

Asumisen hinta alas sosiaalisella asuntotuotannolla

MIKA HYÖTYLÄINEN

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisi 16.12.2016 tutkijoidensa Essi Eerolan ja Tuukka Saarimaan kirjoituksen otsikolla ”Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen”¹. Eerola ja Saarimaa vertailevat sosiaali- ja asuntopoliittisia välineitä, joilla pyritään auttamaan asumisen korkeasta hinnasta kärsiviä ja tuottamaan kohtuuhintaisia asuntoja. Välineet ovat Kelan maksama asumistuki ja valtion Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n tukema sosiaalinen asuntotuotanto. Eerolan ja Saarimaan mielestä järkevä keskustelu asuntopolitiikasta alkaa vasta, kun hyväksytään seuraava: koska sosiaalinen asuntotuotanto tarkoittaa, ettei kunta maksimoi vuokratuloja, on markkinavuokran ja kohtuuhintaisen vuokran välinen erotus tulonsiirto jonka asukas saa veronmaksajilta. Tämän reunaehdon esitettyään he vertailevat asumistukea ja sosiaalista asuntotuotantoa ensin tulonsiirtoina, toiseksi sen perusteella, kuka tulonsiirtoa saa, ja kolmanneksi, kuinka joustavia eri välineet ovat. Lopuksi he pohtivat, kuinka välineillä voidaan estää kaupunginosien eriytymistä tai segregatiota. On erinomaista, että asuntopolitiikasta käydään keskustelua. Järkevän keskustelun reunaehdot eivät kuitenkaan ole yksinomaan talousnäkökulman määriteltävissä. Käyn tässä kommentissa kriittisesti läpi Eerolan ja Saarimaan kirjoitusta ja tuon keskustelua rikastuttamaan vaihtoehtoisen näkökulman.

Eerolan ja Saarimaan mukaan, verrattuna markkinahintaiseen ratkaisuun, sosiaalisessa asuntotuotannossa menetetään tuloja ja kunnalla on vähemmän rahaa käytettävänä vaikkapa kuntapalveluihin tai verojen alentamiseen. Menetetty tulo on heidän mielestään piilotettua tulonsiirtoa, koska sitä ei raportoida julkisen sektorin menona. He kannustavatkin asumistukien maksamista, sillä ne

ovat näkyvä tulonsiirto. Asumistuki ja sosiaalinen asuntotuotanto ovat kuitenkin kovin erilaisia välineitä. Asumistuki on Kelan maksama sosiaalituoki. Sitä maksetaan ihmisille, jotka eivät itse pysty maksamaan markkinavuokraa, mutta se ei puutu asuntojen kalleuteen. Sosiaalinen asuntotuotanto on asuntopolitiikkaa, ja se puuttuu korkeiden vuokrien syihin, kuten gryndereiden ja kiinteistönomistajien pyrkimyksiin maksimoida maankorko. Taloustieteilijät eivät kommentoi näitä syitä. Heille markkinahinta vaikuttaisi olevan asunnon ainoa oikea hinta ja asuntopolitiikan tehtävä tuottaa rahaa kaupungin kassaan. Sosiaalisen asuntotuotannon perimmäisenä tausta-ajatuksena puolestaan on, että asunnon hinta on asunnon hinta ilman keinottelumahdollisuutta maankorolla. Asuntopolitiikan tarkoituksena ei ole voitontavoittelu vaan kotien rakentaminen.

Se, että sosiaalinen asuntotuotanto nykyään kohdistetaan pienituloisille, saa sen kuitenkin vaikuttamaan asumistuen kaltaiselta sosiaalitueltä. Kun asumiskysymykseen vastaaminen on jätetty markkinoiden hoidettavaksi, on syntynyt myytti, että sosiaalinen asuntotuotanto on sosiaaliavustusta. Tähän myyttiin Eerola ja Saarimaakin perustavat analyysinsä. Mikäli poliittista tahtoa löytyy, sosiaalinen asuntotuotanto voi yhtä hyvin olla asukkaiden itselleen verovaroin kustantamaa, universaalia asumista, jonka kohtuuhintaisuus perustuu siihen, että rakentaminen tapahtuu kunnan maalle ja etteivät markkinat sanele asumisen hintaa. Jos seuraamme Eerolan ja Saarimaan markkinalogiikkaa kirjaimellisesti, eikö muutkin kuntalaisen verovaroin itselleen tuottamat palvelut, joista ei makseta markkinahintaa, kuten vaikka koulu- tus, tulisi nähdä ja arvioida tulonsiirtoina? Kuinka paljon kunta menettääkään tuloja, joilla vaikkapa alentaa veroja, kun peruskoululaisilta ei pe-

1 VATT Policy Brief 3. Helsinki: VATT, 2016.

ritä lukukausimaksua?

