

Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla

Työryhmäraportti



Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla

Työryhmäraportti



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 8 | 2011

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Ilkka Huuhka

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2011

ISBN 978-952-11-3850-8 (nid.)
ISBN 978-952-11-3851-5 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)



441 002
Painotuote

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2010 työryhmän selvittämään valtiovallan roolia yhteiskunnan ja eri väestöryhmien tarpeita vastaavan asuntotuotannon turvaamisessa sekä tasapainoisten asuntomarkkinoiden edistämässä 2010-luvun Suomessa. Työryhmän toimikausi oli 1.2.2010–31.1.2011.

Työryhmän toimeksiantona oli laaja-alaisesti selvittää asuntomarkkinoiden yleisen toimintaympäristön muuttumista, arvioida miten asuntomarkkinoiden toimivuutta voidaan parantaa ja miten saadaan aikaan erilaisten väestöryhmien asuntokysyntää laadullisesti ja määrällisesti vastaava asuntotuotanto, sekä esittää arvionsa valtion tukeman asuntotuotannon ja asuntokannan roolista 2010-luvun asuntomarkkinoilla. Työryhmän tuli lisäksi arvioida asunto-olojen kehittämistä annetun lain (919/1985) ajantasaisuus ja sen mahdolliset kehittämistarpeet.

Työryhmän puheenjohtajana toimi toimitusjohtaja Esa Swanljung Työeläkevakuuttajat TELA ry:stä ja sen jäsenenä olivat hallitusneuvos Liisa Linna-Angelvuon ympäristöministeriöstä, rakennusneuvos Matti Vatiilo ympäristöministeriöstä, alivaltiosihteeri Jukka Pekkarinen valtioneuvoston kansliasta, johtaja Eija Koivuranta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ylijohtaja Hannu Rossilahti Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta, toimitusjohtaja Teija Ojankoski VAV Asunnot Oy:stä, asiakasjohtaja Pekka Pajakkala Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä, ekonomi Arto Hiltunen, johtaja Juha Kostiainen Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitrasta, johtaja Leena Mörttinen Nordeasta (jättäytyi pois työryhmätyöskentelystä muiden työesteiden vuoksi), johtaja Aija Tasa Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:stä, kansanedustaja Hannes Manninen Keskustan eduskuntaryhmästä, kansanedustaja Sampsa Kataja Kokoomuksen eduskuntaryhmästä ja kansanedustaja Pia Viitanen SDP:n eduskuntaryhmästä.

Työryhmän sihteeristössä toimivat pääsuunnittelija Tommi Laanti ympäristöministeriöstä, hallitussihteeri Anna Simola ympäristöministeriöstä (24.5.2010 asti), hallitussihteeri Heli Huuhka ympäristöministeriöstä (25.5.2010 lähtien), neuvotteleva virkamies Sari Sontag valtiovarainministeriöstä, erikoissuunnittelija Kimmo Huovinen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta ja erityissuunnittelija Mari Randell Helsingin kaupungilta.

Työryhmä kartoitti työskentelynsä alussa laajoilla kuulemiskierroksilla alan eri toimijoiden ja asiantuntijoiden (liite 4) näkemyksiä vallitsevasta asuntomarkkinatilanteesta ja valtion roolista asuntomarkkinoilla. Normaalien kokoontumisten lisäksi järjestettiin erillinen työpajapäivä, jossa pyrittiin löytämään uusia kehittämisehdotuksia asuntomarkkinoiden toimintaedellytysten parantamiseksi. Työryhmän sihteeristö on laatinut raportin työryhmätyöskentelyn perusteella. Raporttiin liittyy yksi lausuma (liite 3).

Helsingissä 10. päivänä helmikuuta 2011

Esa Swanljung	Liisa Linna-Angelvuon
Matti Vatiilo	Jukka Pekkarinen
Eija Koivuranta	Hannu Rossilahti
Teija Ojankoski	Pekka Pajakkala
Arto Hiltunen	Juha Kostiainen
Aija Tasa	Hannes Manninen
Sampsa Kataja	Pia Viitanen

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
1 Työryhmän lähtökohdat	7
2 Tiivistelmä työryhmän näkemyksistä	9
3 Asuntomarkkinoiden toimintaympäristö	17
3.1 Omistusasumisen keskeinen rooli vaikuttaa asuntomarkkinoihin.....	17
3.2 Asuntomarkkinat eriytyvät alueellisesti edelleen.....	18
3.3 Asuntomarkkinoiden seutuistuminen jatkuu.....	19
3.4 Asuntomarkkinoihin vaikuttavia muita trendejä.....	20
3.4.1 Yksinasuminen yleistyy ja suomalaiset vanhenevat.....	20
3.4.2 Asuntokanta vanhenee ja vaatii korjauksia.....	21
3.4.3 Ilmastonmuutoksen hillitseminen asuntokannassa.....	21
3.4.4 Asumisen rahoitus.....	22
3.5 Valtion rooli asuntomarkkinoilla.....	23
3.5.1 Tuotantotuet.....	24
3.5.2 Kysyntätuet.....	25
4 Asuntojen uudistuotannon edellytysten parantaminen	26
4.1 Maankäytön ja maapolitiikan tehostaminen.....	26
4.1.1 Helsingin seudun suunnittelun ja päätöksenteon tehostaminen.....	27
4.1.2 Aiesopimuskäytännöt yhteistyön tiivistämiseksi.....	28
4.1.3 Valtion liikenneinvestoinnit.....	29
4.1.4 Kunnallistekniikka-avustukset kunnille.....	30
4.1.5 Valtio maanomistajana.....	31
4.1.6 Verotukselliset tonttitarjonnan vaikutuskeinot.....	31
4.2 Rakennusalan kilpailun lisääminen.....	33
4.3 Rakentamisen kustannuksien vähentäminen ja laadun parantaminen.....	35
4.3.1 Rakentamisen määräyksistä aiheutuvat kustannukset.....	35
4.3.2 Kuntien kaavamääräykset ja rakentamisen sääntely.....	37
4.4 Valtion rooli koerakentamisen edistäjänä.....	38
4.5 Valtion tukeman asuntotuotannon edistäminen.....	38
4.5.1 Yleishyödyllisyysäännökset ja korkotukijärjestelmä.....	40
4.5.2 Erityisryhmien asuntoratkaisut.....	41
4.5.3 Valtion asuntotuotannolla tulee tasata suhdannevaihteluita.....	42
5 Asumisen verokohtelu ja asumistuki	44
5.1 Tavoitteena omistus- ja vuokra-asumisen tasavertaisuus.....	45
5.1.1 Muutokset omistusasumisen verotukseen.....	45
5.1.2 Vaparahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan edellytysten parantaminen.....	47
5.2 Asumistuen kehittäminen.....	49

6 Korjaus- ja täydennysrakentamisen haasteet	52
6.1 Aluetason korjaus- ja täydennysrakentaminen	52
6.2 Valtion tukien ja verotuksen rooli korjausrakentamisen edistämässä.....	54
6.3 Väestön ikääntymisen haasteet asuntokannan korjaamisessa	55
7 Laki asunto-olojen kehittämisestä	57
Liitteet	59
Liite 1. Voimassa oleva Laki asunto-olojen kehittämisestä	59
Liite 2. Koonti työryhmän kaikista ehdotuksista	61
Liite 3. Lausuma	65
Liite 4. Kuulemiset	66
Kuvailulehti	67
Presentationsblad	68

1 Työryhmän lähtökohdat

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan "hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on sovittaa yhteen ihmisten asumisen toiveet ja tarpeet, yhteiskunnan tarpeet ja kestävä kehitys".

Asuntomarkkinat toimivat lähtökohtaisesti markkinaehtoisesti. Markkinatalous ei eri syistä kuitenkaan toimi asuntomarkkinoilla täydellisesti. Yhteiskunnassa on väestöryhmiä, joiden asuinolojen tyydyttävä järjestäminen ei markkinaehtoisessa järjestelmässä toteudu. Erällä kasvavilla kaupunkiseuduilla ja varsinkin Helsingin seudulla on kroonista pulaa etenkin kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista. Asuntorakentamiselle ja asuntomarkkinoille ovat tyypillisiä myös voimakkaat suhdannevaihtelut, jotka vaikeuttavat niiden toimintaa. Monipuolinen, alueellisesti, laadullisesti ja määrällisesti kysyntää vastaava asuntojen tarjonta on edellytys sille, että erilaisilla kotitalouksilla on mahdollisuus löytää tarpeitaan ja taloudellisia resurssejaan vastaava asunto. Erityisesti kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus on tärkeää myös elinkeinopoliittisista syistä sekä työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi. Varsinkin vanhusväestön määrän voimakas kasvu sekä maahanmuuttajien kotouttaminen asettavat tulevaisuudessa lisähaasteita asumisen järjestämiselle.

Valtiovarainministeriön rooli asuntomarkkinoilla ja etenkin uudistuotannon tukemisessa on vaihdellut eri aikoina. Merkittävimmillään valtion tukema tuotanto oli suuren muutoliikkeen aikoina 1960- ja 1970-luvuilla, minkä jälkeen se on tasaisesti menettänyt suhteellista merkitystään keskittyen viime vuosina yhä selkeämmin erityisryhmien asuntoihin. Sekä 1990-luvun laman että vallitsevan kansainvälisen talouskriisin aikana valtion tukema asuntotuotanto kuitenkin moninkertaistui korvaten merkittävästi samaan aikaan romahtanutta vapaarahoitteista asuntotuotantoa.

Keskeisessä asemassa olevien kaupunkien ja kuntien sekä perinteisten yleishyödyllisten toimijoiden suhtautuminen valtion tukemaan tuotantoon on niin ikään vaihdellut suuresti. Seutuistumisen myötä tarve kuntien yhteisvastuulliseen asuntopolitiikkaan kasvaa kaikilla kaupunkiseuduilla. Asuntopolitiikan tulevaa keinovalikoimaa arvioitaessa on otettava huomioon nähtävissä oleva julkisen talouden kehitys, jota tulevat 2010-luvulla leimaamaan mm. työvoiman väheneminen sekä valtionvelan korkomenojen ja sosiaali- ja terveystalouden voimakas kasvu.

Perinteisen tukipainotteisen lähestymistavan rinnalla on jatkossa pohdittava myös julkisen vallan käytössä olevia muita keinoja vaikuttaa asuntomarkkinoiden tasapainoiseen kehittämiseen.

Työryhmä on ottanut työskentelynsä lähtökohdiksi seuraavat asiat:

- Kohtuuhintainen asuminen on merkittävä yleisen hyvinvoinnin edistäjä. On tärkeää, että yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tunnustetaan asumisen ja asuntopolitiikan keskeisen roolin.
- Asuntopolitiikalla on asuntomarkkinoiden toimivuuden lisäksi tuettava yhdyskuntarakenteen eheytymistä, energiatehokkuutta ja monipuolista asukasrakennetta.

- Toimivat asuntomarkkinat edistävät työvoiman liikkuvuutta ja yleistä talouskasvua.
- Valtion on edesautettava asuntomarkkinoiden vakautta. Voimakkaat vaihtelut asuntomarkkinoilla eivät ole kotitalouksien, yritysten eivätkä kansantalouden kannalta toivottavia.
- Valtion talouden tasapainottamistarve heijastuu tulevaisuudessa myös asumisen tukemisessa. Tulevina vuosina asumisen tuet on suunnattava aiempaa tarkoituksenmukaisemmin. Asumisen tuilla on merkitystä erityisesti pienituloisille kotitalouksille.
- Paremmiin toimivilla asuntomarkkinoilla edistetään hyviä asukaslähtöisiä asumisratkaisuja sekä asuntokannan tehokasta käyttöä.

2 Tiivistelmä työryhmän näkemyksistä

Asumisen merkitys kotitalouksille on suuri. Toimivat asuntomarkkinat luovat yksittäisille kotitalouksille turvaa ja tarjoavat samalla edellytyksiä yhteiskunnan paremmalle toimivuudelle. Hyvät asumisolosuhteet ovat tärkeä perusta ihmisten terveydelle, hyvinvoinnille ja työssäkäynnille. Kotitalouksien taloudelliset edellytykset oman asumisensa järjestämiseksi ovat erilaiset. Tulevaisuudessa asumiskustannusten merkitys yksittäisten kotitalouksien taloudessa kasvaa, kun mm. suurten peruskorjausten tarve asuntokannassa väistämättä lisääntyy ja energian hinta nousee. Samaan aikaan esimerkiksi energian verotus nousee, kun verotuksen painopistettä siirretään enenevässä määrin työn verotuksesta kohti kuluttamisen verotusta.

Seuraavassa on esitetty tiivistelmä työryhmän keskeisimmistä ehdotuksista asuntomarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Yksityiskohtaiset ehdotukset on koottu liitteeseen.

Valtio on tukenut asumista monin tavoin vuosikymmenien kuluessa. Valtion mahdollisuudet tukea asumista ovat kuitenkin rajalliset. Tukien rajallisuus korostuu jatkossa, koska kansainvälisen rahoitusmarkkinakriisin jälkeisessä maailmassa julkisen talouden kestävyteen ja tasapainottamiseen joudutaan kiinnittämään yhä enemmän huomiota. Siksi on oleellista, että jatkossa julkisen talouden kestävyden ja menojen kasvun asettamien rajoitusten puitteissa valtio kohdentaa asumisen tuet siten, että ne parantavat asuntomarkkinoiden toimivuutta varsinkin niiden suurimmissa kipupisteissä. Toimivilla asuntomarkkinoilla on mahdollista saavuttaa merkittäviä yhteiskuntapoliittisia ja taloudellisia hyötyjä, joita mm. valtiovarainministeriön joulukuussa 2010 julkaistussa julkisen talouden kestävyysvajetta selvittävässä raportissa¹ peräänkuulutetaan. Asuntotuotannon edellytysten parantamisen kannalta koko kansantalouden ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen ovat avaintekijöitä.

Helsingin seutu muodostaa erityiskysymyksen

Suomalaiset asuntomarkkinat ovat eriytyneet alueellisesti toisistaan selvästi poikkeaviksi asuntomarkkina-alueiksi. Suuressa osassa maata asuntomarkkinat ovat varsin hyvin tasapainossa. Suurimmat ongelmat liittyvät voimakkaasti kasvavien kaupunkiseutujen asuntotarjonnan riittävyteen. Asuntomarkkinat ovat muuttuneet myös aiempaa korostetummin seudullisiksi ja tämä ilmiö jatkuu varmasti myös tulevaisuudessa. Asuntomarkkinat noudattelevat varsin pitkälti työssäkäyntialueiden rajoja ja ne muodostavat usean kunnan kattavia kokonaisuuksia.

Koko maan tasolla Helsingin seudun asuntomarkkinat ja niihin liittyvät ongelmat muodostavat omaa luokkaansa olevan kokonaisuuden. Seutu ja erityisesti pääkaupunkiseudun kunnat kärsivät kroonisesta asuntojen alitarjonnasta, jota asuntojen kysyntään kohdistuva väestön kasvusta johtuva kasvupaine jatkuvasti edelleen pahentaa. Asumisen kalleus on muodostumassa jo nyt esteeksi työvoiman saatavuuu-

¹ Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle, valtiovarainministeriön julkaisu 49/2010.

delle. Pula kohtuuhintaisista asumisratkaisuista seudulla muodostaa uhan paitsi Helsingin seudun myös koko maan talouden kasvulle ja kansainväliselle kilpailukyvyille, sillä seutu toimii pitkälti koko maan talouden veturina. Kohtuuhintaisen asumisen ongelma kärjistyy erityisesti pieni- ja keskipalkkaisella palvelusektorilla, jonka työntekijöitä tarvitaan jatkossa yhä kasvavassa määrin alueelle sen palvelurakenteen ylläpitämiseksi. Työvoiman liikkuvuuden tärkeyttä ja merkitystä elinkeinoelämälle sekä talouden kehitykselle on korostettu monessa yhteydessä. Kasvun edellytysten turvaamiseksi onkin välttämätöntä, että koko Helsingin seudun asuntomarkkinoiden toimivuutta kokonaisuutena parannetaan.

Työryhmä katsoo, että kohtuuhintaisten asumismahdollisuuksien vähyyttä Helsingin seudulla on muodostumassa seudun ja sitä kautta koko Suomen talouden kasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyn suurimmaksi esteeksi. Helsingin seutu tarvitsee toimiakseen lisää palvelusektorin työvoimaa, jonka saatavuus riippuu merkittävästi alueelle muuttavien kotitalouksien mahdollisuuksista järjestää asumisensa tuloihin nähden kohtuullisin asumismenoin. Helsingin seutu kärsii jo nykyisin riittämättömästä asuntotarjonnasta, joka heijastuu paitsi korkeina asuntojen hintoina myös seudun yhdyskuntarakenteen hajautumisena. Työryhmä toteaa, että Helsingin seudun asuntomarkkinoita on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena ja niiden toimivuutta on pyrittävä parantamaan kaikin mahdollisin keinoin.

Yleiset edellytykset uudistuotannon lisäämiseksi

Asuntojen alitarjonnasta kärsivän seudun asuntomarkkinaongelmien ratkaisemiseksi keskeisimmässä asemassa on asuntojen uudistuotannon lisääminen. Ainoastaan riittävällä uudistuotannolla alueen asuntomarkkinatilannetta pystytään tasapainottamaan pitkällä aikavälillä. Vaikka uudisrakentamisella ei hetkessä asumisen kohtuuhintaisuutta asuntomarkkinoilla saavutetakaan, on pitkäjänteinen, oikein suunnattu ja riittävä asuntotuotanto ainoa oikea lääke vallitsevan asuntomarkkinatilanteen helpottamiseksi. Monipuolisen asuntojen uudistuotannon syntyminen ja jatkuvuuden takaamiseksi perusedellytyksenä on koko uudistuotantoprosessin saumaton toimivuus.

Pitkäjänteinen maapolitiikka ja riittävä tonttitarjonta ovat välttämättömiä asuntotuotannon lisäämiseksi. Sen avulla spekulointi maan arvonnousulla voidaan minimoida. Tämä puolestaan helpottaa ja nopeuttaa sekä kaavoitukseen tarvittavan uuden raakamaan hankintaa että olemassa olevan jo kaavoitetun tonttimaan rakentamista.

Kunnat vastaavat maankäytöstä ja kaavoituksen toteutumisesta omalla alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa jo nyt varsin laajan keinovalikoiman kunnalle aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseksi. Oleellista onkin, että näitä lainsäädännön tarjoamia maankäytön ja kaavoituksen välineitä käytetään aktiivisesti. Koska asuntomarkkinoiden seudullinen luonne on korostunut ja tulee korostumaan myös jatkossa, pitää saman asuntomarkkina-alueen kuntien lisätä keskinäistä yhteistyötä maankäytössä ja kaavoituksessa asuntotuotannon edistämiseksi erityisesti sellaisilla seuduilla, joilla asuntojen kysyntä ylittää niiden tarjonnan.

Riittävän tonttituotannon aikaansaamiseksi valtio voi lainsäädännön tarjoamien välineiden lisäksi kannustaa erilaisin sopimuksin ja porkkanoin kasvukeskuskuntia parempaan yhteistyöhön seudullisen asuntomarkkinatilanteen parantamiseksi. Esimerkkinä tällaisesta sopimuskäytännöstä on valtion osallistuminen nykyisellä vaalikaudella Helsingin seudun aiesopimukseen seudun tontti- ja asuntotarjonnan edistämiseksi. Nykyinen aiesopimus ei ole kuitenkaan toteutunut kaikkien sopimukseen liittyneiden kuntien osalta.

Jatkossa aiesopimuskäytäntöä tulee kehittää edelleen. Keskeistä on tontti- ja asuntotuotannon lisäämisestä ja liikennehankkeista sopiminen yhtenä kokonaisuutena. Tällainen ns. MAL-yhteistyö tukee paremmin seudullista tavoitetilaa toimivista asuntomarkkinoista ja eheästä yhdyskuntarakenteesta. Valtion uudisrakentamista edistävien toimenpiteiden on samalla myös ohjattava ja tuettava yhdyskuntarakenteen eheytymistä. Sen avulla saavutetaan ilmastonmuutoksen hillintää edistävien vaikutusten lisäksi myös muita huomattavia etuja, kuten liikenteen ja työmatkoihin käytetyn ajan vähentymistä. Lisäksi aiesopimuskäytäntöä on kehitettävä kohti aikataullisesti tavoitteellisia, kestoltaan pidempiä ja strategisempia periaatesopimuksia, joita täydennetään ajallisesti lyhyemmällä hanketason sopimuksilla. Aiesopimuskäytäntöä on syytä laajentaa Helsingin seudun lisäksi myös muille kasvukeskusalueille.

Työryhmä esittää, että aiesopimuskäytäntö on saatava nykyistä tavoitteellisemmaksi ja velvoittavamaksi siten, että se samalla tukee aikaisempaa paremmin myös yhdyskuntarakenteen pitkän aikavälin kehittymistä kestävämmäksi. Helsingin seudulla on välttämätöntä, että MAL(maankäyttö, asuminen ja liikenne)-yhteistyö perustuu seudun kuntien ja valtion yhteistyössä laadittuun kokonaisuuteen, jossa myös valtion liikennehankkeet otetaan mukaan osaksi maankäytön ja asumisen sopimusmenettelyä. Liikennehankkeet on tunnistettava, priorisoitava ja aikataulutettava pitkällä aikavälillä ja valtion on sitouduttava niiden toteuttamiseen osana maankäytön ja asumisen kokonaissuunnittelua yhdyskuntarakenteen eheyttä edistämisen. Myös kuntien sitoutumista sopimuksen toteuttamiseen on lisättävä. Työryhmä katsoo, että aiesopimuskäytäntöä on laajennettava Helsingin seudun lisäksi myös muihin kasvukeskuksiin.

Tonttitarjonnan kitkattomuus ei kuitenkaan yksin riitä. Koko uudistuotantoprosessin saumattomuus edellyttää myös, että kaavoituksella saatu tonttivaranto myös rakennetaan. Tuoreiden arvioiden mukaan Suomeen tarvitaan lisää noin 35 000 uutta asuntoa vuodessa, jotta kasvavan väestön asuntotarve saadaan hoidettua. Nykyinen rakennusalan kilpailutilanne ei ole tyydyttävä ja varsinkaan Helsingin seudulla ei ole riittävästi toimijoita, jotta kilpailu toimisi kunnolla. Alalle tarvitaan lisää toimijoita ja tuotantokapasiteettia arvioidun tuotantotarpeen saavuttamiseksi. Rakennusalan kilpailua lisäämällä kohtuuhintaisuus asumisessa voisi toteutua paremmin myös uusien asuntojen kohdalla.

Myös rakennustuoteteollisuudessa esiintyy valitettavan vähän kilpailua. Rakennustuoteteollisuuden kapasiteetti ei pysty toimittamaan nykyisellään riittävää määrää esimerkiksi betonielementtejä vuotuisen asuntotuotantotarpeen toteuttamiseksi. Tästä kertoo se, että tuotannon ollessa nyt reilun 30 000 asunnon luokkaa vuodessa, tuoteteollisuus käy lähes täyskapasiteetilla ja esimerkiksi elementtitoimituksissa on jo useiden kuukausien toimitusaika. Koko rakennusala leimaa tällä hetkellä tuotannon yksipuolisuus ja markkinoilta puuttuu uusia asukaslähtöisiä ratkaisuja hakevaa innovatiivisuutta. Siksi mahdollisuuksia monipuolisemmasta rakennusmateriaalien käyttämisestä erityisesti asuinkeuhkojen rakentamisessa pitää selvittää.

Uusien materiaalien ja toimintatapojen yleistyminen voi myös houkuttaa rakennusosalalle uusia toimijoita ja lisätä näin alan kilpailua. Kilpailun lisääntyminen ja uusien rakennusmateriaalien ja -tapojen kehittäminen ja hyödyntäminen asuinrakentamisessa ovat omiaan lisäämään alalle kauan kaivattua innovatiivisuutta ja sen myötä asukaslähtöisempää rakentamista. Rakennusalan kilpailun edistämisen lisäksi työvoiman saatavuuteen ja osaamisen tulee myös panostaa jatkossa voimakkaasti.

Työryhmä toteaa, että asuntorakentamiseen tarvitaan lisää kilpailua erityisesti Helsingin seudun asuinkerrostalotuotannossa. Työryhmä esittää, että valtio selvittää mahdolliset kilpailupoliittiset keinot alan kilpailun lisäämiseksi. Työryhmä esittää myös, että valtio ryhtyy aktiivisesti edistämään rakennusmateriaalien monipuolistamista asuinrakentamisessa erityisesti asuinkerrostalotuotannossa. On tärkeää saada kokemuksia eri materiaaleista ja niiden vaatimista tuotantomenetelmistä. Valtion on tuettava tähän liittyvää koerakentamista esimerkiksi valtion tukemassa asuntotuotannossa. Materiaalien käytöstä saadaan näin alaa kehittävää tietoa ja kokemuksia.

Työryhmä esittää myös, että kunnat omilla toimillaan edistävät suurien asuntoaluekokonaisuuksien lisäksi sitä, että myös pienet ja keskiuuret yritykset voivat toimia pääurakoitsijoina pääkaupunkiseudulla ja muilla kasvualueilla. Tontinluovutuksen on tapahduttava myös näille yrityksille sopivina kokonaisuuksina. Mm. pientalo- ja pienkerrostalorakentamista lisäämällä Helsingin seudun suurissa kaupungeissa pienten ja keskiuurten yritysten pääsy markkinoille helpottuu. Tuotteiden valmiusastetta nostamalla voidaan hyödyntää tehokkaammin työvoimaa Helsingin seudun ulkopuolella. Samalla markkinoiden asuntotarjonta monipuolistuisi.

Tonttituotannon ja kilpailun lisäämisen ohella rakentamisen hinnan alentamista normeja keventämällä on harkittava. Rakennuskustannusten alentaminen normien avulla ei kuitenkaan takaa asumisen kohtuuhintaisuutta, mikäli asuntorakentamiseen tarkoitettu tonttituotanto ei kasva eikä kilpailu rakennusalalla lisäänty.

Valtion tukema asuntotuotanto

Asuntojen tuotantoon suunnatut valtion tuet on kohdistettava alueellisesti sellaisille seuduille, joilla asuntomarkkinatilanne on kohtuuhintaisen asumisen toteutumisen osalta kaikkein vaikein. Myös tässä mielessä Helsingin seudun asuntomarkkinoiden toimivuuden parantaminen on keskeisessä asemassa. Tuotantotukien avulla on pyrittävä ohjaamaan asuntomarkkinoita siten, että ne tukevat myös muita yhteiskunnan kannalta tärkeitä ja jatkossa yhä korostuvia tarpeita. Näitä ovat erityisesti hallittu yhdyskuntarakenteen kehittyminen ja asuinalueiden monipuolinen asukasrakenne segregaaation vähentämiseksi. Valtion tukemalla asuntotuotannolla on myös jatkossa tasattava talouden suhdannevaikutuksia.

Viime vuosina valtion tukema asuntotuotanto on painottunut voimakkaasti erityisryhmille tarkoitettuihin vuokra-asuntoihin ja muita kohtuuhintaisia valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja on tuotettu vain hyvin vähän. Kiinnostusta laajempaan vuokra-asuntotuotantoon ei ole ollut, vaikka suurempikin tuotantomäärä valtion tukemana olisi ollut mahdollista. Tavallisille työssäkäyville pieni- ja keskituloisille kotitalouksille tarkoitettua valtion tukemaa asuntotuotantoa tarvitaan selvästi nykyistä enemmän, sillä tarve kohtuuhintaisille vuokra-asunnoille on erittäin suuri erityisesti Helsingin seudulla. Lisäksi valtion tukeman asuntotuotannon lisääminen on välttämätöntä siksi, että vuokra-asuntoja vapautuu kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista lähitulevaisuudessa merkittävä määrä. Samalla tarve panostaa erityisryhmien asuntotuotantoon säilyy.

Valtion tukemia asuntoja voivat omistaa kunnat tai yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt, joita koskee yleishyödyllisyyslainsäädäntö. Yleishyödyllisyyslainsäädäntö koetaan tällä hetkellä liian rajoittavana eikä valtion tukemien asuntojen rakentamista tai niiden omistamista koeta siksi tarpeeksi kiinnostavaksi. Yleishyödyllisyyslainsäädäntöä ja sen mahdollisia muutoksia on arvioitu ympäristöministeriön asettaman työ-

ryhmän raportissa². Asiaa pohtineen yleishyödyllisyystyöryhmän keskeinen ehdotus on, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden luovuttamista ja niiden omistuksen järjestämistä selkeytetään ja helpotetaan siten, että näiden kohteiden arvonnousu voidaan rajoitusten päättymisen jälkeen hyödyntää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolella.

