Lausunto
VATT/54/07.01/2016

23.2.2016

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

trv@eduskunta.fi

Lausunto asuntopolitiikan vaikuttavuudesta ja keskeisistä kehittämishankkeista

Valtion ja kuntien rooli

Asuntopolitiikkaa harjoittavat valtio ja kunnat. Kaavoitusmonopolin myötä nimenomaan kunnat ovat avainroolissa asuntotarjonnan ja asumisen hinnan muodostumisessa. Valtion asuntopoliittinen rooli liittyy ennen kaikkea asumistukiin, sosiaalisten tai ARA-asuntojen rakentamisen tukemiseen esimerkiksi korkotuilla sekä eri asumismuotojen verokohteluun. Valtio päättää kuntien ohella myös erilaisista lakisääteisistä rakennusmääräyksistä ja -normeista. Tarkastelemme seuraavassa näistä jokaista tarkemmin.

Asumistuet

Asumistukien tavoitteena on pienentää pienituloisten kotitalouksien asumismenojen rasitusta ja turvata kohtuullinen asumistaso myös pienituloisille. Tärkeimmät asumistuet ovat työikäisille suunnattu yleinen asumistuki, eläkeläisen asumistuki ja opiskelijan asumislisä. Erityisesti yleisen asumistuen hakijamäärät ja menot ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosina.

Asumistuen vaikutus tuensaajan toimeentuloon riippuu siitä, miten tuki vaikuttaa vuokriin. Yleisen käsityksen mukaan asumistuet nostavat vuokratasoa ja siten osa hyödystä menisi vuokranantajille. Ulkomaisissa ja suomalaisissa tutkimuksissa on saatu tästä näyttöä[1]. Viimeaikaisissa ulkomaisissa tutkimuksissa on kuitenkin löydetty aiemman käsityksen haastavia tuloksia ja kuva asumistuen vaikutuksista vuokraan on monipuolistunut[2]. On havaittu, että tukien vaikutus vuokriin voi olla tietyissä tilanteissa vähäinen. Vaikutuksen suuruus riippuu mm. vuokra-asuntojen tarjonnan joustavuudesta, tukijärjestelmän yksityiskohdista ja tuensaajien ominaisuuksista. Uusimpien tutkimusten valossa asumistuen vaikutusta vuokriin on syytä tarkastella Suomessakin uudestaan. Vuoden 2015 uudistus ja vanhan järjestelmän ominaisuudet voivat mahdollistaa tutkimuksen, jossa erotetaan aiempaa luotettavammin tukijärjestelmän vaikutus vuokriin.

Vuoden 2015 uudistuksessa asumistukijärjestelmää yksinkertaistettiin. Yleisessä asumistuessa ruokakunnan koosta ja kuntaryhmästä riippuva enimmäisasumismeno korvasi monimutkaiset

[1] Ks. esim. Gibbons ja Manning (2006) sekä Kangasharju (2010).
[2] Ks. esim. Eriksen ja Ross (2015) sekä Brewer ym. (2015).

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400, www.vatt.fi

neliövuokra- ja pinta-alanormit. Erilaisiin asuntoihin ja erilaisille kotitalouksille maksettavat asumistuet muuttuivat merkittävästi. Uudistuksen vaikutuksista ei vielä ole tutkimusta. Vuokravaikutuksen ohella on syytä tarkastella asumistukijärjestelmän vaikutuksia tuensaajien asumisvalintoihin, jotta voidaan arvioida kattavasti tukijärjestelmän onnistumista tavoitteissaan.

Asumistukijärjestelmällä voi olla merkittäviä vaikutuksia myös työmarkkinoilla. Asumistuki ja toimeentulotuen asumisosuus heikentävät kannustimia ottaa vastaan matalapalkkaista työtä erityisesti kalliilla alueilla. Vuonna 2015 käyttöön otettu asumistuen suojaosa parantaa työttömien kannusteita osa-aikaisen työn vastaanottamiseen mutta heikentää toisaalta kannusteita kokoaikaisen työn tekoon. Kalliin asumisen ja tukien luomia kannustinongelmia voidaan lieventää lisäämällä asuntorakentamista – erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kannustinongelmien ratkaisussa on kuitenkin tärkeää huomioida tulonsiirto- ja verojärjestelmä kokonaisuudessaan.

