

Finansutskottet

Statsrådets redogörelse Utvecklingsprogram för bostadspolitiken 2021—2028

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse Utvecklingsprogram för bostadspolitiken 2021—2028 (SRR 12/2021 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets bostads- och miljödelegation.

Sakkunniga

Bostads- och miljödelegationen har hört

- specialsakkunnig Mikko Friipyöli, miljöministeriet
- regeringssekreterare Liisa Meritähti, miljöministeriet
- budgetråd Armi Liinamaa, finansministeriet
- biträdande direktör Sanna Pälsi, Statskontoret
- forskningsdirektör Essi Eerola, Statens ekonomiska forskningscentral
- biträdande direktör Kimmo Huovinen, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
- expert i boendefrågor Laura Hassi, Finlands Kommunförbund
- detaljplanechef Marja Piimies, Helsingfors stad
- chefsekonomist Juhana Brotherus, Finlands Hypoteksförening
- verkställande direktör Jouni Parkkonen, Ägarna av hyreshus och bostadsrättshus till rimligt pris i Finland – KOVA rf
- chefsekonom Patrizio Lainá, STTK rf
- verksamhetsledare Lauri Lehtoruusu, Finlands studieboendestäder rf
- ekonomisk expert Sakari Rokkanen, Suomen Vuokranantajat ry
- verksamhetsledare Anne Viita, Vuokralaiset VKL ry
- forskare Mika Hyötyläinen, Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University
- professor (associate) Elias Oikarinen, Uleåborgs universitet
- biträdande professor Tuukka Saarimaa, Aalto-universitetet
- professor i sociologi Hannu Ruonavaara, Åbo universitet.

Bostads- och miljödelegationen har fått skriftligt yttrande av

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

- Finanssiala ry
- Byggnadsindustrin RT rf
- Finlands Disponentförbund rf
- Finlands Fastighetsförbund rf
- Kommunfinans Abp.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning och avgränsning

Regeringen ställer i redogörelsen upp statens bostadspolitiska mål och de principer som ska följas vid uppnåendet av dem för de kommande åtta åren. I redogörelsen konkretiseras dessutom åtgärder som stöder bostadspolitikens riktning. Det har i nuläget inte ansetts vara ändamålsenligt att lösa alla åtgärder på detaljerad nivå, och därför har också utredningsbehov lyfts fram bland dem.

Finansutskottet behandlar redogörelsen ur sitt eget ansvarsområdes perspektiv och fokuserar på bostadspolitikens ekonomiska konsekvenser, bostadsmarknaden, den statligt subventionerade bostadsproduktionen och statens bostadsfonds roll.

Ekonomiska konsekvenser

Redogörelsen tar inte upp utvecklingsprogrammets eventuella finansieringsbehov. De här frågorna kommer att behandlas och avgöras inom utgiftsramen för statsfinanserna i statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna, och finansieringsbehoven ska samordnas med andra utgiftsbehov inom den offentliga sektorn. Beslut om finansieringen av varje åtgärd fattas således senare separat.

Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att redogörelsen inte föranleder några omedelbara behov av tilläggsfinansiering. Utredningarna och lagstiftningsprojekten binder resurser, men de kan genomföras inom ramen för den befintliga finansieringen.

Utskottet betonar dock att bostadspolitiken är av central betydelse för hela samhällsekonomin. Om den lyckas stöder den i enlighet med redogörelsen den ekonomiska tillväxten bland annat genom att främja näringspolitiken och arbetskraftens rörlighet samt regionernas livskraft och medborgarnas välfärd. Också en stabil pris- och hyresutveckling på bostadsmarknaden, som är ett av målen i redogörelsen, bidrar till ekonomisk stabilitet, eftersom stabiliteten syftar till en jämn utveckling och en kontrollerad anpassning till förändringarna. Problemen med boendet är dock regionalt sett mycket olika och till och med motsatta, så för att lösa dem krävs utöver bostadspolitiken också bland annat närings-, social-, utbildnings- och regionalpolitiska metoder.