Yleishyödyllisyysäännösten lisäksi myös korkotukijärjestelmän ehtoja on arvioitava uudelleen ja parannettava. Korkotukijärjestelmän ehtojen parantaminen ja sen avulla rahoitettujen asuntojen kohdekohtaisten rajoitusten lyhentäminen yhdessä yleishyödyllisyystyöryhmän aiemmin esitettyjen ehdotusten kanssa muodostaisivat kokonaisuutena nykyistä paremmat edellytykset valtion tukeman asuntotuotannon lisääntymiselle ja kohtuuhintaisen vuokra-asuntotarjonnan jatkuvuudelle.

Työryhmä katsoo, että valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon lisääminen kasvukeskuksissa, erityisesti Helsingin seudulla, on asumisen kohtuuhintaisuuden toteutumisen edistämiseksi välttämätöntä. Työryhmä esittää, että valtion tukeman asuntotuotannon lisäämiseksi yleishyödyllisyysäännöksiä tulee muuttaa aiemmin toimineen yleishyödyllisyystyöryhmän esityksen mukaisesti siten, että rajoituksista vapautuneiden kohteiden arvonnousu voidaan rajoitusten päättymisen jälkeen hyödyntää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolella. Samanaikaisesti nykyistä korkotukijärjestelmää tulee arvioida ja muuttaa siten, että järjestelmä kokonaisuutena lisää kiinnostusta valtion tukemaa uudistuotantoa kohtaan. Käytännössä tämä tarkoittaa ennen kaikkea korkotukilainaehtojen parantamista ja niihin liittyvien rajoitusaikojen lyhentämistä. Lisäksi työryhmä katsoo, että valtion tukemaa erityisryhmille suunnattua vuokra-asumisen tukemista on jatkettava.

Verokohtelu asumisessa

Asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta valtion tuissa tulisi lähtökohtana olla asumisen neutraliteetti eli tasapuolinen kohtelu asumismuodosta riippumatta. Tasaapuolinen asumismuotojen kohtelu parantaa asuntomarkkinoiden toimintaa antaen markkinoiden itse ohjautua todellisten asumispreferenssien mukaan sen sijaan, että tuet ohjaisivat kysyntää tiettyyn markkinalohkoon. Nykyinen asumisen verojärjestelmä ei ole neutraali hallintamuodon suhteen vaan se suosii omistusasumista. Asunnosta kerätään enemmän veroa sen ollessa vuokrattuna kuin, että samaa asuntoa käytettäisiin omistusasuntona.

Asuntolainojen yleisen korkojen verovähennysoikeuden kautta annettava tuki kohdistuu pääosin keski- ja hyvätuloisille kotitalouksille, kun taas pienituloisimmat kotitaloudet asuvat yleisemmin vuokralla. Korkojen verovähennysoikeus ohjaa asuntomarkkinoita omistusasumista kohti. Valtion ei pidä kuitenkaan ilman erityisiä syitä suosia tiettyä asumisen muotoa.

Valtiovarainministeriön asettama verotuksen kehittämistyöryhmä arvioi raportissaan³, että omistus- ja vuokra-asumisen sekä muiden sijoituskohteiden tuoton verokohtelua tulisi pyrkiä yhtenäistämään. Tämä on asumisen neutraliteetin toteutumisen kannalta oikea suunta. Verotyöryhmän esityksen mukaan vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta alennetaan asteittain viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain. Näin ollen neljän vuoden kuluttua asuntolainojen nykyisin vähennyskelpoisista korkomenoista enää 80 prosenttia olisi vähennyskelpoisia. Verotyöryhmä piti perusteltuna, että pitkällä aikavälillä asuntolainojen korkovähennysoikeudesta luovutaan.

² Yleishyödyllisyysäännösten kehittäminen, ympäristöministeriön raportteja 1/2010.

³ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.

Korkovähennyksen pienentäminen tai poistaminen ei ole ongelmattonta, koska se kiristää eniten niiden omistusasunnossa asuvien kotitalouksien verotusta, jotka joutuvat taloudellisen tilanteensa takia rahoittamaan omistusasuntonsa suurelta osin asuntolainalla.

Työryhmä pitää verotyöryhmän arviota asumisen verokohtelun yhtenäistämisestä oikean suuntaisena neutraliteetin toteutumisen kannalta asumisessa. Asuntolainojen korkovähennyksen muutos olisi toteutettava asteittain ja siirtymäajan tulee olla riittävän pitkä. Työryhmä esittää, että asuntolainojen korkojen verovähennysoikeutta ei kuitenkaan poisteta kokonaan ainakaan seuraavien kymmenen vuoden aikana.

Jos omistusasumisen verotusta kiristetään, siirtyy sen seurauksena joltain osin kysyntää omistusasunnoista vuokra-asuntoihin. Tällöin vuokra-asuntotarjonnan varmistamiseksi on perusteltua tehdä toimenpiteitä, jotka edistävät myös vapaarahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan syntymistä. Jo 1990-luvulla tehdyillä vuokramarkkinaa koskevilla muutoksilla on ollut tavoitteena lisätä vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjontaa.

Sijoitukset uusien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen rakentamiseen ovat kuitenkin jääneet varsin vähäisiksi. Vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin sijoittamisen edellytyksiä on tavoitteena parantaa verovapaiden osakeyhtiöiden eli ns. REIT-rahastojen mahdollistamisella. Rahasto voi sijoittaa varoja vuokra-asuntokiinteistöihin. Kiinteistörahastolainsäädännön muutos tuli voimaan vuoden 2010 alussa eikä sen soveltamisesta ole kertynyt vielä kokemuksia etenkin, kun viimeiset muutokset asuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden veronhuojennuksesta tulivat voimaan vasta marraskuussa 2010. REIT-rahastojen toimivuutta vuokra-asuntotarjonnan lisäämiseksi on seurattava jatkossa tarkoin. Nykyisessä toimijakentässä REIT-rahastojen perustamisen ongelmaksi koetaan, että perustajan jo valmiiksi omistaman asuntokannan siirtäminen REIT-rahastoon ei ole mahdollista ilman, että kertyneestä arvonnoususta maksettaisiin veroa. Tämä vähentää osaltaan kiinnostusta REIT-rahastojen perustamiseen.

Yksityisten vuokranantajien merkitys vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla on huomattava. Mahdollisuus vähentää verotuksessa asunto-osakeyhtiön teettämien korjausten aiheuttamat kustannukset vuosittain vuokratuloista kannustaisi vuokranantajia pitämään peruskorjattavia asuntoja vuokrakäytössä jatkossakin.

Yleisen asumistuen kehittäminen

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (Sata-komitea) on ehdottanut asumistuen määrätymisperusteen muuttamista perustumaan ns. kokonaisvuokramalliin. Muutos on tarkoitus toteuttaa kustannusneutraalisti ja se ohjaisi tukea nykyistä enemmän lapsiperheille. Ehdotuksen pohjalta on käynnissä yleistä asumistukea koskeva uudistus, jonka tavoitteena oli yksinkertaistaa asumistuen perusteita ja tällä tavoin tehdä asumistuen määrätymisen ymmärtäminen helpommaksi. Sinällään tavoitetta asumistuen määrätymisen yksinkertaistamisesta on pidetty hyvänä asiana. Nykyisin asumistukea saavista pienituloisista monet asuvat kuitenkin yksin. On tärkeää, että uudistukseen varataan asetetusta kustannusneutraalisuustavoitteesta huolimatta riittävästi varoja, jottei yksinasuvien asumisturva vaarannu. Lisäksi on jatkossa tärkeää, että asumistuen tarkistus perustuu asumiskustannusten todellisiin tasomuutoksiin ja pysyy siten ajantasaisena.

Asuntomarkkinoiden dynamiikan kannalta kokonaisvuokraan perustuvan asumistuki uudistuksen uhkana on tuen kapitalisoituminen helposti asuntojen vuokriin.

Kokonaisvuokramalli ohjaa pienten tukea saavien kotitalouksien kysyntää entistä voimakkaammin pieniin asuntoihin, joista on jo lähtökohtaisesti ylikysyntää.

Asumistuen kehittämisen lisäksi Sata-komitea on ehdottanut, että julkisesti tuetun asuntokannan käyttöä parannettaisiin valvomalla tarkemmin voimassa olevien säädösten noudattamista uusia asukkaita valittaessa ja että sosiaalisen vuokra-asuntokannan ohjaamisessa pyritään siihen, että pitkään yleisen asumistuen piirissä olevista nykyistä suurempi osa asuisi valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. Yleisesti on esitetty huoli tällaisen ehdotuksen toteutumisen vaikutuksesta valtion tukemien vuokratulojen asukasrakenteeseen. Tähän mennessä vaikeilta segregaatiokierteiltä on suomalaisissa kaupungeissa vältytty. Etenkin suurissa kaupungeissa asukasvalintakriteereiden tiukennus on suuri uhka alueiden ja talojen tasapainoiselle asukasrakenteelle. Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaisen käytön parantamista valmistelee paraikaa valtiovarainministeriön asettama työryhmä.

Asumistuen kohdentuminen ja riittävyys vaikuttavat merkittävästi ihmisten asumisen turvaan ja asemaan asuntomarkkinoilla. Asumistuki on kuitenkin osa sosiaaliturvan kokonaisuutta, jossa eri osatekijät ovat toisistaan riippuvaisia mm. siten, että jokin etuus heikentää toista. Onkin tärkeää, että asumistuen ja muiden sosiaaliturvaan kuuluvien etuuksien muodostama kokonaisuus selkiytetään ja kehitetään nykyistä tarkoituksenmukaisemmaksi.

Työryhmä esittää, että asumistuen uudistamista ja yksinkertaistamista on perusteltua jatkaa, mutta uudistuksen toteutukseen tulee varata riittävät varat, jotta nykyisten asukkaiden asumisturva voidaan taata. Lisäksi työryhmä esittää, että asumistuen kehittämisessä on asuntomarkkinoiden näkökulmasta varmistettava, ettei järjestelmä vääristä asuntokysynnän rakennetta.

Työryhmä katsoo, että nykyinen asunnon tarpeeseen perustuva asukasvalinta sinällään toteuttaa jo valtion tukeman asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä eikä näin ole tarvetta muuttaa tätä käytäntöä. Yhteiskuntapoliittisesti on tärkeää, että valtio pyrkii järjestelmällisesti ehkäisemään segregaation syntymistä ja tiettyjen asuinalueiden tai asuinrakennusten leimautumista sekä edistämään asukkaiden asumisturvaa. Asukasrakenteen monipuolisuuden turvaaminen on keskeinen segregaatiota ehkäisevä keino.

Korjaus- ja täydennysrakentaminen

Suomalaisen asuntorakentamisen huippuvuodet ajoittuivat 1960–1970-luvuille ja nyt merkittävä osa asuntokantaa on iässä, jolloin suurten peruskorjausten tarve kasvaa. Korjausrakentamisen merkitys talonrakentamisessa nousee jatkossa ja ohittaa uudisrakentamisen. Näin on tapahtunut myös muissa kehittyneissä maissa. Tulevissa perusparannuksissa painottuvat jo olemassa olevien korjaustarpeiden lisäksi asuntokannan energiatehokkuustavoitteet. Korjausrakentaminen vaikuttaa myös asuntomarkkinoiden toimintaan, kun siitä syntyvät kustannukset nostavat väistämättä asumisen hintaa. Tämän lisäksi korjausrakentamisen kasvu lisää tuotantopanosten tarvetta rakennusallalla.

Sekä asuntoyhtiöiden taloudellinen varautuminen että omistajien taloudelliset mahdollisuudet maksaa osansa korjauksista vaihtelee. Tämä vaikeuttaa päätöksentekoa korjauksista. Valtion tukemassa asuntokannassa peruskorjauksien toteuttamista vaikeuttavat myös jäljellä olevien rakentamislainojen takapainoinen lyhennysohjelma ja niiden pitkät laina-ajat. Tulevien korjausten aiheuttamaa taloudellista taakkaa voidaan keventää mm. täydennysrakentamisella, jossa lisärakentamisoikeudesta

kertyviä varoja voidaan käyttää korjausten rahoittamiseen. Tällainen korjaus- ja täydennysrakentamisen yhdistäminen on kuitenkin tarkoituksenmukaista toteuttaa suurempina kokonaisuuksina. Asuntoyhtiöitä onkin syytä kannustaa aluetason korjausratkaisuihin, joissa usean yhtiön kohteet korjataan samalla kertaa.

Korjaus- ja täydennysrakentamisen yhdistämisen hyötynä on, että samalla, kun olemassa olevasta asuntokannasta voidaan pitää huolta, syntyy myös uutta asuntotuotantoa jo olemassa olevaan kaupunkirakenteeseen. Asukasmäärän kasvaessa myös alueella olevien palvelujen toimintaedellytykset paranevat.

Työryhmä esittää, että mahdollisuuksia yhdyskuntarakennetta tiivistävään täydennysrakentamiseen on lisättävä. Täydennysrakentamista on tarkoituksenmukaista toteuttaa suuremmissa kokonaisuuksissa. Täydennysrakentamisen alueelliseen toteutukseen tarvitaan toimintamalli, jonka kehittämiseen myös valtion on tärkeää osallistua. Lisäksi kuntien roolia uusien täydennysrakennusalueiden oma-aloitteisessa synnyttämisessä tulee vahvistaa.

Työryhmä toteaa myös, että valtion roolia korjausrakentamisen kehittämisessä tulee yleisesti edelleen vahvistaa. Korjausrakentamiseen liittyvää tukea on asuntopolitiikan näkökulmasta perusteltua myös yksinkertaistaa ja käyttää jatkossa kohdennetummin.

Myös väestön ikääntyminen asettaa korjausrakentamiselle haasteita. Mahdollisuudet asua kotona mahdollisimman pitkään ovat niin asukkaiden oman elämänlaadun ja yhteiskunnalle syntyvien kustannusetujen kannalta parasta. Eräs keskeinen toimenpide ikääntyvien kotona asumisen edistämiseksi on hissien rakentaminen olemassa olevaan asuntokantaan. Myös ikäihmisten asuntojen korjaukset paremmin asumistarvetta vastaaviksi on keskeistä. Tämän saavuttamiseksi peruskorjaamisessa on päästävä asukaslähtöiseen asumisen tasoa nostavaan perusparantamiseen.

Työryhmä esittää ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelman laatimista. Ohjelmalla edistettäisiin mm. hissien rakentamista olemassa olevaan asuntokantaan, asuntojen korjaamista, rakennuskannan esteettömyyttä ja tukipalvelujen tarjontaa. Kehittämisohjelmassa tulisi tarkastella arjen toimivuutta alkaen kodista ja sen lähiympäristöstä ulottuen palveluihin.

3 Asuntomarkkinoiden toimintaympäristö

3.1

Omistusasumisen keskeinen rooli vaikuttaa asuntomarkkinoihin

Suomi on omistusasuntovaltainen maa. Omistusasunnoissa asuu kolme neljästä suomalaisesta ja koko maan noin 2,5 miljoonasta asutusta asunnosta kaksi kolmasosaa on omistuskäytössä. Loput asunnot jakautuvat karkeasti tasan vapailla vuokramarkkinoilla vuokrattavien asuntojen ja valtion tukemien vuokraltaan säänneltyjen asuntojen kesken. Tähän kolmannekseen kuuluvat myös asumisoikeusasunnot, joiden osuus kaikista asunnoista on reilun prosentin luokkaa. Hallintamuotojakaumassa on kuitenkin selvästi alueellista vaihtelua; vuokra-asuminen on selvästi yleisempää, mitä suuremmasta kasvukeskuksesta on kyse. Helsingissä vuokralla asuminen on jo yhtä yleistä kuin omistusasuminen. Vuokra-asunnoissa asuu tyypillisesti pienempiä asuntokuntia, ja vuokralla asuminen painottuu erityisesti nuoriin ikäluokkiin.

1990-luvun laman jälkeen asuntokauppa on käynyt varsin vilkkaana lukuun ottamatta 2008 vuoden lopun notkahdusta. Asuntomarkkinakehitykseen on vaikuttanut toisaalta talouden suotuista yleiskehitys, toisaalta asuntorahoituksessa sekä yleisemminkin rahoitusmarkkinoilla tapahtuneet rakenteelliset muutokset. Työllisyys on ollut pitkään korkealla tasolla ja kotitalouksien tulokehitys on ollut positiivinen, minkä lisäksi matala korkotaso ja asuntorahoituksen hyvä saatavuus on jatkunut lähes koko 2000-luvun. Kun vielä asuntolainojen laina-ajat ovat selvästi pidentyneet aiemmasta, ovat kotitalouksien mahdollisuudet päästä kiinni omistusasumiseen selvästi parantuneet. Suuri omistusasuntokysyntä on kuitenkin heijastunut samalla myös asuntojen hintakehitykseen, sillä tarjonta ei ole pystynyt vastaamaan kasvaneeseen kysyntään riittävän hyvin ainakaan Helsingin seudulla. Vallitsevan omistusasumisen suosion ja sen yleisyyden takia omistusasuntomarkkinat ovat pitkälti sanelleet myös sen, mitä vuokra-asuntomarkkinoilla on tapahtunut.

Asuntojen uudisrakentaminen on painottunut viime vuosina voimakkaasti omistusasuntotuotantoon ja uusia vuokra-asuntoja on rakennettu hyvin vähän. Viime vuosina edes valtion tukemaa perinteistä vuokra-asuntotuotantoa ei ole juurikaan rakennettu ns. erityisryhmien kohteita ja elvytysvuosina 2009 ja 2010 käynnistettyä vuokra-asuntotuotantoa lukuun ottamatta. Vuokra-asuntotarjontaan vaikuttaa osaltaan myös olemassa olevia vuokra-asuntojen muuttuminen jossakin määrin omistusasunnoiksi etenkin kasvukeskuksissa, kun korkea asuntojen hintataso houkuttelee niiden realisointiin.

Kovasta omistusasuntokysynnästä huolimatta myös vuokra-asunnoille on jatkuvasti kysyntää erityisesti suurimmilla kasvuseuduilla. Vaikka kynnys omistusasunnon hankkimiseen onkin yleisesti madaltunut, on asuntojen hintojen voimakas nousu vaikeuttanut erityisesti ensiasunnonostajien ja kasvukeskuksiin työn perässä

muuttavien ns. avaintyöntekijöiden ja palvelusektorin työntekijöiden asemaa asuntomarkkinoilla. Tarve kohtuuhintaiselle asumiselle on suuri ja tilanteen tekee ongelmalliseksi erityisesti Helsingin seudulla se, että kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista on jo lähtökohtaisesti monin paikoin pulaa. Vähäisen vuokra-asuntotarjonnan vuoksi kasvavien alueiden vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen markkinavuokrat nousevat ja ne ovat varsinkin pääkaupunkiseudulla jo nyt erittäin korkeita.

3.2

Asuntomarkkinat eriytyvät alueellisesti edelleen

Muuttoliike ja kaupungistuminen alkoivat Suomessa länsieurooppalaisittain varsin myöhään. Varsinaisesti muutto maaseudulta työn perässä kaupunkeihin alkoi kunnolla vasta 1960-luvulla. Kaupungistumiskehityksen myötä Suomen asuntomarkkinoiden eriytyminen toisistaan selvästi poikkeaviksi seudullisiksi osamarkkinoiksi on voimistunut. Voidaan sanoa, että suuressa osassa maata asuntomarkkinat ovat varsin hyvässä tasapainossa: asuntoja on tarjolla kysyntään nähden sopivasti, asuntojen hinta- ja vuokratasot ovat kohtuullisella tasolla eikä tyhjillään olevia asuntoja juuri esiinny.

Väestön keskittymisen takia osassa maamme kasvukeskuksia asuntoja ei ole kuitenkaan niiden kysyntään nähden riittävästi tarjolla, mikä nostaa asumisen hintaa näillä seuduilla. Vaikeimman asuntojen alitarjonnasta kärsivän asuntomarkkina-alueen muodostaa Helsinki ja sen lähiympäristö. Uusien työpaikkojen syntyminen ja seudun voimakas väestön kasvu on lisännyt alueen asuntokysyntää entisestään vaikeuttaen jo ennestään hankalaa alueen asuntomarkkinatilannetta. Helsingin seudun asuntomarkkinakysymykset muodostavatkin Suomen mittakaavassa omaa luokkansa olevan erityiskysymyksen, jonka selvittämiseen tarvitaan koko seudun kattava ratkaisu.

Helsingin seudun pitkään jatkunut riittämätön asuntojen uudistustuotanto on nostanut asumisen hinnan alueella yleisesti jo niin kalliiksi, että jo keskipalkkaisilla aloilla työskentelevien kotitalouksien oman asumisen järjestäminen varsinkin Helsingissä on jo vähintään haastavaa. Helsingin seudun yleisen toimivuuden ja kansainvälisen kilpailukyvyyn ylläpitäminen vaatii kuitenkin alueen erilaisten palvelujen toimivuutta. Juuri palvelualan työntekijöiden mahdollisuus muuttaa ja asua seudulla onkin avainasia Helsingin seudun kilpailukyvyyn säilyttämisessä ja sen kehittämisessä. Työvoiman liikkuvuuden tärkeyttä on korostanut myös valtiovarainministeriön julkisen talouden kestävyysvajetta selvittänyt raportti⁴. Tässä seudun asuntomarkkinoiden paremmalla toimivuudella on keskeinen rooli, koska toimivien asuntomarkkinoiden avulla voidaan saavuttaa edullisempia ja samalla entistä parempia asumisratkaisuja.

Vaikka Helsingin seudun asuntomarkkinoiden ongelmat ovatkin suuruusluokaltaan Suomessa poikkeuksellisen haastavia ja niiden ratkaiseminen koko Suomen talouskehityksen kannalta välttämätöntä, esiintyy samantyyppisiä vähäisestä asuntotarjonnasta johtuvia asuntomarkkinahäiriöitä myös muissa Suomen kasvukeskuksissa. Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinaongelmien ratkaisemiseksi kehitettäviä toimintamalleja voidaan soveltaa myös muiden asuntojen alitarjonnasta kärsivien kasvukeskusten asuntomarkkinoiden toimivuuden parantamiseen.

Sen lisäksi, että liian korkea asumisen hinta haittaa talouskasvua, on ilmiöllä taipumus myös hajauttaa alitarjonnasta kärsivän alueen yhdyskuntarakennetta. Kun tarpeet täyttävän asumisen hinta muodostuu tuloihin nähden kestävämmän suureksi, asuntokunnat hakeutuvat edullisempien asumisratkaisujen perässä kasvukeskuksen

⁴ Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle, valtiovarainministeriön julkaisu 49/2010.

ytimestä pois päin kohti ulkokehää. Tällaisia asuntokuntia ovat muun muassa lisätilaa tarvitsevat nuoret lapsiperheet. Kyseinen ilmiö on omiaan lisää yhdyskuntarakenteen hajautumista; asutus leviää kauas haja-asutusalueille ja samalla yksityisautoilun tarve kasvaa. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on vastoin kaikkia niitä kestävä kehityksen ja ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteita, joita päätöksenteolla on koko 2000-luvun pyrittävä tukemaan.

Vastapainona väestön keskittymiskehitykselle kasvukeskusten ulkopuolelle jää seutuja, joissa työpaikkojen ja väestön väheneminen supistavat asuntotarvetta ja asuntojen hintataso alkaa laskea. Väestöltään vähenevien alueiden ikärakenne kehittyy nopeasti vanhusvoittoisemmaksi kuin kasvukeskuksissa. Kun alueen palvelut ja työpaikat vähenevät, muuttavat kuntatalouden kannalta ns. hyvät veronmaksajat työn perässä kasvukeskuksiin. Samaan aikaan seudulle jäävien asukkaiden tarve erilaisille palveluille kasvaa ikääntymisen myötä. Ilmiö asettaa väestöltään vähenevän alueen palvelurakenteen erittäin suuren haasteen eteen.

Taantuvien alueiden asuntomarkkinoilla vähenevä kysyntä heijastuu voimakkaasti varsinkin seudun vuokra-asuntojen kysyntään. Uusien asuntojen rakentamiseen ei ole juurikaan tarvetta ja hyvässäkin kunnossa olevia asuntoja jää enenevässä määrin tyhjilleen. Erityisesti kerrostaloasuminen menettää nopeasti kilpailukykyään muihin asumisratkaisuihin verrattuna. Asuntomarkkinoilla vajakäytössä olevista asunnoista aiheutuvat taloudelliset tappiot kasvavat ja vaikeuttavat huomattavasti vuokratulojen omistajien toimintamahdollisuuksia. Taantuvien alueiden valtion tukeman asuntokannan lainojen maksuviiveet lisääntyvät ja on odotettavaa, että myös valtiolle aiheutuu lainoista taloudellisia tappioita. Tämä luo painetta erilaisten tukikeinojen kehittämiseksi, jotta riskejä voitaisiin paremmin hallita ja valtion lainoittamista luotoista koituvia tappiota minimoida. Valtion tukemiin vuokratuloihin liittyvien taloudellisten riskien ja luottotappioiden minimoimista pohtii ympäristöministeriön asettama erillinen työryhmä, joka jättää selvityksensä keväällä 2011.

Helsingin seudun asuntomarkkinoiden toimivuus ja erityisesti kohtuuhintaisen asumismahdollisuuksien riittämättömyys alueella on suurin asuntomarkkinoihin liittyvä ongelma koko maan tasolla. Helsingin seudun asuntomarkkinoiden ongelman ratkaiseminen on välttämätöntä koko maan talouden ja kansainvälisen kilpailukykykehityksen kannalta. Avainasemassa ongelman ratkaisemisessa on riittävän asuntotuotannon aikaansaanti.

3.3

Asuntomarkkinoiden seutuistuminen jatkuu

Kaupungistumista seurannut asunto- ja työmarkkinoiden seutuistuminen ei noudata kuntarajoja. Kehityskulku on seurannut monille eurooppalaisille suurkaupungeille aiemmin syntynyttä polkua; työssäkäyvien lapsiperheiden osalta muuttoliike on suuntautunut uudelle kehyskunnissa sijaitsevalle vyöhykkeelle vanhan kaupunkialueen ulkopuolelle. Samalla osa vanhoista lähiöalueista on taantunut lisäten alueiden välistä segregatiota ja niihin kasautuvia sosiaalisia ongelmia.

Vaikka asunto- ja työmarkkina-alueet muodostavat seudullisia kokonaisuuksia, tekevät seudun yksittäiset kunnat päätöksensä oman kuntataloutensa lähtökohdista. Väestöpohjalla ja sen kehityksellä on kunnille suuri merkitys, sillä se vaikuttaa keskeisesti kuntien keräämiin verotuloihin sekä niihin erilaisiin velvoitteisiin, joita sille lankeaa ja jotka se verotuloin pitkälti rahoittaa. Tämän takia kunnat kilpailevat ensisijaisesti nuorista, koulutetuista ja hyvätuloisista kotitalouksista. Tässä kilpailussa seudullisten asuntomarkkinoiden kokonaisuus ja niiden hyvä toimivuus ei ole kaikkien kuntien ensisijaisessa intressissä.

Maan sisäisen muuttoliikkeen ja kasvuseutujen luonnollisen väestökasvun lisäksi kaupungistumiskehitystä voimistaa jatkossa kasvava maahanmuutto, joka keskittyy erityisesti pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin kaupunkeihin, joissa työllistymismahdollisuudet ja työvoiman tarve ovat muuta maata laajemmat. Erityisesti työperäisen maahanmuuton, odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. Itse asiassa Suomi joutuu kilpailemaan osaavasta ulkomaisesta työvoimasta muiden EU-maiden kanssa. Erityisosaajien ohella erääksi keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten ammattitaitoista keski- ja matalapalkkaista työvoimaa onnistutaan houkuttelemaan Suomeen. Tällöin esiin nousevat etenkin perheiden asumisviihtyvyyttä sekä mahdollisuuden integroitua yhteiskuntaan. Segregaation ehkäisy onkin keskeisessä asemassa myös maahanmuuttokysymyksessä.

3.4

Asuntomarkkinoihin vaikuttavia muita trendejä

3.4.1

Yksinasuminen yleistyy ja suomalaiset vanhenevat

Yksi asumiseen liittyvä kehityssuunta viimeisten vuosikymmenien aikana on ollut asuntokuntien koon pieneneminen. Yhä useampi asuu yksin. Kun vielä vuonna 1980 yhden hengen asuntokuntia oli reilu neljännes kaikista asuntokunnista, oli vastaava luku kasvanut vuoteen 2009 mennessä yli 40 prosenttiin. Vuonna 2009 yhden tai kahden hengen asuntokunnat muodostivat lähes kolme neljänestä kaikista asuntokunnista. Tällä tekijällä on eittämättä vaikutusta asuntojen kysyntään ja erityisesti sen kohdistumiseen. Etenkin alitarjonnasta kärsivillä kalliin asumisen asuntomarkkinoilla kysyntä kohdistuu erittäin voimakkaasti pienempiin asuntoihin. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, etteivätkö ihmiset haluaisi asua väljemmin, vaan pikemminkin siitä, että ihmisten taloudelliset mahdollisuudet ovat rajalliset eikä heillä ole varaa isompiin asuntoihin.

