

ASUNTOPOLITIIKAN KEHITTÄMISKOHTEITA



Asuntopolitiikan kehittämiskohteita

Tutkimus

Janne Antikainen, Seppo Laakso, Henrik Lönnqvist,
Sinikukka Pyykkönen, Ilppo Soininvaara

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017

Tarkastusvaliokunta

00102 Eduskunta
www.eduskunta.fi

Helsinki 2017

ISBN 978-951-53-3669-9 (nid.)
ISBN 978-951-53-3670-5 (pdf)

ISSN 1798-4688 (painettu)
ISSN 2342-6616 (verkkajulkaisu)

Sisällys

Valiokunnan alkusanat.....	5
Tiivistelmä.....	7
Sammandrag.....	11
Summary	15
1 Tutkimuksen tausta, tavoite, menetelmä sekä aineistot.....	19
1.1 Tarve tarkastelulle.....	19
1.2 Tutkimuksen tavoite.....	22
1.3 Menetelmät ja aineistot.....	22
2 Asuntopolitiikan ja -markkinoiden kehitys ja nykytila	24
2.1 Asuntomarkkinoiden tilannekuva.....	24
2.1.1 Asumisen ja asuntomarkkinoiden erityispiirteitä.....	24
2.1.2 Alueellisten asuntomarkkinoiden riippuvuudet.....	26
2.1.3 Taloudellisen toimintaympäristön ja asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys 2000-luvulla	28
2.1.4 Kaupungistuminen.....	32
2.2 Asuntopolitiikan muutoksia.....	35
2.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki asuntotuotannon edellytysten luojana ja rajoittajana.....	36
2.2.2 Yhdyskuntarakenne ja aluetalous	40
3 Pääkaupunkiseudun asuntorakentaminen ja alueen asuntojen korkea hintataso.....	42
3.1 Näkökulmia tutkimuskirjallisuudesta	42
3.1.1 Asuntojen tarjonta ja kysyntä sekä asuntotarjonnan hintajousto.....	42
3.1.2 Maankäytön sääntely ja asuntotarjonta.....	43
3.2 Saavutettavuus ja liikenneinvestoinnit.....	45

3.3	Asiantuntijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoista.....	46
3.3.1	Asuminen kaupungistuu ja markkinat polarisoituvat.....	46
3.3.2	Pääkaupunkiseudun asuntotuotanto riippuvainen kaavoituksesta ja tonttitarjonnasta	47
3.3.3	Muuttoliike ja tuotantopula asuntojen hintojen nostajana.....	49
3.4	Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit ja trendit.....	51
3.4.1	Vaikutusmekanismit.....	51
3.4.2	Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden trendejä.....	53
3.5	Tilastollisten mallianalyyysien tuloksia	57
3.5.1	Mallianalyyysien toteutus	57
3.5.2	Asuntojen kysyntä.....	59
3.5.3	Asuntojen tarjonta.....	60
3.5.4	Asuntojen hintataso.....	61
3.5.5	Kuinka suuri asuntotuotanto pysäyttäisi hintojen nousun?	63
3.5.6	Johtopäätöksiä tilastollisten mallianalyyysien tuloksista.....	65
3.6	Asunnottomuus.....	66
3.6.1	Asunnottomuus Suomessa	66
3.6.2	Pitkäaikaisasunnottomuus.....	67
3.6.3	Asunnottomuuspolut.....	68
3.7	Johtopäätökset	69
4	Asumisen tukijärjestelmien ongelmakohtien ja vaikuttavuuden arviointi	71
4.1	Näkökulmia kirjallisuudesta, osa 1: Tukimuodot.....	71
4.1.1	Asuntopolitiikan tavoitteista.....	71
4.1.2	Perusteita asuntomarkkinoiden toimintaan puuttumiselle.....	73
4.1.3	Hyvän tukijärjestelmän ominaispiirteitä.....	74
4.1.4	Miten asuntomarkkinoiden toimintaa Suomessa ohjataan?.....	76
4.1.5	Asumisen kysyntätukijärjestelmät	76
4.1.6	Asumistukien vaikutus vuokriin	77
4.1.7	Asumistukeen liittyvät kannustinongelmat	80
4.1.8	Tarjontatuet	81

4.1.9 Tuetun vuokra-asuntotuotannon vaikutukset markkinaehtoiseen vuokra-asuntotarjontaan.....	83
4.1.10 Tarjontatukien tehokkuus ja kannustimet.....	83
4.1.11 Segregaatio	84
4.1.12 Tonttivuokrien subventointi osana tarjontatukia.....	85
4.1.13 Verotuet ja asumisen verotus	87
4.1.14 ARA-tuotanto	91
4.1.15 Asumisen tukijärjestelmien välittömät kustannukset	93
4.1.16 Tukijärjestelmän tavoitteiden toteutuminen	96
4.2 Näkökulmia kirjallisuudesta, osa 2: Kansainvälinen vertailu.....	97
4.2.1 Ruotsi.....	97
4.2.2 Norja	99
4.2.3 Tanska	100
4.2.4 Saksa	101
4.2.5 Itävalta	103
4.2.6 Sveitsi	104
4.2.7 Ranska.....	106
4.2.8 Hollanti.....	108
4.2.9 Belgia	109
4.2.10 Iso-Britannia	111
4.2.11 Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta	113
4.3 Asiantuntijanäkemykset tukijärjestelmistä	115
4.4 Asumistuen vaikutusanalyysit.....	116
4.4.1 Yleinen asumistuki ja sen muutosanalyysi	116
4.4.2 Muutosten kohdentuminen tulodesiilien suhteen	118
4.5 Johtopäätökset	120
5 Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset	121
5.1 Asuntotuotannon kasvu on turvattava	121
5.2 Systemisen muutoksen tarve.....	123
5.3 Suunnittelujärjestelmän uudistamisen tarve.....	124
5.4 Kaupungistumiskehitys.....	126
5.5 Asunnottomuus.....	127

5.6 Tukijärjestelmien muut uudistukset	128
Lähdeluettelo.....	131
Liitteet	140
Liite 1. Haastatellut asiantuntijat	140
Liite 2. Haastattelukysymykset.....	141
Liite 3. Fokusryhmäkeskusteluihin osallistuneet asiantuntijat	144
Liite 4. Tiivistelmät fokusryhmäkeskusteluiden tuloksista	145
Liite 5 pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden mallianalyysi	151

Valiokunnan alkusanat

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Tutkimus on julkaistu sähköisesti tarkastusvaliokunnan julkaisusarjassa, joka löytyy valiokunnan julkiselta internetsivustolta. Asuntopolitiikan kehittämiskohteita koskeva tutkimus on valiokunnan julkaisusarjan kahdeksas tutkimusjulkaisu. Kaikki valiokunnan tutkimushankinnat on toteutettu avoimella tarjouskilpailulla.

Tutkimuksen on toteuttanut tutkijaryhmä, jonka jäseninä ovat MDI Public Oy:n kehitysjohtaja, FL Janne Antikainen, VTT Seppo Laakso, TkT Henrik Lönnqvist sekä 5.5.2017 saakka HTM, YTK Sinikukka Pyykkönen. Pyykkösen tehtävät koskivat erityisesti haastattelujen ja fokusryhmäkeskustelujen toteuttamista ja havaintojen siirtämistä raporttiin. Raportin koamisessa MDI:ssä on avustanut LuK Ilppo Soininvaara 21.6.2017 lähtien. Päävastuullisena tutkijana toimi Janne Antikainen.

Tutkimuksen ohjausryhmän jäseninä toimivat kansanedustajat ja tarkastusvaliokunnan jäsenet Esko Kiviranta (puheenjohtaja), Olli Immonen, Eero Lehti, Päivi Räsänen, Pia Viitanen, Krista Mikkonen (23.2.2017 saakka), Johanna Karimäki (24.2.2017 alkaen), Ari Torniainen (YmV), valiokuntaneuvokset Marja Ekroos (YmV), Nora Grönholm ja Heidi Silvennoinen sekä ylitarkastaja Arto Mäkelä (sihteeri). Ohjausryhmä on kokoontunut tutkimuksen aikana kolme kertaa.

Asuntopolitiikan keskeisenä huolena on nähty jo pitkään pääkaupunkiseudun merkittävät asunto-ongelmat liittyen muun muassa asumisen kalleuteen ja kohtuuhintaisten vuokrasuntojen vähyteen. Arvioiden mukaan pääkaupunkiseudun asunto-ongelmat voivat jo heikentää koko Suomen taloudellista kasvua ja kilpailukykyä. Myös asumisen tuet ovat olleet usein kritiikin kohteena.

Asuntopolitiikan kehittämiskohteita koskevan tutkimuksen tavoitteeksi asetettiin tuottaa päätöksentekijöille sellaista tietoa, johon pohjautuen on mahdollista lisätä kustannustehokkaasti asuntopolitiikan positiivisia vaikutuksia. Valiokunnan linjausten mukaan tutkimuksessa tuli tarkastella erityisesti pääkaupunkiseudun asunto-ongelmia sekä niiden syitä ja vaikutuksia. Tutkimuksen toisena kohteena oli asumisen tukijärjestelmien ongelmakohtien ja vaikuttavuuden arviointi.

Nyt julkaistavasta tutkimuksesta käy ilmi, että asumiseen liittyy merkittäviä kehittämistarpeita monella tasolla. Asuntopolitiikan yleiset kehittämishaasteet liittyvät tutkimuksen mukaan asuntojen kysynnän ja tarjonnan suureen epätasapainoon ja asumiseen kohdistettujen tukien vaikuttavuuden lisäämistarpeeseen.

Tutkimustulokset ja esitetyt kehittämissuositukset tarjoavat jatkotoimille ja keskustelulle hyvän pohjan. Valiokunnan puolesta haluan kiittää tutkijoita monipuolisesta ja erinomaisen hyvin tehdystä työstä sekä ohjausryhmää aktiivisesta työskentelystä.

Eero Heinäluoma

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja

Tiivistelmä

Asumiseen liittyy merkittäviä ongelmia monella tasolla. Ongelmia on pyritty ratkaisemaan valtion ja kuntien toimenpiteillä, mm. asumisen kysyntä- ja tarjontatukien kautta. Valtakunnallisesti keskeinen ongelma on asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelma, joka näkyy sekä pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen ja vuokrien huomattavana nousuna, että tyhjien asuntojen ongelmana syrjäseuduilla. Asumisen tukien kohdentuminen, tehokkuus sekä tukimenojen nousu on myös saanut kritiikkiä.

Asuntopolitiikasta keskusteltaessa keskitytään usein pääkaupunkiseudun asuntokysymyksiin, mutta tulee huomata, että asuntotuotannon riittävyys on kaikkien kasvukeskusten haaste. Asuntojen kysyntä tulee jatkossakin keskittymään kasvaville seuduille ja Suomen asuntomarkkinoiden polarisaatio kiihtyy.

Tutkimuksen osana on toteutettu tilastollisia mallianalyyseja pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden toiminnasta. Seudun asuntojen hinnat ja vuokrat ovat nousseet nopeasti johdun väestömäärän ja keskimääräisen tulotason noususta. Analyysin perusteella ainoa keino hillitä hintojen ja vuokrien nousua on asuntotarjonnan lisääminen. Tällä hetkellä etenkin Helsingin asuntotuotanto ei ole pysynyt kysynnän kasvun tahdissa ja asuntojen hinnat sekä vuokrat ovatkin nousseet muuta maata selvästi nopeammin.

Parhaiten asuntotarjontaa edistetään kaavoituksella ja sen aikaansaamalla tonttimaavaranolla. Liian pieni tonttimaavarananto on 2000-luvulla toiminut rakentamisen pahimpana pulonkaulana. Seudun uudet yleiskaavat sekä liikenneratkaisut kuitenkin mahdollistavat uudenlaisen pitkäjänteisen kaavoituksen sekä tonttivarannon systemaattisen kasvattamisen. Tästä johtuen seudun asuntotuotannon taso on ollut nousussa. **Tätä kehitystä on syytä vaalia ja asuntotuotannon kasvu on turvattava.**

Kun kasvukeskusten hinnat ovat nousseet muuta maata nopeammin, on ilman yhteiskunnan tukitoimia osa väestöstä vaarassa joutua kokonaan asuntomarkkinoiden ulkopuolelle. **Kaikilla on oltava mahdollisuus asumiseen.** Huonompiosaisten asuntokysymyksiä ei kuitenkaan voida ajatella ratkaistavan jatkuvasti uudistuotannolla uusissa sijainneissa. Päinvastoin tulee ymmärtää uudistuotannon laskevan hintoja myös vanhassa asuntokannassa.

Pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen nousua saadaan hillittyä kaavoittamalla vähintään MAL-tavoitteiden (maankäyttö, asuminen, liikenne) mukaisesti. MAL-tavoitteiden arvioidaan olevan pääkaupunkiseudun tämänhetkisiin kasvulukuihin nähden riittävän suuntaiset, mutta eivät vielä ratkaise seudulle muodostunutta asuntopulaa kokonaisuudessaan. **Kaavoituksessa tulee siis yltää vähintään MAL-sopimuksen tavoitteisiin.**

Pääkaupunkiseudun asuntopula on seudullinen ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan seudullista yhteistyötä. Suunnittelun roolina tulee olla asuntojen tarjonnan jatkuvuus ja kehitystä tulee tarkastella pitkällä aikavälillä. Tarvitaan laajempaa keskustelua ja parempia foorumeita nykyisen sisäänpäin kääntyneen kunnallisen kaavoituksen sijaan. Uusien asuinalueiden suunnittelu ja rakentamisprojektit ovat kestoltaan useiden vuosien mittaisia, ja aluesuunnitteluun tarvitaankin pitkäjänteisyyttä. Myös valtion osallisuus MALPE-kehyksessä (maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut ja elinkeinot) on oleellista. Tämän vuoksi **MAL-aiesopimuksia tulee kehittää pitkäaikaisemmiksi ja hallituskauden ylitäviksi.**

MAL-tavoitteiden saavuttamisessa neuvottelut ja kumppanuudet voisivat olla tehokkaampi toimintatapa vaatimusten sijaan. Tavoitteena tulee olla yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan määrän ja rakenteen ohjaaminen siten, että asuntokanta palvelisi parhaalla tavalla asuntopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. **Kunakin kaupunkiseudun tavoitteellinen yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan koko ja rakenne tulisi määritellä valtion, maakunnan ja kuntien välisillä neuvotteluilla.**

Tutkimukseen haastatellut asiantuntijat pitävät maankäyttö- ja rakennuslakia nykyisellään varsin toimivana. Lain arvioidaan mahdollistavan suhteellisen nopean asemakaavaprosessin ja sallivan joustavien kaavojen laadinnan. Maankäytön suunnitteluun liittyvillä rajoituksilla on kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella merkittäviä asuntotarjonnan hintajoustavuuteen liittyviä (hintajoustavuutta vähentäviä) vaikutuksia; asuntotarjonnan hintajoustopuolella suuri, asuntokysynnän kasvu kanavoituu selkeämmin asuntojen tuotantomäärien kasvuksi ja vähemmässä määrin asuntojen hintojen nousuksi. Asuntotuotantoa voitaisiin lisätä rakentamisen normeja joustavoittamalla sekä rajoituksia poistamalla, kuten keventämällä kaavamenettelyä rakennusten käyttötarkoitusten muutoksissa. Lisäksi esimerkiksi kunnallisten parkkipaikkainormien höllentämistä tulee harkita. Jotta asuntopulaa saadaan lievennettyä, **asuntorakentamisen normeja on joustavoitettava.**

Kaupunkien toiminta on riippuvainen toimivasta perusrakenteesta sekä siihen liittyvistä palveluista, kuten liikenneväylistä, joukkoliikenteestä, yhdyskuntatekniikasta sekä viheralueista. Tämä perusrakenne ja sen ylläpito vaativat kuitenkin suuria investointeja etenkin uusia asuinalueita perustettaessa. Investoinnit kuitenkin tuottavat suuria hyötyjä maan arvonnousun kautta alueen yrityksille ja kotitalouksille. Yleisesti kehittyneissä maissa tästä maan arvonnoususta kerätään osuus veroina tai maksuina. **Mahdollisimman suuri osuus kaupunkirakenteen investoinneista ja ylläpidosta tulisi rahoittaa tonttimaahan kohdistuvilla maksuilla ja veroilla.**

Heikkeneviä resursseja tulee ylipäättään käyttää luovasti. Eräs mahdollisuus käyttämättömien pääomien vapauttamiseen olisi ohjata **ARA-varallisuutta kaupunkirakenteen ja asumista edistävän infrastruktuurin kehittämiseen.** ARA:n sitoumukset voitaisiin katkaista valtion budjetista ja sen varallisuutta hyödyntää esimerkiksi asemanseutujen kehittämisessä.

Kaupunkisuunnittelun paradigma muuttuu alati kohti vuorovaikutteisempaa suunnittelua. Asukkaiden osallisuuden käytännöt ovat Suomessa vielä kehittymässä, mutta vuorovaikutteisuuden liitetään tiettyjä ongelmia, kuten pitkittyviä valitusaikoja. Valitusoikeus kaavoituksessa on säilytettävä, ja asukkaita tulee osallistaa yhä tehokkaammin sekä tiedollisesti että oikeushenkilöinä. Valituskäytäntöjä on kuitenkin syytä muuttaa siten, että asioita voitaisiin paremmin käsitellä kerralla, eivätkä eri valitukset ketjuuntuisi. **Kaavoituksen vuorovaikutteisuutta on syytä lisätä ja valituskäytäntöjä kehittää.**

Asuntopoliitikalla voidaan vaikuttaa seutujen ja koko valtakunnan taloudelliseen kehitykseen. Asumista ei pidä tarkastella erillisenä sektorina vaan tule ymmärtää sen tiiviit yhteydet aluetalouteen, työmarkkinoihin ja tulonsiirtoihin, joita ei kuitenkaan nykyisellään maankäyttö- ja rakennuslaissa huomioida. Esimerkiksi asumistuki tulisi nähdä alueellisen työmarkkinaliikkuvuuden mahdollistajana, joka auttaa korjaamaan kaupunkiseutujen työvoiman saatavuusongelmia. Lainsäädäntö ei myöskään tunnista riittävästi maankäytön ja liikennejärjestelmän toiminnallista ja taloudellista vuorovaikutusta. On selvää, että **maankäyttö ja liikenne tulee sitoa paremmin toisiinsa lainsäädännössä.**

Kaupungistuminen on globaali megatrendi. Suomi on hieman vertailumaitaan jäljessä, mutta kaupungistuu nopeasti muun maailman tapaan. Tätä trendiä ei voida eikä pidä pyrkiä estämään. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kasvua voidaan pyrkiä hallitsemaan esimerkiksi liikenneyhteyksiä parantamalla ja muita kasvuseutuja tukemalla. **Alueiden välisen liikkuvuuden edellytyksiä tulee parantaa.**

Asumistuen katsotaan olevan edelleen tärkeä ja oleellinen tukimuoto, mutta siihen käytettävien varojen täytyy suhteutua asuntomarkkinoiden kokonaisuuteen. Mikäli asuntojen tarjontaa ei saada nostettua, joudutaan asumisen tukia maksamaan yhä enemmän. Asumistuotantoa voidaan vauhdittaa oikein kohdistetuilla tarjontatuilla, ja näin asumistukien kasvua kyetään hillitsemään. Kun asuntojen kysyntä ja tarjonta ovat paremmin tasapainossa ja markkinat toimivat, kohdistuu tukijärjestelmään vähemmän painetta joustavan tarjonnan reagoidessa nopeammin kysynnän muutoksiin. **Tukijärjestelmien painotuksessa tulee siis huomioida riittävät tarjontatuet.** Asumisen tarjontatuet eivät kuitenkaan ole ongelmattomia, ja esimerkiksi niiden kohdistuminen on nykyisellään haastavaa. Myös asumistukea on kehitettävä, jotta siihen liittyviä kannustinongelmia voidaan ratkoa.

Vaikka Suomi on ainoa Euroopan maa, jossa asunnottomuus on 2000-luvulla vähentynyt, liittyy siihen tästä huolimatta akuutteja ongelmia etenkin Helsingin seudulla johtuen asuntokannan pienuudesta sekä tarjonnan ja kysynnän epäsuhdasta. **Asuntomarkkinoiden väliinpuotajia varten tarvitaan Helsingin seudun vuokrataseen sovitettua suoraa asumistukea.** Kyseisen kaltainen suora asumistuki voisi olla vuokrataseen liittämisen osaksi asumistukijärjestelmää. **Vaikeimmassa asemassa oleville asunnottomille tarvitaan erilaisia tuetun asumisen ratkaisuja, joissa on mahdollista saada tukea laajemmin eri elämänalueiden ongelmiin.** Asumisen näkökulma tulisi olla läpäisevänä kaikissa toimenpiteissä, joilla pyritään ehkäisemään syrjäytymistä. **Asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn tulee panostaa enemmän.**

Yhteiskunnan kontrolloimaa asuntokantaa tarvitaan etenkin kasvavissa kaupungeissa, joihin maahanmuuttajataustainen väestö keskittyy, jotta asuntomarkkinoilta syrjäytymistä voidaan ehkäistä. Myös segregaaation ehkäisemiseksi tulee ARA-asuntoja ja muita asukasvalinnaltaan kontrolloituja asuntoja rakentaa myös korkean tonttitarjonnan sijainteihin. **ARA-rahoituksen ehdot tulisi muuttaa siten, että ne kannustavat kuntia ja jäljellä olevia voittoa tavoittelemattomia rakennuttajia tuottamaan yhteiskunnan kontrolloimaa asuntokantaa.**

Yhteiskunnan kontrolloima asuntokanta ei ole itsetarkoitus, vaan työkalu asuntopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Tällä on selkeä yhteys myös työmarkkinoiden toimivuuteen ja alueellisen liikkuvuuden mahdollistamiseen. Yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan tulee olla kokojakaumaltaan ja sijainneiltaan tarkoituksenmukainen; tällä hetkellä on ylitarjontaa suurista asunnoista ja pulaa pienemmistä. **ARA:n tukea tulisi myöntää nykyistä laajemmin hyvin saavutettavien keskittymien tiivistämiseen, laajentamiseen sekä uusien käynnistämiseen.**

Asunnon sijainnin hyvä saavutettavuus ja asuinalueiden palvelut lisäävät sijainnin vetovoimaa ja halukkuutta maksaa. On oikeudenmukaista, että hyvässä sijainnissa tontinvuokra on korkeampi kuin huonossa sijainnissa. On luonnollista, että kotitaloudet kaikilla tulotasoilla arvioivat sijainnin etua, liikkumiskustannuksia ja asunnon kokoa osana samaa kokonaisuutta. Hyvin saavutettavassa sijainnissa tontinvuokra ja sen vuoksi neliövuokra on korkeampi, mutta vastaavasti hyväksytään pienempi asunto.

ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä kuin vapaarahoitukseen asuntotuotantoon. Kuitenkin segregaaation ehkäisemiseksi myös hyvin saavutettavaan korkean tonttihintatason sijainteihin on perusteltua rakentaa ARA-asuntoja ja muita asuntoja, joiden asukasvalinta on kontrollissa. Näissä asunnoissa kunnan tulisi maksaa lisäasumistukea korkean tonttivuokran kompensoimiseksi. Mikäli asukkaan tulotaso nousee, lisäasumistuki vähenee tai poistuu.

Sammandrag

Problemen kring boende är stora och förekommer på många olika plan. Staten och kommunerna har försökt lösa dem bland annat med hjälp av stöd för efterfrågan på och utbud av bostäder. Ett av de viktigaste problemen på riksnivå är missmatchningen mellan efterfrågan och utbud. Det visar sig som dels stora höjningar av bostadspriser och hyror i huvudstadsregionen, dels tomma bostäder på avsides belägna orter. Det har också riktats kritik mot inriktningen av stöden för boende, deras effektivitet och de stigande stödutgifterna.

Debatterna om bostadspolitiken är ofta fokuserade på bostadsfrågorna i huvudstadsregionen, trots att en tillräcklig bostadsproduktion är en utmaning på alla tillväxtorter. Efterfrågan på bostäder kommer fortsatt att koncentreras till växande regioner och polariseringen på bostadsmarknaden kommer att trappas upp.

Som ett led i studien har statistiska modellanalyser gjorts beträffande bostadsmarknadens funktion i huvudstadsregionen. Bostadspriserna och hyrorna i regionen har stigit snabbt till följd av den ökande befolkningens mängden och den stigande genomsnittliga inkomstnivån. Utifrån analysen är en ökning av bostadsutbudet det enda sättet att bromsa upp de stigande priserna och hyrorna. För närvarande håller i synnerhet bostadsproduktionen i Helsingfors inte samma takt som den ökande efterfrågan, och resultatet har blivit att bostadspriserna och hyrorna har stigit betydligt snabbare än i landet i övrigt.

Bostadsutbudet främjas bäst genom planläggning och åtföljande tomtreserv. Den värsta flaskhalsen inom byggnationen på 2000-talet har varit att tomtreserven varit för liten. De nya generalplanerna och trafiklösningarna i regionen möjliggör dock en ny typ av långsiktig planläggning och en systematisk ökning av tomtreserven. Följaktligen har nivån på bostadsproduktionen i regionen varit på uppgång. **Det finns skäl att underlätta den här utvecklingen, och ökningen av bostadsproduktionen måste säkerställas.**

Då priserna i tillväxtorter har stigit snabbare än i landet i övrigt riskerar en del av befolkningen att slås ut från bostadsmarknaden helt och hållet utan samhälleliga stödåtgärder. **Alla måste ha möjlighet till boende.** Men lösningen på frågan om boende för de utsatta i samhället kan ändå inte anses vara att det fortlöpande ska byggas nya bostäder på nya platser. Tvärtom bör man inse att nybyggnation också får priserna på gamla bostäder att sjunka.

Det går att bromsa upp ökningen av bostadspriserna i huvudstadsregionen om planläggningen åtminstone når upp till MBT-målen. Enligt beräkningar är MBT-målen på ett ungefär tillräckliga i relation till tillväxtsiffrorna i huvudstadsregionen för närvarande, men de råder ännu inte bot på hela den bostadsbrist som uppstått i regionen. **Planläggningen bör alltså åtminstone nå upp till målen i MBT-avtalet.**

Bostadsbristen i huvudstadsregionen är ett regionalt problem som kräver regionalt samarbete för att kunna lösas. Syftet med planeringen bör vara att det fortsatt ska finnas ett bostadsutbud. Utvecklingen bör ses i ett långt perspektiv. Det behövs en bredare debatt och bättre forum i stället för den nuvarande inåtvända kommunala planläggningen. Det tar flera år att planera och bygga nya bostadsområden, så planläggningen bör vara långsiktig. Dessutom är det väsentligt att staten medverkar i MBTSN-ramen. Därför **bör MBT-intentionsavtalen utvecklas så att de blir mer långvariga och omspanner en längre tid än en regeringsperiod.**

För att nå MBT-målen kan förhandlingar och partnerskap vara effektivare än krav. Målet bör vara att styra mängden och strukturen på det bostadsbestånd som kontrolleras av samhället på så sätt att bostadsbeståndet på bästa sätt bidrar till de bostadspolitiska målen. **Den målsatta storleken och strukturen på det bostadsbestånd som samhället kontrollerar i varje enskild stadsregion bör bestämmas genom förhandlingar mellan staten, landskapet och kommunerna.**

De intervjuade experterna anser att den gällande markanvändnings- och bygglagen fungerar ganska bra. Lagen bedöms möjliggöra en relativt snabb detaljplaneprocess och tillåta flexibla planer. Restriktioner i planeringen av markanvändningen har utifrån internationell forskningslitteratur stor (reducerande) effekt på priselasticiteten i bostadsutbudet. Om priselasticiteten är stor utmynnar en ökande efterfrågan tydligare i ökad bostadsproduktion och inte i stigande bostadspriser i samma utsträckning. Bostadsproduktionen kunde ökas genom att byggnormerna blir mer flexibla samtidigt som restriktioner avvecklas, till exempel på så sätt att planprocessen förenklas i fråga om ändringar av byggnaders användningsändamål. Dessutom finns det skäl att överväga till exempel en uppluckring av de kommunala normerna för parkeringar. För att bostadsbristen ska kunna lindras **måste normerna för bostadsbyggande bli mer flexibla.**

Städer är beroende av en fungerande basstruktur med tillhörande tjänster som trafikleder, kollektivtrafik, samhällsteknik och grönområden. Basstrukturen och underhållet av den kräver stora investeringar, framför allt när nya bostadsområden ska byggas. Investeringarna är visserligen till stor nytta för företagen och hushållen på området i och med att markens värde stiger. I utvecklade länder tas vanligen skatter eller avgifter ut för en andel av värdestegringen. **En så stor andel som möjligt av investeringarna i och underhållet av stadsstrukturen bör finansieras med avgifter och skatter som påförs tomtmark.**

De minskande resurserna bör överhuvudtaget användas kreativt. En möjlighet att frigöra oanvänt kapital är att styra ARA-tillgångar till utvecklingen av stadsstruktur och infrastruktur för boende. ARA-förbindelserna kunde täckas med medel ur statsbudgeten och tillgångarna kunde nyttjas till exempel för utveckling av stationsområden.

Paradigmen inom stadsplanering går mot mer omfattande växelverkan. Praxisen för delaktighet bland invånare håller fortfarande på att ta form i Finland, men växelverkan är

förknippad med vissa problem såsom utdragna överklagandeprocesser. Rätten att överklaga måste finnas kvar inom planläggningen och invånarna bör inkluderas mer effektivt, både med avseende på information och i egenskap av juridiska personer. Men överklagandep Praxis bör ändras så att ärendena bättre kan behandlas på en gång och överklagandena inte bildar en kedja. **Växelverkan inom planläggningen bör utökas och överklagandep Praxisen förbättras.**

Bostadspolitikerna kan påverka den ekonomiska utvecklingen i regionerna och i hela landet. Boendet bör inte ses som en separat sektor utan man bör inse hur nära kopplingar det har till regionalekonomin, arbetsmarknaden och inkomstöverföringarna. I dagsläget beaktas detta inte i markanvändnings- och bygglagen. Exempelvis bör bostadsbidraget ses i det perspektivet att det möjliggör rörlighet på den regionala arbetsmarknaden och bidrar till att råda bot på problemen med tillgång till arbetskraft i stadsregioner. Lagstiftningen väger heller inte tillräckligt in den funktionella och ekonomiska växelverkan som finns mellan markanvändning och trafiksystem. Det står klart att **markanvändningen och trafiken bättre bör kopplas samman i lagstiftningen.**

Urbaniseringen är en global megatrend. Finland ligger lite efter jämförbara länder men urbaniseras snabbt i likhet med världen i övrigt. Den här trenden varken kan eller bör förhindras. Tillväxten i exempelvis huvudstadsregionen kan kontrolleras så gott det går bland annat genom att kommunikationerna förbättras och andra tillväxtregioner stöds. **Premisserna för rörlighet mellan regioner bör bli bättre.**

Bostadsbidraget anses fortfarande vara en viktig och väsentlig stödform, men de medel som används för ändamålet måste stå i proportion till bostadsmarknaden som helhet. Om det inte går att öka utbudet av bostäder måste allt mer stöd betalas ut för boende. Bostadsproduktionen kan ta fart om stöd för utbudet införs där det behövs, och på så sätt går det att bromsa upp ökningen av bostadsbidragen. När efterfrågan och utbudet på bostäder är i bättre balans och marknaden fungerar kommer trycket på stödsystemet att lätta då utbudet är flexibelt och snabbare reagerar på förändringar i efterfrågan. **Stödsystemen bör alltså fokuseras på så sätt att tillräckliga stöd för utbud vägs in.** Men stöden för utbud är inte problemfria och i nuläget är det svårt att välja rätt inriktning för dem. Även bostadsbidraget måste utvecklas för att komma åt de anknytande marginaleffekterna.

Finland är det enda europeiska land där bostadslösheten har minskat på 2000-talet, men trots det förekommer det akuta problem, framför allt i Helsingforsregionen. Orsakerna är att bostadsbeståndet är så litet och att utbud och efterfrågan inte är i jämvikt. **För dem som hamnat i kläm på bostadsmarknaden behövs det direkt bostadsbidrag anpassat till hyresnivån i Helsingforsregionen.** Ett direkt bostadsbidrag av den typen kunde vara att hyresborgen ingår i bostadsbidragssystemet. **De mest utsatta bostadslösa behöver olika former av stödboende där det finns möjlighet till mer omfattande stöd vid problem på olika livsområden.** Boendeperspektivet bör vara genomgående i alla åtgärder som syftar till att motverka utanförskap. **Det behövs mer satsningar på att förebygga bostadslöshet.**

Ett bostadsbestånd som kontrolleras av samhället behövs framför allt i växande städer dit den invandrade befolkningen koncentreras, så att utslagning från bostadsmarknaden kan förebyggas. Också för att motverka segregation bör ARA-bostäder och andra bostäder med kontrollerat val av boende byggas på områden med högt tomtutbud. **Villkoren för ARA-finansiering bör ändras så att de blir ett incitament för kommunerna och de icke-vinstdrivande byggherrar som finns kvar att bygga bostäder som kontrolleras av samhället.**

Ett bostadsbestånd kontrollerat av samhället är inget självändamål utan ett verktyg för att nå de bostadspolitiska målen. Det har också en tydlig koppling till arbetsmarknadens funktion och möjligheterna till regional rörlighet. Det bostadsbestånd som kontrolleras av samhället bör vara ändamålsenligt med avseende på storleksfördelning och läge. För närvarande är det överutbud på stora bostäder och brist på mindre. **ARA-stöd bör beviljas i större utsträckning än för närvarande för att förtäta och bygga ut centra med bra kommunikationer och för att bygga nya.**

Om bostaden har bra kommunikationer och det finns tjänster tillgängliga på bostadsområdet blir läget mer attraktivt samtidigt som villigheten att betala ökar. Det är rättvist att tomthyran är högre om läget är bra än om det är dåligt. Det är naturligt att hushållen på alla inkomstnivåer ser boendet som en helhet där fördelarna med läget, resekostnaderna och bostadens storlek ingår. Om läget är lättillgängligt är tomthyran och därmed hyran per kvadratmeter högre men då kan också den attraktiva bostaden vara mindre.

Tomterna för ARA-produktion bör hyras enligt samma priskriterier som tomterna för fritt finansierad bostadsproduktion. För att motverka segregation är det motiverat att bygga ARA-bostäder och också andra bostäder där valet av boende är kontrollerat i lättillgängliga områden med höga tomtpriser. För de här bostäderna bör kommunen betala extra bostadsbidrag för att kompensera den höga tomthyran. Om de boendes inkomstnivå stiger ska det extra bostadsbidraget minska eller utebli.

Summary

Housing involves substantial issues on many levels. Attempts to settle these issues have been sought through governmental and municipal measures, such as supply and demand subsidies for housing. Nationally, one of the key issues is the matching problem in the supply and demand of housing, seen both in the considerable rise of housing prices and rents and in the empty apartments in remote districts. The allocation and efficiency of housing benefits and the increase of benefit-related expenses have also faced criticism.

When discussing housing policy, people often focus on the housing issues of the metropolitan area. It should be noted, however, that the sufficiency of housebuilding is a challenge for all growth centres. The demand for housing will continue to be focused on areas of growth, and the polarisation of the Finnish housing market is increasing.

Statistical model analyses on the operations of the housing market in the metropolitan area were implemented as part of the study. The housing prices and rents in the area increased rapidly due to the rise in the population and the average income level. According to the analysis, the only means for controlling the rise in prices and rents is to increase the supply of housing. At the moment, housebuilding in Helsinki in particular has not been able to keep up with the growth in demand, and housing prices and rents have increased more rapidly than in other parts of the country.

The best means of promoting the supply of housing is through land allocation and the resulting reserve of plotted land. The insufficient reserve of plotted land has been the worst bottleneck in construction in the 2000s. The new master plans and traffic solutions in the area, however, enable a new type of long-term land allocation and the systematic increase of plotted land. Due to this, the level of housebuilding in the area has been increasing. **This development should be nurtured and the growth of housebuilding must be secured.**

As the rates in growth centres have increased more rapidly than in other parts of the country, a part of the population faces a risk of being excluded from the housing market entirely unless they receive support from society. **Every person must have the opportunity to find housing.** However, new construction in new locations cannot be considered a long-term solution for the housing issues of the underprivileged part of the population. On the contrary, it is vital to understand that new construction also decreases the prices of old housing stock.

The growth of housing prices in the metropolitan area can be controlled by at least using land use, housing and transport (MAL) objectives in the allocation of land. The MAL objectives are estimated to be sufficient for the current growth figures of the metropolitan area, but they do not solve the housing shortage of the area in its entirety. **The objectives of a MAL agreement are the minimum requirement in land allocation.**

The housing shortage in the metropolitan area is a regional issue, the solving of which requires regional cooperation. The continuity of housing supply must play a role in the planning, and the development must be examined over a long period of time. More extensive discourse and better forums are required instead of the current, closed municipal land allocation. The planning of new residential areas and construction projects span several years, and regional planning calls for patience and consistency. The state's involvement in the framework of land use, housing, transport, services and employment (MALPE) is also essential. That is why **MAL letters of intent must be developed into agreements with longer periods of validity exceeding terms of government.**

Negotiations and partnerships could be a more efficient method in the achievement of the MAL objectives instead of requirements. The objective must be to guide the amount and structure of housing stock controlled by society so that the housing stock would serve the achievement of objectives related to housing policy in the best way possible. **The size and structure of housing stock controlled by society, set as an objective by each urban district, should be defined in negotiations between the government, the provinces and the municipalities.**

The experts interviewed for the study consider the current Land Use and Building Act quite practical. The act is estimated to enable a relatively quick street plan process and allow the drafting of flexible plans. According to international research literature, restrictions related to the planning of land use have significant effects related to the price elasticity of the supply of housing (as in effects reducing said elasticity); when the price elasticity of the housing supply is high, the increased demand for housing is more clearly channeled into increased production volumes of housing and less into increased prices of housing. Housebuilding could be increased by making construction standards more flexible and removing some restrictions, such as alleviating the street planning procedure when the intended use of buildings is amended. In addition, the relaxation of municipal parking standards should be considered. In order to alleviate the housing shortage, **the standards of housebuilding must become more flexible.**

The operations of cities depend on a practical basic structure and the related services, such as traffic lanes, public transport, community development and green areas. However, this basic structure and its maintenance require massive investments, especially when establishing new residential areas. On the other hand, the investments bring large benefits to the businesses and households in the area through the increase in land value. In developed countries, a share of this appreciation is usually collected as taxes or other payments. **Payments and taxes directed at plotted land should finance as much of the investments and maintenance of the urban structure as possible.**

Weakening resources, in general, should be used creatively. One potential opportunity for deallocating unused capital would be to guide **Housing Finance and Development (ARA) assets towards the development of urban structure and infrastructure that promotes housing.** The ARA commitments could be offset from the state budget and its assets could be utilised in, for example, the development of housing around railway hubs.

The paradigm of urban planning is constantly changing towards more interactive planning. The policies of involving residents are still under development in Finland, but certain issues, such as elongated appeal periods, are connected to such interactive measures. The right of appeal must be retained in planning, and residents must be involved in an increasingly effective manner both in terms of being informed and as legal persons. However, appeal policies should be amended to make it easier to process issues all at once instead of chaining different appeals. **The interaction in street planning must be increased and appeal policies developed.**

Housing policy can be used to influence the financial development of regions and the entire country. Housing must not be reviewed as a separate sector; instead, one must understand its close connections to regional economy, the labour market and income transfers. The current Land Use and Building Act, however, ignores these aspects. The housing benefit, for example, should be considered an enabler of regional labour market mobility, helping to correct the availability issues of labour force in urban areas. Moreover, legislation does not sufficiently acknowledge the functional and financial interaction between land use and the traffic system. It is clear that **land use and traffic should be more interconnected in legislation.**

Urbanisation is a global megatrend. Finland is slightly behind comparable countries but, like the rest of the world, it is also undergoing rapid urbanisation. This trend cannot and should not be stopped. The growth of the metropolitan area, for example, can be controlled by improving traffic connections and supporting other growth areas, for instance. **The prerequisites of mobility between areas must be improved.**

Housing benefit is still considered an important and essential form of benefit, but the funds used for it must be in proportion to the overall housing market. If the supply of housing cannot be increased, more housing benefits must be paid. Housebuilding can be expedited with correctly allocated supply subsidies, thus controlling the growth of housing benefits. When the supply and demand of housing is in better balance and the market is functional, the benefit system experiences less pressure as the flexible supply reacts more quickly to changes in demand. **Sufficient supply subsidies must, therefore, be taken into account in the weighting of benefit systems.** However, housing supply subsidies are not without issues and their allocation, for example, is currently quite challenging. The housing benefit must also be developed in order to solve some of the incentive problems related to it.

Even though Finland is the only country in Europe to decrease homelessness in the 2000s, there are still some acute housing issues, especially in the Helsinki region due to the small housing stock as well as the disparity between supply and demand. **Direct housing benefit, adapted to the rent level in the Helsinki region, is required for those marginalised by the housing market.** Making rental security a part of the housing benefit system could act as the direct housing benefit in question. **Various supported housing solutions, offering more extensive support for different issues in life, are needed for homeless people with the most difficult circumstances.** The housing perspective should permeate all

procedures used to prevent marginalisation. **More investment is needed in the prevention of homelessness.**

Housing stock controlled by society is particularly needed in growing cities where the population with immigrant backgrounds is focused in order to prevent marginalisation in the labour market. ARA housing and other housing with controlled selections of residents must also be built in locations with high plotted land supply in order to prevent segregation. **The terms and conditions of ARA funding should be amended to encourage municipalities and the remaining non-profit developers to produce housing stock controlled by society.**

Housing stock controlled by society is not an end in itself but a tool to implement the objectives of housing policy. This is also clearly connected to the functionality of the labour market and the enabling of regional mobility. The size distribution and locations of housing stock controlled by society should be purposeful; at the moment, there is an oversupply of large apartments and a shortage of small apartments. **The ARA support should be granted more extensively to the condensing and expanding of achievable residential hubs and the establishment of new hubs.**

Good connections to the housing locations and the services in residential areas increase the appeal of the locations and the willingness to pay for them. It is only fair that the rent of a plot in a good location is higher than that in a poor location. It is also natural that households of all income levels assess the benefit of the location, transport expenses and the size of the housing as a part of the same overall picture. A plot in a location with good connections has a higher land rent and, therefore, a higher rent per square metre, but smaller housing is correspondingly accepted.

ARA-produced plots should be rented with similar price criteria as for non-subsidised housebuilding. However, to prevent segregation, it is advisable to build ARA housing and other housing with controlled selection of residents in locations with good connections and high land rent levels. The municipality should pay additional housing benefits to compensate for the higher land rent in this type of housing. If the resident's income level increases, the additional housing benefit is reduced or discontinued.

1 Tutkimuksen tausta, tavoite, menetelmä sekä aineistot

1.1 Tarve tarkastelulle

Asuntopolitiikkaa on välttämätöntä tarkastella kokonaisuutena tilanteessa, jossa asumiseen liittyy merkittäviä ongelmia monella tasolla. Asumisen ongelmia on pyritty ratkaisemaan valtion toimenpiteillä, mm. huomattavilla asumiseen liittyvillä valtion tuilla. Keskeistä on asuntojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelma, joka näkyy käytännössä sekä pääkaupunkiseudun merkittävänä asunto-ongelmina että tyhjiin asuntojen ongelmana. Myös asumisen tukien kohdentuminen ja tehokkuus asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on saanut kritiikkiä.

Asuntojen kysynnän ja tarjonnan epätasapainoon alueittain vaikuttaa hyvin keskeisesti kuntien välinen muuttoliike. Muuttovoittoalueilla asunnoille riittää kysyntää ja hintataso kipuaa ylöspäin ennen kuin uudistuotanto ehtii tasoittaa huippua. Toisaalta taas muuttotappioalueilla edellytykset uudistuotannolle ovat heikot ja alueen ratkaisuvaihtoehdot ovat suppeammat.

Muuttoliikettä ja sitä myöden asumista Suomessa leimaa valtakunnallinen kaupungistumiskehitys. Suomi on jakautunut alueellisesti vahvoihin toiminnallisiin kaupunkiseutuihin ja elinvoimaansa menettäviin seutuihin, joissa on sekä syrjäseutuja että pienempiä kaupunkiseutuja. Lisäksi kaupungistumiskehitys on muodostamassa Suomeen selkeitä toiminnallisia suuralueita: Etelä- ja Lounais-Suomi, Pohjanmaa, Oulu, sekä Keski- ja Itä-Suomi. Etelä- ja Lounais-Suomen suuralue on näistä merkittävien. Väestöennusteiden mukaan vuonna 2030 3,2 miljoonaa ihmistä, eli noin 60 % koko maan asukkaista, asuu 90 minuutin saavutettavuusetaisyydellä Helsingistä, Tampereelta ja Turusta. Tällä hetkellä ainoastaan Helsinki-Tampere-akseli muodostaa selkeän kasvukeskuksia toisiinsa kytkevän vyöhykemäisen rakenteen.¹

Asumisen hintakehitys osoittaa, että asuntotuotanto on ollut nopeimmin kasvavilla kaupunkiseuduilla pitkään alimitoitettua. Vanhan asuntotarvemallin mukaan Suomessa on koko maan tasolla pysytty asuntotuotantotavoitteissa, mutta alueellisesti tarkasteltuna toteutumassa on kohtaanto-ongelma. Erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös suurimmissa kasvukeskuksissa on jääty tuotantotavoitteissa jälkeen. Muualla taas on rakennettu

¹ Kaupunkirakentaminen piristämään Suomen taloutta (2016). <http://www.mdi.fi/content/uploads/2016/04/Kaupunkirakentaminen-pirist%C3%A4m%C3%A4nC3%A4n-Suomen-taloutta.pdf>

kysyntään nähden liikaa. Kasvukeskusten asuntovaje nostaa asuntojen hintoja ja kotitalouksien velkamääriä sekä estää työvoiman liikkuvuutta, jarruttaa kansantalouden kasvua ja työllisyysasteen kohenemistä.^{1&2}

Lisäksi isossa kuvassa kehitykseen vaikuttaa myös se, että Suomen vieraskieliset ovat keskittyneet kaupunkialueille (88 % asuu kaupunkimaisissa kunnissa) ja erityisesti Helsingin seudulle, jossa asuu yli puolet kaikista vieraskielisistä. Maahanmuuttajat hakeutuvat kantaväestön tapaan kohti työpaikkoja, palveluita ja sukulaisia, mikä lisää pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten vuokra-asuntojen kysyntää. Maahanmuuttajat sijoittuvat vuokramarkkinoille ainakin aluksi, mutta pitkällä aikavälillä tilanne tasoittuu. Siirtolaisuuden kasvu kärjistää vuokra-asuntomarkkinoiden ongelmia entisestään.

VTT:n Asuntotuotannon tarve 2040 -selvityksen mukaan tuotannon kokonaistarve nousee yli 700 000 asuntoon³ vuoteen 2040 mennessä. Pelkästään Helsingin seudun tarve on 15 000 asunnon luokkaa vuodessa. Luvut ovat koko Suomen osalta edellisen 25-vuotiskauden tasolla, mutta tarve kohdistuu suurille kaupunkiseuduille.

Ongelma supistuvilla asuntomarkkinoilla tyhjien asuntojen lisäksi on asuntokannan ikä. Esimerkiksi suuri osa valtion tukemista vuokra-asunnoista on tulossa peruskorjausikään ja peruskorjauskustannusten rahoittaminen on haastavaa vajaakäytössä olevissa taloissa. Yhä useammin joudutaankin miettimään supistuvan asuntokysynnän alueilla, onko asuntojen peruskorjaaminen järkevää. Lisäksi asuntomarkkinoiden tasapainoisen kehityksen kannalta asuntopolitiikassa on ollut tärkeää myös kiinnittää huomiota ja varautua vanhusväestön kasvuun. Palveluiden lähelle keskustaan muuttavat vanhukset tarvitsevat esteettömiä ja turvallisia asuntoja.⁴

Valtakunnallisen eriytymisen lisäksi asuntorakentamisessa on kohtaanto-ongelmaa myös paikallisessa asuntotuotannossa ja näihin haasteisiin Suomessa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla asuntopolitiikalla ei ole pystytty vastaamaan riittävästi. Kuluneen 10 vuoden tarkastelujaksolla kaupunkiseutujen keskustaupunkien vetovoima on lisääntynyt merkittävästi ja asuntojen hintakehityksen perusteella erityisesti keskusta-asumisen suosio on kasvanut nopeasti kaikkialla. Myös lapsiperheet yhä useammin asettuvat kaupunkimaisiin naapurustoihin sujuvien joukkoliikenneyhteyksien äärelle. Näiden alueiden vetovoimaa sellittävät keskusta-alueilla asumista menneinä vuosina haitanneiden terveydellisten uhkien ratkaiseminen ja monipuolisen urbaanin palveluympäristön lähes vuorokauden

² ARA Asuntomarkkinakatsaus 1/2016. <http://www.ara.fi/download/noname/%7BD877D7C6-D896-45B4-BF82-6C7607FA9B53%7D/117029>. HYPON asuntomarkkinakatsaus Q3/2015 12.8.2015. <http://www.hypo.fi/hypomarkkinakatsaus-q12016-2/>

³ Vainio, T. (2016). Asuntotuotantotarve 2015–2040. VTT technology 247. VTT. Espoo. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2016/T247.pdf>

⁴ Pauku, Ossi (2012). Väestöltään vähenevän kunnan asuntokannan tukitoimenpiteiden toimivuus, Esimerkkinä Savonlinna. Ympäristöministeriön tutkimuksia. <http://www.ym.fi/download/noname/%7BACF10CD1-F99F-4BF7-A212-6AA4B2428557%7D/24083>

tarjoamat elämykset. Asuntotarjontaa on näillä alueilla kuitenkin niukasti. Esimerkiksi Helsingin seudulla asumisen kallistuminen muuhun maahan nähden rajoittuu lähes pelkästään Helsingin kantakaupunkiin ja sen lähistöllä oleville alueille. Toisaalta Matti Kortteinen ja Mari Vaattovaara (2015) tuovat esille myös pääkaupunkiseudun segregatio-ongelmat tutkimuksessaan⁵, jonka johtopäätöksenä on, että pääkaupunkiseudun asuntopolitiikassa sekoittamispolitiikka ei ole johtanut toivottuun tulokseen.

Pääkaupunkiseudun asunto-ongelmien on pelätty heikentävän koko Suomen taloudellista kasvua ja kilpailukykyä. Kysyntään nähden liian pienen asuntotuotannon määrän yhtenä seurauksena pääkaupunkiseudun asuntojen hinta- ja vuokratason ero verrattuna muuhun Suomeen ja useisiin Euroopan maihin on noussut erittäin korkeaksi. Osin tämän seurauksena asumisväljyyden kasvu on pysähtynyt ja asunnottomuus jälleen yleistynyt pääkaupunkiseudulla 2010-luvulla. Korkea asuntojen hinta- ja vuokraero laskee potentiaalisten työnhakijoiden muuttohalukkuutta seudulle, mikä rajoittaa työvoiman tarjontaa erityisesti keski- ja matalapalkkaisissa ammateissa. Asuntomarkkinoiden pullonkaulan on arvioitu nostavan monilla aloilla työntekijöiden palkkavaatimusta ja siten heikentävän yritysten halukkuutta kasvaa alueella. Pääkaupunkiseudulla työvoiman kysyntä on kuitenkin kasvanut myös taantumavuosina. Asuntomarkkinoiden heikko toimivuus rajoittaa työllisyysasteen nousua koko maassa.

Suomessa harjoitetun asuntopolitiikan tavoitteet liittyvät kohtuullisten asumiskustannusten ja tyydyttävän asumistason turvaamiseen kaikille asukkaille sekä asuntomarkkinoiden vakauden edistämiseen. Asumisen tukijärjestelmä on yhteiskunnan tärkein työväline asuntopolitiikan tavoitteiden edistämiseksi. Tukijärjestelmä voidaan jakaa kysyntätukiin ja tarjontatukiin. Asumisen kysyntää tuetaan asumistuilla, joita ovat yleinen asumistuki ja eläkkeensaajien asumistuki. (Opiskelijoiden asumislisä erillisenä tukimuotona lakkautettiin 1.8.2017 alkaen, josta alkaen opiskelijat kuuluvat yleisen asumistuen piiriin). Pääasiassa vuokra-asumiseen kohdistuvat asumistukimenot ovat kasvaneet voimakkaasti 2010-luvulla ja niiden yhteismäärä oli yli 1,9 miljardia euroa vuonna 2016. Erityisesti omistusasumisen kysyntää tuetaan verotuksen kautta, mm. asuntolainen korkojen osittaisella verovähennysoikeudella, omassa käytössä olevan asunnon myyntivoiton verovapaudella sekä ns. asumistulon verottomuudella. Asumisen tarjontatuet koostuvat asuntotuotantoon suunnatuilla ARA:n korkotuista, takauksista ja suorista avustuksista sekä tonttivuokrien subventioista. Tarjontatukien rahalliset kustannukset yhteiskunnalle ovat supistuneet 2010-luvulla korkotason laskun ja sen myötä korkotukien supistumisen vuoksi.

Asumisen tukijärjestelmän kustannukset ja tukien kohdentuminen ja vaikuttavuus ovat jatkuvasti ajankohtaisia teemoja, erityisesti koska muuttuva taloudellinen toimintaympäristö saa aikaan nopeita ja vaikeasti ennakoitavia muutoksia tukien kysyntään ja kustannuksiin.

⁵ Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (2015). Segregationin aika. Yhteiskuntapolitiikka. 80, 6, s. 562–574. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129586/YP1506_KortteinenVaattovaara.pdf?sequence=2

Kysyntätukien osalta keskeisiä kysymyksiä ovat niiden vaikutukset kotitalouksien asumismenoihin, vuokratason ja asuntotuotannon määrään. Tarjontatukien osalta on oleellista tuntea niiden vaikutus asuntotuotannon määrään ja eri hallintamuotojen tarjontaan sekä tuetun asuntokannan kohdentuminen eri väestöryhmille.

1.2 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tehtävänä on tarkastella asuntopolitiikan kannalta keskeisiä kehittämiskysymyksiä. Niistä ensimmäinen on **pääkaupunkiseudun asuntorakentaminen ja alueen asuntojen korkea hintataso**. Tältä osin tarkastellaan asuntojen hinnanmuodostusta ja sen muutoksiin vaikuttavia tekijöitä sekä arvioidaan muutosten vaikutuksia. Lisäksi selvitetään, miksi kohtuuhintaisten asuntojen riittämättömyys on ollut jo pitkään asumisen keskeinen ongelma. Tutkimuksen toisena kohteena on **asumisen tukijärjestelmien ongelmakohtien ja vaikuttavuuden arviointi**.

1.3 Menetelmät ja aineistot

Tutkimuksen aineistonkeruu on toteutettu dokumentti- ja kirjallisuuskatsauksen, neljän fokusryhmäkeskustelun, asiantuntijahaastatteluiden, tilastotietojen sekä tilastollisten mallianalyyseiden avulla. Tutkimus kattaa sekä valtion että kuntien asuntopoliittisten toimien tarkastelun, ja tutkimuksessa on käytetty myös kansainvälistä vertailutietoa.

Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden toimintaa tutkittiin tilastollisten mallianalyyseiden avulla. Analyyseillä on selvennetty erilaisten vaikuttavien tekijöiden välisiä riippuvuuksia. Mallianalyysin tarkoituksena on selvittää keskeisten muuttujien määrällisiä vaikutussuhteita ja selvittää näin erisuuntaisten politiikkatoimien vaikutuksia. Tilastoanalyysi pohjautuu alueellisten asuntomarkkinoiden taloustieteelliseen viitekehykseen, joka on tiivistetty kuviossa 3.3 esiteltäväksi asuntomarkkinoiden mallikehikoksi. Tilastollinen mallianalyysi koostuu ekonometrisista kysyntä-, tarjonta- sekä hintamallinnoista. Mallien aineistona käytetään laajaa asuntomarkkinoita ja taloudellista toimintaympäristöä kuvaavaa tilastoaineistoa pääkaupunkiseudulta vuosilta 1980–2015.

Dokumentti- ja kirjallisuuskatsaus on toteutettu molemmista tutkimuksen pääkysymyksistä. Katsauksien aineistona on käytetty tutkimuksia ja selvityksiä asuntopolitiikasta ja asumisen tukemisesta. Pääkaupunkiseudun asuntorakentamista ja hintatasoon liittyen on tarkasteltu asuntojen tarjontaan liittyvää kirjallisuutta ja selvitetty erilaisten aineistojen perusteella tarjonnan muodostumisen mekanismeja, sekä pääkaupunkiseudun erityistilannetta asumisen kysynnän ja tarjonnan suhteen.

Asuntojen tarjontaa ja hinnanmuodostusta on tarkasteltu kirjallisuuskatsauksessa maankäytön ohjauksen sekä liikenneinvestointien vaikutusten kautta. Asumisen tukijärjestel-

miä, niiden ongelmakohtia ja vaikuttavuutta koskevassa kirjallisuuskatsauksessa on keskitytty erilaisiin tukimuotoihin, niiden toimintaan ja nykytilaan sekä vaikutuksiin Suomessa, sekä erilaisiin kansainvälisiin trendeihin ja näkemyksiin. Katsauksessa on selvennetty muun muassa asuntopolitiikan yleisiä tavoitteita, asumisen kysyntä-, tarjonta- ja verotukia, tukien kohdentumista ja kapitalisoitumista vuokriin, sekä niihin liittyviä kannustinongelmia, tuetun asumisen syrjäyttämisaikutuksia, tukien tehokkuutta sekä vaikutuksia segregaatiokehitykseen.

Lisäksi on tehty kirjallisuuskatsaus oleellisten verrokkimaiden asuntomarkkinoiden toiminnasta ja tukijärjestelmistä. Kansainvälisessä vertailussa on tarkasteltu Ruotsin, Tanskan, Norjan, Saksan, Itävallan, Sveitsin, Ranskan, Hollannin, Belgian sekä Ison-Britannian järjestelmiä.

Asumistuen kohdentumista eri väestöryhmille tutkittiin Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulointimallilla. Mallin avulla selvitetiin erityisesti yleisen asumistuen mahdollisten leikkausten kohdentumista tuensaajien tulotason, iän ja asuinalueen suhteen.

Kummastakin päätutkimusteemasta järjestettiin kaksi fokusryhmäkeskustelua (9.12.2016, 13.1.2017, 10.3.2017 ja 26.4.2017). Ensimmäisellä keskustelukierroksella esiteltiin tutkimuksen tarkoitus ja tavoite sekä kartoitettiin keskeisimpiä tutkimuskysymyksiä. Toisella keskustelukierroksella käytiin keskustelua tutkimuksen alustavista tuloksista. Tiivistelmät fokusryhmäkeskusteluista on esitetty liitteessä 4.

Asiantuntijahaastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina keskustelukierrosten välissä, tammi-huhtikuussa 2017. Tutkijaryhmä haastatteli yhteensä 16 asuntopolitiikan tutkijaa, edunvalvojaa ja virkahenkilöä puhelimitse tai kasvokkain. Haastatteluaineisto nauhoitettiin. Haastattelut asiantuntijat ja haastattelukysymykset on esitetty liitteissä 1 ja 2.

2 Asuntopolitiikan ja -markkinoiden kehitys ja nykytila

2.1 Asuntomarkkinoiden tilannekuva

2.1.1 Asumisen ja asuntomarkkinoiden erityispiirteitä⁶

Asuminen on taloudellisessa mielessä palvelukuluttamista, jossa kotitaloudet ja niihin kuuluvat henkilöt saavat asumispalvelua asuntokannasta. Asumiseen liittyy kuitenkin paljon erityispiirteitä, jotka poikkeavat useimmista muista kulutuskohteista.

Asunto on kotitaloudelle jokseenkin välttämätön, jokaisen on asuttava jossakin. Asunto sijaitsee kiinteässä paikassa. Erikoistapauksia lukuun ottamatta sitä ei ole mahdollista tai kannattavaa siirtää toiseen paikkaan, vaikka se kävisi tarpeettomaksi entisessä paikassa ja olisi tarpeellinen toisessa paikassa. Asunto on melko joustamaton ja työläästi muunneltava hyödyke, vaikka asuntojen ja rakennusten laatua voidaan parantaa kunnostuksella ja peruskorjauksella sekä tietyissä rajoissa myös jakaa tai laajentaa.

Asunto on kallis hyödyke, ja omistusasunnot ovat kotitalouksien tärkeimpiä varallisuuskohteita. Suomessa keskikokoisen rivi- tai kerrostaloasunnon markkinahinta on noin 3,5-kertainen ja pääkaupunkiseudulla yli 4-kertainen keskivertokotitalouden käytettävissä olevaan vuosituloon verrattuna. Asunnon välttämättömyydestä ja kalleudesta seuraa, että pääsääntöisesti asuntoväestöön kuuluvilla kotitalouksilla on hallinnassaan vain yksi asunto, vapaa-ajan asunnot pois lukien. Asumismenoihin (vuokra-asunnon vuokra tai omistusasunnon käyttökustannus) kuluu keskimäärin neljännes suomalaisten kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista.

