

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA  
VATT-DISCUSSION PAPERS

196

ASUMISEN TUET  
VUOSINA 1990-  
1999

Heikki Viitamäki

ISBN 951-561-278-0

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: [heikki.viitamaki@vatt.fi](mailto:heikki.viitamaki@vatt.fi)

Yliopistopaino Oy

Helsinki, toukokuu 1999

## **Saatteeksi**

Tämä raportti on tehty tausta-aineistoksi ympäristöministeriön asettamalle asumisen tuen analyysikehikkoa selvittävälle työryhmälle. Raportissa esitetään keskeiset asumiseen suunnatut tuet, niiden kokonaismäärä sekä asumistukien ja korkovähennyksen kohdentuminen kotitalouksille. Se on keskeisiltä osiltaan vuoden 1996 VATT-työryhmäraportin ”Asumisen tuet” päivitys.

VIITAMÄKI, HEIKKI: ASUMISEN TUET VUOSINA 1990-1999. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (C, ISSN 0788-5016, No 196). ISBN-951-561-278-0.

**Tiivistelmä:** Asumiseen suunnatun julkisen tuen määrä on noin 17 miljardia markkaa vuonna 1999. Suurin osa tuesta kohdistuu kotitalouksille asumis-, vero- ja rahoitustukina. Asuntojen rahoitustuen osuus on arviolta 15 prosenttia. Kuluvan vuosikymmenen aikana tukien määrien muutokset ovat johtuneet ennen kaikkea lamasta, asuntolainakannan ja korkotason muutoksista sekä pääomaverouudistuksesta. Mikäli asumisen kokonaistuki esitetään ottamatta huomioon asuntotulon verottomuudesta aiheutuvaa verotukea, tuen määrä vuonna 1999 on vajaat 13 miljardia markkaa.

**Asiasanat:** Aravalaina, asumistuki, korkotuki, rahoitustuki, verotuki

VIITAMÄKI, HEIKKI: ASUMISEN TUET VUOSINA 1990-1999. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (C, ISSN 0788-5016, No 196). ISBN-951-561-278-0.

**Abstract:** The amount of public subsidy to housing is about 17 billion Finnish marks in 1999. The main part of this is allocated to the households as housing allowances, tax reliefs and subsidies related to housing finance. The subsidy to housing finance is approximately 15 per cent of the total subsidy. The reasons for changes in the total subsidy in the 1990's are mainly the recession, the changes in mortgage stocks and interest levels as well as the capital tax reform. In case the public subsidy to housing is expressed without the tax relief of housing income, the total subsidy is nearly 13 billion Finnish marks in 1999.

**Key words:** Low interest mortgage, housing allowance, interest subsidy, subsidy to housing finance, tax expenditure

## Yhteenveto

Yhteiskunnan asumiseen suuntaama kokonaistuki on noin 17 miljardia markkaa vuonna 1999. Tästä 15 miljardia markkaa kohdistuu kotitalouksille asumistukina, korkovähennyksenä, laskennallisina verotukina ja asuntojen rahoitukseen liittyvinä tukina. Asumistukien määrä on runsaat 4,5 miljardia markkaa, korkovähennyksen 2,3 miljardia markkaa ja laskennallisten verotukien määrä noin 7,7 miljardia markkaa. Arava- ja korkotukilainojen rahoitustuet kotitalouksille ovat huomattavasti edellisiä pienempiä, yhteensä runsaat 300 miljoonaa markkaa. Vuokra-asuntojen tuotantoa ja korjausta tuetaan yli 2 miljardilla markalla.

Mikäli asumisen tuki esitetään siten, että laskelmissa ei oteta huomioon asuntotulon verotukea, kokonaistuen määrä on kuluvana vuonna vajaat 13 miljardia markkaa, eli noin 4,5 miljardia markkaa pienempi kuin edellä.

Kuluvan vuosikymmenen aikana asumistuet ovat lisääntyneet huomattavasti mm. laman aiheuttaman kotitalouksien tulojen laskun sekä yleisen asumistuen perusteisiin tehtyjen muutosten takia. Verotukien väheneminen on seurausta myyntivoittojen pienenemisestä, pääomaverouudistuksesta, asuntolainakannan alenemista ja yleisen korkotason laskusta. Korkotason lasku on alentanut samalla myös asuntotuotantoon suunnattua rahoitustukea. Asuntopoliittisten tukien määrään ovat siten vaikuttaneet paitsi lainsäädäntöön tehdyt muutokset myös yleinen taloudellinen tilanne.

Kotitalouskohtaisesti tarkasteltuna asumistukia maksetaan ennen kaikkea pientuloisille, yksinhuoltajille ja yksin asuville. Korkovähennys sen sijaan painottuu keski- ja suurituloisille kotitalouksille. Asuntopoliittisten tukien tehokkuutta tarkasteltaessa huomio kiinnittyy siirtymäkauden ylimääräiseen korkovähennykseen, joka ei kohdennu pelkästään tukea tarvitseville kotitalouksille.

# Sisällys

<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>2 Tukimuodot ja tuen laskentaperusteet</b>	<b>2</b>
2.1 Asumistuet	2
2.2 Verotuet	2
2.3 Rahoitustuet	7
<b>3 Asumisen kokonaistuki</b>	<b>9</b>
<b>4 Tuensaajat</b>	<b>12</b>
4.1 Yleistä tuen kohdentumisesta	12
4.2 Asumistuen ja korkovähennyksen saajat	12
4.3 Rahoitustuen saajat	16

## Lähteet

- Liite 1: Asumisen kokonaistuki vuosina 1990-1999 (pl. asuntotulon verotuki)
- Liite 2: Aravalainojen alikorko vuosina 1990-1999

# 1 Johdanto

Asuntopolitiikan tavoite on kaksinainen: turvata tulotasosta riippumatta kaikille kansalaisille kohtuullinen asumistaso ja huolehtia asuntojen riittävästä tarjonnasta. Näiden päämäärien saavuttamiseksi yhteiskunta tukee asumista suorilla asumistuilla, verotuilla sekä myöntää rahoitustukia asuntojen rakentamiseen. Asumis- ja rahoitustuet ovat tarveharkintaisia, eli ne pyritään kohdistamaan ainoastaan tukea tarvitseville kotitalouksille. Verotuilla sen sijaan tuetaan yleisesti omistusasunnossa asumista eikä niihin sisälly sosiaalista tarveharkintaa.

Erilaisia asumiseen suunnattuja tukia voidaan perustella siten, että niille asetetut tavoitteet vaihtelevat. Tukien määrällinen kehitys ei ole kuitenkaan seurausta pelkästään tietoisesta asuntopoliittisesta linjauksesta, vaan siihen vaikuttaa muun muassa taloudessa tapahtuvat muutokset.

Tämän selvityksen tarkoituksena on vastata siihen, mistä asumisen tuet muodostuvat ja mikä on niiden kokonaismäärä. Lisäksi tarkastellaan kuinka asumistuet ja korkovähennys jakautuvat eri kotitalouksille. Muita asumisen tukimuotoja kuin edellä (esim. subventoidut maanvuokrat) ei ole pyritty arvioimaan.

## 2 Tukimuodot ja tuen laskentaperusteet

### 2.1 Asumistuet

Keskeisiä asumistukia ovat yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki ja opiskelijoiden asumislisä<sup>1</sup>. Ne ovat suoraan kotitalouksille maksettavia, luonteeltaan asumismenoja alentavia tukia. Jäljempänä esitettävissä laskelmissa yhteiskunnan tuen on katsottu muodostuvan sellaisenaan maksetusta asumistuen määrästä.

### 2.2 Verotuet

Asuntopoliittisen tuen kokonaisarviointi edellyttää verotuksellisten etuuksien rinnastamista suoriin tukiin. Kun julkinen valta tekee tukemistarkoituksessa poikkeuksen "normaaliksi" katsottavaan verojärjestelmään, se menettää samalla verotuloja. Keskeistä verotukien tarkastelussa onkin, minkälaiseksi "normaali" verojärjestelmä määritellään. Toiseksi on selvitettävä, mitä tästä normijärjestelmästä tehtyjä poikkeuksia on pidettävä tuen luontoisina<sup>2</sup>. Verotuen luonteeseen kuuluu myös, että lainsäädäntöön tehty poikkeus suosii ainoastaan joitakin verovelvollisryhmiä.

