Tutkimusjohtaja Essi Eerola
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
21.4.2022
VATT/194/07.01/2022

Asiantuntijalausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, Asia: VNS 12/2021 vp Valtioneuvoston selonteko Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028

Selonteko on jaettu kolmeen osaan: asuntopoliittiset tavoitteet, asuntopoliittisen päätöksenteon periaatteet ja asuntopoliittiset toimenpide-ehdotukset vuosille 2021–2028.

Esitän lausunnossani ensin muutamia huomioita selonteon asuntopoliittisista tavoitteista. Sen jälkeen kommentoin päätöksenteon periaatteita ja konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Selonteosta lainatut tekstikohdat on merkitty lausunnossa kursiivilla.

Asuntopoliittiset tavoitteet

1. Jokaisella on oikeus hyvään ja kohtuuhintaiseen asumiseen

On harmillista, ettei selonteossa määritellä, mitä kohtuuhintaisella asumisella tarkoitetaan. Seurauksena on, että termiä kohtuuhintaisuus käytetään eri tavoin selonteon eri kohdissa.

Tässä kohdassa muotoilu viittaa siihen, että kohtuuhintainen asuminen tarkoittaa markkinahintaista asumista (ei siis ARA-tuotantoa). Myöhemmin selonteossa kohtuuhintaisuutta käytetään ARA-tuotannon synonyymina. Tämä on harhaanjohtavaa, koska Suomessa ei kerätä systemaattisesti tietoa siitä, ovatko ARA-asunnot halvempia kuin samanlaiset markkinahintaiset asunnot.

Asumiskustannukset ovat tasapainoilmiö, johon vaikuttaa sekä alueellinen kysyntä että tarjonta. Korkeat asumiskustannukset suhteessa rakennuskustannuksiin ovat signaali siitä, että alue on houkutteleva, asumiskysyntää on paljon ja asuntotarjonta on syystä tai toisesta rajoitettua.

Jos kohtuuhintaisen asumisen tavoite tarkoittaa sitä, että asumiskustannuksia halutaan alentaa siellä, missä asumiskustannukset ovat korkeat suhteessa rakentamisen kustannuksiin, tavoite on hyvin perusteltu.

2. *Asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin, ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä*

Asuntokanta muuttuu hitaasti. Jotta olemassa oleva asuntokanta olisi mahdollisimman hyvässä käytössä, tulisi pyrkiä poistamaan asunnon vaihtamisen ja yleisemmin liikkuvuuden esteitä.

Esimerkiksi asuntoa ostettaessa maksettava varainsiirtovero lisää omistusasujien muuttokustannuksia. Suomea koskevan uuden tutkimustiedon perusteella voidaan arvioida, että varainsiirtovero vähentää omistusasujien muuttamista merkittävästi (ks.

Eerola ym. 2021). Veron takia ihmiset asuvat useammin tilanteeseensa huonosti sopivissa asunnoissa.

Vastaavalla tavalla ARA-asunnoissa markkinavuokraa alhaisemman vuokran muodossa asukkaan saama tuki kannustaa pysymään nykyisessä asunnossa, vaikka se olisikin käynyt fyysisiltä ominaisuuksiltaan tai sijainniltaan sopimattomaksi.

4. *Asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehitys on vakaata*

Vakaa kehitys on toki hyvä asia kotitalouksien kannalta. Tavoitteena hintakehityksen vakaus on kuitenkin vaikea ja saattaa olla jopa haitallinen. Jos korkotaso nousee tai työttömyys lisääntyy, asuntojen hintojen voi odottaa laskevan. Onko ajatus, että politiikka reagoi hintojen laskuun? Toisaalta jos jollakin alueella asumiskysyntä lisääntyy voimakkaasti, hintataso nousee. Kannattaako hintojen nousuun reagoida tarjontaa lisäämällä riippuu siitä, arvioidaanko kysyntäshokin olevan pitkäaikainen vai tilapäinen.

5. *Rakentamisen ja asumisen ilmastopäästöt ovat kestävällä tasolla*

Asumisen päästöjä kannattaa arvioida yhdessä liikkumisen päästöjen kanssa. Tämän takia on yllättävää, ettei selonteossa mainita ollenkaan yhdyskuntarakenteen tiivistämistä tai asukastiheyttä. Onkohan tämä tietoinen valinta?