Suurilla kaupunkialueilla asuminen on kalliimpaa kuin muualla, koska hyvin saavutettavissa sijainneissa maata on niukasti suhteessa väestön ja yritysten määrään. Siitä syystä maan markkinahinta on korkea, mikä heijastuu asuntojen hintoihin ja asumiskustannuksiin. Suurilla kaupunkialueilla heikkolaatuisimmankin asunnon markkinoilla määräytyvä vuokrataso on korkea suhteutettuna pienituloisimman väestön maksukykyyn. Tämä johtaa siihen, että ilman yhteiskunnan tukitoimia osa väestöstä joutuisi kokonaan asuntomarkkinoiden ulkopuolelle ja osa asumaan ahtaasti tai puutteellisesti.

Asunnon hallinnassa on mahdollisuus valita omistamisen ja vuokraamisen sekä joidenkin välimuotojen, kuten asumisoikeuden tai osaomistuksen, välillä. Kaikissa vaihtoehdoissa asunnon tarjoaman asumispalvelun kuluttajana on siinä asuva kotitalous. Omistusasunnon tapauksessa asuntopääoma on saman kotitalouden varallisuutta. Omistajakotitalous saa tuoton asumisen kautta, mutta kantaa asunnosta aiheutuvat kustannukset ja riskit, jotka

⁶ Perustuu pääasiassa kirjan Laakso & Loikkanen (2004) lukuun 18.

liittyvät asunnon tuleviin arvonmuutoksiin sekä kustannusten muutoksiin, joita voi aiheuttaa lainakorkojen muutoksesta tai asuintalon peruskorjauksesta. Vuokra-asuntojen tapauksessa asukas kuluttaa asumispalvelusta ja maksaa siitä korvauksen vuokrana, joka on omistajalle vuokratuottoa. Sen sijaan omistaja vastaa asunnon kustannuksista ja riskeistä.

Asuminen koostuu useista rakenteellisista, määrällisistä ja laadullisista ominaisuuksista. Se on moniulotteinen eri ominaisuuksista koostuva ”yhdistelmähyödyke”, jota määrittävät varsinaisen asunnon ja kiinteistön rakenteellisten ja laadullisten ominaisuuksien lisäksi myös asuinalue, ympäristö, palvelut, liikenneyhteydet ja monet muut tekijät. Asunnon sijaintiin liittyvien ominaisuuksien merkitys on erityisen suuri kaupunkialueen asuntomarkkinoilla. Hankkiessaan asunnon omistukseensa tai vuokralle kotitalous ei saa vain seinä, lattiaa, kattoa ja asunnon varusteita, vaan myös maiseman, naapurit, pihan, kadut, puistot, kaupat, koulut sekä liikenneyhteydet mm. työhön ja palveluihin. Nämä asumisen eri ominaisuudet vastaavat enemmän tai vähemmän kotitalouksien asumista koskeviin preferensseihin taloudellisten resurssien asettamissa rajoissa. Kuten asunnot, myös kotitaloudet ovat keskenään erilaisia ja poikkeavat toisistaan ominaisuuksiensa, tulojensa ja asumista koskevien mieltymysten ja arvostusten suhteen. Tulos on se, että asuntojen markkinahinnat ja -vuokrat vaihtelevat erittäin paljon alueiden välillä ja myös niiden sisällä. Vastaavasti erilaisiin asuntoihin valikoituu erilaisia kotitalouksia.

Asuntomarkkinoihin kuuluvat oleellisena osana asunnonvaihdon korkeat ns. transaktiokustannukset, jotka koostuvat asunnon etsintä-, muutto-, kunnostus-, välitys- ja verokustannuksista. Asunnon ja asuinympäristön vaihtoon liittyy myös psykologisia kustannuksia, jotka perustuvat tutusta lähiympäristöstä luopumiseen, sosiaalisten verkostojen muuttamiseen, lasten koulujen vaihdoksiin ja muihin tämän tapaisiin tekijöihin. Näitä kustannuksia voidaan lieventää valitsemalla uusi asunto entisen läheltä. Edellä mainituista kustannuksista johtuen kotitaloudet vaihtavat asuntoa suhteellisen harvoin. Suomessa noin 15 % asukkaista muuttaa yhden vuoden aikana.

Asunto on poikkeuksellisen pitkäikäinen. Asuntojen suunnittelu- ja rakentamisaika on varsin pitkä, lyhimmilläänkin noin kaksi vuotta. Uusia asuntoja tuotetaan vuosittain vain vähän, yleensä vuosittain 1–3 % koko asuntokantaan verrattuna. Näin ollen suurin tarjontapotentiaali asuntomarkkinoilla sisältyy jo olemassa olevaan asuntokantaan. Tästä seuraa, että tavalliset kotitaloudet hallitsevat asuntomarkkinoita paitsi ostajina, myös myyjinä.

Mikään edellä esitetyistä piirteistä ei ole yksinomaan asuntojen ominaisuus, vaan niitä esiintyy muidenkin tuotteiden, erityisesti kestokulutustavaroiden, markkinoilla. Kuitenkin kaikki mainitut ominaisuudet yhdessä tekevät asuntomarkkinoiden analyysin ja tutkimuksen monissa suhteissa poikkeavaksi muiden tuotteiden markkinoihin verrattuna.

2.1.2 Alueellisten asuntomarkkinoiden riippuvuudet

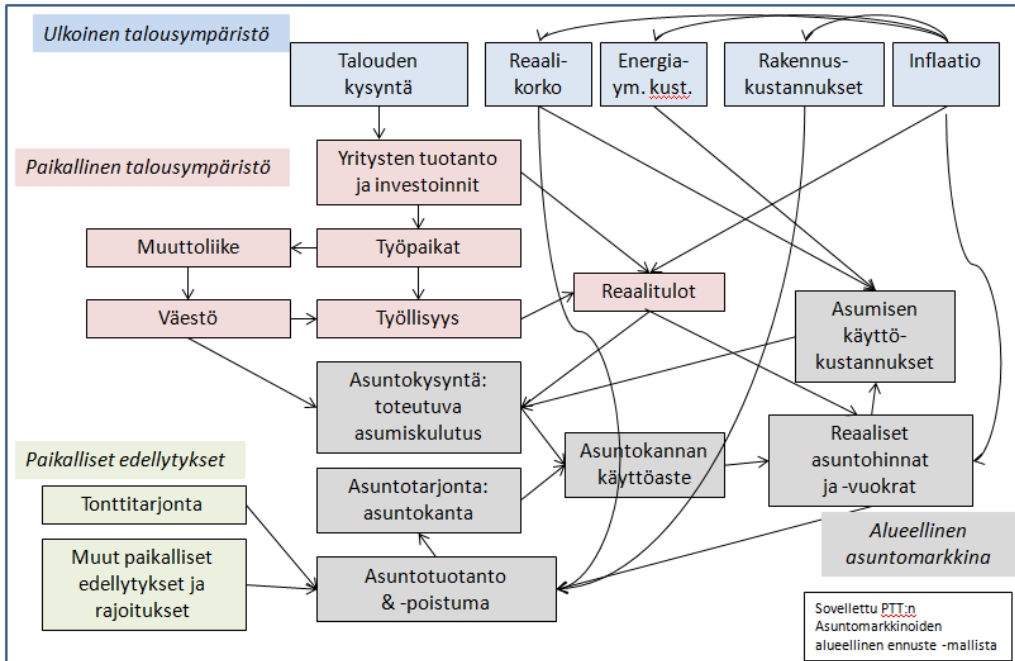
Alueelliset asuntomarkkinat kytkeytyvät monin tavoin alueen ulkoiseen sekä alueen omaan paikalliseen taloudelliseen toimintaympäristöön (kuva 2.1). Asumista ja asuntomarkkinoita ei ole mielekästä tarkastella muusta yhteiskunnasta erillisenä sektorina, vaan sillä on tiiviit kytkennät mm. aluetalouteen ja työmarkkinoihin, tuloihin ja tulonsiirtoihin, väestökehitykseen ja muuhun kulutukseen kuin asumiseen.

Kansainvälinen ja valtakunnallinen talouden kysyntä luo perustan alueen yritysten tuotannolle ja investoinneille erityisesti avoimilla (kansainvälisillä ja valtakunnallisilla) markkinoilla toimivien yritysten välityksellä. Myös reaalikorot, energiakustannukset, rakennuskustannukset ja inflaatio ovat ulkoisessa toimintaympäristössä määräytyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat ns. eksogeenisina tekijöinä alueellisiin asuntomarkkinoihin.

Yritysten tuotanto ja investoinnit vaikuttavat yritysten työvoiman tarpeeseen ja palkanmaksukykyyn. Työvoiman kysynnän kasvu vetää alueelle työperäistä muuttoliikettä, joka vaikuttaa väestön määrään ja rakenteeseen. Alueen työikäinen väestö muodostaa perustan työvoiman tarjonnalle alueellisilla työmarkkinoilla, ja sitä täydentää alueiden välinen pendelointi (ei kaaviossa). Väestön määrä sekä demografinen ja sosiaalinen rakenne yhtäältä ja reaalitytulot sekä asumisen käyttökustannukset toisaalta luovat perustan asuntokysynnälle, joka realisoituu määrällisenä asumiskulutuksena asuntomarkkinoiden eri segmenteillä, joita määrittävät mm. hallintasuhde, talotyyppi sekä asuinympäristön luonne.

Asuntojen tarjonnan lähde on asuntokanta, joka muuttuu asuntotuotannon ja asuntojen poistuman sekä mm. käyttötarkoitusten konversioiden vaikutuksesta. Kuntien kaavoitus ja maapolitiikka sekä maamarkkinoiden toiminta luovat edellytykset asuntotuotannolle. Siihen vaikuttavat myös alueellinen perusrakenne ja paikalliset palvelut, rakennusmarkkinoiden toiminta, rakennuskustannukset ja korot sekä asuntotuotannon julkiset tuet. Asuntojen kysyntä vaikuttaa tuotantoon lähinnä asuntojen hintojen ja vuokrien kautta. Asuntomarkkinoiden hintainformaatio toimii rakennuttajille indikaattorina maksukykyisen kysynnän sekä markkinatasapainon tilanteesta. Asuntomarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon kannalta lyhyt- ja pitkäaikaisesti tyhjillä asunnoilla eli asuntovaraumalla on suuri merkitys. Tyhjät asunnot toimivat hintareaktioita vaimentavana puskurina usein nopeastikin muuttuvan kysynnän ja hitaasti muuttuvan tarjonnan välillä. Asuntomarkkinatutkimuksessa on esitetty nyrkkisääntönä, että hyvin toimivilla asuntomarkkinoilla tulisi olla noin 5 %:n asuntovarauma⁷. Mitä pienempi asuntovarauma on, sitä voimakkaammin kysynnän muutokset heijastuvat hintoihin.

⁷ Suomessa ei ole luotettavia tilastotietoja tyhjien asuntojen määrästä alueellisesti tai valtakunnallisesti. Tilastokeskuksen julkaisee tietoja ”ei vakituisesti asutuista asunnoista”, mutta niistä suuri osa on tilapäisessä asuinkäytössä, ns. kakkosasuntona, yritysten käytössä henkilöstön majoitustilana tai yhdistetty toiseen asuntoon.



Kuvio 2.1: Alueellisten asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit

Asuntomarkkinoihin liittyy oleellisena piirteenä voimakas vaihtelu taloudellisten suhdanteiden mukaan. Erityisesti asuntojen hinnat ja asuntotuotannon määrä vaihtelevat ajoittain rajusti. Asuntomarkkinoiden suhdanneherkkyyden taustalla on ennen kaikkea asuntojen kokonaistarjonnan (asuntokanta) jäykkyys, jolloin tarjonta sopeutuu hitaasti kysynnän muutoksiin, jotka ajoittain tapahtuvat nopeasti. Kysynnän muutosten taustalla vaikuttaa alueellisten asuntomarkkinoiden voimakas riippuvuus kansainvälisestä ja valtakunnallisesta taloudellisesta toimintaympäristöstä.

Rahoitusmarkkinoilla on merkittävä vaikutus asuntomarkkinoiden toimintaan ja kansainvälisten finanssi-markkinoiden häiriöt ja kansallisten rahoitusmarkkinoiden muutokset ovat heijastuneet erittäin voimakkaasti kansallisille ja paikallisille asuntomarkkinoille. Suomen rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen 1980-luvun jälkipuolella sai aikaan voimakkaan kysynnän lisäyksen, joka kanavoitui asuntojen nopeaksi hintojen nousuksi, joka päättyi 1990-luvun alun romahdukseen korkojen nousun ja taloudellisen laman seurauksena. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen asuntotuotanto Suomessa ja erityisesti Helsingin seudulla romahti nopeasti ennätyskellisen alhaiselle tasolle, josta se nousi vasta 2010-luvulla.

Voimakkaista suhdannevaihteluista huolimatta yhdyskuntarakenne ja asuntokanta muuttuvat hitaasti. Tämän taustalla on asuntojen vuosittaisen uustuotannon ja poistuman pieni osuus suhteessa koko asuntokannan volyymiin. Myös yhdyskuntarakenteen perustana oleva infrastruktuuri uusiutuu ja täydentyy hitaasti. Liikennejärjestelmään kohdistuvat investoinnit ovat kalliita, mutta niiden tuloksena syntyvä perusrakenne on pitkäikäistä. Myös

asumisen ja yhdyskuntarakenteen ohjausjärjestelmä muuttuu hitaasti, mm. maankäytön suunnittelun lainsäädännön pääpiirteet ovat muuttuneet melko vähän vuosikymmenien kuluessa, vaikka säädösten yksityiskohtia on muutettu aktiivisesti.

2.1.3 Taloudellisen toimintaympäristön ja asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys 2000-luvulla

Alueellisten asuntomarkkinoiden yhteys ulkoiseen ja paikalliseen talousympäristöön on erittäin vahva. Yhteydet havainnollistuvat kuvakokoelmassa 2.2, jossa esitetään valikoituja indikaattoreita vuodesta 2000 vuoteen 2014 (tai 2015/2016). Kaikissa kuvissa Suomen alueet on jaoteltu neljään ryhmään⁸:

1. Helsingin seutu
2. Muut suuret kaupunkiseudut (Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion seudut)
3. Muut kaupunkiseudut
4. Maaseutumaiset seudut.

Kunkin ryhmän osuus koko maan asukasmäärästä on 20–30 %. Kuvista hahmottuu voimakas alueellinen eriytyminen, joka on useiden indikaattoreiden suhteen voimistunut vuoden 2008 finanssikriisin jälkeisinä vuosina. Tuotannon arvonlisäys kasvoi kaikilla alueilla nopeasti vuoteen 2008 asti, mutta erityisen nopeasti suurilla kaupunkiseuduilla (Oulu ja Tampere kärjessä). Vuoden 2008 jälkeen kehitys on erkaantunut: Helsingin seudulla ja muilla suurilla kaupunkiseuduilla taantuma on ollut loivempi kuin teollisuusvaltaisilla muilla kaupunkiseuduilla sekä maaseutuvaltaisilla seuduilla. Työllisyydessä maaseutumaisien seutujen trendi on ollut pitkään laskeva, mutta muiden kaupunkiseutujen erkaantuminen suurten kaupunkiseutujen trendistä alkoi vahvistua vuoden 2011 jälkeen. Helsingin seudun ja suurten kaupunkiseutujen väestö on kasvanut lähes suoraviivaisesti ja kasvu on kiihtynyt vuoden 2008 jälkeen. Sen sijaan muilla kaupunkiseuduilla väestö on pysynyt lähes samalla tasolla (vahvojen maakuntakeskusten kasvun vastapainona on ollut pienempien teollisten seutujen väheneminen). Maaseutumaisilla seuduilla väestö on vähentynyt lähes suoraviivaisesti.

On syytä todeta, että tarkasteltaessa kokonaisvolyymeihin perustuvien indikaattoreiden sijasta asukasmäärään suhteutettuja suureita, kuten arvonlisäystä asukasta kohti tai työllisyysastetta (työllisten osuus työikäisistä), aluekehityksen kuva muuttuu: Näiden indikaat-

⁸ Aluejako on Seppo Laakson kehittämä kaupungistumisen kuvaamista varten eikä vastaa mitään virallista tai yleisesti tilastoissa käytettyä jakoa. Kuvion 2.2. aineistot perustuvat seutukuntatasoisiin tilastoihin, poikkeuksena osakeasuntojen reaali hinnat, joka perustuu Tilastokeskuksen osakeasuntojen hintatilastossa esitettyihin kuntiin.

toreiden suhteen alueryhmien väliset erot ovat supistuneet 2000-luvulla. Esimerkiksi työllisyysasteet ovat alentuneet jyrkästi Helsingin seudulla ja suurilla kaupunkiseuduilla vuoden 2008 jälkeen, kun taas maaseutumaisilla alueilla aleneminen on ollut loivempaa työikäisen väestön vähenemisen vuoksi (kuva 2.3). Näin ollen työllisyysasteiden erot ovat kasvaneet alueryhmien välillä, vaikka työllisten määrällä mitattuna erot ovat kasvaneet.

Tuotannon ja työllisyyden keskimääräistä parempi kehitys Helsingin seudulla ja suurilla kaupunkiseuduilla on vaikuttanut niiden muuttovoittoon ja vauhdittanut väestönkasvua. 2000-luvulla siihen on vaikuttanut myös maahanmuutto, josta suurin osa on ollut muuta kuin työperäistä. Maahanmuuttajista suurin osa on sijoittunut Helsingin seudulle ja muille suurille kaupunkiseuduille.

Väestönkasvu on merkittävin alueelliseen asutuskäytännön vaikuttavat tekijä, mikä havainnollistuu väestökehityksen ja asutun asutokannan kuvista. Helsingin seudulla väestö on kasvanut keskimäärin 1,1 % ja suurilla kaupunkiseuduilla 0,9 % vuodessa vuosituhannen vaihteesta alkaen. Vastaavasti asutokanta on kasvanut 1,7 % vuodessa kummassakin alueryhmässä. Asuttu asutokanta on kasvanut myös muilla kaupunkiseuduilla ja maaseutumaisilla seuduilla, tosin hidastuvasti, vaikka väestö ei ole kasvanut edellisessä ja on supistunut jälkimmäisessä. Asutuskäytännön lisäys on näillä alueilla perustunut asumisväljyyden kasvuun.

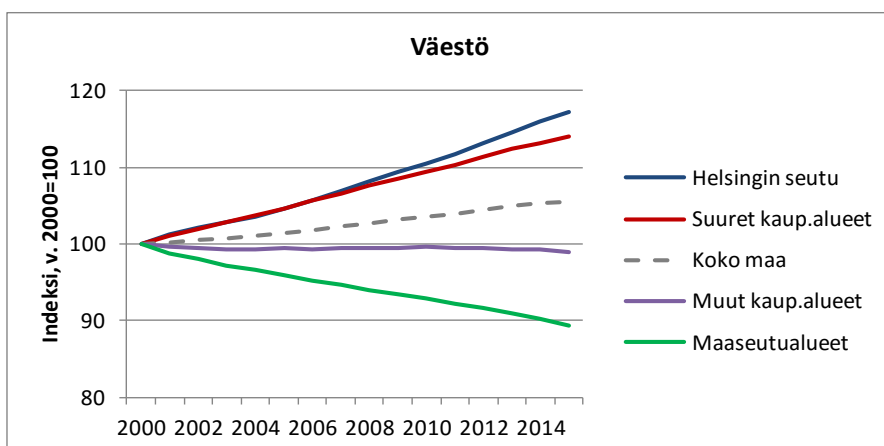
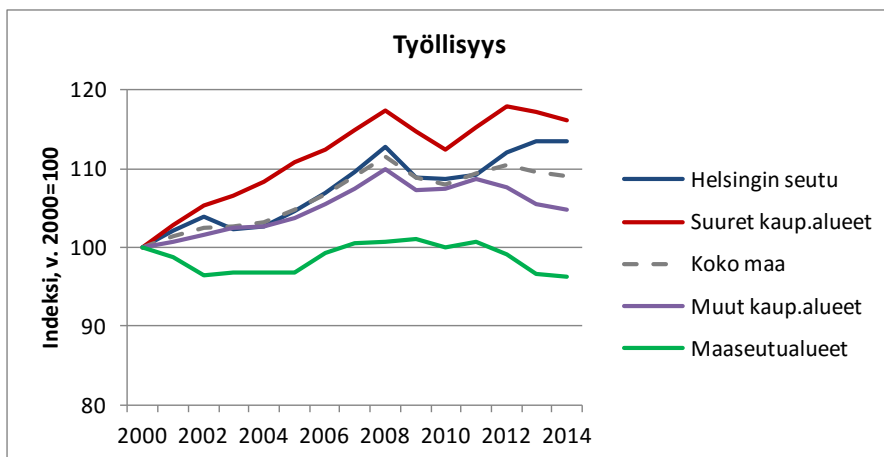
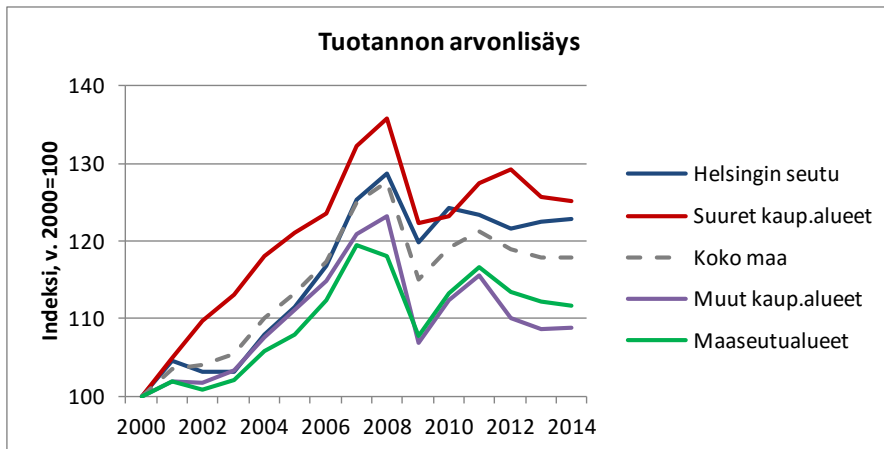
Osakeasuntojen reaali hinnat kasvoivat kaiken tyyppisillä kaupunkiseuduilla⁹ lähes tasaita vuoteen 2007 asti, jonka jälkeen Helsingin seudun hintataso on erkaantunut muista alueista. Vuodesta 2010 alkaen koko Helsingin seudun keskimääräiset reaali hinnat ovat pysyneet lähes samalla tasolla, kun taas muilla kaupunkiseuduilla reaali hinnat ovat laskeneet.

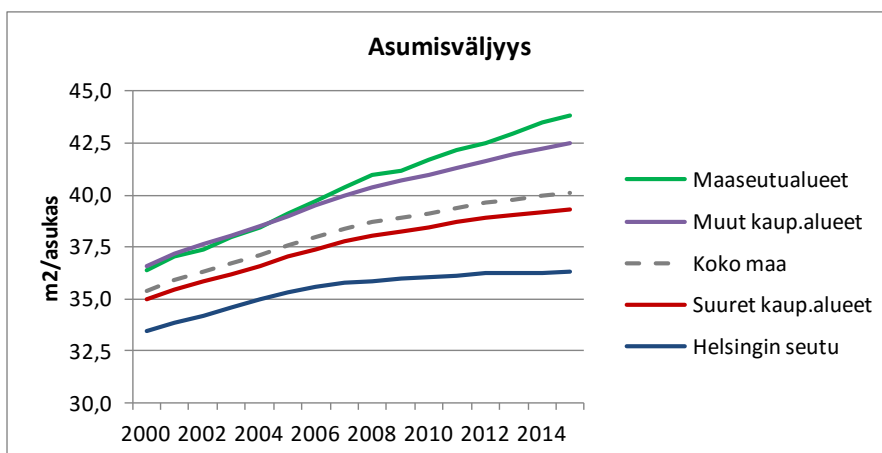
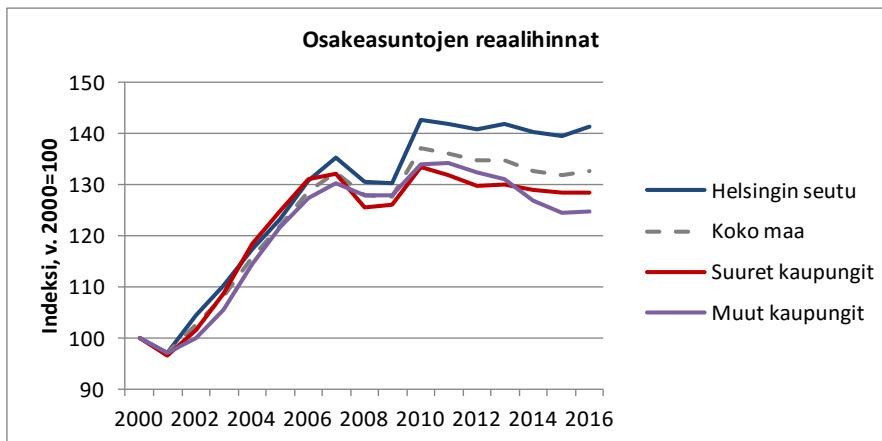
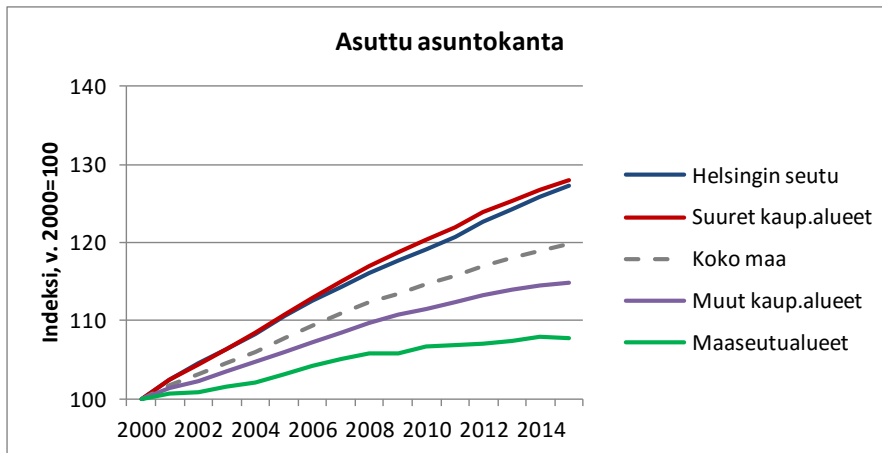
Nopean väestönkasvun ja siihen verrattuna suhteellisen hitaan asutokannan kasvun sekä 2000-luvulla nousseiden hintojen yhteisvaikutus näkyy asumistason kehityksessä. Helsingin seudulla keskimääräisen asumisväljyyden kasvu on pysähtynyt ja jäänyt jälkeen muista alueista. Ero valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna oli noin 4 m² /asukas vuonna 2015, kun se oli 2 m² /asukas vuonna 2000. Väljyyden kasvu on hidastunut myös suurilla kaupunkiseuduilla. Sen sijaan maaseutumaisilla seuduilla väljyyden kasvu on jatkunut lähes lineaarisesti ja ero valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna on noussut 1 m²:stä /asukas vuonna 2000 noin 4 m²:iin /asukas vuonna 2015.

Aluetalouden eriytyvä kehitys ja asuntomarkkinoiden ongelmat erityisesti Helsingin seudulla heijastuvat myös asunnottomuuteen. Vuonna 2016 Suomen asunnottomista (6 664 yksinäistä ja 325 perhettä) yli puolet oli Helsingissä ja neljä viidestä kymmenessä suurimmassa kaupungissa. Pitkäaikaisasunnottomien määrä on alentunut taantumasta huolimatta lähes puoleen vuodesta 2008 vuoteen 2016, jolloin määrä oli 2 047. Positiivinen kehitys perustuu suurelta osin PAAVO-ohjelman (2008–2015) ja sitä seuranneen AUNE-ohjelman (2016–) ennaltaehkäisevän toiminnan hyviin tuloksiin. Samalla kuitenkin lyhytaikainen

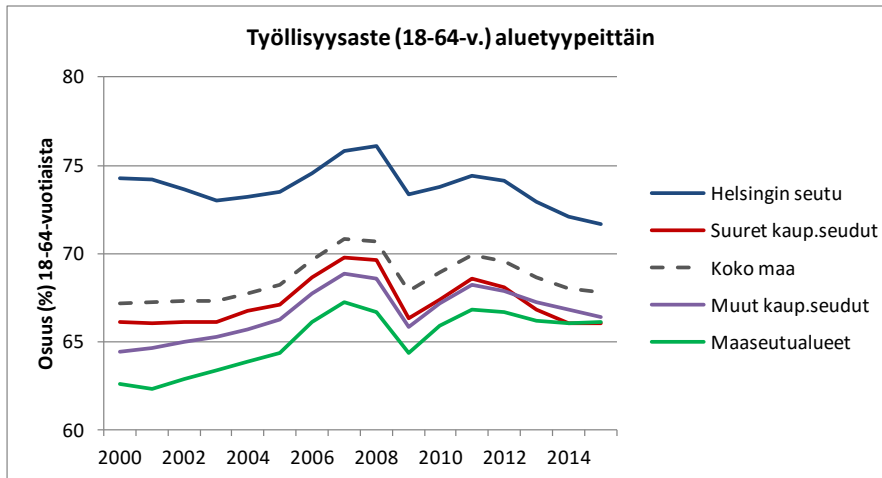
⁹ Maaseutumaisten alueiden hintoja ei ole esitetty.

asunnottomuus tilapäisenä asumisena sukulaisten ja tuttavien luona on kääntynyt uudelleen kasvuun. Tämä kytkeytyy yhtäältä asuntomarkkinoiden kiristymiseen Helsingin seudulla sekä toisaalta maahanmuuttajataustaisen väestön nopeaan kasvuun ja ongelmiin asuntomarkkinoille sijoittumisessa.





Kuvio 2.2: Taloudellisen toimintaympäristön ja alueellisten asuntomarkkinoiden indikaattoreita 2000-luvulla



Kuvio 2.3: Työllisyysaste alueryhmittäin 2000-luvulla

2.1.4 Kaupungistuminen

Alueellinen eriytyminen tuotannon, työmarkkinoiden, väestön ja asuntomarkkinoiden suhteen kytkeytyy vahvasti kaupungistumiseen, joka Suomessa jatkuu edelleen nopeampana kuin useimmissa Pohjois- ja Länsi-Euroopan maissa, joissa kaupungistuminen on alkanut aikaisemmin ja edennyt pitemmälle. Suomessa kaupunkiväestön osuus¹⁰ maan koko väestöstä on 69 %, kun koko EU-alueella kaupunkiväestön osuus¹¹ on 75 % ja monissa Pohjois- ja Länsi-Euroopan maissa yli 80 %, mm. Ruotsissa 85 %.

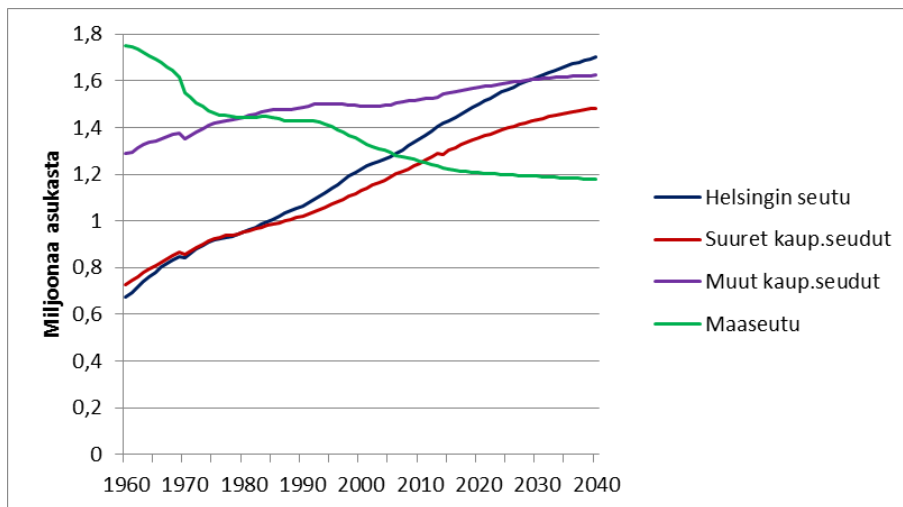
Keskeisinä syinä tuotantotoiminnan ja väestön sijoittumiselle kaupunkialueille ovat urbaanien ympäristöjen tarjoamat edut sekä yritystoiminnalle että kuluttajille (Loikkanen & Laakso 2016). Saman alan yritykset hyötyvät keskeisen sijainnin mahdollistamista yritystason skaalaeduista, mutta myös toistensa läheisyydestä, joka tarjoaa etuja kuljetus- ja kommunikaatiokustannuksissa. Kaupunkialueen suuri koko tarjoaa suuren markkina-alueen, jonka mahdollistama tuotannon ja kulutuksen monipuolisuus sekä kilpailu tukevat pidemmälle menevää erikoistumista. Erikoistuminen luo suurilla kaupunkialueilla edellytyksiä monille palveluille, jotka eivät ole kannattavia pienissä taajamissa tai haja-alueilla. Lukuisten yritysten ja niiden työntekijöiden keskeisessä vuorovaikutuksessa syntyy todennäköisemmin innovaatioita ja tieto siirtyy toimialan sisällä helposti yrityksestä toiseen. Toimialojen ja yritysten sijainnit kaupunkialueiden verkostossa ja yksittäisten kaupunkialueiden sisällä vaihtelevat toimialoittain.

¹⁰ Tilastokeskus: kaupunkialueilla asuva väestö kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaan v. 2015.

¹¹ Maailmanpankki 2015.

Suomessa kaupungistumisen ja tuottavuuden välistä yhteyttä havainnollistaa mm. se, että pääkaupunkiseudun osuus Suomen maapinta-alasta on 0,2 %, väestöstä 20 % ja bruttokansantuotteesta 30 %. Pääkaupunkiseudun bruttokansantuote asukasta kohti on kaksinkertainen Suomen maaseutualueisiin verrattuna. Alueellisen erikoistumisen voimakkuutta kuvaavat mm. informaatioalojen, ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan sekä rahoitustoiminnan työpaikat, joista Suomessa noin puolet sijaitsee pääkaupunkiseudulla. Yksityisistä ja julkisista T&K-menoista noin 40 % suuntautuu pääkaupunkiseudulle.

Tuotannon, työpaikkojen ja koulutuspaikkojen keskittyminen suurille kaupunkiseuduille on vaikuttanut ja tulee tulevaisuudessa vaikuttamaan voimakkaasti muuttoliikkeeseen ja väestökehitykseen. Jo vuosikymmenien ajan voimakkain väestömäärän ja työllisyyden kasvu on painottunut Helsingin seutuun ja kuuteen muuhun suureen kaupunkialueeseen. Kasvualueet ovat korkeakoulukaupunkeja, jotka ympäristökuntineen muodostavat nykyisin toiminnallisen työ- ja asuntomarkkina-alueen. Ne ovat olleet vetovoimaisia sekä yritys-toiminnan että kotitalouksien kannalta. Trendin ennustetaan jatkuvan: Tilastokeskuksen vuoteen 2040 ulottuvissa väestöennusteissa keskusalueiden väestönkasvu jatkuu voimakkaana ja myös muut kaupunkiseudut -ryhmän väestömäärä kääntyy uudelleen nousuun. Maaseudun väestömäärän laskun odotetaan jatkuvan. (Kuvio 2.4)



Kuvio 2.4: Väestö aluetyypeittäin 1960–2015 sekä väestöennuste vuoteen 2040.

Lähde. Tilastokeskus: väestötilasto ja alueellinen väestöennuste 2015. Alueluokittelu: Seppo Laakso.

Alueellinen väestökehitys on johtanut myös väestön ikärakenteen alueelliseen eriytymiseen, mikä heijastuu luonnolliseen väestömuutokseen. Nuorten aikuisten suurille kaupunkiseuduille suuntautunut maassamuutto ja maahanmuutto ovat pitäneet lasten, nuorten ja

työikäisten osuuden varsin suurena suurten kaupunkiseutujen väestössä, kun taas erityisesti maaseutualueilla eläkeikäisten osuus on kasvanut nopeasti ja vastaavasti nuorten ja työikäisten osuudet ovat supistuneet. Tämä on heijastunut luonnolliseen väestökehitykseen syntyvyyden alenemisena ja kuolleisuuden kasvuna. Suomen maaseutumaisilla alueilla ja monilla teollisuusvaltaisilla kaupunkiseuduilla luonnollinen väestönmuutos kääntyi negatiiviseksi 1990-luvun puolivälissä ja sen jälkeen lasku on jatkunut kiihtyvästi siten, että 2000-luvulla näiden alueiden väestökato selittyy ensi sijassa negatiivisella luonnollisella vähenemisellä eikä niinkään muuttotappiolla. Helsingin seudulla ja muilla suurilla kaupunkiseuduilla luonnollinen kasvu on myös alentunut, mutta pysynyt positiivisena.

Maahanmuutto on ollut 1990-luvulta alkaen Suomen väestökehityksen tärkeä osatekijä ja se on vaikuttanut erityisesti suurten kaupunkialueiden kasvuun. Tässäkin suhteessa Suomi seuraa Keski-Eurooppaa ja muita Pohjoismaita muutaman vuosikymmenen viiveellä. Helsingin seudun kumulatiivisesta muuttovoitosta 85 % koostui vieraskielisistä muuttajista (muut kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkieliset) vuosina 2000–2015. On perusteltua odottaa, että maahanmuutto on tulevaisuudessa entistäkin merkittävämpänä tekijänä väestökehityksen, työmarkkinoiden ja asuntomarkkinoiden kannalta. Maahanmuuttajista suurin osa päätynee tulevaisuudessakin suurille kaupunkialueille, joissa on parhaat työllistymis- ja opiskelumahdollisuudet sekä yhteisöjä, joihin on mahdollista kiinnittyä.

Kaupungistuminen on vaikuttanut myös kotitalouksien asumispreferensseihin ja valintoihin. Kaupunkiseutujen kasvaessa ne ovat laajentuneet esikaupunkialueille ja suurilla kaupunkiseuduilla myös ympäröiviin kehyskuntiin. Vastaavasti kaupunkikeskustojen osuus kaupunkiseutujen väestöstä on supistunut ja monilla seuduilla myös vähentynyt absoluutisesti. Mm. Helsingin kantakaupungin väestö väheni lähes puoleen 1960-luvulta 1990-luvulle. Esikaupunkirakentaminen painottui kerrostaloihin erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla, mutta 1980-luvulta alkaen pientalojen osuus kasvoi. Kehyskuntien rakentaminen on ollut aina pientalovaltaista. Suomen kaupunkimaisissa kunnissa, joissa asui 72 % kaikista asuntokunnista vuonna 2016, noin 40 % asuntokunnista asui pientaloissa (omakoti- ja rivi/ketjutilot) ja noin 60 % kerrostaloissa. Jakauma ei ole oleellisesti muuttunut vuodesta 1985. Helsingin seudulla suhde on suunnilleen kolmannes pientaloja ja kaksi kolmannesta kerrostaloasuntoja, mutta sielläkin jakauma on pysynyt lähes samana vuodesta 1985 vuoteen 2016.

2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä suuret kaupunkiseudut laajenivat ja hajautuivat nopeasti, ja sekä asuntokysyntä että tuotanto painottuivat vahvasti esikaupunkien pientalovaltaisille alueille sekä kehyskuntiin. Pientalojen osuus tuotannosta kasvoi ja omistus-asuminen yleistyi. Lapsiperheiden muutto keskuskaupungeista kehyskuntiin oli ennätysellisen vilkasta. 2010-luvulla suunta on ollut päinvastainen: Kaupunkiseutujen kasvu on kääntynyt sisäänpäin, keskuskaupungit (Helsingin seudulla koko pääkaupunkiseutu) ovat kasvaneet nopeasti. Asuntotuotanto on painottunut kerrostalotuotantoon sekä pääkeskuk-sissa (mm. Helsingin Jätkäsaari ja Kalasatama) että seudullisissa aluekeskuksissa (mm. Tapiola, Matinkylä, Tikkurila Kivistö). Vuokra-asuntojen kysyntä ja tarjonta ovat kasvaneet voimakkaasti. Kerrostalojen osuus Helsingin seudun asuntotuotannosta oli noin 80 %

vuonna 2016 oltuaan noin 50 % vuonna 2006. Asuntojen hintojen ja vuokrien erot kaupunkialueiden sisällä ovat kasvaneet siten, että keskeisten alueiden asuntojen hinnat ja vuokrat ovat nousseet enemmän kuin reuna-alueiden.

Mikä aiheutti käänteeseen edellisen vuosikymmenen esikaupungistumisesta ja seutuistumisesta kuluvan vuosikymmenen urbanisaatioon? Taustalla on taloudellisia ja demografisia tekijöitä: Vuoden 2008 finanssikriisistä käynnistynyt taloudellinen taantuma on heikentänyt työllisyyttä ja tulokehitystä ja aiheuttanut epävarmuutta, jonka myötä mm. omakotitalohankkeiden riskejä on haluttu välttää. Asuntolainojen vakuusvaatimukset ovat kiristyneet. Väestön ikääntymisen myötä eläkeikäisiä pariskuntia ja yksinasuvia muuttaa esikaupunkien pientaloista keskusten kerrostaloihin. Kasvava maahanmuuttajataustainen väestö hakeutuu ensi sijassa kaupunkien vuokra-asuntoihin.

Myös asumisen arvostukset ja mieltymykset ovat muuttuneet. Tätä osoittavat alueellisen hinta- ja vuokrakehityksen lisäksi myös Asumisbarometrin (SYKE 2016) tulokset, joiden mukaan selkeä trendi asumisen arvostusten muutoksessa 1990-luvun lopulta alkaen on urbanisoituminen – keskustamaisen kerrostaloasumisen suosion kasvu ja omakotitalotoiveiden väheneminen. Uudessa barometrissa on kysytty mm. kotitalouksien toiveen mukaista asuinaluetyyppeä nykyisessä elämäntilanteessa¹². Nykyiseen asuinalueeseen verrattuna keskustassa haluaisi nykyisessä elämäntilanteessa asua arviolta noin kaksi kertaa niin paljon asukkaita kuin nyt asuu. Keskustaksi tulkitaan tutkimuksessa myös sellaiset alakeskukset, jotka ovat toiminnoiltaan monipuolisia keskustamaisia ympäristöjä ja niissä on kattava palvelu- ja joukkoliikennetarjonta. Sen sijaan lähiömäisillä kerrostaloalueilla haluaisi asua alle 40 % nykyisestä määrästä. Asumistoiveiden urbanisoitumisesta huolimatta edelleen noin puolet vastaajista haluaa nykyisessä elämäntilanteessa asua pientalossa pientalovaltaisella alueella tai maaseudulla. Kuitenkin nykyiseen talotyyppijakaumaan verrattuna omakotitaloja ei juurikaan toivota lisää, vaan enemmänkin osakeyhtiömuotoisia pientaloja, kuten pari- ja rivitaloja. Tutkimuksen tuloksia voidaan tulkita siten, että asukkaiden asumista koskevilla tavoitteilla painottuu entistä enemmän elävä urbaani asuinympäristö sekä kaupunkipientalot.

2.2 Asuntopolitiikan muutoksia

Asuntokysymys/asunto-ongelma ja siihen liittyvät politiikkaratkaisut ovat yhteiskuntapolitiittisen keskustelun kestoaiheita. Asuntopolitiikka on osa laajempaa yhteiskuntapolitiikan kokonaisuutta. Asuntopolitiikka on nähty esimerkiksi osana sosiaalipolitiikkaa mutta myös osana talouspolitiikkaa, esimerkiksi työmarkkinoihin kytkeytyen. Kriittisissä puheenvuoroissa suomalaista asuntopolitiikkaa on pidetty poukkoilevana ja se on myös nähty yhteiskuntapolitiikan reuna-alueena, muiden politiikkalohkojen jakojäännöksenä.

¹² Asumistoiveita koskeva kysymys realistisempi, kun se sidotaan nykyiseen elämäntilanteeseen kuin jos kysytään yleisesti ihanteellista talotyyppiä tai asuinaluetta.

Asuntopolitiikka ja asumisen tukijärjestelmät muodostavat laajan kokonaisuuden. Tukijärjestelmää ei ole rakennettu kerralla yhtenä kokonaisuutena. Asuntopolitiikan tavoitteet ja painopisteet ovat myös muuttuneet toimintaympäristön muutoksen myötä. Kansallisen harjoitetun asuntopolitiikan toimikenttä on muuttunut kansainvälisten pääomamarkkinoiden avautumisen ja matalien lainakorkojen myötä merkittävästi.

Talouden alueellisen rakennemuutoksen ja asuntomarkkinoiden väliset kytkennät ovat nousseet viime vuosina asuntopoliittisen keskustelun ytimeen. Asuntojen kysynnän ja tarjonnan alueelliset epätasapainotilat ovat merkittävä ongelma. Epätasapaino on selvimmin havaittavissa suurissa kasvukeskuksissa, erityisesti Helsingin seudulla. Asuntojen hinta- ja vuokrakehitys erityisesti pääkaupunkiseudulla on erkaantunut koko maan kehityksestä. Voimakkaasti kohonneet asuntojen hinnat näkyvät myös kotitalouksien velkaantumisessa. Vaikka tilanne ei tässä mielessä ole meillä kansainvälisesti verrattuna vielä mitenkään poikkeuksellinen, on velkaantumiskehityksen seuraukset, esimerkiksi makrotaloudelliset riskit, kuitenkin syytä tunnistaa ajoissa. Toisaalta monilla taantuvilla alueilla asuinkiinteistöjen ja asuntojen hinnat laskevat. Näillä alueilla omistajakotitalouksien omaisuuden arvo alenee, aiheuttaen mm. vakuusriskejä lainoittajille.

Vaikka asuntopoliittisen keskustelun keskipisteenä ovat usein Helsingin seudun asuntokysymykset, on syytä huomata, että kaupungistumiskehityksen myötä asuntotarjonnan riittävyyden turvaaminen on kaikkien kasvukeskusten kohtaama haaste. Työmarkkinoiden toimivuuden, työvoiman liikkuvuuden turvaamisen, näkökulmasta asuntotarjonnan riittävyys on keskeinen koko kansantaloutta koskettava kysymys. Asuntotarjontaan liittyviä ongelmia voi myös nousta esiin yllättävistäkin suunnista, kuten viimeksi Uudenkaupungin auto-tehtaan laajennusten seurauksena on käynyt.

Asuntopolitiikan tukijärjestelmissä kansainvälisesti on ollut pidemmän aikaa trendi kohti kysyntäpohjaisia tukijärjestelmiä (tarkemmin luvussa 4.1.5). Taustalla tässä kehityksessä ovat mm. julkisen talouden budjettirajoitteet (myös rahaliiton asettamat rajoitteet) ja toisaalta myös kilpailunäkökulmat. Kotimaisessa keskustelussa huomiota on herättänyt myös asumistukimenojen nopea kasvu, kuten myös asumismenojen kattaminen toimeentulotuesta, viime vuosina. Tässä menokasvussa kyse on monisyisestä vyyhdestä, jossa osatekijöinä ovat talouden suhdannekehityksen myötä kasvanut työttömyys, kaupunkiseutujen asuntotarjonnan niukkuus (ja kalleus suhteessa tuloihin) sekä asumistukijärjestelmässä toteutetut uudistukset.

2.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki asuntotuotannon edellytysten luojana ja rajoittajana

Maankäyttöä ja rakentamista ohjataan ja rajoitetaan Suomessa monitasoisella hierarkkisella kaavoitusjärjestelmällä, johon kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Suomessa maankäytön suunnittelua ohjaavan maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) tavoitteena on ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on

myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.”

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) määrittää institutionaalisen kehikon, jonka puitteissa kunnat (yleiskaavoitus ja asemakaavoitus, rakennusvalvonta ym.), maakunnat (maakunta-kaavoitus) ja valtio (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet) säätelevät ja ohjaavat rakentamista ja muuta maankäytön muutosta. MRL:n rinnalla muun muassa ympäristönsuojelun, liikenteen, kulttuuriperinnön suojelun, luonnonsuojelun sekä kiinteistönmuodostuksen lainsäädännöt rajoittavat rakentamista ja maankäytön muutoksia.

MRL lisäsi huomattavasti kuntien päätösvaltaa kaavoituksessa. Kuitenkin kaavajärjestelmän periaatteet ja rakentamisen lupamenettelyt säilyivät oleellisilta osiltaan samankaltaisina kuin vuoden 1958 rakennuslaissa (Ekroos 2015). Myös kaavahierarkian logiikka pysyi samanlaisena: Ohjausvaikutus toimii ylhäältä alaspäin ja oikeusvaikutukset alhaalta ylöspäin.

Laissa painotetaan maankäytön suunnittelun tavoitteellisuutta sekä vuorovaikutusta ja tiedottamista. Maankäytön ja rakentamisen ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys ovat keskeisiä tavoitteita. Konkreettisenä taloudellisina tavoitteina esitetään yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön sekä yhdyskuntarakentamisen taloudellisuus. Sen sijaan laissa ei nosteta esiin maankäytön ja yhdyskuntarakenteen yhteyksiä kansantalouteen, aluetalouteen, työmarkkinoihin tai kunnallistalouteen. Maankäytön ja liikennejärjestelmän välistä toiminnallista ja taloudellista vuorovaikutusta ei lainsäädännössä myöskään tunnisteta. Voidaankin sanoa, että MRL on luonteeltaan pikemmin rakentamisen rajoittamislaki kuin rakentamisen edistämislaki.

MRL:ia on muutettu useita kertoja sen voimaantulon (v. 2000) jälkeen. Asuntomarkkinoiden ja rakentamisen näkökulmasta keskeisimpiä muutoksia ovat olleet seuraavat:

- Lakiin lisättiin säädökset maankäyttösopimuksesta ja kehittämiskorvauksesta (222/2003).
- Alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin lisättiin vaatimus edistää riittävän asuntotuotannon edellytyksiä sekä kehittämisalueita koskevat säädökset (1441/2006).
- Lakiin tehtiin lisäyksiä koskien yleiskaavaa rakennusluvan perusteena, pääkaupunkiseudun kuntien yhteistä yleiskaavaa, kaupunkipuistoa sekä kaavan muutoksenhaun merkittäviä muutoksia (valituslupa) (1129/2008).
- Vähittäiskaupan, erityisesti suuryksiköiden, sijoittumista koskevaa säätelyä tarkennettiin (319/2011).
- Rakentamisen perussäätelyä siirrettiin lakitasolle (958/2012).

- Alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin lisättiin vaatimus edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Lisäksi lakiin tuli vaatimus, että kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. (204/2015).
- Maakuntakaavan alistamisesta luovuttiin (114/2015).

Huhtikuussa 2017 tuli voimaan lukuisia muutoksia MRL:iin (230/2017):

- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohjausvelvoitetta kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä tarkennettiin.
- Yleiskaavan käyttömahdollisuutta rakennusluvan perusteena laajennettiin.
- Vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajaa koskevaa määrittelyä sekä sijoittamista koskevia säädöksiä muutettiin.
- Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuutta koskevia säädöksiä muutettiin pääasiassa aikaisempaa joustavammaksi.
- Vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamista helpotettiin.
- Rakennusluvan edellytyksiä suunnittelutarvealueella lievennettiin.
- Valitusoikeuksiin kaavasta ja rakentamista koskevista päätöksistä tehtiin muutoksia.

Arvioinnissa MRL:n toimivuudesta 2013 (YM 2014) lakia pidetään lukuisten muutosten jälkeen suhteellisen toimivana erityisesti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän osalta. Maakuntakaavojen ja yleiskaavojen tehtävää ja työnjakoa kaavajärjestelmässä sekä asemakaavoituksen mahdollisuuksia erityisesti täydennysrakentamisen edistämisessä pidetään tarpeellisena selkeyttää. Kaupunkiseutujen suunnittelussa nähdään ongelmia tilanteissa, joissa yhtenäisellä kaupunkiseudulla on useita kuntia, jolloin yksittäisen kunnan ja koko seudun tavoitteiden välillä voi olla ristiriitoja. Yhtenä vaihtoehtona tulisi selvittää, voidaanko kaavajärjestelmää uudistaa keveämmäksi esimerkiksi siten, että kehitetään yksi yleispiirteinen strategisen tason kaava, joka korvaisi maakuntakaavan, kuntien kokonaisyleiskaavan ja yhteisen yleiskaavan.

Arvioinnin mukaan asemakaavoituksen laatu ja sujuvuus ovat keskeisessä asemassa yhdyskuntarakentamisen edellytysten ja hyvän elinympäristön luomisessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa nopean asemakaavaprosessin ja myös tarkkuudeltaan joustavien kaavojen laatimisen, mutta kuntien väliset erot ovat suuria. Ensisijaista on kuntien oman toiminnan kehittäminen. Nykyisin suuri osa asemakaavoitusta käsittelee täydennysrakentamista. Onnistuminen täydennysrakentamisen edellytysten luomisessa vaatii asemakaavoituksen sisällön, esitystavan ja vuorovaikutuksen kehittämistä. Arvioinnissa esitetään, että täydennysrakentamisen korostuessa tarvitaan kehittämistyötä, jossa selvitetään täydennysrakentamisen ja hyvän elinympäristön edistämiseen liittyvät keinot ja mahdollisuudet. Kaavoituksen keinojen lisäksi tämä tarkoittaa myös neuvottelu- ja sopimusmenettelyjen kehittämistä.

Arvioinnissa todetaan, että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maapoliittinen keinovalikoima tarjoaa kunnille mahdollisuuden aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen, mutta laissa ei ole nimenomaista säännöstä kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Keinovalikoiman täysimääräiselle käytölle on kuitenkin usein rajoitteita kunnallisessa päätöksenteossa. Arvioinnin johtopäätöksenä esitetään, että toimialan lainsäädännöllisen aseman selventämiseksi lakiin on tarpeen sisällyttää säännös, jonka mukaan kunnan tulee huolehtia yhdyskuntien kehittämisen edellyttämän maapolitiikan harjoittamisesta.

Muutoksenhakusäännösten kehittämisessä tulee tutkia mahdollisuutta muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asemakaava- ja rakentamisen lupa-asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin liittyen tulisi selvittää valitusoikeutettujen piirin muutoksen tarpeet, mahdollisuudet ja vaikutukset mm. kaavoitusprosessien kokonaiskesto- ja osallisten oikeusturvaan.

Helsingin seudun maankäyttösuunnitelman (MASU) ja liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ 2015) taustaksi tehtiin asiantuntija-arviointi maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullisen suunnittelun ja toteutuksen edellytyksistä ja kehittämistarpeista (Laakso & Kilpeläinen 2014). Selvitykseen osallistui kutsumenettelyllä 14 asiantuntijaa, jotka edustavat yhdyskuntasuunnittelun, kaupunkitalouden, kiinteistömarkkinoiden, asuntomarkkinoiden, rakentamisen, logistiikan ja yritystoiminnan osaamista. Asiantuntijat edustavat yliopistoja, tutkimuslaitoksia sekä yhdyskuntasuunnittelun, rakentamisen ja rakennuttamisen aloilla toimivia yrityksiä.

Asiantuntijat nostivat Helsingin seudun suunnittelun keskeisenä ongelmana maankäytön ja liikenneyhteyksien kehittämisen erillisyyden, joka koskee sekä seudullista suunnittelua että hankkeiden päätöksentekoa ja rahoitusta, kuten myös koko lainsäädäntöä. Hyvä suunnittelu, joka on edellytyksenä riittävälle tonttitarjonnalle sekä hyvän yhdyskuntarakenteen kehitykselle, edellyttää maankäytön ja liikenteen suunnittelun integrointia sekä ymmärrystä maankäytön ja liikenteen keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Tähän mennessä näiden välinen integraatio on ollut heikkoa, mutta kehitystä on tapahtunut.

Kaavoituksen kehittämistarpeista asiantuntijoiden näkemykset hajautuivat. Osa asiantuntijoista katsoi, että MRL:n mukainen järjestelmä on toimiva ja kuntien kannalta kohtuullisen väljä. Osa piti tarpeellisenä lisätä joustavuutta sekä kaavoitukselle parempia mahdollisuuksia reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin. Normien vähentämistä toivottiin yleisesti, erityisesti nostettiin esiin autopaikkainormit. Edelleen toivottiin lisää julkisen ja yksityisten toimijoiden avointa yhteistyötä ja vuoropuhelua sekä parempaa seudullista koordinoitua ja integrointia maankäytön ja liikenteen suunnitteluun. Kaavoituksen tulisi tukea nykyistä paremmin vanhojen alueiden tiivistämistä ja muuntamista.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt **maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen** valmistelun keväällä 2017 (YM 2017). Ministeriön mukaan toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, jotka vaikuttavat alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään. Aluei-

denkäytöltä edellytetään nykyisin valmiuksia vastata nopeasti erilaisiin tarpeisiin. Toisaalta myös vaatimukset elinympäristön laadulle ja herkkyys siinä tapahtuville muutoksille ovat kasvaneet. Tulevaisuudessa toimintaympäristöön vaikuttavat muutokset ja ilmiöt vahvistuvat. Näitä ovat muun muassa digitalisaatio, ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestömuutokset, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen murros sekä muutokset hallintorakenteissa. Tavoitteena on, että nykyisellä hallituskaudella muodostetaan selkeä näkemys uudistuksen periaatteista. Uudistettu lainsäädäntö olisi valmis ensi vuosikymmenen alussa.

2.2.2 Yhdyskuntarakenne ja aluetalous

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä vaikuttavat Loikkasen ja Laakson (2016) mukaan merkittävästi yritysten toimintaedellytyksiin ja tuottavuuteen sekä kotitalouksien hyvinvointiin. Alue- ja kaupunkikehityksellä ja sijaintivalinnoilla on suuri merkitys kansantalouden menestykselle ja maan kilpailukyvyille. Yritysten tuottavuus, kotitalouksien tulonmuodostus ja hyvinvointi sekä työ- ja asuntomarkkinoiden ja palvelusektorin toimivuus riippuvat kaupunkien verkostosta ja yhteyksistä sekä kaupunkialueiden yhdyskuntarakenteista ja liikennejärjestelmistä. Nämä rakenteet riippuvat sekä ihmisten ja yritysten sijaintivalinnoista, että harjoitetusta politiikasta. Nykyiset rakenteet ovat osin myönteisen kehityksen jarruina ja korjattavissa kansallisen politiikan keinoin.

Ari Ahonen selvitti **rakentamisen säätelyn** ongelmia asuntomarkkinoiden toimivuuden ja rakennusalan kilpailun näkökulmasta (Ahonen 2017). Ahosen mukaan riittävällä asunto-tuotannolla ja rakennusalan kilpailulla on ajateltua tärkeämpi merkitys taloudellisen kasvun ja vakauden kannalta. Korkeat hinnat heijastuvat myös kuluttajien valintoihin ja sitä kautta talouden dynamiikkaan. Alan ongelmat keskittyvät pääkaupunkiseudulle sekä eräisiin muihin kasvukeskuksiin, joissa sekä hintojen että taloudellisen dynamiikan näkökulmasta kriittinen tekijä on riittävän kokonaistarjonnan varmistaminen. Riittämätön kokonaistarjonta aiheutuu monista osaongelmista. Keskeisimmät ongelmat kiteytyvät kuitenkin kaavoituksen ja tonttitarjonnan pullonkauloihin sekä alan huomattavan yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Yhdessä nämä rajoittavat selkeästi uusien toimijoiden alalle tuloa ja kokonaistarjonnan lisäämisen mahdollisuuksia sekä suoraan että epäsuorasti yleisen sääntelytaakan lisääntymisen kautta.

Ahosen mukaan Suomessa ei ole täysin tiedostettu kaavoituksen ja muun maankäytön ohjauksen sekä toisaalta tuottavuuden ja taloudellisen kasvun välistä yhteyttä. Kaavoitus mielletään edelleen enemmänkin mekaaniseksi yhdyskuntarakenteen suunnitteluksi kuin taloudellisen toimeliaisuuden edellytysten luomiseksi. Koska yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä ovat tiiviissä yhteydessä yritysten tuottavuuteen ja kasvuun, tehottoman maankäytön suurin kustannus on kuitenkin alhaisempi tuottavuus. Kääntäen vanhanaikainen kaavoitusjärjestelmä itsessään on ainakin eräin osin taloudellisen kasvun ja dynaamisuuden este.

Ahonen vaatii rakennusalan säätelyyn ja kaavoitusjärjestelmään paradigmaattista muutosta, jossa ajattelutavan painopiste on siirrettävä tarjonnan rajoittamisesta tarjonnan edistämiseen. Tällaisen uuden ajattelutavan keskeisimpinä elementteinä Ahonen esittää neljään pääkohtaan jaoteltua uudistuskokonaisuutta. Kaikista pääkohdista Ahonen esittää konkreettiset toimenpide-ehdotukset. Uudistusteemat kytkeytyvät toisiinsa: kaksi ensin mainittua ovat muutoksen lainsäädännöllinen ydin, jota kaksi muuta täydentävät pidemmällä aikavälillä.

Keskeiset uudistusehdotukset edellä mainittujen perusteella ovat asemakaavakäsittelyn nopeuttaminen ja maanomistajan aloiteoikeuden vahvistaminen, mm. lisäämällä vaatimus kaavoituksen etenemissuunnitelmasta ja kaavoituksen nopeuden julkisesta seurannasta sekä yksityisen maanomistajan nykyistä parempi mahdollisuus saada maitaan alemman tasoisen kaavoituksen piiriin. Lisäksi tarvitaan kevyempi kaavamenettely rakennusten käyttötarkoitusten muutoksissa. Kaikkiaan myös meneillään olevat uudistukset antavat mahdollisuuden vahvistaa maankäytön strategista ohjausta. Systeemisellä tasolla tarvitaan vinoutuneiden kannustinrakenteiden oikaisemista ja kiinteistöverotuksen kehittämistä. Tällöin saataisiin hintamekanismit paremmin käyttöön julkisen ohjauksen välineiksi hallinnollisen ohjauksen (kieltojen ja määräysten) sijasta. Kiinteistöverotusta ja maankäyttömaksuja tulisi kehittää nykyistä paremmiksi välineiksi kuntien kasvun ja kehittämisen rahoittamiseen.