Henkilöverotuksessa verotuet muodostuvat pääasiassa siten, että tietty tulo säädetään verovapaaksi tai tulosta myönnetään tehtäväksi vähennys. Veronalaiseksi tuloksi on määritelty yleisesti verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot. Pääomatuloista nykyisessä tuloverolaissa todetaan, että "veronalaista pääomatuloa on ... omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen". Poikkeukset näistä yleisperiaatteista aiheuttavat yleensä verotuen.

Vähennykset jaetaan luonnollisiin ja muihin vähennyksiin. Luonnolliset vähennykset ovat tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuneita menoja, joiden vähentämistä veronalaisesta tulosta on pidettävä yksiselitteisesti normin mukaisena. Muut vähennykset sen sijaan synnyttävät verotukea.

Keskeisiä asuntopoliittisia verotukia ovat asuntotulon verovapaus, asuntolainojen korkovähennys ja oman asunnon myyntivoiton osittaisesta verovapaudesta muodostuva verotuki. Verotuen määrän katsotaan vastaavan veronsaajien menettämää verotuloa. Siitä, aiheutuuko asuntotulon verovapaudesta verotukea, on erilaisia käsityksiä. Tässä selvityksessä kokonaistuki on arvioitu ensisijaisesti siten, että

---

<sup>1</sup> Lisäksi on olemassa joitakin yleiseltä merkitykseltään vähäisiä muita asumistukia.

<sup>2</sup> Verotukien määritelmistä ks. *Verotuet Suomessa (1988)*.



myös asuntotulo on mukana laskelmissa. Tämä vastaa aiemmassa työryhmäraportissa valittua kannanottoa. Toisaalta laskelmat on tehty myös siten, että asuntotuloa ei ole otettu huomioon. Tällaista vaihtoehtoista laskelmaa voidaan perustella ennen kaikkea sillä, että kansalaisten on vaikea mieltää omassa asunnossa asumisesta muodostuvan tuloa. Sitä voidaan perustella myös puhtaasti lainsäädännön mukaisella tulkinnalla; veronalaista tuloa on ainoastaan rahana tai rahanarvoisena etuutena saatu tulo. Kun laskennallisia tuloja ei veroteta, lainsäädännössä ei ole myöskään asuntotuloa koskevaa poikkeussäännöstä. Tällaisen 'ahtaan' tulkinnan mukaan vuoden 1993 pääomaverouudistuksessa normi olisi tältä osin muuttunut. Vaihtoehtoinen kokonaistuen laskenta on esitetty liitteessä 1.

### *Asuntotulo*

Taloustieteellisessä ajattelussa omassa käytössä olevaa omistusasuntoa voidaan verrata muihin sijoituskohteisiin, esimerkiksi osakkeisiin, obligaatioihin ja sijoitusasuntoihin. Asunto tuottaa omistajalleen "asumispalveluja", jotka voidaan periaatteessa rinnastaa muiden sijoituskohteiden tuottoihin. Toisin sanoen, kun omistaja ei maksa asumisestaan sen todellista hintaa (käypää vuokraa), hän saa "asumispalvelujen" arvoa vastaavan asuntotulon (bruttomääräisenä). Omistajan voidaan myös katsoa maksavan implisiittisesti vuokraa itselleen.

Jos omasta asunnosta saatuun tuottoon - vaikkakin laskennalliseen - kohdistetaan lievempi verokohtelu kuin muihin sijoituskohteisiin, on tämä katsottava yhteiskunnan tietoiseksi tueksi. Toisin sanoen julkisen talouden näkökulmasta asuntotulon muusta tulonmuodostuksesta poikkeava verotuskohtelu merkitsee periaatteessa verotuen olemassaoloa.

Bruttoasuntotulon voidaan katsoa vastaavan asunnosta saatavaa markkinavuokraa, eli tuloa, jonka omistaja todennäköisesti saisi antaessaan asuntonsa vuokralle. Nettoasuntotulo puolestaan vastaa vuokranantajan saamaa nettovuokraa, joka saadaan vähentämällä bruttotulosta asunnon ylläpito- ja korkokustannukset sekä kiinteän pääoman kuluminen.

Asuntotulon verotus poistettiin vuoden 1993 pääomaverouudistuksessa, jolloin siirryttiin ns. eriytettyyn tuloverojärjestelmään. Ansio- ja pääomatulot erotettiin omiksi tulolajeikseen, joihin alettiin soveltaa eri verokantoja. Samanaikaisesti uudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön kiinteistövero ja poistettiin kiinteistöjen harkintaverot sekä manttaali- ja katumaksu.

Asuntotulon määrä perustui vuoteen 1993 asti asuntojen verotusarvoihin sekä 3 prosentin tuotto-oletukseen, mikä osuus asunnon verotusarvosta katsottiin verotuksen perusteeksi pantavan asuntotulon määräksi. Vakituudesta asunnosta saatava asuntotulo jätettiin kuitenkin verottamatta siltä osin, kun asunnon verotusarvo

ei ylittänyt laissa erikseen säädettyä rajaa. Asuntotulon verotukseen sisältyvä verotuki muodostui tuolloin aliarvostuksesta verotusarvon määrittelyssä sekä edellä mainitusta veronalaisen tulon alarajan soveltamisesta. Käytännössä asuntotulon verotus oli yleensä hyvin lievää johtuen sekä verotusarvon määrittämisestä että veronalaisuuden rajoittamisesta tietyn verotusarvon ylittävälle osuudelle.

Vakituisista asunnoista syntyvä asuntotulo on arvioitu tässä yhteydessä nimellishintaisen asuntokannan perusteella. Tälle asuntokannalle on oletettu ennen vuotta 1993 olleen verojärjestelmän mukaisesti kolmen prosentin tuotto-oletus. Kun asuntotulo on pääomatuloa, siihen on sovellettu kulloinkin voimassa olevaa pääomatulojen verokohtelua.

Mainittuun tuotto-oletukseen perustuvan laskelman mukaan asuntotulo tulee arvioiduksi varovaisesti. Vaihtoehtoisesti verotuen laskenta voitaisiin tehdä tilastokeskuksen tulonjakotilaston bruttovuokra-arvojen perusteella. Nettoasuntotulo ja asuntotulosta aiheutuva verotuki muodostuisi tällöin edellä esitettyä suuremmaksi.

Tässä yhteydessä ei oteta kantaa siihen onko asuntotulon verottamista pidettävä suotavana vai ei. Yhteiskunnan asumiseen myöntämää kokonaistukea arvioitaessa kaikki tukielementit on kuitenkin syytä ottaa huomioon.

### *Korkovähennys*

Asuntotulon veronalaisuus ja korkovähennys ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Jos asuntotulo olisi veronalaista, verotuksen normijärjestelmän mukaisesti bruttomääräisestä asuntotulosta tulisi voida vähentää täysimääräisesti asuntolainan korot tulonhankkimismenoina. Kun asuntotulo ei ole enää veronalaista, myöskään asuntolainojen korkojen vähentäminen ei ole normin mukaista.

Ennen pääomaverouudistusta asuntolainojen korkovähennys tehtiin veronalaisesta tulosta. Kun asuntotulo oli tuolloin (ainakin periaatteessa) veronalaista, asuntolainan korot tuli ottaa luonnollisina vähennyksinä huomioon asuntotulon verotukea laskettaessa. Kun asuntotulon ja korkovähennyksen verotuki on esitetty jäljempänä olevissa laskelmissa erikseen, asuntotulon verotuesta on vähennetty korkovähennyksen verotuki.

Nykyisin tulonhankkimis-, asunto- ja opintolainan korot voidaan vähentää rajoituksetta pääomatuloista. Mikäli näiden korkojen yhteismäärä on suurempi kuin veronalaiset pääomatulot, syntyy pääomatulolajin alijäämä, jonka perusteella on oikeus tehdä alijäämähyvitys. Alijäämähyvityksen määrä on pääomatulon tuloveroprosentin mukainen osuus alijäämästä (ensiasunnon hankkineilla korkeampi). Alijäämähyvityksellä on kuitenkin enimmäismäärä, jota korotetaan mikäli perheessä on alaikäisiä lapsia. Käytännössä asuntolainan koroista suhteellisen pieni

osa vähennetään pääomatuloista, eli suurin osa vähennyksestä myönnetään alijäämähyvityksenä.

