Lausunto **15.3.2022**

Tuukka Saarimaa

Kaupunkitaloustieteen apulaisprofessori

Aalto-yliopisto ja Helsinki Graduate School of Economics

Ekonominaukio 1, 02150 Espoo

Email: tuukka.saarimaa@aalto.fi

Tel: +358 50 477 0776

Esitän tässä lausunnossani kommentteja asuntopoliittisen kehittämisohjelman toimenpide-ehdotuksista. Keskityn lausunnossani mielestäni tärkeimpiin toimenpide-ehdotuksiin, enkä kommentoi kaikkia ehdotuksia.

”Valtion tukemalla asuntotuotannolla on tärkeä rooli markkinaehtoisen asuntotarjonnan täydentäjänä ja segregaation ehkäisyn työkaluna sekä suhdannetilanteen tasaajana. Valtion tukemaa ARA-tuotantoa lisätään suhdannetilanne huomioiden vuoden 2020 tasosta. Tuotannossa painotetaan pitkän korkotuen asuntoja. Erityisesti matalasuhdanteessa valtion tukemaa ARA-tuotantoa lisätään rakennusalan ja asuntotuotannon vakauden ylläpitämiseksi. Valtion tukema asuntotuotanto kohdistetaan jatkossakin erityisesti keskeisimpiin kasvukeskuksiin eli alueille, joilla asunnoilla arvioidaan olevan pitkäaikaista tarvetta ja asuntomarkkinatilanne on kireä.

Kohtuuhintaisen asumisen lisäämiseksi tavoitellaan pitkällä korkotuella rakennettavien asuntojen määrän lisäämistä kohti 35 prosentin osuutta uudistuotannosta voimakkaimmin kasvavilla kaupunkiseuduilla.”

ARA-tuotannolla on tärkeä rooli sellaisten ihmisten tukemisessa, joiden on vaikeuksia löytää asunto vapailta markkinoilta. Monet vuokranantajat eivät vuokraa asuntoja esimerkiksi luottokelpoisuuden menettäneille tai niille, joilla on vuokrarästejä. Näissä tilanteissa asumistuki ei takaa asuntoa ja julkisen vallan tarjoama asunto voi olla ainoa vaihtoehto. Tällä hetkellä Tilastokeskuksen mukaan kohtuuhintaiset vuokra-asunnot muodostavat koko maan tasolla noin 13 ja Helsingissä yli 20 prosenttia koko asuntokannasta, joten pelkästään tähän tarkoitukseen ARA-asuntokanta on jo nyt ylimitoitettu (Eerola ja Saarimaa 2016).

On totta, että valtion tukemalla tuotannolla voi olla rooli segregaation ehkäisyssä. On kuitenkin huomattava, että tuoreimman tutkimustiedon mukaan esimerkiksi Helsingissä valtion tukema asuntotuotanto pikemminkin vahvistanut segregaatiota kuin vähentänyt sitä (Eerola ja Saarimaa, 2018a ja 2018b). Tämä johtuu siitä, että valtion tukemat asunnot ovat kasanneet pienituloisia samoille alueille ja samoihin rakennuksiin huolimatta siitä, että politiikan julkilausuttuna tavoitteena on ollut sosiaalinen sekoittaminen eli ARA-talojen monipuolinen asukasrakenne ja niiden

hajauttaminen tasaisesti eri alueille. Helsingin ARA-vuokratalot on pääasiassa rakennettu kauas keskustasta ja niitä on usein paljon samalla alueella.

Rakentamalla valtion tukemia asuntoja houkutteleville ja suurituloisille asuinalueille voidaan toki monipuolistaa näiden alueiden asukasrakennetta. Tilanne on kuitenkin toinen vähemmän houkuttelevimmilla ja jo valmiiksi pienituloisilla alueilla. Vaikka näille alueille rakennettaisiin ARA-asuntoja, niihin tuskin muuttaisi keski- tai suurituloisia ihmisiä. ARA-asunnot ovat tehoton keino, jos sosiaalinen sekoittaminen vaatii keski- ja suurituloisten asumisvalintoihin vaikuttamista.