Reilu viidennes suomalaisista on 50–64-vuotiaita. Suomen väestörakenne painottuu siis voimakkaasti vanhimpiin työssä käyviin ikäluokkiin, joiden poistuminen työmarkkinoilta on alkanut ja kiihtyy lähivuosina. Ennusteiden mukaan ikärakenteen muutos on voimakkaimmillaan ja samalla vanhusväestön osuuden odotetaan olevan Suomessa koko EU-alueen korkeimpia seuraavat 20 vuotta.

Suomalaisten keskimääräinen elinikä on noussut huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana. On hyvinkin mahdollista, että tulevat ikäihmiset ovat aikaisempaa paremmassa kunnossa ja että heidän aktiivinen toimintakykynsä säilyy nykyistä pidempään. Vaikka tuleva senioriväestö on myös keskimäärin edeltäviä sukupolvia varakkaampaa, ikääntyvän väestön heterogeenisuus samalla lisääntyy.

Myös ikääntyvät haluavat asua kotona mahdollisimman pitkään. Tämä vaatii tulevaisuudessa yhä enemmän erilaisia palveluita ja tuen tarjoamista. Erityistä panostamista tarvitaan asumisturvallisuudessa esimerkiksi esteettömyyttä parantamalla. Mahdollisimman pitkä omatoiminen kotona asuminen on ihmisten hyvinvoinnin lisäksi järkevää myös kansantaloudellisesti, sillä laitoshoidon sijaan kotona asuminen ei rasita julkistaloutta samassa mitassa, vaikka asumista tuettaisiinkin erilaisilla palveluilla.

Asuntokanta vanhenee ja vaatii korjauksia

Toinen jatkossa voimakkaasti asuntomarkkinoihin vaikuttava asia on asuntokannan ikääntyminen. Suomen asuntokannasta suuri osa on rakennettu 1960–1970-luvulla kaupungistumisen myötä. Hieman yli puolet asunnoista on pientaloasuntoja. Niiden osuus korostuu erityisesti pienemmissä kunnissa ja kaupungeissa, kun taas suurimpien kaupunkien asuntokanta on pääsääntöisesti kerrostalovaltaista. Kerrostaloasuntojen osuus kymmenessä väkiluvultaan suurimmassa kaupungissa on yhteensä 70 prosenttia, mutta näidenkin kaupunkien välillä osuuksissa on suuria eroja. Koko maan tasolla kerrostaloasuntojen osuus on 44 prosenttia asuntokannasta.

Asuntokannan ikärakenteesta johtuen korjausrakentamisen merkitys rakennussektorilla tulee vastaisuudessa erityisesti kerrostalojen osalta kasvamaan merkittävästi. Itse asiassa korjausrakentamiseen on investoitu jo tähän mennessä kasvavassa määrin, ja se ohittaa uudisrakentamisen lähivuosina. Korjausrakentamisella on jo nyt myös vaikutuksia asuntomarkkinoihin ja on väistämätöntä, että tämä vaikutus kasvaa koko ajan.

Rakennuskannan ylläpito- ja korjausvajetta synnyttävät mm. rakennusten ja niiden laitejärjestelmien tekninen vanheneminen ja kuluminen, laadullinen ja palvelukyvullinen vanheneminen, tilatarpeiden ja rakennusten käyttötarkoituksen muutokset sekä aiemmin toteutetut virheelliset korjaukset. Rakennusten vanhenemisen lisäksi korjausvajetta lisäävät väestön ikääntymisen aiheuttamat muutostyöpaineet sekä energiatehokkuuden parantaminen myös olemassa olevassa kannassa. Asuntokannan korjaustarve kasvaa jatkossa ja kohdistuu erityisesti asuinkerrostaloihin.

Tähän mennessä korjaaminen on kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöissä ollut varsin erilaista. Vuokra-asuntoja sisältävissä kiinteistöosakeyhtiöissä tehdään laajoja kerta-luonteisia peruskorjauksia ja -parannuksia, asunto-osakeyhtiöissä pienempiä korjauksia. Asunto-osakeyhtiöitalojen korjausvajeen arvioidaankin olevan suurempi kuin julkisten ja yleishyödyllisten kiinteistönomistajien hallussa olevien vuokratalojen.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen asuntokannassa

Ilmastonmuutos on viime vuosina tunnistettu kansainvälisesti yhdeksi ihmiskunnan suurimmista haasteista. Sen hillitsemiseksi YK:n ilmastopöytäkirjan mukaan ilmakehän kasvihuonekaasujen määrä pyritään saamaan vaarattomalle tasolle. Suomi on sitoutunut kasvihuonepäästöjen vähentämiseen.

Arvioiden mukaan yli 40 prosenttia Suomen kasvihuonepäästöistä liittyy rakennusten energian käyttöön. Merkittävän osuuden tästä muodostavat asuintalot. Suomi siirtyi matalaenergiarakentamisen suuntaan vuoden 2010 alussa, jolloin rakentamismääräyksiä tiukennettiin. Määräyksiä kiristetään edelleen vuonna 2012.

EU-tasolla annetun direktiivin mukaisesti rakennusten energiatehokkuutta parannetaan edelleen siten, että vuoden 2020 loppuun mennessä uusien rakennusten tulee olla lähes nollaenergiarakennuksia. Energiatehokkuusvaatimus laajennetaan koskemaan myös olemassa olevaan rakennuskantaan kohdistuvia korjauksia. Määräysten kiristämisen ja laajentamisen lisäksi myös kiinteistöverotuksen sitomisesta rakennuksen energiatehokkuuteen on keskusteltu. Ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä on selvitetty mahdollisuuksia energiatehokkuuselementin lisäämiseksi kiinteistöverotukseen.

Rakennusten energiatehokkuuden parantaminen on perusteltua muutenkin kuin ilmastonmuutoksen näkökulmasta, sillä pienempi energiankulutus alentaa rakennuksen omistajan tai käyttäjän energialaskua. Investointien kustannukset ja niiden takaisinmaksuajat kuitenkin vaihtelevat paljon toimenpiteittäin. Keskusteluun onkin

noussut uudenlainen köyhyyden muoto, joka joko estää investointien tekemistä tai näkyy merkittävinä taloudellisina ongelmina varsinkin pienituloisilla kotitalouksilla. Vaikka tavoite asuntokannan yleisestä energiatehokkuuden parantamisesta on ehdottoman tärkeä, pitää rakentamismääräyksien ja muiden energiatehokkuutta edistävien toimenpiteiden yhteydessä kiinnittää jatkossa erityistä huomiota tämän tyyppisen köyhyyskierteen estämiseen.

3.4.4

Asumisen rahoitus

Asuntorahoitusmarkkinoiden rakennemuutos on ollut merkittävin yksittäinen kotitalouksien asumiseen liittyvä muutos 1990-luvun laman jälkeen. Suomen liittyminen Talous- ja rahaliittoon (EMU) on merkinnyt 2000-luvulla selvää korkotason madaltumista. Lisäksi pankkien myöntämien asuntolainojen laina-ajat ovat venyneet selvästi aiemmasta. Lainanotosta on tullut mahdollista yhä useammalle kotitaloudelle. Kotitaloudet ovat tulleet myös tietoisemmiksi talousasioissa ja mm. asuntolainan kilpailuttaminen pankkien välillä on yleistynyt. Kilpailu asiakkaita onkin laskenut lainojen marginaaleja, mikä on edelleen alentanut asuntolainan kustannuksia.

Kotitalouksien asuntolainakanta on kasvanut 2000-luvulla yli 3-kertaiseksi. Asuntolainakannan kasvua selittää vilkkaan lainanoton ohella etenkin laina-aikojen pidentyminen, joka on viivästännyt lainalyhennyksien kertymistä aikaisemmasta.

Lähes kaikki suomalaisten kotitalouksien asuntolainoista on sidottu lyhyisiin, alle vuoden viitekorkoihin. Vuoden 2010 marraskuussa nostetuista uusista asuntolainoista euriborkorkoihin sidottuja oli 87 prosenttia ja kiinteään viitekorkoon sidottuja 9 prosenttia. Vaikka lainan sitominen pitkään korkoon antaisikin lainanottajalle vakaamman lainan maksuohjelman ja loisi tietynlaisen paremman hallittavuuden lainan hoitamiseen pitkällä aikavälillä, on lähihistoria näyttänyt, että lyhyt korko on ollut kotitalouksille pitkää korkoa edullisempi. Asuntolainojen sitomiseen lyhyisiin korkoihin sisältyy kuitenkin riski erityisesti poikkeuksellisissa rahamarkkinaolosuhteissa, jossa korot nousevat nopeasti.

Yhteisöjen rahoitus on vuoden 2008 syksyllä alkaneen rahoituskriisin jälkeen kokenut suuria muutoksia. Aikaisemmin rahan hankinta ei tuottanut yhteisöille juuri ongelmia ja lainaraha oli edullista. Marginaalit olivat todella matalat. Rahoituskriisi kiristi kuitenkin nopeasti lainan myöntökriteereitä. Tämä näkyi niin lainan saatavuudessa kuin sen hinnoittelussa. Esimerkiksi vuonna 2009 valtion tukeman asuntotuotannon rahoituksessa muutamaa yksittäistä kohdetta lukuun ottamatta Kuntarahoitus Oyj oli ainoa korkotukilainoja yhteisöille myöntänyt taho.

Jatkossa eri rahoituslaitosten voidaan olettaa kiinnittävän huomattavasti aikaisempaa enemmän huomiota yhteisöjen taloudelliseen vakauteen. Muutoksella on välittömiä vaikutuksia myös rahan hinnoitteluun. On odotettavaa, että hyvien lainavakuuksien merkitys tulee korostumaan siihen tilanteeseen nähden, mikä vallitsi rahoitusmarkkinoilla ennen kriisiä.

Lisäksi on oletettavaa, että rahoitusmarkkinoiden sääntelyä lisätään kansainvälisesti. Esimerkiksi Euroopan komission kaavailut rahoituslaitosten sääntelyn kiristämisestä saattavat muokata niin kotitalouksien kuin yhteisöjen asuntorahoitusta ja sen saatavuutta huomattavasti. Tällöin myös sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus voi vaikeutua.

Valtion rooli asuntomarkkinoilla

Valtion toimenpiteet vaikuttavat monella tavalla asuntomarkkinoiden toimintaan. Tukipolitiikan lisäksi valtio vaikuttaa asuntomarkkinoihin verotuksella ja muun muassa erilaisilla rakentamista ohjaavilla normeilla. Rakentamisen ja asuntotuotannon edellytyksiin vaikuttavat osaltaan valtion liikenneinvestoinnit ja valtion tehtävänä on myös vaikuttaa siihen, että kilpailu asuntorakentamisessa toimii ja tuotanto on tätä kautta tehokasta.

Valtion lisäksi kunnat ovat keskeisiä toimijoita asuntopolitiikassa ja ne vaikuttavat maapolitiikan ja kaavoituksen kautta keskeisesti tonttitarjontaan. Kunnilla on myös viimesijainen vastuu asumisen järjestämisestä alueellaan ja ne ovat myös merkittäviä vuokra-asuntojen omistajia. Valtio luo kuitenkin puitteet kuntien toiminnalle ja on myös viime vuosina pyrkinyt vaikuttamaan kuntien toimintaan muun muassa erilaisten sopimusten avulla.

Valtion rooli asuntomarkkinoilla on vaihdellut paljon eri aikoina. Asuntopolitiikalla on aina pyritty vastaamaan aikansa yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Valtion tukemassa asuntotuotannossa on voimakkaasti lähdetty tarvelähtöisyydestä: ensin väestön uudelleen asuttaminen sotien jälkeen, sitten kaupungistumisen asettamat haasteet 1960–1970-luvuilla.

Viime vuosikymmenen aikana valtion tukeman uuden asuntotuotannon merkitys on laskenut selvästi edellisvuosien taantumaa lukuun ottamatta. Painopiste on siirtynyt voimakkaasti erityisryhmien asumisratkaisujen tukemiseen. Valtion tukeman tavallisen vuokra-asuntotuotannon väheneminen on ennen kaikkea johtunut alan toimijoiden haluttomuudesta rakentaa uusia vuokra-asuntoja nykyisillä tukiehdoilla.

Asuntopolitiikan avulla voidaan saavuttaa yleisiä yhteiskunnallisia ja talouden kannalta merkittäviä hyötyjä, joita myös valtiovarainministeriön joulukuussa 2010 julkaistussa julkisen talouden kestävyysvajetta selvittävässä raportissa peräänkuulutetaan. Eräänä esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2009 toteutetut asuntopolitiittiset elvytystoimenpiteet, jotka toimivat asuntopolitiittisten tavoitteiden lisäksi työllisyyttä ja talonrakentamista tukevana suhdannepolitiikkatoimena.

Taulukko 1. Valtion asumiseen tarkoitettujen tukien kehitys 2002–2009, milj. euroa.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Yleinen asumistuki	413	430	436	437	440	431	428	482
Eläkkeensaajien asumistuki	259	270	283	298	317	334	349	370
Opiskelijoiden asumislisä	220	225	228	232	251	243	242	267
Korkotuki	90	73	47	32	30	42	59	47
Aravalainojen alikorkoisuus	31	-	34	113	117	70	30	0
Korjausavustukset	31	33	37	40	40	51	55	68
Energia-avustukset		1	6	11	11	12	9	8
Kunnallistekniikka-avustukset		2	3	4	6	8	7	12
Erityisryhmien investointiavustukset				14	33	59	65	73
Muut valtion asuntorahaston avustukset	10	17	13	2	2	2	6*	43*
RAY:n avustukset	57	56	62	52	42	36	38	37
Asuntolainan korkojen verovähennys	420	370	370	390	490	720	880	540
Asumisen tuet yhteensä	1 532	1 477	1 519	1 624	1 779	2 005	2 169	1 947

* Sisältää asuntojen rakentamiseen liittyvän ns. käynnistysavustuksen.

Valtio tukee nykyisin asumista monella tavalla. Kuten kaikilla muillakin tuilla, myös asumiseen tarkoitetuilla tuilla on taipumus muokata markkinoita tiettyyn suuntaan. Valtio kohdistaa asumiseen liittyviä tukia sekä asuntojen tarjonta- että kysyntäpuolelle.

Tukien kohdentumista voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Osa tuista myönnetään kotitalouksille suoraan, osa taas on suunnattu tarjonnan lisäämiseen. Osa tuesta on tarveharkintaisia ja osa yleisiä. Painopiste on 2000-luvulla siirtynyt enemmän tarjontatuista kysynnän tukemiseen. Poikkeuksena vuosien 2009 ja 2010 tarjontaan suunnatut rakennusalan elvytystoimet, jotka nostavat tilapäisesti tuotannon tukien määrää selvästi.

3.5.1

Tuotantotuet

Tuotantotuilla pyritään kohtuuhintaista asuntotuotantoa lisäämällä parantamaan asuntomarkkinoiden toimivuutta. Tuotantotukiin liittyy erilaisia rajoituksia, joilla kanavoitetaan tuki asukkaille. Merkittävimmät valtion tuotantotuet ovat nykyisin asuntojen rakentamislainojen korkotuet, erilaiset tuotantoon kohdistuvat avustukset ja asuntotuotannon rahoitukseen liittyvät täytetakaukset asuntotuotantoon. Valtion myöntämiä aravalainoja ei ole myönnetty vuoden 2007 jälkeen. Aikaisemman rahoittajaroolin johdosta valtion myöntämiä avara-asuntolainoja on edelleen ulkona vajaan 9 mrd. euron edestä. Nämä lainasaamiset muodostavat valtion asuntorahaston varallisuussmassan. Valtiontakausten määrä asuntosektorilla on noin 7 mrd. euroa.

Korkotukilainoja myönnetään vuokra-asuntojen, asumisoikeusasuntojen ja osamistusasuntojen rakentamiseen. Näihin sosiaaliseen asuntotuotantoon tarkoitettuihin lainoihin sisältyy aina valtion täytetakausta. Korkotukilainoja voidaan myöntää kunnille, muille julkisyhteisöille ja yleishyödyllisille yhteisöille. Asukkaiden valinta asuntoihin perustuu asunnon tarpeeseen, tuloihin sekä varallisuuteen ja vuokra määräytyy ns. omakustannusperiaatteen mukaan. Korkotukilainojen lainoitusosuus on varsin suuri, esimerkiksi vuokra-asuntokohteella enintään 95 prosenttia kohteen hyväksytyistä kustannuksista.

Lisäksi valtio tukee nykyisin asuntojen rakentamista erilaisin korkotukilainoihin liittyvin avustusjärjestelmin. Erityisryhmien investointiavustuksella pyritään madaltamaan ryhmien asumistarpeisiin liittyvistä erityisratkaisuihin johtuvien rakentamisen lisäkustannusten tuomaa raskautta. Investointiavustuksen enimmäistukiprosentti vaihtelee 10–50 prosenttiin investoinnin määrästä tuettavasta erityisryhmästä riippuen. Myös Raha-automaattiyhdistys tukee erityisryhmien asumista, lähinnä tukiasuntojen muodossa.

Helsingin seudun kuntien ja valtion välisen tontti- ja asuntotarjonnan lisäämiseen tähtäävän aiesopimuksen ajaksi seudulla otettiin käyttöön valtion 10 000 euron asuntokohtainen käynnistysavustus uusille korkotukilainoitettaville tavallisille vuokra- ja asumisoikeusasunnoille. Avustuksen tarkoituksena oli laskea sosiaalisen asuntotuotannon muuhun maan verrattuna korkeita rakentamisen kustannuksia. Vuosiksi 2009 ja 2010 käynnistysavustus laajennettiin koko maahan ja korotettiin aiesopimuskunnissa 15 000 euroon osana asuntorakentamisen elvytystoimia.

Osana rakennusalan elvytystoimia otettiin vuonna 2009 käyttöön myös suhdanne- luontoinen korkotukijärjestelmä, ns. korkotuettu välimalli. Se oli voimassa vuoden 2010 loppuun. Järjestelmällä edistettiin rakennusalan työllisyyttä kannustamalla vapaarahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan rakentamista. Näihin lainoihin sisältyy kymmenen vuoden vuokratähtävyysvelvoite, josta voi kuitenkin vapautua viiden vuoden kuluttua. Tällöin valtion vastuut ja korkotuen maksaminen päättyvät.

Vapaarahoitteiseen vuokratulojen rakentamiseen voidaan myös myöntää valtion täytetakausta. Tässä ns. välimallissa takausaika on enintään 30 vuotta ja asuntoja on käytettävä vuokra-asuntoina takausajan, kuitenkin vähintään 20 vuoden ajan.

Valtio tukee myös perusparannusta myöntämällä korkotukilainoja ja erityisryhmien investointiavustuksia valtion tukeman asuntokannan korjaamiseen. Korkotukilainoja myönnetään myös asunto-osakeyhtiöiden perusparannukseen. Lisäksi valtio avustaa korjauksia, joilla edistetään rakennuskannan esteettömyyttä ja energiatehokkuutta. Perinteisten korjaus- ja energia-avustusten lisäksi vuosina 2009 ja 2010 oli käytössä suhdanneluontoinen korjausavustus. Yksittäisten kotitalouksien kotona tai vapaa-ajan asunnolla tehdyistä korjauksista aiheutuvia työkustannuksia tuetaan verotuksen kautta kotitalousvähennyksellä.

Varsinaisten asuntorakennusinvestointien tukemisen lisäksi valtio tukee uusien asuinalueiden rakentamista yhdyskuntarakennetta eheyttämällä kunnallistekniikka-avustuksella.

Tuotantotukien lisäksi valtiolla on olemassa omat avustus- yms. järjestelmänsä niin taantuvien asuntomarkkinoiden alueille kuin taloudellisissa vaikeuksissa oleville yhteisöille. Näillä tukimuodoilla on asuntomarkkinanäkökulman ohella selvä yhteys valtion lainoittamien kohteiden riskienhallintaan.

3.5.2

Kysyntätuet

Valtio tukee pienituloisten ruokakuntien asumismenoja myöntämällä tarveharkintaan perustuvaa yleistä asumistukea. Lisäksi eläkeläisillä ja opiskelijoilla on erilliset asumistukijärjestelmät. Mikäli asumistuki ei riitä asumismenojen kattamiseen, asukkaalla on mahdollisuus saada kunnalta toimeentulotukea asumismenoihinsa. Vuonna 2009 asumista tuettiin toimeentulotuen kautta arviolta 300 miljoonalla eurolla.

Valtio tukee omistusasumista lähinnä verotuksen kautta. Omistusasuntolainan korkoja voi vähentää verotuksessa. Verovähennyksen suuruus on 28 prosenttia ja ensiasunnon ostajalla 30 prosenttia. Tukeen ei liity tarveharkintaa, mutta vähennyksen määrällä on tuloverotuksen puolella enimmäisrajat, jotka vaihtelevat kotitalouden koon mukaan 1 400 eurosta 3 600 euroon vuodessa. Verovähennyksen lisäksi oman asunnon myyntivoitto on verotonta, mikäli asunnossa on asuttu yli kaksi vuotta yhtäjaksoisesti.

Verotukien ohella valtio myöntää takauksia omistusasunnon hankintaan. Jokainen yksityishenkilö voi saada asuntolainansa maksullisen valtion täytetakauksen. Takauksella on ollut tarkoitus vähentää henkilötakausten määrää, koska niistä saatiin huonoja kokemuksia 1990-luvun lamassa. Taattavan lainan laina-aika on rajattu 25 vuoteen. Omistusasuntojen takausvastuiden yhteismäärä oli vuonna 2009 noin 1,8 miljardia euroa.

Yleisten omistusasumisen tukien lisäksi nuorten ensiasunnon ostajien asunnon osto tuetaan asuntosäästöpalkkiojärjestelmän avulla (ASP). ASP-lainalle maksetaan korkotukea kymmeneltä ensimmäiseltä lainavuodelta, jonka lisäksi lainaan liittyy ilmainen valtion täytetakausta. ASP-lainojen lisäksi omistuskorkotukilainoja myönnetään matalaenergisten omakotitalojen rakentamiseen. Näihin lainoihin liittyy tulorajat.

4 Asuntojen uudistuotannon edellytysten parantaminen

Asuntokanta kasvaa asuntojen uudisrakentamisen avulla reilun prosentin vuosivauhdilla. Vaikka asuntomarkkinoilla jo olemassa olevilla asunnoilla onkin suuri merkitys, on uudistuotannolla silti merkittävä rooli asuntomarkkinoiden epäsuhtien korjaamisessa. Viimeisimpien arvioiden mukaan asuntorakentamisen tarve on suuruusluokaltaan noin 35 000 uutta asuntoa vuodessa.

Erityisesti asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta uudistuotannon tulee kohdistua alueellisesti oikein. Vain näin voidaan parantaa alitarjonnasta kärsivien asuntomarkkina-alueiden tilannetta vastaamaan paremmin vallitsevaan kysyntään. Riittävän asuntotuotannon saavuttamiseksi koko uudistuotannon prosessin on oltava kitkaton ja siinä on oltava jatkuvuutta.

Asuntojen uudistuotannon mahdollisuudet riippuvat keskeisesti toimivasta ja tehokkaasta maapolitiikasta, maankäytön suunnittelusta sekä tonttimarkkinoista ja rakennusalan kilpailun toimivuudesta. Uuden kohtuuhintaisen asuntotarjonnan turvaaminen edellyttää maankäytön osalta koko tonttituotantoketjun toimivuutta; maankäytön ja kaavoituksen tulee olla oikea-aikaista ja tehokasta, minkä lisäksi kaavoitetut ja rakentamiskelpoiset tontit tulee myös todellisuudessa saada käyttöön. Tämän saavuttamiseksi rakentamiseen tarvitaan tarpeeksi kilpailua.

Rakentamiselle on aina ollut tyypillistä tietty suhdanneherkkyys, ja reagointi suuntaan jos toiseen on ollut suurta. 1990-luvun syvä lama koetteli suomalaista rakennusala. Sen seurauksena alan toimijoiden määrä laski merkittävästi, ne keskittyivät ja osa yrityksistä siirtyi ulkomaalaisomistukseen. Erityisesti keskisuurten rakennusliikkeiden määrä romahti. Tällä on ollut vaikutuksia asuntorakentamisen kilpailuasetelmaan.

Alalle tarvitaan uusia toimijoita, jotta kilpailun toimivuus ja riittävä asuntotarjonta voitaisiin varmistaa. Nykyinen järjestelmä ei tuota tarpeeseen nähden riittävä määrä asuntoja. Uudet toimijat lisääisivät myös alan kilpailua. Varsinkin kasvukeskusalueille tarvitaan uusia keskisuuria toimijoita, joilla on riittävät resurssit ja osaaminen toteuttaa myös isompia asuntokohteita.

Normeista aiheutuvien rakentamisen kustannusten alentaminen on lisätekijä, johon on kiinnitettävä huomiota.

4.1

Maankäytön ja maapolitiikan tehostaminen

Kunnat vastaavat kaavoituksesta ja maapolitiikan harjoittamisesta rajojensa sisällä. Niiden tulee huolehtia oman alueensa kaavoituksen riittävydestä ja sen jatkuvuudesta. Kunnan harjoittama maapolitiikka käsittää sen maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimet. Lain suoma kunnallisen maapolitiikan harjoittamiseen tarkoitettu keinovalikoima on jo nykyisin laaja, ja päätösvalta sen käytöstä on kunnilla.

Maapoliittisen ohjelman laatiminen on osa kunnan strategista suunnittelua. Ohjelmaan kirjataan maapoliittikan hoitamisen keskeiset periaatteet, tavoitteet ja toteutustavat. Vapaaehtoisesta maanhankinnan lisäksi kunnilla on mahdollisuus käyttää maanhankintaan myös etuosto-oikeutta ja maan lunastamista. Maankäyttösopimuksia käytetään, kun kaavoitetaan muuta kuin kunnan maata. Tällöin kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia katetaan ainakin osittain kaavoituksen tuomalla maan arvonnousulla.

Maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin vuonna 2003 siten, että se selkeytti maankäyttösopimuksen asemaa yhtenä kunnan lakisääteisenä keinona ja kunnalle annettiin mahdollisuus periä maanomistajalta yhdyskuntarakentamisen kustannuksia kehittämiskorvauksena, kun sopimukseen kustannusten korvaamisesta ei päästä. Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus täydentävät kunnan maapoliittikan keinovalikoimaa.

Useat kunnat ovat linjanneet maapoliittikkansa ns. perinteisen toimintatavan mukaiseksi eli kunnan maanomistukseen perustuvaksi. Asemakaavat laaditaan tällöin pääsääntöisesti vain kunnan omistamalle maalle ja maankäyttösopimuksia käytetään lähinnä täydennyskaavoituksen ja kaavamuuutosten yhteydessä. Pääkaupunkiseudun kunnista Helsinki hankkii pääsääntöisesti raakamaan omistukseensa ja se omistaa historiansa vuoksi muutoinkin pääosan kaupungin maasta. Espoossa ja Vantaalla on käytetty enemmän myös maankäyttösopimuksia.

Kunnat toimivat nykyisin maapoliittikan osalta itsenäisesti ja omaan perinteesensä nojaten. Tämän seurauksena ne ovat maankäytön linjausten osalta keskenään hyvin erilaisessa maapoliittisessa tilanteessa. Kun jollakin kunnalla on kunnianhimoinen maapoliittinen ohjelma ja selkeät ja läpinäkyvät periaatteet sekä päämäärätietoinen maanhankintapolitiikka, saattaa naapurikunnalla olla hyvinkin erilainen maapoliittinen toimintakulttuuri.

Riittävä tonttitarjonta edellyttää tehokkuutta niin kaavoitusprosessissa kuin kunnallisessa maapoliitikassa. Yksityiskohtaisempien kaavojen kuntakohtainen luonne aiheuttaa kuitenkin huomattavia vaikeuksia seudullisen näkökulman toteutumiselle. Kuntien on tiivistettävä jatkossa yhteistyötä erityisesti Helsingin seudulla kaavoituksen osalta. Pääkaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavan tai metropolikaavan avulla olisi mahdollista sekä parantaa seudun yhdyskuntarakenteen hallintaa että tehostaa kuntien maankäyttöä.

Yhdyskuntarakenteen eheyttä on edistettävä jatkuvalla jo kaavoitettujen ja vajaasti rakennettujen alueiden uudelleen kaavoittamisella, täydennyskaavoittamisella ja alueiden sekä rakennusten käyttötarkoitusten muuttamisella. Tärkeää on myös puuttua nykyistä tiukemmin kaupunkiseutujen lieverakentamiseen. Yhdyskuntarakenteen seudullisesta tiivistämisestä syntyy paitsi ilmastoa ja ympäristöä myös seudulla asuvien ihmisten elämän laatua parantavia hyötyjä.

Maankäyttöä on tehostettava kohtuuhintaisen asuntotuotannon edellytysten parantamiseksi erityisesti hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrella. Jatkossa huomiota tulee kiinnittää enemmän myös kaavojen kustannustehokkuuteen ja kaavamääräysten kustannusvaikutuksiin. Yhteisvastuullisen asuntopoliittikan toteuttaminen edellyttää tiivistä seutuyhteistyötä ja yksittäisten kuntien sitoutumista yhteisiin asuntopoliittikan pelisääntöihin.