3 Pääkaupunkiseudun asuntorakentaminen ja alueen asuntojen korkea hintataso

3.1 Näkökulmia tutkimuskirjallisuudesta

3.1.1 Asuntojen tarjonta ja kysyntä sekä asuntotarjonnan hintajousto

Asuntojen markkinahinta muodostuu vuorovaikutuksessa asuntojen kysynnästä ja tarjonasta. Keskeisimmät asuntojen kysyntään vaikuttavat tekijät ovat väestön tulotaso (joka heijastelee mm. väestön koulutustasoa, alueen toimialarakennetta ja työmarkkinatilannetta), rahoituksen saatavuus ja hinta sekä väestörakenne (perhetyypit ja väestön ikärakenne). Asuntotarjonnasta merkittävin osa tulee vanhasta asuntokannasta uudistuotannon edustaessa tyypillisesti vain 1–2 prosenttia koko asuntokannan määrästä. Asuntojen uudistuotantoon liittyvistä tarjontatekijöistä keskeisimpiä ovat rakennusmaan saatavuus ja rakennuskustannukset. Rakentamattomien alueiden saattaminen rakennuskelpoiseksi edellyttää sekä aikaa vievää suunnittelutyötä ja lupaprosessien läpivientä että usein myös mittavia investointeja infrastruktuuriin. Rakentamiskustannuksiin vaikuttavat toisaalta rakentamisen panosmarkkinoiden toiminta ja rakennussektorin kilpailullisuus sekä toisaalta rakentamismääräysten asettamat vaatimukset. Myös rakentamiseen liittyvien lupaprosessien huono ennakoitavuus ja hitaus voidaan nähdä kustannuksina aiheuttavina tekijöinä. Vanhan asuntokannan muuntojoustavuudella on oma merkityksensä. Asuntokysynnän rakenteellisten muutosten oloissa, olemassa olevan asuntokannan muuntokelpoisuus tai -keltottomuus vaikuttaa osaltaan siihen, miten paljon uudistuotantoa tarvitaan. (Laakso & Loikkanen 2004, Rothenberg ym. 1991)

Asuntotarjonnan hintajousto kuvaa asuntotarjonnan kykyä reagoida asuntokysynnän kasvuun. Asuntotarjonnan hintajouston ollessa suuri lisääntynyt asuntokysyntä kanavoituu suuremmissa määrin lisääntyneeksi asuntotuotannoksi ja siirtyy vähemmissä määrin asuntojen hintoihin. Mikäli asuntotarjonnan hintajousto on pieni, tilanne on päinvastainen. Tällöin suuri osa asuntokysynnän kasvusta siirtyy asuntojen hintoihin. Asuntotarjonnan joustamattomuudella ja siitä kasvavan asuntokysynnän oloissa seuraavalla asuntojen hintojen ja vuokrien nousulla on moninaisia seurauksia. Talouden rakennemuutoksissa se voi olla este työvoiman liikkuvuudelle ja siten ylläpitää tarpeettomasti korkeaa työttömyyttä tuottaen taloudellisia menetyksiä koko kansantaloudelle. Asuntotarjonnan heikko hintajousto ja siitä seuraava asuntojen korkea hinta- ja vuokrataso, sen ohella, että ne vaikuttavat kotitalouksien asumistasoon, vähentävät myös kotitalouksien muita kulutusmahdollisuuksia ja omistusasunnon hankkivien osalta johtavat myös velkaantumisen kasvuun. Kotitalouksien suuri velkaantuneisuus puolestaan voimistaa taloudellisten suhdannevaihteluiden voimakkuutta. Asuntojen korkea hintataso myös rajoittaa kotitalouksien mahdollisuuksia tehdä valintaa asuntojen hallintamuotojen välillä. Tällä voi olla merkittäviä tulonjakovaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Asuntohintojen voimakas nousu asettaa omistusasunnon aiemmin

hankkineet, tai sellaisen perivät, varsin erilaiseen asemaan asuntomarkkinoille myöhemmin tuleviin nähden. (Glaeser ym. 2006; Saks 2008; Zabel 2012; Gyourko ym. 2013)

Asuntotarjonnan hintajoustop eroavat maiden ja eri alueiden välillä huomattavasti. Useimmat Yhdysvaltoja koskevat tutkimukset päätyvät tulokseen, jonka mukaan asuntotarjonnan hintajousto on Yhdysvalloissa yleisesti varsin suuri, eli asuntojen hintojen nousu johtaa merkittävään tuotannon lisäykseen. Sen sijaan Isossa-Britanniassa asuntotarjonnan hintajousto on useiden eri tutkimusten perusteella varsin alhainen. Yleisesti ottaen asuntotarjonnan hintajousto Euroopassa on useiden tutkimusten perusteella selvästi Yhdysvaltoja alempi. Suomi edustaa eurooppalaisten maiden joukossa kaikkien suurimman asuntotarjonnan hintajoustop edustavia maita.¹³ (Caldera ja Johansson 2013; Ball ym. 2010, Meen 2005).

3.1.2 Maankäytön sääntely ja asuntotarjonta¹⁴

Maankäytön ohjauksen asettamien rajoitusten vaikutuksia voidaan tarkastella sekä teorialähtöisesti että empiirisen tutkimuksen pohjalta. Kaupunkitaloustieteen maankäyttömallin (Fujita 1989) antamien tulosten perusteella voidaan odottaa, että kaupungin laajenemisen estäminen ns. kasvurajalla (urban growth boundary) nostaa maan hintaa rajan sisäpuolella ja samalla kannustaa tehokkaampaan rakentamiseen koko kaupunkialueella. Koska asuntojen neliöhinnat ja -vuokrat nousevat, asumisväljyys jää alemmaksi kuin mitä se olisi ilman kasvurajaa. Rakennusten kerrosluvun rajaaminen puolestaan vaikuttaa rakennustehokkuuteen todennäköisimmin kaupunkikeskustassa ja sen läheisyydessä. Tämän seurauksena maksuhalukkuus rakennusmaasta laskee markkinaratkaisuun nähden niillä alueilla, joilla rakennusten kerroslukua rajataan markkinaratkaisua alemmas. Samalla kerroslukurajoitus johtaa rakentamispaineen purkautumiseen ulospäin keskusta-alueelta. Tämä nostaa rakennustehokkuutta keskusta-alueen ulkopuolella mutta nostaa samalla asuntojen hintatasoa. Asuntojen hintatason nousun seurauksena asumisväljyys laskee. Myös muut vastaavat rakennustehokkuuden rajoitteet, esimerkiksi vaatimukset minimi-tonttikoosta, ovat odotetuilta vaikutuksiltaan samankaltaisia. (Brueckner 2011, Laakso & Loikkanen 2004)

Empiirinen tutkimus maankäytön ohjaukseen liittyvien rajoitteiden merkityksestä asuntotarjonnan hintajoustopille perustuu lähinnä Isosta-Britanniasta ja Yhdysvalloista kerättyihin

¹³ Calderan ja Johanssonin (2013) tutkimuksen mukaan asuntotarjonnan hintajousto on vertailumaista alimmillaan Isossa-Britanniassa ja Manner-Euroopassa. Vermeulen ja Rouwendal (2007) puolestaan arvioivat Hollannista kerättyyn, vuodet 1970–2005 kattavaan, tutkimusaineistoon perustuen, että asuntotarjonnan hintajousto niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä varsin alhainen, käytännössä merkityksetön.

¹⁴ Rakentamiskelpoisen maan ohella rakennussektorin kilpailullisuus ja mahdollisuudet kapasiteetin kasvattamiseen ovat tärkeä asuntotarjontaan vaikuttava tekijä. Rakennussektoriin sektorin kilpailullisuuteen liittyviä tekijöitä on käsitelty esimerkiksi Ahonen (2017) ja Ahonen ym. (2008).

tutkimusaineistoihin. Keskeinen tulos näistä tutkimuksista on, että maankäyttöä rajoittavalla sääntelyllä on merkittäviä asuntotarjonnan hintajoustoa vähentäviä vaikutuksia (Mayer & Somerville 2000, Saks 2008, Saiz 2010, Paciorek 2013).¹⁵ Tarjontarajoitteiden vaikutus asuntotarjonnan hintajoukseen on suurempi korkeasuhdanteissa kuin taantumassa (Hilber & Vermeulen 2014) ja asuntotarjonnan heikko hintajousto itsessään voi vahvistaa hintasyklejä asuntomarkkinoilla (Glaeser ym. 2008).

Maankäytön sääntelyn luomien rajoitteiden ohella myös maantieteellisten tekijöiden on osoitettu vähentävän asuntotarjonnan hintajoustoa merkittävästi (Paciorek 2013, Meen & Nygaard 2011, Saiz 2010).¹⁶ Suurten ja kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmasta on myös syytä huomata, että suuri väestömäärä ja väestötiheys voivat vähentää asuntotarjonnan hintajoustoa (Paciorek 2013).¹⁷ Suomalaisia kaupunkeja koskevalla aineistolla tehdyssä tutkimuksessa Oikarinen ym. (2015)¹⁸ päätyvät lopputulokseen, jonka mukaan asuntotarjonnan joustamattomuus on paikallinen ilmiö. Asuntotarjonnan joustamattomuuden takana maankäytön ohjauksen tuottamien rajoitusten rooli on kuitenkin merkittävä. Maantieteellisten tekijöiden ja maankäytön ohjaukseen liittyvän sääntelyn asettamat rajoitteet yhdessä kaupungin koon kanssa selittävät heidän tulostensa mukaan 80 prosenttia asuntotarjonnan hintajoukon variaatiosta.

¹⁵ Rakennuslupaprosessin pitkäkestoisuus voi laskea asuntotarjonnan hintajoustoa. Lupaprosessin kesto voi olla vaikutusiltaan merkittävämpi tekijä verrattuna sääntelyn suoriin kustannuksiin aiheuttaviin tekijöihin nähden (Caldera & Johansson 2013, Mayer ja Somerville 2000; myös Wrenn & Irwin 2015). Lupaprosessien pitkittyminen voi myös osaltaan tukea kaupunkirakenteen hajautumista ohjaamalla rakentamista etäämmällä oleville alueille joilla maankäyttöön liittyvät prosessit ovat nopeampia (Wrenn & Irwin 2015).

¹⁶ Maankäyttöön liittyvät rajoitteet voivat korreloida asutuskäyttöä alueella kasvattavien tekijöiden kanssa. Esimerkiksi luonnonympäristöä voidaan suojella rakentamismahdollisuuksia rajoittaen. Tällöin on vaikeata erottaa toisistaan vetovoimatekijöiden ja asuntotarjontaa rajoittavien tekijöiden vaikutusta. Maankäyttöön liittyvien rajoitusten vaikutus asuntotarjonnan hintajoukseen voi tällöin tulla yliarvioituksi. (Esim. Davidoff 2015)

¹⁷ Vastaava tulos väestötiheyden ja asuntotarjonnan välisestä yhteydestä saadaan maatasoisesta OECD-maita koskevasta aineistosta (21 OECD-maata) (Caldera & Johansson 2013). Suuri väestömäärä ja väestötiheys voivat yhdessä myös johtaa tiukempaan hallinnolliseen maankäytön ohjaukseen (myös Green ym. 2005). Englannista kerättyyn aineistoon perustuvassa tutkimuksessa Hilber ja Vermeulen (2014) havaitsivat maankäytön rajoitusten tonttitarjontaa rajoittavat vaikutukset koskevat lähinnä kaikkein kaupunkimaisimpia alueita. Kaupunkien koon kasvuun liittyvä tulotason kasvu sinällään luo kannustimia tiukempaan, asuntojen arvon ja niiden kehityksen turvaamiseen, liittyvien kannustimien kautta (Fischel 2001).

¹⁸ Myös Oikarinen (2015). Aineistossa on mukana 15 suomalaista kaupunkia (Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kajaani, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Pori, Rovaniemi, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa). Maankäytön sääntelyn tiukkuutta mitataan indeksillä, joka perustuu maankäytöstä vastaavien virkamiesten haastatteluista koottuun aineistoon. Indeksi on muodostettu kolmesta alaindeksistä jotka kuvaavat kaavoituksen, muun maankäyttöpolitiikan ja maantieteellisten rajoitusten rakentamiselle asettamia rajoituksia. Vertailujoukon kaupungeista Oulussa maankäytön rajoitteet ovat kokonaisindeksillä mitattuna vähäisimmät. (Valtonen 2013)

Tutkimuksien tuloksia vertailtaessa on otettava huomioon, että maankäytön ohjaukseen liittyvät järjestelmät ovat varsin erilaisia eri maissa (esim. Oxley 2009). Eurooppalaisia maita verratessa Iso-Britannia nousee usein esiin maana, jossa asuntotarjonta, erityisesti Lontoossa ja sen ympäristössä, ei ole kyennyt vastaamaan asuntokysynnän kasvuun. Cheshire (2009 ja 2014) katsoo yhtenä keskeisenä syynä tähän olevan sen, ettei asuntomarkkinoiden tarjoamaa hintainformaatiota käytetä riittävästä suunnittelun pohjana. Hilber (2015) viittaa, niin ikään Isoa-Britanniaa koskevassa analyysissään, suunnittelukäytäntöihin asuntotarjonnan ongelmien lähteenä. Kyse on sekä kaupunkialueen laajentumista että kerroslukua koskevista rajoitteista että paikallistasolta puuttuvista taloudellisista kannustimista lisärakentamiseen ja järjestelmän mahdollistamasta NIMBY-ilmiöstä.

Vaikka asuntotarjonta olisikin hyvin joustavaa, nopeisiin ja mittaluokaltaan suuriin asuntokysynnän muutoksiin on vaikeata vastata. Asuntorakentamisen viipeet ovat kuitenkin kohtuullisen pitkiä. Jo pitkään poikkeuksellisen alhainen korkotaso yhdessä väljentyneiden luotonsaannin ehtojen kanssa on osaltaan kasvattanut asuntokysyntää ja ollut nostamassa asuntojen hintatasoa. Asunnoista on myös tullut monin paikoin kiinnostava sijoituskohte ja tätä kautta asuntomarkkinoille on tullut uutta kysyntää.¹⁹ On myös syytä huomata, että kaupunkialueen sisällä esiintyvät suuretkin hintaerot asuinalueiden välillä ovat tulosta alueiden välisistä eroista sijainnin ja asuinympäristön laadun suhteen. On perusteltua pyrkiä tuottamaan lisää sellaista ympäristöä, josta ollaan valmiita maksamaan eniten. Lisätuotannonkaan ansiosta kaikki hintaerot eivät kuitenkaan katoa, koska hyvät sijainnit ovat rajallisia.

3.2 Saavutettavuus ja liikenneinvestoinnit

Kaupunkialueen maankäyttöä kuvaavan kaupunkitaloustieteen maankäyttömallin perusteella saavutettavuus on keskeinen kotitalouden maksuhalukkuutta asunnosta määrittävä tekijä. Saavutettavuus käsittää niin matka-ajan kuin rahallisetkin matkakustannukset. Matkakustannukset määräytyvät yhdessä asunnon valinnan kanssa ja ovat siten osa asunnon hintaa. Saavutettavuudeltaan heikoista sijainneissa olevista asunnoista ei olla valmiita maksamaan samalla tavoin, muut asunnon ominaisuudet vakioituna, kuin ollaan keskeisistä sijainneista. Kotitalouden rakenne, esim. työssäkäyvien henkilöiden lukumäärä suhteessa kotitalouden kokoon, ja myös asuinympäristöön liittyvät erilaiset arvostukset vaikuttavat siihen, miten eri kotitaloudet arvostavat eri sijainneissa olevia ja eri saavuttavuuden omaavia asuntoja. (Laakso & Loikkanen 2004, Fujita 1989)

¹⁹ Esimeriksi Toronton osalta on esitetty, että nopean asuntohintojen nousun takana ei välttämättä ole yleisesti riittämätön rakennuspaikkojen tarjonta ja asuntotarjonnan määrällinen riittämättömyys. Kyse voi olla myös siitä, että halutuihin sijainneihin asuntotuotantomahdollisuudet ovat hyvin rajallisia, korkotaso on poikkeuksellisen matala ja luotonsaannin ehdot varsin väljiä, ja että asuntosijoittajien luoma lisäkysyntä luo uskoa asuntokysynnän kasvun jatkumisesta mikä puolestaan vaikuttaa muiden asunnonostoa harkitsevien maksuhalukkuuteen. (Gordon 2017, Burda 2013)

Rakennuskanta on yleensä varsin pitkäikäistä ja kaupunkirakenne muuttuu hitaasti. Kunkin alueen rakennuskanta, ja sen myötä alueen rakennustehokkuus, on tulosta päätöksistä, jotka on tehty usein jo vuosikymmeniä aiemmin ja todennäköisesti aivan toisenlaisissa olosuhteissa. Kaupunkien kasvaessa, aiemmin suhteellisen heikosti sijainneet alueet voivat muuttua varsin halutuiksi sijainneiksi. Tällaista kehitystä voivat myös vahvistaa saavutettavuutta parantavat liikenneinvestoinnit. Vanhojen alueiden maankäytön tehokkuus ei välttämättä vastaa niiden parantunutta sijaintia. Markkinaehtoisesti toimittaessa sijainniltaan paremmiksi muuttuneiden alueiden maanarvon nousu kannustaa, ellei täydennysrakentaminen ole mahdollista, vanhan rakennuskannan purkamiseen ja korvaamiseen rakennustehokkuudeltaan korkeammalla rakennuskannalla. Vanhan rakennuskannan säilyttämiselle on toki usein perusteensa, mutta osaltaan, markkinaratkaisuun nähden, liian alhaiset rakennustehokkuudet johtavat rakennuspaineiden siirtymiseen muualle, usein heikompiin sijainteihin, joihin liittyvät korkeammat matkakustannukset. Sijaintiin nähden tehottomasti rakennettujen alueiden säilyttämistä ennallaan on arvioitava aina kriittisesti. Rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvät kysymykset, hankkeiden ympäristövaikutukset ja muut vastaavat näkökulmat tulee toki aina huomioida. Kuitenkin useimmissa suomalaisissa kaupungeissa, myös Helsingissä ja Helsingin seudulla, kaupunkirakenne mahdollistaa paikoin runsaankin täydennysrakentamisen suhteellisen vähäisillä investoinneilla (Laakso & Moilanen 2015).

Tehokkaammilla ja nopeammilla liikejärjestelmillä voidaan luoda uusia hyvin saavutettavia sijainteja. Vaikka täydennysrakennuspotentiaalia kaupunkirakenteen sisällä onkin runsaasti, liikenneinvestoinnit ovat kuitenkin usein välttämätön osa kasvavan kaupungin ja kaupunkiseudun kasvua. Oikein kohdistetuilla liikenneinvestoinneilla voidaan osaltaan luoda lisää rakentamismahdollisuuksia ja täten edistää asuntotuotannon kasvua. Liikenneinvestointien luoma rakentamispotentiaali on myös järkevää hyödyntää täysimääräisesti. Koska liikenneinvestoinnit luovat saavutettavuutta ja ovat siten osaltaan nostamassa myös rakennusmaan arvoa, näitä investointeja tulisi myös mahdollisuuksien mukaan rahoittaa niiden luomalla rakennusmaan arvonnousulla. (Laakso & Loikkanen 2013)

3.3 Asiantuntijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoista

3.3.1 Asuminen kaupungistuu ja markkinat polarisoituvat

Suomen asuntomarkkinoiden polarisaatio kiihtyy: suuret kaupungit kasvavat ja asuntojen hinnat ja vuokrat niissä nousevat, kun taas muualla asuntojen hinta ja arvo laskevat ja asunnoille on vaikea löytää ostajaa. Kaupunkien kasvun rajoittaminen ei kuitenkaan automaattisesti pysäytä muuttoliikettä tai varsinkaan luo vetotekijöitä taantuville alueille.

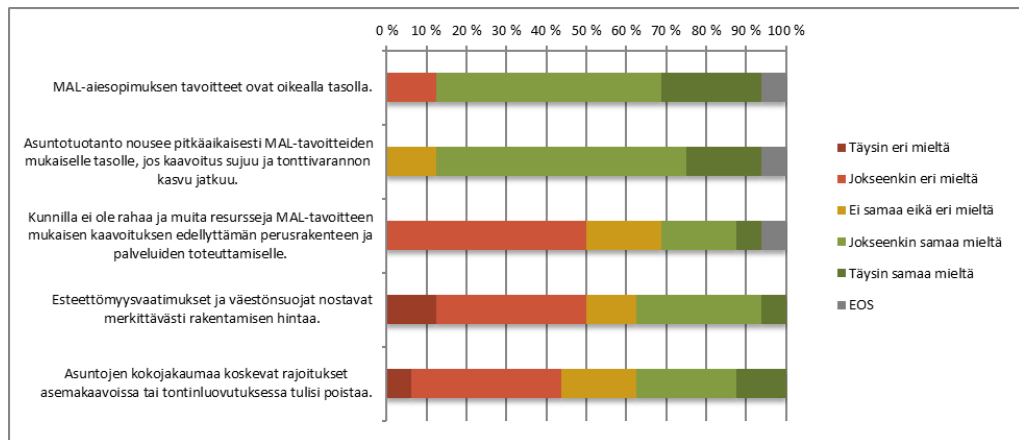
Asuntomarkkinoiden kehitystä ohjaa pitkälti väestön ja aluerakenteen muutokset. Asuntojen kysyntä painottunee lähitulevaisuudessakin kasvaville alueille, mikä vaikuttaa asuntojen rakentamisen ja hintojen kehitykseen eri alueilla. Asuntorakentamisen kasvua ovat tukenneet sekä rakennusinvestoinnit että ARA-tuotannon kasvu.²⁰

Asuntojen tarjonnan pitkäaikaisen kasvun ei nähdä vaikuttavan tulomuuton vilkastumiseen ja väestönkasvun kiihtymiseen suurilla kaupunkiseuduilla. Sen sijaan työntekijöillä, kuten huonolla työllisyystilanteella on merkitystä. Elinkeinoelämä, työpaikat ja kaupunkimaisen elämän houkuttelevuus saavat muuttamaan pääkaupunkiseudulle. Toisaalta asuntojen korkeat hinnat jarruttavat muuttohaluja.

Kaavoitusta ja asuntotuotantoa tulisi lisätä reippaasti tarpeen mukaan, jos seudun muuttovoitto kasvaa nykyisestä. Haastateltavat näkivät pääkaupunkiseudun kasvun myönteisenä asiana, mikäli se tapahtuu hallitusti. Kaavoituksen ja asuntotuotannon kysymyksiä tulisi tarkastella pääkaupunkiseutua laajemmalla alueella (erityisesti radanvarsi, jossa on myös pientaloasumista). Kasvua voisi ohjata myös muihin yliopistokaupunkeihin.

Kaupungistumista ei voi estää, eikä täten tulisi toteuttaa tulomuuttoa vähentäviä toimenpiteitä. Migraation patoamisen sosiaaliset kustannukset olisivat suuret ja hyväksyntä matala. Tärkeämpää olisi pyrkiä hallitsemaan kasvua ja esim. parantaa liikenneyhteyksiä. Pääkaupunkiseudun paineen helpottamiseksi voitaisiin tukea muita kasvuseutuja (esim. Tampere, Turku ja Oulu).

3.3.2 Pääkaupunkiseudun asuntotuotanto riippuvainen kaavoituksesta ja tonttitarjonnasta



Kuvio 3.1: Arviot pääkaupunkiseudun asuntotuotantoa koskevista väittämistä (N=16)

²⁰ Antti Kekäläinen, Tuuli Tähtinen, Lauri Vuori. PTT-ennuste: Asuntomarkkinat 2017. ISSN 1799-9340. Helsinki 2017.

Kuviossa 3.1 on esitetty tutkimuksen asiantuntijahaastatteluiden tuloksia pääkaupunkiseudun asuntorakentamisen kysymyksiin. Helsingin seudun asuntotuotanto on väestönkasvua pienempää. MAL-aiesopimuksen tavoitteiden²¹ nähdään olevan oikealla tasolla, mutta taustalla olevaan patoutuneeseen kysyntään nähden ne ovat liian matalat. Kaupungistumisen kiihtyminen edelleen lisää kaavoituksen kasvattamisen tarvetta.

MAL-tavoitteita merkittävämpi vaikutus on yleisellä taloustilanteella ja rahoitusmarkkinoiden muutoksilla. Matalasuhdanteen taistuessa rahoitusmarkkinat ja sijoitusrahastojen rooli vuokra-asuntomarkkinoilla voivat muuttua radikaalistikin. Vastaavasti rakennusalan kilpailutilanne voi muuttua.

MAL-tavoitteiden absoluuttista tasoa olennaisempi kysymys on tavoitteiden jakautuminen alueen sisäisesti. Lisäksi julkisen ja vapaarahoitteen tuotannon jakauma ja ARA-tuotannon osuuden pienuus herätti keskustelua. Kohtuuhintaisen tuotannon kysymys on pitkälti poliittinen ja kulminoituu keskusteluun kannustimista.

Kuntien kaavoitusvarannon riittävyys jakaa mielipiteitä. Asuntotuotannon nähdään voivan nousta pitkäaikaisesti MAL-tavoitteiden mukaiselle tasolle, jos kaavoitus sujuu ja tonttivarannon kasvu jatkuu. Muita olennaisia huomioitavia seikkoja ovat tonttimaan rakentamiskelpoisuus ja kaavavarannon jakauma. Kaupunkien yleiskaavat ja tonttitarjonnan edellytystenä olevat vahvat asemakaavat on myös huomioitava kaavoituksessa.

MAL-tavoitteiden saavuttaminen on pitkälti kunnallispoliittinen kysymys: mitä halutaan kaavoittaa? Pääkaupunkiseudun kunnilla nähdään olevan tarpeeksi rahaa ja muita resursseja MAL-tavoitteen mukaisen kaavoituksen edellyttämän perusrakenteen ja palveluiden toteuttamiselle. Resurssien rajallisuuden nähdään selittävän tonttitarjonnan rajaamista. Keskeinen kysymys on valtion kyky ohjata, eli kannustaa tai kiristää kuntakaavoitusta. Asuntotuotannon lisäämiseksi myös käyttötarkoituksen muutosten ja täydennysrakentamisen edistämisen kysymykset ovat keskeisiä.

Kasvu voi aiheuttaa kaupungeille myös kustannuksia (esimerkiksi palveluiden järjestämisestä tai infrastruktuurin rakentamisesta), jotka vähentävät kaupunkien kannusteita kaavoittaa tontteja. Helsingin seudun asuntovajeen vuoksi potentiaalisia muuttajia, erityisesti pienipalkkaisia, voi jäädä muuttamatta alueelle.²²

Lainsäädännön (mm. maankäyttö- ja rakennuslaki) ja normien kehitysnäkymän lisäksi olennaista on kasvavien kaupunkiseutujen yhteistyö maankäyttö-, asumis- ja liikenneasioissa (MAL). Näiden lisäksi seudulliseen suunnitteluun kytketään usein myös palvelut ja elinkeinot (MALPE).

²¹ MAL-aiesopimuksen 2016–2019 tavoite: Helsingin seudulle valmistuu keskimäärin 15 000 asuntoa/vuosi ja kaavoitetaan asuntotontteja keskimäärin 1,5 milj. kem²/vuosi

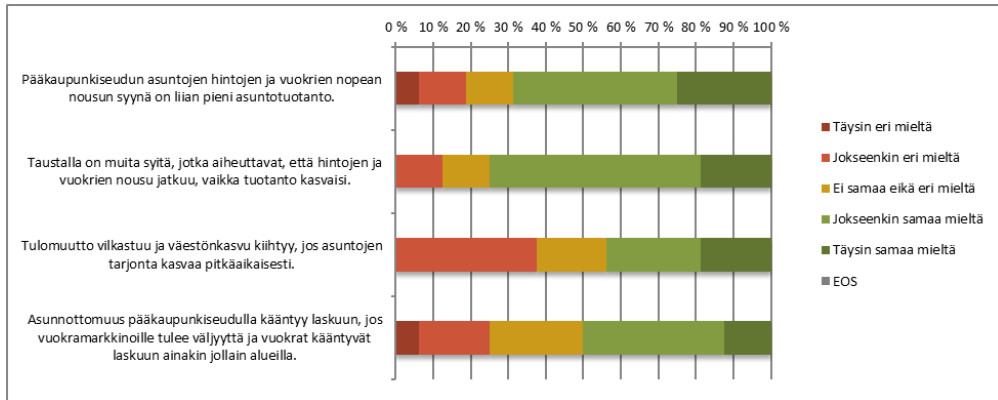
²² Antti Kekäläinen, Tuuli Tähtinen, Lauri Vuori. PTT-ennuste: Asuntomarkkinat 2017. ISSN 1799-9340. Helsinki 2017.

Haastateltavat näkivät poliittiset riskit, rahoitusmarkkinoiden riskit ja tuotantoriskit suurimmiksi esteiksi ja riskeiksi kaavoituksen ja asuntotuotannon määrän nostamiselle MAL-tavoitteiden mukaiselle tasolle. Poliittisissa riskeissä keskeisimmäksi nähtiin valtion asuntopoliittikan lyhytjänteisyys, joka on aiheuttanut kohtuuhintaiselle vuokra-asuntotuotannolle suhdanneongelmia. Seudullisella ja kunnallisella tasolla riskit ovat taloudellisten ja poliittisten intressien eroavuus MAL-tavoitteista, poliittisen päätöksenteon arvaamattomuus ja asuntopoliittisten tavoitteiden johtamisen puute. Rahoitusmarkkinoiden riskeistä keskeisimpiä ovat osake- ja rahastotuottojen heikkous, jonka vuoksi vuokra-asuntotuotantoon on virrannut pääomaa. Keskuskunnissa tuotantoriskit (kaavoituksen riittämättömyys, yksityiskohtaisuus ja hitaus sekä tonttitarjonnan pienuus) vaarantavat asuntotuotannon kasvattamisen.

3.3.3 Muuttoliike ja tuotantopula asuntojen hintojen nostajana

PTT:n alueellisen asuntomarkkinaennusteen 2017 mukaan koko maan tasolla kerrostalo-asuntojen hintojen ennustetaan kasvavan 1,8 % vuonna 2017. Yksiöiden hinnat erkaantuvat edelleen vanhojen asuntojen hintakehityksestä. ARA-asuntojen vuokrat ovat nousseet useana vuonna peräkkäin. Tätä selittää osittain asuntojen ikä ja perusparannusten tarve. Rahoitusmarkkinoiden kiinnostus kiinteistösijoittamista kohtaan on tuonut markkinoille uusia toimijoita. Mikäli talous lähtee kasvuun ja osakemarkkinoiden tuotot kasvavat, asuntorahastot voivat vetäytyä markkinoilta. Talouden alakulo ja työllisyystilanteen epävarmuus sekä väestön muuttoliike kaupunkiin lisäävät kysyntää vuokra-asuntomarkkinoilla. Kotitalouksien koon pieneneminen tarkoittaa myös pienten asuntojen kysynnän kasvua. Yksinasuvien määrän kasvu ja preferenssi asua keskustassa nostaa pienten keskusta-asuntojen hintoja. Moni asettaa preferenssiksi ennemmin palveluiden läheisyyden kuin asunnon koon.²³

²³ Antti Kekäläinen, Tuuli Tähtinen, Lauri Vuori. PTT-ennuste: Asuntomarkkinat 2017. ISSN 1799-9340. Helsinki 2017.



Kuvio 3.2: Arviot asuntojen hintoja koskevista väittämistä (N=16)

Kuviossa 3.2 on esitetty haastateltavien näkemyksiä asuntojen hintoja koskevista väittämistä. Haastateltavat näkivät, että pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen ja vuokrien nopean nousun suurimpana syynä on liian pieni asuntotuotanto. Muita syitä ovat pääkaupunkiseudun kasvu ja siitä johtuva tulotason ja väestömäärän kasvu, sääntelyn purku, asuntotuotannon jakauma, rahoitusmarkkinoiden tilanne ja pääkaupunkiseudun kotitalouksien keskikoon pienuus.

Taustalla on myös muita syitä, jotka aiheuttavat, että hintojen ja vuokrien nousu jatkuu, vaikka tuotanto kasvaisi. Muuttoliike kaupunkiin sekä asumismieltyymysten kaupungistuminen lisäävät kaupunkimaisen asumisen kysyntää, kun taas korkeat hinnat vähentävät sitä. Hintojen nousua voidaan estää pitkällä aikavälillä vain lisäämällä tarjontaa kysyntää vastaavaksi. Kaavoittamalla ja takaamalla riittävä rakentamiskelpoisen tonttimaan saataisuus kasvukeskuksissa edistetään asumisen markkinatilanteen tasapainottumista.

Krooninen tuotantopula ja tuotannon pienuus suhteessa kaupungistumiseen nostavat hintoja. Rakentamisen kasvu voi johtaa hintojen laskuun, mutta myös aiheuttaa alueellista eriytymistä hinnoissa. Keskeinen syy hintojen nousuun on se, että kaupunkialueen kasvu muuttoliikkeen myötä itsessään nostaa asuntojen kysyntää. Tarjonnan niukkuus on johtanut asumisen korkeaan hintaan. Muina syinä mainittiin patoutunut tuotantotarve, heikko kaavoitus, asuntorahastojen toiminta, tukijärjestelmä, yleinen vaurastuminen ja kaupunkimaisen ympäristön houkuttelevuus korkeista hinnoista huolimatta.

Haastateltavat näkivät, että rakentamismääräykset ja kaavoituksen yksityiskohtaisuus nostavat asuntojen hintoja ja vuokria. Yksittäisillä määräyksillä ei ole kovin suurta merkitystä, mutta pienistä puroista syntyy suuri joki. Esteettömyysvaatimuksien ja väestönsuojien ei nähdä nostavan merkittävästi rakentamisen hintaa, poikkeuksena pienet asunnot. Sen sijaan autopaikkainormin jousto voisi laskea asuntojen hintoja.

Normeja joustavoittamalla ja lieventämällä voidaan lisätä kysyntää vastaavien asuntojen tarjontaa ja hillitä hintojen nousua. Asuntojen kokojakaumaa koskevia rajoituksia asema-kaavoissa ja tontinluovutuksessa tulisi joustavoittaa. Säätelyllä on myös hyvä tarkoituksensa: toimiva suunnittelu ottaa huomioon pitkän aikavälin tarpeet, ei vain lyhytaikaista tuottoa.

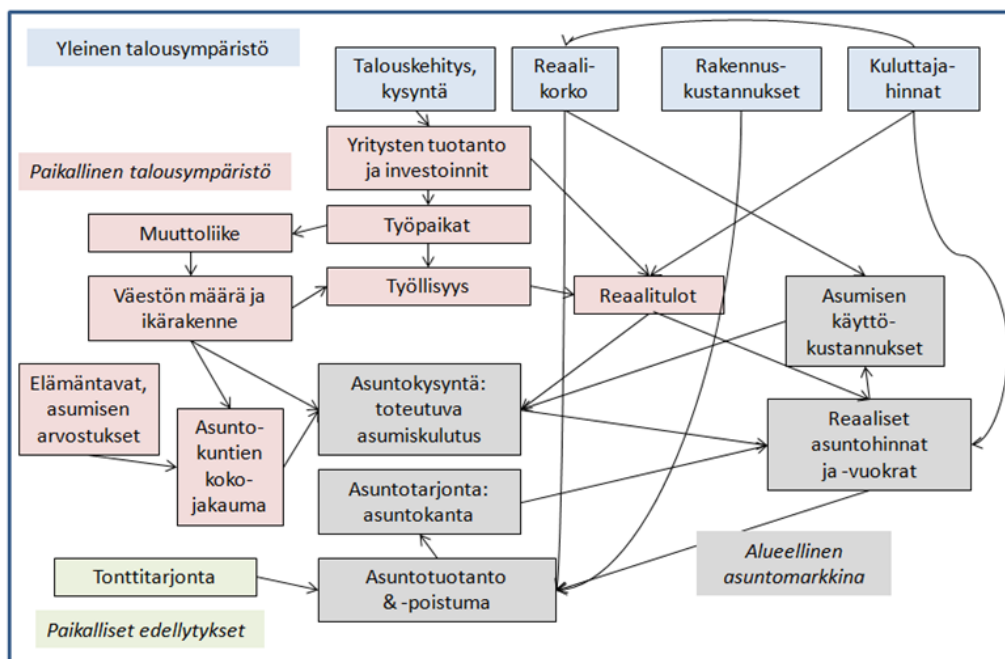
Pienten asuntojen kysyntä on suurta ja myyntiajat lyhyitä kasvavavilla kaupunkiseuduilla. Pääkaupunkiseudulla asuntojen hinnat ylittävät selvästi rakennuskustannukset, mikä kasvattaa asuntotuotannon kannattavuutta rakennusliikkeille. Pienillä asunnoilla on suuri kysyntä ja suuret tuotot. Rajoitukset ovat synnyttäneet pienasuntojen pulan, jota joudutaan kompensoimaan uustuotannolla.

3.4 Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit ja trendit

Helsingin seudun asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta kriittinen kysymys on asuntojen tarjonnan sopeutuminen nopeasti kasvavaan kysyntään siten, että asuntomarkkinat asettuvat tasapainoon sellaisella hinta- ja vuokratasolla, että kotitaloudet asuvat hyvin ja asumiskustannukset ovat kohtuulliset. Seuraavassa pohjustetaan seudullisen asuntomarkkinan analyysiä vaikutusmekanismien kuvauksella ja asuntomarkkinoiden valittujen trendien esittelyllä.

3.4.1 Vaikutusmekanismit

Seudullisten asuntomarkkinoiden keskeiset vaikutusmekanismit esitetään kuviossa 3.3, joka on rajattu versio aiemmasta kuviosta 2.1. Kuvio havainnollistaa vaikutussuhteita vastaavasti kuin ne on tulkittu alaluvun 3.4 tilastollisissa mallianalyyseissä. Kuvassa ei ole mukana mm. asuntovaraumaa, jota ei käsitellä myöskään mallianalyyseissä.



Kuvio 3.3: Seudullisten asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit

Kuvion mukaisesti alueellisen asuntomarkkinat keskeiset ilmiöt koostuvat asuntokysynnästä, asuntotarjonnasta ja sen taustalla asuntotuotannosta ja -poistumasta sekä asuntojen hinnoista ja vuokrista, jotka määräävät kotitalouksille koituvat asumisen käyttökustannukset.

Alueellinen asuntomarkkina kytkeytyy monin tavoin yleiseen talousympäristöön, jossa määräytyvät mm. korkotaso, rakennuskustannukset ja kuluttajahinnat, joilla on välitön vaikutus asuntomarkkinaan. Yleinen talousympäristö vaikuttaa myös paikalliseen talousympäristöön erityisesti yritystoiminnan välityksellä. Yritysten ja muiden organisaatioiden tuotanto ja investoinnit vaikuttavat työpaikkoihin, jotka generoivat muuttoliikettä, joka vaikuttaa väestön määrään ja ikärakenteeseen. Väestö ja työpaikat määrittävät työllisyyttä, joka yhdessä yritystalouden kanssa määrittävät palkkasumman joka muodostaa käytettävissä olevien tulojen perustan. Väestön ikärakenne sekä kotitalouksien elämäntavat ja asumisen arvostukset heijastuvat puolestaan asuntokuntien kokojakaumaan. Maankäytön suunnittelu on keskeinen paikallinen edellytys, joka määrittää tonttitarjonnan, joka mahdollistaa asuntotuotannon.

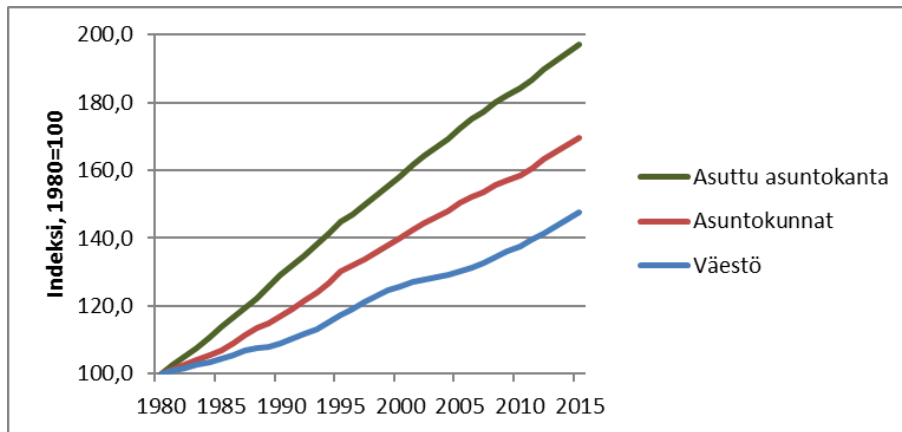
Asuntokysyntä perustuu useaan eri tekijään: väestön määrään, asuntokuntien kokojakaumaan (pienet asuntokunnat asuvat väljemmin kuin suuret), reaalityuloihin sekä asumisen käyttökustannuksiin, joihin vaikuttavat asuntojen hinnat ja vuokrat sekä korkotaso.

Asuntojen tarjonta perustuu olemassa olevaan asuntokantaan, joka muuttuu jatkuvasti asuntotuotannon ja asuntojen poistuman vuoksi. Asuntotuotantoon vaikuttavat erityisesti tonttitarjonta sekä asuntojen hinta- ja vuokrataso, mutta niiden ohella myös rakennuskustannukset sekä korkotaso. Asuntojen hinnat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon perusteella.

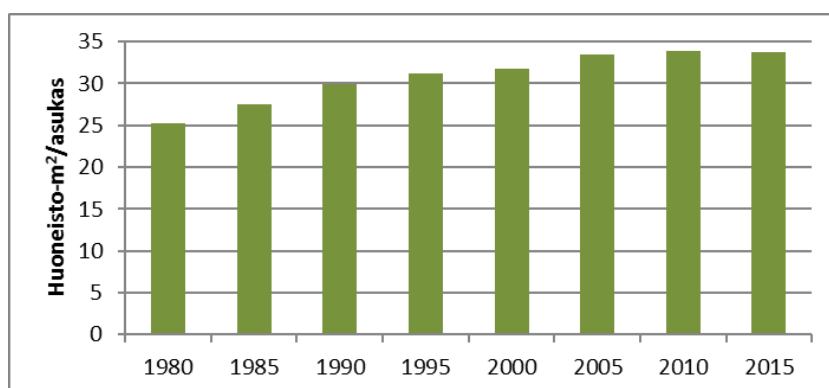
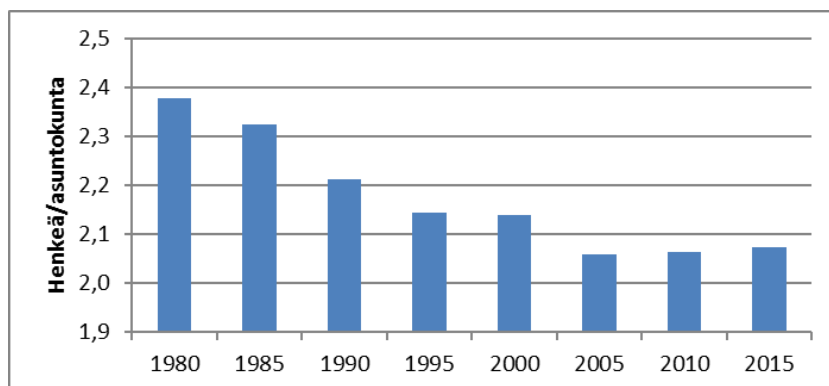
3.4.2 Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden trendejä

Pääkaupunkiseudun väestö kasvoi 35 vuoden aikana vuodesta 1980 vuoteen 2015 vaihtelevalla vauhdilla lähes 1,5-kertaiseksi, keskimäärin 1,1 % vuodessa. Asuntokuntien määrä lisääntyi selvästi nopeammin, 1,7-kertaiseksi, keskimäärin 1,5 % vuodessa. Asuttu asuntokanta (huoneisto-m²) kasvoi samana aikana lähes kaksinkertaiseksi, noin 2 % vuodessa. (Kuvio 3.4).

Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden kysyntätekijöiden trendit ovat kuitenkin muuttuneet huomattavasti 2000-luvulla, mikä havainnollistuu kuviossa 3.5. Asuntokuntien keskikoko pieneni vakaasti vuodesta 1980 vuoteen 2005, mutta sen jälkeen pieneneminen pysähtyi. Vastaavasti keskimääräinen asumisväljyys kasvoi samana aikana yli 8 m²/asukas, mutta vuoden 2005 jälkeen kasvu ei ole jatkunut. Nämä trendin muutokset tapahtuivat samaan aikaan, kun väestönkasvu kiihtyi tuntuvasti.

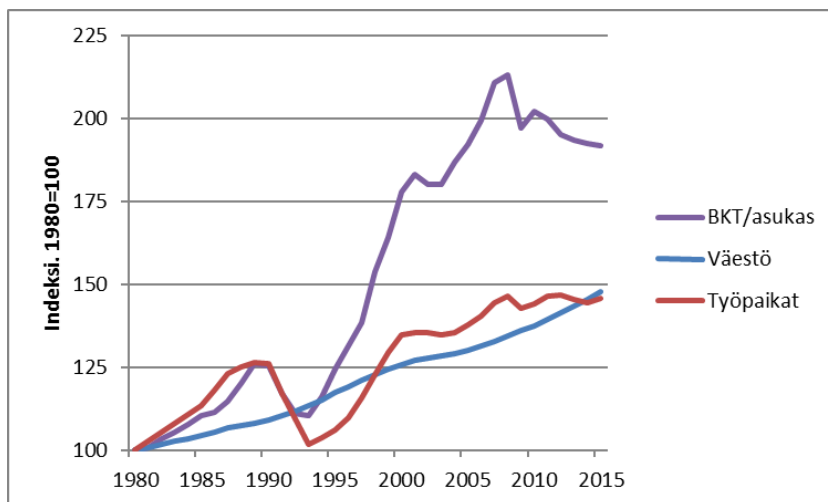


Kuvio 3.4: Pääkaupunkiseudun väestö, asuntokuntien määrä ja asutun asuntokannan pinta-ala 1980–2015.



Kuvio 3.5: Asuntokuntien keskikoko (ylempi) ja keskimääräinen asumisväljyys (alempi) pääkaupunkiseudulla 1980–2015

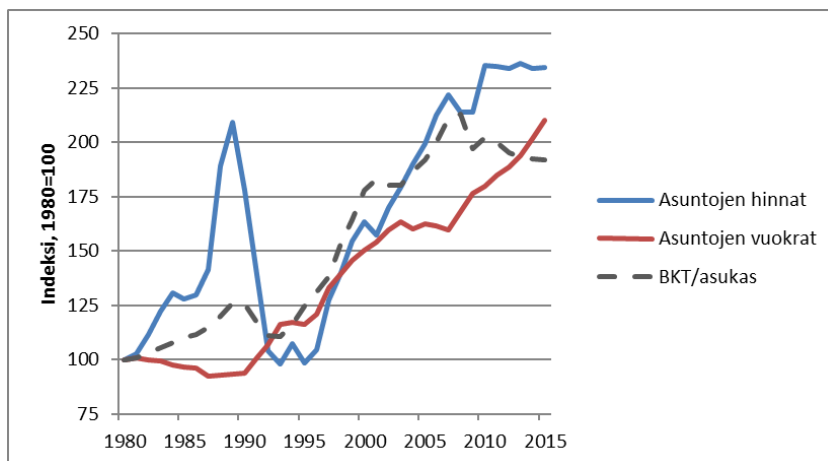
Asuntokysynnän muutokset ovat yhteydessä paikallisen ja yleisen talousympäristön suuriin muutoksiin edellisen 35 vuoden aikana (kuvio 3.6). Pääkaupunkiseudun bruttokansantuote (reaalinen) asukasta kohti kasvoi keskimäärin 1,9 % vuodessa 35 vuoden aikana, vaikka aikaan osuu kolme taantumajaksoa: 1990-luvun lama, 2000-luvun alun ICT-taantuma sekä v. 2008 finanssikriisistä käynnistynyt taantuma. Seudun työllisyyskehitys on vaihdellut syklisesti tuotannon suhdannevaihteluiden mukaan. Kokonaisuutena työpaiikat kasvoivat keskimäärin 1,1 % vuodessa, kuten väestökin, mutta väestökehitys on ollut huomattavasti vakaampaa kuin tuotannon ja työpaikkojen. Pääkaupunkiseudun erityispiirre on se, että väestökasvu kiihtyi sekä 1990-luvun laman että vuoden 2008 jälkeisen taantuman aikoina.



Kuvio 3.6: Bruttokansantuote/asukas (reaalinen), väestö ja työpaikat pääkaupunkiseudulla 1980–2015.

Asuntojen reaalihintojen ja vuokrien kehitystrendit poikkeavat toisistaan varsin paljon (kuvio 3.7). Asuntojen hintojen vaihtelut ovat selvästi yhteydessä yleiseen talouskehitykseen, jota kuvataan kuvassa BKT/asukas-indikaattorilla. 1980-luvun jälkipuolella asuntojen reaali hinnat nousivat rajusti talouden korkeasuhdanteen ja rahoitusmarkkinoiden vapautumisen seurauksena, kun taas reaali vuokrat laskivat silloisen vuokrasäännöstelyn vaikutuksesta. 1990-luvun laman aikana asuntojen hinnat romahtivat, mutta vuokrat lähtivät nousuun sen jälkeen, kun vuokrasäännöstely purettiin vuonna 1991. Vuokrien nousu on jatkunut muutamaa vuotta lukuun ottamatta 2000-luvulla ja nousu on kiihtynyt entisestään 2010-luvun taantumavuosina. Sen sijaan asuntojen hinnat kääntyivät laskuun finanssikriisin seurauksena vuonna 2008 ja vuoden 2010 tilapäisen nousun jälkeen reaali hinnat ovat pysyneet lähes samalla tasolla vuoteen 2015 asti, jonka jälkeen²⁴ ne kääntyivät uudelleen nousuun vuonna 2016 (+1,8 %), ja nousu on jatkunut vuonna 2017.

²⁴ Vuoden 2015 jälkeen toteutunut reaali hintojen nousu ei näy kuviossa.

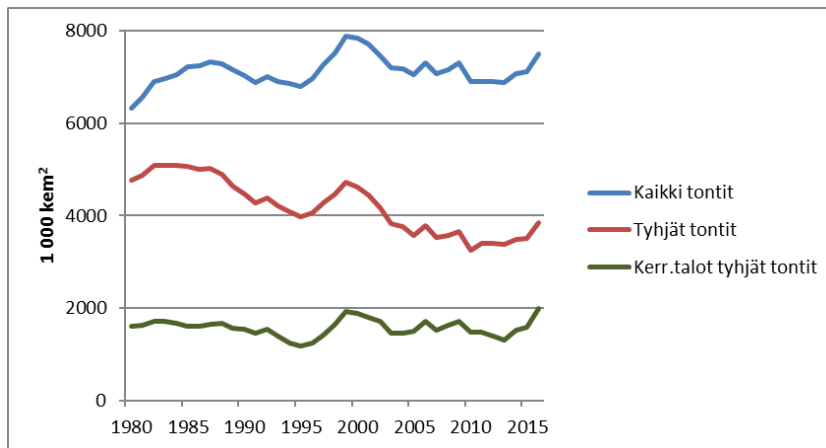


Kuvio 3.7: Pääkaupunkiseudun asuntojen reaalin hintaindeksi ja vuokraindeksi sekä bruttokansantuote/asukas (reaalinen) 1980–015.

Asuntotuotannon keskeinen edellytys on riittävän suuri kaavoitettu tonttivaranto. Pääkaupunkiseudun tonttimaavarannosta tehdyn laskelman mukaan seudulla oli vuonna 2015 noin 7,1 miljoonaa kerrosneliötä rakennettavissa olevaa asuinrakennuksille kaavoitettua tonttimaata, josta puolet tyhjillä ja puolet vajaasti rakennetuilla tonteilla. Tyhjien tonttien kerrosalasta noin 40 % oli kerrostalotonteilla ja 60 % pientalotonteilla. Kun varannot suhteutetaan vuosien 2011–2015 toteutuneeseen asuntotuotantoon, kokonaisvaranto vastaa noin 12 vuoden tuotantotarvetta. Kokonaisvaranto antaa kuitenkin harhaanjohtavan kuvan tonttitarjonnasta, koska suurimmalla osalla vajaasti rakennetuista yksityisesti omistetuista pientalotonteista rakentamismahdollisuus ei ole aidosti tarjolla markkinoilla. Sen sijaan tyhjien tonttien varanto vastaa vain noin kuuden vuoden rakentamistarvetta. Tyhjien tonttien varanto supistui lähes kolmanneksella vuodesta 2000 vuoteen 2011, jonka jälkeen varanto kääntyi loivaan kasvuun kaavoituksen lisääntymisen ansiosta.

Kun tyhjien kerrostalotonttien varanto suhteutetaan 2010-luvun kerrostalotuotannon keskimääräiseen tasoon, varanto vastaa vain kolmen vuoden tuotantotarvetta, joka on niin pieni varanto, että se on toiminut vuosien ajan pullonkaulana asuntotuotannolle. Käytännössä asuinkerrostalojen kaavoitus ja rakentaminen ovat toimineet jatkuvasti ”kädestä suuhun” -periaatteella ilman, että tonttimaavaranto olisi voinut toimia tarjonnan sopeutumista helpottavana puskurina kerrostaloasuntojen kysynnän vaihteluita vastaan. Tyhjien pientalotonttien varanto on vastannut paremmin rakentamistarpeeseen, sillä varantoa on 2000-luvulla ollut keskimäärin noin 10 vuoden rakentamistarvetta varten. Kuitenkin tyhjien pientalotonttien varanto supistui kolmanneksella vuodesta 2000 vuoteen 2010 mennessä, joten senkin osalta rooli puskurina heikkeni.

Tyhjien kerrostalotonttien varanto kääntyi nousuun vuonna 2014 ja nousu jatkui 2015. Vahva käänne tapahtui vuonna 2016), jolloin tyhjien kerrostalotonttien varanto kasvoi neljänneksellä 2 miljoonaan kerros-m²:iin ja kokonaisvaranto 7,5 miljoonaan kerros-m²:iin pääkaupunkiseudun kaupunkien aktiivisen kaavoituksen ansiosta.



Kuvio 3.8: Pääkaupunkiseudun tonttimaavaranto 1980 – 2015 (Lähde: Helsingin Seudun Ympäristön (HSY) RAMAVA-aineistoon perustuva laskelma).

3.5 Tilastollisten mallianalysien tuloksia

Helsingin seudun asuntomarkkinoiden toimintaa ja siihen vaikuttavien eri tekijöiden välisiä vaikutussuhteita ja riippuvuuksia tutkittiin tilastollisilla mallianalyysillä. Analyysien tarkoituksena on jäsentää seudun asuntomarkkinoita ja osoittaa keskeisten tekijöiden määrällisiä riippuvuuksia kvantitatiivisia indikaattoreita ja ekonometrisia malleja soveltaen. Tavoitteena on saada mallien avulla vastauksia mahdollisten politiikkatoimenpiteiden vaikutuksista:

- Mitkä toimenpiteet vaikuttavat?
- Kuinka suuria vaikutuksia voidaan saada aikaan?
- Miten vaikutukset kohdistuvat?

3.5.1 Mallianalysien toteutus

Mallien viitekehystenä on alueellisten asuntomarkkinoiden taloustieteellinen mallikehikko, jonka keskeiset ilmiöt ja niiden riippuvuudet on kuvattu edellä aluvuossa 3.3.1

Sovellettu tilastollinen malli²⁵ on moniyhtälömalli, joka koostuu

- kysyntämallista
- tarjontamallista ja
- hintamallista.

Alueeksi on rajattu pääkaupunkiseutu (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa). Vaikka Helsingin asuntomarkkina-alue koostuu pääkaupunkiseutua selvästi laajemmasta alueesta, jona yleensä käytetään Helsingin seutua (14 kuntaa), pääkaupunkiseutu muodostaa markkina-alueen kaupunkimaisen ytimen, jossa asuntomarkkinoiden suuret muutokset korostuvat. Pääkaupunkiseudun osuus koko Helsingin seudun asuntokannasta muissa kuin erillispientaloissa on 86 % (v. 2016). Käytännön syy pääkaupunkiseutuun rajautumisessa on se, että käytettävissä oli aikaisempia tutkimuksia varten koottu tutkimusaineisto, joka päätettiin tätä tutkimusta varten.

Aineistona käytetään pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden indikaattoreita jaksolta 1980–2016. Aikasarja-aineisto sisältää tilastoja ja tunnuslukuja seuraavista muuttujaryhmistä:

- Väestö ja väestönmuutos
- Asuntokunnat
- Työpaikat
- Työttömyys
- Asuntokanta
- Asuntotuotanto
- Kuluttajahinnat
- Asuntojen hinnat
- Asuntojen vuokrat
- Rakennuskustannukset
- Korkotaso
- Bruttokansantuote
- Tulotaso
- Tonttimaavaranto.

²⁵ Mallien tekniset tiedot ja estimointitulokset on kuvattu liitteessä 5. Mallit koostuvat eksogeenisistä (ulkoisista) ja endogeenisistä (seudullista asuntomarkkinoiden sisäisistä) tekijöistä. Endogeenisiksi tekijöiksi on tässä tutkimuksessa tulkittu asuttu asuinpinta-ala (asuntojen kysyntä) asuntotuotanto (tarjonta), asuntojen hinnat sekä asumisväljyys (asuntomarkkinoiden kireysindikaattori). Malleissa endogeeniset muuttujat on korvattu ns. instrumenttimuuttujilla.

3.5.2 Asuntojen kysyntä

Kaupunkialueen asuntomarkkinoiden teorian (mm. DiPasquale & Wheaton 1996) mukaan kotitalouksien asuntokysyntään vaikuttavat keskeisimmät tekijät ovat väestön määrä, kotitalouksien demografinen jakauma, reaalitytulot ja asumisen reaaliset käyttökustannukset.

Asuntojen kysynnän indikaattorina on käytetty pääkaupunkiseudun vakituisesti asutun asuntokannan kokonaispinta-alaa, joka kuvaa asumiskulutuksen aggregoitua kokonaisu-määrää. Siinä ei oteta huomioon asunnon sijaintia seudun sisällä tai asuntojen laadullisia ominaisuuksia, joten indikaattori ei ole teorian mukainen asumispalveluiden kysynnän kuvaaja. Kuitenkin kokonaispinta-ala on ajallisesti hyvin vertailukelpoinen.

Kotitalouksien demografista jakaumaa kuvataan asuntokuntien keskikokoilla. Tulotasoa kuvataan reaalisilla veron jälkeisillä tuloilla asukasta kohti. Asuntojen hintaa kuvataan Tilastokeskuksen julkaisemalla vanhojen osakehuoneistojen reaalihintaindeksillä. Asumisen käyttökustannuksilla tarkoitetaan vuokra-asumisessa vuokraa ja omistusasumisessa asunnon hoitokustannuksia (osakehuoneiston hoitovastike tai vastaava) ja pääomakustannuksia (asuntolainan korot ja arvonnmuutos). Asumisen käyttökustannuksina käytetään reaalista keskimääräisen vuokran ja keskimääräisten omistusasumisen käyttökustannusten painotettua keskiarvoa huoneistoneliometriä kohti. Omistusasumisen käyttökustannuksessa ovat mukana hoitokustannukset sekä keskimääräiset korkokustannukset, mutta ei arvonnmuutosta.

Tulosten (taulukko 3.1) mukaan väestön muutos selittää suuren osan asuntokysynnän muutoksesta pääkaupunkiseudulla. Väestön kasvu yhdellä prosentilla saa aikaan vastaavasti suuruusluokaltaan yhden prosentin kasvun asutussa asuntokannassa, jos muut tekijät eivät muutu. 2010-luvulla väestönkasvun kiihtyminen on vastaavasti kiihdyttänyt asuntokysynnän kasvua.

Asuntokuntien keskikoon muutos vaikuttaa asuntokysyntään päinvastaisen suuntaisesti. Jos asuntokuntien keskikoko pienenee, kuten tapahtui voimakkaasti 1980-luvulta 2000-luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle asti, asuntokysyntä kasvaa. Pienemmät asuntokunnat kuluttavat asumisneliöitä enemmän henkeä kohti kuin suuremmat asuntokunnat. Asuntojen keskikoon pienenemisen hidastuminen ja lähes pysähtyminen 2010-luvulla on osaltaan hidastanut asuntokysynnän kasvua.

Reaalitytulojen muutos vaikuttaa asumiskulutukseen. Jos tulotaso nousee, asumiskulutuskasvaa, koska osa kotitalouksista käyttää ainakin osan lisätuloista määrällisen asumistason nostamiseen. Vastaavasti reaalisien tulotason lasku vaikuttaa alentavasti asumiskulutukseen. Mallien mukaan tulojousto, joka kuvaa tulojen 1 %:n muutoksen vaikutusta asuin-pinta-alan muutokseen, on melko alhainen, 0,1–0,2. Koska reaalitytulojen kasvu on ollut erittäin vähäistä pääkaupunkiseudulla vuoden 2007 jälkeen, tulotason muutokset eivät juuri selitä kuluvan vuosikymmenen kysynnän kasvua.

