Lausunto

VATT/276/07.01/2017

27.2.2018

TrV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia O 61/2016 vp

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa liittyen tarkastusvaliokunnan julkaisuun (O 61/2016 vp) Asuntopolitiikan kehittämiskohteet. Lausunnon ovat kirjoittaneet tutkimusjohtaja Essi Eerola ja johtava tutkija Tuukka Saarimaa.

Yleishuomioita

Raportissa korostetaan asuntojen tarjonnan ja kysynnän kohtaanto-ongelmaa sekä kohtuuhintaisen asuntotarjonnan lisäämisen välttämättömyyttä. Esimerkiksi tutkimuksen tavoitteeksi nostetaan ”miksi kohtuuhintaisten asuntojen riittämättömyys on ollut jo pitkään asumisen keskeinen ongelma” (s. 22). Raportin kirjoittajat eivät määrittele tässä yhteydessä kohtuuhintaisuutta, mutta viittaavat myöhemmin siihen, etteivät asumismenot saisi ylittää jotakin tiettyä osuutta käytettävissä olevista tuloista.

Tämä määritelmä on ongelmallinen, koska siinä sekoitetaan pienituloisuuden ongelma ja asuntomarkkinoiden toimintaan liittyvät ongelmat. Asumiskustannusten korkea tulo-osuus voi johtua joko siitä, että kotitalouden asumiskustannukset ovat korkeat tai siitä, että tulot ovat matalat. Näihin ongelmiin sopivat hyvin erilaiset politiikkatoimenpiteet, eikä pienituloisuuden ongelmia välttämättä kannata yrittää ratkaista asuntopoliittisin keinoin. Erityisen ongelmallista on vertailla tulo-osuuksia asuntomarkkinoiden tai kaupunkialueiden välillä.

Järkevämpi mittari alueellisten asuntomarkkinoiden toimivuudelle on rakennuskustannusten ja asuntohintojen ero. Alueilla, joissa asuntojen hintataso ylittää merkittävästi rakennuskustannukset, maa on arvokasta. Jos maan korkea hinta johtuu luonnollisesta niukkuudesta, asuntojen hintojen alentaminen poliittisin päätöksin on erittäin vaikeaa, koska asuntojen tarjontaa on lähes mahdotonta lisätä. Sen sijaan, jos korkea hinta johtuu esimerkiksi kaavoitus- ja sääntelypolitiikasta, joka tekee maasta keinotekoisesti niukkaa, asuntojen hintatasoa voidaan alentaa sääntelyä purkamalla.

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

Toisaalta usein kohtuuhintaisuudella viitataan myös siihen, että vuokrat ovat vapaarahoitteisten asuntojen vuokratasoa matalampia. Jos otetaan lähtökohdaksi tämä määritelmä, kohtuuhintaisia asuntoja on aina liian vähän. Jos vuokra on keinotekoisen alhainen, kysyntä ylittää väistämättä tarjonnan. Tämä tarkoittaa sitä, ettei kohtuuhintaisuus voi ratkaista asuntojen niukkuuden ongelmaa halutuissa kohteissa esimerkiksi suurten kaupunkien keskustoissa. Kohtuuhintaisten asuntojen tarjoaminen esim. kuntien toimesta voi kuitenkin hyvin toteutettuna ratkaista muita ongelmia. Joka tapauksessa keskeinen seikka, johon päätöksentekijöiden on pakko ottaa kantaa, on se, millä tavalla ja kenelle kohtuuhintaiset asunnot jaetaan.

Analyysiin liittyvät huomiot ja arviot käytetyistä menetelmistä

Raportissa arvioidaan, että ARA-vuokra-asuntotuotanto on varsin edullista yhteiskunnalle (esim. s. 92). Tällaista tulkintaa ei ole mahdollista tehdä, koska ARA-vuokra-asumista tuetaan myös monilla muilla tavoin kuin ARA:n kautta kanavoitavilla tuilla. Kirjoittajat toteavat tämän itsekin esimerkiksi huomauttaessaan, että myös markkinahintaa alempia tontinvuokria ja hintoja on pidettävä tarjontatukena (s. 82). Valitettavasti näiden muiden tukimuotojen suuruudesta ei ole kattavaa tietoa, mutta Eerolan ja Saarimaan (2017) tutkimuksen mukaan Helsingissä kaupungin vuokra-astuntojen kautta jaettava tuki on asumistuen suuruusluokkaa.

Tontin lisäksi kunnat subventoivat ARA-vuokra-asuntoja vaihtelevasti myös muilla tavoin. Kalevan ym. (2013) mukaan osa kunnista ei peri tontin vuokran lisäksi kohteeseen sitoutuneelle omalle pääomalle lainkaan tuottoa. Lisäksi kunta saattaa tuottaa omistamalleen yhteisölle palveluja alle markkinahinnan (Kaleva ym., 2013). Vuokralaisen vuokra riippuu myös siitä, miten korjauksiin varaudutaan ja millä tavalla vuokria tasataan. Nämä vuokraan vaikuttavat subventiot ovat seurausta omistajien omista päätöksistä, eivätkä johdu ARA-säännöksistä.