4.1.1

Helsingin seudun suunnittelun ja päätöksenteon tehostaminen

Koko maan tasolla asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta kriittisimmän asuntomarkkina-alueen muodostaa Helsingin seutu. Vaikka asunto- ja työmarkkinoiden näkökulmasta se muodostaa yhtenäisen alueen, seudun yksittäiset kunnat tarkastelevat päätöksentekoaan oman taloutensa ja kehityksensä lähtökohdista. On välttämätöntä,

että seudun kunnat ryhtyvät nykyistä laajempaan yhteistyöhön. Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, aiempaa voimakkaampi vaikuttaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi ja vastuu kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon toteuttamisesta seudun kaikissa kunnissa ovat erityisesti asumisen ja rakentamisen, mutta yleisemminkin seudun toimivuuden kannalta keskeisiä seudullisia kysymyksiä.

Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyö perustuu nykyisin vuonna 2005 tehtyyn yhteistyösopimukseen. Yhteistyön keskeisiä suuria kokonaisuuksia on maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) alueella tehtävä työ. Vuonna 2008 MAL-neuvottelukunta hyväksyi Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelman (MAL-2017). Seudullisen yhteisvastuullisen asuntopolitiikan tavoitteena on turvata eri elämäntilanteisiin ja varallisuustasoihin sopiva monimuotoinen ja korkeatasoinen asuntotuotanto.

Seudun asuntomarkkinoiden toimivuuteen liittyvät ongelmat keskittyvät erityisesti pääkaupunkiseudulle. Pääkaupunkiseudun kuntien yhdistymisestä seuraisi varmasti, että koko Helsingin seudun kuntien välinen asetelma maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyen yhtenäistyisi ja että seudun asuntomarkkinoiden toimintaedellytykset kokonaisuutena parantuisivat. Pääkaupunkiseudun yhteistyön lisäämiseksi on käynnissä sekä kaksiportainen seutuhallintoselvitys että Helsingin ja Vantaan kaupunkien yhdistymisen etuja ja haittoja arvioiva selvitystyö.

Työryhmä esittää, että on selvittävä mahdollisuudet tehokkaan seutuhallinnon perustamiseksi Helsingin seudulle siten, että yksi päättävä elin johtaa seudun kehittymistä kokonaisuutena ja kaikki alueen kunnat noudattavat sen päätöksiä.

Työryhmä esittää, että on selvittävä mahdollisuus yhdistää Helsingin seudun kuntien MAL-tasoiset viranomaistehtävät.

4.1.2

Aiesopimuskäytännöt yhteistyön tiivistämiseksi

Helsingin seudun kuntien välisen yhteistyön lisäksi valtiolla ja alueen kunnilla on voimassa useita eri sektoreita koskevia aiesopimuksia seudun toiminnallisuuden edistämiseksi.

Ympäristöministeriön vastuualueella vuosien 2008–2011 eduskuntakaudella ovat olleet aiesopimus valtion ja Helsingin seudun 14 kunnan välillä asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi sekä valtion ja yksittäisten kuntien kahdenkeskiset aiesopimukset pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö ja opetusministeriö sekä Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit ovat sopineet vuoden 2012 loppuun kestävänsä aiesopimuksen maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö sekä ulkoasiainministeriö ovat solmineet yhdessä Helsingin seudun 14 kunnan kanssa metropolialueen kilpailukyvyyn vahvistamiseen tähtäävän aiesopimuksen, joka on voimassa vuoden 2011 loppuun. Liikenne- ja viestintäministeriö on vastannut valtion puolelta sopijapuolena Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman (PLJ 2007) aiesopimuksesta, joka on solmittu valtion, Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien sekä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan YTV:n välille vuonna 2008.

Yhdyskuntarakenteen hallitun kehittämisen ja samalla asuntomarkkinoiden toimivuuden parantumisen kannalta on tarkoituksenmukaista yhdistää jatkossa tontti- ja asuntotarjonnan lisäämiseen tähtäävä ja liikennehankkeita koskeva sopimus yhdeksi

kokonaisuudeksi, joka tukee seudullista tavoitetilaa toimivammista asuntomarkkinoista ja eheästä yhdyskuntarakenteesta.

Nykyisen aiesopimuskäytännön haasteena on sopimusten lyhyt aikajänne. Ne ovat lähinnä lyhyen aikavälin sopimista, vaikka maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun lähtökohtana on ja tulee olla vuosikymmeniä eteenpäin suuntaava perspektiivi. Aiesopimuskäytäntöä tulisikin jatkossa kehittää siten, että olisi pyrittävä aikataulullisesti tavoitteellisiin, kestoaltaan pidempiin ja luonteeltaan strategisiin periaatesopimuksiin, joita täydennettäisiin ajallisesti lyhyemmällä hanketasoon tähtäävillä sopimuksilla. Näin aiesopimuskäytäntöön saataisiin lisää tavoitteellisuutta, konkreettisuutta ja velvoittavuutta. Aiesopimusten konkreettisen toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että myös yksityinen sektori saataisiin sitoutettua sopimuksen päämäärien toteuttamiseen aiempaa voimakkaammin.

Työryhmä esittää, että aiesopimuskäytäntöä tulee jatkaa Helsingin seudulla ja laajentaa muihin kasvukeskuksiin. Samalla aiesopimuskäytäntöä tulee kehittää edelleen siten, että sen tavoitteellisuus, konkreettisuus ja velvoittavuus tukevat nykyistä paremmin pitkän aikavälin yhdyskuntarakenteen kehittymistä hallitusti kestävämpään suuntaan.

Työryhmä katsoo, että aiesopimuksen, tulee perustua MAL(maankäyttö, asuminen, liikenne)-yhteistyöhön. Valtion puolelta aiesopimuksessa tulee olla mukana ympäristöministeriön lisäksi erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö liikennehankkeiden ja valtiovarainministeriö rahoituksen osalta. Valtion liikennehankkeet otetaan mukaan osaksi maankäytön ja asumisen sopimusmenettelyä siten, että ne aikataulutetaan ja valtion sitoutumista niihin lisätään erityisesti metropolialueella. Myös kuntien sitoutumista sopimuksen toteuttamiseen on lisättävä. Aiesopimukseen tulee sisällyttää konkreettiset toimenpiteet sekä yksiselitteiset mittarit, joiden avulla kuntien ja valtion yhteinen sopimusseuranta voidaan toteuttaa.

4.1.3

Valtion liikenneinvestoinnit

Asuntomarkkinoiden tapaan myös liikenneratkaisujen vaikutukset ovat luonteeltaan seudullisia, elleivät jopa valtakunnallisia. Valtion liikenneväyläpäätökset ja niihin tehdyt investoinnit vaikuttavat oleellisesti yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Liikenneratkaisujen rahoituksen rajallisuus voi olla este uuden asuinalueen rakentamiselle tai jo olemassa olevan alueen eheyttämiselle.

Valtion tulee kytkeä nykyistä paremmin liikenneinvestointeja kasvukeskusten asuntorakentamiseen siten, että ne tukevat yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Samalla tulee varmistua, että kunnat sitoutuvat yhdyskuntien suunnitteluun tiiviiksi etenkin raideliikenteen asemien tuntumaan ja että liikenneinvestointien luomat edellytykset hyödynnetään. Alueiden maankäytön tulee nivoutua aikataulutetuiksi kokonaisuuksiksi. Mikäli alueen maankäytön kehittämistä ei ole nivottu yhteen, voivat yhteiskunnan tekemät kalliit väyläinvestoinnit tulla hyödynnetyiksi vain osittain. Toisaalta uusien asuinalueiden avaaminen asuntotuotantoon voi olla mahdotonta elleivät tarpeelliset isot liikennehankkeet ole jo toteutettu.

Valtion vastuulla olevien liikennehankkeiden rahoituksen järjestämiseksi tulisi selvittää mahdollisuus yksityisen rahoituksen käyttämiseksi hankkeiden toteutusten nopeuttamiseksi.

Työryhmä esittää, että erilaisten infrahankkeiden vaatiman rahoituksen varmistamiseksi tulee selvittää mahdollisuudet myös yksityisen rahoituksen käyttämisestä niiden toteutuksessa, jotta etenkin metropolialueen liikennehankkeet saadaan muun maankäytön kannalta riittävän ajoissa liikkeelle.

Työryhmä katsoo, että valtion tulee tukea myös liikennehankkeita, joissa kevyen raideliikenteen ratkaisuin edistetään yhdyskuntarakenteen eheytymistä.

Työryhmä esittää, että tehdään erillinen selvitys, jossa asumisen kohtuuhintaisuuden kannalta oleelliset liikennehankkeet tunnistetaan, priorisoidaan ja aikataulutetaan.

4.1.4

Kunnallistekniikka-avustukset kunnille

Valtio on tukenut vuodesta 2002 kunnallistekniikan rakentamista avustuksilla. Avustuksen tavoitteena on ollut edistää kuntien välistä yhteistyötä ja sitä ovat voineet saada suurimpien kasvukeskusten kunnat. Avustusta on myönnetty uudelle, yhdyskuntarakennetta eheyttävälle asuntoalueelle tarvittavien katujen ja muiden liikenneväylien sekä puistojen rakentamiseen. Erityisesti avustuksen myöntämisessä on painotettu alueita, joille rakennetaan kohtuuhintaista ja energiatehokasta asuntotuotantoa. Näiden infra-avustusten tarkoituksena on ollut tukea kasvukeskusten asuntotuotantoa käynnistämällä ja aikaistamalla uusien asuntoalueiden rakentamista. Tuen tarkoituksena on ollut myös mahdollistaa olemassa olevien asuntoalueiden laajentamista siten, että niiden asuntotuotantoa voidaan lisätä.

Infra-avustusten ensimmäisestä ohjelmakaudesta laadittiin selvitys avustuksen tavoitteiden toteutumisesta. Sen mukaan infra-avustukset ovat sitouttaneet kuntia toteuttamaan avustusta saaneita alueita nopeammassa aikataulussa ja varmemmin kuin ilman avustusta. Koska Helsingin seudulla esiintyy monin paikoin tonttipulaa, alueet olisivat todennäköisesti rakentuneet jossain vaiheessa ilman avustustakin. Kohteiden aikaistunut aloittaminen ja valmistuminen ovat kuitenkin lisänneet osaltaan asuntojen uudistuotannon määrää ja siten hiukan helpottanut asuntotarjonnan vajetta.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) selvityksen⁵ mukaan kunnallistekniikan rakentamisavustuksia on pääosin pidetty kunnissa hyvänä ja merkityksellisenä tukimuotona. Avustukset ovat taanneet alueiden ripeän toteutumisen, kun valtion mukaantulo hankkeisiin on helpottanut myös muun rahoituksen järjestymistä ja päätöksentekoa kunnissa. Selvityksen mukaan infra-avustukset asettuvat vaikutuksiltaan yhdyskuntataloudellisesti kyseenalaisemmaksi silloin, kun niitä tarkastellaan irrallaan muista investoinneista. Avustusten merkitystä valtion muihin toimiin verrattuna pidettiin kunnissa rahallisesti marginaalisena. Avustuksia merkittävämpänä kysymyksenä pidettiin sitä ongelmaa, että valtio ei toteuta sille kuuluvia väylähankkeita.

Nykyisin infra-avustukset on tarkoitettu vain uusille asuinalueille. Erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen näkökulmasta vähintään yhtä tärkeää on kuitenkin jo olemassa olevien muutosalueiden tai täydennysrakentamisen kunnallistekniikan rahoittaminen. Moni kunta on nostanut esille mm. pilaantuneiden maiden puhdistamisesta aiheutuvien kustannuksien ottamisen huomioon avustuksia myönnettäessä. Esimerkiksi Oulussa on pidetty tärkeänä, että avustuksia voitaisiin suunnata keskus-

⁵ Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä, VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomukset 208/2010.

taa ympäröivälle muutosalueelle, jolla on vanhoja teollisuus- ja varastoalueita. Tällaisten alueiden käyttöönotto asumiseen tiivistäisi yhdyskuntarakennetta huomattavasti. Se saattaa olla kuitenkin yhteiskunnalle kallista purkamisesta ja saastuneiden maiden puhdistamisesta syntyvien kustannusten vuoksi, vaikka lähtökohtaisesti esimerkiksi maa-alueen saastuttanut taho onkin vastuussa maan puhdistamisesta. Lisäksi muutos- tai täydennysrakentamisalueiden olemassa oleva kunnallistekniikka voi olla kapasiteetiltaan tai toimintavarmuudeltaan riittämätön asuntojen lisärakentamisen sille asettamille vaatimuksille, jolloin kunnallistekniikan uudelleen rakentaminen tai kunnostaminen on välttämätöntä.

Työryhmä esittää, että nykyisiä kunnallistekniikka-avustuksia kehitetään edelleen ja laajennetaan koskemaan uusien asuinalueiden rakentamisen lisäksi myös täydennys- ja muutosaluerakentamista ottaen huomioon erityisesti kohtuuhintaisen asumisen toteutumisen.

4.1.5

Valtio maanomistajana

Valtion kiinteistöstrategian päämääränä on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla myös muuttuvissa olosuhteissa. Päämäärän saavuttamiseksi on yhdenmukaistamista ja omistajahallinnon keskittämistä edelleen jatkettava.

Strategian mukaan valtio jatkaa asuntotuotannon edistämiseksi siihen sopivien maiden myymistä kunnille kohtuuhintaan tarvittaessa maankäytösopimuksia hyödyntäen. Toimintalinjana on ollut valtion tarpeista vapautuneiden maiden kohdalla kaavoitusyhteistyö ja -sopimus asianosaisen kunnan kanssa sekä sosiaaliseen asuntotuotantoon suunniteltujen tonttien luovuttaminen ensisijaisesti kunnalle ns. ARA-hintaan. Luovutuksissa valtion yhtenä tavoitteena on kaavoituksen tuottaman arvonnousuosuuden osittainen pysyttäminen valtiolla. Valtion omistamia asuntotuotantoon soveltuvia alueita on kuitenkin enää vähän. Jäljellä olevat kohteet sijaitsevat harvojen kuntien alueella, joskin ne voivat sijaita asuntotuotannon kannalta otollisilla paikoilla ja tässä mielessä niillä on myös merkitystä ja ne tulisi hyödyntää.

Tähän mennessä tavoite valtion maiden saamiseksi edistämään kohtuuhintaista asuntotuotantoa ei ole toteutunut kaikilta osin. VTV:n mukaan valtion tulos- ja omistajaohjauksessa ei ole pyritty noudattamaan tavoitetta maiden kohtuuhintaisesta luovuttamisesta kunnille. Kun valtion maaomaisuus on siirretty valtion omistamille yhtiöille ja liikelaitoksille, tavoite asuntotuotannon edistamisestä on jäänyt yhtiöiden ja liikelaitosten liiketoiminnallisten tavoitteiden varjoon. Valtion asuntotuotantoon liittyvät tavoitteet onkin asetettu vain ympäristöministeriön hallinnonalalla eikä niitä esiinny esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjä ohjaavan valtiovarainministeriön tavoitteissa.

Työryhmä esittää, että valtion tarpeista vapautuneet asuntotuotantoon soveltuvat maat saatetaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon käyttöön ja maiden luovutusperiaatteet linjataan siten, että edullisemmän maanhinnan tulee kanavoitua kohtuuhintaisen asumisen kautta asukkaalle asti.

4.1.6

Verotukselliset tonttitarjonnan vaikutuskeinot

Kiinteistöverolla on vuodesta 2001 alkaen pyritty vaikuttamaan asuntorakentamiseen mahdollistamalla rakentamattoman tontin korotetun kiinteistöveron käyttö. Helsingin seudun 14 kunnassa rakentamattoman tontin veroprosentin on oltava vähintään

yhden prosenttiyksikön korkeampi kuin yleisen kiinteistöveroprosentin. Vero ei kuitenkaan voi olla yli kolme prosenttia. Kansainvälisesti verrattuna kiinteistöverotus on Suomessa alhaisella tasolla.

Kiinteistöverotus vaikuttaa tontin omistamisen kustannuksiin ja tätä kautta hakukkuuteen tarjota tontteja rakentamiseen. Vero ohjaa omistajia rakentamaan tai myymään kaavoitukseen nähden vajaita tai tyhjiä tontteja. Yhdyskuntarakenteen tiivistämisen näkökulmasta hyvällä sijainnilla olevien arvokkaampien alueiden korkeampi vero kannustaa alueen tehokkaaseen rakentamiseen.

Kiinteistöverolla voi osaltaan kompensoida uuden alueen infrastruktuurista ja palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Samalla sen avulla voitaisiin vahvistaa kannusteita kaavoittaa asuintaloja sijainniltaan hyviin paikkoihin.

Kiinteistöverotuksen korottamisen ongelmana on pidetty muun muassa pientuloisten, mutta arvokkaiden kiinteistöjen omistajille kohdentuvaa verorasitusta. Esimerkiksi tiivistyvän kaupunkirakenteen sisällä olevien vajaasti rakennettujen omakotikiinteistöjen verotusarvo voi nousta korkeaksi ja tämä voidaan kokea epäoikeudenmukaiseksi. Useissa maissa ongelman ratkaisuna on käytössä tuloihin perustuvia kiinteistövero- ja huojennuksia tai mahdollisuus saada veroon lykkäystä kiinteistöjen myyntiajankohtaan saakka.

Toinen verotukseen liittyvä keino tonttitarjonnan lisäämiseksi on ollut myyntivoiton verottomuus niissä tapauksissa, joissa yksityinen myy omistamansa tontin kunnalle. Tämä verohelpotus on ollut voimassa kaksi kertaa: 1.10.1999–30.6.2000 ja 16.4.2008–31.3.2009. Ensimmäisellä jaksolla verovapaus näytti selvästi lisänneen maanmyyntiä kunnille. Sen sijaan toisella kerralla ainakin vahvasti kasvavissa kehyskunnissa maan spekulatiivinen hinnannousu söi myyntivoiton verottomuuden merkitystä ja sen vaikutukset jäivät kuntapäätäjien mukaan pieniksi. Yleisesti verovapautta kuitenkin on pidetty kunnissa myönteisenä keinona vaikuttaa tonttitarjontaan.

Kuntien näkökulmasta väliaikainen myyntivoiton verottomuus myytäessä kunnalle on arvioitu kaikkein tehokkaimpien keinojen joukkoon. Tätä keinoa on käytetty eniten. Sen sijaan korotettua kiinteistöveroa ei ole pidetty yhtä tehokkaana keinona kuntien maa- ja tonttipolitiikan edistämiseksi ja sitä onkin sovellettu vähemmän.

Näiden verotuksellisten ratkaisujen lisäksi tonttitarjontaan voitaisiin vaikuttaa mahdollisesti kuntien valtionosuusjärjestelmää muuttamalla. Olisikin syytä selvittää mahdollisuuksia sitoa joitakin tasausjärjestelmän komponentteja tukemaan aikaisempaa voimakkaammin kasvavien kaupunkiseutujen asuntorakentamisesta välillisesti kunnalle syntyviä velvoitteita.

Työryhmä esittää, että kiinteistöverotusta muutetaan siten, että verotus kohdistuu ensisijaisesti voimakkaammin rakentamattomaan tai vajaasti rakennettuun tonttimaahan ja kevyemmin rakennettuun tonttimaahan.

Työryhmä esittää, että valtionosuusjärjestelmää tulee kehittää niin, että se huomioi paremmin voimakkaasti kasvavien kaupunkiseutujen kasvusta johtuvat muita kuntia suuremmat investointikustannukset.

Rakennusalan kilpailun lisääminen

Asuntorakentamiseen tarvitaan lisää kilpailua. Uusien toimijoiden on vaikea tulla erityisesti asuntorakentamisen markkinoille, jossa rakennusmaan omistuksella on keskeinen asema.

Ulkomaisten yritysten rooli on globalisaation myötä kasvanut merkittäväksi ja kasvaa edelleen Suomessa. Näin on tapahtunut sekä varsinaisessa rakentamisessa että suunnittelussa, rakennustuoteteollisuudessa ja alan kaupassa. Vastaavasti suomalaiset toimijat ovat suunnanneet toimintaansa myös ulkomaille, lähinnä lähialueille, mutta myös kauemmaksi. Valtion tulee yhdessä kuntien kanssa luoda edellytyksiä kilpailun lisäämiselle ja resurssien riittävyydelle ottaen huomioon myös yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn kehittyminen.

Kilpailuvirasto⁶ selvitti rakennusalan markkinoiden toimivuutta vuonna 2008. Viraston tutkimuksissa ei löytynyt varsinaisia kartelleja, mutta niissä todettiin, että asuntojen tarjontapuolella asuntomarkkinoiden tilanteeseen vaikuttavat tarjonnan joustamattomuus, runsas julkinen sääntely ja ohjaus, tonttipula, tonttien hinnat sekä rakennusalan suhteellisen heikko tuottavuus. Yleisesti voidaan todeta, että rakennusalan institutionaalinen ympäristö on otollinen siihen, ettei riittävää kilpailua alalla synny.

Kilpailuvirasto löysi viisi erilaista keskeistä rakentamisprosessin toimialuetta, joihin vaikuttaminen lisäisi kilpailua, alentaisi asuntohintoja ja parantaisi samalla rakentamisen laatua. Nämä olivat maapolitiikan saralla vallitsevan 'umpisolmun avaaminen', sääntelyn määrän vähentäminen rakentamisessa, ylikansallisen standardisoinnin edistäminen rakennustuotteissa, omakotirakentamisen edellytysten turvaaminen ja edistäminen sekä kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon edistämisen uudet mallit.

Edellä kuvatut ja esitetyt maankäyttöön ja tonttipolitiikkaan liittyvät toimenpitehdotukset edistävät oikein toteutettuina myös rakennusalan kilpailun edellytyksiä. Tilanteen ratkaiseminen on erityisen tärkeää Helsingin seudun suurimmissa kunnissa, joissa rakennusmarkkinoille pääsyn esteenä on jo yksin se, ettei tonttimaata ole saavissa kohtuulliseen hintaan. Kun tonttituotannon perusedellytys on kunnossa eli että rakennuskelpoisia tontteja on jatkuvasti riittävässä määrin saatavilla, voidaan alan kilpailutilannetta ja -mahdollisuuksia olennaisesti parantaa.

Rakennusmaan riittävyys sinällään ei yksin riitä, sillä kaavoitettu maa on saatava myös rakennetuksi. Useissa kasvukunnissa on olemassa rakentamiskelpoisia tontteja hyvillä paikoilla, mutta syystä tai toisesta rakentaminen ei käynnisty. Jatkossa sekä uusien että tarkistettavien ja edelleen hyväksyttävien rakennuslupien pidenysten yhteydessä kuntien pitäisi harkita ainakin keskeisillä paikoilla sijaitsevien tontinluovutusten yhteydessä sopia ehdoton takaraja rakentamisen toteutukselle ja sanktoida tontin rakentamatta jättäminen sopimuksen mukaisesti. Esimerkiksi Pietarissa on käytössä malli, jossa toteuttaja menettää tontin ja joutuu maksamaan sakon, mikäli toteutus ei käynnisty sopimuksen mukaisesti. Tämän tyyppiset toimenpiteet estäisivät maan hintaspekulaatioista johtuvan pitkän arvonnousun odottamisen ja rakentamiskelpoiset tontit saataisiin käyttöön nopeammin. Samalla estettäisiin tonttimaan hankintaa "varastoon" odottamaan parempaa markkinatilannetta. Tämän tyyppisiä tontinluovutusehtoja on asetettu jo aiemminkin. Joitakin niistä on lauennut ja ensimmäiset realisoituneet sanktiot on maksettu. Sanktiot ovat olleet rakentajien kannalta liian matalia, jotta ne olisivat toimineet riittävänä pakotteena rakentamisen käynnistämiseksi.

6 Rakennusalan markkinoiden toimivuus – ongelma-alueita ja edistämisen mahdollisuuksia, Kilpailuviraston selvityksiä 1/2008.

Rakennusmaan riittävyteen liittyvän perusedellytyksen lisäksi tarvitaan kuitenkin muita yleisiä kilpailullisia toimia, jotka kannustavat rakennusliikkeitä ja muita alan toimijoita suuntaamaan ja kehittämään toimintaansa kohti uusia asuntomarkkinoiden toimivuutta lisääviä innovaatioita ja asiakaslähtoisempää rakentamista.

Kitkaa rakennusalalla aiheuttaa toimijoiden vähyys itse rakentamisen lisäksi myös rakennustuoteteollisuudessa. Kilpailuvirastolla on tällä hetkellä meneillään useita rakennustuotemarkkinoita koskevia selvityksiä mm. maali-, sahatavara- ja rakennuslevy- sekä lämmöneristemarkkinoita koskien. Myös ylikansallisen standardoinnin merkitystä on syytä korostaa kilpailua lisäävänä tekijänä tuoteteollisuuden puolella.

Suomessa rakennettava kerrostalotuotanto perustuu valtaosin betonielementtirakentamiseen. Elementtien tuotanto on kuitenkin muun rakentamisen tapaan Suomessa keskittynyttä. Tämä näkyy samankaltaisena ilmiönä kuin asuinrakennussektorilla ilmenevä kilpailun puute. Asuntojen tuotantotarpeen ollessa korkea elementeistä syntyy varsin nopeasti ylikysyntää ja niiden toimitusajat venyvät ja hinnat nousevat. Rakennusosien, -materiaalien ja tuotantomenetelmien monipuolisuus on tärkeää, jotta ne eivät muodosta esteitä tarvittavan asuntotuotannon syntymiselle. Rakennusalan toimijoiden on pyrittävä aktiivisesti kehittämään uusia ratkaisuja ja hakea mahdollisuuksia entistä monipuolisempaan materiaalien käyttöön myös kerrostalorakentamisessa. Valtion on syytä pyrkiä edistämään kilpailua eri rakennusmateriaalien käytössä asuinkerrostalorakentamisessa. Alan toimijoiden tulisikin kehittää asiakkaiden ja ekotehokkuuden vaatimusten mukaisia puuhun ja teräkseen perustuvia ratkaisuja kerrostalotuotantoon. Myös ympäristön kestävyys, luonnonvarojen riittävyys sekä materiaalien uusiokäytön ja kierrätyksen haasteet luovat paineita tuottaa kilpailukykyisiä ja vaihtoehtoisia materiaali- ja tuotantotapoja. Vaihtoehtoisten tuotteiden ja tuotantotapojen lisääntyminen houkuttelisi myös uusia toimijoita asuntorakentamiseen. Näin voitaisiin samalla mahdollisesti hyödyntää muilta toimialoilta vapautuvia työvoimaresursseja alojen tuotannon siirtyessä enenevästi pois Suomesta.

Pienimuotoisen rakentamisen lisääminen pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa toisi tärkeän muutoksen nykyiselle hinta- ja laatu politiikalle. Pientaloja, ketjutaloja ja pienkerrostaloja voisivat toteuttaa myös pienet ja keskisuuret rakennusliikkeet. Nämä olisivat lisänä normaalin urbaanin rakentamisen ohella lisäten asuntotarjonnan monipuolisuutta. Pienten ja keskisuurten toimijoiden toimintamahdollisuuksien parantaminen edellyttää niille sopivan tonttitarjonnan lisäämistä. Pientalojen valmistus on tänä päivänä talopakettityypistä tai moduulimuotoista. Niiden rakentamisen lisääminen pääkaupunkiseudulla loisi työmahdollisuuksia ympäri maata. Pääkaupunkiseudun työvoimaresursseja voitaisiin tällöin kohdentaa myös kasvavaan korjausrakentamiseen, joka edellyttää työmaatyötä uudisrakentamista enemmän. Rakentamisen teollistamista ja valmiusastetta tulisi tämän vuoksi kehittää edelleen.

Asumisvaihtoehtojen monipuolinen kehittäminen edesauttaa kohtuuhintaisuutta ja asumisviihtyvyyttä. Erityisesti lapsiperheiden asumispreferenssit painottuvat omakotiasumiseen, jolloin on kysymys myös siitä, miten lähelle pääkaupunkiseutua voidaan omakotitaloja kaavoittaa lisää ja siten vähentää mm. työpaikkaliikennettä.

Työryhmä esittää, että valtio selvittää mahdolliset kilpailupoliittiset keinot asuntorakentamisen kilpailun lisäämiseksi.

Työryhmä esittää, että kunnat omilla toimillaan vähentävät rakennusmarkkinoiden keskittyneisyyttä ja edistävät suurien asuntoaluekokonaisuuksien lisäksi myös pienten ja keskisuurten yritysten edellytyksiä toimia pääkaupunkiseudun ja muiden kasvualueiden markkinoilla. Tontinluovutuksen on tapahduttava myös niille sopivina kokonaisuuksina.