Ennen vuotta 1993 otetun asuntolainan perusteella myönnetään ylimääräinen korkovähennys, joka on voimassa siirtymäkauden ajan. Vähennyksen määrä perustuu vuodelta 1992 toimitettavassa verotuksessa ilmoitettuihin vähennyskelpoisiin asunto- ja opintolainan korkoihin sekä henkilön ansiotuloihin vuonna 1993. Ylimääräinen korkovähennys määräytyy siten pelkästään vuosien 1992-1993 verotustietojen sekä kulloinkin sovellettavan prosenttiosuuden mukaan. Vuonna 1993 vähennyksen osuus oli enimmillään 17,5 prosenttia edellä mainituista koroista. Prosenttiosuutta oli alunperin tarkoitus alentaa vuosittain 2,5 prosenttiyksikköä aina vuoteen 1998 asti, minkä jälkeen se olisi ollut 5 prosenttia vuoteen 2002 asti. Osuus kuitenkin alennettiin 5 prosenttiin suunniteltua aiemmin, eli vuonna 1996.

Nykyisessä tuloverojärjestelmässä asuntolainan korkojen vähennysoikeudesta saatu verotuki muodostuu edellä esitetyn mukaisesti kolmesta osasta:

- a) Asuntolainan koroista siltä osin, kun ne saa vähentää pääomatulosta, vaikka korkomenoja vastaava tulo (asuntotulo) ei ole veronalaista. Tukielementti koostuu pääomatulosta saamatta jäävästä verosta.
- b) Alijäämähyvityksestä, joka perustuu "kahdenkertaiseen" poikkeamaan normijärjestelmästä. Ensinnäkin korkomenoja vastaava asuntotulo ei ole veronalaista. Toisaalta, vaikka asuntotulo olisi veronalaista pääomatuloa, pääomatulolajin tappion vähentämistä ansiotulosta menevästä verosta ei voida pitää normin mukaisena.
- c) Ylimääräisestä korkovähennyksestä, joka on "normaalista" verojärjestelmästä erillinen ja siihen kuulumaton vähennys.

Korkovähennyksen verotuet on laskettu käytännössä sekä verotusrekisterin laajan otokseen perustuvalla ns. HVS-mallilla että Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja valtiovarainministeriön vero- ja kansantalousosaston käytössä olevalla TUJA-mallilla. Molemmilla mallilaskelmilla korkovähennyksen määrät ovat olleet suunnilleen samansuuruiset. Niiltä vuosilta, joilta ei ole ollut käytössä verotusrekisterin tietoja, korkovähennys on laskettu TUJA-mallilla ottaen huomioon veroperusteiden muutokset sekä asuntolainakannan, asuntolainojen korkojen ja pääomatulojen arvioidut muutokset.

Vuonna 1996 päätettyä ylimääräisen korkovähennyksen prosenttiosuuden alentamista voidaan pitää perusteltuna muun muassa siksi, että 10 vuoden siirtymäkausi on hyvin pitkä. Useat lainanottajat ovat ehtineet maksaa asuntolainansa jo takaisin, mutta vähennys säilyy edelleenkin. Samalla vuonna 1993 ja sen jälkeen asunnon hankkineet asetetaan eriarvoiseen asemaan aiemmin asuntolainan otta-

neisiin verrattuna. Vähennystä ei voi myöskään perustella asuntopoliittisena tukena, sillä sitä maksetaan vaikkei henkilöllä olisi lainkaan asuntoon kohdistuvia menoja.

### *Oman asunnon myyntivoitto*

Aiemmin asuntotulon tarkastelun yhteydessä verrattiin omassa käytössä olevaa omistusasuntoa muihin sijoituskohteisiin. Toinen omistusasuntoja ja "varsinaisia" sijoituskohteita yhdistävä tekijä on myyntivoiton ja -tappion mahdollisuus. Omasta asunnosta syntyvä myyntivoitto tai -tappio on myös osa asunnon omistamisesta saatavaa kokonaishyötyä.

Nykyisen tuloverolain mukaan oman asunnon luovutusvoitto ei ole veronalaista tuloa edellyttäen, että verovelvollinen on omistanut asuinhuoneiston tai -kiinteistön vähintään kahden vuoden ajan ja käyttänyt sitä omistusaikanaan yhtäjaksoisesti vähintään kahden vuoden ajan omana tai perheensä vakituksena asuntona. Oman tai perheen vakituksena asunnon luovutuksesta syntynyt myyntitappio ei ole myöskään vähennyskelpoinen.

Verotuki on laskettu siten, että asuntojen nimellisiin myyntihintoihin on sovellettu asuntojen hintakehityksen mukaista hankintamenoa ottaen huomioon omistusasuntojen arvioitu pitoaika<sup>3</sup>. Pitkään omistetuissa asunnoissa on käytetty hankintamenoa 50 prosenttia myyntihinnasta. Ilman viimeksi mainittua oletusta näiden asuntojen laskennalliset myyntivoitot olisivat huomattavan suuret.<sup>4</sup> Kokonaistasolla laskettu myyntihinnan ja hankintamenoerotus on arvioitu veronalaiseksi pääomatuloksi ja tästä saamatta jäänyt vero verotueksi.

Vakituksena asunnon myyntivoiton osittaisesta verovapaudesta aiheutuva verotuki on laskennallinen ja suuruusluokka-arvio. Asuntojen myyntivoitoista ei ole olemassa tilastotietoja eikä niiden täsmällinen arvioiminen ole mahdollista. Laskelmissa myyntivoiton kokonaismäärä perustuu omistusasuntojen pitoaikoihin ja asuntojen nimellishintojen kehitykseen, joiden avulla on arvioitu asuntojen hankintahinnat. Näin on voitu (aggregaattitietona) ottaa huomioon myös asuntojen hintojen laskun vaikutus laman aikana. Tältä osin laskelmat poikkeavat aiemmista, mm. valtion talousarvion liitetietoina esitetyistä arvioista.

Se, että oman asunnon myyntivoitto perustuu laskennalliseen arvioon, ei vaikuta siitä saatavan verotuen olemassaoloon. Verotuki perustuu yksiselitteisesti tuloverolaissa olevaan poikkeussäädökseen.

<sup>3</sup> Arvio omistusasuntojen pitoajoista perustuu Seppo Laakson (julkaisemattomiin) laskelmiin.

<sup>4</sup> Sekä entisessä että nykyisessä tuloverolaissa on myös käytetty 50 prosentin vähimmäishankintamenoa vähintään 10 vuotta omistettujen asuntojen myyntivoittoja laskettaessa.

## 2.3 Rahoitustuet

Rahoitustuilla tarkoitetaan tukitoimenpiteitä, joiden avulla julkinen valta pyrkii välittömästi lisäämään asuntojen tarjontaa tai korjaustoimintaa. Keskeisiä rahoitustukia ovat aravalainan alikorko, korkotuki, ASP-korkotuki ja korjausavustukset.

Aravalainoissa tuki muodostuu pääasiassa korkosubventiosta, valtion takausriskistä, pitkään laina-aikaan liittyvästä korkoriskistä ja muista edullisista lainaehdoista. Tässä yhteydessä tukea on tarkasteltu ainoastaan korkosubventiona (alikorona), vaikka myös muihin lainaehtoihin, esim. takauksiin, voidaan katsoa sisältyvän yhteiskunnan tukea. Korkotukilainoissa yhteiskunnan tuki muodostuu siitä, että valtio maksaa osan rahalaitoksen ja luotonottajan keskenään sopiman lainan korosta.

### *Aravalainojen alikorko*

Nykyisin aravalainoja voivat saada yhteisöt vuokratulojen hankintaan ja vanhan asunnon peruskorjaukseen. Vuoden 1997 alusta lukien omistusasuntojen aravalainoituksesta luovuttiin ja siirryttiin yksinomaan korkotukijärjestelmään.

Eri aravalainoista maksettava korko vaihtelee johtuen mm. kulloinkin voimassa olevasta järjestelmästä ja lainan takaisinmaksun ajankohdasta. Esimerkiksi vuonna 1996 otettujen uusien omistusaravalainojen korot sidottiin viitekorkoon (ns. aravaviitekorko), joka vastaa valtion markkamääräisen obligaatiolainanoton kustannusten kolmen vuoden keskiarvoa. Vanhoissa omistusaravalainoissa noudatetaan sen sijaan aiemmin voimassa olleita säännöksiä.

