Suomen Pankin johtokunnan varapuheenjohtaja
Matti Louekoski

Asuntoreformiyhdistyksen seminaari, Ostrobotnian juhlasali
Helsinki 21.3.2001

Asuntorahoituksen merkityksestä kansantaloudessa

Rahoitus on mukautuva tekijä

Yleisenä huomiona asuntotuotannossa voi nyky-Suomessa todeta, etteivät suurimmat ongelmat suinkaan ole rahoituksen puolella, vaan jossain aivan muualla. Rahoitus on asuntotuotannossa (ja muutenkin) yritystoiminnassa mukautuva tekijä. Se on vain hyvä asia.

Viime vuosien kehitys on johtanut siihen, että asuntolainan tarvitsija saa maksukykynsä rajoissa sen tyyppisen rahoituksen, minkä hän haluaa. Rahoittajien välinen kilpailukin toimii kohtuullisesti, mikä on lisännyt rahoituksen tarvitsijan valinnan mahdollisuuksia. Rahan hinta ei siis enää ole pelkästään lainanantajan määrättävissä. Hinta määräytyy entistä enemmän markkinaolosuhteiden mukaisesti. Kokonaan toinen asia on, että kohteen, asunnon hinta ei ole yleensä lainanottajan valittavissa. Tätä valintamahdollisuutta rajoittaa oleellisesti tuotannon suuntautuminen. Tuotanto ei nimittäin suuntaudu läheskään riittävästi tarpeen mukaisesti.

Viime vuosina asuntotuotanto on muuttunut entistä enemmän tyypillisesti liiketoiminnaksi. Alueilla, joissa kysyntä on voimakasta, on yhteiskunnan rahoittajaosuus pienentynyt. Rakennuttajat ja rakentajat ottavat entistä herkemmin huomioon kysynnän tilanteen. Tässä markkinassa hinnat määräytyvät myös kysynnän mukaisesti. Toisaalta rahoituksen näkökulmasta on todettava, että rakennuttaja tai rakennusliike saa vakuuksiensa ja maksukykynsä rajoissa sen tyyppisen rahoituksen, minkä se tarvitsee ja haluaa. Hinta määräytyy rakentajan ja rakennuttajankin osalta kilpailun mukaan markkinaehtoisesti. Näin rakentaja, rakennuttaja ja myös asunnon ostaja ovat eräällä tavalla samassa asemassa. Peruslähtökohtana rahoituksen puolella on markkinatilanne.

Rahoituksen tarjonnassa tuotevalikoima on vielä varsin yksipuolinen. Tuotteet eivät vastaa asiakkaiden kaikenlaisia tarpeita. Kilpailevilla rahoitusmarkkinoilla uusia tuotteita syntyy kuitenkin nykyisin aika nopeasti, mikäli

a) asiakkaat pystyvät erikoistarpeensa riittävän selvästi määrittelemään ja
b) kysyntä on riittävän suuri niin, että erikoistuneiden rahoitustuotteiden tuottaminen tai ”pakettien” kokoaminen on tarjoajalle kannattava liiketoimi hinnalla, jonka asiakkaat ovat valmiit maksamaan.

Sopivien rahoitustuotteiden kehittäminen ja pakettien kokoaminen on markkinoiden, ei valtion tai muiden viranomaisten tehtävä. Viranomaisten tehtävä rahoitusmarkkinoilla on huolehtia siitä, että rahoitustoimialan pelikenttä on kilpailun kannalta tasainen, yritysten riskienhallinta on kunnossa ja että asiakkaiden edut on turvattu väärinkäytösten varalta.

Ennen oli toisin

Tulevankin kehityksen kannalta on opettavaista verrata nykyistä tilannetta rahamarkkinoiden tiukan säännöstelyn aikaan. Rahoituksen tarjonta oli määräävässä asemassa, koska säännösteltyjen korkojen ja korkean inflaation aikana kysyntä ylitti pysyvästi tarjonnan.

Tässä tilanteessa rahoittajilla, lähinnä pankeilla, oli asiakkaisiinsa nähden selvä yliote - suoranaista valtaa. Suomen Pankillakin oli tuolloin omalta osaltaan valtaa suhteessa pank-

keihin. Tässä tilanteessa valtion myöntämän rahoituksen, ARAVAn merkitys oli suuri. Monissa tapauksissa aivan ratkaiseva. Se istui luontevasti säännösteltyyn rahoitusympäristöön, jossa valtio ikään kuin astui pelastajaksi niille asunnonostajille, jotka pankit olisivat säännöstelleet markkinoilta pois.