Utskottet instämmer således i redogörelsens åsikt att de principer som drar upp riktlinjerna för det bostadspolitiska beslutsfattandet ska styra allt offentligt beslutsfattande tväradministrativt. Eftersom många faktorer påverkar utvecklingen på bostadsmarknaden och priset på boende, är det ofta svårt att isolera effekten av en enskild åtgärd från andra faktorer. I vilket fall som helst står det

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

klart att målen i redogörelsen, till exempel att minska klimatutsläppen från boende och att var och en har rätt till ett bra boende till rimligt pris, inte kan nås utan kostnader.

Bostadsmarknaden

Enligt VTT borde det årligen byggas 30 000—35 000 nya bostäder i Finland. Sedan 2010 har behovsuppskattningen i genomsnitt överskridits (det vill säga 36 600 bostäder per år). Under de senaste åren har byggandet varit särskilt livligt. År 2020 byggdes över 40 000 och år 2021 nästan 48 000 nya bostäder. I år beräknas produktionen uppgå till 40 000 bostäder.

Det ökade bostadsutbudet i tillväxtcentrumen har i synnerhet i Helsingfors lett till att hyrorna för nya hyresavtal har sjunkit. Det är för tidigt att bedöma i vilken utsträckning det beror på det ökande utbudet och i vilken utsträckning coronaviruspandemin och dess följder, däribland distansarbete och distansstudier och att de studerande stannar kvar på sin hemort. I vilket fall som helst verkar det finnas en bättre balans mellan utbud och efterfrågan och detta påverkar efterfrågan på hyra.

Särskilda problem i regionerna. Utskottet betonar uttryckligen strävan efter balans mellan utbud av och efterfrågan på bostäder. De åtgärder som redogörelsen lyfter upp tar på bred front fasta på metoder som svarar på det ökande bostadsbehovet, såsom ett tillräckligt tomtutbud som är rätt placerat samt förlängning av avtalen om markanvändning, boende och trafik (MBT-avtalen) med staten och de största stadsregionerna.

Redogörelsen identifierar också svårösta problem i avfolkningsregioner. Utskottet välkomnar att avsikten är att inleda ett förvaltningsövergripande forskningsprojekt för att förebygga problem och utreda problemen med tillgång till finansiering för byggnadsrenoveringar. Det är också viktigt att se över systemet med borgenslån för renoveringar i bostadsaktiebolag.

Däremot fäster redogörelsen knappt någon uppmärksamhet vid de medelstora städerna, som utgör en stor del av den samlade bostadsmarknaden. Det är mycket viktigt att se till att bostadsbeståndet utvecklas och att det finns tillgång till finansiering för renoveringar också i dessa områden. Vid utskottets sakkunnigutfrågning föreslogs det till exempel att regionerna i fråga ska utvecklas genom att trafiken och boendet samordnas med hjälp av lättare avtal än MBT-avtalen med landskapens centralstäder.

Utjämning av utbud och efterfrågan. Redogörelsen lyfter fram att allt fler bor på flera orter och att bostadspolitiken lever i tiden. Distansarbetet, som blir allt vanligare, har ökat efterfrågan på bostäder utanför tillväxtcentrumen; människor sätter värde på större boendetrymmen. Det är viktigt att denna utveckling kan främjas och att behoven av att ändra och stödja regleringen utreds i enlighet med redogörelsen.

Utskottet påminner också om de så kallade tillväxtkorridorerna, som kan bidra till att jämna ut efterfrågan på bostäder i tillväxtcentra. Utskottet efterlyser också metoder som gör det möjligt för personer i arbetsför ålder att lämna områden där bostadspriserna har rasat. För att jämna ut de regionala prisskillnaderna lyfte de sakkunniga fram att det bland annat behövs ett tillräckligt utbud

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

av bostäder i önskade områden, flyttningsbidrag av engångsnatur, rätt att dra av förlust vid bostadsförsäljning från skatten på förvärvsinkomster och sänkt överlåtelseskatt.

