

Rakentaminen remonttiin

Aki Kangasharju

Nordea Working Papers 1/2018



Tiivistelmä

Suomessa kaupungit ovat pieniä, mutta asuminen kallista. Kuntia on kannustettava kaavoittamaan ja rakentamaan infrastruktuuria, ja verotusta on muutettava rakentamista voimakkaammin kannustavaksi. Rakentamisen lisääntyminen pitää asuntohinnat kurissa ja kiihdyttää kaupungistumista, mikä piristää tuottavuutta, työllisyyttä ja talouskasvua.

Kaavoittaminen ja infrarakentaminen lisääntyvät, kun kuntien kustannukset väestömäärän kasvusta saadaan laskemaan. Valtionosuuksien on palkittava voimakkaammin kuntia väestökasvusta, ja valtion on osallistuttava kuntien infra-rakentamiseen.

Rakentaminen ei lisäännä pelkästään kaavoituksella ja infralla. Rakennusalan nykyisin matalaa kannattavuutta on nostettava, mikä houkuttelee alalle lisää toimijoita. Se puolestaan laskee uudelleen kannattavuutta, mutta korkeammalla rakentamisen tasolla. Kilpailu nostaa tuottavuutta.

Kannattavuus nousee kiinteistöveron, kaavamaksujen ja tonttivuokrien irrottamisella neliövuokraperusteesta. Nyt nämä verot vähentävät rakentamista, koska ne kasvavat rakennuksen kerrosneliöiden mukaan.

Rakentamisen kannusteita voi vielä parantaa kaavamaksujen ja tonttivuokrien alentamisella. Kaavamaksujen ja tonttivuokrien taso perustuu vuosikymmeniä sitten asetetulle neljän prosentin tuottovaateelle, joka ei ole nykyisessä korkoympäristössä enää perusteltua.

Uudistus laskee asumisen hintaa ennen kaikkea ARA-kohteissa, jossa vuokra on sidottu rakennuskustannuksiin. Vapaarahoitteisissa kohteissa asuvien asumismenot alenevat, kunhan rakentaminen pysyy muuttoliikkeen perässä ja asuntojen lisätarjonta painaa hintatasoa. Suoran asumistuen tarve ei kokonaan poistu lisääntyvän muuttoliikkeen vuoksi.

Sosiaalisen asuntotuotannon säädöksiä on muutettava niin, että ero vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien asumistukeen pienenee, sillä rakennuskustannuksissa ei ole eroja ja asumistuki kohdentuu paremmin pienituloisille.

Rakennusten kiinteistöveron, tonttivuokrien ja kaavamaksujen alentaminen pienentää kuntien tuloja. Vastapainoksi kasvukunnat saavat valtionosuuksia ja valtion infrapanostuksia. Myös maapohjan kiinteistöveroa ja rakentamattoman maan kiinteistöveroa voi nostaa. Toisaalta kuntien toimeentulotukimenot laskevat asumisen hinnan laskun myötä. Kaupunkien sisäiset menot pienenevät myös kaupungin sisäisten vuokrien laskun myötä.

