Sanna Ollila, johtava tuloksellisuustarkastaja
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, K 2/2024 vp Hallituksen vuosikertomus 2023

Lausuntopyyntönne 4.6.2024

VTV:n vastaukset eduskunnan kannanottoihin aiheesta asuntopolitiikan kehittämiskohteet

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusviraston näkemystä Hallituksen vuosikertomukseen 2023 sisältyvien eduskunnan kannanottojen toteutumisesta aiheesta asuntopolitiikan kehittämiskohteet[1] tarkastuskertomusten 2/2023 (ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana) ja 4/2023 (Yleinen asumistuki) havaintojen perusteella. Lisäksi valiokunta on pyytänyt arviota Valtion asuntorahastoa koskevan kannanoton toteutumisen edellytyksistä jatkossa.

4. Eduskunta edellyttää, että asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet arvioidaan ensi vaalikaudella sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

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.

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

Tarkastusvirasto kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto ja esittää seuraavaa:

4. Eduskunta edellyttää, että asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet arvioidaan ensi vaalikaudella sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

Eduskunta[2] hyväksyi tarkastusvaliokunnan asuntopolitiikan kehittämiskohteita koskevassa mietinnössä[3] esitetyn kannanoton: 4. Eduskunta edellyttää, että asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet arvioidaan ensi vaalikaudella sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

[1] Eduskunnan kannanotto EK 26/2018 vp – O 61/2016 vp – TrVM 3/2018 vp
[2] EK 26/2018 vp
[3] TrVM 3/2018 vp

Valtioneuvosto asetti parlamentaarisen komitean sosiaaliturvan uudistamiseksi keväällä 2020. Komitea asetettiin kahden eduskuntakauden kestävälle toimikaudelle. Päätöksessä[4] tehtäväksi asetettiin sosiaaliturvan uudistaminen kokonaisuutena ja siten, että toimeentulotuen pitkäaikainen tarve vähenee. Osana tätä tehtävää komitean tuli selvittää asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet.

Asumistukijärjestelmän kehittämistarpeiden selvittäminen osoitettiin ensisijaisesti asumisen jaoston vastuulle: ”Jaoston tehtävänä on selvittää asumisen tukien uudistamistarpeita erillisenä tukena, mutta osana sosiaaliturvajärjestelmää ja ottaen huomioon toimeentulotukiriippuvuuden vähentämisen”[5]. Jaoston selvitystyö jäi vähäiseksi ja hallituskauden lopussa julkaistussa sosiaaliturvakomitean välimietinnössä[6] ehdotettiinkin selvityskokonaisuuden toteuttamista, ”jossa arvioidaan tehtyjä uudistuksia ja joka tuottaa kokonaisvaltaista tietoa ja toimenpide-ehdotuksia asumistukien uudistamiseksi”[7]. Välimietinnössä esitetään lukuisia kysymyksiä, joihin selvityskokonaisuudella vastattaisiin. Tarkoituksena olisi tuottaa tietoa muun muassa yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen vaikutuksista tuensaajien toimeentuloon, hyvinvointiin ja työllisyyteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi keväällä 2023 tarkastuskertomuksen[8] ”Yleinen asumistuki. Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti”. Tarkastusvirasto esitti suosituksia valtioneuvostolle koskien sosiaaliturvakomitean työtä sekä sosiaali- ja terveysministeriölle koskien lainvalmistelun menettelyä sosiaaliturvan uudistuksissa. Tarkastusvirasto yhtyi valtioneuvoston sosiaaliturvakomitealle asettamaan tehtävään ja suositti, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelun yhteydessä tulisi kehittää ratkaisuja, jotka vähentäisivät viimesijaiseksi tueksi tarkoitetun toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa. Sosiaali- ja terveysministeriölle tarkastusvirasto antoi suosituksen, että hallituksen esityksiin tulisi sisällyttää erilaiset arviot valtiontaloudellisista vaikutuksista, muista vaikutuksista, tavoitteista ja vaihtoehtoisista toteuttamistavoista.

Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean toimikauden jälkimmäinen puolikas alkoi uuden eduskuntakauden myötä keväällä 2023. Syksyllä 2023 valtioneuvosto päätti[9] muuttaa sosiaaliturvakomitealle asetettuja tehtäviä ja tehtävä uudistuksen toteuttamisesta toimeentulotuen tarvetta vähentävästi poistettiin. Tehtävistä poistettiin myös asumistukijärjestelmän kehittämistarpeiden selvittäminen. On epäselvää, missä määrin asumistukijärjestelmää tullaan kehittämään osana laajempaa sosiaaliturvauudistuksen valmistelutyötä. Syksyllä 2023 eduskunta hyväksyi useita merkittäviä sosiaaliturvaa koskevia hallituksen esityksiä, jotka valmisteltiin irrallaan sosiaaliturvakomitean työstä. Yksi keskeisistä uudistuksista koski lakia yleisestä asumistuesta[10]. Uudistuksella muun muassa kiristettiin tukeen vaikuttavien tulojen vaikutusta, laskettiin tukiprosenttia ja luovuttiin ansiotulovähennyksestä eli niin sanotusta suojaosasta. Hallituksen esitystä[11] koskevassa lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle tarkastusvirasto totesi, että esitys valmisteltiin kiireellä ja lausuntoaika esityksen luonnoksesta oli poikkeuksellisen lyhyt ja hyvien lainvalmisteluperiaatteiden vastainen. Uudistuksella myös lisättiin toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa, vaikka toimeentulotuen tarpeen vähentäminen oli sosiaaliturvakomitean alkuperäinen tehtävä. Lisäksi uudistuksella toteutettiin lukuisia sellaisia muutoksia yleiseen asumistukeen, joiden vaikutuksista oli tarkoitus tuottaa tietoa vasta sosiaaliturvakomitean toimikauden jälkimmäisellä puoliskolla.

---

[4] Sosiaaliturvakomitean asettamispäätös VN/1646/2020
[5] Sosiaaliturvakomitean asettamispäätös VN/1646/2020
[6] Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26
[7] Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26
[8] Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2023.
[9] Sosiaaliturvakomitean muutospäätös VN/1646/2020-STM-287
[10] Laki yleisestä asumistuesta 938/2014
[11] HE 74/2023 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Edellä kuvatun perusteella asumistukijärjestelmän uudistaminen on jatkunut tempoilevana ja sitä on tehty irrallaan sosiaaliturvakomitean työstä ja ehdotuksista. Lainsäädännön valmistelun tueksi ei myöskään ole tuotettu perusteellista tietoa muutosten vaikutuksista.

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.

ARAn korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat tähän saakka olleet pääosin riittäviä. ARAn rahoitusvälineisiin liittyy useita ongelmia. Pitkän korkotukilainan pitkä juoksuaika (maturiteetti) ja lyhennysohjelman takapainotteisuus vaikeuttavat tällaisen lainan hyödyntämistä. Korkotukilainojen kilpailutuksissa saadaan usein vain vähän tarjouksia. Asumisoikeusasuntojen käyttö- ja luovutusrajoitukset estävät asumisoikeustalojen käytön vakuutena.

Valtioneuvosto vahvistaa korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien alueelliset ja muut käyttöperusteet vuosittain hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmassa. Hyväksymisvaltuudet katsotaan käytetyksi ARAn hyväksymispäätöksillä. Käyttösuunnitelman mukaan valtion tukema asuntotuotanto kohdistetaan suurimpiin kasvukeskuksiin, erityisesti Helsingin seudulle.

Korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat kasvaneet selvästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Myöntövaltuudet ovat olleet viimeisten 10 vuoden aikana korkealla tasolla riippumatta suhdanteista.

Vuoden 2012 hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmassa valtuuksien yhteismäärä oli 1,025 miljardia euroa. Vuonna 2023 korkotukilainojen hyväksymisvaltuus on 1,95 miljardia euroa (1,95 vuonna 2022). Uusia korkotukilainoja hyväksyttiin yhteensä 1 934 milj. euroa. Korkotukilainan hyväksymispäätöksiä tehtiin 8 612 asunnolle uudistuotantokohteissa ja 4 409 asunnolle peruskorjauskohteissa. Hankinta- tai takauslainapäätöksiä ei tehty.

Pitkän korkotuen tavallisten vuokra-asuntojen lainoitusvaltuudeksi ehdotettiin 800 miljoonaa euroa (800 miljoonaa euroa vuonna 2022). Lyhyet vuokra-asuntolainavaltuudet olivat 105 miljoonaa euroa (200 miljoonaa euroa v. 2022), vuokra-asuntojen rakentamisen takauslainojen hyväksymisvaltuus 285 miljoonaa euroa (285 miljoonaa euroa v. 2022) ja asunto-osakeyhtiöiden perusparantamisen takauslainojen hyväksymisvaltuus 100 miljoonaa euroa (100 miljoonaa v. 2022).

ARA-uudistuotannon asuntoaloitukset ovat vuosina 2021–2024 vaihdelleet 9000–9500 asunnon välillä, ja vuonna 2024 näistä puolet (4645)[12] on kohdistunut pääkaupunkiseudulle, mikä on tarkoittanut yli 70 %:n nousua asuntoaloituksissa vuosien 2022 ja 2023 välillä.[13] Lähes vastaava nousu on tapahtunut myös Tampereen ja Oulun MAL-kunnissa. Turun MAL-kunnissa nousu on ollut yli 50 %. ARA-asuntoaloitukset muissa kuin MAL-kunnissa ovat yli kaksinkertaistuneet.