Asumisen käyttökustannusten muutokset vaikuttavat negatiivisesti asumiskulutukseen. Tulosten mukaan yhden prosentin käyttökustannusten nousu alentaa asumiskulutusta 0,05-0,15 %. Asumisen käyttökustannukset ovat kuitenkin kehittyneet hyvin eri tavoin vuokra- ja omistusmarkkinoilla. 2010-luvulla korkotason lasku on osaltaan laskenut omistusasuntojen käyttökustannusta, kun taas vuokra-asuntojen vuokrat ovat nousseet voimakkaasti. Sen sijaan esimerkiksi 1980-luvulla omistusasumisen käyttökustannukset kasvoivat nopeasti, mutta reaali vuokrat laskivat, johon vaikutti osaltaan vuokrasääntely.

Selittävä tekijä	Vaikutussuunta	Jousto ²⁶
Väestön määrä	+	0,8 – 1,1
Asuntokuntien keskikoko	–	-1,2 – -1,5
Tulotaso (reaalitulot/asukas)	+	0,1 – 0,2
Asumisen hintataso (reaalinen)	–	-0,05 – -0,15

Taulukko 3.1. Asuntojen kysyntä: mallianalyysin tulosten yhteenveto

3.5.3 Asuntojen tarjonta

Asuntojen tarjontaa on analysoitu asuntotuotannon kautta. Teorian mukaan asuntotuotantoon vaikuttavat erityisesti asuntojen hinnat, rakennuskustannukset, rahoituskustannukset (korot) sekä rakennettavissa olevien tonttien saatavuus.

Asuntotuotannon indikaattorina on käytetty pääkaupunkiseudulla valmistuneiden uusien asuntojen pinta-alaa. Asuntokannan muutokseen vaikuttaa asuntotuotannon lisäksi myös asuntojen poistuma asuinrakennusten purkamisen ja käyttötarkoituksen muutosten kautta. Valitettavasti näistä ei ole saatavissa tilastotietoja. Aikaisempien selvitysten²⁷ perusteella voidaan arvioida, että poistuma on vahvasti yhteydessä uustuotantoon, jolloin sen vaihtelut ovat samansuuntaisia kuin tuotannon.

Asuntojen hintatason kuvaajana käytetään pääkaupunkiseudun vanhojen asuntojen reaalista hintaa. Rakennuskustannusten indikaattorina on rakennuskustannusindeksi. Korkotason kuvaajana käytetään yleisesti viitekorkona käytettävä Euribor-korkoa ja sen edeltäjiä. Tonttimaan saatavuutta kuvataan pääkaupunkiseudun kaavoitettujen tyhjen tonttien rakennettavissa olevalla kerrosalalla.

²⁶ Yhden prosentin muutoksen vaikutus asutun asuntokannan volyymin prosenttimuutokseen.

²⁷ Seppo Laakson julkaisemattomissa laskelmissa on arvioitu, että asuntojen poistuma pääkaupunkiseudulla on 5-10% uustuotannon kerrosalasta.

Tulosten (taulukko 3.2) mukaan asuntojen reaalisien hintatason muutokset vaikuttavat voimakkaasti asuntotuotantoon. Hintakäänteet heijastuvat valmistuvaan tuotantoon 1-2 vuoden viiveellä. Reaalihintojen nousu 1 %:lla nostaa asuntotuotantoa 0,3–0,4 %. Näin ollen asuntojen kysynnän muutokset välittyvät rakennusmarkkinoille ennen kaikkea hintojen kautta. Asuntojen hintojen vaihtelut toimivat viiveellä vapaarahoitteisen asuntotuotannon vetäjänä.

Rakennuskustannuksilla on lievä negatiivinen vaikutus asuntotuotantoon. Mallien mukaan korot eivät vaikuta asuntotuotantoon merkittävästi suoraan, vaikka korkotasolla on keskeinen merkitys asuntotuotannon rahoitukselle. Mallitulosten mukaan korkojen vaikutus tuotantoon välittyy asuntuhintojen kautta, koska koroilla on merkittävä vaikutus hintatasoon.

Tonttimaavarannolla on keskeinen rooli tuotannon edellytyksenä. Jousto on varsin suuri, sillä yhden prosentin varannon kasvu (supistuminen) lisää (vähentää) tulosten mukaan asuntotuotantoa suunnilleen prosentin yhden–kahden vuoden viiveellä. Tyhjen tonttien varannon supistuminen 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä on keskeinen syy asuntotuotannon vähenemiseen. Vastaavasti varannon laskun pysähtyminen 2010-luvun alussa ja kääntyminen nousuun 2014 alkaen on ollut merkittävä taustatekijä tuotannon suunnan kääntymisessä.

Selittävä tekijä	Vaikutussuunta	Jousto ²⁸
Asuntojen hintataso (reaalinen)	+	0,2 – 0,4
Rakennuskustannukset	–	-0 – -0,2
Korkotaso (reaalinen)	–	-0,02 – -0,04
Tonttimaavaranto (tyhjät tontit)	+	0,9 – 1,2

Taulukko 3.2. Asuntojen tarjonta / asuntotuotanto: mallianalyysin tulosten yhteenveto

3.5.4 Asuntojen hintataso

Alueellisten asuntomarkkinoiden perusteorian mukaan asuntojen hinnat asettuvat tasolle, jossa asuntojen kysyntä ja tarjonta kohtaavat markkinoilla. Asuntojen hinnat, kysyntä ja tarjonta ovat kaikki asuntomarkkinoiden endogeenisiä tekijöitä eli ne vaikuttavat toisiinsa kaksisuuntaisesti. Hintatason nousu vaikuttaa alentavasti kysyntään, mutta nostavasti tarjontaan. Kysynnän kasvu nostaa, mutta tarjonnan kasvu laskee hintoja. Taustalla vaikuttavat asuntomarkkinoiden suhteen eksogeeniset tekijät, erityisesti väestön määrä, tulotaso ja korkotaso. Toisaalta odotukset hintojen tulevasta kehityksestä samoin kuin korkojen ja tulojen kehityksestä vaikuttavat hintatason muodostumiseen.

²⁸ Yhden prosentin muutoksen vaikutus asuntotuotannon volyymin muutokseen prosentteina. Poikkeus: korkotason osalta yhden %-yksikön muutoksen vaikutus.

Asuntojen hintatason indikaattorina on käytetty pääkaupunkiseudun vanhojen osakehuoneistojen reaalista hintaindeksiä (1980=100). Reaalihintaindeksi on muodostettu deflatoimalla Tilastokeskuksen laatimista eri ajanjaksojen nimellishintaindekseistä ketjuttamalla muodostettu indeksisarja elinkustannusindeksillä. Tulotasoa kuvataan reaalilla veron jälkeisillä tuloilla asukasta kohti. Seudullista maksukykyistä kysyntää kuvataan tulotason ohella pääkaupunkiseudun työpaikkojen muutoksella. Korkotason kuvaajana käytetään yleisesti viitekorkona käytettävä Euribor-korkoa ja sen edeltäjiä. Asuntomarkkinoiden kireyden indikaattorina käytetään asuntokannan volyyymiä asukasta kohti eli asumisväljyyttä²⁹.

Tulosten (taulukko 3.3) mukaan tulotason muutokset heijastuvat erittäin voimakkaasti asuntojen hintoihin. Työpaikkojen muutos heijastuu oleellisesti asuntojen hintoihin. Tulosten mukaan työpaikkojen muutos selittää asuntojen hintavaihteluita paremmin kuin väestön muutos, johon vaikuttaa erittäin voimakkaasti maahanmuuttajataustaisen väestön muuttoliike; 1990-luvun alusta lähtien pääkaupunkiseudun väestönkasvu on kiihtynyt talouden taantuma-aikoina. Korkotaso vaikuttaa sekä rakennuttajien että asunnonostajien rahoituskustannuksiin. Korkotason nousu alentaa ja lasku nostaa hintoja. Kuluvalla vuosikymmenellä korkotason lasku siten, että reaalikorot ovat painuneet negatiivisiksi, on vauhdittanut hintojen nousua. Teoriassa rakennuskustannusten nousun odotetaan vaikuttavan asuntojen hintoihin negatiivisesti, mutta tulosten mukaan merkitys on vähäinen. Tähän vaikuttanee se, että asuntojen hintojen nousu vetää myös rakennuskustannuksia ylöspäin, mikä saa aikaan päinvastaisen vaikutuksen. Asuntomarkkinoiden kireyttä, joka kuvaa toteutunutta tarjontaa suhteessa kysyntään, kuvataan asumisväljyydellä (asutun kannan huoneistoala asukasta kohti). Tulosten mukaan asumisväljyyden kasvu alentaa hintoja ja asumisväljyyden lasku nostaa hintoja.

Selittävä tekijä	Vaikutussuunta	Jousto ³⁰
Tulotaso (reaalitulot/asukas)	+	1,5 – 2,8
Työpaikkojen määrä	+	0,4 – 0,5
Korkotaso (reaalinen)	–	-0,02 – -0,04
Asuntokanta/asukas	–	-2,5 – -3,5

Taulukko 3.3. Asuntojen hintataso: mallianalyysin tulosten yhteenveto

²⁹ Ihanteellinen asuntomarkkinoiden kireyden indikaattori olisi asuntojen vajaakäyttöaste (tyhjiä asuntojen osuus), mutta siitä ei ole käytettävissä luotettavia ja ajallisesti vertailukelpoisia tilastotietoja.

³⁰ Yhden prosentin muutoksen vaikutus asuntojen hintatason muutokseen prosentteina. Poikkeus: korkotason osalta yhden %-yksikön muutoksen vaikutus.

3.5.5 Kuinka suuri asuntotuotanto pysäyttäisi hintojen nousun?

Tilastollisen mallin tulosten perusteella on tehty vaihtoehtoisilla oletuksilla staattisia³¹ laskelmia siitä, kuinka suuri pääkaupunkiseudun asuntotuotannon volyymin tulisi olla tulevina vuosina, jotta pääkaupunkiseudun vanhojen asuntojen hintatason reaalinousu pysähtyisi. Laskelma on tehty vuoteen 2030 asti.

Laskelmaa varten on tehty seuraavat oletukset pääkaupunkiseudun taloudellisen toimintaympäristön kehityksestä aikavälille 2016 – 2030:

- Väestö kasvaa keskimäärin 1,1 % (14 000 henkeä) vuodessa.
- Työpaikat kasvavat keskimäärin 1,1 % (7 500 työpaikkaa) vuodessa.
- Asukasta kohti lasketut reaalitytulot kasvavat keskimäärin 1 %:n vuodessa.
- Reaalinen korkotaso (Euribor - inflaatio) nousee asteittain 1 %:iin vuoteen 2020 mennessä.
- Asuntojen poistuma on keskimäärin 10 % asuntojen uustuotannon volyymistä vuosittain.

Väestön ja työpaikkojen osalta oletukset perustuvat pääpiirteittäin Uudenmaan liitolle tehdyihin vaihtoehtoisiin väestö- ja työpaikkaprojektioihin (Laakso 2017), vaihtoehtoon Uudenmaan vahva monikeskuksinen kasvu”, jonka mukaan Uudenmaan ja erityisesti pääkaupunkiseudun odotetaan kasvavan nopeammin kuin mm. Tilastokeskuksen väestöennusteissa (Tilastokeskus 2015) ennustetaan.

Mallilaskelmien mukaan näillä oletuksilla pääkaupunkiseudun vuosittaisen asuntotuotannon tulisi olla keskimäärin tasolla 900 000–1 000 000 huoneisto-m² tai 1 100 000–1 250 000 kerros-m² vuodessa. Tämä vastaa keskimäärin 12 000–13 500 asuntoa vuodessa (olettaen keskimääräiseksi uusien asuntojen huoneistokooksi 75 m²/asunto).

Tällä volyyymilla vanhojen asuntojen reaalihintataso pysyisi pääkaupunkiseudulla keskimäärin nykyisellä tasolla eli hinnat nousisivat likimäärin kuluttajahintainflaation tahdissa. Asumisväljyys kääntyisi nousuun ja kasvaisi noin 1 m²/asukas 4-5 vuodessa.

Tulokset riippuvat oleellisesti tehdyistä oletuksista. Erityisesti asukasta kohti laskettu reaalitytulojen kasvu vaikuttaa asuntojen hintatasoon, koska tulojen kasvu kanavoituu ensi sijassa hintoihin ja vasta toissijaisesti asumiskulutukseen. Jos reaalitytulot kasvaisivat keskimäärin 2 % vuodessa, asuntojen reaali hinnat nousisivat tulosten mukaan lähes 3 % vuodessa edellä esitetyllä tuotantotasolla. Vaikutus todennäköisesti lievenisi jonkin verran tar-

³¹ Staattisilla laskelmilla tarkoitetaan tässä tuloksia, joissa ei oteta huomioon kotitalouksien ja asuntotuottajien käyttäytymismuutoksia asuntomarkkinoilla.

jonnann edelleen lisääntymisen ja kasvun alueellisen laajenemisen vuoksi. Toisaalta asuntojen hintojen nousu myös pienentäisi muuttovoittoa. Pääkaupunkiseudun asukkaiden reaalitytulot kasvoivat jaksolla 1980–2015 keskimäärin 1,9 % vuodessa ja kuluva vuosikymmenen alkupuolella (2010–2015) keskimäärin 0,7 % vuodessa. 1 %:n reaalitytulojen kasvua asukasta kohti voidaan pitää hyvän taloudellisen kehityksen oloissakin varsin korkeana kasvuna, ottaen huomioon työikäisen väestön osuuden väistämättömän supistumisen tulevina vuosina ikääntymisen vuoksi sekä todennäköisesti suurena pysyvän rakennetyöttömyyden.

Myös korkotasoon liittyy epävarmuutta, mutta 1–2 %-yksikön vaihteluilla reaalkorkotassossa ei ole yhtä suurta vaikutusta asuntojen hintoihin kuin tulotasolla.

Oletus väestön ja työpaikkojen kasvusta vähän yli 1 % vuodessa on suhteelliseen vahvaan talouden kasvuun perustuva skenaario, jota on pidetty³² kasvuvauhtina, johon Uudenmaan ja Helsingin seudun maankäytön ja liikenteen suunnittelussa tulee varautua. Skenaarion toteutumisen edellytyksenä on asuntotuotannon sopeutuminen vastaavaan kysynnän kasvuun.

Edellä esitetyn staattisten asuntotuotanto – reaalihintalaskelman tuloksia voidaan verrata Helsingin seudun MAL-aiesopimuksen 2016–2019 tavoitteisiin asuntotuotannon ja asuntotonttien kaavoituksen osalta. Pääkaupunkiseudun osalta sopimuksen asuntotuotantotavoitteena on keskimäärin noin 11 500 valmistuvaa asuntoa vuodessa asteittain kasvaen siten, että vuoden 2016 tavoite oli 10 600 ja vuoden 2019 tavoite 12 600 asuntoa. Jakson loppuvuoden tavoite vastaa mallilaskelman tulosta 12 000–13 500 asunnon vuosituotannosta tasapainossa, jolla reaalihintataso pysyy samalla tasolla. Aiesopimuksen kaavoitustavoite on pääkaupunkiseudulla 1,12 miljoonaa kerros-m² vuodessa, joka vastaa mallilaskelman tasapainon mukaista tuotantotasoa 1,1–1,2 kerros-m² vuodessa. Tosin tonttivarannon kasvattamisvaatimus edellyttää toteutuvaa tuotantoa suurempaa kaavoitusta etenkin alkuvuosina.

VTT:n asuntotuotantotarvetutkimuksen (Vainio 2016) laskelmien mukaan pääkaupunkiseudulle tulisi rakentaa vuoteen 2040 mennessä konservatiivisen skenaarion (Tilastokeskuksen väestöennusteen 2015 mukainen väestönkasvu) mukaan 8 400 asuntoa vuodessa ja nopeamman kasvun kaupungistumisskenaarion mukaan 11 200 asuntoa vuodessa. Näihin lukuihin sisältyvät asuntovajeen kiinni kurominen ja käytöstä poistuvien asuntojen korvaaminen. VTT:n kaupungistumisskenaarion mukaan pääkaupunkiseudun väestö kasvaisi vähän yli 1 % vuodessa, joten se vastaa tämän tutkimuksen laskelman oletusta väestönkasvusta. VTT:n arvioima kaupungistumisskenaarion tuotantotarve on jonkin verran pienempi kuin mallilaskelman tulos 12 000 – 13 500 asuntoa vuodessa. Kuitenkaan VTT:n tutkimuksesta ei käy ilmi oletus rakennettavien asuntojen keskikoosta, joten luvut eivät ole täysin vertailukelpoiset.

³² Mm. Helsingin seudun MASU- ja HLJ 2015 -suunnitelmat sekä Laakso 2017.

3.5.6 Johtopäätöksiä tilastollisten mallianalyysien tuloksista

Helsingin seudun asuntojen kysyntää kasvattaa voimakkaimmin väestönkasvu, jonka pääasiallinen osatekijä on muuttovoitto muualta Suomesta ja ulkomailta. Asuntokuntien keski-koon pieneneminen on ollut toinen merkittävä kysyntää kasvattava tekijä, koska pienet asuntokunnat asuvat keskimäärin väljemmin. Tulotaso vaikuttaa oleellisesti maksukykyiseen kysyntään. 2010-luvulla tulotason heikko kehitys on hillinnyt asuntokysyntää ja asuntojen hintojen nousua. Sen sijaan vuokratason nousu on jatkunut heikosta tulokehityksestä ja korkeasta työttömyydestä huolimatta. Asuntojen hintatason muutokset vaikuttavat myös kysynnän realisoitumiseen: 2010-luvulla korkotason lasku on vaikuttanut hintatasoon nostavasti.

Koska asuntotuotanto ei ole pysynyt kysynnän kasvun tahdissa, kysynnän kasvu on kana-voitunut asuntojen hintojen ja vuokrien nousuksi nopeammin kuin muualla maassa. Liian pieni tonttimaavaranto hyvin saavutettavissa sijainneissa on toiminut rakentamisen pul-lonkaulana 2000-luvulla. Erityisesti kerrostalotonttien niukkuus hyvin saavutettavissa si-jainneissa on kärjistänyt asuntomarkkinoiden tarjontaongelmaa 2010-luvulla, kun asunto-ten kysyntä on suuntautunut entistä enemmän keskeisesti sijaitseviin pienasuntoihin.

Lisääntyvä asuntotuotanto hillitsee hintojen ja vuokrien nousua. Asuntotuotannon vaikutus asuntojen tarjontaan ja hintoihin tulee ennen kaikkea vanhan asuntokannan välityksellä. Lisääntyvä tuotanto johtaa tyhjiä asuntojen määrän kasvuun vanhassa asuntokannassa (mahdollisesti myös valmistuvissa uusissa), joka toimii puskurina tarjonnan ja kysynnän välissä. Lisääntyvä tyhjiä asuntojen määrä pidentää asuntojen myynti- ja vuokrausajoja, joka vaikuttaa hintoihin ja vuokriin. Toisaalta, jos hinnat kääntyvät laskuun, sillä voi olla negatiivinen vaikutus asuntotuotantoon.

Tärkein keino, jolla yhteiskunta voi edistää asuntojen tarjonnan kasvua, on hyvissä sijain-neissa kaavoituksen kautta aikaansaattava tonttimaavaranto. Kaavoitus edellyttää riittä-västi resursseja sekä tehokkaat ja joustavat toimintatavat. Koska kaavoitus ja perusrakenne ovat usein asuntotuotannon pullonkauloja, niiden resursointia pitää vahvistaa, mutta sa-malla tulee nostaa prosessien tehokkuutta.

Helsingin seudun 2000-luvun liikenne- ja yleiskaavat ovat luoneet edellytykset pit-käjänteiselle kaavoitukselle, joka mahdollistaa tonttivarannon systemaattisen kasvattami-sen hyvin saavutettavissa sijainneissa.

Tilastollisen mallin tulosten perusteella tehtyjen laskelmien mukaan pääkaupunkiseudun vuosittaisen asuntotuotannon tulisi olla keskimäärin 1,1–1,25 miljoonaa kerros-m² vuo-dessa. Tämä vastaa keskimäärin 12 000–13 500 asuntoa vuodessa. Tällä volyyymilla vanho-jen asuntojen reaalihintataso pysyisi pääkaupunkiseudulla keskimäärin nykyisellä tasolla eli hinnat nousisivat likimäärin kuluttajahintainflaation tahdissa. Määrät ovat samaa suu-ruusluokkaa kuin Helsingin seudun MAL-aiesopimuksen 2016–2019 asuntotuotanto-ta-voite vuoden 2019 tuotannon määrästä ja asuntokaavoituksesta. Laskelman mukainen tuo-tantotaso mahdollistaisi asuntomarkkinoiden väljyyden lisääntymisen ja kohtuuhintaisen

asumisen etenkin vanhassa asuntokannassa kalleimpien alueiden ulkopuolella. Lisääntyvä tarjonta voi johtaa myös asuinalueiden välisten erojen kasvuun ja alueellisen eriytymisen syventymiseen, mihin on syytä varautua.

3.6 Asunnottomuus

Asuntomarkkinoiden ongelmat ilmenevät kärjistyneimmillään asunnottomuutena. Osa väestöstä on pudonnut tilapäisesti tai pysyvästi normaalien asuntomarkkinoiden ulkopuolelle ja asuu sukulaisten ja tuttavien luona, erilaisissa tilapäismajoituksissa tai ääritapauksessa ulkona. Pitkäaikainen asunnottomuus liittyy tutkimusten mukaan tiiviisti köyhyyteen, alhaiseen koulutustasoon, työttömyyteen, päihdeongelmiin sekä mielenterveydellisiin ja muihin sosiaalisiin ongelmiin. Toisaalta erityisesti suurkaupungeissa on yleistä myös tavallisten työssäkävien ihmisten lyhytaikainen kitka-asunnottomuus, joka liittyy elämänmuutoksiin, kuten parisuhde-eroon, alueiden väliseen muuttoon, asunnonvaihtoon tai äkilliseen taloudelliseen tai muuhun kriisiin. Asunnottomuudella on vahva yhteys asuntomarkkinoiden toimivuuteen, asumisen hintaan ja hintojen alueellisiin eroihin. Erityisesti suurkaupunkialueilla alkeellisimman ja heikkolaatuisimmankin asunnon markkinoilla määräytyvä vuokrataso on korkea suhteessa pienituloisimman väestön maksukykyyn. Asunnottomuus keskittyy Suomessa, kuten muissakin maissa, suurkaupunkeihin. Suomen asunnottomista kahdella kolmesta oli asuinpaikka pääkaupunkiseudulla vuonna 2016 (ARA 2017).

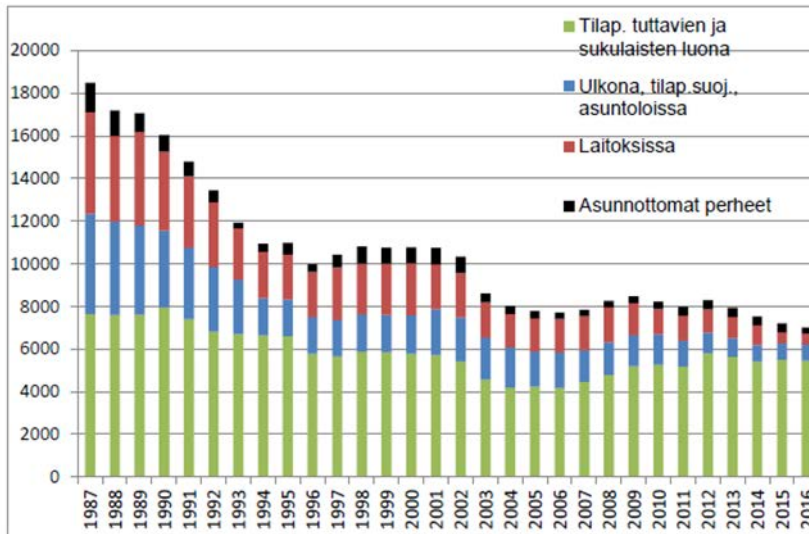
3.6.1 Asunnottomuus Suomessa

Suomessa oli vuoden 2016 lopussa noin 7 400 asunnottomia ARA:n tilaston mukaan (ARA 2017). Asunnottomista noin 6 650 oli yksineläviä. Asunnottomia perheitä oli 325, ja perheissä oli keskimäärin 2,3 perheenjäsentä eli noin 760 henkilöä. Yksinasuvista asunnottomista on naisia 22 %, nuoria (alle 25-vuotiaita) 24 % ja maahanmuuttajia 28 %.

Suomessa asunnottomien määrä on saatu vähennettyä lähes kolmannekseen viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana (kuvio 3.9). Suunta kääntyi uudelleen nousuun viime vuosikymmenen puolivälissä, mutta vuoden 2012 jälkeen suunta on ollut uudelleen laskeva. Vuonna 2016 asunnottomia oli vähemmän kuin kertaakaan aikaisemmin sinä noin 30 vuoden aikana, kun vertailukelpoisia tilastoja on julkaistu. Suomi on ainoa Euroopan maa, jossa asunnottomuus on 2010-luvulla vähentynyt (Y-Säätiö 2017).

Yksinäisistä asunnottomista 82 % asui tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona vuonna 2016. Ulkona, tilapäissuojissa ja asuntoloissa asui noin 11 % sekä laitoksissa ja vastaavissa 7 %. Kahteen jälkimmäiseen ryhmään kuuluvien määrä on supistunut eniten viime vuosina, kun taas tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona asuvien määrä on kasvanut kymmenen vuoden takaiseen verrattuna ja pysynyt suunnilleen samalla tasolla viime vuosina. Asunnottomien maahanmuuttajien määrä moninkertaistui vuodesta 2008 vuoteen 2013, mutta

kasvu on sen jälkeen pysähtynyt. Myös asunnottomien naisten määrä kasvoi tuntuvasti samana aikana, mutta on sen jälkeen laskenut takaisin viime vuosikymmenen keskitason lukemiin.



Kuvio 3.9: Asunnottomien määrä Suomessa (Lähde: ARA 2017)

3.6.2 Pitkäaikaisasunnottomuus

Suomi on ollut edelläkävijä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisessä viime vuosikymmenen jälkipuolelta alkaen. Pitkäaikaisasunnottomien määrä väheni lähes puoleen vuodesta 2008 vuoteen 2016, jolloin heitä oli koko maassa noin 2 050 henkeä (ARA 2017). Väheneminen perustuu ennen kaikkea Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmiin PAAVO 1 (v. 2008–2011) ja PAAVO 2 (v. 2012–2015) sekä Asunnottomuuden ennaltaehkäisytoimenpideohjelmaan 2016–2019 (AUNE).

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmien viitekehyksenä on ollut pitkäjänteinen kansainvälinen asunnottomuustutkimus³³, jonka pohjalta on kehitetty ”Asunto ensin” -periaate. Periaatteen lähtökohtana on asumisen aseman tunnustamisesta yksilöllisten tarpeiden keskiössä. Periaate voidaan nähdä toimintamallina, mutta sitä voidaan hyödyntää myös teoreettisena alustana, jota vasten empiirisiä kohteita tarkastellaan (Y-säätiö 2017).

³³ Erityisesti psykologian tohtori Sam Tsemberis (USA), jonka vuonna 2010 julkaisemassa asunto ensin -käsikirjassa (Housing First 2010) määritellään mallin keskeiset periaatteet.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma vuosille 2008–2011 (PAAVO 1) perustui valtioneuvoston vuonna 2008 tekemään periaatepäätökseen. Ohjelman toimeenpanosta ja koordinoinnista vastasi ympäristöministeriö, jonka lisäksi ohjelman toteutukseen osallistui valtionhallinnosta muita ministeriöitä, virastoja sekä ARA. Ohjelman toteutuksessa oli mukana 10 suurinta asunnottomuuskaupunkia, joiden kanssa tehtiin aiesopimukset, lisäksi ohjelman toteutukseen osallistui useita valtakunnallisia ja paikallisia järjestöjä ja muita palveluntuottajia. Ohjelman menestys perustuu erityisesti eri osapuolten välisen kumppanuuden onnistuneeseen synnyttämiseen ja ylläpitämiseen. PAAVO 2 -ohjelma (2012–2015) jatkoi edellisen ohjelman työtä valtioneuvoston vuonna 2011 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti.

Vuonna 2014 toteutettiin ohjelman kansainvälinen tutkija-arviointi (Ympäristöministeriö 2015a). Arvioinnissaan tutkijat totesivat pitkäaikaisasunnottomuuden pysyvän vähenemisen olevan osoitus kattavan yhteistyöstrategian toimivuudesta ja suosittelivat jatkossa panostamaan enemmän ennaltaehkäisyyn.

Meneillään olevan Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman v. 2016–2019 (AUNE) päämääränä on liittää asunnottomuustyö tulevaisuudessa entistä laajemmin osaksi syrjäytymisenehkäisytyötä asunto ensin -periaatteen pohjalta.

3.6.3 Asunnottomuuspolut

Pitkäaikaisasunnottomuus muodostaa asunnottomuusongelman ”kovan ytimen”. Kuitenkin määrällisesti suurin osa asunnottomista on tilapäisesti asunnottomia, ARA:n (2017) mukaan 70 % vuoden 2016 asunnottomista. Asunnottomuuspolku -tutkimuksissa asunnottomuus ymmärretään tuloksena dynaamisesta vuorovaikutuksesta yksilöiden ominaisuuksien ja rakenteellisten tekijöiden välillä. Staattisen ryhmän sijaan asunnottomat muodostuvat yksilöistä ja kotitalouksista, jotka liikkuvat asunnottomuuteen ja siitä pois. Dynaamisen asunnottomuuspolkututkimuksen keskeisenä lähtökohtana on ymmärrys siitä, että yksilöt voivat liikkua asunnottomuuden, heikotasoisen asumisen ja laadukkaan asumisen välillä. Helsingin vailla vakituista asuntoa olevista asukkaista tehdyssä tutkimuksessa (Kostiainen & Laakso 2015; Kostiainen 2015) selvitettiin, mistä asunnottomaksi päädytään, missä asunnottomuuden aikana majoitutaan ja miten asunnottomuuden päättävä asuminen lopulta järjestyy.

Tulosten mukaan asunnottomuuteen johtavia yleisimpiä syitä ovat elämäntilanteen muutokset, kuten erot parisuhteesta ja muutto toiselle paikkakunnalla sekä vuokrasopimusten päättyminen itsestä riippumattomista syistä. Erityisesti nuorilla myös liian suuret asumiskustannukset ja lapsuudenkodista itsenäistymiseen liittyvät ongelmat johtavat asunnottomuuteen. Elämäntilanteiden taustalla osalla on lisäksi talousvaikeuksia ja työttömyyttä. Uuden asunnon saamisen yleisimpiä esteitä ovat mm. korkea hintataso, häiriömerkinnät luottotiedoissa ja vuokratakuut. Suurin osa saa jakson ajaksi majapaikan ystävien ja sukulaisten

luota ja vain pieni osa turvautuu asunnottomien palveluihin. Myös ulkona ja julkisissa tiloissa, autossa ja leirintäalueella majoittuminen on yleistä. Kyselyaineistoon perustuneen analyysin perusteella asunnottomuuspoluista tunnistettiin kolme ryhmää:

- 1) **Kitka-asunnottomat**, joilla asunnottomuus ratkesi sopivan asunnon löydyttyä, omistus- tai vuokra-asunnosta, sukulaisten ja ystävien luona vietetyn, yleensä melko lyhyen jakson jälkeen.
- 2) **Epävarmat asumisurat**, jossa asunnottomuusjakson aikana asutaan nais- tai miesystävän, sukulaisten tai vanhempien luona ilman vuokrasopimusta, tai alivuokralaisena.
- 3) **Huono-osaiset**, jotka joutuivat turvautumaan asunnottomien palveluihin päättäkseen asunnottomuutensa; monet tähän ryhmään kuuluvista olivat pitkäaikaisasunnottomia.

Heikoimpaan ryhmään, joissa on jouduttu turvautumaan asunnottomien palveluihin, kuumumisen todennäköisyys on suurin pienituloisimmilla ja heikosti koulutetuilla. Mielenterveysongelmat, elämän kriisit ja pitkäaikaiset vaikeudet lisäävät todennäköisyyttä, samoin luottotietomerkinnot, vuokratilat ja huonot elämäntavat. Miehillä on suurempi todennäköisyys kuulua heikoimman asunnottomuuspolun ryhmään kuin naisilla.

Tutkimuksen mukaan Helsingin seudun asunnottomuuden ja asumisen akuuttien ongelmien taustalla vaikuttaa asuntokannan pienuus ja kannan hidas kasvu suhteessa asumiskäynnän kasvuun, mikä on johtanut asuntomarkkinoiden kiristymiseen, joka ilmenee asuntojen vuokrien ja hintojen nousuna kuluttajahintoja ja ansiotasoa nopeammin, väljyyskasvun pysähtymisenä, tyhjien asuntojen varannon supistumisena. Tämän seurauksena tilapäinen asunnottomuus ja epävarma asuminen ovat lisääntyneet. Asuntomarkkinoiden kiireys on heikentänyt monien pienituloisten yksinelävien ja perheiden asemaa asuntomarkkinoilla ja johtanut väliinputoamisuhanalaiseksi nopeasti kasvavan joukon kaupungin asukkaita, joissa nuorten osuus korostuu. Maahanmuuttajat muodostavat heterogeenisen ryhmän, jossa työllistymisessä, tulotasossa ja asuntomarkkinoille sijoittumisessa on erittäin suuria eroja. Osa kokee etniseen taustaan perustuvaa syrjintää asunnonhaussa siinä määrin, että ainoa vaihtoehto asunnon saamiselle on kaupungin vuokra-asunto.

3.7 Johtopäätökset

Helsingin seudulla asuntotuotanto ei ole pysynyt väestönkasvun vetämän kysynnän tahdissa. Kysynnän kasvu on kanavoitunut asuntojen hintojen ja vuokrien nousuksi nopeammin kuin muualla maassa. Liian pieni tonttimaavaranto hyvin saavutettavissa sijainneissa on toiminut rakentamisen pullonkaulana 2000-luvulla.

Tärkein tekijä, jolla yhteiskunta voi edistää asuntojen tarjonnan kasvua, on kaavoituksen kautta aikaansaattava tonttimaavaranto. Tonttimaavarannon kasvu lisää asuntotuotantoa. Helsingin seudun 2000-luvun liikenne- ja yleiskaavat ovat luoneet

edellytykset pitkäjänteiselle kaavoitukselle, joka mahdollistaa tonttivarannon systemaattisen kasvattamisen hyvin saavutettavissa sijainneissa.

Lisääntyvä asuntotuotanto hillitsee hintojen ja vuokrien nousua. Asuntotuotannon vaikutus asuntojen tarjontaan ja hintoihin tulee ennen kaikkea vanhan asuntokannan välityksellä.

Pääkaupunkiseudun vuosittaisen asuntotuotannon tulisi olla keskimäärin 12 000–13 500 asuntoa vuodessa, jotta vanhojen asuntojen reaalihintataso pysyisi pääkaupunkiseudulla keskimäärin nykyisellä tasolla eli hinnat nousisivat likimäärin kuluttajahintainflaation tahdissa.

Asuntomarkkinoiden toimivuuteen vaikutetaan parhaiten kaavoittamalla asuntontontteja vähintään MAL-aiesopimuksen tavoitteiden mukaisesti. Kaupungistumisen kiihtyminen lisää kaavoituksen kasvattamisen ja pk-seutuyhteistyön tarvetta. Asuntopoliittikan toimien riskeinä ovat valtion asuntopoliittikan lyhytjänteisyys, kunnalliset taloudelliset ja poliittiset intressit ja rahoitusmarkkinoiden arvaamattomuus.

Pitkäaikaisasunnottomuuden pysyvä poistaminen tulee olla asuntopoliittikan keskeinen tavoite. Paavo- ja Aune-ohjelmat ovat osoittaneet, että valtion, kuntien ja muiden toimijoiden kattava yhteistyöstrategia toimii. Panostuksia tulee lisätä ennaltaehkäisyyn. Asuntojen tarjonnan lisääntyminen ja sen kautta tapahtuvan asuntomarkkinoiden väljentyminen luo edellytyksiä lyhytaikaisen asunnottomuuden vähentämiselle. Lisäksi tarvitaan kohdennettuja palveluiden, kuten asumisneuvonnan laajentamista.

4 Asumisen tukijärjestelmien ongelmakohtien ja vaikuttavuuden arviointi

Valtion asuntopolitiikalla on merkittävä rooli asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta. Kysyntä- ja tarjontatukien lisäksi normiohjaus eli maankäytön ja rakentamisen sääntely vaikuttaa asuntomarkkinoiden toimintaan. Asuntomarkkinoiden vakauden parantamisen keinoina nähdään kaavoittamisen kasvattamisen lisäksi institutionaalisten vuokranantajien harjoittama vuokrauspolitiikka.

Asuntopolitiikan yleiset tavoitteet eivät näyttäyty selkeinä. Lyhytjänteisyys on johtanut tukijärjestelmän jähmyteen. Tukijärjestelmä on toissijainen keino riittävän tarjonnan jälkeen. Ilman kaavoitusta ja asuntotuotannon sujumista tukijärjestelmä on tehoton. Asuntopolitiikalla ei ole itsenäistä roolia, vaan se ja tukijärjestelmät nähdään suhdannepolitiikan välineinä. Asumispoliittiset tavoitteet ovat verkottuneet ja ulkoisvaikutukset heijastuvat myös muille sektoreille (esim. opiskeluaajat, sosiaali- ja terveystieteille tuettu asuminen).

Tukijärjestelmälle asetetuissa tavoitteissa on onnistuttu kohtuullisesti. Ilman tukijärjestelmiä asuntotilanne olisi paljon raaempi. Asumisen tuet eivät kuitenkaan kohdistu optimaalisesti. Tuetun tuotannon kustannukset jäävät usein huomioimatta.

Tukien vaikutusten arviointia hämärtää yhteiskunnassa tapahtuvat erilaiset muutokset, joista pääosaan ei voida vaikuttaa asuntopolitiikalla. Tarjontatukien kehittämiseksi on ehdotettu käänteistä tukea, jossa sijoittajat maksavat kunnalle maksua (esim. engl. *impact fee*), joka mahdollistaa rakennusvaiheen alussa tarvittavan infrastruktuurin rakentamisen.

4.1 Näkökulmia kirjallisuudesta, osa 1: Tukimuodot

4.1.1 Asuntopolitiikan tavoitteista

Asuntopolitiikan ja asumisen tukijärjestelmien taustalla voidaan nähdä olevan Suomen perustuslain pykälän 19, jonka mukaan

”Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Myös Euroopan unionin vuonna 2010 käynnistämän kymmenvuotisen Eurooppa 2020 kasvu- ja työllisyysstrategian köyhyyden vähentämiseen liittyviin tavoitteisiin sisältyy kotitalouksien taloudellista tilannetta ja asumista koskevia indikaattoreita (Euroopan unioni 2016). Asumisolojen kehittäminen on mukana hallitusohjelmissa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa vuodelta 2012 asuntopolitiikan tavoitteista todettiin mm. seuraavasti:

”Hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on turvata sosiaalisesti ja alueellisesti tasapainoiset ja vakaat asuntomarkkinat, turvata erityisryhmien asumistarpeita ja kehittää asumisen laatua. Asuntopolitiikalla edistetään kohtuuhintaista asumista sekä kaikkien väestöryhmien mahdollisuuksia elämäntilanteeseensa sopivaan asumiseen, kestävää kehitystä, työmarkkinoiden toimivuutta ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia.”

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa vuodelta 2015 asuntopolitiikan tavoitteista todettiin puolestaan seuraavasti:

”Suomen talouden kasvun ja työllisyyden vahvistamiseksi, asuntokannan uudistamiseksi, asuntokysyntään vastaamiseksi, rakennusalan kilpailun ja asumisen valinnanvapauden lisäämiseksi sekä asuntotarpeen rakenteen muutosten vuoksi hallitus muuttaa, korjaa ja poistaa asuntorakentamisen säädöksiä ja edistää pitkäjänteistä ja taloudellisesti järkevää kiinteistökannan ylläpitoa. Säädösremontin tavoitteena on myös täydennysrakentamisen edistäminen sekä asuntojen että tonttien tarjonnan merkittävä lisääminen. Uudistukset koskevat markkinaehtoista ja tuettua asuntotuotantoa. Tavoitteena on, että asuntorakentaminen vastaa nykyistä paremmin kysyntään ottamalla huomioon olemassa oleva ja tuleva tarve kuten muuttoliike, väestön ikääntyminen, yksinasuvien määrän lisääntyminen, kuntien elinkeinostrategiat ja ilmasto- ja elinkeinopolitiikan näkökohdat. Tavoitteena on myös tukea ja kannustaa kansalaisia asumisen omatoimiseen järjestämiseen.”

Ympäristöministeriön asettaman ja vuosina 2013–15 toimineen hanketyöryhmän loppuraportissa (YM 2015) asuntopolitiikalla tunnistettiin olevan kuusi tavoitetta:

1. *Asuntotarjonnan on kyettävä vastaamaan asuntokysyntään.* Tarjontaongelma liittyy sekä kasvukeskuksiin, joissa asuntotarjonta ei pysy asuntokysynnän vauhdissa, että taantuviin alueisiin, joille asuntokysynnän vähentyessä muodostuu ylitarjontaa asunnoista. Asuntokysynnän rakenteessa voi myös tapahtua muutoksia esimerkiksi väestön ikääntymisen, perheen muodostuksessa tapahtuvien muutosten ja arvostusten muuttumisen myötä.
2. *Asuntomarkkinoilla pyritään ylläpitämään hinta- ja vuokrakehityksen vakautta.* Asuntomarkkinoiden suuret suhdannevaihtelut ovat haitallisia kaikille asuntomarkkinoiden osapuolille (kotaloudet, yritykset, julkinen valta).
3. *Turvataan tuloihin nähden kohtuuhintainen asuminen.* Julkisen vallan tehtävä on turvata myös niiden ryhmien asuminen, jotka eivät itse (markkinaehtoisesti) kykene asumistaan järjestämään.
4. *Edistetään eheän yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja ehkäistään sosioekonomisesti eriytyneiden asuinalueiden syntyä.* Eheä yhdyskuntarakenne luo paremmat mahdollisuudet palveluiden ja liikennejärjestelmien taloudelliselle ja ympäristöystävälli-

selle toteuttamiselle. Asuinalueiden monipuolinen asukasrakenne on myös tavoiteltavaa, jotta segregaatian (sosioekonomisen eriytymisen) haitallisia seurauksia voidaan ehkäistä.

5. *Pidetään huolta asuntovarallisuudesta (asuntokannan (perus)korjaukset) ja kehitetään asuntokannan energiatehokkuutta.* Asuntokanta Suomessa on suhteellisen nuorta ja mittavat korjaustarpeet ovat edessä. EU:n energiatehokkuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että myös vanhan asuntokannan osalta on tehtävä energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä.
6. *Parannetaan asuntokannan ja asuinalueiden esteettömyyttä ja turvallisuutta.* Väestön ikääntymisen myötä tarve kehittää asuntokannan esteettömyyttä kasvaa.

Asuntopolitiikalla ja asumisen tukijärjestelmillä on kytkentöjä moniin muihin politiikkalohkoihin. Kansalaisten hyvinvoinnin välittömän edistämisen ohella asuntopolitiikka linkittyy esimerkiksi työvoimapolitiikkaan ja sitä on myös käytetty suhdannepolitiikan välineenä.

4.1.2 Perusteita asuntomarkkinoiden toimintaan puuttumiselle

Hyvinvointitaloustieteen näkökulmasta markkinoiden toimintaan puuttumisen perusteet voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Nämä ovat markkinoiden toiminnan tehostuminen ja markkinaratkaisusta seuraava epätasa-arvoisuus

Markkinoiden toiminnan tehostumisessa on kyse tilanteista, joissa taloudellista vaihdantaa harjoittavien osapuolien tilannetta voitaisiin parantaa ilman, että minkään osapuolen asema heikkenisi.³⁴ Markkinoiden tehostumiseen voi olla useita eri syitä.³⁵ Kilpailuasetelma on useimmilla markkinoilla, myös asuntomarkkinoilla, epätäydellinen. Ongelmaksi *epätäydellinen kilpailu* muodostuu, jos sen seurauksena jonkin hyödykkeen tai palvelun tarjoajalla on markkinavoimaa eli markkinoilla vallitsee tilanne, jossa tarjoaja voi vaikuttaa markkinoilla tarjolla olevien hyödykkeiden tai palveluiden määrään ja sitä kautta hintaan. Monopoli ei sinällään tarjoa välitöntä oikeutusta julkisen sektorin markkinainterventiolle. Markkinoiden säätely esimerkiksi kilpailulainsäädännön avulla saattaa riittää.³⁶

³⁴ Tällöin voidaan puhua niin sanotusta Pareto-tehokkuudesta.

³⁵ Tarkemmin markkinoiden epäonnistumisesta esim. Barr 1998.

³⁶ Asuntomarkkinoilla vanhojen asuntojen osalta markkinoita voidaan pitää varsin kilpailullisena. Uusien asuntojen tuottajien tilanne ei välttämättä ole sama. Rakennusalan markkinoiden toimivuutta arvioi Ahonen ym. (2008), vaikka merkittäviä kilpailunrajoituksia ei löytänyt, nosti esille useita markkinoiden kilpailullisuutta edistäviä kehityskohteita, mm. maapolitiikan ja maamarkkinoiden toimivuuden edistämisen, rakennusalan julkisen sääntelyn ja ohjauksen kustannusvaikutukset sekä rakennustuoteteollisuuden kilpailullisuuden lisäämisen.

Myös markkinoilla esiintyvä *epätäydellinen informaatio*, koskien esimerkiksi *hyödykkeen ominaisuuksia tai markkinahintaa*, voi johtaa markkinoiden epäonnistumiseen. Markkinat ratkaisevat kuitenkin näitä ongelmia merkittävilta osin itse.

Ulkoisvaikutukset, taloudellisen vaihdon vaikutukset kolmansiin osapuoliin, voivat niin ikään johtaa markkinoiden epäonnistumiseen (tehottomuuteen). Ulkoisvaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Esimerkiksi positiivisten ulkoisvaikutusten tapauksessa markkinaratkaisussa hyödykkeen tai palvelun kulutus jää alioptimaaliseksi, koska kolmansiin osapuoliin kohdistuvat positiiviset vaikutukset eivät tule päätöksenteossa huomioduiksi. Niin sanottujen *julkishyödykkeiden* tapauksessa markkinaratkaisu ei niin ikään tuota optimaalista ratkaisua – hyödykkeen tuotanto jää alioptimaaliseksi.³⁷

Tasa-arvonäkökulmasta markkinoiden toimintaan puuttuminen voi perustua pyrkimykseen esimerkiksi tuloeroista johtuvan epätasa-arvon vähentämiseen (vertikaalinen tasa-arvo) tai joitakin väestöryhmiä asuntomarkkinoilla diskriminoivien käytäntöjen kieltämisestä (horisontaalinen tasa-arvo). Selkeästi tehokkuus- ja tasa-arvonäkökulmiin liittyvien perusteluiden ohella asuntopolitiikkaa on perusteltu myös **kansanterveyteen** ja sen edistämiseen liittyvillä syillä, **työmarkkinoiden toiminnan edistämällä**, **segregaation vähentämiseen** liittyvillä perusteluilla sekä **suhdannepolitiikkaan** liittyvillä syillä.

4.1.3 Hyvän tukijärjestelmän ominaispiirteitä

Hyvinvointitaloustieteen näkökulmasta markkinoiden toimintaan puuttumiselle esitettiin edellä kaksi syytä - markkinaratkaisun tehottomuus ja markkinaratkaisusta poikkeavat tasa-arvotavoitteet. Vaikka markkinaratkaisuun liittyvistä puutteista oltaisiin tietoisia, voidaan julkisen sektorin puuttumiseen markkinaratkaisuun myös suhtautua epäillen. Markkinapuutteita korjaamaan pyrkivä politiikkatoimenpide itsessään voi sisältää epäonnistumisen mahdollisuuden. Politiikkatoimenpide voi tuottaa esimerkiksi haitallisia seurannaisvaikutuksia tai olla kustannuksiltaan saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuuton. Yksittäinen politiikkatoimenpide voi myös vaatia rinnalleen muita, kyseisen politiikkatoimenpiteen ei-toivottuihin seurannaisvaikutuksiin liittyviä, korjaavia politiikkatoimenpiteitä.

Markkinoiden tehokkuuteen liittyvien ongelmien osalta, riippuen toki havaitun markkinapuutteen laadusta, usein ensimmäinen politiikkasuositus on kehoitus pyrkiä korjaamaan markkinoiden puutteita markkinoiden toimintaa tehostavilla tai ohjaavilla toimenpiteillä. Esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä ovat markkinoiden kilpailullisuuden lisääminen ja markkinaosapuolten informaatioepäsymmetriaa vähentävät järjestelyt. Joidenkin markki-

³⁷ Puhtaat julkishyödykkeet ovat sellaisia, joiden kuluttaminen ei vähennä muiden mahdollisuutta kuluttaa kyseistä hyödykettä ja joiden kulutuksesta ei voida ketään sulkea pois. Edellä mainituista syistä yksilöillä ei ole kannustimia paljastaa maksuhalukkuuttaan kyseisten hyödykkeiden suhteen ja markkinaratkaisussa julkishyödykkeiden tuotanto jää alioptimaaliselle tasolle.

napuutteiden osalta markkinat voivat myös itse korjata esiin nousevia ongelmia. Tästä esimerkkinä käy asuntomarkkinoiden hintainformaation kerääminen ja saattaminen yleisesti saataville.³⁸

Hyödykesidonnaisia tukia pidetään kuluttajan autonomian ja hyvinvoinnin näkökulmasta usein ongelmallisina. Kuluttajan omaa valintaa hyödykkeiden ja palveluiden suhteen pidetään ensisijaisena hallinnolliseen ohjaukseen verrattuna. Tämän periaatteen soveltaminen tarkoittaisi asumisen tukijärjestelmien näkökulmasta kysyntätukien asettamista tarjontatukien edelle, ja toisaalta hyödykkeistä (tässä asuminen) riippumattomien tukien asettamista hyödykesidonnaisten tukien edelle. Hyödykkeen kuluttamiseen liittyvillä ulkoisvaikutuksilla voidaan perustella markkinaratkaisuuksiin puuttumista myös asumisen osalta. Tällöin on kuitenkin kyettävä osoittamaan, mitkä olisivat ne markkinaratkaisuuksiin liittyvät ulkoisvaikutukset, jotka perustelisivat hyödykkeeseen sidottuja, eli tässä asumiseen, liittyviä tukimuotoja.³⁹

Asuntomarkkinoiden toimintaa ohjataan sekä monin laein ja asetuksin, että edellä kuvatuilla tavoilla myös monien eri tukijärjestelmien kautta. Yleisesti, kaikkia tukijärjestelmiä koskien, voidaan esittää joitakin kriteereitä hyvälle tukijärjestelmälle ja markkinaratkaisuun puuttuvien politiikkatoimenpiteiden kokonaisuuksille ylipäätään. Ensinnäkin, kaikilta tukijärjestelmiltä, ja myös niiden muodostamilta kokonaisuuksilta, tulee vaatia, että ne ovat **vaikuttavia** ja **kustannustehokkaita**.⁴⁰ Vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, että tuki kohdistuu mahdollisimman tarkoin sille taholle, jolle sen on tarkoitettu kohdistuvan. Kustannustehokkuudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että tavoiteltu hyöty saadaan aikaan mahdollisimman pienin kustannuksin.

Tukijärjestelmät on pyrittävä rakentamaan tavalla, joka minimoii niiden haitalliset vaikutukset markkinaehtoiseen toimintaan. Asumisen tukijärjestelmien kohdalla esiin nousee **tarjontatukien yksityistä asuntotarjontaa syrjäyttävä vaikutus**.⁴¹ Asumiseen liittyvien

³⁸ Esimerkiksi asuntohintainformaatiota on saatavilla ympäristöministeriön ylläpitämän <http://asuntojen.hintatiedot.fi/haku/> -palvelun ohella <http://www.asuntojenhinnat.fi/> ja <https://www.kiinteistomaailma.fi/asuntojen-hinnat-palveluista>.

³⁹ Tiettyä minitasoa asumisessa pidetään yleensä kansalaisen perusoikeutena (vrt. perustuslain 19§). Asumista on myös kuvattu niin sanottuna meriittihyödykkeenä jonka kulutuksen (tietyllä minitasolla) ei tulisi riippua henkilön maksukyvyistä tai -halusta (Musgrave 1959). Myös meriittihyödykkeen tapauksessa puuttumista markkinaratkaisuun (ja kuluttajan valintaan) perustellaan ulkoisvaikutuksilla.

⁴⁰ Vaikuttavuus eli tukien kohdistuminen oikein, myös tukee kustannustehokkuuden tavoitetta. Tukea tarvitaan sitä vähemmän, mitä paremmin tuki kohdistuu sille taholle, jolle se on tarkoitettu. Tukien vaikuttavuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyy pyrkimys minimoida tukien kapitalisoituminen asuntojen vuokriin ja hintoihin.

⁴¹ Joustamattoman asuntotarjonnan oloissa markkinaehtoinen asuntotarjonta ei reagoi herkästi kysynnän lisääntymiseen. Tällöin tarjontatuet ja julkinen asuntotuotanto voivat olla toimiva ratkaisu, mikäli ne eivät merkittävästi syrjäytä markkinaehtoista tuotantoa.

tukijärjestelmien **negatiiviset kannustinvaikutukset** esimerkiksi työntarjontaan⁴² on pyrittävä minimoimaan ja järjestelmät tulisi suunnitella siten, että ne edistäisivät työvoiman liikkuvuutta. Lisäksi tukijärjestelmien luomat **kannustimet kotitalouksien velkaantumiselle** ja siitä seuraaville riskeille, niin yksittäisille kotitalouksille kuin kansantaloudelle ja sen vakaudelle, tulee huomioida tukijärjestelmiä kehitettäessä. Tukijärjestelmien ei liioin tulisi itsessään tuottaa asuntomarkkinoille epävakautta eikä nostaa asuntojen hintoja tai vuokria. **Tukijärjestelmien kustannusten** tulee myös pysyä julkisen talouden kantokyvyn puitteissa.

4.1.4 Miten asuntomarkkinoiden toimintaa Suomessa ohjataan?

Asuntomarkkinoiden toimintaan vaikutetaan Suomessa ja useimmissa maissa monin eri tavoin. Rakentamiseen ja maankäyttöratkaisuihin liittyy runsaasti erilaista säätelyä ja normiohjausta. Seuraavaksi keskitytään asumisen taloudellisiin tukijärjestelmiin.

Tukijärjestelmät voidaan jakaa kahteen pääryhmään, kysyntä- ja tarjontatukiin. Kysyntätuet, esimerkiksi yleinen asumistuki ja asumisen verotuet, ovat tukia, jotka kohdistetaan suoraan kotitalouksille. Tarjontatuet (tuotantotuet) kohdistuvat asuntoja rakennuttaville tahoille vaikkakin tukien tarkoituksena on hyödyttää esimerkiksi markkinavuokraa alempien vuokrien muodossa asukkaita. Verrattuna kysyntätukiin, tarjontatuen etuna voidaan pitää sitä, että tuki kanavoituu varmuudella asuntotuotannoksi. On kuitenkin todennäköistä, että tarjontatuen asuntotuotantoa kasvattavat vaikutukset ovat tarjontatuetun asuntotuotannon määrää pienemmät, koska tuettu asuntotuotanto syrjäyttää markkinaehtoista asuntotuotantoa.

4.1.5 Asumisen kysyntätukijärjestelmät

Asumistuella, erotuksena yleisestä toimeentulotuesta, viitataan tässä sellaiseen kotitaloudelle (ruokakunnalle) maksettavaan taloudelliseen tukeen joka on sidottu asumiseen ja asumismenoihin. Tällaisia tukia ovat yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki ja so-tilasavustuksen asumisavustus, aiemmin myös opiskelijoiden asumislisä. Kuten jo edellä todettiin, tosiasiallisesti asumiskustannuksia katetaan merkittävässä määrin myös yleisen toimeentulotuen kautta. Vuoden 2015 alussa asumistuen ehdoista poistettiin asunnon laadullisia ominaisuuksia koskevat määräykset. Asumistuen määräytyminen sidottiin ainoastaan asunnon kokonaisvuokraan ja sijaintiin (kuntaan) sekä ruokakunnan kokoon. Hyväksyttävä enimmäisasumismeno määrittää ylärajan tuen laskennassa käytettäville asumismenoille. Tämän ylärajan ylittäviä asumismenoja ei huomioida asumistuen laskennassa.⁴³

⁴² Näillä kannustimilla viitataan sekä työn vastaanottaminen yleisesti että myös muuttoon työn perässä toiselle paikkakunnalle.

⁴³ Esimerkiksi Helsingissä hyväksyttävä enimmäisasumismeno on 508 euroa kuukaudessa (2017). Toimeentulotuen osalta vastaavia enimmäisasumismenoroja ei ole. Huhtikuussa 2017 hallitus ilmoitti,

Asumistuen vaikutus kotitalouden asumispalveluiden kulutukseen riippuu monista tekijöistä. Asumistuki kasvattaa kotitalouden tuloja ja samalla, tuen ollessa sidottu asumispalveluiden kulutukseen, muuttaa kotitalouden kuluttamien hyödykkeiden hintasuhteita (asumispalvelut vs. muut hyödykkeet). Tuen myötä asumispalveluiden suhteellinen hinta, verrattuna kotitalouden kuluttamiin muihin hyödykkeisiin, laskee. Kotitalouden tulojen kasvu sinällään (ns. tulovaikutus), ja toisaalta asumispalveluiden suhteellisen hinnan lasku (ns. substituutiovaikutus), ovat molemmat omiaan kasvattamaan kotitalouden kuluttamien asumispalveluiden määrää verrattuna tilanteeseen, jossa kotitalous ei saisi asumistukea. Asumispalveluiden kulutuksessa asumistuen saamisen kautta tapahtuviin muutoksiin vaikuttavat tuen ohella muutkin tekijät. Tällaisia tekijöitä ovat asumistuen pysyvyys (onko tulonlisäys pysyvä vai väliaikainen?) ja muuttokustannukset (kannattaako asumista sopeuttaa marginaalisesti parempien asumisolosuhteiden saavuttamiseksi?) sekä asuntomarkkinatilanne yleisesti, eli millaisia asumisvaihtoehtoja markkinoilla on tarjolla.

Yleinen asumistuki korvaa 80 prosenttia pienituloisen tuensaajan asumismenoista⁴⁴. Korvattava osuus asumismenoista pienenee ruokakunnan tulojen kasvaessa siten, että esimerkiksi Helsingissä yhden hengen talous ei saa enää asumistukea tulojen ylittäessä 1950 euroa kuukaudessa. Yleisen asumistukeen vaikuttavia tuloja eivät ole useimmat sosiaalietuudet, satunnaiset tulot (esimerkiksi perinnöt), alaikäisen lapsen tulot eivätkä palkkaan liittyvät kulukorvaukset. Pienituloisten kotitalouksien asumista on käytännössä tuettu myös toimeentulotuen kautta. Arviot toimeentulotuen kautta maksettavan asumiseen kohdistuvan tuen suuruudesta vaihtelevat⁴⁵.

4.1.6 Asumistukien vaikutus vuokriin

Asumistukimenojen voimakas kasvu viime vuosina Suomessa on herättänyt paljon keskustelua siitä, miten asumistuet vaikuttavat vuokratasoon.⁴⁶ Asumistuki kasvattaa asuntokysyntää ainakin joillain asuntomarkkinoiden lohkoilla.⁴⁷ Asuntotarjonnan joustavuudesta

että asumistuen määräytymisperusteisiin otetaan uudelleen mukaan kuntakohtainen neliövuokratotto.

⁴⁴ Eläkkeensaajan asumistuessa korvattava osuus pienituloisella asuntokunnalla on 85 prosenttia.

⁴⁵ Vuonna 2015 valmistuneessa ympäristöministeriön (Ympäristöministeriö 2015b) raportissa arvioitiin, että 25–50 % maksetusta perustoimeentulotuesta, joka oli 656 miljoonaa euroa vuonna 2013, kohdistuisi kotitalouksien asumisen tukemiseen.

⁴⁶ Esimerkiksi vuonna 2016 yleisestä asumistuesta noin yli 96 prosenttia maksettiin vuokra-asunnoissa asuville ruokakunnille (vuokralla asuvat 1067,5 miljoonaa euroa, asumisoikeus- ja osaomistusasunnoissa asuvat 21 miljoonaa euroa sekä omistusasunnoissa asuvat 40 miljoonaa euroa) (Lähde: Kelasto).

