

Hitas ja säännelty omistusasuminen Helsingissä

Aalto Economic Institute*

20.6.2022

Sisällys

1 Johdanto	3
2 Asuntomarkkinoiden perusanalyysi	4
2.1 Miksi Helsingissä on kalliimmat asunnot kuin muualla Suomessa?	6
2.2 Voiko Helsinki vaikuttaa asuntojen hintatasoon?	9
2.3 Asuntojen laadun valvonnasta ja sääntelystä	10
2.4 Asunnon omistaminen vs vuokraaminen	11
2.5 Tontin vuokraaminen vs myyminen	12
3 Omistusasumisen tuki ja sääntely Helsingissä	13

*Työryhmä: Oskari Harjunen, Oskari Nokso-Koivisto, Marko Terviö, Marika Ventovuori.

Tämän raportin taustalla on Helsingin kaupungin toimeksianto, jossa Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmältä on pyydetty taloustieteellinen näkökulma asuntomarkkinoiden toimintaan ja sääntelyyn Helsingissä. Selvitys on tehty vuorovaikutuksessa kaupungin virkamieskunnan kanssa, ja sen taustaksi on saatu lausunnot myös poliittisten ryhmien edustajilta. Olemme kiitollisia useiden kollegojemme kommentteista. Vastuu raportin sisällöstä kuuluu kuitenkin yksinomaan työryhmälle.

3.1	Hitas-järjestelmä	13
3.2	Hitas korkean hintatason alueella	14
3.3	Sääntelyn aiheuttama kohtaantotappio	19
3.4	Hitas matalan hintatason alueella	21
4	Mitä olisi tapahtunut ilman hitasia?	22
5	Hitas-talojen asujaimisto	25
5.1	Asumismuotojen yleisyyden kehitys	26
5.2	Miten hitas-talojen omistusasukkaat poikkeavat muista omistusasukkaista?	28
5.3	Miten hitas-talojen asukkaat eroavat lähialueen muiden omistustalojen asukkaista?	31
5.4	Miten hitas-talon asujaimisto muuttuu ajan myötä?	34
6	Mitä tehdä hitas-järjestelmälle?	37
6.1	Hitas-järjestelmän muuttaminen	39
6.2	Vaihtoehtoiset omistusasumisen mallit	45
6.3	Välirahamalli	47
6.4	Jatkuva seuranta ja vaikutustenarviointi	50
7	Yhteenveto ja johtopäätökset	52
7.1	Päähuomiot nykyisestä hitas-järjestelmästä	52
7.2	Työryhmän suositukset	53

1 Johdanto

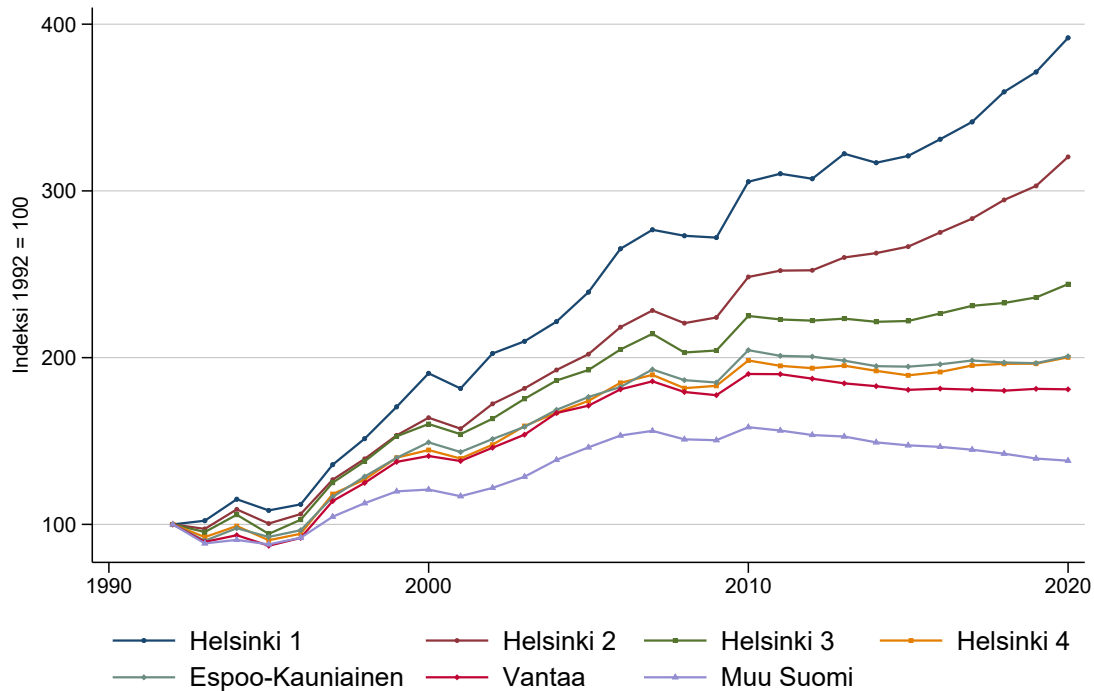
1. Helsingin kaupunki omistaa valtaosan rakennuskelpoisesta maasta Helsingissä ja voi halutessaan asettaa erilaisia rajoitteita ehtona tonttimaan luovuttamiselle rakennuskäyttöön. Hitas-järjestelmä on 1970-luvun lopulla luotu sääntelyjärjestelmä, jonka puitteissa rakennettuihin asuntoihin on kohdistettu pidemmälle meneviä sääntelytoimia kuin kaavoitus ja rakentamisen sääntely. Sääntelytoimista merkittävin on asuntojen myyntihintojen rajoittaminen. Nyt järjestelmä saattaa olla murroksessa. “Kaupunginvaltuusto päätti loppuvuodesta 2020 käynnistää valmistelun mallista, joka turvaa kohtuuhintaisen omistusasumisen Helsingin eri asuinalueilla nykyiseen järjestelmään liittyvät ongelmat välttämällä. Samalla tavoitteena on nykymuotoisesta hitas-järjestelmästä luopuminen ja sen korvaaminen uudella.”¹

2. Tämän selvityksen tarkoitus on tuoda taloustieteellinen näkökulma asuntomarkkinoiden toimintaan ja sääntelyyn. Keskeisintä on ymmärtää, miten asuntojen yleinen hintataso sekä hintaerot alueiden välillä määräytyvät ja kehittyvät. Tätä taustoitusta vasten kuvaamme, miten hintasääntely vaikuttaa yksittäisen rakennuskohteen kautta sekä asuntoja etsiviin ostajiin että tontin omistavan kaupungin talouteen. Vaikuttamalla siihen, ketkä päätyvät ostamaan asunnon säännellystä kohteesta järjestelmä voi vaikuttaa eri alueiden asukasrakenteisiin ja siten mahdollisesti esimerkiksi tulosegregaatioon.

3. Periaatteellisen tason selvityksen lisäksi esitämme rekisteriaineistoihin perustuvan kuvailun hitas-asuntokannan asukkaista eri vertailuryhmillä. Vertailemme hitas-talojen asukkaita niiden lähialueen säätelemättömien omistustalojen asukkaisiin sekä tarkastelemme hitas-talojen demografista elinkaarta niiden vanhetessa uudiskohteista kohti sääntelyn päättymistä.

4. Talouden näkökulmasta kaupungin budjetissa näkyvillä menoilla ja luovutetun omaisuuden rahallisella arvolla ei ole eroa: molemmat edustavat resursseja, jotka voitaisiin käyttää toisin. Kun kaupunki luovuttaa tontteja rajoittaen niille rakennettavien asuntojen myyntihintoja, vähentää se mahdollisuuksiaan saada tontista tuloja. Minkä tahansa politiikan tavoitteiden saavuttamista tulisi mitata ja verrata suhteessa siihen, mitä muuta samoilla resursseilla voitaisiin saavuttaa. Lopuksi teemme ehdotuksen, miten hitas-järjestelmän kustannuksia voisi mitata ja huomioida päätöksenteossa.

¹<https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/hitas-jarjestelman-uudistaminen-jatkuu-yhteistyona>

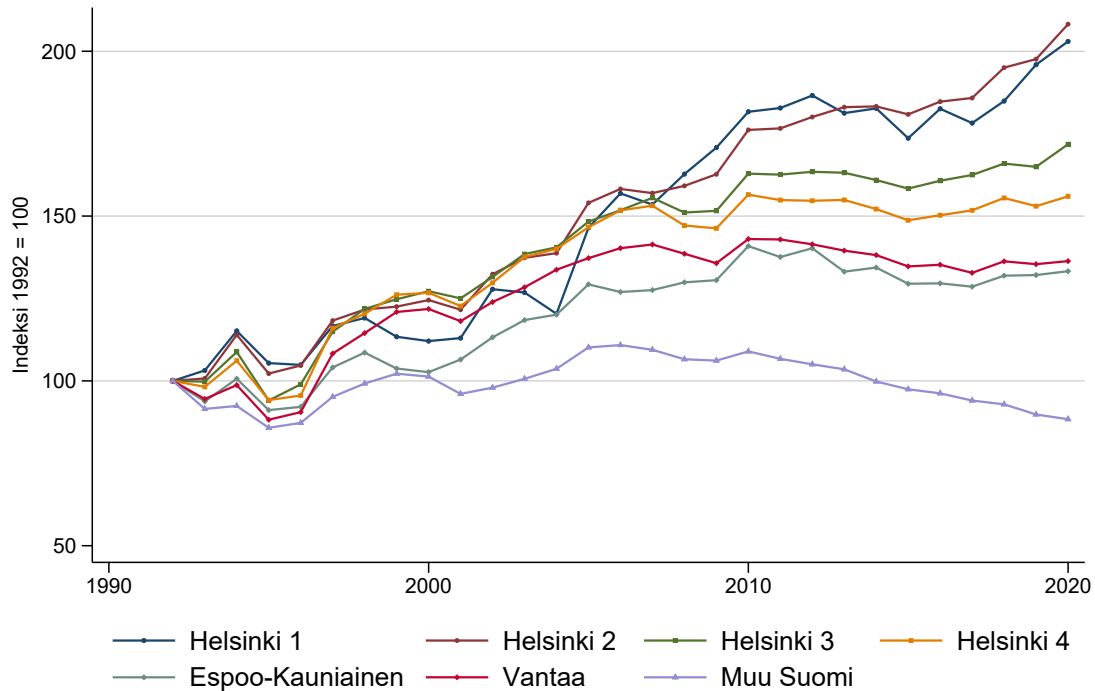


Kuva 1: Vanhojen asuntojen hintakehitys Helsingin eri kalleusalueilla ja muualla Suomessa. Tilastokeskuksen reaalihintaindeksi. Tilastokeskuksen määrittelemä aluejako kalleusalueisiin on kuvattu liitteen kartassa, ks. sivu 57.

2 Asuntomarkkinoiden perusanalyysi

5. Asuntojen kysyntä on ollut jo pitkään kasvussa Helsingin työssäkäyntialueella. Taustalla on yleismaailmallinen kaupungistumistrendi, johon liittyy tuottavimpien uusien työpaikkojen syntyminen osaamiskeskittyymiin. Helsinki on päässyt positiiviseen kierteeseen, jossa alueella viihtyvät asukkaat ja yritykset houkuttelevat uusia asukkaita ja yrityksiä. Uudet potentiaaliset asiakkaat ja työntekijät entisestään lisäävät kaupungin palvelutasoa sekä kuluttajien että yritysten näkökulmasta, mikä entisestään vahvistaa kierrettä.

6. Asuntojen kysynnän kasvu Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla on jo pitkään ylittänyt tarjonnan kasvun. Kysynnän ja tarjonnan epäsuhtainen kehitys on syy siihen, että asuntojen hintaero suhteessa muuhun Suomeen on kasvanut. Helsingissä asuntojen hinnat ovat kasvaneet myös suhteessa asukkaiden tulotasoon, tosin laajasti määritellyn kantakaupungin ulkopuolella tämä kehitys pysähtyi noin 15 vuotta sitten, ks. kuva 2.



Kuva 2: Vanhojen asuntojen hintakehitys suhteessa tulokehitykseen Helsingin eri kalleusalueilla ja muualla Suomessa.

7. Kasvattamalla asuntojen tarjontaa Helsingissä riittävästi pysyisi hintaero muihin kasvukeskuksiin kurissa. Asuntokanta sopeutuu kuitenkin parhaassakin tapauksessa melko hitaasti, joten nopeita keinoja kysynnän ja tarjonnan epäsuhdan korjaamiseen ei ole. Pidemmän päälle kärsivällinen asuntokannan kasvattaminen on ainoa hyvä keino kysynnän ja tarjonnan epäsuhdan korjaamiseen.

8. Helsingin kaupunki pyrkii luonnollisesti monin tavoin tekemään kaupungista houkuttelevamman sekä asukkaille että yrityksille. Kaikki onnistumiset tällä saralla lisäävät asuntojen kysyntää Helsingissä. Asuntojen hintakehitystä voisi periaatteessa lieventää myös kysynnän vähentämiseen tähtävillä toimilla, mutta ne alentaisivat kansalaisten hyvinvointia, emmekä pohdi niitä tässä raportissa.

9. Asuntojen hintoihin vaikuttavat myös makrotaloudelliset tekijät, joihin Helsingin kaupungin vaikutus on vähäinen. Esimerkiksi tulo-odotukset ja asuntolainojen korkotasot vaikuttavat omistusasuntojen houkuttelevuuteen. Samoin suhdanteisiin liittyvä myyntiaikojen vaihtelu on lyhyellä aikavälillä merkittävä ilmiö. Jätämme nämä huomiotta tässä raportissa.

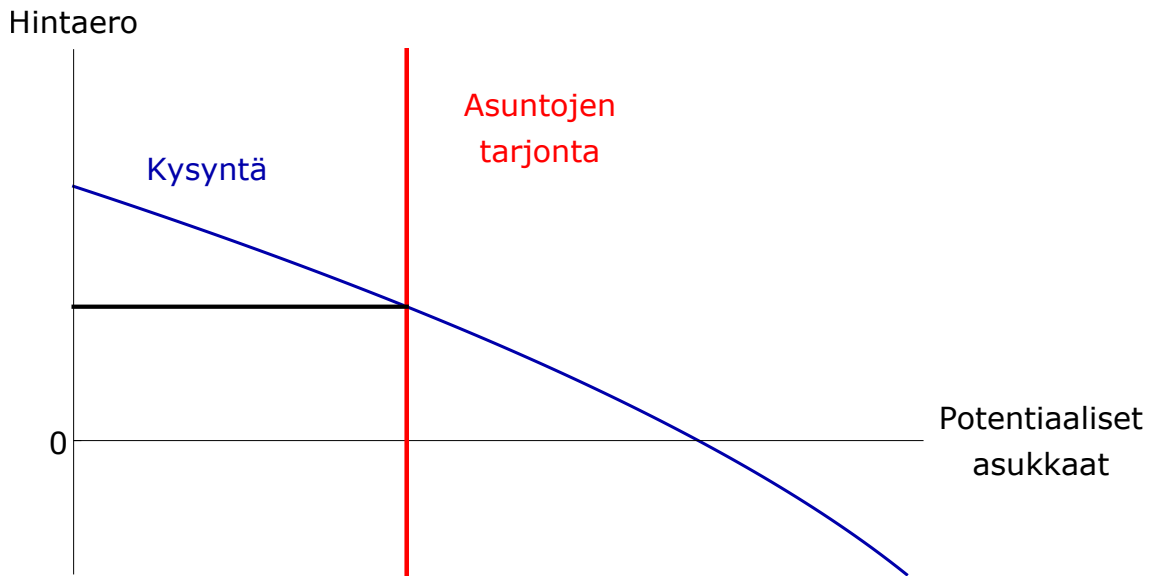
10. Helsingin asuntomarkkinoiden ymmärtämistä auttaa kaksi karkeaa alueellista jaottelua kalliimman ja halvemman alueen välillä. Yksi on Helsingin työssäkäyntialue vs muu Suomi, ja toinen on Helsingin kantakaupunki vs muu Helsinki. Kumpikaan ei ole tarkka raja-alue vaan keskustelua helpottava abstraktio. Helsingin työssäkäyntialueeseen kuuluu pääkaupunkiseutu ympäryskuntineen. Hankkimalla asunnon työssäkäyntialueelta hankkii samalla pääsyn Helsingin työmarkkinoille sekä monipuolisiin suurkaupunki-alueen palveluihin. Kantakaupunki tarkoittaa keskustaa ympäröivää kaupunkimaista aluetta, josta löytyvät sekä hyvin nopea yhteys keskustan palveluihin että korkean väestötiheyden mahdollistamat lähipalvelut.

2.1 Miksi Helsingissä on kalliimmat asunnot kuin muualla Suomessa?

11. Kuvassa 3 on havainnollistettu asuntomarkkinoiden kysyntä-tarjontakehikko. Asunnoissa on monenlaisia piirteitä, jotka vaikuttavat niiden hintaan. Tässä on keskitytty yhteen: sijaitseeko asunto korkean kysynnän alueella, esimerkiksi Helsingin työssäkäyntialueella (jatkossa Helsinki). Pystyakselilla on kuvattu hintaero suhteessa muihin alueisiin: kuinka paljon enemmän maksaa samanlainen asunto Helsingissä kuin muualla Suomessa.

12. Vaaka-akselilla on kuvattu asuntojen ja potentiaalisten kotitalouksien (asukkaiden) määrä. Olemassaoleva asuntokanta eli asuntojen tarjonta tällä hetkellä on mitä on, ja hintaerosta riippumatta sitä kuvaa pystysuora punainen viiva. Alueella voi nyt asua vain se määrä asukkaita, joille siellä on valmiina asuntoja, loput asuvat muualla. Tätä määrää kuvaa tarjontakäyrän etäisyys origosta. Hintaero ei vaikuta tämänhetkiseen tarjontaan. (Se voi kuitenkin vaikuttaa tulevaan tarjontaan, jos kaavoitus mahdollistaa lisärakentamisen, mihin palaamme kohta.)

13. Sinisellä piirretty kysyntäkäyrä kuvaa kaikkien potentiaalisten asukkaiden *reservaatiohinnat* Helsingissä asumiselle. Reservaatiohinta on suurin hinta, jonka kotitalous olisi valmis maksamaan siitä, että asuu Helsingissä eikä muualla. Kysyntäkäyrä kuvaa kotitaloudet järjestettynä suurimmasta reservaatiohinnasta pienimpään. Jokainen pieni palanen kysyntäkäyrää kuvaa yhtä kotitaloutta ja vastaava pieni palanen vaaka-akselia sen alla yhtä asuntoa. (Reservaatiohintaa kutsutaan joskus maksuhalukkuudeksi, ja sii-



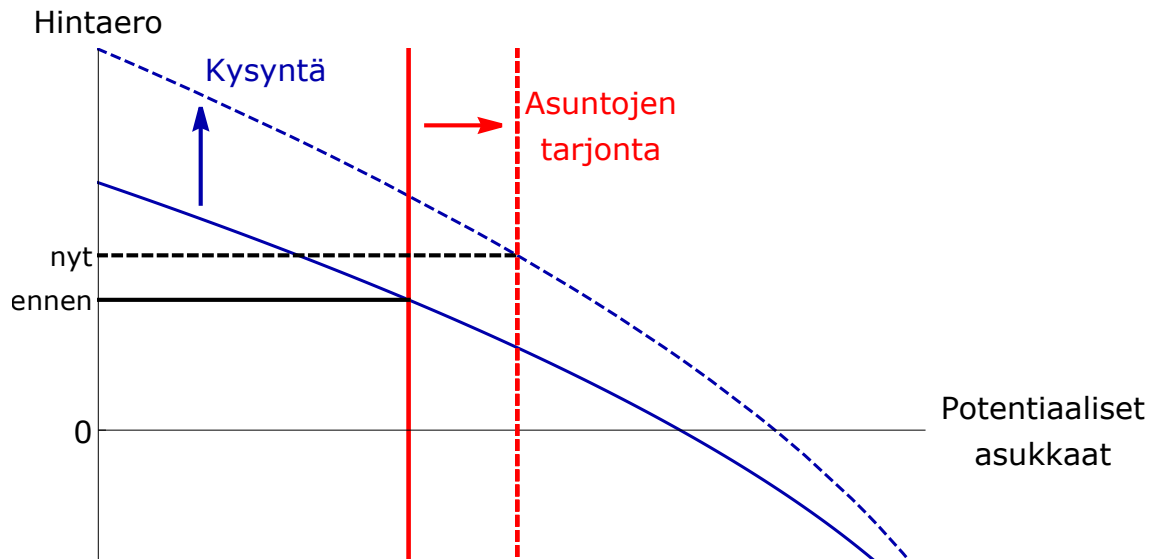
Kuva 3: Alueelliset asuntomarkkinat kysyntä-tarjontakehikossa. Pystyakselilla asuntojen hintaero suhteessa muihin alueisiin.

hen vaikuttavat mm. tulotaso ja mieltymykset.)

14. Mieltymykset eri seuduilla asumiseen vaihtelevat luonnollisesti monestakin syystä. Reservaatiohinta Helsingissä asumiselle vaihtelee ihmisten välillä siinä missä monille muillekin “hyödykkeille”. Useimmista hyödykkeistä poiketen Helsingissä asumisella voi olla lisäksi merkittävä vaikutus tuloihin, kun verrataan parhaaseen vaihtoehtoon muualla Suomessa. Ne jotka asuvat mieluummin muualla kuin Helsingissä, ovat kysyntäkäyrän oikealla laidalla, jossa reservaatiohinta on negatiivinen. He siis muuttaisivat Helsinkiin vain, jos siellä olisi riittävän paljon halvempaa kuin muualla Suomessa.

15. Markkinahinta Helsingissä asumiselle määräytyy kysynnän ja tarjonnan leikkauspisteessä. Koska Helsingissä ei riitä asuntoja kaikille niille, jotka olisivat valmiit maksamaan lisähintaa Helsingissä asumisesta, ovat asunnot Helsingissä väistämättä kalliimpia kuin muualla Suomessa. Tasapainoisessa tilanteessa Helsingissä asumisen täytyy maksaa enemmän kuin muualla – sen verran, että niitä, jotka ovat valmiit maksamaan tämän hintapreemion, on saman verran kuin asuntoja Helsingissä. Kuvassa 3 tätä hintapreemiota kuvaa vaakasuoran mustan viivan korkeus vaaka-akselilta.

16. Tässä mielenkiinnon kohteena on tarkasteltavan alueen ja sen ulkopuolisen alueen välinen hintaero, esimerkiksi Helsingin seutu vs muu Suomi tai kantakaupunki vs muu Helsinki. Tähän esitystapaan sisältyy monia yksinkertaistuksia, jotka eivät oleellisesti vaikuta alueiden välisen hintaeron



Kuva 4: Asuntomarkkinat kysyntä-tarjontakehikossa: kysynnän ja tarjonnan kilpajuoksu. Tässä kysyntä kasvaa nopeammin kuin tarjonta, joten asuntojen hintaero suhteessa muihin alueisiin kasvaa.

problematiikkaan mutta mahdollistavat graafisen havainnollistamisen.

