

Tutkimuksia kiinteistöverojen, vuokrasäätelyn ja asumistukien vaikutuksista*

Teemu Lyytikäinen

VTT, erikoistutkija

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Väitöskirjani koostuu kolmesta asuntomarkkinoiden vero-, tuki- ja säätelyjärjestelmiä käsittelevästä artikkelista. Ensimmäisessä artikkelissa tutkitaan Suomen kiinteistöverojärjestelmän vaikutuksia asuntorakentamiseen. Toisessa artikkelissa tarkastellaan vuokrasäätelyn hyvinvointivaikutuksia. Kolmannessa artikkelissa tutkitaan yleisen asumistuen vaikutusta asumisvalintoihin vuokramarkkinoilla.

Väitöskirjan johdantoluvussa esitellään asuntomarkkinatutkimuksessa käytettyjä käsitteitä ja menetelmiä, joilla on pyritty huomioimaan asuntojen erityisominaisuuksista seuraavia haasteita asuntomarkkinoiden teoreettiselle ja empiiriselle tutkimukselle. Näistä erityisominaisuuksista tärkeimmät ovat pitkäikäisyys, heterogeenisyys ja paikkaan sitoutuneisuus.

* Tämä kirjoitus käsittelee 12.12.2008 Helsingin yliopistossa tarkastettua väitöskirjaani ”*Studies on the Effects of Property Taxation, Rent Control and Housing Allowances*”. Väitöstilaisuudessa vastaväittäjänä toimi professori Jan Rouwendal (Vrije Universiteit Amsterdam) ja kustoksena professori Mikko Mustonen (Helsingin yliopisto).

Asunnot ovat erittäin pitkäikäisiä kestopalvelutyökaluja. Kotitaloudet eivät kuluta asuntoja vaan niiden tuottamia asuntopalveluja, joita voi hankkia joko vuokraamalla tai omistamalla asuntokantaa.

Asuntojen heterogeenisyydellä tarkoitetaan, että asunnon tuottamat asuntopalvelut riippuvat asunnon lukuisista ominaisuuksista kuten pinta-alasta, rakenteiden laadusta, palvelujen saavutettavuudesta ja naapuruston viihtyisyydestä. Heterogeenisyys voidaan ottaa huomioon mallilla, jossa kuluttajien preferenssit riippuvat asunnon kaikista ominaisuuksista. Hedoninen hintafunktio, joka kertoo erilaisten ominaisuusyhdistelmien hinnat, rajoittaa kuluttajan valintaa. Asumistukijärjestelmän kannustinvaikutuksia tarkasteltaessa (kolmas artikkeli) asunnon ominaisuudet jaetaan pinta-alan ja laatuun, joka sisältää kaikki muut asunnon ominaisuudet. Usein kuitenkin oletetaan, että asuntopalvelut ovat yksiulotteinen indeksi asunnon ominaisuuksista, mikä yksinkertaistaa analyysia. Näin tehdään myös väitöskirjan toisessa artikkelissa, jossa tutkitaan

vuokrasääntelyn hyvinvointivaikutuksia vuokralaisille.

Asuntojen paikkaan sitoutuneisuuden takia maassa on useita asuntomarkkina-alueita, joilla on erilaiset hintarakenteet. Paikkaan sitoutuneisuudesta ja heterogeenisyydestä seuraa myös, että asuntokulutuksen sopeuttamiseen liittyy merkittäviä etsintä- ja muuttokustannuksia, joiden takia asuntokulutusta ei sopeuteta jatkuvasti kysynnän muuttuessa. Etsintä- ja muuttokustannusten roolia käsitellään vuokrasääntelyä ja asumistukijärjestelmää käsittelevissä artikkeleissa.

Kiinteistöverojen vaikutukset asuntorakentamiseen¹

Väitöskirjan toisessa luvussa tutkitaan teoreettisesti ja empiirisesti Suomen kiinteistöverojärjestelmän vaikutuksia asuntorakentamiseen. Suomessa kunnat voivat verottaa eri veroasteilla rakentamatonta tonttia, rakennettua tonttia ja itse asuinrakennusta. Rakentamattoman asuntotontin korotettu kiinteistöveron käyttö tuli mahdolliseksi vuonna 2001. Asuintontin verotusarvo määräytyy vastaavan tyhjän tontin markkinahinnan mukaan riippumatta siitä, onko tontti rakennettu. Asuinrakennuksen kiinteistöveron veropohja on rakennuskustannus, johon tehdään kulumiskorjauksia.