Korkea inflaatio, korkovähennykset ja talletusten verovapaus pitivät tuohon aikaan huolen siitä, että tallettajilta siirtyi merkittävää tukea asuntoluottojen ottajille. Tallettaja ikään kuin seurasi sivusta, kun säästöjen reaaliarvo aleni ja siirtyi velkojen subvention kautta velallisille. Tallettajatkin hyväksyivät tilanteen, koska uskoivat ahkeran säästämisen tuovan aikanaan pankinjohtajalta myönteisen päätöksen omien hankkeidensa rahoittamisessa.

Säännöstelyn ja korkean inflaation aikainen asuntorahoitusjärjestelmä jätti pitkät jäljet, jotka yhä näkyvät yhdyskuntarakenteissa, asumismuodoissa ja ennen kaikkea asenteissa.

Vanha järjestelmä vaikutti mm. seuraavilla tavoilla:

- Se teki mahdolliseksi korkean asuntotuotannon 1960- ja 1970-luvuilla, mikä nopean muuttoliikkeen vuoksi oli tarpeenkin. Samalla se kuitenkin tuki mm. rakennustoiminnan keskittymistä ja aluerakentamisen kautta pirstoutti tarpeettomasti yhdyskuntarakennetta, mikä myöhemmin on todettu varsin kalliiksi ratkaisuksi.

- Liitettynä vuokrasäännöstelyyn järjestelmä edesauttoi pienikokoisen omistusasuntomuodon yleistymistä niin, että siitä tuli suomalaisen uustuotannon perustyyppi.

- Luotonsäännöstely edellytti nopeaa luottojen kiertoa. Tämä oli mahdollista, kun verojenjälkeiset reaalikorot olivat voimakkaasti negatiivisia. Asumisen tasoa korotettiin nimenomaan veroetujen tuella.

- Omistusasunnoista muodostui keskeinen varallisuuden kartuttamisen väline. Tämä piti osaltaan yllä pääomamarkkinoiden kehittymättömyyttä. Säännöstelyn oloissa kehitys ei tosin muutenkaan olisi ollut kovin nopeaa.

Murros tapahtui rahamarkkinoiden vapautuessa

Rahamarkkinoiden vapautuminen alkoi 1980-luvun alussa ja eteni vähitellen ja kiihtyvällä vauhdilla 1980-luvun loppua kohti. Myös tähän kehitykseen liittyy välivaihe, jossa asuntorahoitus muovasi kansantaloudellista kehitystä. Tulos ei tosiaankaan ole 1980-luvun lopulla ollut kovin positiivinen.

Säännöstelyn häviäminen nimittäin toi patoutuneen asuntoluottojen kysynnän pintaan. Kysyntää lisäsi vielä se seikka, että monet eivät huomanneet säännöstelemättömissä oloissa tapahtuvaa reaalikorkojen kehitystä. Ne eivät voi vapailla markkinoilla kääntyä negatiivisiksi.

Pitkän ja suhteellisen vakaan historian opettamina uskottiin, että asunnoissa rahan arvo säilyy. Tämä illuusio kuitenkin rikkoontui äkillisen kysyntäpaineen, sitä seuranneen hintakuplan ja löysän lainapolitiikan tuloksena. Korot nousivat maksukyvyn äärirajoille, jopa ylikin. Samaan aikaan yhteiskunnan laaja taantuma veti hinnat alas. Monet lainanottajat jäivät loukkuun, josta eivät ole selvinneet vieläkään.

Palaan vielä esitykseni alkutoteamuksiin. Suomessa ei tällä hetkellä eikä pitkään aikaan taaksepäinkään tarkastellen asunnon hankkiminen ole ollut lainansaannin mahdollisuudesta kiinni. Yhtä vähän rahoituksesta on jäänyt riippuvaksi uuden yrityksen perustaminen, jos idea on ollut hyvä. Nykyhetkeä tarkastellen ja erityisesti tulevaisuuden haasteiden edessä tämä esittämäni näkökulma on liian kapea. Siitä syystä on vielä tarkasteltava muutamia sel-

laisia tekijöitä, joilla uskon olevan oleellista vaikutusta suomalaiseen asumiseen ja asuntotuotannon rahoittamiseen.

Tarvitaanko vielä yhteiskunnan rahoitustukea?