17. Piirteet, jotka vaihtelevat yksittäisten asuntojen välillä, eivät suoraan vaikuta tähän esitystapaan (esimerkiksi parveke, saavutettavuus työssäkäyntialueen sisällä). Ajatellaan pysty akselille laadultaan samanlaisen asunnon hintaeroa Helsingin ja muun Suomen välillä. Asuntoihin voi molemmilla alueilla lisätä esimerkiksi saunan ja kasvattaa kyseisten asuntojen hintaa, mutta nämä lisäykset eivät vaikuta alueiden väliseen hintaeroon.

18. Korkean kysynnän alueella rakentamiskustannukset eivät ole asuntokannan kasvua rajoittava tekijä eivätkä siksi määritä asuntohintoja. Tämä vaatii, että jos on olemassa rakennuskelpoista maata, sille on taloudellisesti kannattavaa rakennuttaa asuntoja. Kuvassa 3 ei näy suoraan rakennuskustannuksia, mikä tarkoittaa, että asuntokannan kasvua rajoittava tekijä on rakennettavien tonttien määrä: kun se kasvaa, jollain viiveellä tarjontakäyrä siirtyy vastaavalla määrällä oikealle.

19. Kuva 4 havainnollistaa tilannetta, jossa sekä kysyntä että tarjonta kasvavat. Katkoviivoilla piirretyt kysyntä- ja tarjontakäyrät kuvaavat uutta tilannetta. Tässä esitetty muutos vastaa Helsingissä tapahtunutta kehitystä: asuntokanta on kasvanut, mutta kysyntä on kasvanut niin paljon, että uusi hintaero on aiempaa suurempi.

20. Taloustieteellisestä näkökulmasta lisärakentamisen hyöty ei tule siitä,

että se vaikuttaa hintoihin. Kahdesta alueesta kannattaa rakentaa kalliimman hintatason alueelle siksi, että se nostaa enemmän kuluttajien ylijäämää ja siinä sivussa lieventää alueiden välistä hintaeroa. Markkinahintojen ero kertoo siitä, että on olemassa asuntokuntia, jotka olisivat valmiit maksamaan siitä, että saavat asua mieluummin yhdellä alueella kuin toisella, mutta heille ei tällä hetkellä riitä sieltä asuntoa.

21. Olisi virhepäätelmä pitää asuinrakentamista epäonnistuneena keinona hintaeron hillitsemiseen. Päinvastoin, Helsingin ja muun Suomen välisen hintaeron kasvu kertoo siitä, että asuntokannan kasvu on ollut riittämätöntä vastaamaan kysynnän kasvuun Helsingissä.

2.2 Voiko Helsinki vaikuttaa asuntojen hintatasoon?

22. Kaupunki voi vaikuttaa Helsingin ja muun Suomen väliseen hintaeroon. Huomattava lisärakentaminen on mahdollista, vaikka tarjonta on vuosikymmenten aikana ehtinytkin jäädä jälkeen. Poliitiikalla voidaan lieventää kantakaupungin ulkopuolisen Helsingin ja muun Suomen välistä hintaeroa yksinkertaisesti lisäämällä tarjontaa eli asuntokannan kokoa.

23. Mikä on Helsingin asuntokannan kasvuvauhtia rajoittava tekijä? Jos se on asumiselle kaavoitetun ja infraltaan valmiin tonttimaan kasvu, voi kaupunki kohentaa tilannetta nopeuttamalla omia prosessejaan. Jos taas pullonkaula on rakennusalan kapasiteetti eli se, kuinka nopeasti valmiille tonteille pystytään rakentamaan, ovat kaupungin keinot rajallisemmat. Luottamus kaavoituspolitiikan jatkuvuuteen edistää investointeja rakennusalan kapasiteettiin. Jos ammattikoulutuksesta löytyy pullonkauloja, kaupunki voi suoraan lievittää niitä.

24. Kantakaupungin ja muun kaupungin välistä hintaeroa ei pääosin voida politiikan keinoin poistaa, koska rakennusmaa rajatulla alueella on väistämättä rajallinen resurssi. Kaupunki ei silti ole täysin vailla keinoja vaikuttaa kantakaupunkimaisen asumisen tarjontaan. Siinä määrin kuin kantakaupunkiasumisen kysyntää ajaa keskustapalveluiden läheisyys, voi kantakaupunkia kasvattaa liikenneinvestoinneilla. Siinä määrin kuin sitä ajaa kaupunginosan lähipalvelutarjonta, voi kantakaupunkia kasvattaa rakentamalla alueita, joissa asuu riittävä määrä ihmisiä kävelyetäisyydellä toisistaan.

25. Kun muu osa kaupunkia kasvaa tulevaisuudessa, tulee kantakaupungista aiempaa pienempi osa kaupunkialuetta ja siten entistäkin niukempi resurssi. Vaikka muun Helsingin asuntokanta kasvaisi riittävästi, kantakaupunkipreemio voi jatkaa kasvuaan.

26. Markkinahinta tarkoittaa hintaa, jolla asuntoja on todellisuudessa ostettavissa. Markkinahintoihin vaikuttaminen onnistuu tarjontaan vaikuttamalla. Hintasäntelyllä on merkitystä vain, jos sallittu enimmäishinta alittaa markkinahinnan – jos se on sitova – mikä samalla määritelmällisesti tarkoittaa, että säännellyt asunnot eivät voi olla kaikkien halukkaiden ostettavissa. Kysynnästä jälkeä jäävä tarjonta näkyy markkinahinnan nousuna. Sitovassa hintasäntelyssä se näkyy siinä, että asuntoja on aiempaakin vaikeampi saada. Jos asunnonostajat valitaan arvalla kuten hitas-järjestelmässä, pienee voittamisen todennäköisyys entisestään. Jos ostajat valitaan jonottamalla kuten asumisoikeusasunnoissa, pitenevät jonotusajat entisestään.

2.3 Asuntojen laadun valvonnasta ja sääntelystä

27. Laadun sääntelyn ja valvonnan kannalta on hyödyllistä jakaa asuntojen laadulliset piirteet kolmeen tyyppiin: i) kuluttajille näkyvä laatu, esimerkiksi lattiamateriaalit ja huoneistojen jaottelu, ii) kuluttajille näkymätön tai arvioinniltaan erityisosaamista vaativa laatu, esimerkiksi rakenteiden kestävyys tai pitkäikäisyys ja turvallisuus sekä iii) rakennuksen ulkoisvaikutuksiin liittyvä laatu, kuten rakennusvaiheen aiheuttama melu ja saaste sekä osin myös rakennuksen energiatehokkuus.

28. Korkeampi laatu edellyttää yleensä korkeampia kustannuksia. Näkyvän laadun osalta kuluttajat ovat itse parhaat päättäjät tekemään hyvinvointinsa kannalta mielekkäät valinnat hinnan ja laadun välillä. Asuntomarkkinoilla rakennuttajan kannattaa pyrkiä tuottamaan sellaista näkyvää laatua, jota kuluttajat arvostavat vähintään sen tuotantokustannusten verran. Näkyvän laadun sääntely todennäköisesti alentaa asukkaiden hyvinvointia ja on perusteltavissa vain holhoavilla motiiveilla.

29. Ongelmat kuluttajille näkymättömässä laadussa voivat paljastua vasta vuosien päästä, joten rakennuttajien kannustimet tuottaa kuluttajille näkymätöntä laatua ovat heikommat. Asiantunteva valvonta (sen kustannukset huomioituna) voi parantaa kuluttajien hyvinvointia. Valvojan tulisi toimia kuluttajan edustajana ja yrittää arvioida, minkälaisen hinta-laatuvalinnan

tämä tekisi samalla tietämyksellä.

30. Ulkoisvaikutuksiin liittyvän laadun sääntelyn tehtävä on huomioida muun yhteiskunnan edut. Koska asunnon omistajalla ei itsellään ole riittäviä kannustimia panostaa niihin, ei rakennuttajillekaan synny markkinahinnan kautta vaikuttavia kannustimia.

31. Hintasäännellyissä asunnoissa rakennuttajan kannattaa pyrkiä säästämään laadusta aina siihen asti, kunnes ostajan arvostus laskee sääntelyn hinnan tasolle. Siksi hintasääntely edellyttää viranomaisilta sääntelyä myös näkyvälle laadulle, ks. kohta 63. Näkymättömän ja ulkoisvaikutuksiin liittyvän laadun osalta hintasääntely ei olennaisesti vaikuta laatusääntelyn problematiikkaan.

32. Uudiskohteen ensimmäinen ostaja toimii myös tulevien asukkaiden edustajana, koska ostajan kannattaa ottaa huomioon laadun vaikutus jälleenyntiarvoon tai vuokratuottoon. Sama problematiikka pätee myös vanhojen asuntojen kunnossapitoon ja remontointiin.

2.4 Asunnon omistaminen vs vuokraaminen

33. Kotitaloudet kohtaavat asuntomarkkinoilla valinnan omistusasumisen ja vuokra-asumisen välillä. Helsinki vaikuttaa kaavoituksella ja maankäyttö-sopimuksilla omistusasumisen yleisyyteen siten, että tontille, joka varataan vuokra-asunnoille, ei voi tulla omistusasuntoja. Sen sijaan omistusasuntoihin voi tulla vuokra-asukkaita. Yksi kaupungin tavoitteista on ehkäistä sosiaalista segregaatiota estämällä valtaosin vuokra-asunnoista koostuvien kaupunginosien syntymisen.

34. Asuntojen omistajille on delegoitu suomalaisessa järjestelmässä paljon käytännön vastuuta ja valtaa taloyhtiöiden asioista. Tämä on merkittävä yhteiskunnallinen voimavara. Osakkailta on erinomaiset kannustimet kehittää taloyhtiötä tavoilla, jotka huomioivat sekä asumisen mukavuuden että kustannustehokkuuden.

35. Sekä omistusasuntojen yleiseen hintatasoon että yleiseen vuokratasoon voi vaikuttaa tarjontaa eli asuntokantaa kasvattamalla. Markkinavuokrien lisäksi kaupunki voi vaikuttaa jonkin valitun osajoukon asumiskuluihin ja sitä kautta tulojen tasoon. Näin tulot ovat käytettävissä muuhun kulutukseen. Koska kaupungin vuokra-asuntojen asukkaat ovat yleisesti vähätuloisempia

kuin omistusasuntojen haltijat, on vuokra-asukkaiden tukeminen lähtökohdaisesti luontevampi päämäärä.

2.5 Tontin vuokraaminen vs myyminen

36. Luovuttaessaan tontin kaupunki joko vuokraa tai myy tontin. Helsingin nykyisten tontinluovutusten mukaisesti tontin vuokraaminen on pääasiallinen maanluovutuksen muoto kaikissa tapauksissa. Valinta tontin vuokrauksen ja myynnin välillä voi vaikuttaa kaupungin talouden kannalta tärkeältä kysymykseltä. Molemmilla menetelmillä päästään kuitenkin kaupungin kannalta taloudellisesti samaan lopputulokseen, mikäli myyntihinta on saman suuruinen kuin tulevaisuuden vuokratulovirran nykyarvo.

37. Nykyarvon määrittämiseksi tulevat vuokravirrat täytyy diskontata, jotta eri aikoina kertyvä vuokratulo on yhteismitallista nykyhetkessä maksettavan myyntitulon kanssa. Diskonttaus ottaa huomioon sen, että tänään saatu euron tulo on tulevaisuudessa nimellisesti arvokkaampi, koska sen voisi antaa kasvaa korkoa. Jos nyt saatu euron tulo voisi kasvaa korkoa esimerkiksi 4 prosentin tasolla, olisi vuoden päästä käytössä 1,04 euroa tai kymmenen vuoden päästä 1,48 euroa. Mitä kauemmaksi tulevaisuuteen sama nimellinen tulo sijoittuu, sitä alhaisempi on sen nykyarvo. Relevantti diskonttokoron arvo riippuu odotettavissa olevasta korkotuotosta (tai velan korosta, jos lisätulon ansiosta otettaisiin vähemmän lainaa). Myös verotuksen tai valtionosuusjärjestelmän aiheuttamat vääristymät voivat vaikuttaa diskonttokorkoon.

38. Numeerinen esimerkki diskonttauksesta:

Ajatellaan yksinkertaista tilannetta (ilman verotusta), jossa kaupunki luovuttaa vuokratontin pysyvästi asuinkäyttöön ja tontin vuosivuokraksi asetetaan 30 000 €. Tämän tulevaisuuden vuokravirran diskontattu nykyarvo käyttäen esimerkiksi neljän prosentin korkoa on 750 000 €. Kaupungin talouden kannalta tontin myyminen tähän hintaan on siis saman arvoista kuin sen vuokraaminen 30 000 €/vuosi. Kaupunki voi tontin myytyään käyttää tulot heti tai sijoittaa ne vaihtoehtoiseen neljän prosentin korkotuoton antavaan kohteeseen, josta voisi nostaa $0,04 \times 750 = 30\,000$ euroa tuloa vuodessa.

3 Omistusasumisen tuki ja sääntely Helsingissä

39. Mitä eroa on *hintasääntelyllä* ja *hintatuella*? Taloustieteessä sääntelyllä tarkoitetaan yleensä yksityisten toimijoiden välisen kaupankäynnin sääntelyä, kuten esimerkiksi vuokrasääntelyä, joka oli Suomessa voimassa 1990-luvulle asti. Hintatuella tarkoitetaan julkisen sektorin resursoimaa hinnanalennusta ostajalle tai hinnankohennusta myyjälle.

40. Havainnollistava esimerkki hintatuesta:

i) Kaupunki ostaa asuntomarkkinoilta asunnon hintaan 400 000 € ja myy sen hintaan 300 000 €.

ii) Kaupunki omistaa tontin ja rakennuttaa sille asunnon, josta saisi asuntomarkkinoilla 400 000 € mutta myy sen hintaan 300 000 €.

Molempiin tapauksiin sisältyy 100 000 € kaupungin taloudellista tukea. Tapauksessa i) kyse on budjetissa näkyvästä menosta, tapauksessa ii) budjetin ulkopuolisesta menosta (*off-budget spending*); tapausten ero on kirjanpidollinen ja retorinen mutta ei taloudellisesti merkityksellinen. Molemmiin tavoin toteutetun tuen määrä on sama 100 000 €, jonka kaupunki olisi voinut käyttää muihin tarkoituksiin. Tuki ei sisällä hallinnollisia kustannuksia, jotka eivät ole hintatukea asunnon ostajalle ja jotka voivat poiketa tapausten i) ja ii) välillä.

41. Hitas-järjestelmään liittyy sekä hintatukea (ensiostaja) että hintasääntelyä (jälkimarkkinat), mutta vain niillä alueilla, joissa hitas-hinnat alittavat vastaavien asuntojen markkinahinnat.

3.1 Hitas-järjestelmä

42. Hitas-rakennushanke eroaa markkinaehtoisesta uudisrakentamisesta siten, että vuokratontin varauspäätöksen ja luovutuksen yhteydessä rakennuttajan on sitouduttava hitas-ehtoihin. Hitas-järjestelmä perustettiin vuonna 1979 ja on muuttunut vuosien varrella. Keskeisiä piirteitä:

- Kaupunki määrittää enimmäismyyntihinnat uudiskohteiden asunnoille. Ne perustuvat kaupungin hyväksymiin rakennuskustannuksiin ja katteisiin.
- Jos uudiskohteen asuntoon ilmoittautuu useita halukkaita ostajia, valitaan ostaja arpomalla.

- Uuden hitas-asunnon saa ostaa vain henkilö, joka ei ennestään omista hitas-asuntoa.
- Lapsiperheet ovat etusijalla perheasuntoihin (vuodesta 2019 lähtien).
- Asunnon korkein sallittu jälleenmyyntihinta perustuu uudiskohteen hankintahintaan ja kasvaa markkinahintaindeksin perusteella.
- Hintarajoitukset ovat voimassa 30 vuotta valmistumisesta.
- Asunnon saa myydä vain luonnolliselle henkilölle.

43. Lisäksi kaupunki asettaa asuntojen koolle ja laadulle erityisiä vaatimuksia. Tällä hetkellä kaupunki painottaa perheasuntojen osuutta. Kaupunki voi edellyttää uudisrakennuksilta haluttuja piirteitä myös osana kaavoitusta ja tontinluovutus sopimuksia riippumatta siitä, kohdistetaanko niihin hintatukea tai -sääntelyä. Nämä vaatimukset eivät siksi ole oleellinen osa hitasjärjestelmää.

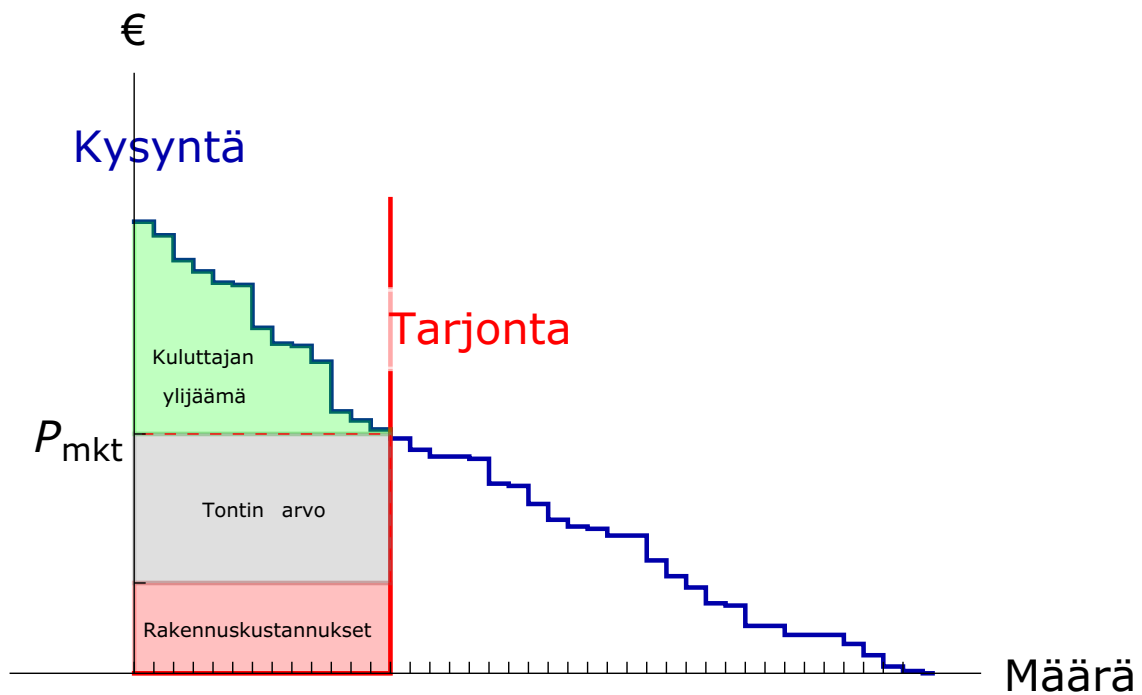
44. Hitas-järjestelmän merkitys riippuu siitä, alittaako sen määrittämä enimmäishinta asunnon markkinahinnan eli onko hitas-hinta sitova. Markkinahinnat riippuvat myös kysynnästä, joten sovittuihin kustannuksiin perustuvat hitas-hinnat vaihtelevat alueiden välillä vähemmän kuin markkinahinnat. Hitas-hinnat ovat siksi tyypillisesti sitovia suhteellisen korkean hintatason alueilla ja asunnoissa. Vastaavasti suhteellisen matalan hintatason alueilla hitas-hinnat ovat harvemmin sitovia, jolloin järjestelmän vaikutus asuntomarkkinoihin on vähäinen, lähinnä hallinnollinen.

3.2 Hitas korkean hintatason alueella

45. Hitas-järjestelmän vaikutusten ymmärtämiseksi otetaan ensin esimerkkitaipaukseksi yksinkertainen uudiskohde, jossa kaupunki omistaa tontin ja johon valmistuu tietty määrä keskenään samanlaisia asuntoja. Kuvissa 5 ja 6 on siten sama kysyntä ja tarjonta, mutta edellinen on markkinaehtoinen ja jälkimmäinen hitas-kohde. Esimerkki on pelkistetty, ja siinä keskitytään piirteisiin, joilla on merkitystä hintasääntelyn vaikutuksiin uudiskohteessa.

46. Rakennettavien asuntojen määrä perustuu kaavoitukseen, joten tarjontakäyrä on pystysuora ja sama molemmissa tapauksissa. Se on kuvattu punaisella viivalla kuvissa 5 ja 6.

47. Kysyntä-tarjontakuvioiden pystyakselilla mitataan potentiaalisten ostajien arvostusta eli ns. *reservaatiohintaa*: mikä on korkein hinta, jonka ostaja



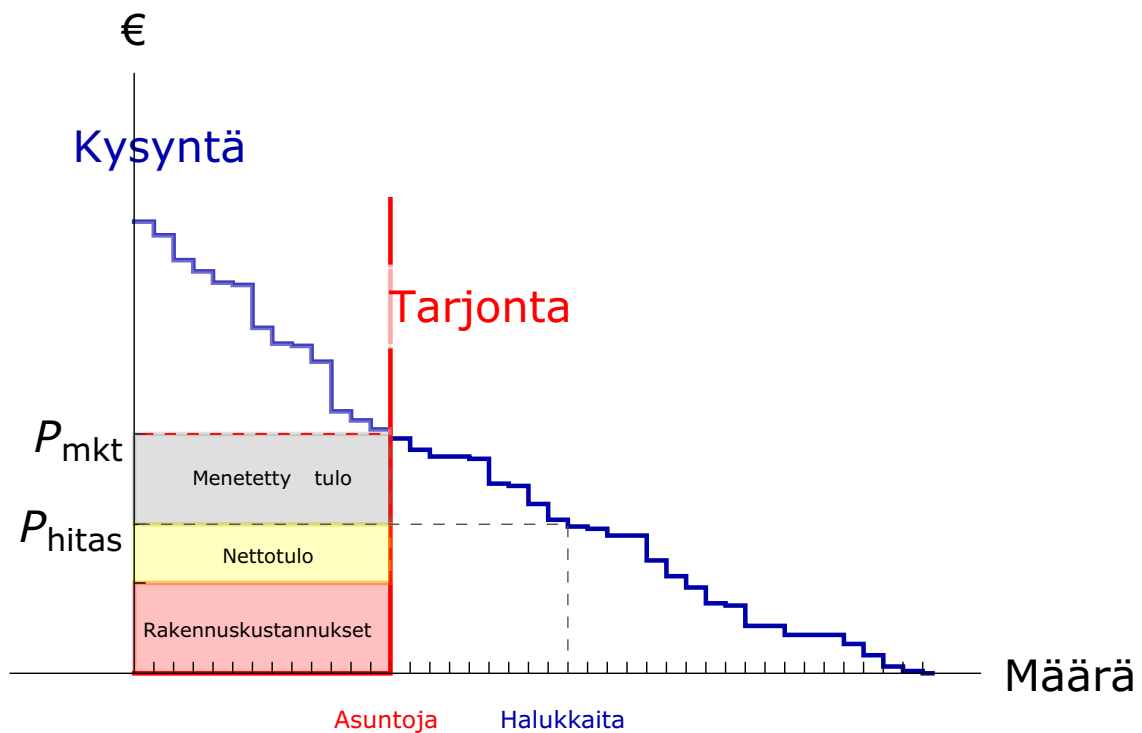
Kuva 5: Uudiskohde asuntomarkkinoilla. Markkinahinta P_{mkt} määräytyy kysynnän ja tarjonnan perusteella.

enintään olisi valmis maksamaan asunnosta tässä kohteessa. Kysyntäkäyrällä mahdolliset ostajat on laitettu järjestykseen reservaatihintansa mukaan alkaen korkeimmasta. Jokainen pätke vaaka-akselilla kuvaa yhtä asuntoa ja sitä vastaava kohta kysyntäkäyrällä yhden mahdollisen ostajan arvostusta.

