Asuntopolitiikka ja korkotukimallin kehittäminen

Ympäristövaliokunta

6.4.2018

Essi Eerola ja Tuukka Saarimaa (VATT)

Asumistuki ja ARA-vuokra-asunnot

- Julkisessa keskustelussa ARA-asuntoihin liittyvä julkinen tuki kuvataan usein puutteellisesti
- Korkotuen lisäksi kunnat tukevat ARA-asuntojen asukkaita merkittävästi, etenkin silloin kun kyseessä on kunnan omistama kiinteistöyhtiö
- Järjestelmä näyttää julkisen sektorin kannalta halvemmalta, kuin se todellisuudessa on
- Näin tehdään myös hallituksen esityksessä
- Tämä on ongelmallista, kun järjestelmää verrataan asumistukeen, jonka kustannukset ovat läpinäkyvämpiä

Asumistuki ja ARA-vuokra-asunnot

- Molemmat alentavat tuensaajien asumiskustannuksia
  - Parantavat asumisväljyyttä ja -laatua
  - Kasvattavat käytettävissä olevia tuloja muuhun kulutukseen
- Molemmat aiheuttavat kustannuksia veronmaksajille
- Asumistuen osalta asia on selvä:
  - Osa ihmisistä saa asumistukea, joka rahoitetaan veroilla
- ARA-vuokra-asuntojen tapauksessa pääasiallinen tuki muodostuu siitä, että kunta luopuu vuokratuloista
  - Jotkut saavat halvan asunnon, mutta tässäkin veroja on nostettava
- Valtio maksaa rakentamiseen korkotukia, joiden tarkoitus on mennä asukkaille alempien vuokrien muodossa (omakustannusperiaate)

Tuissa on eroja

- Molemmat ovat luonteeltaan tulonsiirtoja ja niitä tulee arvioida tästä näkökulmasta
- Toisaalta niissä on useita eroja ja molemmissa on hyviä ja huonoja puolia
- Niillä tulisikin olla omat hyvin määritellyt tehtävänsä ja tukien laajuuden tulee riippua näistä tehtävistä
- Samalla asumisen tukijärjestelmä tulisi suunnitella kokonaisuutena
  - Nykyään erilliset saarekkeet eri ministeriöissä

Asumistuen ja ARA-asuntojen eroista 1/2

- Asumistuki on joustava ja kohdentuu paremmin tuen tarpeessa oleville (Eerola & Saarimaa 2018a)
- Asumistuki seuraa tuensaajaa, kun taas alhaisen vuokran muodossa saatava tuki on sidottu asuntoon
  - ARA-asunnoissa on sisäänrakennettu segregaatiota lisäävä elementti: asukkaat saavat halvan vuokra-asunnon mutta ehtona on, että täytyy asua vuokratalossa muiden tuensaajien kanssa
  - ARA-asuntoja voi ainakin periaatteessa hajauttaa eri alueille (Eerola & Saarimaa 2018b)
- Asumistuki on läpinäkyvä paitsi tuensaajien myös kansalaiskeskustelun näkökulmasta, ARA-asunnot eivät
  - Asumistukimenot tiedetään tarkasti, samoin tulorajat yms.
  - Asumistukireformeja voidaan helposti simuloida
  - ARA-asuntojen kokonaiskustannuksista, tuen määrästä tai saajista ei löydy systemaattisesti tietoa

Asumistuen ja ARA-asuntojen eroista 2/2

- Molemmat tukimuodot saattavat nostaa yleistä markkinavuokratasoa (Määttänen 2017)
  - Molemmat tukimuodot alentavat tuensaajien asumiskustannuksia, mikä lisää asuntojen kysyntää
  - Vuokrat nousevat, jos tarjonta ei jousta
  - Tästä ei ole olemassa suomalaista tutkimustietoa (vrt. Eerola & Lyytikäinen 2017)
- Asumistuki ei takaa asuntoa, jos luotto- tai vuokrarästejä
- ARA-asunnoilla voidaan taata asunto niille, jotka eivät asumistuesta huolimatta saa asuntoa vapailta markkinoilta
  - Tosin on viitteitä siitä, että edes kuntien ARA-asunnot eivät täysin toteuta tätä periaatetta

