VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

O 11/2024 vp – Asuntopolitiikan pitkäjänteisyys

ATRO ANDERSSON, ERITYISASIANTUNTIJA
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA
19.03.2024

Valtion tukeman asuntotuotannon tehtäviä

- Valtion tukeman asuntotuotannon tavoitteena on nykyisellään tarjota kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa pieni- ja keskituloisille kotitalouksille. Valtion tukemalla asuntotuotannolla on myös tavoitteita liittyen segregaatiokehityksen ehkäisyyn.
- Yleisesti valtiontuilla pitäisi ratkaista tunnistettuja markkinapuutteita, eikä tuettu asuminen asuntojen muodossa ole itseisarvo.
- Valtio tukee asuntojen rakennuttamista erityisryhmille, esimerkiksi ikääntyneille, vammaisille sekä opiskelijoille. Tiettyjen erityisryhmien asumista voi olla hyvin vaikea järjestää markkinaehtoisesti, mutta ei ole selvää, että tämä koskisi kaikkia erityisryhmiä yhtäläisesti.
- Valtio tukee asumista myös verotuilla sekä asumistuilla ja toimeentulotuen kautta. Lisäksi tuetun asumisen rakentamisen markkinahintoja alemmat maanvuokra- ja myyntitulot muodostavat julkisen tuen.

Valtion tukeman asuntotuotannon tehtäviä

- Yleisesti ottaen valtion tukeman asuntotuotannon itseisarvon sijaan asuntomarkkinoita tulisi tarkastella kokonaisuutena.
- Keskeistä on varmistaa riittävä kaavoitus erityisesti mahdollisimman kalliilla paikoilla, joilla markkinahinnat ylittävät selvästi tuotantokustannukset, sekä hyvät edellytykset markkinaehtoiselle rakentamiselle.
- Kohtuuhintaisuuteen pyritään koko asuntomarkkinan kautta, ei vain valtion tukemalla tuotannolla. Mahdollisille valtion interventioille ja tukitoimille tulisi olla hyvin määritellyt perusteet.
- Valtion tukeman asuntotuotannon vaikutusmekanismit markkinoihin on syytä tunnistaa nykyistä paremmin ja pyrkiä hillitsemään rakentamisen kustannusten nousua silloin, kun se mahdollisesti aiheutuu julkisen sektorin toimista.
- Valtion tukemalla asuntotuotannolla voidaan tasoittaa syklisen alan suhdanteita olettaen, että suhdannepolitiikassa onnistutaan.

Valtion asuntorahaston avustusten kytkentä valtion talousarvioon ja menokehykseen

- Valtiolla on 11 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa. Niiden perustaminen on mahdollista perustuslain 87 §:n mukaan vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää eivätkä budjettitalouden keinot sovellu tehtävän hoitamiseen.
- Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto on poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, mistä johtuen niiden perustamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti.
- Lähtökohtana on, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja rahastojen perustaminen on poikkeuksellista.
- Perustuslain esitöiden mukaan rahastojärjestelmää voidaan pitää tarpeellisena erityisesti sellaisissa tilanteissa, jolloin on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin.

Valtion asuntorahaston avustusten kytkentä valtion talousarvioon ja menokehykseen

- Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) ja Valtion asuntorahaston (VAR) toiminta ei Valtiontalouden tarkastusviraston (2018) mukaan nykymuodossa täytä uusilta rahastoilta vaadittuja edellytyksiä. Rahastot on perustettu ennen perustuslakiuudistusta ja niin sanottuina vanhoina rahastoina ne voivat jatkaa toimintaansa.
- Esimerkiksi korjausavustuksia (momentti 35.20.55 Avustukset korjaustoimintaan) on myönnetty vaihdellen joko asuntorahastosta, talousarviosta tai molemmista.
- Vaalikauden 2011–2015 aikana korjausavustuksia rahoitettiin vaihtelevasti valtion talousarviosta tai asuntorahastosta. Vaalikaudella 2016–2019 avustuksia taas on rahoitettu sekä talousarviosta että rahastosta (talousarvion korjausavustuksia supistettiin, mutta vastaavia asuntorahastosta maksettavia avustuksia käytettiin vajeen paikkaamiseen).
- **Hallitusohjelma:** Kehyksen piiriin liitetään Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston talous siltä osin, kuin talousarvion perusteluissa otetaan kantaa niiden menojen määriin. Tältä osin siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäävät vastaavasti kehyksen ulkopuolelle.