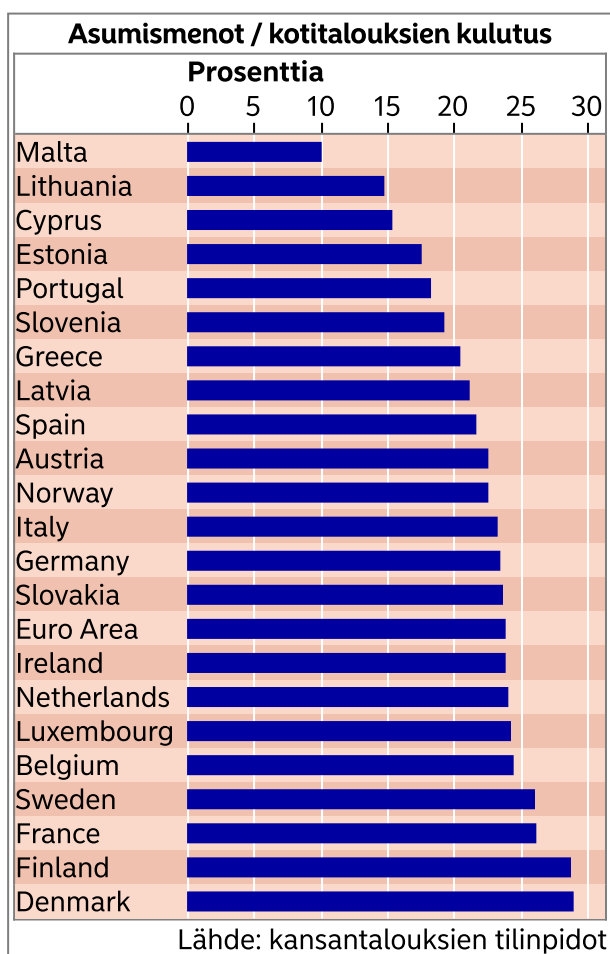
Valtion kustannukset kasvavat lyhyellä aikavälillä, koska infrapanostukset ja valtionosuuksien lisäämisen tarve on suurempi kuin asumis- ja toimeentulotuen säästöt tai kiinteistöveron korotuksen myötä vähenevä valtion panostuksen tarve. Valtion lisärahoituksen tarve pysyy kurissa, kun kunnat velvoitetaan kaavoittamaan tiiviimmin ja korkeammalle ja kiinteistöveron osuutta pienennetään kuntien veropohjan tasauksessa.

Pidemmällä aikavälillä valtio hyötyy eriarvoisuuden pienenemisestä ja kuntien tapaan kaupungistumisesta, mikä nopeuttaa talouskasvua ja työllisyyden kasvua. Verotuotot lisääntyvät. Valtion infrapanostuksiin kannattaa kehittää kehityksen ulkopuolisia rahoitusinnovaatioita.

Rakentaminen remonttiin¹

Kallis asuminen

Suomalaisen kotitalouden kulutuksesta 28 prosenttia menee asumiseen – enemmän kuin missään muussa euromaassa tai Ruotsissa (kuvio 1). Asumismenot ovat olleet myös niin nopeassa nousussa, että saavutamme Tanskan tason tänä tai ensi vuonna. Ilmeisin ratkaisu korkeisiin asumiskustannuksiin on lisärakentaminen. Halvemmat hinnat houkuttavat ihmisiä muuttamaan kaupunkeihin. Asuntohinnat myös pysyvät entistä alempina, kunhan rakentaminen pysyy muuttoliikkeen tahdissa.



Kuvio 1. Asumiskustannukset

Viime vuosina rakentaminen on ollut tarpeeseen nähden riittävää. Sitä ennen kuitenkin rakennettiin liian vähän, ja rakennuslupien romahdus tänä vuonna viittaa uuteen hyytymiseen. Seuraavaksi kuvataan, kuinka rakentaminen pidetään riittävällä tasolla pidemmällä aikavälillä.