6. *Asumisen tuilla edistetään asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista ja tuki kohdennetaan sitä eniten tarvitseville*

Tuen kohdentaminen eniten tarvitseville kaipaa täsmennystä. Jos eniten tarvitsevat ovat pienituloiset tai muuten vaikeassa elämäntilanteessa olevat, tavoitteen saavuttaminen edellyttää muutoksia ARA-järjestelmän asukasvalintaan. Nykyjärjestelmässä ARA-asukkaiden vuokrasäästön muodossa saama tuki kohdistuu osittain myös hyvätuloisille (ks. Eerola ja Saarimaa, 2018).

Tavoitteen kuvauksessa on lisäksi kaksi merkittävää linjausta: 1) eri asumismuotojen kohteleminen mahdollisimman tasapuolisesti ja 2) kokonaisuuden tulisi olla mahdollisimman kustannustehokas, vaikuttava ja läpinäkyvä.

Kohdan 1) kehittäminen edellyttää merkittäviä muutoksia verotukseen omistusasumisen verotukien osalta. Kohta 2) edellyttää nykyistä selkeämpää eri tukimuotojen tavoitteiden määrittelyä, jotta niiden kustannustehokkuutta ja vaikutuksia on mahdollisista arvioida.

Asuntopoliittisen päätöksenteon periaatteet

Selonteossa todetaan, että *asumisen tukien on perustuttava tutkittuun tietoon*. Tämä kannatettava periaate ja olisi hyvä, että se koskisi kaikkia asuntopolitiikan toimenpiteitä.

Tässä on useita eri tasoja:

1. Aineistopohjan parantaminen ja johdonmukainen päivittäminen.
2. Sen varmistaminen, että aineistot ovat tutkijoiden ja valmistelijoiden käytettävissä.
3. Toimenpiteiden suunnittelu niin, että vaikutuksia on mahdollista arvioida luotettavasti jälkikäteen.
4. Jälkikäteisarviointien tulosten systemaattinen hyödyntäminen, kun uusia toimenpiteitä suunnitellaan.

Muuttaessaan kotitaloudet valitsevat asunnon ominaisuuksien lisäksi myös naapuruston julkisten ja yksityisten palvelujen ja verojen yhdistelmän. Palveluiden laatu ja niiden saavutettavuus, työmarkkinoiden toimivuus, verotus ja muut kustannukset vaikuttavat asuntojen kysyntään ja asuntojen hintoihin.

Asuntopolitiikkatoimet vaikuttavat siis muihinkin kuin toimenpiteen kohteena oleviin ja toimien hyvinvointivaikutukset voivat kohdistua eri tavalla kuin oli toivottu. Myös politiikkatoimet, jotka eivät suoraan liity asumiseen, vaikuttavat alueiden välisiin eroihin. Esimerkkeinä voidaan mainita vaikkapa koulujen väliset erot (ks. Harjunen ym. 2018) ja valtionosuusjärjestelmä (ks. Hilber ym. 2011).

Koska monet tekijät vaikuttavat asuntomarkkinakehitykseen, yksittäisen toimenpiteen vaikutus on usein vaikeaa eristää muista tekijöistä. Tämän takia tutkitun tiedon periaatteen toteutuminen edellyttää, että toimenpiteillä on selvästi määritelty tavoite ja että jo toimenpiteiden suunnitteluvaiheessa huomioidaan, miten vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti jälkikäteen.

Asuntopoliittiset toimenpide-ehdotukset vuosiksi 2021–2028

4.3 Valtion tukema asuntotuotanto

On hyvä, että julkisen vallan investointeja ajoitetaan niin, että ne tasaavat suhdannevaihteluita. On kuitenkin vaikeaa nähdä, miten pitkä korkotukimalli voisi toimia tällaisessa tarkoituksessa tehokkaasti. Suhdannevaihteluiden tasaajana tulisi pikemminkin hyödyntää vuosina 2009—2010 käytössä olleen ns. välimallin kaltaista vaihtoehtoa. Tuolloin välimallin avulla tuettiin suhdannepoliittisena toimena vuokra-asuntojen rakentamista ilman vuokraan ja asukasvalintaan liittyviä rajoituksia.

Selonteossa todetaan, että *tällä hetkellä kohtuuhintaisten asuntojen määrä ei vastaa tarvetta*. Ilmeisesti tässä tarkoitetaan ARA-asuntoja. On tärkeää tunnustaa, että jos ARA-asunnot ovat edullisempia kuin samanlaiset markkinahintaiset asunnot, niiden määrä ei voi koskaan vastata tarvetta. ARA-asuntojen osuuden kasvattaminen ei siis korjaa tätä niukkuuden ongelmaa. Voidaan ajatella esimerkiksi tilannetta, jossa kaikki nykyiset vuokra-asunnot Helsingissä olisivatkin kunnan omistamia ARA-asuntoja. Jos niiden vuokra olisi alhaisempi kuin markkinoilla vapaasti määräytyvä vuokra olisi, asunnoista olisi pulaa.

