

Nostaako asumistuki vuokria?*

Samuli Hiekka

VTM

Turun yliopisto

Matti Virén

Professori

Turun yliopisto

1. Johdanto

Tavanomainen ongelma verotuksen ja tulonsiirtojen yhteydessä on ns. kohtaanto-ongelma. Verot ja tulonsiirrot siirtyvät usein osin tai kokonaan kysyntä- ja tarjontatekijöiden johdosta muiden kuin niiden kannettaviksi (tai eduksi), joille verot ja tulonsiirrot on alun perin asetettu. Syynä on yksinkertaisesti, että kohtaannon ratkaisee kysynnän ja tarjonnan hintajoustavuus, ei se, kenen nimi on maksajan tai maksun saajan sarakkeessa. Ongelma on hyvin tunnettu verotuksen osalta. Jo Musgraven (1959) Public Finance -klassikossa siitä on hyvin perusteellinen esitys. Suomessa tutkimusta on ollut suhteellisen vähän (ks. kuitenkin Virén (2007) hyödykeverotuksen osalta ja Korkeamäki ja Uusitalo (2006) työnantajamaksujen osalta).

Tulonsiirtojen osalta tiedämme koko lailla vähemmän johtuen siitä, että tulonsiirtojen kenttä on paljon sirpaleisempi ja institutionaaliset erot ovat huomattavia (ks. esim. EU:n MISSOC-tietokanta, jossa on esitelty tärkeim-

piä sosiaalisia tulonsiirtojärjestelmiä ja Ditch et al. (2001) asumistukijärjestelmien vertailusta). Silti esimerkiksi asumisen tuen vaikutuksista tiedämme ulkomaisista tutkimuksista, että kohtaanto-ongelma on todellinen. Tuesta saattaa hyvinkin yli puolet mennä vuokralaisten sijaan vuokranantajille samalla nostaen asumiskustannuksia yleensä ja pahentaen ns. tuloloukkuongelmaa. Toki kohtaanto voi olla monimutkaisempikin. Asumistuen kapitalisaatiosta johtuen voi olla, että tuki menee osin myös rakennusyrityksille tai (myyntivoittojen ja vuokrien) verojen kautta takaisin valtiolle.

Asumistukihan on eläkkeiden jälkeen suurin tulonsiirtojärjestelmä Suomessa. Yleistä asumistukea sai vuoden 2007 lopussa noin 142 000 henkilöä. Sen kokonaiskustannukset olivat vuonna 2007 438 miljoonaa euroa. Jo pelkästään siksi vaikutuksia on syytä arvioida. Toinen vähintään yhtä tärkeä perustelu on se, että asumistuella on potentiaalisesti suuret seurausvaikutukset paitsi vuokratason, myös asuntohintojen ja työvoiman liikkuvuuden kannalta.¹

* Kiitämme Kansaeläkelaitosta saamastamme tilastoaineistosta sekä Jukka Pirttilää ja Matti Pohjolaa kommentista. Virén haluaa lisäksi kiittää Yrjö Jabnssonin säätiötä taloudellisesta tuesta sekä Public Choice -tutkimuskeskusta ja Suomen Pankin tutkimusyksikköä tutkimusavusta.

¹ Asumistuki noudattaa kaavaa $tuki = 0,8 * (\min(\max_{menot, vuokra} - omavastuu), jossa omavastuu riippuu tuloista. Esimerkeiksi yhden hengen ruokakunnan tapauksessa$

Asumistuen tekee ajankohtaiseksi myös se, että asumisen kalleutta pidetään nykyään yhtenä suurimmista yhteiskunnallisista ongelmista. Ongelman syitä on yleensä haettu tarjontapuolelta (tonttimaan puute, kaavoitusongelmat, pula työvoimasta, energian hinta jne.). Toki kysyntäpuoleltakin on löydetty ongelmia, muun muassa luottoekspansioista ja jonkinasteisesta ylivelkaantumisesta, mutta kovin kirkasta kuvaa kysyntätekkijöiden roolista saati sitten ylipäättään asumisen kalleuden syistä ei ole syntynyt.

Aiheellista on kysyä, mikä on asumisen tukitoimien vaikutus tässä suhteessa. Helpoin tapa päästä sinuiksi ongelman kanssa, on tarkastella asumistuen vaikutuksia vuokriin. Yleensä ajatellaan, että asumistuen tarve johtuu korkeista asumiskustannuksista – asumistukea pitää korottaa reaktiivina kohonneisiin asumismenoihin. Toki tältä asia varmaan näyttää vi-ranomaisten näkökulmasta, mutta vuokra-asuntomarkkinoiden toiminnan näkökulmasta tulos voi olla aika erilainen.

Asumistuen ohella vuokratason vaikuttaa potentiaalisesti myös toimeentulotuki, koska tässä tukimuodossa (asumistukinormin mukaiset) asumismenot korvataan tuen saajille täysimääräisesti. Kun vuonna 2006 niin sanotun köyhyyspaketin yhteydessä poistettiin 1998 toimeentulotukeen liitetty 7 prosentin asumismenon omavastuu, siirryttiin järjestelmään, jossa käytännössä usein koko vuokra korvataan vuokralaiselle tai suoraan vuokranantajalle. Koska vuokralaiselle ei jää mitään insenttiiviä tinkiä vuokrasta, voisi olettaa, että ainakin tämä omavastuun poisto on vaikuttanut vuokrata-

soon. Onko niin, olisi sekin selvittämisen arvoisen asia.