⁴⁷ Asumistukiin käytettävät varat on saatava jostakin. Jos julkinen talous on tasapainossa, voidaan näiden varojen ajatella tulevan verotuksen kautta. Jos tämä verotus kohdistuu yksityishenkilöiden tuloihin (välillisesti tai suoraan), ovat nämä varat poissa joidenkin toisten kotitalouksien kulutusmahdollisuuksista (ja siten myös vähentävät näiden kotitalouksien asuntokysyntää). Mikäli asumistukeen käytettävät varat kerätään samalta asuntomarkkina-alueelta kuin minne asumistuet myös maksetaan, voidaan asumistukimenot nähdä asuntomarkkina-alueen sisällä lähinnä kulutusmahdollisuuksia tasaavina, ei niin-

riippuu, missä määrin asumistuki kanavoituu asumistason kasvuksi ja missä määrin asuminen hintatason nousuksi (tukien kapitalisoituminen). Vuokramarkkinoilla, joilla asunnon vuokraus tapahtuu käytännössä ennalta ilmoitettujen vuokrapyyntöjen asettamalla hintatasolla, vuokranantaja ei yleensä voi suoraan hinnoittelussaan ottaa huomioon yksittäisen vuokra-asunnon hakijan saamaa asumistukea ja sen vaikutusta vuokralaisen maksukykyyn. On kuitenkin syytä huomata, että asumistukien määrittämisessä käytettävän niin sanotun hyväksyttävän enimmäisvuokran taso jää yleensä markkinavuokrien tason alapuolelle ja että asumistukiin liittyy aina myös tietty omavastuuosuus asumismenoista. Asumistukea ei myöskään ole sidottu asunnon kokoon, jolloin tuen määrää ei voi kasvattaa vuokraamalla suuremman asunnon. Asumistuen saajalle on näin ollen luotu kannustimia, joilla tuen siirtymistä vuokriin pyritään vähentämään. Vaikka vuokranantaja ei voikaan hyödyntää tietoa yksittäisen kotitalouden vuokranmaksukykyä ja -halusta, nostaa asumistuki kuitenkin niiden kotitalouksien joukkoa, jotka voivat asunnoista markkinoilla kilpailla. Asuntomarkkinoiden voidaan katsoa muodostuvan useista limittäisistä osamarkkinoista joilla asunnot ovat epätäydellisiä substituutteja (korvaavia hyödykkeitä) toisilleen. Asumistukia saavien kotitalouksien asuntokysyntä ei kohdistu kaikille markkinasegmenteille ja siksi myös tukien mahdollinen kapitalisoituminen vaihtelee segmenteittäin.⁴⁸ Kasvanut kysyntä todennäköisesti nostaa jossain määrin, riippuen vuokra-asuntojen tarjonnan joustavuudesta, markkinavuokrien tasoa. Muutokset vuokralaisten vuokramaksukyvyssä heijastuvat lyhyellä aikavälillä todennäköisesti suurempina muutoksina markkinavuokrissa. Pidemmällä aikavälillä, asuntotarjonnan reagoidessa muuttuneisiin kysyntäolosuhteisiin, muutokset markkinavuokrissa voivat jäädä pienemmiksi.

Hyvän asumistukijärjestelmän piirteinä voidaan pitää järjestelmän vaikuttavuutta ja tehokkuutta eli sitä, että tuki kohdistuu sinne, minne se on tarkoitettukin, ja tukijärjestelmä on toteutettu kustannustehokkaasti. Asumistuen tarkoituksena on turvata pienituloisille kotitalouksille kohtuulliseksi katsottava asumistaso ja välillisesti turvata myös riittävät muut kulutusmahdollisuudet. Asumistuet ovat luonteeltaan kysyntätukia, ne maksetaan tuen tarpeessa oleville kotitalouksille (ruokakunnille). On perusteltua kysyä, päätyykö tuki kotitalouksille ja missä määrin?

Asumistukien siirtymistä vuokriin (kapitalisoitumista) on tutkittu mm. hyödyntämällä erilaisiin asumistukijärjestelmien reformeihin liittyviä tilanteita. Nämä muutostilanteet tarjoavat koeasetelman jonka avulla tukien kapitalisoitumisesta saadaan tarkempia arvioita.

kään niitä kokonaisuudessaan kasvattavina, menoina. Eri tulotasoilla asumiseen käytettävä osuus tuloista kuitenkin vaihdella ja asumistukien kautta tuleva asuntokysyntä voi kohdistua eri asuntomarkkinalohkoille kuin se kysyntä, jota asumistukien rahoittamiseksi kerättävät verot vähentävät. Julkisen talouden ollessa alijäämäinen, asumistuet voidaan ainakin osin nähdä rahoitettavan julkista velkaa kasvattamalla.

⁴⁸ Kysynnän kasvaessa joillakin segmenteillä osa kysynnästä saattaa vuokrien ja asuntohintojen noustessa siirtyä toisille segmenteille. On myös odotettavissa, että asuntotarjonnassa tapahtuu pidemmällä aikavälillä muutoksia kysyntätilanteen muuttuessa. Tällä tavoin kysynnän muutokset vaikuttavat, välitöntä tiettyyn asuntomarkkinasegmenttiin kohdistuvaa kysyntätilanteen muutosta, laajemmin asuntomarkkinoiden eri segmenteille.

Esimerkiksi Ranskassa asumistukijärjestelmän laajentamisen vaikutuksia arvioinneissa tutkimuksissa (Fack 2006, Laferrere & Le Blanc 2004) havaittiin, että asumistukia saavien vuokrat nousivat huomattavasti nopeammin kuin niiden kotitalouksien, jotka eivät saa tukia. Isoa-Britanniaa koskevissa tutkimuksissa (Gibbons ja Manning 2006 ja Brewer ym. 2014) on tutkittu päinvastaista tilannetta, jossa asumistukien tasoa on leikattu. Tällaisessa asetelmassa, jos tuki kohdistuu oikein eli vuokralaiselle, myös tukien leikkauksen pitäisi kohdentua vuokralaiselle. Tulokset olivat kuitenkin vaikeasti tulkittavia. Tukien siirtyminen vuokriin vaihteli vähäisestä tukien kapitalisoitumisesta (Brewer ym. 2014, 10 %) aina huomattavaan tukien kapitalisoitumiseen (Gibbons ja Manning 2006, 50–60 %). Myös alueiden välillä oli samassakin tutkimuksessa huomattavia eroja. Tuloksia tulkittiin siten, että kapitalisoitumisaste riippuu olennaisesti paikallisista markkinaolosuhteista.

Susin (2002) hyödynsi laaja Yhdysvalloista kerättyä aineistoa ja arvioi, että alueilla, joilla tarjolla on runsaammin asumiskustannusten kattamiseen tarkoitettuja maksuseteleitä (voucher), pienituloisten vuokrat nousivat nopeammin kuin niillä alueilla, joilla maksuseteleitä oli käytössä niukemmin. Erikseen and Ross (2015) käyttivät tutkimuksessaan niin ikään laajaa Yhdysvalloista kerättyä paneeliaineistoa ja päätyivät tulokseen, jonka mukaan asumiskustannuksia kattavan maksusetelin käytön laajentaminen johti siihen, että tukea saavien kotitalouksien kysyntä siirtyi kohti korkeamman laatutason asuntoja. Yleiseen vuokratasoon tuet eivät vaikuttaneet vaikkakin markkinasegmenttien sisällä vaikutuksia esiintyi. Kolmas Yhdysvalloista kerättyyn tutkimusaineistoon perustuva tutkimus (Collinson and Ganong 2016) päätyi tulokseen, jonka mukaan asumiskustannuksia kattavan maksusetelin käytön laajentaminen siirsi tukea saaneiden, lähtökohtaisesti pienituloisten kotitalouksien, asuntokysyntää alemman vuokratason alueilta kalliimman vuokratason alueille. Tämä kysynnän siirtymä näkyi myös vuokrien nousuna kalliimmilla alueilla ja vuokrien laskuna halvemmilla alueilla.

Kotimaisen tutkimuskirjallisuuden tuottamat arviot vuokriin siirtyvästä asumistukien osasta vaihtelevat huomattavasti. Kangasharjun (2003) tulosten mukaan asumistuista vuokriin siirtyisi 15 prosenttia. Uudemmassa tutkimuksessa (Viren & Hiekkä 2009, Kangasharju 2010, Viren 2013) arviot asumistukien kapitalisoitumisesta (vuokriin) ovat huomattavasti korkeampia, jopa 70 prosenttia. Tuore Eerolan ja Lyytikäisen (2017) tutkimus⁴⁹ päättyi kuitenkin tulokseen, jonka mukaan asumistuen vaikutukset vuokriin ovat pienemmät kuin aiempien tutkimusten perusteella on arvioitu.

⁴⁹ Lähtökohtaisesti asumistuen vaikutusta vuokraan on vaikea selvittää koska samat tekijät vaikuttavat sekä vuokraan että asumistukeen. Niinpä usein korkeampaan vuokraan yhdistyy korkeampi asumistuki. Korrelaatio vuokrien ja asumistukien välillä on olemassa, mutta kausaalisuhteen suuntaa ei pelkän korrelaation perusteella voi päätellä. Eerolan ja Lyytikäisen (2017) tutkimus hyödyntää asumistukijärjestelmässä ollutta portaattaista riippuvuutta asumistuen ja asunnon pinta-alan välillä eristääkseen asumistuen vaikutukset asunnon vuokraan muista vuokraan vaikuttavista tekijöistä.

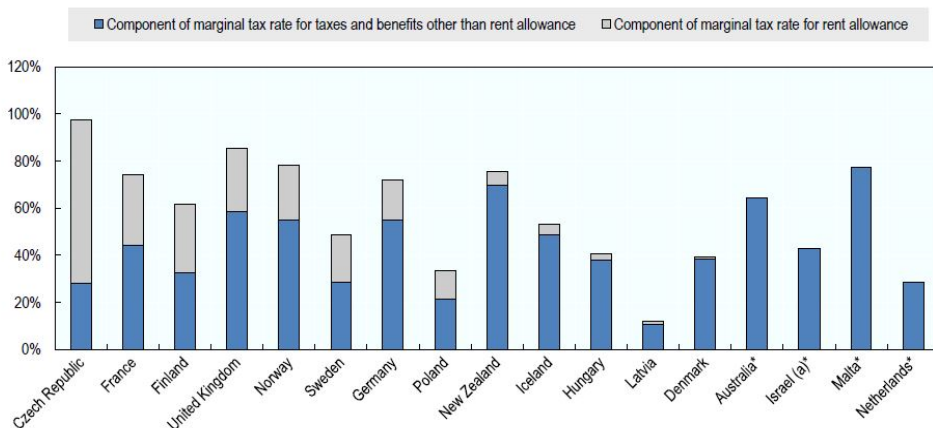
4.1.7 Asumistukeen liittyvät kannustinongelmat

Asumistuet ovat tulosidonnaisia etuuksia. Tulotason nousu johtaa tukien vähenemiseen. Tulojen myötä nouseva verotuksen progressio ja eri etuuksien (ml. asumistuki) menetykset johtavat helposti korkeisiin efektiivisiin rajaveroasteisiin. Tämä on ongelma työmarkkinoiden kannalta koska korkea efektiivinen rajaveroaste heikentää työllisten kannustimia edetä parempipalkkaisiin töihin (köyhyysloukku) ja työttömien kannustimia työllistyä (työttömyysloukku). Yksinasuvilla sosiaalietuksien menetyksen takia efektiiviset rajaveroasteet voivat olla jopa 60–90 prosenttia eli korkeammat kuin suurituloisimmilla palkansaajilla. Lapsiperheille kannustimet voivat puuttua laajoilla tuloalueilla kokonaan – kannustinloukku voi ulottua keskituloisiin kotitalouksiin asti (Viitamäki 2015). Näiden kannustinongelmien ohella etuuksien menettämisen välttely voi myös edistää harmaata taloutta.

OECD-maiden vertailussa (kuvio 4.1) havaitaan, että tilanne on varsin samankaltainen monissa muissakin teollisuusmaissa. Asumistuen menetyksen suhteellinen merkitys efektiivisen rajaveroasteen muodostumiselle on esimerkkilaskelmissa käytettyjen kotitalouksien osalta kuitenkin Suomessa varsin suuri. Pohjoismaisessa vertailussa Ruotsissa ja Tanskassa efektiivinen rajaveroaste (asumistuen menetykset huomioon ottaen) on Suomea alempi.

PH3.3.4. Marginal effective tax rates and the impact of rent allowance withdrawal, selected countries, 2014

Decomposition of the marginal effective tax rate for an increase from half-time to full-time work at the 10th percentile of the wage distribution, average across four different family types, in percent ^{1, 2, 3, 4}



Kuvio 4.1: Efektiivinen rajaveroaste asumistuen menettämisen mukaan luettuna joissakin OECD maissa vuonna 2014. Lähde: OECD

Kannustimien vaikutusta mm. työmarkkinamenestykseen (vrt. köyhyysloukku ja työttömyysloukku) ja tukiriippuvuuden muodostumiseen on kartoitettu monissa tutkimuksissa⁵⁰. Asumistukeen liittyvistä monista potentiaalisista kannustinongelmista empiirinen tutkimus tarjoaa kuitenkin osin ristiriitaista ja tulkinnanvaraista näyttöä asumistuen todellisista (haitallisista) kannustinvaikutuksista. Esimerkiksi Norjaa ja Ruotsia koskevissa tutkimuksissa kovin vakuuttavaa näyttöä asumistuen tukiriippuvuutta vaikutuksesta ei saatu (Nordvik & Åhren 2005, Chen 2006). Esimerkiksi Norjassa asumistuen saajista 30 prosenttia poistui tuen piiristä vuosittain (Nordvik & Åhren 2005). Työntarjontaan liittyvien taloudellisten kannustimien osalta asetelma saattaa myös vaihdella sukupuolesta ja koulutustasosta riippuen. Meghir ja Phillips (2008) osoittavat Isosta-Britanniasta kerätyllä aineistolla, että esimerkiksi korkeasti koulutettujen miesten työntarjonta on melko joustamatonta taloudellisten kannustimien suhteen.

Etuuksien menettämiseen liittyviä, korkean efektiivisen rajaveroasteen muodossa tulevia, kannustinongelmia on vaikea kokonaan välttää. Tukien väheneminen tulotason nousun myötä voi johtaa, yhdessä vapaa-aikaan liittyvien arvostusten kanssa, työllistymisen heikkoihin kannustimiin. Samankaltaisia ongelmia liittyy myös järjestelmiin, joissa asumistuen muodossa maksettavan erillisen tuen sijaan käytössä ovat tuloperusteiset vuokrat tai tarjontatukien ollessa kyseessä, järjestelmiin joissa oikeus asuntoon on tulorajoitteinen ja kotitalouden tulotaso tarkistetaan aika ajoin.

Kannustinloukkuryhmän raportissa (2017) esitetään laskelmia asumistuen uudistamisen vaikutuksista. Kannustinloukkutyöryhmä esittää vaihtoehtoisia laskelmia, joissa muutetaan hyväksyttävien asumismenojen määrää, tulotason nousun vaikutusta asumistukeen, asumistuen omavastuuosuutta ja tulojen niin sanottua suojaosuutta asumistukea määriteltäessä. Kaikki esitetyt skenaariot kasvattavat työllisyyttä ja useimmat, kolme neljästä, ovat myös julkisia menoja vähentäviä. Ongelmaksi asumistuen mahdollisessa leikkaamisessa muodostuu se, että asumistuki kohdistuu pääosin pienituloisiin kotitalouksiin jolloin asumistuen leikkaukset todennäköisesti vain siirtävät kustannuksia maksettavaksi toisen etuuden, toimeentulotuen, kautta. Lisäksi niiden kotitalouksien tilanne, jotka eivät uudistuksen työllisyysvaikutusten seurauksena kuitenkaan työllisty, heikkenee taloudellisesti.

4.1.8 Tarjontatuet

Tarjontatuista keskeisimpiä ovat olleet valtion maksamat, ARA:n hyväksymät, korkotuet vuokra-asuntojen rakentamiseen ja perusparantamiseen.⁵¹ Lisäksi valtio tukee vuokra-

⁵⁰ Kemp (2007) luo katsauksen näihin tutkimuksiin.

⁵¹ Korkotukilainoitetuissa kohteissa korkotukilainan osuus on 90–95 prosenttia kohteen hankintahinnasta. Korkotukilainoihin liittyy myös valtion täytetäkaus. Korkotukea maksetaan 23 vuoden ajan. Korkotukilainoitettujen kohteiden ovat, kohdetyypistä riippuen, 30–40 vuotta asukasvalintaan, vuokramääritykseen ja kiinteistön luovutukseen liittyvien rajoitusten piirissä. Niin sanotun lyhyen korkotuen lainoissa korkotukilainan osuus on 80–95 prosenttia kohteen hankinta-arvosta. Lainoihin sisältyy valtion täytetäkaus. Korkotukea maksetaan 10 vuoden ajan 75 prosenttia 2,5 prosentin lainakoron ylittävältä osalta.

asuntokohteiden rakentamista käynnistysavustuksin (ml. erityisryhmien investointiavustus⁵²). Näiden lisäksi ARA myöntää takauslainoja vuokra-asuntojen rakentamiseen. Myös asumisoikeusasuntojen rakentamiseen myönnetään korkotukilainoja.⁵³ Lisäksi ARA myöntää erilaisia avustuksia asuntokannan korjaamiseen.⁵⁴ Asuntotuotannon edellytyksiä voidaan tukea ARA:n myöntämällä infra-avutuksilla, joita voidaan myöntää vuosina 2016–19 MAL-sopimuksen tehneille kunnille.

Tarjontatukena on pidettävä myös ARA-tuotantoon myytävien tai vuokrattavien tonttien markkinahintoja alempia hintoja ja vuokria.⁵⁵ Kohteen kelpuuttaminen ARA-tuotantoon edellyttää, että tonttinhinta tai vuokra mahtuu vuosittain määriteltävien alueittaisten enimmäistonttintahintarajojen sisään.

Tarjontatuet ovat varsin tavanomainen asuntopolitiikan väline monissa Euroopan maissa. Tarjontatuilla viitataan tässä julkisen vallan tukeen niin sanotulle kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle, yleensä vuokra-asuntotuotannolle. Tuet voivat olla esimerkiksi korkotukea tai lainatakauksia, myös erilaisia avustuksia asuntotuotannon käynnistämiseen ja asuntokannan korjaukseen. Myös markkinahintaa alempia tonttinhintoja tai – vuokria pidetään tarjontatukina.

Tutkimuskirjallisuudessa tarjontatukia on kritisoitu monin tavoin. Tarjontatukien on nähty syrjäyttävän markkinaehtoista asuntotuotantoa jopa siinä määrin, että niiden vaikutuksen asuntotuotannon kokonaismäärään on arvioitu jäävän vähäiseksi. Tarjontatukia on myös pidetty nykyisten pääomamarkkinoiden aikana tarpeettomana. Tarjontatukia on arvosteltu niiden läpinäkymättömyydestä. Alennetut tonttinhinnat ja – vuokrat eivät näy menoina misään, sen sijaan ne ovat saamatta jääneitä tuloja. Myös tukien kohdistumista hyvätuloisille kotitalouksille on arvosteltu (Eerola & Saarimaa 2015). Tarjontatuet liittyvät myös segregaatiokehitykseen. Tarjontatukien avulla tuotettu sosiaalinen asuntokanta voi keskittää huono-osaisia tarpeettomasti samoille alueille ja samoihin kiinteistöihin.

Asukasvalinnassa ovat käytössä korkeammat tulorajat verrattuna tavanomaisiin korkotukilainoitettuihin kohteisiin.

⁵² Erityisryhmillä tarkoitetaan muistisairaita ja huonokuntoisia vanhuksia, vammaisia, asunnottomia, mielenterveys- ja päihdekuntoutujia, opiskelijoita ja nuoria.

⁵³ Asumisoikeuskohteissa korkotukilainalla katetaan 85 prosenttia kohteen hankinta-arvosta ja loppu 15 prosenttia katetaan asukkaiden maksamilla asumisoikeusmaksuilla. Asuntojen käyttövastikkeet määrättyvät omakustannuseriaatteella.

⁵⁴ Tällaisia avustuksia ovat korjausavustukset ikääntyneiden ja vammaisten asuintoihin, esteettömyysavustus ja hissiavustus. Myös ARA-vuokratalojen purkuun on mahdollista saada avustusta. Edellytyksenä avustukselle on, että vuokratalon omistajalla on merkittäviä taloudellisia vaikeuksia eikä sillä tämän vuoksi ole taloudellisia edellytyksiä kattaa talon purkamisesta koituvia kustannuksia.

⁵⁵ Tonttien enimmäishinnat määritellään vuosittain. ARA-tuotantoon hyväksyttävien vuokratonteille rakennettavien kohteiden osalta tontin hyväksyttävä enimmäisvuokra perustuu ARA:n kullekin alueelle hyväksymään tonttien enimmäishintatasoon. Pääkaupunkiseudulla enimmäisvuokra on (2017) neljä prosenttia ja muualla Suomessa viisi prosenttia tontin ARA-enimmäishinnasta.

4.1.9 Tuetun vuokra-asuntotuotannon vaikutukset markkinaehtoiseen vuokra-asuntotarjontaan

Tarjontatuetulla (sosiaalisella) vuokra-asuntotuotannolla pyritään auttamaan pienituloisia kotitalouksia tuottamalla heille kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ja samalla kasvattamaan asuntotarjontaa kokonaisuudessaan, minkä ajatellaan heijastuvan laajemminkin mm. asu-
miskustannuksiin (Kemeny 1995).⁵⁶ Sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa perustellaan usein markkinaehtoisen asuntotarjonnan kalleudella, joka puolestaan on seurausta riittä-
mättömästä asuntotarjonnasta. Kansainvälisten tutkimustulosten perusteella julkisesti
tuotetulla vuokra-asuntokannalla voi kuitenkin olla melko suuri yksityistä vuokra-asunto-
tarjontaa syrjäyttävä vaikutus (Chapelle 2015, Eriksen & Rosenthal 2010, Sinai & Waldfogel
2005).

Syrjäyttämisaikutuksen suuruuden voidaan arvioida riippuvan merkittävältä osin siitä, mille asuntomarkkinasegmentille (kohderyhmälle) tarjontatuettu asuntotuotanto on suunnattu. Mikäli tuotanto kohdistuu valtaosin pienituloisille ryhmille, voidaan syrjäyttämisaikutuksen ajatella olevan vähäisempi kuin jos tarjonta kohdistuu laajemmin myös suurempituloisille. Syrjäyttämisaikutuksen kannalta olennainen tekijä on rakennusalan kilpailullisuus ja mahdollisuus kapasiteetin laajentamiseen.⁵⁷ Voimakkaan kysyntäpaineen oloissa syrjäyttämisaikutuksen voidaan arvioida olevan vähäisempi verrattuna tilanteeseen, jossa asuntokysyntä ja -tarjonta ovat lähempänä tasapainoa.⁵⁸ (Murray 1999; Malpezzi & Vandell 2002, Sinai & Waldfogel 2005)

4.1.10 Tarjontatukien tehokkuus ja kannustimet

Syrjäyttämisenäkökulman ohella tarjontatukien arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota järjestelmän kustannuksiin. Sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon kohdistuvien tarjontatukien suorat rahalliset kustannukset muodostuvat (Suomessa) korkotuesta sekä käynnistys- ja korjausavustuksista. Tämän ohella sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa tuetaan markkinahintaa alempien tonttihintojen ja -vuokrien muodossa. Näiden kustannusten kokonaismäärä on vaikeasti arvioitavissa, mutta esimerkiksi Eerolan ja Saarimaan (2015) tutkimuk-

⁵⁶ Vuokra-asuntotarjonnan lisääntyminen voi vaikuttaa vapaarahoitteiseen vuokra-asuntotarjontaan siten, että osa vuokra-asuntoina tarjolla olleista asunnoista siirtyy omistusasumiseen.

⁵⁷ On syytä huomata, että myös tarjontatuetun asuntotuotannon osalta rakentajina ovat yleensä samat rakennusliikkeet kuin vapaarahoitteisissa kohteissakin. Tuetun tuotannon luoma lisäkysyntä voi nostaa rakennussektorin pullonkaulojen ym. takia rakennuskustannuksia. Rakennussektorin kapasiteetin kasvattamiseen liittyvät mahdolliset ongelmat koskettavatkin yhtälailla kaikkea rakentamista. Vapaarahoitteisen tuotannon käydessä hyvin kaupaksi, urakkahintojen nousu voi rajoittaa tuettua asuntotuotantoa, jos rakennuskustannusten kasvua ei voida siirtää vuokriin.

⁵⁸ Esimerkkeinä maista, joissa sosiaalisesta vuokra-asuntokannassa asuu myös runsaasti keski- ja jopa hyvätuloisia, käyvät Hollanti (lähes kolmannes) ja Itävalta.

nessa Helsingistä kerätyllä aineistolla päädyttiin arvioon, jonka mukana alennettujen tontinvuokrien kautta saatava tuki olisi kutakin ARA-asunnossa asuvaa kotitaloutta kohden noin 4 500 euroa vuodessa (t).⁵⁹

Tarjontatukiin perustuvaa tapaa sosiaalisen vuokra-asuntokannan tarjoamiseen voidaan pitää kalliina myös siksi, että asuntotarjonta perustuu kokonaan uudistuotantoon. Vaihtoehtona uustuotannolle on vuokra-asuntojen hankinta vanhasta asuntokannasta. Tätä mallia on toteutettu perinteisen uustuotantoon perustuvan mallin ohella esimerkiksi Helsingissä.⁶⁰ Niin sanotussa välivuokrauksessa puolestaan vanhaa asuntokantaa vuokrataan yksityisiltä vuokranantajilta edelleen vuokrattavaksi asunnontarpeessa oleville.⁶¹

Tarjontatuet ovat lähtökohtaisesti tarkoitettu pieni- ja keskituloisten kotitalouksien vuokra-asumisen tukemiseen. Tulotason nousu asumisuran aikana ei johda nykykäytäntöjen mukaan asunnon menettämiseen. Tarjontatukien kohdistumista paremmin pieni- ja keskituloisille on esitetty myös Suomessa.⁶² Muiden tulosisidonnaisten etuuksien tapaan, tulotason myötä menetettävät etuudet nostavat efektiivistä marginaaliveroastetta (rajaveroastetta) ja siten vaikuttavat edunsaajan työmarkkinakannustimiin.

4.1.11 Segregaatio

Yhtenä asuntopolitiikan tavoitteena on asuinalueiden segregoitumisen välttäminen. Jakoa hyvä- ja huono-osaisten asuinalueisiin halutaan välttää tai ainakin lieventää.⁶³ Tavoite on haastava, koska asuntomarkkinoiden toiminta itsessään luo edellytykset eriytymiselle. Sosioekonomisesta ympäristöstä ollaan valmiita maksamaan. Myös keskustaetäisyys (talotyypeittäin tarkasteltuna) sinällään ja asuinympäristön laatu voivat olla eriytymistä maksumukavuuden mukaan luovia tekijöitä.

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan sijoittumisella pyritään ohjaamaan väestön sosioekonomista rakennetta asuinalueilla. Halutuimpien (ja kalleimpien) asuinalueiden osalta tämä edellyttää merkittävästi suurempaa (implisiittistä) tukea korkeammasta maanhinnasta

⁵⁹ Näitä tietoja ei systemaattisesti kerätä, vaikka ne kohdekohtaisesti olisivatkin arvioitavissa. Lisäksi tuen määrän arviointia vaikeuttaa se, ettei markkinavuokrien taso, tilanteessa jossa asuntomarkkinoille tulisi merkittävästi lisää markkinaehtoisesti vuokrattavaa asuntokantaa, ole tiedossa. (Eerola & Saarimaa 2015)

⁶⁰ Oy Helsingin Asuntohankinta Ab omistaa 3 500 asuntoa, jotka sijaitsevat asunto-osakeyhtiöissä eri puolilla kaupunkia. Asuntohankinnat on rahoitettu sekä ARA- ja korkotukilainoilla että myös markkinaehtoisella lainotuksella.

⁶¹ Espoon kaupunki ja Y-säätiö ovat ympäristöministeriön tukema käynnistäneet kokeilun jossa Y-säätiö vuokraa yksityisiltä vuokranantajilta asuntoja jotka vuokrataan edelleen nuorille asunnottomille. Asukasvalinnan tekee Espoon kaupunki. Y-säätiö sitoutuu vuokralaisen vastuisiin ja velvoitteisiin.

⁶² Tämän tarkoittaisi käytännössä sitä, että vuokralaisen tulo tarkistettaisiin määräajoin ja vuokrasopimus voitaisiin purkaa tulojen noustessa yli hyväksyttävän rajan. Väliaikaisten tulomuutosten ongelma olisi silti ratkaistava kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi.

⁶³ Segregaation vaikutusmekanismeista esim. Galster (2007).

johtuen. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuottaminen arvostetuille keskusta-alueille voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Kiinteistökohtaisesti sosiaalisella vuokra-asuntokannalla on joka tapauksessa todennäköisesti huono-osaisuutta keskittävä vaikutus. (Tämä vaikutus vahvistuu, mikäli asukasrakennetta ohjataan tarjontatukien kohdentamiseksi tiukoilla asukasvalintaa ja vuokraoikeutta koskevilla kriteereillä.⁶⁴

4.1.12 Tonttivuokrien subventointi osana tarjontatukia

Tärkein syy asuntojen hintojen ja vuokrien korkeuteen Helsingissä ja laajemminkin Helsingin seudulla on liian pieni ja aluerakenteeltaan hajautunut asuntokanta ja liian vähäinen asuntotuotanto suhteessa asumiskysynnän kasvuun, jonka tärkeä tekijä on voimakas väestönkasvu. Tonttimaan osuus asuntojen markkina-arvossa on suuri Helsingissä, kuten useimmilla kasvavilla suurkaupunkialueilla. Helsingissä parhaissa keskustasijainneissa tontin arvon osuus uuden asunnon hinnassa on yli kolmannes ja reuna-alueillakin huomattava. Tonttimaasta perittävien vuokrien ja kiinteistöverojen osuus kotitalouksien asumiskustannuksista on sen sijaan keskimäärin melko pieni, joskin erityisesti vuokratonttien osalta vaihtelu on suurta.

ARA-tuotantoon luovutettavien tonttien enimmäishinta, jonka perusteella tontinvuokra määräytyy, päätetään ARA:n toimesta vuosittain. Luovutettavien tonttien enimmäishinta kerrostalotuotannossa pääkaupunkiseudulla vuonna 2016 vaihteli välillä 220–425 €/kerros-m². Korkeimmat enimmäishinnat ovat Kehä I:n sisäpuolella ja Etelä-Espoossa ja hinnat alenevat asteittain kaupunkiseudun ytimestä ulospäin mentäessä.

Tonttimaan markkinapohjainen viitehintataso pääkaupunkiseudulla AK-tonteilla on Helsingin kantakaupungissa ja useissa sijainneissa Etelä-Espoossa yli 1 000 €/kerros-m² ja parhaiten saavutettavissa ja arvostetuimmista sijainneista yli 1 500 €/kerros-m². Markkinahinnat alenevat nopeasti keskustaetäisyyden kasvaessa. Näin ollen ARA-tuotantoa varten vuokran laskennan perustana oleva kerros-m²-hinta on Helsingissä ja Etelä-Espoossa sijainnista riippuen 30–60 % alempi kuin markkinahinta. Vastaavasti ARA-tuotantoon vuokratut tontit sisältävät tonttivuokran subventiota 1–2 €/m²/kk.

Helsingin Hitas-järjestelmään kuuluville tonteille myönnetään enimmillään noin 20 % alennus viitehintatasoon verrattuna hyvissä sijainneissa. Kehä I:n ulkopuolella Hitas-hinnat ovat lähellä markkinavuokratasoa.

⁶⁴ Tässä kohden eri yhteiskuntapoliittisissa tavoitteissa voi olla ristiriita. Tukien tehokkuuden korostaminen keskittää pienituloisia samoihin kiinteistöihin, vaikka toisaalta juuri tällaisia keskittymiä haluttaisiin pikemminkin välttää. Kysyntätukien kautta voidaan olettaa syntyvän jossain määrin sekoittuneempi rakenne, vaikka myös markkinavuokriin perustuvassa mallissa asuinalueiden välille voidaan olettaa syntyvän sosioekonomisia eroja. Pienituloisilla ei välttämättä ole asumistukienkaan avulla mahdollisuutta asua kaikilla asuinalueilla.

Asumistutkimuksen keskeinen tulos on pitkään ollut se, että asumisen tukien kohdistaminen kiinteistöille on yhteiskunnan kannalta tehotonta, koska näiden tukien kohdistuminen kotitalouksille on sattumanvaraista ja epäoikeudenmukaista. Tuen oikeudenmukaisuuden yksi kriteeri on, että samankaltaiset kotitaloudet tulevat yhteiskunnan taholta kohdelluksi samalla tavalla kiinteistön ominaisuuksista riippumatta. Tonttivuokrien asettaminen merkittävästi alle sijaintia vastaavan pitkäaikaisen markkinahintatason on kiinteistölle kohdistettua tukea. Jos rajoituksettomien kiinteistöjen tonttivuokrat ovat alle markkinahintatason, alennus valuu asuntojen hintoihin ja vuokriin: mitä alempi vuokra, sitä korkeampi hinta.

Jos halutaan taata, että edullisen tonttinvuokran etu pysyy kiinteistöllä asumiskustannuksia alentavana tekijänä asunnon omistajasta tai vuokralaisesta toiseen, se edellyttää asuntojen myyntihintojen (Hitas) tai vuokrien (ARA) säätelyä ainakin niin pitkän ajan kuin vuokraetu on voimassa. Mitä suurempi on säädely asuntokanta, sitä suurempi on säätelyyn liittyvä hallinto ja sitä yleisempiä ovat lieveilmiöt, kuten ajassa muuttuvien hitas-ehtojen kiertäminen sekä ehtojen kohtuuttomuus tietyissä tapauksissa. Vaikka säätely teknisesti toimisikin, tuki ei välttämättä kohdistu niille kotitalouksille, jotka ovat eniten tuen tarpeessa. Kotitalouksien tulot ja perhetilanteet vaihtelevat ja kotitaloudet muuttavat. Sen sijaan suora asumistuki, joka määräytyy kotitalouden tulojen ja muiden ominaisuuksien sekä asumiskustannusten perusteella, on huomattavasti tehokkaampi ja osuvampi väline edistää asumiskustannusten kohtuullistamista kuin kiinteistölle tonttinvuokra-alennuksen muodossa maksettava tuki.

Helsingissä maan arvo on korkea, koska Helsinki on kasvavan suurkaupunkialueen keskuskuunta. Kaupunkialueen toimivuuden edellytyksenä on toimiva perusrakenne ja siihen perustuvat palvelut: liikenneväylät, joukkoliikenne, yhdyskuntatekniset verkostot ja viheralueet. Niihin pitää investoida ja niitä on ylläpidettävä. Kaavoitus ja perusrakenne luovat edellytykset rakentamiselle ja tekevät sijainneista saavutettavia. Näistä koituvat hyödyt yrityksille ja kotitalouksille kapitalisoituvat kiinteistön arvoihin niitä nostaan. Tätä pitkälti yhteiskunnan toimenpiteistä johtuvaa arvonnousua kerätään useimmissa kehittyneissä maissa kiinteistöverotuksen ja arvonnousua leikkaavien maksujen avulla julkisten menojen rahoittamiseksi. Tällaista politiikkaa julkisen talouden perusopit ja mm. YK suosittelee sovellettavaksi maailmanlaajuisesti.

Myös Suomessa näkökulma tulee suunnata siihen, että tonttimaahan kohdistuvilla maksuilla ja veroilla (plus maan myynnin ja maankäyttösopimusten yms. nettotuotot) tulisi rahoittaa mahdollisimman suuri osuus perusrakenteen investoinneista ja ylläpidosta. Tonttinvuokrien ja kiinteistöverojen taso pitäisi suhteuttaa perusrakenteen ja siihen perustuvien palveluiden aikaansaamiin taloudellisiin hyötyihin ja kustannuksiin.

Asuntotuotannon edistämisen ja monipuolisuuden kannalta on perusteltua, että kaupungit luovuttavat tontteja rakennuttajille sekä myymällä että vuokraamalla. Erityisesti yleishyödyllisten rakennuttajien kannalta vuokraaminen on useimmiten ainoa mahdollinen tapa. Sen sijaan tonttinvuokrien subventoinnista asumisen tukimuotona tulisi luopua. Asunnon sijainnin hyvä saavutettavuus ja asuinalueiden palvelut lisäävät sijainnin vetovoimaa

ja halukkuutta maksaa sijainnista. On oikeudenmukaista, että hyvässä sijainnissa tontinvuokra on korkeampi kuin huonossa sijainnissa. Samalla on luonnollista, että kotitaloudet arvioivat – kaikilla tulotasoilla – sijainnin etua, liikkumiskustannuksia ja asunnon kokoa osana samaa kokonaisuutta. Hyvin saavutettavassa sijainnissa tontinvuokra ja sen vuoksi m²-vuokra on korkeampi, mutta vastaavasti hyväksytään pienempi asunto. Lisäksi liikkumiskustannukset ovat hyvässä sijainnissa yleensä alemmat.

Myös ARA-tuotantoon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä kuin vapaarahoitteeseen asuntotuotantoon. Kuitenkin segregaaation ehkäisemiseksi myös hyvin saavutettaviin korkean tonttihintatason sijainteihin on perusteltua rakentaa ARA-asuntoja ja muita asuntoja, joiden asukasvalinta on kunnan kontrollissa. Näissä asunnoissa kunnan tulisi maksaa lisäasumistukea asumistukeen oikeutetuille kotitalouksille korkean tonttivuokran kompensoimiseksi. Jos asukkaan tulotaso nousee, vastaavasti kunnan lisäasumistuki vähenee tai poistuu.

4.1.13 Verotuet ja asumisen verotus⁶⁵

Asumisen Suomessa kohdistuu monia veromuotoja ja verotukia. Asumisen verotusta Suomessa ei voida pitää hallintamuotojen suhteen neutraalina. Omistusasunnon laskennallisen asuntotulon (eli omistusasunnon tuottaman palveluvirran) verovapaus yhdessä vuokratuloon kohdistuvan pääomatuloveron kanssa (joka siirtyy vuokralaisen maksettavaksi osana vuokraa) johtaa siihen, että vuokra-asunnosta kerätään enemmän veroja kuin vastaavasta omistusasunnosta, ja lisäksi oman asunnon myyntivoiton verottomuuden vuoksi pääomatulon verotuskin on erkaantunut omistusasujan hyväksi. Tämä johtaa korkeampaan vuokratasoon, mikä asunnon hallintamuodon valintatilanteessa kannustaa valitsemaan omistusasunnon.

Suomessa arvonlisävero koskee uudisrakentamisen kustannuksia ja sovellettava verokanta on yleinen 24 prosentin verokanta. Asuntojen myynnin yhteydessä varainsiirtovero on asunto-osakkeille kaksi prosenttia ja omakotikiinteistöille neljä prosenttia kauppahinnasta. Alle 40-vuotiaat ensiasunnon ostajat on vapautettu varainsiirtoverosta. Asumista verotetaan myös kiinteistöverolla. Kiinteistövero määrätään kuntakohtaisesti valtion määrittelemien vaihteluvälien puitteissa. Asuinkiinteistön maapohjaan kohdistuvan veron vaihteluväli on vuonna 2017 0,80–1,55 prosenttia ja asuinrakennuksen kohdistuvan veron vaihteluväli 0,37–0,80 prosenttia. Lisäksi rakentamattomille rakennuspaikoille voidaan määrätä erikseen korkeampi veroprosentti. Helsingin seudun 14 kunnan osalta korkeampi veroprosentti on pakollinen. ⁶⁶

⁶⁵ Asumisen verotusta koskeva luku tukeutuu julkaisuun Eerola ym. (2014).

⁶⁶ Rakentamattomien rakennuspaikkojen veroprosentti on vähintään yksi ja korkeintaan kolme prosenttia. Helsingin seudun 14 kunnan osalta rakentamattomien rakennuspaikkojen veroprosentti on vähintään yhden prosenttiyksikön yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi ja enintään kolme prosenttia.

Vuokra-asunnon tuottamaan vuokratuloon kohdistuu yleinen pääomatuloverotuksen mukainen vero, joka on 30 000 euron tuloon asti suuruudeltaan 30 prosenttia ja sen ylimenevältä osalta 34 prosenttia. Vuokra-asunnon luovutusvoittoihin sovelletaan samoja verokantoja ja niihin liittyviä tulorajoja kuin pääomatuloihin.

Omistusasumista tuetaan asuntolainojen korkovähennyksellä. Vuodesta 2012 alkaen asuntolainojen korkojen verovähennysoikeutta on asteittain rajattu. Aiemmin korkomenot olivat yleensä kokonaan vähennyskelpoisia. Vuoden 2018 verotuksessa asuntolainan koroista saa vähentää 50 prosenttia. Korkovähennyksen määrä on 30 prosenttia⁶⁷. Oman asunnon myyntivoitto on Suomessa verovapaata pääomatuloa, jos asunnossa on asuttu vähintään kaksi vuotta. Omistusasunnon ns. laskennallista asuntotuloa⁶⁸ ei myöskään veroteta⁶⁹. Lisäksi valtio tukee omistusasunnon hankintaa takauksin ja asuntosäästöpalkkiojärjestelmän (ASP) kautta.⁷⁰

Tutkimuskirjallisuus osoittaa, että omistusasumisen suosiminen verotuksessa ohjaa kotitalouksien varallisuuden allokaatiota eri sijoituskohteiden välillä. Omistusasunto itsessään on usein kotitalouden merkittävään varallisuusesine ja sijoituskohde. Omistusasunnon hankintapäätös rajoittaa täten mahdollisuuksia sijoittaa varoja muihin sijoituskohteisiin. Lisäksi asunnon arvoon nähden suuret asuntolainat kannustavat kotitalouksien vähäisempään riskinottoon muiden sijoituskohteiden kohdalla (Flavin & Yamashita 2002).

Lähtökohtaisesti asuntolainojen korkovähennys laskee omistusasumisen kustannuksia. Vähennyksen vaikutukset ovat tosin tutkimuskirjallisuuden perusteella vahvasti sidonnaisia asuntotarjonnan joustavuuteen. Joustamattoman asuntotarjonnan oloissa, tilanteessa jossa asuntojen kasvanut kysyntä ei tuota merkittävää asuntojen lisätuotantoa, korkotuet voivat merkittävältä osin kapitalisoitua asuntojen hintoihin. Omistusasumiseen kannustava politiikka ei tällöin välttämättä saavuta tavoitettaan. Omistusasumisen yleistymisen sijaan korkovähennys voi asuntohintojen nousun kautta ohjata asuntokysyntää enemmän vuokra-asumisen suuntaan (esim. Hilber & Turner 2013).

Viime vuosina asuntolainojen korkovähennysoikeutta on karsittu. Korkovähennyksen karsimisen tai kokonaan poistamisen vaikutukset voivat olla moninaisia. Ensinnäkin, korkovä-

⁶⁷ Ensiasunnonostajilla 32 prosenttia.

⁶⁸ Asuntotulo on kotitalouden omistusasunnossa asumisesta saama laskennallinen hyöty verrattuna siihen, että kotitalous asuisi vastaavassa vuokra-asunnossa. Asuntotulo oli Suomessa veronalaista tuloa vuodesta 1973 aina vuoteen 1992 asti. Veroa perittiin kuitenkin vain arvoltaan suhteellisen korkean kynnyksarvon ylittävistä asunnoista.

⁶⁹ Asuntolainojen korkovähennysoikeus voidaan myös nähdä tapana laajentaa asuntotulon verottomuuden luoma verotuki myös niille kotitalouksille, jotka rahoittavat omistusasunnon pääosin lainalla.

⁷⁰ Valtion takaus on 20 prosenttia ja enintään 50 000 euroa lainalle, jonka suuruus on enintään 85 prosenttia asunnon hankintahinnasta. ASP-lainalle maksetaan korkotukea ensimmäisen kymmenen vuoden ajalta (70 prosenttia korosta joka ylittää 3,8 prosenttia).

hennyksen poistaminen kannustaisi kotitalouksia luopumaan muusta rahoitusvarallisuudesta ja lyhentämään näillä varoilla asuntolainaa.⁷¹ Tämän ohella korkovähennyksen poistaminen kannustaisi lykkäämään asunnon ostoa ja kannustaisi myös kotitalouksia rahoittamaan suuremman osan asunnon hankintahinnasta omilla säästöillä. Lisäksi korkovähennyksen poistaminen myös kannustaisi, omistusasumisen aiempaa korkeampien kustannusten seurauksena, kuluttamaan vähemmän asumispalveluita (Eerola ym. 2014).

Suomessa oman asunnon luovutusvoitto on kahden vuoden asumisen jälkeen verovapaata tuloa. Mikäli oman asunnon luovutusvoitto olisi verotettavaa tuloa, kannustaisi tämä pitämään varat nykyisessä asunnossa pidempään, koska veron maksua voisi siirtää lykkäämällä asunnon myyntiä. Luovutusvoittoverotus loisi täten kannustimen hyvinvoinnin näkökulmasta mahdollisesti epäoptimaaliselle resurssien kohdentumiselle, koska asunnon vaihtoa esimerkiksi elämäntilanteen muutoksen seurauksena lykättäisiin luovutusvoiton verotuksen välttämiseksi. Toisaalta, mikäli luovutusvoittoverotukseen liittyisi symmetrinen mahdollisuus luovutustappioiden vähentämiseen verotuksessa, voisi järjestelmä kannustaa esimerkiksi työmarkkinaperäistä muuttoa tilanteessa, jossa lähtöalueella asuntojen hinnat ovat laskeneet. Muuttopäätöksen seurauksena kotitaloudelle realisoituisi tappiota, jonka kotitalous voisi kuitenkin myöhemmin vähentää luovutusvoittoa koskevassa verotuksessa muusta veronalaisesta pääomatulosta tai joillakin ehdoilla myös veronalaisesta ansiotulosta.

Asunnon myyntiin liittyvän varainsiirtoveron vaikutuksilla on osin varsin samankaltaisia vaikutuksia kuin mitä edellä kuvattiin luovutusvoittoverotuksen yhteydessä. Varainsiirtovero luo kannustimen asunnonvaihdon lykkäämiselle ja voi täten johtaa asuntokannan epäoptimaaliseen allokaatioon. Samalla varainsiirtovero vähentää kannustimia työmarkkinaperusteisiin muuttoihin nostaessaan muuttokustannuksia ja toisaalta se myös kannustaa pidempiin työmatkoihin, mikä kasvattaa työmatkakustannuksia, lisää liikenteen negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja työmatkakulujen verovähennysoikeuden kautta vähentää valtion verotuloja. Varainsiirtovero on myös veromuotona oikeudenmukaisuuden näkökulmasta jossain määrin ongelmallinen, koska se kohdistuu varsin sattumanvaraisesti väestöön, esimerkiksi niihin, joiden täytyy työllistymisen vuoksi muuttaa usein. (Eerola ym. 2014)

Kuten jo edellä kävi ilmi, asumisen verotuksella voi olla myös vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan. Asuntojen hallintamuotojen vertailuun pohjautuvissa tutkimuksissa (esim. Blanchflower & Oswald, 2013; Coulson & Fisher, 2009) omistusasumisen yleisyyden alueella on havaittu olevan yhteydessä alueen korkeampaan työttömyyteen. Tätä tulosta on selitetty omistusasumisen muuttohalukkuutta vähentävillä vaikutuksilla. Alemman muuttohalukkuuden takana puolestaan voidaan nähdä olevan omistusasumiseen liittyvät korkeat muuttokustannukset. Yksilötason aineistoja hyödyntävissä tutkimuksissa tätä tulosta ei kuitenkaan yleensä kyetä osoittamaan, eli omistusasuminen ei näytä tutkimusten perus-

⁷¹ Tämän käyttäytymisvaikutuksen seurauksena korkovähennysoikeuden poistamisen tuomat verotuotot kasvaisivat vähemmän kuin mitä ns. staattiset verotuottolaskelmat osoittavat.

teella kasvattavan työttömyysriskiä (esim. Munch ym. 2006 ja 2008). Tätä tulosta on puolestaan selitetty mm. sillä, että omistusasujilla on, asuntolainan maksuun ja luottokelpoisuuden säilyttämiseen liittyen, suurempi motivaatio hyväksyä myös alempipalkkaisia työpaikkoja ja täten heidän työllisyystilanne on vuokralla asuvia parempi.⁷²

Omistusasumisen suosimista verotuksellisesti on myös perusteltu niin sanotuilla positiivisilla ulkoisvaikutuksilla, joita syntyy, jos kotitalouden päätyminen omistusasujaksi, vuokralla asumisen sijaan, hyödyttää muita kotitalouksia. Tutkimuksellinen näyttö tästä on kuitenkin osin ristiriitaista. Toisaalta kyse voi olla aidosta syy-seuraus -suhteesta, eli omistusasuminen todella vaikuttaa ihmisten toimintaa ja käyttäytymiseen, joka hyödyttää myös naapurustoa. Tätä mahdollista vaikutuskanavaa selitetään usein mm. sillä, että omistusasujilla nähdään olevan vuokralla asuvia suuremmat kannustimet panostaa eri tavoin omaan asuinympäristöönsä. Mekanismeina nähdään usein olevan sekä vuokralla asuvia pidempi asumisaika samalla asuinalueella, että asuntojen mahdollisen arvonnousun tuoma hyöty omistusasujalle. Uudempi tutkimus on kuitenkin kyseenalaistanut vanhemmat omistusasumiseen liittyviä positiivisia ulkoisvaikutuksia esille nostaneet tutkimukset. Kyse voi olla myös siitä, omistusasujiksi valikoituu erilainen joukko kotitalouksia vuokra-asujiin verrattuna. Kausaalisen yhteyden osoittaminen omistusasumisen ja positiivisten ulkoisvaikutusten välillä on kuitenkin varsin vaikeata. (Eerola ym. 2014)

Vaikka omistusasumiseen liittyisi positiivisia ulkoisvaikutuksia, voivat nämä vaikutukset olla paikallisia ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta kuitenkin kyseenalaisia. Omistusasujien positiivisia paikallisia ulkoisvaikutuksia luova toiminta voi vain siirtää alueella esiintyviä ongelmia toiseen naapurustoon eikä ulkoisvaikutus ole tällöin laajemmassa mielessä todellinen. Vaikutukset voivat syntyä esimerkiksi poliittisen prosessin kautta vaikuttamalla. Rakentamista omalla asuinalueella voidaan rajoittaa ja samalla rakentamispaine siirtyy toisaalle tai asuntotuotanto kokonaisuudessaan jää alemmalle tasolle. (Eerola ym. 2014)

Omistusasumisen verotuilla on myös tulonjakovaikutuksia. Omistusasuminen on, osin vero- ja asumistukijärjestelmien vaikutuksesta, selvästi yleisempää ylemmissä tuloluokissa. Asuntojen arvo ja niihin liittyvät asuntolainat ovat myös ylemmissä tuloluokissa suurempia alempiin tuloluokkiin verrattuna. Omistusasumisen verotukien tulonjakovaikutuksia voidaan tarkastella vertailemalla omistusasujien nykytilannetta tilanteeseen, jossa omistusasujia verotettaisiin samalla tavalla kuin (vastaavien) vuokra-asuntojen omistajia (jotka vuokraavat asuntoa). Saarimaan (2011) Suomea koskevalla aineistolla (2004) tekemien laskelmien mukaan omistusasujien saama verotuki vaihteli ylimmän tulokymmenyksen 1 700 eurosta alimman tulokymmenyksen 880 euroon. Kaksi kolmasosaa verotuesta kohdistui tulojakauman suurituloisemmalle puolelle.⁷³

⁷² Omistusasujat ovat keskimäärin vuokralla asujia suurituloisempia.

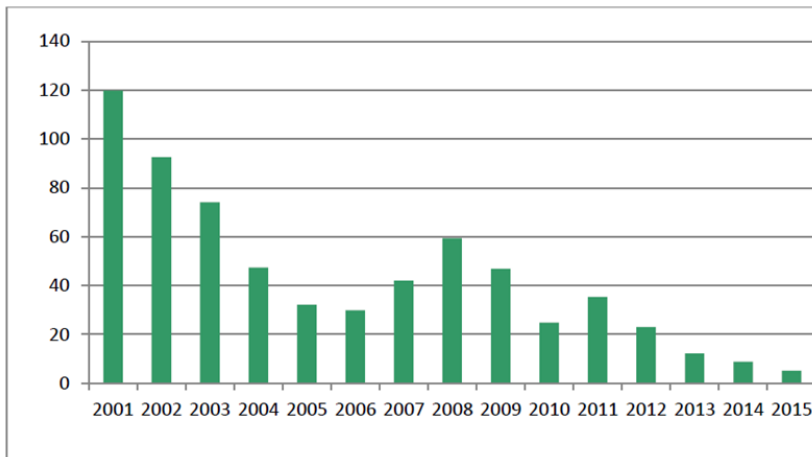
⁷³ Omistusasumisen verotukien poistamisen tulonjakovaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten saatavat lisäverotulot käytetään. Käytetäänkö kasvaneet verotulot muiden verojen alentamiseen ja miten nämä mahdolliset verojen alennukset kohdistuvat eri tuloluokkiin.

Vaikka Suomen kaltaisessa avotaloudessa pääomien saatavuus sinällään ei ole ongelma, omistusasumisen verotuet yhdistettynä muiden sijoituskohteiden verokohteluun voivat vaikuttaa tuotannollisen pääoman määrää laskevasti. Tämä johtuu siitä, että omistusasumisen verotuet vaikuttavat nostavasti muiden sijoituskohteiden verotukseen. Mikäli muuta pääomatulojen verotusta samalla kevennettäisiin, voisi tämä kannustaa suurempiin tuotannollisiin investointeihin, koska verojen jälkeinen pääoman tuotto olisi korkeampi (Eerola ym. 2014, Määttänen 2009).

4.1.14 ARA-tuotanto

ARA:n korkotukilainat ovat edelleen merkittävä tukimuoto vuokra-asuntotuotannolle. ARA-rahoituksella aloitettiin noin 7 000 vuokra-asunnon rakentaminen vuonna 2016. ARA-tuotanto on vastannut 25-30 %:n osuutta koko asuntotuotannosta viime vuosina. Suurten kaupunkiseutujen osuus ARA:sta on noin 85 %. Erityisryhmien asuntojen ja ASO-asuntojen osuus tuetusta tuotannosta on kasvanut ja normaalien vuokra-asuntojen osuus vähentynyt.

Kuitenkin ARA:n maksamien korkotukien summa on supistunut jyrkästi korkotason laskun vuoksi. Viime vuosina vuokra-asuntotuotantoon myönnettyjen korkotukilainojen korko on ollut lähes kaikissa hankkeissa alle omavastuun. Suurin osa ARA:n asuntotuotantoon suunnatusta rahoituksesta on viime vuosina kohdistunut erityisryhmien investointiavustuksiin sekä perusparannuksen käynnistysavustuksiin. Normaalin ARA-vuokra-asuntotuotannon pääasiallinen rahoituksellinen kannustin onkin nykyisessä rahoitusmarkkinatilanteessa ARA:n täytetäkaus eikä korkotuki.



Kuvio 4.2: ARA:n maksamat korkotuet 2000-luvulla (milj. €)

Suurilla kaupunkiseuduilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla, ARA-asunnot ovat ensi sijassa pienituloisten kotitalouksien käytössä. Pääkaupunkiseudulla vuokra-asunnon saaneista 35 % oli erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa. Koko seudun ARA-kannassa 33 % asunto-

kunnista sijoittuu kahteen alimpaan tulodesiiliin, kun 10 % asutokunnista sijoittuu kahteen ylimpään tulodesiiliin. Pienituloisten osuus supistuu ja keski- ja hyvätuloisten osuus nousee asunnossa asumisajan kasvaessa. Kuitenkin pääkaupunkiseudulla ARA-kannassa asuu pienempi osuus pienituloisia ja suurempi osuus suurituloisia kuin muualla maassa.

ARA-tuotantoon liittyy kohdentumisongelmia, kuten markkinahintaista edullisemmän vuokratason edun säilyminen tulotason noususta huolimatta. Silti on hyvin perusteltua, että etenkin suurilla kaupunkiseuduilla on merkittävä määrä asuntoja, joiden vuokrataso, asuntojen laatu ja asukkaiden valinta ovat yhteiskunnan kontrollissa. Tämä mahdollistaa kiireellisessä asunnontarpeessa olevien sekä muiden asuntomarkkinoilta syrjäytymisuhan alaisena elävien kohtuuhintaisen ja vähintään tyydyttävän tasoisen asumisen. Nykyisellä ja nykyistä huomattavasti korkeammallakin korkotasolla ARA-tuotanto on varsin edullista yhteiskunnalle. Suurilla kaupunkiseuduilla ARA:n myöntämien täytetakausten riskejä voidaan pitää pieninä. Markkinavuokratasoa edullisempi vuokrataso rajoittaa asumistuen yhteiskunnalle aiheuttamia kustannuksia.

Kuitenkin ARA-kanta ja muut yhteiskunnan kontrollissa olevat asunnot eivät ole itsetarkoitus, vaan työkalu asuntopoliittikan tavoitteiden toteuttamiseksi erityisesti asuntomarkkinoilla heikoimmassa asemassa olevien asumismahdollisuuksien turvaamiseksi. Tällä on yhteys myös työmarkkinoiden toimivuuteen sekä alueellisen liikkuvuuden mahdollistamiseen. Tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta oleellista on se, että yhteiskunnan kontrolloima asutokanta on kokojakaumaltaan, rakenteeltaan ja sijainniltaan tarkoituksenmukainen. Pääkaupunkiseudulla ja muilla suurilla kaupunkiseuduilla kaupunkien omistamiin ARA-asuntoihin liittyy useita rakenteellisia ongelmia. Asuntojen kokojakauma painottuu liiaksi suuriin asuntoihin; pieniä yksioita ja kaksioita on kysyntään nähden liian vähän ja suurista asunnoista on ylitarjontaa. Kuntien asutokannasta suuri osa on keskittynyt 1970-90-luvuilla rakennettuihin, osin etäällä sijaitseviin ja heikosti saavutettaviin lähiöihin, joihin on keskittynyt paljon sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Kuntien asutokantaan liittyy myös merkittävä korjausvelka.

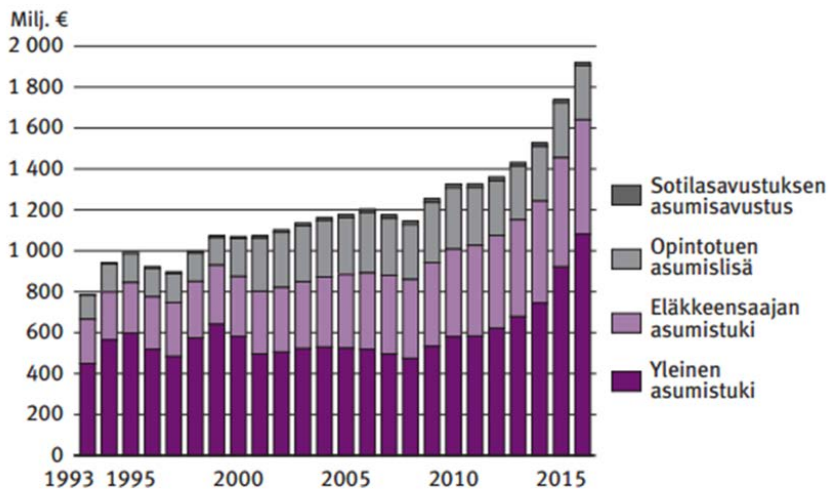
Valtion ja suurten kaupunkiseutujen MAL-aiesopimukseen liittyy oleellisena osana tavoite ARA-tuotannon osuudesta asutotuotannon kokonaismäärästä. Tavoite on konkreettinen ja helposti mitattava, mutta asutopoliittisesti vinoutunut, koska se voi ohjata ARA-tuotantoa sijainteihin, jotka eivät kelpaa markkinaehtoiselle tuotannolle ja joilla on pitkällä ajalla riski muodostua ongelmakeskittymiksi.

Tavoitteena tulisi olla yhteiskunnan kontrolloiman asutokannan määrän ja rakenteen ohjaaminen siten, että asutokanta palvelisi parhaalla tavalla asutopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä voi tarkoittaa vanhan ARA-kannan purkamista tai myymistä tietyillä alueilla ja korvaavaa, rakenteellisesti ja sijainnilisesti tarkoituksenmukaisempaa rakentamista toisilla alueilla. Kunkin kaupunkiseudun tavoitteellinen yhteiskunnan kontrolloiman asutokannan koko ja rakenne tulisi määritellä valtion, maakunnan ja kuntien välisillä neuvotteluilla kumppanuusperiaatteella, vastaavasti kuin pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmia käynnistettäessä on aikanaan menetelty.

Tämän periaatteen tukemiseksi ARA:n tukea tulisi myöntää nykyistä laajemmin hyvin saavutettavien keskittymien tiivistämiseen, laajentamiseen sekä uusien käynnistämiseen, esimerkkinä Ristikytö pääradan varressa Tuusulan, Keravan ja Järvenpään raja-alueella. Tuen tai lainojen kohteena voisivat olla mm. alueiden suunnittelu, maanhankinta, asemien rakentaminen tai kehittäminen sekä esirakentaminen.