48. Kuvassa 5 on havainnollistettu tilanne, jossa ei rajoiteta asuntojen myyntihintoja. Tällöin myyjä pyrkii myymään asunnot mahdollisimman korkeaan hintaan. Korkein hinta, jolla kaikki asunnot menevät kaupaksi, on P_{mkt} . Tähän hintaan halukkaita ostajia on yhtä paljon kuin asuntoja.

49. Kuvassa 6 näkyy tilanne, jossa kaupungin hitas-kohteessa asettama hintakatto P_{hitas} alittaa markkinahinnan. Asuntojen piirteet ovat samat kuin kuvan 5 tapauksessa, joten kysyntäkäyrä on sama. Tässä hintakatto on alempi kuin markkinahinta P_{mkt} , eli halukkaita ostajia on enemmän kuin asuntoja. Koska kaikille halukkaille ei riitä asuntoja hintaan P_{hitas} , ei kysyntä-tarjontakehikko yksinään kerro, ketkä päätyvät ostamaan asunnot.

50. Kuvassa 5 näkyy uudiskohteen rakentamisesta aiheutuva hyöty (ns. konansylijäämä) ja sen jakautuminen. Punainen alue kuvaa rakennuskustannuksia (keskimääräinen rakennuskustannus per asunto) \times (asuntojen lu-



Kuva 6: Uusi hitas-kohde asuntomarkkinoilla. Halukkaiden ostajien määrä enimmäishinnalla P_{hitas} ylittää tarjonnan.

kumäärä). Rakennuttajan pääomakustannus on tässä kuvassa osa rakennuskustannuksesta. Rakennuttajan kaupungille tontista mahdollisesti maksettava korvaus ei sisälly tähän, koska se ei ole kokonaistaloudellisessa mielessä kustannus.

51. Kuvan 5 vihreä alue vastaa ostajien ylijäämää, joka kuvaa sitä, kuinka paljon enemmän he olisivat enintään olleet valmiit maksamaan asunnosta kuin mitä joutuivat maksamaan. Kotitalouden reservatiosuhintaan vaikuttavat mm. muut tarjolla olevat vaihtoehdot asuntomarkkinoilla, mieltymykset juuri kyseiseen kohteeseen, tulotaso ja asuntolainojen ehdot. Toteutunut ylijäämä on rahamääräinen mitta sille, kuinka paljon ostajat hyötyvät siitä, että pääsevät ostamaan nämä asunnot.

52. Kuluttajien arvostuksen ja rakennuskustannusten välinen erotus on tontin arvo (harmaa alue). Se on myös vastaus kysymykseen, kuinka paljon rakennuttajan kannattaisi enintään maksaa oikeudesta rakentaa nämä asunnot tälle tontille, jotta tämän uudiskohteen rakentaminen olisi sille vielä kannattavaa. Tontin arvoa nostavat kaikki tekijät, jotka nostavat kysyntäkäyrää eli kuluttajien arvostuksia kohteen asunnoille. Vastaavasti korkeammat rakennuskustannukset laskevat tontin arvoa.

53. Hitas-kohteessa kaupunki rajoittaa asuntojen myyntihintaa. Tämä vastaavasti alentaa tuloa, jonka se voisi enintään rakennuttajalta saada. Kuvan 6 keltainen alue vastaa asunnoista saatavan myyntitulon ja rakennuskustannusten välistä erotusta eli rakennuttajan nettotuloa ennen sen tontista maksamaa korvausta. Jos kaupunki pyrkii saamaan tätä korkeammat tulot rakennuttajalta, ei sille löydy rakennuttajaa, kun taas alhaisempi hinta menee rakennuttajan voittoihin.

54. Kuvan 6 harmaa alue on menetettyä tuloa, jonka kaupunki olisi voinut saada, jos se olisi luovuttanut saman tontin ilman hitas-rajoituksia. Sama tontti sisältää tässä täsmälleen saman kaavoituksen ja mahdolliset muut velvoitteet. Menetetty tulo on kaupungin hintatukea hitas-kohteiden ostajille. Tuki on kanavoitu luovuttamalla tontti alle markkinahinnan. Jos kaupunki olisi luovuttanut tontin alennettuun hintaan ilman asuntojen hintasääntelyä, olisi alennus mennyt rakennuttajan voittoihin. "Hinta" sisältää kaikki rakennuttajan kaupungille maksamat korvaukset, kuten rakennusoikeudesta maksettavat korvaukset.

55. Sivuhuomio: kuten kohdassa 2.5 on selitetty, tässä yhteydessä ei ole merkitystä, myydäänkö vai vuokrataan tontti. Pystyakselin euromääräiset arvot voidaan esittää vuositasolla (vuokra, asunnon omistamisen vuosikustannus) tai nykyarvomuodossa. Valinta näiden välillä vaikuttaisi vain pystyakselin skaalaan mutta ei kuvioiden muotoon. Toisin sanoen jokaista mahdollista vuokratasoa kohden on olemassa yhtä arvokas kerralla maksettava konttäsumma rahaa eli nykyarvo.

56. Kuvassa 7 näkyy yksi hitas-arvonnan mahdollinen tulos. Kaikki halukkaat eli ne, joiden reservaatiohinta ylittää säännellyn hinnan P_{hitas} , osallistuvat arvontaan. Siniset pylväät kuvaavat niitä, jotka voittivat hitas-arvonnassa. Ilman hintasääntelyä uudiskohteen ostajiksi päätyisivät korkeimman reservaatiohinnan ostajat eli ne, joiden arvostuksia kuvaa tarjontakäyrästä vasemmalle sijaitseva osa kysyntäkäyrää. (Kysyntäkäyrässä ovat mukana vain hakijat, jotka tosiaan ostavat asunnon, jos saavat osto-oikeuden. Helsingissä arvontoihin voi osallistua vaikka huvin vuoksi, eikä vetäytymisestä peritä maksua.)

57. Hitas-järjestelmä vaikuttaa suoraan asunnonhankintaan niillä hitas-arvontojen voittajilla, joiden reservaatiohinta alittaa markkinahinnan P_{mkt} sekä niillä häviäjillä, joiden arvostus ylittää markkinahinnan. Tämä on se mekanismi, jonka kautta hitas-järjestelmä voi vaikuttaa ostajien jakautumi-

seen ja väestörakenteisiin.

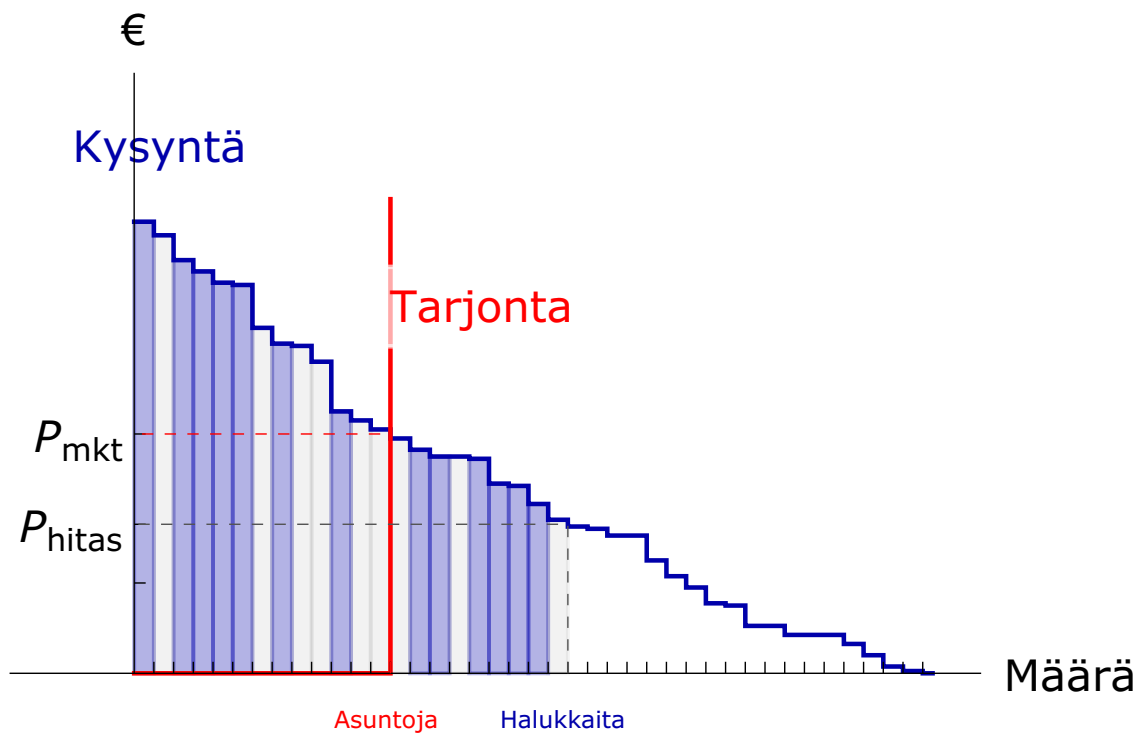
58. Kuvan 7 kysyntäkäyrän vasemmassa laidassa näkyy ostajia, joiden kannattaa osallistua hitas-arvontaan, vaikka he ostaisivat myös vastaavan asunnon markkinahintaisena. Toisen joukon muodostavat halukkaat ostajat, jotka ovat valmiit maksamaan vähintään hitas-hinnan mutta eivät markkinahintaa: he voisivat päätyä ostamaan asunnon tämäntyyppisestä uudiskohteesta vain voittamalla hitas-arvonnassa. Jos kaupankäynti osapuolten sopimaan hintaan olisi sallittua, pystyisivät nämä kaksi ryhmää parantamaan hyvinvointiaan käymällä kauppaa keskenään: molemmat saisivat korkeamman kuluttajan ylijäämän.

59. Yksi reservaatiohintoja nostava tekijä on tulotaso. Korkeimman kysynnän kohteissa osa arvonnassa voittajista todennäköisesti syrjäyttää uudiskohteesta itseään korkeamman tulotason häviäjiä. Tämä on se mekanismi, jonka kautta hitas-järjestelmä voi vähentää tulosegregaatiota kalleimmilla alueilla.

60. Toinen reservaatiohintoja nostava tekijä on henkilökohtaiset mieltymykset kyseiseen kohteeseen, kuten erityisen kätevä sijainti asuntokunnan työmatkojen kannalta. Osa arvonnassa voittajista, joille kyseinen kohde on yksi useista yhtä sopivista, syrjäyttää häviäjiä, joille juuri tämä kohde olisi ollut erityisen mieluisa.

61. Hitas-arvonnassa ansiosta ostajiksi muuttuneet saisivat korkeamman hyödyn, jos kaupunki maksaisi heidän saamansa hintatuen suorana rahallisena tukena. Se olisi suuruudeltaan markkinahinnan ja säännellyn hinnan välinen erotus, $P_{mkt} - P_{hitas}$. Rahallinen tuki olisi kotitalouksille hintatukea arvokkaampaa, koska rahallisen tuen voisi käyttää muuhunkin kuin vain asunnon hankkimiseen tietystä uudiskohteesta.

62. Hitas-arvonnassa tulos vaikuttaa myös muiden asuntojen kysyntään ja siten hintoihin. Arvonnassa osa halukkaista suhteellisen korkean reservaatiohinnan ostajista syrjäytyy alemman reservaatiohinnan arvontavoittajilla. Asunnonetsijän reservaatiohinnat eri vaihtoehtojen välillä ovat todennäköisesti positiivisesti korreloituneita. Niinpä ne, jotka jäävät arvonnassa johdosta ilman ja jäävät siten etsimään asuntoa muista kohteista, ovat keskimäärin korkeamman reservaatiohinnan ostajia kuin ne, jotka poistuivat markkinoilta arvonnassa johdosta. Tämä nostaa muiden asuntojen kysyntää ja siten niiden markkinahintaa. Hitas-jälkimarkkinoilla henkilökohtaisten suhteiden ja



Kuva 7: Hitas-arvonta. Siniset pylväät kuvaavat voittajia ja harmaat häviäjiä.

muiden tekijöiden vaikutus on samantyyppinen. Niiden ansiosta ylijäävä kysyntä on korkeampi kuin mitä se olisi ilman hintasäätelyä.

63. Rakennuttajan taloudelliset kannustimet panostaa asuntojen laatuun hitas-kohteessa ovat matalammat kuin markkinahintaisessa kohteessa. Normaalisti rakennuttajan kannattaisi panostaa asuntojen laatuun, jos se nostaa kuluttajien arvostuksia (kysyntäkäyrää) enemmän kuin mitä se nostaa rakennuskustannuksia. Jos asuntojen hinta on säädelty, ei tämä kannata, päinvastoin rakennuttajalla on kannustimet säästää laadusta niin kauan kuin ostajia vielä löytyy hitas-hintaan kaikille kohteen asunnoille. Tämän johdosta sitova hintasäätely edellyttää säätelijältä asuntojen laadun yksityiskohtaista säätelyä ja valvontaa, mikä parhaassakin tapauksessa aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia.

3.3 Säätelyn aiheuttama kohtaantotappio

64. Hitas-arvonnan voittajat saavat kaupungilta taloudellisen tuen, jota saa käyttää vain ostamalla tietyn asunnon. Tuen myös menettää, jos asunnon myy säädeltyyn hintaan. Tämä kannustaa hitas-voittajia pysymään kerran

voitetussa asunnossa pidempään kuin on käytännöllistä esimerkiksi työpaikkojen sijainnin tai perhetilanteen kannalta.

65. Kun säädelty hinta on sitova, estää se osan molempia osapuolia hyödyttävistä kaupoista. Hintasäntely aiheuttaa siten kohtaantotappion.² Tämä koskee yhtä lailla vanhoja asuntoja kuin uudiskohteita. Toisin kuin kaupungin hintatukena menettämä tulo, kohtaantotappio ei mene kenenkään hyödyksi. Jokin määrä kohtaantotappiota on hyväksyttävä, jos politiikalla halutaan vaikuttaa väestörakenteeseen.

66. Esimerkki kohtaantotappiosta: Asuntokunta saa ostaa tietyn hitas-asunnon 300 000 euron hintaan. Toinen asuntokunta olisi valmis maksamaan samasta asunnosta 400 000 euroa, koska se sijaitsee lähellä kansainvälistä koulua, mikä tekee siitä juuri heille erityisen houkuttelevan. Jos hitas-asunnon ostava asuntokunta saisi valita, se ottaisi mieluummin 50 000 euroa lisärahaa ja ostaisi noin 300 000 euron hintaisen asunnon jostain muualta, mutta 300 000 euron hintaan se ostaa mieluummin tämän asunnon. Molemmat asuntokunnat hyötyisivät, jos ne saisivat käydä kauppaa keskenään molempien hyväksymään hintaan. Kohtaantotappio on kaupankäynnin estämisestä syntyvä menetys (tarkemmin, se on menetys yhteenlasketussa kuluttajan ylijäämässä).

67. Jos kohdan 66 esimerkin kahden asuntokunnan välinen ero tuleeekin siitä, että jälkimmäinen on varakkaampi, voi näiden asuntokuntien välisen kaupankäynnin estäminen olla juuri sitä, mihin sääntelyllä pyritään. Ehkä kyseinen hitas-kohde sijaitsee alueella, jossa keskimääräinen tulotaso on hyvin korkea, jolloin hitas-arvonnassa voittaneet asukkaat saattaisivat sinne muuttaessaan (muista vaihtoehtoistaan riippuen) alentaa kaupunginosien välistä tulosegregaatiota.

68. Esimerkin matalamman tulotason asuntokunta ottaisi selvästi mieluummin kaupungilta 100 000 euroa rahallista tukea kuin oikeuden ostaa tämä hitas-asunto. Tuen käytöstä he saisivat itse päättää. Kaupunki kuitenkin käyttää 100 000 euroa hintatukeen, jonka arvonnassa voittaja voi käyttää vain tähän asuntoon. Taloustieteellisesti pätevä perustelu tällaiselle resurssien käytölle olisi se, että tulosegregaatio aiheuttaa ulkoisvaikutuksen, jonka lievitämisestä kaupunki on valmis maksamaan mutta josta yksittäinen kotipaikkaansa valitseva asuntokunta ei juuri välitä.

²Yleisemmin taloustieteessä tätä kutsutaan hieman suureellisesti "hyvinvointitappioksi".

69. Mihin tahansa tavoitteeseen kaupunki pyrkiikään, tulee sen ottaa huomioon sekä hyödyt että kustannukset. Millä tahansa toimenpiteellä pitäisi olla suurin hyväksyttävä hinta, jonka ylittyessä kaupunki käyttäisi voimavaroja toisin. Luvussa 6.3 teemme ehdotuksen, joka auttaisi kaupunkia havaitsemaan hitas-järjestelmän ja sen mahdollisen tulevan korvaajan aiheuttamat kustannukset ja samalla muotoilemaan ylärajat hyväksyttävillä kustannuksilla. Nämä kustannukset koostuvat menetetyistä kaupungin tuloista, jotka epäsuorasti heijastelevat myös uudiskohteissa syntyvää kohtaantotappiota.

70. Hitas-järjestelmän 30 vuoden sääntö rajoittaa koko kaupungin tasolla syntyvää kohtaantotappiota. Kohtaantotappiota voidaan myös rajoittaa sillä, että hintasäädelyjen asuntojen osuus ei millään yksittäisellä alueella nouse kovin suureksi. Esimerkiksi kansainvälisen koulun lähellä on myös tavallisia sääntelyn ulkopuolella olevia asuntoja. Ne joille on erityisen arvokasta asua juuri siellä, voivat yhä hankkia sieltä asunnon rahalla (ilman onnea uudiskohteiden arvonnoissa tai hitas-jälkimarkkinoiden suhteissa).

3.4 Hitas matalan hintatason alueella

71. Tässä matala hintataso tarkoittaa vain sitä, että hitas-hinta ei ole sitova vaan vastaa suurin piirtein alueen markkinahintoja. Tällöin hintasääntelyllä ei ole suurta merkitystä eikä arvontoja jouduta juuri käyttämään. Myyjä voi jopa joutua laskemaan hintaa alle hitas-hinnan, jotta saisi asunnon kaupaksi hyväksyttävässä ajassa. Näissä tapauksissa hitas-järjestelmällä on korkeintaan vähäisiä vaikutuksia asukasvalintaan, eikä siihen liity budjetin ulkopuolista hintatukea.

72. Hintasääntelyllä on pienehkö kysyntää ja siten myyntihintaa laskeva vaikutus sitä kautta, että se laskee jollain todennäköisyydellä asunnon myyntihintaa joskus tulevaisuudessa. Näin käy, jos alueen hintataso nousee tulevaisuudessa hitas-jälleenmyyntihintojen korotuksia määräävää indeksiä nopeammin.

73. Viime vuosina osa hitas-kohteista on ollut niin sanottuja puolihitas-kohteita, joissa vain ensimmäiseen kauppaan rakennuttajalta ostajalle liittyy hintarajoitteita. Ensimmäinen ostaja voi myydä asunnon puolihitas-kohteesta eteenpäin ilman rajoituksia. Jos säädely hintataso ei alita markkinahintaa, ei hitas-järjestelmällä ole suurta merkitystä asuntomarkkinoiden

kannalta näissä kohteissa.

74. Jos puolihitas-kohteen asuntojen kysyntä ylittää niiden määrän, on myyntihinta alittanut markkinahinnan. Tällöin asunnon ostaja saa kaupungilta tavallista hitas-kohdetta läpinäkyvämmän varainsiirron, joka vastaa markkinahinnan ja hitas-hinnan erotusta. Toisaalta puolihitas ei aiheuta luvussa 3.3 käsitellyn kaltaisia ongelmia vanhojen asuntojen markkinoilla.

75. Taloyhtiöt, joissa hitas-hinnat ovat vain harvoin sitovia, kannattaisi heti vapauttaa hitas-sääntelystä ilman erillistä hakemusta. Niiden pitäminen hitas-järjestelmässä aiheuttaa vain turhia hallinnollisia kustannuksia. Tällaiset taloyhtiöt voi tunnistaa siitä, että niistä on viime vuosina usein myyty asuntoja alle hitas-hinnan. Heti vapautettavat yhtiöt voisi luultavasti valita aika pätevästi myös pelkän sijainnin perusteella. Pieni arviointivirhe olisi tässä taloudellisesti merkityksetön, koska jos markkinahinta ja hitas-hinta ovat lähellä toisiaan, on myös sääntelyn merkitys vähäinen.

4 Mitä olisi tapahtunut ilman hitasia?

76. Poliitiikkatoimenpiteiden vaikutusten analysointi vaatii aina vertailukohdan. Kun on kyse jo toteutetun politiikan vaikutusten ymmärtämisestä, on sen vertailukohta väistämättä kuvitteellinen historia, ns. kontrafaktuaali. Kontrafaktuaali ei välttämättä ole todennäköisin tai edes poliittisesti realistinen vaihtoehto, mutta se olisi periaatteessa ollut toteutettavissa.

77. Yksinkertaisin kontrafaktuaali hitas-järjestelmälle säilyttää kaikki toteutetun rakennuskannan piirteet mutta poistaa hitas-järjestelmän. Miten vuoden 2022 Helsinki ja sen väestö poikkeaisivat nykyisestä siinä maailmassa, jossa samat tontit olisi kaavoitettu täsmälleen samanlaisille omistusasunnoille mutta luovutettu kilpailullisesti ilman rajoituksia asuntojen myyntihinnoille?

