

**PTT raportteja 250**  
**PTT Reports 250**

**POHJOISMAINEN**  
**ASUNTOMARKKINASELVITYS**

Kirsi Noro  
Markus Lahtinen

Helsinki 2014

Pellervon taloustutkimus PTT  
Eerikinkatu 28 A  
00180 Helsinki  
Puh. 09-348 8844  
Faksi 09-3488 8500  
Sähköposti [ptt@ptt.fi](mailto:ptt@ptt.fi)

ISBN 978-952-224-165-8 (painettu)  
ISBN 978-952-224-166-5 (PDF)  
ISSN 1456-3215 (painettu)  
ISSN 1796-4776 (PDF)

Helsinki 2014

**Noro, K. ja Lahtinen, M. 2014. POHJOISMAINEN ASUNTOMARKKINASELVITYS. PTT raportteja 250.** 51 s. ISBN 978-952-224-165-8 (painettu), ISBN 978-952-224-166-5 (PDF), ISSN 1456-3215 (painettu), ISSN 1796-4776 (PDF)

**Tiivistelmä:** Tässä raportissa esitetään kattava katsaus pohjoismaisiin asuntomarkkinoihin. Asuntorakentaminen poikkeaa toisistaan monella merkittävällä tavalla Pohjoismaiden välillä. Ruotsissa rakennetaan huomattavan vähän suhteessa rakennuskantaan ja lähinnä kerrostaloja. Norjassa ja Suomessa rakennetaan merkittävästi enemmän ja varsinkin viime vuosikymmenellä erillistalojen osuus oli suuri.

Asuntopolitiikka on aina polkuriippuvaista. Jotta tämän päivän asuntopolitiikkaa pystyy ymmärtämään, pitää olla ymmärrys asuntopolitiikan historiaan. Asumistukien osalta Pohjoismaissa voi tunnistaa yleisen eurooppalaisen siirtymän tarjontatuista kohti kysyntätukia. Ruotsille on kuitenkin ominaista pitäytyminen universaalisuuden periaatteessa asukasvalinnan suhteen. Koska asukasvalintaan ei ole haluttu Ruotsissa rajoituksia, on jouduttu kilpailunäkökulmista johtuen luopumaan täysin asumisen tarjontatuista.

Viime vuosikymmenen lopun finanssikriisi muutti merkittävästi asumista rahoittavien pankkien toimintaympäristöä. Katettujen joukkolainojen merkityksen korostuminen toisaalta lisää pankkien markkinaehtoisen rahoituksen merkitystä, mutta asettaa omalta osaltaan haasteen pankkien asuntolainmarkkinoiden kilpailullisuudelle.

**Avainsanat:** *Pohjoismaiset asuntomarkkinat, asumistuet, rahoitus.*

**Noro, K. och Lahtinen, M. 2014. EN ÖVERSIKT AV DEN NORDISKA BOSTADSMARKNADEN. PTT Rapport 250.** 51 s.

**Sammanfattning:** Denna rapport ger en överblick av den nordiska bostadsmarknaden. Bostadsbyggandet avviker märkvärt mellan de olika Nordiska länderna. Bostadsbyggandet i synnerhet i Sverige är mindre i förhållande till hela bostadsbeståndet och det byggs närmast höghus medan i Finland och Norge byggs det mera och särskilt under det senaste decenniet har antalet småhus varit stort.

Bostadspolitik är alltid stigberoende. För att kunna förstå dagens bostadspolitik måste man förstå bostadspolitikens historia. Likväl som i övriga europeiska länder kan man i bostadsstöden identifiera en övergång från utbudsstöd till efterfrågestöd. För Sverige är det kännetecknande att hålla sig till den universella aspekten av bostadspolitik. För att man i Sverige har valt en universell bostadsförsörjning, har det lett till att man har på grund av konkurrensfrågor avgått helt från alla utbudsstöd.

Finanskrisen i slutet av det senaste årtiondet förändrade betydligt verksamhetsomgivningen hos bankerna som finansierar boendet. Den ökade relevansen hos säkerställda obligationer har å ena sidan ökat betydelsen av den marknadsbestämda finansieringen från banker men å andra sidan skapat utmaningar till konkurrensen på bostadslänemarknaden.

**Nyckelord:** *Nordiska bostadsmarknad, bostadsstöden, finansiering.*



# Esipuhe

Pohjoismaat muodostavat luonnollisen viiteryhmän asuntomarkkinoiden analyysille, koska niiden yhteiskuntarakenteissa on paljon samoja piirteitä. Pohjoismaisessa markkinatalousjärjestelmässä valtion ja kuntien rooli hyvinvointipalvelujen järjestäjänä on aivan keskeinen. Asuminen on välttämättömyyshyödyke, jonka jakautumista kansalaisten kesken ei voi jättää pelkästään markkinoiden vastuulle.

Raportissa keskitytään tarkastelemaan vuokra- ja omistusasumista. Asuntopolitiikka on aina polkuriippuvaista. Jotta tämän päivän asuntopolitiikkaa pystyy ymmärtämään, pitää olla ymmärrys asuntopolitiikan historiasta. Historiallista taustaa vasten raportissa luodaan katsaus rakentamisen ja asumisen nykytilanteeseen eri Pohjoismaissa.

Asuntomarkkinaratkaisut poikkeavat monella mielenkiintoisella tavalla eri Pohjoismaiden välillä. Olemassa oleva asuntokanta ja kotitalouksien varallisuus määrittävät uudisrakentamisen sisällön ja määrän. Erityistä huomiota kiinnitetään eri pohjoismaissa tehtyihin ratkaisuihin kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamiseksi. Pohjoismaissa voi tunnistaa yleisen eurooppalaisen siirtymän tarjontatuista kohti kysyntätukia. Ruotsille on kuitenkin ominaista pitäytyminen universaalisuuden periaatteessa asukasvalinnan suhteen.

Asumisen rahoitusratkaisut poikkeavat merkittävästi eri Pohjoismaissa. Eroja on sekä kotitalouksien lainojen lyhentämisessä että pankkien varainhankinnassa. Pitkät laina-ajat ja jopa täysin lyhennysvapaat lainat ovat tavallisia Ruotsissa. Suomen asuntolainamarkkinat ovat paljon konservatiivisemmat ja lainat maksetaan tyypillisesti kokonaan takaisin n. 20 vuodessa. Katettujen joukkolainojen merkityksen korostuminen pankkien varainhankinnassa toisaalta lisää pankkien markkinaehtoisen rahoituksen merkitystä, mutta asettaa omalta osaltaan haasteen pankkien asuntolainamarkkinoiden kilpailullisuudelle.

Pellervon taloustutkimuksen puolesta kiitän tutkimuksen rahoittanutta Asuntoreformiyhdistystä. Tekijät vastaavat luonnollisesti täysin tutkimuksen sisällöstä.

Helsingissä 16.12.2014

Pasi Holm  
toimitusjohtaja  
Pellervon taloustutkimus PTT



# Alkusanat

Tämän pohjoismaisen asuntoselvityksen tarve kumpusi niistä lukuisista keskusteluista Asuntoreformiyhdistyksen piirissä, jossa mielikuva pohjoismaisesta vertailukohdasta myönnettiin hieman hataraksi, jopa puutteelliseksi. Viime vuosina suomalaisen asuntopolitiikan kääntyminen asuntomarkkinoiden pohdinnaksi unohti kaikessa kiireessä tuiki tärkeät vertailukohteet naapurimaissa.

Pohjoismaat muodostavat myös asuntokysymyksessä varsin yhtenäisen kokonaisuuden. Silti erot ovat yksityiskohdissa merkittäviä ja käsitesekaannukset varsin mahdollisia. Tämä selvitys antaa yhtenäisen pohjan pohjoismaiseen vertailuun ja yksityiskohtien syventämiseen.

Yhteiskunnan rooli näkyy Pohjoismaissa voimakkaana eri aikakausien asuntopolitiikan ratkaisuisa. Huomiotta ei ole syytä jättää Tanskan jo ennen toista maailmansotaa toteutunutta vuokra-asuntokantaa, Ruotsin 1960-luvun asuntotuotannon miljoonan asunnon tuotantoa, Norjan ensisijaista omistusasuntopainotusta tai viime vuosikymmenen Islannin asuntotalouden vuoristorataa. Kaikki nämä – ja Suomen aravakannan kukoistuskauti 1970-luvulla – antavat pohjan ymmärtää tämän hetken asuntokysymystä.

Suomalaiseen asuntopoliittiseen keskusteluun tämä selvitys tuottaa monia mielenkiintoisia näkymiä. Omistusasuntojen rahoituksessa on maassamme noudatettu Tanskaan ja Ruotsiin nähden olennaisesti varovaisempaa linjaa. Asuntolainojen lyhentäminen on suomalainen lähtökohhta, joka näkyy vertailumaihin maltillisempana lainamääränä. Lyhentämättömät asuntolainat antavat mahdollisuuden laadukkaaseen asumiseen, mutta muodostavat myös rahoitusmarkkinoiden aikapommin.

Suomalainen kohtuuhintainen asuntotuotanto on pohjoismaisia vertailukohteitaan asuntokooltaan pienempää. Siksi ei ole syytä yhtyä siihen kuoroon, mikä vaatii yhä suurempaa osuutta uusille yksioille. Maassamme on tuotettu jo nyt yli kaksinkertaisesti yksioitä verrattuna muihin pohjoismaihin, mitään syytä ei ole tuottaa niitä kolmenkertaisesti.

Asuntoreformiyhdistyksen puolesta haluan lämpimästi kiittää tämän hankkeen toteuttamiseen osallistuneita ympäristöministeriötä, Suomen kuntaliittoa, Suomen Hypoteekkiyhdistystä (HYPO), Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjiä (KOVA) sekä hanketta tiedollisesti tukeneita

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusta (ARA), Kiinteistöliitto ja Vuokralaiset ry:tä. Erityinen kiitos kuuluu kuitenkin selvityksen toteuttaneelle Pellervon taloustutkimukselle ja siellä tutkimusjohtaja Markus Lahtiselle ja tutkija Kirsi Norolle.

Helsingissä 22.12.2014

Hannu Penttilä  
Asuntoreformiyhdistyksen puheenjohtaja



## Yhteenveto

Asuntorakentaminen poikkeaa toisistaan monella merkittävällä tavalla Pohjoismaiden välillä. Rakentamisen määrän lisäksi rakennettavat kohteet ovat hyvin erilaisia. Ruotsissa rakennetaan huomattavan vähän suhteessa rakennuskantaan ja lähinnä kerrostaloja. Norjassa ja Suomessa rakennetaan merkittävästi enemmän ja varsinkin viime vuosikymmenellä erillistalojen osuus oli suuri.

Asuntopolitiikka on aina polkuriippuvaista. Jotta tämän päivän asuntopolitiikka pystyy ymmärtämään, pitää olla ymmärrys asuntopolitiikan historiaan. Erityisesti kiinnitettiin huomiota eri Pohjoismaissa tehtyihin ratkaisuihin kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamiseksi. Pohjoismaissa voi tunnistaa yleisen eurooppalaisen siirtymän tarjontatuista kohti kysyntätukia. Ruotsille on kuitenkin ominaista pitäytyminen universaalisuuden periaatteessa asukasvalinnan suhteen. Koska asukasvalintaan ei ole haluttu Ruotsissa rajoituksia, on jouduttu kilpailunäkökulmista johtuen luopumaan täysin asumisen tarjontatuista. Suomessa on koko ajan ollut keskeisenä periaatteena asukasvalinnan valikoivuus siten, että asumisen tukimuodot ovat pääosin kohdistuneet pieni ja keskituloisille. Vaikka kysyntätukien merkitys on kasvanut, myös tarjontatuilla on edelleen oma merkityksensä suomalaisessa asumistukijärjestelmässä.

Oma asunto on usein kotitalouden suurin investointi. Vuokralla asuvilla kotitalouksilla asumisen kustannukset muodostavat merkittävän osan kokonaismenoista. Asumisen rahoitusratkaisut poikkeavat merkittävästi eri Pohjoismaissa. Viime vuosikymmenen lopun finanssikriisi muutti merkittävästi asumista rahoittavien pankkien toimintaympäristöä, jolla on merkittäviä vaikutuksia tulevaisuuden asumiseen. Katettujen joukkolainojen merkityksen korostuminen toisaalta lisää pankkien markkinaehtoisen rahoituksen merkitystä, mutta asettaa omalta osaltaan haasteen pankkien asuntolainmarkkinoiden kilpailullisuudelle. Kustannusten kehitys vaikuttaa taas merkittävästi kotitalouksien taloudelliseen hyvinvointiin eri Pohjoismaissa. Finanssikriisin jälkeen kotitalouksien tulokehitys on ollut eri Pohjoismaissa vaihteleva. Niissäkin maissa, joissa tulokehitys on ollut koh-

tuullista tulonjaon polarisoituminen entisestään korostaa asumiskustannusten merkitystä tyypillisen kotitalouden taloudenpidossa.

Raportin ulkopuolelle jää monia tärkeitä ilmiöitä Pohjoisilla asunto-markkinoilla. Käytettävä data oli pääosin valtakunnallista. Nopeasti kasvavin kaupunkikeskusten tilanne poikkeaa varmasti merkittävästi esimerkiksi asumiskustannusten osalta maiden keskiarvoista. Toinen erityisen tärkeä aihepiiri liittyy kaavoituksen ja maankäytön erilaisiin ratkaisuihin eri Pohjoismaissa. Tältä osin lisäselvitysten tarve on ilmeinen.