Enligt redogörelsen är det också nödvändigt med stödåtgärder i anslutning till det underutnyttjade bostadsbeståndet, såsom rivningsbidrag och saneringsunderstöd, begränsnings- och rivningsackord samt ändringar i villkoren för aravalån. Genom att förbättra hyreshusbolagens verksamhetsmöjligheter förebygger man samtidigt statens kreditförluster. Det är också viktigt att beakta de behov som positiva strukturförändringar medför.

Statligt subventionerad bostadsproduktion

Utskottet instämmer i redogörelsens konstaterande att det allmännas åtgärder kompletterar bostadsmarknadens funktion. Största delen av de nya bostäderna är fritt finansierade, medan den statligt subventionerade produktionen under de senaste åren har uppgått till cirka 9 000 bostäder. År 2022 är bevilningsfullmakterna för den subventionerade produktionen rekordstora (1,95 miljarder euro), vilket gör det möjligt att börja bygga 10 000 nya statligt subventionerade bostäder i enlighet med regeringsprogrammet.

Utjämnning av konjunkturer. Redogörelsen framhåller att den statligt subventionerade bostadsproduktionen är viktig i alla ekonomiska konjunkturer, vilket enligt utskottet är ett steg i rätt riktning. Enligt redogörelsen bör dock konjunkturläget beaktas i produktionsvolymen.

Det vore i princip välkommet att den statligt subventionerade produktionen förläggs till lågkonjunkturer, men i praktiken är det svårt, eftersom det tar flera år att förbereda projekten och det är svårt att förutse konjunkturerna. Ett ytterligare mål är att den statligt subventionerade bostadsproduktionen ska fördelas jämnt mellan olika områden för att förebygga segregation. Det talar för att statligt subventionerade och fritt finansierade bostäder ska byggas samtidigt oberoende av konjunkturerna.

Finansministeriet bedömer att de kontracykliska åtgärderna har upphört särskilt efter finanskrisen 2014 och att räntestödsfullmakten för statligt subventionerad bostadsproduktion har varit hög i förhållande till konjunkturläget. Den fritt finansierade produktionen har fördubblats från 2014 till 2021, och samtidigt ökade också den statligt subventionerade bostadsproduktionen med cirka 25 procent.

Sakkunniga påpekade dessutom att det råder konkurrens om samma produktionsfaktorer inom byggbranschen, så en hög produktionsnivå i förhållande till konjunkturläget påverkar oundvikligen prisutvecklingen inom byggbranschen. I ett självkostnadsbaserat system ingår kostnaderna i hyran, vilket medför att den stigande kostnadsutvecklingen också höjer hyresnivån för statligt subventionerade bostäder.

Mängden bostäder till rimligt pris. Enligt redogörelsen motsvarar antalet bostäder till rimligt pris för närvarande inte behovet, särskilt inte i tillväxtcentrumen. Utskottet antar att uppskattningen av antalet bostäder till rimligt pris i detta sammanhang utgår från priset på boende i relation till inkomsterna. Begreppet används dock på annat håll i redogörelsen som synonym för statligt subventionerad bostadsproduktion. Om man i redogörelsen menar att det inte finns tillräckligt med

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

statligt subventionerad bostadsproduktion, är det klart att det alltid finns en för stor efterfrågan på varor och tjänster som erbjuds under marknadspriset. Sakkunniga som utskottet hörde ansåg att användningen av begreppet var förbryllande, och det hade varit nödvändigt att definiera begreppet i redogörelsen.

Utskottet betonar också i detta sammanhang att boende till rimligt pris bäst främjas av att utbudet motsvarar efterfrågan. Ett tillräckligt och rätt placerat bostadsutbud som svarar mot människors behov och inkomster bidrar till att företag och arbetsmarknaden fungerar smidigt.

