuvina sijoitusvirtoina. Toisaalta asuntojen kysyntää tukevat matalat asuntolainakorot sekä myyntihintojen lasku, jossa taustalla ovat vuokratontit ja suuret yhtiölainat.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota suurista taloyhtiölainoista aiheutuviin riskeihin. Taloyhtiölainojen osuus uusien asuntojen velattomasta myyntihinnasta on kasvanut. Tämä muodostaa valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan riskejä sekä yksittäisten asunnon ostajien ylivelkaantumisen että suureen velkavipuun perustuvan ammattimaisen ja yksityisen asuntosijoittamisen lisääntymisen myötä. Taloyhtiölainojen käyttöä asuntosijoitusten rahoituksessa on saattanut edistää niiden edullinen verokohtelu asuntosijoittamisessa. Mikäli asunto-osa-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

keyhtiö tulouttaa rahoitusvastikkeet yhtiön kirjanpidossa, asuntosijoittaja voi vähentää rahoitusvastikkeen pääomatulojen verotuksessa, toisin kuin asunnon omaan käyttöön hankkinut kotitalous. Asuntosijoittaja joutuu kuitenkin maksamaan mahdollisesta myyntivoitosta veroa myös vähennetyn rahoitusvastikkeen osalta. Taloyhtiölainat ovat osaltaan tukeneet asuntojen kysyntää ja siten myös rakentamista ja alan työllisyyttä. Korkotason äkillinen voimakas nousu voi aiheuttaa merkittäviä ongelmia sekä yksittäisille asunnonomistajille että osalle suurta velkavipua käyttävistä asuntosijoittajista. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esiin myös sen, että asiakkaan luottoriski- tai maksukykyarviota ei tee mikään taho, mikäli asunnonhankintaan ei tarvita taloyhtiölainan lisäksi pankkilainaa. Kotitalouksien suureksi kasvanut velkaantuminen on asiantuntijoiden mukaan pysyväisluontoinen riski Suomen rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää, mikä on tarkoituksenmukainen taloyhtiölainan enimmäismäärä asunnon velattomasta hinnasta ja pitäisikö yhtiölainan lyhennysvapaa-aika rajoittaa vain yhteen vuoteen. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että asunnon ostajalle kerrotaan selkeästi yhtiölainan lyhennyksien kuukausikohtaiset määrät asunnon ostopäätöstä tehtäessä.

Myös valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota taloyhtiölainojen nopean kasvun aiheuttamaan ylivelkaantumisriskiin mietinnössään kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmasta (VaVM 10/2018 vp). Tarkastusvaliokunta pitää hyvänä, että valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään, miten kotitalouksien suoraa ja taloyhtiölainojen kautta tapahtuvaa epäsuoraa velkaantumista voitaisiin hillitä. Samassa yhteydessä voitaisiin arvioida rahoitusvastikkeen verovähennysoikeudesta saatuja kokemuksia ja järjestelmän toimivuutta asuntosijoittamisessa.

Valiokunta nostaa esille rakennusalan suuren merkityksen Suomen talouskasvulle. Alan työllisyys on kasvanut lähes 20 000:lla vuodesta 2015 vuoteen 2018. Tällä hetkellä rakentamisen kapasiteetti on kasvukeskuksissa lähes täyskäytössä, ja alan kasvua vaikeuttaa ammattimaisen työvoiman puute. Tilastokeskuksen mukaan rakennuskustannukset nousivat vuoden 2018 heinäkuussa 2,8 % edellisvuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna (Rakennuskustannusindeksi 2018, heinäkuu, päivitetty 15.8.2018). Rakennusalan suhdanneryhmä (Raksu) kiinnitti 27.3.2018 päivätyssä katsauksessaan (Rakentaminen 2018—2019, valtiovarainministeriön julkaisu 8/2018) huomiota siihen, että rakennuskustannusten nousu on alkanut viime kuukausina kiihtyä, ja siihen, että pääkaupunkiseudun tarjoushintaindeksin vuosinousuvauhti on kiihtynyt noin 9 %:iin ja tarjouksia on aiempaa vaikeampi saada. Rakentamisen korkeasuhdanteessa on tärkeää kiinnittää huomiota rakennuskustannusten nousuun ja valtion tukeman tuotannon riittävään määrään. Esitettyjen arvioiden mukaan korkeasuhdanteessa kustannusten nousupaineet näkyvät usein ensin valtion tukemassa tuotannossa. Vuonna 2017 valtion tukemien tavallisten vuokra- ja asumisoi-keushankkeiden keskimääräiset rakennuskustannukset pääkaupunkiseudulla olivat 3 373 euroa eli 9,1 % korkeammat kuin vuonna 2016. Pääkaupunkiseudun vuokratontilla olevien kohteiden keskimääräinen hankinta-arvo nousi 14,5 %, koska rakennuskustannusten lisäksi niiden liittymismaksut ja autopaidat kallistuivat selvästi.

Valiokunta pitää tarpeellisena lisätä tietämystä asuntojen hintojen ja vuokrien kasvun tarkemmista syistä. Lisätietoa tarvitaan mm. siitä, miksi pääkaupunkiseudulla tonttien hinnat ovat nousseet rakennuskustannuksia nopeammin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyt näkemykset hintojen ja vuokrien nousun tarkemmista syistä poikkesivat toisistaan. Syiksi arvoitiin mm. lisääntynyt asuntosijoittaminen, alan kilpailun toimimattomuus ja markkinaehtoiseen prosessiin

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

eri vaiheissa osallistuvien pyrkimys saada mahdollisimman korkeat voitot. Maaliskuussa 2018 julkaistun selvityksen (Vuokra-asuntosijoitusalan kannattavuus, kilpailutilanne ja kehittämistarpeet, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018) mukaan asuntosijoitusyhtiöiden tuotot eivät ole olleet poikkeuksellisen korkeita suhteessa vertailtuihin toimialoihin. Yksityisen pääoman ja sijoittajien kasvava mukaantulo vuokra-asuntomarkkinoille ja erilaisten toimijoiden monimuotoisuuden lisääntyminen ovat lisänneet tarjontaa sekä edistäneet kilpailua ja olleet tätä kautta positiivisia tekijöitä. Selvityksen mukaan asuntotuotannon markkinaehtoiset toimintamallit voidaan nähdä yhtenä asuntopolitiikan välineenä, jolla voidaan edistää riittävää vuokra-asuntojen tarjontaa. Erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla asuntotuotannon ja riittävän tarjonnan pullonkauloina ovat kaavoitus ja rakentamiskelpoisten tonttien saatavuus. Markkinaehtoisuus lisää kilpailua ja vaikuttaa siten asumisen hintaa laskevasti. Kilpailua on mahdollista lisätä, koska tonttimaasta suurempien kaupunkiseutujen sisällä ja välittömässä läheisyydessä ei ole selvityksen mukaan tosiasiallista pulaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että nykyisessä korkean asuntotuotannon tilanteessa kyetään ottamaan huomioon toimintaympäristössä ja asuntojen kysynnässä tapahtuvat pitkän aikavälin muutokset. Asuntopolitiikalla tulisi myös edistää asumisen laatua. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vuonna 2015 määritellyn asuntopolitiikan tavoitteen mukaan asuntotarjonnan pitäisi pystyä vastaamaan niin määrällisesti kuin laadullisesti tarvetta vastaavaan kysyntään. Tältä osin valiokunta nostaa esille asumisväljyyden. Esimerkiksi Helsingissä asuntojen keskikoko on laskenut merkittävästi, ja vuonna 2017 pienten asuntojen (yksiöiden ja kaksioiden) osuus uustuotantona ja laajennuksina valmistuneista asunnoista oli 2000-luvun suurin (61 %). Tilastokeskuksen Asunnot ja asuinolot -tilastojen vertailun perusteella käy ilmi, että ahtaasti asuvien määrä⁵ on vuodesta 2010 vuoteen 2017 vähentynyt koko maassa mutta lisääntynyt maakunnittain tarkasteltuna merkittävästi Uudellamaalla (284 573:sta 313 134:een). Helsingissä ahtaasti asuvien määrä lisääntyi kyseisenä aikana noin 17 700 henkilöllä. Pellervon taloustutkimuksen tammikuussa 2018 julkaiseman Asuntomarkkinat 2018 -ennusteen mukaan sijainnin merkitys alkaa korostua kotitalouksien asumistoiveissa; lapsiperheetkin hakeutuvat esikaupunkialueiden tai kehyskuntien sijaan entistä useammin palveluiden ääreen keskustoihin. Tilastokeskuksen 17.5.2018 julkistaman vuotta 2017 koskevan tilaston mukaan lapsiperheiden kerrostaloasuminen on yleistynyt erityisesti pääkaupunkiseudulla (Asunnot ja asuinolot 2017).

Valiokunta korostaa jälleen kerran tarvetta parantaa rakentamisen laatua. Rakennusalan ammattitaitoisen työvoiman saatavuusongelma ei saa nykyisessä korkean asuntotuotannon tilanteessa muodostaa riskiä rakentamisen laadulle. Valiokunta on mietinnössään rakennusten kosteus- ja homeongelmista, TrVM 1/2013 vp, kiinnittänyt laajasti huomiota rakentamisen laatuun liittyviin kysymyksiin rakennusalan osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan, rakentamisen vastuukysymysten sekä rakentamisen valvonnan näkökulmasta. Mietinnön pohjalta on edelleen voimassa seitsemän eduskunnan kannanottoa, joiden toteutumisesta valiokunta vuosittain seuraa hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Valiokunta toteaa, että meneillään olevista uudistuksista ja toimista huolimatta rakentamisen laatuun liittyvät ongelmat nousevat toistuvasti esiin sekä julkisissa rakennuksissa että uudisrakentamisessa. Viimeksi hallituksen vuosikertomuksesta 2016 antamassaan mietinnössä (TrVM 8/2017 vp) valiokunta on todennut, ettei viime vuosina tehdyillä toimilla ole kyetty merkittävästi vähentämään kosteus- ja homevaurioista aiheutuvia terveyshait-

⁵ Enemmän kuin yksi henkilö huonetta kohti, kun keittiötä ei lasketa huonelukuun.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

toja ja kansantaloudellisia menetyksiä eikä torjumaan uusien kosteusvaurioiden syntymistä. Valiokunta toistaa aikaisemmat huolensa rakentamisen laadun ongelmista sekä korostaa, että rakentamisen laatuun sekä vastuunjaon selkeyttämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi valiokunta painottaa, että viranomaisten taholta tulisi olla nykyistä paremmin tarjolla viranomaisapua ja -neuvontaa ns. homeloukkuun joutuneille ihmisille. Valiokunta pitää perusteltuna selvittää, minkälaista apua ja tukea homeloukkuun jääneet tarvitsevat.

MAL-sopimukset

Valiokunnan arvion mukaan valtion ja neljän kaupunkiseudun sopimat maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset (MAL-sopimukset) ovat olleet hyvä väline suurten kaupunkiseutujen kehittämisessä ja parempien asuntotuotantoedellytysten luomisessa. Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seutujen vuosia 2016—2019 koskevat uudet sopimukset allekirjoitettiin 9.6.2016. Myönteistä on, että sopimusten sisältöä on jatkuvasti parannettu ja kesäkuussa 2018 julkistetun seurantakatsauksen mukaan seuduilla on kokonaisuutena edetty hyvin tavoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi Helsingin seutua koskevan tarkemman selvityksen (28.5.2018) mukaan seudulle valmistui vuosina 2016—2017 yhteensä noin 27 700 asuntoa, mikä vastaa 99-prosenttisesti asuntotuotannolle asetettuja tavoitteita. Uusia asuntorakennushankkeita on myös käynnistynyt runsaasti. Vuonna 2017 aloitettiin kaikkiaan noin 17 400 uuden asunnon rakentaminen. MAL-sopimuksen kokonaistavoite vuosille 2016—2019 on yhteensä 60 000 asuntoa.

Ongelmallista on kuitenkin, että valtion tukemalle asuntotuotannolle asetetuista tavoitteista (pitkä korkotuki, lyhyt korkotuki, asumisoikeusasunnot ja erityisryhmät) on jääty selvästi jälkeen. Pääkaupunkiseudulle vuosille 2016—2017 asetettu tavoite (6 377 asuntoa⁶) on toteutunut 75-prosenttisesti (Helsingissä 74-prosenttisesti, Espoossa 63-prosenttisesti ja Vantaalla 88-prosenttisesti). Vuosina 2012—2015 valtion tukemien vuokra-asuntojen toteutuma Helsingin seudulla oli 82 % tavoitteesta. Tampereen seudulla MAL-sopimuksen tavoitteena on, että vuosina 2016—2019 seudun kuntiin valmistuu yhteensä 3 160 kohtuuhintaista vuokra-asuntoa. Kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon lasketaan mukaan sekä lyhyellä ja pitkällä korkotuella tuotetut että kuntien oma, valtion tukemaa vuokratasoa vastaava vapaarahoitteinen vuokra-asuntotuotanto. Kahden ensimmäisen vuoden aikana Tampereen kaupunkiseudulle on valmistunut 788 kohtuuhintaista vuokra-asuntoa, mikä on noin 25 prosenttia koko MAL-sopimuksen tavoitteesta.

MAL-sopimusten sisältöä ja sitovuutta tulee kehittää edelleen sekä harkita sopimusten muuttamista pidempiaikaisiksi ja ulottamista myös muille kaupunkiseuduille. Seutuja tulee mahdollisuuksien mukaan kehittää pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti siten, että maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelujen ja elinkeinojen suunnitelmat sekä toteutus sovitetaan yhteen seuduittain yli kuntarajojen. Uusissa sopimuksissa on tärkeää turvata kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon riittävä taso ja varmistaa tavoitteiden toteutuminen. Valiokunta kiinnittää huomiota myös eriarvoisuutta käsitelleen työryhmän raporttiin (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018), jonka mukaan MAL-sopimukset luovat mahdollisuuden merkittävästi monipuolistaa kohtuuhintaista asuntojen tarjontaa ja vahvistaa valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamista sekä edistää asuinalueiden sosiaalista eheyttä.