78. Ilman hitas-järjestelmää Helsingissä asuisi suunnilleen saman verran asukkaita kuin muutenkin, samassa kaupunkirakenteessa ja samoissa rakennuksissa. Hitas-järjestelmällä on pääosin kahdenlaisia taloudellisia vaikutuksia: **1) asukasrakenteeseen** (ketkä asuvat missäkin) ja **2) tulojen/varallisuuden jakautumiseen**.

79. Hitas-järjestelmällä on vaikutusta asukasrakenteeseen sekä alueilla, jois-

sa hitas-hinta on markkinahinnan alapuolella että muillakin alueilla. Jotkut kotitaloudet, jotka asuvat nyt jossain muualla, asuisivat taloissa, jotka nyt ovat hitas-sääntelyn piirissä; vastaavasti jotkut asuvat nyt hitas-taloissa mutta ilman hitas-järjestelmää asuisivat jossain muualla. Helsingin ja Suomen asukasluvut olisivat suunnilleen samat kuin nyt – jokainen asuisi yhä jossakin. Hitas-järjestelmän reaalin vaikutus on siinä, ketkä asuvat missäkin.

80. Aina kun jokin asuntokunta asuu Helsingissä hitas-järjestelmän ansiosta, on väistämättä joku toinen asuntokunta, joka järjestelmän ansiosta ei asu Helsingissä. Aina kun toivotaan, että hitas tai muu sääntelyjärjestelmä tuo lisää tietyn tyyppisiä asukkaita, toivotaan samalla vähemmän toisen tyyppisiä asukkaita. Vuosien varrella kuulemiamme tulkintoja toivotuista asukkaista ovat ainakin lapsiperheet, Helsingissä syntyneet, siellä pitkään asuneet tai ennestään asuvat, keskituloiset sekä ns. hyvät veronmaksajat. Sen sijaan silloin, kun kaupunki edistää asuntojen tarjonnan eli asuntokannan kasvamista, se auttaa yksiä ottamatta pois toisilta.

81. Hitas-järjestelmällä on jonkin verran vaikutusta vanhojen asuntojen laatuun, vaikka kontrafaktuaalissa olisi alun perin rakennettu täsmälleen samanlaatuisia asuntoja. Omistajan kannustimet panostaa vanhan asunnon remontteihin ja kunnossapitoon vähenevät, jos voi odottaa myyvänsä sen samaan hitas-hintaan asunnon kunnosta riippumatta. Tämä vaikutus on kuitenkin selvästi pienempi kuin mitä se olisi vuokrasääntelyn tapauksessa, koska omistaja joutuu joko itse asumaan asunnossa ennen sen myyntiä tai kääntämään sen heikosta laadusta alempana markkinavuokrana.

82. Hitas-järjestelmän tulonjakovaikutukset perustuvat siihen, että jotkut ovat onnistuneet ostamaan asunnon alle markkinahinnan. Tontille rakennettavien asuntojen myyntihintojen rajoittaminen alentaa sen taloudellista arvoa rakennuttajalle ja sitä kautta tuloja, joita kaupunki voi tontin luovutuksesta yhteensä saada. Hitas-arvontojen voittajien saamat alennukset markkinahinnasta ovat siten pois muilta kaupunkilaisilta. Kontrafaktuaali ei määritä, miten kaupunki olisi käyttänyt näin saamatta jääneet tulot, mutta ne olisivat hyödyttäneet laajempaa joukkoa julkisen kulutuksen ja/tai alempien verojen muodossa.

83. Hitas-järjestelmä todennäköisesti nostaa sen ulkopuolisten omistusasuntojen hintatasoa. Tämän vaikutuksen suuruutta on vaikea arvioida, mutta se tuskin selittää merkittävää osaa Helsingin hintatason kasvusta. Kävim-

me tämän vaikutuksen läpi kysyntä-tarjontakehikon avulla luvussa 3.1. Tämä hintavaikutus on lisännyt niiden varallisuutta, jotka omistivat markkinahintaisen asunnon ennen hitas-järjestelmän syntyä tai sen alkuaikoina – niiden kustannuksella, jotka ovat myöhemmin ostaneet markkinahintaisen asunnon.

Tontinluovutusten tehokkuudesta

84. Tontin markkinahinta tarkoittaa korkeinta korvausta, jonka kaupunki saisi luovuttamalla kohteen kilpailullisesti, kuten tarjouskilpailulla. Kun asuntojen hintataso ylittää rakennuskustannukset, jää näiden väliin erotus – tontin taloudellinen arvo – jonka jakautuminen kaupungin ja rakennuttajan välillä ei vaikuta asuntojen markkinahintaan. Sillä ei ole tässä merkitystä, olisiko tontinluovutus myyntiä vai pitkäaikaista vuokraamista (ks. luku 2.5). Jos tontit olisi luovutettu kilpailullisesti, olisi kaupunki saanut maksimaalisen tulon itselleen. Käsittelimme Helsingin tonttipolitiikkaa aiemmassa raportissa Helsingin asuntotonttien luovutuksesta (Aalto EI, 2018).³

85. Jos kaupunki hoitaa tontinluovutuksen taloudellisesti tehottomasti, tarkoittaa se sitä, että kaupunki saa tontin luovuttamisesta alhaisen korvauksen suhteessa sen taloudelliseen arvoon. Tällöin kohteen toteuttavalle rakennuttajalle jää asunnoista ylisuuri kate. Tehottomien tontinluovutusten ongelma ei suoraan liity siihen, onko tontilla käytössä hitas-säätely. Hitas-järjestelmä alentaa tontin taloudellista arvoa vähentämällä sille rakennettavien asuntojen myyntihintaa. Tehoton tontinluovutus taas alentaa kaupungin saamaa korvausta suhteessa tontin taloudelliseen arvoon. Kyse on siitä, kuinka suuren osan tontin arvosta kaupunki saa itselleen, ks. kuva 5.

86. Olemme kuulleet väitettävän, että hitas-järjestelmän ansiosta kaupunki voi rakennuskustannuksista neuvoteltuaan määritellä sellaiset ehdot rakennuttajille, että niiden myyntikatteet pienenevät ja siirtyvät sopimuksen mukaisesti alempina myyntihintoina hitas-asuntojen ostajille. Jos kaupunki pystyy myyntihintoja rajaamalla vähentämään rakennuttajien asuntojen myynnistä saamia tuloja tietyllä rahasummalla, se pystyisi myös kohentamaan rakennuttajalta saamaansa korvausta samalla rahasummalla luopumalla myyntihintojen rajoituksista. Luvussa 6.3 ehdotamme välirahamallia,

³https://www.aaltoei.fi/wp-content/uploads/2019/04/AaltoEI_Tonttiraportti_AaltoStyle.pdf

joka tonttikohtaisesti toteutettuna ehkäisisi hintasäädelyjen tonttien luovuttamista kaupungille epäedullisin ehdoin.

87. Tehoton tontinluovutus aiheuttaa tulonjakovaikutuksen rakennuttajien ja kaupungin välillä. Jos kaupungin on jostain syystä pakko luovuttaa tontti alihintaan, on yksi asuntojen hintasäätelyn vaikutus siinä, että se siirtää alihintaisen tontin sisältämää lahjoitusta rakennuttajalta asunnon ensimmäiselle ostajalle. (Se että lahjoituksella on arvoa, vaatii kaupungilta onnistunutta laadun sääntelyä, koska rakennuttajan ei kannata panostaa laatuun, joka ei vaikuta hintaan, ks. kohta 63.) Tämä saattaa liittyä alkuperäiseen 1970-luvun motivaatioon hitas-järjestelmän luomiselle.

5 Hitas-talojen asujaimisto

88. Tässä luvussa esitämme Tilastokeskuksen mikroaineistojen avulla tuotetun katsauksen hitas-asuntojen asujaimistoon. Useimmat Tilastokeskuksen aineistot alkavat vuodesta 1987, ja uusimmat tiedot ovat vuodelta 2020, mikä määrittää tarkastelun ajanjakson. Käytettyjen muuttujien tarkemmat määritelmät löytyvät lopun liitteestä sivulta 55.

89. Luvussa 5.1 esittelemme yleiskuvan asumismuotojen jakauman kehityksestä Helsingissä. Luvuissa 5.2, 5.3 ja 5.4 vertailemme hitas-talojen asukkaita muiden omistustalojen asukkaisiin, mukana vain kerros- ja rivitalot. Määrittelemme omistustalon siten, että omistusasujien osuus asukkaista ylittää 10 % vähintään yhtenä vuonna. Vertailujen ulkopuolelle jäävät siis sääntelyn alaiset vuokratalot, asumisoikeustalot, sääntelystä vapautuneet hitas-talot sekä muut talot, joissa asuu lähes yksinomaan vuokralaisia.

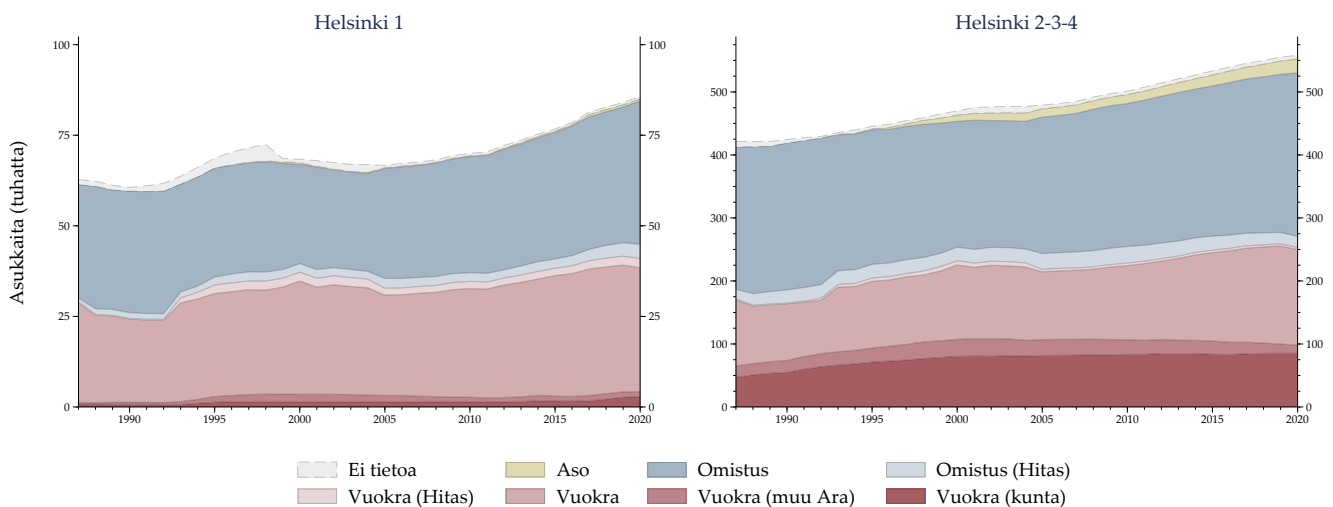
90. Tilastokeskus jakaa Helsingin neljään kalleusalueeseen asuntohintojen perusteella. (Kartta kalleusalueista on liitteen sivulla 57.) Tässä luvussa käytämme jakoa kahteen graafisen selkeyden vuoksi: Helsinki 1 eli kallein alue ja muu Helsinki. Kalleusalueiden 2–4 kehityskulut ovat tässä esitettyjen kysymysten kannalta keskenään melko samanlaisia mutta osin hyvin erilaisia kuin Helsinki 1 -alueella, johon kuuluvat mm. Jätkäsaari ja Ruoholahti.

91. Kantakaupungin entisiltä satama-alueilta vapautuneet maa-alueet on kohta valtaosin käytetty uudisrakentamiseen. Merkittävin poikkeus on Herrensaari. Tulevaisuudessa asuntorakentamiseen osoitettu kaupungin maa sijaitsee valtaosin kantakaupungin ulkopuolella, missä hitas-järjestelmän mer-

kitys on tähän asti ollut hyvin erilainen kuin ydinkeskustan läheisyydessä. Suurin ero on siinä, että kauempana keskustasta hitas-järjestelmän sallimien enimmäishintojen ja asuntojen markkinahintojen välinen ero on pienempi.

5.1 Asumismuotojen yleisyyden kehitys

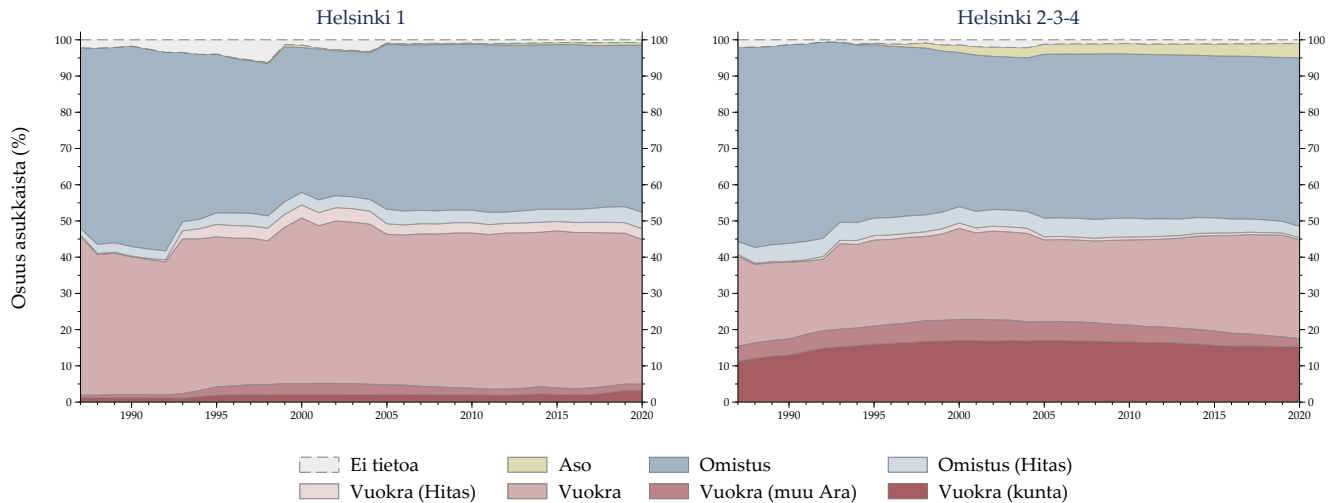
92. Koko Helsingin asukasluku kasvoi vuosien 1987 ja 2020 välillä noin 160 000:lla tai noin 33 %. Kuvasta 8 näkyy, miten asumismuotojen jakauma on kehittynyt tänä aikana kalleusalueella 1 ja muualla Helsingissä. Eri asumismuotojen välinen jakauma on säilynyt huomattavan stabiilina. Hitas-asuntojen asukkaat näkyvät kuvioissa omina kategorioinaan, eroteltuna omistusasujiin ja vuokralaisiin. Valtaosa helsinkiläisistä asuu kalleusalueen 1 ulkopuolella, joten koko Helsingin kehitys näyttää hyvin samanlaiselta kuin muun Helsingin kehitys. Samat kuviot koko Helsingille sekä muulle pääkaupunkiseudulle löytyvät liitteestä sivulta 56.



Kuva 8: Helsingin väestökehitys asumismuodoittain.

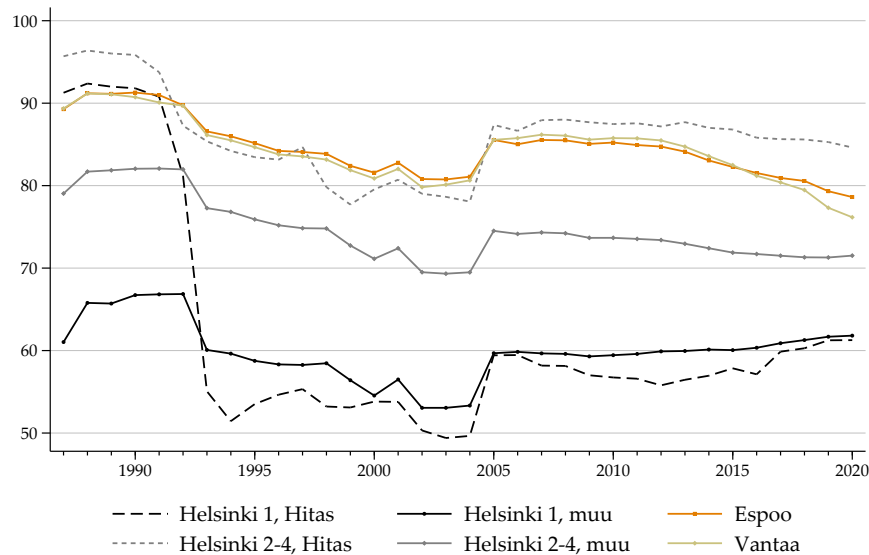
93. Asumismuotojen jakauman kehitys on poikennut melko vähän kalleimpien alueiden ja muun Helsingin välillä. Vuokra-asukkaiden osuus kaikista asukkaista ei paljoa poikkea kalleusalueiden välillä, mutta Helsinki 1:ssä on selvästi vähemmän kaupungin vuokra-asuntoja ja asumisoikeusasuntoja (Aso).

94. Selvä ero Helsinki 1:n ja muun Helsingin hitas-talojen asukkaiden välillä on siinä, että Helsinki 1:ssä vuokralaisten osuus on suurempi. Tämä näkyy



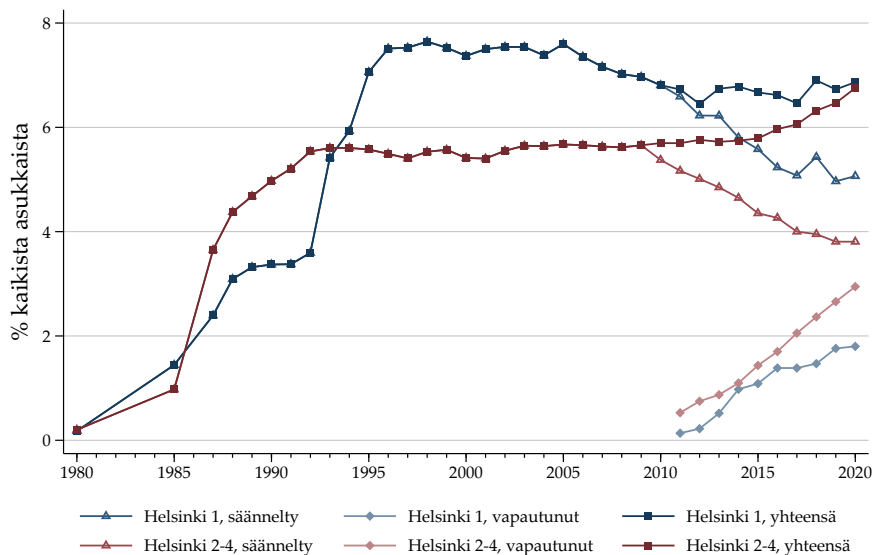
Kuva 9: Helsingin väestökehitys asumismuodoittain, osuutena väestöstä.

vielä selkeämmin kuvasta 10, joka näyttää omistusasujien osuuden kehityksen hitas-asuntojen asukkaista. Siitä näkyy myös, että vuokralaisten osuus ei Helsinki 1:ssä juuri poikkea hitas-talojen ja sääntelemättömien omistustalojen välillä, kun taas muualla Helsingissä hitas-asuntoja vuokrataan selvästi harvemmin kuin muita omistusasuntoja. Vuonna 2020 Helsinki 1:ssä 39 % hitas-talojen asukkaista oli vuokralaisia, kun muualla Helsingissä osuus oli 15 %. (Asuntokunnista vastaavat luvut olivat 42 ja 18 prosenttia.)



Kuva 10: Omistusasujien osuus omistustalojen asukkaista. Mukana vain kerros- ja rivitalot.

95. Luokittelemme hitas-asukkaiksi vain hintasäädelyjen hitas-talojen asukkaat. Kuva 11 näyttää kehityksen myös sääntelystä vapautuneiden eli entisten hitas-asuntojen osalta. Puolihitas-talot vapautuvat sääntelystä heti valmistuttuaan. Hitas-järjestelmän alkuvaiheessa sen asukasosuus kasvoi nopeasti saavuttaen melko vakaan tason 1990-luvun puolivälin tienoilla. Sen jälkeen hitas-asuntojen rakentaminen vastasi suurin piirtein muun asutuskannan kasvua. Asukasosuus pysyi noin 6 prosentin tasolla muualla Helsingissä ja prosenttiyksikön korkeampana Helsinki 1:ssä. Vanhimpien hitas-asuntojen valmistumisesta tuli 2010-luvun alussa kuluneeksi 30 vuotta, joten niitä alkoi vapautua sääntelystä. Tämä yhdessä nopeutuneen väestönkasvun kanssa on johtanut hitas-asuntojen asukasosuuden pienenemiseen viime vuosina.



Kuva 11: Hitas-taloissa asuvien osuus alueen kaikista asukkaista.

5.2 Miten hitas-talojen omistusasukkaat poikkeavat muista omistusasukkaista?

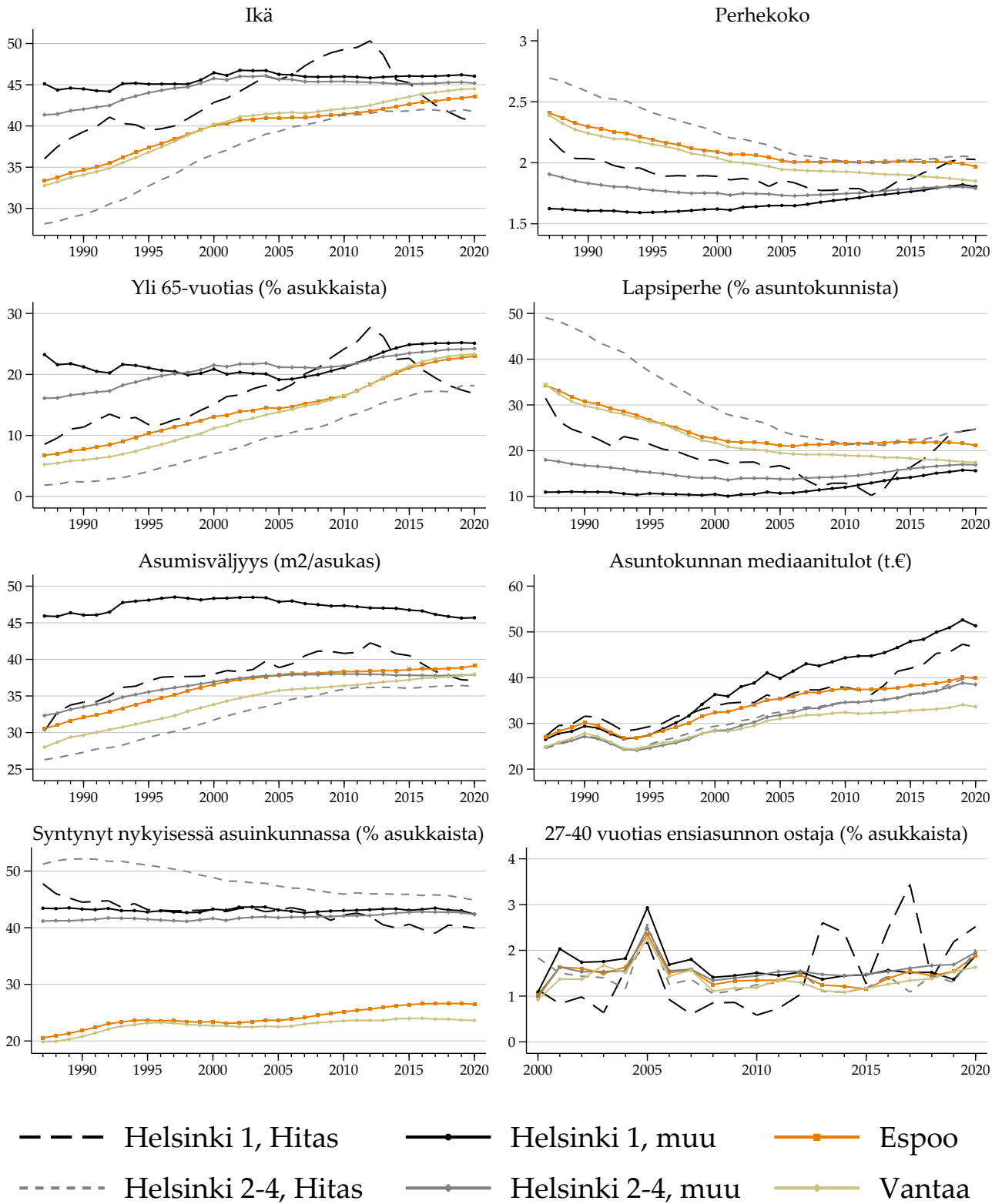
96. Hitas-järjestelmän alkuperäinen tavoite oli mahdollistaa omistusasuminen Helsingissä sellaisille asutokunnille, jotka eivät muuten hankkisi omistusasuntoa Helsingistä. Tässä alaluvussa vertailemme hitas-talojen omistusasukkaita muihin omistusasukkaisiin. Helsingin kalleimman alueen ja muun Helsingin lisäksi näytämme nyt vertailukohtana kehityskulun myös Espoon ja Vantaan omistusasukkaista. Tulokset on koottu kuvaan 12.

