



18.6.2025

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa koskien hallituksen esitystä Valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista.

Esityksessä on kaksi pääasiallista ehdotusta

1. Valtion asuntorahaston toiminta lakkautettaisiin ja rahasto sulautettaisiin osaksi valtion talousarviota 1.1.2026 alkaen ja
2. valtion tukeman asuntorakentamisen korkotukilainoihin otettaisiin käyttöön takausmaksut 1.1.2026 alkaen.

Lainansaajan tulisi maksaa takausmaksu uusista uudis-, perusparannus- ja hankintakorkotukilainoista. Takausmaksut eivät koskisi erityisryhmien kohteita.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja sulauttaminen talousarvioon perustuu talouspoliittisen ministerivaliokunnan 24.6.2024 tekemään linjaukseen valtion tukeman asuntotuotannon kehittämiseksi asetetun työryhmän valmistelun pohjalta.

Takausmaksujen käyttöönottamista koskeva esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan hallitus suhtautuu vakavasti takaus- ja takuuvastuisiin liittyviin julkisen talouden riskeihin. Lisäksi valtion takausten ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia kehitetään riskit kattavammin huomioivaksi ja takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu.

Hallitusohjelman mukaan takausmaksujen periminen otetaan käyttöön kattavasti myös asuntorahoituksessa ja takausmaksu (0,5 %) otetaan käyttöön uusissa valtion tukemissa vuokra-asuntojen korkotukilainoissa, mutta erityisryhmien asuntotuotanto rajataan takausmaksun ulkopuolelle.

Taustaa

Valtion asuntorahasto on perustettu 1.1.1990 talousarvion ulkopuoliseksi rahastoksi ja sen varoja käytetään lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen siten kuin siitä erikseen säädetään tai valtion

talousarviossa määrätään lain 1144/1989 1 §:n mukaisesti. Rahaston perustamisen yhteydessä sille siirrettiin valtion talousarviosta noin 1,35 miljardin euron pääoma. Asuntorahaston varat ovat osa Valtiokonttorin kassaa ja siten osa valtion maksuvalmiutta. Rahaston varojen käyttö lisää aina myös valtion velanoton tarvetta.

Talousarvion ulkopuolinen rahasto merkitsee poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja sen katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa (HE s. 6). Perustuslain 731/1999 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tarkastuskertomuksessaan 16/2018 arvioinut, ettei Valtion asuntorahaston toiminta täytä uusilta talousarvion ulkopuolisilta rahastoilta vaadittuja edellytyksiä, joita uusi perustuslaki asettaa.

Rahaston sulauttamisen talousarvioon voidaan katsoa kasvattavan Eduskunnan budjettivaltaa, sillä rahastot ovat poikkeuksia valtion talousarvion täydellisyysperiaatteesta (perustuslain 84 §:n 1 momentti).

Valtion tukema asuntorahoitus on valtiontalouden kokonaisuuden ja riskienhallinnan kannalta merkittävä osa-alue. Asuntorahoitukseen liittyvät takausvastuut ovat kasvaneet vuoden 2010 7,9 miljardista eurosta 21,2 miljardiin euroon ja ovat siten toiseksi suurin takausvastuukokonaisuus, mikä korostaa kokonaisuuteen liittyvän päätöksenteon ja riskienhallinnan tärkeyttä. Asuntorahoituksen takauksista yhteisölainojen takausvastuiden osuus oli vuoden 2024 lopussa 19,7 miljardia euroa ja omistusasumisen takausvastuiden osuus 1,5 miljardia euroa.

Asuntorahoituksen korkotukilainojen kanta oli vuoden 2010 lopulla 6,2 miljardia euroa ja vuoden 2024 lopussa 23,6 miljardia euroa, josta yhteisölainojen osuus oli 18,8 miljardia euroa ja omistusasumisen korkotukilainojen osuus 4,8 miljardia euroa. Korkotukilainoihin liittyy valtion vastuiden osalta korkoriski täytetakauksen sisältävien korkotukilainojen luottotappioriskin lisäksi. Velallisille maksettavien korkotukimaksujen määrä on kasvanut merkittävästi korkotason nousun seurauksena. Asuntolainoituksessa korkotukimaksuja maksettiin vuonna 2024 yhteensä 239 miljoonaa euroa, kun vuonna 2023 vastaava määrä oli noin 92 miljoonaa euroa.