⁶ Yhteensä pitkällä ja lyhyellä korkotuella rakennetut, asumisoikeusasunnot ja erityisryhmien asunnot.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota myös ilmastonmuutoksen torjuntatoimien vaikutuksiin asuntopolitiikkaa kehitettäessä. Valtioneuvosto hyväksyi syksyllä 2017 ensimmäisen ilmastolakiin (609/2015) perustuvan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman selontekona (Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030, ympäristöministeriön raportteja 21/2017). Suunnitelma linjaa tarvittavat keinot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen päästökaupan ulkopuolisella, ns. taakanjakosektorilla, johon kuuluvat liikenne, maatalous, lämmitys ja jätehuolto. Kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite taakanjakosektorille vuodelle 2030 on 39 % verrattuna vuoden 2005 tasoon. Parhaat mahdollisuudet päästöjen vähentämiseen on liikenteessä, joka aiheuttaa noin viidenneksen Suomen kasvihuonekaasupäästöistä ja jonka osuus taakanjakosektorin päästöistä on noin 40 %. Ympäristövaliokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä (YmVM 1/2018 vp) tuonut esiin kuntien roolin merkittävänä toimijana, sillä ne voivat vaikuttaa taakanjakosektorin päästöihin maankäyttöä ja liikennettä koskevilla ratkaisulla, rakentamisen ohjauksella, hankinnoilla, jätehuollolla sekä ympäristökasvatuksella ja neuvonnalla. Ympäristövaliokunta pitää erittäin tärkeänä ilmastosuunnitelman linjausta siitä, että valtio voi tehokkaimmin ohjata kaupunkiseutujen liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen ja liikennejärjestelmätyöhön MAL-sopimusten kautta. Keskeistä on edistää täydennysrakentamista sekä yhdyskuntarakenteellisesti hyvien sijaintien luomista ja hyödyntämistä uudisrakentamisessa kaupunkimaisilla seuduilla, sillä näin vaikutetaan pitkäaikaisesti ilmaston kannalta kestäväen yhdyskuntarakenteen syntymiseen. Tarkastusvaliokunta yhtyy ympäristövaliokunnan näkemyskseen.

Asuinalueiden eriytyminen

Valiokunta näkee lähiöiden tilanteessa kehittämistarpeita ja on huolestunut asuinalueiden eriytymiskehityksestä. Valiokunta korostaa lähiöiden suurta yhteiskunnallista merkitystä, sillä esitettyjen arvioiden mukaan Suomen lähiöissä asuu jopa 1,5 miljoonaa ihmistä. Merkittävä osa Suomen lähiöistä sijaitsee Etelä-Suomen suurissa kaupungeissa ja erityisesti Helsingin seudulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että lähiöiden viihtyvyyden ja turvallisuuden parantamiseksi toteutetaan valtion, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyössä entistä kokonaisvaltaisempia ja tuloksellisempia toimia. Keskeisinä kehittämiskohteina on 1960- ja 1970-luvulla rakennettujen huonokuntoisten asuntojen korjaaminen nykyajan tarpeita vastaaviksi sekä hyvien liikenneyhteyksien ja lähipalveluiden turvaaminen myös pitkällä aikavälillä. Tärkeää on myös lisätä lähiöiden yhteisöllisyyttä ja asukkaiden osallistumista oman asuinalueen kehittämiseen. Joidenkin lähiöiden elinvoimaisuuden parantaminen saattaa edellyttää täydennysrakentamista ja purkavaa lisärakentamista. Valiokunta esittää, että MAL-sopimuksia kehitetään jatkossa siten, että niissä huomioidaan lähiöiden liittäminen osaksi toiminnallista kaupunkia.

Vaikka asuinalueiden eriytymistilanne on kansainvälisesti vertaillen Suomessa vielä melko hyvä, esim. pääkaupunkiseudulla, niin asiantuntijakuulemisen perusteella useiden lähiöiden asuinalueiden sosioekonominen kehitys on ollut epäsuotuisaa 1990-luvulta 2010-luvulle tulo- ja koulutustason heikkenemisen ja työttömyyden lisääntymisen vuoksi. Näissä lähiöissä asuu entistä enemmän yksin asuvia ikääntyneitä henkilöitä ja entistä vähemmän lapsiperheitä ja nuoria aikuisia. Lisäksi vieraskielisten osuus on kasvanut monessa lähiössä. Asiantuntijakuulemisen perusteella vieraskielisen väestön osuus näyttää nousseen uudeksi alueelliseksi erottelijaksi. Asiantuntijakuulemisessa esitetyt näkemykset olivat pitkälti yhteneväisiä kesällä 2017 valmistuneen Helsingin seudun 1960- ja 1970-lukujen lähiöiden sosioekonomista ja demograafista kehitystä vuo-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

den 1990 jälkeen tarkastelleessa tutkimuksessa⁷. Tarkastelun kohteena oli 131 keskustojen ulkopuolella olevaa kerrostalovaltaista lähiöaluetta. Tutkimuksen mukaan pääkaupunkiseudun lähiöiden sosioekonominen asema oli heikentynyt vuodesta 1990 vuoteen 2013 tulotasolla, koulutustasolla ja työttömyysasteella mitattuna. Tutkimuksessa kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, ettei kaikkien lähiöiden sosioekonominen kehitys ole ollut epäsuotuisaa. Erityisesti Helsingille on leimallista suuret lähiöiden väliset erot, mikä näkyy siinä, että kaupungissa on sekä korkean että matalan työttömyysasteen ja myös matalan ja korkean tulo- ja koulutustason lähiöalueita. Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen maaliskuussa 2018 julkaiseman tutkimuksen tuloksia, joiden mukaan asuinalueiden etninen eriytyminen koskee voimakkaimmin lapsia (Sosiaalinen kestävyys; asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla 2/2018).

Asuntopoliittisilla toimilla tulee vaikuttaa asuinalueiden eriytymiskehitykseen. Esimerkiksi asuntojen eri hallintamuotojen sekoittamisella ja valtion tukemien asuntojen sijoittamisella myös korkeamman hintaluokan alueille voidaan vähentää eriytymistä. Saatuihin asiantuntijalausuntoihin viitaten tarkastusvaliokunta pitää hyvänä Helsingissä toteutettua menettelyä ostaa vanhasta asuntokannasta asuntoja ja sijoittaa näihin asukkaita sosiaalisin perustein. Jatkossa tarvitaan kuitenkin entistä vaikuttavampia toimia huono-osaisuuden ja yhteiskunnallisen eriarvoistumisen vähentämiseksi. Keskeistä myös lähiöiden kehittämisen kannalta on, miten onnistuneesti kyetään vähentämään työttömyyttä ja lisäämään työnteon kannustavuutta. Maahanmuuttajien kotoutumisessa ja työllistymisessä valiokunta näkee merkittäviä kehittämistarpeita. Valiokunnalla on parhaillaan omana asiana käsittelyssä tutkimus kotouttamisen toimivuudesta erityisesti maahanmuuttajien työllistymisen näkökulmasta, ja valiokunta antaa asiasta mietinnön syysistuntokaudella 2018. Valtiovarainvaliokunnan vuoden 2018 talousarvioesityksestä antaman mietinnön (VaVM 22/2017 vp) mukaan maahanmuuttajien työttömyys on pitkällä aikavälillä noin 2,5-kertainen kantaväestöön verrattuna, ja saadun selvityksen mukaan esimerkiksi Helsingissä useamman pakolaisryhmän työttömyysasteet vuonna 2016 olivat 43—54 %. Monilla pakolaistaustaisilla henkilöillä kestävän aseman saamiseen työmarkkinoilta kuluu useita vuosia. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lähiöiden eriytymiskehitystä on paljon helpompi ja edullisempi ennalta ehkäistä kuin puuttua tilanteeseen jälkepäin, ja siihen, että toimenpiteiden tarpeellisuutta arvioitaessa tulee huomioida myös eriytymisestä aiheutuvat välilliset vaikutukset. Valiokunta katsoo, että tarvitaan kattava yli hallinnonalarajojen ulottuva lähiöiden kehittämisohjelma, jolla pitkäjänteisesti turvataan palveluiden ja asumisen hyvä taso lähiöissä. Valiokunta korostaa kuntien vastuuta omien asuinalueidensa kehittämisessä.

Opiskelijoiden asuntotilanne

Asuntopoliitikalla on vaikutus myös koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, koska opiskelijoiden asumisen järjestäminen vaikuttaa opiskeluedellytyksiin. Valiokunta nostaa esille opiskelijoiden huonon asuntotilanteen ja pitää tärkeänä lisätä opiskelijoiden tarvetta vastaavaa asuntotuotantoa. Esimerkiksi HOAS:n opiskelija-asuntoihin oli vuoden 2018 elokuussa yli 10 000 hakijaa, joista noin neljäsosalle pystyttiin tarjoamaan asunto ensi vaiheessa. Loput hakijoista suuntautuvat yksityisille markkinoille saadakseen asunnon tai jäävät aluksi asumaan vanhalle koti-

⁷ Helsingin seudun 1960—1970-lukujen lähiöiden sosioekonominen ja demokraafinen kehitys vuoden 1990 jälkeen. Helsingin kaupunki, tutkimuksia 2017:1.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

paikkakunnalleen ja käyvät sieltä käsin opiskelemissa, kunnes löytävät asunnon opiskelupaikkakunnaltaan. Asunnonsaannin vaikeus ja korkeat asumiskustannukset voivat ohjata koulutusvalintoja, jos niiden takia hakeudutaan opiskelemaan muualle kuin mihin oma kiinnostus ja vahvuudet ensisijaisesti johtaisivat. Korkeiden asumiskustannusten kattaminen työssäkäynnillä voi puolestaan vaikuttaa opiskelun tehokkuuteen ja pituuteen. Valiokunta toteaa, että opiskelija-asunnot on rakennettu tilankäytön kannalta tehokkaasti ja opiskelijoiden siirryttyä enemmän opiskelija-asuntoihin vapautuu vapailta markkinoilta pieniä asuntoja työvoimapulan helpottamiseen. Esitetyn arvion mukaan suurin osa opiskelijoista asuu yksityisiltä markkinoilta vuokratuissa asunnoissa tai omistusasunnoissa ja vain 27 % asuu erityisissä opiskelija-asunnoissa.

Valiokunta pitää hyvänä, että ympäristöministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö teettivät syyskuussa 2018 julkaistun selvityksen, jonka tarkoituksena oli muodostaa kokonaiskuva opiskelijoiden asumisen nykytilasta ja tulevista tuotantotarpeista (ympäristöministeriön raportteja 20/2018). Selvityksen mukaan pääkaupunkiseudulla tulee lisätä opiskelija-asuntoja vähintään noin 6 000 asunnolla kymmenen seuraavan vuoden aikana. Yliopistokaupungeista lisätarvetta on mahdollisesti myös Jyväskylässä. Selvityksen mukaan muualla riittää nykyisten tarvesuunnitelmien toteuttaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että vanhojen opiskelija-asuntojen peruskorjauksissa ja uusien rakentamisessa ennakoidaan ja huomioidaan toimintaympäristön ja opiskelijoiden tarpeiden muutokset pitkällä aikavälillä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vuokralla asuvat opiskelijat siirtyivät 1.8.2017 lukien yleisen asumistuen piiriin, mikä kasvatti tuen enimmäismäärää selvästi. Muutoksen myötä yli 110 000 ruokakuntaa alkoi saada opintotuen asumislisän sijasta yleistä asumistukea. Opintotuen asumislisä oli yksilökohtainen, kun taas yleisen asumistuen määrään vaikuttavat koko ruokakunnan tulot ja asumismenot. Yleisessä asumistuessa hyväksytään suuremmat asumismenot kuin asumislisässä, ja tukea voi saada koko vuoden ajan. Yhden hengen opiskelijaruokakunnan keskimääräinen asumistuki oli vuoden 2017 lopussa 287,60 euroa kuukaudessa. Opintotuen asumislisä oli enintään 201,60 euroa kuukaudessa. Yleisen asumistuen menot olivat 1 261 milj. euroa vuonna 2017. Kasvua edelliseen vuoteen oli 17 %, ja tämä johtui suurelta osin siitä, että valtaosa opiskelijoista tuli yleisen asumistuen piiriin. Vastaavasti opintotuen asumislisä poistettiin 1.8.2017. Kokonaisuutena vertailukelpoiset asumistukimenot kasvoivat siten 4 % vuonna 2017 edelliseen vuoteen verrattuna.

Saadun selvityksen mukaan opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin nopeutti asuntojen kysynnässä tapahtunutta kehitystä eli yksioiden kysynnän lisääntymistä ja soluasuntojen kysynnän vähentymistä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla soluhuonetta hakevien määrä on laskenut noin 5 %:iin hakijamäärästä. Soluhuoneiden täyttöasteet ovat pääkaupunkiseudulla korkeimmillaan syksyllä, kun uudet opiskelijat muuttavat seudulle. Tuolloin kaikki soluasunnot ovat täynnä. Monelle opiskelijalle soluasunto on kuitenkin vain väliaikainen ratkaisu, ja he muuttavat pois sieltä heti, kun ovat löytäneet oman yksioön. Soluhuoneita vapautuu alkusyksyn jälkeen jatkuvasti. Suurin tyhjäkäyttö soluasunnoissa on keväisin, maaliskuun ja kesäkuun välisenä aikana. Saadun selvityksen mukaan opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin on heijastunut myös asuntojen sijaintikysyntään. Kauempana korkeakouluista ja pitkien kulkuyhteyksien päässä olevat kohteet ovat vähemmän haluttuja, koska niissä ei usein ole tehty perusparannuksia ja ne ovat iäkkäämpiä soluasuntokohteita. Valiokunta pitää hyvänä, että Kelan tarkoituksena on selvittää, miten opiskelijoiden tuet ja asumisen kustannukset ovat muuttuneet yleiseen asumistukeen siirryttäessä. Valiokunta pitää tärkeänä myös seurata, kiihdyttääkö muutos pienten vapaarahoit-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

teisten asuntojen vuokrien nousua, jos opiskelijat muuttavat nykyistä kalliimpiin keskustoissa sijaitseviin pieniin vuokra-asuntoihin.

Kaupunkien asunto-olojen kehittäminen

Asuntopolitiikan keskeinen haaste koskee kaupungistumisen sekä pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten pitkän aikavälin kehityksen huomioimista. Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus on keväällä 2018 käynnistänyt vuosille 2018—2022 laadittavan kaupunkiohjelman valmistelun. Ohjelman tarkoituksena on vahvistaa kaupunkipolitiikkaa ja löytää kaupunkien ja valtion yhteistyönä parhaita ratkaisuja kaupunkien kasvuun, kestävyys- ja hyvinvointiin. Kaupunkiohjelma täydentää muuta kaupunkien kehitystä tukevaa työtä, ja se koordinoidaan yhteen keväällä 2017 käynnistetyn kestävä kaupunkikehityksen ohjelman ja tammikuussa 2018 käynnistyneen seutukaupunkiohjelman valmistelun kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaupungistumisen jatkussa ja kaupungeja kehitettäessä kiinnitetään riittävästi huomiota asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon pitkällä aikavälillä.

Valiokunta painottaa kaupunkiseutujen kehittämisessä ja pääkaupunkiseudun asunto-ongelmien lievittämisessä hyvien liikenneyhteyksien merkitystä. Ympäristövaliokunnan (YmVM 3/2018 vp) mukaan nykyistä nopeampien raideliikenneyhteyksien kehittäminen ja huomattava saavutettavuuden parantaminen kasvavilla ja kehittyvillä alueilla voisi helpottaa pääkaupunkiseudulle kohdistuvaa kasvupainetta. Myös valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa on korostettu liikenneyhteyksien merkitystä. Tutkimuksen suosituksen mukaan maankäyttö ja liikennesuunnittelu tulee sitoa paremmin toisiinsa. Pääkaupunkiseudun kasvua voidaan tutkimuksen mukaan pyrkiä hallitsemaan esimerkiksi liikenneyhteyksiä parantamalla ja muita kasvuseutuja tukemalla.