97. Järjestelmän alkuvuosina hitas-talojen omistusasujat olivat keskimäärin selvästi nuorempia ja kuuluivat todennäköisemmin lapsiperheeseen kuin sääntelemättömien asuntojen omistusasujat. Hitas-asuntokannan kasvaessa ja väestön kaikkialla ikääntyessä ovat demografiset piirteet eri alueilla alkaneet lähentyä toisiaan. Tämä väestöllinen samankaltaistuminen koskee myös Espoota ja Vantaata, joissa omistusasujat olivat vielä 1980-luvun lopulla keskimäärin kymmenen vuotta nuorempia kuin Helsingissä.

98. Kehitys Helsinki 1 -kalleusalueella näyttää selvästi erilaiselta kuin muissa vertailuryhmissä. Siellä hitas-omistusasujat olivat välillä jopa vanhempia kuin alueen muut omistusasujat, ennen selkeää käännettä vuonna 2012. Tämä käänne heijastaa lähinnä sitä, että Jätkäsaaren rakennettuihin hitas-taloihin muuttaneet asukkaat ovat olleet nuorempia ja hyvätuloisempia kuin samoihin aikoihin sääntelystä vapautuneiden Katajanokan vanhojen hitas-talojen asukkaat. Samalla kun perhekoko kääntyy hieman kasvuun asumisväljyys kääntyy laskuun. Helsinki 1:n muiden omistusasujien asumisväljyys on omaa luokkaansa. Kaikkein vanhimmat ja varakkaimmat asuvat harvoin hitas-asunnossa.

99. Vertailualueista korkein tulotaso on jo pitkään löytynyt Helsinki 1:stä eli kalleimpien asuntojen alueelta, jossa asuntokuntien mediaanitulot ovat viime vuosina olleet noin 10 000 euroa korkeammat kuin muualla Helsingissä. Helsinki 1:ssä omistusasujien tulotaso on noussut muita alueita nopeammin 1990-luvun lopulta lähtien, mutta hitas-asunnoissa tämä erkaantuminen alkoi vasta 2010-luvulla. Helsinki 1:n sisällä ero hitas-asukkaiden ja muiden omistusasujien tulotason välillä on nykyään pieni verrattuna molempien eroon muusta Helsingistä. Muu Helsinki, hitas ja ei-hitas lähes identtisinä, on konvergoitunut Espoon tulotasoon samalla kun Vantaa on jäänyt jälkeen. Asuntokuntien mediaanitulot huomioi erot perhekoossa, ks liite. Kehityskulku asukkaiden mediaanituloissa (ei kuvassa) on hyvin samanlainen.

100. Syntyperäisten helsinkiläisten osuus ei juurikaan eroa omistusasujien välillä hitas-asunnoissa ja muissa omistusasunnoissa. Viime vuosina Helsinki 1:n hitas-asunnoissa syntyperäisten osuus on ollut pari prosenttiyksikköä pienempi ja muualla Helsingissä pari prosenttiyksikköä suurempi kuin Helsingin muissa omistusasunnoissa. Myöskään ensiasunnon ostajien osuudet eivät systemaattisesti eroa hitas-asuntojen ja muiden asuntojen välillä. Pysytymme päättämään 27–40-vuotiaat ensiasunnon ostajat mutta vasta vuodesta 2000 lähtien. Helsinki 1:n hitas-asunnoissa näiden ensiasunnon osta-



Kuva 12: Omistusasujien taustat hitas-taloissa ja muissa omistustaloissa. Muuttujien tarkemmat määritelmät löytyvät lopun liitteestä.

jien osuus asukkaista heiluu voimakkaasti vuosien välillä, koska kyse on suhteellisen pienistä lukumääristä. Kaikkia ryhmiä koskeva piikki vuonna 2005 voi olla seurausta tilastointitavan muutoksesta.

101. Tämä vertailu ei paljasta hitas-järjestelmän vaikutuksia siihen, ketkä asuvat helsinkiläisissä omistusasunnoissa ja ketkä jossain muualla. Jos tällaisia vaikutuksia on ollut, niiden voisi odottaa näkyvän eroina hitas-talojen ja muiden talojen omistusasukkaiden välillä. Ajan myötä demografiset erot vertailuryhmien välillä ovat pienentyneet, mutta tulotasossa Helsinki 1 on noussut erilleen yli muiden. Luvussa 3.2 kuvasimme mekanismin, jolla hitas-arvonta voi kalliilla alueella laskea hitas-asuntojen ostajiksi päätyvien keskimääräistä tulotasoa suhteessa samanlaisten sääntelemättömien omistusasuntojen ostajiin. Helsinki 1:n hitas-asunnoissa omistusasujien mediaanivuositulot ovat nyt noin pari tuhatta euroa alemmat kuin alueen muilla omistusasujilla. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että hitas-järjestelmällä on saattanut olla toivotun suuntaista vaikutusta siihen, ketkä päätyvät Helsinki 1:n alueella omistusasujiksi.

5.3 Miten hitas-talojen asukkaat eroavat lähialueen muiden omistustalojen asukkaista?

102. Yksi hitas-järjestelmän mahdollinen tavoite on vähentää naapurustojen sosiaalista eriytymistä. Tässä alaluvussa vertaamme hitas-talojen asukkaita niiden lähialueen muiden omistustalojen asukkaisiin. Tulosegregaation ja muun eriytymisen kannalta ei ole merkitystä sillä, ovatko talojen asukkaat omistajia vai vuokralaisia, joten pidämme kaikki asukkaat mukana tässä tarkastelussa. Jokaista hitas-asukasta verrataan enintään 200 metrin päässä sijaitsevien muiden omistustalojen asukkaisiin, ja raportoitu erotus on keskiarvo yli kaikkien hitas-asukkaiden paitsi tulojen osalta mediaani. Tulokset on koottu kuvaan 13. Siitä näemme esimerkiksi, että Helsinki 1 -kalleusalueella hitas-talon asukas oli vuonna 2020 keskimäärin noin kuusi vuotta vanhempi kuin naapurinsa lähialueen muissa omistustaloissa.

103. Hitas-talojen asukkaat ovat jo pitkään olleet keskimäärin vanhempia kuin lähialueensa muiden omistustalojen asukkaat, ja tämä ero on selvästi suurempi Helsinki 1:ssä. Sama kehitys näkyy yli 65-vuotiaiden asukkaiden osuuksissa. Hitas-taloissa lapsiperheiden osuus oli 1990-luvun alussa noin 9 prosenttiyksikköä korkeampi kuin lähistön omistustaloissa, mutta tämä ero

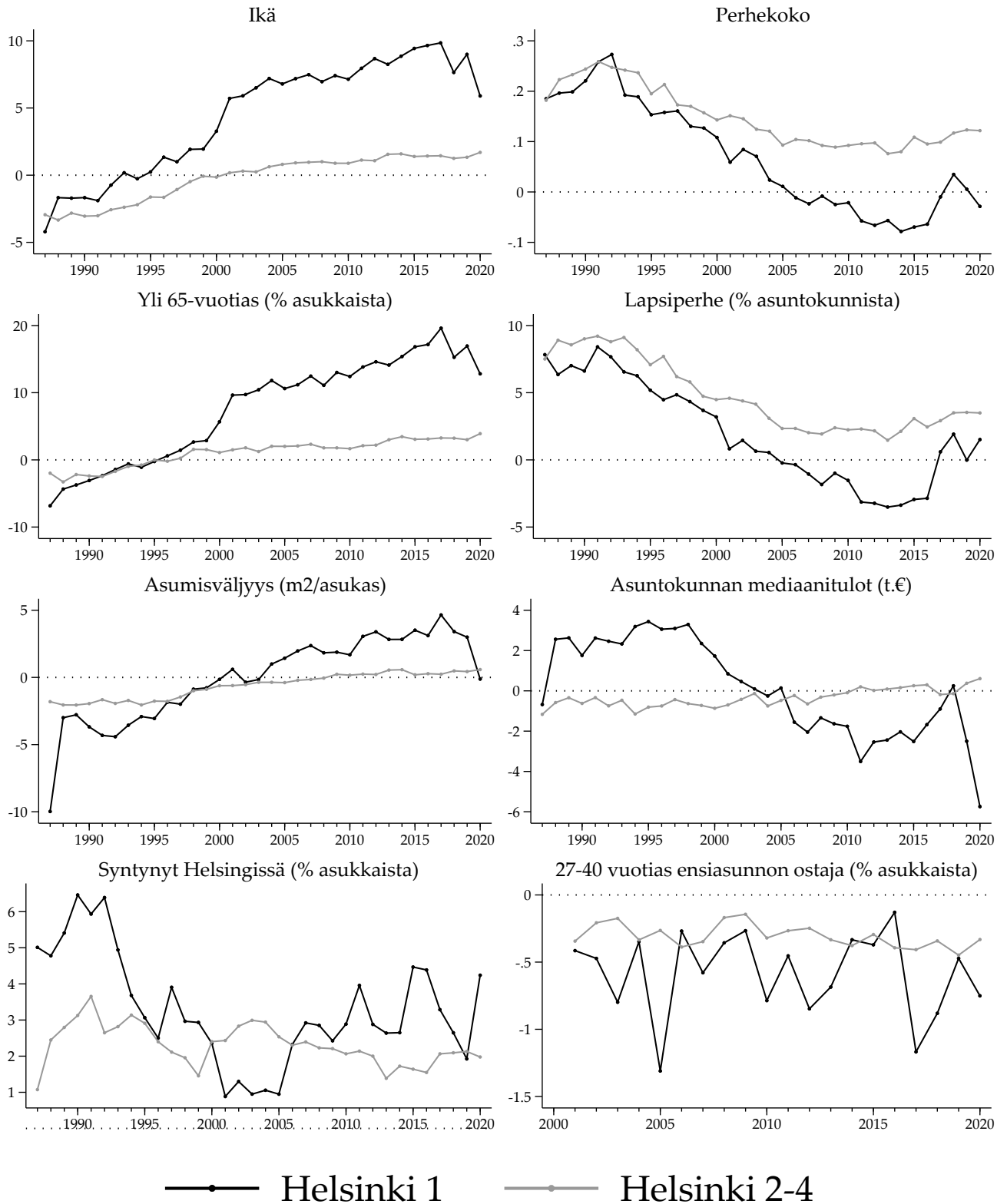
pieneni jatkuvasti ollen välillä jopa negatiivinen Helsinki 1:ssä vuosina.

104. Erot hitas-talojen ja naapuruston muiden omistustalojen asukkaiden tuloissa näyttävät hyvin erilaisilta kalleimmalla alueella ja muualla Helsingissä. Helsinki 1:ssä näkyy selvä trendi: 1990-luvulla hitas-taloissa asui tyypillisesti hieman korkeampituloisia asuntokuntia kuin lähialueen muissa omistustaloissa, mutta tämä erotus on ollut pienenemään päin ja on kääntynyt negatiiviseksi vuoden 2005 jälkeen. Vuonna 2020 hitas-taloissa mediaanitulo oli jo 6 000 euroa alempi kuin naapuruston muissa omistustaloissa. Sen sijaan muualla Helsingissä hitas-talojen asuntokunnat eivät mediaanituloiltaan ole ikinä merkittävästi poikenneet lähialueen muista omistustaloista. (Näissäkään tulovertailuissa asukkaiden tarkastelu asuntokuntien sijasta ei oleellisesti vaikuta tulosten luonteeseen).

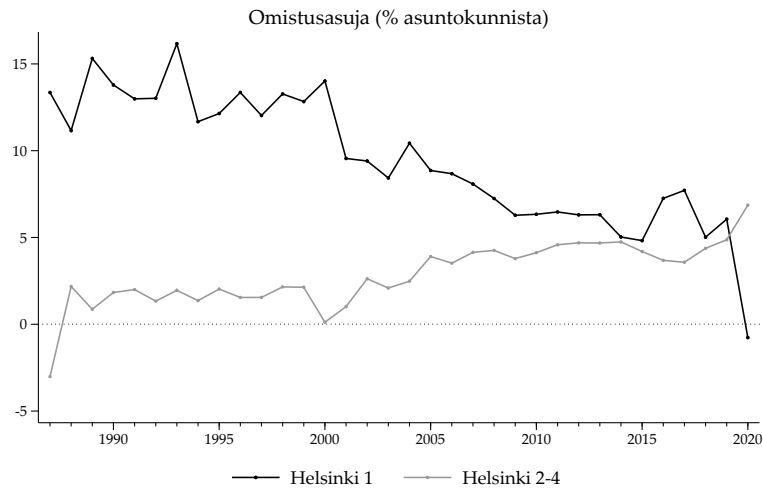
105. Syntyperäisten helsinkiläisten osuus on aina ollut hitas-taloissa hieman ympäröiviä omistustaloja korkeampi. Vuonna 2020 eroa oli Helsinki 1:ssä neljä ja muualla Helsingissä kaksi prosenttiyksikköä. Ensiasunnon ostajia on hitas-taloissa hieman vähemmän kuin lähialueen muissa omistustaloissa. Helsinki 1:ssä ero ensiasunnon ostajien osuuksissa on heilunut voimakkaasti, mikä lähinnä heijastelee pienistä lukumääristä aiheutuvaa kohinaa.

106. Kuva 14 näyttää vielä erot omistusasuntokuntien osuudessa eli samalla käänteisesti erot siinä, kuinka suuri osuus asuntokunnista on vuokralaisia. Omistusasujien osuus on systemaattisesti ollut korkeampi hitas-taloissa kuin lähialueidensa muissa omistustaloissa. Helsinki 1:ssä osuus oli aiemmin jopa 15 prosenttiyksikköä korkeampi, mutta tämä ero on pikkuhiljaa kaventunut ollen vuonna 2020 jo nollassa. Muualla Helsingissä ero on vähitellen kasvanut 1990-luvun alun parista prosentista lähes seitsemään prosenttiyksikköön vuoteen 2020 mennessä.

107. Kuten luvun 5.2 vertailussa koko kalleusalueen omistusasujien kesken, myös naapurustojen sisällä tehdyn vertailun mukaan Helsinki 1:n hitas-taloissa on nykyään selvästi matalampi tulotaso kuin muissa omistustaloissa. Muualla Helsingissä tulotasoissa ei juuri näy eroa. Myös tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että Helsinki 1:ssä hitas-asunnot ovat tuoneet suhteellisen kalliille alueille alemman tulotason asukkaita. Tämä siitä huolimatta, että asuntojen vuokraamisessa ei siellä enää nykyään ole eroa hitas-asuntojen ja muiden omistusasuntojen välillä.



Kuva 13: Taustamuuttujien erotus hitas-talojen asukkaiden ja lähialueen muiden omistustalojen asukkaiden välillä. Lähialue tarkoittaa enintään 200 metrin päässä sijaitsevia rakennuksia. Muuttujien tarkemmat määritelmät löytyvät lopun liitteestä.



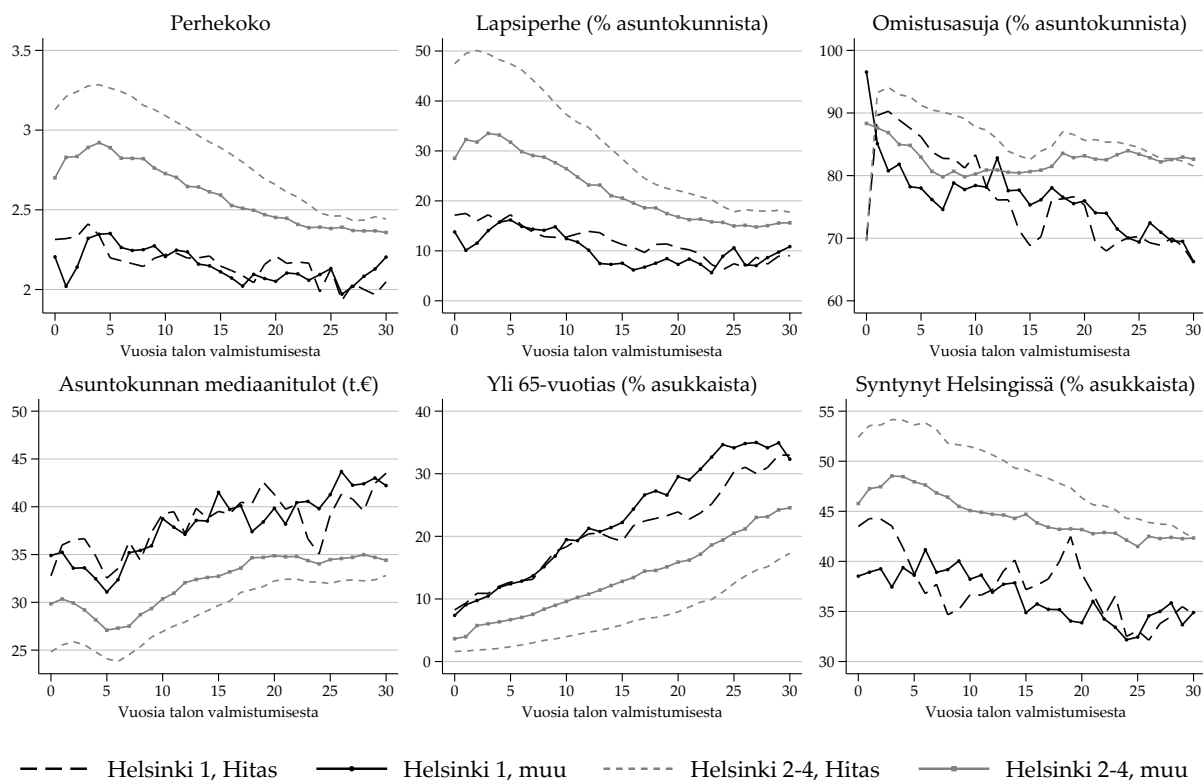
Kuva 14: Erotus asuntonsa omistavien asuntokuntien osuudessa hitas-talojen ja niiden lähialueella sijaitsevien muiden omistustalojen välillä. Lähialue tarkoittaa enintään 200 metrin päässä sijaitsevia rakennuksia.

5.4 Miten hitas-talon asujaimisto muuttuu ajan myötä?

108. Uudiskohteisiin muuttavien ostajien täytyy yleensä tehdä ostopäätös jo hyvissä ajoin ennen talon valmistumista. Lisäksi hitas-sääntely voi vaikuttaa eri lailla uudiskohteissa kuin vanhojen asuntojen markkinoilla. Tässä alaluvussa vertailemme asujaimiston kehitystä hitas-taloissa ja muissa omistustaloissa talon valmistuttua. Kuva 15 kattaa vuosina 1987–1990 valmistuneet talot. Tälle suppeahkolle valmistumisvuosien joukolle havaitsemme pitkän 30-vuotisen tarkasteluajanjakson.

109. Vaihtoehtoisesti tarkastelemalla laajempaa joukkoa valmistumisvuosia 1987–2004 (kuvassa 16) saamme mukaan myös uudempia taloyhtiöitä mutta toisaalta ehdimme seurata näiden talojen asukkaita vain 15 vuotta valmistumisen jälkeen. Jälkimmäinen vertailu muuttuu siis 15 vuoden jälkeen talon iän kasvaessa yhä vähemmän vertailukelpoiseksi alkuvuosien kanssa, koska talojoukot jatkuvasti supistuvat.