Valtion asuntorahaston asema ja tulevaisuus

- Asuntorahastolle muodostettavista uusista tulonlähteistä on keskusteltu ajoittain jo kymmenen vuoden ajan. Keskustelun tavoitteena on ollut löytää asuntorahastolle uusi tulonlähde sen itsenäisyyden säilyttämiseksi.
- Rahaston säilyttäminen ei kuitenkaan tulisi olla itseisarvo. VM:n näkökulmasta perustelluinta olisi sulauttaa rahasto kokonaisuudessaan talousarvioon viimeistään silloin, kun aravalainojen lyhennykset loppuvat.
- Tulonlähteitä (ja menoja) pohdittaessa on muistettava rahastolaki. Esim. tonttimaan hankinta olisi enemmän sijoitustoimintaa kuin asumisen kehittämisrahoitusta, eikä välttämättä nykyisen rahastolain mukaista.
- Hallitusohjelmassa on päätetty takausmaksujen käyttöönotosta, mittaluokka on kertaluonteinen 0,5 % maksu.
- Ensisijaisesti tulisi tarkastella sitä, onko aitoa tarvetta uudelle valtion asuntorahoitusinstrumentille. Tämä edellyttäisi markkinapuutteen olemassaoloa, joka vaatisi valtion väliintuloa.
- Kuten nyt nähdään, niin korkotukilainotus ei ole ilmaista valtiontukea, vaan korkotukimaksuja maksetaan nykyisin korko-oletuksin noin 100 milj. euroa vuosittain lähivuosina ja sitoumukset ovat todella pitkäkestoisia.

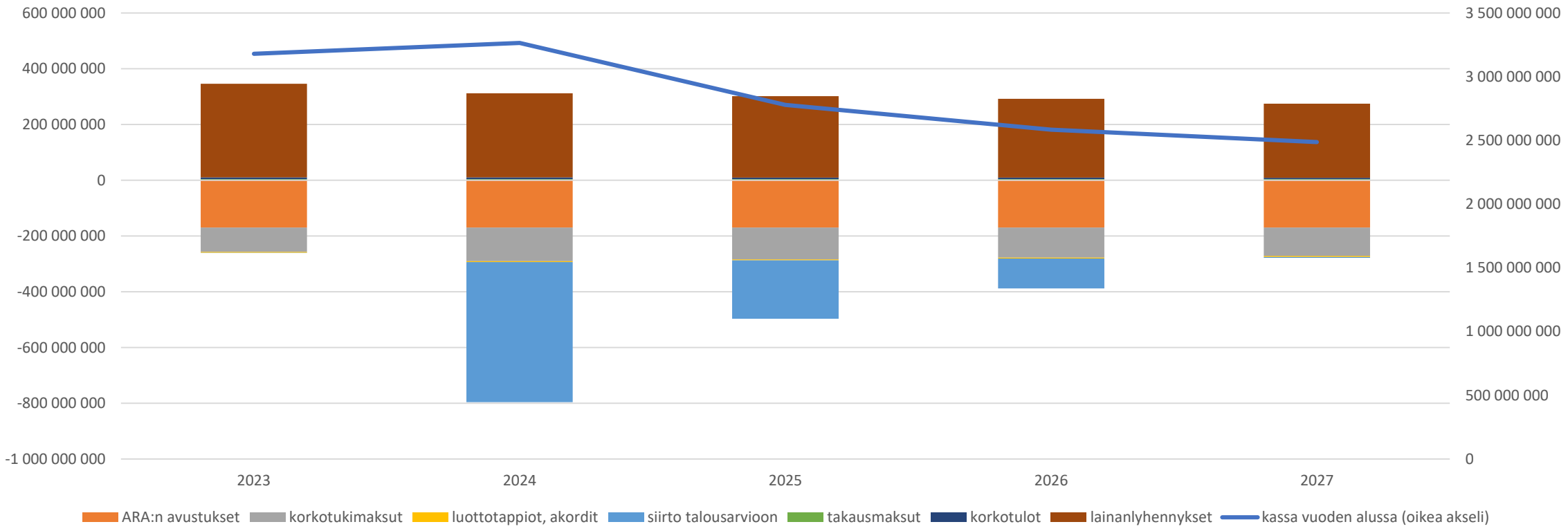
Valtion asuntorahaston asema ja tulevaisuus