Kuten aravalainan korot myös aravalainojen rahoituskustannukset vaihtelevat. Syynä ovat ennen kaikkea erilaiset rahoitusjärjestelyt ja yleisen korkotason muutokset. Vuodesta 1995 lähtien joukkovelkakirjalainoja on laskenut liikkeelle kutakin lainaa varten perustettu yhtiö. Järjestelyyn liittyy, että uudet markkinaehtoiset (ns. arvopaperistetut) joukkovelkakirjalainat eivät ole enää valtion velkaa eikä niillä ole myöskään valtion takausta. Lainojen vakuudeksi on sen sijaan siirretty niitä vastaavat aravalainat. Asuntorahasto maksaa lisäksi joukkovelkakirjalainan liikkeelle laskevalle yhtiölle markkinakoron ja aravalainoista maksetun koron erotuksen (ns. korko-swap). Korkotason alhaisuudesta johtuen tämä ero on ollut viime aikoina kuitenkin suhteellisen pieni. Tästä johtuen uusiin aravalainoihin sisältyvä tukielementti on samalla jäänyt vähäiseksi. Arvopaperistamisella toteutetun varainhankinnan osuus koko aravalainakannasta on tällä hetkellä vajaa kymmenesosa.

Tässä selvityksessä aravalainojen alikoron arvioinnin lähtökohtana on valtiolle aravalainoista aiheutuvien kustannusten ja aravalainoista maksettujen korkojen

erotus. Tuki on laskettu vuosittain koko aravalainakannalle. Valtion aravalainojen varainhankinnan kustannus on arvioitu koko valtion velan efektiivisen kustannuksen ja keskimääräisen aravalainakannan mukaan<sup>5</sup>. Keskimääräinen lainakanta on laskettu vuoden alun ja lopun tilanteen mukaan. Tämä tuen (alikoron) arviointimenetelmä ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen. Käytetyllä menetelmällä valtion tuki muodostuu pienemmäksi kuin tuensaajan todellinen hyöty olettaen, että valtion ottolainauksen korko on markkinakorkoa pienempi. Tuki onkin arvioitu tuenantajan, eli valtion, eikä tuensaajan kannalta. Toisin sanoen lainan hintaan sisältyviä rahoituslaitosten kustannuksia ja voittoja ei ole otettu huomioon.

### *Korkotuet*

Korkotukilainoissa valtion tuen edellytyksenä on, että rahalaitoksen ja luotonottajan sopima korko ei saa ylittää vastaavista lainoista normaalisti perittyä korkoa. Kun laina otetaan omistusasuntoon tai vuokra-asuntoon pitkäaikaisella korkotuella, lainanottajan sekä vuokralaisen tulee yleensä täyttää tietyt tuloihin ja varallisuuteen liittyvät valintakriteerit.

Korkotukea on myönnetty eri tarkoituksiin, jolloin lainaehdot ovat myös vaihdelleet. Keskeinen merkitys on kuitenkin ollut vuokra-asuntojen rakentamiseen myönnettyillä ja asuntosäästöpalkkiolain mukaisilla korkotukilainoilla. Vuonna 1995 tulivat voimaan lait omistusasuntojen ja asumisoikeusasuntojen korkotukiluotoista. Vuoden 1996 huhtikuun alusta lähtien myös asunto-osakeyhtiöt ovat voineet saada talokohtaista korkotukilainaa.

Aravalainojen tavoin korkotukilainoissa tuki pienenee laina-ajan kuluessa. Luotonosaajan maksamalle korolle on asetettu myös alarajat. Viime aikoina tapahtunut korkojen alentuminen on aiheuttanut sen, että uusissa lainoissa korkohyvitys ei ole välttämättä täysimääräinen.

Asuntosäästöpalkkiojärjestelmä on suunnattu nuorille asunnonostajille, jotka ovat käyttäneet mahdollisuutta hyväkseen siinä määrin, että lainakanta on lähes yhtä suuri kuin omistusaravalainojen kanta. Tuen määrä lainakantaan suhteutettuna on kuitenkin pienempi, koska ASP-lainoissa korkohyvitystä maksetaan ainoastaan kuudelta vuodelta. Valtion takaus säilyy kuitenkin huomattavasti kauemmin. ASP-lainojen myöntämisehdoissa ei ole tulo- tai varallisuusrajoja.

---

<sup>5</sup> Aravalainakanta, maksetut aravalainakorot ja velan efektiivinen kustannus perustuvat Valtiokonttorin tietoihin.

### 3 Asumisen kokonaistuki

Edellä kuvattujen periaatteiden mukaisesti on laskettu asuntopoliittisen tuen yhteismäärät vuosina 1990-1999 (taulukko 1). Näkökulma laskelmissa on välittömissä julkistalouteen kohdistuvissa vaikutuksissa. Tukien aiheuttamia pitkän aikavälin kokonaistaloudellisia vaikutuksia ja tukien vaikutuksia asuntomarkkinoilla toimivien yhteisöjen ja kotitalouksien käyttäytymiseen ei ole arvioitu. Siten on oletettu, että mm. asuntojen kysyntä ei muutu ja yhteiskunnan tuella rahoitetut asunnot rakennettaisiin ilman tukeakin. Laskelmissa ei myöskään ole otettu huomioon tuetuista asunnoista yhteiskunnalle syntyvää tuloa (esimerkiksi kiinteistövero, arvonlisävero tai rakennustyöntekijöiden palkkojen perusteella maksettuja veroja ja maksuja). Vastaavasti ei ole otettu huomioon asumistukien ja verotukien vaikutusta kotitalouksien käytettävissä olevaan tuloon, kulutukseen ja siten välillisten verojen tuottoon. Vuosilta 1998-1999 taulukon luvut ovat arvioita.

Asumisen kokonaistuki on jaoteltu tukimuotojen mukaan. Vertailussa *"Kotitaloudet/Yhteisöt"* on tarkasteltu erikseen kotitalouksien ja yhteisöjen saamaa tukea. Kotitaloudet saavat asumistukia, verotukia, arava- ja korkotukilainoihin liittyviä rahoitustukia sekä välillisesti asunto-osakeyhtiöille maksettavia korjausavustuksia. Yhteisöt saavat rahoitustukia vuokra-asuntojen rakentamiseen.

*"Vuokra-asumiseen"* kohdistuvaa tukea on osa asumistuista (arviolta 85 prosenttia) sekä yhteisöille myönnetyt rahoitustuet. Viimeksi mainitussa tapauksessa on oletettu yhteisöjen rahoitustukien kohdistuvan vuokra-asunnoissa asuville kotitalouksille käypää alempina vuokrina. *"Omistusasumisen"* tukia ovat asumistuista arviolta 15 prosenttia, verotuet, kotitalouksille myönnetyt rahoitustuet ja korjausavustukset.

*"Asuminen/Rahoitus"*-jaottelu perustuu siihen, että asumisen perusteella voi saada asumistukea ja verotukea. Rahoitustukea myönnetään puolestaan asuntojen hankintaan, rakentamiseen, peruskorjaukseen ja korjausavustuksiin. Asumiseen ja rahoitukseen perustuva jaottelu ei ole kuitenkaan kaikilta osin johdonmukainen. Aravalainojen alikorko, korkotukilainojen korkohyvitys ja kotitalouksille verotuksessa myönnettävä alijäämähyvitys vastaavat toisiaan siinä mielessä, että ne kaikki alentavat todellista lainakorkoa tietyn prosenttimäärän. Muutoinkaan tätä jaottelua ei voi pitää kaikilta osin yksiselitteisenä.

Asumisen vuotuinen kokonaistuki oli 1990-luvun alussa 19-19,5 mrd. mk. Vuonna 1993 tukien määrä kuitenkin väheni merkittävästi pääasiassa verotukien pienenemisen takia. Tämä johtui ensinnäkin normijärjestelmän muutoksesta, kun pääomatulojen verotuksessa siirryttiin suhteelliseen verokantaan. Toisaalta oman asunnon myyntivoitot pienenivät laman seurauksena. Viime vuosina yhteiskun-

nan asumiseen suuntaama tuki on jälleen lisääntynyt ja oli vuonna 1999 noin 17 mrd. mk.