Työryhmä esittää, että valtion on ryhdyttävä aktiivisesti edistämään monipuolisia, eri rakennusmateriaalien käyttöön perustuvia ratkaisuja asuinrakentamisessa erityisesti kerrostalotuotannossa. On tärkeää saada kokemuksia uusista materiaaleista ja niiden vaatimista tuotantomenetelmistä. Valtion tukemassa asuntotuotannossa monipuolisia materiaaliratkaisuja voitaisiin käyttää koerakentamismielessä, jotta materiaalien käytöstä saadaan edelleen levitettävää tietoa ja kokemuksia ja jotta menetelmiä niiden käyttämisestä rakennusmateriaalina voidaan kehittää ja konseptoida myös muuhun asuntotuotantoon.

Työryhmä esittää, että pientalo- ja pienkerrostalorakentamista lisätään Helsingin seudun suurissa kaupungeissa, jotta pienten ja keskisuurten yritysten pääsy markkinoille helpottuu. Tuotteiden valmiusastetta nostamalla voidaan hyödyntää tehokkaammin työvoimaa Helsingin seudun ulkopuolella. Esitys toisi markkinoille myös monipuolisempaa asuntotarjontaa.

4.3

Rakentamisen kustannuksien vähentäminen ja laadun parantaminen

4.3.1

Rakentamisen määräyksistä aiheutuvat kustannukset

Hiljattain valmistuneissa selvityksissä on tarkasteltu rakentamisen normien ja määräysten keventämistä ja kustannusvaikutuksia⁷. Asumisen toimenpideohjelmaan perustuvissa ns. Normitalkoissa tarkasteltiin sekä uudisrakentamisen että korjausrakentamisen kustannuksien ja erilaisten rakentamista sääntelevien määräysten suhdetta. Laajamittainen selvitys osoitti, että vain harva tekijä vaikuttaa yksinään merkittävästi rakentamiskustannuksiin. Moni asia koettiin harmilliseksi, mutta yksittäisen asian kustannusvaikutus ei kuitenkaan ollut suuri. Ongelmaksi koetaan pikemminkin se, että määräyksiä on paljon ja niiden yhteisvaikutuksesta seuraa suuria kustannuksia. Ammattilaisten mielestä turhia kustannuksia synnyttäviä tekijöitä oli enemmän kuin kuluttajien mielestä. Yksittäisiksi turhiksi ja kustannuksia kohottaviksi tekijöiksi nousivat selvityksessä: väestönsuojamääräykset, asemakaavamääräykset (autopaikeutus, rakennuksen muoto ja sijoittelu), esteettömyysnormit sekä normien erilaiset tulkinnat. Nämä asiat nousivat esiin myös työryhmän kuulemisissa.

Väestönsuojien rakentamista koskevat määräykset aiheuttavat eniten turhia kustannuksia. Asia on muutosvaiheessa, sillä pelastuslain uudistus on parhaillaan meneillään, ja valtioneuvosto hyväksyi 18.11.2010 esityksen pelastuslain muuttamisesta. Työryhmän mielestä yleisestä väestönsuojien rakentamisvelvoitteesta olisi luovuttava. Myös ympäristöministeriö esitti tammikuussa 2009 pelastuslain kokonaisuudistuksesta järjestetyssä kuulemistilaisuudessa kantanaan, että yleisestä väestönsuojien rakentamisvelvoitteesta olisi luovuttava. Jos väestönsuojien rakentamista pidetään edelleen tarpeellisena, tulisi ympäristöministeriön mukaan niiden rakentaminen muuttaa tarveharkintaiseksi. Nykyisen pelastuslain mukaan väestönsuojia on rakennettava, kun rakennus on yli 600 neliometriä. Useissa kaupungeissa väestönsuojapaikkoja on jo nykyään enemmän kuin väestöä, silti väestönsuojamääräykset ovat velvoittavia. Suhteellisesti kallein väestönsuojien rakentamisesta aiheutuva kustannus

⁷ Kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilu (2008), kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilulakia koskeva hallituksen esitys (2009), Normitalkoot (2009).

syntyy pienissä, mutta rajan ylittävissä kohteissa. Laskennallisesti 600 neliömetrin rakennukseen vaadittavan väestösuojan rakennuskustannukset ovat noin 31 000 euroa.

Pelastuslakiehdotuksen mukaan väestösuoja tulisi jatkossa rakentaa kaikkiin asuinrakennuksiin joiden kerrosala on yli 1 200 neliömetriä. Teollisuus-, tuotanto-, varasto- ja kokoontumisrakennusten osalta väestösuojan rakentamisvelvollisuuden raja nousisi 1 500 neliömetriin. Rakennuksen peruskorjauksen yhteydessä tehtävästä uuden väestösuojan rakentamisvelvoitteesta luovuttaisiin ja sen tilalle asetettaisiin väestösuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä. Muutokset laissa pienentävät arvion mukaan väestösuojien rakentamisen kustannuksia noin 21 miljoonaa euroa vuodessa. Asetustasoista sääntelyä uudistamalla suojien rakentamiskustannusten arvioidaan alenevan lisäksi noin 8 miljoonalla eurolla vuodessa.

Kustannusvaikutuksiltaan selvästi vähäisempänä nousivat esiin esteettömyysvaatimusten mukaiset ratkaisut. Normitalkoiden tulosten mukaan esteettömän kylpyhuoneen mitoitus vie usein pienestä asunnosta suhteettoman suuren osan, jolloin muiden huoneiden kalustettavuus heikkenee. Tätä pidettiin itse kustannusvaikutusta suurempana ongelmana, sillä esteettömän kylpyhuoneen lisäkustannuksesi arvioitiin vain noin 2 000 euroa asunnolta. Suomen vammaispoliittisen ohjelman mukaan tavoitteena on, että esteettömiä, toiminnallisesti joustavia ja tarvittaessa helposti mukautettavissa olevia asuntoja on tarjolla riittävästi. Uustuotannon tavoitteena on asuntojen esteettömyys ja toimivuus.

Esteettömyysvaatimuksia voidaan kuitenkin harkita lievennettäväksi sellaisissa rakennuksissa, joissa asuminen ei ole luonteeltaan pysyvää. Ratkaistaessa, mikä prosenttiosuus esteettömiä asuntoja olisi riittävä, on turvattava esteetöntä asuntoa tarvitseville yhdenvertainen kohtelu muiden asunnon hakijoiden kanssa ja kuultava valmistelussa vammaisten henkilöiden edustajia.

Rakentamisen sääntelyssä terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä koskevat määräykset ovat keskeisimpiä. Hyvin yksityiskohtaisia määräyksiä tulisi välttää. Määräysten tulisi määrittää ennemmin tavoitetaso, joka tulee saavuttaa ja jättää enemmän mahdollisuuksia niiden toteuttamiseen eri keinoin. Normeja säädettäessä olisi myös selvitettävä tarkemmin niiden kustannusvaikutuksia. Normien taloudellisten vaikutusten tarkastelua koskeva vaatimus tulisi kirjata maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Rakennuslalle tarvitaan myös uusia koulutuspaikkoja, sillä ammattitaitoisen työvoiman saatavuusongelmat lisääntyvät pääkaupunkiseudulla ja joissakin muissa kasvukeskuksissa erityisesti korjausrakentamisen lisääntyttyä ja uudistuotannon vilkastuttua, kun samaan aikaan alalta poistuu enenevästi suurten ikäluokkien työntekijöitä. Näin turvataan myös asumisen laatua.

Työryhmä esittää, että yleisestä väestösuojien rakentamisvelvoitteesta on luovuttava.

Työryhmä esittää, että normien taloudellisten vaikutusten tarkastelua koskeva vaatimus tulee kirjata maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Työryhmä katsoo, että tietoisuutta kaavoituksen kustannusvaikutuksista on tarpeen lisätä informaatio-ohjauksen, koulutuksen ja yhteistyön keinoin.

Työryhmä pitää esteettömyyden toteutumista rakennuskannassa ja elinympäristössä tärkeänä. Työryhmä esittää kuitenkin, että esteettömyyden osalta tietty prosenttimäärä on riittävä sellaisissa rakennuksissa, joissa asuminen ei ole luonteeltaan pysyvää. Tällaisia asuntoja voivat olla opiskelijoille tarkoitetut asuinrakennukset. Yleisesti asuntoihin sisäänpääsy on aina turvattava.

Kuntien kaavamääräykset ja rakentamisen sääntely

Rakentamista ohjaavat kaavamääräykset sisältävät lukuisia normeja, joiden yhteisvaikutuksesta rakentamisen kustannukset nousevat. Kaavoissa rakentamista ohjaavat määräykset ovat vaativimmillaan erityisesti Helsingin seudun isoimmissa kaupungeissa. Liian yksityiskohtaisiksi määritellyt kaavat rajoittavat rakentajien mahdollisuuksia innovoida asuntotarjontaansa vastaamaan laaja-alaista kysyntää ja nostavat samalla rakentamisen kustannuksia. Kaavamääräyksiä lisäksi kunnissa on päädytty rakennusmääräyksiä soveltamisessa lukuisiin erilaisiin tulkintoihin, mikä niin ikään osaltaan kohottaa rakentamisen kustannuksia.

Asemakaavamääräykset vaikuttavat olennaisesti rakentamiskustannuksiin. Kaavamääräyksissä suuret ongelmat liittyvät autopaikoitukseen. Kaavoissa saatetaan edellyttää maanalaista autopaikkaa, jolloin yhden autopaikan rakentamiskustannus voi olla jopa noin 30 000 euroa. Autopaikat olisi tarkoituksenmukaista erottaa asunnoista, asuntojen ja työpaikkojen vuoropysäköintiä voitaisiin tehostaa ja kadunvarsipysäköinti lanseerata uudelleen. Myös väestösuojien ja autopaikkojen yhdistämistä pitää kehittää. Lisäksi erillisten kylmien parkkitalojen rakentamiseen tulee kannustaa, sillä ne ovat rakennuskustannuksiltaan kustannustehokkaampia kuin autopaikkojen rakentamisen kerrostalon alle.

Kaavoituksen kustannustietoisuutta tulisi lisätä informaatio-ohjauksen, koulutuksen ja yhteistyön keinoin. Tärkeää on myös kumppanuuskaavoitukseen kannustaminen. Lisäksi kaavoituksen, rakennussuunnittelun ja toteutuksen yhteistyötä tulisi lisätä. Esimerkiksi maaston, katujen ja tonttien parempi yhteensovittaminen vähentää korkeustasojen hallinnasta, esteettömistä sisäänkäynneistä tai hulevesien käsittelystä aiheutuvia kustannuksia.

Jatkossa on korostettava, että maankäyttö- ja rakennuslain säädökset koskevat myös kaavan vaikutuksia rakentamiskustannuksiin. Ympäristöministeriö on aloittamassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointia. Tässä yhteydessä on mahdollista, että viittauksia rakentamiskustannuksiin tuodaan uudistettavaan lakiin.

Eri kuntien viranomaisten yhteistyö on välttämätöntä kansalaisten etuja ajavan asiakaslähtöisen tavoitteen toteuttamisessa. Myös asiakirjavaatimusten eriävyys eri kunnissa on ongelmallista koko maassa toimiville yrityksille. Tämä korostuu varsinkin valtakunnallisten uudistusten yhteydessä, jolloin tulkintoja uusille normeilla haetaan kuntakohtaisesti. Kuntien viranomaisten toiminnan ja päätösten ennakoitavuus on tärkeää suunnittelu- ja rakennusprosessin sujuvuuden kannalta.

Yhteistyön lisääminen rakennusvalvontaviranomaisten välillä tuo monipuolisen osaamisen ja vuorovaikutuksen nykyistä paremmin rakentajien käyttöön, mikä viime kädessä palvelee kansalaisten etua. Parempi yhteistyö sovittaa yhteen samalla seudulla lähekkäin sijaitsevilla kunnissa vallitsevat erilaiset määräyskäytännöt yhdeksi kaikkia alueen kuntia koskeviksi määräyksiksi. Tärkeää on myös kumppanuuskaavoitukseen kannustaminen sekä kaavoituksen, rakennussuunnittelun ja toteutuksen yhteistyön limittäminen.

Pääkaupunkiseudun kuntien viranomaiset ovat jo lisänneet yhteistyötä tulkintojen yhtenäistämiseksi. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen, ovat sopineet jo monista yhteisistä rakentamisen määräystulkintoista. Kunnat etenevät oikeaan suuntaan, mutta tehokkainta kuitenkin on, että Helsingin seudun ongelmien ratkaisemiseksi koko seudun rakennusvalvonnat yhdistyisivät yhdeksi yhteiseksi toimijaksi.

Työryhmä esittää, että selvitetään mahdollisuudet yhdistää kunnallista rakennusvalvontaa seudullisiksi, jotta alueen normikäytäntö ja uusien normien tulkinta saataisiin yhdenmukaiseksi ja nykyistä tehokkaammaksi.

Valtion rooli koerakentamisen edistäjänä

Valtion tulee vahvistaa rooliaan koerakentamisessa. Uusien prosessien, rakentamistapojen ja käyttäjälähtöisten, ekotehokkuutta parantavien ratkaisujen etsiminen on tärkeää sekä kilpailun lisäämiseksi että laatu-kustannussuhteen parantamiseksi. Asia liittyy sekä uudis- että korjausrakentamiseen. Uudet ratkaisut edellyttävät käyttökokemuksia ja tiedon levittämistä yleiseen käyttöön. ARA-tuotanto tarjoaa tähän toimintaan hyvän mahdollisuuden ja esimerkiksi tulevia vuoden 2020 EU:n energiamääräyksiä vastaavia nollaenergiakohteita onkin jo nyt käynnissä ja valmistunut ARA-vetoisesti. Koerakentamishankkeiden mallintamisesta ja seurannasta aiheutuu ylimääräisiä kuluja. Seurannan suorittaminen ja tiedon levittäminen yleiseen tietoon sopii hyvin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen laajentuneeseen toimenkuvaan. Ylimääräisiä kuluja voitaisiin kattaa muun muassa avustuksin. Koerakentamiskohteissa voi syntyä lisäksi rakentamiskorjausratkaisuista johtuvia ennakkoimattomia rakennuksen käyttökustannuksia.

Tuella kannustettaisiin luoviin asumisratkaisuihin, jotka olisivat energiatehokkaita ja vähentäisivät asumiskustannuksia. Tavoitteena olisi muun muassa kokeilla erilaisia rakennusmateriaaleja ja rakentamisen tapoja asuntorakentamiseen sekä avata rakennusalan portteja uusille yrittäjille ja näin lisätä kilpailua alalla. Valikoidut ARA-kohteet toimisivat eräänlaisena uusien innovaatioiden testikenttänä, jolloin osan uusien menetelmien ja materiaalien käyttöönottoon liittyvistä riskeistä kantaisi valtio. Tärkeässä roolissa koerakentamishankkeissa olisi seuranta ja raportointi. Kohteen käyttökustannuksista ja energiatehokkuudesta olisi vuosittain raportoitava, jolloin energia- ja kustannustehokkaimmat asumisratkaisut saataisiin levitettyä yleiseen tietoon markkinoille. Koerakentamiskohteisiin voitaisiin myös soveltaa kevennettyjä rakentamismääräyksiä. Uudistuotannon lisäksi valtion roolia on vahvistettava myös korjausrakentamisen uusien ratkaisujen kehittämisessä, koska rakennuskannan korjaustarve kasvaa tulevaisuudessa voimakkaasti.

Työryhmä esittää, että valtio vahvistaisi rooliaan koerakentamisen edistämässä kehittämällä korkotukeen yhdistettävän avustuksen ARA-kohdeiden koerakentamisinvestointeihin.

Valtion tukeman asuntotuotannon edistäminen

Valtion tukemiksi asunnoiksi eli ns. ARA-asunnoiksi katsotaan asunnot, joiden käyttöä ja myyntiä säännellään. Tällaisia asuntoja on noin puolet kaikista vuokra-asunnoista. ARA-asuntojen osuus on merkittävin suurimmissa kaupungeissa. Vuokra-asuntojen lisäksi valtion tukemia rajoitusten alaisia asumisoikeusasuntoja on noin 36 000 ja ne sijoittuvat pääosin suurimmille kasvuseuduille. Suurin osa ARA-asunnoista on kunnallisten vuokrataloyhtiöiden omistuksessa.

Rajoitusten alaisen asuntokannan merkitys riippuu pitkälti alueen yleisestä asuntomarkkinatilanteesta. Tasapainoisten asuntomarkkinoiden alueilla ARA-asuntoihin liittyvillä rajoituksilla on ollut viime vuosina aikaisempaa pienempi merkitys asuntojen vuokra-asuntokäytön tai vuokratason kohtuullisuuden turvaamisessa, sillä alueen asuntomarkkinat toimivat muutenkin.

Etenkin pääkaupunkiseudulla ja muissa suurimmissa keskuksissa ARA-asuntojen vuokrat ovat kuitenkin selvästi markkinavuokria matalammat. Kasvuseuduilla rajoituksilla on edelleen merkitystä, sillä ne varmistavat asuntojen pysymisen vuokratkäy-

tössä ja vuokrien säilymisen kohtuullisena. Samalla ne vaikuttavat osaltaan välillisesti kasvuseutujen vallitsevaa asuntomarkkinatilannetta hillitsevästi.

Väestöltään vähenevien alueiden kunnissa ongelmana on kiinteistöjen käyttöasteen aleneminen, josta seuraa vuokrataloyhteisöjen taloudellisen aseman heikkeneminen. Käyttöasteeseen liittyvää ongelmaa lisää helposti se, että alueen markkinavuokrataso on monissa kunnissa samaan tasoa tai jopa matalampi kuin ARA-asunnoissa.

Rajoitusten alaisten vuokra-asuntojen määrä pienenee selvästi 2010-luvulla kohdekohtaisten rajoitusten päättyessä. On arvioitu, että noin 73 000 vuokra-asunnon rajoitukset päättyvät 2010-luvulla, mikä on vajaa viidennes nykyisistä ARA-asunnoista. Tänä aikana pelkästään pääkaupunkiseudulla vapautuu rajoituksista yhteensä noin 27 000 vuokra-asuntoa. Asuntojen säilymiseen vuokra-asuntoina ja vuokrakehitykseen vaikuttavat keskeisesti omistajien tavoitteet. Asunnoista on mahdollista periä markkinavuokraa valtion tukeman lainan tultua maksetuksi takaisin lainaehtoien mukaisesti. On odotettavissa, että pääkaupunkiseudun kunnat, suurimmat yleishyödylliset yhteisöt ja erityisryhmien asuntojen omistajat säilyttävät lähivuosina rajoituksista vapautuvat ARA-asunnot pääosin vuokrakäytössä. Samalla voidaan kuitenkin odottaa, että ainakin osassa rajoituksista vapautuvista asunnoista vuokrat nousevat markkinavuokrien tasolle.

Valtion tukeman asuntotuotannon kokonaismäärä on vaihdellut viimeisintä taolustaantumaa edeltävinä vuosina 3 000–4 000 asunnon välillä painottuen erityisesti erityisryhmien tuotantoon. Vuosittaiseen kokonaistuotantoon nähden ARA-tuotannon osuus on ollut reilun 10 prosentin luokkaa nousten taantumassa yli puoleen, mikäli perinteisen ARA-tuotannon lisäksi mukaan lasketaan elvytystoimenpiteenä käytössä ollut vuokranmäärityksestä vapaa ns. korkotuettu välimalli.

ARA-tuotanto on 2000-luvulla painottunut yhä voimakkaammin erityisryhmille suunnattuihin vuokra-asuntoihin. ARA:n tukemia muita kuin erityisryhmille suunnattuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja aloitettiin ennen viime taantumaa keskimäärin alle 2 000 asuntoa vuodessa. Kiinnostusta laajempaan vuokra-asuntotuotantoon ei ole ollut, vaikka tuotantoon varatuilla vuosittaisilla hyväksymisvaltuuksilla olisi voitu aloittaa suurempikin määrä vuokra- ja asumisoikeusasuntoja. Toimintaa on pikemminkin suunnattu omistusasuntojen korkean kysynnän houkuttelemisena myös kovan rahan omistusasuntotuotantoon. Kunnatkaan eivät ole enää panostaneet samassa määrin tavalliseen ARA-vuokra-asuntorakentamiseen, vaan keskittyneet erityisiä asumisratkaisuja tarvitsevien kuntalaisten asumiseen.

Alueellisesti viime vuosien ARA-tuotanto on kohdentunut selvästi sinne, missä asunnoille on eniten kysyntää. Tuotanto on painottunut kasvukeskuksiin ja erityisesti Helsingin seudulle siten, että suurimpien kasvuseutujen osuus on ollut 70–80 prosenttia koko vuotuisesta ARA-tuotannosta. Muualle maahan on rakennettu poikkeuksia lukuun ottamatta vain erityisryhmille suunnattuja asuntoja.

Valtion tukema asuntotuotanto on tällä hetkellä ainoa osa asuntokantaa, jossa vuokraa säännellään yleisesti. Kohtuuhintaisesta asumisesta ja etenkin kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista on pulaa erityisesti Helsingin seudulla. Paine kohdistuu erityisesti pienempiin asuntoihin, mutta ongelma on yleisempi. Pääkaupunkiseudulla kärsitään vuokra-asuntojen puutteen vuoksi jo osittaisesta työvoimapulasta. Ongelma kärjistyy varsinkin palvelualoilla. Jo nyt ollaan yleisesti huolestuneita siitä, että asumisen kalleus vaikeuttaa työvoiman saamista pääkaupunkiseudun työmarkkinoille. Työntekijät eivät pysty asumisen kalleuden vuoksi muuttamaan saati asumaan alueella, jossa työvoimalle on kuitenkin eniten tarvetta.

Etenkään pieni- ja keskituloisten ulottuvissa olevaa asuntotarjontaa ei ole syntynyt Helsingin seudulle riittävästi. Vuokriltaan säädeltyjen ARA-vuokra-asuntojen kysyntä onkin alueella selvästi suurempaa kuin niiden tarjonta. Työvoiman saatavuuden ja elinkeinoelämän kilpailukyvyn turvaamiseksi kohtuuhintaisten asuntojen saamisen merkitystä asuntomarkkinoille ei voi painottaa liiaksi.

ARA-asuntoja on rakennettava huomattavasti enemmän, kuin ennen viime taantun-
maa, jotta varsinkin pääkaupunkiseudulle saadaan lisää kohtuuhintaisia asuntoja.
Tällä hetkellä ei ole viitteitä siitä, että Helsinkiä ja sitä ympäröiviä kuntia leimaava
kohtuuhintaisten asuntojen puute ratkeaisi ainoastaan markkinavoimin. Asuntoja
rakennetaan edelleen tarvetta vähemmän. Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen
rakentaminen on ollut vähäistä koko 2000-luvun. Osa omistusasuntomarkkinoil-
le tuotetuista asunnoista on siirtynyt yksityisten sijoittajien omistamiksi vuokra-
asunnoiksi. Määrät lienevät kuitenkin melko pieniä. ARA:n kustannus- ja laatuoh-
jaamat, valtion tukemat vuokra-asunnot ovat tällä hetkellä ainoita markkinoille
tulevia uusia kohtuuhintaisia asuntoja. Onkin erityisen tärkeää, että valtion tuke-
mia vuokra-asuntoja rakennuttavat sekä kuntien omistamat vuokrataloyhtiöt että
yleishyödylliset yhteisöt. Alalla tarvitaan osaavia toimijoita. Vain näin markkinoille
voi syntyä riittävä määrä kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Laajan toimijakentän
aktiivinen panos kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon edistää myös tehok-
kaiden toimintatapojen ja -mallien kehittymistä sekä monipuolisen asuntotarjonnan
syntymistä.

**Työryhmä esittää, että ARA-tuotannon toteuttamista koskevat tavoit-
teet tulee aikatauluttaa ja sitoa valtion ja kuntien välisissä seudullisissa
MAL-aiesopimuksissa nykyistä velvoittavammin. On tarkoituksenmukais-
ta, että myös yleishyödyllisten toimijoiden asuntotuotannon toteutus voi-
daan paremmin aikatauluttaa sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen.**

4.5.1

Yleishyödyllisyysäännökset ja korkotukijärjestelmä

Yleishyödyllisyysäännökset koskevat arava- ja korkotukitalojen omistajayhteisöjen
taloudelliselle ja muulle toiminnalle asetettuja edellytyksiä. Yleishyödyllisyysään-
nösten tarkoitus on yhdessä kohdekohtaisten rajoitusten kanssa varmistaa valtion
tuen ohjautuminen sosiaalisiin perusteisiin valituille asukkaille. Yleishyödyllisyysään-
nökset tulivat voimaan vuoden 2000 alussa.

Kun vielä 1990-luvulla rakennettiin keskimäärin runsas 5 000 asuntoa vuodessa,
säästösten tultua voimaan on valtion tukema asuntotuotanto vähentynyt selvästi.
Yleishyödylliset yhteisöt ovat esittäneet yleishyödyllisyysääntelyn yhtenä merkit-
tävänä syynä kiinnostuksen hiipumiselle ARA-asuntotuotantoon. Tilanteeseen on
kiinnitetty huomiota ja asuntopoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti ympä-
ristöministeriö asetti loppuvuonna 2008 työryhmän arvioimaan yleishyödyllisyys-
äännösten vaikutuksia vuokra-asuntotuotantoon. Työryhmä luovutti ehdotuksensa
ministeri Vapaavuorelle tammikuussa 2010.

Yleishyödyllisyystyöryhmän keskeisin ehdotus on, että kohdekohtaisista käyttö-
ja luovutusrajoituksista vapautuneiden asuntojen luovuttamista ja niiden omistuk-
sen järjestämistä konsernissa selkeytetään ja helpotetaan siten, että näiden kohteiden
arvonnousu voidaan rajoitusten päättymisen jälkeen hyödyntää yleishyödyllisen yhe-
teisön ulkopuolella. Erilaisten yritysjärjestelyjen salliminen kohdekohtaisista rajoi-
tuksista vapautuneiden kohteiden osalta käytännössä päättäisi rajoitusten "ikuisuu-
den" konsernissa. Työryhmän mukaan rajoituksista vapautuneiden kohteiden vapaa
luovutus yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolelle lisäisi alan toimijoiden kiinnostusta
sosiaalista asuntotuotantoon kohtaan. Muutos lisäisi kiinnostusta sijoittaa pääomia
sosiaaliseen asuntotuotantoon, mahdollistaisi kiinteistöjen vakuusarvojen täysimää-
räisen hyödyntämisen ja kannustaisi tätä kautta omistajia uustuotantoon. Työryhmä
katsoi kuitenkin, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden talojen omistuk-
sen järjestelyt ja myynti ovat hyväksyttävissä vain silloin, kun vastuun kantaminen
yleishyödylliseen yhteisöön jäävistä vuokra- ja asumisoikeustaloista ei vaarannu.

Työryhmän mukaan yleishyödyllisestä yhteisöstä poissiirettäviin kohteisiin liittyvien varautumisten, kuten korjausvarausten, pitäisi jäädä yleishyödylliseen yhteisöön.

Yleishyödyllisyystyöryhmä pohti myös mahdollisuutta säätää pysyvä, uusi tukijärjestelmä nykyisten säännellyn ja markkinaehtoisen asuntotuotannon väliin. Se piti lähtökohtana, että valtion tukeman uustuotannon tulee olla sosiaalista ja tuettavan asuntokannan on oltava pienituloisille vuokralaisille pitkäaikaisesti soveltuvaa. Lisäksi uudessa mallissa, jossa rajoitukset olisivat nykyistä lyhyemmät, tulisi korkotuen olla myös selvästi pienempi ja sitä maksettaisiin lyhyemmän ajan. Korkotuki voisi jäädä näin olemattomaksi ja tästä syystä mallin suosio mitättömäksi. Mahdollinen uusi kevennetty tukimuoto ei myöskään täyttäisi näitä sosiaalisen asumisen edellytyksiä eikä tukimuoto todennäköisesti olisi EU-komission asettamien ns. SGEI-tuen edellytysten mukainen. Edellä mainituista syistä työryhmä ei kannattanut ns. välimallijärjestelmän käyttöön ottamista.

Ikuisista rajoituksista luopuminen lisäisi jossakin määrin mm. suurimpien yleishyödyllisten toimijoiden kiinnostusta ARA-tuotantoa kohtaan. Samaan aikaan tavoitteena kuitenkin on, että yleishyödyllinen yhteisö rakennuttaa uusia vuokra-asuntoja rajoituksista vapautuneiden ja yleishyödyllisestä yhteisöstä poissiirettyjen tilalle, jotta sosiaalinen vuokra-asuntokanta pysyisi ainakin nykyisellä tasolla. ARA-tuotantoon liittyvä korkotukilainajärjestelmä vaatii yksityiskohtaista arviointia. Arvioinnin lähtökohtana tulisi olla koko korkotukijärjestelmän ajanmukainen selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen kokonaisuutena. Huomiota tulee kiinnittää ainakin kohdekohtaisten rajoitusten keston, korkotukiehtoihin ja lainojen lyhennysaikatauluihin. Tuen määrän ja niihin liittyvien velvoitteiden tulee olla paremmassa suhteessa toisiinsa. Mahdolliset muutokset korkotukijärjestelmässä yhdessä yleishyödyllisyystyöryhmän ehdotusten kanssa muodostaisivat edellytykset ARA-tuotannon jatkuvuudelle. Mikäli yleishyödyllisyysrajoituksia kevennetään parantamatta samalla korkotukilainojen ehtoja, suuri uhka on, ettei uutta ARA-tuotantoa synny ja että olemassa oleva ARA-kanta valuu vähitellen konsernien vapaarahoitteiseen osioon. Vaarana on, vapautuneella ARA-kannalla rahoitetaan ainoastaan vapaarahoitteista vuokra- ja omistusasuntotuotantoa.