Mitä tulee itse asumistukeen, sitä koskevas-ta vanhemmasta tutkimuksesta saa hyvän kuvan Rosenin katsauksesta (1985). Uudemmasta tutkimuksesta on syytä mainita ainakin Gibbonsin ja Manningin (2003) tutkimus Iso-Britannian aineistolla. Siinä ideana on tarkastella kahden asumistukijärjestelmän muutoksen vaikutuksia vuokriin. Tulosten perusteella voi päätellä, että jopa 50 % tuesta siirtyi vuokriin. Fackin (2006) tutkimuksessa Ranskan asumistukireformin vaikutuksista siirtymäarvio oli vielä huomattavasti suurempi: 78 %. Yhdysvalloissa Susin (2002) arvioi vuokratukiseteleiden (vouchers) vaikutusta vuokriin eri paikkakunnilla. Hänen lopputulemansa oli se, että yleinen vuokrataso nousi noin 16 %. Nousu koski siis sekä tuen saajia että niitä, jotka eivät olleet päässeet osallisiksi tästä tukimuodosta.

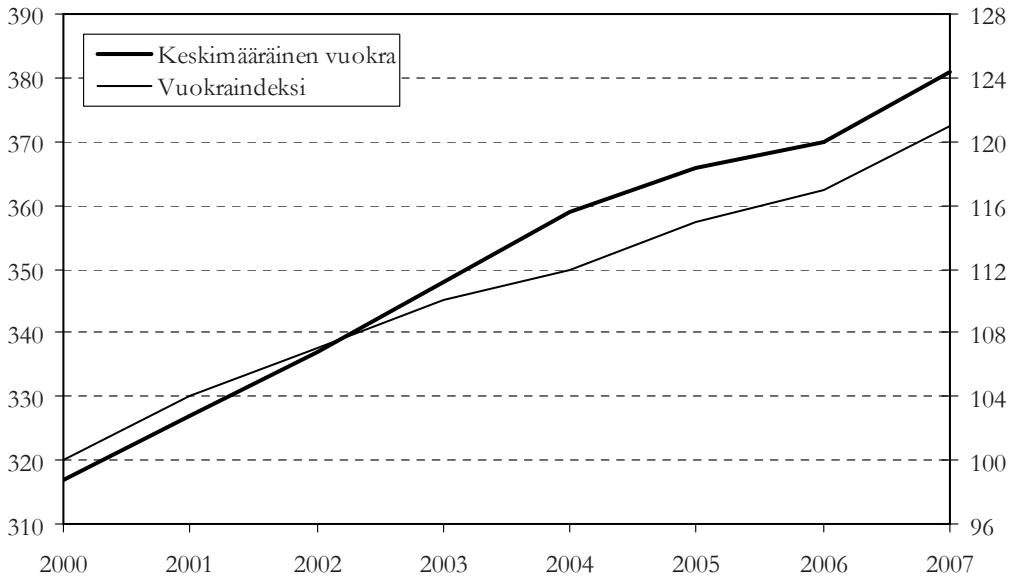
Suomessa asumistuen kohtaantovaikutuksia ei ole varsinaisesti tutkittu muuten kuin Kangasharjun (2003) toimesta. Hän käytti tutkimuksessa tulonjakotilastosta konstruoitua paneeliaineistoa vuosille 1993–2000 ja päätyi siihen, että asumistuki nostaa vuokria noin 15 %. Kangasharjun tutkimuksessa asumistuen vaikutusta tarkasteltiin tavanomaisessa *differences in differences* -kehikossa niin, että asumistuen saanti edusti yhtä vuokriin potentiaalisesti vaikuttavaa dummy-muuttujaa.²

Koska asumistuen saanti riippuu vuokratasosta, ongelmaksi muodostuu simultaaninen riippuvuus vuokrien ja asumistuen välillä, joka on tietysti periaatteessa hoidettavissa instru-

omavastuu = 0, kun $0 < \text{tulot} < 541$, omavastuu = 298, kun $\text{tulot} = 1245$ ja kun $\text{tulot} > 1245$, tukea ei myönnetä. Enimmäismenot (max_menot) määräytyvät pinta-ala- ja neliövuokranormien perusteella, viimeksi mainitun riippuessa sijaintikunnasta ja asunnon iästä.

² Kangasharjun (2003) ohella lieenee syytä mainita Lyytikäinen (2006), jossa on arvioitu vuokrasäännöstelyn purkamisen vaikutuksia kysyntään ja tarjontaan. *Differences in differences* (DD) -menetelmän ominaisuuksista (eritoten heikkouksista) ks. Bertrand, Duflon ja Mullainathan (2004).

Kuvio 1. Keskimääräinen vuokra tutkimusaineistossa ja vuokraindeksi



menttimuuttajaestimaattorilla. Käytännössä se on kuitenkin hankalaa ja siksi Kangasharjun tuloksiin on pakko suhtautua tietyin varauksin³.