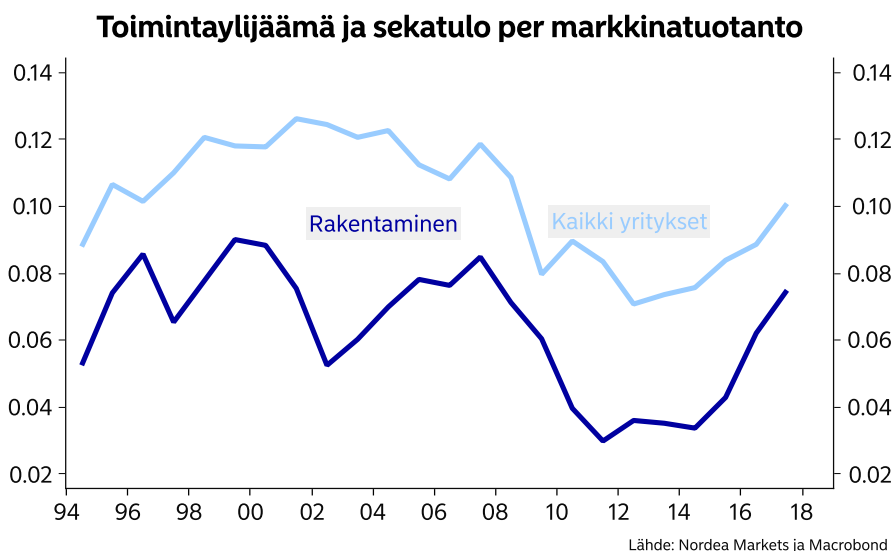
¹ Kiitos kommenteista ja sparrauksesta: Juha Björnman, Sauli Hievanen, Matti Kankare, Ilkka Kaukoranta, Olli Kärkkäinen, Satu Malkamäki, Timo Nyman, Sami Pakarinen, Tarmo Pipatti ja Pete Pokkinen.

Lisää kaavoja ja infraa

Rakentaminen lisääntyy kahdella tavalla. Ensiksi on lisättävä kaavoittamista ja väestönkasvun edellyttämää infrastruktuurin rakentamista. Kaavoittaminen lisääntyy seuraavilla tavoilla. Valtion pitää tukea kuntia väestönkasvun edellyttämän infrastruktuurin rakentamisessa ja muuttaa valtionosuusjärjestelmää kuntien kasvua tukevaksi. Kasvukuntien valtionosuuksia voidaan lisätä tai kiinteistöveron osuutta pienentää valtionosuusjärjestelmän tulopohjan tasauksessa, mikä lisää kasvukuntien omia tuloja väestönkasvusta. Silloin kaupungeilla olisi paremmin varaa myös kaupunkibulevardeihin ja muuhun täydennysrakentamiseen, mikä puolestaan vähentää infrarakentamisen tarvetta. Kaavoituksen vähäisyyden voisi jopa sanktioida.

Lisää rakentamista

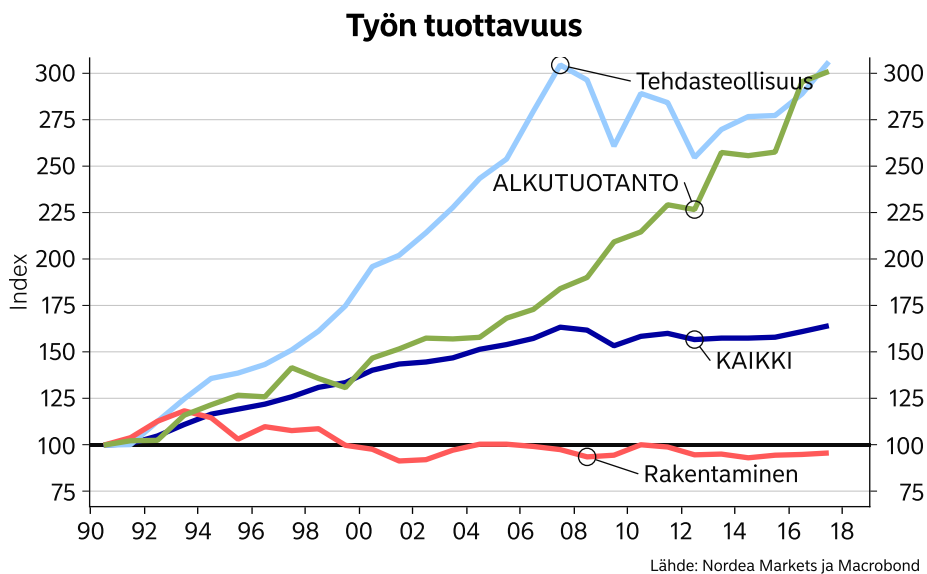
Pelkkä kaavoituksen ja infran lisääminen ei lisää rakentamista, ellei rakentajilla ole tarpeeksi kannustimia uusiin hankkeisiin. Kuntien mukaan niillä on suuri määrä tonttivarantoa odottamassa, mikä viittaa rakentamisen kannustimien vähyyteen. Miksi rakentajat eivät juokse kilpaa tonttien perään? Syy on toisaalta infran keskeneräisyydessä ja toisaalta rakentamisen heikossa kannattavuudessa (kuvio 2).



