

Talousvaliokunta

Asuntopolitiikan kehittämiskohteet

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Asuntopolitiikan kehittämiskohteet (O 61/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten aiheista: Asuntopolitiikan kehittämistarpeet ja -haasteet sekä tarkastusvaliokunnan tilaama tutkimus Asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- asuntoneuvos Tommi Laanti, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- pääanalyytikko Sampo Alhonsuo, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Petri Mäki-Fränti, Suomen Pankki
- tutkimuspäällikkö Ari Ahonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- ylijohtaja Hannu Rossilahti, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- asumisasioiden päällikkö Tomi Henriksson, Vantaan kaupunki
- toimitusjohtaja Esa Kankainen, Asuntosäätiö sr
- toimitusjohtaja Tuomo Svanberg, Kiinteistö Oy Itätuuli
- toimitusjohtaja Thomas Miller, Nordea Kiinnitysluottopankki Oyj
- pääekonomisti Juhana Brotherus, Suomen Hypoteekkiyhdistys
- analyytikko Elina Salminen, Finanssiala ry
- toimitusjohtaja Elli Reunanen, FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
- toiminnanjohtaja Jouni Parkkonen, Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät - KOVA ry
- Talonrakennusteollisuus ry:n johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT ry
- johtaja Aija Tasa, RAKLI ry
- toiminnanjohtaja Anne Viita, Vuokralaiset VKL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Mari Vaattovaara

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä. Käsillä oleva tutkimus asuntopolitiikan kehittämiskohteista on analyysi asuntopolitiikasta, markkinoista, kustannuksista sekä tukijärjestelmistä. Selvitys keskittyy pääkaupunkiseudun asuntorakentamisen hintatason taustatekijöihin sekä asumisen tukijärjestelmien arviointiin. Näissä raameissa asuntopolitiikan ja asumisen ongelmien syitä on eritelty ja eri tekijöiden vaikutuksia asuntorakentamiseen ja asuntomarkkinoihin on arvioitu kattavasti. Talousvaliokunta kiinnittää tässä lausunnossaan huomiota toimialansa mukaisesti asumisen rahoitukseen ja sen merkitykseen makrotaloudelle ja -vakaudelle sekä kuluttajan asemaan asuntomarkkinoilla.

Maankäytön, rakentamisen ja liikenteen suunnittelun sitominen nykyistä paremmin toisiinsa on tärkeää, koska ne muodostavat kansalaisten arkielämässä toisiinsa nivoutuvan kokonaisuuden, eikä näiden toimintojen tarkasteleminen ja kehittäminen toisistaan erillään ole yhteiskunnan kokonaisedun kannalta järkevää. Yhden osa-alueen optimointi voi johtaa kokonaisuuden kärsimiseen. MAL-sopimusten laajentaminen palveluiden ja elinkeinojen osalta ns. MALPE-sopimukseksi voi olla haasteellista, mutta tällä tavoin voitaisiin kuitenkin luoda raami, johon pohjautuen palveluihin ja elinkeinopolitiikkaan liittyviä linjauksia tehtäisiin aiempaa tiiviimmin maankäyttöön kytkeytyen. Liikenne-, energia- ja palveluinfrastruktuuriin kohdistuvilla päätöksillä voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, voivatko asumisen osalle allokoituvat tavoitteet — esimerkiksi rakennusten energiatehokkuus, liikkumisen kuluttajakäyttäytyminen ja siten myös esimerkiksi liikkumisen päästöt — toteutua. Talousvaliokunta yhtyy tässä selvityksessä esitettyyn suositukseen MAL-sopimusten kehittämisestä.

Asumisen hinta, sen polarisaatio ja vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen. Selvitys on ansiokas monin osin, mutta erityisen tärkeänä talousvaliokunta on pitänyt tutkimuksen kysyntä- ja tarjontatutkiiin liittyvää osuutta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty lähtökohdiltaan hyvin erilaisia analyysejä asumisen hintaan vaikuttavista tekijöistä. Valiokunta pitää selvitettyinä, että vaikka hinnanmuodostukseen liittyvät tekijät — erilaiset suoran tai välillisen subvention mekanismit, tekniset määräykset, verot ja maankäyttömaksut — ovat tässä vertailussa huomionarvoisia, merkittävin yksittäinen tekijä on kuitenkin tarjonnan niukkuus siellä, missä kysyntää on eniten. Talousvaliokunta jakaa kuulemiensa asiantuntijoiden huolen siitä, mikä vaikutus asuntojen hintoihin ja tarjontaan on myös sillä, että asumisesta on tullut merkittävässä määrin sijoituskohde.