Asuntopoliittisilla toimilla on tärkeä merkitys myös kansantaloudelle ja viennille tärkeiden seutukaupunkien kehittämiselle, mikä tulee ottaa huomioon seutukaupunkiohjelman valmistelussa. Seutukaupunkien positiivisen kehityksen edistämiseksi on tärkeää turvata kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon riittävyys. Valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan tarkastusvaliokunnalle antamaan lausuntoon (YmVL 1/2018 vp), jonka mukaan asumisen tukirahoitusta tarvitaan myös seutukaupungeissa, joihin ei synny markkinaperusteista asuntorakentamista ja joissa kunnan omat tukitoimet eivät riitä. Lisäksi äkillisen rakennemuutoksen kunnissa tarvitaan omia ratkaisuja. Vuosille 2018—2022 laadittavan seutukaupunkiohjelman tarkoituksena on muodostaa yhteinen näkemys niistä toimista, joilla seutukaupunkien kestävä kehitys ja elinvoimaisuutta voidaan jatkossa tukea. Ohjelman laatimisen perustana on tarkastusvaliokunnan ehdotuksen (TrVM 2/2016 vp) pohjalta hyväksytty eduskunnan kannanotto, alueellistamisen koordinoitiryhmän selvitys valtion työpaikkojen kehittymisestä ja selvityshenkilö Antti Rantakokon tekemä vuoden 2017 lokakuussa valmistunut selvitys (Elinvoimaa seutukaupungeille, valtiovarainministeriön julkaisu 38/2017).

Väestöltään vähenevien alueiden asunto-ongelmat

Asuntopolitiikan yksi haaste koskee väestöltään vähenevien alueiden asunto-ongelmia. Valtion tukemien vuokra-asuntojen vajaakäyttöä tarkastellut työryhmä totesi lokakuussa 2017 valmistuneessa selvityksessään (Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskuksen ulkopuolella, ympäristöministeriön raporteja 23/2017), että väestö ja työpaikat vähenevät voimakkaasti

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

kasvukeskusten ulkopuolisella alueella. Tämä vaikuttaa väistämättä myös asuntojen määrälliseen tarpeeseen muuttotappiokunnissa. Myös väestörakenteen muutos vaikuttaa kysyntään, kun nuoret muuttavat työn perässä kasvukeskuksiin ja ikääntyneiden määrä kasvaa. Lisäksi ikääntyneet muuttavat kuntakeskuksiin palveluiden ja esteettömien asuntojen perässä. Työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös kasvukeskusten ulkopuolella olevan asuntokannan peruskorjaustarpeeseen. Työryhmän mukaan tulevaisuuden haasteena onkin sopeuttaa asuntokantaa vastaamaan kysyntään ja samalla turvata hyvät asuinolot kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla.

Valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan tarkastusvaliokunnalle antamaan lausuntoon (YmVL 1/2018 vp), jonka mukaan väestöltään vähenevien seutujen asuntomarkkinoiden haasteet kasvavat ja kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden erityisongelmiin tarvitaan omat ratkaisunsa. Asuntopoliittisia toimia tarvitaan mm. valtion tukeman asuntokannan vajaakäyttöongelmaan (tarkemmin jäljempänä kohdassa Tarjontatuet). Samalla tulee etsiä uudenlaisia yhteiskunnalliseen vaikutusarviointiin perustuvia mahdollisuuksia lievittää taantuvien alueiden asunto-ongelmia. Valiokunta katsoo, että väestöltään vähenevillä alueilla vajaakäytössä olevan rakennuskannan monipuolista hyödyntämistä tulisi selvittää. Muun muassa yritystoiminnan aloittamista ja kehittämistä tukevissa toiminna väestöltään väheneville alueille valiokunta näkee mahdollisuuksia.

Taantuvien alueiden elinvoimaisuuden turvaaminen vaatii puuttumista väestön vähenemisen ja palveluiden heikkenemisen juurisyihin. Valiokunta pitää hyvänä, että harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä pohtii parhaillaan mahdollisuuksia parantaa harvaan asuttujen alueiden tilannetta. Työryhmän asettamista koskevan muistion (28.8.2017) mukaan harvaan asuttu alue on kansallisesti merkittävä, sillä siellä sijaitsee valtaosa Suomen luonnon aineellisista ja aineettomista raaka-aineista. Alueella on kuitenkin runsaasti pitkistä etäisyyksistä ja harvasta asutuksesta johtuvia haasteita, kuten pitkään jatkunut väestön väheneminen ja vanheneminen, huoltosuhteen heikkeneminen, palvelujen keskittyminen, työpaikkojen väheneminen ja toisaalta yritysten investointi- ja rekrytointiongelmien. Työryhmän tehtävänä on mm. tarkastella verohuojenuksiin ja alueellisiin tukiin liittyviä mahdollisuuksia sekä hakea uusia byrokratian purkuun liittyviä toimenpiteitä. Yhtenä työmenetelmänä työryhmä tutustuu pohjoismaisiin aluepoliittisiin toimenpiteisiin. Työryhmän toimikausi päättyy 30.9.2019, ja sen lähtökohtana on Maaseudun kehittämisstrategia 2017—2020. Harvaan asutut alueet käsittävät 68 % Suomen pinta-alasta, mutta näillä alueilla asuu enää vain 5,3 % väestöstä (tilanne keväällä 2017).

Asumisen tukeminen

Valtio myöntää asumiseen liittyviä tukia sekä tarjonta- että kysyntäpuolelle. Tarjontatuet myönnetään asuntojen tuotantoon. Tarjontatukia ovat mm. asuntojen uudistuotantoon myönnettävä valtion korkotuki sekä erilaiset avustukset. Korkotukilainoitukseen liittyvä valtion täytetakausta, joka paitsi parantaa rahoituksen saatavuutta myös alentaa lainoituksen kustannuksia. Tarjontatukien pääsääntöisenä tavoitteena on, että tuki kanavoituu erilaisen säätelyn kautta tuetussa asuntokannassa asuville kotitalouksille. Kysyntätuet maksetaan suoraan kotitalouksille asumiskustannusten alentamiseksi. Merkittävimpiä kysyntätukia ovat Kelan maksamat asumistuet. Jäljempänä sivuilla 22—23 esitetyssä taulukossa on esitetty kysyntä- ja tarjontatukien määrien kehittyminen pitkällä aikavälillä. Tiedot taulukkoon on saatu ympäristöministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, ARA:sta, Kelasta ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:sta. Tukien nimel-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

lisarvot on inflatoitu elinkustannusindeksillä vuoden 2017 tasoon, jotta luvut ovat vertailukelpoisia keskenään.

ARA vastaa keskeisesti asuntopolitiikan toimeenpanosta. ARA voi hyväksyä valtion täytetaukausen sisältävää korkotukilainaa asuntojen uudistuotantoon, perusparannukseen ja hankintaan. ARA hyväksyy myös takauslainoja vuokralojen rakentamiseen sekä asunto-osakeyhtiötilojen perusparantamiseen. Eduskunta päättää vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä korkotukilainoituksen määrästä ja painotuksista. Valtioneuvosto vahvistaa tämän jälkeen käyttösuunnitelmassa lainoituksen alueelliset ja muut käyttöperusteet. Valtion varoista myönnetään myös mm. korjausavustuksia sekä erityisryhmien investointiavustuksia eri väestöryhmien asuinolojen parantamiseen. Lisäksi myönnetään avustuksia mm. asuinalueiden infrastruktuurin rakentamiseen, aravavuokralojen purkamiskustannuksiin, asumisneuvojatoimintaan sekä tavalisten korkotuettujen vuokra-asuntojen rakentamisen käynnistämiseen Helsingin seudulla.

Valtion asuntorahasto (VAR) on ympäristöministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahaston varoista maksetaan sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävät lainat, korkotuet, avustukset ja asuntolainojen valtioneuvoston takauksista aiheutuvat menot. Rahasto saa varansa aravalainojen koroista ja lyhennyksistä sekä valtioneuvoston takauksiin liittyvistä takausmaksuista. Rahoitusta rahastolle voidaan hankkia myös osana valtion lainanottoa. Valtiokonttorilla on keskeinen rooli valtion varoista myönnettyjen lainojen, korkotukien ja valtioneuvoston takauksien hallinnoinnissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää asumiseen liittyviä avustuksia sosiaali- ja terveysalalla toimiville yleishyödyllisille järjestöille RAY:n tuotoista vuoteen 2016 saakka ja veikkausvoittovaroista vuodesta 2017 alkaen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA toimii itsenäisenä valtionapuviranomaisena, joka vastaa Veikkaus Oy:n pelituotoista, sosiaali- ja terveysjärjestöille myönnettävien avustusten valmistelusta, maksamisesta, käytön valvonnasta sekä vaikutusten arvioinnista. Erityisryhmien asumiseen liittyviä investointiavustuksia on myönnetty tukiasuntojen hankinta- ja korjausmenoihin esim. kehitysvammaisten, mielenterveyskuntoutujien tai erityistä tukea tarvitsevien nuorten asuntoihin. Toiminta-avustusten tarkoituksena on vahvistaa elämäntilannetta ja tukea itsenäistä asumista.

Asuminen on laajan ja merkittävän verotuksen ja verotukien kohteena. Verotuella tarkoitetaan laskennallista poikkeamaa yleisestä normiverotuksesta. Verotukien laskennassa arvioidaan, kuinka paljon verosta vapauttamiset, verovähennykset, alennetut verokannat sekä muut veronhuojennukset vähentävät verotuloja. Merkittävimpiä asumiseen liittyviä verotukia ovat laskennallinen asuntotulon verovapaus (3,8 mrd. euroa), oman asunnon myyntivoiton verovapaus (1,4 mrd. euroa), vakituisten asuinrakennusten alempi kiinteistöverokanta (717 milj. euroa), asuntolainojen korkojen vähennyskelpoisuus (100 milj. euroa) ja ensiasunnon luovutuksen varainsiirtoverovapaus (95 milj. euroa).

Jäljempänä esitetyn kysyntä- ja tarjontatukien kehitystä kuvaavan taulukon mukaan tukien yhteismäärä oli 2,7 mrd. euroa vuonna 2017. Taulukosta käy ilmi, että asumisen tukemisen painopiste on siirtynyt kysyntätukiin. Asumistuen yhteismäärä oli vuonna 2017 jo noin 2 mrd. euroa. Lisäksi asumismenoja tuettiin toimeentulotuella 315 milj. euroa. Sen sijaan valtion korkotuen määrä oli vuonna 2017 noin 4 milj. euroa. Asuntotuotantoon liittyvien korkotukilainojen, valtion takauksien ja vanhojen aravalainojen voidaan kuitenkin katsoa olevan keskeinen osa valtion tu-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

kea, koska ilman valtion mukanaoloa ja riskinottoa rahoituksen saaminen olisi vaikeampaa ja kalliimpaa. On todennäköistä, ettei etenkään 40 vuoden korkotukilainoja olisi mahdollista saada yleishyödylliseen tuotantoon ilman valtion takausta ja korkotukielementtiä. Vuonna 2018 valtion korkotukilainojen ja yksityishenkilöiden asuntolainojen takaus- ja aravalainakannan yhteenlasketuksi kokonaismääräksi on arvioitu 18,3 mrd. euroa.

Taulukosta käy ilmi, että pidemmällä ajanjaksolla tarkasteltuna merkittävä asumisen tukijärjestelmän muutos koskee uusien aravalainojen myöntämisen lopettamista. Aravalainojen alikorkkoisuuden määrä oli 1980- ja 1990-luvuilla vuosittain 400–500 milj. euroa (vuoden 2017 tasoon muutettuna). Järjestelmän avulla on rahoitettu vuosina 1949–2005 kaikkiaan 727 000 asunnon rakentaminen eli 47 % noina vuosina rakennetusta asuntokannasta. Aravalainoituksesta suurin osa kohdistui omistusasuntojen rahoitukseen aina 1970-luvulle asti. Tämän jälkeen painopiste siirtyi vuokratulojen rahoitukseen. Uusia henkilökohtaisia aravalainoja ei ole myönnetty vuoden 1996 jälkeen. Aravalainojen myöntäminen vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille päättyi vuonna 2007, jonka jälkeen rahoitus on tapahtunut korkotuki- ja takauslainoina. ARA:n myöntämässä tukikokonaisuudessa erilaisten avustusten suhteellinen osuus on kasvanut. Vuonna 2017 suurin yksittäinen avustus koski erityisryhmien investointiavustuksia, joita maksettiin vuonna 2017 yhteensä 77 milj. euroa. Kyseisen avustuksen piiriin kuuluvat esimerkiksi vammaiset henkilöt, muistisairaat ja huonokuntoiset vanhukset, asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaiset. Korjausavustuksia maksettiin vuonna 2017 noin 26 milj. euroa ja vuokra-asuntojen käynnistysavustuksia Helsingin seudulla 22 milj. euroa. Vuonna 2017 sosiaali- ja terveysministeriön myöntämien investointiavustusten määrä oli 13 milj. euroa ja toimintaavustusten määrä 9 milj. euroa. Suhdanneluonteisia korjausavustuksia maksettiin vuosina 2009–2012 yhteensä 260 milj. euroa ja määräraikaisia perusparannuksen käynnistysavustuksia vuosina 2015–2017 yhteensä 146 milj. euroa.

Kysyntä- ja tarjontatukien nimellismäärät inflatoituna elinkustannusindeksillä vuoden 2017 tasoon, pl. vuosi 2018¹, milj. euroa. Tiedot taulukkoon on saatu ympäristöministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, ARA:sta, Kelasta sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:sta.