Kuvio 2. Yritystoiminnan kannattavuus

Kun kannattavuus on heikkoa, rakentajat aloittavat vain kannattavimmat projektit. Rakennuttajien mukaan kasvukeskuksista ei löydy tällä hetkellä kuin yksittäisiä hajatontteja pyydetessä, mikä on omiaan heikentämään projektien tuottoa.

Kun kannattavuutta saadaan ylös, alalle tulee enemmän toimijoita ja rakentaminen lisääntyy pysyvästi. Hintataso pysyy kurissa lisääntyneen kilpailun myötä. Katteet laskevat uudelleen sitä mukaa, kun rakentaminen lisääntyy. Kilpailun lisääntyminen on omiaan nostamaan tuottavuutta, joka on kehittynyt erittäin heikosti muihin toimialoihin verrattuna (kuvio 3).



Kuvio 3. Tuottavuus muutamilla toimialoilla Suomessa

Rakentamisen kannattavuutta tuetaan rakentamisen verojen, kuten kaavamaksujen ja tonttivuokrien irrottamisella kerrosneliö-perusteesta. Myös kiinteistövero on muutettava nykyistä vahvemmin rakennukseen kokoon perustuvasta maapohjaan perustuvaksi veroksi. Nykyään kiinteistöveron tuotosta vain 25 prosenttia syntyy maapohjasta. Kerrosneliöihin perustuvat verot vähentävät suoraan rakentamista. Maapohjan verolla ei ole juuri vaikutusta rakentamiseen tai markkinavuokriin.²

Myös rakennussäädöksiä ylöspäin rakentamiselle on kevennettävä Skandinaaviselle tasolle, parkkipaikkamääräyksiä on helpotettava ja rakennusten käyttötarkoituksen muuttaminen on tehtävä joustavammaksi.

Rakentaminen lisääntyisi myös selvästi enemmän, kun verotusta ei pelkästään irroteta kerrosneliöperusteesta vaan myös alennetaan nykyisestä tasosta.

Vaikutus eriarvoisuuteen

Korkeat asumiskustannukset ovat ongelma etenkin pienituloisille. Uudistus laskee suoraan sosiaalisen asuntotuotannon kohteissa (ARA-kohteissa) asuvien vuokraa, koska niissä vuokra määräytyy rakentamis- ja asumiskustannusten mukaan. ARA-kohteissa asuvien pienituloisten

2 ks. esim. Gallagher, R. M., Kurban, H., & Persky, J. J. (2013). Small homes, public schools, and property tax capitalization. *Regional Science and Urban Economics*, 43(2), 422-428. Hilber, C. (2017) The Economic Implications of House Price Capitalization: A Survey of an Emerging Literature," *Real Estate Economics*, Vol. 45, No. 2, 301-339. Lyytikäinen, T. (2009). Three-rate property taxation and housing construction. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 305-313. Lyytikäinen, T. (2012): "Kiinteistövero – taloustieteilijöiden lemmikki ja kansalaisten inhokki", *Talous ja yhteiskunta* 3/2012, 54-59. Palmon, O., & Smith, B. A. (1998). New evidence on property tax capitalization. *Journal of Political Economy*, 106(5), 1099-1111. Ross, S. and Yinger, J. (1999). Sorting and voting: A review of the literature on urban public finance, *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 3, pp. 2001-2060.

asema kohoaisi myös kaupungistumisen kiihdyttämän talouskasvun ansiosta, koska työllisyys lisääntyy. Kannustinongelmia ei tältä osin syntyisi, koska ARA-kohteissa ei ole tulorajojen tarkastuksia.