Asiaa tulisikin tarkastella myös ARA-asuntojen kysynnän näkökulmasta. Mitä suurempi ARA-asukkaan saama vuokrasäästö on (verrattuna markkinahintaiseen asuntoon), sitä enemmän asuntohakemuksia tulee suhteessa vapautuviin asuntoihin. Tämän takia erityisesti kalliilla asuntomarkkina-alueilla on tärkeää tarjota lisää markkinahintaisia asumisvaihtoehtoja ja sitä kautta hillitä asumiskustannusten nousua markkinahintaisissa asunnoissa. Oleellista ei niinkään ole se, minkälaisia asuntoja rakennetaan. Myös kalliisiin naapurustoihin rakentaminen hyödyttää pienituloisia syntyvien muuttoketjujen ansiosta (ks. Bratu ym. 2021).

On tärkeää huomioida myös se, että selonteossa mainittu tavoite nostaa ARA-asuntojen osuus 35 prosenttiin uudistuotannosta ei kasvata asuntokantaa vaan varaa aikaisempaa suuremman osan asuntokannasta tiettyyn käyttöön.

Selonteossa todetaan, että *lisätään opiskelija-asuntojen tuotantoa siten, että vuosikymmenen lopulla opiskelija-asunto on korkeakouluopiskelijoiden piirissä yleisin asumismuoto nykyisen vapaarahoitteisen vuokra-asumisen asemesta*. On epäselvää, miksi tällainen tavoite on hyödyllinen eikä asiaa käsitellä selonteossa.

4.1. *Valtion tukeman asuntotuotannon korkotukimallien kehittäminen ja riskienhallinta*

Selonteossa todetaan: *uudistetaan pitkää korkotukimallia kannustavammaksi ja läpinäkyvämmäksi, jotta varmistetaan tuotantotavoitteiden saavuttaminen.* Tuen määrän lisäämisen yhteydessä pitäisi eritellä, lisätäänkö tukea omistajille vai asukkaille. ARA-kohteiden omakustannusperiaatteen tarkoitus on taata, että kohteen omistajan saama tuki siirtyy asukkaalle alhaisemman vuokran muodossa.

Jos ARA-kohteet kilpailevat samoista tonteista markkinahintaisen asuntotuotannon kanssa, ARA-kohteiden rakentaminen ei kasvata asuntokantaa, vaan syrjäyttää muuta asuntotuotantoa ja nostaa asumiskustannuksia markkinahintaisessa asuntokannassa.

Ennen korkotukimalliin tehtävien muutosten tarkempaa suunnittelua olisikin tärkeää identifioida, mitkä tekijät rajoittavat tuotantotavoitteen saavuttamista ja miten korkotuen lisääminen kannustaa rakentamaan ARA-kohteita, jos se kuitenkin ohjautuu omakustannusperiaatteen kautta asukkaan hyväksi.

4.3. *Tukien läpinäkyvyys ja tietopohja*

Selonteossa todetaan, että *parannetaan tietopohjaa valtion tukemaan tuotantoon suunnattujen, muiden kuin suorien tukitoimien tunnistamiseksi*. Tämä on tärkeä tavoite. Ensimmäisenä askeleena tulee kartoittaa systemaattisella tavalla, mitä erilaisia epäsuoria tukitoimia on käytössä. Koska epäsuorat tuet ovat menetettyä tuloa, niiden suuruusluokan arviointi on vaikeaa ja edellyttää panostuksia aineistojen parantamiseen.

Helsingin kaupungin vuokramarkkinoita koskeva tutkimus lienee ainoa, jossa on pyritty arvioimaan markkinavuokraa halvemmasta vuokrasta kunnalle aiheutuvan

tulonmenetyksen suuruutta. Tutkimuksessa havaittiin, että vuokrasäästö asukkaille vastasi suurusluokaltaan yleistä asumistukea Helsingissä (ks. Eerola ja Saarimaa, 2018).