Tutkimuksen teoreettisessa osassa analysoidaan kiinteistöverojen vaikutusta maanomistajan rakentamispäätökseen tilanteessa, jossa rakentamattoman tontin omistaja valitsee kiinteistönsä arvon maksimoivan rakentamisen ajankohdan ja rakentamiseen investoidun pääoman määrän. Rakentamispäätös oletetaan pe-

ruuttamattomaksi eli purkaminen ja myöhempi lisärakentaminen ei ole mahdollista.

Kiinteistöverojen vaikutuksia analysoidessa havaitaan, että rakentamattoman ja rakennetun tontin yhtenäinen maapohjan vero ei vääristä maanomistajan käyttäytymistä. Tulos on seurausta siitä, että tontin verotusarvo on Suomessa riippumaton maanomistajan toimista. Suomen yleinen kiinteistövero on kiinnostava esimerkki neutraalista maanverosta, josta on keskusteltu pitkään (ks. Arnott 2005). Rakentamattoman tontin korotettu vero rikkoo kuitenkin maapohjan veron neutraalisuuden. Rakentamattoman tontin verottaminen rakennettua tonttia kireämmin aikaistaa maanomistajan rakennuspäätöstä ja voi vaikuttaa myös asuntoinvestoinnin suuruuteen. Aikaistaminen johtaa pienempään investointiin, mikäli investoinnin marginaalinen tuottoaste kasvaa ajan myötä esimerkiksi asuntokysynnän kasvaessa. Asuinrakennuksen kiinteistövero pienentää optimaalista asuntoinvestointia kasvattamalla marginaalista tuottovaatimusta ja viivästyttää rakentamispäätöstä kasvattamalla odottamisesta koituvia säästöjä.

Tutkimuksen empiirisessä osassa tutkitaan kiinteistöverotuksen vaikutusta omakotialoitusten lukumäärään ja kokonaistilavuuteen. Tutkimusaineistona käytetään kuntatason paneeliaineistoa vuosilta 1998–2006. Kiinteistöverojen vaikutukset asuntoaloituksiin estimoidaan kiinteiden vaikutusten Poisson-mallilla, joka on tarkentuva ilman rajoittavia jakaumaoletuksia. Aiemmat empiiriset tulokset kiinteistöverojen vaikutuksista asuntorakentamiseen ovat suurelta osin epätarkkoja ja osittain ristiriitaisia (ks. Plassmann ja Tideman 2000). Suomessa käyttöön otettu rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero tarjoaa hyvän mahdollisuuden testata maanomistajien reagointia ve-

¹ Artikkelin revisioitu versio on hyväksytty julkaistavaksi *Journal of Urban Economics*issa (ks. Lyytikäinen 2009).

rokannusteisiin, sillä rakentamattoman tontin kiinteistöverossa on merkittävää vaihtelua yli ajan ja sen vaikutukset ovat teoreettisesti selkeitä. Lisäksi suomalainen tilastoaineisto on suhteellisen kattavaa ja laadukasta.

Tulosten mukaan omakotialoitusten lukumäärä kasvoi noin 10 prosentilla kunnissa, jotka ottivat käyttöön rakentamattoman tontin korotetun kiinteistöveron. Yhden prosenttiyksikön nousu rakentamattoman tontin kiinteistöveroprosentissa lisää aloitettujen asuntojen määrää noin 5 prosentilla. Tilavuudella mitattu rakennustehokkuus ei näytä muuttuvan. Asuinrakennusten kiinteistöverolla ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta rakentamiseen. Asuintonttien verotuksen yleisellä tasolla ei näytä olevan vaikutusta asuntorakentamiseen – vain rakentamattoman tontin ja rakennetun tontin veroprosenttien erolla on merkitystä.

Vuokrasääntelyn hyvinvointivaikutukset

Väitöskirjan kolmannessa luvussa tutkitaan vuokrasääntelystä vuokralaisille koituneita etuja ja haittoja. Oppikirja-analyysin mukaan vuokrasääntely johtaa hyvinvointitappioihin pienentämällä vuokra-asuntojen tarjontaa. Kotitaloudet, jotka olisivat olleet halukkaita vuokraamaan markkinahinnalla, jäävät ilman asuntoja ja myös vuokranantajat jäävät ilman tuottajan ylijäämää. Tutkimuksessa ei pyritä mittaamaan alentuneesta tarjonnasta aiheutuvia hyvinvointitappioita vaan siinä keskitytään vuokrasääntelyn hyvinvointivaikutuksiin kotitalouksille, jotka ovat onnistuneet saamaan vuokrasäännellyn asunnon.