Tulorajojen puutteen vuoksi sosiaalinen asuntotuotanto on myös kallis tapa auttaa pienituloisia. Osa tuesta valuu keskituloisille, jotka haluavat jäädä ARA-asuntoon tulojen noustuttuakin. Sosiaalinen asuntotuotanto vähentää työllistymiseen usein liittyvää muuttamista, koska muuttaminen vapaille markkinoille tarkoittaa myös tuen menetystä. Uudistus voi myös aiheuttaa kateutta niitä kohtaan, jotka saavat asua ARA-kohteissa tulojen noustuttuakin.

Näiden tekijöiden vuoksi reformiin tulisi harkita myös ARA-säännösten muuttamista niin, että ero vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien tukeen pienenee.

Vapaarahoitteisissa vuokraohteissa asuvia asumistuen saajia reformi auttaa sikäli, kun rakentaminen pysyy muuttoliikkeen perässä ja vuokra-asuntojen lisätarjonta painaa vuokratasoa. Lisääntyneen muuttoliikkeen vuoksi vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien asumistuen tarve ei poistu, vaikka nopeutunut talouskasvu sen tarvetta vähentääkin.

Suora asumistuki pitää kuitenkin yllä työmarkkinoiden kannustinongelmaa, jossa työn vastaanottaminen ei juuri lisää verojen jälkeen käteen jääviä tuloja. Siksi pienituloisia auttaisi yleisen kiinteistöveron (tonttiin kohdistuvan veron) korotus ja tuloverotuksen keventäminen. Tuloverojen keventäminen kannustaa työn vastaanottamiseen. Maapohjaan kohdistuva yleinen kiinteistövero puolestaan ei vähennä ainakaan teoriassa rakentamista tai nosta vuokratasoa, vaan kohdistuu maanomistajille.

Vaikutukset kuntiin

Uudistus lisää kasvukuntien menoja infratarpeen vuoksi ja alentaa tuloja rakentamisen verojen laskemisen vuoksi. ARA-vuokrien lasku myös maksaa kunnille menetettynä vuokratulona, vaikka ei näykään asumistuen tapaan menobudjetissa. Toisaalta toimeentulotuen tarve vähenee työllisyyden parantuessa ja asuntohintojen pysyessä kurissa. Parempi työllisyys ja tuottavuuskehitys nostavat myös kuntien tulo- ja yhteisöverotuksesta saamia tuloja. Lisäksi kunnat voivat korottaa maapohjan ja rakentamattoman maan kiinteistöverosta. Myös korkeammat valtionosuudet ja valtion osuus uudessa infrastruktuurissa tasapainottavat taloutta.

Kaupunkien kustannusta vähentää myös se, että tonttivuokran lasku koskee kaupungin rakennuksia, mikä laskee kaupungin sisäisiä menoja. Kun lisärakentaminen keskitetään kaupunkirakenteen tiivistämiseen, myös infrastruktuurin lisärakentamisen tarve vähenee.

Vaikutukset valtion

Uudistuksessa valtion kustannukset kasvavat lyhyellä aikavälillä, koska valtionosuuksien lisäämisen tarve olisi todennäköisesti suurempi kuin asumis- ja toimeentulotuen säästöt. Kaikki ARA-kohteissa asuvat eivät saa asumis- tai toimeentulotukea ja merkittävä osa tuen saajista asuu jo valmiiksi asumistuen ylärajaa kalliimmissa asunnoissa, missä asumisen hinnan lasku ei täysimääräisesti

laskisi tuen määrää. Vaikka asumistuen saaja asuisikin tukirajojen puitteissa, asumisen hinnan lasku ei täysimääräisesti laske asumistukea, koska asukkailla on myös omavastuuosuus.