Utskottet instämmer också i att boende till rimligt pris främjas av att den statligt subventionerade bostadsproduktionens andel av nyproduktionen ökar i de stadsregioner som växer snabbast. Redogörelsen motiverar inte storleken på den angivna andelen, 35 procent, och inte heller utskottet kan ta ställning till den. Bedömningen förutsätter att den optimala nivån på det statliga stödet utreds, vilket kräver omfattande utredningar.

Utskottet betonar dock att statligt subventionerad bostadsproduktion alltid ska förutsätta att det finns ett långvarigt behov och att också dess negativa effekter på det fria bostadsutbudet måste bedömas noggrant. Likaså bör uppmärksamhet fästas vid problem som gör det svårare att rikta bostäderna effektivt till dem som behöver dem mest. Ett exempel är situationer där en boende inte flyttar bort från en alltför stor bostad, eftersom han eller hon då skulle förlora stöd i form av en hyra som är lägre än marknadshyran.

Boende för grupper med särskilda behov. Utskottet anser det fortfarande motiverat att bevilja investeringsunderstöd också för bostadsprojekt för grupper med särskilda behov. I första hand bör boende för äldre, studerande och personer med funktionsnedsättning gynnas. Enligt redogörelsen finns det ett behov av att i synnerhet öka produktionen av bostäder för studerande. Däremot är det ändamålsenligt att i regel använda normal statligt subventionerad bostadsproduktion för att främja boende för bostadslösa och mentalvårdspatienter.

Utskottet betonar att bostäder för grupper med särskilda behov behövs i hela landet, men det regionala långvariga behovet och möjligheten att använda det befintliga bostadsbeståndet ska alltid beaktas också när investeringsunderstöd beviljas.

Statens bostadsfond

Statens bostadsfond har varit ett flexibelt sätt att administrera produktionsstödet, och fonden har möjliggjort social bostadsproduktion. Fonden har också stärkt bostadspolitikens förutsägbarhet och stabilitet. Även om fonden står utanför statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna är kassan en del av statens likviditet och användningen av kassan ökar statens underskott i nationalräkenskaperna. Vid utgången av 2021 uppgick kassans storlek till cirka 2,7 miljarder euro, varav de understöd som beviljades under året samt efterskänkningarna av lån uppgick till 227 miljoner euro.

Fondens huvudsakliga inkomstkälla är räntor på aravalån och återbetalning av lånen. Om inga nya aravalån beviljas, minskar aravalånestocken under 2022 från 2,8 miljarder euro till 2,4 miljarder euro och under de följande fem åren till cirka 1,2 miljarder euro. Enligt amorteringsplanen

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

ska de sista aravalånen återbetalas 2047, men lånestocken understiger 100 miljoner euro redan 2035.

Räntestödslånestocken ökar å sin sida (19,8 miljarder euro vid utgången av 2021) beroende på lånevolymen. Statsborgen nämns sällan som en central stödform, även om största delen av aktörerna enligt utredning till utskottet inte skulle få banklån utan borgen. Räntestöden har under de senaste åren förvkligats i mycket liten utsträckning på grund av den långvariga låga räntenivån. Det kan dock inte tas för givet att det rådande läget fortsätter. Om räntenivån stiger exempelvis till 5 procent stiger lånens årliga räntestödsavgifter till cirka 360 miljoner euro.

Fondens framtid. Utskottet stöder riktlinjen i redogörelsen om att Statens bostadsfond fortsatt ska stå utanför statsbudgeten. Avsikten är dessutom att utreda en mer omfattande användning av dess tillgångar vid finansieringen av stödmodeller för boende. Samtidigt utreds nya metoder för förvärv av inkomster till fonden samt möjligheterna att få kassaflödet att cirkulera för att upprätthålla och utöka fondens kapital.

Utskottet anser det vara nödvändigt att de ändringar som föreslås utifrån utredningen lämnas till riksdagen sommaren 2022 så att de hinner behandlas i riksdagen före utgången av 2022.