Työryhmä esittää, että yleishyödyllisyysäännöksiä olisi muutettava yleishyödyllisyystyöryhmän ehdottamalla tavalla siten, että kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneiden kohteiden arvonnousu voidaan rajoitusten päättymisen jälkeen hyödyntää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolella. Samanaikaisesti nykyistä korkotukijärjestelmää tulee arvioida ja muuttaa siten, että järjestelmä kokonaisuutena lisää kiinnostusta valtion tukemaa uudistuotantoa kohtaan. Käytännössä tämä tarkoittaa ennen kaikkea korkotukilainaehtojen parantamista ja niihin liittyvien rajoitusaikojen lyhentämistä. Tavoitteena on, että kohtuuhintainen asuntokanta säilyy vähintään nykyisellä tasolla.

4.5.2

Erityisryhmien asuntoratkaisut

Erityisryhmien asumisessa on käynnissä merkittävä muutosprosessi, jossa laitosasumisesta ollaan siirtymässä palveluasumiseen. Kodinomaisuus ja palvelujen läheisyys ovat myös erityisasumisen kulmakiviä. Tavoitteena on, että jokainen voi asua mahdollisimman pitkään omassa kodissaan. Siirtyminen palveluasuntoon tapahtuu siinä vaiheessa, kun toimintakyvyn aleneminen tekee kotona asumisesta hankalaa.

Erityisryhmiä on lukuisia. Valtion panostus erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi on ollut viime vuosina merkittävä. Erityisryhmille suunnattu asuntotuotanto

perustuu pitkälti tuotannon tukiin, joissa korkotuen lisäksi kohteille myönnetään avustuksia. Erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, perusparantamista ja hankintaa avustetaan ARAn myöntämällä investointiavustuksella, joka otettiin käyttöön vuoden 2005 alusta korvaamaan aiemmin Raha-automaattiyhdistyksen myöntämiä investointiavustuksia.

Erityisryhmien asuinolojen parantamista edistetään myös erilaisin valtioneuvoston ohjelmin. Kehitysvammaisten asumisohjelman tavoitteena on vuosina 2010–2015 tuottaa yhteensä 3 600 kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettua asuntoa. Kehitysvammaisille halutaan laitoshoidon tilalle tarjota itsenäistä asumista ja antaa mahdollisuus palveluasumiseen myös lapsuudenkodissaan asuville. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaan liittyviin hankkeisiin tarvitaan myös valtion tukea. Valtion panostus asunnottomuuden vähentämiseksi on äärimmäisen tärkeää ja tätä työtä on jatkettava. Vuosittaisen avustustarpeen arvioidaan olevan suuruusluokaltaan 10–15 miljoonaa euroa vuodessa vuoteen 2015 asti. Lisäksi käynnistetään toimia mm. romaniväestön asumisolojen selvittämiseksi valtioneuvoston romanipolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen 9.12.2010 mukaisesti. Uudeksi erityisryhmäksi ovat nousemassa myös muistisairaajat ihmiset, joiden määrä kasvaa.

Erityisryhmien vuosittainen 110 miljoonan euron investointiavustusmääräraha mahdollistaa noin 3 000–4 000 uuden asunnon rakentamisen ja noin 1 000 asunnon perusparantamisen. Erityisryhmien asumisessa valtiolla tulee olla jatkossakin vahva rooli, jotta erityisryhmien asuntojen määrä, laatu ja kohtuullinen hinta voidaan turvata.

Raha-automaattiyhdistys avustaa edelleen tukiasuntojen rakentamista ikäihmisille. Kohteisiin avustetaan asuntojen lisäksi toimistotila, jota voidaan käyttää palveluiden välityksessä.

Työryhmä esittää, että riittävän asuntotuotannon turvaamiseksi erityisryhmille investointiavustusvaltuus on säilytettävä vähintään nykyisellä tasolla.

4.5.3

Valtion asuntotuotannolla tulee tasata suhdannevaihteluita

Asuntorakentamisen merkitys kansantaloudessa on suuri. Talouden suhdanteet heijastuvat voimakkaasti investointeihin ja rakennusalan suhdannevaihtelut ovat olleet suuria. Viimeisin esimerkki alan suhdanneherkkyydestä on syksyllä 2008 alkanut finanssikriisi, joka pysäytti käytännössä kokonaan ammattimaisen vapaarahoitteen asuntotuotannon ja heijastui voimakkaasti myös kotitalouksien rakennuttamien omakotitalojen määrään.

Korkeasuhdanteessa markkinaehtoinen asuntotuotanto lisääntyy automaattisesti ja valtion tukeman tuotannon antaessa sille tilaa. On kuitenkin tärkeää, että myös korkeasuhdanteessa kohtuuhintaisen asuntotuotannon volyyymi on riittävä. Laskusuhdanteessa markkinaehtoinen tuotanto vähenee nopeasti. Tällöin merkittävän teollisuuden alan ja työllisyyden vakaan kehityksen ylläpitämiseksi valtion tukeman tuotannon merkitys kasvaa. Valtion tuotantotuki tulee mitoittaa aina riittäväksi valitsevaan suhdannetilanteeseen nähden. Sen osalta tulee löytää ajankohtaan ja tilanteeseen mahdollisimman hyvin vastaavia ratkaisuja.

Tarvittaessa valtion asuntotuotantoon suuntamaa tukea onkin painotettu kontradiktisesti siten, että aktiivisella suhdannepolitiikan avulla on voitu pienentää rakennusalan ja samalla koko talouden suhdannevaihtelua.

Työryhmä esittää, että asuntojen tuotantoon ja korjaamiseen suunnattujen valtion tukien määrän osalta toimittaisiin myös jatkossa kontrasyklisesti. Työryhmä on tunnistanut asuntorakentamisen merkityksen kansantaloudessa ja valtion asuntorahoituksen merkityksen sen tarvitseman elvytyksen lähteenä erityisesti talouden taantumassa toimivana suhdanepuskurina.

5 Asumisen verokohtelu ja asumistuki

Asumisen tukien kehittämisessä korostuu jatkossa tarve aiempaa tehokkaampaan kohdentamiseen siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin näköpiirissä oleviin asumisen haasteisiin ja kehittämistarpeisiin. Asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta kaikissa mahdollisissa asumisen tukiin liittyvissä uudistusehdotuksissa tulee lähtökohtana olla neutraliteetti. Valtion ei pidä ilman erityistä syytä tukijärjestelmien kautta ohjata kotitalouksien valintoja esimerkiksi asumisen hallintamuodon suhteen, vaan hallintamuotoon liittyvän päätöksen tulee perustua kotitalouden omaan tilanteeseen, tarpeisiin ja arvostuksiin.

Valtion tukitoimet ovat välttämättömiä pienituloisten ja tiettyjen erityisryhmien kuten kehitysvammaisten tai asunnottomien asumisen järjestämisessä. Toisaalta samaan aikaan erityisesti omistusasumisen tukea myönnetään varsin laajasti ja yleisin perustein. Tältä osin nykyisen tukitoimenpiteiden tavoitteita, laajuutta ja vaikuttavuutta on voi olla perusteltua arvioida uudelleen. Asumisen verokohtelua on tarkasteltu osana verotuksen kehittämistä selvittäneen työryhmän työtä, joka valmistui joulukuussa 2010.

Keskeisenä lähtökohtana kaikkien asumisen tukien ja verotuksen kehittämisessä tulee olla asuntomarkkinoiden kehityksen vakaus. Tukijärjestelmien ei tule kärjistää suhdannevaihteluita, vaan sen tulee edistää asuntojen hintojen ja vuokrien ja myös asuntotuotannon vakaata kehitystä. Suurista asuntomarkkinoiden hintavaihteluista aiheutuu aina kokonaisuuden kannalta haittaa ja tehokkuustappioita.

Asumismuotojen kohtelun tulisi olla nykyistä neutraalimpaa. Kaikkia tuki- ja verojärjestelmiä kehitettäessä tulee arvioida muutosten vaikutukset asuntomarkkinoihin mahdollisimman laajasti. Omistus- ja vuokramarkkinat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa ja esimerkiksi omistusasumisen tukea pienennettäessä osa aiemmin omistusasuntoihin kohdentuneesta kysynnästä siirtyy vuokra-asuntoihin.

Tukien tehokkuutta kehitettäessä on arvioitava myös, kuinka hyvin ne kohdentuvat tuensaajalle vai kanavoituvatko ne hintoihin. Mitä enemmän asunto- tai rakennusmarkkinoilla tarjontatekijöistä on niukkuutta, sitä voimakkaammin tuki kanavoituu säätelemättömillä markkinoilla asumisen hintaan eikä hyödytäkään tuensaajaa.

Asumisen hallintamuodosta riippumattoman neutraliteetin lisäksi muita yleisiä tukien ja verotuksen avulla saavutettavia tavoitteita ovat mm. ympäristön kannalta kestävä asumisen ja energiatehokkuutta parantavien investointien edistäminen.

Asumisen tukien kokonaismäärä oli vuonna 2009 noin 1,9 miljardia euroa. Tukijärjestelmän pääelementteinä on tarveharkintainen pienituloisille pääosin vuokra-asunnoissa asuville asumistuki sekä omistusasunnon asuntolainojen korkojen verovähennysjärjestelmä. Korkotukilainoilla ja avustuksilla tuetaan pääosin vuokra-asuntorakentamista. Lisäksi omistusasunnon verotus poikkeaa vuokra-asunnon verotuksesta oman asunnon myyntivoiton ja asuntotulon verottomuuden osalta.

Viime vuosina kotitalouksien asuntolainakannan kasvu on kasvattanut lainojen korkojen verovähennysoikeiden kautta annettavaa tuen määrää alhaisesta korkota-

sosta huolimatta. Tuki oli vuonna 2009 noin 540 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 osalta korkovähennystuen voidaan odottaa olevan matalampi, sillä korot ovat pysyneet matalalla tasolla. Yhden prosenttiyksikön koron nousu vuoden 2009 tasosta kasvattaisi kuitenkin tuen määrää nykyisen noin 76 miljardin euron asuntolainakannan osalta automaattisesti noin 200 miljoonaa euroa.

5.1

Tavoitteena omistus- ja vuokra-asumisen tasavertaisuus

Nykyinen asumisen verojärjestelmä ei ole neutraali hallintamuodon suhteen vaan se suosii omistusasumista. Kotitalouden omistamasta asunnosta kerätään enemmän veroa sen ollessa vuokrattuna verrattuna siihen, että asuntoa käytettäisiin omistusasuntona. Vuokra-asuntoa kohdellaan investointihyödykkeenä ja siihen liittyvästä pääomatulosta ja myyntivoitosta maksetaan veroa. Omistusasuntoa kohdellaan nykyisessä verotuksessa taas kulutushyödykkeenä, jonka tuottama asumispalvelu ja asunnon arvonnousu ovat verottomia.

Omistusasumisen yleistä edistämistä on perusteltu aiemmin muun muassa säästämisen edistämisellä ja asumismuodon vaikutuksilla kiinnostukseen pitää huolta asuinympäristöstä. Monissa kehittyneissä maissa etenkin kaupunkiseuduilla vuokralla asuminen on yleistä eikä ajattelu omistusasumisen positiivisista "ulkoisvaikutuksista" ole saanut tukea tutkimuksista. On myös koettu, että omistusasuminen voi vaikuttaa mahdollisuuksiin ja halukkuuteen muuttaa paikkakuntaa, mikä osaltaan vähentää työvoiman liikkuvuutta.

Nykyinen asumisen verokohtelu vaikuttaa osaltaan kotitalouksien hallintamuodon valintaan. Vaikka omaa asuntoa ei ensisijaisesti koeta sijoituskohteeksi, siihen sitoutuvan suuren varallisuuden ja usein hankintaan liittyvän velanoton takia omistusasunto on varallisuusesine ja sijoituskohde. Verotuksella on näin heijastusvaikutuksia kotitalouksien varallisuuden rakenteeseen ohjaten säästämistä yksittäiseen sijoituskohteeseen, omaan asuntoon.

Lyhentämällä asuntolainaa kotitaloudet säästävät ja kartuttavat varallisuuttaan. Asunto on usein riskittömämpi sijoituskohde kuin esimerkiksi pörssiosakkeet. Riskitön sijoitus asunto ei kuitenkaan ole ja siihen sisältyy niin alueelliseen asuntomarkkinoiden kehitykseen kuin itse kiinteistöön liittyviä riskejä. Talouden kansainvälistyminen ja mahdollisuudet siirtää tuotantoa aiempaa nopeammin maasta toiseen vaikuttavat myös paikallisesti asuntojen arvoihin. Jos asunto on rahoitettu velaksi, kotitalous kantaa myös rahoitukseen liittyvän riskin korkotason noususta ja mahdollisesta vakuusarvon laskusta. Niin kotitalouksien kuin kansantaloudenkin kannalta liian yksipuolinen varallisuusrakenne ei ole tavoiteltavaa ja sisältää myös riskejä.

Kotitalouksiin kohdistuvilla verotuksen muutoksilla on vaikutuksia asuntomarkkinoihin. Osa omistusasuntokysynnästä kanavoituu vuokra-asuntoihin. Tämän takia on perusteltua muodostaa kokonaisuus siten, että samalla, kun omistusasumisen verotusta kiristettäisiin jossain määrin, luodaan edellytyksiä vuokratarjonnan lisääntymiselle.

5.1.1

Muutokset omistusasumisen verotukseen

Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden kautta annettava tuki kohdistuu pääosin keski- ja hyvätuloisille kotitalouksille. Pienituloisimmat kotitaloudet asuvat yleisemmin vuokralla.

Suurin merkitys korkojen verovähennyksellä on keskituloisille kotitalouksille, joilla on varallisuuteen ja tuloihin nähden paljon asuntolainaa. Suurimmat asuntolainat ovat Etelä-Suomessa asuvilla lapsiperheillä ja korkovähennys koetaankin etenkin näille kotitalouksille tärkeäksi tueksi, joka helpottaa asuntolainasta selviämistä alentamalla lainanhoitokustannuksia. Ongelmallista on, että joustamattoman tarjonnan takia tuki voi helposti kanavoitua asuntojen hintatasoon ja nostaa sitä eikä siten hyödytä ainakaan kokonaan tuensajaa.

Korkeimmissa tuloluokissa kotitalouksilla on asuntolainan kanssa usein samanaikaisesti rahoitusvarallisuutta eikä tässä mielessä korkovähennyksellä ole suurta vaikutusta näiden kotitalouksien asunnonhankintamahdollisuuksiin. Verovähennys tarjoaa mahdollisuuksia ainakin jossain määrin verosuunnitteluun tukien elämäntilannetta, jossa varallisuutta on jo karttunut, mutta taloudellisessa mielessä sitä ei pidetä kannattavana sijoittaa asuntolainan takaisinmaksuun.

Valtiovarainministeriön asettama verotuksen kehittämistyöryhmä arvioi raportissaan, että omistus- ja vuokra-asumisen sekä muiden sijoituskohteiden tuoton vero-kohtelua tulisi pyrkiä yhtenäistämään. Tämä on asumisen neutraliteetin toteutumisen kannalta oikea suunta. On useita tapoja pyrkiä tähän tavoitteeseen verotuksen kautta. Verotyöryhmä päätyi loppuraportissaan tarkasteltuaan vaihtoehtoina niin omistusasumisen vero-kohtelun kiristämistä kuin vuokra-asumisen vero-kohtelun keventämistä esittämään ratkaisuna asuntolainojen korkovähennysoikeuden rajoittamista. Korkovähennysoikeutta tulee verotyöryhmän mukaan rajoittaa asteittain ja siirtymäajan pituuden tulee heijastaa sitä, että asuntolainojen takaisinmaksuaika on suhteellisen pitkä. Esityksen mukaan vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta alennetaan asteittain viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain. Näin ollen neljän vuoden kuluttua asuntolainojen korkomenoista 80 prosenttia olisi vähennyskelpoista. Verotyöryhmä piti perusteltuna, että pitkällä aikavälillä asuntolainojen korkovähennysoikeudesta luovutaan.

Korkovähennyksen pienentäminen tai poistaminen ei ole ongelmatonta, koska se kiristää eniten juuri niiden omistusasunnossa asuvien kotitalouksien verotusta, jotka joutuvat taloudellisen tilanteensa takia rahoittamaan omistusasuntonsa suurelta osin asuntolainalla. Nykyisen laajuinen asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus on kuitenkin osin tehoton ja kallis tapa tukea asumista. Sitä olisi perusteltua kehittää esimerkiksi siten, että verovähennystä ei tulisi matalien korkojen vallitessa. Verovähennystä rajattaessa tulee ottaa huomioon erityisesti nykyjärjestelmän vallitessa tehdyt kotitalouksien investointi- ja lainapäätökset sekä mahdolliset vaikutukset asuntomarkkinoihin siirtymäkausien kautta.

Nykyinen rahapolitiikka ja korkotaso muodostuvat koko Euroalueen talouskehityksen ja hintavakauden perusteella. Symmetristen koko aluetta koskevien taloushäiriöiden osalta rahapolitiikka tasaa rakennusalan ja asuntomarkkinoiden suhdanteita myös Suomessa. Nykyisessä tilanteessa poikkeuksellisen alhainen korkotaso ja kotitalouksien luottamus omaan talouteensa on voimistanut asuntokysyntää, joka on keskeinen tekijä asuntorakentamisen elpymisen taustalla.

Talouskehityksen ollessa Suomessa keskimääräistä euroaluetta vahvempaa asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta ongelmalliseksi voi muodostua se, että korkotaso muodostuu liian mataksi ja joustamattoman asuntotarjonnan takia asuntomarkkina ylikuumentaa aiheuttaen voimakkaan asuntokysynnän alueilla jopa hintakuplan vaaran. Asuntolainojen korot sidotaan Suomessa pääosin lyhyisiin viitekorkoihin, mikä osaltaan vahvistaa ilmiötä. Näin muutokset rahapolitiikassa heijastuvat helposti voimakkaammin asuntomarkkinoille kuin sellaisissa maissa, joissa asuntolainat on sidottu pidempiin korkojaksoihin. Korkovähennyksen kautta valtio alentaa asuntolainojen korkotasoa myös tällaisessa tilanteessa. Toisaalta nopeampaan talouskasvuun ja parempaan työllisyyteen sekä tulonmuodostukseen liittyvä korkeampi korkotaso vaikuttaa asuntomarkkinoita hillitsevästi Suomessa nopeammin kuin muualla. Ve-

rovähennys lieventää kuitenkin osaltaan koron nousun asuntokysyntää hillitsevää vaikutusta.

Oman asunnon myyntivoiton verokohtelu edistää osaltaan asuntomarkkinoiden dynamiikkaa. Oman asunnon myyntivoitto on verotonta tuloa, mikäli asunto on ollut omassa käytössä vähintään kaksi vuotta. Tämä vähentää osaltaan asuntojen vaihdannasta kotitaloudelle syntyviä kustannuksia ja edistää siten nuorempien kotitalouksien mahdollisuuksia siirtyä omistusasumisuralla tarpeeseen perustuen pienemmästä asunnosta aina isompaan esimerkiksi perheeseen kasvaessa.

Omistusasumisen verokohteluun liittyen on perusteltua tarkastella asuntomarkkinoiden dynaamisuuksien kannalta myös asunnonvaihtajiin kohdistuvaa varainsiirtoveroa. Nykyisin varainsiirtovero on 4 prosenttia kiinteistöjen ja 1,6 prosenttia asunto-osakkeiden osalta. Ensiasunnon ostajilta varainsiirtoveroa ei peritä. Erilaiset varainsiirtoverokannat kohtelevat kiinteistön ostavia kotitalouksia eri tavalla kuin asunto-osakeyhtiöstä asunnon ostavia. Tämän seurauksena on syntynyt luonteeltaan keinotekoisia hallintamuutoratkaisuja, joissa on muodostettu useamman omakotitalon sisältäviä asunto-osakeyhtiöitä. Varainsiirtovero lisää myös asunnonvaihtamiseen liittyviä transaktiokustannuksia heikentäen siten asuntomarkkinoiden dynamiikkaa ja kannustaa samalla osaltaan kotitalouksia ostamaan kerralla mahdollisimman suuren asunnon.

Työryhmä pitää verotyöryhmän arviota asumisen verokohtelun yhtenäistämistä oikean suuntaisena neutraliteetin toteutumisen kannalta asumisessa. Asuntolainojen korkovähennyksen muutos olisi toteutettava asteittain ja siirtymäajan tulee olla riittävän pitkä.

Työryhmä esittää, että asuntolainojen korkojen verovähennysoikeutta ei kuitenkaan poisteta kokonaan ainakaan seuraavien kymmenen vuoden aikana.

Työryhmä esittää, että asunnonostoon liittyvä kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden varainsiirtovero yhtenäistetään asteittain alemmalle tasolle.

5.1.2

Vapaarahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan edellytysten parantaminen

Vapaarahoitteisilla vuokra-asunnoilla on tärkeä merkitys vuokra-asuntotarjonnassa, sillä niiden osuus kaikista vuokra-asunnoista on noin puolet. Suurimman vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen omistajaryhmän muodostavat yksityishenkilöt ja kuolinpesät, joiden omistuksessa on noin 60 prosenttia vapaarahoitteisista vuokra-asunnoista. Lopun 40 prosentin jakautumisesta ei ole tarkkaa tietoa, mutta omistajina tältä osin ovat yritykset, julkisyhteisöt sekä yhteisöt jotka omistavat myös rajoitusten alaista asuntokantaa.

1990-luvulla tehdyillä vuokramarkkinaa koskevilla muutoksilla on ollut tavoitteena lisätä vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Vuokrasääntely on purettu ja Suomessa on kansainvälisesti verraten erittäin liberaali huoneenvuokralainsäädäntö. Lisäksi 1990-luvulla vuokratulojen ottaminen pääomatuloverotuksen piiriin lisäsi osaltaan vuokra-asuntosijoittamisen kiinnostavuutta. Nämä tekijät ovat parantaneet vuokra-asuntosijoittamisen houkuttelevuutta ja vaikuttaneet vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrää lisäävästi. Sijoitukset uusien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen rakentamiseen ovat kuitenkin jääneet varsin vähäisiksi, vaikkakin osa asunto-osakeyhtiötalojen myytävistä uusista asunnoista päätyy vuokrakäyttöön.

Sekä talouden muutoksilla että sijoittamiseen liittyvillä olosuhteilla on keskeinen vaikutus vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjontaan. Lyhyellä aikavälillä yksityi-

sessä tarjonnassa voi tapahtua varsin suuriakin muutoksia. Keskeistä olisikin edistää pitkäaikaisen ja myös ammattimaisen hoidetun vuokra-asuntotarjonnan syntymistä. Pääomia vuokra-asuntoihin sijoittamiseen on tarjolla hyvin niin koti- kuin ulkomailta. Vapaarahoitteinen vuokra-asunto tai vuokrakiinteistö on kuitenkin yksityisille kotitalouksille ja instituutiolle vain yksi mahdollinen sijoituskohde muiden joukossa. Sijoituksesta saatavaa tuottoa suhteessa siihen liittyvään riskiin verrataan vaihtoehtoihin sijoituskohteisiin.

Valtio tukee vapaarahoitteista vuokra-asuntotarjontaa tarjoamalla vuokratalon rakentamiseen otettavaan lainaan valtiontakauksen, jos asuntoja käytetään 20 vuotta vuokra-asuntoina. Vuosina 2009 ja 2010 vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa edistettiin suhdanneluontoisella välimallin korkotukilainoituksella.

Vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin sijoittamisen edellytyksiä on ollut tavoitteena parantaa myös lainmuutoksilla, jotka mahdollistavat ns. REIT-rahastojen (Real Estate Investment Trust) perustamisen asuntosijoittamiseen. Tavoitteena on edistää mahdollisuuksia asuntosijoittamiseen rahaston kautta ja edesauttaa vuokra-asuntoinvestointien syntymistä. Suomen järjestelmä asuntojen vuokraustoimintaan on sovellettu muunnelma eräissä maissa käytössä olevista REIT-järjestelmistä.

REIT-rahastot ovat verovapaita osakeyhtiöitä. Rahasto voi sijoittaa varoja käytännössä vain vuokra-asuntokiinteistöihin, ei muihin kiinteistöihin. Rahaston tuloista vähintään 80 prosenttia pitää tulla asuntojen vuokratuotoista. Samoin varoista vähintään 80 prosenttia pitää olla sijoitettuna vuokra-asuntokiinteistöihin. Suhteessa sijoitusten arvoon, rahastolla saa olla velkaa enintään 80 prosenttia. Osakeyhtiömuotoisen rahaston on listauduttava pörssiin kolmen vuoden aikana perustamisesta. REIT-rahasto ei maksa tuotoista veroa, mutta on velvollinen jakamaan tuotoista vähintään 90 prosenttia osinkoina omistajilleen. Omistajat maksavat saamastaan osingosta veroa heitä koskevien verosäännösten mukaisesti.

Euroopan komissio antoi 12.5.2010 ratkaisun Suomen REIT-mallin mahdollisesta valtiontuesta. Komissio katsoi, että kyseessä ei ole valtion tuki, jos verohuojennuslain mukaiset rajoitukset koskevat rahaston toimintaa. Lisäedellytyksenä oli, että laista poistetaan mahdollisuus jättää jakamatta 30 prosenttia voitosta, jos se käytetään seitsemän vuoden kuluessa uusiin asuntoinvestointeihin.

Kiinteistörahastolainsäädännön muutos tuli voimaan vuoden 2010 alussa eikä sen soveltamisesta ole kertynyt vielä kokemuksia. Viimeiset muutokset asuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden veronhuojennuksesta tulivat voimaan vasta marraskuussa 2010. REIT-rahastojen toimivuutta vuokra-asuntotarjonnan lisäämiseksi on seurattava jatkossa tarkoin.

Vaikka perustettava REIT-rahasto on sinällään verovapaa, uuden lainsäädännön ongelmaksi koetaan toimijakentässä REIT-rahaston perustajan omistuksessa jo valmiiksi olevan asuntokannan siirtäminen rahastoon. Nykyinen lainsäädäntö ei salli REIT-rahaston perustajan omistuksessa olevan asuntokannan siirtämistä REIT-rahastoon ilman, että kertyneestä arvonnoususta maksettaisiin veroa. Tämä vähentää osaltaan nykyisten toimijoiden kiinnostusta REIT-rahastojen perustamiseen.

Yksityisten vuokranantajien halukkuuteen säilyttää omistamansa asunto vuokra-käytössä vaikuttaa asunto-osakeyhtiön teettämistä korjauksista aiheutuvien kustannusten nykyinen verokohtelu. Vuokranantaja saa vähentää asuntoon teettämiensä vuosikorjausten kulut kerralla vuokratulosta, mutta perusparannusmenot joko vasta asuntoa myydessä tai vaihtoehtoisesti poistoina vuokratulosta. Asunto-osakeyhtiön teettämien peruskorjausten verokohtelu riippuu siitä, miten yhtiö kirjaa osakkailta kerätyt rahoitusvastikkeet kirjanpidossaan. Jos yhtiö ei tulouta kirjanpidossaan vastikkeita, vuokranantaja ei saa vähentää korjauskustannuksia vuokratulosta, vaan vähennys voidaan tehdä vasta asuntoa myydessä. Nykyinen verotuskäytäntö ohjaa asunnon omistavan vuokranantajan myymään remontoitua asunnon ennemmin kuin vuokraamaan sen. Mahdollisuus vähentää yhtiön teettämät korjauskulut vuo-

sittain vuokratulosta verotuksen yhteydessä helpottaisi päätöksen tekoa asunto-osakeyhtiöiden korjauksista ja kannustaisi pitämään remontoitua asunnot vuokra-käytössä vastakin. Muutoksella ei olisi vaikutusta kerättävän veron määrään vaan sen ajoittumiseen.

Jos omistusasumisen verotusta kiristetään, siirtyy sen seurauksena joltain osin kysyntää omistusasunnoista vuokra-asuntoihin. Tällöin vuokra-asuntotarjonnan varmistamiseksi on perusteltua tehdä toimenpiteitä, jotka edistävät vuokra-asuntotarjonnan syntymistä.