## Sisällys

Esipuhe .....	5
Alkusanat .....	7
Yhteenveto .....	9
1 Johdanto.....	13
2 Asuntokanta .....	14
2.1 Asuntokanta ja kaupungistuminen.....	15
2.2. Asuntokannan kehitys ja rakenne .....	17
2.3 Asuntorakentaminen 2000-luvulla .....	20
3 Asuntojen hallintamuodot .....	24
4 Asuntopolitiikan historia Pohjoismaissa.....	27
4.1 Ruotsi .....	27
4.2 Tanska.....	28
4.3 Norja.....	29
4.4 Suomi .....	29
4.5 Islanti.....	30
5 Kohtuuhintainen ja tuettu asuminen.....	31
5.1 Kohtuuhintainen asuminen .....	31
5.2 Tuettu asuminen.....	32
5.3 Asumisen tuet Ruotsissa.....	35
5.4 Asumisen tuet Tanskassa.....	36
5.5 Asumisen tuet Norjassa .....	37
5.6 Asumisen tuet Suomessa .....	37
5.7 Asumisen tuet Islannissa .....	38
6 Asumisen hinta ja rahoitus.....	40
6.1 Asuntojen hinnat .....	40
6.2 Pankit asumisen rahoittajina finanssikriisin jälkeen .....	42
6.2.1 Lainakatto ja lainojen lyhentäminen.....	43
6.2.2 Katetut joukkolainat .....	44
6.2.3 Katettujen joukkolainojen käyttö Pohjoismaissa .....	45
6.3 Asumisen verotus .....	46
Lähteet .....	48



# 1 Johdanto

Pohjoismainen asuntoselvitys -projektin tavoitteena on laatia katsaus Pohjoismaisiin asuntomarkkinoihin. Pohjoismaat muodostavat luonnollisen viiteryhmän asuntomarkkinoiden analyysille, koska niiden yhteiskuntarakenteissa on paljon samoja piirteitä. Pohjoismaisessa markkinatalousjärjestelmässä valtion ja kuntien rooli hyvinvointipalvelujen järjestäjänä on keskeinen. Asuminen on välttämättömyyshyödyke, jonka jakautumista kansalaisten kesken ei voi jättää pelkästään markkinoiden vastuulle. Yhtäläisyyksistä huolimatta asuntomarkkinaratkaisut kuitenkin poikkeavat monella mielenkiintoisella tavalla eri Pohjoismaiden välillä. Raportissa keskitytään tarkastelemaan vuokra- ja omistusasumista, erityisasuminen ja laitosasuminen eivät kuulu tutkimuksen piiriin.

Asuntomarkkinoita tarkastellaan useasta toisistaan täydentävästä näkökulmasta. Rakentamisen osalta huomiota kiinnitetään jo olemassa olevaan rakennuskantaan ja tätä kuvaa täydennetään väestökehityksestä seuraavalla asuntojen kysynnän kasvulla. Tätä kuvaa täydennetään tarkastelemalla 2000-luvun rakentamista eri Pohjoismaissa.

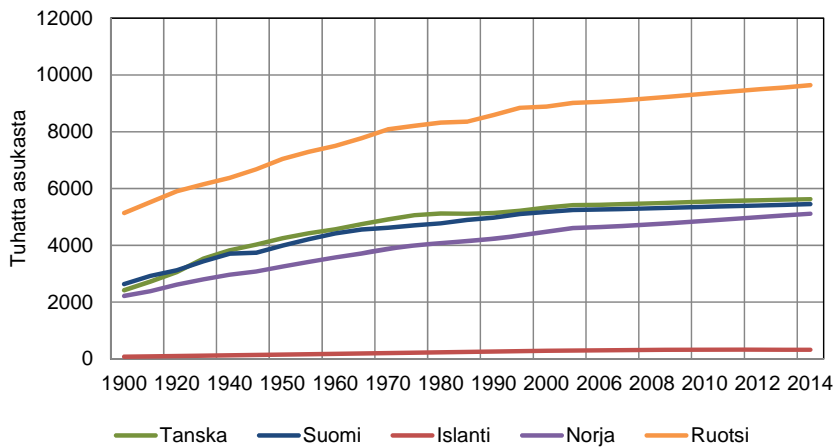
Asuntopolitiikka on aina polkuriippuvaista. Asuntopolitiikan nykyisyyttä lähdetäänkin tarkastelemaan historiasta käsin, jotta paremmin ymmärrettäisiin tämän päivän toisistaan merkittävästi eroavat Pohjoismaiset käytännöt.

Viime vuosikymmenen lopun finanssikriisi muutti merkittävästi asumista rahoittavien pankkien toimintaympäristöä myös Pohjoismaissa. Asuntojen hintakehitys on aina riippuvainen myös rahoituksen saatavuudesta ja hinnasta. Toisistaan merkittävästi eroavat hintakehitykset 2000-luvulla eri Pohjoismassa ovat osaltaan seurausta asumisen rahoituksen erilaisista ratkaisuista. Asuntorahoituksen tarkastelu täydentää osaltaan kuvaa pohjoismaisen asumisen nykyisistä haasteista.

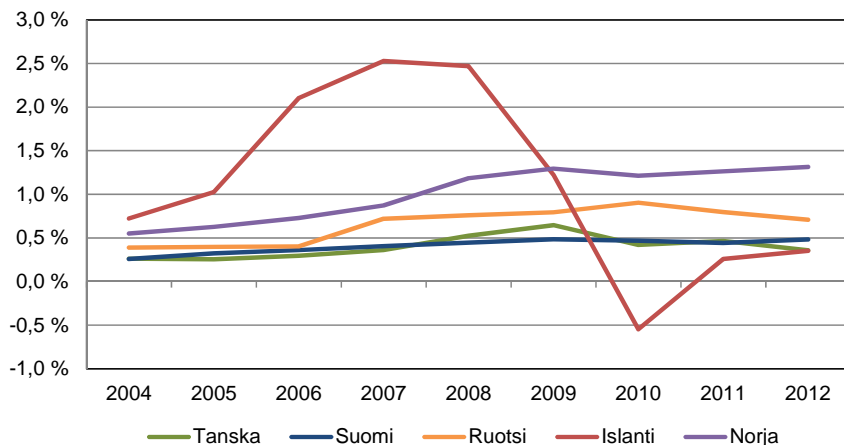
## 2 Asuntokanta

Väestönkasvu (kuvio 1.) ja viime vuosina sen keskeisenä ajurina maahanmuutto (kuvio 2.) on lisännyt asuntojen tarvetta kaikissa isoissa Pohjoismaissa.

Väestönkasvu on ollut voimakkainta Ruotsissa erityisesti toisen maailmansodan jälkeen kun taas Islannissa väestönkasvu on ollut vähäisintä. Suomen, Norjan ja Tanskan väestönkasvu on pysynyt näiden kahden ääripään välissä.



*Kuvio 1. Väestönkasvu Pohjoismaissa. Lähde: The Nordic Statbank, 2014.*

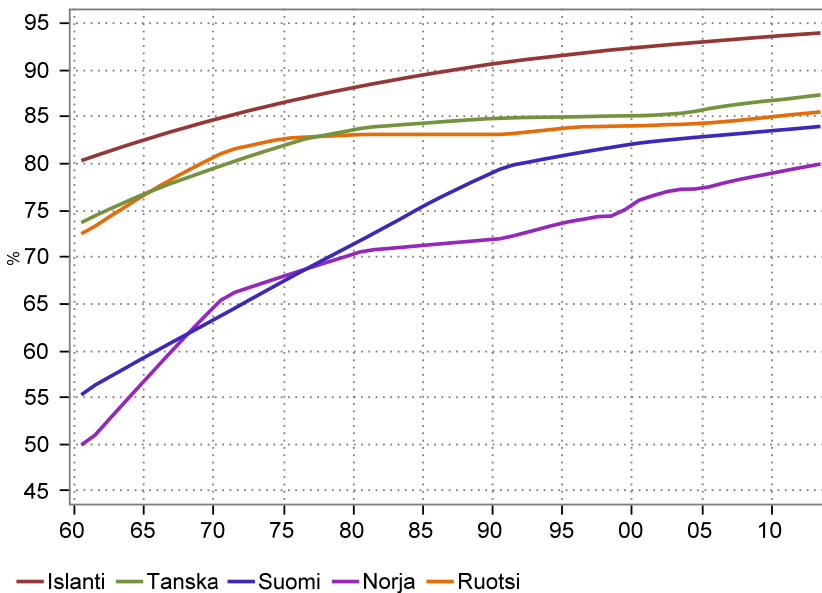


**Kuvio 2.** Nettomaahanmuutto Pohjoismaissa, suhteessa väestöön. Lähde: *The Nordic Statbank, 2014.*

Maahanmuutto on myös vaikuttanut asumisen kysyntään erityisesti kasvualueilla. Islannissa maahanmuuton trendit ovat olleet erittäin vaihtelevia ja Norjassa maahanmuutto on ollut tasaisessa kasvussa. Suomessa ja Tanskassa maahanmuutto on pysynyt viimeiset kymmenen vuotta suhteellisen matalalla tasolla verrattuna Ruotsiin ja Norjaan.

## 2.1 Asuntokanta ja kaupungistuminen

Voimakas kaupungistukuvaminen on kasvattanut asumisen kysyntää erityisesti pääkaupunkiseuduilla. Maailmanpankki käyttää Pohjoismaiden kaupungistumista kuvaamaan taajama-astetta. Pohjoismaissa taajama on määritelmän mukaan paikka, jossa on vähintään 200 asukasta ja asuinrakennusten väli on enintään 200 metriä. Taajaman vastakohtana käytetään termiä haja-asutusalue. Maailmanpankin käyttämän määrittelyn vahvuutena on sen yhdenmukaisuus eri Pohjoismaiden välillä. Sen ilmeinen heikkous on puolestaan kaupunkimaisen alueen laaja tulkinta. Tämän seurauksena kaupunkimaiseksi alueeksi tulee luetuksi sellaisiakin alueita, joiden väestöllinen tai asuntomarkkinoiden dynamiikka ei ole tyypillinen kaupunkimaiselle alueelle.



**Kuvio 3.** Pohjoismaiden taajama-asteet. Lähde: WorldBank, Macrobond.

Maailmanpankin mukaan Suomen taajama-aste on 84 %. Suomen taajama-aste on jo usean vuosikymmenen noussut kohti Ruotsin ja Tanskan tasoa. Näissä maissa kaupungistumien saavutti nykyisen tasonsa jo 70-luvulla. Islannin korkeata taajama-asetta selittää Reykjavikin merkittävä osuus koko Islannin väestöstä.

Kaupungistumisen ja taajama-asteen välisestä erosta saa hyvän käsityksen, kun vertaa taajama-asteen antamaa kuvaa Suomesta Ympäristökeskuksen ja Oulun yliopiston maantieteen laitoksen 7-portaiseen kaupunki-maaseutu -luokitukseen, joka perustuu paikkatietoaineistoon. Sen mukaan vuoden 2013 lopussa kaupunkialueella asuvien osuus oli 68,6 %. Vuonna 1990 kaupunkialueella asuvien osuus oli 61,9 %, joten vajaassa viidessätoista vuodessa kaupunkimaisessa ympäristössä asuvien osuus oli kasvanut reilu seitsemän prosenttia. Taajama-asteen antamat vastaavat luvut ovat 72 % vuodelle 1990 ja 84 % vuodelle 2013.



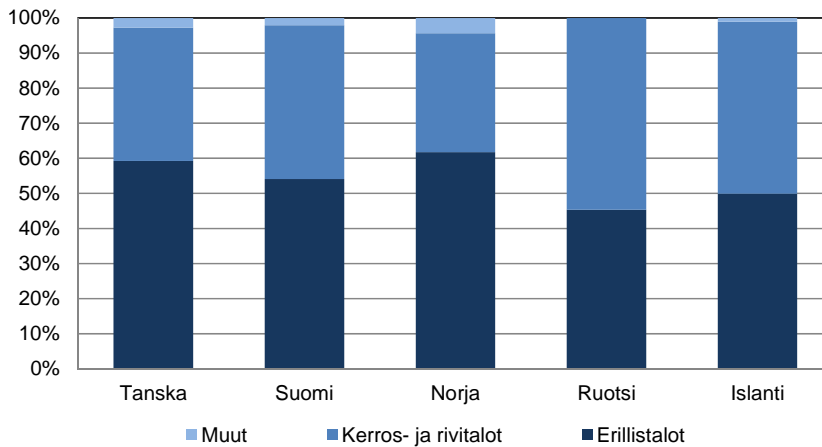
## 2.2. Asuntokannan kehitys ja rakenne

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuonna 2013 noin 2,9 miljoonaa asuntoa, mukaan lukien vapaa-ajanasunnot. Vakituisesti asuttuja asuntoja on noin 2,6 miljoonaa. Asuinkerrostalohuoneistoja on noin 1,3 miljoonaa kappaletta. Ruotsin asuntokanta on noin 4,6 miljoonaa asuntoa. Näistä noin 2 miljoonaa on erillistaloissa ja 2,5 miljoonaa on kerros- ja rivitaloissa. (Ruotsin tilastokeskus, 2012)

Tanskan asuntokanta oli vuonna 2013 lähes 2,6 miljoonaa asuntoa. Asuntokannasta reilut 1,5 miljoona oli erillistaloja ja noin miljoona asuntoa oli kerrostaloissa. Norjan asuntokanta käsitti vuonna 2013 noin 2,4 miljoonaa asuntoa, joista erillistaloja oli 1,5 miljoonaa ja kerrostaloasuntoja noin 0,9 miljoonaa, Islannin asuntokanta on 0,13 miljoonaa asuntoa, josta erillistaloja ja kerrostaloja oli kutakuinkin saman verran.