110. Yleinen ilmiö kaikissa vertailuryhmissä on perhekoon ja lapsiperheiden osuuden lasku sekä yli 65-vuotiaiden osuuden nousu talon iän kasvaessa. Helsinki 1 -kalleusalueella lapsiperheiden elinkaarivaikutus oli hyvin lievä tarkastelun vanhimmissa taloissa, mutta sielläkin myöhemmin valmistuneissa hitas-taloissa demografinen elinkaarivaikutus on alkanut muistuttaa elinkaarivaikutusta muualla Helsingissä. (Kuva 16.) Kaikkiällä erot hitas-talojen ja muiden

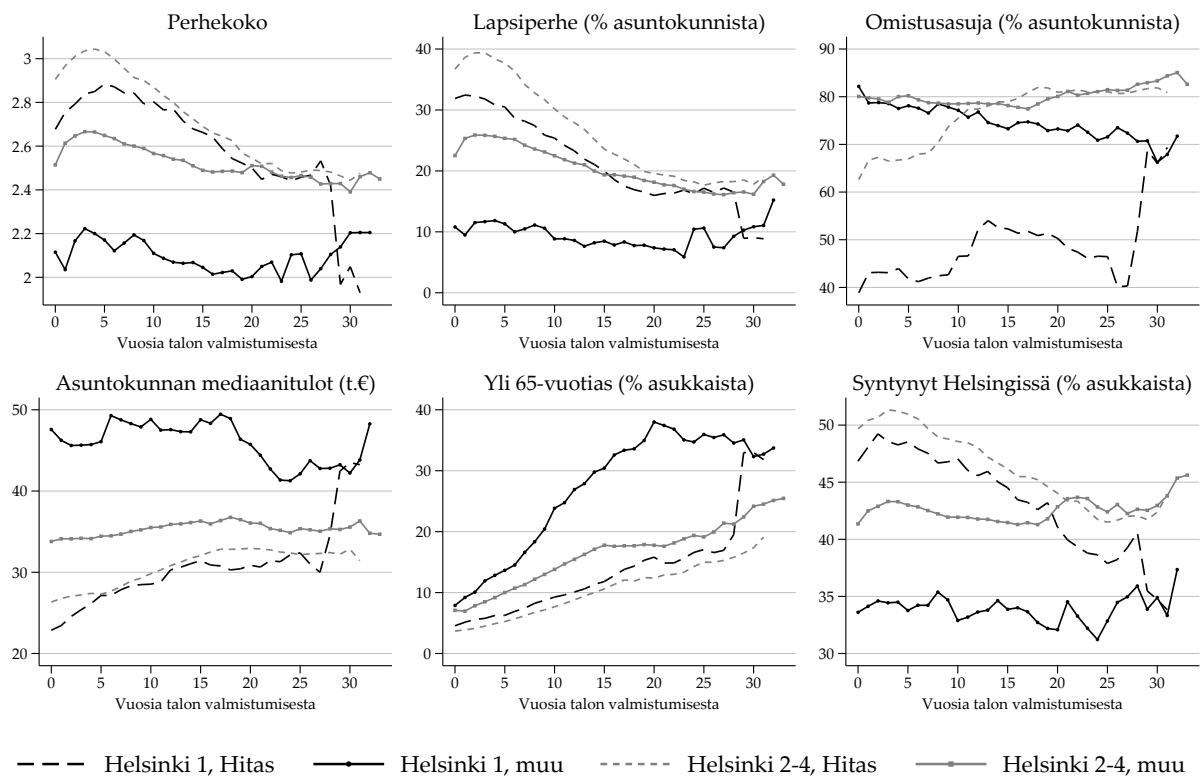


Kuva 15: Vuosina 1987–1990 valmistuneiden hitas-talojen ja muiden omistustalojen asujaimiston kehitys.

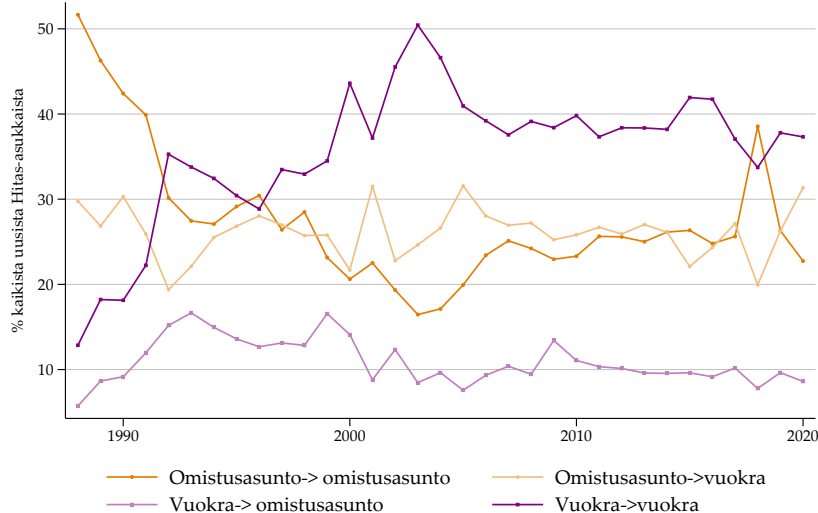
omistustalojen välillä pienenevät talojen lähestyessä 30 vuoden ikää. Hitas-taloissa syntyperäisten helsinkiläisten osuus on alkuvaiheessa muita omistustaloja korkeampi mutta tämäkin ero poistuu ajan myötä.

111. Uudisrakennukseen muuttavien asuntokuntien tulotasossa näkyy selvä ero hitas-talojen ja muiden omistustalojen välillä, tosin Helsinki 1:ssä vain kuvan 16 valmistumisvuosien tuoreimmassa otoksessa. Siinä hitas-taloissa asuntokuntien mediaanitulo pysyy kuitenkin selvästi alhaisempana kuin muissa samanikäisissä omistustaloissa.

112. Kuvassa 17 tarkastelemme hitas-taloihin muuttavien asunnon hallintaperustetta ennen ja jälkeen muuton. Tämä tarkastelu kattaa kaikenikäiset hitas-talot, mutta mukana ovat vain sellaiset muuttajat, joiden edellinen asunto ei ollut hitas-talossa. Suurin ryhmä on säätelemättömästä omistusasunnosta omaan hitas-asuntoon muuttavat. Vuodesta toiseen kymmenisen prosenttia uusista hitas-asukkaista on samalla siirtynyt vuokra-asujista omistusasujiksi. Vuokralaisten vaihtuvuus on omistusasujia suurempaa, joten heidän osuutensa muuttajista on suurempi kuin omistusasukkaiden.



Kuva 16: Vuosien 1987–2004 aikana valmistuneiden hitas-talojen ja muiden omistustalojen asujaimiston kehitys.



Kuva 17: Hitas-taloihin muuttaneiden asumismuoto ennen ja jälkeen muuton. Selitteessä nuolta edeltävä osa kertoo edellisen asunnon ja jälkimmäinen uuden asunnon hallintaperusteen. Esimerkiksi *vuokra*→*omistusasunto* on vuokralta omistusasuntoon muuttaneiden osuus kaikista hitas-taloihin muuttaneista asukkaista.

6 Mitä tehdä hitas-järjestelmälle?

113. Kaupunginvaltuusto on päättänyt luopua nykymuotoisesta hitas-järjestelmästä. Valmisteilla on *uusi kohtuuhintaisen omistusasumisen malli*, johon liittyen tämäkin raportti on tilattu. Käsityksemme mukaan valtuuston päätöksen takana ei kuitenkaan ole yhteisymmärrystä uuden järjestelmän suunnasta, ei edes sen peruseriaatteista. Jotkut haluaisivat järjestelmältä eri tavoin entistä tiukempaa sääntelyä, toiset taas haluaisivat siirtää siihen käytettyjä resursseja muihin tarkoituksiin.

114. Hitas-järjestelmän ongelmina on pidetty mm. asuntojen kohdentumista vääränlaisille ostajille, asuntojen jälleenvuokrausta ja osin satunnaista tapaa kohdentaa julkista tukea eri kotitalouksille. Tiukempi sääntely tarkoittaisi osto-oikeuden rajaamista entistä pienemmälle joukolle esimerkiksi tulo-rajojen perusteella ja/tai jälleenvuokrauksen kieltämistä.

115. Tulkintamme mukaan omistusasunnon kohtuuhintaisuudella tarkoitetaan yleensä markkinahinnat alittavaa hintaa. Jos tavoite on myydä omistusasuntoja alle markkinahintojen, tarkoittaa se määritelmällisesti sitä, että niitä ei voi riittää kaikille ostohalukkaille. Järjestelmän keskeinen piirre on silloin, miten valitaan ne, joilla on oikeus ostaa kohtuuhintainen asunto. Merkittävin osa järjestelmän kustannuksista kaupungille on menetettyä tuloa, ks. kohta 40. Tämä resurssin käyttö jää nykyisessä järjestelmässä piiloon päätöksenteossa, koska kyseessä on menetetty tulo eikä budjetissa näkyvä menoerä.

116. On vain yksi hyvä tapa saada asuntojen yleistä hintatasoa alemmaksi eli lähemmäksi Suomen muiden kasvukeskusten hintatasoa. Se on rakentaa Helsinkiin lisää asuntoja eli lisätä tarjontaa. (Huono tapa on tehdä Helsingistä vähemmän houkutteleva eli vähentää kysyntää.) Vaikutus on hidas, koska rakentaminen vie aikaa, eikä se ole mekaaninen, koska hintaan vaikuttavat myös muutokset kysynnässä. Hitas-asunnoille suunnattujen tonttien käyttäminen markkinaehtoiseen omistusasuntotuotantoon toisi saman vaikutuksen asuntojen tarjontaan ja yleiseen hintatasoon mutta mahdollistaisi kaupungille suuremmat tulot.

117. Missä tahansa sääntelyjärjestelmässä, jossa kaupunki myy asuntoja alle markkinahinnan, täytyy järjestelmän määrittää, miten yleisen hintatason alittavat asunnot jaetaan. Ne jotka jäävät ilman säädelyä asuntoa, koska hä-

viävät arvonnassa tai koska eivät ole ensisijaisuusehtojen suosimia, joutuvat sääntelyjärjestelmän takia heikompaan asemaan kuin missä olisivat ilman sääntelyä. Panostettuaan näiden asuntojen ja ostajien tukeen jää kaupungille vähemmän resursseja muihin tarkoituksiin.

118. Hitas-järjestelmään käytettyjen resurssien vastineeksi kaupunki voi saada aikaan vaikutuksia väestörakenteeseen ja sen alueelliseen jakautumiseen. Tämä onkin ainoa vaikutus, jota hintasääntelyllä voi perustella. Nyt se, että lahjan saaja mieluummin ottaisi tuen rahana, ei vielä takaa sitä, että hintatuki on tehoton tapa auttaa sen saajaa. Hintatuen tarkoitus on vaikuttaa väestörakenteeseen eikä auttaa tuensaajia. Jos tavoite olisi vaikkapa lisätä tietyt kriteerit täyttävien asukkaiden osuutta hitas-kohteen alueella, tämän tavoitteen kannalta ei ole väliä, ketkä kriteerit täyttävistä ostohalukkaista sinne muuttavat. Edunsaajat voi silloin ihan hyvin vaikka arpoa.

119. Hitas-järjestelmä tuottaa myös tulonsiirtoja. Hintatuesta osalliseksi pääsevien taloudellinen tilanne kohenee muiden kaupunkilaisten kustannuksella, koska valtuusto olisi voinut käyttää samat varat toisin. Kun tuen saaja ottaisi tuen mieluummin rahana kuin tietyn asunnon hintatukena, ei sen käyttö taloudellisena tukena ole perusteltua. Kun tukea ei riitä kaikille, on arvonta huonosti perusteltu tapa kohdentaa sitä. Saman kokonaistuen voisi jakaa tasaisemmin kaikkien tukeen oikeutettujen kesken sen sijaan, että osa voittaa arvonnassa ja toiset eivät saa mitään.

120. Taloustieteellinen näkökulma ei voi tuoda ratkaisua siihen, miten kaupungin pitäisi jakaa resurssinsa erilaisten tavoitteiden välillä. Minkälaiseen väestörakenteeseen kaupungin tulisi pyrkiä, ja kuinka paljon sen tulisi käyttää resursseja tavoitteen saavuttamiseen – ottaen huomioon muut tavoitteet, joita samoilla resursseilla voisi edistää? Myös samoihin tavoitteisiin, kuten tulosegregaation lieventämiseen, on muita keinoja kuin omistusasuntojen hintatuki. Päätöksenteossa pitäisi pystyä vertaamaan hintatukea niihin.

121. On selvää, että tiedon käytettyjen toimenpiteiden kustannuksista ja vaikutuksista täytyy olla osa hyvää päätöksentekoa. Tähän asti hitas-järjestelmän selvä ongelma on ollut kustannusten jääminen piiloon, väestörakenteeseen liittyvien tavoitteiden epämääräisyys ja vaikutustenarvioinnin puute. Suuri osa kustannuksista on menetettyä tuloa, ja ilmeisesti tähän liittyen hyväksyttävillä kustannuksilla ei myöskään ole määritelty mitään ylärajaa.

122. Luvuissa 6.3 ja 6.4 esitämme ratkaisuja hitas-järjestelmän tai minkä tahansa sen tilalle tulevan omistusasumista tukevan järjestelmän läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä kustannusten että vaikutustenarvioinnin osalta.

6.1 Hitas-järjestelmän muuttaminen

123. Helsingin kaupungin mukaan hitas-järjestelmän korvaajaksi on kehitteillä uusi kohtuuhintaisen asumisen malli, joka voisi poiketa nykyisestä hitas-järjestelmästä yhdellä tai useammalla eri tavalla. Käsitlemme kuumiamme muutosehdotuksia seuraavassa yksi kerrallaan. Kyse ei ole valmisteilla olevista muutoksista vaan meille kommentoitavaksi tarkoitetuista ajatuksista.

124. Tulkitsemme *rajoitusten ja ensisijaisuusjärjestyksen* eroksi sen, että rajoitukset koskisivat myös asuntojen jälleenmyyntiä. Oletamme, että jos hitas-uudiskohteen asunnolle ei ilmoittautuisi yhtään rajaukset täyttävää ostajaa, se voitaisiin myydä myös ostajalle, joka ei täytä rajausta. Tällöin rajauksen ja ensisijaisuusehdon välinen ero on pieni.

Tulo- tai varallisuusrajoitukset

125. Ostajien piirteisiin, kuten tuloihin, perustuvien rajoitusten vaikutus riippuu suuresti siitä, kuinka tiukkoja ne ovat sekä siitä, onko kyseessä korkean vai matalan hintatuen kohde.

126. Rajoituksilla voisi olla merkittävä vaikutus hitas-asuntojen ostajiin, jos kyseessä on kohde, jossa ero markkinahinnan ja hitas-hinnan välillä on korkea ja jossa tuloraja on tiukka. Tiukka rajoitus tarkoittaa tässä sitä, että niin pieni osa halukkaista ostajista täyttää rajoitukset, että myös eniten kysytyjä eli korkean hintatuen sisältäviä asuntoja riittää tulorajan alittaville ostohalukkaille tai vain pieni osa heistä jää arvonnassa ilman. Sen sijaan jos rajoitus on löysä, se puree vain pieneen osaan halukkaista ostajista eikä siten juurikaan paranna rajoitukset täyttävien ostajien mahdollisuuksia saada hitas-asunto suositusta kohteesta.

127. Kohteissa, joissa hitas-hinta ei poikkea markkinahinnasta, ei rajoituksella olisi vaikutusta ostajiin. Niissä kysyntä on muutenkin jo tasapainossa tarjonnan kanssa, joten rajoitukset täyttävät ostajat olisivat muutenkin saaneet

ostettua sieltä asunnon, ja muiden asuntojen kohdalla rajoituksesta täytyisi joustaa. Tällöin järjestelmä ei poikkeaisi nykyisestä hitas-järjestelmästä matalan hintatason alueella, ks. luku 3.4.

128. Useimmat asunnonostajat ottavat asuntolainaa ja kohtaavat siksi vähimmäisvaatimuksia tuloille ja varallisuudelle. Niinpä jos hitas-järjestelmän ostajille asettama tulojen tai varallisuuden yläraja on tiukka, voi sen ja pankkien käytännössä asettaman alarajan väliin jäädä melko vähän mahdollisia ostajia. Erityisen hyvässä asemassa olisivat ne, joiden luottokelpoisuus on syystä tai toisesta parempi kuin miltä se näyttää juuri tällä hetkellä mitatun tulo- ja varallisuustason perusteella. Esimerkiksi asuntokunta, jolla on rajoituksen alittavat tulot tai varallisuus mutta jolla on varakkaita vanhempia, saa paremmin asuntolainaa tai ei edes tarvitse sitä.

129. Tulosidonnaisten etujen haittapuoli on aina siinä, että ne kiristävät tuloerotuksen efektiivistä progressiota. Jos tarjolla on hitas-asunnon muodossa rahanarvoinen etu, johon pääsisi käsiksi vain alemmalla tulotasolla, joidenkin kannattaa alentaa tulotasoaan. Tällainen vapaaehtoinen tulojen alennus aiheuttaa toisaalla verotulojen alenemista sekä kaupungille että valtiolle. Varallisuusrajoituksen vastaava kannustinvaikutus vaikuttaa säästämiseen ja pääomatuloihin. Nämä negatiiviset kannustinvaikutukset olisivat sitä suurempia, mitä enemmän rajoituksilla on merkitystä. Jos raja on tiukka, sen tilapäisesti alittamalla tietää saavansa hankittua myös arvokkaan hitas-kohteen. On monia tapoja laskea tuloja tai varallisuutta tilapäisesti. Lisäksi uuden asunnon hankkimisen ajoitusta voi siirtää vuodelle, jolloin mitatut tulot ovat tilapäisesti alentuneet.

130. Tulorajoitusten valvominen olisi mahdollista valtion keräämien verotietojen avulla. Niitä hyödynnetään jo esimerkiksi päiväsakkojen maksuperusteiden tarkastamisessa. Varallisuusrajoitusten toteuttaminen olisi vaikeampaa, koska varallisuustiedoista ei ole yhtä kattavaa rekisteriä. Oma hankala kysymyksensä olisi se, mitä tuloja tai varallisuutta otettaisiin huomioon, samoin kuin se, mihin rajat laitetaan ja miten niitä tarkastetaan. Kuinka alhainen tulo- ja varallisuusraja käytännössä on tiukka, vaihtelisi ajan myötä taloustilanteen ja asuntomarkkinoiden tilan mukana.

131. Rajoitusten soveltaminen hitas-asuntojen jälkimarkkinoilla aiheuttaa enemmän hallinnollista työtä kuin pelkkä hintarajoitus, koska siinä on tarkastettava jokaista ostajakandidaattia koskevia rekisteritietoja. Tiukka rajoitus voi huomattavasti pitkittää hitas-asuntojen myyntiaikoja, koska se

karsii sallittujen ostajien joukkoa. Jos rajoituksia sovellettaisiin vain uudiskohteissa, olisi niillä vaikutuksia niin kauan kuin ensimmäiset ostajat asuvat siellä. Jos jälkimarkkinoiden sääntely toimii, eli ostajat eivät tee myyjille rahanarvoisia lisäpalveluksia “tiskin alla”, asunnon pikaiseen myymiseen rajoitusten kiertämiseksi ei ole erityisiä kannustimia. Kysynnän ja tarjonnan epäsuhta jälkimarkkinoilla ratkeaa tavoilla, joilla ei välttämättä ole yhteyttä rajoituksiin (henkilökohtaiset suhteet, sattuma).

132. Jos rajaukset koskisivat myös hitas-asuntojen jälkimarkkinoita, olisi niillä pitkäkestoisia vaikutuksia myös siihen, kuka asuu missäkin. Sitova tuloraja saattaa vähentää tulosegregaatiota alueella, jossa hitas-kohteen yläraja sallitulle tulotasolle on alempi kuin yleinen tulotaso. Kokonaisvaikutus tulosegregaatioon voisi olla positiivinen tai negatiivinen riippuen siitä, mikä tulotason alueelle rajauksen karkottamat kotitaloudet muuttavat ja siitä, mistä sen tuomat ostajat ovat poissa. Kohdan 129 mukaiset negatiiviset kannustinvaikutukset ovat sitä suurempia, mitä tiukempi on tuloraja ja mitä korkeampaa hintatuki.

Ensisijaisuusjärjestyksiä arvontoihin

133. Yhden ehdotuksen mukaan perheet ja/tai ensiasunnon ostajat asetetaan ensisijaisiksi uudiskohteiden arvunnoissa. Tämänkin politiikan vaikutus riippuu siitä, onko kyse korkean vai matalan hintatuen kohteesta.

134. Ensisijaisuusehdoilla ei ole vaikutusta niissä kohteissa, joissa hitashinta on lähellä markkinahintaa, koska silloin arvontoja ei juurikaan jouduta käyttämään. Tällöin hitas-järjestelmän merkitys on muutenkin vähäinen, ks. luku 3.4.

135. Ensisijaisuusehdoilla olisi vaikutusta kohteissa, joissa hitas-hinta on selvästi markkinahintojen alapuolella. Ehtojen seurauksena lapsiperheiden ja/tai ensiasunnon ostajien osuus ensimmäisistä asukkaista kasvaisi näissä hitas-kohteissa ja laskisi muualla. Suurimman hintatuen kohteissa ostajat jouduttaisiin yhä arpomaan ensisijaisuusehdot täyttävien kesken.

136. Ensisijaisuusehdoilla olisi tilapäistä vaikutusta asukasrakenteisiin. Viime aikoina uusiin hitas-asuntoihin muuttaneista aikuisista yli puolet on muuttanut pois kymmenen vuotta valmistumisen jälkeen. (Tieto perustuu vuosien 2000 ja 2010 välillä valmistuneisiin kohteisiin.) Koska arvontasään-

töihin vaikuttava rajoitus ei koske jälkimarkkinoita, olisi niiden vaikutus asukasrakenteeseen selvästi jälkimarkkinoita koskevaa 30 vuoden hintasääntelyä lyhytkestoisempi.

137. Vuonna 2020 uudiskohteiden hitas-asuntoihin muuttaneista asuntokunnista 59 prosenttia oli lapsiperheitä, kun kaikista Helsingin asuntoihin muuttaneista asuntokunnista vastaava osuus oli 55 prosenttia. Uudiskohteiden hitas-omistusasuntoihin muuttaneista 27–40-vuotiaista 33 prosentille se oli ensimmäinen omistusasunto, mikä on kaksi prosenttiyksikköä enemmän kuin säätelemättömiin omistusasuntoihin muuttaneista 27–40-vuotiaista.⁴

138. Ensisijaisuusehdoilla olisi vaikutusta korkean hintatuen kohteiden asukasrakenteeseen siten, että suhteellisen kalliiden alueiden hitas-kohteissa asuisi alkuvaiheessa enemmän ehtojen suosimia asukaskuntia. Toisaalta ensiasuntojen ostajien osuus asuntokunnista on selvästi pienempi kuin lapsiperheiden, joten tämä rajoitus todennäköisesti jättäisi asuntoja useammin myös muille hakijoille.

139. Ensiasunnon ostajien suosimisella on ehkä tarkoitus edistää omistussujaksi siirtymistä. Sillä voi kuitenkin olla myös asumisuraa vääristäviä vaikutuksia. Ensiasunnon ostajan edun voi käyttää vain kerran. Jos merkittävän hintatuen varaan voi laskea, voi olla kannattavaa lykätä ensimmäisen omistusasunnon hankkimista, kunnes on kykyä hankkia suhteellisen arvokas ja suuremman hintatuen sisältävä asunto.

140. Jos ensisijaisuusehtojen tarkoitus on parantaa ehtojen suosimien asukaskuntien taloudellista tilannetta, on se tehoton tapa toimia. Ehdon tuoma taloudellinen hyöty sen saajalle vastaa markkinahinnan ja hitas-hinnan erotusta. Tämä on myös määritelmällisesti hintatuen kustannus kaupungille, rahaa, jonka se olisi voinut käyttää toisin. Tuen saajan kannalta hintatuki on huonompi vaihtoehto kuin sama määrä rahaa: rahan voi käyttää mihin parhaaksi katsoo, vaikka sen täsmälleen saman asunnon ostamiseen markkinahinnalla, mutta hitas-asunnon hinnanalennuksen voi käyttää vain tietyn asunnon ostamiseen.