VTV antoi tarkastuskertomuksessa (2/2023) suosituksen, jonka mukaan ARAn ja ympäristöministeriön tulisi selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia rahoittaa keskisuurten maakuntakeskusten vuokrataloyhtiöitä ARAn korkotukilainoilla. Tarkastushavaintojen perusteella ARAn hyväksymisvaltuudet ovat tähän saakka olleet pääosin riittäviä. Viime vuosina ARAn korkotukivaltuudet ovat kaupunkien vastausten mukaan riittäneet hyvin. Joissakin kaupungeissa valtuudet eivät

[12] Alkavat ARA-asunnot alueittain, liukuva vuosisumma 5.6.2024.
[13] ARA-uudistuotanto 5.6.2024.

kuitenkaan ole kaikilta osin olleet riittäviä. Esimerkiksi Tampereella ja Espoossa lyhyen korkotuen rahoitus ei ole ollut tarpeeseen nähden riittävää. Lisäksi Tampereella eritysryhmien investointiavustuksia ei ole ollut vuonna 2022 riittävästi. Espoossa puolestaan käynnistysavustuksiin on ollut joinakin vuosina liian vähän valtuuksia. Joissakin asiantuntijahaastattelussa tuotiin esiin se riski, että asuntojen peruskorjausten määrän kasvaessa lähivuosina nykyinen rahoitus ei riitä.

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

Valtioneuvoston selonteossa vuosien 2021–2028 asuntopoliittiseksi kehittämisohjelmaksi todetaan, että valtion asuntorahasto säilyy ympäristöministeriön alaisena valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Selonteon mukaan varallisuuden laajempaa käyttöä asumisen tukimallien rahoituksessa kustannustehokkaalla tavalla selvitetään (s. 14). Asuntorahasto on siten päätetty säilyttää talousarvion ulkopuolisena rahastona, vaikka sen toiminnan järjestäminen valtion talousarviotalouden kautta voisi olla läpinäkyvämpi ratkaisu.

Tarkastusvirasto on Valtion rahastojen pääoman hoito -tarkastuksessa (16/2018) selvittänyt valtion asuntorahaston varallisuuden tarkoituksenmukaista hoitoa ja rahastomuodon perusteltavuutta. Tarkastushavaintojen mukaan aravalainakannan pienentyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen aiheuttaa jollakin aikavälillä ongelmia. Samoin rahaston antamien vakuuksien määrän kasvaminen samaan aikaan kun rahaston koko pienentyy, vaikuttaa tukimahdollisuuksiin ja aiheuttaa tulevaisuudessa ongelmia. Nämä haasteet asuntorahaston toiminnassa säilyvät, jos rahaston varojen hankintaan ja käyttöön ei tehdä muutoksia. Asuntorahaston taseen loppusumma vuoden 2023 tilinpäätöksessä oli 5 261,7 miljoonaa euroa. Valtion asuntorahaston pääoma vuonna 2009 oli 9,1 miljardia euroa. Vuonna 2021 sen määrä oli supistunut 4,5 miljardiin euroon. Asuntorahaston alijäämä oli 343,7 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 alijäämä oli 182,2 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa on kartoitettu myös valtion asuntorahaston varojenhankinnan ja -käytön kehittämismahdollisuuksia. Useat haastatellut asiantuntijat katsoivat, että aravalainan ottaminen uudelleen käyttöön ja myönnetyistä lainoista perityn koron palauttaminen rahastoon voisi olla tapa kehittää asuntorahaston toimintaa. Monet asiantuntijoista kannattivat rahaston varojen käyttöä tonttimaan hankintaan. Myös ARAn näkemyksen mukaan tämä voisi olla tarkoituksenmukainen tapa käyttää asuntorahaston varoja. Lisäksi rahasto voisi saada lisätuottoja siten, että valtio myöntäisi täytetakauksia, joista saatavat palkkiot palautettaisiin rahastoon. Joissakin kuntakyselyn vastauksissa ehdotettiin lisäksi asuntorahaston varojen suuntaamista nykyistä enemmän tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä asumisen järjestämisen mallien kehittämiseen ja käynnistämiseen.

Valtion asuntorahaston (VAR) aravalainakannan pienentyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen aiheuttaa tulevaisuudessa ongelmia rahaston toimintaan.

Valtion asuntorahasto on toiminut valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona vuodesta 1990 lähtien. Rahasto toimii ympäristöministeriön alaisuudessa. Sen päätöksenteon valmistelu tehdään ARAssa, ja sen varojen maksuliikenteestä ja kirjanpidosta vastaa Valtiokonttori.

Valtion asuntorahaston rahoitustuotot koostuvat valtion myöntämien aravalainojen korkotuotoista. Rahastosta ei ole vuoden 2007 jälkeen myönnetty uusia lainoja, joten lainakanta supistuu tasaisesti. Samalla myös tuottojen määrä pienenee. Rahaston toiminta keskittyy avustuksiin ja korkotukiin. Vanhasta lainoituksesta saatuja tuottoja on käytetty tukien maksuun.

VTV:n tarkastuksen 2/2023 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana havaintojen perusteella Valtion asuntorahaston (VAR) aravalainakannan pienentyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen vaikeuttavat tulevaisuudessa rahaston toimintaa. On olemassa riski, että rahaston varat eivät riitä jo tehtyihin sitoumuksiin. Tähän on kiinnitetty huomiota myös VTV:n tarkastuksessa 16/2018 Valtion rahastojen pääoman hoito. Myös Valtion asuntorahaston johtokunta on esittänyt näkemyksenään, ettei VAR:n kassavarat riitä jo tehtyihin sitoumuksiin. Tiedonannon mukaisesti nykyisellä korkotasolla rahaston kassa pystyy kattamaan jo tehdyt sitoumukset enää kymmenen vuoden ajan. Sen jälkeen on varauduttava huolehtimaan rahaston taloudellisista sitoumuksista yksinomaan valtion budjettivaroin. Korkotason nousun lisäksi tilanteeseen vaikuttavat hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvät kysymykset, kuten 800 miljoonan euron suunnitellut tuloutukset rahaston varoista talousarvion piiriin.

Valtion asuntorahastolla on kolmen miljardin euron kassavarat (yhdystilisaatava valtiolta), joista maksetaan korkotukilainojen korkotuet, erityisryhmien investointiavustukset, korjaus- ja energia-avustukset ja uustuotannon käynnistysavustukset. Rahaston varoja käytetään myös aravayhteisöille myönnettäviin taloudellisiin tervehdyttämistoimiin sekä tervehdyttämisavustuksiin. Lisäksi rahaston varoista maksetaan korkotukilainojen luottotappiot ja takauskorvaukset. Myönnettävien avustusten määrää voidaan pienentää, mutta korkotukimaksuja ei voida säätää, sillä niiden määrään vaikuttaa korkotaso. Lisäksi tuet on lain mukaan maksettava, vaikka rahaston varat loppuisivat. Valtion asuntorahasto on ollut pitkäjänteisen asuntopolitiikan toteuttamisen väline. Rahaston kassan kuivuessa kokoon, on riski, että pitkäjänteisen asuntopolitiikan toteuttaminen vaikeutuu.

Valtion asuntorahaston korkotukilainakanta ja korkotukilainojen takaukset ovat kasvaneet voimakkaasti ja aravalainakanta vastaavasti supistunut huomattavasti. Korkotukilainakannan odotetaan kasvavan edelleen lähivuosina. Samalla rahastosta tulevaisuudessa maksettavat korkotuki- ja takausvastuut kasvavat. Korkotukilainakannan kustannusvaikutus on ollut valtiolle matalan korkotason aikana vähäinen. Vuonna 2023 korkotukea rahaston varoista suoritettiin yhteensä 92,4 miljoonaa euroa (1,8 milj. euroa vuonna 2022). Suurimmalla osalla vuokratalojen korkotukilainoista on 3,4 prosentin ja asumisoikeustaloissa 3,5 prosentin omavastuukorko. Korkotukimaksut kasvavat selvästi vasta kun lainojen korkotaso ylittää 3,4 prosenttia.

Avustuksia maksettiin vuonna 2023 yhteensä 252,1 miljoonaa euroa (181,3 milj. euroa vuonna 2022). Suurimmat maksetut avustusmäärät kohdentuivat erityisryhmien investointiavustuksiin, yhteensä 95,3 miljoonaa euroa ja energia-avustuksiin, yhteensä 66,1 milj. euroa.

Vuoden 2021 lopussa aravalainakanta oli 2,8 miljardia euroa. Lainakannan pienentyessä myös rahaston pääoma on tasaisesti supistunut.

Vuoden 2010 lopussa korkotukilainakanta oli 6,2 miljardia euroa ja lainoihin liittyvä takauskanta 5,8 miljardia euroa. Vuoden 2021 loppuun mennessä korkotukilainakanta oli kasavanut yli 19,8 miljardiin euroon ja asuntolainoihin liittyvien takausten määrä 17,5 miljardiin euroon.

VARin korkotukilainoihin liittyvät luottotappiot ovat olleet lainakantaan suhteutettuna vähäisiä. Lainakannan kasvaessa ja yhä suuremman korkotukilainoitetun kiinteistökannan saavuttaessa peruskorjausiän odotetaan luottotappioriskin kasvavan tulevaisuudessa.

Lisätietoja:

Sanna Ollila, johtava tuloksellisuustarkastaja, p. 040 736 5748, sanna.ollila@vtv.fi