Myös tuloverojen laskeminen rokotaisi lyhyellä tähtäimellä valtion verotuloja, jos uudistukseen lisätään asumistukeen liittyvän kannustinongelman lievennys.

Valtio kuitenkin hyötyisi eriarvoisuuden pienenemisestä ja kuntien tapaan dynaamisista vaikutuksista. Kaupungistuminen edistyy, mikä nopeuttaa talouskasvua ja työllisyyden kasvua. Verotuotot lisääntyvät. Myös kiinteistöveron irrottaminen tulopohjan tasauksesta vähentää kasvukeskusten tarvetta valtionosuuksille.

Jos valtio vielä lisää infran rakentamista valtiontalouden kehityksen ulkopuolisilla rahoitusinnovaatioilla, rakentamista saataisiin lisää pienemmälläkin valtionosuusjärjestelmän muutoksella. Lisäksi lisärakentamisen kohdentuminen täydennysrakentamiseen vähentää valtion rahoitustarvetta lisäinfralle.

Millä perusteella kaavoitusmaksuja ja tonttivuokria voi alentaa?

Kaavamaksut ja tonttivuokrat kattavat kaupunkien väestökasvusta syntyviä palvelu- ja infrastruktuurikustannuksia. Helsingissä käytetään paljon tonttivuokraa, koska valtaosa tonteista on kaupungin omaisuutta. Kaupungeissa, joissa tontit myydään, käytetään kaavamaksuja.

Näiden kustannusten alentamista voi haarukoida tonttivuokran kautta. Kuntien tonttivuokra on perustunut vuosikymmeniä ohjeistukseen, jonka mukaan kunta voi periä tontista vähintään neljän prosentin vuotuista vuokraa tontin arvosta. ARA-kohteissa poikkeuksen tekee Kehä III-tien sisäpuolella, jossa maanvuokra neuvotellaan aina erikseen.

Samaa ohjeistusta noudatetaan vuokratonttien lisäksi kunnallisessa sähkön- ja lämmöntuotannossa. Valtion asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA määrittelee tonttien arvon vuosittain tonttintahintasuosituksessaan. Vuoden 2018 suositusten mukaan Helsingissä kerrostalotontin enimmäishinta pitäisi olla 395–600 euroa kerrosneliöltä riippuen asuinalueesta.

Kun asuntoihin jyvitetään yleisten tilojen ja portaiden kustannukset, enimmäishinta nousee satasella. Julkisen liikenneinfrastruktuurin läheisyys nostaa hintaa toiset sata euroa. Kun kyseessä on Kehä III-tien sisäpuolinen alue, neljän prosentin tonttivuokra on alakanttiin, mutta sillä laskettuna tonttivuokra on noin 25–33 euroa neliöltä vuodessa.

Suomessa rakennettiin eniten asunto-osakkeita 1970- ja 1980-luvuilla. Vuokratonteilla oleville asunnoille on tyypillisesti tehty 50 vuoden vuokrasopimukset. Nämä sopimukset ovat tulossa enenevässä määrin vuokrantarkistusikään. Kun tontin arvon uudelleen arvioidaan, asumisen kustannus nousee merkittävästi.

Onko neljä prosenttia oikea luku?

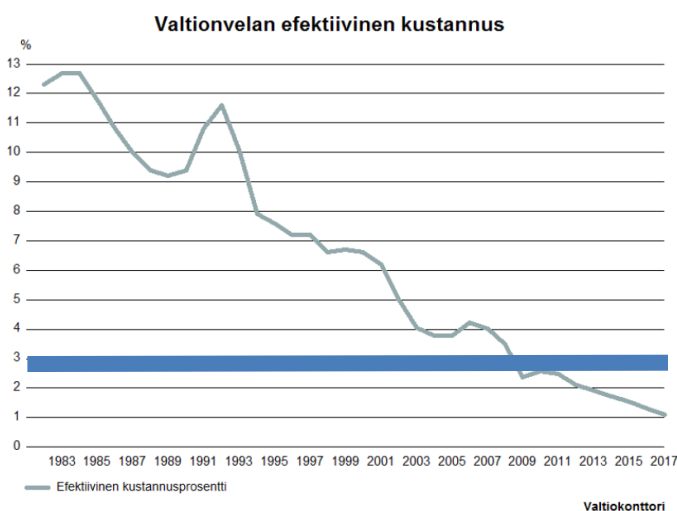
Kovin matalaa tonttivuokraa voi pitää asumisen tukena, koska se laskee asumisen kustannusta. Liian korkea tonttivuokra puolestaan voi pitää piilotettuna verotuksena asukkailta ja jopa piilotettuna valtionosuutena.