Vuokrasäännellyssä asunnossa asuva kotitalous hyötyy sääntelystä alhaisen vuokran muodossa. Toisaalta kotitalous saattaa kokea haittaa

siitä, että kysyntää vastaavan asunnon löytäminen on vaikeampaa kuin vapailla markkinoilla. Sääntelytilanteessa kullekin vapaalle asunnolle on suuri määrä ottajia, mikä kasvattaa etsintäkustannuksia. Siksi kotitaloudet sietävät suurempia eroja todellisen ja halutun asuntokysynnän välillä ennen kuin aloittavat uuden asunnon etsimisen.

Monet aiemmat empiiriset tutkimukset vuokrasääntelyn hyvinvointivaikutuksista vuokralaiskotitalouksille perustuvat malliin, jossa kotitalouden oletetaan kuluttavan estimoidulla kysyntäkäyrällä sääntelemättömässä tilanteessa, mutta säännellyillä markkinoilla todellinen asuntokulutusta eroaa kysynnästä (ks. esim. Early 2000 ja Malpezzi 1998). Kysynnän ja todellisen kulutuksen epätasapainosta sääntelytilanteessa aiheutuu kotitaloudelle hyvinvointitappioita, mutta sääntelemättömässä tilanteessa ei ole vastaavaa epätasapainoa. Oletusta täydellisestä optimoinnista sääntelemättömillä markkinoilla voidaan kritisoida sekä teoreettisin että ekonometrisin perustein. Ensinnäkin, muutto- ja etsintäkustannusten takia kotitaloudet eivät sopeuta asuntokulutustaan jatkuvasti kysyntätekijöiden muuttuessa vaan sietävät epätasapainoa kulutuksessa myös sääntelemättömillä markkinoilla. Toiseksi, oletus johtaa asuntokysynnän estimaatteihin sisältyvän tilastollisen epätarkkuuden tulkitsemiseen epätasapainona.

Glaeser ja Luttmer (2003) tutkivat asuntojen virheallokaation suuruutta New Yorkin vuokrasäännellyssä asuntokannassa ilman rajoittavia oletuksia täydellisestä optimoinnista sääntelemättömillä markkinoilla. Tässä tutkimuksessa sovelletaan heidän ideaansa tavanomaisessa hyvinvointianalyysissa.

Tutkimuksen teoreettisessa osassa muodostetaan hyvinvointimittari vuokrasääntelyn net-

tohyödystä vuokralaiselle tilanteessa, jossa haluttu ja todellinen asutuskulutukset voivat erota sekä säännellyillä että sääntelemättömillä vuokramarkkinoilla. Samalla osoitetaan, että vuokrasääntelyn nettohyödyt vuokralaisille aliarvioituvat systemaattisesti, kun kotitalouksien oletetaan kuluttavan estimoidulla kysyntäkäyrällä vapailla markkinoilla.

Vapaarahoitteisten asuntojen vuokratason sääntely purettiin Suomessa vaiheittain vuosina 1992 ja 1995. Tutkimuksen empiirisessä osassa havainnollistetaan hyvinvointimittareiden soveltamista käytännössä suomalaisella aineistolla. Aineistona käytetään kotitaloustason poikileikkausaineistoja ennen ja jälkeen sääntelyn purkamisen. Sääntelyn purkamisen jälkeisiä aineistoja vuosilta 1998 ja 2001 hyödynnetään kysyntäfunktioiden estimoinnissa. Vuokrasääntelyn nettohyöty ja sen komponentit estimoidaan vuonna 1990 vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuville. Heidän kuluttajanylijäämiään säännellyssä tilanteessa verrataan simuloinnin avulla konstruoituihin kuluttajanylijäämiin hypoteettisessa sääntelemättömien markkinoiden tapauksessa. Kulutuksen epätasapaino markkinatilanteessa otetaan huomioon lisäämällä kotitalouden asutuskäynnän ennusteeseen residuaalijakaumasta poimittu virhetermi.

Empiiriset tulokset viittaavat siihen, että epätasapainokustannukset olivat suurempia vuokrasäännellyillä markkinoilla kuin sääntelyn purkamisen jälkeen. Epätasapainokustannukset kumosivat merkittävän osan matalien vuokrien hyödyistä vuokralaisille.