Työryhmä katsoo, että REIT-lainsäädäntö on tervetullut uudistus. REIT-rahastojen toimivuutta vuokra-asuntotarjonnan lisäämiseksi on seurattava jatkossa tarkasti. REIT-rahastojen perustamisen helpottamiseksi REIT-rahaston perustajan valmiiksi omistamien asuntojen siirto REIT-rahastoon ilman veroseuraamuksia olisi sallittava.

Työryhmä esittää, että yksityiselle vuokranantajalle annetaan verotuksessa mahdollisuus vähentää vuokra-asuntoon liittyvät asunto-osakeyhtiön teettämät peruskorjauksista aiheutuvat kustannukset vuotuisesta vuokratulosta.

5.2

Asumistuen kehittäminen

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (Sata-komitea) on ehdottanut asumistuen määräytymisperusteen muuttamista perustumaan ns. kokonaisvuokramalliin. Nykyisin tuen määrään vaikuttavat tulojen lisäksi asunnon valmistumis- tai perusparannusvuosi, neliövuokra, pinta-ala ja sijaintipaikkakunta. Ehdotetun uudistuksen jälkeen hyväksyttäviin enimmäisasumismenoihin vaikuttaisi ainoastaan kotitalouden tulot, koko ja asuinkunta. Uudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa asumistuen perusteita ja tällä tavoin tehdä asumistuen määräytymisen ymmärtäminen helpommaksi. Uudistus koskisi ainakin alkuvaiheessa vain yleistä asumistukea. Sata-komitean lopullisena tavoitteena oli yksi nykyiset yleisen, eläkkeensaajien ja opiskelijoiden ja sotilasavustuksen sisältävä järjestelmä. Muutos on tarkoitus toteuttaa kustannusneutraalisti ja se ohjaisi tukea nykyistä enemmän lapsiperheille.

Sinäällään tavoitetta asumistuen määräytymisen yksinkertaistamisesta on pidetty hyvänä asiana. Pääkaupunkiseudun kunnat ovat nostaneet esille, että uuden tuen määräytymisen perusteena olevan kattovuokratason olisi vastattava pääkaupunkiseudun todellista vuokratasoa. Mallissa esitetty kattovuokrataso on pääkaupunkiseudun kuntien osalta selvästi todellista vuokratasoa alhaisempi. Nykyisin asumistukea saavista pienituloisista monet asuvat kuitenkin yksin. Siksi olisi tärkeää, että uudistukseen varataan asetetusta kustannusneutraalisuustavoitteesta huolimatta riittävästi varoja, jotteivät yksinasuvien asumismahdollisuudet vaarannu. Lisäksi on jatkossa tärkeää, että asumistuen tarkistus perustuu asumiskustannusten todellisiin tasomuutoksiin ja pysyy siten ajantasaisena.

Uudistuksen vaikutuksia erilaisten asuntojen kysyntään tulisi analysoida kuitenkin paremmin kuin nyt on tehty. Neliövuokraleikkurin poistaminen asumistukijärjestelmästä nostaa pienimpien asuntojen osalta hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja ja lisää tätä kautta pienten asuntojen kysyntää, joista jo muutenkin on ylikysyntää. Vaarana on tältä osin tuen aiempaa voimakkaampi kapitalisoituminen asuntojen vuokriin. Suurempien ja uudempien asuntojen osalta kokonaisvuokramalli taas laskee asuntoon hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja. Asumistuen painottaminen

uudella tavalla saattaa heijastua myös kotitalouksien mahdollisuuksiin vuokrata uusia ja vuokratasoltaan kalliimpia vuokra-asuntoja, mikä voisi heijastua myös hallukkuuteen tuottaa uusia asuntoja.

Sata-komitea on kiinnittänyt huomiota myös asumiseen kohdistuvan sosiaaliturvan ja julkisesti tuetun asuntokannan käytön yhteensovittamiseen liittyviin ongelmiin. Tällä hetkellä alle puolet yleisen asumistuensaajista asuu julkisesti tuetussa asuntokannassa. Julkisesti tuetuissa asunnoissa asuvien osuus on pienentynyt aikaisemmasta tasosta, mikä johtuu pitkälle tuensaajarakenteen muutoksesta. Asumistukea saavista on nykyisin yli puolet yksinasuvia, joille ei ole tarjolla valtion tukemia pieniä asuntoja. Helsingissä asumistuensaajilla enimmäisneliövuokra ylittyy noin 70 prosentissa vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa, kun vastaava ylitys on alle 30 prosenttia julkisesti lainoitetuissa ja vuokriltaan säännellyissä asunnoissa.

Asumistuessa hyväksyttävien vuokrien alhaisuus on johtanut siihen, että pienituloisten asumismenoja joudutaan korvaamaan jatkuvasti myönnettävällä toimeentulotuella. Toimeentulotuessa asumismenoja on korvattu kuntakohtaisesti määräytyen tarpeellisen suuruisina toimeentulotuen perusmenoina.

Asumistuen kehittämisen lisäksi Sata-komitea on ehdottanut, että julkisesti tuetun asuntokannan käyttöä parannettaisiin valvomalla tarkemmin voimassa olevien säädösten noudattamista uusia asukkaita valittaessa. Lisäksi se esitti, että sosiaalisen vuokra-asuntokannan ohjaamisessa pyritään siihen, että pitkään yleisen asumistuen piirissä olevista nykyistä suurempi osa asuisi valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. Komitean näkemyksen mukaan ARA-asuntokannan käytön tehostamisella voitaisiin vähentää työllistymisen kannustinongelmaa, joka syntyy toimeentulotuella täysimääräisesti korvattavasta asumistuen enimmäisnormin ylityksestä. Vuokriltaan säännellyissä ARA-asunnoissa asumis- ja toimeentulotuella ei myöskään ole vuokratasoa nostavaa vaikutusta.

Yleisesti on esitetty huoli kyseisen ehdotuksen vaikutuksesta valtion tukemien vuokratulojen asukasrakenteeseen. ARA-asunnot kohdentuvat jo nykyisinkin keskimääräistä pienituloisimmille asukkaille, joiden asumisturva on tärkeä turvata. Jos asukasvalintakriteereitä tiukennetaan, on vaarana asukasrakenteen voimakas yksipuolistuminen. Nykyisten asukasvalintakriteerien tavoitteena on kuitenkin pyrkimys myös monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoisiin asuinalueisiin. Myös viimeisimmillä asukasvalintakriteerien muutoksilla, mm. tulorajoista luopumisella, on pyritty vähentämään segregaatiosyntyä. Vaikeilta segregaatiosyntyiltä onkin suomalaisissa kaupungeissa vältytty tähän mennessä esimerkiksi moniin eurooppalaisiin metropolialueisiin verrattuna. Aktiivisesta kaupunkipolitiikasta ja asuntorakenteen heterogeenisuuden säilyttämispyrkimyksistä huolimatta tiettyä eriytymiskehitystä on kuitenkin tapahtunut esimerkiksi Helsingissä. Nykyiset asuinalueet ovat tulotason ja koulutuksen suhteen aiempaa voimakkaammin eriytyneet. Etenkin suurissa kaupungeissa asukasvalintakriteereiden tiukennus on suuri uhka alueiden ja talojen tasapainoiselle asukasrakenteelle. Tämän lisäksi tällainen käytäntö vähentäisi edelleen suurella todennäköisyydellä kiinnostusta valtion tukemaa uutta vuokra-asuntotuotantoa kohtaan.

Asiaa valmistelemaan on asetettu valtiovarainministeriön johdolla toimiva työryhmä. Työryhmän tehtävänä on selvittää julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä siten, että yleisen asumistuen piirissä pitkään olevista nykyistä suurempi osa asuisi valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. Tarkoituksena on selvittää myös, miten kunnat, ympäristöministeriö ja ARA voivat aikaisempaa tarkemmin valvoa ja ohjata toimintaa, jotta asunnonvalinnassa etusijalle asetetaan asunnottomat ja pienituloisimmat ruokakunnat. Lisäksi työryhmän tulee selvittää, voidaanko kuntien kannusteita toimia tämän suuntaisesti lisätä siirtämällä uudistettavan asumistukilain normin ylittävät asumismenot täydentävän toimeentulotuen piiriin ilman, että henkilön mahdollisuus saada tarpeellinen tuki kohtuullisiin asumismenoihin vaarantuu.

Työryhmän tulee myös valmistella mahdolliset lainsäädännön muutosehdotukset ja tehdä tarvittavat toimenpide-ehdotukset viranomaistoiminnan kehittämiseksi. Tavoitteena on pienentää työllistymisen kynnystä, lisätä pienituloisimpien, vähävaraisten ja eniten asunnon tarpeessa olevien henkilöiden oikeutta saada sosiaalinen vuokra-asunto ja samalla saada aikaan säästöjä sekä valtiolle että kunnille. Työryhmä on saanut työnsä jatkoaikaa ja sen tulee saada työnsä valmiiksi 31.3.2011 mennessä.

Asumistuen kohdentuminen ja riittävyys vaikuttavat merkittävästi ihmisten asumisen turvaan ja asemaan asuntomarkkinoilla. Asumistuki on kuitenkin osa sosiaaliturvan kokonaisuutta, jossa eri osatekijät ovat toisistaan riippuvaisia mm. siten, että jokin etuus heikentää toista. Nämä sosiaaliturvan osatekijät, kuten työttömyyskorvaus, työmarkkinatuki, eläkkeet, opintoraha, vanhempainetuudet ja toimeentulotuki, vaikuttavat asumistuen määräytymiseen ja kokonaisuudessaan asumisen ja elämisen reunaehtoihin. Koska nämä erilaiset etuudet ja tuet ovat vuosikymmenien aikana kytkeytyneet monimutkaisella tavalla toisiinsa ja muodostavat sekä yhteiskunnan, yksilön mutta myös asuntomarkkinoiden kannalta sekä kannustinloukkoja että kielteisiä lieveilmiöitä, on tärkeää, että asumistuen ja muiden sosiaaliturvaan kuuluvien etuuksien muodostama kokonaisuus selkiytetään ja kehitetään nykyistä tarkoituksenmukaisemmaksi.

Asumismenojen korvaamisessa ensisijaisia tukimuotoja ovat yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, ja opintotuen asumislisä ja asevelvollisille sotilasavustuksen asumisavustus. Toimeentulotuki on viimesijainen, tilapäiseksi tarkoitettu etuus, jonka avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukeen kuuluva täydentävä toimeentulotuki soveltuu huonosti jatkuvien menojen pitkäaikaiseen tukemiseen.

Työryhmä katsoo, että sosiaaliturvaetuuksien muodostaman kokonaisuuden kehittämistä on tarpeen jatkaa siten, että asumista ja elämistä kohtuuttomasti rajaavat kannustinloukot voidaan poistaa ja näistä syntyviä kielteisiä asuntomarkkinoiden lieveilmiöitä vähentää.

Työryhmä esittää, että asumistuen uudistamista ja yksinkertaistamista on perusteltua jatkaa, mutta uudistuksen toteutukseen tulee varata riittävät varat, jotta nykyisten asukkaiden asumisturva voidaan taata. Lisäksi työryhmä esittää, että asumistuen kehittämisessä on asuntomarkkinoiden näkökulmasta varmistettava, ettei järjestelmä vääristä asuntokysynnän rakennetta.

Työryhmä katsoo, että nykyinen tarpeeseen perustuva asukasvalinta siinä määrin toteuttaa jo valtion tukeman asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä eikä näin ole tarvetta muuttaa tätä käytäntöä. Yhteiskuntapoliittisesti on tärkeää, että valtio pyrkii järjestelmällisesti ehkäisemään segregaatiosyntyistä ja tiettyjen asuinalueiden tai asuinrakennusten leimautumista sekä edistämään asukkaiden asumisturvaa. Asukasrakenteen monipuolisuuden turvaaminen on keskeinen segregatiota ehkäisevä keino.

6 Korjaus- ja täydennysrakentamisen haasteet

Suomen asuntokannasta suuri osa on rakennettu 1960–1970-luvulla ja se on tullut ikään, jolloin suurten peruskorjausten tarve kasvaa. Asuntokannan ikärakenteen takia korjausrakentamisen merkitys rakennussektorilla tulee erityisesti kerrostalojen osalta kasvamaan merkittävästi ja se ohittaa uudisrakentamisen lähivuosina. Korjausrakentamisesta syntyvät kustannukset nostavat asumisen hintaa ja tällä voi jatkossa olla entistä enemmän vaikutuksia myös asuntomarkkinoilla vanhojen asuntojen hintoihin.

Asunto-osakeyhtiötiloissa korjausrakentamisen haasteena on päätöksenteko suurista korjauksista. Lisähaasteen asiaan asettaa myös asuntokantaan kohdistuvat kehittämistarpeet mm. energiatehokkuuden parantamiseksi. Heinäkuussa 2010 voimaan tulleessa uudessa asunto-osakeyhtiölaissa säännellään edellistä lakia yksityiskohtaisemmin vastuista ja päätöksenteosta kunnossapidossa ja muutostöissä sekä yhtiön perusparannuksissa. Vaikka asunto-osakeyhtiöiden hallintoa ja päätöksentekoa on selvennetty, taloudellisten resurssien puute voi viivästyttää korjauksia. Osakkeenomistajien taloudelliset mahdollisuudet maksaa osansa remonteista vaihtelee.

Täydennysrakentamisella voidaan lisätä asuntotuotantoa, parantaa yhdyskuntarakenteen eheyttä ja hankkia samalla varoja olemassa olevien asuntojen korjauksiin. Täydennysrakentamisesta saatava lisärakennusoikeus toimisi yhtenä korjausrakentamisen kannustimena, jolla voidaan keventää korjaamisen aiheuttama taloudellista taakkaa.

6.1

Aluetason korjaus- ja täydennysrakentaminen

Yhdyskuntien tulisi kasvaa voimakkaammin myös sisäänpäin. Eheämmän yhdyskuntarakenteen etuja ovat mm. lyhyemmät ja edullisemmat työmatkat, julkisen liikenteen toimintaedellytyksien paraneminen, hiilidioksidipäästöjen väheneminen, uuden erittäin kalliin infrastruktuuria lisärakentamistarpeen väheneminen ja samaan aikaan jo olemassa olevan infrarakenteen tehokkaampi hyödyntäminen.

Erityisesti Helsingin seudulla tulee kaavoittaa tiiviisti lisää asuntoja lähelle jo olemassa olevia työpaikkoja ja palveluja nykyistä infrastruktuuria hyödyntäen. Asuntoja voitaisiin rakentaa vanhoille kerrostaloalueille lisäämällä rakennusoikeutta, muuttamalla rakennusten käyttötarkoitusta esimerkiksi tyhjillään olevia toimistorakennuksia asuintaloiksi, ottamalla tarpeettomia yhteistiloja asumiskäyttöön ja rakentamalla asuntoja olemassa olevien kerrostalojen katoille. Kuten muidenkin kaavoitusmenettelyjen, myös käyttötarkoituksen muutokseen liittyvien kaavoitusmenettelyjen pitää olla joustavia ja helposti toteutettavissa.

Olemassa olevassa kaupunkimaisessa yhdyskuntarakenteessa onkin monilla alueilla erinomaisia mahdollisuuksia täydennysrakentamiseen ja siten yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen. Mikäli rakennusoikeutta ei ole asemakaavassa jäljellä, sitä voitaisiin kaavoittaa lisää. Merkittävää täydennysrakentamista pystytään toteuttamaan erityisesti tarkastelemalla yksittäistä tonttia suurempia kokonaisuuksia esimerkiksi yhden tai useamman korttelin alueella. Koko alueelle myönnettävä lisärakennusoikeus mahdollistaisi myös pysäköinnin ratkaisemisen kootusti esimerkiksi kansiratkaisuun. Vaikeaksi tämänkaltaisen kehittämisen tekee se, että tyypillisesti sopivalla aluekokonaisuudella toimii useita asuntoyhtiöitä, joiden tulisi päästä yhteisymmärrykseen. Kunnalla on taas kaavoituksen keinoin mahdollisuus tuottaa rakennusoikeutta. Jos vielä mahdollisia uudisrakentamisen toteuttajia on useita, kokonaisuuden hallinta on vaikeaa.

Täydennysrakentamisessa syntyvästä lisärakennusoikeudesta syntyvät tulot voidaan käyttää pääsääntöisesti korjausrakentamiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen, sillä yhdyskuntarakenteen eheyden lisäämiseksi jo vallitsevaa yhdyskuntarakennetta tulee ylläpitää ja huoltaa. Olemassa oleva asuntokanta muodostakin suuren haasteen, sillä suuri osa asuntokannasta lähestyy ensimmäisiä suuria korjauksiaan. Asunto-osakeyhtiöiden korjausrakentaminen on erittäin suuri haaste suurimman ongelman liittyessä päätöksenteon aikaansaamiseen. Täydennysrakentamisesta saatava lisärahoitusjärjestely toimisi yhtenä korjausrakentamisen lisäkannustimena, kun sen aiheuttama taloudellinen taakka kevenisi. Tällaisesta täydennysrakentamisesta aiheutuvista kaavoitusmaksuista olisi luovuttava ja siitä syntyvän hyödyn pitäisi täysimääräisesti edistää peruskorjaamista.

Ympäristöministeriö ja ARA voisivat kehittää ja testata edellä kuvaillun kaltaista toimintaa mm. kuntien kanssa siten, että kunta ja ministeriö osallistuisivat pilottiprojektin johtoon tuomalla siihen asiantuntemusta sekä mahdollista rahoitusta. Saatujen kokemusten perusteella toimintamalli voitaisiin konseptoida sopimusmalleineen siten, että se palvelisi laajempaa käyttöä. Korjausrakentamisen ja täydennysrakentamisen yhdistämisen hyötynä on, että samaan aikaan saadaan käyttöön rakennusmaata olemassa olevassa rakenteessa ja huolehditaan olemassa olevasta asuntokannasta. Asukkaiden määrän kasvaessa palvelut säilyvät ja kehittyvät, kaupunkikuva paranisi ja samalla saataisiin rahoitusta olemassa olevan kannan korjauksiin.

Työryhmä esittää, että käyttöön otetaan kaavoitusmalli edistämään täydennysrakentamista. Täydennysrakennusalueen omistajilla on oltava mahdollisuus saada kaavamuutosasia vireille yksityisenä hankkeena siten, että kunnan on kohtuullisessa määräajassa velvollinen antamaan siihen vastauksen siitä, onko kaavamuutos mahdollinen ja millä perusteilla. Myös kuntien roolia uusien täydennysrakennusalueiden oma-aloitteisessa synnyttämisessä tulee vahvistaa.

Työryhmä esittää, että olemassa olevassa kaupunkimaisessa yhdyskuntarakenteessa lisätään mahdollisuuksia täydennysrakentamiseen ja yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen. Valtion johdolla voidaan pilotoida tämänkaltaista toimintaa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Näin syntyvät toimintamallit konseptoidaan yleiseen käyttöön. Lisäksi valtion roolia korjausrakentamisen kehittämisessä tulee yleisesti edelleen vahvistaa.

Valtion tukien ja verotuksen rooli korjausrakentamisen edistämässä

Korjausrakentamisen määrä kasvaa uudisrakentamista nopeammin, kun suuri osa asuntokannasta lähestyy korjausikää. Tarpeet korjata ja samalla uudistaa kiinteistö-kantaa vastaamaan nykyisiä vaatimuksia niin energiatehokkuuden kuin muiltakin osin ovat laajat. Vaikka vastuu kiinteistön ylläpidosta ja korjaamisesta lähtökohtaisesti kuuluu omistajalle, verotuksella ja erilaisilla tuilla on keskeinen merkitys myös korjausrakentamisen kannalta. Ne vaikuttavat osaltaan myös siihen kuinka hyvin rakennetun ympäristön osalta asetetut tavoitteet päästövähennyksistä toteutuvat.

Korjausrakentamista on tuettu viime vuosina muun muassa suhdanneluonteisilla korjausavustuksilla ja kotitalousvähennyksen laajentamisen avulla. Lisäksi osa asuntolainojen korkovähennyksestä kohdistuu korjaamiseen.

Vaikka korjausrakentamiseen tulee jatkossa aiempaa voimakkaammin mukaan normiohjaus, erilaisia kannustimia korjausten käynnistämiseen on perusteltua edelleen käyttää. Laajat yleiset tukijärjestelmät, kuten kotitalousvähennys eivät ole tehokkaimpia tapoja tukea korjaamista. Tukea pitäisi pystyä kanavoimaan aiempaa kohdennetummin ja toisaalta luoda kannustimia, joilla kiinteistöissä olevaa varallisuutta voidaan hyödyntää aiempaa paremmin myös asuntokannan korjaamisen ja kehittämisen rahoituksessa. Kotitalousvähennys on kuitenkin toiminut odotetusti harmaan talouden torjunnassa.

Energiatehokkuutta parantavat korjaukset tuovat säästöjä asumiskuluihin, mikä siinä määrin kannustaa energiaa säästäviin investointeihin. Tulevista säästöistä huolimatta vähävaraisten kotitalouksien mahdollisuudet niiden toteuttamiseen ovat kuitenkin rajalliset. Tällaisten kotitalouksien mahdollisuudet selviytyä tulevien energiatehokkuusvaatimusten mukaisista korjauksista on turvattava.

ARA-asuntoihin tehtävien peruskorjauksien rahoittamisessa voi ilmetä haasteita tulevaisuudessa. Monet omistajat näkevät tilanteen ongelmallisena, koska korjauttavissa kohteissa voi yhä olla rakentamislainaa jäljellä. Arava- ja korkotukilainojen takapainotteinen lyhennysohjelma ja pitkät laina-ajat saattavat vaikeuttaa ARA-vuokratalojen peruskorjauksen toteuttamista, jos uutta lainaa ei voi ottaa jo ennestään korkeiden pääomakustannusten vuoksi. Uuden peruskorjauslainan ottaminen voi nostaa asuntojen vuokria kohtuuttomasti yli kunnan yleisen vuokratason. Korjauksiin ei ole välttämättä varauduttu etukäteen. Tilanne on erityisen vaikea sellaisissa vuokrataloyhtiöissä, joissa asuntokantaa on vähän eikä pääomakustannuksia pystytä tasaamaan riittävästi omistajan muiden kohteiden kesken.

Ylipäänsä kohtuullisten asumiskustannusten ylläpitäminen on nykyisessä ARA-asuntokannassa vaikeutunut, sillä vanhojen lainojen rakenteelliset ongelmat ja kasvavat korjaustarpeet luovat usein yhdessä tilanteen, jossa vuokrat nousevat eikä kohtuuhintaisuus enää toteudu. Tästä syystä vanhoja käytössä olevia asumisen tukijärjestelmiä olisi syytä yksinkertaistaa ja kehittää siten, että ne edistävät kohtuuhintaisuuden tavoitetta.

Työryhmä toteaa, että asuntopolitiikan näkökulmasta korjausrakentamisen tukijärjestelmää on perusteltua yksinkertaistaa ja käyttää tukia jatkossa kohdennetummin.

Työryhmä kannattaa verotyöryhmän esitystä kotitalousvähennyksen alentamisesta työkorvauksen tehtävän vähennyksen enimmäismäärästä 2 300 euroon nykyisestä 3 000 eurosta ja vähennyksen osuudesta 50 prosenttiin nykyisestä 60 prosentista.

Työryhmä esittää, että ARA-kohteiden perusparantamisen turvaamiseksi tukijärjestelmiä on kehitettävä siten, että asumiskustannukset voidaan pitää kohtuullisina ottaen huomioon sekä jäljellä olevan rakentamislainan että tarvittavan perusparannuslainan yhteisvaikutus.

6.3

Väestön ikääntymisen haasteet asuntokannan korjaamisessa

Vanheneva väestö tarvitsee esteettömiä ja turvallisia asuntoja, jolloin keskeistä on asuntokannan muokkaaminen ikääntyneille sopivaksi. Jo hyvin pienillä korjaustoimenpiteillä vanhusten arkielämää omassa kodissa on mahdollista helpottaa merkittävästi. Esteettömän, helppokulkuisen ja turvallisen asuinympäristön lisäksi palveluiden saatavuus ja läheisyys ratkaisevat, kuinka kauan vanhus pystyy asumaan kotonaan. Asuntojen esteettömyys ja turvallisuus hyödyttävät myös muita väestöryhmiä, kuten vammaisia henkilöitä ja lapsiperheitä. Ikääntyneiden asumiseen liittyy olennaisesti arjen toimintojen kokonaisuus. Asunto, asuinrakennus ja sen ympäristö, liikenne- ja kulkuyhteydet ja palvelut muodostavat toimintojen ketjun. Vasta ketjun kaikkien osien esteettömyys ja saavutettavuus mahdollistavat omatoimisuuden ja valinnanvapauden.

Vaikka nykyinen ikääntyvä ikäpolvi on aiempaa vauraampaa, ja vaikka vaurastumiskehityksen ennakoitaan 2010-luvulla edelleen jatkuvan, kaikilla vanhuksilla ei kuitenkaan ole taloudellista mahdollisuutta korjauksiin tai heiltä puuttuu tietoa, jota korjausten alkuunsaaminen vaatii. Valtion panosta onkin tarpeen lisätä ikääntyneiden asumisessa, jotta saadaan aikaan vanhusväestön tarpeita vastaavia korjaustoimenpiteitä olemassa olevaan asuntokantaan. Lisäksi erilaisia palvelu- ja ryhmäkoteja on oltava riittävästi, jotta palveluja voidaan tarjota vanhusväestölle mahdollisimman nopeasti siinä vaiheessa, kun täysin itsenäinen asuminen ei enää ole turvallista, terveellistä taikka muuten vanhuksen edun mukaista.

Kun kahden kymmenen vuoden päästä yli viidennes suomalaista on täyttänyt 70 vuotta, arvioidaan senioreita asuvan jokaisessa kerrostalossa. Uusien talojen on kestävä kehityksen mukaisesti oltava niin sijainniltaan kuin asumisratkaisuiltaan myös ikääntyneille sopivia. Uudistuotannon avulla asuntokanta kasvaa vuosittain kuitenkin vain noin prosentilla. Tämän takia olemassa olevan asuntokannan peruskorjaaminen esteettömiksi ja turvallisiksi on avainasemassa senioreiden asumista ajatellen.

Koska ikääntyvän väestön määrä kasvaa jatkossa nopeasti ja heidän mahdollisuudet asua kotona mahdollisimman pitkään ovat niin asukkaiden oman elämänlaadun ja yhteiskunnalle syntyvien kustannusetujen kannalta parasta, tulee kyseisen väestöryhmän asumiseen kiinnittää huomiota. Eräs keskeinen toimenpide ikääntyvien kotona asumisen edistämiseksi on hissien rakentaminen olemassa olevaan asuntokantaan. Myös ikäihmisten asuntojen korjaukset paremmin asumistarvetta vastaavaksi on keskeistä. Lisäksi on odotettavaa, että erilaiset dementoivat sairaudet ja vajeet fyysisessä toimintakyvyssä lisääntyvät väestön vanhetessa. Tämä lisää palveluasumisen tarvetta jatkossa.

Jotta vanheneva asuntokanta vastaa paremmin eri asukasryhmien muuttuvia tarpeita ja vaatimuksia, peruskorjaamisessa on päästävä asukaslähtöiseen asumisen tasoa nostavaan perusparantamiseen. Asuntokannan ikärakenne, energiatehokkuuden parantamisen tavoitteet osana korjausrakentamista sekä ikääntyvän väestön tarpeet asettavat lisätavoitteita rakennuskannan kehittämiseksi ja korjaamiselle.

Työryhmä esittää ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelman laatimista. Ohjelmalla edistettäisiin mm. hissien rakentamista olemassa olevaan asuntokantaan, asuntojen korjaamista, rakennuskannan esteettömyyttä ja tukipalvelujen tarjontaa. Kehittämisohjelmassa tulisi tarkastella arjen toimivuutta alkaen kodista ja sen lähiympäristöstä ulottuen palveluihin.

7 Laki asunto-olojen kehittämisestä

Laki asunto-olojen kehittämisestä (919/1985) on säädetty asuntopolitiikan tavoitelaiksi ja asuntotoimen peruslaiksi. Lakia ryhdyttiin valmistelemaan 1970-luvun lopussa ja laki tuli voimaan vuoden 1986 alusta. Lain tavoitteena on luoda lainsäädännöllinen perusta asunto-olojen kehittämistä koskevalle suunnittelulle ja päätöksenteolle. Asunto-olojen kehittämisohjelmaa ei ole laadittu 1990-luvun puolivälin jälkeen ja sen ovat osittain korvanneet hallitusohjelmia täydentävät asuntopoliittiset toimenpideohjelmat.

Asunto-olojen kehittämisestä annettu laki on nykyisellään julistuksenomainen eikä sitä koeta velvoittavaksi. Yhtymäkohdat nykyiseen asuntopolitiikkaan ovat väljät eikä lakia ole pidetty ajan tasalla. Lain avulla voitaisiin kuitenkin edistää asuntopoliittisia tavoitteita ja saada siten pitkäjänteisyyttä ja vakautta asuntopolitiikkaan.