Eräissä yhteyksissä olen kuullut sanottavan, että asunnon hankkiminen on samanlainen operaatio kuin saappaiden osto. Joka tarvitsee, menee kauppaan ja ostaa. Malli on aika yksinkertainen, mutta onko se toimiva? Entäpä jos rahat riittävätkin vain toisen saappaan ostamiseen.

Tällä hetkellä suomalainen asuntomarkkina on syvästi jakautunut. Voimakkaan talouskasvun paikkakunnilla kysyntä ylittää selvästi tarjonnan, mikä on johtanut hintojen nopeaan nousuun. Tyhjenevällä maaseudulla ja monissa keskisuurissakin kaupungeissa hinnat ovat olleet korkeasuhdanteesta huolimatta joko laskussa tai ainakin pysyneet paikallaan. Kysynnän ja tarjonnan laki siis toimii. Suomen Pankin ja kansantaloudenkin näkökulmasta oikein suunnattua ja riittävää asuntotuotantoa voi tarkastella yhtenä tuotannontekijänä. Jos asuntoja puuttuu, siitä voi tulla tuotannon ratkaiseva kapeikko. Sama koskee luonnollisesti asuntojen epäsuhteista hintaa tarvitsijoitten maksukykyyn. Tällaisessa asetelmassa on pakko kääntää katse jälleen sekä valtion että kuntien suuntaan. Käsitykseni on, että saapas-esimerkki ei todellakaan toimi. Tietoni voivat olla hyvin puutteellisia, mutta en tiedä yhtäkään yhteiskuntaa, jossa asunto-ongelmia olisi voitu tyydyttävällä tavalla ratkaista pelkästään markkinavoimien avulla. Monenlaisia säätely- ja tukijärjestelmiä on tarvittu. Käsitykseni mukaan niitä tarvitaan myös Suomessa. Tämän ajatuksen voi kyllä kääntää positiiviseksikin. Kun sanon säätelyä tarvittavan, tarkoitan julkisen vallan aktiivisuutta tuotannon ohjauksessa.

Eräs ratkaiseva ohjauksen muoto on aktiivinen maapolitiikka. Kaupunkien, joilla on ennen muuta vastuu asukkaidensa peruspalveluiden turvaamisesta, tulee olla aktiivisia raakamaan hankinnassa, kaavoituksessa ja tuotannon edellytysten muussakin turvaamisessa. Aikaisemmin mainitsemani 1960- ja 1970-luvun aluerakennuskausi jätti jälkeensä monia ongelmia, joita nyt ja vastaisuudessa voidaan välttää, kun ohjaus pidetään kaupunkien päättäjien käsissä. Siinä parhaita keinoja on nimenomaan aktiivinen maa- ja tonttipolitiikka. Korostan vielä tämän toiminnan pitkäjänteisyyttä. Liian monissa kaupungeissa, mm. kotikaupungissani Espoossa toiminta on ollut tempoilevaa ja tulokset näkyvät.

Saatan olla jossakin määrin vanhanaikainen, mutta minäkin kuulun niihin, jotka edelleen uskovat yhteiskunnan vastaantulotarpeeseen erityisesti vuokra-asuntotuotannon puolella. Kysymys ei ole suurista rahoista, vaan ennen muuta tiettyjen pullonkaulojen avaamisesta. Pullonkaulat taitavat löytyä enemmänkin asennepuolelta kuin rahoituksen määrällisistä tarpeista. Tästäkin seikasta löytyy monia käytännön esimerkkejä pääkaupunkiseudulta ja muualta maasta.

Eräänlainen ikuisuuskysymys asuntorahoituksessa myös on, käytetäänkö yhteiskunnan tukea tuotannon vai itse asumisen tukemiseen. Jälkimmäisen ottaminen pääkohteeksi turvaa sen, että tuki menee suoraan tarvitsijalle, vähävaraiselle asukkaalle. Näin suunnattu tuki ei vääristä tuottajien välistä kilpailua eikä edistä keskittymistä eikä myöskään ns. kategoria-asumista. Minulla ei kuitenkaan ole selkeää vastausta siihen, kuinka tuki pitäisi lopulta ohjata. Tosiasia tällä hetkellä kuitenkin näyttää olevan, että aivan liian moni putoaa asuntomarkkinoilta nopean markkinaehtoisen murroksen vuoksi.