Sosiaalinen asuntotuotanto ja tuotantotuet

Sosiaalinen tai ns. ARA-asuntotuotanto muodostaa merkittävän osan asuntokannasta, vaikka ARA-asuntojen rakentaminen on vähentynyt selvästi politiikan huippuvuosista. Pääkaupunkiseudulla ja etenkin Helsingissä sosiaalinen asuntotuotanto on kuitenkin yhä merkittävässä roolissa, kun rakennetaan uusia asuinalueita. ARA-asuntotuotannon keskeisenä tavoitteena on taata asunto niille, joiden on vaikea saada asunto vapailta markkinoilta sekä pienituloisten kotitalouksien asumiskustannusten alentaminen. ARA-asunnoilla on siis osittain päällekkäinen tavoite asumistuen kanssa. Onkin epäselvää, missä määrin molempia tukimuotoja tarvitaan. Lisäksi erityisesti Helsingissä ARA-asuntoja pidetään tärkeänä keinona asuinalueiden eriytymisen ehkäisyssä.

Asumisen kalleus voidaan nähdä ongelmana lähinnä Helsingissä ja ainoa kestävä tapa alentaa asumisen hintaa on lisätä tarjontaa. Nykyisessä markkinatilanteessa ARA-asuntotuotanto ei kuitenkaan kasvata asuntokantaa, koska ARA-tuotanto syrjäyttää täysimääräisesti vapaarahoitteista tuotantoa. ARA-tuotanto ainoastaan varaa osan asuntokannasta tiettyyn käyttöön. Se ei siis voi olla ratkaisu liian vähäiseen asuntojen määrään, eikä se siten voi olla ratkaisu myöskään asuntojen yleiseen kalleusongelmaan.

ARA-tuotanto voi kasvattaa asuntokantaa vain sellaisissa tilanteissa, joissa asuinkäyttöön kaavoitettu tontti ei muutoin tulisi rakennetuksi. On kuitenkin kyseenalaista, kannattaako jokin asunto tai rakennus rakentaa, jos rakennuttaja suostuu rakentamaan vain, jos saa rakentamiseen julkista tukea. Tällaisten kohteiden yhteiskunnallinen hyöty ei voi olla kovin suuri.

ARA-asunnot ovat usein vapaarahoitteisia asuntoja halvempia, koska niiden vuokranmääritys perustuu omakustannusperiaatteeseen. ARA-asunnoista hyötyvät siis niihin valitut asukkaat. Omakustannusperiaatteessa ei kuitenkaan ole mitään automaattista mekanismia, joka takaisi, että ARA-asunnot ovat edullisempia kuin vapaarahoitteiset vuokra-asunnot. Vuokraeron voidaankin arvioida olevan selkeä lähinnä kasvukeskuksissa ja etenkin Helsingissä. Tosin tutkimustiedon valossa yleishyödyllisten toimijoiden osalta näyttää siltä, että niiden vuokrat ovat vain vähän markkinavuokria alempia[3]. Tähän on lienee useita syitä, kuten ARA-säännösten sallima avokätinen tuotto omalle pääomalle sekä mahdollisuus tasata vuokria kohteiden välillä. Sen sijaan Helsingin kaupungin omistamat vuokra-asunnot ovat merkittävästi vapaarahoitteisia asuntoja halvempia.

[3] Eerola ja Saarimaa (2013).

Toisaalta tutkimustiedon mukaan tämä kaupungin vuokralaisten samaa vuokrasäästö ei kohdennu pelkästään pienituloisille, joten tuen kohdentumisen tarkoituksenmukaisuutta on pohdittava[4]. Sosiaalista asuntotuotantoa ja asukasvalintaa voidaan ehkä käyttää asuinalueiden eriytymisen ehkäisyyn. Tuoreen Helsinkiä koskevan tutkimustiedon valossa tässä ei kuitenkaan ole onnistuttu erityisen hyvin[5]. Lisäksi on todettava, että eriytymisen vaikutuksista Suomessa tiedetään yhä liian vähän, joten uutta tutkimustietoa tarvitaan.