Kommentteja hallituksen esitykseen

HE:n arvio nykytilasta

- HE:n mukaan kohtuuhintaisista asunnoista on pulaa, etenkin pääkaupunkiseudulla
  - Kohtuuhintaisilla asunnoilla tarkoitetaan valtion tukemia asuntoja
  - HE:ssä siis arvioidaan, että ongelma on valtion tukemien asuntojen liian vähäinen määrä
- Keskeiseksi syyksi mainitaan valtion tuen vähäinen määrä verrattuna asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksiin sekä rajoituksista vapautuminen nykyisten asuntojen osalta
- Lisäksi viitataan siihen, että vuoden 2016 lyhytkestoinen korkotukimalli on rakennuttajalle ehdoiltaan edullisempi
- Ratkaisu ongelmaan on se, että rakennuttajat houkutellaan rakentamaan valtion tukemia asuntoja

Onko tavoite/ratkaisu järkevä?

- Tietyn tyyppisen rakentamisen lisääminen sen itsensä takia ei ole järkevä tavoite
- Järkevämpi tavoite olisi joidenkin ihmisten (kenen?) asumiskustannusten alentaminen (ehkä implisiittisesti mukana HE:ssä)
- Mutta kuten edellä mainittiin, valtion tukemat vuokra-asunnot ovat tässä suhteessa samankaltaisia kuin asumistuki
  - Tämä tavoite voidaan siis saavuttaa myös lisäämällä asumistukea
  - HE:ssä asumistuen korkea määrää pidetään kuitenkin ongelmana
- Toinen järkevä tavoite on lisätä kokonaistarjontaa siellä missä on korkea kysyntä
  - Tähän tavoitteeseen sekä asumistuki että valtion tukemat asunnot mahdollisesti tehottomia

Onko tavoite/ratkaisu järkevä?

- HE:ssä kuntien kaavoitus- ja maankäyttömonopoli jää liian vähälle huomiolle
- Asuntotuotannon näkökulmasta avainasemassa ovat kuntien kannustimet kaavoittaa tontteja ylipäänsä sekä luovuttaa tontteja nimenomaan valtion tukemalle tuotannolle
- Jos kunnat eivät kaavoita lisää tai luovuta tontteja valtion tukemille kohteille, HE:n lakimuutos hyödyttää lähinnä uudella korkotuella rakennettujen kohteiden omistajia
  - Houkuttelevuutta lisätään mm. sallimalla kohteisiin aiempaa korkeammat vuokrat (omakustannusperiaate)
  - Esimerkiksi nostamalla omarahoitusosuuden maksimituotto 4%:stä 6%:iin

Missä tilanteessa korkotuet kasvattavat asuntojen kokonaismäärää jollain alueella?

- Karkeasti ottaen voidaan ajatella, että on kahdenlaisia alueellisia asuntomarkkinoita:
    1. Alueita, joissa asuntojen hinnat ylittävät rakennuskustannukset ja vuokrat ovat korkeat ja
    2. Alueita, joissa asuntojen hinnat ovat alle rakennuskustannusten ja vuokrat ovat matalat
- Ensimmäisessä tapauksessa voittoa tavoittelevilla rakennuttajilla on kannustin rakentaa, mutta toisessa ei
- Ensimmäisessä tapauksessa kaavoitettu tontti rakennetaan riippumatta siitä, saako rakennuttaja julkista tukea vai ei
- Toisessa tapauksessa tontti rakennetaan vain, jos julkinen tuki tekee rakentamisesta houkuttelevaa

Missä tilanteessa korkotuet kasvattavat asuntojen kokonaismäärää jollain alueella?

- Tuettu asuntotuotanto syrjäyttää yksityistä tuotantoa juuri niillä alueilla, joilla hinnat ja vuokrat ovat korkeat
  - Esimerkiksi Jätkäsaaren tai Kalasataman tontit rakennetaan täyteen, vaikka korkotukea ei olisi lainkaan
- Tuettu tuotanto kasvattaa asuntokantaa vain, jos rakennuttajilla ei ole kannustimia rakentaa eli silloin, kun hinnat ja vuokrat jo ovat matalat
  - Mutta tässä tapauksessa rakennetaan asuntoja, joille ei ole kysyntää
  - Rakentamiseen käytettävät resurssit ovat arvokkaampia kuin lopputuotteena syntyvät asunnot
- Syrjäytysvaikutus siis vaihtelee alueellisesti ja syrjäytysvaikutus on suurimmillaan siellä, missä hinnat ja vuokrat ovat korkeat
- Keskimääräinen, erilaisia alueita koskeva ”syrjäytysluku” ei ole informatiivinen yksittäisen alueen näkökulmasta