Jos kunta tienaa vuokratonteilla asukkailta rahaa, kunnallisveroa voi pienentää. Toisaalta korkeampi tonttivuokra voi johtaa asukkaiden korkeampaan asumis- ja toimeentulotukeen, jotka tulevat valtiolliselta Kansaneläkelaitokselta eräänlaisena epäsuorana valtionosuutena.

Sopiva vertailukohta tonttivuokralle voisi olla hinta, jonka kunnat maksavat omasta ulkoisesta rahoituksestaan. Velkaa otetaan eri aikoina, eri korkotasolla ja eripituisina. Valtiokonttori seuraa aktiivisesti velan rakenteen perusteella laskettua valtion todellista korkokustannusta. Valtion todellinen korkokustannus on laskenut yleisen korkotason laskun myötä yhteen prosenttiin (Valtiokonttorin verkkosivut), eikä käännettä merkittävästi korkeampaan korkotasoon ole nähtävissä.

Kuntien velanotto järjestetään pääosin kuntarahoituksen kautta ja kunnat takaavat sen varainhankinnan yhteisvastuullisesti. Kuntien velan riskipitoisuus on käytännössä valtion tasolla, koska viimekädessä suomalainen veronmaksaja takaa molemmat velat.

Näin arvioituna tonttivuokrat olivat osa asumisen tukea 2000-luvun alkupuolelle saakka, koska kunta peri tontista alhaisempaa vuokraa kuin se joutui maksamaan omasta velkarahastaan. Viimeistään finanssikriisistä alkaen tilanne on muuttunut, koska julkisentalouden korkokustannus on alentunut samalla, kun maan vuokra eli tonttivuokra on pysynyt ennallaan (kuvio 3). Tällä hetkellä tonttivuokran helpottavat kuntien väestökasvusta koituvaa kustannustaakkaa.



Kuvio 4. Valtionvelan efektiivinen korkoprosentti ja kuntien sisäinen korko

Valtio ja kunnat maksavat omasta varainhankinnastaan tällä hetkellä noin prosentin. Kunnat kuitenkin veloittavat omasta maastaan vähintään neljän prosentin korkoa. Asumisen kustannukset laskisivat merkittävästi, jos korko voitaisiin sitoa julkisen sektorin oman varainhankinnan hintaan.

Kuinka tonttivuokra vaikuttaa asumisen hintaan ARA-kohteissa?

Asumisen hintaongelma on erityisen suuri korkean kustannustason kasvukeskusten vuokra-asunnoissa. Niissä asuu tyypillisesti pieni- ja keskituloisia kotitalouksia, joilla ei ole ollut varaa ostaa omaa asuntoa.

Tilastokeskuksen mukaan esimerkiksi Helsingissä asuu vuokralla yli 160 000 kotitaloutta (vuonna 2016 noin 158 000), joista 40 prosenttia asuu ARA-kohteissa. Näistä rakennuksista on eri arvioiden mukaan 80–90 prosenttia vuokratonteilla, joten Helsingin kaupungin 4-5 prosentin tonttivuokra nostaa noin 140 000 helsinkiläisen kotitalouden vuokraa. ARA-kohteissa tonttivuokra vaikuttaa yli 50 000 kotitalouteen.