Raportissa viitataan tutkimukseemme Eerola ja Saarimaa (2013) ja todetaan, että Helsingissä ARA-vuokra-asukkaat maksavat markkinavuokraa alhaisempaa vuokraa nimenomaan alemman tontin vuokran takia (s. 95). Tämä tulkinta on virheellinen. Tutkimuksessamme ei ollut edes käytössä tietoa siitä, kenen omistamalla tontilla kohde sijaitsee, joten tontin vuokran vaikutusta asukkaan maksamaan vuokraan ei ollut mahdollista arvioida. Tutkimuksessa arviointiin sitä, kuinka paljon ARA-vuokra-asuntojen asukkaat hyötyvät asunnoista alemman vuokran muodossa verrattuna mahdollisimman samanlaiseen vapaarahoitteiseen vuokra-asuntoon.

Raportissa toteutetaan "tilastollinen mallianalyysi", jonka tavoitteena on arvioida erilaisten asuntopolitiikan toimenpiteiden vaikutuksia. Valitettavasti analyysissa sivuutetaan täysin se, että asuntojen hinnat ja vuokrat sekä asuntokysyntä ja -tarjonta määräytyvät yhdessä ja riippuvat siten kaikki toisistaan. Tämä tarkoittaa sitä, että syy-seuraus -suhteiden luotettava arviointi on erittäin vaikeaa ja edellyttää arvioinnin mahdollistavaa tutkimusasetelmaa ja aineistoa. Nähdäksemme raportin analyysissä ei ole pystytty ratkaisemaan näitä ongelmia. On selvää, että raportissa

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

esitettyihin estimointituloksiin tulee suhtautua suurella varauksella eikä niille voi antaa sellaisia tulkintoja kuin tekstissä tehdään.

Toisena menetelmänä käytetään asiantuntijahaastatteluja, jotka ovatkin hyödyllisiä tietyissä tilanteissa mutta niiden avulla ei saada selville erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia vuokra- tai hintatasoon. Kysymyksiin politiikkatoimien vaikutuksista tulee vastata käyttäen kattavia aineistoja ja tilanteeseen soveltuvia tilastollisia menetelmiä.

Huomioita johtopäätöksistä ja toimenpidesuosituksista

Asuntotarjonnan kasvun turvaaminen kasvavilla kaupunkialueilla on tärkeää. Tärkein syy on se, että tarjonnan lisääntyminen mahdollistaa sen, että yhä useampi pystyy muuttamaan houkutteleville alueille. On toki mahdollista, että lisääntyvä asuntotarjonta hillitsee asuntohintojen ja vuokrien nousua. Toisaalta tiivistyvät kaupunkialueet saattavat olla esim. palvelu- ja joukkoliikennetarjonnaltaan jopa nykyisiä suomalaisia kaupunkikeskustoja houkuttelevampia. Jos näin käy, asuntojen hintataso niissä voi myös nousta. Joka tapauksessa riippumatta hintavaikutuksista tarjonnan lisääntyminen siellä, missä hintataso on korkea, lisää hyvinvointia.

Voi hyvinkin olla tarkoituksenmukaista purkaa rakentamiseen liittyvää sääntelyä. Normien joustavoittaminen tai poistaminen ei kuitenkaan voi olla itsetarkoitus, vaan niitä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Ensimmäinen tavoite tulee olla se, että määritellään, mitä markkinahäiriötä sääntelyn avulla korjataan. Vasta sen jälkeen voidaan arvioida, onko normi perusteltu.

Raportissa arvioidaan, että asumistuella voidaan korjata työvoiman saatavuusongelmia. Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että vain asuntojen määrän lisääntyminen voi johtaa siihen, että jollekin työmarkkina-alueelle pystyy muuttamaan enemmän ihmisiä. Annettuna, että esimerkiksi Helsingissä keskeinen asuntokannan kasvua rajoittava tekijä on kaavoitus, on perusteltua arvioida, ettei asumistuki merkittävästi kasvata asuntokantaa Helsingissä. Tämä tarkoittaa, että asumistuen takia Helsingissä saattavat toki asua eri kotitaloudet kuin ilman asumistukea, mutta asumistuki ei voi olla tehokas ratkaisu työvoiman saatavuusongelmaan.

Voi olla järkevää siirtää tuetun asuntotuotannon rahoittaminen valtion budjettitalouden piiriin, jossa se kilpailee läpinäkyvästi muiden käyttökohteiden kanssa. Jos tämän seurauksena ARA:n varoja suunnataan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, pitää huolehtia siitä, että infrastruktuuripanostukset tehdään yhteiskunnan kokonaisedun kannalta oikeisiin paikkoihin.