**Taulukko 1.** Asumisen kokonaistuki vuosina 1990-1999, milj. mk(1998-1999 arvioita).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*
Yleinen asumistuki	957	1 280	1 870	1 900	2 444	2 623	2 299	2 169	2 615	2 700
Eläkkeensaajien asumistuki	555	657	837	920	1 007	1 068	1 112	1 116	1 231	1 295
Opiskelijoiden asumislisä	292	324	382	496	579	609	604	620	626	661
<b>A. Asumistuet 1)</b>	<b>1 804</b>	<b>2 261</b>	<b>3 089</b>	<b>3 316</b>	<b>4 030</b>	<b>4 300</b>	<b>4 015</b>	<b>3 905</b>	<b>4 472</b>	<b>4 656</b>
Korkoväh.(-92)/Alij.hyvitys	4 100	4 200	4 200	2 500	2 100	2 000	1 900	1 700	1 800	1 800
Ylimääräinen korkovähennys				1 600	1 400	1 200	500	500	500	500
<b>B. Korkovähennys 2)</b>	<b>4 100</b>	<b>4 200</b>	<b>4 200</b>	<b>4 100</b>	<b>3 500</b>	<b>3 200</b>	<b>2 400</b>	<b>2 200</b>	<b>2 300</b>	<b>2 300</b>
Asuntotulo	5 900	4 600	4 200	2 600	3 000	3 100	4 000	4 500	4 500	4 600
Oman asunnon myyntivoitto 3)	4 900	4 300	3 800	1 900	1 900	1 700	2 300	2 800	3 000	3 100
<b>C. Laskennallinen verotuki</b>	<b>10 800</b>	<b>8 900</b>	<b>8 000</b>	<b>4 500</b>	<b>4 900</b>	<b>4 800</b>	<b>6 300</b>	<b>7 300</b>	<b>7 500</b>	<b>7 700</b>
Aravalainan alikorko omist.as.	638	843	992	767	443	371	296	292	254	211
ASP-korkotuki	469	554	643	603	273	236	140	83	80	80
Ylivelkaantuneiden korkotuki				10	51	88	71			
Omistusasuntojen korkotuki						3	18	25	30	40
As. osakeyhtiöiden korkotuki								1		
<b>D. Rahoitustuet kotitalouksille 4)</b>	<b>1 107</b>	<b>1 397</b>	<b>1 635</b>	<b>1 380</b>	<b>767</b>	<b>698</b>	<b>525</b>	<b>401</b>	<b>364</b>	<b>331</b>
<b>E. Korjausavustukset as.oy:lle 5)</b>	<b>39</b>	<b>30</b>	<b>85</b>	<b>346</b>	<b>434</b>	<b>327</b>	<b>474</b>	<b>450</b>	<b>340</b>	<b>190</b>
Aravalainan alikorko vuokra-asunn.	1 295	1 879	2 468	2 262	1 636	1 665	1 605	1 769	1 722	1 579
Vuokra-asuntojen korkotuki	83	111	149	169	219	440	542	565	570	580
Asumisoik. asuntojen korkotuki							4	18	25	35
<b>F. Rahoitustuet yhteisöille 6)</b>	<b>1 378</b>	<b>1 990</b>	<b>2 617</b>	<b>2 431</b>	<b>1 855</b>	<b>2 105</b>	<b>2 151</b>	<b>2 352</b>	<b>2 317</b>	<b>2 194</b>
<b>Asumisen tuki yhteensä</b>	<b>19 228</b>	<b>18 778</b>	<b>19 626</b>	<b>16 073</b>	<b>15 486</b>	<b>15 430</b>	<b>15 865</b>	<b>16 608</b>	<b>17 293</b>	<b>17 371</b>
<b>Kotitaloudet (A,B,C,D,E)</b>	<b>17 850</b>	<b>16 788</b>	<b>17 009</b>	<b>13 642</b>	<b>13 631</b>	<b>13 325</b>	<b>13 714</b>	<b>14 256</b>	<b>14 976</b>	<b>15 177</b>
- osuus kokonaistuesta, %	92%	89%	86%	84%	88%	86%	86%	85%	86%	87%
<b>Yhteisöt (F)</b>	<b>1 378</b>	<b>1 990</b>	<b>2 617</b>	<b>2 431</b>	<b>1 855</b>	<b>2 105</b>	<b>2 151</b>	<b>2 352</b>	<b>2 317</b>	<b>2 194</b>
- osuus kokonaistuesta, %	8%	11%	14%	16%	12%	14%	14%	15%	14%	13%
<b>Vuokra-asuminen (85%A ,F)</b>	<b>2 911</b>	<b>3 912</b>	<b>5 243</b>	<b>5 250</b>	<b>5 281</b>	<b>5 760</b>	<b>5 564</b>	<b>5 671</b>	<b>6 118</b>	<b>6 152</b>
- osuus kokonaistuesta, %	16%	21%	27%	33%	35%	38%	36%	35%	36%	36%
<b>Omistusasuminen (15%A,B,C,D,E)</b>	<b>16 317</b>	<b>14 866</b>	<b>14 383</b>	<b>10 823</b>	<b>10 205</b>	<b>9 670</b>	<b>10 301</b>	<b>10 937</b>	<b>11 175</b>	<b>11 219</b>
- osuus kokonaistuesta, %	84%	79%	73%	67%	65%	62%	64%	65%	64%	64%
<b>Asuminen (A,B,C)</b>	<b>16 704</b>	<b>15 361</b>	<b>15 289</b>	<b>11 916</b>	<b>12 430</b>	<b>12 300</b>	<b>12 715</b>	<b>13 405</b>	<b>14 272</b>	<b>14 656</b>
- osuus kokonaistuesta, %	86%	81%	77%	74%	80%	79%	80%	80%	82%	84%
<b>Rahoitus (D,E,F)</b>	<b>2 524</b>	<b>3 417</b>	<b>4 337</b>	<b>4 157</b>	<b>3 056</b>	<b>3 130</b>	<b>3 150</b>	<b>3 203</b>	<b>3 021</b>	<b>2 715</b>
- osuus kokonaistuesta, %	14%	19%	23%	26%	20%	21%	20%	20%	18%	16%

1) Lähde: Kansaneläkelaitos

2) Alijäämyhyvitys sisältää pääomatulosta maksettavan veron vaikutuksen vuodesta 1993 lähtien (noin 200-300 milj. mk/vuosi). Lähde: TUJA-laskelmat.



- 3) Suuruusluokka-arvio, joka perustuu asunnon omistusajan osalta Seppo Laakson (julkaisemattomiin) laskelmiin.
- 4) Aravalainan alikorko sisältää peruskorjauslainat. ASP-korkotuki sisältää SP-palkkiot. Lähde: Valtiokonttori.
- 5) Lähde: Asuntorahasto.
- 6) Aravalainan alikorko sisältää peruskorjauslainat. Lähde: Valtiokonttori.

Asumistukien määrä on lisääntyneet vuosikymmenen alusta lähtien johtuen mm. laman aiheuttamasta kotitalouksien tulojen laskusta sekä yleisen asumistuen perusteisiin tehdyistä muutoksista. Vuonna 1994 yleisen asumistuen perusteita lievennettiin jonkin verran perhetukipaketin yhteydessä, vuonna 1996 perusteita puolestaan kiristettiin ja vuonna 1998 jälleen lievennettiin kannustinloukkutyöryhmän esityksiin liittyen.

Rakenteellisesti korkovähennyksen verotuki pieneni merkittävästi pääomaverouudistuksessa. Siirtymäkauden järjestelyn johdosta vähennyksen yhteismäärä säilyi kuitenkin määrältään lähes ennallaan vielä vuonna 1993, mutta vuosina 1994-1996 sekä siirtymäkauden ylimääräinen korkovähennys että alijäämähyvitys pienenevät. Alijäämähyvityksen pienenemiseen vaikuttivat sekä asuntoluottokannan että korkotason aleneminen. Esimerkiksi vuonna 1994 kotitaloudet maksoivat asuntolainan korkoja noin 2 mrd. mk vähemmän kuin edellisenä vuonna. Samanaikaisesti koroista myönnettävä alijäämähyvitys pieneni 400 milj. mk.

Vuonna 1996 alijäämähyvitystä lisäsi pääomatuloveroprosentin korotus kolmella prosenttiyksiköllä. Toisaalta korkotaso aleni edelleen ja asuntolainakanta pieneni, minkä seurauksena asuntolainojen korkomenot vähenivät. Alijäämähyvitys aleni noin 100 miljoonalla markalla. Ylimääräisen korkovähennyksen prosenttiosuutta alennettiin 7,5 prosenttiyksikköä, eli "ylimääräiset" 5 prosenttiyksikköä, minkä vaikutus oli lähes 700 miljoonaa markkaa. Vuodesta 1997 lähtien asuntoluottojen määrä on alkanut taas lisääntyä, mutta korkotaso on edelleen laskenut.