4.1.15 Asumisen tukijärjestelmien välittömät kustannukset

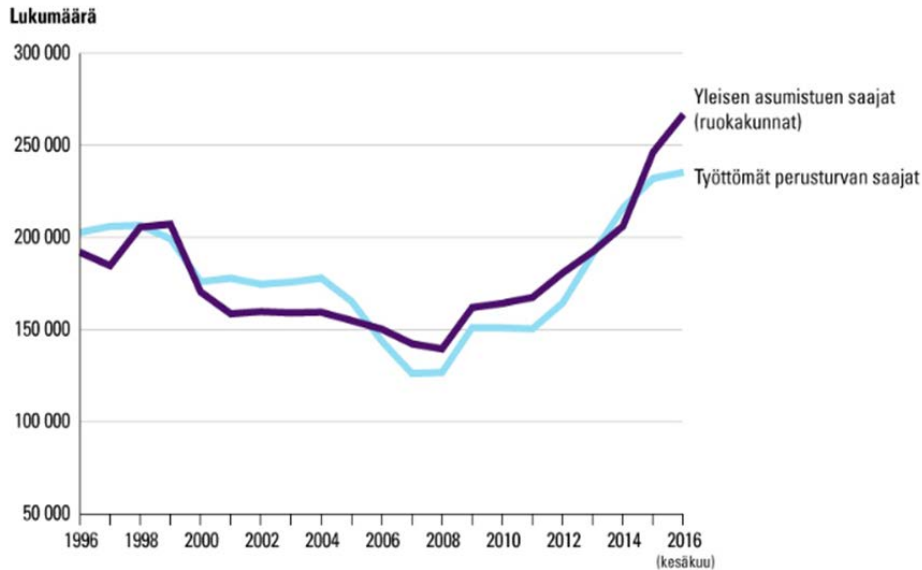
Edellä kuvatussa asumisen tukijärjestelmien kategorisoinnissa kysyntätukiin kuuluvien **asumistukien** (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja sotilasavustuksen asumisavustus) muodossa maksettavien tukien määrä on kasvanut voimakkaasti vuoden 2008 jälkeen (kuvio 4.3). Vuosina 2000–2008 asumistukien yhteismäärä vaihteli noin 1-1,2 miljardin välillä vuodessa. Vuoden 2008 jälkeen asumistukien yhteismäärä on kasvanut siten, että vuonna 2016 niiden määrä oli jo yli 1,9 miljardia euroa.



Kuvio 4.3: Asumistuet vuosina 1993–2016. Lähde: Kela

Tämä kasvu on tullut pääosin yleisen asumistuen kasvusta, pienemmässä määrin myös eläkeläisten asumistuen kasvusta. Yleisen asumistuen kasvun takana on talouden pitkäkestoisen taantuma ja sen myötä kasvanut työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, sekä 1.9.2015 voimaan tullut ansiotulojen suojaosa⁷⁴ jota ei huomioida yleistä asumistukea määriteltäessä. Tämän seurauksena yleiseen asumistukeen oikeutettujen määrä on kasvanut. (kuvio 4.4)

⁷⁴ Suojaosa on 300 euron suuruinen.



Kuvio 4.4: Yleistä asumistukea saaneet ruokakunnat ja työttömät perusturvan saajat vuosina 1996–2016 (jatketään kuvaa vuoteen 2017 asti). Lähde: Kela

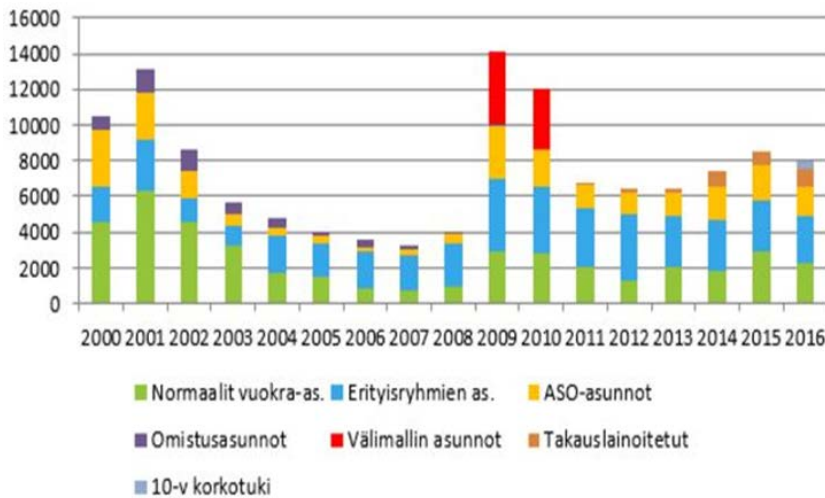
Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien määrä on kasvanut vuodesta 2008 noin 80 prosenttia. Kesäkuussa 2017 yleistä asumistukea saavia ruokakuntia oli koko maassa lähes 276 000. Vuokralla asuvista kotitalouksista yli 60 prosenttia saa jotain asumistuen muotoa. Kaikkiaan eri asumistukijärjestelmien piirissä on noin 16 prosenttia koko maan väestöstä. Suurimmissa kaupungeissa yleisen asumistuen piirissä on 13–16 prosenttia väestöstä. Vaapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien yleistä asumistukea saavien ruokakuntien keskimääräinen tukisumma kuukaudessa oli keväällä 2017 320 euroa ja valtion rahoittamissa (ARA) vuokra-asunnoissa asuvilla ruokakunnilla keskimääräinen tukisumma oli 352 euroa kuukaudessa. Keskimääräinen asumistuki kattaa noin puolet asumismenoista. Suurissa kaupungeissa asumistuen määrä ruokakuntaa kohden kuukaudessa vaihteli keväällä 2017 304 eurosta 409 euroon.⁷⁵

Tarjontatuet/tuotantotuet muodostuvat ARA:n korkotukilainoista, käynnistysavustuksista, investointiavustuksista erityisryhmäkohteille, takauslainoista ja hissiavustuksista sekä valtion lainatakauksista ja alennetuista tontinvuokrista/hinnoista. Uusia korkotukilainoja myönnettiin vuonna 2016 yhteensä lähes 1 030 miljoonaa euroa ja uusia takauslainoja runsaat 155 miljoonaa euroa. Käynnistysavustuksia myönnettiin 20 miljoonaa euroa, eri-

⁷⁵ Helsingissä keskimääräinen (yleinen) asumistuki tukea saavaa ruokakuntaa kohden oli 390 euroa, Espoossa 407 euroa, Vantaalla 409 euroa, Tampereella 314 euroa, Turussa 306 euroa ja Oulussa 304 euroa.

tyisryhmille suunnattuja investointiavustuksia 109 miljoonaa euroa ja hissiavustuksia lähes 24 miljoonaa euroa. Valtiolla oli vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin liittyviä takausvastuita vuoden 2016 lopussa yhteensä noin 11 miljardia euroa ja omistusasuntolainoihin liittyviä takausvastuita lähes 2,1 miljardia euroa.

ARA-tuotanto, mukaan lukien vuokra-asunnot ja ASO-asunnot, oli vuonna 2016 noin 8 000 asuntoa (kuvio 4.5).



Kuvio 4.5: ARA-tuotanto vuosina 2000–16. Lähde: ARA

ARA-vuokra-asunnoille annetuista alennetuista tonttihinnoista ja -vuokrasta ei ole käytettävissä kokonaisarvioita. Eerola ja Saarimaa (2013) tutkivat ARA-vuokra-asuntojen alennettujen tontinvuokrien muodossa saamaa tukea Helsingissä. Heidän tutkimuksessaan päädytään tulokseen, jonka mukaan ARA-vuokra-asunnoissa asuvat keskimäärin saavat alennettujen tonttinvuokrien muodossa etua, joka olisi yleishyödyllisiä toimijoiden omistamissa vuokra-asunnoissa asuvilla noin 1,2 euroa neliometriä kohden kuukaudessa mutta Helsingin kaupungin omistamissa ARA-vuokra-asunnoissa jopa yli kuusi euroa neliometriä kohden kuukaudessa. ARA-vuokra-asunnoille annettavien tuen arvioimiseksi kokonaisuudessaan ongelmana on kuitenkin se, että ARA-vuokra-asuntokanta edustaa Helsingissä varsin merkittävää osaa vuokra-asuntokannasta eikä markkinavuokrien tasosta, tilanteessa jossa ARA-vuokra-asuntokannan vuokrat määräytyisivät myös markkinaehtoisesti, ole luotettava arviota. Tämän vuoksi tuen kokonaismäärän arviointi ei myöskään ole mahdollista.

Verotukien osalta asuntotulon verottomuuden muodossa annettu verotuki oli vuonna 2016 vajaat 3,1 miljardia euroa, oman asunnon luovutusvoiton verottomuuden kautta annettu tuki oli noin 1,3 miljardia euroa ja asuntolainojen korkovähennysoikeuden muodossa annettu tuki noin 240 miljoonaa euroa. Korkotukivähennyksen muodossa annetun tuen määrä on laskenut voimakkaasti viime vuosina. Suurimmillaan se oli vuonna 2008 jolloin

korkotukivähennyksen kautta myönnetyn tuen määrä oli 860 miljoonaa euroa. Ensiasunnon ostajien vapautuksesta varainsiirtoverosta koitui vuonna 2016 suuruudeltaan noin 95 miljoonan euron suuruiset verotulomenetykset. Asumistukien verottomuuden muodossa annettu tuki oli puolestaan noin 455 miljoonaa euroa.

4.1.16 Tukijärjestelmän tavoitteiden toteutuminen

Asuntopoliittiset tavoitteet on jaettu viiteen teemaan: asumistaso, asumiskustannukset, asumismahdollisuudet kaikille, asuntomarkkinoiden vakaus ja asuinalueiden sosiaalisen eriytymisen ehkäisy. Asumistasoa koskevinä tavoitteina tulee olla puutteellisen asumisen vähentäminen. Moni haastateltavista näki tavoitteen tarpeettomaksi, sillä Suomen asumistasoa pidetään korkeana jo nyt. Ahtaasti asuminen on yleistä pääkaupunkiseudulla, mutta pääosin ahtautta selittävät preferenssit asua joko kaupunkimaisesti tai hyvien liikenneyhteyksien varrella. Fokusryhmissä keskusteltiin tulonjaosta ja siitä, onko tukien tarkoituksena edistää asumisoloja.

Asumiskustannuksia koskevinä tavoitteina tulisi haastateltavien mukaan olla taata kotitalouksille mahdollisuus kohtuulliseen asumiskustannukseen. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että jokaiselle jää käytettäväksi elämiseen riittävä summa, eivätkä asumiskustannukset nouse keskimäärin liian korkeiksi.

Asumismahdollisuuden turvaamista kaikille koskevinä tavoitteina tulisi olla asunnottomuuden poistaminen kokonaan. Tavoitteeseen pääsemisessä väliaskelena voisi olla asunnottomuuden keston lyhentäminen ja pitkittyneen asunnottomuuden poistaminen.

Asuntomarkkinoiden vakautta koskevinä tavoitteina tulisi olla riittävän asuntotarjonnan takaaminen ja taloudellisen kasvun ja työllisyyden edistäminen yleisesti asuntotuotantoa tukemalla. Lisäksi vakauden keinoksi ehdotettiin ARA-järjestelmän ehtojen uudistamista kannattavaksi sekä asuntotuotannon pitämistä tasaisena tarjontatukien avulla.

Asuinalueiden sosiaalisen eriytymisen ehkäisyä koskevinä tavoitteina tulisi olla ARA-asuntotuotannon suuntaaminen kaikille uusille asuinalueille ja ARA-asuntojen asukasvalintojen ohjaus siten, ettei synny pienituloisten ja/tai maahanmuuttajataustaisten asukkaiden keskittymiä.

4.2 Näkökulmia kirjallisuudesta, osa 2: Kansainvälinen vertailu⁷⁶

4.2.1 Ruotsi

Asuntotuotannon taso Ruotsissa on vaihdellut suuresti viimeisten vuosikymmenten aikana (kuvio 4.6). Väestökehitykseen nähden asuntotuotannon tasoa 1990-luvun puolivälistä alkaen voidaan pitää riittämättömänä. Erityisesti asunto-ongelma koskettaa suurimpia kaupunkeja. Rakentamisen kustannustaso on myös Euroopan korkeimpia. Asuntojen hallintamuotojakaumassa omistusasuminen on kasvattanut osuuttaan. Asuntojen reaalin hintataso on noussut 1990-luvun puolivälistä yli 150 prosenttia. Samalla kotitalouksien velkamäärä suhteessa tulotason on kasvanut huomattavasti. (Emanuelson 2015, Pittini ym. 2015, Bååth 2014)

Ruotsissa ei ole varsinaista sosiaalista vuokra-asuntosektoria. Kuntien ja yleishyödyllisten toimijoiden omistamassa asunnoissa asuu noin 17 prosenttia ruotsalaisista. Tämän asuntokannan määrä on pienentynyt 1990-luvun alusta vajaalla viidenneksellä.⁷⁷ Kuntien ja yleishyödyllisten toimijoiden omistama vuokra-asuntokanta sekä muiden toimijoiden omistama vuokra-asuntokanta ovat vuokranmäärityksen suhteen pitkälti samassa asemassa. Vuokranmäärityksen perusteena ovat alueittain käytävät, vuokralaisia edustavan järjestön ja vuokranantajien edustajien väliset neuvottelut, yleensä kerran vuodessa.⁷⁸ Uusutuotannossa vuokrat ovat korkeiden rakennuskustannusten vuoksi vanhaa vuokra-asuntokantaa korkeampia. Vanhemman mutta hyvin sijaitsevan vuokra-asuntokannan vuokrat voivat olla sijaintiin nähden suhteellisen alhaisia. Asukkaiden vaihtuvuus on pientä ja asuntojonot esimerkiksi Tukholmassa varsin pitkiä. Asukasvalinnalle yleishyödyllisten toimijoiden omistamiin vuokra-asuntoihin ei ole tulo rajoja. Käytännössä varsinkin kunnallisesti omistettujen vuokra-asuntojen jaossa kuitenkin painottuvat pienituloisemmat kotitaloudet. (Lind 2014, Bååth 2014, Sabo 2013)

Nykyinen yleishyödyllisten toimijoiden (ml. kuntien) omistama vuokra-asuntokanta on rakennettu pitkälti valtion lainotuksella. Julkista tukea vuokra-asuntojen rakentamiseen alettiin kuitenkin 1990-luvun alkupuolella vähentää ja viime vuosina valtion lainotusta vuokra-asuntojen rakentamiseen ei enää ole ollut tarjolla.⁷⁹ Euroopan komission kilpailulainsäädännön takia yleishyödyllisten vuokra-asuntoyhtiöiden toimintaa muutettiin vuonna 2011

⁷⁶ Kansainvälistä vertailua asumisen tukijärjestelmistä tekevät myös Lahtinen ym. (2015).

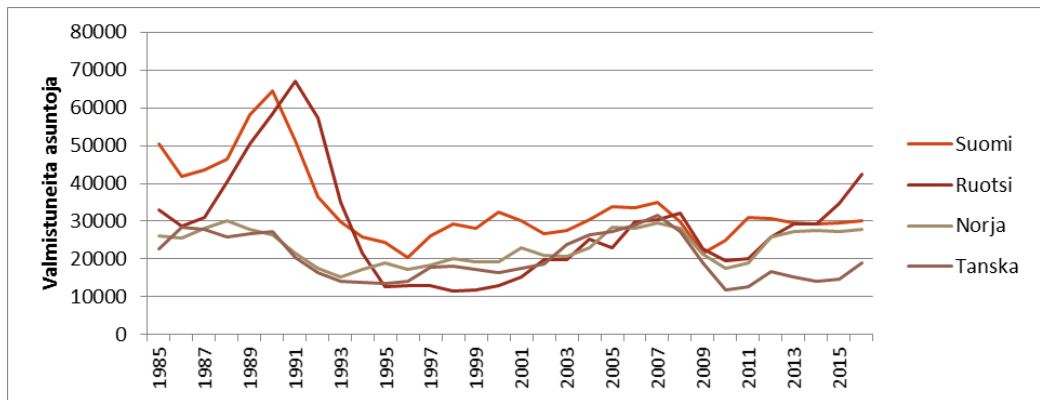
⁷⁷ 1990-luvulta alkaen noin 150000 vuokra-asuntoa on myyty asunto-osuuskunnille ja uudistuotanto on ollut varsin vähäistä (Bååth 2014).

⁷⁸ Hyresförhandlingslag (1978). Vuoteen 2011 asti kunnallisten vuokra-asuntoyhtiöiden ja vuokralaisia edustavan järjestön (Hyresgästföreningen) neuvottelut määrittivät pohjan myös muiden yksityisen sektorin vuokra-asuntojen vuokratasolle. Vuodesta 2011 alkaen yksityisen sektorin vuokra-asuntojen omistavien tahojen edustus on ollut mukana vuosittaisissa neuvotteluissa. (Pittini ym. 2015, Sabo 2013)

⁷⁹ Senioriasuntojen rakentamiseen (eri hallintamuodot) on mahdollista saada avustusta valtiolta (Bååth 2014).

enemmän yksityisen sektorin toimintatapoja vastaavaksi, mm. tuottotavoitteiden suhteen. Rahoitus yleishyödyllisten toimijoiden omistamien vuokra-asuntojen rakentamiseen hankitaan markkinaehtoisesti rahoitusmarkkinoilta.⁸⁰ Kunnilla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa vuokra-asuntotuotantoon maapolitiikallaan. (Bååth 2014)

Lapsiperheille ja nuorille aikuisille (18-29v.) suunnatun tukijärjestelmän ohella myös eläkeläisille on Ruotsissa oma asumistukijärjestelmä. Molemmista järjestelmistä tukea voi saada niin omistus- kuin vuokra-asunnossakin asuvat kotitaloudet. Asumistuen määrä riippuu kotitalouden koosta ja tuloista sekä asunnon koosta ja asumismenoista. Lisäksi toimeentulotuella on myös katettu asumismenoja. Ensiasunnonostajan on myös mahdollisuus saada valtiontakaus asuntolainalle. (Scanlon ym. 2015, Bååth 2014)



Kuvio 4.6: Asuntotuotanto Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa vuosina 1985–2016. Lähde: Tilastokeskus, Statistiska centralbyrån, Statistisk sentralbyrå, Danmarks Statistik.

Ruotsin verojärjestelmä on omistusasumista suosiva.⁸¹ Asuntolainan korot ovat pääomatuloerotuksessa vähennyskelpoisia ja toisaalta asuntolainankoroista myönnetään erillinen verovähennys niille, jotka eivät voi hyödyntää pääomatuloerotuksesta tehtävää vähennystä.⁸² Myös asunnon korjausrakentamiseen liittyvät lainankorot ovat verovähennyskelpoisia.⁸³ Oman asunnon niin sanottu laskennallinen vuokratulo ei ole veronalaista tuloa. Varallisuusverosta luovuttiin vuonna 2007. Sen sijaan oman asunnon myyntivoitto on veronalaista tuloa. Veron maksua voi kuitenkin lykätä, mikäli asunnon myyjä ostaa asunnon

⁸⁰ Myös kunnat voivat rahoittaa yleishyödyllisten toimijoiden asuntotuotantoa, mutta rahoitusehtojen oltava markkinaehtoisia rahoitusta vastaavia.

⁸² Verotettavasta tulosta tehtävä vähennys on 30 prosenttia lainan korkojen määrästä SEK 100000 asti ja sen ylittävstä määrästä 21 prosenttia (Geng ym. 2017, Bååth 2014).

⁸³ Asuntolainan yläraja asunnon kauppahinnasta on 85 prosenttia (Finansinspektionen 2017).

myydyin asunnon tilalle.⁸⁴ Lisäksi asumiseen kohdistuvia veroja ovat kiinteistövero ja leimavero.⁸⁵ (Berger ym. 2000, Swedish Tax Agency 2015, Bååth 2015)

4.2.2 Norja

Toisen maailmansodan jälkeen harjoitetun asuntopolitiikan seurauksena Norja on varsin omistusasuntovaltainen ja pientalovaltainen maa.⁸⁶ Runsaat 77 prosenttia asuntokannasta on omistusasuntoja. Vuokra-asuntojen osuus asuntokannasta on vajaa 23 prosenttia mistä sosiaalisen vuokra-asuntokannan osuus on runsas viidennes. Suurimmissa kaupungeissa-kin vain noin 30 prosenttia kotitalouksista asuu vuokralla. Yksityinen vuokra-asuntotarjonta on kuitenkin kasvanut hieman erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Pientaloissa olevien vuokra-asuntojen, niin sanottujen sivuasuntojen, rooli on paikoin merkittävä. Vuokrasääntelystä on pääosin luovuttu, joskin vuokratuottojen suuruuteen liittyy edelleen lainsäädännön asettamia rajoituksia.⁸⁷ Sosiaalinen vuokra-asuminen on muodostunut heikompiensaisten asumismuodoksi. Kuntien halukkuus sosiaalisen vuokra-asuntotarjonnan kasvattamiseen on ollut vähäistä. (Lilleholt 2014, Andersen 2012)

Matala korkotaso, tulotason nousu, kaupungistuminen ja kotitalouksien keskikoon pieneneminen ovat kasvattaneet asuntokysyntää.⁸⁸ Asuntojen hinnat ovat nousseet voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Myös rakennuskustannukset ovat varsin korkeat. Vuosituhannen alussa asuntotuotannon määrä kasvoi nopeasti mutta väheni vuosina 2008–10 yli 40 prosenttia (kuviot 4.6.). Viime vuosina asuntotuotanto on palannut vuosituhannen alun tasolle. Voimakkaan väestönkasvun oloissa asuntotuotannon taso ei ole kuitenkaan riittävä. Asuntohintojen suhde käytettävissä oleviin tuloihin on kasvanut kymmenessä vuodessa lähes 50 prosenttia. (Geng ym. 2017, Sandlie & Gulbrandsen 2017, Tunström 2016)

⁸⁴ Vero määräytyy myyntihinnan ja hankintahinnan erotuksesta. Myös perusparannus- ja korjauskustannukset hyväksytään vähennyksiksi. 22/30 -osaa myyntihinnan ja hankintahinnan erotuksesta, vähennykset huomioiden, on veronalaista tuloa. Verokanta on 30 prosenttia. (Bååth 2014)

⁸⁵ Vuodesta 2008 alkaen kiinteistövero on kerätty erikseen valtiolle kerättävän kiinteistöveron (statligt fastighetsskatt) ja kunnille kerättävän kiinteistömaksun (kommunal fastighetsavgift) muodossa. Asunnot kuuluvat kiinteistömaksun piiriin. Verotusarvot ovat 75 prosenttia arvioidusta markkinahinnasta. Omakotitalojen osalta veroprosentti on 0,75 ja kerrostalohuoneistojen osalta veroprosentti on 0,3. Uudet asunnot ovat ensimmäiset viisi vuotta kiinteistömaksusta vapautettuja ja seuraavien kymmenen vuoden ajan maksu on 50 prosenttia täydestä maksusta. Asunto- ja kiinteistökaupoista peritään 1,5 prosentin leimavero. Myös asuntolainoista maksetaan leimavero. (Swedish Tax Agency 2015)

⁸⁶ Eräs keskeinen väline omistusasuntotuotannon edistämiseksi olivat valtion asuntopankin (Husbanken, aiemmin Den Norske Stats Husbank joka perustettiin vuonna 1946) lainat joita myönnettiin myös omistusasuntojen rakentamiseen. (Lilleholt 2014)

⁸⁷ Vuokraa voidaan korottaa vain kerran vuodessa (perustuen hintaindeksiin). Suurempia korotuksia, joilla asunnon vuokra voidaan saattaa (alueella) vallitsevan vuokratason mukaiseksi, voidaan tehdä joka kolmas vuosi. (Lilleholt 2014)

⁸⁸ Vuonna 2011 omarahoitusosuusvaatimus nostettiin 10 prosentista 15 prosenttiin (Lilleholt 2014)

Verojärjestelmä Norjassa suosii omistusasumista. Asuntolainojen korot ovat verotuksessa kokonaan vähennyskelpoisia. Oman asunnon niin sanottu laskennallinen vuokratulo ei ole veronalaista tuloa ja luovutusvoitto on vuoden asumisajan jälkeen verovapaata tuloa. Asuntokaupoista maksetaan 2,5 prosentin leimavero. Noin 85 prosenttia kunnista perii kiinteistövero. Verokannat ovat melko alhaisia ja kiinteistöjen verotusarvot eivät vastaa niiden markkina-arvoa.⁸⁹ Asuntosäästämistä myös tuetaan veroeduin. Asumistukijärjestelmä on ollut käytössä Norjassa vuodesta 1973 asti. Asumistuen suuruuteen vaikuttavat asunnon sijainti, kotitalouden koko ja rakenne sekä tulot ja asunnon vuokra. (Geng ym. 2017, OECD 2016, Lilleholt 2014)

4.2.3 Tanska

Asuntotuotanto kasvoi Tanskassa vuosituhannen alussa nopeasti mutta laski voimakkaasti vuosina 2008–2010 (kuviot 4.6.). Matalien lainakorkojen tukemana asuntojen hinnat ovat nousseet nopeasti erityisesti Kööpenhaminassa. Asumiskustannukset ovat Tanskassa korkeat ja kotitalouksilla on tuloihin nähden keskimäärin varsin suuri velkataakka.⁹⁰ Rakenuskustannukset ovat Tanskassa EU-maiden korkeimpia. (Pittini ym. 2015, Chen ym. 2014)

Noin 60 prosenttia tanskalaisista asuu omistusasunnoissa. Sosiaalisesti tuettujen vuokra-asuntojen osuus asuntokannasta on 21 prosenttia, runsaat 543 000 asuntoa, mikä edustaa runsasta puolta koko vuokra-asuntokannasta. Näiden asuntojen omistajina ovat voittoa tavoittelemattomat yhdistykset. Tämän lisäksi kunnat omistavat noin 47 000 vuokra-asuntoa. Lähtökohtaisesti kaikki kotitaloudet ovat tuloista riippumatta oikeutettuja sosiaaliseen vuokra-asumiseen. Käytännössä asukasrakenne sosiaalisessa tuetussa vuokra-asuntokannassa, merkittävältä osin tarveharkintaan perustuvan asuntojen jaon seurauksena, painottuu kuitenkin pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin. Vuokranmääritys sosiaalisessa vuokra-asuntokannassa tapahtuu kustannusten perusteella. Valtaosa, lähes 90 prosenttia vuokra-asuntokannasta, on jonkinlaisen vuokrasääntelyn (ml. kustannusperusteinen vuokranmääritys) piirissä. Ainoastaan vuoden 1991 jälkeen valmistuneet vuokra-asunnot (jotka eivät ole kustannusvuokraperiaatteen piirissä) ovat sääntelyn ulkopuolella. Vuokrasääntely koskee sekä aloitusvuokria että vuokrankorotuksia. Aloitusvuokrien määrittelyyn vaikuttaa mm. kohteen ikä, asuntojen lukumäärä ja aiempi käyttötarkoitus. Vuokrat heijastelevat heikosti paikallisia kysyntä- ja tarjontaolosuhteita. (OECD 2016, Treanor 2015, Juul-Sandberg 2014, Erlandsen ym. 2006)

Sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon rahoituksesta valtaosa muodostuu valtion takaamista lainoista. Loput rahoituksesta tulee vuokralaisten maksamista talletuksista ja valtion (tai

⁸⁹ Kunta voi itse päättää siitä, perintäänkö kiinteistövero kunnassa vai ei. Lainsäädännössä asetettu veronkannan vaihteluväli on 0,2-0,7 prosenttia. Verotusarvot ovat tyypillisesti 20–50 prosenttia markkina-arvosta (Chen ym. 2014, Lilleholt 2014).

⁹⁰ Yksi tekijä tämän kehityksen takana on ns. ikuisten asuntolainojen (lainat joista maksetaan vain korkoja) lisääntyminen 2000-luvulla (Chen ym. 2014).

kuntien) myöntämistä edullisista lainoista. Asumistukea voidaan myöntää vain vuokra-asunnoissa asuville.⁹¹ Maksettujen asumistukien määrä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. (Scanlon ym. 2015, Juul-Sandberg 2014)

Asuntolainojen korot ovat Tanskassa verotuksessa vähennyskelpoisia, mutta verovähennyksen suuruutta on pienennetty 1980-luvulta alkaen.⁹² Oman asunnon niin sanottu las-kennallinen asuntotulo ei ole veronalaista tuloa ja oman asunnon myyntivoitto on verova-paata tuloa. Kiinteistövero muodostuu paikallisesti vaihtelevasta kunnalle kerättävästä osasta ja valtakunnallisesta osasta. Kunnille kerättävä kiinteistövero perustuu yksinomaan maanarvoon verokannan vaihdeltaessa kunnasta riippuen 1,6 ja 3,4 prosentin välillä. Valta-kunnallinen kiinteistövero perustuu kiinteistön arvoon kokonaisuudessaan.⁹³ Asuinkiin-teistöjen kaupoista peritään leimavero.⁹⁴ (Juul-Sandberg 2014)

4.2.4 Saksa

Saksan asuntomarkkinat ovat eurooppalaisessa vertailussa varsin vuokra-asuntovaltaiset. Yksityisen vuokra-asuntokannan osuus koko asuntokannasta on noin 50 prosenttia ja sosi-aalisen vuokra-asuntokannan osuus alle viisi prosenttia. Saksan omistusasuntomarkkinoita on pitkään leimannut vakaa hintakehitys ja kotitalouksien velkaantuminen on pysynyt mal-tillisena. Alueellisesti asuntojen kysynnässä ja tarjonnassa on kuitenkin merkittävää epäta-sapainoa.⁹⁵ Asuntojen hinnat ja vuokrat ovat joillakin suurimmista metropolialueista nous-seet viime vuosina nopeasti. (Möbert 2017, Pittini ym. 2015, Cornelius ja Rzeznik 2014, Schneider ja Wagner 2015)

Asuntopolitiikassa on viime vuosina siirrytty enenevässä määrin tukemaan kotitalouksia suoraan asumistuen kautta. Liittovaltion maksamaan asumistukeen ovat oikeutettuja niin vuokra- kuin omistusasunnoissa asuvat kotitaloudet. Tuen määrä riippuu kotitalouden ra-kenteesta, asumiskustannuksista ja tuloista. Työttömillä ja minimitoimeentulotuen varassa elävillä on mahdollisuus saada tukea asumiskustannusten kattamiseen myös muiden tuki-järjestelmien kautta. (OECD 2016, Scanlon ym. 2015, Cornelius ja Rzeznik 2014)

⁹¹ Omistusasunnossa asuvat eläkeläiset voivat saada lainamuotoista asumistukea (Scanlon ym. 2015).

⁹² Vuonna 2015 asuntolainan koroista verovähennyskelpoisia oli 30 prosenttia, ensiasunnon ostajilla 32 prosenttia. Verovähennystä pienennetään yksi prosenttiyksikkö vuodessa aina vuoteen 2019 asti. Vuonna 1998 asuntolainan koroista 46 prosenttia oli verovähennyskelpoisia (Chen ym. 2014).

⁹³ Verokanta on yksi prosentti DKK 3040000 asti ja kolme prosenttia DKK 3040000 ylittävältä osalta. Jos kiinteistö on hankittu ennen 1.7.1988, sovellettavat verokannat ovat 0,5 prosenttia ja 2,8 prosenttia. (Confederation Fiscale Europeenne 2017)

⁹⁴ Leimavero on DKK 1660 sekä 0,6 prosenttia kauppahinnasta.

⁹⁵ Monissa entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueen kaupungeissa ja Ruhrin alueen teollisuus-kaupungeissa väestömäärä on vähentynyt. Useissa eteläisen Saksan kaupungeissa sekä ylipäätään suurimmissa kaupungeissa väestömäärä sen sijaan on kasvanut huomattavasti. Asuntovajauksen arvioidaan olevan kokonaisuudessaan 250000 asuntoa, joidenkin arvioiden mukaan, mm. suuren siirtolais-määrän, vuoksi jopa tuntuvasti tätäkin enemmän. (Cornelius ja Rzeznik 2014)

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan osuus asuntokannasta on Saksassa varsin pieni ja sen määrä on vähentynyt huomattavasti tällä vuosituhanella.⁹⁶ Liittovaltiotasoisista tukijärjestelmää sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon tukemiseksi ei ole. Energiantehokkaaseen rakentamiseen, niin omistus- kuin vuokra-asuntoihin, on kuitenkin tarjolla korkotuettuja lainoja. Lisäksi vuosille 2016–18 on säädetty erikseen verohelpotuksista asuntotuotannolle alueilla, joilla asuntopula on suurin. Verohelpotukset ovat määräaikaista. Alueellisia tukijärjestelmiä on kuitenkin lukuisia.⁹⁷ Julkiseen tukeen liittyy tyypillisesti asukasvalintaa ja vuokranmääritystä koskevia rajoituksia jotka ovat määräaikaista. (Cornelius ja Rzeznik 2014)

Vuokralaisen asema on Saksassa varsin hyvin turvattu. Sosiaalisessa vuokra-asumisessa vuokrat määräytyvät kustannusperusteisesti ja niin sanottuun markkinaehtoiseen vuokra-asumiseen liittyy vuokranmääritystä koskevia rajoituksia. Saksassa on pitkään sovellettu vuokrasääntelyä, jota voidaan kutsua toisen sukupolven vuokrasääntelyksi. Vuokranmääritys vuokrasopimusta solmittaessa on ollut vapaata, mutta vuokrakorotusmahdollisuuksiin vuokrasuhteen kestäessä on liittynyt rajoituksia. Vuonna 2015 vuokrasääntelyä täydennettiin rajoituksilla koskien myös aloitusvuokria (Mietpreisbremse). Nämä rajoitukset koskevat kaupunkeja, joissa asuntomarkkinatilanne on kaikkein tiukin ja joissa vuokrat ovat nousseet nopeimmin. (Treanor 2015, Cornelius ja Rzeznik 2014)

Saksassa oli vuosina 1997–2005 käytössä omistusasunnon hankintaa tukeva järjestelmä, jossa tuen määrä oli sidottu hankittavan asunnon arvoon.⁹⁸ Edelleen omistusasunnon hankintaa tuetaan etukäteissääntelyyn liittyvin veroeduin ja tuin. Asuntolainojen korot sen sijaan eivät ole verovähennyskelpoisia verotuksessa eikä omistusasunnon laskennallisesta vuokratulosta makseta veroa. Asunnon myynnistä saatava luovutusvoitto on verovapaata tuloa kymmenen vuoden omistuksen jälkeen ja verovapaus koskee niin omassa käytössä olevia asuntoja kuin myös vuokra-asuntoja. Kunnat perivät kiinteistövero ja veroaste suurimmissa kaupungeissa on tyypillisesti 1,5 ja 3 prosentin tasolla. Kiinteistöjen verotusarvot eivät kuitenkaan vastaa niiden markkinahintoja. Kiinteistökaupan ja asuntokauppojen yhteydessä on maksettava varainsiirtoveroa, joka vaihtelee osavaltioittain 3,5 ja 5 prosentin välillä. (Cornelius ja Rzeznik 2014)

⁹⁶ Tämä on tapahtunut, kun julkisesti tuettua vuokra-asuntokantaa on vapautunut säätelystä julkiseen tukeen liittyvien määräaikaisten rajoitteiden voimassaolon päättyessä.

⁹⁷ Näiden ohella useissa kaupungeissa on maankäytön ohjauksessa otettu käyttöön määräyksiä jotka velvoittavat rakennuttajia varamaan tietyn prosenttiosuuden uustuotannosta sosiaaliseen (tarveperustaisesti jaettavaan) asuntotuotantoon. (Cornelius ja Rzeznik 2014)

⁹⁸ Tuki oli määräaikainen, kestoltaan kahdeksan vuotta, ja tuen saaminen oli sidottu tulorajoihin, joihin vaikutti perheen koko. Tukijärjestelmän piiriin ei ole ollut mahdollista päästä enää 31.12.2005 jälkeen.

4.2.5 Itävalta

Itävallan asuntomarkkinoilla vuokra-asumisen rooli on varsin merkittävä. Vuokra-asuntokannan osuus koko asuntokannasta on lähes puolet. Alueelliset erot asuntojen hallintamuotojakaumassa ovat kuitenkin suuria. Itävallan kaikista vuokra-asunnoista lähes 45 prosenttia sijaitsee Wienissä.⁹⁹ Asuntojen hintakehitys on pidemmällä aikavälillä ollut Itävallassa varsin vakaata. Viimeisen kymmenen vuoden aikana asuntojen hinnat ja myös vuokrat ovat kuitenkin nousseet nopeasti. (Hoffman 2015, Schneider ja Wagner 2015, OECD 2016).

Asuntopoliitiikan välineinä Itävallassa ovat niin tarjonta- kuin kysyntätuet sekä verotuet. Painopiste on kuitenkin vahvasti tarjontatukien puolella. Tarjontatukijärjestelmiä on niin omistus- kuin vuokra-asuntotuotannon tukemiseen. Omistusasuntotuotannon tukemiseen on osavaltiotasolla tukijärjestelmiä, joiden kautta tarjolla on sekä avustuksia että edullisia lainoja. Tukijärjestelmiin liittyy asuntojen hinta- ja kokorajoituksia sekä laatu- ja energianormeja. (Hoffman 2015, Deutch & Lawson 2012)

Kohtuuhintaisesta vuokra-asuntotarjonnasta vastaavat pitkälti voittotavoittelemattomat asumisyhdistykset ja osuuskunnat sekä kunnalliset asuntoyhtiöt¹⁰⁰. Kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon on tarjolla, omistusasuntotuotannon tapaan, sekä avustuksia että edullisia tukilainoja. Markkinaehtoisien rahoituksen osuus on kuitenkin tukilainoja suurempi. Kunnat myös tarjoavat kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon markkinahintaa edullisempia tontteja. Kuntien luovuttamalle maalle rakennettaessa, kunnat voivat myös vaatia oikeutta valita osa vuokra-asuntojen asukkaista. Tuetussa vuokra-asuntokannassa vuokrat ovat kustannusperusteisia. Asukasvalinnan perustana ovat yleisesti jonotuslistat ja pisteytysjärjestelmät. Asunnonhakijan asuintilanne, perhetilanne ja tulot otetaan valinnoissa huomioon. Tulorajat ovat kuitenkin varsin väljät ja valtaosa kotitalouksia mahtuu niihin. (Amman ym. 2009; Hoffman 2015)

Tarjontatukien rinnalla, mutta selkeästi vähäisemmässä roolissa, ovat osavaltioiden asumistuet pienituloisille.¹⁰¹ Nämä tuet ovat tarkoitettu vuokra-asunnoissa asuville, joissakin osavaltioissa myös omistusasunnoissa asuvat voivat hakea tukia. Tuen saaminen ja tuen suuruus riippuvat tulojen ohella kotitalouden koosta ja perhetyyppistä sekä asunnon koosta

⁹⁹ Wienissä vuokra-asuminen on hallitseva asumismuoto. Omistusasuntojen osuus Wienin asuntokannasta on vain 21 prosenttia, kun yksityisten vuokra-asuntojen osuus on 37 prosenttia, kaupungin omistamien vuokra-asuntojen osuus 25 prosenttia ja rajoitetusti voittoa tavoittelevien asumisyhdistysten omistamien vuokra-asuntojen osuus 17 prosenttia. Muissa osavaltioissa vuokra-asuntojen osuus vaihtelee 20 ja 36 prosentin välillä. (Bauer 2017)

¹⁰⁰ Kunnat ovat vähentäneet vuokra-asuntotuotantoa. Voittotavoittelemattomat asumisyhdistykset ovat merkittävin sosiaalista vuokra-asuntokantaa ylläpitävä ja kehittävä taho. (Hoffman 2015)

¹⁰¹ Pienituloisimmilla on joissakin tapauksia vaikeuksia päästä tuettuun vuokra-asuntokantaan. Syynä tähän on mm. se, että tuettu vuokra-asuntokanta on liian kallista kaikkein pienituloisimmille. Ongelmana on joissakin kaupungeissa myös se, että vuokra-asuntoon pääsyn edellytyksenä on vaatimus alkutalletuksesta. Kuntien vanhemmassa asuntokannassa tällaisia talletuksia ei vaadita, toisaalta asuntojonot voivat olla varsin pitkiä. (Lahtinen ym. 2015)

ja vuokrasta.¹⁰² Asumistukimenot ovat kasvaneet viime vuosina nopeasti, vaikka asumistuen saannin ehtoja on tiukennettu. (Figari ym. 2016, OECD 2016)

Voittoatavoittelemattomien asumisyhdistysten ja osuuskuntien sekä kuntien omistaman vuokra-asuntokannan osalta vuokranmääritystä ohjaa yleensä kustannusvuokraperiaate. Tämän ohella vuokratasoon vaikutetaan vuokrasääntelyllä. Vuokranmääritykseen sovellettava lainsäädäntö riippuu osin vuokrasopimuksen solmimisajankohdasta ja vuokrauskohteesta. Vuokralaisen asema on yleisesti ottaen varsin turvattu. Erityisesti vanhemmassa vuokra-asuntokannassa lainsäädäntö rajaa vuokratasoa merkittävästi markkinavuokria alemmas. Vuokranmääritys on markkinaehtoista vuoden 1968 jälkeen valmistuneiden asuntojen osalta, sikäli kuin asunnot eivät ole kustannusvuokriin perustuvien järjestelmien piirissä. (Hoffman 2015)

Asuntolainojen korkojen verovähennys on varsin rajattu ja poistumassa kokonaan vuoteen 2020 mennessä.¹⁰³ Oman asunnon laskennallista vuokratuloa ei Itävallassa veroteta. Omassa asuinkäytössä olevan asunnon myyntivoitto on verotonta tuloa, mikäli asunto ollut omassa käytössä yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta ennen asunnon myyntiä.¹⁰⁴ Mikäli myyntivoiton verottomuuden ehto ei täyty, myyntivoittoon kohdistuu 30 prosentin vero. Kiinteistövero on kuntakohtainen ja perusprosentti on 0,2. Kunnat voivat kuitenkin päättää korkeammasta veroprosentista ja kiinteistövero voi olla perusprosenttiin nähden jopa viisinkertainen. Kiinteistöjen verotusarvot eivät kuitenkaan vastaa niiden markkina-arvoa. Asunto- ja kiinteistökaupoista peritään 3,5 prosentin suuruinen varainsiirtovero. Lisäksi kiinteistöomaisuuden rekisteröinnistä peritään erillinen 1,1 prosentin suuruinen vero. Yksityshenkilön saama vuokratulo asunnosta verotetaan henkilöverotuksessa ja yrityksen saama vuokratulo verotetaan osana yrityksen tuloverotusta. Voittoatavoittelemattomat asumisyhdistykset on vapautettu tuloverosta. Vuokralaiset maksavat myös 10 prosentin arvonnäköveron vuokrasta. Lisäksi vuokrasopimusten rekisteröintiin liittyy veronluonteinen maksu. (Hoffman 2015, Wieser & Mundt 2014)

4.2.6 Sveitsi

Asuntomarkkinat ovat talouden suhdannekäänteissä olleet Sveitsissä, Saksan ja Itävallan tapaan, varsin vakaat. Viimeisten kymmenen vuoden aikana asuntojen hinnat ja vuokrat

¹⁰² Joissakin osavaltioissa (4/9) asumistuen (Wohnbeihilfe) saannin ehtona on tietty minimitulostaso. Asumistuen ei ole tarkoitus korvata minimitoimeentuloa takaavia tukijärjestelmiä. Eläkkeensaajille ja minimitoimentulon takaavien tukijärjestelmien varassa eläville voidaan asumistuen ohella maksaa erillistä tukea (Mietbeihilfe) jolla taataan se, että asumismenojen jälkeen käytettävissä olevat tulot ovat riittävät. (OECD 2016, Mundt ja Amann 2015)

¹⁰³ Suurin vähennykseen oikeuttava korkomeno on 2920 euroa, josta verovähennyksen suuruus on 730 euroa. Korkovähennyksestä ei saa 31.12.2015 jälkeen otettuihin lainoihin ja vähennys poistuu kokonaan 2020. (Figari ym. 2017)

¹⁰⁴ Vaihtoehtoisesti asunto on omistettu kymmenen vuotta, joista se on vähintään viiden vuoden ajan ollut omassa käytössä.

ovat erityisesti halutuimmilla alueilla kuitenkin nousseet huomattavasti. Tämän kehityksen taustalla ovat väestön ja tulojen kasvu sekä kotitalouksien koon pienentyminen. Neljäsosalla sveitsiläistalouksia asumismenot ovat vähintään 25 prosenttia tuloista ja erityisesti vuokralla asuvilla asumismenojen osuus käytettävissä olevista tuloista on kasvanut (OECD 2015). Omistusasuntojen osuus asuntokannasta on Sveitsissä vertailumaiden alhaisin. Osuus on viime vuosina jonkin verran noussut ja on nykyisin (2014) lähellä 40 prosenttia (OECD 2016). Pientä omistusasuntojen osuutta asuntokannasta on selitetty erityisesti asuntojen kalleudella suhteessa tuloihin ja varallisuuteen sekä verojärjestelmän piirteillä (Bourassa ja Hoesli 2009).

Vuokra-asuntotarjonnassa osuuskuntien rooli on varsin keskeinen, kuntien vähäisempi.¹⁰⁵ Kustannusperusteisen vuokrauksen perusteena ovat joko tukiehdot tai osuuskuntien sääntöihin kirjattu voittoatavoittelemattomuuden periaate. Markkinaehtoisesti vuokrattavien asuntojen osalta vuokranmäärityksen lähtökohtana on sopimusvapaus. Vuokralainen voi kuitenkin kyseenalaistaa vuokran- ja vuokrankorotusten tason ja vaatia vuokratason arviointia. Vuokratason arvioinnin perusteina ovat toisaalta vuokra-asunnon nettotuoton taso ja toisaalta asunnon vuokrataso suhteessa vastaaviin muihin vuokra-asuntoihin. (Wehrmüller 2014)

Tarjontatukia myönnetään sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon. Vuokra-asuntotuotantoon liittyviä tukia ovat tukilainat ja lainatakaukset. Tukilainojen osuus hankerahoituksesta on suhteellisen vähäinen (ns. toinen laina) mutta lainatakausten rooli varsin merkittävä. Korkotukilainojen saanti sinällään ei rajoita asukasvalintaa mutta rajoittaa vuokratasoa ja voitonjakoa. Vaikka omistusasumiseen liittyvistä tukilainoista ja takauksista on luovuttu vuosituhanen alussa, tukijärjestelmän piiriin aiemmin mukaan tulleilla kotitalouksilla on edelleen tukilainoja. (Wehrmüller 2014)

Liittovaltiotasoisista asumistukijärjestelmää ei Sveitsissä ole mutta 12 kantonissa on käytössä oma asumistukijärjestelmä. Kaupungeilla on lisäksi erilaisia järjestelmiä vuokra-asujien tukemiseen. Kyse voi olla asumistuen kaltaisesta vuokratuesta tai kaupungin omistamien vuokra-asuntojen vuokrauksesta maksukyvyn mukaan mitoitettulla vuokralla. Kuntien maksamien sosiaaliavustusten määrittelyssä asumismenot otetaan myös huomioon. (OECD 2016, Wehrmüller 2014, Schneider ja Wagner 2015).

Omistusasunnon laskennallinen vuokratulo on Sveitsissä verotettavaa tuloa vaikkakin veronmäärityksessä sovellettavat laskennalliset vuokrat ovat markkinavuokria alempia. Kotitaloudet voivat vähentää asuntolainan korkomenot verotuksessa. Seitsemän Sveitsin 26

¹⁰⁵ Osuuskuntien asuntorakennushankkeisiin rahoitus koostuu osuuskuntien omista varoista ja osuuskuntien osakkaiden (asukkaiden) maksuosuuksista, markkinaehtoisista pankkilainoista ja vähäisessä määrin valtion tukilainoista. Kaupunkien ja osuuskuntien tuottamien pienituloisille suunnattujen asuntojen rahoittamiseksi on mahdollista saada edullista lainaa. Kuntien alle markkinavuokrien vuokraamat tontit voittoatavoittelemattomalle asuntotuotannolle ovat myös käytössä olevia tukimuotoja. (Wehrmüller 2014)

kantonista ei peri kiinteistöveroä. Kiinteistöveroä perivissä kantoneissa vero 0,3-0,5 prosenttia kiinteistön arvosta. Myös varallisuusvero on käytössä, kuitenkin vain kynnystason ylittävästä varallisuudesta. Asunnon myyntivoitto on veronalaista tuloä kaikissa kantoneissa. Omistusajan pituus kuitenkin vaikuttaa verotukseen. Kantonista riippuen neljän tai viiden vuoden omistusajan jälkeen myyntivoiton verotus kevenee huomattavasti. Verosta voi saada huojennuksen tai jopa vapautuksen kokonaan, jos asunnon myyjä ostaa toisen asunnon. Useimmat kantonit perivät varainsiirtoveroä joka on tyypillisesti neljä prosenttia kauppahinnasta. Kotitalouden saamat vuokratulot verotetaan henkilöverotuksen osana. (Wehrmüller 2014)

4.2.7 Ranska

Ranskan asuntomarkkinoilla vuonna 2008 alkaneen talouslaman vaikutukset jäivät suhteellisen vähäisiksi. Ongelmana on silti asuntotuotannon riittämättömyys erityisesti suurimmissa kaupungeissa.¹⁰⁶ Asuntojen hinnat ovat 1990-luvun lopusta kaksinkertaistuneet, vuokrissa sen sijaan nousu on ollut huomattavasti vähäisempää, vain 10 prosentin luokkaa. Omistusasunnot edustavat Ranskassa 58 prosenttia asuntokannasta. Vuokra-asunnoissa sosiaalisten vuokra-asuntojen osuus on 19 prosenttia. Omistajia ovat paikallis- ja aluehallinto sekä voittoa tavoittelemattomat yritykset. Yksityisten vuokra-asuntojen osuus asuntokannasta on 23 prosenttia. Valtaosa, 97 prosenttia, yksityisistä vuokra-asunnoista on yksityishenkilöiden omistamia. Loput kuuluvat institutionaalisille sijoittajille, usein vakuutusyhtiöille. Yksityisten kotitalouksien rooli vuokra-asuntojen omistajina on kasvanut viime vuosina huomattavasti samalla kun institutionaalisten sijoittajien merkitys on vähentynyt. (Hoekstra ja Cornette 2014, Scanlon & Whitehead 2011)

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan määrä vaihtelee suuresti kunnittain. Vuodesta 2000 alkaen kaikissa yli 3 500 asukkaan kunnissa 20 prosenttia valmistuvasta asuntokannasta on oltava sosiaalista vuokra-asuntokantaa. Sosiaalinen vuokra-asuntokanta jakautuu neljään kategoriaan sen mukaan, mille kohderyhmälle asunnot on tarkoitettu.¹⁰⁷ Kategoriat perustuvat kotitalouden tulotasoon ja kattavat varsin suuren osan kotitalouksista. Sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon tukeminen tapahtuu pääasiassa edullisten lainojen muodossa.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Asuntotuotannon taso sinällään ei ole laskenut pitkänaikavälin tasoltaan. Tyhjiä asuntojen määrä on myös suhteellisen suuri, yli seitsemän prosenttia asuntokannasta. (Hoekstra ja Cornette 2014)

¹⁰⁷ Sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuloära vaihtelee alueittain. Kaikkein pienituloisimmille suunnatussa kategoriassa (PLA-I) tulotaso saa olla korkeintaan 60 prosenttia sosiaalisen vuokra-asuntokannan peruskategorian (PLUS) tulotasosta. Niin sanotuissa välitason kategorioissa tulotaso saa olla 130 prosenttia (PLS) peruskategorian tulotasosta tai perhekoosta riippuen 140–180 prosenttia (PLI) peruskategorian tulotasosta. Sallitut korkeimmat neliövuokrat nousevat kategoriassa sallitun tulotason mukaisesti. (Hoekstra ja Cornette 2014)

¹⁰⁸ Varat sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon lainoittamiseen kerätään kotitalouksille tarjottavien verovapaiden säästötilien (Livret-A) kautta. Tukilainojen korkotaso on sidottu säästötilien talletuksista maksettavaan korkotasoon ja korkotaso on sitä korkeampi, mitä korkeammalla tulotasolla oleville kotitalouksille kategoriaan kuuluvat asunnot on suunnattu. Lainan osuus kohteen rahoituksessa on tyypillisesti runsaat 70 prosenttia, suorien tukien ja avustusten noin 15 prosenttia, rakennuttajan osuus noin

Lainaehdot (korkotaso, lainan kesto, mahdollisuus lainan ohella suoraan tuotantotukeen), sallittu maksimivuokra, asukasvalinnassa sovellettavat tulorajat sekä korkotuen mukanaan tuomien rajoitteiden kesto riippuvat siitä, mihin kategoriaan kohde sijoittuu.¹⁰⁹ (Hoekstra ja Cornette 2014, Scanlon & Whitehead 2011)

Yksityisen vuokra-asuntokannan kunnostamiseen on saatavissa avustuksia, joiden ehtona on määräaikainen sitoutuminen ennalta määriteltyyn markkinavuokria alempaan vuokra- tasoon ja asukasvalintaan liittyvien tulorajojen soveltaminen. Pienituloisille sosiaalisessa vuokra-asuntokannassa asuville kotitalouksille on tarjolla myös nollakorkoisia lainoja oman, aiemmin vuokrasuhteen kautta hankitun, asunnon ostoon. Kyse ei kuitenkaan ole järjestelmästä, jossa vuokra-antajataholla olisi automaattisesti velvollisuus myydä asunto vuokralaiselle. (Hoekstra ja Cornette 2014)

Asumistukijärjestelmien kautta voidaan tukea niin omistus- kuin vuokra-asunnossakin asuvia kotitalouksia. Asumistuen määrä riippuu kotitalouden tuloista ja perherakenteesta sekä asumismenoista. Sosiaalisessa vuokra-asuntokannassa ja julkisia tukia saaneessa yksityisessä vuokra-asuntokannassa neliövuokrille on asetettu rajoitteita. Nämä rajoitteet ovat tukijärjestelmäkohtaisia ja ottavat huomioon mm. asunnon koon. Yksityisessä, vailla julkisen sektorin tukia toimivassa, vuokra-asuntokannassa vallitsee sopimusvapaus aloitusvuokrien suhteen.¹¹⁰ Vuokrasopimuksen ollessa voimassa vuokrankorotusten perustana on kuitenkin tilastoviranomaisten laatima hintaindeksi. (Scanlon ym. 2015, Hoekstra ja Cornette 2014)

Asuntolainan korot eivät ole verotuksessa vähennyskelpoisia, eikä omassa käytössä olevan omistusasunnon laskennallista vuokratuloa veroteta. Varallisuudesta, joka ylittää 800 000 euroa, peritään varallisuusveroa 0,5–1,5 prosenttia. Kiinteistövero kerätään paikallistasolla. Asunnon myynnin yhteydessä on maksettava varainsiirtoveroa 5,09–5,8 prosenttia. Oman asunnon myyntivoitto ei pääsääntöisesti ole verotettavaa tuloa. (Hoekstra ja Cornette 2014)

10 prosenttia ja loput neljä prosenttia rahastosta, johon vähintään 20 henkeä työllistävät yritykset maksavat 0,95 prosentin osuutta yrityksen palkkasummasta vastaavan summan. (Hoekstra ja Cornette 2014)

¹⁰⁹ Myös vuokralaisen asema on paremmin turvattu pienituloisimmille suunnattuihin kategorioihin kuuluvissa asunnoissa. Vuokralaisten tulotason ylittäessä 20 prosentilla ko. kategoriaan kuuluvan vuokra-asunnon tulorajat, heiltä peritään lisävuokraa mutta kuitenkin siten, ettei asumismenojen osuus ylitä 25 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. (Hoekstra ja Cornette 2014)

¹¹⁰ Vuonna 2015 voimaantullut laki asettaa myös aloitusvuokrille rajoituksia suhteessa voimassa olevia vuokrasopimusten keskivuokriin. Nämä rajoitukset koskevat alueita, joilla asuntokysyntä suurinta.

4.2.8 Hollanti

Sosiaalisen vuokra-asutokannan osuus, noin kolmannes, on Hollannissa vertailumaiden korkein. Omistusasuntojen osuus asutokannasta on noin 60 prosenttia ja osuus on kasvanut viimeisten vuosikymmenten aikana selvästi. Sen sijaan yksityinen vuokra-asuntotarjonta, joka hallitsi asuntomarkkinoita toisen maailmansodan jälkeen, on supistunut voimakkaasti edustaen enää noin seitsemää prosenttia asutokannasta. Tämän kehityksen takana on toisaalta sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon ja omistusasumiseen liittyvät tukijärjestelmät verotukseen ja toisaalta pitkään harjoitettu vuokrasäännöstely. Kotitalouksien määrän kasvaessa asuntotarjonta kokonaisuudessaan ei ole riittävällä tasolla. Erityisesti ongelmat liittyvät vuokra-asuntotarjontaan suurimmilla kaupunkiseuduilla. Kotitalouksien velkaantuminen on myös korkealla tasolla ja asuntolainojen maksuun liittyvät ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina.¹¹¹ (Treasor 2015, Haffner ym. 2014)

Sosiaalista vuokra-asutokantaa ei Hollannissa ole alun perin tarkoitettu vain pienituloisten asumismuodoksi. Euroopan komission kilpailulainsäädännön takia asukasvalintaa sosiaaliseen vuokra-asutokantaan on jouduttu muuttamaan pienituloisia painottavaksi. Kuitenkin edelleen sosiaalisessa vuokra-asutokannassa asuvista noin neljännes on keski- ja suurituloisia. Sosiaaliselle vuokra-asuntotuotannolle ei Hollannissa ole nykyisin valtiollista tukijärjestelmää.¹¹² Lähtökohtaisesti sosiaalinen vuokra-asuntotuotanto rahoitetaan markkinaehtoisilla lainoilla. Vuokranantajien perustaman rahaston antamien takausten avulla sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon on kuitenkin saatavissa myös tavanomaista markkinaehtoista lainaa edullisempaa rahoitusta. Tämän lisäksi kunnat tukevat sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa markkinahintoja alempien tonttihintojen muodossa. Myös omistusasunnon hankintaan on Hollannissa tukijärjestelmiä. Ensiasunnon ostajia varten on olemassa tukijärjestelmä, jossa asuntolaina on alkuvaiheessa koroton. Uusien asuntojen hankintaa varten otettaviin lainoihin on myös saatavissa takaus, joka vaikuttaa lainankorkoa laskevasti. (Haffner ym. 2014)

Asumistuet ovat 1980-luvulta alkaen kasvattaneet merkitystään Hollannissa. 1990-lopulta asumistuen tavoitteisiin lisättiin myös segregaaion vähentäminen. Asumistuen tasoa nostettiin, jotta myös pienituloisten kotitalouksien asuminen uusilla asuinalueilla ja uusissa asunnoissa olisi mahdollista. Asumistukea on mahdollista saada niin sosiaalisessa kuin yksityisessäkin vuokra-asunnossa asuvan kotitalouden. Asumistuen suuruus riippuu kotitalouden rakenteesta ja tuloista sekä vuokrasta. (OECD 2016, Haffner ym. 2014)

¹¹¹ Asuntolainan suurinta mahdollista osuutta asunnon kauppahinnasta ollaan myös laskemassa aiemmasta 108 prosentista 100 prosenttiin vuoteen 2018 mennessä.