Seuraavaksi Eerola ja Saarimaa tarkastelevat kelle asumistuen ja sosiaalisen asuntotuotannon hyödyt kohdistuvat. Heidän mukaansa asumistuki kohdistuu parhaiten pienituloisille. Voi toki väittää, että asumistuki on tulonsiirto pienituloiselle, jonka tilille se kuukausittain maksetaan. Asumistuki kuitenkin takaa myös sen, että asunnon omistaja saa sijoituksestaan markkinavuokran. Asumistuki on lopulta tulonsiirto veronmaksajilta vuokranantajille ja asuntosijoittajille. Se ylläpitää pääoman kasautumista, yhteiskunnan suurinta epätasa-arvon aiheuttajaa. Vuonna 2016 Suomessa maksettiin 1,7 miljardia euroa asumistukia, jotka lopulta päätyvät kiinteistönomistajien taskuihin. Mitä jos tämä raha käytettäisiin sosiaaliin asuntotuotantoon?

Eerola ja Saarimaa kritisoivat sosiaalista asuntotuotantoa siitä, ettei se kohdistu tehokkaasti pienituloisille. Heidän käsityksensä on, että ihminen voi jatkaa kaupungin vuokra-asunnossa asumista tulojen noustessa. Ikävä kyllä näin ei ole. Useat kunnat harjoittavat tiukkaa tulorajapolitiikkaa. Sipilän hallitusohjelman mukaisesti myös Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) tuo tulorajat takaisin vuonna 2017. Vuosituhannen alusta lähtien asuntopolitiikassa on myös painotettu ns. “erityisryhmien” asumiseen vastaamista. Sosiaalinen asuminen on marginalisoitumassa juuri pienituloisten ja “erityisyyttä” painottavan asuntopolitiikan stigmatisoimien ryhmien asumismuodoksi. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta sosiaalinen asuntotuotanto tarjoaisi kohtuuhintaista asumista koko väestölle. Lisäämällä sosiaalista asuntotuotantoa ja poistamalla tulorajoja voisimme poistaa stigmaa, jota kunnan vuokra-asunnossa asuminen kantaa. Nykyjärjestelmä ylläpitää jakolinjaa maksukyvyttömiin, tukea kaipaaviin “erityisryhmiin” ja maksukykyisiin “normaaleihin”.

Kolmanneksi taloustieteilijät vertailevat välineiden yhdenvertaisuutta ja joustavuutta. He toteavat, että asumistuki on joustavampi niin yksilön kuin yhteiskunnan tasolla. Asumistuen maksu on helppo aloittaa ja lopettaa tarpeen mukaan. Se vastaa ripeästi taantumassa kasvavan pienituloisten joukon asumiskysymykseen, ja toisaalta nousukaudella tarpeettoman tuen maksu on helppo lopettaa. Sen sijaan työttömäksi jääneelle ei ole tällä hetkellä takuita kaupungin vuokra-asunnosta, sosiaalista asuntotuotantoa on vaikea lisätä taantumassa ja nousukaudella tarjontaa ei voi joustavasti supistaa. Mutta se, että työttömälle ei hetkessä jär-

jesty kaupungin vuokra-asuntoa tuskin on sosiaalisen asuntotuotannon syytä vaan johtuu kohtuuhintaisten asuntojen puutteesta. Eerolan ja Saarimaan kritiikki on väärin kohdistettua, kaupungin vuokra-asuntojen puute on perustelu niiden tuotannon lisäämiselle. Toiseksi, miksi sosiaalisen asuntotuotannon määrä täytyisi alistaa talouden nousu- ja laskukausien saneltavaksi? Eerolan ja Saarimaan tulkintaa rajoittaa se, että he mieltävät sosiaalisen asuntotuotannon sosiaaliavustuksena. He olettavat, että nousukaudella asuntokysymys palaa jälleen “normaalisti” markkinoiden ratkaistavaksi. Mutta sosiaalinen asuntotuotanto laajemmin toteutettuna irrottaa asumisen alati ailahtelevan talouden armoilta ja takaa jatkuvuutta ja turvaa. Sen ei ole pakko olla vain marginaalinen satunnaisratkaisu pienituloisille.