Kaupungin vuokra-asuntoja tarvitaan tiettyjen erityisen heikossa asemassa olevien ihmisten tukemiseen. Esimerkkinä mainita ihmiset, jotka eivät, esimerkiksi luottokelpoisuuden vuoksi, saa vapailta markkinoilta asuntoa. Näille ihmisille suunnattu asumistuki ei takaa sitä, että he saavat asunnon. Sosiaalisille asunnoille on siis tarpeensa, mutta pelkästään tähän tarpeeseen nykyisensuuruinen asuntokanta on ylimitoitettu.

Verotus asuntopolitiikan osana

Suomessa omistusasunnosta saatavan palveluvirran arvoa tai ns. asuntotuloa ei veroteta, mutta vuokranantajan saamaa vuokratuloa verotetaan. Vuokra-asunnosta kerätään siis enemmän veroja kuin täysin samanlaisesta omistusasunnosta (luovutusvoittoverotus huomioiden). Verotus kannustaa hankkimaan oman asunnon vuokra-asunnon sijaan ja samalla säästämään omaan asuntoon muiden sijoituskohteiden sijaan. Tämä epäsymmetrinen verokohtelu vääristää kotitalouksien päätöksentekoa ja aiheuttaa hyvinvointitappioita.

Perustuen vuonna 2014 julkaistuun VATT:n tutkijoiden kirjoittamaan kirjallisuuskatsaukseen[6] voidaan sanoa, että omistusasumista tulisi verottaa samalla tavalla kuin vuokra-asumista ja muita sijoituskohteita. Vastaava johtopäätös tehdään esimerkiksi Ison-Britannian verojärjestelmää tarkastelevassa Mirrlees Review'ssä[7]. Myös OECD on suositellut jäsenmailleen omistusasumisen ja muiden sijoituskohteiden verotuksen yhtenäistämistä. Suomessa asiaa on arvioitu mm. valtiovarainministeriön verotuksen kehittämistyöryhmässä[8]. Jos asumisen verotusta halutaan uudistaa kohti muiden sijoituskohteiden verotusta, se on luontevaa tehdä uudistamalla pääomatuloverotusta kokonaisuutena.

Suomessa asunnonvaihtamista verotetaan varainsiirtoverolla. Asunto-osakkeiden varainsiirtoveron veroastetta korotettiin vuonna 2013. Lisäksi asunto-osakkeen yhtiölainan osuus sisällytettiin veropohjaan. Uudistuksen vaikutuksia ei ole tutkittu suomalaisella aineistolla. Ulkomaisiin tutkimuksiin perustuen voidaan kuitenkin arvioida, että veroprosentin nostolla on lisäverotuloihin suhteutettuna merkittävä haitallinen vaikutus asuntomarkkinoiden toimintaan[9]. Varainsiirtovero heikentää kotitalouksien muuttoalttiutta, jolloin kotitaloudet asuvat tilanteeseensa sopimattomassa asunnossa. Veropohjan laajentamisella yhtiölainaan ei välttämättä ole yhtä merkittäviä haitallisia vaikutuksia kuin veroprosentin nostolla, koska se kohdistuu etupäässä uustuotantoon. Tutkimuskirjallisuuden valossa näyttää siltä, että varainsiirtoveron leikkaaminen ja korvaaminen muilla veroilla olisi perusteltua.

---

[4] Eerola ja Saarimaa (2015).
[5] Eerola ja Saarimaa (2015).
[6] Eerola ym. (2014).
[7] Mirrlees ym. (2011).
[8] Valtionvarainministeriö (2010).
[9] Ks. esim. Dachis ym. (2012) sekä Hilber ja Lyytikäinen (2015).