Segregaation torjunta ja ja ARA-tuotannon käyttäminen suhdannevaihteluiden tasoittamiseksi voivat olla ristiriidassa keskenään. ARA-asuntotuotannon lisääminen matalasuhdanteessa voi johtaa ARA-asuntojen alueelliseen kasautumiseen, mikä lisää segregaatiota. Esimerkiksi Helsingissä sosiaalisista sekoittamista tehdään usein korttelikohtaisesti siten, että yhteisen sisäpihan jakavassa korttelissa on markkinahintaisia ja ARA-taloja. Tällaisessa tilanteessa matalasuhdanteen torjuminen ARA-tuotannolla on mahdotonta, koska korttelista ei voi rakentaa vain yhtä rakennusta. Ainoa mahdollisuus on rakentaa koko kortteli ARA-tuotantona, jolloin synnytetään segregaatiota.

Lisäksi suhdanteiden tasauksen näkökulmasta on otettava huomioon myös noususuhdanne. Rakentamisen ylikuumenemisen estämiseksi valtion tukemaa tuotantoa on vähennettävä rakentamisen noususuhdanteessa. Tästä herää jälleen kysymys, miten tämä on yhteensovitettavissa segregaation ehkäisyn kanssa.

Onkin outoa, että suhdannevaihteluiden näkökulmasta painotetaan nimenomaan pitkän korkotuen asuntoja. Tässä painotuksen pitäisi olla päinvastoin markkinahintaisessa tuotannossa, jotta edellä kuvattuja ristiriitoja segregaation ehkäisyn kanssa ei syntyisi.

Lisäksi on huomattava, että voimakkaimmin kasvavilla kaupunkiseuduilla valtion tukema asuntotuotanto syrjäyttää yksi yhteen yksityistä asuntotuotantoa. Tämä tarkoittaa sitä, että asuntojen kokonaismäärä ei kasva ARA-tuotannon ansiosta, vaan se ainoastaan muuttaa asuntojen hallintamuotojen jakaumaa. ARA-tuotanto ei siis millään muotoa paranna asuntotuotannon edellytyksiä tai ratkaise asuntopulaan liittyviä ongelmia. Näillä alueilla asuntotuotantoa rajoittaa kaavoitus, joka on kuntien päätösvallassa. Onkin epäselvää, miksi pitkällä korkotuella rakennettavien asuntojen määrää halutaan lisätä 35 prosenttiin juuri näillä alueilla. Syy ei voi olla asuntotarjonnan lisääminen, vaan tälle osuudelle täytyy olla joitain yleisestä asuntotarjonnan tasosta riippumattomia perusteluita.

Merkittävä valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyvä ongelma on se, että järjestelmä ei kohtele samanlaisia ihmisiä samalla tavalla. Koska valtion (ja kuntien) tukemat asunnot ovat markkinavuokria halvempia, niitä ei koskaan riitä kaikille halukkaille. Käy väistämättä niin, että vain osa tietyn tulotason perheistä voi saada tällaisen asunnon ja muut maksavat asumisestaan markkinahinnan ja korkeampia veroja ARA-tuotantoon liittyvän valtion ja kuntien tuen rahoittamiseksi. Lisäksi tuoreimman tutkimustiedon mukaan ARA-asuntoihin liittyvä tuki kohdentuu esimerkiksi asumistukeen verrattuna paljon huonommin pienituloisille kotitalouksille (Eerola ja Saarimaa 2018a).

Vuokrasäänneltyihin ARA-asuntoihin liittyy myös lukkiutumisongelma, joka heikentää asuntojen kohdentumista tehokkaasti niitä eniten tarvitseville. Lukkiutumisongelma johtuu siitä, että ARA-asunnoissa asukkaiden saama tuki tulee markkinavuokria alhaisemman vuokran muodossa. Asukas menettää tämän tuen, jos muuttaa asunnosta pois. Ongelmaa voidaan havainnollistaa esimerkillä, jossa perheen lapset muuttavat pois, eikä ARA-asunto ei enää olekaan perheen vanhemmille kokonansa suhteen paras mahdollinen asumisratkaisu. Vanhemmat kuitenkin jäävät asumaan asuntoon, koska sen vuokra on niin alhainen. Nyt asunto ei vapaudu uudelle suuremman asunnon

tarpeessa olevalle lapsiperheelle. ARA-tuotannon korkea osuus uustuotannosta on siis ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että asuntokanta vastaa ominaisuuksiltaan asukkaiden tarpeita.

”Asuntosuunnittelun ohjausta vahvistetaan erilaisin keinoin. Perustetaan alan toimijoista koostuva asuntosuunnittelun kysymyksiä käsittelevä säännöllisesti kokoontuva foorumi toimivien ja laadukkaiden asumisratkaisujen edistämiseksi.”