Kaavoitus. Talousvaliokunta huomauttaa, että vaikka asuntojen kysynnän ja tarjonnan välisen epäsuhdan merkittävä taustatekijä on kysynnän voimakas keskittyminen tietyille alueille, voidaan asuntotarjonnan niukkuuteen myös vaikuttaa. Kaavoitusprosessit, niiden vaatimat ajat ja hallinnolliset vaatimukset ovat merkittävä taustatekijä asuntojen tarjonnassa. Edelleen, valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota korjaavan täydennysrakentamisen ja rakennusten käyttötarkoituksen muutosten hakemusprosesseihin sekä tuotu esiin myös kansainvälistä vertailutietoa muun muassa rakentamisen kustannuksista sekä tilastoja viranomaisprosessien kestosta. Valiokunta toteaa, että vaikka tilastot eivät ole täysin yhteismitallisia eri valtioiden toisistaan poikkeavan asuinrakentamisen ulkoisten olosuhteiden ja historian vuoksi, ei asumisen kustannusten hintaero voi selittyä yksinomaan näillä valtioiden ominaispiirteillä. Tähän liittyen talousvaliokunta kiinnittää huomiota kuntien päätösvallan alaan kuuluvaan mahdollisuuteen käyttää maanhankinta- ja kaavoitusmenettelyitä, joiden lainsäädännöllinen viitekehys on jo olemas-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2018 vp

sa. Kysymys on siitä, kuinka ja missä olosuhteissa näitä instrumentteja ollaan valmiita käyttämään.

Kasvukeskusten asuntojen arvoa nostavan, lisääntyvän kysynnän taustalla olevan muuttoliikkeen kääntöpuoli on asuntovarallisuuden arvon lasku muuttotappioalueilla, missä yksinomaan pysyvänä omana kotina käytettävään asuntoon kohdistuva säästäminen voi olla riski varallisuus-asetalle. Asuntojen hintojen polarisaatio vaikuttaa myös osaltaan työvoiman mahdollisuuksiin vaihtaa asuinpaikkaa työn tarjonnan mukaan. Talousvaliokunta toteaa, että vaikka mikään asumisen hintaan vaikuttava osatekijä ei yksinään muodostane kynnystä tai estettä asuinpaikan vaihtoon, on selvää, että yksilötasolla kaikki kustannuserät, jotka rasittavat asunnonvaihtotilannetta, ovat kumuloituneina hyvinkin merkittävä tekijä siinä, minkälaisia asumisen vaihtoehtoja on työn perässä muuttavien ihmisten ulottuvilla.

Asumisen rahoitus. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn arvioon siitä, että orastava talouskasvu, kuluttajien odotusten vahvistuminen ja heikon talouskasvun vuosina patoutuneen asuntojen kysynnän purkautuminen saattavat kiihdyttää asuntomarkkinoita ja -luotonantoa etenkin kasvukeskuksissa. Vaikka Suomen rahoitusjärjestelmä toimii luotettavasti ja talous- ja luottosuhdanteisiin liittyvien vakavien häiriöiden todennäköisyys on lähiaikoina pieni, rahoitusjärjestelmä on kuitenkin rakenteellisesti aiempaa haavoittuvampi; kotitalouksien velkaantuneisuus on kasvanut ja pankkijärjestelmän rakenne muuttumassa. Talousvaliokunta muistuttaa, että vaikka vastikään säädetyn (TaVM 17/2017 vp — HE 137/2017 vp) järjestelmäriskipuskurin tarve tulee nimenomaan suomalaisen rahoitusmarkkinan rakenteesta eikä suhdanteisiin liittyvistä riskeistä, ovat nämä riskit kuitenkin usein toisiinsa sidoksissa, minkä vuoksi niitä ei ole perusteltua arvioida täysin erillisinä.

Lainakanta. Luottolaitosten nykysääntelyn mukainen toimintatapa luotonannossa testaa velanhoitokykyä varsin laajasti: käytettävät parametrit (6 %:n korko, 25 vuoden maksuaika, enintään noin 40 % nettotuloista) koskevat kuitenkin vain asuntoluototusta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on erityisesti kiinnitetty huomiota kulutusluottojen vaikutukseen kansalaisten taloudenhallintaan. Suomessa perinteisten, lyhennettävien kiinteistövakuudellisten lainojen määrä on kasvanut maltillisesti, kun taas tyypillisesti vakuudettomien kulutusluottojen kasvu on kiihtynyt. Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden huoleen siitä, että kulutusluottojen volyymi on kasvanut sekä verkossa toimivien ulkomaisten luotontarjoajien että vertaislainapalveluiden kautta, ja kotitalouksien kokonaisvelkaantumista näistä lähteistä on vaikeaa seurata.