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018 ²
Asumistuet	382	415	469	1 011	1 093	1 186	1 338	1 751	2 003	2 131
- Yleinen asumistuki	204	197	249	612	600	528	584	928	1 261	1 479
- Eläkkeensaajien asumistuki	142	155	144	249	295	362	433	538	581	618
- Opintotuen asumislisä	36	63	76	142	188	280	302	269	146	18
- Sotilasavustuksen asumisavustus ³				8	10	16	19	16	15	16
Toimentulotuki asumiseen									315⁴	338
ARA-tuet	533	575	526	639	442	262	445	266	139	193
- Korkotuki			22	104	125	39	24	5	4	7
- Aravalainojen alikorkkoisuus	533	555	493	464	270	138				

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018 ²
- Korjausavustukset		20	11	60	36	48	59	33	26	35
- Luottotappiot				4	3		1	1	1	1
- Suhdanneluonteiset korjausavustukset ⁵							140	76	4	
- Energia-avustukset						13	8			
- Erityisryhmien investointiavustukset						17	123	122	77	105
- Kunnallistekniikka-avustukset						5	15	2	3	15
- Muut avustukset				7	8	2	4	10	2	10
- Käynnistysavustukset							71	17	22	20
RAY:n/STEA:n avustukset⁶	12	12	28	90	81	71	57	33	22	24
- Investointiavustukset	12	12	23	78	63	53	36	27	13	14
- Toiminta-avustukset			5	12	18	18	21	6	9	10
Muu kulutustuki		35	122	79	9		5			
- ASP-tuki		35	122	58	9		5			
- Ylivelkaiset				21						
Asuntolainojen korkojen vähennyskelpoisuus	459	781	1 065	746	436	471	496	212	130	100
Kysyntä- ja tarjontatuet yhteensä	1 386	1 818	2 210	2 565	2 061	1 990	2 341	2 262	2 609	2 786

¹ Tarjontatukiin katsotaan kuuluvan ARA-tuet ja RAY:n avustukset, koska ne kohdistuvat suoraan rakentamiseen tai korjaamiseen. Kaikki muut tuet luetaan kysyntätukiin, koska ne kohdentuvat suoraan asumismenoihin. Taulukkoon on merkitty verotuista vain asuntojen lainojen vähennyskelpoisuus, koska sen voidaan katsoa selkeimmin kuuluvan kysyntätukiin ja siitä on saatavilla tilastotietoja pidemmältä ajalta. Taulukkoon on merkitty vain yli 0,5 milj. euron määrät.

² Vuoden 2018 tiedot ovat arvioita, paitsi STEA:n avustukset perustuivat avustuspäätökseen. Myös korkojen verovähennystiedot vuosilta 2017 ja 2018 ovat arvioita.

³ Kela on maksanut sotilasavustusta vuodesta 1994 lähtien.

⁴ Tiedot saatavilla vasta vuodesta 2017 lukien, kun maksaminen siirtyi kunnilta Kelalle.

⁵ Suhdanneluonteisia korjausavustuksia maksettiin vuosina 2009—2012 yhteensä 260 milj. euroa. Kohtaan sisältyy myös määräaikaiset perusparannuksen käynnistysavustukset, joita maksettiin vuosina 2015—2017 yhteensä 146 milj. euroa.

⁶ STM:n myöntämät avustukset yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävään toimintaan on vuoteen 2016 saakka käsitelty RAY:ssä ja vuodesta 2017 alkaen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksessa STEA:ssa.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Tarjontatuet

Valtio tukee sosiaalisin perustein valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista maksamalla tätä tarkoitusta varten otetuille lainoille korkotukea vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001) säädetyin edellytyksin. Korkotukilainaan liittyy aina myös valtion täytekorkotakuu. Tarkemmat säännökset korkotukilainojen koskevista laina- ja tukiehdoista ovat korkotukilain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (666/2001). Asetuksessa säädetään muun muassa korkotukilainojen lainoitusosuuksista, lainanlyhennyksistä, lainansaajan maksettavaksi jäävästä omavastuuosuudesta korkotukilainan korosta, korkotuen määrästä ja maksuajasta omavastuuosuuden ylittävältä osalta. Lain mukaan ARA päättää lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi sosiaalisen tarkoituksen mukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteella.

Asuntorakentamisen korkotukijärjestelmän tavoitteena on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen pieni- ja keskituloisille kotitalouksille sekä reaalisesti vakaa asumismenojen kehitys. Järjestelmän ongelmana valiokunta pitää sitä, etteivät muut kuin kuntien omistamat yhtiöt ole olleet laajassa määrin kiinnostuneita rakennuttamaan valtion tukemia asuntoja. Viime vuosina hieman yli 70 % korkotukilainoitetuista asunnoista on rakennettu kuntayhtiöiden omistukseen. Asiantuntijakuulemisen perusteella valtion tukeman tavallisen vuokra-asuntotuotannon väheneminen johtuu ennen kaikkea yksityisten toimijoiden haluttomuudesta rakentaa uusia vuokra-asuntoja nykyisillä ehdoilla. Eräiden suurten, aiemmin valtion tukemia vuokra-asuntoja paljon rakennuttaneiden yhtiöiden toimintaperiaatteet ovat myös muuttuneet niin, että nykyisin ne rakennuttavat vain vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen kriittisissä puheenvuoroissa arvosteltiin harjoitettua asumisen tukipolitiikkaa kokonaisuutensa puutteesta, lyhytjänteisyydestä ja ennakoimattomuudesta. Valiokunta on huolestunut siitä, että useamman asiantuntijan mukaan luottamus valtion asuntopolitiikkaa kohtaan on heikentynyt. Esimerkiksi pitkässä korkotukimallissa omalle pääomalle maksettavan tuoton puolittamisen 8 %:sta 4 %:iin vuoden 2017 alusta lukien (valtioneuvoston asetus 8/2016) on katsottu heikentäneen yksityisten toimijoiden luottamusta sääntelyn ennustettavuuteen. Esimerkkinä nopeista muutoksista on tuotu esille valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden tulorajat, jotka ehtivät olla pääkaupunkiseudulla voimassa runsaan vuoden. Valiokunta painottaa sitä, että asuntomarkkinoiden toimijat tarvitsevat ennakoitavaa toimintaympäristöä, koska investoinnit ovat kokoluokaltaan merkittäviä ja pitkäkestoisia. Ympäristövaliokunta korosti korkotukilaista antamassaan mietinnössä (YmVM 3/2018 vp), että keskeinen edellytys vuokra-asuntotuotannon edistämiseen on pitkäjänteisempi asuntopolitiikka, jolloin toimijoiden luottamus tuotantoehtojen pysyvyyteen paranee. Tämä edellyttäisi hallituskautet ylittävää aikajännettä. Valiokunta yhtyy myös ympäristövaliokunnan lausunnossaan (YmVL 1/2018 vp) esittämään kantaan, jonka mukaan takautuvasti vaikuttavat muutokset heikentävät toimijoiden luottamusta ja näistä tulisi siksi pidättäytyä, vaikka olosuhteet muuttuisivatkin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon on käytettävissä riittävästi varoja. Jatkossa tulisi myös kehittää sellaisia keinoja, että ne kokonaisuutena lisäävät kiinnostusta kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoon ja että alalle saadaan myös uusia toimijoita. Valiokunta pitää myönteisenä, että hallitus on viime vuosina pyrkinyt erilaisin toimin edis-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

tämään kohtuuhintaista asuntotuotantoa mm. antamalla 1.3.2018 eduskunnalle esityksensä laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain, aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 16 a §:n muuttamisesta (HE 12/2018 vp). Huolestuttavaa on kuitenkin se, että ympäristövaliokunta on asiantuntijakuulemisensa perusteella katsonut (YmVM 3/2018 vp), että kokonaistarkastelussa hallituksen esitykseen sisältyvät muutosehdotukset eivät todennäköisesti ole riittäviä lisäämään merkittävästi pitkän korkotukijärjestelmän mukaista vuokra-asuntotuotantoa. Jotta toimijoiden määrää ja tuotantoa saataisiin merkittävästi lisättyä, voidaan ympäristövaliokunnan mukaan tarvita hallituksen esitykseen verrattuna huomattavampia rakenteellisia muutoksia korkotukijärjestelmään.

Valiokunta edellyttää, että lainmuutoksilla edistetään ns. sosiaalisen asumisen osuuskuntamallin käyttöönottoa, jota koskeva selvitys valmistui huhtikuussa 2017 (Asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli, selvitysraportti). Mallin avulla voitaisiin lisätä kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa pieni- ja keskituloisille kotitalouksille, ja se voisi tuoda vaihtoehdon perinteisille vuokra- ja omistusasumisen malleille. Se sopisi selvityksen mukaan erityisesti sellaisille asukkaille, joille asunto ei ole varsinaisesti sijoitus, vaan tavoitteena on löytää omaan elämäntilanteeseen sopiva asunto. Asunto-osuuskunta olisi omistusmuotoista asumista. Selvityksen mukaan osuuskunnat voisivat olla kuntakohtaisia ja kunnat voisivat olla aktiivisia asunto-osuuskuntien perustajia. Asukkaat voisivat omistaa osuuskunnan suoraan tai osuuskunta voisi omistaa sen jäsenille tarkoitettuja asunto-osakeyhtiöitä. Osuuskunnan asukkaiksi voisivat hakea sellaiset ihmiset, jotka eivät tulojensa ja varallisuutensa puolesta kykene hankkimaan markkinaehtoista asuntoa. Asukkaat maksaisivat osuuspääomana vähintään 10 % kohteen hankinta-arvosta. Loppuosa katettaisiin kahdella eri lainalla: kohteessa olisi rahoituslaitoksen antamaa kiinteistövakuudellista ensisijaislainaa 30—45 % ja valtion täytetäkäämaa lainaa 40—60 % hankinta-arvosta. ARA hyväksyisi hankkeiden rakentamis- ja muut kustannukset ja hyväksyisi hankkeet tuen piiriin.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös asumisoikeusasuntojärjestelmän hyödyllisyyteen yhtenä kohtuuhintaisen asumisen vaihtoehtona. Suomessa on noin 45 000 asumisoikeusasuntoa, ja 25 vuotta voimassa ollut ASO-järjestelmä on vakiintunut etenkin kaupunkikeskuksissa, joissa se on myös tasapainottanut asuinalueiden asukasrakennetta. Ongelmallista on, ettei hallitusohjelman kirjaus asumisoikeusjärjestelmän kehittämistä omana itsenäisenä hallintamuotona tällä vaalikaudella toteutunut.

Elokuussa 2016 käyttöön otetun ns. lyhyen korkotukimallin tarkoituksena on monipuolistaa valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon rahoitusvaihtoehtoja ja lisätä kohtuuvuokraisten asuntojen tarjontaa kasvukeskuksissa. Uuden mallin tarkoituksena on myös olla mahdollisimman joustava ja käyttökelpoinen erilaisissa suhdannetilanteissa. Valiokunta pitää tärkeänä seurata, minkälaisia vaikutuksia mallilla on ollut, mm. miten on edistetty kohtuuhintaisuutta. Vuonna 2017 lyhyellä korkotuella aloitettiin koko maassa 401 vuokra-asunnon rakentaminen. Muun muassa Helsingin seudun MAL-kunnissa ei aloitettu yhdenkään asunnon rakentamista kyseisellä korkotuella. Valiokunta korostaa ympäristövaliokunnan tavoin (YmVM 3/2018 vp) tarvetta arvioida korkotukimalleja osana asumisen tukijärjestelmiä ja pitää hyvänä, että ympäristöministeriö on ilmoittanut toimittavansa ympäristövaliokunnalle joulukuussa 2018 selvityksen korkotukimallien toimivuudesta.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että asiantuntijakuulemisen perusteella Helsingin seudulla korkotukilainaa saaville kohteille myönnettävät käynnistysavustukset ovat osoittautuneet hyväksi keinoksi lisätä kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Myönteistä on, että hallituksen tarkoituksena on vuosille 2019—2022 annetun julkisen talouden suunnitelman mukaan myöntää Helsingin seudun MAL-sopimukseen liittyen käynnistysavustuksia 20 milj. euroa vuonna 2019. Myönteistä on myös, että julkisen talouden suunnitelman mukaan A-Kruunua pääomitetaan Valtion asunTORAHASTOSTA kehyskaudella yhteensä 50 milj. eurolla. Pääomitus mahdollistaa 800 asunnon rakennuttamisen vuodessa.

A-Kruunu Oy on valtion erityistehtävayhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa ympäristöministeriö. Yhtiön erityistehtävänä on rakennuttaa vuokra-asuntoja omaan omistukseen Helsingin seudulle kohtuullisilla kustannuksilla ja vuokratasolla. Asuntojen rahoituksessa käytetään ARA:n hyväksymää 40 vuoden korkotukilainaa. Asukasvalintaperiaatteet ovat ARA:n määrittelemiä. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen, joita arvioidaan hakijan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella. Tarkastusvaliokunta pitää A-Kruunun toimintaa myönteisenä ja toivoo sen toimintoja kehitettävän.

Valiokunta pitää tärkeänä pitkän linjan tavoitteena, että valtion tukemaa asuntokantaa kohdenneetaan pienituloisille ja muille sellaisille ryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapaarahoitteisilta markkinoilta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinta on toiminut tarkoitettulla tavalla ilman tulorajojakin. Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaiseman selvityksen mukaan ARA-vuokra-asuntojen asuntokuntien bruttotulot ovat lähes 40 % pienemmät kuin Helsingin asuntokunnilla keskimäärin ja alle puolet omistusasunnoissa asuvien bruttotuloista. Helsingin kaupungin ja muiden omistamissa ARA-vuokra-asunnoissa asuu siis juuri sellaisia asukkaita, joille ne on tarkoitettukin. Valiokunta pitää tärkeänä, että vuokratulojen monipuolisesta asukasrakenteesta huolehditaan asuinalueiden eriytymisen välttämiseksi.