**Taulukko 1.** *Asuntokanta Pohjoismaissa. Miljoonaa asuntoa. Lähde: The Nordic Statbank, 2014.*

	1990	2001	2013
Ruotsi	4,0	4,3	4,6
Suomi	2,2	2,5	2,9
Tanska	2,2	2,4	2,6
Norja	1,8	2	2,4
Islanti	0,1	0,1	0,1
Islanti 1990 laskettu Lujasen (2006) mukaan			



**Kuvio 4.** Asuntokanta talotyypeittäin Pohjoismaissa vuonna 2012 (Islannin tuoreimmat tiedot vuodelta 2009). Lähde: The Nordic Statbank, 2014.

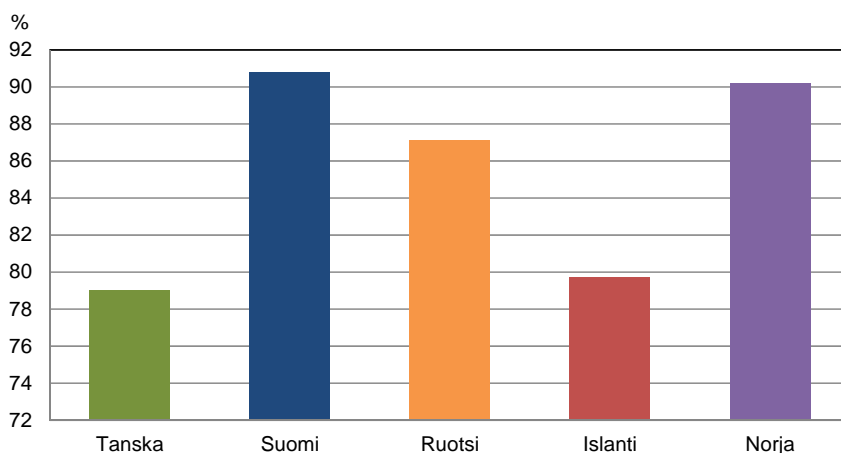
Eri maiden tilastointitavoista johtuen asuntokannan ikäluokka on jaoteltu vaihtelevasti eri aikakausiin. Ruotsin kerros ja rivitalokannasta yli miljoona asuntoa on rakennettu 50- ja 60-lukujen aikana. 40-luvulla rakennettu kantakin käsittää yli 400 000 asuntoa, mikä on lähes 10 prosenttia nykyisestä asuntokannasta. Yksittäisistä vuosikymmenistä 60-luvulla on rakennettu eniten nykyisestä rakennuskannasta (20 %). Muissa Pohjoismaissa vastaava vuosikymmen on 70-luku. Tosin Islannissa myös viime vuosikymmen oli asuntokannan merkittävän kasvun aikaa.

Suomen sekä Islannin asuntokanta on uudempaa perua kuin muiden Pohjoismaiden. Suomessa merkittävä osa asuntokannasta on rakennettu toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. 1960 -80-lukujen aikana rakennetut kiinteistöt vastaavat noin puolta olemassa olevasta asuntokannasta. Suomalaisten asuntojen kunto Pohjoismaiden paras (Kuvio 5).

Norjan asuntokannasta yli puolet on rakennettu toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Tanskassa asuntokannasta vajaa kolmasosa on rakennettu ennen toista maailmansotaa. Tanskan asuntokanta on tältä osin Pohjoismaiden vanhinta. Tanskalaisten asuntojen kunto on myös heikoin Pohjoismaissa. Toinen merkittävä rakentamisen ajanjakso on ollut 1960- ja 70-luku, joiden aikana rakennetut asunnot vastaavat myös vajaata kolmasosaa olemassa olevasta kannasta.

**Taulukko 2.** Pohjoismainen asuntokanta rakennusvuosittain. Lähde: Maiden tilastokeskukset.

	Ruotsi	Suomi	Tanska	Norja	Islanti
ennen 20-lukua		3 %	18 %	10 %	2 %
20-luku	14 %		5 %		
30-luku	7 %	5 %	8 %	6 %	
40-luku	9 %		5 %		22 %
50-luku	13 %	13 %	8 %	14 %	
60-luku	20 %	13 %	15 %	12 %	13 %
70-luku	17 %	20 %	17 %	16 %	18 %
80-luku	9 %	17 %	9 %	13 %	13 %
90-luku	5 %	12 %	5 %	9 %	12 %
2000-2009	5 %	11 %	8 %	12 %	
2010-	1 %	4 %	1 %	2 %	19 %
ei tietoa	1 %	1 %	0 %	4 %	0 %
<b>Yhteensä</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

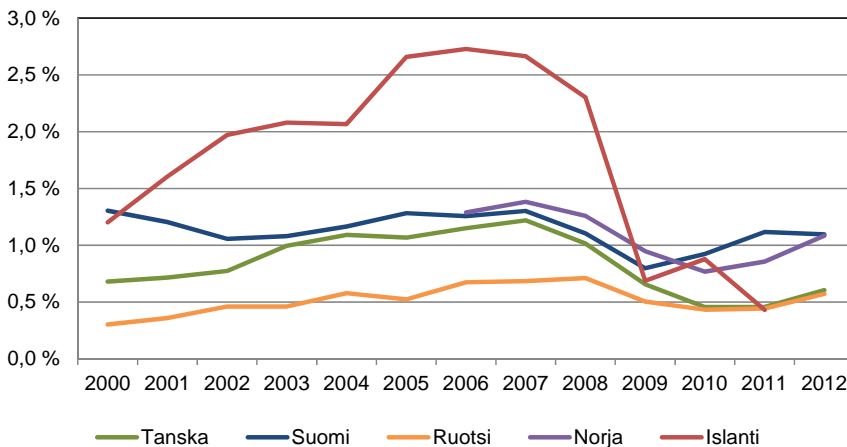


**Kuvio 5.** Asuntojen kunto eri Pohjoismaissa. Prosenttiluku kuvaa asuntoja ilman merkittäviä puutteita (eristeet, valaistus jne.) Lähde: Eurostat.

## 2.3 Asuntorakentaminen 2000-luvulla

Rakentaminen pohjoismaissa noudattaa osaltaan yleistä suhdannekehitystä. Viime vuosikymmenen vakaan talouskasvun aikana asuntorakentaminen kasvoi kaikissa Pohjoismaissa. Tasossa ja kasvuvauhdissa oli kuitenkin merkittäviä eroja maiden välillä. Islannin kansantalouden suuri riskinotto näkyi ensin maan nopeana vaurastumisena, joka sai aikaan poikkeuksellisen rakennusbuumin. Finanssikriisi kohteli Islantia Pohjoismaista karuimmin, minkä seurauksena uudisrakentaminen romahti murtoosaan aiemmasta.

Suomen asuntotuotanto on ollut koko 2000-luvun suurta suhteessa asuntokantaan. Suomen suuren asuntorakentamisen taustalla on väestönkasvun lisäksi ollut vilkas maan sisäinen muuttoliike ja pitkään jatkunut asumisväljyyden kasvu. Rakentaminen alkoi hiipua jo ennen finanssikriisiä, mutta kriisin myötä rakentamisen taso romahti. Valtion elvytystoimien, ennen kaikkea ns. välimallin tuotannon seurauksena, rakentaminen kuitenkin lähti nopeasti uuteen nousuun. Kasvu kuitenkin hyittyi eurokriisin syöstyessä Suomen talouden uuteen laskuun.

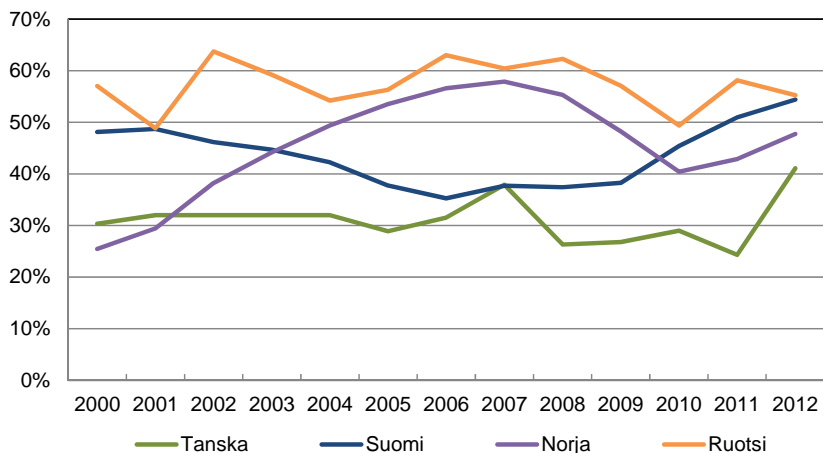


**Kuvio 6.** Asuntorakentaminen % asuntokannasta. Norjasta yhtenäisiä kantatietoja vuodesta 2006. Islannista viimeinen kantatieto vuodelta 2011. Lähde: Nordic Statistical year book 2013.

Norjan asuntorakentaminen on ollut suurinta vuorotellen Suomen kanssa. Finanssikriisin seurauksen myös Norjan taloudelle tärkeä öljyn hinta romahti. Tästä seurasi rakentamisen tilapäinen lasku, mikä kuitenkin selvään kasvuun kahden vuoden svantovaiheen jälkeen.

Ruotsin asuntorakentaminen on ollut koko 2000-luvun pienintä suhteessa rakennuskantaan. Finanssikriisi näkyi myös ruotsalaisilla asuntomarkkinoilla, mutta suhteelliset muutokset olivat kuitenkin huomattavan pieniä verrattuna muihin Pohjoismaihin. Vähäisen rakentamisen taustalla on suhteellisen pienen maan sisäisen muuttoliikkeen lisäksi tuetun vuokra-asuntotuotannon ongelmat. Lisäksi Ruotsin vähäinen rakentaminen saattaa osaltaan olla seurausta 90-luvun rakennusbuumista.

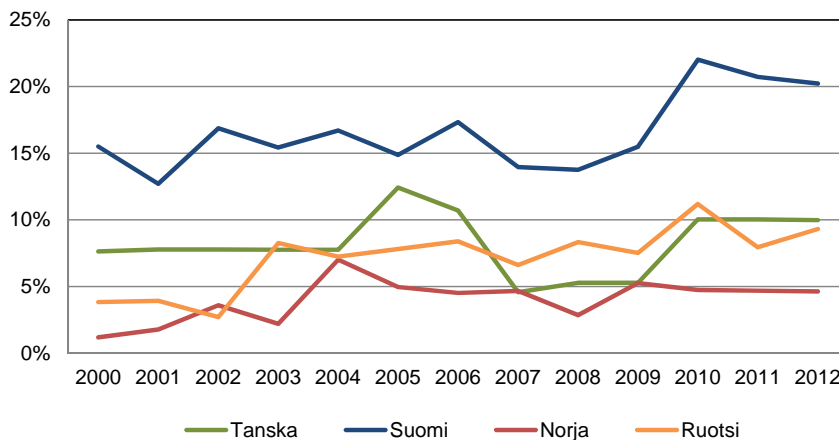
Tanskassa rakentaminen on toipunut finanssikriisin aiheuttamasta romahduksesta yskähdellen. Rakennuslupien määrät osoittivat jo elpymisen merkkejä vuosina 2010 ja 2011, mutta määrät ovat alkaneet vuodesta 2012 lähestymään taas kohti vuoden 2009 pohjaa. Tähän osaselityksenä on rakennuslupien suuri määrä kriisiä edeltävinä vuosina.



**Kuvio 7.** Kerrostalorakentamisen osuus koko rakentamisesta. Lähde: The Nordic Statbank.

Tanskassa kerrostalorakentamisen osuus kokonaistuotannosta on ollut 2000-luvulla Pohjoismaista pienin<sup>1</sup>. Kerrostalojen rakentaminen on noudataanut muun rakentamisen vaihtelua ja sen osuus on pysynyt suhteellisen vakaana. Suomessa kerrostalorakentamisen osuus laski viime vuosikymmenellä lähinnä omakotitalorakentamisen suuren määrän seurauksena. Finanssikriisin jälkeen omakotitalotuotanto pieneni ja ns. välimallin tuella kerrostalorakentaminen kasvatti kerrostalojen osuutta kokonaistuotannosta. Ruotsissa kaikki rakentaminen kasvoi tasaisen rauhallisesti viime vuosikymmenellä, joten kerrostalotuotannon osuudessa ei ollut suurta muutosta. Kerrostalojen osuus kokonaistuotannosta on ollut Ruotsissa ainoana Pohjoismaana lähes koko ajanjakson yli 50 prosenttia. Vastaavasti öljyn hinnan tilapäisesti romahdettua finanssikriisin jälkeen kerrostalotuotannon väheni selvästi. Erillistalojen tuotanto on ollut paljon vähemmän suhteista riippuvaa.

Suomessa yksiöiden osuus on ollut suurin uudesta kerrostalotuotannosta viimeisen kahdentoista vuoden aikana. Finanssikriisin jälkeen yksiöiden rooli on entisestään korostunut. Vastaavasti Norjassa osuus on ollut lähes aina pienin. Ruotsin ja Tanskan osuuksissa on selvää vuosittaista vaihtelua, mutta Suomen tasolla yksiöiden osuus ei missään vaiheessa yllä.



**Kuvio 8.** Yksiöiden osuus kerrostalotuotannosta. Lähde: The Nordic Statbank.

<sup>1</sup> Osin tämä selittyy Tanskan asuntotilastoinnin käytännöllä, jossa tarkemmin luokittelemattomien rakennusten osuus on suuri. Tilanne ei kuitenkaan juurikaan muutu vaikka kerrostalotuotanto suhteutetaan kerros- ja erillistalojen tuotannon summaan.