## 4 Tuensaajat

### 4.1 Yleistä tuen kohdentumisesta

Asuntopoliittisen tuen tehokkuuden arviointi on moniselitteistä. Keskeisenä tavoitteena on, että tuki kohdistuu viime kädessä sitä tarvitseville kotitalouksille. Saatavilla olevat tiedot eri tukien kohdentumisesta kuitenkin vaihtelevat. Asumistukien saajista on olemassa useita tuloihin, perheasemaan ja asuinolosuhteisiin liittyviä rekisteritietoja. Samoin korkovähennyksen saajista on suhteellisen hyvät arviot. Sen sijaan kun tuki perustuu kokonaissuureiden perusteella tehtyihin laskennallisiin arvioihin (esim. oman asunnon myyntivoiton osittaisesta verovapaudesta aiheutuva verotuki) tuensaajien yksilöiminen ei ole mahdollista.

Rahoitustuen kohdentumista on myös vaikea arvioida. Periaatteessa arava- ja korkotukilainoihin sisältyvän tuen tulisi hyödyntää vuokra-asuntoihin valittuja asukkaita siten, että heidän maksamansa vastike on käypää hintaa alempi. Arava- ja korkotukilainoitetuissa asunnoissa keskimääräiset vuokrat vaihtelevat kuitenkin huomattavasti asuinpaikan ja asunnon valmistumisvuoden mukaan.

### 4.2 Asumistuen ja korkovähennyksen saajat

Taulukoissa 2-8 on esitetty asumistukien ja korkovähennyksen jakaumatiedot. Ne perustuvat vuoden 1996 tulonjakotilastoon sekä sen pohjalta tehtyihin laskelmiin<sup>6</sup>. Keskimääräiset asumistuet muodostuvat hieman pienemmiksi kuin todellisuudessa, koska jakajana on käytetty kaikkia vuoden aikana asumistukea saaneita kotitalouksia. Asumistukien yhteismäärä on myös noin 200 miljoonaa markkaa pienempi kuin maksetut määrät (vrt. taulukko 1). Jakaumatietoja voitaneen kuitenkin pitää pääpiirteissään luotettavina myös myöhempien vuosien osalta.

Tuloluokittaisessa tarkastelussa kotitaloudet on jaettu tulojen suhteen viiteen lukumäärältään yhtä suureen osaan. Luokittelijana on käytetty kotitalouden yhteenlaskettua veronalaista tuloa (ansio- ja pääomatulojen yhteismäärää). Vaihtoehtoisesti kotitalouden veronalaiset tulot olisi voitu jakaa kulutusyksikköluvuilla, jolloin tukien jakautumista olisi tarkasteltu lähinnä kotitalouksien toimeentulomahdollisuuksien näkökulmasta.

---

<sup>6</sup> Laskelmat on tehty TUJA-mallilla.

**Taulukko 2.** Yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki ja opiskelijoiden asumislisä tuloluokittain vuonna 1996.

Tulo- viidennes	Tulorajat veronalainen tulo	Asumistuet yhteensä		Tuensaajataloudet		Tuki keskimäärin mk/vuosi	Tuensaajia %
		milj. mk	%	lukumäärä	%		
I	- 55 000	2 300	60	281 000	56	8 200	60
II	55 000 - 105 000	800	21	107 000	21	7 300	24
III	105 000 - 160 000	400	11	63 000	12	6 700	14
IV	160 000 - 240 000	200	5	33 000	7	5 700	6
V	240 000 -	100	3	21 000	4	4 200	4
Yhteensä		3 800	100	505 000	100	7 500	22

Asumistuet painottuvat selkeästi alimpaan tuloviidennekseen, mihin kuuluvista kotitalouksista kuusi kymmenestä saa jotain asumistukea (taulukko 2). Erityisesti eläkkeensaajien asumistukea ja opiskelijoiden asumislisää saavat pienituloisimmat kotitaloudet. Kahteen alimpaan viidennekseen kuuluvat kotitaloudet saavat koko tuesta jo noin neljä viidesosaa. Asumistukea saa runsaat puoli miljoonaa kotitaloutta, noin viidennes kaikista.

**Taulukko 3.** Yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki ja opiskelijoiden asumislisä perhetyypeittäin vuonna 1996.

Perhetyyppi	Asumistuet yhteensä		Tuensaajataloudet		Tuki keskimäärin mk/vuosi	Tuensaajia %
	milj. mk	%	lukumäärä	%		
Yksin asuvat	1 650	43	251 000	50	6 500	28
Yksinhuoltajat	700	19	58 000	12	12 300	53
Muut lapsiperheet	800	21	93 000	18	8 600	17
Lapsettomat parit	650	17	103 000	20	6 200	14
Yhteensä	3 800	100	505 000	100	7 500	22

Asumistuen saajista yksin asuvien osuus on huomattava (taulukko 3). Opiskelijoiden asumislisää saavat pelkästään yksin asuvat, ja myös eläkkeensaajien asumistukea saavat enimmäkseen yksin asuvat (noin 85 prosenttia). Koko asumistuesta yhden henkilön kotitalouksille kohdentuu runsaat 40 prosenttia. Tuensaajista heitä on noin puolet. Yksinhuoltajilla keskimääräinen asumistuki on merkittävästi suurempi kuin muilla perhetyypeillä. Kaikista yksinhuoltajista asumistukea saa noin puolet.

Korkovähennys muodostuu nykyisin alijäämähyvityksestä ja ylimääräisestä korkovähennyksestä (taulukko 4). Alijäämähyvitys sisältää tässä yhteydessä myös pääomatulosta saamatta jääneen veron. Vähennys painottuu selkeästi ylimpiin tuloviidenneksiin. Sekä keskimääräinen tuki että tuensaajien lukumäärä ovat sitä suuremmat mitä suuremmat ovat kotitalouden veronalaiset tulot. Erityisesti siirtymäkauden ylimääräistä korkovähennystä saavat keski- ja suurituloiset, mikä on

seurausta vähennyksen laskentaperiaatteista. Kahteen alimpaan viidennekseen kuuluville kotitalouksille ylimääräistä korkovähennystä maksetaan sen sijaan hyvin vähän. Alijäämähyvitys on jakaantunut hieman tasaisemmin eri tulotasolle.

**Taulukko 4.** Korkovähennys tuloluokittain vuonna 1996.

Tulo- viidennes	Tulorajat veronalainen tulo	Korkovähennys		Tuensaajataloudet		Tuki keskimäärin mk/vuosi	Tuensaajia %
		milj. mk	%	lukumäärä	%		
I	- 55 000	-	-	40 000	4	500	9
II	55 000 - 105 000	150	6	132 000	13	1 100	29
III	105 000 - 160 000	350	14	210 000	20	1 700	45
IV	160 000 - 240 000	750	31	291 000	29	2 600	63
V	240 000 -	1 200	49	340 000	34	3 500	74
Yhteensä		2 450	100	1 013 000	100	2 400	44

Korkovähennystä myönnettiin noin miljoonalle kotitaloudelle, eli runsaalle 40 prosentille kaikista kotitalouksista. Ylimpään viidennekseen kuuluvista jopa kolme neljästä kotitaloudesta sai vähennystä. Keskimääräinen vähennys kaikilla tuensaajatalouksilla oli noin 2 400 mk.

Asuntopoliittisen tuen tehokkuuden kannalta ylimääräinen korkovähennys on ongelmallinen. Sen poistamista voidaan perustella paitsi sen kohdentumisella myös periaatteelliselta kannalta. Valtiontalouden tasapainottamiseksi tehdyt säästöpäätökset ovat kohdistuneet suhteellisesti raskaimmin pienituloisiin<sup>7</sup>. Ylimääräinen korkovähennys sen sijaan kohdistuu selkeästi keski- ja erityisesti suurituloisille kotitalouksille.

**Taulukko 5.** Korkovähennys perhetyypeittäin vuonna 1996.

Perhetyyppi	Korkovähennys		Tuensaajataloudet		Tuki keskimäärin mk/vuosi	Tuensaajia %
	milj. mk	%	lukumäärä	%		
Yksin asuvat	300	12	221 000	22	1 300	25
Yksinhuoltajat	150	6	53 000	5	2 300	48
Muut lapsiperheet	1 450	59	433 000	43	3 400	77
Lapsettomat parit	550	23	306 000	30	1 800	41
Yhteensä	2 450	100	1 013 000	100	2 400	44

Kuten asumistuet myös korkovähennys on lapsiperheillä keskimäärin suurempi kuin muilla perhetyypeillä (taulukko 5). Se kohdentuu erityisesti kahden tai useamman aikuisen lapsiperheille, joille koko tuesta suuntautuu noin 60 prosenttia. Noin kolme neljästä tällaisesta perheestä saa korkovähennystä.

<sup>7</sup> Kun ei oteta huomioon keski- ja suurituloisten kireää tuloverotusta.