Merkittävänä kysymyksenä valiokunta pitää valtion tukemien vuokra-asuntojen laajaa vajaakäyttöä ja korostaa toimintaympäristön ennakoinnin tärkeyttä. Vuonna 2017 valtion tukemista vuokra-asunnoista on ollut ylitarjontaa 148 kunnassa ja lievää ylitarjontaa 77 kunnassa. Tyhjien valtion tukemien vuokra-asuntojen määrä on kaksinkertaistunut 2000-luvulla ja kasvanut kuudetta vuotta peräkkäin. Vähintään kaksi kuukautta tyhjillään olleita valtion tukemia vuokra-asuntoja oli vuoden 2017 lopulla 8 800, mikä on 10,7 % enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Kaikkiaan 22 kunnassa tyhjien vuokra-asuntojen määrä ylitti 20 % ja 68 kunnassa 10 %. Tyypillistä tällaisille kunnille on väestön väheneminen ja valtion tukeman asuntokannan huono kunto ja syrjäinen sijainti. Vajaakäyttö aiheuttaa taloudellisia ongelmia niin talojen asukkaille, vuokratoyhteisöille, kunnille kuin valtiollekin. Kun asukkaita on vähemmän, talojen ylläpito- ja korjauskustannukset kasautuvat pienemmän joukon maksettaviksi. Vajaakäytön kasvaessa ja pitkittyessä vuokratoyhteisöllä ei useinkaan ole mahdollisuuksia kattaa tyhjäkäytöstä aiheutuvia kuluja, jolloin omistajat eli usein kunnat joutuvat tukemaan taloudellisissa vaikeuksissa olevia vuokratoyhteisöjä. Samalla valtiolle ja muille lainanantajille tai takaajille voi aiheutua luottotappioita. Asuntojen tyhjäkäyttö vaikuttaa myös laajemmin paikkakunnan elinvoimaisuuteen ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Valiokunta painottaa, että ilman aiempaa tuloksellisempia toimia valtion tukemien vuokra-asuntojen vajaakäyttö tulee entisestään pahenemaan, ja toteaa, että valtion tukemien tyhjien vuokra-asuntojen ongelma on alkanut näkyä jo 1980-luvulta lukien. Valiokunta pitää hyvänä, että ns. AAKE-työryhmä kartoitti lokakuussa 2017 valmistuneessa selvityksessään valtion tukemien vuokra-asuntojen vajaakäyttöä (Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskuksen ulkopuolella, ympäristöministeriön raportteja 23/2017) ja esitti useita erilaisia toimenpiteitä, joilla voidaan edesauttaa taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokrataloyhtiöiden elinkelpoisuutta ja parantaa asukkaiden asuinoloja kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla. Työryhmän ehdotukset olivat seuraavat: 1) olemassa olevista aravalainoista perittävien korkeiden korkojen alentaminen valtaosassa aravalainakannassa tällä hetkellä käytössä olevan 1,39 prosentin tasolle, 2) aravalainojen kokonaislaina-aikaa voidaan tervehdyttämistoimenpiteitä tehtäessä pidentää nykyistä laissa säädettyä laina-aikaa pidemmäksi tapauskohtaisesti, 3) tervehdyttämistoimia koskevaa lainasäädäntöä muutetaan siten, että tervehdyttämistoimien myöntäminen olisi mahdollista jo ennakkoivasti siinä vaiheessa, kun vuokrataloyhteisön tilanteen heikkenevä kehitys on todettavissa, 4) lainaehtomuutosten käsittelyissä käytössä ollut pohjakorko poistetaan, 5) purkuakordin myöntöperusteita muutetaan ennakoivammiksi, 6) erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevien vanhustentaloyhdistysten ja -säätiöiden tilaan haetaan ratkaisuja erillisen toimenpideohjelman avulla, 7) asuntokannan sopeuttamiseksi kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla tulisi selvittää mallia, jossa valtio ja seudun kunnat sekä niiden vuokrataloyhteisöt sitovalla sopimuksella sopivat asuntokannalle tehtävistä sopeuttavista toimenpiteistä. Huolestuttavaa on, että työryhmän arvioon mukaan valtion tukemien vuokra-asuntojen tyhjäkäyttö ja aravalainojen maksuviiveet jatkavat kasvuaan väestöltään vähenevillä alueilla myös tulevaisuudessa, ja yhä suurempi määrä näiden alueiden vuokrataloyhteisöistä ei selviä lainojensa maksuista ajallaan.

Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus on ryhtynyt toimiin, joiden tavoitteena on AAKE-työryhmän ehdotusten pohjalta parantaa taloudellisissa vaikeuksissa olevien tai todennäköisesti taloudellisiin vaikeuksiin ajautuvien aravalainoitettujen vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen taloutta ja elinkelpoisuutta. Hallituksen asiaa koskeva esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntoaikaudella 2018. Valiokunta nostaa esille myös selvityshenkilö Hannu Rossilahden helmikuussa 2018 valmistuneen selvityksen Savonlinnan vuokra-asuntotilanteesta ja sen vakauttamisesta (Vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttäminen erityisen vaikeissa talous- ja asuntomarkkinaoloissa — Case Savonlinna, selvitysraportti, helmikuu 2018). Selvitys sisältää useita ehdotuksia vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttämisestä erityisen vaikeissa talous- ja asuntomarkkinaoloissa.

Valiokunta pitää hyvänä, että ARA on arvioinut valtion tukemien vuokra-asuntojen markkinatilannetta ns. ARA-indeksin avulla. Indeksien mittareita ovat asunnon saaneet/hakijat, erittäin kii-reellisten hakijoiden osuus, asukasvaihtuvuus, ARA-asuntojen käyttöaste sekä asunnottomien määrä 1 000 henkeä kohden. Markkinatilannetta kuvataan termeillä "kireä", "melko kireä", "tasapainoinen", "lievää ylitarjontaa" ja "ylitarjontaa". Kuntakohtaisesti laskettujen indeksien avulla kunnat voivat arvioida laajemminkin oman tilanteensa kehittymistä ja verrata omia tietojaan muihin kuntiin. Huhtikuussa 2018 julkaistujen indeksien perusteella esimerkiksi Helsingin markkinatilanne on pysynyt kireänä, ja se on selvästi muita kuntia kireämpi. Vantaalla markkinatilanne on melko kireä, ja Espoossa entisestään melko kireä markkinatilanne kiristyi hieman vuoden 2017 aikana. Turku nousi vuonna 2017 ensimmäistä kertaa melko kireään luokkaan. Markkinatilanne kiristyi vuoden aikana Turun seudulla mm. Kaarinassa ja Liedossa. Uudenkaupungin

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

asuntomarkkinat muuttuivat vuodessa lievistä ylitarjonnasta melko kireiksi. Indeksien vertailun perusteella käy ilmi, että väestömuutoksilla on keskeinen vaikutus kunnan vuokra-asuntomarkkinatilanteeseen. Valiokunta painottaakin väestömuutosten ennakoinnin tärkeyttä asumisen tukien kohdentamisessa.

Valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon käyttö- ja luovutusrajoituksilla pyritään muun ohella varmistamaan vuokrien säilyminen kohtuullisella tasolla. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ja muissa suurimmissa keskuksissa valtion tukemien asuntojen vuokrat ovatkin selvästi markkinavuokria alhaisempia. Asuntomarkkinakatsauksen (1/2018) mukaan erot valtion tukemien asuntojen vuokrien ja markkinavuokrien välillä kasvoivat vuonna 2017 kaikissa yli 100 000 asukkaan kaupungeissa Helsinkiä, Espoota ja Lahtea lukuun ottamatta. Helsingissä valtion tukemien asuntojen vuokrat olivat 52,7 % markkinavuokria edullisempia, mutta Helsingin kehyskunnissa hintaero oli vain 8,1 %. Esimerkiksi Espoossa hintaero oli 26,5 %, Vantaalla 21,1 %, Tampereella 18 % ja Turussa 17 %. Sen sijaan Porissa markkinavuokrat olivat 3,3 % valtion tukemien asuntojen vuokria alempia. Katsauksen mukaan väestöltään vähenevissä kunnissa valtion tukemien asuntojen vuokrat ovat yleensä kalliimpia kuin markkinavuokrat. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia valtion tukemien vuokra-asuntojen kustannustehokkuudesta ja kilpailukyvyistä ja kiinnittää huomiota Kelan tilastoon, jonka mukaan 200 kunnassa (elokuu 2018) yleistä asumistukea saavat henkilöt maksoivat valtion tukemissa asunnoissa keskimäärin korkeampaa neliövuokraa (mukaan lukien vesimaksut ja lämmityskustannukset) kuin vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvat yleistä asumistukea saavat.

Tarjontatuista on esitetty myös kielteisiä arvioita. Tarjontatuet voivat joidenkin arvioiden mukaan syrjäyttää vapaarahoitteista asuntotuotantoa. Luotettava informaatio syrjäyttämisaikutuksesta on tärkeää tarjontatukien vaikuttavuuden ja kohdentamisen tarkoituksenmukaisuuden arvioimisessa. Maaliskuussa 2018 valmistuneen selvityksen (Vuokra-asuntosijoitusalan kannattavuus, kilpailutilanne ja kehittämistarpeet, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018) mukaan valtion tukema asuntokanta kasvattaa kokonaisvuokra-asuntokantaa, vaikka syrjäyttämisaikutuksen vuoksi vapaarahoitteista tuotantoa jää toteutumatta. Selvityksen mukaan yksi valtion tukema vuokra-asunto syrjäyttää Suomen 10 suurimmassa kaupungissa pitkällä aikavälillä 0,4 vapaarahoitteista asuntoa. Tehdyn selvityksen mukaan syrjäyttämisaikutusta voitaisiin pienentää kohdentamalla valtion tukemaa vuokra-asuntokantaa ennen kaikkea pienituloisille ja muille sellaisille ryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapaarahoitteisilta markkinoilta. Valiokunta kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että mikäli tuki rajattaisiin tiukasti vain hyvin pienituloisiin, se lisäisi asuinalueiden eriytymistä. Valiokunta pitää perusteltuna, että vaikutuksista hankitaan lisää tietoa ilmiön ymmärtämiseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös yleishyödyllisyssäädösten muutokseen sekä yhtiöiden toimintaan yleishyödyllisessä asuntorakentamisessa. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman toteuttamiseksi muutettiin vuoden 2017 alusta lukien valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja omistavien yhteisöjen toimintaa rajoittavia yleishyödyllisyssäännöksiä (HE 155/2016 vp). Uusien valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamiseen ja hankintaan hyväksyttävien korkotukilainojen osalta ei enää jatkossa edellytetä, että ARA nimeää lainansaajan yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi, vaan yleishyödyllistä toimintaa koskevat vaatimukset toteutetaan hankekohtaisesti. Muutoksen tarkoituksena oli lisätä toimijoiden kiinnostusta valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa kohtaan. Lisäksi lainansaajayhteisöjen valvontaa koskevia säännöksiä tarkennettiin

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

siten, että ARA:n valvontavalta ulotettiin myös sellaisiin yleishyödyllisiksi nimeämättömiin mutta kuitenkin yleishyödyllisyysveloitteiden alaisiin tytäryhtiöihin, joilla on yleishyödylliseksi nimetty emoyhtiö. ARA voisi jatkossa myös kieltää sellaiset yleishyödyllisissä yhteisöissä tehtävät yritysjärjestelyt, varojen siirrot ja muut vastaavat toimenpiteet, jotka ovat yleishyödyllisyysäänösten vastaisia.

Merkittävistä toimijoista SATO ja VVO/Kojamo Oyj ovat muuttuneet yleishyödyllisistä asuntotuottajista markkinatoimijoiksi. Muutos on tapahtunut vähitellen. Ensin yhtiöt lopettivat uusien kohteiden rakennuttamisen. SATO luopui uusien kohteiden rakentamisesta jo 2000-luvun alussa ja VVO hieman myöhemmin. Molemmat yhtiöt ovat pääsääntöisesti luopuneet rajoitusten alaisesta asuntokannasta, eivätkä ne ole enää merkittäviä ARA-asuntojen omistajia. Aikaisemmin yleishyödyllisenä asuntotuottajana toiminut YH-rakennuttajaketju on valtaosaltaan lopettanut toimintansa. Säännösten mukaan on mahdollista, että yhtiöllä on sekä yleishyödyllistä asuntotuotantoa että vapaarahoitteista asuntotuotantoa. Esimerkiksi Kojamo Oyj muodostuu yleishyödyllisestä ja ei-yleishyödyllisestä konsernin osasta. Yleishyödylliseen konserniin osaan kuuluvat ne yhtiöt, joilla on rajoitusten alaista ARA-asuntokantaa ja jotka ovat ARA:n yleishyödylliseksi nimeämiä yhteisöjä. Ei-yleishyödylliseen konserniin kuuluvat muut konsernin yhtiöt. Emoyhtiö Kojamo Oyj ei ole yleishyödyllinen yhtiö. Yhtiö on pörssilistautunut vuoden 2018 aikana. Kojamon yleishyödyllisiksi nimettyjen yhtiöiden tulee noudattaa yleishyödyllisyyttä koskevaa lainsäädäntöä täysimääräisesti. Näiden yhtiöiden toimialaa on rajattu, ja ne voivat tulouttaa vain laila ja asetuksella säädetyn hyväksyttävän tuoton omistajilleen. Lisäksi yhtiöiden on noudatettava ARA-asuntokantaa koskevia rajoituksia.

Korkotukilain 27 §:ssä on säädetty yleishyödyllisen yhteisön nimeämisen peruuttamisesta mm. tapauksissa, joissa yhteisö ei enää täytä yleishyödyllisyysedellytyksiä. ARA:n vuosina 2016 ja 2017 toteuttamassa tarkastuksessa havaittiin, että Nuorisosäätiö on rikkonut olennaisilta osin yleishyödyllisyyttä koskevia säännöksiä. Nuorisosäätiö ei ollut noudattanut aravalain ja korkotukilain yleishyödyllisyysäännöksiä eikä ARA:n antamia ohjeita. Tämän vuoksi ARA päätti peruuttaa Nuorisosäätiön yleishyödyllisyysaseman 4.6.2018. Nuorisosäätiö on heinäkuussa 2018 hakenut oikaisua ARA:n tekemään päätökseen. ARA on tehnyt elokuussa hylkäävän päätöksen, joka ei ole vielä lainvoimainen. ARA on syyskuussa 2018 tehnyt rikosilmoituksen Nuorisosäätiön entistä johtoa vastaan. ARA:n mukaan on tarpeen, että poliisi tutkii, ovatko Nuorisosäätiön toiminnasta aiemmin vastuussa olleet henkilöt syyllistyneet avustuspetekseen tai törkeään avustuspetekseen. Tutkintapyyntö on rajattu tammikuun 2014 ja kesäkuun 2018 väliselle ajalle. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että tilintarkastus ei ota riittävästi kantaa markkinaehtoihin liiketoimiin tai huomioi tilikauden aikaisia lainoituksia riittäväällä laajuudella. Nämä ongelmat tulivat esiin myös Nuorisosäätiölle tehdyissä erityistilintarkastuksissa. Edellä olevan perusteella valiokunta katsoo, että tulee selvittää, ovatko palomuurit yleishyödyllisessä asuntotuotannossa riittävät, ja tältä pohjalta ratkaista, tulisiko jatkossa yleishyödyllinen asuntotuotanto keskittää vain yhtiöille, joilla ei ole lainkaan vapaarahoitteista asuntotuotantoa.