**Taulukko 3.** Huoneiden lukumäärä henkilöä kohti. Lähde: Eurostat.

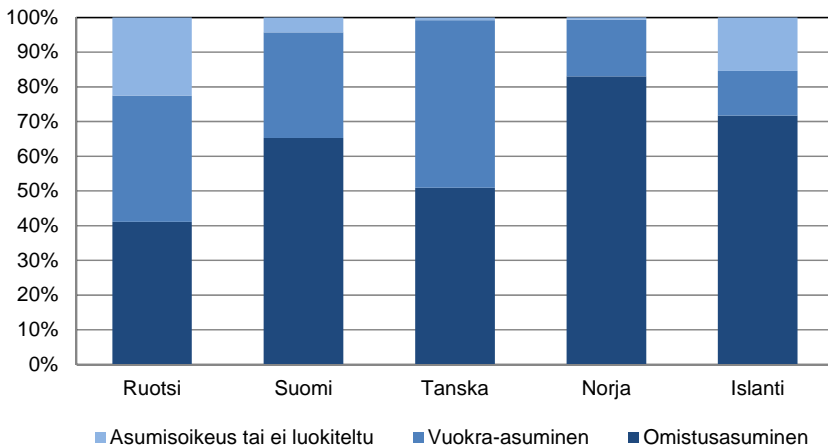
	<b>Tanska</b>	<b>Suomi</b>	<b>Ruotsi</b>	<b>Islanti</b>	<b>Norja</b>
2004	1,9	1,8	1,7	1,6	1,9
2005	1,9	1,8	1,7	1,6	1,9
2006	1,9	1,8	1,8	1,6	2,0
2007	1,9	1,9	1,7	1,6	2,0
2008	1,9	1,9	1,7	1,6	2,0
2009	1,9	1,9	1,8	1,6	2,0
2010	1,9	1,9	1,7	1,6	2,0
2011	1,9	1,9	1,7	1,6	2,0
2012	2,0	1,9	1,7	1,6	2,0
2013	1,9	1,9	1,7	1,5	2,0

Kaikista Pohjoismaista ei ole saatavissa suoranaisesti vuotuista tilastoa asumisväljyydestä, mutta myös kyselyjä hyödyntävä Housing Statistics in the European Union (2010) tarjoaa tietoa Ruotsin (45,2 neliötä asukasta kohden vuonna 2008) ja Tanskan osalta (51,2 vuonna 2009). Suomen vastaava luku oli vuonna 2009 38,9, josta se on hivenen noussut 39,8 vuoteen 2013 (Tilastokeskus). Huoneluvusta henkeä kohti on saatavissa tietoa Eurostatista. Tämä antaa asumisväljyydestä ainoastaan suuntaa antavaa tietoa, koska huoneiden neliömäärissä voi olla huomattavaakin eroa. Muutokset huoneluvussa ovat huomattavan pieniä viimeisen kymmenen vuoden aikana.

### 3 Asuntojen hallintamuodot

Pohjoismaissa on asuntokantaan nähden suuret vuokramarkkinat verrattuna muuhun Eurooppaan. Eri Pohjoismaiden välillä on kuitenkin eroja vuokramarkkinoiden koossa suhteessa koko asuntokantaan. Suomessa suuruusluokkana noin yksi kolmasosa asukkaista asuu vuokralla ja kaksi kolmasosaa omistusasunnoissa. Ruotsin asuntomarkkinoiden ainutlaatuisien piirteiden vuoksi omistusasunnossa asuvien määrä on muita Pohjoismaita korkeampi suhteessa koko asuntokantaan. (Bengtsson ym. 2014)

Ruotsissa ja Tanskassa on suuri painotus vuokramarkkinoilla ja asumisen tuet ovat olleet suhteellisen neutraaleja eri hallintamuotojen välillä. Kyseisissä maissa kunnilla on ollut suuri rooli asumisen tukemisessa. Norjassa ja Islannissa omistusasuminen on ollut dominoiva hallintamuoto ja sitä on tuettu eniten. Kuntien rooli on ollut pieni. Suomessa hallitseva asuntomuoto on omistusasuminen kuten Norjassa ja Islannissa, mutta Suomessa on myös vahva kunnallinen rooli asumisen tukemisessa, erityisesti vuokramarkkinoilla. (Lujanen, 2004; Bengtsson ym. 2014)



**Kuvio 9.** Hallintamuodot eri Pohjoismaissa, tiedot vuodelta 2012, paitsi Islannista vuodelta 2011. Lähde: maiden tilastokeskukset.



Suomessa omistusasuminen on ollut vuokra-asumista yleisempää aina toisesta maailmansodasta saakka. Asuntojen omistamisella oli sotien jälkeisessä Suomessa myös yleisiä yhteiskunnallisia tavoitteita. Julkinen valta on tukenut sekä vuokra- että omistusasumista.

Ruotsissa erityisesti nuoret ja koulutetut ihmiset muuttavat kasvualueille työn perässä. Heidän asemansa on heikko asuntomarkkinoilla. Vuokra-asuntojen puutteesta heitä ohjataan ottamaan lainaa ja sijoittamaan asumisoikeusasuntoon. Koska heillä ei usein ole säännöllisiä tuloja tai säästöjä, tämä lisää riskilainojen ottamista. Kysyntäpaine nostaa myös asumisoikeus- ja omistusoikeusasuntojen hintoja johtaen yhä suurempiin lainoihin. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että toimivat vuokramarkkinat tasaavat koko asuntomarkkinoita ja täten myös asuntolainamarkkinoita sekä lainamarkkinoita yleisesti. (SOU 2012:88) Vuonna 2007 päätettiin tukea asumista siten, että mahdollistettiin yleishyödyllisten asuntojen muuttaminen asumisoikeusasunnoiksi (*bostadsrätt, borätt*) sekä niiden myyminen yksityishenkilöille. Ruotsissa on myös ollut mahdollista omistaa asunto (*ägarlägenhet*) kerrostalosta vasta vuodesta 2009. Näitä omistusasuntoja saa kuitenkin olla vain uudistuotannossa ja yleishyödyllisten asuntoyhtiöiden asuntoja muunnettaessa asumisoikeusasunnoiksi. Vuoden 2013 kesällä näitä omistusasuntoja kerrostaloissa oli noin 733. (Läntmäteriet, 2013)

Tanskan asuntomarkkinoista noin 20 % kuuluu sosiaalisen vuokra-asumisen piiriin, toiset reilut 20 % ovat yksityisesti vuokrattuja asuntoja ja loput ovat erilaisia omistusasuntoja, joihin kuuluu myös asunto-osakkeet. Noin 50 % on suoraan omistettuja asuntoja ja muut erilaisten asunto-osakkeiden tai muiden tahojen kautta omistamia. (Annaniassen, 2014)

Norjassa suurin osa asuntokannasta on omistusasuntoja. Nämä asunnot ovat joko yksittäisomistuksessa olevia pientaloja tai omistusasuntoja kerrostaloissa, nk. moniperhetaloissa (*flerfamiljehus, eierseksjoner*). Molempia omistusmuotoja koskee sama lainsäädäntö ja suora omistusoikeus. Suoraan omistettuja omistusasuntoja on noin 63 % koko asuntokannasta. Tämän lisäksi noin 14 % asuntokannasta osuuskuntamuotoisia on osakeasuntoja tai lomaosakeasuntoja. Nämä, useimmiten asuntoyhdistysten omistamat talot, toimivat aiemmin jäsenyysperiaatteella. 1980-luvun säätelyn vapauttamisen jälkeen nämä osuuskuntamuotoiset osakeasunnot muistuttavat säännöiltään enemmän omistusasuntoja kerrostaloissa. Jos nämä kaikki lasketaan omistusasunnoiksi, niin hallintamuodon osuus koko asuntokannasta nousee noin 80 prosenttiin. Norjan asuntopolitiikka

keskittyi historiallisesti omistusasumisen tukemiseen ja omistusasuminen onkin lisääntynyt Norjassa 51 prosentista vuonna 1946 noin 80 prosenttiin vuonna 2013. (Annaniassen, 2014)

Yksityinen vuokrasektori ei ole kovin järjestäytynyt Norjassa. Vuokramarkkinoilla on harvoja pieniä toimijoita, jotka vuokraavat omistamiin pienkiinteistöjä. Tämän lisäksi yksityinen vuokrasektori koostuu toisen käden markkinoista, jossa omistaja vuokraa asuntonsa tilapäisesti. Noin 10 % kotitalouksista omistaa myös ns. toisen asunnon, jota he voivat tarpeen vaatiessa vuokrata. (Soholt, Terje ja ne kaksi muuta lähdeä) Monet näistä vuokrattavista asunnoista ovat esimerkiksi omakotitalojen kellariasuntoja. Vuokrataso määräytyy markkinoilla toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa. Tämän lisäksi Norjassa on erittäin pieni kunnallinen vuokrasektori, joka edustaa noin 4 % asuntokannasta. Yhteensä nämä vuokramarkkinat edustavat noin 20 prosenttia koko asuntokannasta. (Annaniassen, 2014)

Islannissa noin 80 % asuntokannasta on omistusasuntoja ja vain noin 20 % muita hallintamuotoja. Omistusasumisen osuus asumismuodoista on kasvanut vahvasti 1900-luvun alusta saakka ja ollut korkeimmillaan lähemmäs 90 % koko asuntokannasta vuoden 1990 liepeillä. Tähän on vaikuttanut voimakkaasti se, että Islannin asuntopolitiikka on tukenut kaikista vahvimmin juuri omistusasumista. Asuntopolitiikka on haitannut yksityisten vuokramarkkinoiden toimintaa. Myös lainsäädäntö on voimakkaasti kannustanut omistusasumiseen. Islannissa ei esimerkiksi ollut ollenkaan lainsäädäntöä koskien vuokra-asumista vuosien 1953 – 1979 välillä. (Sveinsson, 2014)

## 4 Asuntopolitiikan historia Pohjoismaissa

Valtion rooli asuntomarkkinoilla lisääntyi kaikissa Pohjoismaissa selkeästi toisen maailmansodan jälkeen, jolloin vallitsi asuntopula. Valtion roolin oli useassa maassa tarkoitus olla väliaikainen, mutta jäi useimmiten pysyväksi.

### 4.1 Ruotsi

Ruotsin valtiolla on ollut erityisen suuri rooli asumisen järjestämisessä erilaisin tuotantotuin. Kuntien asumisen järjestysvastuu on myös historiallisesti ollut suuri. Ruotsin asuntopolitiikan painotus on kuitenkin ollut aina universaali, tarkoittaen sitä, että tuetun, kohtuuhintaisen asumisen piiriin pääsy on vapaa kaikille ja tapahtuu jonotuseriaatteella. Kohtuuhintaisen asumisen järjestysvastuu on kunnilla. Valtion roolia asumispolitiikassa on vähennetty jatkuvasti 1990-luvulta lähtien. (Bengtsson, 2014)

Ruotsissa sekä vapaarahoitteiset että tuetut vuokramarkkinat muodostavat kiinteästi integroituneet kokonaismarkkinat. Vuokrasääntely lopetettiin Ruotsissa virallisesti vuonna 1969. Monet käyttävät käsitettä vuokrasääntely (hyresreglering) nykyään kuvaamaan käytäntöä, jossa vuokrataso määräytyy kollektiivisissa neuvotteluissa vuokralaisia edustavan suuren etujärjestön (Hyresgästföreningen) kanssa. Ruotsin voimakas institutionaalinen vuokralaisliike sekä vuokratasonmääräytymisneuvottelut ovat ainutlaatuisia koko maailmassa. (Bengtsson ja Jensen, 2013) Vuonna 2011 astui voimaan uudet säädökset, jossa rajoitettiin vuokraneuvotteluiden sitovuutta yksityisille vuokranantajille ja otettiin yksityiset vuokranantajat mukaan neuvotteluihin. Tarkoituksena on ollut antaa vuokratason nousta aiempaa korkeammalla, tietyin rajoittein. Uusien säädösten vaikuttavuutta ei ole vielä tutkittu. (Bengtsson ym., 2014)

Ruotsissa on ollut selkeä politiikkamuutos siirtyä tarjontatukipohjaisista ratkaisuihin kysyntätukiratkaisuihin. Tämä kehitys tapahtui voimakaimmin 1990-luvulla, jolloin perustettiin komissio selvittämään muiden

Euroopan maiden tekemiä muutoksia asumistukijärjestelmiin. Ruotsissa oli tuolloin tarjontatukiin perustuva järjestelmä, joka tuki voimakkaasti uudisrakentamista sekä korjausrakentamista. Tätä järjestelmää kritisoitiin mm. koska sen ei koettu kohdistuvan eniten tarjoaville. Oltiin myös sitä mieltä, että rakennuttajat rakentavat asuntoja haja-asutusalueille ja alueille, joilla asunnoista ei ole kysyntää. Asumisen tarjontatuet olivat myös merkittävä osa valtion budjettia ja 1990-luvulla nousi esille tarve vähentää valtion menoja Maastrichtin sopimuksen mukaisesti. Ruotsissa oltiin myös yleisesti sitä mieltä, että yleisille ja hallintamuotoneutraaleille asumistuille tarjontapuolella ei enää ollut samanlaista tarvetta kuin historiallisesti toisen maailmansodan jälkeisen asuntopulan jälkeen. Tällöin nähtiin tarpeelliseksi siirtyä enemmän tarpeenmukaisesti kohdistetuille asumisen kysyntäuille. (Turner ja Whitehead, 2002)

## 4.2 Tanska

Vuoteen 1940 saakka sekä omistusasuminen että vuokra-asuminen olivat tasapuolisesti tuettuja. Toisen maailmansodan jälkeen Tanskassa vallitsi asuntopula. Sota-aikaisia keinoja asuntopulan helpottamiseksi olivat myös vuokrien jäädytykset, vuokrasäätelyt sekä asuntojen säätely. Sodan aikana asuntojen hinnat nousivat voimakkaasti ja valtiolla oli paineita tuottaa ns. sosiaalista asumista. Asuntopulaa helpottamaan perustettiin useita asumisyhdistyksiä suuriin kaupunkeihin ja tiheään asutuille alueille. (Kristensen, 2007)

Sotien jälkeen omistusasumista subventoitiin matalakorkoisilla valtion lainoilla, korkojen verovähennysoikeudella sekä kevyellä omistusasumisen verotuksella. Asumistukisäädäntö perustettiin Tanskassa vuonna 1966. Tällöin tapahtui siirtymä tarjontatuista kysyntätukiin, jotta asumisen tukemista saataisiin paremmin kohdistettua tarpeen perusteella. Tanskassa on myös erilaisia asumistukia tietyille erityisryhmille, kuten eläkeläisille ja nuorille, mutta ne jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Vuoden 1998 tehtiin asumistukireformi, jossa tukien kohdistumisia vielä muokattiin. (SM, 2012)

1960-luvun lopulta asumispolitiikan päähuomio siirtyi asuntopulasta asuntojen hintoihin sekä asumisen tukien jakoon. Uusi sopimus asumispolitiikasta tehtiin vuonna 1966. Sopimuksen tavoitteena oli normalisoida vuokramarkkinat eli poistaa vuokrasäätely kahdeksan vuoden kuluessa.

Asumistukijärjestelmä luotiin pienituloisten turvaksi, jotka olisivat epäedullisessa asemassa vuokrien noustua voimakkaasti. Säädettiin myös oikeus ostaa ja myydä aiemmin vuokratyössä olevia asuntoja ja erityisesti vuokralaisille tuli mahdolliseksi ostaa asuntonsa ja näin päästä hyötymään nousevista asuntojen hinnoista. (Kristensen, 2007)

### **4.3 Norja**

Norjan asuntopolitiikka on toisen maailmansodan jälkeen keskittynyt vahvistamaan omistusasumista pääasiallisena omistusmuotona. Tämän ja muiden seikkojen myötä Norjan asuntomarkkinat ovat kehittyneet hyvin omistuskeskisiksi, vuokramarkkinat ovat pienet eikä markkinoille ole myöskään kehittynyt muita vaihtoehtoisia asumismalleja. (Annaniassen, 2014)

Norjassa asuntopoliittinen instituutio sai alkunsa vuonna 1946. Tämä perustui tonttipolitiikkaan, valtion rahoitukseen sekä osuuskuntamuotoiseen asumiseen. Tällöin asumispolitiikan katsotaan olevan huipussaan Norjassa ja pääpaino oli uudisrakentamisessa, poliittisessa legitimitetissä, hallinnollisessa tehokkuudessa sekä järjestelmän toimijoiden valtasemissa. 1980-luvulla asuntopolitiikkaan vaikutti monien säätelyiden vähentäminen tai poisto. Nykyään Norjassa asuntomarkkinat ovat pääosin markkinavoimin toimivat ja asuntopolitiikka on sivuroolissa. Aiempi keskittyminen asuntotuotantoon ja hintasäätelyyn on korvattu markkinamekanismeilla ja enemmän selektiivisillä, kysyntäpainotteisilla asuntopoliittisilla toimenpiteillä. (Annaniassen, 2014)

### **4.4 Suomi**

Suomessa valtio ei puuttunut asuntomarkkinoiden toimintaan ennen toista maailmansotaa paitsi akuuteissa kriisitilanteissa ja tuolloinkin tämä nähtiin väliaikaisena toimenpiteenä. Toisen maailmansodan jälkeisessä asuntopulassa valtio puuttui peliin ja asetti asuntomarkkinoille tilapäisen vuokrasäätelyn. Myös muu asumispolitiikka oli hyvin rajallista ennen toista maailmansotaa. Valtio avusti suuria ja vähävaraisia perheitä asumisen kanssa pienessä mittakaavassa. Toisen maailmansodan jälkeen valtion

rooli asuntomarkkinoilla kasvoi. Sodan jälkeen valtio vaikutti vuokrasääntelyyn, päätti verotuista asuntorakentamiseen sekä otti roolin asumisen rahoittamisessa. Näiden toimenpiteiden oli aluksi tarkoitus olla väliaikaisia, mutta asteittain ne jäivät pysyviksi suomalaisen asumispolitiikan piirteiksi. (Ruonavaara, 2003)

Valtion rooli asuntomarkkinoilla oli huipussaan 60-70-luvulla osin hyvinvointivaltion rakentamiseen liittyen. Suomalaiset kotitaloudet vaurastuivat nopeasti ja 70-luvun loppulla valtio vähensi rooliaan asuntomarkkinoilla. Valtio myös muutti tukia tarjontatuista kysyntätuiksi (Ruonavaara, 2003). Muutoksen taustalla oli Suomessakin osaltaan 80-luvulla tapahtunut rahoitusmarkkinoiden vapautuminen, minkä seurauksena yksityistä pääomaa oli paremmin saatavilla. Lopulta myös vapaarahoitteisten asuntojen vuokratason sääntely purettiin Suomessa vaiheittain vuosina 1992 ja 1995.

## **4.5 Islanti**

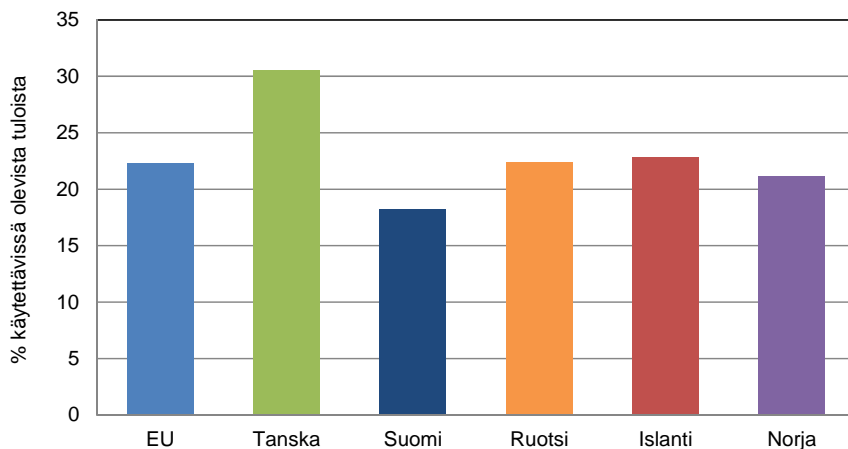
Islannissa asuntopolitiikka syntyi kuten muissa Pohjoismaissa aluksi tilapäisenä ratkaisuna maailmansotien jälkeisten ongelmien ratkaisemiseen. Tällöin uudisrakentaminen ei pysynyt kaupungistumisen perässä. Islannin erityispiirteenä on myös ammattiliittojen suuri rooli asuntopolitiikassa historiallisesti. Ammattiliittojen vaikutuksesta asuntopolitiikka suunnattiin sotien jälkeen rakentamaan omistusasuntoja työläisille, joita kutsuttiin nimellä *arbetarbostäder*. Tämä pohjusti tulevaa suuntaamalla asuntopolitiikan tukemaan voimakkaasti omistusasumista vuokra-asumisen sijaan myös työläisille. Näiden asuntojen rakentamista perusteltiin sillä, että työläiset asuivat erittäin huonoissa oloissa erityisesti kaupungeissa sekä tiheään asutuilla alueilla ja kaikilla pitäisi olla oikeus hyvälaatuiseen asumiseen ja myös työläisillä oikeus omistusasumiseen. (Sveinsson, 2014)

1970-luvulla asuntopolitiikassa tehtiin päätös keskittyä rakentamaan sosiaaliasuntoja, ns. *sociala bostäder*, siten että niitä olisi kolmasosa kaikesta rakennetuista asunnoista. Työväenliikkeen valitsema maksutapa oli vaatia, että valtion eläkerahastot, joita perustettiin juuri 70-luvulla pääomittaisivat valtion rakennusrahastoja ostamalla näiden obligaatioita. Vuonna 1980 tämä kirjattiin lakiin. 1990-luvun alussa tämä tavoite onnistui ja tällöin näiden asuntojen osuus koko asuntokannasta oli reilu 10 %. (Sveinsson, 2003)

## 5 Kohtuuhintainen ja tuettu asuminen

### 5.1 Kohtuuhintainen asuminen

Kohtuuhintaisella asumisella (eng. affordable housing) on monta määritelmää. Kohtuuhintaisuus on aina ympäristöstään riippuvainen, eli ajasta, sijainnista ja tilanteesta. Kohtuuhintaisuudella tarkoitetaan usein myös markkinavuokria edullisempaa asumista. (Scanlon ym., 2014) Kohtuuhintaisuudella tarkoitetaan usein sitä, että kotitalouden nettotuloista alle 30 % menee asumiseen. Tämä 30 % sisältää mahdolliset henkilökohtaiset asumistuet ja sen on tarkoitus myös sisältää muut asumiseen liittyvät kustannukset kuten energiakustannukset. Kohtuuhintaisuutta mitataan myös kyselytutkimuksin, joissa selvitetään ihmisten käsitystä omista asumismenoistaan ja niiden kohtuullisuudesta. Tutkimuksen mukaan keskimäärin 33,8 % eurooppalaisista koki, että asumisen kohtuuhintaisuus on huonontunut viimeisen viiden vuoden sisällä ja todennäköisesti jatkaa huonontumistaan jatkossa. Erityisesti ongelmaksi koettiin kohtuuhintaisen asumisen saaminen suurissa kaupungeissa. (Pittini, 2012)



*Kuvio 10. Asumismenot Pohjoismaissa 2013. Lähde: Eurostat SILC.*

Vuonna 2013 asumismenot suhteessa käytettävissä olevaan tuloon olivat EU:ssa keskimäärin 22 %. Islannissa, Ruotsissa ja Norjassa tuo luku oli lähellä EU:n keskiarvoa (23%, 22 % sekä 21 %). Suomen vastaava luku oli 18 % ja Tanskan taas 30 %. (Eurostat). Asumismenot määritellään tässä Eurostatin tulonjakoa ja sosiaalista hyvinvointia selvittävän SILC-kyselyn pohjalta. Tanskan suuret asumismenot selittyvät osin suurilla lainoilla, joita otettiin ennen finanssikriisiä. Suomessa noin puolet omistusasujista omistaa asuntonsa ilman velkaa. Tämän oletetaan laskevan asumismenoja Suomen osalta.

## 5.2 Tuettu asuminen

Tuettu asuminen (eng. social housing) tarkoittaa yleensä markkinahintaa edullisempaa vuokra-asumista, johon pääsy tapahtuu sosiaalisin perustein. Tämä tarkoittaa yleensä ihmisiä, joilla on erittäin pienet tulot tai sosiaalisia ongelmia. Suomessa käytetään yleensä termiä tuettu asuminen. Suomessa tuettu vuokra-asuminen on tarkoitus kohdistaa pieni- ja keskituloisille, mutta esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa pääsy tuetun vuokra-asumisen piiriin on vapaa kaikille, eikä vaadi sosiaalisia perusteita. Silti Ruotsissa ja Tanskassa katsotaan olevan sosiaalisesti tuetun asumisen sektori. Tällöin tämä määritellään vuokra-asuntotuotannon omistajuuden perusteella. Ruotsissa näitä tuetun vuokra-asuntokannan omistajia ovat suuret kunnalliset, ns. yleishyödylliset asuntoyhtiöt. Tanskassa tuetun vuokra-asuntokannan omistajat ovat voittoa tavoittelemattomia osuuskuntamuotoisia yhdistyksiä, jotka ovat vuokralaisten omistamia. Joskus tuettu asuminen määritellään myös kunnallisen, yleishyödyllisen tai voittoa tavoittelemattoman omistajan kautta. Historiallisesti kaikki kolme omistajatyyppeä ovat keskittyneet tuottamaan vuokra-asuntoja, joiden vuokrataso on yksityistä vuokratasoa halvempaa. Vuokrissa on kuitenkin alueellisia eroja ja paikoittain tuetun vuokra-asuntokannan vuokrataso on yksityistä markkinavuokratasoa korkeampi. (Scanlon ym., 2014)

Tuettu asuminen on järjestetty hyvin erilaisin keinoin eri Pohjoismaissa, mutta siitä huolimatta kaikissa Pohjoismaissa kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa kohtaa samat poliittiset sekä taloudelliset haasteet. Tällaisia ovat esimerkiksi asumisen polarisoitumiseen kehittyvien taajama-alueiden ja kuihtuvien haja-asutusalueiden välillä sekä suhdannevai-



telujen aikaansaamat paine vähentää valtioiden ja kuntien kustannuksia. (Lujanen, 2004)

Eri järjestelmien erityispiirteiden takia nämä samat haasteet ovat vaikuttaneet eri tavalla eri maissa. Eri tavat tukea kohtuuhintaista asumista joko kysyntä- tai tarjontatuilla ovat myös muuttuneet eri maissa ajan myötä. Suurpiirteisesti sanoen, Pohjoismaissa rakennustukien määrä on laskeutunut, mutta asumistukien määrä noussut. Erityisesti Ruotsissa, mutta myös Tanskassa asumista tuetaan erittäin voimakkaasti myös pitämällä yleistä vuokratasoa keinotekoisena matalalla suhteessa markkinahintaan. (Bengtsson ym. 2014)

Sekä Tanskassa että Ruotsissa pohja yleishyödyllisille instituutioille on luotu maailmansotien jälkeen. Eroavaisuudet käytännöissä sekä instituutorakenteissa ovat kuitenkin suuret maiden välillä. Lyhyesti sanottuna Ruotsin mallissa markkinoilla on suuria, usein kunnallisesti omistettuja yleishyödyllisiä yrityksiä. Tanskan malli on taas vähemmän keskitetty ja siellä on noin satoja pienempiä, itsenäisiä toimijoita, joita johdetaan vuokralaisten taholta ja vuokralaiset itse valitsevat edustajansa. Molempia maita kohtaa samat vahvat poliittiset ja taloudelliset haasteet, jotka liittyvät muun muassa suhdannelaskusta johtuvaan paineeseen karsia kustannuksia ja tehostaa toimintoja. Myös kansainvälistyminen ja yksityistäminen luovat omat haasteensa olemassa oleville käytännöille. (Bengtsson ja Jensen, 2013)

Kansainvälistymiseen liittyvillä haasteilla tarkoitetaan lähinnä EU:n mukanaan tuomia rajoitteita päättää tietyistä asioista maan sisällä. Ruotsissa kollektiivinen vuokratason määräytymisen perustuminen neuvotteluun tasoon oli ristiriidassa EU:n säännöksen kanssa vapaan kilpailun estämisestä. Tämä johti uuteen lainsäädäntöön 2011. Tanskassa, missä vuokrataso ei määräytynyt samanlaisilla kollektiivisilla neuvotteluilla, järjestelmä ja käytännöt eivät muuttuneet mainittavasti samasta syystä. (Bengtsson ja Jensen, 2013)

**Taulukko 4. Asumisen tukijärjestelmät Pohjoismaissa.**

	<b>Tanska</b>	<b>Ruotsi</b>	<b>Suomi</b>	<b>Norja</b>
Sosiaalisesti tuetun asumisen osuus asuntokannasta	19 %	18 %	16 %	4 %
Sosiaalisesti tuetun asumisen osuus uudisrakentamisesta	22 %	13 %	13 %	
Pääasiallinen instituutiotyyppi	Asumisyhdistykset	Yhtiöt	Kunnalliset yhtiöt ja yleishyödylliset yhtiöt	Kunnalliset asuntoyhtiöt
Omistaja	Vuokralaiset	Kunnat	Hajanainen omistajapohja	Kunnat
Universaali vai selektiivinen asukasvalinta	Universaali	Universaali	Selektiivinen	Selektiivinen
Vuokranmääräytyminen	Kustannuspohjaisesti, myös neuvottelut	Kustannuspohjaisesti, myös neuvottelut	Kustannuspohjaisesti	Kustannuspohjaisesti
Pääasialliset tarjontatukimekanismit	Valtion ja kunnan tuet, tontit	Kaikki tarjontatukimekanismit poistettu	Valtion ja kunnan tuet, tontit	Pääosin poistettu
Verokohtelu	Yhdistykset saavat veroetuja	Yhtiöt eivät saa veroetuja	Saavat veroetuja, käytännöt vaihtelevat	

### 5.3 Asumisen tuet Ruotsissa

Ruotsin mallin erityispiirre on, että pääsy sosiaalisesti tuettuun asumiseen on vapaa kaikille. Instituutiot ovat suuria, keskittyneitä ja useimmiten kuntien omistamia. Ruotsissa sekä vapaarahoitteiset että tuetut vuokramarkkinat muodostavat kiinteästi integroituneet kokonaismarkkinat. Koko vuokramarkkinoilla on viralliset kytkökset siinä miten vuokratasot määräytyvät yhtiömaisissa neuvotteluissa, joissa vuokralaisyhdistyksillä on suuri vaikutusvalta ja suuri intressi pitää vuokratasoa mahdollisimman alhaisena. (Bengtsson ja Jensen, 2013)

Puhuttaessa Ruotsin kohtuuhintaisesta asumisesta tarkoitetaan maan suuria kunnallisten, yleishyödyllisten instituutioiden omistamia vuokra-asuntoja, jotka muodostavat vuokramarkkinoista noin puolet ja 18 % koko asuntokannasta. Maan politiikan erityispiirteitä ovat, että pääsy kohtuuhintaisen asumisen piiriin on vapaa kaikille. Kohtuuhintaisen asumisen järjestysvastuu on kunnilla. Valtion roolia asumispolitiikassa on vähennetty jatkuvasti 1990-luvulta lähtien. Ruotsin asuntopolitiikassa on historiallisesti keskitytty tukemaan rakentamista ja varmistamaan asumisen tarjontaa. Maassa on kuitenkin pitkään myös pohjustettu ja perusteltu siirtymistä selektiivisempään, tarpeenvaraisempaan asumisen tukemiseen erilaisin kysyntätyyppien avulla. Vuonna 2007 päätettiin tukea asumista siten, että mahdollistettiin yleishyödyllisten asuntojen muuttaminen asunto-osakkeiksi ja näin omistusasunnoiksi. Tämän katsottiin vähentävän segregatiota alueilla, jossa oli paljon kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Ruotsissa on myös ollut mahdollista omistaa asunto-osake kerrostalosta vasta vuodesta 2009. (Bengtsson ym., 2014)

Ruotsin asuntomarkkinoiden erityispiirteistä johtuvat epävarmat ja heikot kannattavuuslaskelmat tyrehdyttävät vuokra-asuntojen uusrakentamista erityisesti suurkaupunkialueilla, missä vuokra-asuntojen kysyntä on korkea. Rakennusmaan arvon on voinut toistaiseksi realisoida vain uudelleenjärjestelyissä, jossa vuokra-oikeusasunnot muutetaan asumisoikeusasunnoiksi. Muun muassa nämä seikat johtavat siihen, että samalla kun vuokra-asuntojen kysyntä kaupungistumisen lisääntyessä kasvaa vuokra-asuntojen tarjonta vähenee. Vuokraoikeudet jaetaan jonottamisperiaatteella ja jonot ovat pitkät. Mustanpörssin kauppa vuokrasopimuksilla kasvaa jatkuvasti. Vuokra-asuntojen tarjonnan niukkuus rajoittaa työvoiman liikkuvuutta ja tätä kautta taloudellista kasvua.

Vuokra-asuntojen liian vähäinen tarjonta lisää myös asumisoikeusasuntojen kysyntää sekä hintaa. Tämä johtaa puolestaan epätoivottuun velkaantumiseen ja riskinottoon kun ihmiset, jotka mieluiten asuisivat vuokralla, joutuvat sijoittamaan asumisoikeusasuntoon. Haja-asutuskunnissa tilanne on päinvastainen. Vuokra-asunnoista on enemmän tarjontaa kuin kysyntää sekä kollektiivisen vuokratason määrittämisen takia ihmiset joutuvat maksamaan korkeampaa vuokraa kuin mitä tarjonta määräisi vapailla markkinoilla. (SOU 2012:88)

## 5.4 Asumisen tuet Tanskassa

Tanskassa tuettu asuminen on järjestetty eri tavalla kuin esimerkiksi Ruotsissa. Tanskassa on paljon pieniä kollektiivisesti omistettuja yhtiöitä, joita tuetaan julkisista varoista. Näitä eri asumisyhtiöitä, jotka ovat pääosin vuokralaisten omistamia, on arviolta lähemmäs 700 ja niitä edustaa keskusjärjestö B.L. (Boligselskabernes Landsforening). Nämä yhtiöt koostuvat noin 7 500 eri alaosastosta, jotka omistavat kiinteistönsä sekä toimivat itsenäisesti. Keskusjärjestön kautta näillä muuten hajautuneilla yhtiöillä on suuri vaikutus asumispolitiikkaan ja vuokratasoihin sekä pitkälle kehittynyt vuokralaisdemokratia instituutioiden joka tasolla. (Bengtsson ja Jensen, 2013). Tosiassiallisesi valtion ohjaus esimerkiksi vuokrien osalta on kuitenkin huomattava.

Valtio ja kunnat tukevat alaosastoja. Nämä tuet kattavat osan koroista ja lainan takaisinmaksuista. Osa tuista on myös lainojen takuita. Tämän lisäksi näissä asunnoissa asuvat asiakkaat saattavat olla oikeutettuja erilaisiin vuokratukiin. Tanskan mallissa kaikki ovat oikeutettuja asumaan näissä sosiaalisesti tuetuissa asunnoissa erillisten jonotuslistojen kautta. (Bengtsson ym., 2014)

Yhtiöiden omistama asuntokanta sijaitsee kaupungeissa sekä tiheään asutuilla alueilla. Suurin osa tuetusta asuntokannasta on rakennettu vuoden 1950 jälkeen. 1950-luvulla sosiaalisen asumisen osuus asuntokannasta oli noin 5 prosenttia ja se on siitä kasvanut nykypäivän noin 20 prosenttiin. Sosiaalista asuntokantaa on rakennettu suhteellisen tasaisesti 1950-luvulta lähtien. Tuetun asumisen rakentaminen oli aktiivisimmillaan Tanskassa vuosien 1966 ja 1975 välillä. Vaikka tämä ns. sosiaalinen asuntokanta oli laadukasta, oli vaikea löytää vuokralaisia kaupunkien ja tiheään asuttujen alueiden ulkopuolisiin asuntoihin. (Kristensen, 2007)

## 5.5 Asumisen tuet Norjassa

Norjan kansallinen asuntopolitiikka keskittyy toimivien asuntomarkkinoiden ylläpitämiseen. Tätä varten Norjan valtion asuntopankki on historiallisesti keskittynyt tarjontatukiin rakennuttajille sekä kunnille, jotta kohtuuhintaista asumista olisi tarjolla. Toinen tärkeä työkalu on verotuki kodinomistajille, jotta omistusasuminen olisi asumiskustannuksiltaan edullisempaa kuin vuokra-asuminen. Myös asuntotuella on suuri merkitys asumiskustannustaakan keventämisessä erityisesti pienituloisilla ja muilla epäedullisessa asemassa olevilla. Asumistukisäädöksiä muokattiin niin, että asumistukea voi saada sekä vuokra- että omistusasumiseen. (Soholt ja Wessel, 2010)

Norjan asuntopolitiikan päätavoite on turvata kaikille asukkaille riittävä ja turvallinen asumistilanne. (Report nr 23, 2003 – 2004). Norjassa riittävä ja turvallinen liitetään usein yhteen omistusasumisen kanssa ja asuntopolitiikka on suunniteltu palvelemaan tätä tavoitetta. Tässä on suurelta osalta onnistuttu, mutta tutkimusten mukaan erityisesti pienituloiset ja yksinasuvat ovat huonossa asemassa, koska asunnon ostoon tarvitaan yleensä kahden ihmisen tulot. (Soholt ja Wessel, 2010) Voimakkaan omistusasumisen painottamisen vuoksi myös sosiaalisesti tuettu vuokra-asuminen ja sen kehittäminen on jäänyt Norjan asumispolitiikassa taka-alalle. Kuntien omistamia, ns. sosiaalisia vuokra-asuntoja on vajaa 5 % koko asuntokannasta.

## 5.6 Asumisen tuet Suomessa

Suomessa vuokra-asumista tuetaan sekä tarjonta- että kysyntätukien avulla. Vuonna 2012 asumistuet olivat yhteensä noin 2 miljardia euroa. Yhteenlaskettu asumistukien määrä on pysynyt reaalisesti mitattuna suunnilleen samalla tasolla aina vuodesta 1990 asti. Sen sijaan eri tukimuotojen osuuksissa on tapahtunut siirtymä asuntojen tarjontaan vaikuttavasta tuotantotuesta kohti vuokra-asuntojen kysyntää lisäävää asumistukea.

Asumisen tuissa tapahtunut rakenteellinen muutos on osaltaan vaikuttanut asuntomarkkinoiden dynamiikkaan ja kohtuuhintaisen asumisen ongelmaan. Asumistuen merkityksen korostuminen valtionrahoitteisten tuotantotukien sijaan on muuttanut valtion ja kuntien työnjakoa kustan-

nusten jakamisessa. Valtioneuvoston määrittämä kohtuullinen vuokra, josta asumistuki maksetaan, on alhaisempi kuin toimeentulotuessa määritetty maksimivuokra. Kohtuullisen hintaisia vuokra-asuntoja on entistä vähemmän saatavilla ja enemmistö asumistuen saajista asuu nykyään vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Mitä enemmän on vapaarahoitteisia ja mitä vähemmän tuettuja vuokra-asuntoja sitä enemmän kuntien toimeentulotukimenot kasvavat.

Vaikka asumisen tukimuotojen jakaantuminen eri tukityyppien kesken on myös poliittinen valinta, on eri asumistukien rakenteellisessa muutoksessa havaittavissa myös talouden suhdannevaihteluiden vaikutus. 1990-luvun lamassa ARA-tuotantotuissa painottuivat erityisesti aravalainojen alikorkoisuus sekä tuotantoon suunnattu korkotuki. Näiden suurta roolia selittää Suomen korkea korkotaso ennen euroalueeseen liittymistä. Viime vuosina alikorkoisuus on hävinnyt kokonaan, koska euroalueen talous on kääntynyt laskuun ja tämän seurauksena on jouduttu harjoittamaan korkoja laskevaa elvyttävää rahapolitiikkaa.

Julkinen sektori tukee vuokra-asumisen lisäksi merkittävästi myös omistusasumista. Merkittävin omistusasumisen suora verotuki on oman asunnon myyntivoiton verovapaus, jonka budjettivaikutus oli vuonna 2014 valtiovarainministeriön arvion mukaan 1,3 miljardia euroa (VM, 2014). Asuntolainan koron vähennysoikeuden merkitystä on viime vuosina rajoittanut matalat korot ja vähennysoikeuden asteittainen rajaaminen. Vuokra-asumisen ja omistusasumisen varsinaiset yhteensä vajaan 4 miljardin tuet jakautuvat kokolailla tasan hallintamuotojen välillä. Jos laskennallisen asumistulon verovapaus, n. 2,8 miljardia (VM, 2014), verotuki otetaan laskuissa huomioon, omistusasumisen tuki muodostuu vuokra-asumista suuremmaksi.

## **5.7 Asumisen tuet Islannissa**

Islannin sosiaalisen asumisen sektori on Pohjoismaiden nuorin. Sveinsson (2003) arvioi, että noin 60 % sosiaalisista asunnoista on rakennettu vuoden 1980 jälkeen, sekä noin 35 % vuoden 1990 jälkeen. Hän arvioi, että ennen vuotta 1960 oli rakennettu vain 10 % sosiaalisen asumisen sektorista.

Suuri muutos Islannin asumispolitiikassa tapahtui vuonna 1999. Tällöin Bostadsstyrelsen korvattiin uudella lainainstituutilla Bostadsfondenil-

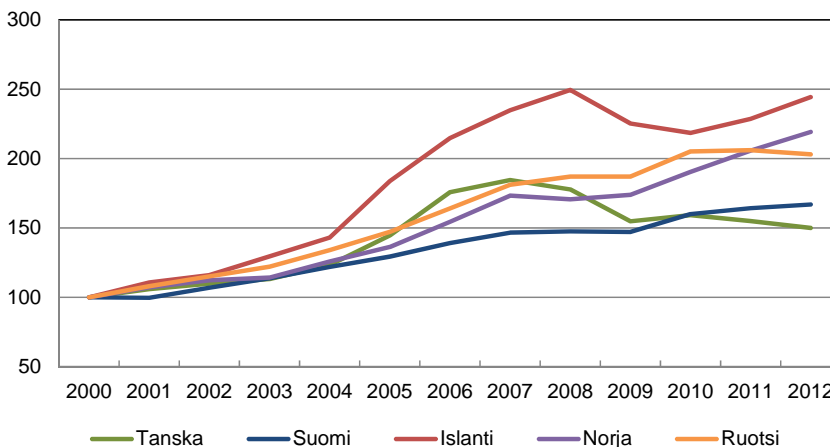
la. Tämä johtui suurelta osalta sosiaaliasumis sektorin vahvasta kasvusta 1980-luvun puolesta välistä ja tästä seuranneista ongelmista, esimerkiksi haja-asutusalueilla tyhjiksi jääneistä asunnoista ja näistä seuraavista talousvaikeuksista kunnille, joissa ei ollut paljoa asukkaita. Myös Työläisten rakennusrahasto joutui rahavaikeuksiin ja hallitus päätti muuttaa asumispolitiikkaa perustavanlaatuisesti. Muun muassa aikaisemmat rahoitusjärjestelyt sosiaaliasuntojen rakentamiseen poistettiin ja nämä korvattiin erityisillä lisälainoilla, jotka suunnattiin pienituloisille. (Sveinsson, 2003)

Samaan aikaan Reykjavikin kunnassa perustettiin asuntoyritys, kunnallisesti omistettuna osakeyhtiönä, nimeltä Félagsbústaðir hf. Tämä yritys siirtyi kuntien sosiaalisten vuokra-asuntojen omistajaksi ja hallinnoijaksi. Tarkoitus oli siirtyä enemmän markkinaperusteiseen asuntojen hallintaan. Samalla suuret kunnalliset vuokrasubventiot poistettiin ja ne korvattiin asuntotukijärjestelmällä. Jotta tämä olisi mahdollista, säädettiin vuonna 1998 lakimuutos, joka toi myös kunnalliset vuokra-asunnot asuntotuen piiriin. Muutoksen tarkoituksena oli lisätä Reykjavikin kunnassa ihmisten liikkuvuutta, esimerkiksi työn perässä. (Sveinsson, 2003)

## 6 Asumisen hinta ja rahoitus

### 6.1 Asuntojen hinnat

Asuntojen hinnat Pohjoismaissa noudattelevat osaltaan yleistä suhdannekehitystä, mutta paikallisilla tekijöillä erityisesti rahoitusjärjestelmään liittyen on oma selvä vaikutuksensa hintatasoon. Erityisesti Tanskan ja Islannin asuntojen hinnoissa on ollut rahoitusjärjestelmään ja asuntoluototukseen liittyviä vakavia ongelmia. Kummassakin maassa asuntojen hinnat laskivat merkittävästi finanssikriisin jälkeisen turbulenssin seurauksen. Tanskan asuntojen hinnat olivat vuonna 2012 edelleen lähes 20 prosenttia halvempia verrattuna vuoden 2007 huippuhintoihin. Islannin nimellishintojen palautumista finanssikriisiä edeltävälle tasolle selittää osaltaan kriisin seurauksena erittäin nopeaksi kohonnut inflaatio.



**Kuvio 11.** Kaikkien asuntojen nimellishintojen hintakehitys Pohjoismaissa 2000-2012. Lähde: Nordisk Statbank.



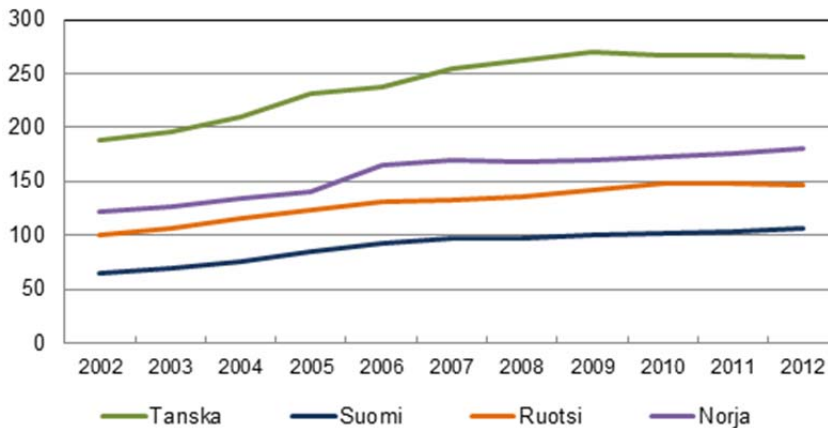
Suuremmista maista Norjan hintakehitys on ollut kaikkein nopeinta. Norjan talouteen ylipäättään ja asuntomarkkinoihin erityisesti vaikuttaa öljyn hintakehitys, joka oli erittäin positiivista vuosina 2010-2012. Öljyn hinnan nousun myötä kasvaneiden tulojen lisäksi kotitalouksien velkaantuminen on lisääntynyt merkittävästi (kuvio 12).

Suomessa asuntojen hintakehitys on koko maan tasolla noudattanut kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kehitystä. Myös velkaantuminen on pysynyt kohtuullisella tasolla. Suomessa asuntojen hintojen kehitykselle on tyypillistä pääkaupunkiseudun hintakehityksen eriytyminen muusta maasta.

Vaikka tanskalaisten kotitalouksien velkaantuminen ei ole enää jatkanut kasvuaan, velkaantumisen taso on edelleen hyvin korkea asuntomarkkinoiden viime vuosikymmenen ylikuumenemisen seurauksena. Korkean velkaantumisen ja sitä myöten kohonneiden asuntojen hintojen taustalla oli myös lyhentämättömien asuntolainojen yleistyminen. Lisäksi huomionarvoista on myös tanskalaisten asuntolainojen sitominen pitkiin kiinteisiin korkoihin, jonka seurauksena korkotaso ei ole taantuman seurauksena joutanut Suomen ja Ruotsin tapaan.

Ruotsissa asuntojen hinnat ovat kotitalouksien korkean velkaantumisen myötä nousseet huomattavasti käytettävissä olevia tuloja nopeammin. Leimallista ruotsalaisille asuntolainoille ovat hyvin pitkät lyhennysajat. Esimerkiksi Ruotsin keskuspankin Riksbankenin pääjohtajan Stefan Ingvesin mukaan ruotsalaisten "ikuiset" asuntolainat voivat olla vaarallisia makrotalouden vakauden kannalta. Vuonna 2012 kotitalouden ensimmäisen asuntolainan keskimääräinen sovittu kuolettamisaika oli 148 vuotta (Riksbanken, 2014). Tämä on huomattavasti pidempi aika kuin Ruotsissa tyypillinen 30-50 vuoden asuntolaina.

Erittäin hitaasti lyhennettävien asuntolainojen aiheuttamaa ongelmaa Ruotsin asuntomarkkinoille on pyritty ratkaisemaan mm. määrittämällä lainoille ns. lainakatto (Loan-to Value suhde).



**Kuvio 12.** Kotitalouksien velkaantuminen suhteessa vuosituloon verojen jälkeen (prosenttia) Lähde: Eurostat.

## 6.2 Pankit asumisen rahoittajina finanssikriisin jälkeen

Basel II pankkisääntely otettiin käyttöön EU:ssa vuonna 2007. Tämän sääntelyn pohjalta viranomaisen (finanssivalvoja) saattoi hyväksyä pankkien omia arvioita asuntoluottoihin liittyvistä riskeistä esimerkiksi ongelmaluottojen yleisyyteen perustuen. Tämän seurauksena asuntoluottoihin liittyvät riskit, jotka määrittävät pankin tarvittavan riskipainotetun oman pääoman, vähenivät huomattavasti. Näin tapahtui erityisesti Pohjoismaissa, jossa pankkien luottotappiot asuntolainoissa olivat olleet pienet.

Finanssikriisin jälkeisessä maailmassa eri maiden finanssivalvojille heräsi tarve lisätä pankkien riskien määrittelyn läpinäkyvyyttä. Ruotsissa päädyttiin asuntolainojen riskien osalta 15 % minimipainoon. Vastaavasti Norjassa on käytössä 25 % minimipaino. Myös Tanskassa on useita eri asuntoluottojen myöntämiseen liittyviä muutoksia. Pohjoismaissa on ollut nähtävissä myös pankkikohtaisen mikrovalvonnan täydentämistä makrovakausero- ja mikrovalvonnan työkaluilla.

## 6.2.1 Lainakatto ja lainojen lyhentäminen

Ruotsissa otettiin käyttöön lokakuussa 2010 kiinteä 85 % lainakatto velkaantumisen ja asuntohintojen nousun hillitsemiseksi. Jos lainan asunto ei ole lainan vakuutena, suurempikin laina on kuitenkin mahdollinen. Norjassa on vastaava 90 % lainakatto maaliskuulta 2010. Tanskassa lainoitusasteen maksimi on määritelty katettuja joukkolainoja koskevassa sääntelyssä 80 prosenttiin.

Suomessa pankki saa jatkossa myöntää asunnon hankintaa varten lainaa enintään 90 prosenttia sitä varten annettavien vakuuksien käyvästä arvosta. Käytännössä vaatimus tarkoittaa, että asunnonostajalla on oltava vähintään 10 prosentin omarahoitusosuus tai asunnon lisäksi omarahoitusosuutta vastaava määrä muita hyväksyttäviä vakuuksia. Ensiasuntoa hankittaessa lainakatto on 95 prosenttia vakuuksien käyvästä arvosta. Poikkeuksellisissa tilanteissa enimmäisluottosuhdetta voidaan tiukentaa enintään 10 prosentilla. Ruotsin lainakatto perustuu finanssivalvojan suositukseen, mutta *allmänna råd* -muotoisena sillä on pankkeja sitovampi merkitys kuin esimerkiksi Suomen Finanssivalvonnan suosituksella. Lainakatto säädettiin siellä ensisijaisesti kuluttajansuojatarkoituksessa.

Ruotsin asuntoluototuksessa oli ilmennyt epäterveitä piirteitä, luototussuhde uusissa asuntolainoissa oli korkea ja pitkät laina-ajat ja jopa täysin lyhennysvapaat lainat tavallisia. Asuntoluottokanta oli kasvanut nopeasti. Lainakaton seurauksena asunnonostajien kysyntä suurille luototussuhteille on vähentynyt, minkä vuoksi luototussuhde on kääntynyt laskuun kotitalouksien uusissa lainoissa. Keskimääräinen asuntolaina suhteessa asunnon arvoon oli vuonna 2013 noin 70 prosenttia. Lisäksi asuntoluottokannan kasvuvauhti on hidastunut. Ruotsin Finansinspektionin alkuvuonna 2014 tekemästä selvityksestä käy lisäksi ilmi, että kiinteällä lainakatolla on ollut kysyntää ohjaavaa vaikutusta, ja aiempaa useampi kotitalous on ottanut asuntolainan täsmälleen 85 % luototussuhteella. Samalla pankeista on tullut varovaisempia luottopäätöksissään.

Vastoin kuin ennen lainakaton käyttöönottoa Ruotsissa pelättiin, nuoret ensiasunnonostajat eivät ole pudonneet pois markkinoilta. 16–25-vuotiaiden lainanottajien osuus on kasvanut verrattuna lainakattoa edeltäneeseen aikaan. On viitteitä siitä, että Ruotsissa ensiasunnonostajien pysyminen markkinoilla on onnistunut osittain myös siitä syystä, että heidän vanhempansa ovat tulleet aiempaa enemmän tueksi asuntokaupan rahoituksessa (finanssi)varallisuuttaan hyödyntäen.

Ruotsalaiset pankit raportoivat, että vaaditun 15 % omarahoitusosuuden kattamiseksi lisälainojen ottaminen on yleistynyt, mutta luotonsaamisen ehtona on erittäin hyvä lainanmaksukyky ja että lisälainojen myöntäminen asuntoluoton yhteydessä on edelleen vähäistä. Päällekkäisten luottojen ottaminen hämärtää kuitenkin kuvaa kotitalouden kokonaisvelkaantuneisuudesta ja lainanhoitokyvystä.