Kiinteistövero on paikallistason vero, mutta valtio vaikuttaa kiinteistöverotuksen tasoon määrittämällä kiinteistöveroille vaihteluvälit, joiden puitteissa kunnat valitsevat veroprosenttinsa. Vaihteluvälejä on viime vuosina nostettu useaan otteeseen ja verotusarvojen määrittämistä on uudistettu, minkä seurauksena kiinteistöverojen osuus kuntien verotuloista on kasvanut. Kiinteistöverotusta kehitettäessä olisi perusteltua erottaa maapohjan verotus rakennuksen arvon verotuksesta ja lisätä maapohjan verotuksen painoa. Maapohjan verottaminen ei vähennä maanomistajien kannusteita rakennusinvestointeihin toisin kuin rakennuksen arvoon kohdistuva vero. Asuinkiinteistöjen osalta maapohjan ja rakennusten verotus onkin erotettu mutta liikekiinteistöjen osalta ei ole.

Kaavoitus ja rakennusmääräykset

Tutkimusten mukaan kaupunkikoon ja asukastiheyden kasvattaminen voi johtaa merkittäviin positiivisiin tuottavuusvaikutuksiin[10]. Kaupunkikokoa ja -tiheyttä säännellään suoraan kaavoituksen avulla ja epäsuoremmin erilaisilla rakennusmääräyksillä ja -normeilla. Kaavoituksen ja rakennusmääräysten vaikutuksista esimerkiksi kaupunkien kokoon, asukastiheyteen ja rakennustehokkuuteen on kuitenkin vain vähän kotimaista tutkimustietoa. Niiden vaikutukset voivat kuitenkin olla merkittäviä, mikäli ne johtavat rakentamisen vaikeutumiseen ja kaupunkirakenteen hajautumiseen[11]. Tämä asunto- ja kaupunkipolitiikan osa-alue on jäänyt liian vähälle huomiolle ja sen vaikutuksista tarvitaan lisää kotimaista tutkimustietoa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Tuukka Saarimaa
erikoistutkija

Teemu Lyytikäinen
erikoistutkija

Lähteet

Brewer, M., J. – Browne, C. – Emmerson, A. – Hood, R. Joyce (2015): The incidence of targeted housing subsidies: evidence from reforms to UK housing benefit. Julkaisematon käsikirjoitus

Dachis, B – Duranton, G. – Turner, M.A. (2012): The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto. Journal of Economic Geography 12(2): 327–353.

Eerola, E. – Saarimaa, T. (2013): Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. VATT Tutkimukset 175.

Eerola, E. – Saarimaa, T. (2015): Who Benefits from Public Housing? VATT Working Papers 68.

[10] Ks. esim. Laakso ja Loikkanen (2016).
[11] Ks. esim. Turner ym. (2014).

Eerola, E. – Lyytikäinen, T. – Saarimaa, T. (2014): Asumisen verotus – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen. VATT Muistiot 38.

Eriksen, M. D. – Ross, A. (2015): Housing Vouchers and the Price of Rental Housing. American Economic Journal: Economic Policy 7(3): 154–176.

Gibbons, S. – Manning, A. (2006): The incidence of UK Housing Benefit: evidence from the 1990s Reforms. Journal of Public Economics, 90 (4-5): 799–822.

Hilber, C. A. L. – Lyytikäinen, T. (2015): Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing or Labor Market? SERC Discussion Paper No SERCDP0187.

Laakso, S. – Loikkanen, H. A. (2016): Tiivistyvä kaupunkikehitys – Tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö Keskustelualoite.

Lyytikäinen, T. (2013): Muuttamisen verottaminen jumiuttaa asuntomarkkinoita. VATT Policy Brief 3-2013

Mirrlees, J. – Adam S. – Besley T. – Blundell R. – Bond, S. – Chote, R. – Gammie, M. – Johnson, P. – Myles, G. – Poterba, J. (2011): Tax by design. Oxford University Press, Oxford.

Turner, M. A. – Haughwout, A. – van der Klaauw, W. (2014): Land Use Regulation and Welfare. Econometrica 82(4): 1341–1403.

Valtiovarainministeriö (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010