Asunnon muunneltavuutta tulee ohjata julkisen sektorin toimesta vain, jos asumisen laatuun liittyvät muunneltavuuden hyödyt koituvat jollekin muulle kuin asunnon rakennuttajalle, omistajalle tai asukkaalle. On epäselvää, miksi rakennuttajat eivät ottaisi muunneltavuuden hyötyjä täysimääräisesti huomioon päätöksissään. Toisin sanoen on epäselvää, mihin ohjausta tarvitaan. Se, että muunneltavia asuntoja ei tällä hetkellä tuoteta kovinkaan paljon, ei välttämättä tarkoita sitä, että niitä tuotetaan liian vähän. Julkisen vallan asuntosuunnitteluun liittyvän ohjauksen täytyy perustua selkeästi tunnistettaviin ulkoisvaikutuksiin, joita yksittäiset rakennuttajat eivät ota huomioon päätöksissään.

Asuntojen uustuotanto muodostaa pienen osan asuntojen kokonaistarjonnasta. Siksi jo olemassa oleva asuntokanta on avainasemassa, kun tarkastellaan asuntojen ominaisuuksien ja asukkaiden tarpeiden vastaavuutta. Mitä suurempi osuus asuntokannasta on vuokrasäänneltyä ARA-kantaa sitä heikommin asunnot kohdentuvat asukkaiden tarpeiden ja kysynnän mukaan. Lisäksi varainsiirtovero vaikeuttaa asunnon vaihtamista ja asuntojen päätymistä niitä eniten arvostaville ja tarvitseville. Vaikeuttaessaan muuttamista varainsiirtovero voi myös haitata työmarkkinoiden toimintaa eli työntekijöiden ja työnantajien tehokasta kohtaantoa (Eerola ym. 2021).

”**Uudistetaan pitkää korkotukimallia kannustavammaksi ja läpinäkyvämmäksi, jotta varmistetaan tuotantotavoitteiden saavuttaminen. Lisätään tukea ja tarkastellaan tukien ja niihin liittyvien rajoitusten suhdetta ja tasapainoa. Palautetaan kohtuullisiin korjauksiin varautuminen korkotukilainoihin. Selvitetään korkotuen sitominen markkinakorkotasoon siten, että malli kannustaisi tuotannon lisäämiseen ja valtion pitkän aikavälin riskien hallitsemiseen. Edistetään hankintalainojen laajempaa käyttöä. Lyhyen korkotukimallin käyttöä jatketaan. Korkotukijärjestelmän uudistaminen toteutetaan niin, että asiaa koskeva lakiesitys annetaan eduskunnalle syksyyn 2022 mennessä.**”

Kuten edellä totesin, syrjäytysvaikutuksesta johtuen pitkä korkotukimalli (tai ARA-tuotanto ylipäänsä) ei ratkaise liian vähäiseen asuntotuotantoon liittyviä ongelmia. Lisäksi on huomattava, että omakustannusperiaatteen mukaisesti korkotuen idea on se, että sillä rakennettavien asuntojen vuokrat ovat korkotuen verran halvempia kuin ne olisivat ilman korkotukea. Idea on siis tukea asukkaita, ei rakennuttajia. Tämän takia ARA-asuntojen vuokratasoa valvotaan ja pyritään pitämään huoli, että se perustuu kustannuksiin eli että vuokrat todella ovat omakustannusvuokria.

Tästä näkökulmasta on epäselvää, mitä korkotukimallin tekeminen kannustavammaksi tuotantotavoitteiden näkökulmasta tarkoittaa. Onko tarkoitus suunnata enemmän tukea rakennuttajille? Jos näin, tuki valuu täysin hukkaan. Keskeisissä kasvukeskuksissa ja kireän asuntomarkkinatilanteen alueilla asuntojen hinnat ovat korkeat, joten rakennuttajilla on täysin riittävät kannustimet rakentaa asuntoja juuri niin paljon kuin kunta kaavoittaa.

”**Valtion asuntorahasto säilyy ympäristöministeriön alaisena valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Sen varallisuuden laajempaa käyttöä asumisen tukimallien rahoituksessa**

kustannustehokkaalla tavalla selvitetään. Myös valtion tukeman kohtuuhintaisen omistusasumisen mallin tarve ja tarkoituksenmukainen toteutustapa esimerkiksi aravalainoituksen kautta selvitetään. Valtio voisi mahdollisesti edistää erilaisia kohtuuhintaisen asumisen malleja esimerkiksi takauksin tai myöntämällä lainaa. Valtion asuntorahaston tulonhankkimiskeinoja ja kassavirran saamista kiertäväksi selvitetään rahaston pääoman ylläpitämiseksi ja kartuttamiseksi. Valtion asuntorahastoa koskevat selvitykset ja toimenpide-ehdotukset valmistellaan kesäkuuhun 2022 mennessä.”