Yksityishenkilön luottoihin ja velanhoitokykyyn liittyvää riskiä suojataan tulevaisuudessa muun muassa positiivisen luottorekisterin avulla. Rekisterin tavoitteiden saavuttamiseksi on kuitenkin välttämätöntä, että sen käyttö on symmetristä ja koskee kaikkia alan toimijoita. Viitaten aikaisempaan kannanottoonsa (TaVM 17/2017 vp — HE 137/2017 vp) talousvaliokunta tähdentää, että toimialan heterogeenistyessä tulevaisuuden rahoitusmarkkinasääntely tulee pystyä kohdentamaan myös toimintoon eikä ainoastaan toiminnan harjoittajaan. Tällöin toimialan nopean kehityksen myötä syntyviltä sääntelyaukoilta voitaisiin välttyä.

Uudet rahoitusmuodot. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota viime vuosina yleistyneisiin uudisrakennuskohteiden rahoitusmalleihin. Rakennusyritykset rahoittavat tyypillisesti ainakin osin uusien asuntojen rakentamisen rakennusvaiheessa ottamallaan pitkäaikaisilla lainoilla. Raken-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2018 vp

nushankkeen valmistuttua rakennusyhtiön neuvottelema ja nostama laina, ns. taloyhtiölaina, jää juridisesti asunto-osakeyhtiön vastuulle. Asunto-osakeyhtiö lyhentää lainaa ja maksaa sen korko- ja yhtiön osakkaiden kuukausittain maksamilla pääomavastikkeilla. On tullut tavalliseksi, että asunto-osakkeiden myyntihinta on esimerkiksi 30—40 % asunnon myyntihinnan ja yhtiölainaosuuden yhteenlasketusta määrästä. Lisäksi on tyypillistä, että ensimmäiset vuodet ovat lyhennysvapaita eli osakkaat maksavat yhtiölainasta aluksi vain korkovastiketta.

Koska edellä kuvattu rahoitusmalli on yleistynyt vasta aivan viime vuosina, ei pitkän aikavälin kokemuksia voida vielä nähdä tilastoista. Oletettavaa kuitenkin on, että ainakin osa tämän rahoitustavan valinneista asunnon ostajista tulee kohtaamaan maksuvaikeuksia pääoman lyhennysten hoitamisessa. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös markkinoinnissa usein ilmenevään huoneistolle allokoitun tonttiosuuden hinnan ja sen lunastuksen juridisen rakenteen esittämisen epäselvyyteen. Kaiken kaikkiaan uusimuotoiset asunnon hankinnan rahoitusmallit edellyttävät ostajalta aikaisempaa syvällisempää rahoituksen elementtien tuntemusta ja ymmärrystä niiden vaikutuksesta omaan taloudenhallintaansa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että edellä kuvatun kaltaisten rahoitusjärjestelyjen yleistymistä ja vaikutuksia seurataan tiiviisti.

Kokoavia huomioita. Edellä lausumaansa pohjaten talousvaliokunta toteaa asumiseen liittyvien pullonkaulojen ja niihin liittyvien ratkaisuehdotusten olevan tiiviisti sidoksissa muihin yhteiskunnan infrastruktuuria ja tulonsiirtoja koskeviin kysymyksiin. Ongelma ei ole niinkään ollut asuntopoliittisten tavoitteiden määrittely, vaan niiden moninaisuus: asuntopoliittikalla tavoitellaan hyvin monenlaisia päämääriä, jotka voivat olla osin myös keskenään ristiriitaisia ja siten onnistuessaan syödä toistensa vaikutuksia. Asumisen kysymyksiä ei ole tarkoituksenmukaista arvioida muista tekijöistä irrallisena, vaan eri sektoreiden politiikat tulee osioiminnin sijaan ni-
voa toisiinsa ja siten tavoitella suurinta mahdollista kokonaishyötyä.

Lainsäädännössä huomion tulee kiinnittyä sääntelyn kokonaisvaikutuksiin. Yksittäisten lisäkiristysten sijaan on huomioitava sääntelyn kokonaisvaikutus kuluttajakäyttäytymiseen ja rahoitusmarkkinoihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2018 vp

jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller