VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

K 2/2024 – Hallituksen vuosikertomus 2023: Asuntopolitiikka

ATRO ANDERSSON, ERITYISASIANTUNTIJA
TARKASTUSVALIOKUNTA
6.6.2024

5. Eduskunta edellyttää, että kohtuuhintaista valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa lisätään pääkaupunkiseudulla ja niillä kasvavilla seuduilla, joilla vuokra-asunnoista on kysyntää pitkällä tähtäyksellä.

Julkisesti tuetussa asuntorakentamisessa on perusteltua huomioida suhdannetekijät siten, että matalasuhdanteessa julkista rakentamista voidaan lisätä.

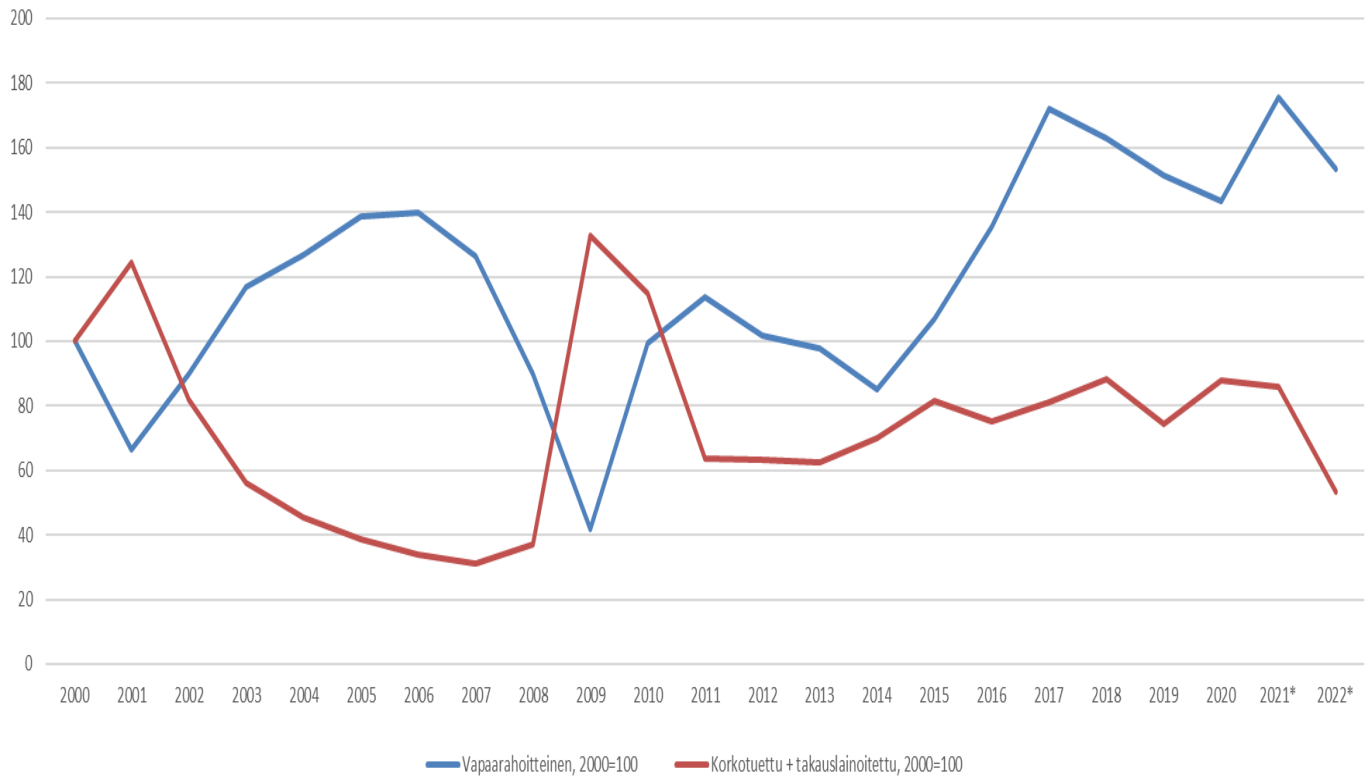
Kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrä

- Korkotukilainojen hyväksymisvaltuuden kasvoivat pitkään tasaisesti n. 1,2 – 1,4 mrd. euron tasolta vuosina 2015-2016 1,95 mrd. euron tasoon vuonna 2023.
- Myös vapaarahoitteinen tuotanto kasvoi ja Suomessa tuotettiin ennätysmäärä asuntoja (yli 40 000 kpl/v).
- Vuonna 2023 ARA-asuntoja aloitettiin yhteensä n. 8 600 kpl 1,95 mrd. euron valtuudella. Vuoden 2024 alkuperäisessä talousarviossa valtuuden tasoa laskettiin 1,5 mrd. euroon.
- Tuotannon sijoittumista ohjataan mm. Ympäristöministeriön antamalla käyttösuunnitelmalla.
- Vuoden 2023 (ja 2024) käyttösuunnitelma: *Valtaosa valtion tukemasta asuntotuotannosta kohdistetaan suurimpiin kasvukeskuksiin, erityisesti Helsingin seudulle*.
- Lisäksi: *Asuntotuotanto kohdistetaan MAL-sopimuksissa tunnistetuille ensisijaisille kohdealueille sekä täydennysrakentamisena muille yhdyskuntarakenteen kannalta edullisille alueille.*

Suhdannepolitiikka kuluvana vuonna

- Asuntorakentamisen toimialan heikon tilanteen myötä talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 20.2.2024, että kuluvan vuoden valtuuden tasoa nostetaan 2,25 mrd. euroon.
- Samalla päätettiin, että vuoden 2025 valtuuden taso on 1,75 mrd. euroa ja vuosien 2026-2027 valtuuksien taso on yhteensä 2 mrd. euroa.
- Päätöksillä pyritään helpottamaan toimialan vaikeaa tilannetta, joka kuitenkin ennusteiden mukaan paranee hiljalleen vuodesta 2026 alkaen.
- Talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen ja hallitusohjelman kirjauksen myötä korkotukivaltuuden tasoon otettiin kantaa JTS:ssä vuoteen 2027 saakka. Aiemmin tasosta on päätetty vuosittain talousarvion yhteydessä.
- Onnistuessaan tämä mahdollistaa suhdannepolitiikan näkökulmasta paremmin mitoitetun valtuuden tason ja tuo toimialalle pitkäjänteisempää näkymää.

ARA-tuotanto on aiempina vuosina vastannut heikosti suhdannekehitykseen



- 2015-2016 alkaen korkotukivaltuuden taso ei enää reagoinut yksityisen rakentamisen suhdanteisiin.
- Tämä on voinut johtaa tarpeettoman korkeaan ARA-tuotannon hintatasoon, sillä rakentamisen hintataso (huom. ei kustannustaso) vaihtelee reippaasti suhdanteiden mukana ja samat tuotannontekijät ovat käytössä ARA- ja muussa asuntorakentamisessa. Hintataso valuu ARA-vuokriin.
- **HO: Mitoitetaan valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuudet aiempaa paremmin rakennusalan muun suhdannetilanteen mukaisesti.**
- Hallituksen politiikalla tavoitellaan sitä, että jatkossa ARA-tuotanto ei kehittyisi tasaisesti, vaan rakentaminen pyrittäisiin ajoittamaan rakentamisen matalasuhdanteen aikaan aiempien vuosien tapaan.

Tuettu asuntorakentaminen kasvuun 2023H2



- Kun vapaarahoitteinen asuntotuotanto on vähentyi voimakkaasti vuonna 2023, arvioidaan ARA-tuotannon puolestaan kasvaneen 50 %.
- Alkuvuonna 2023 ARA-tuotantoa ei vielä saatu käynnistettyä, mutta suhdanteen heikennyttyä nopeasti tuotannolle oli jälleen tarjontaa.
- ARA-asuntoaloitukset nousivat yli 8 600 aloitukseen loppuvuodesta 2023, mikä on yli 50 % enemmän kuin v. 2022 ja suuruusluokkaa 50 % kaikista asuntoaloituksista.
- Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 20.2. päätöksen myötä ARA-asuntoja aloitettaneen helmikuun arvion mukaan n. 11 000 kpl v. 2024.

7. Eduskunta edellyttää, että hallituksen tulee säilyttää Valtion asuntorahaston asema itsenäisenä ja riippumattomana ja lisäksi rahaston varallisuuden käyttö tulee suunnata asumiseen.

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.
- 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.
- Kuten nyt nähdään, niin korkotukilainotus ei ole ilmaista valtiontukea, vaan korkotukimaksuja maksetaan nykyisin korko-oletuksin noin 100 tai jopa 200 milj. euroa vuosittain lähivuosina ja sitoumukset ovat todella pitkäkestoisia.
- VM näkökulmasta olisi perusteltua pohtia rahaston sulauttamista talousarvioon, sillä uusia tulonlähteitä ei ole kyetty tunnistamaan.

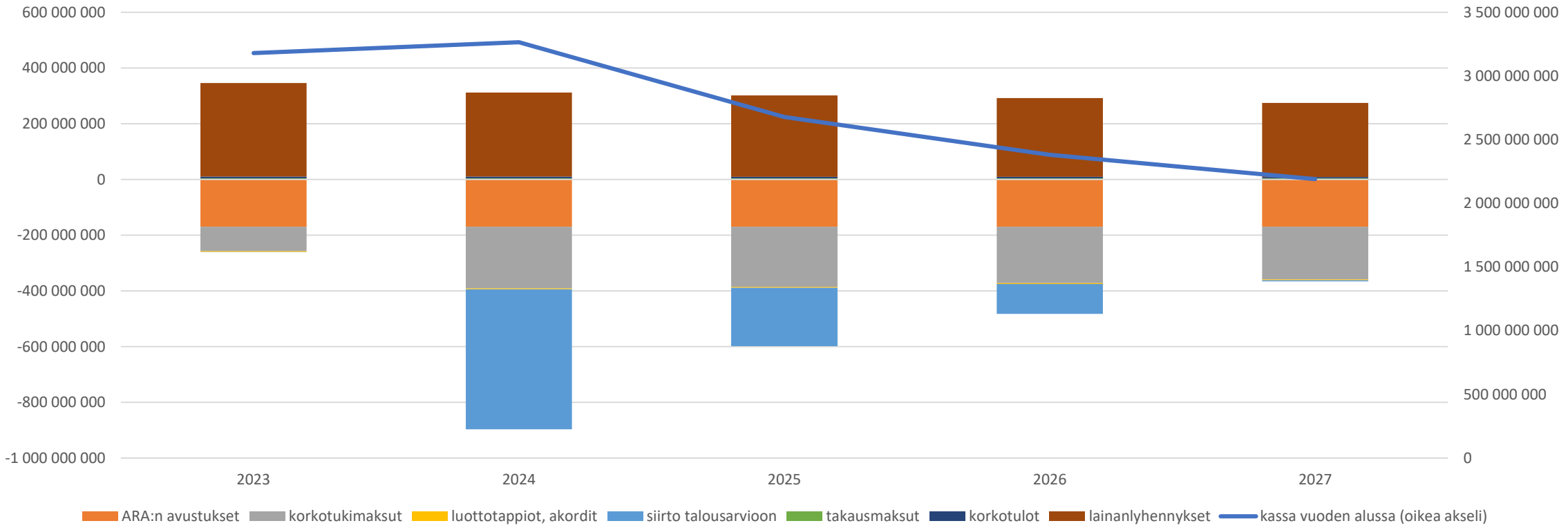
Valtion asuntorahaston asema ja tulevaisuus

- 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 mahdollinen sulauttaminen talousarvioon (tai esim. korkotukimenojen sisällyttäminen kehykseen) ei vaikuttaisi 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) voitaisiin tässä tapauksessa 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.

VAR:n kassan kehitys vaalikaudella (huom. merkittävää epävarmuutta, vain suuntaa-antava)



- Rahasto saa tulonsa käytännössä kokonaan vanhojen Arava-lainojen lyhennyksistä, joiden kanta pienenee nopeasti
- Rahaston kassan kehityksen vaikuttaa merkittävästi hallitusohjelman päätös tulouttaa rahastosta 800 milj. euroa vuosina 2024-2026.