

Asia: VN/33734/2023

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kiinteistöliiton lausunto

Lausunnolla olevien lakiesitysluonnokset sisältävät kaksi keskeistä muutosta. Ensinnäkin valtion talousarvion ulkopuolinen Valtion asuntorahasto lakkautettaisiin, ja sen jäljellä olevat varat tuloutettaisiin valtion talousarvioon. Asuntorahaston varoista nykyisen myönnetyt ja maksetut korkotuet, avustukset ja takauskorvaukset maksettaisiin jatkossa valtion talousarvion menomomenteilta. Korkotuki- ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet sekä avustuksien myöntämisvaltuudet päätettäisiin valtion talousarviossa.

Toiseksi ns. pitkissä ja lyhyissä korkotukilainoissa otettaisiin käyttöön 0,5 prosentin suuruinen takausmaksu, joka perittäisiin uusista uudis-, perusparannus- ja hankintalainoista. Takausmaksua ei perittäisi sellaisissa pitkän korkotuen kohteissa, joille myönnetään tukemien erityisryhmien investointiavustusta, eikä opiskelija-asuntotuotantoon myönnettävistä lainoista.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen

Valtion asuntorahasto (1.12.1993 saakka asunto-olojen kehittämisrahasto) perustettiin 1.1.1990. Tarkoituksena oli tehostaa sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusjärjestelmää. Aiempi talousarviovuoteen sidottu järjestelmä oli havaittu joustamattomaksi monivuotisten rakennushankkeiden rahoittamiseen

Rahastoon siirrettiin valtion asuntotuotantolainasaamiset ("aravalainasaamiset"), joita oli myönnetty valtion talousarviovaroista vuodesta 1949 alkaen. Rahaston perustamisvaiheessa sille

siirrettiin myös noin 1,35 miljardin euron pääoma valtion talousarviosta kattamaan tulevaa aravalainojen alikorkoa (aravalainakoron ja asuntorahaston varainhankintakoron ero). Rahaston ensisijaisena tarkoituksena oli myöntää ja maksaa aravalainoja sekä jälleen rahoittaa toiminta omalla ottolainauksella, joka tapahtui valtoriskillä (laskettiin osaksi valtion lainanottoa).

Valtiontalouden nopea velkaantuminen rajoitti asuntorahaston mahdollisuuksia ottaa lainaa ja rahoittaa valtion tukemaa asuntotuotantoa suoralla lainanannolla. Jotta tuettua asuntotuotantoa voitiin käyttää suhdannepoliittisena keinona, siirryttiin valtion täytetakaamaan ja korkotukemaan korkotukilainoitukseen, jossa rakentamisessa tarvittava rahoitus saatiin luottolaitoksilta. Asuntorahaston maksettavaksi jäi korkotuki ja mahdolliset täytetakauskorvaukset, ei rakentamisen rahoitus.

Asuntorahastolle hankittiin rahoitusta myös arvopaperistamisella eli käyttämällä aravalainasaamisia (korot ja lyhennykset) liikkeeseen laskettujen joukkovelkakirjalainojen vakuutena (ns. Fennica - ohjelma). Aravalainojen myöntämisestä luovuttiin vuoden 2007 lopussa. Fennica-ohjelmaa hyödynnettiin vuodesta 1995 vuoteen 2001, ja sillä hankittiin rahoitusta yhteensä 2,8 miljardin euron arvosta. Fennica-ohjelma päättyi vuonna 2007.

Valtion asuntorahaston toiminta valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona on koko historiansa ajan ollut sidottu valtion talousarviossa päätettävillä valtuuksilla koskien sekä lainojen, takauksien ja avustuksien myöntämistä ja hyväksymistä että rahaston toimintaansa tarvitseman rahoituksen hankintavaltuuksia. Lisäksi rahastosta maksettujen tukien ja avustuksien ehdoista on säädetty erikseen.

Valtion tukeman asuntorakentamisen hyödyntäminen suhdannepoliittisena välineenä ei edellytä talousarvion ulkopuolisen rahaston olemassaoloa.

Valtioneuvosto hyväksyy vuosittain julkisen talouden suunnitelman tulevalle neljälle vuodelle. Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion vuosittain, ja tarvittaessa useita lisätalousarvioita vuoden kuluessa. Asuntorahaston historian aikana eduskunta ja valtioneuvosto ovat useaan otteeseen kesken ”kehyskauden” muuttaneet tehtyjä ja päätettyjä suunnitelmia ja talousarvioita sekä asuntotuotannon tukiehtoja talous- ja tai suhdannetilanteen sitä edellyttäessä.

Valtion asuntotuotantoon ja rakentamiseen käyttämien valtuuksien ja tukimenojen nykyistä läpinäkyvämpi käsittely valtioneuvostossa vahvistaisi asuntopoliittisten asioiden asemaa päätöksenteossa. Nykymenettelyssä asuntorahasto maksettavat tuet ja avustukset jäävät ”piiloon”, kun niistä ei päätetä eikä raportoida yhdenmukaisesti valtion muiden budjettimenojen kanssa.