On vielä syytä korostaa, että tulokset koskevat kotitalouksia, jotka onnistuivat saamaan sääntelyn alaisen vuokra-asunnon. Lisäksi suuri määrä kotitalouksia jäi kokonaan vuokramarkkinoiden ulkopuolelle, koska vuokrasään-

tely vähensi vuokra-asuntojen tarjontaa. Sääntelyn purkamisen jälkeen vuokra-asuntojen tarjonta on kasvanut ja vuokrat ovat nousseet. Vuokralaiset joutuvat maksamaan enemmän mutta löytävät mieltymyksiään vastaavan asunnon helpommin kuin sääntelykaudella.

Asumistuen kannustinvaikutukset

Väitöskirjan viimeisessä luvussa tutkitaan KELA:n maksaman yleisen asumistuen vaikutuksia vuokralaiskotitalouksien asumisvalintoihin. Yleiseen asumistukeen oikeutettu pientuloinen kotitalous voi saada 80 prosenttia asumiskustannuksistaan asumistukena. Asumistuen määrää rajoittavat asunnon pinta-alalle ja neliövuokralle asetetut ylärajat sekä omavastuuosuus. Vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla erot pinta-alaltaan vastaavien asuntojen neliövuokrissa samalla markkina-alueella voidaan tulkita laatueroista johtuviksi. Neliövuokrarajoite on siis asumisen laatua rajoittava tekijä.

Tutkimuksen teoreettisessa osassa tarkastellaan asumistuen kannustinrakennetta kolmiulotteisessa kehikossa, jossa kotitalous kuluttaa asunnon pinta-alaa, asunnon laatua ja muita hyödykkeitä. Tukijärjestelmä muuttaa budjettirajoitetta siten, että suurella osalla tukeen oikeutetuista on vahvat kannustimet muuttaa asuntoihin, joissa pinta-ala- ja laaturajoitteet purevat.

Tutkimuksen empiirisessä osassa tarkastellaan, reagoivatko kotitaloudet tukijärjestelmän luomiin kannustimiin valita tiettyjä pinta-alan ja laadun kombinaatioita. Empiirinen analyysi on luonteeltaan kuvailevaa. Rakenteellisen ekonometrisen mallin rakentaminen olisi Suomen tapauksessa hyvin hankalaa tukijärjestelmän monimutkaisuuden ja laadun mittaamiseen liit-

tyvien ongelmien takia. Lisäksi mallin tulisi sisältää asumistuen hakemiseen ja asunnosta toiseen muuttamiseen liittyvät kustannukset.

Empiiristen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että useimpien asumistukeen oikeutettujen kotitalouksien asumisvalinnat eivät ole asumistuen kannustinrakenteen mukaisia. Tukijärjestelmä ohjaa tukeen oikeutettuja kotitalouksia asuntoihin, joissa rajoitteet purevat, mutta heidän asumisvalintansa suhteessa pinta-ala- ja laaturajoitteisiin vastaavat muiden kotitalouksien valintoja. Maksimaalisen ja todellisen asumistuen erotus ei myöskään näytä kasvattavan asunnon vaihtamisen todennäköisyyttä. Muuttamiseen liittyvät kustannukset ja vajavaiset tiedot tukijärjestelmästä saattavat selittää heikkoa reagointia asumistuen luomiin kannustimiin. Kolmas mahdollinen osaselitys on asumistuen vajaakäyttö. Tutkimuksen mukaan vain 70–80 prosenttia asumistukeen oikeutetuista kotitalouksista nostaa tukea. □

Kirjallisuus

- Arnott, R. (2005), "Neutral Property Taxation", *Journal of Public Economic Theory* 7: 27–50.
- Early, D.W. (2000), "Rent Control, Rental Housing Supply, and the Distribution of Tenant Benefits", *Journal of Urban Economics* 48: 185–204.
- Glaeser, E.L. ja Luttmer, E.F.P. (2003), "The Misallocation of Housing under Rent Control", *American Economic Review* 93: 1027–1046.
- Lyytikäinen, T. (2009), "Three-Rate Property Taxation and Housing Construction", *Journal of Urban Economics* (painossa).
- Malpezzi, S. (1998), "Welfare Analysis of Rent Control with Side Payments: A Natural Experiment in Cairo, Egypt", *Regional Science and Urban Economics* 28: 773–795.
- Plassmann, F. ja Tideman, T.N. (2000), "A Markov Chain Monte Carlo Analysis of the Effect of Two-Rate Property Taxes on Construction", *Journal of Urban Economics* 47: 216–247.