Talousarvion ulkopuolisella Valtion asuntorahastolla (VAR) on keskeinen rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon tukemisessa. Valiokunnan tilaaman tutkimuksen suosituksessa 9 katsotaan, että asuntotuotannon tarjontatukien rahoittamiseen rahastosta ei ole enää perusteita, vaan nämä sitoumukset voitaisiin kattaa valtion budjetista. Sen sijaan rahaston varallisuutta tulisi ohjata kaupunkirakenteen ja asumista edistävän infrastruktuurin kehittämiseen. Valiokunta yhtyy ympäris-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

tövaliokunnan tarkastusvaliokunnalle antamaan lausuntoon (YmVL 1/2018 vp), jonka mukaan tarjontatukien siirtäminen kokonaan talousarviosta rahoitettaviksi saattaisi lisätä asuntopolitiikan tempoilevuutta ja vähentää valtion kykyä tukea rakentamista suhdanneluonteisena toimenpiteenä heikossa taloustilanteessa. Nyt rahasto on nimenomaan mahdollistanut reagoimisen rakentamisen suhdannevaihteluihin ja näin myös rakennusalan työllisyyden tukemisen. Näistä lähtökohdista tulisi varmistaa, että rahastoon myös maksetaan takaisin sen myöntämät lainat ja rahaston tulevaisuus aravalainoituksen takaisinmaksun loppuessa turvataan. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että rahaston tulovirrat pienenevät vähitellen, kun aiemmin myönnetty aravalainat maksetaan takaisin. Valiokunta pitää tärkeänä, että hyvissä ajoin mietitään uusia tulolähteitä rahaston rahoitusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Valiokunta näkee ns. ryhmärakentamisessa lisämahdollisuuksia. Kerrostalokohteita on viime vuosina toteutettu ryhmärakentamisella erityisesti Helsingissä. Ryhmärakentamisessa asukkaat toteuttavat hankkeen omatoimisesti tai konsulttivetoisesti. Malli edellyttää osallistujiltaan vakaa-ta taloudellista tilannetta ja mahdollisuutta sitoutua hankkeeseen pitkäaikaisesti suunnittelusta toteutukseen. Osallistujat saavat yleisiä markkinahintoja edullisemmän asunnon ja mahdollisuuden määrittää paremmin haluamansa laatutason ja asumisratkaisut. Ryhmärakentaminen edistää myös asumisen yhteisöllisyyttä. Valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan lausunnossaan (YmVL 1/2018 vp) esittämään arvioon, että ryhmärakentamisen mahdollisuus tuo alalle tarpeellista kilpailua ja tekee rakentamisen kustannuksia läpinäkyvämmiksi. Tärkeää on kehittää ryhmärakentamisen käytäntöjä ja sopimusmalleja.

Kysyntätuet

Valtio tukee pienituloisten kotitalouksien asumismenoja kolmen eri asumistukijärjestelmän kautta. Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienituloisen ruokakunnan asumismenojen vähentämiseksi. Eläkkeensaajan asumistuki on tarkoitettu pienituloisen eläkkeensaajan asumismenojen vähentämiseksi ja kotona asumisen tukemiseksi. Opintotuen asumislisää on maksettu heinäkuun 2017 loppuun asti vuokra- tai asumisoikeusasunnossa asuville opiskelijoille. Opiskelijat siirtyivät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen, mikä osaltaan selittää yleisen asumistuen määrän suurta kasvua vuonna 2017. Varsinaisten asumistukijärjestelmien lisäksi asumismenoja korvataan sotilasavustuksen asumisavustuksella. Henkilöllä on myös mahdollisuus hakea toimeentulotukea asumismenoihin, jos hänen tulonsa eivät riitä välttämättömien menojen kattamiseen.

Vuonna 2017 Kela maksoi asumistukia kaikkiaan 2 003 milj. euroa, mikä on 4,4 % enemmän kuin vuonna 2016. Esimerkiksi vuosina 2015 ja 2016 asumistukimenot kasvoivat vuosittain yli 10 %. Vuonna 2017 yleistä asumistukea maksettiin 1 260,8 milj. euroa (+16,6 %) ja tukea sai vuoden 2017 lopussa 381 526 ruokakuntaa. Yleisen asumistuen saajat ovat pienituloisia ja usein yksinasuvia. Keskimääräinen ruokakunnalle maksettu asumistuki oli 319 euroa kuukaudessa ja asumismenot keskimäärin 586,25 euroa kuukaudessa. Vuoden 2017 lopussa ruokakuntien keskimääräiset tukeen vaikuttavat kuukausitulot olivat 918,41 euroa. Yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista noin neljännes asuu Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla ja puolet pääkaupunkiseudun ulkopuolella suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen kehyskunnissa.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että maksettujen asumistukien määrä on kasvanut merkittävästi ja toimeentulotuella katetaan entistä enemmän asumismenoja. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei asumistukien avulla kyetä vaikuttamaan asuntopolitiikan keskeiseen ongelmaan eli lisäämään kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa kasvukeskuksissa eikä vaikuttamaan pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen ja vuokrien korkeaan tasoon. Toimeentulotuella katettavien asumismenojen määräksi vuonna 2018 arvioidaan 338 milj. euroa (315 milj. euroa vuonna 2017). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jonka tarkoituksena on turvata perustuslaissa turvattu välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen tarkoituksena ei ole toimia jatkuvaluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä, vaan se on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. Valiokunta pitää hyvänä 1.3.2018 käynnistynyttä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS⁸) hanketta, jossa päätöksenteon tueksi saadaan tarkempaa uutta tietoa toimeentulotuesta ja siitä asumiseen käytettävästä osuudesta.

Asumistukimenojen kasvuun ovat vaikuttaneet mm. pitkäaikaistyöttömyyden kasvu, vuokrien nousu ja vuonna 2015 toteutetut muutokset. Yleistä asumistukea selkeytettiin ja yksinkertaistettiin merkittävästi vuoden 2015 alusta voimaan tulleella lailla (938/2014). Kyseinen uudistus arvioitiin sinänsä kustannusneutraaliksi, mutta sen yhteydessä toteutettiin myös hallitusohjelmassa sovittu asumistuen tason parantaminen nostamalla enimmäisasumismenoja 50 euroa ja alentamalla omavastuuosuuksia 8 %. Lisäksi työnteon kannustavuuden lisäämiseksi asumistukeen tuotiin rakennepoliittisessa ohjelmassa sovittu 300 euron ansiotulovähennys. Yleisen asumistuen menot olivat 1 261 milj. euroa vuonna 2017. Kasvua edelliseseen vuoteen oli 17 % pääosin sen vuoksi, että valtaosa opiskelijoista tuli yleisen asumistuen piiriin. Vastaavasti opintotuen asumislisä poistettiin 1.8.2017. Kela maksoi asumistukia vuonna 2017 yhteensä 2 003 milj. euroa, ja kokonaisuudessaan Kelan asumistukimenot olivat 4 % edellisvuotta enemmän vuonna 2017. Asumistukimenojen kasvu oli kuitenkin aikaisempia vuosia maltillisempaa. Esimerkiksi vuosina 2015 ja 2016 menot kasvoivat vuosittain yli 10 %.

Valiokunta pitää perusteltuna asumistukijärjestelmän uudistamista sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tärkeää on, että eri tukijärjestelmiä arvioidaan kokonaisuutena ja pureudutaan myös asumistukien kasvun juurisyihin. Valtioneuvosto asetti syksyllä 2017 Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistus -hankkeen (Toimi-hanke), jonka toimikausi kestää 28.2.2019 saakka. Hankkeen tehtävänä on valmistella työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta. Hankkeen vetovastuu on valtioneuvoston kanslialla yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Toimi-hankkeessa kiinnitetään riittävästi huomiota myös ympäristöministeriön vastuulla olevan asumisen tukikokonaisuuden kehittämiseen. Asumistukijärjestelmän hallinto siirrettiin vuoden 2008 alusta lukien ympäristöministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön (HE 79/2007 vp).

Valiokunta pitää hyvänä, että yleinen asumistuki on ollut keskeisesti esillä kannustinloukkuselvityksissä, mutta korostaa, että kannustinloukkujen lieventäminen vaatii laajaa eri tukijärjestelmien kokonaistarkastelua. Kannustinongelmat syntyvät korkeiden asumiskustannusten, asumis-

⁸ TEAS = tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja seurantatieto.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

tukijärjestelmän, työttömyysturvan, verotuksen ja muiden tulosidonnaisten järjestelmien, kuten toimeentulotuen, yhteisvaikutuksena. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että asumistuki on tarkoitettu pienituloisten ruokakuntien kohtuullisen asumistason turvaajaksi, joten järjestelmää ei voi kehittää yksinomaan kannustinloukkunäkökulmasta. Osana sosiaaliturvaa asumistuki heikentää kuitenkin työnteon kannustimia, koska työnteon kannustin määritellään palkan ja sosiaaliturvan erotuksena. Korkeampi asumistuki mahdollistaa korkeamman asumisen tason myös ilman työtoimijoita, ja asumistuki tulosidonnaisena etuutena heikentää työn vastaanottamisen kannustavuutta, koska kasvavat tulot vähentävät maksettavan asumistuen määrää.

Asumistukijärjestelmän toimivuuden keskeisenä kysymyksenä valiokunta pitää sitä, kohottaako asumistuki vuokria. Valiokunta painottaa, että aiheesta tulee saada huomattavasti nykyistä luotettavampaa tutkimustietoa, sillä esitetyt tutkimustulokset ja arviot poikkeavat merkittävästi toisistaan. Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuutta tarkastelleen asiantuntijaryhmän (ympäristöministeriön raportteja 4/2015) mukaan asumistuet lisäävät jossakin määrin asuntojen kysyntää. Asuntojen tarjonnan ollessa varsin jäykkä asumistuki ja asumiseen myönnetty toimeentulotuki saattavat nostaa vapaarahoitteisia vuokria jonkin verran. Valtion tukemien asuntojen kohdalla riski on selvästi pienempi, koska niiden vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteen mukaisesti.

Asunnottomuus

Pitkäaikainen asunnottomuus liittyy tutkimusten mukaan köyhyyteen, alhaiseen koulutustasoon, työttömyyteen, päihdeongelmiin sekä mielenterveydellisiin ja muihin sosiaalisiin ongelmiin. Toisaalta tavallisten työssäkäyvien ihmisten lyhytaikainen asunnottomuus, joka liittyy elämäntilanteisiin, on yleistä suurkaupungeissa. Asunnottomuudella on vahva yhteys asuntomarkkinoiden toimivuuteen, asumisen hintaan ja hintojen alueellisiin eroihin. Asunnottomuus keskittyy Suomessa, kuten muissakin maissa, suurkaupunkeihin. Vuonna 2016 kahdella kolmesta asunnottomasta Suomessa oli kotipaikka pääkaupunkiseudulla (ARA 2017).

Vuonna 2016 asunnottomia oli vähemmän kuin kertaakaan aiemmin sinä noin 30 vuoden aikana, kun vertailukelpoisia tilastoja on julkaistu. Asunnottomia oli vuoden 2016 lopussa noin 7 400 ARA:n tilaston mukaan. Pitkäaikaisasunnottomuutta on saatu vähennettyä valtion, kuntien ja muiden toimijoiden kattavalla yhteistoiminnalla. Toisaalta Helsingin asuntomarkkinoiden kireys on heikentänyt monien pienituloisten yksinelävien ja perheiden asemaa asuntomarkkinoilla. Erittäin nuorten osuus korostuu. Asunnon saamisen esteitä ovat muun muassa korkea hintataso, häiriömerkinnät luottotiedoissa ja vuokratakuut.

Valiokunta korostaa, että panostuksia tulee lisätä asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn. Tässä tarkoituksessa tarvitaan kohdennettuja palveluita, kuten asumisneuvontaa, ja näiden riittävää resursointia. Lisäksi asuntojen tarjonnan lisääminen luo edellytyksiä erityisesti lyhytaikaisen asunnottomuuden vähentämiseen. On myös huomattava, että asunnottomuuden ehkäisy on osa laajempaa sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikkaa, eikä pelkästään asuntopolitiikan keinoin ratkaistavissa.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Maankäyttö ja kaavoitus

Maankäytön ja rakentamisen tärkein ohjauskeino on vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Laissa säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä. Tarkemmat säännökset alueiden käytöstä ja rakentamisesta sisältyvät maankäyttö- ja rakennusasetukseen (895/1999) sekä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksiin. Kunnissa maankäyttöä ja rakentamista ohjataan kaavoituksella ja rakennusjärjestyksellä. Rakentamiseen vaikuttavat myös monet EU:n säädökset (esim. rakennustuoteasetus, energiatehokkuusdirektiivi ja rakennusten energiatehokkuusdirektiivi). Direktiivejä on toimeenpantu osittain maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen perusteella annetuilla asetuksilla sekä osin erillislainsäädännöllä, kuten lailla rakennusten energiatodistuksesta (50/2013). Energiatodistuslain muuttamista koskeeneen kansalaisaloitteen (KAA 1/2014 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi kaksi lausumaa (EK 18/2014 vp), joissa se edellytti, "että hallitus ryhtyy kiireellisesti toimenpiteisiin pientalojen energiatodistuksen sisällölliseksi muuttamiseksi helpommin ymmärrettäväksi poistaen energiamuotojen kertoimista aiheutuvat vertailtavuusongelmat" ja "että hallitus aloitteellisesti pyrkii rakennusten energiatehokkuusdirektiivin tarkistamiseen energiatodistuksen muuttamiseksi vapaaehtoiseksi vanhojen omakotitalojen osalta". Lausumista jälkimmäinen on poistettu hallituksen vuosikertomuksen 2016 käsittelyn yhteydessä (TrVM 8/2017 vp ja YmVL 21/2017 vp). Valiokunta pitää edelleen perusteltuna, että myös energiatodistuksen osalta pyritään vähentämään turhaa sääntelyä.

Maankäyttöä ja rakentamista koskevat säädökset ja määräykset ovat olleet lähes jatkuvasti muutoksen kohteena. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain runsaasta 300 pykälästä noin kaksi kolmasosaa on muutettu, lisätty tai poistettu lain voimassaolon aikana. Vuosina 2013—2017 toteutetun Suomen rakentamismääräyskokoelmauudistuksen jälkeen maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettuja tarkentavia valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksia on noin 30. Ennen uudistusta asetuksia oli noin 80.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantunteumuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista. Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

Maakäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Lain 20 §:n mukaan kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) edistävät kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.

Kunnat voivat käyttää maapolitiikassaan useita erilaisia menettelyjä, jotka liittyvät mm. maanhankintaan, yksityisen maan kaavoittamiseen ja tonttien luovuttamiseen (mm. vapaaehtoinen maanhankinta, maankäyttösopimukset, kehittämiskorvaus, lunastaminen, etuostomenettely, kehittämisaluemenettelyt, tonttien luovuttaminen ja rakentamiskehoitus). Asiantuntijakuulemisen perusteella kuntien toiminta asuntotuotannon edistämässä vaihtelee paljon mm. sen osalta, miten kunnat ovat käyttäneet käytössään olevaa maapolitiikan keinovalikoimaa, miten kaavoitus on toteutettu ja minkälaisia määräyksiä rakentamiseen on liitetty. Maaliskuussa 2018 valmistuneen vuokra-asuntomarkkinoiden toimivuutta tarkastelleen selvityksen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018) mukaan kuntien rakennusmääräyksissä on isoja eroja, mikä aiheuttaa tehottomuutta toimintaan. Selvityksen mukaan kaavoissa ei tulisi määritellä niin tarkasti rakennusten ominaisuuksia, vaan vapauden salliminen antaisi toimijoille mahdollisuuden tuottaa asumiseen innovaatioita ja kustannustehokkuutta. Nykyinen tapa määritellä rakennusten ominaisuuksista hyvin yksityiskohtaisesti johtaa selvityksen mukaan helposti korkeisiin rakennuskustannuksiin, ja sitä kautta vuokra-asuntojen tarjonta on vähäisempää ja vuokrataso korkeampi kuin mitä se olisi ilman rajoittavia sääntöjä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntasektorilla tunnistettaisiin sellaiset toimivat käytännöt, joiden avulla on saatu lisättyä asuntotuotantoa sekä edistettyä asuntomarkkinoiden vakautta ja asuntojen kohtuuhintaisuutta. Kunnat ovat erilaisia, ja olosuhteiden erot selittävät osin eroja, mutta parhaiden käytäntöjen levittäminen voisi tästä huolimatta tuoda lisäarvoa. Valiokunta katsoo, että yleiskaavoituksen liialliseen yksityiskohtaisuuteen tulee kiinnittää huomiota maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ja tätä kautta pyrkiä yhtenäistämään käytäntöjä eri alueilla. Valiokunta katsoo, että yleiskaavoituksen yksityiskohtaisuuden tarpeita tulee arvioida maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä sekä kartoittaa samassa yhteydessä, miten käytäntöjä voidaan yhtenäistää eri alueilla.