Valtion asuntorahaston toiminta on ollut alijäämäistä vuodet 2015–2024 kumulatiivisen alijäämän (”tappion”) ollessa runsaat 1,5 miljardia euroa. Alijäämäkehitys tulee jatkumaan tulevaisuudessa,

kun aravalainoista ja takauspalkkiosta saatavat tulot eivät riitä kattamaan kasvavia korkotukimenoja eikä takauskorvausmenoja.

Valtioneuvoston selonteossa Asuntopoliittiseksi kehittämisohjelmaksi 2021–2028 todetaan, että Valtion asuntorahaston pitkän aikavälin tulevaisuuden varmistamiseksi on tarpeen selvittää rahaston mahdollisia uusia tulonhankkimis-keinoja. Näitä tulonlähteitä voivat olla esimerkiksi kohtuuhintaiseen asuntorakentamiseen soveltuvien tonttien hankinta ja vuokraus, omarahoitussuukisien rahoittaminen tertiäärilainoina asuntorahastosta, lainojen myöntäminen kohtuuhintaiseen omistusasuntotuotantoon sekä korjauslainojen myöntäminen vuokratalo-, asumisoikeus- ja asunto-osakeyhtiöille. Näihin selonteossa esitettyjen keinojen selvittämiseen viitataan esitysluonnoksen perusteluissa.

Kiinteistöliitto on pitänyt kaavailtuja uusia (ja osin vanhoja uudelleen käyttöönotettavia) tulonhankkimiskeinoja tarpeettomina, ja osin jopa keinotekoisina. Selkeä, ja läpinäkyvä, ratkaisu on pääomittaa rahastoa tarvittaessa rahastosiirolla eli siirtämällä varoja valtion talousarviosta rahastoon kattamaan rahaston vastuuta. Kestävämpi ratkaisu on nyt lausunnolla oleva esitys asuntorahaston lakkauttamisesta, ja siirtyminen maksamaan asumisen tukemiseen liittyvät menot valtion talousarviosta.

Valtion talousarvioesityksen 2025 mukaan ympäristöministeriön pääluokan määrärahat ovat noin 244 miljoonaa euroa. Kun asuntorahaston lakkauttamisen myötä rahastosta maksetut korkotuet, avustukset ja takauskorvaukset siirretään maksettavaksi budjettimäärärahoista, kasvaa ympäristöministeriön pääluokan määrärahat noin 500 miljoonaan euroon, eli kaksinkertaiseksi. Muutos tuo nykyistä selkeämmin esiin valtion tuen asuntorakentamiseen ja asumiseen.

Pidemmällä aikavälillä valtion talousarviossa on varauduttava maksamaan takauskorvauksia myös verovaroin, kun arava- ja korkotukilainoista saatavat rahoitustuotot supistuvat ja takauskorvausten ja korkotukien määrät nousevat.

Takauskorvaukset ja luottotappiot tulevat kasvamaan

Valtion talousarvioesityksen 2025 mukaan vanhojen maksuviiveisten aravalainojen osuus koko lainakannasta on säilynyt noin 0,8 %:n tasolla. Ongelmissa olevilla kohteilla ja yhtiöillä ongelmat ovat pitkäkestoisempia ja syvempiä, mikä saattaa johtaa aiempaa suurempiin luottotappioihin. Valtiokonttorin riskimallin mukaan aravalainapääomista noin 30 %, eli noin 0,5 miljardia euroa kohdistuu muihin pienen tai erittäin pienen riskin kuntiin. Valtiontakauksellisista lainoista suurin osa kuuluu erittäin pienen riskin kuntariskiluokkaan.

Aravalainoista kertyneitä luottotappioita on onnistuttu alentamaan erilaisilla tukitoimilla (akordit, lainapääomista ja koroista luopuminen, lyhennysten ja korkojen maksulykkäykset,

tervehdyttämisavustukset). Näistä aiheutuneet menot ja tulojen menetykset voidaan rinnastaa kirjattuihin luottotappioihin, joten todellisuudessa aravalainojen tappiot ovat olleet huomattavasti suuremmat. Samaan aikaan kun valtion tukemien vuokra-asuntojen määrä on rajoituksista vapautumisen ja vapauttamisen johdosta laskenut, on myös VARKE-asuntojen käyttöasteet heikentyneet. Vuonna 2024 kuntien keskiarvo laski 89,3 prosenttiin edellisvuoden 91,0 prosentista. Samalla tyhjien asuntojen määrä kasvoi, ja keväällä 2025 valtion tukemia vuokra-asuntoja oli tyhjiillään lähes 10 000.