Omakustannusperiaatteesta 1/2

- Vuokraa saa periä enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella vuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin
- Tavoitteena on, että vuokrat ovat valtion (ja kunnan) tuen avulla matalampia kuin vastaavien vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat
- Mikään ei kuitenkaan automaattisesti takaa, että näin tapahtuu
- Keskimääräisten vuokrien vertailu kunnittain voi antaa harhaanjohtavan kuvan, koska valtion tukemat voivat olla halpoja laadun kustannuksella (esim. sijainti voi olla keskimäärin huonompi)
  - HE:ssä todetaan, että Helsingin kaupungin omistamat vuokra-asunnot ovat keskimäärin jopa 8 euroa ja yleishyödyllisten 4 euroa halvempia (s. 11) kuin *vastaavat* vapaarahoitteiset vuokra-asunnot
  - Eerolan & Saarimaan (2013) tutkimuksen mukaan erot olivat 6 ja 1 euroa, kun pyrittiin vertaamaan mahdollisimman samanlaisia asuntoja
  - Muista kaupungeista ei ilmeisesti ole tutkimuksia, joissa vertaillaan samanlaisten asuntojen vuokria

Omakustannusperiaatteesta 2/2

- Valtaosa esitetyistä muutoksista muuttaa jollakin tavalla sitä, miten kustannukset määräytyvät:
  - Sallitaan enintään 6% korko omarahoitusosuudelle nykyisen 4% sijaan
  - Kiinteälyhenteisen lainan lisäksi muita lainamuotoja
  - Alennetaan lainan korkojen omavastuuosuus pysyvästi 2,5 prosenttiin
  - Korjauksiin varautuminen kielletään
- HE:ssä todetaan, että
  - ”Keskeisenä syynä valtion tukeman vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotannon vähäisyydelle on valtion tuen vähäinen määrä verrattuna tuettuja asuntoja koskeviin käyttö- ja luovutusrajoituksiin.” (s. 17)
  - ja että ”Yksinkertaisin tapa lisätä tukijärjestelmän houkuttelevuutta olisi lisätä valtion maksaman tuen määrää ja vähentää tuen saamiselle ja tuettujen asuntojen käytölle asetettuja vaatimuksia.” (s. 19)
- On kuitenkin epäselvää, miksi tuet, jotka siirtyvät omakustannusperiaatteen takia asukkaalle, tekevät rakentamisen houkuttelevammaksi

Lisälukemista

- Eerola, Essi (2016): Asumistuki ja vuokrataso. VATT kolumni. http://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/asumistuki-ja-vuokrataso
- Eerola, Essi and Teemu Lyytikäinen (2017): Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme. VATT Working Papers 88. http://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp88.pdf/e5a42951-b75f-4c78-80f7-60e6283a86db
- Eerola, Essi and Tuukka Saarimaa (2013): Vuokrataso Helsingin ARA-asuntokannassa. VATT Tutkimukset 175. http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t175.pdf
- Eerola, Essi and Tuukka Saarimaa (2015): Kohtuuhintaisen asumisen taloustiede. Teoksessa Häkli, J., R. Vilkko ja L. Vähäkylä (toim.): Kaikki kotona? Asumisen uudet tuulet. Helsinki.
- Eerola, Essi and Tuukka Saarimaa (2016): Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. VATT Policy Brief 3-2016. http://vatt.fi/documents/2956369/3011993/VATT+Policy+Brief+3-2016/1e92c562-600a-412a-bec0-41c6f222451c
- Eerola, Essi and Tuukka Saarimaa (2018a): Delivering Affordable Housing and Neighborhood Quality: A Comparison of Place- and Tenant-Based Programs. Tulossa Journal of Housing Economics. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137717300578
- Eerola, Essi and Tuukka Saarimaa (2018b): ARA-asunnot ja segregaatio. YP-blogi 17.1.2018. https://www.yplehti.fi/blogi/ara-asunnot-ja-segregaatio/
- Määttänen, Niku (2017): Asumistuki ja vuokrat: simppeliä teoriaa. Akateeminen talousblogi, 31.5. 2017. http://blog.hse-econ.fi/?p=7985