4.4 *Kotitalouksien velkaantuminen*

Selonteossa viitataan useissa kohdin siihen, että eri hallintamuotoja tulisi kohdella mahdollisimman neutraalisti. Käytännössä Suomen verojärjestelmä kuitenkin suosii voimakkaasti omistusasumista vuokra-asumisen kustannuksella, mikä kannustaa hankkimaan omistusasumisen isollakin velkavivulla. Tällä hetkellä käytössä ja suunnitteilla olevat velkaantumisen rajoittamisen tavat perustuvat nimenomaan lainaamisen rajoittamiseen. Vaihtoehtona olisi hyödyllistä arvioida myös velkaantumisen kannustimiin puuttumista.

Lopuksi

Asuntopoliittinen selonteko sisältää suuren määrän erilaisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Kokonaisuutta vaivaa jonkinlainen sekavuus ja sirpaleisuus, joka liittyy ainakin osittain siihen, että tavoitteet eivät välttämättä ole yhteensopivia keskenään, toimenpiteille asetetaan monia erilaisia tavoitteita ja käsitteitä käytetään horjuvasti.

Selonteossa ei juurikaan tuoda esiin sitä, mitä tutkimustiedon perusteella tiedetään viime vuosina tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista. Esimerkki: vuonna 2017 oli käynnissä pitkän korkotukimallin kehittämishanke (YM007:00/2017). Tavoitteena hankkeessa oli muuttaa ARA-vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon tarkoitettujen korkotukilainojen ehtoja siten, että tukijärjestelmä toimii tehokkaammin ja kannustaa rakennuttajia tuottamaan lisää kohtuuhintaisia asuntoja kasvukeskuksiin. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 12/2018) arvioidaan, että vaikutukset asukkaisiin tulevat erityisesti sitä kautta, että esitys *edistäisi kasvukeskuksissa asuvien ja niihin muuttavien kotitalouksien mahdollisuuksia löytää tuloihinsa nähden sopivia asumisratkaisuja ja parantaisi siten kaikkien kohtuuhintaista vuokra- tai asumisoikeusasuntoa tarvitsevien kotitalouksien asemaa*. Selonteon osio 4.1. sisältää samantapaisia tavoitteita ja toimenpiteiden suunnittelun kannalta olisi tärkeää tietää, minkälaisia vaikutuksia aikaisemmilla toimilla on ollut.

Aina kun sitoudutaan omakustannusperiaatteeseen, tavoitteena on se, että asukas saa tukea markkinahintaa matalamman vuokran muodossa. Tämä vuokranalennus on kysyntätuki pitkälti samalla tavalla kuin asumistuki. Keskeiset erot ovat 1) ARA-asunnossa vuokrasäästön saa pitää, kun taloudellinen tilanne paranee, mutta asumistuki pienenee tulojen kasvaessa, 2) ARA-asuntoon sidotun vuokrasäästön menettää, jos muuttaa, mutta asumistuki ei katkea muuttamiseen ja 3) asukkaan saama tuki vuokrasäästön muodossa vaihtelee merkittävästi alueiden välillä jopa saman kaupungin sisällä. Nämä erot tulisi huomioida, kun arvioidaan eri tukimuotojen hyviä ja huonoja puolia selonteon tavoitteiden näkökulmasta.

Jos ARA-tuotantoon viitataan systemaattisesti vain tarjontatukena, käsitys tuen vaikutuksista hämärtyy. Samalla menetetään mahdollisuus tarkastella erikseen ARA-järjestelmää suhdannetoimena (tukea tuotantoon) ja asumisen tukena (tukea asukkaalle vuokrasäästön muodossa).

Kirjallisuus

Bratu, Cristina – Oskari Harjunen – Tuukka Saarimaa (2021): City-wide effects of new housing supply: Evidence from moving chains, VATT Working Papers 146.

Eerola, Essi – Oskari Harjunen – Teemu Lyytikäinen – Tuukka Saarimaa (2021): Revisiting the effects of housing transfer taxes, Journal of Urban Economics 124.

Eerola, Essi – Oskari Harjunen – Teemu Lyytikäinen – Tuukka Saarimaa (2014): Asumisen verotus - katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen, VATT Muistiot 38.

Eerola, Essi –Tuukka Saarimaa (2018): Delivering affordable housing and neighborhood quality: A comparison of place- and tenant-based programs, Journal of Housing Economics 42.

Harjunen, Oskari – Mika Kortelainen – Tuukka Saarimaa (2018): Best Education Money Can Buy? Capitalization of School Quality in Finland. CESifo Economic Studies 64(2).

Hilber, Christian A.L. – Teemu Lyytikäinen – Wouter Vermeulen (2011): Capitalization of central government grants into local house prices: Panel data evidence from England, Regional Science and Urban Economics 41(4).