Yli kymmenesosa asunnoista oli tyhjiillään 68 kunnassa (v. 2023: 58 kuntaa). VARKE-vuokra-asuntojen lievää ylitarjontaa (10,0–19,9) tai ylitarjontaa (0,0–9,9) esiintyy 177 kunnassa. Kolmasosa (33 %) asunnoista sijaitsee lievän ylitarjonnan tai ylitarjonnan kunnissa. Valtion tukemien vuokra-asuntojen käyttöasteet ovat olleet vähitellen laskussa yhä suuremmissa kaupungeissa johtuen sekä näiden asuntojen uustuotannosta että erityisesti markkinaehtoisten vuokra-asuntojen tarjonnan runsaasta lisäyksestä. Aiemmin luottotappioiden kasvu kosketti lähinnä väestöään menettävien seutujen aravalainoitettuja kohteita mutta viime vuosina myös korkotuettujen vuokra-asuntojen takaustappioita on alkanut esiintyä, ja uusista ongelmatapauksista on uutisoitu (Lakea Oy, NAL Asunnot Oy).

Takausmaksujen käytön laajentaminen

Lausunnolla olevassa lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta, vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta sekä vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston asetuksella annettua lakia. Takausmaksujen käyttöönottoa ehdotetaan asuntorakentamisen ns. pitkiin ja lyhyisiin korkotukilainoihin. Lainansaajan tulisi maksaa takausmaksu uudis-, perusparannus- ja hankintakorkotukilainoista.

Valtion hyväksyy ja myöntää useita asuntosektorin lainoja, joihin liittyy takausmaksu. Tällaisia ovat mm. takauslaina tavallisten vuokratalojen rakentamiseen

(takausmaksu 0,5 % myönnetyn takauslainan pääomasta), omistusasuntolainojen valtioneuvoston asetuksella annettua lakia (takausmaksu 2,5 % valtioneuvoston asetuksen määrästä), ja asunto-osakeyhtiöiden perusparannuslainan valtioneuvoston asetuksella annettua lakia (takausmaksu 2 % myönnetyn takauslainan pääomasta).

Asuntolainojen takausjärjestelmä on ollut voimassa pian 29 vuotta.

Omistusasuntolainojen takausmaksuja on tuloutettu Valtion asuntorahastoon yhteensä n. 176 miljoonaa euroa. Takauskorvauksia on vv. 1996–2024 maksettu yhteensä n. 8,5 miljoonaa euroa, joista osa on saatu perittyä takaisin kotitalouksilta. Takauskorvauksia on koko aikana maksettu vain 4,8 % kerätyistä takausmaksuista. Omistusasuntolainojen takausvastuu oli 31.12.2024 noin 1,5

miljardia euroa, eli takausmaksuina kertyneet nettovarot (n. 170 miljoonaa euroa) ovat noin 9 % takausvastuusta.

Korvaushistoria osoittaa selvästi, että takausmaksu on ylisuuri. Takausmaksun voisi alentaa alkuperäiselle tasolle (1,5 % takauksen määrästä), tai jopa sen alle.

Lakiluonnoksen mukaan takausmaksuista kertyy takausvarallisuutta, josta mahdollisesti realisoituvat takausvastuut on ajateltu maksettavan. Viitaten omistusasuntolainojen kumulatiiviseen takausmaksukertymään ja maksettuihin takauskorvauksiin, on tärkeää seurata takausmaksukertymän riittävyttä kattamaan toteutuvat takausriskit. Maksun tasoa tulee tarvittaessa olla valmis nostamaan tai laskemaan maksettujen takauskorvauksien kehitys huomioiden.

Takausmaksu saatava sisällyttää omakustannusvuokraan

Takausmaksua koskevan lakiluonnoksen lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on muutettu siten, että takausmaksun saisi sisällyttää vuokra-talokohteissa omakustannusvuokraan (ja asumisoikeustalokohteissa käyttövastikkeeseen). Kiinteistöliitto pitää tätä muutosta tärkeänä ja kannatettavana.

Takausmaksu on vuokra/asumisoikeustalohankkeeseen liittyvä kulu, joka voidaan rinnastaa hankkeen rahoitukseen liittyviin kuluihin (luotonvarausprovisio, luotonnostopalkkio yms.).

Takausmaksu voi lisätä hieman rakennushankkeen rahoituskustannuksia vähentäen samalla valtion tukea. Takausmaksuosuus voisi nostaa hieman valtion tukemien asuntojen alkuvuokria, mutta jaettuna pitkälle laina-ajalle vaikutus neliövuokriin olisi vähäinen. Takausmaksua suurempi merkitys asuntojen vuokriin on kuitenkin rakennus- ja tonttikustannuksilla sekä rakentamislainojen korkotasolla.

Kiinteistöliitto kannattaa esitystä, jonka mukaan takausmaksuja ei peritä erityisryhmille tarkoitetuissa hankkeissa eikä opiskelija-asumiseen tarkoitetuissa hankkeissa.

SUOMEN KIINTEISTÖLIITTO RY

Harri Hiltunen Jukka Kero

toimitusjohtaja pääekonomisti

Hiltunen Harri
Suomen Kiinteistöliitto ry