- Rahaston pääasiallisena tulonlähteenä ovat olleet aravalainat. Seuraavan 10-15 vuoden aikajänteellä rahaston likvidit varat ehtyvät, kun aravalainojen lyhennykset loppuvat. Sitä ennen tulee tehdä linjaus rahaston tulevaisuudesta.
- Vaikka Valtion asuntorahasto on valtion talousarvion ja kehyspäätöksen ulkopuolinen rahasto, vaikuttaa sen käyttö valtiontalouteen. Asuntorahaston kassa on osa valtion maksuvalmiutta.
- Mikäli kassaa käytetään esim. avustusten myöntämiseen, heikentää se valtion maksuvalmiutta ja lisää valtion lopullista velanoton tarvetta. Avustusten myöntäminen lisää myös valtion alijäämää kansantalouden tilinpidossa. Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto on poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, mistä johtuen niiden perustamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti.
- **Asuntorahastosta myönnettävät menot eivät sisällä sellaisia menoja, joita ei voitaisi rahoittaa budjetin sisäisin keinoin.** Joustavuuden kannalta keskeistä on riittävän finanssipolitiikan liikkumavaran varmistaminen.
- Käytännössä rahaston ja talousarvion välillä on jo nykytilassa liikennettä, ja mm. avustuksia on rahoitettu molemmista, mikä korostaa yhteyttä talousarvioon. Arava-lainojen lyhennysten loppuessa tämä yhteys kasvaa entisestään, kun rahastosta maksettavat menot tulevat rahoitettavaksi budjettivaroin.

Rahaston tulevaisuus ja asuntopolitiikan pitkäjänteisyys

- Valtion asuntorahaston sulauttaminen talousarvioon (tai esim. korkotukimenojen sisällyttäminen kehykseen) ei vaikuta aiemmin tehtyihin sitoumuksiin. Valtion täytyy joka tapauksessa huolehtia pitkistä sitoumuksistaan.
- Aiemmin korkotukivaltuuden tasosta on päätetty vuosittain talousarvioprosessissa, mutta mm. Talpon 20.2. päätöksen myötä valtuuden tasoon otetaan kantaa myös JTS:ssa, mikä lisännee osaltaan pitkäjänteisyyttä myös asumisen toimijoiden näkökulmasta.
- Muutoksia valtuuksien tasoon (ja rahastosta maksettaviin menoihin) voidaan tehdä tarpeen mukaan mm. lisätalousarvioesityksissä.
- Mahdollista lisäjoustoa varten voitaisiin momentille 32.20.60 tehdä kirjaus, joka mahdollistaisi sen, että valtuuden käyttämättä jääneestä määrästä tai euromääräisesti rajatusta määrästä voitaisiin tehdä myöntöpäätöksiä myös seuraavana vuonna. Vähentäisi HE 183/1989 perustelua rahaston tarpeesta.

Asuntorahaston kassan ennakoitu kehitys 2023-2027



Huom! Kehityksen ennustaminen hyvin vaikeaa, syytä tulkinta suuntaa-antavana. Arvio sisältää hallitusohjelman päätökset tulouttaa 800 milj. euroa rahaston varoja talousarvioon vaalikaudella.