Vastaavanlainen tavoitelaki, alueiden kehittämisestä annettu laki (1651/2009), on juuri kokonaisuudessaan päivitetty, ja se tuli voimaan 1.1.2010. Lain tavoitteena on alueiden kehittämisen järjestelmä, joka luo edellytykset eri alueiden tasapainoiselle kehitykselle ja kestäväan kehitykseen perustuvalla hyvinvoinnilla ja taloudellisella kasvulla. Sitä sovelletaan alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon sekä niiden yhteensovittamiseen ja seurantaan. Samanlaista ohjaavaa lakia tarvitaan asuntosektorilla.

Työryhmä katsoo, että on perusteltua ajan tasaistaa asunto-olojen kehittämisestä annettu laki suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua sekä niiden toimeenpanoa ja toteutusta ohjaavaksi laiksi:

- 1. Lain perustavoitteisiin tulisi lisätä nykyisten laadullisten tavoitteiden lisäksi asuntojen esteettömyyttä ja energiatehokkuutta sekä yhdyskuntarakenteen eheyttä korostavat tavoitteet.**
- 2. Lain avulla voitaisiin johtaa myös seudullisten aiesopimusten valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa, ja se olisi edeltäjänsä velvoittavampi. Lailla voitaisiin antaa ympäristöministeriölle oikeus velvoittaa esimerkiksi tietyn seudun kunnat laatimaan yhteisen asunto-ohjelman asuntopoliittisten toimien perustaksi sekä velvoittaa ympäristöministeriö valmistelemaan ja valtioneuvosto vahvistamaan kullekin hallituskaudelle asuntopoliittinen toimenpideohjelma.**
- 3. Lisäksi lakiin voitaisiin kirjata kunnan velvollisuus huolehtia eri toimialojen paikallistason yhteistyöstä asunnottomien ja muiden erityistä tukea asumisessaan tarvitsevien henkilöiden aseman parantamiseksi järjestämällä mm. asumisneuvontaa.**

Laki asunto-olojen kehittämisestä 29.11.1985/919

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Perustavoitteet

Asunto-olojen kehittämisen tavoitteena on turvata jokaiselle Suomessa vakinaisesti asuvalle mahdollisuus kohtuulliseen asumiseen niin,

- 1) että kullakin ruokakunnalla on käytettävissään asunto, jonka huoneluku ja pinta-ala vastaavat ruokakunnan kokoa sekä sen jäsenten henkilökohtaisia tarpeita;
- 2) että asunnot ovat rakenteeltaan ja varusteiltaan tarkoituksenmukaisia, terveellisiä ja toimivia sekä asuinrakennukset ympäristöönsä sopeutuvia; sekä
- 3) että asumismenot ovat kohtuulliset suhteessa ruokakunnan kokoon ja käytettävissä oleviin tuloihin sekä muihin välttämättömiin kulutusmenoihin.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä puutteellisesti asuvan, pienituloisen ja vähävaraisen väestön sekä nuorten ja lapsiperheiden asunnonsaannin ja asumistason parantamiseen ja asumismenojen kohtuullisuuden turvaamiseen sekä alueiden samoin kuin väestöryhmien välisten asumistasoerojen vähentämiseen.

2 §

Asuntokanta ja sen käyttö

Kohtuullisen asumistason turvaamiseksi on:

- 1) luotava riittävä ja eri asumismuotoihin kohdistuvaa tarvetta ja kysyntää vastaava asuntokanta rakentamalla uusia asuntoja, parantamalla olemassa olevien asuntojen laatu- ja varustetasoa sekä vähentämällä asuntojen poistumaa; sekä
- 2) edistettävä asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä.

3 § (15.12.1989/1145)

Valtion tukitoimet

Asunto-olojen kehittämiseksi voidaan asunto-olojen kehittämisrahaston varoista myöntää lainoja ja korkotukea tai muista valtion varoista myöntää lainoja, korkotukea ja avustuksia, antaa valtion takauksia, myöntää verohelpotuksia, maksaa asumistukea ja asuntosäästöpalkkioita sekä ryhtyä muihin toimenpiteisiin sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään.

4 §

Tutkimus- ja kokeilutoiminta

Valtion varoista voidaan asunto-olojen kehittämiseksi myöntää tutkimus-, kokeilu- ja kehittämismäärärahoja asuntojen tuotantoa, korjaustoimintaa, koerakentamista sekä asuntopoliittisia kysymyksiä koskevien sosiaalisten, taloudellisten, teknisten, oikeudellisten ja hallinnollisten tutkimusten ja selvitysten suorittamista sekä niiden tulosten ja vieraskielisen aineiston kääntämistä ja julkaisemista varten.

Vuosittain otetaan valtion tulo- ja menoarvioon tarpeellinen määräraha tutkimus-, kokeilu- ja kehittämismäärärahoja varten. Ympäristöministeriön tulee vahvistaa tutkimus-, kokeilu- ja kehittämismäärärahan käyttösuunnitelma.

5 §

Kunnan tehtävät

Kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi.

Kunnan on huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen. Kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan siten, että sellaiselle asunnottomaksi joutuneelle kunnan jäsenelle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asumisolot.

6 § (17.12.1993/1191)

Kunnan asunto-ohjelma

Kunnanvaltuusto tarpeen mukaan hyväksyy ja tarkistaa kunnallisen suunnittelun osana asunto-ohjelman asuntopoliittisten toimiensa perustaksi.

7 § (22.12.2009/1579)

7 § on kumottu L:lla 22.12.2009/1579.

8 § (17.12.1993/1191)

Asunto-olojen kehittämisohjelma

Valtioneuvosto tarpeen mukaan vahvistaa ympäristöministeriön esityksestä asunto-olojen kehittämisohjelman asuntopoliittisten toimiensa perustaksi.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986.

Ennen tämän lain voimaantumista voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Asunto-olojen valtakunnallinen kehittämisohjelma on laadittava ensimmäisen kerran vuosiksi 1987–1991.

HE 50/85, Tlvk.miet. 2/85, svk.miet. 112/85

Asuntojen uudistuotannon edellytysten parantaminen

1. Työryhmä esittää, että on selvittävä mahdollisuudet tehokkaan seutuhallinnon perustamiseksi Helsingin seudulle siten, että yksi päättävä elin johtaa seudun kehittymistä kokonaisuutena ja kaikki alueen kunnat noudattavat sen päätöksiä.
2. Työryhmä esittää, että on selvittävä mahdollisuus yhdistää Helsingin seudun kuntien MAL-tasoiset viranomaistehtävät.
3. Työryhmä esittää, että aiesopimuskäytäntöä tulee jatkaa Helsingin seudulla ja laajentaa muihin kasvukeskuksiin. Samalla aiesopimuskäytäntöä tulee kehittää edelleen siten, että sen tavoitteellisuus, konkreettisuus ja velvoittavuus tukevat nykyistä paremmin pitkän aikavälin yhdyskuntarakenteen kehittymistä hallitusti kestävämpään suuntaan.
4. Työryhmä katsoo, että aiesopimuksen, tulee perustua MAL(maankäyttö, asuminen, liikenne)-yhteistyöhön. Valtion puolelta aiesopimuksessa tulee olla mukana ympäristöministeriön lisäksi erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö liikennehankkeiden ja valtiovarainministeriö rahoituksen osalta. Valtion liikennehankkeet otetaan mukaan osaksi maakäytön ja asumisen sopimusmenettelyä siten, että ne aikataulutetaan ja valtion sitoutumista niihin lisätään erityisesti metropolialueella. Myös kuntien sitoutumista sopimuksen toteuttamiseen on lisättävä. Aiesopimukseen tulee sisällyttää konkreettiset toimenpiteet sekä yksiselitteiset mittarit, joiden avulla kuntien ja valtion yhteinen sopimusseuranta voidaan toteuttaa.
5. Työryhmä esittää, että erilaisten infrahankkeiden vaatiman rahoituksen varmistamiseksi tulee selvittää mahdollisuudet myös yksityisen rahoituksen käyttämisestä niiden toteutuksessa, jotta etenkin metropolialueen liikennehankkeet saadaan muun maankäytön kannalta riittävän ajoissa liikkeelle.
6. Työryhmä katsoo, että valtion tulee tukea myös liikennehankkeita, joissa kevyen raideliikenteen ratkaisuin edistetään yhdyskuntarakenteen eheytymistä.
7. Työryhmä esittää, että tehdään erillinen selvitys, jossa asumisen kohtuuhintaisuuden kannalta oleelliset liikennehankkeet tunnistetaan, priorisoidaan ja aikataulutetaan.
8. Työryhmä esittää, että nykyisiä kunnallistekniikka-avustuksia kehitetään edelleen ja laajennetaan koskemaan uusien asuinalueiden rakentamisen lisäksi myös täydennys- ja muutosalueerakentamista ottaen huomioon erityisesti kohtuuhintaisen asumisen toteutumisen.
9. Työryhmä esittää, että valtion tarpeista vapautuneet asuntotuotantoon soveltuvat maat saatetaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon käyttöön ja maiden luovutusperiaatteet linjataan siten, että edullisemmän maanhinnan tulee kanavoitua kohtuuhintaisen asumisen kautta asukkaalle asti.
10. Työryhmä esittää, että kiinteistöverotusta muutetaan siten, että verotus kohdistuu ensisijaisesti voimakkaammin rakentamattomaan tai vajaasti rakennettuun tonttimaahan ja kevyemmin rakennettuun tonttimaahan.
11. Työryhmä esittää, että valtionosuusjärjestelmää tulee kehittää niin, että se huomioi paremmin voimakkaasti kasvavien kaupunkiseutujen kasvusta johtuvat muita kuntia suuremmat investointikustannukset.
12. Työryhmä esittää, että valtio selvittää mahdolliset kilpailupoliittiset keinot asuntorakentamisen kilpailun lisäämiseksi.

13. Työryhmä esittää, että kunnat omilla toimillaan vähentävät rakennusmarkkinoiden keskittyneisyyttä ja edistävät suurien asuntoaluekokonaisuuksien lisäksi myös pienten ja keskisuurten yritysten edellytyksiä toimia pääkaupunkiseudun ja muiden kasvualueiden markkinoilla. Tontinluovutuksen on tapahduttava myös niille sopivina kokonaisuuksina.
14. Työryhmä esittää, että valtion on ryhdyttävä aktiivisesti edistämään monipuolisia, eri rakennusmateriaalien käyttöön perustuvia ratkaisuja asuinrakentamisessa erityisesti kerrostalotuotannossa. On tärkeää saada kokemuksia uusista materiaaleista ja niiden vaatimista tuotantomenetelmistä. Valtion tukemassa asuntotuotannossa monipuolisia materiaaliratkaisuja voitaisiin käyttää koerakentamismielessä, jotta materiaalien käytöstä saadaan edelleen levitettävää tietoa ja kokemuksia ja jotta menetelmiä niiden käyttämisestä rakennusmateriaalina voidaan kehittää ja konseptoida myös muuhun asuntotuotantoon.
15. Työryhmä esittää, että pientalo- ja pienkerrostalorakentamista lisätään Helsingin seudun suurissa kaupungeissa, jotta pienten ja keskisuurten yritysten pääsy markkinoille helpottuu. Tuotteiden valmiusastetta nostamalla voidaan hyödyntää tehokkaammin työvoimaa Helsingin seudun ulkopuolella. Esitys toisi markkinoille myös monipuolisempaa asuntotarjontaa.
16. Työryhmä esittää, että yleisestä väestönsuojien rakentamisvelvoitteesta on luovuttava.
17. Työryhmä esittää, että normien taloudellisten vaikutusten tarkastelua koskeva vaatimus tulee kirjata maankäyttö- ja rakennuslakiin.
18. Työryhmä katsoo, että tietoisuutta kaavoituksen kustannusvaikutuksista on tarpeen lisätä informaatio-ohjauksen, koulutuksen ja yhteistyön keinoin.
19. Työryhmä pitää esteettömyyden toteutumista rakennuskannassa ja elinympäristössä tärkeänä. Työryhmä esittää kuitenkin, että esteettömyyden osalta tietty prosenttimäärä on riittävä sellaisissa rakennuksissa, joissa asuminen ei ole luonteeltaan pysyvää. Tällaisia asuntoja voivat olla opiskelijoille tarkoitettut asuinrakennukset. Yleisesti asuntoihin sisäänpääsy on aina turvattu.
20. Työryhmä esittää, että selvitetään mahdollisuudet yhdistää kunnallista rakennusvalvontaa seudulliseksi, jotta alueen normikäytäntö ja uusien normien tulokinta saataisiin yhdenmukaiseksi ja nykyistä tehokkaammaksi.
21. Työryhmä esittää, että valtio vahvistaisi rooliaan koerakentamisen edistämässä kehittämällä korkotukeen yhdistettävän avustuksen ARA-kohteiden koerakentamisinvestointeihin.
22. Työryhmä esittää, että ARA-tuotannon toteuttamista koskevat tavoitteet tulee aikatauluttaa ja sitoa valtion ja kuntien välisissä seudullisissa MAL-aiesopimuksissa nykyistä velvoittavammin. On tarkoituksenmukaista, että myös yleishyödyllisten toimijoiden asuntotuotannon toteutus voidaan paremmin aikatauluttaa sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen.
23. Työryhmä esittää, että yleishyödyllisyyssäännöksiä olisi muutettava yleishyödyllisyystyöryhmän ehdottamalla tavalla siten, että kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneiden kohteiden arvonnousu voidaan rajoitusten päättymisen jälkeen hyödyntää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolella. Samanaikaisesti nykyistä korkotukijärjestelmää tulee arvioida ja muuttaa siten, että järjestelmä kokonaisuutena lisää kiinnostusta valtion tukemaa uudistuotantoa kohtaan. Käytännössä tämä tarkoittaa ennen kaikkea korkotukilainaehtojen parantamista ja niihin liittyvien rajoitusaikojen lyhentämistä. Tavoitteena on, että kohtuuhintainen asuntokanta säilyy vähintään nykyisellä tasolla.

24. Työryhmä esittää, että riittävän asuntotuotannon turvaamiseksi erityisryhmille investointiavustusvaltuus on säilytettävä vähintään nykyisellä tasolla.
25. Työryhmä esittää, että asuntojen tuotantoon ja korjaamiseen suunnattujen valtion tukien määrän osalta toimittaisiin myös jatkossa kontrasyklisesti. Työryhmä on tunnistanut asuntorakentamisen merkityksen kansantaloudessa ja valtion asuntorahoituksen merkityksen sen tarvitseman elvytyksen lähteenä erityisesti talouden taantumassa toimivana suhdannepuskurina.

Asumisen verokohtelu ja asumistuki

1. Työryhmä pitää verotyöryhmän arviota asumisen verokohtelun yhtenäistämisestä oikean suuntaisena neutraliteetin toteutumisen kannalta asumisessa. Asuntolainojen korkovähennyksen muutos olisi toteutettava asteittain ja siirtymäajan tulee olla riittävän pitkä.
2. Työryhmä esittää, että asuntolainojen korkojen verovähennysoikeutta ei kuitenkaan poisteta kokonaan ainakaan seuraavien kymmenen vuoden aikana.
3. Työryhmä esittää, että asunnonostoon liittyvä kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden varainsiirtovero yhtenäistetään asteittain alemmalle tasolle.
4. Työryhmä katsoo, että REIT-lainsäädäntö on tervetullut uudistus. REIT-rahastojen toimivuutta vuokra-asuntotarjonnan lisäämiseksi on seurattava jatkossa tarkasti. REIT-rahastojen perustamisen helpottamiseksi REIT-rahaston perustajan valmiiksi omistamien asuntojen siirto REIT-rahastoon ilman veroseuraamuksia olisi sallittava.
5. Työryhmä esittää, että yksityiselle vuokranantajalle annetaan verotuksessa mahdollisuus vähentää vuokra-asuntoon liittyvät asunto-osakeyhtiön teettämät peruskorjauksista aiheutuvat kustannukset vuotuisesta vuokratulosta.
6. Työryhmä katsoo, että sosiaaliturvaetuksien muodostaman kokonaisuuden kehittämistä on tarpeen jatkaa siten, että asumista ja elämistä kohtuuttomasti rajaavat kannustinloukot voidaan poistaa ja näistä syntyviä kielteisiä asuntomarkkinoiden lieveilmiöitä vähentää.
7. Työryhmä esittää, että asumistuen uudistamista ja yksinkertaistamista on perusteltua jatkaa, mutta uudistuksen toteutukseen tulee varata riittävät varat, jotta nykyisten asukkaiden asumisturva voidaan taata. Lisäksi työryhmä esittää, että asumistuen kehittämisessä on asuntomarkkinoiden näkökulmasta varmistettava, ettei järjestelmä vääristä asuntokysynnän rakennetta.
8. Työryhmä katsoo, että nykyinen tarpeeseen perustuva asukasvalinta sinällään toteuttaa jo valtion tukeman asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä eikä näin ole tarvetta muuttaa tätä käytäntöä. Yhteiskuntapoliittisesti on tärkeää, että valtio pyrkii järjestelmällisesti ehkäisemään segregaaation syntymistä ja tiettyjen asuinalueiden tai asuinrakennusten leimautumista sekä edistämään asukkaiden asumisturvaa. Asukasrakenteen monipuolisuuden turvaaminen on keskeinen segregatiota ehkäisevä keino.

Korjaus- ja täydennysrakentamisen haasteet

1. Työryhmä esittää, että käyttöön otetaan kaavoitusmalli edistämään täydennysrakentamista. Täydennysrakennusalueen omistajilla on oltava mahdollisuus saada kaavamuutosasia vireille yksityisenä hankkeena siten, että kunnan on kohtuullisessa määräajassa velvollinen antamaan siihen vastauksen siitä, onko kaavamuutos mahdollinen ja millä perusteilla. Myös kuntien roolia uusien täydennysrakennusalueiden oma-aloitteisessa synnyttämisessä tulee vahvistaa.
2. Työryhmä esittää, että olemassa olevassa kaupunkimaisessa yhdyskuntarakenteessa lisätään mahdollisuuksia täydennysrakentamiseen ja yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen. Valtion johdolla voidaan pilotoida tämänkaltaista toimintaa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Näin syntyvät toimintamallit konseptoidaan yleiseen käyttöön. Lisäksi valtion roolia korjausrakentamisen kehittämisessä tulee yleisesti edelleen vahvistaa.
3. Työryhmä toteaa, että asuntopolitiikan näkökulmasta korjausrakentamisen tukijärjestelmää on perusteltua yksinkertaistaa ja käyttää tukia jatkossa kohdenetummin.
4. Työryhmä kannattaa verotyöryhmän esitystä kotitalousvähennyksen alentamisesta työkorvauksen tehtävän vähennyksen enimmäismäärästä 2 300 euroon nykyisestä 3 000 eurosta ja vähennyksen osuudesta 50 prosenttiin nykyisestä 60 prosentista.
5. Työryhmä esittää, että ARA-kohteiden perusparantamisen turvaamiseksi tukijärjestelmiä on kehitettävä siten, että asumiskustannukset voidaan pitää kohtuullisina ottaen huomioon sekä jäljellä olevan rakentamislainan että tarvittavan perusparannuslainan yhteisvaikutus.
6. Työryhmä esittää ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelman laatimista. Ohjelmalla edistettäisiin mm. hissien rakentamista olemassa olevaan asuntokantaan, asuntojen korjaamista, rakennuskannan esteettömyyttä ja tukipalvelujen tarjontaa. Kehittämisohjelmassa tulisi tarkastella arjen toimivuutta alkaen kodista ja sen lähiympäristöstä ulottuen palveluihin.

Laki asunto-olojen kehittämisestä

Työryhmä katsoo, että on perusteltua ajan tasaistaa asunto-olojen kehittämisestä annettu laki suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua sekä niiden toimeenpanoa ja toteutusta ohjaavaksi laiksi:

1. Lain perustavoitteisiin tulisi lisätä nykyisten laadullisten tavoitteiden lisäksi asuntojen esteettömyyttä ja energiatehokkuutta sekä yhdyskuntarakenteen eheyttä korostavat tavoitteet.
2. Lain avulla voitaisiin johtaa myös seudullisten aiesopimusten valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa, ja se olisi edeltäjänsä velvoittavampi. Lailla voitaisiin antaa ympäristöministeriölle oikeus velvoittaa esimerkiksi tietyn seudun kunnat laatimaan yhteisen asunto-ohjelman asuntopoliittisten toimiensä perustaksi sekä velvoittaa ympäristöministeriö valmistelemaan ja valtioneuvosto vahvistamaan kullekin hallituskaudelle asuntopoliittinen toimenpideohjelma.
3. Lisäksi lakiin voitaisiin kirjata kunnan velvollisuus huolehtia eri toimialojen paikallistason yhteistyöstä asunnottomien ja muiden erityistä tukea asumisessaan tarvitsevien henkilöiden aseman parantamiseksi järjestämällä mm. asumisneuvontaa.

Liite 3. Lausuma

Työryhmä on tehnyt ansiokasta ja hyvää työtä.

Työryhmä ei käsitellyt syvällisesti verokysymyksiä. Asuntolainojen korkovähennystä koskeva tarkastelu on siksi yksipuolinen eikä ota huomioon esimerkiksi ensiasunnon hankkijoiden ja lapsiperheiden asumisen tukemisen tarvetta myös jatkossa.

Pia Viitanen

Liite 4. Kuulemiset

Työryhmässä ovat olleet kuultavana:

- Rakennusteollisuus RT ry: Tarmo Pipatti ja Ensio Hakkarainen
- Kuntaliitto: Eero Hiltunen, Ritva Laine ja Matti Holopainen
- Espoon kaupunki: Seppo Kallio
- Hyvinkään kaupunki: Jyrki Mattila
- SATO Oyj: Erkki Valkila ja Tuula Entelä
- VVO: Olli Salakka ja Eero Saastamoinen
- Ilmarinen: Esko Torsti
- Rakennusliitto: Matti Harjuniemi
- SAK: Janne Metsämäki
- STTK: Antti Aarnio
- Valtiovarainministeriö: Martti Hetemäki
- Helsingin yliopisto: Heikki Loikkanen
- Helsingin yliopisto: Matti Kortteinen
- Valtiokonttori: Teppo Koivisto ja Sakari Lehtiö
- Kiinteistöväälitysala:
 - Risto Kyhälä (Realia Group)
 - Tommi Rytönen (Kiinteistömaailma)
 - Timo Metsola (Vuokratuura)
 - Jukka Malila (KVKL)
- Vuokralaisten keskusliitto: Anne Viita
- Kiinteistöliitto: Mauri Marttila
- Vanhustyön keskusliitto: Jukka Laakso
- Asumispalvelusäätiö ASPA: Pekka Mikkola
- Y-Säätiö: Hannu Puttonen
- HOAS: Heikki Valkjärvi
- OP-keskus: Mikko Hyttinen ja Toni Honkaniemi
- Oulun kaupunki: Kaija Puhakka – kirjallinen lausunto
- Kuntarahoitus: Pekka Averio – kirjallinen lausunto
- Helsingin kaupunki: Hannu Penttilä
- Ympäristöministeriö: Anne Jarva
- VATT: Tuukka Saarimaa
- Helsingin seudun kauppakamari: Jorma Haapamäki ja Jorma Nyrhilä
- Vammaisfoorumi: Elina Akaan-Penttilä ja Harri Leivo

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			<i>Julkaisu-aika</i> Helmikuu 2011
<i>Tekijä(t)</i>	Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla työryhmä			
<i>Julkaisun nimi</i>	Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla Työryhmäraportti			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 8/2011			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristöministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää laaja-alaisesti asuntomarkkinoiden yleisen toimintaympäristön muuttumista ja arvioida, miten asuntomarkkinoiden toimivuutta voidaan parantaa ja miten saadaan aikaan erilaisten väestöryhmien asuntokysyntää laadullisesti ja määrällisesti vastaava asuntotuotanto sekä esittää arvionsa valtion tukeman asuntotuotannon ja asuntokannan roolista 2010-luvun asuntomarkkinoilla. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida asunto-olojen kehittämistä annetun lain (919/1985) ajantasaisuus ja sen mahdolliset kehittämistarpeet.</p> <p>Työryhmän työ painottui suurimpien kasvukeskusten, erityisesti Helsingin seudun asuntomarkkinatilanteen parantamiseen. Työryhmä katsoo, että kohtuuhintaisten asumismahdollisuuksien vähyys Helsingin seudulla on muodostumassa seudun ja sitä kautta koko Suomen talouden kasvun ja kansainvälisen kilpailukyyn suurimmaksi esteeksi.</p> <p>Työryhmä esittää lukuisia mm. maapolitiikkaan, kaavoitukseen, kilpailun edistämiseen ja valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyviä toimenpide-ehdotuksia, joilla voidaan edistää asuntomarkkinoiden parempaa toimivuutta erityisesti uudistuotannon kautta.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Asuminen, asuntomarkkinat, kaavoitus, kilpailu, asumisen tuet			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3850-8 (nid.)	ISBN 978-952-11-3851-5 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkoy.)
	<i>Sivuja</i> 68	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2011			

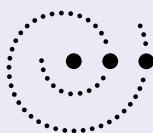
PRESENTATIONSBLAD

<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	<i>Datum</i> Februari 2011		
<i>Författare</i>	Arbetsgrupp, Statsmaktens roll inom 2010-talets bostadsmarknad			
<i>Publikationens titel</i>	Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla Työryhmäraportti (Statsmaktens roll inom 2010-talets bostadsmarknad. Arbetsgruppens rapport)			
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljöministeriets rapporter 8/2011			
<i>Publikationens tema</i>				
<i>Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt</i>				
<i>Sammandrag</i>	<p>Den arbetsgrupp som miljöministeriet hade tillsatt skulle göra en omfattande utredning om hur den allmänna verksamhetsmiljön på bostadsmarknaden har förändrats och bedöma hur man skulle kunna förbättra bostadsmarknadens funktionsduglighet och hur man skulle kunna få till stånd en bostadsproduktion som kvalitets- och kvantitetsmässigt svarar på bostadsefterfrågan hos olika befolkningsgrupper samt ge en bedömning av vilken roll den statligt stödda bostadsproduktionen och bostadsbeståndet ska ha på bostadsmarknaden på 2010-talet. Dessutom skulle arbetsgruppen bedöma om lagen om utvecklande av bostadsförhållandena (919/1985) är tidsenlig och om den eventuellt behöver utvecklas.</p> <p>Arbetsgruppen fokuserade på förbättring av situationen på bostadsmarknaden i de större tillväxtcentrumen, särskilt i Helsingforsregionen. Arbetsgruppen ansåg att det knappa utbudet av boendemöjligheter till rimliga priser i Helsingforsregionen håller på att bli det största hindret för den ekonomiska tillväxten och den internationella konkurrensförmågan i regionen och därigenom i hela landet.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår en rad olika åtgärder som gäller bland annat markpolitiken, planläggningen, främjande av konkurrensen och den statligt stödda bostadsproduktionen för att bostadsmarknadens funktionsduglighet ska bli bättre. Enligt arbetsgruppens förslag ska detta mål nås i synnerhet genom nyproduktion.</p>			
<i>Nyckelord</i>	boende, bostadsmarknaden, planläggning, konkurrens, stöd för boende			
<i>Finansiär/ uppdragsgivare</i>	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3850-8 (hft.)	ISBN 978-952-11-3851-5 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	<i>Sidantal</i> 68	<i>Språk</i> Finska	<i>Offentlighet</i> Offentlig	
<i>Beställningar/ distribution</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Förläggare</i>	Miljöministeriet			
<i>Tryckeri/tryckningsort -år</i>	Edita Prima Ab, Helsingfors 2011			

Ympäristöministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää laajalaisesti asuntomarkkinoiden yleisen toimintaympäristön muuttumista ja arvioida, miten asuntomarkkinoiden toimivuutta voidaan parantaa ja miten saadaan aikaan erilaisten väestöryhmien asuntokysyntää laadullisesti ja määrällisesti vastaava asuntotuotanto sekä esittää arvionsa valtion tukeman asuntotuotannon ja asuntokannan roolista 2010-luvun asuntomarkkinoilla. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida asunto-olojen kehittämistä annetun lain (919/1985) ajantasaisuus ja sen mahdolliset kehittämistarpeet.

Työryhmän työ painottui suurimpien kasvukeskusten, erityisesti Helsingin seudun asuntomarkkinatilanteen parantamiseen. Työryhmä katsoo, että kohtuuhintaisten asumismahdollisuuksien vähyys Helsingin seudulla on muodostumassa seudun ja sitä kautta koko Suomen talouden kasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyn suurimmaksi esteeksi.

Työryhmä esittää lukuisia mm. maapolitiikkaan, kaavoitukseen, kilpailun edistämiseen ja valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyviä toimenpide-ehdotuksia, joilla voidaan edistää asuntomarkkinoiden parempaa toimivuutta erityisesti uudistuotannon kautta.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3850-8 (nid.)
ISBN 978-952-11-3851-5 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)