Tässä tutkimuksessa aineistona on KELA:n asumistuen perusaineisto, jossa on mukana tarkat vuokra- ja asumistukitiedot sekä kohtalaisen tarkat tiedot asunnosta (ml. postinumero, jonka avulla asunnon voi kohtalaisen tarkasti paikantaa). Tässä suhteessa aineisto on olennaisesti parempaa kuin tulonjakotilaston aineisto. Ongelmana on toisaalta, että aineisto koskee vain asumistuen saajia. Lisäksi ainakin marginaalinen ongelma on se, että otos koskee vain Turun kaupunkia ja sen lähialueita. Se kattaa ajanjakson 2000–2007 ja koskee maksimis-

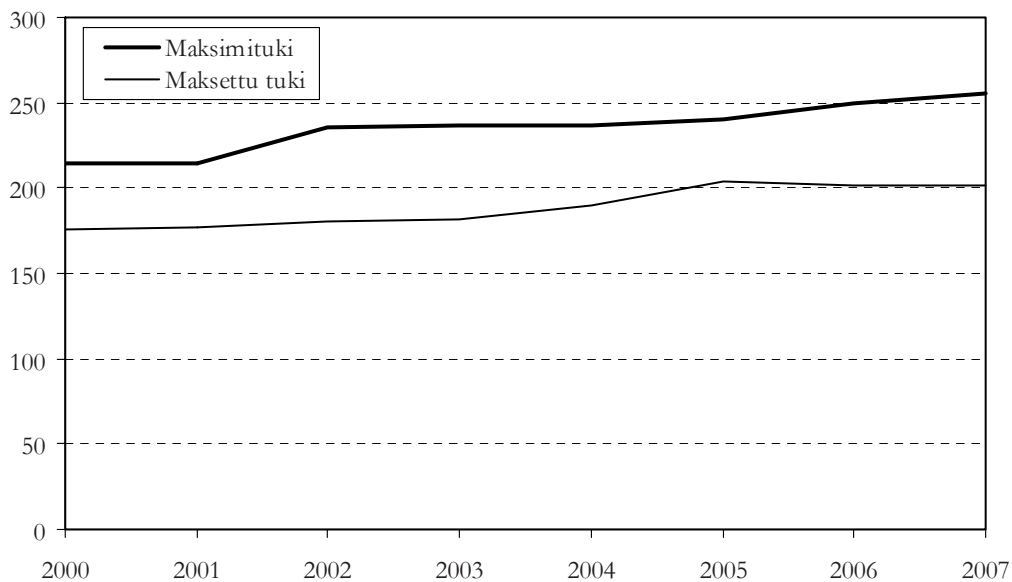
saan 765 kotitaloutta niin, että kaiken kaikkiaan havaintoja on 5 104.

Aineistosta saanee jonkinlaisen käsityksen kuvioista 1–3, joissa on havainnollistettu otoksen perusteella laskettuja keskimääräisiä vuokria suhteessa vuokraindeksiin (kuvio 1), maksetun asumistuen määrää suhteessa asumistuen maksimimäärään (kuvio 2) ja vuokramenojen suhdetta ruokakunnan tuloihin (kuvio 3). Viimeksi mainitun kuvion perusteella voidaan selvästi päätellä, että huomattavalla osalla asumistuen saajista tulot ovat peruspäivärahan tasolla (tulojen selkeä moodi on välillä 450–500 euroa).

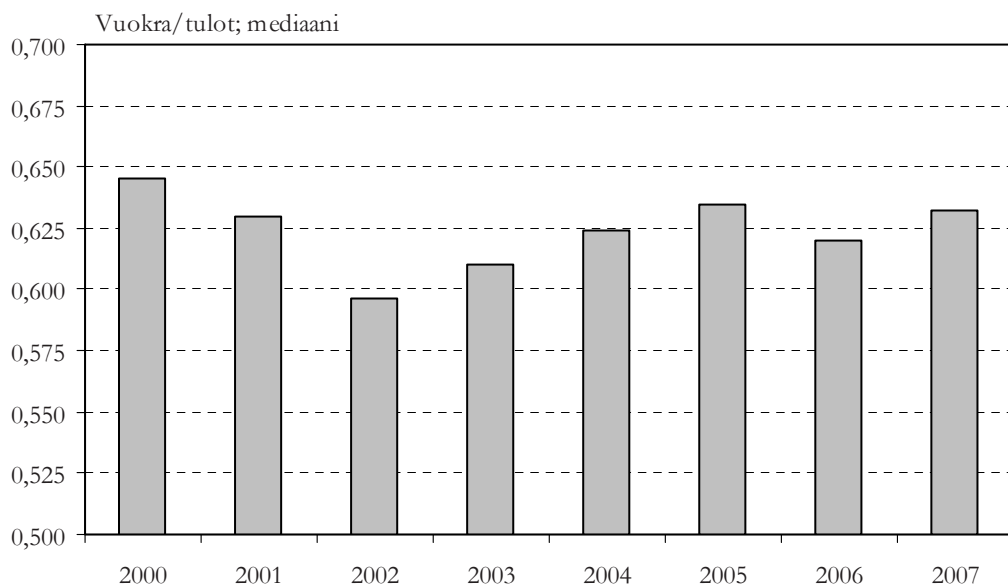
Vuokrien kehityksestä saanee parhaan kuvan taulukosta 1, jossa on esitetty prosenttimuutosten jakauma. Taulukosta ilmenee, että vajaassa 27 prosentissa tapauksista vuokra ei ollut muuttunut vuoden aikana, hieman yli puolessa tapauksista se oli noussut alle 5 % ja

³ Kangasharjulla instrumentteina olivat vain alle 18-vuotiaiden kuopusten kuuluminen ruokakuntaan sekä ruokakunnan taloudellisen tilan huononemista kuvaava dummy-muuttuja.