Valiokunta korostaa kuntien maapolitiikan merkitystä asuntopolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa, mm. kohtuuhintaisten asuntojen lisäämisessä. Asuntotuotannon perusedellytyksenä on riittävä ja yhdyskuntarakenteeseen tarkoituksenmukaisesti sijoittuva tonttivaranto, joka toteutuakseen vaatii pitkäjänteistä ja aktiivista maapolitiikkaa ja kaavoitusta. Millään asumisen tukijärjestelmällä ei voida korvata kaavoitetun tonttitarjonnan puutteesta johtuvia ongelmia. Vaikka asiantuntijakuulemisen perusteella kuntien maapolitiikassa on tapahtunut myönteistä kehitystä, niin kaavoitetun tonttimaan riittämättömyys sekä kaavoituksen ongelmat on edelleen koettu merkittäväksi asuntotuotantoa vaikeuttavaksi tekijäksi. Huolestuttavana valiokunta pitää näkemyksiä, joiden mukaan viranomaisprosessit ovat hankalia ja hitaita, viranomaiset suhtautuvat negatiivisesti mahdollisuuksiin löytää suunnittelu- ja rakennuslupavaiheessa uusia kustannustehokkaita ratkaisuja, viranomaisten muuttuvat tulkinnat vaikeuttavat toiminnan ennustettavuutta tai kaupunkien erilaisten menettelyjen vuoksi hankkeet viivästyvät lisäten entisestään kustannuksia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa kyetään pitkällä aikavälillä ennakoimaan toimintaympäristössä ja asuntojen kysynnässä tapahtuvat muutokset. Valiokunta yhtyy tilaamansa tutkimuksen johtopäätökseen, jonka mukaan yhdyskuntarakenteen kehittämisessä tulisi tarkastella laaja-alaisesti ja julkisesti eri vaihtoehtoja sekä kehittää taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten vertailua ja arviointia. Valiokunta painottaa usean asiantuntijan ta-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

voin liikennesuunnittelun merkitystä ja toteaa, että liikennejärjestelyillä on vaikutusta myös palvelujen ja työpaikkojen sijaintiin sekä alueiden ja yritysten kilpailukykyyn. Kaavoituksen kehittämisen tavoitteina valiokunta näkee yksityiskohtaisuuden vähentämisen, prosessien nopeuttamisen ja sujuvoittamisen, viranomaisten resurssien ja asiantuntemuksen vahvistamisen, vuorovaikutuksen lisäämisen sekä raskaaksi koettujen valituskäytäntöjen keventämisen. Vuonna 2017 valmistuneen selvityksen (Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla; ympäristöministeriön raportteja 20/2017) mukaan asemakaavoitus kestää kasvuseutujen suurissa kaupungeissa vireille tulosta hyväksymiseen keskimäärin 15,6 kuukautta. Noin kolmannes kaavoista kestää yli kaksi vuotta. Selvityksen mukaan kuntien kaavoituksen toimintatavat ovat keskenään hyvin erilaisia ja kaavoitus on muuttunut entistä haastavammaksi rakentamisen painopisteen siirtyttyä täydennysrakentamiseen. Ahtaiden tonttien monimutkaistuvat suunnittelukysymykset, osittain ristiriitaiset intressit sekä yhteistyötapojen hakeminen moninaisten hanketoimittajien kanssa vaativat edellä mainitun selvityksen mukaan entistä enemmän osaamista ja aikaa.

Valiokunta pitää hyvänä, että ympäristöministeriö on käynnistänyt maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen esiselvityksen syksyllä 2016. Esiselvitysvaiheen jälkeen kokonaisuudistus on alkamassa siten, että ympäristöministeriö asetti 25.4.2018 vuoden 2021 loppuun asti kokonaisuudistuksen seurantaryhmän ja työryhmän. Kysymyksessä on merkittävä ja pitkälle tulevaisuuteen ulottuva rakennettua ympäristöä koskeva uudistus. Uudistuksen valmistelun organisoinnin asettamispäätöksen (24.4.2018) mukaan monia lain alkuperäisiä sisällöllisiä tavoitteita voidaan edelleen pitää ajankohtaisina, mutta lain rakenne ja selkeys ovat kuitenkin kärsineet lukuisissa yksittäisiin näkökulmiin keskittyneissä muutoksissa. Uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta ja helpottaa lain toimeenpanoa. Myönteistä on, että uudistuksessa on tarkoitus ottaa huomioon alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteet ja muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Uudistuksen tietopohjan vahvistamiseksi valmistuneista lukuisista selvityksistä (mm. Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen, ympäristöministeriön raportteja 7/2018 ja Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen, ympäristöministeriön raportteja 4/2018) käy selvästi ilmi, että nykyisessä laissa on merkittäviä kehittämistarpeita. Kehittämisehdotusten mukaan mm. maankäytön ohjauksen ja resursoinnin painopisteen olisi oltava nykyistä selvemmin tulevissa muutoksissa, kaavatasoja tulisi vähentää ja prosesseja yksinkertaistaa sekä rakentamisen koko ketjun eri osapuolten tehtävät, roolit ja vastuut tulisi määritellä nykyistä tarkemmin ja selkeämmin. Valiokunnan tilaaman tutkimuksen mukaan nykyinen laki on koettu rakentamista rajoittavaksi.

Maakuntauudistus merkitsee toteutuessaan suuria muutoksia alueidenkäytön suunnittelutehtäviin vastaavien viranomaisten tehtäviin, rooleihin ja yhteistyöhön, mikä täytyy ottaa huomioon myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. Maakuntalakiesityksen (HE 15/2017 vp) 6 §:n mukaan uusiin maakuntiin ollaan siirtämässä mm. maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavan laatiminen maakuntien liitoista ja kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtävät ELY-keskuksista. Maakunnista on muodostumassa myös liikennesuunnittelun keskeinen toimija. Eduskunnalle annettiin huhtikuussa 2018 hallituksen esitys laiksi maantielain muuttamisesta (HE 45/2018 vp). Esityksellä oli tarkoitus toteuttaa maakuntalakiesityksessä tarkoitettujen liikennettä koskevien tehtävien siirto ELY-keskuksista maakuntien hoidettaviksi. Siirrettävät tehtävät koskivat mm. liikennejärjestelmäsuunnittelua ja julkista henkilöliikennettä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan kesäkuussa 2018 antaman mietinnön

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

(LiVM 15/2018 vp) mukaan liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksen mukaisesti edellä mainitusta hallituksen esityksestä on valiokuntakäsittelyn aikana poistettu kaikki maakuntauudistukseen liittyvät säädökset. Ministeriön antaman selvityksen mukaan maakuntauudistukseen liittyvät ehdotukset tuotaisiin uudelleen valiokunnan käsiteltäviksi erillisellä hallituksen esityksellä syksyllä 2018.

Valiokunta painottaa sitä, että lähtökohtaisesti maakuntauudistuksen tulee parantaa alueidenkäytön suunnittelun laatua luomalla entistä paremmat edellytykset laadukkaalle ja elinvoimaiselle rakennetulle ympäristölle. Maakuntauudistus tarjoaa myös hyvän mahdollisuuden entistä paremmille toimintatavoille ja yhteistyömuodoille. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen kohteena olevat toimijat ovat riittävän aikaisin tietoisia muutosten vaikutuksista, jotta niihin osataan varautua ennalta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa maankäytön kehittämisen arvioitiin jääneen uudistuksen suunnittelussa liian vähälle huomiolle ja mm. MAL-sopimusten tulevaisuuteen koettiin liittyvän epäselvyyttä. Maaliskuussa 2018 valmistuneen selvityksen (Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018) mukaan maakuntauudistuksen tavoite selkeästä toimivallasta valtion, maakunnan ja kunnan välillä toteutuu hyvin kuntien ja maakuntien osalta, mutta valtion rooli muuttuu epäselväksi, jopa heikoksi. Mikäli maakuntauudistus toteutuu, hallituksen tulee seurata tarkoin sen onnistumista myös alueidenkäytön suunnittelun toimivuuden osalta ja reagoida tarvittaessa tilanteeseen nopeasti.

Valiokunta pitää tärkeänä, että asuntorakentamisen esteitä poistetaan jatkamalla mahdollisuuksien mukaan kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvän sääntelyn vähentämistä. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että monella normilla on oma tarkoituksenmukainen merkityksensä ja että normien vähentämisessä tulee huomioida mm. laadukkaan, terveellisen, turvallisen, kestävä ja energiatehokkaan asuntorakentamisen vaatimukset. Valiokunta korostaa ympäristövaliokunnan (YmVL 1/2018 vp) tavoin sitä, että kuntien merkitys normien joustavoittamisessa on hyvin suuri. Esimerkkinä toteutetuista lainsäädäntötoimista on vuoden 2016 lopulla annettu maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitys (HE 251/2016 vp), jonka tavoitteena oli vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä, lisätä rakentamismahdollisuuksia sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa ja asiantuntijakuulemisessa käsiteltiin normien purkamisen mahdollisuuksia (mm. rakennusten käyttötarkoituksen muutokset, omakotitonttien täydennysrakentaminen, väestösuojat, esteettömyys, autopaikat, asuntojen koko). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallitus on muuttanut esteettömyyttä koskevia säädöksiä tarkoituksenmukaisemmiksi mm. antamalla vuonna 2017 asetuksen rakennuksen esteettömyydestä (241/2017). Asetuksen tarkoituksena on selkeyttää esteettömään rakentamiseen liittyviä vaatimuksia sekä vähentää kuntien välisiä tulkintaeroja. Asetuksessa esteettömyysvaatimukset on pyritty kohdentamaan kustannustehokkaasti erityyppisiin rakennuksiin niiden käyttötarkoituksen mukaisesti. Asiantuntijakuulemisessa esitettyjen arvioiden mukaan sääntelyn vaikutus asuntojen hintaan voi olla jopa useita kymmeniä prosentteja. Esitetyn laskelman mukaan esimerkiksi autopaikkojen rakentamiskustannukset voivat ratkaisuvaihtoehdosta riippuen vaihdella 8 000 eurosta 80 000 euroon yhtä autopaikkaa kohden. Valiokunta katsoo, että rakentamisen sääntelyn joustavoittamista tulee jatkaa, jotta rakentamiskustannuksia voidaan hillitä.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

Johtopäätöksiä

Valiokunta toteaa, että valtion rooli asuntomarkkinoilla on vaihdellut merkittävästi. Pidemmällä ajanjaksolla tarkasteltuna tämä näkyy valtion tukeman uuden asuntotuotannon merkityksen vähenemisenä sekä asumistuen määrän merkittävänä kasvuna suhteessa tarjontatukiin. Kyseinen muutos nostettiin esille myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa. Kriittisissä arvioissa ongelmana nähtiin erityisesti valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon vähyys kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla. Myös asuntopolitiikan pitkän aikavälin linjauksissa nähtiin selkeyttämistarvetta. Aukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamallia koskevan selvityksen (huhtikuu 2017) mukaan voimakkaasta kaupungistumisesta huolimatta valtion rooli on jäänyt taka-alalle. Tarjontatuki on lähes loppunut ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrä on romahtanut takavuosien tasosta. Tilalle on tullut markkinaehtoista tarjontaa, jota tuetaan kysyntätukien avulla. Seurauksena on ollut yhteiskunnan menojen voimakas kasvu. Kansantalouden kilpailukyky ja julkisen talouden velkaantumisen hillitseminen edellyttäisivät selvityksen mukaan kuitenkin tehokasta ja vaikuttavaa asuntopolitiikkaa, jolla asumismenojen osuutta kaikista menoista voitaisiin laskea. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion asuntopoliittinen rooli on selkeä ja sen muutokset perustuvat riittäviin vaikutus selvityksiin.

Valiokunta painottaa asuntopolitiikan laajaa yhteiskunnallista merkitystä ja pitää huolestuttavana valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa ja asiantuntijakuulemisessa esitettyjä arvioita, joiden mukaan asuntopolitiikan yhteiskunnallista merkitystä on aliarvioitu. Tutkimuksen mukaan asuntopolitiikka tulee nähdä laajemmin yhteiskuntapolitiikan keskeisenä osana eikä ajatella sitä irrallisena ongelmakohtana. Tutkimuksessa tuodaan hyvin esille, että asuntopolitiikkaa ei ole mielekäästä tarkastella erillisenä sektorina, vaan sillä on tiiviit kytkennät mm. aluetalouteen, työmarkkinoihin, väestökehitykseen sekä tukijärjestelmiin, ja että asuntopolitiikalla voidaan vaikuttaa seutujen ja koko maan taloudelliseen kehitykseen. Myös ilmastonmuutoksen ja ympäristöongelmien torjumiseksi tehtävät toimenpiteet ovat sidoksissa asuntopolitiikkaan. Valiokunta korostaa ympäristövaliokunnan tavoin (YmVL 1/2018 vp) tarvetta tunnistaa asuntopolitiikan kytkennät muihin relevantteihin politiikkasektoreihin. Ympäristövaliokunnan mukaan huomioon tulisi ottaa tutkimuksessa esitetyn lisäksi vaikutukset koulutuspolitiikkaan, sosiaali- ja terveyspolitiikkaan sekä maahanmuuttopolitiikkaan. Maalikuussa 2018 valmistuneen vuokra-asuntomarkkinoiden toimivuutta käsitelleen selvityksen (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018) mukaan asuntopolitiikkaan tarvitaan nykyistä laajempi poikkihallinnollinen näkökulma. Asuntopolitiikan vaikuttavuuden keskeisenä kysymyksenä valiokunta pitää sitä, kuinka hyvin kyetään ennakoimaan ja huomioimaan asuntojen kysyntään vaikuttavat keskeiset tekijät, kuten väestönmuutokset ja kaupungistuminen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan tilaaman tutkimuksen mukaan asumisessa on merkittäviä kehittämistarpeita, jotka liittyvät erityisesti asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmaan ja asumiseen kohdistettujen tukien vaikuttavuuteen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa esitettiin paljon kritiikkiä harjoitettua asuntopolitiikkaa kohtaan; mm. kokonaisuutensa puutteeseen, lyhytjänteisyyteen ja ennakoimattomuuteen. Useampi toimija piti myös laajempaa asuntopolitiikan tai tukijärjestelmän uudistamista perusteltuna. Valiokunta edellyttää, että hallitus käynnistää kokonaistarkastelun asuntopolitiikan kehittämiskohteista ja laatii asuntopolitiikasta pitkäjänteisen, kokonaisvaltaisen ja tavoitteellisen asunto-olojen kehittämissuhteen, joka annetaan selontekona eduskunnalle. Yli hallituskausien ulottuvan ja asuntopolitiikan

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

ennustettavuutta lisäävän ohjelman tulee sisältää selkeä ja yhtenäinen kuva valtion asuntopoliittisesta roolista ja asuntopoliittikan pitkän tähtäyksen linjauksista. Kahdeksaksi vuodeksi laadittavassa ohjelmassa tulee esittää myös asuntopoliittikan pitkän aikavälin tavoitteet sekä ne keskeiset toimet, joilla tavoitteisiin on tarkoitus päästä.