Ei kuitenkaan voida sanoa, että lainakatto yksistään olisi aiheuttanut suuria muutoksia velkaantumiseen tai Ruotsin asuntomarkkinoille, koska samaan aikaan talouden yleinen epävarmuus on lisääntynyt. Kenties lainakattoa merkittävämpänä luottokulttuuriin vaikuttaneena muutoksena vaatimukset lainojen lyhentämisestä ovat lisääntyneet.

## 6.2.2 Katetut joukkolainat

Katetut joukkolainojen suosio pankkien rahoituslähteenä on viime vuosi-  
na merkittävästi kasvanut Pohjoismaissa. Katetut joukkolainat muistuttavat monin tavoin tavanomaisia joukkolainoja. Niillä on esimerkiksi kiinteä juoksuaika ja velan määrä on ennalta määritetty.

Katettujen joukkolainoilla on kuitenkin joitakin ominaisuuksia, mitkä erottavat ne tavallisista joukkolainoista. Tärkein eroavaisuus liittyy lainan vakuuksiin. Liikkeelle laskijan lisäksi lainasta vastaa pankkien taseisiin ankkuroidut saatavat kuten vakuuspooliin kuuluvat asuntolainat. Koska katetut joukkolainat ovat edelleen pankin taseessa, toisin kuin arvopaperistetut saatavat (ABS), lainan myöntäjällä on voimakkaampi kannustin kiinnittää huomiota lainojen laatuun. Tätä vaikutusta vahvistaa se, että jos vakuutena olevaan lainaan liittyy maksuhäiriöitä, se pitää poistaa ja/tai tarvittaessa korvata vastaavalla saamisella vakuuspoolissa.

Katetuilla joukkolainoilla on sekä positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta. Katetut joukkolainat vähentävät pankkien rahoitukseen liittyviä riskejä verrattuna pankkien liikkeelle laskemiin tavallisiin joukkolainoihin johtuen vakuuspoolista. Vastaava vaikutus verrattuna ABS-tuotteisiin on seurausta liikkeelle laskijan paremmista kannustimista monitoroida taseessa olevia eriä. Standardoidut ja lainsäädäntöön perustuvien katettujen joukkolainojen likviditeetti muodostuu lisäksi hyväksi. Katetut joukkolainat laskevatkin lähtökohtaisesti pankkien rahoituskustannuksia.

Koska katettujen joukkolainojen maturiteetti on tyypillisesti huomattavasti lyhyempi kuin asuntolainojen, rahoitussopimusten uusiminen voi rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteessa muodostua haasteelliseksi ja olla omiaan pahentamaan tilannetta. Asuntolainojen saatavuuden ongelmat voivat myös aiheuttaa asuntojen hintatason nopean laskun.

Katettujen joukkolainojen yleistymisen sääntelyn myötä pankkien varainhankinnan instrumenttina osaltaan rajoittaa pankkisektorin kilpailua. Rahoituksen saatavuus kansainvälisiltä markkinoilta edellyttää luottoluokitusta ja pienemmille pankeille merkittäviä investointeja tekniseen osaamiseen ja hallintoresursseihin. Kilpailullisten markkinoiden ylläpitäminen monien Pohjoismaiden varsin pienillä pankkimarkkinoilla kuitenkin edellyttää myös pienien pankkien toimintamahdollisuuksien turvaamista.

### 6.2.3 Katettujen joukkolainojen käyttö Pohjoismaissa

Tanskan katettujen asuntovelkakirjojen markkinat ovat Euroopan toiseksi suuremmat euroissa mitattuna ja suhteessa BKT:hen Euroopan suurimmat. Vuonna 2013 katettujen bondien määrän kasvu nettona oli kuitenkin Tanskassa isoista Pohjoismaista pienin, ainoastaan noin miljardi euroa (Bloomberg). Suomessa pankeilla on ollut oikeus laskea liikkeelle katettuja joukkolainoja vuodesta 2010. Vuonna 2013 kanta lisääntyi lähes kymmenen prosenttia. Tämä on osin seurausta muuttuneen sääntelyn seurauksena vaikeutuneesta vakuudettomien pitkäaikaisten joukkolainojen myynnistä. Eniten kanta kasvoi viime vuonna Ruotsissa ja Norjassa (noin 6 miljardia kummassakin).

**Taulukko 5.** Katetut joukkolainat miljardeina ja suhteessa BKT:hen. Lähde: EMF Hypostat.

	Tanska	Suomi	Ruotsi	Islanti	Norja
Katetut bondit, mrd, €	359	26	220	0,89	107
Suhteessa BKT %	147,1	13,7	53	7,6	27,2

### 6.3 Asumisen verotus

Asumisen verotuskäytännöt vaihtelevat huomattavasti eri Pohjoismaiden välillä. Huomattavaa on myös, että verotuskäytännöt muuttuvat myös usein. Esimerkiksi perintövero (ja täten myös asunnon perintövero) poistettiin Ruotsissa vuonna 2004 ja Norjassa 2014. (Holm ja Kerkelä, 2014). Asunnon myyntivoitosta joutuu toisaalta maksamaan luovutusvoittoveron peritynkin asunnon myynnin yhteydessä. Huomattavia yhtäläisyyksiä ovat kaikissa maissa eriytynyt asunto- ja finanssivarallisuuden verokohtelu sekä mahdollisuus oman asunnon myyntivoiton verovapauteen tietyin ehdoin. Asuntovarallisuus nähdäänkin Pohjoismaissa varallisuusluokkana, jonka ensisijaisena tarkoituksena on tarjota asumispalveluita.

Kiinteistövero on käytössä kaikissa suurissa Pohjoismaissa. Tanskaa lukuun ottamatta verosta päätetään kuntatasolla. Suomessa valtio asettaa kiinteistöverolle vaihteluvälin, jonka puitteissa kunta tekee oman päätöksensä

**Taulukko 6.** Asumisen verotus Pohjoismaissa. Lähde: Reiakvam ja Solheim (2013) sekä eri maiden asiantuntijatahot.

	Tanska	Norja	Ruotsi	Suomi
<b>Asunnon myyntivoiton verotus</b>	Oma asunto vapautettu verosta	Oma asunto vapautettu verosta, jos myyjä asunut vähintään vuoden viimeisen kahden vuoden aikana	Oma asunto vapautettu verosta, jos voittovaratsijoitetaan uuteen asuntoon	Oma asunto vapautettu verosta, jos myyjä asunut asunnossa viimeiset kaksi vuotta
<b>Asunto- ja finanssivarallisuuden verokohtelu</b>	Eri	Eri	Eri	Eri
<b>Asunnon perintövero</b>	Vaihtelee sukulaissuhteen ja perinnön määrän mukaan	Ei	Ei	Vaihtelee sukulaissuhteen ja perinnön määrän mukaan
<b>Asunto- ja finanssivarallisuuden perintövero kohtelu</b>	Eri	Eri	Eri	Eri
<b>Laskennallisen asumistulonverotus</b>	Eri	Kaksiportainen malli	Eri	Eri
<b>Kiinteistövero</b>	Valtiollinen vero, nimellishintainen katto	Kunnallinen vero. Soveltamisalasta päättää kunta	Kunnallinen vero, vaihtelee kuntien ja omaisuusluokkien välillä	Kunnallinen vero, vaihtelee kuntien ja omaisuusluokkien välillä, valtakunnalliset raja-arvot

## Lähteet

- Annaniassen, E. (2014) Norge – det socialdemokratista ägarlandet teok-  
sessa Varför så olika – Nordisk bostadspolitik i jämförande his-  
toriskt ljus. Andra upplagan. Egalite.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H., Sveinsson, J. R.  
(2014). Varför så olika?: nordisk bostadspolitik i jämförande his-  
toriskt ljus. Égalité. Toinen painos.
- Bengtsson, B. ja Jensen, L. (2013) Unitary housing regimes in transition –  
comparing Denmark and Sweden in a perspective of path de-  
pendence and change. Työpaperi RC 34 Konferenssiin At home  
in the housing market, 10.-11.7.2013.
- Bengtsson, B. (2014) Sverige – kommunal allmännyttä och korporatiska  
särintressen, i Varför så olika – Nordisk bostadspolitik i jä-  
mförande historiskt ljus. Andra upplagan. Egalite.
- Holm, P. ja Kerkelä, L. (2014) Voisiko Suomi seurata Ruotsin ja Norjan  
esimerkkiä? Näkökohtia perintö- ja lahjaverosta sekä luovutus-  
voittoverosta. PTT raportteja 246. Pellervon taloustutkimus  
PTT.
- Jensen, L. (2014) Danmark – local boendedemokrati och nationell korpo-  
ratism, i Varför så olika – Nordisk bostadspolitik i jämförande  
historiskt ljus. Andra upplagan. Egalite.
- Kristensen H., 2007. Housing in Denmark. Centre for Housing and Wel-  
fare – Realdania Research.
- Lujanen, M. (2004). Housing and Housing Policy in the Nordic Countries.  
Kopenhagen: Norden.
- Pittini, A. (2012) Housing Affordability in the EU Current situation and  
recent trends. CECODHAS Housing Europe's Observatory Re-  
search Briefing. Year 5 / Number 1, January 2012.



- Reiakvam, L. ja Solheim, H. (2013) Comparison of household debt relative to income across four Nordic countries. Financial Stability, Macprudential. Staff Memo No. 5 /2013. Norges Bank.
- Riksbanken (2014) From A to Z: the Swedish mortgage market and its role in the financial system. Riksbanken studies.
- Ruonavaara, H. (2003) "Finland". Doling, J. & Ford, J. (ed.) Globalization and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union, s. 35-79. Delft: Delft University Press.
- Scanlon, K., Whitehead, C., Fernández Arrigoitia, M. (2014). Introduction. In: Scanlon, K.; Whitehead, C.; Fernández Arrigoitia (ed.) Social Housing in Europe. RICS Research, Real Estate Issues. Wiley Blackwell. 2014. 1-20.
- SM (2012) Ministry of Social Affairs and Integration (Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold), 2012 "Social Policy in Denmark". The Danish Presidency of the Council of the European Union 2012 [eu2012.dk].
- SOU 2012:88. Slutbetänkande av Hyresbostadsutredningen (2012) Att hyra – från rätt till en möjlighet till alla. Statens Offentliga Utredningar.
- Sveinsson, J. (2014) Island – självägande och fackligt inflytande i Varför så olika – Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus. Andra upplagan. Egalite.
- Sveinsson, J. (2003) Sociala bostäder på Island: Utvecklingstrender och framtidsutsikter teoksessa Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden, Nordic Council of Ministers.
- SØholt, S., Wessel, T. (2010) Contextualising ethnic residential segregation in Norway: welfare, housing and integration policies. Country Report for Norway Published December 2010.
- Turner, B. ja Whitehead, C. M. (2002) Reducing housing subsidy: Swedish housing policy in an international context. Urban studies, 39(2), 201-217.
- Valtiovarainministeriö (2014) Talousarvioesitys 2015.

Tilastolähteet:

Suomen Tilastokeskus

Norjan Tilastokeskus

Ruotsin Tilastokeskus

Tanskan Tilastokeskus

Islannin Tilastokeskus

Eurostat

WorldBank

Nordic Statbank

### **PTT julkaisuja, PTT publikationer, PTT publications**

22. Hanna Karikallio. 2010. Dynamic Dividend Behaviour of Finnish Firms and Dividend Decision under Dual Income Taxation
21. Satu Nivalainen. 2010. Essays on family migration and geographical mobility in Finland
20. Terhi Latvala. 2009. Information, risk and trust in the food chain: Ex-ante valuation of consumer willingness to pay for beef quality information using the contingent valuation method.
19. Perttu Pyykkönen. 2006. Factors affecting farmland prices in Finland

### **PTT raporteja, PTT rapporter, PTT reports**

248. Alho, E. – Noro, K. – Pyykkönen, P. 2014. Ruokakorista sijoitus-salkkuun – Näkemyksiä kotimaisesta ruokaketjusta sijoituskohteena.
247. Hietala, J., Alhola, K., Horne, P., Karvosenoja, N., Kauppi, S., Kosenius, A.-K., Paunu, V.-V., Seppälä, J. 2014. Kaivostoiminnan taloudellisten hyötyjen ja ympäristöhaittojen rahamääräinen arvottaminen.
246. Holm, P. ja Kerkelä, L. 2014. Voisiko Suomi seurata Ruotsin ja Norjan esimerkkiä? Näkökohtia perintö- ja lahjaverosta sekä luovutusvoittoverosta.
245. Kerkelä, L., Lahtinen, M., Esala, L., Kosunen, A. ja Noro, K. 2014. Suomen pitkän aikavälin energia- ja ilmastopolitiikka ja teollisuuden kilpailukyky.

### **PTT työpapereita, PTT diskussionsunderlag, PTT Working Papers**

166. Peltoniemi, A., Arovuori, K., Karikallio, H., Niemi, J. ja Pyykkönen, P. 2014. Viljasektorin hintarakenteet.
165. Kosenius, A.-K., Tulla, T., Horne, P., Vanha-Majamaa ja I., Kerkelä, L. 2014. Metsäpalojen torjunnan talous ja ekosysteemipalvelut – Kustannusanalyysi Pohjois-Karjalasta.
164. Hietala, J., Kosenius, A.-K., Rämö, A.-K. ja Horne, P. 2014. Metsätalouden taloudellinen tulos eri kasvatustavoissa.
163. Rämö, A.-K., Kerkelä, L. ja Horne, P. 2014. Marjojen, sienten ja yrtilien kaupallinen hyödyntäminen Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa.
162. Kämäräinen, S., Rinta-Kiikka, S. ja Yrjölä, T. 2014. Maatilojen välinen yhteistyö Suomessa
161. Kniivilä, M., Kosenius, A.-K. ja Horne, P. 2014. Luontoarvopankkien hyödyt ja haitat sekä soveltuvuus Suomeen