Kuvio 2. Maksimituki (Max) ja maksettu asumistuki keskimäärin



Kuvio 3. Vuokran osuus tuloista tutkimusaineistossa



Taulukko 1. Vuosittaiset vuokran muutokset, %

%-muutos	%-osuus
$x < -15$	0,31
$-15 = x < -10$	0,14
$-10 = x < -5$	0,91
$-5 = x < 0$	7,49
$x = 0$	26,83
$0 < x = 5$	50,52
$5 < x = 10$	9,97
$10 < x = 15$	2,26
$15 < x = 20$	0,77
$25 < x = 25$	0,22
$25 < x$	0,58

$N = 4\ 163$.

vajaassa 9 prosentissa se oli laskenut. Koska kyse on itse asiassa asumismenoista (eikä pelkästä vuokrasta), muutos voi kuitenkin johtua vesimaksuista tai muista vastaavista eristä, jotka vaihtelevat asukasmäärän mukaan. Tämän käänselitys ei näyttäisi kuitenkaan kertovan koko totuutta. Niissä tapauksista, joissa ruokakunnan koko on pienentynyt otosajanjaksona, vain 14 prosentilla vuokra (asumismenot) olivat laskeneet.

2. Laskelmien taustaa

Miten sitten voimme selvittää (kuvatun kaltaisen aineiston avulla) asumistuen hintavaikutuksia. Luontevaa on lähteä liikkeelle tavanomaisesta kysyntä-tarjonta-asetelmasta. Oletetaan ensinnäkin, että vuokra-asuntojen kysyntä noudattaa kaavaa:

$$Q = D(Y/P, A/P, N, P_H/P), \quad (1)$$

jossa Q viittaa asumispalvelusten määrään (koko, laatu, sijainti yms), Y tuloihin, A asumistukeen, N ruokakunnan kokoon, P_H vuokratasoon ja P yleiseen hintatasoon.

Vastaavasti tarjonta määräytyy kaavan (2) perusteella:

$$Q = S(P_H/C), \quad (2)$$

jossa C viittaa (vuokranantajan kannalta relevanttiin yleiseen kustannustasoon). Tämän kustannustason mittarina käytämme yleistä vuokraindeksiä, joka edustaa ”muuta maata” (koko maa pois lukien pääkaupunkiseutu). Vaihtoehtoisesti käytämme asuntojen (yleistä = ”muun maan”) reaalihintaa. Periaatteessa olisi mahdollista konstruoida jonkinlainen ”user cost”-muuttuja, mutta tässä tapauksessa data asettaa tiettyjä rajoituksia sellaisen laskemiseksi.

Asettamalla (1) ja (2) yhtä suuriksi saadaan periaatteessa supistetun muodon ratkaisu P :lle (saadaanko analyttinen ratkaisu, riippuu tietenkin D :n ja S :n funktiomuodoista). Joka tapauksessa ratkaisun luonne käynee ilmi seuraavasta implisiittifunktiosta:

$$P_H = P_H(Y/P, A/P, N, C/P). \quad (3)$$

Linearisoidussa muodossa kertoimet reflektioivat kysyntä- ja tarjontakäyrien kulmakertoimia (kysynnän ja tarjonnan hintajoustoja) tavalla, joka ilmenee esimerkiksi Susinin (2002) artikkelista. Tässä tapauksessa mielenkiinto kohdistuu tietenkin lähinnä asumistukimuuttujan kertoimeen. Ilmeistä on, että jos tarjonta on täysin joustamatonta, asumistuki menee suoraan vuokriin, kun taas äärimmäisen kilpailullisilla markkinoilla asumistuki vain kasvattaa vuokralaisten tuloja ja näkyy siten muussa kuin asutokulutuksessa.