¹¹² Asumisyhdistysten ylijäämiä on leikattu vuodesta 2014 uudella verolla. Veron tuotolla rahoitetaan asumistukijärjestelmää. Samalla vero ohjaa asumisyhdistyksiä korottamaan vuokria lähemmäs markkinavuokria ja myös rajoittaa asumisyhdistysten mahdollisuuksia uusiin investointeihin. (Lahtinen ym. 2015)

Vuokransääntelyn piirissä on valtaosa sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta ja noin kolmasosa yksityisestä vuokra-asuntokannasta. Vuokrasääntely asettaa, asunnon ominaisuuksiin perustuvan pisteytysjärjestelmän kautta, enimmäisvuokrat aloitusvuokrille vuokrasuhteen alussa sekä rajoittaa vuosittaisia vuokrankorotusmahdollisuuksia.¹¹³ Vuokralaisen asema on lainsäädännön kautta muutoinkin varsin hyvin turvattu. (Haffner ym. 2014)

Oman asunnon laskennallinen vuokratulo on Hollannissa verotettavaa tuloa. Verotuksen perusteena oleva laskennallinen vuokra ei kuitenkaan vastaa asunnon markkinavuokraa.¹¹⁴ Oman asunnon laskennallisen vuokratulon, asuntotulon, verotus on sidottu asuntolainan korkojen vero-vähennysoikeuteen. Asuntotuloa verotetaan ainoastaan, jos asuntolainan korkoja vähennetään verotuksessa.¹¹⁵ Varallisuusveroa ei kerätä eikä oman asunnon myyntivoitosta peritä veroa. Kiinteistöverot ovat kuntakohtaisia. Asuntokauppojen yhteydessä maksettava varainsiirtovero on kaksi prosenttia. Yksityishenkilön saama vuokratulo verotetaan henkilöverotuksen osana. (Haffner ym. 2014)

4.2.9 Belgia

Belgian asuntokanta on varsin omistusasuntovaltaista. Kaksi kolmasosaa kotitalouksista asuu omistusasunnoissa. Asuntojen hinnat ovat Belgiassa nousseet viimeisen kymmenen vuoden aikana noin 50 prosenttia. Asumismenot ovat Belgiassa kohtuullisella tasolla, eivätkä kotitalouksien asuntovelat ole myöskään erityisen korkealla tasolla. Korkeimmillaan asumismenot ovat yksityisissä vuokra-asunnoissa asuvilla. Yksityisen vuokra-asuntokannan osuus on pienentynyt merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana ollen vajaa neljännes asuntokannasta (2014). Valtaosa yksityisestä vuokra-asuntokannasta on kotitalouksien omistamaa. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan rooli asuntomarkkinoilla on melko vähäinen, se edustaa noin kahdeksaa prosenttia asuntokannasta. Näiden asuntojen omistajina ovat usein kunnat mutta esimerkiksi osuuskuntien osakkaina myös asukkaat. Sosiaalinen vuokra-asuntokanta on Belgiassa suunnattu selkeästi pienituloisille kotitalouksille ja noin kaksi kolmasosaa sosiaalisissa vuokra-asunnoissa asuvista on työelämän ulkopuolella. Eri-

¹¹³ Vuokrankorotusmahdollisuudet ovat pitkään olleet kytkettynä inflaatiokehitykseen. Vuodesta 2013 alkaen inflaatiovauhtia suuremmat korotukset ovat olleet mahdollisia. Nämä korotusmahdollisuudet ovat osin vuokralaisen tulotasosta riippuvia. Pienituloisimpien kotitalouksien osalta vuokrankorotukset korvataan asumistukijärjestelmän kautta. Vuodesta 2015 alkaen myös aloitusvuokrien määrittämissä kriteereihin sisältyy asuntoon kohdistuvaa kysyntää (erityisesti sijaintia) painottava tekijä. (Haffner ym. 2014)

¹¹⁴ Asuntotulo lasketaan prosenttiperusteisesti asunnon arvosta. 12500 – 1050000 euron arvoisissa asunnoissa asuntotulon laskentaperusteena käytettävä prosentti vaihtelee välillä 0,3 - 0,75. (Haffner ym. 2014)

¹¹⁵ Asuntolainan korot voi vähentää verotuksessa 30 vuoden ajan. Vähennysoikeus ei koske sellaisia vuoden 2012 jälkeen otettuja ns. ikuisia lainoja (lainoja joissa lainapääomaa ei lyhennetä). Asuntolainan verovähennysoikeutta on alettu kaventamaa vuodesta 2014 alkaen laskemalla vuosittain puolella prosenttiyksiköllä ylintä verovähennyksen perusteena olevaa veroprosenttia (2013 52 %, 2017 50 %, 2042 38 %). (OECD 2016, Treanor 2015, Haffner ym. 2014)

tyisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla tuloihin nähden kohtuuhintaisen vuokra-asuntotarjonnan tarjonta on riittämätöntä.¹¹⁶ (Eugster ym. 2015, Treanor 2015, Hafner & Bounjoh 2014)

Kullakin alueella (Flanderi, Bryssel, Vallonia) toimii julkisomisteisia asuntoyhtiötä ja osuuskuntia.¹¹⁷ Sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa tuetaan kunkin alueen omien järjestelmien tarjoamien avustusten kautta. Sosiaalisten vuokra-asuntojen jaossa asunnon saantiin vaikuttavat tulot (käytössä ovat tulorajat), perhekoko ja asunnon tarpeen kiireellisyys. Vuokranmääritys perustuu kotitalouden maksukykyyn. Maksukyvyyn mukaan asetettavaa vuokraa voidaan kutsua implisiittiseksi asumistueksi. Kotitaloudelta perittävä vuokra määritetään siten, ettei yhden kuukauden vuokra ylitä 1/55-osaa kotitalouden verotettavista vuosituloista. Todellisten kustannusten ja kotitalouksien maksamien vuokrien erotus, jos tästä syntyy vuokranantajalle tappiota, kompensoidaan vuokranantajille aluehallinnon varoista. Myös omistusasunnon hankintaa tuetaan sosiaalisin perustein. Välineinä tähän ovat mm. edulliset lainat ja lainaturvaan liittyvät tuet sekä tontit. Asumistukijärjestelmä on vaatimaton. Flanderissa sen tehtävänä on lähinnä tarjota lyhytaikaista tukea sosiaalista vuokra-asuntoa pitkään jonottaneille kotitalouksille ja toisaalta tukea sopivampaan asuntoon, myös sosiaaliseen vuokra-asuntoon, muuttavia pienituloisia kotitalouksia muuttokustannuksissa. (Hafner & Bounjoh 2014)

Yksityisessä vuokra-asuntokannassa aloitusvuokran määrittely on vapaata. Vuokrasääntelyä liittyy ainoastaan vuokrien korotusmahdollisuuksiin. Vuokrankorotukset perustuvat elinkustannusindeksiin. Valtaosa yksityisen sektorin vuokra-asunnoista on vuokrattu määraaikaisilla, vaikkakin yleensä pitkäaikaisilla, vuokrasopimuksilla. (Hafner & Bounjoh 2014)

Omassa käytössä olevien omistusasuntojen niin sanottu laskennallinen vuokratulon verotuksesta luovuttiin Belgiassa vuoden 2005 verouudistuksen yhteydessä. Asuntolainojen korot ovat kuitenkin verotuksessa vähennyskelpoisia. Yksityishenkilöiden omistamien vuokra-asuntojen vuokratulojen verotus perustuu laskennallisen vuokratulon verotukseen.¹¹⁸ Asuntokauppojen (ml. kiinteistökaupat) yhteydessä on maksettava veronluonteinen kirjaamismaksu, joka on Valloniassa ja Brysselissä 12,5 prosenttia ja Flanderissa 10 prosenttia kauppahinnasta.¹¹⁹ Yleisesti asunnon myyntivoiton veroprosentti on 16,5. Oman

¹¹⁶ Tyhjien asuntojen omistajilta voidaan erillinen maksu (OECD 2015a).

¹¹⁷ Esimerkiksi Brysselissä toimivista 33 sosiaalista asuntokantaa omistavasta asuntoyhtiöstä 28 on juridisesti osuuskuntia ja viisi yhtiömuotoisia (Hafner & Bounjoh 2014).

¹¹⁸ Laskennallinen vuokratulo lasketaan prosenttiosuutena asunnon verotusarvosta. Verotusarvot eivät vastaa markkina-arvoja.

¹¹⁹ Kuitenkin siten, että tietty perusosa kauppahinnasta on vapautettu verosta. Esimerkiksi Brysselissä 60 000 euroa (joissakin tapauksissa 75 000 euroa) on kirjausmaksusta vapaata.

asunnon myyntivoitto on kuitenkin vuoden asumisen jälkeen verovapaata tuloa.¹²⁰ Kiinteistövero on Valloniassa ja Brysselissä 1,25 prosenttia ja Flanderissa 2,5 prosenttia kiinteistön verotusarvosta. Tämän ohella voidaan vielä kerätä kuntakohtaisia kiinteistöveroja. Uusien asuntojen tuotannossa sovelletaan yleistä arvonlisäverokantaa, mutta vanhojen asuntojen korjaustöiden osalta sovelletaan alennettua arvonlisäverokantaa. (Hafner & Bounjouh 2014)

4.2.10 Iso-Britannia

Asuntokanta Isossa-Britanniassa on omistusasuntovaltaista. Viimeisen kymmenen vuoden aikana omistusasumisen osuus on kuitenkin laskenut samalla kun yksityisen vuokra-asuntokannan osuus on kasvanut. Omistusasunnossa asuvien osuus on 1990-luvun alun jälkeen eläkeikäisten keskuudessa noussut mutta keski-ikäisten ja erityisesti nuorten aikuisten joukossa laskenut. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan rooli on pidemmällä aikavälillä vähentynyt. Asuntojen hinnat nousivat nopeasti 1990-luvun puolivälistä aina vuoteen 2007 asti. Selvimmin tämä näkyy Lontoossa, missä asuntohintojen suhde keskimääräisiin tuloihin kolminkertaistui 1990-luvun puoliväliin verrattuna. Vuosien 2007–09 laskun ja sitä seuranneen lyhyen hintojen nousun jälkeen asuntojen hinnat pysyivät liki ennallaan vuoteen 2013 asti. Viime vuosina hinnat ovat jälleen nousseet, erityisen nopeasti Lontoossa ja sen ympäristössä sekä suurimmissa kaupungeissa.¹²¹ (Office for National Statistics 2016b)

Pidemmän aikavälin hintakehityksen takana ovat sekä voimakas alueellinen rakennemuutos että rakentamismahdollisuuksia rajoittava maankäyttöpolitiikka. Väestöään kasvattavilla alueilla asuntotuotanto on riittämätöntä väestönkasvuun nähden.¹²² Asuntojen hintojen ja vuokrien nousun takia asumistukimenot ovatkin kasvaneet huomattavasti.¹²³ (Office for National Statistics 2016a, Office for National Statistics 2016b, Marsden 2015, Hilber & Vermeulen 2016)

Merkittävin sosiaalinen vuokra-asuntokantaa Isossa-Britanniassa omistava taho ovat asumisyhdistykset. Ne omistavat noin 18 prosenttia sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta. Pai-

¹²⁰ Muiden kuin omassa käytössä olevien asuntojen myyntivoitto on verovapaata tuloa viiden vuoden omistuksen jälkeen. Rakentamattomien kiinteistöjen osalta verovapaus edellyttää kahdeksan vuoden omistusaikaa.

¹²¹ Asuntojen hinnat ovat laskeneet vuodesta 2007 vuoteen 2016 verrattuna Walesissa, Pohjois-Irlannissa sekä monilla Pohjois-Englannin ja Skotlannin alueilla. (PWC 2017)

¹²² Joidenkin arvioiden mukaan riittävä asuntotuotannon taso olisi 250000 tai jopa 300000 asuntoa vuodessa. Esimerkiksi vuosina 2015–16 asuntotuotanto jäi vuositasolla noin 140000 valmistuneen asunnon tasolle. (Griffith & Jefferys 2013, House of Lords 2016, Office for National Statistics 2017).

¹²³ Yksityisissä vuokra-asunnoissa asuvat taloudet käyttävät asumismenoihin Lontoossa keskimäärin 45 prosenttia ja muualla Englannissa 32 prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan. Sosiaalisissa vuokra-asunnoissa asuvilla vastaavat prosenttiosuudet ovat 32 ja 27 ja omistusasunnossa asuvilla (asuntovelallisilla) kotitalouksilla 22 ja 17 prosenttia. (Office for National Statistics 2016a)

kallishallinnon omistamien sosiaalisten vuokra-asuntojen määrä on vähentynyt viime vuosikymmeninä ja edustaa nykyisin noin 11 prosenttia asuntokannasta. Keskeisimpänä syynä tähän kehitykseen on ollut vuokralaisille myydyt asunnot. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan rakentamiseen tarkoitetut valtion suorat avustukset vähenivät vuonna 2010 noin kolmasosaan aiemmasta.¹²⁴ Tämän seurauksena lainarahoituksen osuus sosiaalisen vuokra-asuntokannan rahoituksesta on kasvanut. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan rahoituspohjaa pyritään myös vahvistamaan nostamalla vuokratasotavoite 80 prosenttiin markkina-vuokrista. Yksityistä vuokra-asuntotuotantoa on tuettu mm. rakentamisaikaista rahoitusta tarjoavan Build to Rent -ohjelman kautta. (Pittini ym. 2015, Orji & Sparkes 2014)

Omistusasunnon hankintaa tuetaan useiden ohjelmien kautta. Help-to-Buy-ohjelman puitteissa asuntosäästäjät voivat saada valtion maksaman 25 prosentin tuen itse säästämänsä osuuden lisäksi.¹²⁵ Saman ohjelman puitteissa on myös mahdollista saada matalakorkoista asuntolainaa uuden asunnon hankintaan.¹²⁶ Paikallishallinnon omistamissa vuokra-asunnoissa asuvien on mahdollista ostaa Right-to-Buy-ohjelman puitteissa vuokra-asunto omaksi huomattavasti markkinahintaa alemmalla hinnalla. Asuntojen myyntitulot kanavoitetaan vuokra-asuntojen uustuotannon rahoittamiseen.¹²⁷

Asumistukijärjestelmä on Isossa-Britanniassa murrosvaiheessa. Asumistuen ehtoja on tiukennettu vuodesta 2011 alkaen. Lisäksi sosiaaliturvajärjestelmässä toteutetaan laajempi rakenteellinen uudistus. Useita yhteiskunnan maksamia tulosidonnaisia etuuksia, myös asumistuki, korvataan yhdellä tukijärjestelmällä (Universal Credit).¹²⁸

Vuokrasääntelystä on Isossa-Britanniassa luovuttu 1980-luvun lopulla. Vuokrasopimusta solmittaessa aloitusvuokra on vapaasti sovittavissa eikä vuokrankorotusten tasoa ole rajattu.¹²⁹ Ilman vuokralaisen suostumusta, vuokraa voi kuitenkin korottaa vain kerran vuodessa. (Orji & Sparkes 2014)

¹²⁴ Paikallishallinto tukee sosiaalista vuokra-asuntorakentamista luovuttamalla tontteja alle markkinahinnan (Orji & Sparkes 2014).

¹²⁵ Tuki on maksimissaan GBP 3000.

¹²⁶ Vaadittava omarahoitusosuus on viisi prosenttia. Valtion myöntämän lainan osuus on 20 prosenttia (Lontoossa 40 prosenttia) ja markkinaehtoisen lainan osuus 75 prosenttia (Lontoossa 55 prosenttia). Asunnon maksimihinta on GBP 600000 (Englannissa, GBP 300000 Walesissä).

¹²⁷ Osto-oikeus on mahdollista saada viiden vuoden asumisen jälkeen. Jos asunto myydään viiden vuoden sisällä sen ostamisesta, osa saadusta alennuksesta on palautettava. Asukkaalle myönnettävä alennus asunnon markkinahinnasta on GBP 75000 (Lontoo GBP 100000) tai (talotyyppistä riippuen) jopa 60–70 prosenttia.

¹²⁸ Universal Credit –järjestelmä korvaa seuraavat tukijärjestelmät: Housing Benefit, Income Support, Child Tax Credit, Jobseeker’s Allowance, Working Tax Credit ja Employment and Support Allowance. Etuuden (Universal Credit) saamisen edellytyksenä on mm. se, että hakija on täysi-ikäinen mutta ei eläkeikäinen. Muut tulot vähentävät etuuden määrää. Efektiivinen rajaveroaste on palkkatulojen osalta 63 prosenttia ja muiden tulojen sekä sosiaalietuuksien osalta 100 prosenttia. Yli GBP 16000 varallisuus on este etuuden saamiselle. (Pittini ym. 2015)

¹²⁹ Vuokralainen voi kuitenkin saattaa vuokrankorotuksen oikeusistuimen (First-Tier Tribunal, Property Chamber) arvioitavaksi.

Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus poistettiin Isossa-Britanniassa kokonaisuudessaan vuonna 2000. Oman asunnon laskennallinen vuokratulo ei ole verotettavaa tuloa eikä varallisuusveroa liioin kerätä. Asuntokaupoista on maksettava varainsiirtovero, jonka asteikko on progressiivinen. Alle GBP 125000 kaupoista veroa ei peritä lainkaan ja suurimmillaan, yli GBP 1500000 kaupoista, vero on 12 prosenttia asunnon kauppahinnasta.¹³⁰ Oman asunnon myyntivoitto on yleensä verovapaata tuloa.¹³¹ Kiinteistövero vastaa Isossa-Britanniassa Council Tax, joka on kahdeksanportainen, osittain kiinteistön arvoon perustuva, vero. Sillä kerätään varoja paikallishallinnolle ja veronmaksuvelvollisia ovat niin omistus- kuin vuokra-asujatkin.¹³² Veron suuruus vaihtelee alueellisesti varsin paljon.¹³³ Yksityishenkilön saamat tulot asunnon vuokrauksesta verotetaan osana henkilöverotusta. Uudisrakentaminen on pääosin vapautettu arvonlisäverosta. (Orji & Sparkes 2014)

4.2.11 Yhteenvedo kansainvälisestä vertailusta

Vertailtavien maiden asuntomarkkinakehityksessä on lukuisia yhtäläisyyksiä. Kaupungistuminen keskittää väestöä kaikissa vertailumaissa alueellisesti, mikä näkyy asuntokysynnän kasvuna erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla. Asuntokysynnän kasvua on myös tukenut perhekoon pienentymistrendi ja myös yleinen tulotason nousu. Asuntokysynnän rakenteellisen muutoksen ohella alhainen korkotaso, yhdessä joissakin maissa yleistyneiden uusien lainainstrumenttien (ns. ikuiset lainat) kanssa, on tukenut asuntojen hintojen voimakasta nousua. Tämä on ollut omiaan kasvattamaan kotitalouksien velkaantuneisuutta. Myös vuokrat ovat nousseet paikoin varsin nopeasti.¹³⁴

Tällä vuosituhanella, osin fiskaalisista syistä mutta myös asuntohintojen kehityksen hillitsemiseksi ja eri hallintamuotojen verokohtelun tasapuolistamiseksi, omistusasumista tukevaa verojärjestelmää on joissakin maissa uudistettu vähentämällä asuntolainan korkojen verovähennysoikeutta. Kaikissa vertailussa mukana olleissa Pohjoismaissa (Ruotsi, Norja, Tanska) korkovähennys on kuitenkin edelleen käytössä. Asuntolainojen korkovähennys on

¹³⁰ Skotlannissa (Land and Building Transaction Tax, 2015) veroasteikko on poikkeava Englantiin, Walesiin ja Pohjois-Irlantiin nähden.

¹³¹ Edellytyksenä täydelle verovapaudelle on, että asunto on ollut omassa käytössä koko omistusasujan eikä sitä ole käytetty vuokraustarkoituksiin.

¹³² Yhden hengen kotitalouksille myönnetään 25 prosentin alennus verosta. Asumattomien asuntojen osalta voidaan myöntää (asunnon omistajalle) 50 prosentin alennus verosta. Toisaalta asuntopulan helpottamiseksi on joillakin alueilla tyhjästä asunnoista perittävää veroa myös korotettu 50 tai 100 prosenttia.

¹³³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/512402/Council_tax_levels_set_by_local_authorities_in_England_2016-17.pdf

¹³⁴ Vuokra-asunnoissa asuvien kotitalouksien asumismenot suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin ovat Suomessa tässä tarkastelussa käytettyyn maajoukkoon verrattuna (muiden Pohjoismaiden tavoin) korkealla tasolla, noin 30 prosenttia. Omistusasujien (joilla on asuntolainaa) osalta Suomi sen sijaan sijoittuu asumismenojen 15 prosentin tulo-osuudella vertailumaiden keskivaiheille. (OECD 2016) Henkeä kohden lasketun asumisväljyyden osalta Suomi on jää suhteessa tarkasteltuun maajoukkoon joukon loppupäähän (Eurostat 2017).

myös käytössä asunnon niin sanottua laskennallista vuokratuloa verottavissa maissa eli Hollannissa ja Sveitsissä kuten myös Belgiassa, joka luopui asunnon laskennallisen vuokratulon verotuksesta vuonna 2005. Myös oman asunnon myyntivoitto on yleensä, riittävän omistusasjan jälkeen, verovapaata tuloa. Asuntokannan tehokasta käyttöä ja mahdollisesti työvoiman liikkuvuutta haittaavia asuntokauppoihin liittyviä varainsiirtoveroja on käytössä kaikissa vertailumaissa.¹³⁵ Kiinteistövero on laajalti käytössä mutta kiinteistöjen verotusarvot asetetaan usein systemaattisesti niiden markkina-arvoa alemmiksi.¹³⁶

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan ja sen rahoituksen suhteen vertailumaiden harjoittamassa politiikassa on merkittäviä eroja. Itävallassa, Ranskassa ja Tanskassa, sosiaalisen vuokra-asuntotarjonnan tukemiseen tarkoitettujen tarjontatukien rooli on edelleen tärkeä. Itävallan erityispiirteenä voidaan pitää keskitettyä joukkovelkakirjoihin perustuvaa rahoitusmallia. Ranskan osalta taas rahoitus pohjautuu yksityishenkilöiltä verovapaiden säästötilien kautta kerättävään rahoitukseen. Varsin suuren sosiaalisen vuokra-asuntokannan omaava Hollanti on joutunut Euroopan komission kilpailulainsäädännön takia uudistamaan mm. sosiaalisen vuokra-asuntokannan rahoitusta ja asukasvalinnan periaatteita. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan kilpailuasemaa suhteessa yksityiseen markkinaehtoiseen vuokra-asuntotarjontaan on haluttu saattaa tasavertaisemmaksi ja suunnata sosiaalista vuokra-asuntokantaa painotetummin pienituloisille. Ruotsissa valtion lainotusta vuokra-asuntotuotantoon ryhdyttiin vähentämään jo 1990-luvulla ja nykyisin sitä ei enää ole tarjolla. Yleishyödyllisten toimijoiden asemaa asuntomarkkinoilla on pyritty saattamaan lähemmäs yksityisten vuokra-asunnon tarjoajien tilannetta nostamalla toiminnan tuottovaihtimukset samalle tasolle yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Asumistukien rooli asuntopolitiikassa on kasvanut useimmissa vertailumaissa. Osin kyse on tietoisesta politiikasta, osin yksinkertaisesti vain vuokrien nousun seurauksesta. Tutkimuskirjallisuudessa asumistukea pidetään yleensä tarjontatukea parempana tukimuotona, koska se kohdistuu tarkemmin tukea tarvitseville ja toisaalta antaa tukea saavalle paremmat mahdollisuuden ilmaista omia arvotuksiaan asuntomarkkinoilla, olettaen tietysti, että tukitaso on sellainen, että se mahdollistaa valinnat vallitsevassa asuntomarkkinatilanteessa. Joissakin vertailumaissa asumistukimenojen kasvuun on myös reagoitu tuen saannin ehtoja tiukentamalla.

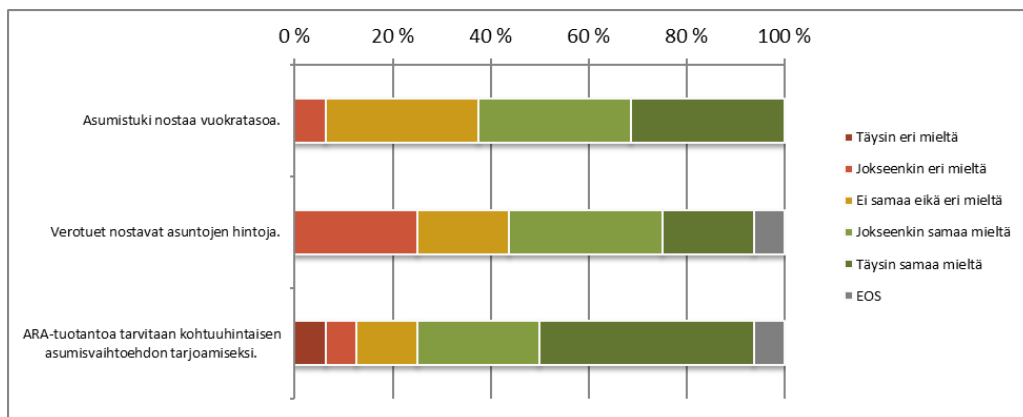
Vuokrasääntelyn vaikutuksia vuokra-asuntotarjontaan pidetään tutkimuskirjallisuuden perusteella varsin haitallisina. Jonkinlaista vuokrasääntelyä on käytössä lähes kaikissa maissa. Useimmiten kyse on kuitenkin lähinnä ns. toisen sukupolven vuokrasääntelystä joka rajoittaa vuokrakorotusmahdollisuuksia vuokrasuhteen kestäessä. Tuetussa vuokra-

¹³⁵ Varainsiirtoverojen vaikutuksista esim. Hilber & Lyytikäinen 2017.

¹³⁶ Suomessa kiinteistön maapohjan verotusarvona käytetään aluehintaa, joka vastaa verohallinnon ohjeen mukaan tonttinelömetrin tai kerrosnelömetrin käypää hintatasoa alueella. Kiinteistön maapohjan verotusarvoksi vahvistetaan verottajan kiinteistöverotusta koskevan ohjeen mukaan enintään 75 prosenttia aluehinnasta (Verohallinto 2015). Peltola (2014) osoitti tutkimuksessaan, että kiinteistöjen suhteelliset verotusarvot, verotusarvojen suhde markkina-arvoihin, ovat varsin matalia. Lisäksi suhteelliset verotusarvot vaihtelevat huomattavasti kuntien välillä ja myös niiden sisällä.

asuntokannassa kustannusvuokriin perustuva vuokranmääritys on selvästi yleisin käytäntö.

4.3 Asiantuntijankäytännöt tukijärjestelmistä



Kuvio 4.7: Arviot asumisen tukijärjestelmää koskevista väittämistä (N=16)

Kuviossa 4.7 on esitetty haastateltavien näkemyksiä asumisen tukijärjestelmää koskevista väittämistä. Tutkimusten mukaan asumistuki nostaa vuokratasoa erityisesti vapaarahoitteisella puolella, mutta ei niinkään ARA-asunnoissa tai kaupungin vuokra-asunnoissa. Toisaalta kaikki tuet, asumistuen ohessa toimeentulotuki ja vanhempien tuki omille lapsille vaikuttavat hintoihin ja luovat kysyntää. Vuokra-asumisessa myös työllisyystilanne ja muuttoliike vaikuttavat vuokratasoon. Verotuilla nähdään olevan asumistukia pienempi merkitys asuntojen hintoihin. Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden merkitys on marginaalinen. Verotuilla on kuitenkin lukitusvaikutuksia, jotka vähentävät muuttamisen kannattavuutta ja heikentävät vuokra-asumisen kiinnostavuutta.

Asumistukien menojen kasvun kestävyys huolestuttaa. Kohtuullisena asumiskustannusten tasona osuutena käytettävissä olevista tuloista pidetään neljänneksestä aina noin 40 %:iin (vaihteluväli 25–40 %). Tällöin kyseessä ovat nimenomaan pienituloiset, sillä prosenttiosuuden määrittäminen riippuu hyvin pitkälti tuloista. Prosenttiosuuden sijaan kannattaisi tarkastella käteen jääviä tuloja.

Suurin osa tutkimukseen haastatelluista ei näe korrelaatiota kysyntätukien ja asuntotuotannon määrän välillä. Kysyntätuet tosin nostavat hintoja ja vuokratasoa, mikä lisää asuntotuotantoa. Muilla tekijöillä, kuten eläke- ja vakuutusyhtiöiden velkavivulla on enemmän merkitystä.

ARA-asuntotuotantoa tarvitaan kohtuuhintaisen asumisvaihtoehdon tarjoamiseksi. ARA-tuotanto ei voi olla ainoa tapa rakentaa kohtuuhintaisia asuntoja, muutakin asuntotuotantoa tarvitaan. ARA-tuotannolla on kuitenkin tärkeä roolinsa asuntopolitiikan syklisyydessä, sillä se on luonut tarjontaa, mikä on pitänyt asuntojen hinnat kohtuullisina. ARA-järjestelmä ei ole ainoa mahdollinen järjestelmä yhteiskunnan tukemalle tuotantotuella. Kriitikot näkevät, että ARA-tuotanto on läpinäkymätön tapa tukea pienituloisia ja että tuki kohdistuu myös suurituloisille. Ongelmallista on myös se, että ARA-asuntojen hinnat suhteessa vapaa-rahoitteisiin asuntoihin vaihtelevat suuresti. Kasvukeskuseutujen ulkopuolella ARA-asuntojen hinnat voivat olla markkinahintojen tasalla. ARA-järjestelmän ehtojen tulisi olla sellaisella tasolla, että kohtuuhintaista asuntotuotantoa on mahdollista ja kannattavaa toteuttaa. Tulorajojen palauttamisen pelätään laskevan kiinnostusta ARA-tuotantoa kohtaan.

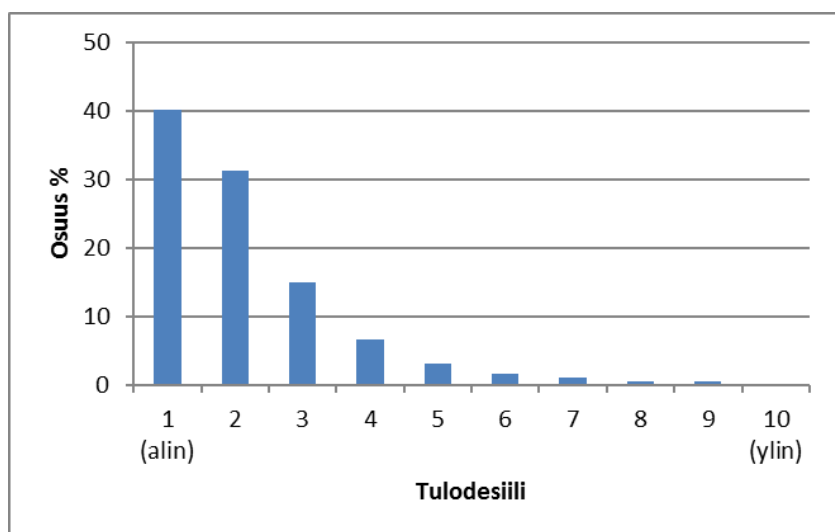
4.4 Asumistuen vaikutusanalyysit

Asumistukien vaikuttavuuden ja kohdentumisen analyysiä varten työssä on laadittu eri vaihtoehtojen vaikutuksia simuloivia laskelmia. Analyysivälineenä on sovellettu Tilastokeskuksessa kehitettyä Sisu-mikrosimulaatiomallia. Malli mahdollistaa eri tukimuotoja koskevien oletusten (tukitasot ja ehdot) suorien vaikutusten laskennan ja vertailun eri väestöryhmien kannalta ottaen huomioon muut tulonsiirrot ja verotus. Mallilla ei kuitenkaan voida arvioida tukia koskevien oletettujen muutosten (nykytilanteeseen verrattuna) käytäytymisvaikutuksia, kuten asumistason, sijainnin tai hallintasuhteen muutokset tukien muutosten vuoksi.

4.4.1 Yleinen asumistuki ja sen muutosanalyysi

Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja niin, että kohtuullisen asumistason mukainen asumismenorasitus ei muodostuisi kohtuuttoman suureksi eikä ruokakunnan perustoimeentulo vaarantuisi asumismenojen vuoksi. Tavoitteena on ollut lisäksi tasoittaa erisuuruisia asumismenoja sekä turvata kohtuullinen asumistaso myös pienituloisille. (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 52/2014))

Yleinen asumistuki kohdistuu varsin hyvin tavoitteen mukaisesti, sillä 71 % tuista maksetaan kahteen alimpaan tulodesiiliin kuuluville kotitalouksille ja 96 % viiteen alimpaan kuuluville eli pienituloisimmalle puolikkaalle (kuvio 4.8)



Kuvio 4.8: Yleisen asumistuen jakautuminen kotitalouksille tulodesiilien mukaan (Lähde: SISU-malli, otoskotitalouksille maksetut todelliset tuet 2016)

Asumistukimenojen nopea kasvu erityisesti vuosina 2014–2016 on saanut aikaan painetta leikata asumistukia kustannusten nousun hillitsemiseksi. Ottamatta tässä yhteydessä kantaa leikkausten tarpeellisuuteen julkisten menojen kasvun näkökulmasta, seuraavassa arvioidaan, miten asumistukien vaihtoehtoiset leikkaustavat vaikuttavat tukien kohdentumiseen. Potentiaaliset leikkausvaihtoehdot ovat tutkimustiimin määrittelemiä eikä niillä ole yhteyttä hallituksen suunnittelemiin leikkauksiin.

Asumistukea koskevien säädösten mukaisesti vuonna 2017 yleinen asumistuki on 80 prosenttia (tukiosuus) hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Jos hyväksyttävien asumismenojen määrä ylittää enimmäisasumismenot, lasketaan tuen määrä enimmäisasumismenojen mukaan. Perusomavastuu määräytyy seuraavan kaavan mukaisesti:

$$\text{Perusomavastuu} = 0,42 \times [T - (597 + 99 \times A + 221 \times L)],$$

jossa T = ruokakunnan yhteenlasketut tulot, A = aikuisten lukumäärä, L = lasten lukumäärä, 597 euroa on vakiomäärä.

Asumistukien muutosten vaikutusta on tutkittu Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallilla selvittämällä yleiseen asumistukeen kohdistuvan hypoteettisen, kokonaisvaikutukseltaan noin 100 miljoonan €:n leikkauksen vaikutusta tuen kohdentumiseen tulodesiilien ja alueen suhteen. Selvityksessä vertaillaan keskenään seuraavia vaihtoehtoja,

joista vaihtoehdot V1-V4 saavat aikaan laskennallisesti noin 100 miljoonan euron vähennyksen tukimenoihin SISU-mallin vuoden 2016 ruokakuntatietojen perusteella:

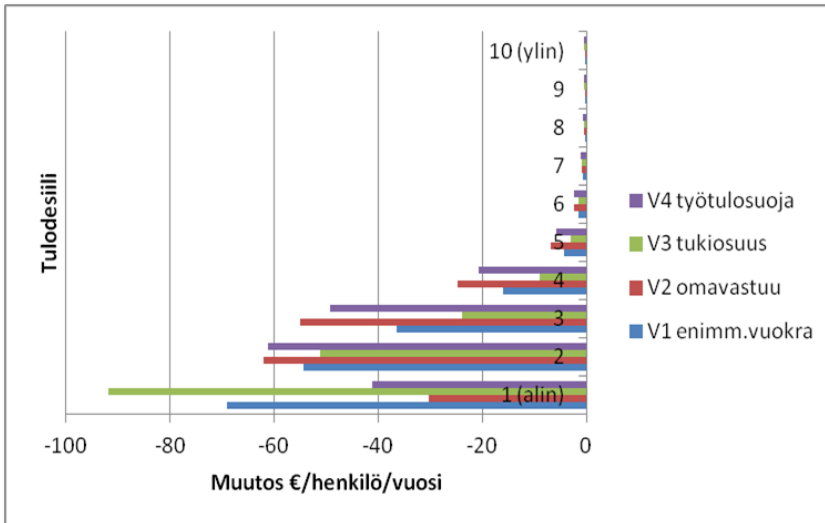
- V0 (vertailuvaihtoehto): Nykyinen malli (v. 2014 ja 2015 lakimuutosten mukainen)
- V1: Hyväksyttäviä enimmäisvuokria alennetaan 11 %
- V2: Perusomavastuun kertoimen muutos: 0,42 → 0,57
- V3: Tukiosuuden lasku 80 %:sta 72 %:iin
- V4: Työtulojen suojaosan alennus 300 €:sta 120 €:oon kuukaudessa.

4.4.2 Muutosten kohdentuminen tulodesiilien suhteen

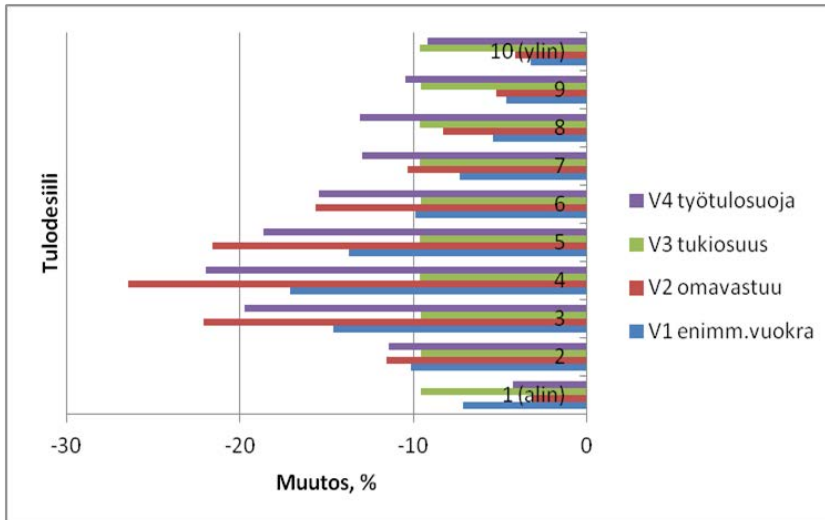
Kaikki leikkaukset kohdistuvat pääasiassa pienituloisiin, joille tuki suurimmaksi osaksi suuntautuu. Seuraavissa kuvioissa tarkastellaan leikkausten kohdentumista eri tulodesiileihin euromääräisesti (muutos €/henkilö) ja suhteellisesti (muutos %/henkilö).

Pienituloisimman desiilin kannalta perusomavastuun alentaminen (V2) ja työtulovähennyksen pienentäminen (V4) leikkaavat tukia euromääräisesti vähemmän kuin muut vaihtoehdot ja heillä myös vaihtoehtojen väliset erot ovat suurimmat (kuvio 4.9a). Sen sijaan desiilissä 2 vaihtoehtojen väliset erot ovat pienemmän. Desiilistä 3 alkaen ylöspäin vaihtoehdot V2 (perusomavastuu) ja V4 (työtulosuoja) leikkaavat tukia euromääräisesti eniten.

Tukiosuuden alentaminen (V3) vähentää tukea kaikissa desiileissä suhteellisesti saman verran. Sen sijaan perusomavastuukertoimen nostaminen (V2) ja työtulosuojan alentaminen (V4) kohdistuisivat suhteellisesti erittäin rajusti desiileihin 3-6, joissa tuet näissä vaihtoehtoisissa alenisivat 15-25 %. Sen sijaan alimmassa tulodesiilissä nämä vaihtoehdot (V2 ja V4) alentavat tukia vain noin 5 %. Desiilissä 2 vaihtoehtojen väliset erot suhteellisessa muutoksessa ovat melko pienet.



kuvio a



kuvio b

Kuvio 4.9: Yleisen asumistuen muutoksen vaikutus tulodesiilien tukisummaan euromääräisesti (kuvio a) ja suhteellisesti (kuvio b). Vaihtoehdot V1,...,V4 verrattuna nykytilanteeseen (vaihtoehto V0). Lähde: SISU-malli

Tulokset osoittavat, että vaihtoehtoiset tavat mahdollisissa asumistuen leikkauksissa kohdistuvat hyvin eri tavoin pienituloisimman puolikkaan eri tuloluokkiin. Erityisesti pienituloisin desiili, johon kuuluvista kotitalouksista suuri osa on työvoiman ulkopuolella tai työttömänä, poikkeaa selvästi desiileistä 3-5, joita dominoivat mediaania pienituloisemmat työssäkäyvät kotitaloudet.

Vaihtoehtoiset tavat toteuttaa asumistuen leikkauksia ovat alueellisesti varsin neutraaleita, kun tarkastellaan Suomea suuralueiden tasolla (Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä- ja Pohjois-Suomi).

4.5 Johtopäätökset

Asumistuki on edelleen toimiva tuki-instrumentti pienituloisten asukkaiden vuokra-asumisen mahdollistajana. Asumistukea on kehitettävä, jotta siihen liittyviä kannustinloukkuvaikutuksia voidaan hillitä.

Yhteiskunnan asuntokantaa tarvitaan. Kuntien omistamien tonttien tonttivuokrien subventointi on tukea, joka kohdentuu kotitalouksille sattumanvaraisesti. Kasvavissa kaupungeissa, joihin maahanmuuttajataustainen väestö keskittyy, tarvitaan riittävän suuri yhteiskunnan kontrolloima asuntokanta asuntomarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Maankäytön suunnittelu rajoittaa tarjonnan hintajoustoa. Maankäytön suunnitteluun liittyvillä rajoituksilla on kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella merkittäviä asuntotarjonnan hintajoustavuuteen liittyviä (hintajoustavuutta vähentäviä) vaikutuksia; asuntotarjonnan hintajouston ollessa suuri, asuntokysynnän kasvu kanavoituu selkeämmin asuntojen tuotantomäärien kasvuksi ja vähemmässä määrin asuntojen hintojen nousuksi.

Asuntojen tarjontatuissa on useita ongelmia (mm. tukien kohdentuminen). Pohjoismaissa kysyntätuet (asumistuki) ovatkin kasvattaneet osuuttaan, tarjontatuilla on silti eurooppalaisessa vertailussa edelleen monin paikoin varsin merkittävä rooli osana asuntopolitiikkaa.

Kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisääminen kasvukeskuksissa reseptinä moneen asuntopolitiikan vaivaan. Asuntopolitiikan toimivuutta ja tukijärjestelmän vaikuttavuutta on haastavaa arvioida, sillä asuntopolitiikka on lyhytjänteistä ja usein alisteista muille politiikoille. Polarisatio ja sen vaikutukset asuntojen hintoihin näyttävät kasvavan.

Omistusasumista verotetaan vähemmän kuin vuokra-asumista. Tämä ohjaa resursien allokointia, eikä välttämättä vaikuta halutun suuntaisesti korkovähennysten mahdollisesti kapitalisoituessa asuntojen hintoihin. Asuntolainojen korkovähennyksen poistaminen saattaisi kuitenkin johtaa uusiin ongelmiin.

Asuntojen luovutusvoiton mahdollinen vero sitoisi varallisuutta epäedullisiin asuntoihin, mutta symmetrinen mahdollisuus luovutustappioiden vähentämiseen voisi kannustaa muuttamaan esimerkiksi työn perässä. Samalla tavalla varainsiirtovero sitoo asukkaita epäedullisiin sijainteihin ja kannustaa pidempiin työmatkoihin. Varainsiirtovero on myös epäoikeudenmukaisesti jakaantuva.

Omistusasumisen oletetuille positiivisille ulkoisvaikutuksille ei löydy kiistatonta tukea kirjallisuudesta. Mikäli mainittuja ulkoisvaikutuksia esiintyykin, saattavat ne tietyissä tilanteissa toimia epäedullisesti työntäen ongelmia eteenpäin muille alueille.

Omistusasumisen suosiminen verotuksessa näyttäytyy tulonjakona ylemmille tuloiluokille. Asuntojen arvo sekä niihin liittyvät asuntolainat ovat suurempia ylemmissä tuloiluokissa, jolloin myyntivoiton verovapaus ja korkovähennykset kasaantuvat epäedullisesti.

5 Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset

Hyvin toimivilla asuntomarkkinoilla asuntojen tarjonta vastaa kysyntään siten, että tyydyttävä asumistaso kohtuullisilla asumiskustannuksilla on mahdollista myös pienituloisille asukkaille ja kotitaloudet voivat sopeuttaa asumisensa elämäntilanteen muutoksia vastaavasti. Erityisesti pääkaupunkiseudulla riittämätön tonttitarjonta on ollut asuntotuotannon pullonkaula, mikä on heijastunut asumistasoon ja asuntojen hintoihin ja vuokriin. Tonttitarjonnan edellytykset ovat kuitenkin viime vuosina muuttuneet, mikä mahdollistaa tarjonnan merkittävän lisäämisen. Kuitenkin asuntokanta ja yhdyskuntarakenne muuttuvat hitaasti.

Kaupunkirakenteen tiivistämisen ja uusien alueiden kehittämisen investointikustannukset ovat huomattavia, mutta pitkän aikavälin hyödyt sekä kunnille että kansantaloudelle ovat merkittäviä. Kaupunkiseutujen kasvun pitkäaikaisia hyötyjä tuleekin korostaa lyhytaikaisen kustannusten korostamisen sijaan. Kaupunkien kehityksellä on suuri merkitys asukkaiden hyvinvoinnille ja yritysten toimintaedellytyksille sekä edelleen koko kansantalouden menestykselle ja maan kilpailukyvyille.

5.1 Asuntotuotannon kasvu on turvattava

Asuntotuotannon riittävyys on kaikkien kasvukeskusten haaste. Asuntojen kysyntä tulee jatkossakin painottumaan kasvaville seuduille. Suurissa kaupungeissa asuntojen hinnat ja vuokrat nousevat, jos asuntojen tarjontaa ei saada lisättyä, kun taas taantuvilla seuduilla asuntojen arvot laskevat. Riskinä on, että **Suomen asuntomarkkinoiden polarisaatio kiihtyy.**

Tutkimuksen osana toteutetussa tilastollisessa mallianalysissä todettiin, että asuntotarjonnan lisääminen on käytännössä ainoa keino hillitä Helsingin seudun hintojen ja vuokrien nousua. Tällä hetkellä seudun **asuntotuotanto ei ole pysynyt väestönkasvun vetämän kysynnän tahdissa.** Kysynnän kasvu on kanavoitunut asuntojen hintojen ja vuokrien nousuksi nopeammin kuin muualla maassa. Liian pieni tonttimaavaranto hyvin saavutettavissa sijainneissa on toiminut rakentamisen pullonkaulana 2000-luvulla.

Tehokkaimmin asuntotarjontaa edistetään kaavoituksella sekä sen aikaansaamalla tonttimaavarannolla. Tonttimaavarannon kasvu lisää asuntotuotantoa. Helsingin seudun 2000-luvun liikennesuunnitelman ja yleiskaavat ovat luoneet edellytykset pitkäjänteiselle kaavoitukselle, joka mahdollistaa tonttivarannon systemaattisen kasvattamisen hyvin saavutettavissa sijainneissa.

SUOSITUS 1: Tonttitarjonnan edellytysten muuttunut suunta on hyödynnettävä ja sen jatkuvuus turvattava, jotta asuntotuotannon kasvu voi jatkua.

Lisääntyvä asuntotuotanto hillitsee hintojen ja vuokrien nousua. Asuntotuotanto mahdollistaa asuntokannan kasvun ja väljenemisen, mikä vähentää painetta hintojen ja vuokrien nousuun. Kaupunkien kasvu lisää kaavoituksen lisäyksen ja seutuyhteistyön tarvetta.

Asuntomarkkinoiden toimivuuteen vaikutetaan parhaiten kaavoittamalla asuntoja vähintään kaupunkiseutujen MAL-aiesopimusten tavoitteiden mukaisesti. Helsingin seudun **MAL-aiesopimuksen tavoitteet ovat seudun nykyisiin kasvulukuihin nähden oikealla tasolla.**

SUOSITUS 2: Kaavoituksessa tulee ylittää vähintään MAL-sopimuksen tavoitteisiin.

Maankäytön suunnittelu rajoittaa tarjonnan hintajoustoa. Maankäytön suunnitteluun liittyvillä rajoituksilla on kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella merkittäviä asuntotarjonnan hintajoustavuuteen liittyviä (hintajoustavuutta vähentäviä) vaikutuksia; asuntotarjonnan hintajouston ollessa suuri, asuntokysynnän kasvu kanavoituu selkeämmin asuntojen tuotantomäärien kasvuksi ja vähemmässä määrin asuntojen hintojen nousuksi.

Keventämällä kaavoitusmenettelyä sekä joustavoittamalla tai poistamalla rakentamisen normeja ja rajoituksia voidaan siis lisätä asuntotuotannon hintajoustoa. Näin ollen esimerkiksi helpottamalla rakennusten käyttötarkoitusten muutoksia, joustavoittamalla omakotitonttien täydennysrakentamismahdollisuutta kuntien parkkipaikkainormien pienentämisellä voidaan lisätä asuntotuotantoa. Lisäksi asuntojen kokojakaumia koskevia rajoituksia asemakaavoissa ja tontinluovutuksessa tulisi joustavoittaa.

SUOSITUS 3: Asuntorakentamisen normeja tulee joustavoittaa.

Kaikilla on oltava mahdollisuus asumiseen, joka ei vie kohtuuttoman suurta osaa käytettävissä olevista tuloista. Suomen asuntomarkkinoiden polarisoituessa asunnot suurilla kaupunkiseuduilla ovat kalliimpia kuin muualla ja markkinavuokrat korkeita suhteutettuna etenkin pienituloisimman väestön maksukykyyn. Ilman yhteiskunnan tukitoimia osa väestöstä joutuisi kokonaan asuntomarkkinoiden ulkopuolelle. **Huono-osaisten asunto-ongelmia ei voida jatkuvasti ajatella hoidettavan uudistuotannolla uusissa sijainneissa. Asuntorakentaminen vapauttaa asuntoja vanhasta asuntokannasta laskien hintoja.**

SUOSITUS 4: Asunnottomuuden poistaminen edellyttää kasvavaa asuntotarjontaa sekä asuntomarkkinoilta syrjäytymistä ennaltaehkäisevän toiminnan kehittämistä.

5.2 Systemisen muutoksen tarve

Kriittisissä puheenvuoroissa Suomen asuntopolitiikkaa on pidetty poukkoilevana, ja se on myös nähty yhteiskuntapolitiikan reuna-alueena, muiden politiikkalohkojen jakojäännöksenä. Asuntopolitiikan onnistuminen tarvitsee kuitenkin pitkäjänteisyyttä, pitkäaikaisia ratkaisuja sekä kärsivällisyyttä. Asuntopolitiikka tulee myös nähdä laajemmin yhteiskuntapolitiikan keskeisenä osana, eikä ajatella sitä irrallisena ongelma-kohtana.

Asuntomarkkinat kytkeytyvät alueen ulkoiseen sekä paikalliseen taloudelliseen toimintaympäristöön. Asumista ei ole mielekästä tarkastella erillisenä sektorina, vaan sillä on tiiviit kytkennät aluetalouteen, työmarkkinoihin, väestökehitykseen sekä tukijärjestelmiin. Asuntopolitiikalla vaikutetaan taloudelliseen kehitykseen.

Asumistuki tuleekin nähdä työmarkkinaliikkuvuuden mahdollistajana. Asumistuilla voidaan korjata kaupunkiseutujen työvoiman saatavuusongelmia. Asunto- ja tukipolitiikalla ohjataan siis kaupunkiseutujen taloudellista kehitystä.

Kuten edellä todettiin, vain riittävä asuntojen tarjonta pitää hintojen nousun kurissa. Asumistuki tulee edelleen nähdä ensisijaisena asumisen tukimuotona, jolla mahdollistetaan myös pienituloisille tyydyttävä asumistaso kohtuullisilla kustannuksilla, mutta sen suuruus tulee suhteuttaa asuntomarkkinoiden kokonaisuuteen. Asumistukea on kehitettävä, jotta siihen liittyviä kannustinloukkuvaikutuksia voidaan hillitä. **Asumistuen kannustinloukkuvaikutukset ovat osa laajempaa tulonsiirtojen ongelmaa, johon tarvitaan yleinen kokonaisratkaisu.**

Mikäli asuntojen tarjonnassa ei kyetä vastaamaan kasvavaan kysyntään, joudutaan kysyntätukia maksamaan yhä enemmän. Riittävät ja oikein kohdistetut tarjontatuet ja tonttivaranto pitävät kysyntätukien kasvun kurissa. Kun asuntojen tarjonta on toimivaa, on tukijärjestelmässä vähemmän ongelmia, sillä joustava tarjonta voi herkemmin reagoida kysynnän muutoksiin.

SUOSITUS 5: Tukijärjestelmän painotuksissa myös asuntojen tarjonnan rooli tulee huomioida.

Asuntojen tarjontatuissa on nykyisellään ongelmia liittyen esimerkiksi tukien kohdentumiseen. Pohjoismaissa kysyntätuet (asumistuki) ovatkin kasvattaneet osuuttaan, tarjontatuilla on silti eurooppalaisessa vertailussa edelleen monin paikoin varsin merkittävä rooli osana asuntopolitiikkaa.

Tarjontatukien kehittämiseksi voidaan pohtia niin kutsuttua käännteistä tukea. Käännteisen tuen periaate perustuu sijoittajien maksuihin kunnalle, joilla mahdollistetaan raken-

nusvaiheen alussa tarvittavan infrastruktuurin rakentamisen. Uuden infrastruktuurin rakentamisen kalleus muodostaa pullonkauloja kaavoitukseen ja tonttitarjontaan. Tällä hetkellä maan arvonnousua rahoitetaan kaavoitusmaksuin, ja lisäksi kerätään korvauksia kaavamuuksien aiheuttamasta maan arvonnoususta. Nämä maksut ovat perustaltaan samoja, kuin käänteinen tuki, mutta laajuudessaan ja kattavuudessaan ne ovat vähäisiä.

5.3 Suunnittelujärjestelmän uudistamisen tarve

Asuntomarkkinat kytkeytyvät alueen ulkoiseen sekä paikalliseen taloudelliseen toimintaympäristöön. Asumista ei ole mielekästä tarkastella erillisenä sektorina, vaan sillä on tiiviit kytkennät aluetalouteen, työmarkkinoihin ja tulonsiirtoihin. Asuntopolitiikalla vaikutetaan taloudelliseen kehitykseen. Tällä hetkellä Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei huomioida maankäytön ja yhdyskuntarakenteen yhteyksiä kansantalouteen, aluetalouteen, kunnallistalouteen tai työmarkkinoihin. Maankäytön ja liikennejärjestelmän toiminnallista ja taloudellista vuorovaikutusta ei myöskään laissa tunnisteta. Maankäyttö- ja rakennuslaki on nykyisellään ennemmin rakentamisen rajoittamislaki, kuin rakentamisen edistämislaki.

Asumistuki tulee nähdä työmarkkinaliikkuvuuden mahdollistajana. Asumistuilla voidaan korjata kaupunkiseutujen työvoiman saatavuusongelmia. Asunto- ja tukipolitiikalla ohjataan siis kaupunkiseutujen taloudellista kehitystä.

SUOSITUS 6: Maankäyttö ja liikennesuunnittelu tulee sitoa paremmin toisiinsa.

Kasvavien keskusten kasvupaineita voidaan pyrkiä hallitsemaan tukemalla muita, pienempiä kasvuseutuja sekä panostamalla liikenteen suunnitteluun ja kehittämiseen. Paras keino vaikuttaa pääkaupunkiseudun asunto-ongelmiin on kaavoituksen lisääminen, mutta myös MAL-sopimusten asuntotuotantotavoitteiden jakautuminen seudun sisällä on oleellista, ja tavoitteiden saavuttaminen onkin kunnallispoliittinen kysymys.

Neuvottelut asuntotuotannon tasoista voitaisiin käydä kumppanuusperiaatteella vastavasti kuin pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmia käynnistettäessä on aikanaan menetelty. Neuvottelumenettely ja kumppanuudet voisivat olla vaatimusten esittämistä tehokkaampi käytäntö. Tavoitteena tulisi olla yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan määrän ja rakenteen ohjaaminen siten, että asuntokanta palvelisi parhaalla tavalla asuntopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä voi tarkoittaa vanhan ARA-kannan purkamista tai myymistä tietyillä alueilla ja korvaavaa, rakenteellisesti ja sijainnillisesti tarkoituksenmukaisempaa rakentamista toisilla alueilla.

SUOSITUS 7: Kunkin kaupunkiseudun tavoitteellinen yhteiskunnan kontrolloiman asuntokannan koko ja rakenne tulisi sopia valtion, maakunnan ja kuntien välisen kumppanuuden pohjalta neuvottelumenettelyllä.

Kaupunkialueen toimivuuden edellytyksenä on toimiva perusrakenne ja siihen perustuvat palvelut, kuten liikenneväylät, joukkoliikenne, yhdyskuntatekniikka ja viheralueet. Toimiakseen tämä perusrakenne ja sen palvelut tarvitsevat ylläpitoa ja investointeja. Uusien asuinalueiden infrastruktuurin ja peruspalveluiden rahoittaminen on kallista, mutta siitä koituvat hyödyt yrityksille ja kotitalouksille kapitalisoituvat kiinteistön arvoihin. Tätä yhteiskunnan toimenpiteistä ja investoinneista johtuvaa arvonnousua kerätään useimmissa kehittyneissä maissa kiinteistöverotuksen ja arvonnousua leikkaavien maksujen avulla julkisten menojen rahoittamiseksi. Tonttimaavarannon kasvattaminen ja asuntotarjonnan edellytysten lisääminen helpottuvat, kun perusrakenteen ja sen investointien rahoitus on vakaampaa. Yritysten tuottavuus, kotitalouksien tulonmuodostus ja hyvinvointi sekä työ- ja asuntomarkkinoiden ja palvelusektorin toimivuus riippuvat kaupunkien verkostosta ja yhteyksistä sekä kaupunkialueiden yhdyskuntarakenteista ja liikennejärjestelmistä.

SUOSITUS 8: Mahdollisimman suuri osuus kaupunkirakenteen investoinneista ja ylläpidosta tulisi rahoittaa tonttimaahan kohdistuvilla maksuilla ja veroilla.

Kaupunkirakenteen kehittämisen ja tiivistämisen rahoittamista tulee pohtia luovasti. **Resurssien jatkuvasti vähentyessä pääomien käyttöä tulee vapauttaa.** ARA:n varallisuuden korvamerkitsemiselle asuntotuotannon tarjontatukien rahoittamiseen ei enää ole perusteita, vaan nämä sitoumukset voitaisiin kattaa valtion budjetista. Sen sijaa ARA:n varoja tulisi suunnata yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, esimerkiksi tukiin kestävän liikkumisen hankkeisiin, asemanseutujen kehittämiseen tai muuhun kaupunkirakennetta eheyttävään perusrakenteeseen sekä asumista, yhdyskuntarakennetta ja liikkumista koskevaan tutkimukseen.

SUOSITUS 9: ARA-varallisuutta tulee ohjata kaupunkirakenteen ja asumista edistävän infrastruktuurin kehittämiseen.

Kaupunkisuunnittelun paradigma on muuttunut kohti vuorovaikutteisempaa suunnittelua. Samaan aikaan kommunikatiivisen suunnittelun ja osallisuuden kanssa ovat lisääntyneet markkinaorientoituneemmat tarpeet julkistalouden supistuessa ja erilaisten kumppanuus-

kisien ja verkostojen noustessa suunnittelun keskiöön. Aukkaiden osallistaminen suunnittelutyöhön on Suomessa vielä muotoutumassa, mutta osallisuudessa nähdään jo ongelma-kohtia.

Yhdyskuntarakenteen kehittämisessä tulisi tarkastella laaja-alaisesti ja julkisesti eri vaihtoehtoja sekä kehittää vaihtoehtojen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten vertailua ja arviointia.

Valitusoikeus kaavoituksessa on säilyttävä, ja asukkaita tulee osallistaa suunnitteluun tehokkaammin sekä tiedollisesti, että oikeushenkilöinä. Pitkien valitusaikojen ongelmat etenkin suurissa rakennusprojekteissa ovat ilmeisiä, mutta valitusoikeuden periaatteesta tulee erilaisten suunnitteluideologioiden muutosten keskellä pitää kiinni. Valituskäytäntöjä on mahdollista kuitenkin muuttaa siten, että asioita voitaisiin tehokkaammin käsitellä kerralla, eivätkä eri valitukset ketjuuntuisi.

SUOSITUS 10: Kaavoituksen vuorovaikutteisuutta ja vaihtoehtojen tarkastelua on lisättävä ja valituskäytäntöjä tulee kehittää.

5.4 Kaupungistumiskehitys

Pääkaupunkiseudun asuntopula on seudullinen ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan tiiviimpää seudullista yhteistyötä. **Suunnittelun roolin tulee olla varmistaa asuntojen tarjonnan jatkuvuus, ja seudun kehitystä tuleekin tarkastella myös pitkällä aikavälillä.** Valtion roolina tulee olla ohjata seudun kehitystä MALPE-kehyksessä, ja maakunnan ja maakuntakaavoituksen rooli on ilmeinen. Yleiskaavoituksen on toimittava seudullisen kehityksen keskustelufoorumina nykyisen sisäänpäin kääntyneemmän kunnallisen suunnittelun sijaan. Suuret rakennusprojektit ovat kestoaltaan useiden vuosien mittaisia, ja alue-suunnitteluun tarvitaan pitkäjänteisyyttä. Myös julkisten ja yksityisten toimijoiden avoimempaa yhteistyötä sekä vuoropuhelua tarvitaan.

SUOSITUS 11: MAL-aiesopimusten luonne on muutettava sitoviksi ja pitkäaikaisemmiksi.

Kaupungistuminen on globaali megatrendi, joka heijastuu vahvasti myös Suomeen. Täällä kaupungistuminen on jonkin verran jäljessä verrattuna eurooppalaisiin vertailumaihin. Suomi kaupungistuu nopeasti muun maailman tapaan, eikä tätä kehitystä voi eikä pidä pyrkiä estämään tulomuuttoa vähentävillä toimenpiteillä, joiden sosiaaliset kustannukset

olisivat suuret ja hyväksyntä matala. Pääkaupunkiseudun kasvua voidaan pyrkiä hallitsemaan esimerkiksi liikenneyhteyksiä parantamalla ja muita kasvuseutuja tukemalla.

SUOSITUS 12: Asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta on tärkeää parantaa alueiden välisen liikkuvuuden edellytyksiä.

5.5 Asunnottomuus

Suomi on ainoa Euroopan maa, jossa asunnottomuus on vähentynyt 2010-luvulla. **Asunnottomuuteen liittyy kuitenkin akuutteja ongelmia etenkin Helsingin seudulla johdettujen asuntokannan pienuudesta sekä asuntotarjonnan ja kysynnän epäsuhdasta.** Tilapäinen asunnottomuus ja epävarma asuminen ovatkin lisääntyneet. Nuorten osuus väliinpuutoamisuhanalaisista korostuu.

SUOSITUS 13: Asuntomarkkinoiden väliinpuotoajia varten tarvitaan Helsingin seudun oloihin ja vuokratason sovitettua suoraa asumistukea.

Kyseisen kaltainen suora asumistuki voisi olla vuokratakauksen liittäminen osaksi asumistukijärjestelmää. Myös luottotietomerkitöjen poistumisaikoja tulisi kohtuullistaa. Toteutettuja hyviä kokeiluja tulisi ottaa laajemmin käyttöön turvaamaan vuokranantajan vuokraushalukkuus ja mahdollistamaan uusia asumisratkaisuja vaikeammin asutettaville asunnottomille.

SUOSITUS 14: Vaikeimmassa asemassa oleville asunnottomille tarvitaan erilaisia tuetun asumisen ratkaisuja, joissa on mahdollista saada tukea laajemmin eri elämäntilanteiden ongelmiin.

Asumisen näkökulma tulisi olla läpäisevänä mukana kaikissa toimenpiteissä, joilla pyritään ehkäisemään syrjäytymistä. Asumisneuvonnan on todettu vähentävän häättöjä tehokkaasti. Asumisneuvontaa tulisi laajentaa kattamaan mahdollisimman laajasti myös vapaarahoitteinen vuokra-asuminen, jonka rooli on keskeinen lyhytaikaisen asunnottomuuden lähtö- ja tulosektorina. Myös taloudenhallintaan liittyvää neuvontaa tulisi lisätä ja esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän merkitystä tulisi korostaa nuorille.