Asuntopoliittikan keskeinen ja kiireellinen haaste on lievittää asuntojen kysynnän ja tarjonnan merkittävää kohtaanto-ongelmaa ja asuntopoliittikan pahenevaa eriytymistä. Voimakkaasta kaupungistumisesta huolimatta kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrä on kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla ollut pitkään riittämättömällä ja kysyntää vastaamattomalla tasolla. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon on käytettävissä riittävästi varoja. Asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrän vähyys vaikeuttavat työvoiman saatavuutta ja siten talouskasvun edellytyksiä. Voimassa olevat asuntopoliittikan valtion tukemiin kohtuuhintaisiin vuokra-asuntoihin ovat useassa kaupungissa lisääntyneet. Valiokunnan mielestä tulisi pikaisesti selvittää tarkemmin, mikä merkitys asumisen kalleudella ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittämättömyydellä on ollut pääkaupunkiseudun ohella myös muissa kasvukeskuksissa ja positiivisten rakennemuutosten alueilla työvoimapolun ja elinkeinoelämän kasvuedellytyksiin.

Valiokunta pitää tärkeänä kiinnittää huomiota asumiskustannuksia hillitseviin tekijöihin. Tärkeää on myös saada nykyistä tarkempia tietoja asuntojen hintojen ja vuokrien kasvun syistä, muun muassa siitä, miksi pääkaupunkiseudulla tonttien hinnat ovat nousseet rakennuskustannuksia nopeammin. Myönteisenä valiokunta näkee asuntopoliittikan merkittävän lisääntymisen ja MAL-sopimusten vaikutukset neljällä kaupunkiseudulla. MAL-sopimuksia tulee ulottaa myös muille kaupunkiseuduille samalla, kun niiden sisältöä ja sitovuutta kehitetään ja voimassaoloaika pidennetään. Uusissa sopimuksissa on tärkeää turvata kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon riittävä taso ja varmistaa tavoitteiden toteutuminen.

Merkittävä haaste koskee väestöltään vähenevien alueiden asunto-ongelmia, joiden ratkaisemiseen tulee kehittää uusia yhteiskunnalliseen vaikutusarviointiin perustuvia keinoja. Muuttotappioalueiden asunto-ongelmien vähentäminen edellyttää kuitenkin laajempaa puuttumista väestön ja palveluiden vähenemisen juurisyihin. Yhtenä kiireellisenä kehittämiskohteena valiokunta näkee valtion tukemien vuokra-asuntojen laajan ja pahenevan vajaakäyttöongelman muuttotappioseuduilla.

Valiokunta katsoo, että tasapainoisella asunto- ja aluepolitiikalla on mahdollista toisaalta turvata kasvavien alueiden riittävä asuntotarjonta ja toisaalta vastata taantuvien alueiden ongelmiin. Asuntopoliittikan toteutuksessa ja tavoitteenasettelussa tulee huomioida myös muut politiikkalohkot, sillä asuminen vaikuttaa aluetalouteen, alueiden väestönkehitykseen sekä työmarkkinoihin. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota valtion ja koko julkisen sektorin vastuuseen toimintojen sijoittamisesta alueellisesti siten, ettei olemassa olevien toimintojen siirtäminen tai lakauttaminen johda ei-toivotun rakennemuutoksen vauhdittamiseen.

Valtion asuntopoliittisen roolin muuttumisen vuoksi asumiseen myönnettyjen valtion tukien painopiste on pitkällä aikavälillä siirtynyt tarjontatuista kysyntätukiin ja valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrä on vähentynyt merkittävästi. Valtaosa uusista vuokra-asunnoista tuotetaan tällä hetkellä vapaarahoitteisesti ja markkinaehtoisesti. Valiokunta pitää

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

asumisen eri tukijärjestelmiä tarpeellisina myös tulevaisuudessa, mutta tärkeää on määrittää niiden tarkoituksenmukainen tasapaino ja keskinäinen riippuvuus. Tukijärjestelmää tulee myös arvioida ja kehittää kokonaisuutena. Valtiontalouden kestävyyskannalta on huolestuttavaa, että asumistukien määrä on kasvanut merkittävästi ja toimeentulotuella katetaan entistä enemmän asumismenoja.

Valiokunta toteaa, että asumistukiin liittyvät kannustinongelmat syntyvät korkeiden asumiskustannusten, asumistukijärjestelmän, työttömyysturvan, verotuksen ja muiden tulosidonnaisten järjestelmien, kuten toimeentulotuen, yhteisvaikutuksena. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että asumistuki on tarkoitettu pienituloisten ruokakuntien kohtuullisen asumistason turvaajaksi, joten järjestelmää ei voi kehittää yksinomaan kannustinloukkunäkökulmasta. Osana sosiaaliturvaa asumistuki heikentää kuitenkin työnteon kannustimia, koska työnteon kannustin määritellään palkan ja sosiaaliturvan erotuksena. Korkeampi asumistuki mahdollistaa korkeamman asumistason myös ilman työtuja, ja asumistuki tulosidonnaisena etuutena heikentää työn vastaanottamisen kannustavuutta, koska kasvavat tulot vähentävät maksettavan asumistuen määrää. Osa asiantuntijoista katsoo, että asumistuet voivat vaikuttaa asumisen hintoihin sekä toisaalta johtaa hyvin pienten asuntojen rakentamiseen erityisesti kasvukeskuksissa. Selkeää tutkimusnäyttöä asumistukien vaikutuksista asuntojen hintoihin tai vuokriin ei kuitenkaan ole saatavilla. Valiokunta katsoo, että asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet tulee arvioida sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä tulevalla vaalikaudella.

Koska kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa ei viime vuosina ole kyetty juuri lisäämään nykyisillä tukijärjestelmillä, tulisi pohtia myös aivan uudenlaisten keinojen käyttöönottoa. Valiokunta edellyttää, että lainmuutoksilla edistetään ns. sosiaalisen asumisen osuuskuntamallin käyttöönottoa. Mallin avulla voitaisiin lisätä kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa pieni- ja keskituloisille kotitalouksille ja se voisi tuoda vaihtoehdon perinteisille vuokra- ja omistusasumisen malleille. Lisäksi hyvänä esimerkkinä ovat vuonna 2014 toimintansa aloittaneen valtion erityistehtäväyhtiö A-Kruunu Oy:n vuokra-asunnot, joissa vuokrataso on selvästi markkinavuokria alhaisempi. Yhtiön pääomistusta on lisätty nykyisellä hallituskaudella. Valiokunta pitää tätä hyvänä kehityksenä, jota tulee jatkaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ensi vaalikaudella asumisoikeusjärjestelmää kehitetään itsenäisenä hallintamuotona.

Asuntopoliittisilla toimilla tulee vaikuttaa asuinalueiden eriytymiskehitykseen. Esimerkiksi asuntojen eri hallintamuotojen sekoittamisella ja valtion tukemien asuntojen sijoittamisella myös korkeamman hintaluokan alueille voidaan vähentää eriytymistä. Jatkossa tarvitaan kuitenkin entistä vaikuttavampia toimia huono-osaisuuden ja yhteiskunnallisen eriarvoistumisen vähentämiseksi sekä maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi. Keskeistä eri alueiden ja myös lähiöiden kehittämisen kannalta on, miten onnistuneesti kyetään vähentämään työttömyyttä ja lisäämään työnteon kannustavuutta.

Valiokunta toistaa aikaisemmat huolensa rakentamisen laadun ongelmista sekä korostaa, että rakentamisen laatuun sekä vastuunjaon selkeyttämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta on mietinnössään rakennusten kosteus- ja homeongelmista (TrVM 1/2013 vp) kiinnittänyt laajasti huomiota rakentamisen laatuun liittyviin kysymyksiin rakennusalan osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan, rakentamisen vastuukysymysten sekä rakentamisen valvonnan näkökulmasta. Mietinnön pohjalta on edelleen voimassa seitsemän eduskunnan kannanottoa, joiden to-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

teutumista valiokunta vuosittain seuraa hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Valiokunta toteaa, että meneillään olevista uudistuksista ja toimista huolimatta rakentamisen laatuun liittyvät ongelmat nousevat toistuvasti esiin sekä julkisissa rakennuksissa että uudisrakentamisessa. Rakentamisen laadun parantaminen vaatii selvästi uusia tuloksellisia toimenpiteitä.

Valtion asuntorahaston (VAR) rooli on keskeinen kohtuuhintaisen asuntotuotannon tukemisessa. Rahasto on mahdollistanut reagoimisen rakentamisen suhdannevaihteluihin ja näin myös rakennusalan työllisyyden tukemisen. Näistä lähtökohdista tulisi varmistaa, että rahastoon myös maksetaan takaisin sen myöntämät lainat ja rahaston tulevaisuus aravalainoituksen takaisinmaksun loppuessa turvataan. Valiokunta katsoo, että rahaston nykyinen rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon tukemisessa tulee säilyttää eikä rahaston varallisuutta tule ohjata muuhun käyttöön. Näin osaltaan turvataan myös valtion kyky tukea rakentamista suhdanneluonteisena toimenpiteenä heikossa taloustilanteessa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rahaston tulovirrat pienenevät vähitellen, kun aiemmin myönnetty aravalainat maksetaan takaisin. Valiokunta pitää tärkeänä, että hyvissä ajoin mietitään uusia tulolähteitä rahaston rahoitusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös yleishyödylliseen asuntotuotantoon sekä erityisesti yhtiöiden edellytyksiin toimia yleishyödyllisessä asuntotuotannossa. On mahdollista, että yhtiöllä on sekä yleishyödyllistä asuntotuotantoa että vapaarahoitteista asuntotuotantoa. Yleishyödylliseen konsernin osaan kuuluvat ne yhtiöt, joilla on rajoitusten alaista ARA-asuntokantaa ja jotka ovat ARA:n yleishyödylliseksi nimeämiä yhteisöjä. Ei-yleishyödylliseen konserniin kuuluvat muut konsernin yhtiöt. Yleishyödyllisiksi nimettyjen yhtiöiden tulee noudattaa yleishyödyllisyyttä koskevaa lainsäädäntöä täysimääräisesti. Näiden yhtiöiden toimialaa on rajattu, ja ne voivat tulla vain lailla ja asetuksella säädetyn hyväksyttävän tuoton omistajilleen. Lisäksi yhtiöiden on noudatettava ARA-asuntokantaa koskevia rajoituksia. Tilintarkastus ei kuitenkaan valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan ota riittävästi kantaa markkinaehtoisin liiketoimiin tai huomioi tilikauden aikaisia lainoituksia riittäväällä laajuudella. Valiokunta katsoo, että tulee selvittää, ovatko palomuurit yleishyödyllisessä asuntotuotannossa riittävät, ja tältä pohjalta ratkaista, tulisiko jatkossa yleishyödyllinen asuntotuotanto keskittää vain yhtiöille, joilla ei ole lainkaan vapaarahoitteista asuntotuotantoa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton asian O 61/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

1. Eduskunta edellyttää, että asuntopolitiikasta laaditaan kokonaisvaltainen ja tavoitteellinen kahdeksan vuoden kehittämisohjelma. Ohjelman perustana tulee olla selvitys asuntopolitiikan keskeisistä kehittämiskohteista, ja ohjelma tulee antaa selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

2. Eduskunta edellyttää, että kahdeksan vuoden kehittämissuunnitelman osana laaditaan asuinalueiden myönteisen kehityksen tueksi ja eriytymisen ennaltaehkäisemiseksi yli hallinnonalarajojen ulottuva asuinalueiden kehittämissuunnitelma, jolla turvataan pitkäjänteisesti palveluiden ja asumisen hyvä taso ja vahvistetaan asuinalueiden elinvoimaisuutta.
3. Eduskunta edellyttää, että kahdeksaksi vuodeksi laadittavan asuntopolitiikan kehittämissuunnitelman yhteydessä selvitetään, kuinka elinkeino-, alue- ja koulutuspolitiikalla voidaan ennaltaehkäistä taantuvien alueiden asumisen ongelmia.
4. Eduskunta edellyttää, että asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet arvioidaan ensi vaalikaudella sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.
5. Eduskunta edellyttää, että kohtuuhintaista valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa lisätään pääkaupunkiseudulla ja niillä kasvavilla seuduilla, joilla vuokra-asunnoista on kysyntää pitkällä tähtäyksellä. Julkisesti tuetussa asuntorakentamisessa on perusteltua huomioida suhdannetekijät siten, että matalasuhdanteessa julkista rakentamista voidaan lisätä.
6. Eduskunta edellyttää, että MAL-sopimuksia kehitetään entistä pitkäaikaisemmiksi ja sitovammiksi ja että valtio on valmis laajentamaan MAL-sopimuksia myös uusille kaupunkiseuduille.
7. Eduskunta edellyttää, että hallituksen tulee säilyttää Valtion asuntorahaston asema itsenäisenä ja riippumattomana ja lisäksi rahaston varallisuuden käyttö tulee suunnata asumiseen.
8. Eduskunta edellyttää, että rakentamisen ja rakennusten käytön laatua selkeästi parannetaan sekä valvontaa ja vastuita selkeytetään. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, minkälaista apua ja tukea homeloukkuihin jääneet tarvitsevat. Eduskunta toistaa tässä yhteydessä myös rakennusten kosteus- ja homeongelmia koskevat kannanottonsa.
9. Eduskunta edellyttää, että lainmuutoksilla edistetään ns. sosiaalisen asumisen osuuskuntamallin käyttöönottoa.
10. Eduskunta edellyttää, että ensi vaalikaudella uudistetaan asumisoikeusasuntojärjestelmää koskeva lainsäädäntö, jotta tarpeellisen järjestelmän asema yhtenä kohtuuhintaisen asumisen vaihtoehtona olisi entistä parempi.

Helsingissä 5.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2018 vp

jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Pia Viitanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Arto Mäkelä.