Kun sekä asumistuet että korkovähennys otetaan huomioon, tukien kohdentuminen tasaantuu jonkin verran tuloluokittaisessa tarkastelussa (taulukko 6). Kaikkein pienituloisimmille maksetaan kuitenkin selkeästi enemmän tukea kuin muille kotitalouksille. Kaikista kotitalouksista 60 prosenttia saa joko jotain asumistukea tai korkovähennystä. Perhetyypin mukaisesta tarkastelusta puolestaan ilmenee, että yksinhuoltajista asumistukea tai korkovähennystä saa noin 90 prosenttia (taulukko 7). Muilla lapsiperheillä tämä osuus on vain hieman pienempi. Keskimääräinen tuki on yksinhuoltajilla selvästi suurin.

**Taulukko 6.** Yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki, opiskelijoiden asumislisä ja korkovähennys tuloluokittain vuonna 1996.

Tulo- viidennes	Tulorajat veronalainen tulo	Asumistuet+korkoväh.		Tuensaajataloudet		Tuki keskimäärin mk/vuosi	Tuensaajia %
		milj. mk	%	lukumäärä	%		
I	- 55 000	2 300	37	297 000	22	7 800	64
II	55 000 - 105 000	950	15	200 000	14	4 600	43
III	105 000 - 160 000	800	13	237 000	17	3 300	51
IV	160 000 - 240 000	950	15	301 000	22	3 100	65
V	240 000 -	1 250	20	344 000	25	3 700	74
Yhteensä		6 250	100	1 381 000	100	4 500	60

**Taulukko 7.** Yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki, opiskelijoiden asumislisä ja korkovähennys perhetyypeittäin vuonna 1996.

Perhetyyppi	Asumistuet+korkovähennys		Tuensaajataloudet		Tuki keskimäärin mk/vuosi	Tuensaajia %
	milj. mk	%	lukumäärä	%		
Yksin asuvat	1 950	31	445 000	32	4 300	50
Yksinhuoltajat	850	14	98 000	7	8 600	89
Muut lapsiperheet	2 250	36	472 000	34	4 800	84
Lapsettomat parit	1 200	19	366 000	27	3 300	49
Yhteensä	6 250	100	1 381 000	100	4 500	60

Perheen sosioekonomisen aseman mukaisessa ryhmittelyssä havaitaan, että palkansaajien osuus asumistukien ja korkovähennyksen yhteismäärästä on melkein 60 prosenttia (taulukko 8). Lähes kolme neljästä palkansaajataloudesta saa joko asumistukea tai korkovähennystä. Maatalousyrittäjille maksettava tuen määrä on hyvin pieni. Vaikka tämä johtuu ennen kaikkea näiden kotitalouksien vähäisestä lukumäärästä, myös keskimääräinen tuki on muita pienempi. ”Muut-ryhmään” kuuluvilla kotitalouksilla keskimääräinen tuki on suurin. Tämä selittyy sillä, että tähän ryhmään kuuluvat muun muassa ne kotitaloudet, joissa päämies on työtön.

**Taulukko 8.** Yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki, opiskelijoiden asumislisä ja korkovähennys väestöryhmittäin vuonna 1996.

Perheen sosio- ekono- minen asema	Asumistuet+korkovähennys		Tuensaajataloudet		Tuki keskimäärin	Tuensaaja
	milj. mk	%	lukumäärä	%	mk/vuosi	%
Palkansaajat	2 950	47	806 000	58	3 600	72
Maatalousyrittäjät	50	1	29 000	2	1 900	46
Muut yrittäjät	300	5	73 000	5	4 300	63
Eläkkeensaajat	1 200	19	241 000	18	4 900	34
Muut	1 750	28	232 000	17	7 600	75
<b>Yhteensä</b>	<b>6 250</b>	<b>100</b>	<b>1 381 000</b>	<b>100</b>	<b>4 500</b>	<b>60</b>

### 4.3 Rahoitustuen saajat

Arava- ja korkotukilainoitettuihin vuokra-asuntoihin valitaan asukkaat pääasiassa perheen hakuajankohdan tulojen ja varallisuuden mukaan. Yhteiskunnan tuella rakennetuissa vuokra-asunnoissa asuu siten todennäköisesti perheitä, joiden tulot ovat keskimääräistä pienemmät. Toisaalta näissä asunnoissa on myös perheitä, jotka eivät täytä esimerkiksi eri asumistukijärjestelmien tulo- ja varallisuusrajoja. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että tulorajat poikkeavat asumistukijärjestelmissä ja asukkaita vuokra-asuntoihin valittaessa. Toiseksi perheen tulot ovat voineet nousta asuntoon muuton jälkeen.

On myös vuokra-asuntoja, joihin asukkaat valitaan ilman tarveharkintaa. Omistajayhteisö (esim. kunta) voi valita asukkaiksi omia työntekijöitään heidän tulo- tasostaan riippumatta lyhytaikaisella korkotukilainalla lainoitettuihin vuokra-asuntoihin.

Mikäli asumisen tuen tarvetta arvioidaan asumistukijärjestelmien, esimerkiksi yleisen asumistuen, periaatteiden mukaan asuntopoliittinen tuki kohdentuisi tehokkaammin asumistukena kuin rahoitustukena. Tuensaajiksi pääsisivät tällöin ainoastaan ne, joilla tulot ovat perheen kokoon nähden riittävän pienet. Lisäksi tuen tarve tulisi säännöllisesti tarkistetuksi.

Seurauksena rahoitustuen merkittävästä vähentämisestä vuokra-asuntojen omistajat todennäköisesti perisivät asukkailtaan nykyistä korkeampaa vuokraa. Tällöin asukkaita valittaessa ei olisi enää tarpeen noudattaa tarveharkintaa. Järjestelmä edesauttaisi samalla vuokra-asuntoalueiden väestörakenteen muuttumista. Jos kuitenkin rahoitustuen poistaminen kompensoitaisiin yleistä asumistukea korottamalla, järjestelmä muodostuisi nykyistä kalliimmaksi, koska myös muut asu-

mistukea saavat kotitaloudet tulisivat hyötymään tästä korotuksesta. Asumistuen korotus mahdollisesti myös nostaisi yleistä vuokratasoa.

Omistusasuntojen arava- ja korkotukilainoitukseen sisältyvä tarveharkinta toteutetaan lainan hakuhetkellä vallitsevan tilanteen mukaan. Perheen tulotaso voi kuitenkin vaihdella eri elämäntilanteissa. Tulot voivat tilapäisesti alittaa tarveharkinnan tulorajat, jos toinen puoliso esimerkiksi hoitaa lapsia kotona tai puoliset ovat juuri päättäneet opiskelun. Riippumatta perheen tulotasossa tapahtuvista muutoksista arava- ja korkotukilainan ehdot eivät nykyisellään muutu lainan myöntämisen jälkeen. Toisin sanoen yhteiskunnan tukea maksetaan myös kotitalouksille, joilla ei olisi enää mahdollista saada lainaa nykyisellä tulotasolla. Tulotason tarkistus säännöllisesti lainan myöntämisen jälkeen tekisi järjestelmästä kuitenkin mitä ilmeisimmin hyvin kankean.

## **Lähteet:**

**Asumisen tuet**, työryhmäraportti (1996). VATT-keskustelualoitteita 118.

**Asumistukijärjestelmien vertailuselvitys** (1985). Ympäristöministeriö. Helsinki.

**Kansaneläkelaitoksen julkaisuja T15:3** (1996). Kansaneläkelaitoksen asumistukitilastot.

**Opiskelija-asumistukityöryhmän mietintö** (1995). Ympäristöministeriö. Helsinki.

**Susila, K.** (1995). Opiskelijoiden asuminen ja asumistuet. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 1. Helsinki.