Intuitio sanoisi, että Suomen tapauksessa totuus on jossain näiden ääritapausten välillä. Siten voisi olettaa, että asumistuen kerroin on

vastaavasti jossain 0:n ja 1:n välillä. Jotta saisimme arvon selville, on meidän tietenkin estimoitava yhtälöä (3) vastaava yhtälö tilastoaineistostamme. Kyseinen yhtälö on seuraavaa yksinkertaista lineaarista muotoa:

$$(v/p)_{it} = a_{0i} + a_1(\text{Indeksi}/p)_t + a_2Lkm_t + a_3Ala_t + a_4V\text{-vuosi}_t + a_5(\text{Tulot}/p)_t + a_6Max_t + u_{it}, \quad (4)$$

jossa v viittaa vuokraan, p elinkustannusindeksiin, $Indeksi$ vuokraanindeksiin (joka edustaa ”muuta maata”, so. koko maa pl. pääkaupunkiseutu), Lkm on ruokakunnan henkilömäärä, Ala asunnon todellinen pinta-ala, $V\text{-vuosi}$ asunnon valmistumis- tai peruskorjausvuosi, $Tulot$ ruokakunnan yhteenlasketut tulot ja Max asumistuen (maksimi)määrä. u_{it} on (poikkileikkauksittain heteroskedastinen) jäännöstermi ja a_i :t parametreja i :n viitattaessa kotitalouksiin ja t :n tarkasteluajanjaksoon (vuoteen).

Kun malli estimoidaan tasomuodossa, käytetään ns. kiinteiden vaikutusten mallitäsennystä, jolloin kiinteät vaikutukset vastaavat joko yksilökohtaisia vakio termejä tai vaihtoehtoisesti asunnon postinumeroa vastaavia vakio termejä. Kun siirrytään ensimmäisiin (tai toisiin differensseihin), kiinteät vaikutukset on jätetty pois. Malli on estimoitu myös nimellisin termein, mutta kuten jäljempänä ilmenee, sillä ei ollut olennaista vaikutusta estimaatteihin.

Tässä yhteydessä oletetaan, että asumistuki ei vaikuta tuloihin (toisin sanoen työn tarjonta on eksogeeninen ainakin asumistuen suhteen). Maksettu asumistuki riippuu tietenkin tuloista. Siksi olemme käyttäneet asumistuen tuloista ja todellisesta vuokrasta riippumatonta maksimimäärää, Max . Käytettävissämme on toki myös myönnetyn asumistuen määrä, mutta sitä ei sellaisenaan voi käyttää selittävänä muuttujana,

koska se riippuu maksetusta vuokrasta. Maksetun tuen suhdetta tuloihin, asunnon kokoon ja asunnon ikään on tarkasteltu Hiekan ja Virénin (2008) keskustelualoitteessa.

On huomattava, Max -muuttuja ei riipu asunnon vuokrasta tai hinnasta. Se kertoo vain sen, mikä on asumistuen taso enimmillään tietyn kokoisessa ja tyypisessä asunnossa tietyllä ruokakunnan koostumuksella. Siksi muuttujaan ei liity ilmeistä simultaanisuusongelmaa selitettävän muuttujan suhteen.⁴

Sen sijaan $Indeksi$ -muuttujaan tällainen ongelma periaatteessa sisältyy, edustaahan indeksi kaikkien vuokrien painotettua keskiarvoa. Tosin kyse on vain yhdestä alueesta, jonka paino ei ole kovin merkittävä koko muun maan vuokratasoa ajatellen. Ongelma voidaan toki poistaa instrumenttimuuttujaestimaattorilla, mutta tässäkin tapauksessa ei ole helppo löytää hyviä instrumentteja. Empiiriset analyysit eivät tosin viittaa siihen, että tämä ongelma olisi äärimmäisen tärkeä. Sama kommentti näyttäisi pätevän myös mallin dynaamiseen muotoon.⁵

⁴ *Max*-muuttujaa laskettaessa on abstrahoitu pois ne ongelmat, jotka liittyvät asumistuen mahdollisiin vaikutuksiin asunnon koon ja sijainnin valinnan subteen. Lyytikäinen (2006) antaa jotain viitteitä siitä, että ehkä tämä ongelma ei ole kovin vakava.

⁵ Jos mennään niin pitkälle, että viivästetään *Indeksi*-muuttujaa yhdellä vuodella tai jopa poistetaan se mallista, ei sillä ole suurempaa vaikutusta muihin kertoimiin. Mitä tulee mallin dynamiikkaan, jotain kertonee se, että pienimmän neliosuman menetelmällä estimoidussa kiinteiden vaikutusten mallissa viivästetty selitettävä muuttuja ei tule merkittäväksi. Muutoinkaan tulokset eivät ole kovin sensitiivisiä mallitäsennykselle ja estimointimenettelylle. Niinpä esimerkiksi kovin suuria muutoksia ei tapahdu, vaikka malli täsmennettäisiin (taulukossa 2 käytettyjen) reaalisten termien sijaan nimellisin termein. Toki kertoimet jonkin verran muuttuvat. Erityisesti lienee syytä mainita, että *Max*-

Taulukko 2. Asumistuen vaikutus vuokriin

	1	2	3	4	5
<i>Max/p</i>	0,448 (9,80)	0,236 (17,44)	0,110 (3,52)	0,096 (4,10)	0,089 (2,28)
<i>Indeksi/p</i>	0,028 (4,58)	0,039 (24,71)	2,395 (23,09)	0,769 (20,78)	3,408 (10,06)
<i>Lkm</i>	0,877 (18,58)	-0,611 (36,03)	-0,082 (2,84)	-0,037 (2,64)	
<i>Ala</i>	-0,068 (35,03)	-0,062 (112,20)	0,018 (2,89)	0,365 (3,65)	
<i>V-vuosi</i>	0,020 (9,28)	0,021 (29,73)	0,227 (3,15)	1,489 (2,84)	0,378 (2,71)
R ²	0,401	0,470	0,973	0,977	0,041
SEE	0,0136	0,0125	0,1604	0,0570	0,1590
Selitettyä muut.	<i>v/p*ala</i>	<i>v/p*ala</i>	<i>v/p</i>	$\log(v/p)$	$\Delta(v/p)$
Estimaattori	PNS	GLS	PNS	PNS	PNS
Paneelimuuttujat	ei	alue	kv	kv	ei