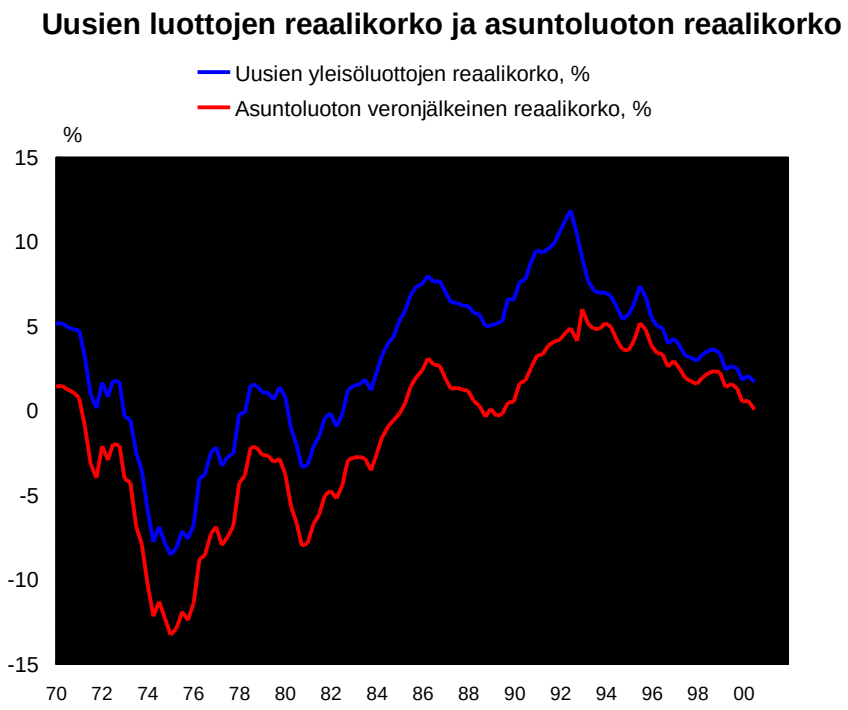
Minkälaista yhteiskunnnan apua?

Kun edellä olen johdatellut ajatustani siihen, että julkinen väliintulo on tarpeen meillä niin kuin kaikissa muissakin maissa asuntotuotannon asianmukaiseksi rahoittamiseksi, on syytä katsoa, mihin yhteiskunnan rahoituksen painopisteen tulisi kohtaantua. Rahoitusta järjestäessään julkinen valta, yhtä hyvin valtio ja kunnat, kohtaavat jokseenkin samat rajakustan-

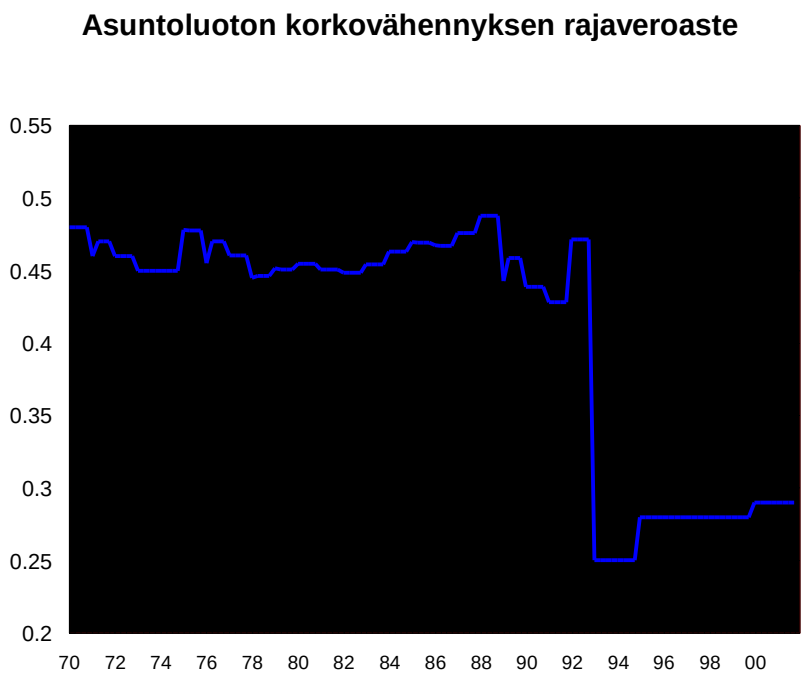
nukset ja hinnat kuin muutkin markkinoiden osapuolet. Jos valtio ja kunnat tulevat rahoittajina mukaan, niiden ilmeisesti on poikettava markkinaehtoisuudesta. Tällöin esimerkiksi korkotukea myönnettäessä on pidettävä mielessä, että kysymys on erityisperusteella annettavasta tuesta, asumiskustannusten tasauksesta. Niin kuin muidenkin julkisten tukijärjestelmien osalta, joudutaan tällöin arvioimaan tuen vaikutukset asuntopolitiikan kannustimina ja käyttäytymistä ohjaavina tekijöinä. Asetelmaan kuuluu velvollisuus verrata tällaisia tukia mahdollisesti esillä oleviin muihin vaihtoehtoisiin tuen muotoihin. Julkisen rahoituksen tai muun tuen kohdalla on luonnollista pitää mielessä vaikutusten kohtaanto. Asuntojen kysyntää elvyttävät toimenpiteet eivät ilmeisestikään toimi oikealla tavalla, jollei samaan aikaan pidetä huolta tarjonnan vastaavasta lisääntymisestä. Muussa tapauksessahan tuki siirtyy lainanottajan tai tuen saajan kautta myyjälle nousevien asuntojen hintojen kautta. Näin tuki kohtaantuu tosiasiassa taholle, joka tukea ei tarvitse.