Fondens åtaganden sträcker sig över flera årtionden och därför måste man bereda sig på att fonden sinar, även om dess medel enligt utredning till utskottet räcker till för att betala understöd under den period redogörelsen täcker. Efter återbetalningen av aravalånen har fonden inga nya inkomstkällor och man måste också beakta att räntenivån kan stiga, vilket skulle realisera räntestödsansvaren och öka underskottet. Som möjliga nya finansieringskällor har lyfts fram bland annat en justering och utvidgning av borgensavgifterna. Vid bedömningen av inkomstkällorna är det viktigt att grunden är att ett statligt ingripande verkligen är nödvändigt.

Förebyggande av boenderelaterade problem

Vid sidan av ett ökat utbud av bostäder är det viktigt att i ett så tidigt stadium som möjligt ingripa i orsakerna bakom bostadsrelaterade problem. Det är totalekonomiskt kostnadseffektivt och främjar också uppnåendet av målet att eliminera bostadslösheten före 2027.

Differentieringen av bostadsområden. Utskottet instämmer i redogörelsens uppfattning att statligt stödd bostadsproduktion kan förebygga en segregering utveckling, förutsatt att man ser till att invånarstrukturen är mångsidig och att produktionen fördelas jämnt mellan olika områden. Det har exempelvis visat sig fungera väl att blanda boendeformer kvartersvis. Redogörelsen konstaterar också att differentieringen effektivast kan förhindras genom att man ingriper i dess bakomliggande orsaker, såsom utbildning, sysselsättning och tillgång till tjänster.

Det är också viktigt att fortsätta stärka trivselen och livskraften i förorterna. Också i missgynnade områden bör det erbjudas ett högklassigt och mångsidigt bostadsutbud för att få till stånd en positiv spiral och för att områdena ska bli attraktiva för familjer och olika boende- och besittningsformer. Då är det väsentligt att se till att de ursprungliga invånarna inte tvingas flytta till förmånligare förorter på grund av stigande kostnader.

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

Boenderådgivning. Särskilt för unga och dem som är eller riskerar att bli bostadslösa måste det i samråd med kommunerna säkerställas att boendet löper smidigt genom tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Inom ramen för vårdreformen är det också väsentligt att säkerställa samordningen av och tillräckliga resurser för det bostadslöshetsarbete som är på kommunernas ansvar och den social- och hälsovård som överförs till välfärdsområdena.

Utskottet påskyndar också fullgörandet av det uttalande som riksdagen godkände i samband med finansutskottets budgetbetänkande (RSk 48/2021 rd — RP 146/2021 rd, RP 216/2021 rd). Riksdagen förutsatte då att regeringen senast hösten 2022 lämnar en proposition till riksdagen om att permanenta boenderådgivningen och föreskriva att den ska vara lagstadgad verksamhet och att ändringen träder i kraft 2023.

Utveckling av stöden

Liksom redogörelsen anser utskottet det vara viktigt att staten ser till att stödsystemen för boende är uppdaterade och ändamålsenliga. Stöden för boendet ska vara verkningsfulla och kostnadseffektiva, liksom också andra statliga stöd, och deras belopp ska basera sig på en realistisk bedömning av konsekvenserna och riskerna. Utskottet anser det också vara klart att man vid bedömningen av stöden beaktar det ekonomiska läget inom staten och hela den offentliga förvaltningen.

Likå bör offentliga stöd vara transparenta och överlappande styrmedel undvikas, till exempel bör indirekta stöd som kommunerna beviljar utredas för att öka transparensen. För att minimera riskerna i de offentliga finanserna är det bra att också en proposition om dämpning av hushållens skuldsättning bereds. I propositionen ingår en helhetsbedömning av husbolagslånen.

Utskottet påskyndar dessutom utvecklingen av de räntestödsmodeller för statligt subventionerad bostadsproduktion som anges i redogörelsen och anser det nödvändigt att en proposition lämnas till riksdagen senast hösten 2022 så att den hinner behandlas under 2022.

Förbättring av kunskapsunderlaget. Liksom redogörelsen anser utskottet det vara ändamålsenligt att kunskapsunderlaget om boende förbättras för att stödåtgärderna ska få större genomslag. Exempelvis under utskottets sakkunnigutfrågning föreslogs det att tyngdpunkten i stöden bör förskjutas till statligt stödd bostadsproduktion, som är mer kostnadseffektiv än det nuvarande bostadsbidragssystemet. Det bör också övervägas om det behövs en särskild forskningsgrupp som fokuserar på boende, till exempel i anslutning till miljöministeriet eller Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

BSP-lån. Utskottet anser det också viktigt att göra det enklare för unga att köpa bostad och instämmer i redogörelsens åsikt att villkoren och gränserna för bospär- och stödsystemet utvecklas så att de motsvarar nuläget på bostadsmarknaden. Under de senaste decennierna har systemet visat sig fungera bra och gjort det möjligt att köpa egen bostad. Samtidigt har det bidragit till en kultur av sparande och ekonomisk kompetens.

Ett högklassigt och miljövänligt bostadsbestånd

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

Byggandet och byggnaderna står för över en tredjedel av Finlands växthusgasutsläpp, så i det bostadspolitiska beslutsfattandet är det enligt redogörelsen viktigt att renoveringar och nya byggnader är energieffektiva och miljövänliga, så att de klimatpolitiska målen nås. Efter Rysslands angrepp på Ukraina är det ännu mer nödvändigt att stödja renoveringar och uppvärmningsmetoder som förbättrar energieffektiviteten. Dessutom är det ändamålsenligt att utreda om hushållsavgiften i större utsträckning kan utnyttjas bland annat för renoveringar som husbolagen låter utföra.

Den cirkulära ekonomin och minskningen av utsläppen stöds också av att byggnadernas och byggmaterialens livslängd förlängs och bostäderna blir mer anpassningsbara samt av kompletteringsbyggande och träbyggande. I fråga om bedömningen av vad som är energieffektivt byggande bör man också överväga att gå över till att granska fördelarna under byggnadernas hela livscykel samt de samlade konsekvenserna av mobiliteten och boendet.

Utskottet betonar dessutom att närmiljön och stadsbilden, servicen och mobiliteten är nära kopplade till högklassigt boende. Genom planläggning bör man se till att bostadsproduktionen motsvarar det verkliga behovet och den önskade kvaliteten, och att exempelvis bostädernas genomsnittliga storlek inte alltför mycket styrs av investerarnas önskemål. Det är också positivt att redogörelsen beaktar att problemen med inomhusluften orsakar stora kostnader, och att redogörelsen drar upp riktlinjer för en effektivare bekämpning av problemen och stöd till dem som lider av dålig inomhusluft.

Tvistlösning

Redogörelsen lyfter fram vikten av snabbare behandling av tvistemål som gäller boende, vilket kräver att domstolsväsendets och konsumenttvistenämndens resurser stärks. För att spara in på kostnaderna är det också nödvändigt att utreda om det är möjligt att skapa ett lättare rättegångsförfarande för mindre tvistemål.

Avslutningsvis

Utskottet välkomnar det första bostadspolitiska utvecklingsprogrammet. Programmet drar upp riktlinjerna för bostadspolitiken på lång sikt över valperioderna och bostadspolitiken görs mer förutsägbar.

Utvecklingsprogrammet identifierar bostadsmarknadens stora ekonomiska betydelse för hela samhället, men det hade varit motiverat med en bredare redogörelse för den samlade bilden. Utskottet efterlyser också en bredare syn på hur bostadsmarknaden fungerar och på bostadsproduktionen som helhet, inklusive frågor som gäller fritt finansierad produktion och ägarboende. Också möjligheterna att sänka byggkostnaderna och därigenom boendekostnaderna till exempel genom planläggning och justering av normerna kunde ha lyfts fram starkare.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet föreslår

Utlåtande FiUU 5/2022 rd

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Matias Marttinen saml
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Petri Honkonen cent
ersättare Anne Kalmari cent
ersättare Merja Kyllönen vänst.

Sekreterare var

utskottsrad Mari Nuutila.