Suluissa olevat luvut ovat korjattuja t-suhteita. *v* tarkoittaa vuokraa, *Max* asumistuen maksimimäärää, *Lkm* perheenjäsenten lukumäärää, *Ala* asunnon todellista pinta-alaa, *V-vuosi* asunnon valmistumis- tai perusparannusvuotta, tulot perheenjäsenten yhteenlaskettuja tuloja ja $v/(p*ala)$ neliövuokraa. Kaikki rahamääräiset suuret on deflatoitu elinkustannusindeksillä. Kun selitettävänä muuttujana on neliövuokra, asumistuen maksimi on suhteutettu hyväksytyyn asunnon kokoon. Kun selitettävänä muuttujana on joko taso, log-muunnos tai differenssi, on selitettävät muuttujat transformoitu samoin. Paneelimuuttujat tarkoittavat seuraavaa: ”alue”: mallissa ovat postinumeralueita vastaavat vakiot (25), ”kv.”: mallissa ovat ruokakuntokohtaiset kiinteät vaikutukset (765) ja ”ei”: mallissa ei ole mitään kiinteitä vaikutuksia.

3. Tulosten tulkintaa

Eräitä suuntaa antavia estimointituloksia on raportoitu taulukossa 2 (tuloksista lähemmin ks. Hiekka ja Virén 2008). Tuloksista voi päätellä, että asumistuki siirtyy aina osittain vuokriin (eli osa tuesta menee vuokranantajille). Mitä tulee siirtymän suuruuteen, voidaan päätellä, että *ceteris paribus* asumistuki nostaa

vuokratasoa 10–25 %. Asumistuen muutoksista siirtyy vuokriin 5–10 % mallitasmennyksistä riippuen.

Esitetyissä luvuissa on melkoisesti hajontaa riippuen siitä, miten estimoitava malli täsmennetään. Jos puhutaan ensinnäkin vuokrien tasosta, ongelmaksi nousee se, miten kontrolloidaan vuokrien vaihtelua poikkileikkausmielessä. Jos nimittäin käytetään ns. kiinteiden vaikutusten mallia, huomio kohdistuu pelkästään vuokrien muutoksiin olemassa olevissa asunnoissa. Tällöin vuokrien lähtötaso on tavallaan annettu (eksogeeninen).

muuttujan kerroin tyypillisesti kasvaa. Esimerkiksi taulukon 2 yhtälön (3) tapauksessa kerroin nousee 0,111:stä 0,124:ään.

Taulukossa 2 on mukana tasomuodon yhtälö, jossa ei ole mukana mitään kiinteitä vaikutuksia (sen paremmin aluedummeja kuin kotitalouskohtaisia vakiotermejäkään). Niissä vuokrien suuruutta selitetään vain yleisellä vuokrakehityksellä, ruokakunnan koolla, asunnon pinta-alalla ja asunnon valmistumis- (tai perusparannus-)vuodella. On selvää, että tällainen malli on siinä suhteessa puutteellinen, että asunnon laatutekijöitä (esimerkiksi asunnon sijaintia) ei ole kunnolla huomioitu. Selvää kuitenkin on, että esimerkiksi juuri sijainti vaikuttaa sekä tarjontaan että kysyntään. Kalliista asunnosta vaaditaan suurempaa vuokraa ja toisaalta tällaisesta asunnosta ollaan yleensä halukkaita myös maksamaan enemmän. Jos laatutekijöitä ei mitenkään huomioida, saadaan kaikille kertoimille – myös asumistuen siirtymävaikutukselle – väärä arvoja.

Mikä merkitys sitten on sillä, että otoksessa olevat kotitaloudet ovat alusta alkaen asumistuen piirissä? Selvää on tietysti se, että emme kykene selittämään ”alkuvuokraa”, eli sitä vuokraa, jolla ensimmäinen sopimus on tehty. Tämä aiheuttaa ongelmia, jos vuokranantaja ei aio muuttaa vuokraa jatkuvasti, vaan asettaa ensimmäisen vuokran vastaamaan vuokralaisen oletetun vuokrasuhteen pituutta (ajatellaan siis, että vuokrien asetantaa luonnehtii jonkinlainen Calvo-hinnoittelu).