141. Edellinen tehottomuusargumentti pätee kaikkiin niihin tavoitteisiin, jotka liittyvät hitas-asuntojen ostajien taloudellisen aseman parantamiseen. Tätä kutsutaan joskus “asumismenojen alentamiseksi”). Sen sijaan asukas-

⁴Ikärajaus johtuu tavasta, jolla ensiasunto päätellään aineistosta, ks. liite.

rakenteeseen vaikuttaminen on tavoite, johon tämä tehottomuusargumentti ei automaattisesti pure. Kaupunki voi olla halukas maksamaan siitä, että kohteen asukasrakente muuttuu tiettyyn suuntaan, vaikka yksittäinen hitas-edun saanut asuntokunta ei.

Hitas-asuntojen vuokraamisen rajoittaminen

142. Hitas-asuntoja saa vapaasti vuokrata eteenpäin siinä missä muitakin omistusasuntoja. Tällä hetkellä noin viidennes hitas-säädelyjen talojen asukkaista on vuokralaisia. Vuokraaminen on huomattavasti yleisempää kalleimmilla alueilla sekä yksiöissä. Vuonna 2020 hitas-talojen yksiöiden asukkaista 57 prosenttia oli vuokralaisia, kun suurempien huonelukujen kohdalla vastaava luku oli 19 prosenttia. Kaikista Helsinki 1 -kalleusalueen hitas-talojen asuntokunnista 42 prosenttia asui vuokralla, kun muualla Helsingissä vastaava luku oli 18 prosenttia.⁵

143. Vuokrattujen asuntojen kohdalla hitas-järjestelmällä ei ole vaikutusta asukkaiden valikoitumiseen verrattuna siihen, että ne olisivat tavallisia omistusasuntoja, joita myös vuokrataan eteenpäin. Niinpä hitas-asunnot kohteissa, joissa suuri osa asunnoista päättyy vuokralle, eivät edistä kaupungin asukasrakenteeseen liittyviä tavoitteita. Hitas-järjestelmän kustannukset sen sijaan eivät riipu siitä, päättyykö asunto vuokralle vai ei, tosin vuokralle päättyessään asunnosta kertyy pääomaverotuloja, joista Helsingin kaupunki hyötyy epäsuorasti.

144. Hitas-asuntojen vuokraamisen rajoittaminen ei ilmeisesti tarkoita kieltämistä, vaan lupia vuokraamiseen myönnettäisiin joillain kriteereillä. Tiukat rajoitukset johtaisivat asuntojen käyttöasteen laskuun ja sitä kautta vähentäisivät asuntojen tarjontaa Helsingissä. Jos vaihtoehtona on asunnon pitäminen tyhjänä tai sen myyminen säädelyyn hintaan ja siten hintatuen pysyvä menetys, on tilapäinen tyhjillään pitäminen usein omistajalle parempi vaihtoehto. Mitä suurempi hintatuki asuntoon sisältyy, sitä pidempi tyhjilläänpitojakso olisi kannattavampaa verrattuna asunnon myymiseen. Vuokraamisen kieltäminen ja siitä myönnettävien poikkeuksien hallinnointi vaatisi todennäköisesti lisää resursseja hitas-järjestelmän hallintoon ja valvontaan.

⁵Kartta Tilastokeskuksen määrittelmistä kalleusalueista on liitteessä sivulla 57.

145. Osa vuokralla olevista hitas-asunnoista on alun perinkin ostettu sijoituskohteiksi. Vuonna 2020 Helsinki 1 -kalleusalueen hitas-uudiskohteiden asunnoista 15 prosenttia oli vuokralla heti ensimmäisenä vuonna, kun muualla Helsingissä vastaava luku oli 17 prosenttia. Kalleimpien alueiden hitas-kohteiden keskimääräistä yleisempi päätyminen vuokra-asunnoiksi on tapahtunut ajan mittaan, mahdollisesti vasta osana hitas-asuntojen jälkimarkkinoita. (Tilastokeskuksen aineistosta ei voi päätellä, mikä osuus vuokralla olevista asunnoista on aiempien asukkaiden omistuksessa ja mikä osuus myyty muille sijoittajille.)

146. Sijoituskohteeksi ostettu hitas-asunto on vaikutuksiltaan lähellä puolihitas-asuntoa, jonka ostaja saa myydä eteenpäin ilman rajoituksia. Jos hitas-hinta on edullinen, molemmissa tapauksissa kohteen ostaja pystyy pidemmän päälle muuttamaan kaupungilta saadun tuen rahaksi. Hintatuki ei tällöin voi vaikuttaa asukasrakenteeseen.

147. Myös omaan asumiskäyttöön hitas-asunnon ostaneiden kannattaa pitää kiinni asunnosta, jonka hitas-hinta alittaa vastaavan asunnon markkinahinnan. Ennen pitkää sopiva asumisratkaisu yleensä muuttuu esimerkiksi perhetilanteen tai työpaikan sijainnin muuttuessa. Hintatuetusta asunnosta kiinni pitäminen aiheuttaa tällöin kohtaantotappiota (ks. luku 3.3). Mahdollisuus laittaa hitas-asunto vuokralle vähentää siten asuntomarkkinoiden kohtaantotappiota.

Tontinvuokran huojennusten poisto

148. Tulkitsemme “huojennuksen” alennukseksi (pitkäaikaisen vuokrasopimuksen) markkinavuokrasta. Tontinvuokran huojennus ei oleellisesti poikkea siitä, että tontti myytäisiin huojennettuun hintaan. Vuokraaminen markkinahintaan tarkoittaisi sitä, että tontti vuokrataan korkeimman vuokratarjouksen tekijälle tai vuokrataan kiinteään hintaan sille, joka maksaa korkeimman välirahan. (Jälkimmäinen olisi parempi, koska se vähentää riskiä maksuhäiriöistä tulevaisuudessa.)

149. Mitä alempi on tontinvuokra, sitä houkuttelevampi kohde on ostajille. Jos asuntojen hinta on säädelty, tekee alempi tontinvuokra asunnosta käytännössä halvemman. Kuvassa 5 tämän voi tulkita siten, että asunnon “hinta” on siitä maksettava nykyarvo, eli siinä on huomioitu myös kaikki maksut, jotka lankeavat maksettavaksi tulevaisuudessa. Nykyarvo ei systemaattises-

ti muutu siitä, maksetaanko tontti heti vai vuosi kerrallaan. Suurempi huojennus vastaa alempaa säädelyä hintaa, mikä tuo lisää halukkaita ostajia eli tekee hitas-arvonnan voittamisesta epätodennäköisempää sekä kasvattaa kaupungin menettämien tulojen nykyarvoa.

150. Jos taas asuntojen hintoja ei ole säädely, menee tontinvuokran huojennus rakennusyhtiön eduksi. Alemmat asumiskustannukset nostavat asunnon arvoa kuluttajille ja siten markkinahintaa. Kuvassa 5 tämän voi tulkita siten, että kysyntäkäyrä nousee ylöspäin tontinvuokran alennusta vastaavalla määrällä. Jos kaupunki perisi tämän alennuksen tulevista vuokratuloista rakennuttajalta, olisi vaikutus kaupungin talouteen plus miinus nolla. Jos ei, se turhaan nostaa rakennuttajan voittoja samalla määrällä.

151. Nykyjärjestelmässä jää piiloon, milloin tontinvuokrasta on annettu huojennusta suhteessa markkinahintaan. Markkinahinta selviäisi vain luovuttamalla tontti kilpailullisesti yksinkertaisesti järjestämällä tarjouskilpailu. Palaamme tähän luvussa 6.3.

6.2 Vaihtoehtoiset omistusasumisen mallit

152. Yhtenä vaihtoehtona hitas-järjestelmälle on esitetty “vaihtoehtoiset omistusasumisen mallit”, joista esimerkkeinä on mainittu Lakean Omaksi sekä Athos ry:n malli. Näissä malleissa asunnot voidaan lakiteknisesti tulkita vuokra-asunnoiksi ensimmäiset 20 vuotta valmistumisesta, mistä seuraa eräitä etuja. Tämän järjestelyn avulla rakennuttaja voi päästä osalliseksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) vuokra-asuntojen rakennuttajille tarkoitetuista takauslainoista.

153. Lakea Oy:n kehittämässä Omaksi-rahoitusmallissa asunnon voi ostaa tavallista asuntolainajärjestelyä selvästi pienemmällä alkupääomalla maksamalla ostohetkellä 7 % asunnon kokonaishinnasta.⁶ Loppu on yhtiölainaa, jota ostaja vähitellen lyhentää osana “vuokraa”. Omistajalla on samat oikeudet tehdä muutostöitä ja vuokrata tai myydä asuntonsa kuin tavallisessa omistusasunnossa. Ensimmäisen 20 vuoden aikana asunnolla voi vieläpä käydä kauppaa maksamatta varainsiirtovero. Luonnollisesti asunnon arvo

⁶Omaksi-mallin kuvaus: <https://lakea.fi/omaksi-asujana-olet-asuntosaaaja-joka-asuu-vuokralla/> ja <https://lakea.fi/wp-content/uploads/2018/08/Lakea-OMAKSI-asiakkaan-opas-FI.pdf>. Noudettu 13.5.2022.

kasvaa sitä mukaa kuin yhtiölaina vähenee. Lunastushetki koittaa 20 vuoden jälkeen, jolloin asunto muuttuu tavalliseksi osakehuoneistoksi ja jäljellä olevan lainan hoito muuttuu osaksi yhtiövastiketta.

154. Omaksi-malli vähentää omistusasunnon hankkimisessa tarvittavia säästöjä, mikä luonnollisesti edistää omistusasumista niille, joiden kyky tai halu saada henkilökohtaista asuntolainaa on rajoittava tekijä. Omaksi-mallissa yhtiölainan osuus, 93 % asunnon arvosta, on myös suurempi kuin Finanssivalvonnan asettama lainakatto, joka on viime vuosina vaihdellut 85 ja 90 prosentin välillä.

155. Yksittäisen ostajan kannalta Omaksi-malli tarjoaa suojaa asuntojen hintatason laskua vastaan, koska ostaja voi ilmeisesti vapaasti luopua asunnosta milloin tahansa ennen lunastushetkeä, vaikka sille ei löytyisi uutta ostajaa. Tällöin hän menettää siihen mennessä maksamansa lainanlyhennyserät, mutta toisin kuin tavallinen asuntovelallinen, hän pääsee eroon koko jäljellä jäävästä asuntolainasta. Jos asuntojen hinnat laskevat, voi käydä niin, että asunnon arvo on pienempi kuin sen jäljellä oleva yhtiölaina, jolloin uutta ostajaa olisi vaikea löytää. Tällöin Omaksi-asujan kannattaa luopua asunnosta ja jättää lainaosuutensa yhtiön maksettavaksi.

156. Jos Omaksi-mallin mukaan toteutetut kohteet päätyvät keräämään erityisesti ostajia, joilla on tavallista alhaisempi kyky saada henkilökohtaista asuntolainaa, voi niistä heikossa suhdannetilanteessa tulla erityisen ongelmallisia kohteeseen 20 vuoden kohdalla perustettavan asunto-osakeyhtiön kannalta.⁷ Tällaisesta ongelmasta huolehtiminen on toki Finanssivalvonnan eikä niinkään Helsingin kaupungin alaa. Matalan luotonottokyvyn asukkaiden kerääntyminen samoihin kohteisiin voisi olla ristiriidassa sosiaalisen segregaaation ehkäisytaivoitteiden kannalta.

157. Athos ry:n malli ei ole vielä valmis, mutta tämänhetkisen kuvauksen perusteella kyseessä on ilmeisesti jonkinlainen risteymä hitas-järjestelmää ja Omaksi-mallia. Siihen saattaa myös sisältyä hitas-kohteiden tapaan edullisten tontinluovutusehtojen muodossa myönnettävää kaupungin tukea. Osuuskunnan perustajajäsenistä tulee asuntojen ensimmäiset omistajat. "Tähän liittyvät osuuskunnan säännöt ja niissä määritellyt osuuskunnan hallinnointi ja yksityiskohtaiset rahoitusratkaisut tullaan viimeistelemään Y-säätiön ja

⁷Lakean esitteestä: "Etsitkö vaihtoehtoa vuokra-asumiselle, mutta et halua tai pysty ottamaan suurta lainaa?"

ARAn kanssa käytävien jatkokeskustelujen pohjalta – – Valitulla rahoitusratkaisulla pyritään varmistamaan, että asunnot säilyvät kohtuuhintaisina myös jatkossa.”⁸

158. Ostajien kannalta on hyödyllistä pystyä hankkimaan omistusasunto erilaisilla rahoitusjärjestelyillä. Myös rakennuttajat voivat houkutellessaan ostajia erilaisilla rahoitusmalleilla ja toimia siten eräänlaisina rahoitusta välittävänä laitoksina. Kaupungilla ei kuitenkaan ole syytä ohjata omistusasuntoja tiettyntyyppisiin rahoitusjärjestelyihin jyvittämällä tontteja esimerkiksi Omaksi-mallin tyyppisiin ratkaisuihin sen enempää kuin kieltää niitä. Erilaisia rahoitusmalleja tarjoavien rakennuttajien tulisi siksi kilpailla samalla viivalla.

6.3 Välirahamalli

159. On kaupunginvaltuuston tehtävä päättää, miten kaupunki jakaa rajalliset varansa monien tärkeiden käyttötarkoitusten välillä. Taloustieteellinen näkökulma ei voi tuoda vastausta siihen, miten Helsingin kaupungin tulisi arvottaa eri tavoitteita suhteessa toisiinsa. On kuitenkin selvää, että nämä päätökset tulisi tehdä tietoisena kustannuksista. Hitas-järjestelmää koskeva poliittisesta päätöksenteosta on puuttunut tieto kustannuksista, erityisesti tontinluovutuksiin liittyvästä menetetyistä tulosta, joka nykyjärjestelmässä ei näy budjetissa (ks. myös kohta 40). Tämä voi vääristää päätöksentekoa resurssien jaossa suhteessa niihin tavoitteisiin, joiden kustannukset näkyvät suoraan kaupungin budjetissa.

160. Mikäli hitas-järjestelmä aiotaan jossain muodossa säilyttää, ehdotamme läpinäkyvyyden aikaansaamiseksi *välirahamallia*. Välirahamallia tulisi soveltaa kaikkiin niihin kohteisiin, joissa kaupunki rajoittaa rakennettavien asuntojen myyntihintoja tai niiden sallittuja ostajia. Välirahamallin avulla kaupunginvaltuusto voi varmistaa, ettei kaupunki käytä säädeltyihin kohteisiin enemmän taloudellista tukea kuin mitä se pitää tarkoituksenmukaisena. Ehdotusta motivoi myös usein esitetty käsitys, jonka mukaan hitas-asuntojen rakentamiseen ei sisälly kaupungin taloudellista tukea, jos tontti luovutetaan ehdoilla, joihin ei sanota sisältyvän tukea.

⁸Athos ry:n mallin kuvaus:

<https://athosry.fi/kruunuvuoren-musketoori>. Noudettu 13.5.2022.

161. Välirahamalliin kuuluu euromääräinen tukikatto hintasäädellyille asunnoille. Kaupunginvaltuusto päättäisi hinnasta, jonka kaupunki on enintään valmis maksamaan siitä, että rakennetaan säädeltyjä eikä tavallisia omistusasuntoja. Luonteva hintaperuste maksimimääräiselle hintatuella olisi euroja per asuinpinta-alan neliömetrit.

Asuntokohtainen malli

162. Ajatellaan tilannetta, jossa uudiskohteen hitas-asunto on juuri tulossa myyntiin. Asunnolle on määritelty myyntihinta sekä rajoituksia tai ensisijaisuusehtoja siltä varalta, että se joudutaan arpomaan useiden halukkaiden kesken. Samaan aikaan ja ennen kuin asunto myydään hitas-sääntelyn puitteissa, on kenellä tahansa mahdollisuus tehdä ostotarjous asunnosta. Kutsumme ostotarjouksen ja hitas-hinnan välistä erotusta “välirahaksi”.

163. Kaupungin päättämä maksimituki per neliömetri asettaisi jokaiselle asunnolle euromääräisen tukikatton. Jos esimerkiksi maksimituki olisi 1 000 €/m², niin tukikatto 100 m²:n asunnolle on 100 000 euroa, ja tätä alempia välirahatarjouksia on turha tehdä. Jos tukikatton ylittäviä tarjouksia tulee, hyväksytään niistä korkein, ja väliraha tuloutetaan Helsingin kaupungille korvauksena siitä, että kyseinen asunto vapautuu hitas-sääntelystä.

164. Välirahamalli asettaisi ylärajan yksittäisen hitas-arvontavoiton rahalliseksi arvolle. Viime vuosina eräät kantakaupungin merenrantakohteet ovat herättäneet paljon paheksuvaa huomiota, koska niissä hitas-hinnat ovat olleet hyvin edullisia verrattuna markkinahintoihin mutta silti kalliita verrattuna useimpien helsinkiläisten asuntoihin. Välirahamallissa näistä asunnoista tehdyt tarjoukset olisivat luultavasti ylittäneet melko korkeankin tukikatton. Joka tapauksessa kaupungin tulisi päättää, kuinka paljon se on enintään valmis maksamaan siitä, että merinäköalasta nauttii arpaonnen suosima ostaja eikä joku toinen – mahdollisesti varakkaampi tai näköalaa enemmän arvostava.

165. Asuntokohtainen välirahamalli on helppo ymmärtää, koska se liittyy tavallisten ihmisten kohtaamien asuntomarkkinoiden toimintaan. Asuntokohtaisesti toteutettu välirahamalli edellyttää kuitenkin yhä nykyisen kaltaista laadun ja varustelutason sääntelyä ja valvontaa. Mahdollisuus suunnitella asuntojen piirteet markkinaehtoisesti lisäisi tonttien arvoa, mikä jää asuntokohtaisessa mallissa paljolti hyödyntämättä. (Piirteet tarkoittavat luvun 2.3

mukaista kuluttajille näkyvää laatua.) Hyödyntämättä jää myös mahdollisuus löytää kohteen markkinaehtoiseen toteutukseen sopivin rakennuttaja. Asuntokohtainen väliraha asettaa ylärajan hintatuelle, joka päättyy yksittäisille asunnonostajille. Sen sijaan se ei aseta ylärajaa tuelle, joka voisi silti päättyä rakennuttajille edullisten tontinluovutusehtojen muodossa. Näistä syistä työryhmän eniten suosima versio on tonttikohtaisen välirahan malli.

Tonttikohtainen malli

166. Ajatellaan tilannetta, jossa kaupunki on sopinut, että tietylle tontille tulee hintasäädely kohde näillä kaavamääräyksillä, asuntohinnolla ja muilla mahdollisilla rajoitteilla. Tontille on löytynyt vähintään yksi rakennuttaja, joka on hyväksynyt kaikki ehdot. Vain kaupungin allekirjoitus puuttuu.

167. Tässä vaiheessa järjestetään rakennuttajille avoin tarjouskilpailu. Myytävänä on oikeus rakentaa kyseiselle tontille asuntoja täsmälleen samoilla kaavamääräyksillä sekä täsmälleen samalla tontin vuokrasopimuksella (ml. sopimusajan pituus ja korotusperusteet). Ero on vain siinä, että kohdetta ei hitas-säädellä: rakennuttaja saa myydä ja varustella kohteet markkinaehtoisesti ja myydä ne haluamilleen ostajille ilman demografisia rajoitteita.

168. Korkein välirahatarjous hyväksytään. Väliraha tulee niiden maksujen päälle, jotka myös säännellyn kohteen rakennuttaja olisi joutunut maksamaan kaupungille. Jos yhtään tukikaton ylittävää välirahatarjousta ei tule, toteutetaan kohde hintasäädeltynä. Silloin tiedetään, että tontinluovutuksen sisältämä subventio on pienempi kuin kaupunginvaltuuston hyväksymä tukikatto.

169. Kaupungin päättämän maksimituen perusteella kohteelle määräytyy tukikatto, joka on samalla pienin hyväksyttävä välirahatarjous. Jos valtuusto olisi esimerkiksi päättänyt maksimituesta 1 000 €/m², niin 3 000 m²:n asuinpinta-alan uudisrakennuskohteen pienin hyväksyttävä välirahatarjous olisi kolme miljoonaa euroa. Toisin sanoen tämä olisi suurin rahallinen panostus, jonka kaupunki olisi valmis laittamaan tämän uudisrakennuskohteen hitas-sääntelyyn. (Tämä kattaa vain hintatuen, ei sääntelyn hallinnollisia kustannuksia.)

170. Välirahamalli toimii samalla tavalla myös silloin, jos se rajoittaa sallittuja ostajia vain demografisin perustein – riippumatta siitä, säädelläänkö

myyntihintaa. Jos vaikkapa ostajien täytyy olla helsinkiläisiä lapsiperheitä, alentaa tämä näiden asuntojen kysyntää ja siten todennäköisesti hintaa, jolla asunnot saa kaupaksi. Välirahamallissa rakennuttajat tekevät kaupungille tarjouksia oikeudesta myydä asunnot ilman rajoitteita. Valtuuston taas tulee tietoisesti päättää, mikä on korkein hinta, jonka kaupunki on valmis maksamaan siitä, että tietyistä rakennuksista voivat hankkia asuntoja ainoastaan rajoitteet täyttävät ostajat.

171. Välirahamalli ei takaa läpinäkyvyyttä sääntelyn kustannuksille, jos sitä ei sovelleta kaikkiin kohteisiin. Erityinen uhka läpinäkyvyydelle olisi useiden tontinluovutuskohteiden ”koplaaminen”, jossa tekemällä yhden kohteen itselleen epäedullisin ehdoin rakennuttaja saa oikeuden tehdä toisen kohteen itselleen edullisin ehdoin. Kaupungin panostus jälkimmäisen kohteen toteuttamiseksi jää pimentoon, jos välirahamallia sovelletaan vain edelliseen.

6.4 Jatkuva seuranta ja vaikutustenarviointi

172. Oli uusi kohtuuhintaisen asumisen malli millainen tahansa, on päätöksenteon kannalta tärkeää tietää, minkälaisia taloudellisia ja muita vaikutuksia sillä on ja miten malli vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Tärkeä on myös tieto järjestelmän kustannuksista kaupungille (mukaan lukien budjetin ulkopuoliset kustannukset). Tästä syystä kaupungin tulisi osana uutta mallia tehdä kustannusten seurannasta ja vaikutustenarviointista rutiininomaista jatkuvaa toimintaa.