SUOSITUS 15: Asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn tulee panostaa tehokkaammin.

Yhteiskunnan asuntokantaa tarvitaan. Kasvavissa kaupungeissa, joihin esimerkiksi maahanmuuttajataustainen väestö keskittyy, tarvitaan riittävän suuri yhteiskunnan kontrolloima asuntokanta asuntomarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Segregaation ehkäisemiseksi myös korkean tonttihintatason sijainteihin on perusteltua rakentaa ARA-asuntoja ja muita asuntoja, joiden asukasvalinta on yhteiskunnan hallinnassa.

SUOSITUS 16: ARA-rahoituksen ehdot tulisi muuttaa siten, että ne kannustavat kuntia ja jäljellä olevia voittoja tavoittelemattomia rakennuttajia tuottamaan yhteiskunnan kontrolloimaa asuntokantaa tai hankkimaan sitä vanhasta asuntokannasta.

5.6 Tukijärjestelmien muut uudistukset

Omistusasumista verotetaan vähemmän kuin vuokra-asumista. Tämä ohjaa resursien allokointia, eikä välttämättä vaikuta halutun suuntaisesti korkovähennysten mahdollisesti kapitalisoituessa asuntojen hintoihin. Asuntolainojen korkovähennyksen täydellinen poistaminen saattaisi kuitenkin johtaa uusiin ongelmiin.

Asuntojen luovutusvoiton mahdollinen vero sitoisi varallisuutta epäedullisiin asuntoihin, mutta symmetrinen mahdollisuus luovutustappioiden vähentämiseen voisi kannustaa muuttamaan esimerkiksi työn perässä. Samalla tavalla varainsiirtovero sitoo asukkaita epäedullisiin sijainteihin ja kannustaa pidempiin työmatkoihin. Varainsiirtovero on myös epäoikeudenmukaisesti jakautuva.

Omistusasumisen suosiminen verotuksessa näyttäytyy tulonjakona ylemmille tuloiluokille. Asuntojen arvo sekä niihin liittyvät asuntolainat ovat suurempia ylemmissä tuloiluokissa, jolloin myyntivoiton verovapaus ja korkovähennykset kasaantuvat epäedullisesti.

Kiinteistövero on kuntien kannalta tulevaisuudessa entistä merkittävämpi verolaji, joka mahdollistaa kuntien perusrakennelainaverojen tuottaman taloudellisen hyödyn osittaisen verottamisen yhteiskunnalle. Suurilla kaupunkiseuduilla tonttimaan verotusarvot ovat huomattavasti aliarvostettuja parhaiten saavutettavissa sijainneissa, mikä merkitsee piilosubventiota kiinteistönomistajille.

Asunnon sijainnin hyvä saavutettavuus ja asuinalueiden palvelut lisäävät sijainnin vetovoimaa ja halukkuutta maksaa. On oikeudenmukaista, että hyvässä sijainnissa tontinvuokra on korkeampi kuin huonossa sijainnissa. On luonnollista, että kotitaloudet kai-

killä tulotasoilla arvioivat sijainnin etua, liikkumiskustannuksia ja asunnon kokoa osana samaa kokonaisuutta. Hyvin saavutettavassa sijainnissa tontinvuokra ja sen vuoksi m²-vuokra on korkeampi, mutta vastaavasti hyväksytään pienempi asunto.

Myös ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä, kuin vapaarahoitteiseen asuntotuotantoon. Kuitenkin segregaaation ehkäisemiseksi myös hyvin saavutettaviin korkean tonttihintatason sijainteihin on perusteltua rakentaa ARA-asuntoja ja muita asuntoja, joiden asukasvalinta on kontrollissa. Näissä asunnoissa kunnan tulisi maksaa lisäasumistukea korkean tonttivuokran kompensoimiseksi. Mikäli asukkaan tulotaso nousee, lisäasumistuki vähenee tai poistuu.

SUOSITUS 17: ARA-tuotannon tontit tulisi vuokrata samoilla hintakriteereillä vapaarahoitteisen asuntotuotannon kanssa.

ARA-kanta ja muut yhteiskunnan kontrollissa olevat asunnot eivät ole itsetarkoitus, vaan työkalu asuntopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi erityisesti asuntomarkkinoilla heikoimmassa asemassa olevien asumismahdollisuuksien turvaamiseksi. Tällä on yhteys myös työmarkkinoiden toimivuuteen sekä alueellisen liikkuvuuden mahdollistamiseen. Tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta oleellista on se, että yhteiskunnan kontrolloima asuntokanta on kokojakaumaltaan, rakenteeltaan ja sijainniltaan tarkoituksenmukainen. Pääkaupunkiseudulla ja muilla suurilla kaupunkiseuduilla kaupunkien omistamiin ARA-asuntoihin liittyy useita rakenteellisia ongelmia. Asuntojen kokojakauma painottuu liiaksi suuriin asuntoihin; pieniä yksiöitä ja kaksioita on kysyntään nähden liian vähän ja suurista asunnoista on ylitarjontaa. Kuntien asuntokannasta suuri osa on keskittynyt 1970-90-luvuilla rakennettuihin, osin etäällä sijaitseviin ja heikosti saavutettaviin lähiöihin, joihin on keskittynyt paljon sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Kuntien asuntokantaan liittyy myös merkittävä korjausvelka. Tuen tai lainojen kohteena voisivat olla mm. alueiden suunnittelu, maanhankinta, asemien rakentaminen tai kehittäminen sekä esirakentaminen.

SUOSITUS 18: ARA:n tukea tulisi myöntää nykyistä laajemmin hyvin saavutettavien keskittymien tiivistämiseen, laajentamiseen sekä uusien käynnistämiseen.

Asuntopolitiikan tavoitteena tulee olla jatkossakin kohtuullisten asumiskustannusten ja tyydyttävän asumistason turvaaminen kaikille asukkaille sekä asuntomarkkinoiden vakauden edistäminen. Suurten kaupunkiseutujen asuntojen tarjonnan pullonkaulojen ja asumisen tukijärjestelmän ongelmista huolimatta Suomessa on hyvät lähtökohdat tuloksellisen asuntopolitiikan harjoittamiselle. Toimiva perusrakenne ja palveluverkosto mahdollistavat yhdyskuntarakenteen kestäväen kehittämisen. Suurilla kaupunkiseuduilla on paljon potentiaalia täydennysrakentamiselle, joka perustuu olemassa olevan perusrakenteen ja palveluiden hyödyntämiseen. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisessä Suomi on edelläkävijä eri toimijoiden väliseen kumppanuuteen perustuvan ennaltaehkäisevän toiminnan tuloksellisuuden ansiosta.

Tässä tutkimuksessa esitetään lukuisia suosituksia laajasti ymmärretyen asuntopolitiikan edelleen kehittämiseksi. Monet ehdotukset voidaan tulkita keskustelun avauksiksi. Niiden konkretisointi ja täsmentäminen edellyttävät jatkoselvityksiä

Lähdeluettelo

- Ahonen, A., Pyöry, L., Pääkkönen, J & Ryhänen, R. (2008). Rakennusalan markkinoiden toimivuus – Ongelma-alueita ja edistämisen mahdollisuuksia. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2008.
- Ahonen, A. (2017). Tarjonnan tiellä, Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve. *Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017*. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2017/kkv-selvityksia-1-2017-tarjonnan-tiella.pdf>
- Amman, W, Lawson, J and Mundt, A. (2009). Structured financing allows affordable housing in Austria. *Housing Finance International*, International Union for Housing Finance, July.
- Andersen, H.S. (2012). Housing Policy in the Nordic Countries and its implications for housing of immigrants. SBI 2012:03, Danish Building Research Institute, Aalborg University. <http://sbi.dk/Assets/Housing-policy-in-the-Nordic-countries-and-its-implication-for-the-housing-of-immigrants/sbi-2012-03-pdf.pdf>
- ARA (2016). Asuntomarkkinakatsaus 1/2016. <http://www.ara.fi/download/no-name/%7BD877D7C6-D896-45B4-BF82-6C7607FA9B53%7D/117029>.
- ARA (2017): Asunnottomat 2016. ARA:n Selvitys 1/2017.
- Ball, M., Meen, G. & Nygaard, C. (2010). Housing supply price elasticities revisited: Evidence from international, national, local and company data. *Journal of Housing Economics*, vol.19, s. 255-268.
- Barr, N. A. (1998). *The economics of the welfare state*. Oxford University Press.
- Bauer, E. (2017). Housing in Vienna. http://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Documents/AFWC/Bestanden_2017/4_Vienna_Eva_Bauer_def.pdf
- Beatty, C., Cole, I., Powell, R., Kemp, P., Brewer, M., Emmerson, C., & Joyce, R. (2014). Monitoring the impact of changes to the Local Housing Allowance system of Housing Benefit: final reports. *Department for Work and Pensions*, Lontoo.
- Berger T. & Englund P. & Hendershott P. & Turner B. (2000). The capitalization of interest subsidies: evidence from Sweden. *Journal of Money, Credit and Banking* 32 (2) s. 199-217.
- Bourassa, S. C., Haurin, D. R., Haurin, J. L., Hoesli, M., & Sun, J. (2009). House price changes and idiosyncratic risk: the impact of property characteristics. *Real Estate Economics*, 37:2, 259-278.
- Bourassa, S.C. & Hoesli, M. (2009). Why Do the Swiss Rent? http://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2010/BAU_1_5170546.pdf
- Brewer, M, Emmerson, C., Hood, A. & Joyce, R. (2014). Econometric analysis of the impacts of Local Housing Allowance reforms on existing claimants. Department for Work and Pensions Research Reports 871. <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/522891>
- Brueckner, J.K. (2011). *Lectures on Urban Economics*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Burda, C. (2013). *Priced Out: Understanding the factors affecting home prices in the GTA*. RBC-Pembina Location Matters Series. Royal Bank of Canada.

- Bååth, O. (2014). Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Sweden. http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/SwedenReport_18052015.pdf
- Caldera, A. & Johansson, Å. (2013). The price responsiveness of housing supply in OECD countries. *Journal of Housing Economics*, vol.22, s.193-208.
- Chapelle, G. (2013). Does Social Housing Crowd Out Private Construction (Vol. 94, No. 11, pp. 953-966). Mimeo Sciences-Po, Pariisi.
- Chen, J. (2006). The dynamics of housing allowance claims in Sweden: A discrete time-hazard analysis. *International Journal of Housing Policy*, 6(1), 1-29.
- Chen, J. & Dowling, T. & Mircheva, B. & Mordonu, A. & Shinoru, K.(2014). Denmark. IMF Country Report 14/332. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14332.pdf>
- Cheshire, P. (2009). Urban Containment, Housing Affordability and Price Stability – Irreconcilable Goals’, SERC Policy Paper No.4. <http://www.spatial-economics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercpp004.pdf>
- Cheshire, P. (2014). Turning houses in to gold. *Centre Piece*, vol.19(1), s.14-18.
- Collinson, R. A., & Ganong, P. (2016). The incidence of housing voucher generosity.
- Confederation Fiscale Europeenne (2017). Real Estate Taxation in Denmark. <http://www.cfe-eu-tax.org/taxation/real-estate-tax/denmark>
- Cornelius, J., & Rzeznik, J. (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multilevel Europe– National Report for Germany.
- Davidoff, T. (2015). Supply constraints are not valid instrumental variables for home prices because they are correlated with many demand factors. Working paper. Sauder School of Business, University of British Columbia. <http://cfr.ivo-welch.info/readers/2017/davidoff.pdf>
- Deloitte. (2015). 2015 Global Transfer Pricing Country Guide.
- Deloitte. (2016). 2016 Global Transfer Pricing Country Guide.
- Deutsch, E. & Lawson, J. (2012). International measures to channel investment towards affordable rental housing: Austrian case study. Australian Housing and Urban Research Institute, RMIT Research Centre. https://www.ahuri.edu.au/_data/assets/pdf_file/0013/3118/AHURI_Research_Paper_International_measures_to_channel_investment_towards_affordable_rental_housing.pdf
- DiPasquale, D. & Wheaton, W. C. (1996). *Urban Economics and Real Estate Economics*. Prentice Hall.
- Eerola, E., & Saarimaa, T. (2015). Who benefits from public housing? VATT Working papers 68, Helsinki.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T & Saarimaa, T. (2014). Asumisen verotus – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen. *VATT muistiot 38*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Ekroos, A., & Majamaa, V. (2000). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Edita.
- Ekroos, A. (2015). *Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset ja muutostarpeet*. Dia-esitys. Aalto Yliopisto.
- Eriksen, M. D., & Rosenthal, S. S. (2010). Crowd out effects of place-based subsidized rental housing: New evidence from the LIHTC program. *Journal of Public Economics*, 94(11), 953-966.
- Eriksen, M. D., & Ross, A. (2015). Housing vouchers and the price of rental housing. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 154-176.

- Eerola, E. & Lyytikäinen, T. (2017): Housing allowance and rents: evidence from a stepwise subsidy scheme, VATT Working papers 88, Helsinki.
- Emanuelson, R. (2015). Supply of housing in Sweden. Sveriges Riksbank Economic Review, 2015:2, s.47-75. http://www.riksbank.se/Documents/Rapport-ter/POV/2015/2015_2/rap_pov_artikel_3_150917_eng.pdf
- Euroopan Unioni (2016). Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy. 2016 edition. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7566774/KS-EZ-16-001-EN-N.pdf/ac04885c-cfff-4f9c-9f30-c9337ba929aa>
- Eugster, J., Hallaert, J.-J. & Nowak, S. (2015). Belgium. IMF Country Report No. 15/71. IMF, Washington DC.
- Eurostat (2017). Housing conditions. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_conditions
- Fack, G. (2006). Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. Labour Economics, 13(6), 747-771.
- Figari, F., Hollan, K., Matsaganis, M. & Zolyomi, E. (2017). Recent changes in housing policies and their distributional impacts across Europe. Research note 10/2016. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission. http://www.euro.centre.org/data/1490273435_58185.pdf
- Finansinspektionen (2017). The Swedish Mortgage Markets. http://www.fi.se/contentassets/2a4665e04627420880e4af1c771a11fe/bolan_2017_eng.pdf
- Fischel, W.A. (2001). The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies. Harvard University Press, Cambridge.
- Fujita, M. (1989). Urban Economic Theory. Land Use and City Size. Cambridge University Press.
- Galster, G. (2007). Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis. International Journal of Housing Policy, 7(1), 19-43.
- Geng, N. & Henn, C. & Zhang, Y.S. (2017). Norway. IMF Country Report No. 17/181. IMF, Washington D.C. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17181.ashx>
- Gibbons, S., & Manning, A. (2006). The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms. Journal of Public Economics, 90(4), 799-822.
- Glaeser, E., Gottlieb, J. & Gyourko, J. (2013). Can cheap credit explain the housing boom? Teoksessa Glaeser, E. & Sinai, T. (toim.) Housing and the Financial Crisis. University of Chicago Press, Chicago. https://scholar.harvard.edu/files/glaeser/files/can_cheap_credit_explain_the_housing_boom.pdf
- Glaeser, E., Gyourko, J. & Saks, R.E. (2008). Housing supply and housing bubbles. Journal of Urban Economics, vol.64, s. 198-217.
- Glaeser, E., Gyourko, J. & Saks, R.E. (2006). Urban growth and housing supply. Journal of Economic Geography, vol.6, s. 71-89.
- Gordon, J. (2017). In High Demand: Addressing the demand factors behind Toronto's housing affordability problem. CBI Policy Paper. Ryerson University. <http://www.ryerson.ca/content/dam/citybuilding/pdfs/2017/CBI%20POLICY%20PAPER-In%20High%20Demand-March20171.pdf>

- Green, R.K. & Malpezzi, M. & Mayo, S.K. (2005). Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources. *The American Economic Review* Vol. 95(2), Papers and Proceedings of the One Hundred Seventeenth Annual Meeting of the American Economic Association, s. 334-339.
- Griffith, M. & Jefferys, P. (2013). Solutions for Housing Shortage. How to build the 250000 homes we need each year. Shelter. https://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/689447/Solutions_for_the_housing_shortage_-_FINAL.pdf
- Gyourko, J. & Saiz, A. (2006). Construction costs and the supply of housing structure. *Journal of Regional Science*, vol.46, s. 661-680.
- Haffner, M. & Bounjouw, H. (2014). TENLAW. National Report for Belgium. http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/BelgiumReport_09052014.pdf
- Haffner, M., van der Veen, M. & Bounjouw, H. (2014). TENLAW. National Report for the Netherlands.
- Hiekka, S., & Viren, M. (2008). Does housing allowance increase rents. Finnish Labour Institute's Working paper, 241.
- Hilber, C.A.L. (2015). UK Housing and Planning Policies: the evidence from economic research. CEP 2015 Election analysis series. Paper EA033. Centre for Economic Performance. London School of Economics.
- Hilber, C. A. L. & Lyytikäinen, T. (2017). Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing or Labor Market? *Journal of Urban Economics*, vol. 101, s. 57-73.
- Hilber, C.A.L. & Robert-Nicoud, F. (2013). On the origins of land use regulations: Theory and evidence from US metro areas. *Journal of Urban Economics*, vol.75, s. 29-43.
- Hilber, C.A.L., Rouwendal, J. & Vermeulen, W. (2014). Local Economic Conditions and the Nature of New Housing Supply. SERC Discussion Paper 164. <http://www.spatial-economics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0164.pdf>
- Hilber, C.A.L. & Vermeulen, W. (2012). The impact of supply constraints on house prices in England. CPB Discussion Paper No.219. Netherlands Bureau for Economic Policy. http://personal.lse.ac.uk/hilber/hilber_wp/hilber_vermeulen_ej_forthcoming.pdf
- Hilber C.A.L & Vermeulen, W. (2016). The Impact of Supply Constraints on House Prices in England. *The Economic Journal*, Vol. 126, Issue 591, pp. 358-405, 2016.
- Hoekstra, J.S.C.M., & Cornette, F. (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for France.
- Hoffmann, R. (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multilevel Europe–National Report for Austria. University Bremen Working Paper 05/2014. www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/AustriaReport_18062014.pdf
- House of Lords (2016). Building More Homes. HL Paper 20. Select Committee of Economic Affairs. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeconaf/20/20.pdf>
- HYPO (2015). HYPON asuntomarkkinakatsaus Q3/2015 12.8.2015. <http://www.hypo.fi/hypon-asuntomarkkinakatsaus-q12016-2/>
- Juul-Sandberg, J. (2014). Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Denmark. http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/DenmarkReport_09052014.pdf
- Kangasharju, A. (2003). Maksaako asumistuen saaja muita korkeampaa vuokraa? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

- Kangasharju, A. (2010). "Housing allowance and the rent of low-income households", *Scandinavian Journal of Economics* 112: 595–617.
- MDI (2016). Kaupunkirakentaminen piristämään Suomen taloutta. *Kaupunkipolitiikan tiekartta II*. <http://www.mdi.fi/content/uploads/2016/04/Kaupunkirakentaminen-pirist%C3%A4m%C3%A4%C3%A4n-Suomen-taloutta.pdf>
- Kannustinloukkutyöryhmä (2017) Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. Työryhmän selvityksiä. <http://vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkutyoryhman-selvitys/288751e8-52d2-4a11-91e8-d5628e5cc0f8>
- Kekäläinen, A., Tähtinen, T. & Vuori, L. (2017). PTT-ennuste: Asuntomarkkinat 2017. ISSN 1799-9340. Helsinki.
- Kemeny, J. (1995). From Public Renting to Social Housing: rental policy strategies in comparative perspective.
- Kemp, P.A. (2007). Thinking about housing allowances. A discussion paper for the Norwegian State Housing Bank. http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3171/thinking_about_housing_allowances.pdf
- Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (2015). Segregaation aika. *Yhteiskuntapolitiikka*. 80, 6, s. 562-574. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129586/YP1506_KortteinenVaattovaara.pdf?sequence=2
- Kostiainen, E. & Laakso, S. (2015). Helsingiläisten asunnottomuuspolut. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 1/2015.
- Kostiainen, E. (2015). Pathways through Homelessness in Helsinki. *European Journal of Homelessness*, Vol. 9, No. 2.
- Laakso, S. (2017). Uudenmaan aluetalouden skenaariot sekä väestö- ja työpaikkaprojektit.
- Taustaselvitys Uusimaa-kaavan 2050 ja Uusimaa-ohjelman valmisteluun. Uudenmaan liiton julkaisuja E 179.
- Laakso, S. & Kilpeläinen, P. (2015). Näkökulmia Helsingin seudun maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen sekä maankäytön kehittämisalueiden edellytyksiin. Asiantuntijakyselyn ja haastatteluiden tuloksia. Helsingin seudun MAL-neuvottelukunta ja HLJ 2015 / Helsingin Seudun Liikenne HSL.
- Laakso, S., Koponen, V. & Moilanen P. (2015). Maankäyttö, liikenne ja asuntojen hinnat. Paikkatietoaineistot ja mallityökalut. Helsingin seudun liikenne. <https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/malpakka-raportti.pdf>
- Laakso, S., Kostiaainen, E. & Metsäranta, E. (2016). Liikennehankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset. Esiselvitys. Liikennevirasto tutkimuksia ja selvityksiä 38/2016. http://www.liikennevirasto.fi/documents/20473/34253/lts_2016-38_liikennehankkeiden_laajemmat_web.pdf/36f8f913-3bcd-44de-964b-169e90348a69
- Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2004). Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus.
- Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2013). Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus. *Kansantaloudellinen aikakauskirjakirja*, vol.109, s. 490-511. <http://www.kaupunkitutkimusta.fi/wp-content/uploads/2013/12/3-Laakso-ja-Loikkanen-Helsingin-seudun-maankaytto-kiinteistomarkkinat-ja-perusrakenteen-rahoitus-A.pdf>

- Laakso, S., & Loikkanen, H.A. (2016). Tiivistetty kaupunkikehitys. tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö, Helsinki.
- Laferrère, A., & Le Blanc, D. (2004). How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. *Journal of Housing Economics*, 13(1), 36-67.
- Lahtinen, M., Alho, E., Härmälä, V., Noro, K. & Ronikonmäki, N-M. (2015). Asumisen tarjonta- ja kysyntätuet: kirjallisuuskatsaus. Julkaisussa: Asumisen tuki- ja verojärjestelmän vaikuttavuus. Ympäristöministeriön raportteja 4/2015.
- Lilleholt, K. (2014). TENLAW. Abridged National Report for Norway. http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/NorwayReport_20062014.pdf
- Lind, H. (2014). Social Housing in Sweden, teoksessa Scanlon, K., Whitehead C. & Fernandez Arrigotia, M. (toim.)(2014). Social Housing in Europe. Wiley-Blackwell.
- Malpezzi, S., & Vandell, K. (2002). Does the low-income housing tax credit increase the supply of housing?. *Journal of Housing Economics*, 11(4), 360-380.
- Marsden, J. (2015). House prices in London – an economic analysis of London’s housing market. Working Paper 72. Greater London Authority.
- Mayer, C.J. & Somerville, C.T. (2000). Land use regulation and new construction. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30, s.639-662.
- Meen, G. (2005). On the economics of the Barker review of housing supply. *Housing Studies*, vol.20, s. 949-971.
- Meen, G. & Nygaard, C. (2011). Local housing supply and the impact of history and geography. *Urban Studies*, vol.48, s.3107-3124.
- Meghir, C., & Phillips, D. (2008). Labour supply and taxation (No. 08, 04). IFS working papers.
- Mundt, A. and Amann, W. (2015) Housing benefits and minimum income schemes – Is Austrian housing still affordable for welfare recipients? Conference paper for ENHR 2015, Lisboa.
- Murray, M. P. (1999). Subsidized and unsubsidized housing stocks 1935 to 1987: crowding out and cointegration. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1), 107-124.
- Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance; a study in public economy.*
- Määttänen, N. (2009). Asumisen verotuksesta. Teoksessa Korkman, S. & Lassila, J. & Määttänen, N. & Valkonen, T. (2009). Kohti parempaa verotusta – eväitä verokeskusteluun. ETLA / Taloustieto Oy, Helsinki. <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/B237.pdf>
- Möbert, J. (2017). Outlook of the German Housing Market in 2017. Deutsche Bank. https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000431730/Outlook_on_the_German_housing_market_in_2017%3A_Pric.pdf
- Nordvik, V., & Åhrén, P. E. R. (2005). The duration of housing allowance claims and labour market disincentives: the Norwegian case. *International Journal of Housing Policy*, 5(2), 131-146.
- Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V. & Valérie, F. (2016). "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 176, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a). *Economic Surveys: Belgium*. OECD, Paris.
- OECD (2015b). *Economic Surveys: Switzerland*. OECD, Paris.

- OECD (2016). Affordable Housing Database. <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>
- Office for National Statistics (2016a). English Housing Survey 2015-16.
- Office for National Statistics (2016b). UK Perspectives 2016. <http://visual.ons.gov.uk/uk-perspectives-2016-housing-and-home-ownership-in-the-uk/>
- Office for National Statistics (2017). House building: new build dwellings, England, March 2017.
- Oikarinen, E. (2015). Asuntotarjonnan hintajoustop alueelliset erot. Kansantaloudellinen aikakauskirja, vuosikerta 111, s. 454-475. <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2015/12/oikarinen.pdf>
- Oikarinen, E., Peltola, R. & Valtonen, E. (2014). Regional variation in elasticity of supply of housing, and its determinants: The case of a small sparsely populated country. Regional Science and Urban Economics, vol.50, s.18-30. <http://ace-economics.fi/kuvat/dp91.pdf>
- Orji, P. & Sparkes, P. (2014). TENLAW. National Report for England and Wales. http://www.ten-law.uni-bremen.de/reports/England&WalesReport_09052014.pdf
- Oxley, M. (2009). Review of European Planning Systems. Centre for Comparative Housing Research, De Montfort University. <https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/7536/NHPAU%20Planning.pdf?sequence=1>
- Paciorek, A. (2013). Supply constraints and housing market dynamics. Journal of Urban Economics, vol. 77, s. 11-26.
- Paukku, Ossi (2012). Väestöltään vähenevän kunnan asuntokannan tukitoimenpiteiden toimivuus, Esimerkkinä Savonlinna. Ympäristöministeriön tutkimuksia. <http://www.ym.fi/download/noname/%7BACF10CD1-F99F-4BF7-A212-6AA4B2428557%7D/24083>
- Peltola, R. (2014). Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa. Valtiovarainministeriö, Helsinki. <http://vm.fi/dms-portlet/document/0/378978>
- Pittini, A., Ghekiere, L., Dijol, J. & Kiss, I. (2015). The State of Housing in the EU 2015. Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing, Brussels. https://www.bwo.admin.ch/dam/bwo/de/dokumente/01_Wohnungsmarkt/16_Zahlen_und_Fakten/the_state_of_housingint-heeu2015.pdf.download.pdf/the_state_of_housinginthee2015.pdf
- Rothenberg, J., Galster, G.C., Butler, R.V. & Pitkin, J.R. (1991). The Maze of Urban Housing Markets. Theory, Evidence and Policy. The University of Chicago Press.
- Saarimaa, T. (2011). Imputed rental income, taxation and income distribution in Finland. Urban Studies, 48(8), 1695-1714.
- Saarimaa, T. & Eerola, E. (2013). Is Social Housing Affordable?, 53rd Congress of the European Regional Science Association: "Regional Integration: Europe, the Mediterranean and the World Economy", 27-31 August 2013, Palermo, Italy.
- Sabo (2013). Rent setting in Sweden. http://www.sabo.se/om_sabo/english/Documents/Rent%20setting%20in%20Sweden.pdf

- Saiz, A. (2010). The geographic determinants of housing supply. *Quarterly Journal of Economics*, vol.3(1), 1215-1295.
<https://mitcre.mit.edu/wp-content/uploads/2014/03/The-Quarterly-Journal-of-Economics-2010-Saiz-1253-96.pdf>
- Saks, R.E. (2008). Job creation and housing construction: Constraints of metropolitan area employment growth. *Journal of Urban Economics*, vol. 64, s. 178-195.
- Sandlie, H.C. & Gulbrendsen, L. (2017). The Social Home Ownership Model – the Case of Norway. *Critical Housing Analysis*, Vol.4(1), s. 52-60. <http://www.housing-critical.com/home-page-1/the-social-homeownership-model-the-case-of-norw>
- Sandlie, H. C., & Seeberg, M. L. (2013). *Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked*. Oslo: NOVA.
- Scanlon, K. (2015). Social Housing in Europe. *European Policy Analysis*, Issue 2015:17. Swedish Institute for European Policy Analysis. http://www.sieps.se/sites/default/files/2015_17epa%20eng%20A4.pdf
- Scanlon, K. & Whitehead, C. (2011). French social housing in an international context. OECD Economics Department Working Papers No. 862. OECD, Paris.
- Schneider, M. & Wagner, K. (2015). Housing markets in Austria, Germany and Switzerland. *Monetary Policy & the Economy*, issue 1, s. 42-58
- Sinai, T. & Waldfoegel, J. (2002). Do Low-Income Housing Subsidies Increase Housing Consumption? (No. w8709). National Bureau of Economic Research.
- Sinai, T. & Waldfoegel, J. (2005). Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock?. *Journal of public Economics*, 89(11), 2137-2164.
- Strandell, A. (2017). *Asukasbarometri 2016. Kysely kaupunkimaisista asuin ympäristöistä. Suomen Ympäristökeskuksen Raportteja 19 / 2017*.
- Susin, S. (2002). Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics*, 83(1), 109-152.
- Swedish Tax Agency (2015). Taxes in Sweden. The Statistical Yearbook of Sweden 2015. <https://www.skatteverket.se/download/18.361dc8c15312eff6fd1f7cd/1467206001885/taxes-in-sweden-skv104-utgava16.pdf>
- Treanor, D. (2015). Housing Policies in Europe. M3 Housing Ltd. <https://www.m3h.co.uk/publications/housingpoliciesineurope.pdf>
- Tsemberis, S. (2010). *Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual*. Hazelden.
- Tunström, M. (2016). Housing. Demand exceeds supply in Nordic markets, teoksessa Nilsson, K. & Grunfelder, J. & Rispling, L. & Norlen, G. (toim.) *State of Nordic Region. Nordregio Report*. Nordregio, Stockholm. <http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202016/State%20of%20the%20Nordic%20Region%202016/Chapter12.pdf>
- Vainio, T. (2016). *Asuntotuotantotarve 2015–2040. VTT technology 247. VTT. Espoo*. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2016/T247.pdf>

- Valtiovarainministeriö (2017). Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. <http://vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkutyoryhman-selvitys/288751e8-52d2-4a11-91e8-d5628e5cc0f8>
- Valtonen, E. (2013). Asuntotarjonnan hintajoustop alueelliset erot ja niiden syyt Suomessa. Diplomityö, Aalto-yliopiston insinööritieteiden korkeakoulu, maankäyttötieteiden laitos.
- Van den Broeck, K. & Haffner, M. & Winters, S. (2016). An evaluation framework for moving towards more cost-effective housing policies. KU Leuven, HIVA Research Institute for Work and Society. Leuven, Belgia. https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/zkc8615_cost_effective_housing_policy_eind.pdf
- Vermeulen, W. & Rouwendal, J. (2007). The Housing Supply and Land Use Regulations in the Netherlands. Tinbergen Institute Discussion Paper <https://papers.tinbergen.nl/07058.pdf>
- Verohallinto (2015). Kiinteistöverotuspäätös 2015. https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49152/kiinteistoverotuspaatos_2013/
- Viitamäki, H. (2015). Työnteon kannustimet - mitä jää käteen? VATT Muistiot, 50.
- Viren M. (2013). Is the housing allowance shifted to rental prices? Empirical Economics 44 1497–1518.
- Wehrmüller, A. (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multilevel Europe–National Report for Switzerland. European Commission.
- Wieser, R., & Mundt, A. (2014). Housing subsidies and taxation in six EU countries: Trends, structures and recent measures in the light of the global financial crisis. Journal of European Real Estate Research, 7(3), 248-269.
- World Bank Database. <http://data.worldbank.org/>
- Wrenn, D.H. & Irwin, E.G. (2015). Time is money: an empirical examination of regulatory delay on residential subdivision development. Regional Science and Urban Economics, vol. 51, s.23-26.
- Ympäristöministeriö (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen Ympäristö 1/2014.
- Ympäristöministeriö (2015a). The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Reports of the Ministry of the Environment 3/2015.
- Ympäristöministeriö (2015b). Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus. Hankeryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 4/2015. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153468/YMra_4_2015.pdf?sequence=1
- Zabel, J.E. (2012). Migration, housing market, and labor market responses to employment shocks. Journal of Urban Economics, vol.72, s. 267-284.

Liitteet

Liite 1. Haastatellut asiantuntijat

Hanna Dhalmann	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)
Peter Fredriksson	Ympäristöministeriö
Juha Kaakinen	Y-säätiö
Jaakko Kiander Ilmarinen	
Jussi Lehtonen	Vailla vakituista asuntoa ry
Lauri Lehtoruusu	Suomen opiskelija-asunnot SOA ry
Niku Määttänen	Eta
Elias Oikarinen	Turun yliopisto
Sami Pakarinen	Rakennusteollisuus RT ry
Jouni Parkkonen	Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät ry
Hannu Penttilä	Vantaan kaupunki
Mari Randell	Helsingin kaupunki
Risto Rautava	Helsingin kaupunginvaltuusto, kaupunkisuunnittelulautakunta
Sari Sontag	Valtiovarainministeriö
Aija Tasa	RAKLI
Anne Viita	Vuokralaiset ry

Liite 2. Haastattelukysymykset

Haastattelukysymyksissä on sekä asteikko-, monivalinta- että avoimia kysymyksiä. Arvioi väittämiä asteikolla 1-5 (1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä, 0=EOS) sekä perustele lyhyesti vastauksesi. Monivalinnoissa voit valita yhden vaihtoehdon ja perustella sen lyhyesti.

Haastattelukysymykset

Osa 1. Pääkaupunkiseudun asuntorakentaminen ja asuntojen korkea hintataso

TEEMA 1: PÄÄKAUPUNKISEUDUN ASUNTOTUOTANTO

Taustaa: MAL-aiesopimuksen 2016-2019 tavoite: Helsingin seudulle valmistuu keskimäärin 15 000 asuntoa/vuosi ja kaavoitetaan asuntotontteja keskimäärin 1,5 milj. kem²/vuosi.)

1. MAL-aiesopimuksen tavoitteet ovat oikealla tasolla.
2. Asuntotuotanto nousee pitkäaikaisesti MAL-tavoitteiden mukaiselle tasolle, jos kaavoitus sujuu ja tonttivarannon kasvu jatkuu.
3. Kunnilla ei ole rahaa ja muita resursseja MAL-tavoitteen mukaisen kaavoituksen edellyttämän perusrakenteen ja palveluiden toteuttamiselle.
4. Esteettömyysvaatimukset ja väestönsuojat nostavat merkittävästi rakentamisen hintaa.
5. Asuntojen kokojakaamaa koskevat rajoitukset asemakaavoissa tai tontinluovutuksessa tulisi poistaa.
6. Avoin kysymys: Mitkä ovat suurimmat esteet ja riskit kaavoituksen ja asuntotuotannon määrän nostamiselle MAL-tavoitteiden mukaiselle tasolle?

TEEMA 2: ASUNTOJEN HINNAT

7. Pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen ja vuokrien nopean nousun syynä on liian pieni asuntotuotanto.
8. Taustalla on muita syitä, jotka aiheuttavat, että hintojen ja vuokrien nousu jatkuu, vaikka tuotanto kasvaisi.
9. Tulomuutto vilkastuu ja väestönkasvu kiihtyy, jos asuntojen tarjonta kasvaa pitkäaikaisesti.
10. Avoin kysymys: Tulisiko lisätä kaavoitusta ja asuntotuotantoa tarpeen mukaan, jos seudun muuttovoitto kasvaa nykyisestä?
11. Avoin kysymys: Tulisiko toteuttaa toimenpiteitä, jotka vähentäisivät tulomuuttoa? Mitä nämä toimenpiteet olisivat?

TEEMA 3: ASUNNOTTOMUUS

12. Asunnottomuus pääkaupunkiseudulla kääntyy laskuun, jos vuokramarkkinoille tulee väljyyttä ja vuokrat kääntyvät laskuun ainakin jollain alueilla.
13. Avoin kysymys: Mitkä olisivat keskeisimmät ja tehokkaimmat keinot asunnottomuuden vähentämiseksi pääkaupunkiseudulla?

Osa 2. Asumisen tukijärjestelmien ongelmakohtien ja vaikuttavuuden arviointi

Tausta: (Kysyntätuet: asumistuet (yleinen, opisk., eläk.), toimeentulotuki asumiseen, korkojen verovähennysoikeus ym.)

TEEMA 4: ASUMISEN TUET

14. Asumistuki nostaa vuokratasoa.
15. Verotuet nostavat asuntojen hintoja.
16. ARA-tuotantoa tarvitaan kohtuuhintaisen asumisvaihtoehdon tarjoamiseksi.
17. Avoin kysymys: Miten kysyntätuet vaikuttavat asuntotuotannon määrään?

TEEMA 5: TUKIJÄRJESTELMÄN TAVOITTEET

18. Monivalinta: Asumistasoa koskevinä tavoitteina tulee olla (valitse yksi):
 - a. asumisväljyyden nostaminen
 - b. ahtaasti asumisen vähentäminen
 - c. puutteellisen asumisen vähentäminen
 - d. joku muu, mikä...?
 - e. tavoite on tarpeeton
19. Asumistasoa koskevissa tavoitteissa on onnistuttu
20. Monivalinta: Asumiskustannuksia koskevinä tavoitteina tulee olla:
 - a. taata kaikille kotitalouksille kohtuulliset asumiskustannukset
 - b. estää se, että kenenkään asumiskustannukset eivät nouse kohtuuttoman korkeiksi
 - c. joku muu, mikä...?
 - d. tavoite on tarpeeton
21. Asumiskustannuksia koskevissa tavoitteissa on onnistuttu
22. Avoin kysymys: Miten hyvin tukijärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ja miten hyvin tukien avulla on kyetty edistämään asuntopolitiikan yleisten tavoitteiden toteuttamista?
23. Avoin kysymys: Mikä on kohtuullisten ja kohtuuttomien asumiskustannusten taso osuutena käytettävissä olevista tuloista?
24. Monivalinta: Asumismahdollisuuden turvaamista kaikille koskevinä tavoitteina tulee olla:
 - a. poistaa asunnottomuus kokonaan
 - b. pyrkiä siihen, että asunnottomuus puolittuu nykyisestä
 - c. joku muu, mikä...?

- d. tavoite on tarpeeton
25. Asumismahdollisuuksien turvaamisessa kaikille koskevissa tavoitteissa on onnistuttu
26. Avoin kysymys: Mitkä ovat parhaimmat keinot asumismahdollisuuksien turvaamisessa kaikille?
27. Monivalinta: Asuntomarkkinoiden vakautta koskevinä tavoitteina tulee olla:
- a. hillitä asuntojen hintojen ja vuokrien voimakasta vaihtelua asuntosektorille suunnattuja tukia sekä veroja ja maksuja joustavasti säätelämällä
 - b. pyrkiä vakauttamaan talouden suhdanteita tukemalla asuntotuotantoa (ARA:n kautta) taantumassa ja vähentämällä tukia korkeasuhdanteessa
 - c. taloudellisen kasvun ja työllisyyden edistäminen yleisesti asuntotuotantoa tukemalla
 - d. joku muu, mikä...?
 - e. tavoite on tarpeeton
28. Asuntomarkkinoiden vakautta koskevissa tavoitteissa on onnistuttu
29. Avoin kysymys: Mitkä ovat parhaimmat keinot asuntomarkkinoiden vakauden parantamiseksi?
30. Monivalinta: Asuinalueiden sosiaalisen eriytymisen ehkäisyä koskevinä tavoitteina tulee olla:
- a. suunnata ARA-asuntotuotantoa kaikille uusille asuinalueille
 - b. ohjata ARA-asuntojen asukasvalintoja siten, että ei synny pienituloisten ja/tai maahanmuuttajataustaisten asukkaiden keskittymiä
 - c. joku muu, mikä...?
 - d. tavoite on tarpeeton
31. Asuinalueiden välistä sosiaalista eriytymistä koskevissa tavoitteissa on onnistuttu.
32. Avoin kysymys: Millä tavalla parhaiten estetään asuinalueiden sosiaalinen eriytyminen?
- Lopuksi:
33. Mikä on mielestäsi lähivuosina asuntopolitiikassa kaikkein tärkein kysymys, johon eduskunnan tulisi kiinnittää huomiota?

Liite 3. Fokusryhmäkeskusteluihin osallistuneet asiantuntijat

Hanna Dhalmann	ARA
Peter Fredriksson	Ympäristöministeriö
Tomi Henriksson	Vantaan kaupunki
Sauli Hievanen	SAK ry
Eero Holstila	Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI
Erkki Honkanen	Kela
Signe Jauhiainen	Kela
Anneli Juntto	
Seppo Kallio	Espoonasunnot
Ilkka Kaukoranta	SAK ry
Jaakko Kiander	Ilmarinen
Jussi Lehtonen	Vailla vakinaista asuntoa ry
Lauri Lehtoruusu	Suomen opiskelija-asunnot SOA ry
Heikki A. Loikkanen	
Ilari Marzano	Manifesto
Esa Mustonen	TA-yhtymä
Juha Niskanen	Y-säätiö
Jaana Närö	Heka Oy
Teija Ojankoski	VAV Asunnot Oy
Sami Pakarinen	Rakennusteollisuus RT ry
Jouni Parkkonen	KOVA ry
Mari Randell	Helsingin kaupunki
Risto Rautava	
Tuukka Saarimaa	VATT
Anne Savolainen	Espoon kaupunki
Osmo Soininvaara	
Aija Tasa	RAKLI
Maarit Toveri	AVAIN Asumisoikeus Oy
Anne Viita	Vuokralaiset ry

Liite 4. Tiivistelmät fokusryhmäkeskusteluiden tuloksista

9.12.2016 fokusryhmäkeskustelun yhteenveto

Asuntopolitiikan kehittämiskohteiden tutkimuksen ensimmäinen fokusryhmäistunto pidettiin 9.12.2016. Aamupäivän mittaiseen työpajaan osallistui 22 henkilöä. Fokusryhmän tarkoituksena oli löytää keskeiset tutkittavat kysymykset pääkaupunkiseudun asuntorakentamisessa ja alueen asuntojen korkeassa hintatasossa.

Työpajan aluksi hankkeen vetäjä, aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n Janne Antikainen esitteli tutkimuksen pääkysymykset ja vaiheet. Tämän jälkeen kuultiin tutkijoiden, Kaupunkitutkimus TA:n Seppo Laakson ja asiantuntija Henrik Lönnqvistin puheenvuorot pääkaupunkiseudun asuntojen kysynnästä, tarjonnasta, hinnoista ja asunnottomuudesta kirjallisuuskatsaukseen perustuen.

Asuntopolitiikan kysymykset ovat suuria ja koskettavat koko yhteiskuntaa. Haasteita on monenlaisia. Tutkimuksen toivottiin tunnistavan tapahtumien ja politiikan kulkuja ja selittämään, miksi näin on tapahtunut. Puheenvuorot herättivät keskustelua mm. siitä, onko pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoilla riittävästi toimijoita ja päästetäänkö kaavoitetuille tonteille pienempiä toimijoita sekä siitä, onko asuntojen hinnan lasku kuitenkaan kaikille toivottavaa. Lisäksi keskusteltiin maahanmuuttajien ikärakenteen vaikutuksesta väestöennusteisiin sekä asunnottomuuden ytimestä, joka ei johdu asuntojen hinnoista tai tarjonnasta, vaan sosiaalisista tekijöistä. Myös liikenneinfrastruktuurikysymysten toivottiin olevan mukana tutkimuksessa. Lopuksi keskusteltiin ihmisten päätösten ja politiikan välisistä eroista, työ- ja asumisuran korrelaatiosta, tutkimuksen kansainvälisen katsauksen fokusoimisesta Suomessa käyttökelpoisiin esimerkkeihin.

Fokusryhmän ensimmäisessä ryhmäkeskustelussa käsiteltiin kahta kysymystä:

Nouseeko asuntotuotanto pitkäaikaisesti MAL-tavoitteiden mukaiselle tasolle, jos kaavoitus sujuu ja tonttivarannon kasvu jatkuu?

- Jos kaavoitus sujuu ja tonttivarannon kasvu jatkuu oikeisiin sijainteihin, asuntotuotanto tulee vastaamaan kysyntään. Jos kysyntä jatkuu kovana, tuotanto pysyy korkeana. Jos kysyntä hiipuu, myös tuotanto hiipuu.
- Huomioitava: Helsingin yleiskaava, muut yleiskaavat, rakennusalan kilpailutilanne, lainsäädännön (mm. maankäyttö- ja rakennuslaki) ja normien kehitysnäkymä, valtion pitkäjänteinen liikenneinfrastruktuuripolitiikka, rakennusmaan omistus, sijoitusrahastojen rooli ja riskit vuokra-asuntomarkkinoilla, maapolitiikka, tuottovaatimukset kuntien maanomistuksesta, julkinen ja vapaarahoitteinen tuotanto, kysymyksen poliittisuus (mitä halutaan kaavoittaa?), kohtuuhintaisen tuotannon kysymys (mm. kannustimet)

- Vaihtoehtoinen muotoilu kysymykselle: Mitkä muut tekijät vaikuttavat keskeisesti siihen, että asuntotuotanto nousee pitkäaikaisesti korkeammalle tasolle, jos kaavoitus sujuu ja tonttivarannon kasvu jatkuu?

Pystytäänkö asuntotonttien kaavoitus pitämään korkealla tasolla senkin jälkeen, kun nykyiset suuret projektialueet on rakennettu 2020-luvulla?

- Jos kunnilla on kannustimet kaavoittaa (maapolitiikka, kasvun rahoitus, maankäyttömaksut tms.)
- Huomioitava tonttien rakennuskelpoisuus, kunnallistekninen valmius ja vahvat asema-kaavat, jotka ovat edellytyksenä tonttitarjonnalle; Helsingin ja muiden kaupunkien yleiskaavat, liikenneinvestoinnit (luodaanko hyviä sijainteja?), liikkumisen muutos (pyöräilytarve, joukkoliikenne, kävely, pyöräily, auton omistamisen muutos, itseajavat autot) ja seudullinen näkyminen sekä trendien muutokset
- Keskeistä myös MAL-yhteistyön jatkuminen, maapolitiikan aktivointi (Espoo, Vantaa) pitkällä jännteellä, valtion kyky kannustaa / kiristää kuntakaavoitusta, käyttötarkoitusten muutokset ja täydennysrakentaminen
- Vaihtoehtoinen muotoilu kysymykselle: ”Miten asuntotonttien kaavoitus pystytään pitämään korkealla tasolla?”

Toisessa keskustelussa työskenneltiin kolmessa teemassa: muutto, hinnat ja asunnottomuus.

Vilkastuuko tulomuutto ja kiihtyykö väestönkasvu, jos asuntojen tarjonta kasvaa pitkäaikaisesti?

- Jos kaupungin vetovoima katoaa, tilanne saattaa muuttua ratkaisevasti ja nopeasti (case Detroit). Helsingin seudulla vetovoimanäkymät hyvät, ei riippuvuutta yhdestä toimialasta.
- Lähtömuuton hidastuminen: patoutunutta muuttohalukkuutta on paljon, kalliit asunnot estävät muuton.
- Miten alueen vetovoima kasvaa?

Kääntyvätkö asuntojen hinnat ja vuokrat laskuun, jos rakentaminen nousee pitkäaikaisesti tavoitteiden mukaiselle tasolle?

- Rakentamisen nousu voi johtaa hintojen laskuun. Aiheuttaa eriytymistä, eri alueiden hinnat nousevat.
- Jos maakunnista tulee kova väestöpaine hintojen laskun myötä, hinnat eivät laske.
- Toimeentulotuen muutoksen vaikutukset muuttoliikkeeseen?
- Hintojen lasku ei ole kovin järkevä asuntopoliittinen tavoite. Siellä, missä hinnat ovat korkeat, sinne kannattaa sallia rakentaminen.

Kääntyykö asunnottomuus laskuun, jos vuokramarkkinoille tulee väljyyttä ja vuokrat kääntyvät laskuun ainakin jollain alueilla?

- Tietyillä segmenteillä (nuoret, maahanmuuttajat, pienituloiset työssäkäyvät ym.) asuntomarkkinoiden toimivuudella merkitystä. Asuntojen saamisesta ja hinnoista voi syntyä kierre.
 - Vuokramarkkinoiden väljyys ja vuokrien lasku voisi jossain määrin vähentää asunnottomuutta ja etenkin ehkäistä sen kasvua sekä syrjäytymistä
- Näkökulman oltava laajempi: asuntopolitiikasta sosiaalipolitiikkaan
 - Osalla asunnottomuuden taustalla muut tekijät kuin asunnon saanti, jolloin asumisen tukipalveluiden ja sote-palveluiden saanti on merkityksellisempää
- Asunnottomien määrä ei ole vakio. Kaupungeissa, joissa on väljyyttä asuntomarkkinoilla, on vähemmän asunnottomia.
- Maahanmuuttajien asumisura asuntopoliittisesta näkökulmasta?

13.1.2017 fokusryhmäkeskustelun yhteenveto

Asuntopolitiikan kehittämiskohteiden tutkimuksen toinen fokusryhmäistunto pidettiin 13.1.2017. Aamupäivän mittaiseen työpajaan osallistui 19 henkilöä. Fokusryhmän tarkoituksena oli löytää keskeiset tutkittavat kysymykset asumisen tukijärjestelmien ongelmakohdista ja vaikuttavuuden arvioinnista.

Työpajan aluksi hankkeen vetäjä, aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n Janne Antikainen esitteli tutkimuksen pääkysymykset ja vaiheet. Tämän jälkeen kuultiin tutkijoiden, asiantuntija Henrik Lönnqvistin ja Kaupunkitutkimus TA:n Seppo Laakson puheenvuorot asumisen kysyntä- tuista ja tarjontatuista sekä niiden vaikutuksista laadituista kansainvälisistä ja kotimaisista tutkimuksista. VATT:n erikoistutkija Tuukka Saarimaa piti esityksen tehokkaasta ja vaikuttavasta asumisen tukemisesta. Tämän lisäksi käytiin keskustelua asuntomarkkinoiden sääntelyn tavoitteista ja ohjauksesta.

Fokusryhmän ryhmäkeskustelussa käsiteltiin kolmea teemaa: tarjontatuet, kysyntätuet ja asuntopolitiikan tavoitteet.

1. TARJONTATUET

Mikä on tarjontatukien vaikutus asuntotuotannon määrään ja eri hallintamuotojen tarjontaan?

- ARA:n tukien vaikutus
 - Normaalit vuokra-asunnot ja erityisryhmien asunnot
- Kuntien (suurten kaupunkien) tonttivuokrien subventointi
 - ARA-tuotanto ja Hitas (Helsinki)

Miten tuettu asuntotuotanto kohdentuu eri väestöryhmille?

- Asukkaiden tulotaso, asunnontarve, maahanmuuttajat

2. KYSYNTÄTUET

Miten eri kysyntätuet vaikuttavat kotitalouksien asumismenoihin?

- Asumistuki, toimeentulotukena maksettava asumismenojen tuki, asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus, myyntivoiton verohuojennus ja ns. asumistulon verottoisuus

Miten kysyntätuet vaikuttavat asuntojen vuokratason ja asuntojen hintatasoon?

- Nostaako asumistuki vuokratasoa?
- Kapitalisoituvatko verotuet asuntojen hintoihin?

Miten kysyntätuet vaikuttavat asuntotuotannon määrään?

- Jos tuet nostavat vuokria/hintoja, niin kannustaako se lisäämään asuntotarjontaa, mikä osaltaan hillitsee hintojen nousua?

3. ASUNTOPOLITIIKAN TAVOITTEET

Miten hyvin tukijärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ja miten hyvin tukien avulla on kyetty edistämään asuntopolitiikan yleisten tavoitteiden toteuttamista?

- Asumistasoa koskevat tavoitteet
- Asumiskustannuksia koskevat tavoitteet
- Asumismahdollisuuden turvaamista kaikille koskevat tavoitteet
- Asuntomarkkinoiden vakautta koskevat tavoitteet
- Segregaation ehkäisemisen tavoitteet

Tukien vaikutusten arviointia hämärtää yhteiskunnassa tapahtuvat erilaiset muutokset, joista pääosaan ei voida vaikuttaa asuntopolitiikalla. Tarjontatukien osalta ehdotettiin käänteistä tukea, jossa sijoittajat maksavat kunnalle maksua (impact fee), joka mahdollistaa rakennusvaiheen alussa infran rakentamisen. Rakentamisen lisäämisessä erityisesti kaavoituksen tukemisella nähtiin olevan merkitystä. Esitelmät herättivät keskustelua kannustinloukuista (erityisesti kysyntätuuissa) ja tukien tarkoituksesta. Ryhmissä keskusteltiin tulojaosta ja siitä, onko tukien tarkoituksena edistää asumisoloja. Lisäksi käytiin keskustelua kohtuuhintaisten asuntojen tulorajoista. Asuntopolitiikka liittyy vahvasti muihin politiikan aloihin. Asumispoliittiset tavoitteet ovat

verkottuneet ja sen ulkoisvaikutukset heijastuvat myös muille sektoreille (esim. opiskeluaajat, sote-puolen tuettu asuminen). Tutkimuksen toivottiin tarkastelevan, mikä on kaupungistumisen vaikutus asuntopoliitikkaan.

10.3.2017 fokusryhmäkeskustelun yhteenveto

Asuntopoliitikan kehittämiskohteiden tutkimuksen kolmas fokusryhmäistunto pidettiin 10.3.2017. Aamupäivän mittaiseen työpajaan osallistui 16 henkilöä. Fokusryhmän tarkoituksena oli tutustua tilastollisen mallianalyysin ja haastattelukierroksen havaintoihin pääkaupunkiseudun asuntorakentamisesta ja asuntojen korkeasta hintatasosta.

Asuntopoliittisten kysymysten mallinnus herätti mielenkiintoa ja keskustelua. Asuntopoliitikassa on osaoptimointia, tarve tiedon esiintuomiselle ja kokonaisuuden hahmottamiselle on suuri. Asuntomarkkinoiden pelätään polarisoituvan yhä voimakkaammin tulevaisuudessa sekä valtakunnallisesti että pääkaupunkiseudun sisällä.

Kaavoittamisen ja tonttitarjonnan tilanne on parantunut pääkaupunkiseudulla, mutta kaavoitus on edelleen riittämätöntä patoutuneen tarpeen vuoksi. Kunnilla nähdään olevan resursseja toteuttaa MAL-tavoitteiden mukaisen kaavoituksen edellyttämiä perusrakenteita ja palveluita. Sopimuksellisuus kuntien ja valtion välillä voisi helpottaa kustannuspaineita. Esteettömyysvaatimusten ja väestönsuojien ei nähdä merkittävästi nostavan rakentamisen hintaa. Asuntojen kookajakaumaa koskevia rajoituksia tulisi höllentää. Suurimpina kaavoituksen ja asuntotuotannon määrän nostamisen esteinä ja riskeinä nähdään rahoitusmarkkinoiden riskit ja poliittiset riskit.

Pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen ja vuokrien nopean nousun perimmäisenä syynä on pääkaupunkiseudun kasvu ja siitä johtuva tulotason ja väestömäärän kasvu. Kaupunkialueen kasvu itsessään siis nostaa asuntojen kysyntää. Tämän vuoksi asuntojen hinnat nousevat tuotannon kasvusta huolimatta. Asuntojen tarjonnan ei kuitenkaan nähdä vilkastuttavan väestönkasvua, vaan suurempi merkitys on työllistymisellä. Kaavoituksen ja asuntotuotannon lisäämistä tulisi tarkastella pääkaupunkiseutua laajemmalla alueella.

Työpajassa keskusteltiin, voiko pääkaupunkiseudun asunnottomuus kääntyä laskuun, jos koh-tuuhintaista vuokra-asuntokantaa saadaan lisättyä. Pitkäaikaisasunnottomuuden nähtiin olevan monien tekijöiden summa ja enemmän työllisyys- ja sosiaalipoliitikan kuin asuntopoliitikan kysymys.

26.4.2017 fokusryhmäkeskustelun yhteenveto

Asuntopolitiikan kehittämiskohteiden tutkimuksen neljäs fokusryhmäistunto pidettiin 26.4.2017. Aamupäivän mittaiseen työpajaan osallistui 15 henkilöä. Fokusryhmän tarkoituksena oli tutustua kirjallisuuskatsauksen, tilastollisen mallianalyysin ja haastattelukierroksen havaintoihin asumisen tukijärjestelmistä.

Asumistukimenojen kasvuun vaikuttavat työttömyyden lisäksi kaupunkialueille suuntautuva muuttoliike ja lakimuutokset. Asumistukien vaikutukset hinta- ja vuokratason sekä tukijärjestelmissä olevat pullonkaulat herättivät keskustelua. Pääkaupunkiseudulla asumistuen nousulla on muuta maata suurempi vaikutus asumistukeen tarjonnan pienuuden vuoksi.

Kun rahoitusmarkkinat ja -instituutiot muuttuvat, politiikankin on muututtava. Kohtuuhintaisen tarjonnan lisääminen ja asumisen alueellinen eriytyminen herättivät keskustelua työpajassa. Uhkana on, että keskusta-asumisesta tulee liian kallista pienituloiselle ja että reuna-alueille syntyy pienituloisten keskittymiä. Kohtuuhintaisuutta tulisi tarkastella suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin.

Fokusryhmäkeskustelun lopulla osallistujat toivat esiin asuntopolitiikan tärkeimpiä kysymyksiä. Eniten ääniä saivat asuntotarjonnan lisäämisen kysymykset, kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuoannon pysyvät ja hyvät tukiehdot, kysyntä- ja tarjontatukien suhde ja kohdentaminen sekä asuntopolitiikan pitkäjänteisyys. Näiden lisäksi asiantuntijahaastatteluissa oli tunnistettu tärkeiksi kysymyksiksi kaupunkien sisäisten ja välisten (hinta-)erojen tasaaminen sekä kaupungistumisen ja muuttoliikkeen vaikutus asuntojen hintoihin.

Neljännän fokusryhmäkeskustelun jälkeen tutkimusryhmä tekee aineiston analyysin ja yhteenvedon sekä muotoilee suosituksen. Raportti valmistuu kesäkuussa 2017.

Liite 5 pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden mallianalyysi

Aineisto: Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden ja taloudellisen toimintaympäristön indikaattorit vuosittain 1980 – 2015 (Lähteet: Tilastokeskus, Helsingin kaupungin tietokeskus, HSY, Suomen Pankki)

Malli: Moniyhtälömalli: kysyntä, tarjonta, hinta

Menetelmä: Kaksivaiheinen pienimmän neliösumman menetelmä (SAS-ohjelmiston Syslin Proc., 2SLS). Endogeeniset muuttujat korvattu instrumenttimuuttujilla.

Tulokset: Kustakin mallista esitetään yhden malliajon estimointitulokset

Kysyntämalli

Selitettävä muuttuja: Log(Asutun asuntokannan yhteispinta-ala)

Muuttuja	Estimaatti	t-arvo	Merkitsev.-	Huom. taso
Vakio		-3.785	-7.46	<.0001
Log(Väestö)		1.008	43.01	<.0001
Log(Asuntokunnan keskikoko)		-1.436	-14.90	<.0001
Log(Reaalitulo/asukas)		0.148	4.18	0.0002
Log(Asuntojen reaalihinta)		-0.034	-3.04	0.0050
				Instrumenttimuuttuja
Autokorr.termi (1. asteen)		0.672	5.63	<.0001
N		33		
R ²		0.999		
DW		1.68		

Tarjontamalli

Selitettävä muuttuja: Log(Valmistuneen uustuotannon yhteispinta-ala)

Muuttuja	Estimaatti	t-arvo	Merkitsev.-	Huom. taso
Vakio		3.345	1.80	0.082
Log(Asuntojen reaalihinta), viiv. 1v.	0.215	1.97	0.059	Instrumenttimuuttuja
Reaalikorko		-0.041	-2.37	0.025
Log(Tyhjien tonttien varanto, kem2)	1.064	5.55	<.0001	
Autokorr.termi (1. asteen)		0.417	2.30	0.029
N		33		
R ²		0.563		
DW		1.96		

Hintamalli

Selitettävä muuttuja: Log(Asuntojen reaalihinta)

Muuttuja	Estimaatti	t-arvo	Merkitsev.-	Huom. taso
Vakio		-32.370	-11.67	<.0001
Log(Reaalitulo/asukas)		2.703	15.41	<.0001
Log(Työpaikkojen muutos ed.v:sta)	0.389	1.22	0.2316	
Reaalikorko		-0.035	-4.94	<.0001
Log(Asuttu as.kanta /asukas)	-2.960	-9.74	<.0001	Instrumenttimuuttuja
Autokorr.termi (1. asteen)		0.323	1.88	0.0702
N		34		
R ²		0.972		
DW		1.68		



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3669-9 (NID.) • ISBN 978-951-53-3670-5 (PDF)
ISSN 1798-4688 (PAINETTU) • ISSN 2342-6616 (VERKKOJULKAISU)