Tästä näyttäisi olevan jonkin verran epäsuoraa näyttöä. Datasta voidaan päätellä, että 27,5 % havainnoista on sellaisia, jossa asumistukimuuttujamme (*Max*) muuttuu, mutta vuokra ei. Sekä asumistuen että vuokran muutokset ajoittuvat yleensä vuoden vaihteeseen. Asumistuen muutos on yleensä tiedossa hyvissä ajoin, mutta kuten sanottua, kaikissa tapauksissa vuokraa ei nosteta ainakaan vanhoille vuokralaisille. On tosin muistettava, että muutokset

asumistuen tasossa eivät ole olleet hirveän suuria, mikä osin selittää havaitut ”hintajäykkyydet”. Selvää tietenkin on, että hintajäykkyydet vaikuttavat kohtaantoparametrin estimaatteihin. Näyttää siis siltä, että asumistuella olisi vain vähäinen vaikutus vuokriin, vaikka todellinen vaikutus voi olla olennaisesti suurempi johtuen siitä, että asumistuki vaikuttaa nimenomaisesti vuokrasuhteen alussa sovittuun vuokraan.

Kun tarkastellaan vuokrien muutoksia ja vastaavasti asumistuen muutoksia (toisin sanoen differenssimuodon malleja), malleihin ei ole sisällytetty kiinteitä vaikutuksia, koska vakioiset kiinteät vaikutukset saavat luonnollisestikin differenssoitaessa arvon nolla. Tällöin vuokran lähtötasolla ei ole mitään vaikutusta; tarkastellaan periaatteessa vain asumistuen muutosten ja vuokrien muutosten välistä riippuvuutta ehdolla yleinen vuokrakehitys ja mahdolliset asunnon perusparannukset. Ongelma on tietenkin siinä, että myös yleinen vuokraindeksi heijastelee asumistuen muutoksia. Siksi meillä pitäisi oikeastaan olla asumistuesta puhdistettu vuokraindeksi. On sanomattakin selvää, ettei sellaista indeksiä ole. Tavanomainen tapa ratkaista ongelma on käyttää instrumenttimuuttujaestimaattoria, mutta sekään ei ole helppoa, koska sopivia instrumentteja ei ole helposti saatavilla. Olemme silti käyttäneet tätäkin estimaattoria tuloksen ollessa se, että asumistukimuuttujan arvo lievästi kasvaa.

Vaikka mallin dynaaminen muoto ei vaikuta olevan ratkaisevan tärkeä tulosten kannalta, on se toki lähemmän tutkimisen arvoinen. Paneelilyhteisintegroituvuustestien tulokset kertovat selvästi siitä, että vuokrat ja asumistuen maksimimäärät ovat yhteisintegroituneita (tämä tietenkin ajanjakson lyhyttä koskevalla varauksella). Siksi loogista on estimoida malli

virheenkorjausmuodossa. Tulokset (ks. Hiekka ja Virén 2008) viittaavat selvästi siihen, että tulosten luonne pysyy samana, mutta asumistuen siirtymävaikutus on tässäkin tapauksessa suurempi.

Asumistuen siirtymävaikutus kasvaa myös, jos *Indeksi*-muuttujan sijaan kustannusmuuttujana käytetään asuntojen hintoja. Niinpä esimerkiksi taulukon 2 yhtälön (3) *Max/p*-muuttujan kerroin kasvaa 0,110:sta 0,188:aan ja vastaavasti logaritmimallissa (4) 0,096:sta 0,144:aan.

Mikä sitten on arviomme siitä, mikä on asumistuen siirtymävaikutus vuokriin? Oma varovainen arviomme on 15 %, joka edustaa myös jonkinlaista keskiarvoa estimointituloksista. Yllä esitetyistä varauksista johtuen arvio on ehkä pikemminkin alaraja kuin ennuste tuen hintavaikutuksista.

Joka tapauksessa voimme sanoa, että asumistuki nostaa vuokria, mikä taas pakottaa nostamaan asumistukea. Vuokrien nousu ei tietenkään kohdistu vain asumistuen saajiin, vaan kaikkiin vuokralaisiin, millä taas on omat kielteiset vaikutuksensa ajatellen tuloloukkuja ja yleistä kustannustasoa. Vahvasti tulosidonnainen asumistuki jyrkentää voimakkaasti efektiivistä marginaalista kokonaisveroastetta pienillä tuloilla. Vuokrien nousu kapitalisoituu tietenkin myös asuntojen hintoihin ja pitää osaltaan yllä asuntojen hintapaineita (ks. esim. Susin 2002 ja Porteba 1984).

Estimoitujen yhtälöiden avulla voi periaatteessa määrittää myös vuokra-asuntojen kysyntä- ja tarjontakäyrät ja niitä vastaavat hintajoustot. Tällöin on tosin oletettava, että (1) ja (2) voidaan ilmaista logaritmisesti lineaarisina approksimaatioina ja että kysytty määrä riippuu hinnasta siten, että efektiivinen hinta on $P_b(1-\tau)$, jossa τ on asumistukiprosentti. Mikäli

näin menetellään, saadaan kvalitatiivisesti järjestyneitä tuloksia, mutta kysynnän hintajoustot jäävät kovin alhaisiksi ja tarjonnan suuriksi (ks. Hiekka ja Virén 2008). Tähän liittyy tietenkin oma logiikkansa. Kun vuokralaiset ovat asunnossa, ovat he transaktiokustannusmielessä tavallaan vankeja ja he reagoivat vain heikosti vuokrien muutoksiin. Vastaavasti omistajat siirtävät kustannukset suhteellisen helposti vuokriin.