173. Työryhmä ehdottaa, että mahdollisen uuden mallin sisältämän tuen suuruutta arvioidaan vuosittain vertailemalla asuntokohtaisesti tuettujen asuntojen myyntihintoja markkinahintaisten uusien asuntojen hintoihin ns. asuntojen hedonisen hintamallin avulla. Vertailussa jokaiselle säädeltyyn hintaan myydylle asunnolle mallinnetaan sen ominaisuuksien perusteella markkinahinnan ennuste käyttäen hyväksi aineistoa markkinahintaisten uusien asuntojen myyntihinnoista ja ominaisuuksista. Asuntokohtainen tuen määrä on markkinahinnan ja säännellyn hinnan välinen erotus. Mikäli asunnon säännelty myyntihinta on korkeampi kuin ennustettu markkinahinta, ei asuntoon sisälly hintatukea. Vuosittaisten hintatuen aiheuttamien kustannusten suuruus saadaan summaamalla asuntokohtaiset tuet yhteen. Arviointi tarvitaan vain niille asunnoille, jotka menevät kaupaksi säädeltyyn hintaan mutta joista ei tullut välirahatarjouksia: niistä tiedetään, että hinta-

tuen määrä alittaa tukikaton mutta ei tiedetä kuinka paljon.

174. Edellä ehdotettu asuntokohtainen tuen suuruuden arviointi mahdollistaa tarkan analysoinnin siitä, minkälaiset kotitaloudet hyötyvät kyseisestä järjestelmästä eniten.

175. Uuden kohtuuhintaisen asumisen mallin kustannusten kehityksen lisäksi kaupungin on tärkeää seurata ja arvioida järjestelmän tavoitteiden toteutumista. Jotta tavoitteiden toteutumista voidaan seurata, on tavoitteet määriteltävä numeerisesti ja mahdollisimman täsmällisesti.

176. Tukijärjestelmän väestörakennetta koskevien tavoitteiden ja vaikutusten selvittämiseksi tulisi arvioida, eroavatko tuetuissa asunnoissa asuvat kotitaloudet ominaisuuksiltaan niistä potentiaalisista asukkaista, jotka asuisivat kyseisissä asunnoissa, jos ne olisivat markkinaehtoisia. Tämän kontrafaktuaalin selvittämiseksi tuettujen asuntojen asukasrakennetta tulisi vertailla lähellä sijaitsevien markkinaehtoisten asuinrakennusten asukasrakenteeseen. Mikäli uuden järjestelmän tavoitteena on esimerkiksi mahdollistaa keskituloisten asuminen myös kalleimmilla alueilla, voidaan tätä tavoitetta analysoida vertailemalla tuettujen rakennusten kotitalouksien tuloja läheisten vapaarahoitteisten talojen kotitalouksien tuloihin, kun asuntojen ominaisuudet on huomioitu.

177. Väestörakenteeseen liittyvien tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa tulisi arvioida, mihin tuetun järjestelmän asuntoihin muuttavat olisivat muuttaneet, mikäli heille ei tarjottaisi mahdollisuutta ostaa asuntoa tuetun järjestelmän piiristä. Esimerkiksi jos uuden järjestelmän asunnot luovutetaan satunnaisesti arpomalla kuten aiemmin, arvontatulosten perusteella voidaan arvioida, mitä olisi tapahtunut, jos tuetun omistusasumisen järjestelmää ei olisi olemassa: kuinka suuri osuus arvonnin voittaneista olisi muuttanut ja minne? Erityisen pätevä tapa arvioida tätä kontrafaktuaalia saadaan tarkastelemalla arvunnoissa hävinneiden kotitalouksien asumisvalintoja.

178. Uuden kohtuuhintaisen asumisen mallin yksityiskohtainen seuranta ja vaikutustenarviointi edellä kuvatulla tavalla on Suomessa mahdollista kattavien rekisteriaineistojen ansiosta. Tuen suuruuden paljastavan ennustemallin vaatimat tarkat tiedot markkinaehtoisten asuntojen hinnoista ja ominaisuuksista ovat saatavilla Kiinteistönvälitysalan Keskusliiton (KVKL) asuntojen hinta-aineistosta. Vastaavasti tuen kohdentumisen sekä väestörakenteeseen liittyvien tavoitteiden toteutumisen seurantaan tarvittavat yksilöta-

soiset tiedot kotitalouksien sosioekonomisesta asemasta ja sijainnista ovat käytettävissä Tilastokeskuksen tutkijapalveluiden kautta.

179. Kaupunki tarvitsisi alkuvaiheessa todennäköisesti ulkopuolista apua seurannan ja vaikutustenarvioinnin suunnitteluun ja toteutukseen. Alkuvaiheen jälkeen vuosittaiset arviot tuen suuruudesta ja kohdentumisesta sekä vaikutuksista väestörakenteeseen olisivat toteutettavissa Helsingin kaupungin virkatyönä.

180. Kaupungin tulisi seurannan lisäksi julkaista uuteen malliin liittyvät aineistot avoimina niin laajasti kuin on tietosuojaan puolesta mahdollista. Aineistojen avoin saatavuus mahdollistaisi kaupungin ulkopuolisten tahojen toteuttaman tutkimuksen, joka täydentäisi kaupungin omaa analyysiä ja tekisi seurannasta entistä läpinäkyvämpää. Esimerkiksi yksityiskohtaiset tiedot asuntojen myyntihinnoista, vastikkeista ja ominaisuuksista tulisi julkaista kootusti avoimena aineistona samaan tapaan kuin ne julkaistaan nykyään hitas-uudiskohteista kaupungin verkkosivuilla. Asuntokohtaiset tiedot arvontoihin osallistuneiden lukumääristä tulisi myös tehdä julkisiksi.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

7.1 Päähuomiot nykyisestä hitas-järjestelmästä

Kaupungin kustannukset jäävät osaksi huomiotta

181. Kun asuntoja joudutaan arpomaan halukkaiden ostajien kesken, on se merkki siitä, että niiden hinta alittaa markkinahinnan. Hitas-järjestelmässä kaupungilta arvonnassa voittajalle siirtyvän omaisuuden arvo on asunnon markkinahinnan ja hitas-hinnan erotus: periaatteessa kaupunki voisi käyttää tämän rahan muihin tarkoituksiin. (Kun asunnot toteuttaa rakennuttaja, joka saa myyntitulot itselleen, alentaa myyntihintojen rajoittaminen vastavasti sitä korvausta, jonka kaupunki voi rakennuttajalta saada.) Kaupunki ei tällä hetkellä seuraa hintatukeen käytettyjä resursseja, eikä niille siten ole myöskään määritelty mitään ylärajaa.

Nykyisen järjestelmän tavoitteet epäselvät

182. Eri tahot näkevät hitas-järjestelmän ratkaisevan keskenään hyvin erilaisia ongelmia. Yhdessä jaettua käsitystä järjestelmällä ratkaistavasta ongelmasta ei ole. Suurin osa työn aikana keskusteluissa esiin nousseista tavoitteista, joiden saavuttamiseksi hitas-järjestelmän ajatellaan olevan perusteltu, ei kytkeydy sen ytimessä olevaan tukielementtiin. Lähes kaikkien esitettyjen tavoitteiden ratkaisemiseksi on todennäköisesti hitas-järjestelmää tehokkaampia keinoja.

Hitas-säätelyn kustannus-hyötypunninta

183. Ainoa mahdollisesti merkittäväkin suoraan hitas-järjestelmän tukielementtiin liittyvä hyöty voi olla vaikutus kaupunginosien väestörakenteisiin. Jos tietyn väestörakenteen ajatellaan hyödyttävän muita kuin itse hintatuen saajaa (ulkoisvaikutus esimerkiksi tulosegregaation vähentämisestä), voi hintatuki olla perusteltua, vaikka yhtä suuri yksinkertainen tulonsiirto olisi tuensaajan kannalta aina vähintään yhtä hyvä vaihtoehto.

184. Väestörakenteisiin liittyviä tavoitteita ei ole määritelty niin tarkasti, että hitas-järjestelmän vaikutusta niihin voitaisiin arvioida. Kustannukset olisi tässäkin huomioitava ja niille asetettava yläraja, koska hitas-järjestelmän kautta käytettyjä resursseja voitaisiin käyttää muihin keinoihin tai eri tarkoituksiin.

7.2 Työryhmän suositukset

Vaihtoehto 1: Hitas-järjestelmästä luopuminen

185. Helsingin kaupungilla olisi paremmat mahdollisuudet edesauttaa lähes kaikkia asuntopolitiikan tavoitteita käyttämällä hitas-kohteille kaavoitetut tontit säätelemättömien omistusasuntojen rakentamiseen. Joillekin arpomalla annettu "kohtuuhintaisuus" on saavutettu muiden kaupunkilaisten kustannuksella, vaikka tuo kustannus onkin nykyjärjestelmässä piilossa budjetin ulkopuolella. Poistamalla myyntihintojen rajoitukset ja luovuttamalla tontit kilpailullisesti kaupunki maksimoisi kykynsä edesauttaa kaikkien kaupunkilaisten hyvinvointia, myös niiden, jotka eivät onnistuneet hankki-

maan hitas-asuntoa.

186. Niissä uudiskohteissa, joissa hitas-hinnat eivät poikkea markkinahinnoista, ei hitas-järjestelmä kanavoi hintatukea mutta on samalla tarpeeton ja tuottaa vain hallinnollisia kustannuksia. Kaupunki voi kaavoituksella ja tontinluovutus sopimusten muotoilulla päästä niihin tavoitteisiin, joihin ei liity hintasääntelyä eikä sallittujen ostajien rajaamista.

187. Hitas-järjestelmä voi periaattessa olla toimiva keino kaupungin tai kaupunginosien väestörakenteisiin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen. Työryhmä pitää kuitenkin todennäköisenä, että esimerkiksi tulosegregaatioon ja sen taustalla oleviin ongelmiin vaikuttamiseen löytyisi kustannustehokkaampia keinoja, joiden suora hyöty jakautuisi laajemmin – esimerkiksi julkisten palveluiden ja investointien kautta.

Vaihtoehto 2: Hitas-järjestelmän kehittäminen

188. Mikäli hitas-järjestelmä säilytetään, on tärkeintä lisätä sen läpinäkyvyyttä. Nyt piiloon jäävät kustannukset (kaupungin menetettämät tulot) on saatava näkyviin, jotta ne voidaan huomioida päätöksenteossa. Valtuuston täytyy päättää kustannusten hyväksyttävästä ensimmäistasosta. Hitas-järjestelmän seuranta ja vaikutusten arviointia tulisi kehittää.

189. Työryhmä suosittelee seuraavien muutosten tekemistä:

1. Väestörakenteisiin liittyvien tavoitteiden yksityiskohtainen määrittely. Mitkä numeeriset mittarit kertoisivat, missä määrin tavoitteisiin on päästy?
2. Yläraja eli tukikatto hitas-sääntelyyn sisältyvälle hintatuella (esimerkiksi €/asunneliö).
3. Tukikaton implementointi luvussa 6.3 esitetyn välirahamallin avulla. Siinä uudiskohteiden hitas-asunnot olisivat ostettavissa ohi hitas-järjestelmän tilanteessa, jossa hintatuki ylittää tukikaton. Tällöin korkein välirahatarjous paljastaa markkinahinnan ja hitas-hinnan erotuksen, joka tuloutettaisiin kaupungille. Välirahamalli voidaan toteuttaa myös tonttikohtaisesti.
4. Jatkuva rekisteripohjainen järjestelmän kustannusten ja vaikutusten seuranta, jota kuvailimme luvussa 6.4. Seurannan tulosten raportoinnin tulisi olla rutiininomaista, vähintään vuosittaista. Hintatuen kustannusten arvioinnissa tarvittava data liittyy asuntoihin, ei asukkaisiin, ja tulisi julkaista avoimena datana.

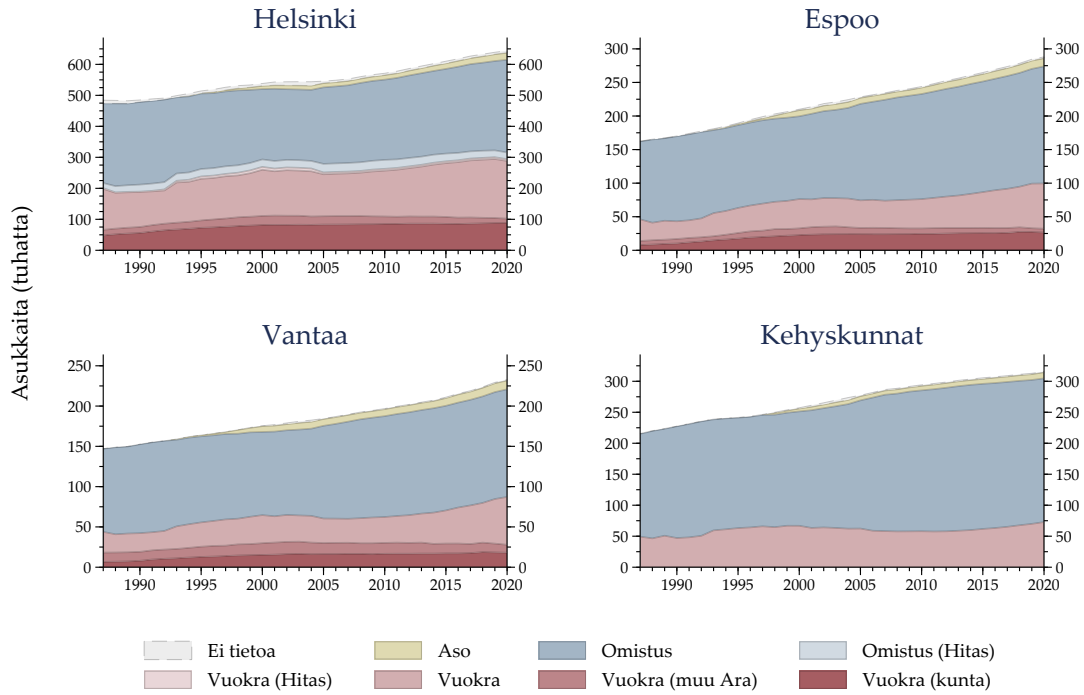
Liite

Asuntojen hintaindeksit ovat peräisin Tilastokeskuksen Osakeasuntojen hinnat -tietokannasta. Kaikki muut muuttujat ovat peräisin Tilastokeskuksen FOLK-aineistoista, joissa tiedot asukkaista perustuvat vuoden viimeisen päivän tilanteeseen. Eurot on deflatoitu kuluttajahintaindeksillä.

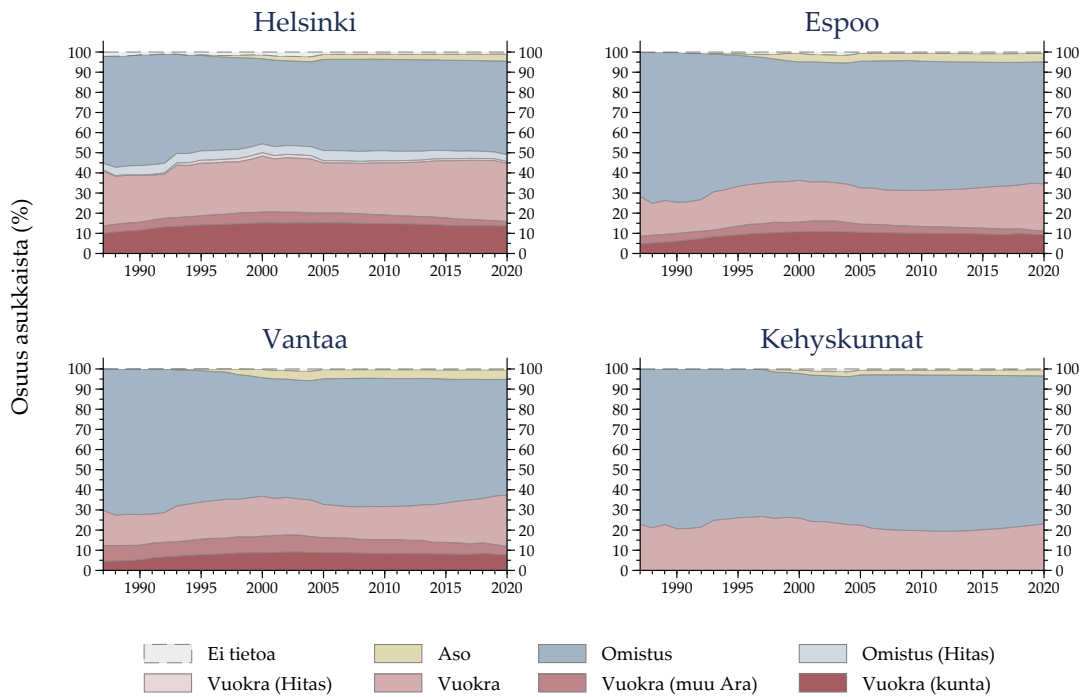
Muuttuja	Määritelmä
<i>Asuntojen hinta suhteessa tulojen kehitykseen</i>	Indeksi on muodostettu jakamalla asuntojen hintaindeksi (1992=100) keskitulojen indeksillä (1992=100) ja kertomalla osamäärä luvulla 100.
<i>Ikä</i>	Asukkaiden keski-ikä.
<i>Perheko</i>	Asuntokuntien keskimääräinen koko.
<i>Asumisväljyys (m² / asukas)</i>	Asunnon pinta-ala jaettuna perhekoolla. Keskiarvo yli asukkaiden.
<i>Asuntokunnan mediaanitulot (t. €)</i>	OECD:n modifioidun ekvivalenssi-asteikon mukaan lasketut asuntokunta-kohtaiset verotettavat vuositulot vuoden 2018 euroissa.
<i>Lapsiperhe</i>	Osuus asuntokunnista, joissa on vähintään yksi alle 16-vuotias lapsi.
<i>27–40-vuotias ensiasunnon ostaja (arvio)</i>	Osuus asukkaista, jotka ovat 27–40-vuotiaita, muuttavat omistusasuntoon ja joiden oma asumismuoto on aiempina havaintovuosina aina ollut muu kuin omistusasuja. Päättävissä vuodesta 2000 alkaen.
<i>Yli 65-vuotias</i>	Osuus asukkaista, jotka ovat yli 65-vuotiaita.
<i>Syntynyt nykyisessä asuinkunnassa</i>	Osuus asukkaista, jotka ovat syntyneet tämänhetkisessä asuinkunnassaan.
<i>Omistusasuja</i>	Osuus asuntokunnista, jotka asuvat asuntokunnan jäsenen omistamassa asunnossa.

OECD:n modifioidun asteikon tarkoitus on tehdä eri perhekoostumusten asuntokunnille lasketuista tulotasoista vertailukelpoisia keskenään. Mitäyksikkönä yhden aikuisen kotitalouden tulotaso.⁹

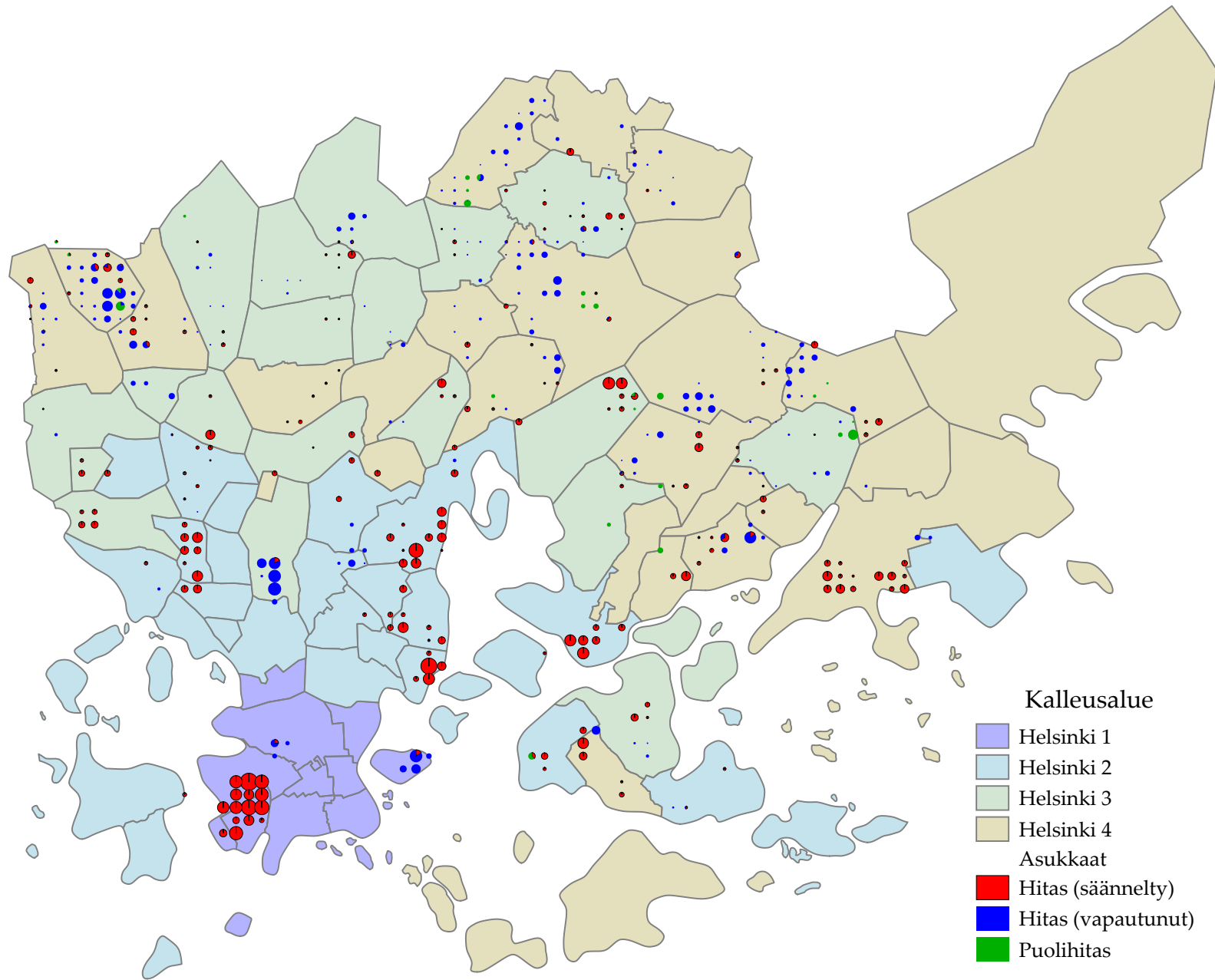
⁹Asteikon tarkka kuvaus: <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>.



Kuva 18: Asumismuotojen yleisyyden kehitys pääkaupunkiseudulla.



Kuva 19: Asumismuotojen yleisyyden kehitys pääkaupunkiseudulla, % väestöstä.



Kuva 20: Tilastokeskuksen määrittelemät kalleusalueet sekä hitas-talojen asukkaat. Kalleusaluejako on vuodelta 2018. Merkkien koko on suhteessa asukaslukuun 250×250 metrin kokoisen ruudun alueella. Asukasluku ja hitas-talojen status ovat vuodelta 2020.