**Verotuet Suomessa (1988)**. Valtiovarainministeriön julkaisusarja. Suunnitelusihteeristö. Helsinki.



**Taulukko 1.** Asumisen kokonaistuki vuosina 1990-1999, milj. mk (1998-1999 arvioita). Laskelmassa ei ole otettu huomioon asuntotulon verotukea.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*
Yleinen asumistuki	957	1 280	1 870	1 900	2 444	2 623	2 299	2 169	2 615	2 700
Eläkkeensaajien asumistuki	555	657	837	920	1 007	1 068	1 112	1 116	1 231	1 295
Opiskelijoiden asumislisä	292	324	382	496	579	609	604	620	626	661
<b>A. Asumistuet 1)</b>	<b>1 804</b>	<b>2 261</b>	<b>3 089</b>	<b>3 316</b>	<b>4 030</b>	<b>4 300</b>	<b>4 015</b>	<b>3 905</b>	<b>4 472</b>	<b>4 656</b>
Korkoväh.(-92)/Alij.hyvitys	4 100	4 200	4 200	2 500	2 100	2 000	1 900	1 700	1 800	1 800
Ylimääräinen korkovähennys				1 600	1 400	1 200	500	500	500	500
<b>B. Korkovähennys 2)</b>	<b>4 100</b>	<b>4 200</b>	<b>4 200</b>	<b>4 100</b>	<b>3 500</b>	<b>3 200</b>	<b>2 400</b>	<b>2 200</b>	<b>2 300</b>	<b>2 300</b>
<b>C. Oman asunnon myyntivoitto 3)</b>	<b>4 900</b>	<b>4 300</b>	<b>3 800</b>	<b>1 900</b>	<b>1 900</b>	<b>1 700</b>	<b>2 300</b>	<b>2 800</b>	<b>3 000</b>	<b>3 100</b>
Aravalainan alikorko omist.as.	638	843	992	767	443	371	296	292	254	211
ASP-korkotuki	469	554	643	603	273	236	140	83	80	80
Ylivelkaantuneiden korkotuki				10	51	88	71			
Omistusasuntojen korkotuki						3	18	25	30	40
As. osakeyhtiöiden korkotuki								1		
<b>D. Rahoitustuet kotitalouksille 4)</b>	<b>1 107</b>	<b>1 397</b>	<b>1 635</b>	<b>1 380</b>	<b>767</b>	<b>698</b>	<b>525</b>	<b>401</b>	<b>364</b>	<b>331</b>
<b>E. Korjausavustukset as.oy:ille 5)</b>	<b>39</b>	<b>30</b>	<b>85</b>	<b>346</b>	<b>434</b>	<b>327</b>	<b>474</b>	<b>450</b>	<b>340</b>	<b>190</b>
Aravalainan alikorko vuokra-asunn.	1 295	1 879	2 468	2 262	1 636	1 665	1 605	1 769	1 722	1 579
Vuokra-asuntojen korkotuki	83	111	149	169	219	440	542	565	570	580
Asumisoik. asuntojen korkotuki							4	18	25	35
<b>F. Rahoitustuet yhteisöille 6)</b>	<b>1 378</b>	<b>1 990</b>	<b>2 617</b>	<b>2 431</b>	<b>1 855</b>	<b>2 105</b>	<b>2 151</b>	<b>2 352</b>	<b>2 317</b>	<b>2 194</b>
<b>Asumisen tuki yhteensä</b>	<b>13 328</b>	<b>14 178</b>	<b>15 426</b>	<b>13 473</b>	<b>12 486</b>	<b>12 330</b>	<b>11 865</b>	<b>12 108</b>	<b>12 793</b>	<b>12 771</b>
<b>Kotitaloudet (A,B,C,D,E)</b>	<b>11 950</b>	<b>12 188</b>	<b>12 809</b>	<b>11 042</b>	<b>10 631</b>	<b>10 225</b>	<b>9 714</b>	<b>9 756</b>	<b>10 476</b>	<b>10 577</b>
- osuus kokonaistuesta, %	90%	86%	84%	82%	86%	83%	82%	81%	82%	83%
<b>Yhteisöt (F)</b>	<b>1 378</b>	<b>1 990</b>	<b>2 617</b>	<b>2 431</b>	<b>1 855</b>	<b>2 105</b>	<b>2 151</b>	<b>2 352</b>	<b>2 317</b>	<b>2 194</b>
- osuus kokonaistuesta, %	10%	14%	16%	18%	14%	17%	18%	19%	18%	17%
<b>Vuokra-asuminen (85%A ,F)</b>	<b>2 911</b>	<b>3 912</b>	<b>5 243</b>	<b>5 250</b>	<b>5 281</b>	<b>5 760</b>	<b>5 564</b>	<b>5 671</b>	<b>6 118</b>	<b>6 152</b>
- osuus kokonaistuesta, %	22%	28%	34%	39%	43%	47%	47%	47%	48%	49%
<b>Omistusasuminen (15%A,B,C,D,E)</b>	<b>10 417</b>	<b>10 266</b>	<b>10 183</b>	<b>8 223</b>	<b>7 205</b>	<b>6 570</b>	<b>6 301</b>	<b>6 437</b>	<b>6 675</b>	<b>6 619</b>
- osuus kokonaistuesta, %	78%	72%	66%	61%	57%	53%	53%	53%	52%	51%
<b>Asuminen (A,B,C)</b>	<b>10 804</b>	<b>10 761</b>	<b>11 089</b>	<b>9 316</b>	<b>9 430</b>	<b>9 200</b>	<b>8 715</b>	<b>8 905</b>	<b>9 772</b>	<b>10 056</b>
- osuus kokonaistuesta, %	82%	76%	72%	70%	76%	75%	74%	74%	77%	79%
<b>Rahoitus (D,E,F)</b>	<b>2 524</b>	<b>3 417</b>	<b>4 337</b>	<b>4 157</b>	<b>3 056</b>	<b>3 130</b>	<b>3 150</b>	<b>3 203</b>	<b>3 021</b>	<b>2 715</b>
- osuus kokonaistuesta, %	18%	24%	28%	30%	24%	25%	26%	26%	23%	21%

1) Lähde: Kansaneläkelaitos

2) Alijäämähyvitys sisältää pääomatulosta maksettavan veron vaikutuksen vuodesta 1993 lähtien (noin 200-300 milj. mk/vuosi). Lähde: TUJA-laskelmat.

3) Suuruusluokkalarvio, joka perustuu asunnon omistusajan osalta Seppo Laakson (julkaisemattomiin) laskelmiin.

4) Aravalainan alikorko sisältää peruskorjauslainat. ASP-korkotuki sisältää SP-palkkiot. Lähde: Valtiokonttori.

5) Lähde: Asuntorahasto.

6) Aravalainan alikorko sisältää peruskorjauslainat. Lähde: Valtiokonttori.

## Taulukko 2. Aravalainojen alikorko vuosina 1990-1999

### ARAVALAINOJEN ALIKORKO VUOSINA 1990-1999 (vuodet 1998-1999 arvioitu)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Aravalainakanta 31.12, milj. mk a)</b>											
Vuokratalolainat	16905	20164	26068	32311	37356	40507	42965	45151	49252	51000	52000
Omistusasuntolainat	10902	11765	13247	14441	14770	14133	13186	11208	9119	8100	8300
Yhteensä	27807	31929	39315	46752	52126	54640	56151	56359	58371	59100	60300
<b>Keskimääräinen lainakanta, milj. mk b)</b>											
1. Vuokratalolainakanta keskimäärin/vuosi	18535	23116	29190	34834	38932	41736	44058	47202	50126	51500	
2. Omistusasuntolainakanta keskimäärin/vuosi	11334	12506	13844	14606	14452	13660	12197	10164	8610	8200	
<b>Aravalainoista maksetut korot, milj. mk a)</b>											
3. Vuokratalolainat		449	613	927	1260	1440	1507	1567	1639	1897	2139
4. Omistusasuntolainat		428	505	618	710	699	667	582	442	368	381
Yhteensä		877	1118	1545	1970	2139	2174	2149	2081	2265	2520
5. Valtion korkokustannukset, % c)	9,41 %	10,78 %	11,63 %	10,11 %	7,90 %	7,60 %	7,20 %	7,22 %	7,22 %	7,22 %	
<b>Valtion korkokustannukset, milj. mk</b>											
6. Vuokratalolainat (1 x 5)		1744	2492	3395	3522	3076	3172	3172	3408	3619	3718
7. Omistusasuntolainat (2 x 5)		1066	1348	1610	1477	1142	1038	878	734	622	592
Yhteensä		2811	3840	5005	4998	4217	4210	4050	4142	4241	4310
<b>Aravalainojen arvioitu alikorko, milj. mk</b>											
Vuokratalolainat (6 - 3)		1295	1879	2468	2262	1636	1665	1605	1769	1722	1579
Omistusasuntolainat (7 - 4)		638	843	992	767	443	371	296	292	254	211

a) Lähde: Valtiokonttori

b) (lainakanta vuoden alussa+lainakanta vuoden lopussa)/2

c) Aravalainojen korkokustannus on arvioitu koko valtion velan efektiivisen kustannuksen perusteella (=lainoista saadut tulot/keskilainakanta). Lähde: Valtiokonttori