4. Johtopäätöksiä

Selvää on, että osa asumistuesta menee vuokriin. Kyse on vain siitä, miten suuri tämä siirtymävaikutus on. Jos se on neljänneksenkin luokkaa, mikä on hyvin mahdollista estimaattiemme valossa, voi kysyä, onko järjestelmä paras mahdollinen. Pahimmillaan asumistuki nostaa vuokrat niin korkeiksi, että kukaan ei voi asua vuokralla ilman tukea. Pako vuokra-asunnoista taas kasaa paineita omistusasuntoihin ja nostaa (ainakin tilapäisesti) niiden hintoja. Mielenkiintoista olisikin selvittää, miten suuri on tämän tuen siirtymävaikutus hintoihin. Selvältä tuntuisi, että jos tuki siirtyy vuokriin, on sen pakko siirtyä hintoihinkin, eli jonkinlainen Gordonin kasvumallin tapainen tasapainoyhtälö on voimassa myös asuntomarkkinoilla.

Asumistuki on ongelmallinen myös tuloloukkuongelmaa ajatellen, koska se nostaa efektiiviset veroasteet paikka paikoin tulojen alapäässä hyvin korkeiksi. Jos palkkatulo jää lähelle asumistuen saamisen ehtona olevaa tulojen ylärajaa, on töihin meneminen heikosti, jos olleenkaan palkitsevaa.

Asumistuki, samalla tavalla kuin tuen rahoittamiseksi tarvittavat verotkin, aiheuttaa hyvinvointitappiota, joten periaatteellissellakin tasolla tukeen pitää suhtautua varauksin. Jotta

tuella olisi jonkinlainen oikeus, olisi kyettävä osoittamaan, että tuki todella kasvattaa olennaisesti pienituloisten asumista (asumisväljyyttä), eikä valu muuhun kulutukseen tai johda kalliimman asunnon valintaan (muuttoon keskikaupungille). Aineistomme puitteissa on toki mahdollista arvioida myös vuokra-asumisen kysyntää ja, ehkä hieman yllättäen, tulokset (ks. Hiekkä ja Virén 2008) viittaavat siihen, että asumistuki todellakin kasvattaa olennaisesti asumisväljyyttä – paljon enemmän kuin muut tulot.

Asumistukijärjestelmää voi tietysti muuttaa monella tavalla. Sen korvamerkittyä luonnetta on ehkä hieman vaikea muuttaa, mutta esimerkiksi omavastuusuuden määräytymistä voisi pohtia. Päällimmäinen ajatus on tietenkin tulosidonnaisuuden lieventäminen, mutta silloin pitäisi joko pienentää tuen maksimimäärää (lähtötasoa) tai kasvattaa tuen kokonaismäärää (kokonaiskustannuksia). Samassa yhteydessä voisi pohtia, olisiko todellisten vuokrien roolia entisestään vähennettävä asumistuen määräytymisessä ja tukeuduttava pelkästään normivuokriin, jotka nykyistä selkeämmin edustaisivat jonkinlaista normaalituottoa asuntoinvestoinneille. Aivan poissa laskuista ei ole sekään vaihtoehto, että asumisen tuki kanavoituisi nykyistä enemmän vuokratulojen verokohtelun kautta. □

Kirjallisuus

- Bertrand, M., Duflo, E. ja Mullainathan, S. (2004), "How much should we trust differences-in-differences estimates", *Quarterly Journal of Economics* 119: 249–275.
- Ditch, J., Lewis, A. ja Wilcox, S. (2001), "Social housing, tenure and housing allowance: an international review", In-house report 83, Department for Work and Pensions, London.
- Gibbons, S. ja Manning, A. (2003), "The incidence of UK housing benefit: evidence from the 1990s reforms", CEP Discussion Paper 597.
- Hiekkä, S. ja Virén, M. (2008), "Nostaako asumistuki vuokria?", Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 241.
- Kangasharju, A. (2003), *Maksaako asumistuen saaja muita korkeampaa vuokraa?*, VATT-tutkimuksia 101.
- Korkeamäki, O. ja Uusitalo, R. (2006), "Employment effects of a payroll-tax cut – evidence from regional tax exception experiment", IFAU Working Paper 2006:10.
- Lyytikäinen, T. (2006), "Rent Control and Tenants' Welfare: The Effects of Deregulating Rental Markets in Finland", VATT:n keskustelualoitteita 385.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Olsen, E. (2001), "Housing programs for low-income households", NBER Working Paper 8208.
- Poterba, J. (1984), "Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach", *Quarterly Journal of Economics* 99: 729–752.
- Rosen, H. (1985), "Housing subsidies: Effects on housing decision, efficiency, and equity", teoksessa Auerbach, A. ja Feldstein, M. (toim.), *Handbook of Public Economics I*, Amsterdam, North-Holland: 374–420.
- Slesnick, D.T. (1996), "Consumption and poverty: how effective are in-kind transfers?", *Economic Journal* 106: 1527–1545.
- Susin, S. (2002), "Rent vouchers and the price of low-income housing", *Journal of Public Economics* 83: 109–152.
- Virén, M. (2007), "Analyzing the incidence of consumption taxes", Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen keskustelualoitteita 97.