Raportissa suositellaan, että ARA-vuokra-asuntoon luovutettavat tontit tulisi luovuttaa samoilla ehdoilla kuin vapaarahoitteiseen tuotantoon luovutettavat tontit. Samalla esitetään, että kunnat maksaisivat asukkaille lisäasumistukea, jonka tarkoituksena on kompensoida tontin korkeampi vuokra. Tämä järjestely lisäisi toki järjestelmän läpinäkyvyyttä muuttamalla tonttisubvention

näkyväksi budjettieräksi. Lisäksi se tekisi mahdolliseksi pienentää kunnan vuokralaisten saamaa tukea tulotason noustessa ilman, että joudutaan luopumaan vuokrien omakustannusperiaatteesta tai edellyttämään muuttamista pois kunnan vuokra-asunnosta tulotason noustessa. Muutos ei kuitenkaan välttämättä poistaisi kuntien subventiota kuntien vuokralaisille, koska tonttisubventio on vain yksi kuntien tavoista tukea vuokralaisiaan.

Raportissa jää kuitenkin epäselväksi, miten muutos voitaisiin toteuttaa. Nykyisin ARA-säännöstö rajoittaa sitä, miten kalliille tontille ARA-kohde voidaan rakentaa. Luultavasti tonttisubventiosta luopuminen ei olisi ainakaan Helsingissä mahdollista ilman ARA-säännösten muuttamista tältä osin. Lisäksi on epäselvää, miten tuloista riippuvainen lisäasumistuki sopisi yhteen nykyisen politiikan kanssa, jossa pyritään vuokratalon monipuoliseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asukasrakenteeseen.

Johtopäätöksissä puhutaan sekä asuntotuotannon riittävyydestä että kohtuuhintaisuudesta. Toisaalta valtion ja kuntien tukemalla tuotannolla tavoitellaan asuntokannan kasvua ja toisaalta sillä tuotetaan vuokrasääntelyn alaisia vuokra-asuntoja. Asuntopolitiikan tavoitteita kirkastettaessa nämä kaksi toimenpidettä olisi hyödyllistä erottaa toisistaan. Esimerkiksi jos tärkeää on se, että kunnat omistavat ja tarjoavat markkinavuokria halvempia asuntoja, on luontevaa, että kunta ostaa asuntoja olemassa olevasta asuntokannasta ja vuokraa niitä edelleen kohtuulliseksi katsomallaan vuokralla. Tällä tavalla pystytään myös estämään asuinalueiden välistä eriytymistä. Jos ongelmana puolestaan pidetään sitä, että jonkin markkinahäiriön takia kaavoitettuja kohteita jää rakentamatta, on luontevaa tukea rakentamista tarjontatukien avulla. Tällöin ei ole välttämättä mitään syytä sitoa tukeen vuokranmääritykseen liittyviä rajoituksia.[1]

Yhtenä uudistamisen tavoitteena tulisikin olla asuntopolitiikan eri lohkojen tavoitteiden selkeyttäminen. Asumistukijärjestelmän tavoitteet ovat suhteellisen selkeät. ARA:n ja kuntien kautta kanavoitavien tarjontatukien tavoitteet ovat epäselvät ja osittain ristiriidassa keskenään tai päällekkäisiä asumistukijärjestelmän kanssa.[2] Myös asumisen liittyvien verojen ja verotukien tavoitteet ja toimivuus olisi hyödyllistä arvioida.

[1] Tällaisesta on kokemusta muun muassa ns. välimallin asuntojen osalta. Laki välimallin vuokra-asuntojen korkotukilainoituksesta säädettiin asuntotuotannon turvaamiseksi vuosille 2009 ja 2010. Näihin asuntoihin ei liity asukasvalintaa ja vuokranmääräytymistä koskevaa säätelyä (ks. esim. Helsingin kaupunki, 2014). Tällaiseen suhdanteiden tasaamiseen liittyvään tukeen tosin liittyy se kannustinongelma, että heikossa suhdannetilanteessa yksityiset rakennuttajat saattavat lykätä rakentamisen aloittamista tuen saamiseksi.

[2] Enemmän asumistuen ja ARA-vuokra-asuntojen eroista ja yhtäläisyyksistä, ks. Eerola ja Saarimaa (2016).

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

Kirjallisuus:

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

Eerola, Essi – Tuukka Saarimaa (2016): Kohtuuhintaisuus ei ole lääke asumisen kalleuteen. VATT Policy briefs 3/2016.

Eerola, Essi – Tuukka Saarimaa (2017): Delivering Affordable Housing and Neighborhood Quality: A Comparison of Place- and Tenant-Based Programs. Tulossa Journal of Housing Economics.

Kaleva, Hanna – Jessica Niemi – Jari Ylönen – Mikko Hietala (2013): Vuokrataloyhteisöjen toimintatavat ARA-asuntojen omakustannusvuokrien määrityksessä. Ympäristöministeriön raportteja 5/2013.

Helsingin kaupunki (2014): Välimallin vuokra-asunnot ja muu asuntotuotanto Helsingissä 2009–2013 (elokuu). Helsingin kaupungin tietokeskus, tilastoja 10/2014.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Anni Huhtala

ylijohtaja

Essi Eerola

tutkimusjohtaja

Tuukka Saarimaa

johtava tutkija

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