Palaankin edellä kerrotusta syystä vielä ajankohtaisen asuntopoliittisen ongelmakenttämme keskeiseen osaan, tarjontaan. Sitä ei käsitykseni mukaan rahoituksen suoralla lisäämisellä voida ratkaista, jollei sitten oteta lukuun rahoituksen tai muun tuen suuntaamista tuotannon perustekijöihin, kuten maanhankinaan, kaavoitukseen, kunnallistekniikan rakentamiseen jne. Nämä kohteet ovat luonnollisesti varsinaisen asuntopolitiikan perustekijöitä, mutta sellaisinaan välillisiä.

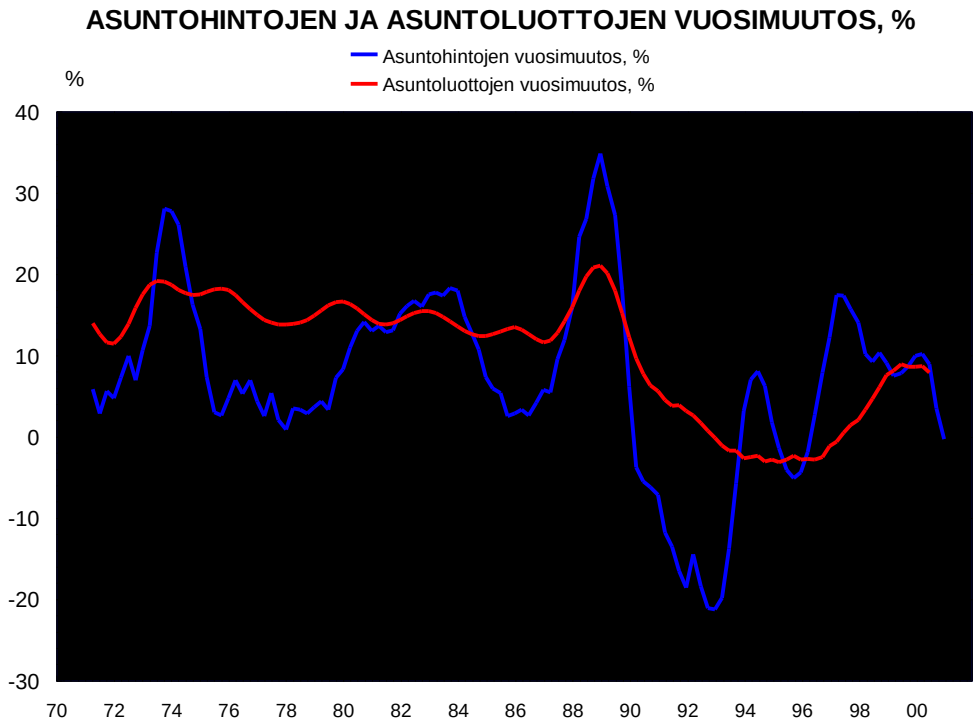
Kuvio 1



Kuvio 2



Kuvio 3


ASUNTOHINTOJEN JA ASUNTOLUOTTOJEN VUOSIMUUTOS, %
Asuntohintojen vuosimuutos, %
Asuntoluottojen vuosimuutos, %
%
40
30
20
10
0
-10
-20
-30
70
72
74
76
78
80
82
84
86
88
90
92
94
96
98
00