Kaikkien julkisen sektorin toimien tulisi olla samalla viivalla niiden rahoituksen suhteen ja kaikkia julkisia menoja pitää arvioida samalla tavalla. Siksi valtion talousarvion ja kehyksen ja ulkopuoliset instituutiot ovat erikoinen ratkaisu ja niiden olemassaolo täytyy perustua ratkaisun merkittäviin hyötyihin. Tästä näkökulmasta toimenpide-ehdotuksen teksti on erikoinen. Tekstissä lähinnä pohditaan, mitä kaikkea valtion asuntorahasto voisi tehdä. On vaikea keksiä syitä sille, miksi valtion pitäisi toimia tonttimarkkinoilla vuokranantajana tai miksi omistusasumista pitäisi tukea aravalainoituksella tilanteessa, jossa se jo on merkittävien verotukien kohteena. Toimenpide-ehdotuksessa ei mainita mitään merkittäviä syitä, miksi tarjontatukien kanavoiminen pitäisi tapahtua normaalin budjettimenettelyn ulkopuolella.

”Parannetaan tietopohjaa valtion tukemaan tuotantoon suunnattujen, muiden kuin suorien tukitoimien tunnistamiseksi.”

Läpinäkyvyyden lisääminen on tärkeää. Epäsuorien tukien suuruusluokan arviointi on vaikeaa, koska yleensä kyse ei ole varsinaisesta menosta vaan menetystä tulosta. Suorien ja epäsuorien tukien yhteismäärä voidaan arvioida asukkaan maksaman vuokran ja markkinavuokran erotuksena (Eerola ja Saarimaa, 2018a), mutta tukien yhteismäärän jaottelu erilaisiin suoriin ja epäsuoriin tukiin on haastavaa. ARA-asunnoista kunnille koituvat kustannukset tulisi sisällyttää tukimäärien arvioon. Lisäksi on tarpeen lisätä läpinäkyvyyttä omakustannusvuokrien määräytymisessä ja ARA-asuntojen asukasvalinnassa.

” **Kiinteistöverouudistuksessa päämääränä on uudistus, jossa kiinteistöverotusarvot kokonaisuutena heijastavat nykyistä paremmin käypiä arvoja. Kiinteistöverouudistuksen valmistelussa on otettava nykyistä paremmin huomioon sekä maapohjan että rakennusten todellinen markkina-arvo. Kiinteistöverouudistus ei saa johtaa kohtuuttomiin muutoksiin kenenkään kiinteistöverossa. Uudistusta arvioidaan kohtuullisten muutosten näkökulmasta ennen kuin se annetaan. Kiinteistöverouudistuksen yhteydessä selvitetään, miten verovelvollisen alhainen maksukyky voidaan ottaa huomioon.**”

Kiinteistöverouudistuksen päämäärä on hyvä. On erityisen tärkeää, että maapohjan verotusarvo seuraa markkinahintoja lyhyellä ajallisella viiveellä. Tämä mahdollistaa kiinteistöveron käyttämisen kunnan tekemien paikallisten palveluiden rahoittamisessa hyötyjä maksaa -periaatteen mukaisesti. Jos kunta esimerkiksi parantaa jonkin asuinalueen saavutettavuutta liikenneinvestoinnilla, alueen asuntojen ja siten tonttien arvo nousee. Hyvin toimiva maapohjan kiinteistövero verottaa osan tästä arvonnoususta investoinnin tehneelle kunnalle. On tärkeää, että kiinteistöverotulot menevät täysimääräisesti kunnille, eikä kiinteistöveropohjan pitäisi olla mukana valtionosuuksien tasauksessa.

Lähteet

Eerola, E. ja T. Saarimaa (2016): Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. VATT Policy Brief 3-2016.

Eerola, E. ja T. Saarimaa (2018a): Delivering affordable housing and neighborhood quality: A comparison of place- and tenant-based programs. Journal of Housing Economics Volume 42, Pages 44-54.

Eerola, E. ja T. Saarimaa (2018b): ARA-asunnot ja segregaatio. Yhteiskuntapolitiikka-blogi, 17.1.2018.

Eerola, E., O. Harjunen, T. Lyytikäinen ja T. Saarimaa (2021): Revisiting the effects of housing transfer taxes. Journal of Urban Economics, Volume 124.