Jos keskimääräinen asunnon koko ARA-kohteissa on reilut 50 neliötä (asumistukea saavien ARA-taloissa asuvien kotitalouksien keskimääräinen asunnon koko oli joulukuussa 2017 noin 53 neliötä), vuokratontin osuus koko vuoden vuokrassa olisi 1300–1 800 euroa.

Jos tonttivuokra sidottaisiin Helsingissä julkisen sektorin todelliseen korkokustannukseen, 50 000 ARA-kohteissa vuokralla asuvaa kotitaloutta ja Kansaneläkelaitos voisivat säästää merkittävästi. Säästö olisi nykyrahassa yhteensä jopa 45–65 miljoonaa euroa vuodessa sitten, kun kaikkien vuokratonttien vuokrasopimukset on uusittu vastaamaan nousutta maan hintaa.

Lyhyellä aikavälillä Kelan säästöt hupenisivat Helsingin suurempaan valtionosuuteen, jotta sen kannattaisi lähteä mukaan uudistukseen. Pidemmällä aikavälillä sekä Helsinki että koko maa hyötyisivät korkeammista kaupungistumisen eduista ja paremmasta työllisyydestä.

Kelan tilastot osoittavat, että joulukuussa 2017 asumistukea saavien ARA-kohteissa asuvien kotitalouksien keskimääräiset asumismenot olivat Helsingissä 704 euroa kuukaudessa. Tonttivuokran lasku alentaishi pienituloisten asumismenoja ja asumistuen tarvetta lähes 15 prosentilla sitten, kun kaikkien tonttien vuokrat on tarkistettu.

Uudistusta voisi laajentaa myös niihin kuntiin jotka myyvät tonttinsa ja keräävät rahoitusta kasvukustannuksiin kaavamaksuista.

Johtopäätökset

Asumisen hintaa on mahdollista laskea, jos uskalletaan ajatella uudella tavalla. Tässä kirjoituksessa on pohdittu kaavoittamisen kannustamista ja rakentamisen kannattavuuden nostamista, mikä lisäisi asuntojen tarjontaa kasvukeskuksissa pysyvästi ja alentaisi asumisen hintaa kiihtyneestä muuttoliikkeestä huolimatta.

Uudistusehdotus koostuu kahdeksasta kohdasta:

1. Kunnille lisää valtionosuuksia väestökasvun perusteella,
2. Valtio osallistuu vahvemmin väestökasvun vaatiman infrastruktuurin rakentamiseen,
3. Velvoitetaan kuntia kaavoittamaan tiiviimmin,
4. Velvoitetaan kunnat helpottamaan täydennysrakentamisen määräyksiä,
5. Tyhjän tontin kiinteistövero ylemmäs,
6. Kiinteistöverosta, tonttivuokrasta ja kaavoitusmaksuista pois kerrosneliö-perusteet,
7. Tonttivuokrien ja kaavoitusmaksujen tuottovaade alemmas ja
8. Tuloverojen alentaminen ja ARA-sääntöjen muuttaminen, jolla pienennetään kannustinloukkuja ja tukieroa ARA-asumisen ja asumistukiasumisen välillä.

Nordea Working Paper -sarjassa aiemmin ilmestyneet julkaisut:

Kangasharju, Aki ja Suvi Kosonen (2012). Mitä jos euroalue hajoaa?

Kangasharju, Aki ja Suvi Kosonen (2013). Pankkisääntelyn vaikutukset.

Kangasharju, Aki ja Heidi Schauman (2015). Veronalennuksella uuteen alkuun.

Kangasharju, Aki (2016). Protektionismi uhkaa: Kilpailukyky sopimus on vasta alkusoittoa.

Kärkkäinen, Olli (2017). Mä lähdän stadiin: työnperässä muuttamisen kannustimet

Kangasharju, Aki (2018). Rakentaminen remonttiin.

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5

FI-00020 NORDEA

Y-tunnus 2858394-9