Lopuksi Eerola ja Saarimaa pohtivat segregaat-ion ehkäisyä. He arvelevat, että kaupungin vuokra-asunnot eivät vähennä eriytymistä, vaan kasavat pienituloisia yhteen. Asumistuen he puolestaan ajattelevat ehkäisevän eriytymistä ja väittävät sen laskevan asumisen hintaa ja tuensaajan voivan käyttää hinnanalennuksen hankkimalla asunnon paremmalta sijainnilta. Taloustieteilijät toistavat jälleen tuttua myyttiä: kaupungin vuokra-asunnot aiheuttavat eriytymistä. On puutteellista todeta, että sosiaalinen asuntotuotanto kasaa pienituloisia, analysoimatta yllämainitsemaani sosiaalisen asumisen marginalisoitumista. Laajempi sosiaalinen asuntotuotanto tarkoittaisi, että järjestämme riittävästi yhdenvertaista, laadukasta ja voittoa tavoittelematonta asumista itsellemme ja toisillemme, tuloista riippumatta. Voisiko tämä olla keino segregaat-ion ehkäisyyn?

Eerolan ja Saarimaan väite, että asumistuki laskee asumisen hintaa, on yllättävä. Eihän asumistuki laske hintaa, vaan maksu jakautuu vuokralaisen ja muiden veronmaksajien välillä. Asunnon omistaja saa siitä edelleen juuri niin korkean hinnan kuin markkinat määräävät. Kyllä, asumistuella pyritään helpottamaan pienituloisen pärjäämistä markkinoilla, eikä kommenttiani tule todellakaan tulkita asumistuen äkillisen leikkaamisen puolustuspuheenvuoroksi. Mutta on ymmärrettävä, että tuki myös mahdollistaa korkeiden vuokrien kiskomisen ja pääoman kasautumisen. Asumistuki ei vaikuta siihen, miksi asumistukea maksetaan, eli asuntojen kalliiseen hintaan. Eerolan ja Saarimaan lääketieteellistä vertausta mukaillen, asumistuki on hetkellinen lääke asumisen kalliin hinnan oireisiin, mutta se ei paranna sairautta.

Sosiaalisella asuntotuotannolla puolestaan pyritään rakentamaan koteja, joiden hinnalla ei voi keinotella. Se irrottaa asuntokantaa asuntomarkkinoiden, ja keinottelijoiden voitontavoittelun, ulkopuolelle. “Kohtuuhintaisuuspolitiikka”, oikealta nimeltään sosiaalista asuntotuotantoa, tulisi

kehittää ja laajentaa. Eerola ja Saarimaa ovat tavallaan oikeassa väittäessään, ettei sosiaalinen asuntotuotanto ole lääke asumisen kalleuteen. Se nimittäin onkin parannuskeino sairauteen, eikä vain lääke, jolla helpottaa oireita.

KOMMENTTI

Mika Hyötyläiselle: Sosiaalisesta asuntotuotannosta

ESSI EEROLA & TUUKKA SAARIMAA

Mika Hyötyläinen kommentoi asuntopoliittikkaa käsittelevää politiikkamuistiotamme "Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen". Kohtuuhintaisuuspolitiikalla tarkoitamme julkisen sektorin tukemia asuntoja, kuten kuntien vuokra-asuntoja, joita Hyötyläinen puolestaan kutsuu sosiaalisesti tuotetuiksi asunnoiksi.

Hyötyläinen puolustaa sosiaalista asuntotuotantoa erilaisista näkökulmista, ja hänen mielestään sitä pitäisi laajentaa: "Mikäli poliittista tahoja löytyy, sosiaalinen asuntotuotanto voi yhtä hyvin olla asukkaiden itselleen verovaroin kustantamaa, universaalialia asumista jonka kohtuuhintaisuus perustuu siihen, että rakentaminen tapahtuu kunnan maalle ja etteivät markkinat sanele asumisen hintaa."

On tietenkin totta, että kunta voi vuokrata omistamansa asunnot alle niiden markkinavuokrien. Mutta tämä ei tarkoita, että niin voitaisiin tehdä ilman veronmaksajille koituvia kustannuksia. Yritämme valaista asiaa seuraavan esimerkin avulla. Vaikka esimerkki on hyvin yksinkertainen, kaikki vuokra-asuntoja tarjoavat kunnat ovat joutuneet myös todellisuudessa tekemään siinä kuvattut valinnat.

Tarkastellaan Helsinkiä muistuttavaa kuntaa, jossa asunnot ovat kalliita ja vuokrat korkeita kuntaan kohdistuvan muuttopaineen takia. Vastatakseen korkeaan asuntokysyntään kunta kaavoittaa ja rakennuttaa omistamalleen maalle uuden asuinalueen.

Voimme nyt pohtia Hyötyläisen ehdotusta tässä yksinkertaisessa tilanteessa. Kunnalla on kaksi vaihtoehtoa. Se voi maksimoida tulonsa joko vuokraamalla tai myymällä asunnot markkinahintaan uusille asukkaille. Toinen vaihtoehto on vuokrata kaikki uudet asunnot tai osa niistä markkinavuokraa halvemmalla. Käytännössä tämän voi tehdä esimerkiksi rakennuttamalla asunnot ARAsäännösten mukaan, jolloin kunta sitoutuu omakustannusperiaatteen noudattamiseen. Tässä vaihtoehdossa kunta saa vähemmän vuokratuloja kuin markkinahintaisessa ratkaisussa. Tulkitsemme, että jälkimmäinen olisi Hyötyläinen ehdotuksen

mukaista politiikkaa.

Kunta tuottaa asukkailleen palveluita, jotka se rahoittaa pääasiassa kuntalaisilta kerättävillä veroilla. Mitä matalampi vuokrataso uuden asuinalueen vuokra-asunnoissa on, sitä enemmän kunnan täytyy kerätä verotuloja tietyn palvelutason takaamiseksi.

Jos kunta päättää vuokrata osan tai kaikki uuden asuinalueen asunnot alle markkinavuokratason, asukkaat saavat kunnalta tukea. Pakollisten asumiskustannusten jälkeen asukkailla on enemmän rahaa käytettävissään arkipäiväisiin asioihin, kuten ruokaan, vaatteisiin tai harrastuksiin. Tuen kustannuksen kantavat korkeampien verojen muodossa muut kuntalaiset, joilla on nyt puolestaan vähemmän rahaa käytettävissään samoihin arkipäiväisiin asioihin.

Se, miten asukkaat valitaan uusiin markkinavuokria halvempiin asuntoihin, ei muuta tätä peruslogiikkaa. Asukasvalinnalla voidaan tietenkin vaikuttaa siihen, millaisten kotitalouksien kulumahdollisuuksia parannetaan. Tämä, kuten muidenkin tulonsiirtojen suuntaaminen, on tietenkin poliittinen päätös.

Täsmälleen sama logiikka pätee rahana maksettavaan asumistukeen. Osalle ihmisistä annetaan asumistukea, joka rahoitetaan muilta kerättävillä veroilla. Vaikka molemmat tukimuodot ovat luonteeltaan tulonsiirtoja, niissä on myös selkeitä eroja esimerkiksi tuen kohdentumiseen, yhdenvertaisuuteen ja asuinalueiden eriytymiseen liittyen. Näitä käsittelemme tarkemmin muistiossamme. Molemmissa on hyviä puolia, joita olisi vaikeaa korvata muilla tukimuodoilla.

Kumpikaan tukimuodoista ei kuitenkaan puutu korkeiden asumiskustannusten perimmäiseen syyhyn eli siihen, ettei asuntoja ole esimerkiksi Helsingissä riittävästi kaikille halukkaille. Ainoa tapa lievittää tätä niukkuutta on rakentaa lisää. Olemme itsekkin puhuneet tämän asian puolesta useissa eri yhteyksissä. Asuntotarjonnan lisäämisessä avainasemassa ovat kuntapoliitikot, joilla on kässissään kaavoitusmonopoli.