Kaikkien valtiontakausten ja -takuiden kanta on Suomessa kasvanut 2010 vuoden 23,2 miljardista eurosta vuoden 2024 lopun 68,7 miljardiin euroon. Suomessa ehdollisten vastuiden määrä on suhteessa bruttokansantuotteeseen korkealla tasolla ja se on kasvanut jatkuvasti yli 10 vuoden aikana. Vuonna 2010 voimassa oleva takaus- ja takuuvastuukanta suhteessa bruttokansantuotteeseen oli 12,3 prosenttia kun vuoden 2024 lopussa vastaava luku oli 24,8 prosenttia. Samaan aikaan myös valtionvelka on kasvanut merkittävästi, vuoden 2010 lopun 75 miljardista eurosta vuoden 2024 lopun noin 169 miljardiin euroon.

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja sulauttaminen valtion talousarvioon

Valtiovarainministeriö kannattaa esitystä Valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja sulauttamisesta osaksi valtion talousarviota. Esitys vahvistaa Eduskunnan budjettivaltaa ja vastaa yleistä tavoitetta siitä, että rahastomenettelyn tulisi olla poikkeuksellista. Lisäksi aiemmin rahastosta rahoitettujen menojen sulauttaminen osaksi talousarviota parantaa julkisten menojen käytön läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta muiden budjettitalouden menojen kanssa.

Asuntorahoituksessa rahaston ylläpitämistä on perusteltu tarpeella turvata sosiaalinen asuntorahoitus pitkäjänteisesti yli talousarviokausien (HE s. 7). Asuntorahoituksen valtuudet myönnetään jo nykyisin vuosittain valtion talousarviossa momentilta 35.20.60, eikä rahaston sulauttaminen talousarvioon muuta sosiaalisen asuntorahoituksen nykytilaa.

Rahastomallin on katsottu tarjoavan joustavuutta vaihteleviin tilanteisiin (HE s. 6) ja mahdollistaneen vastasyklisen politiikan (esim. s. 11 korkotukilainojen myöntämisvaltuuden huomattava kasvattaminen vuosina 2023–2024 rakennusalan heikossa suhdannetilanteessa). Tarkasteltaessa pidempää aikaväliä huomataan kuitenkin, että valtuuksia kasvatettiin jatkuvasti vuosina 2014–2024 suhdannetilanteesta huolimatta. Talousarvioon sulauttamisen myötä valtuuksien tasoon otetaan kantaa talousarvion lisäksi Julkisen talouden suunnitelmassa, joka voi parantaa valtion tukeman asuntotuotannon ennustettavuutta yli ajan.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman kehysäännön mukaisesti aiemmin rahastosta maksetut avustukset siirrettiin vaalikauden 2024–2027 alussa valtiontalouden menokehyksen piiriin. Korkotukimenojen ja takauskorvausten kohdalla hallitusohjelmassa ei otettu kantaa kehykseen kuulumiseen. Kesken vaalikauden tehdyn muutoksen yhteydessä menot on luokiteltu kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että kyseisen menojen luokittelua kehysjärjestelmässä olisi syytä pohtia tarkemmin viimeistään seuraavan hallituksen kehysäännön valmistelun yhteydessä.

Asuntorahaston sulauttaminen valtion talousarvioon palauttaa käytännössä ennen vuotta 1990 vallinneen tilanteen, jolloin valtion asuntorahoitus oli osa valtion talousarviotaloutta ennen rahastomallin käyttöön ottamista.

Asuntorahaston kassavirta muodostuu aravalainojen lyhennyksistä, jotka vähenevät lainakannan pienentyessä, koska uusia aravalainoja ei ole myönnetty vuoden 2007 jälkeen. Asuntorahaston sulauttaminen valtion talousarvioon on perusteltua toteuttaa hallitusti ja hyvissä ajoin ennen rahaston varojen vähenemistä alle sen vuotuisten velvoitteiden tason, minkä arvioidaan tapahtuvan 2030-luvun alkupuolella. Muussa tapauksessa rahastoa tulisi pääomittaa valtion

talousarviosta, jotta se selviäisi velvoitteistaan. Asuntorahastolle ei ole tunnistettu uusia tulonlähteitä.

Aravalainakanta oli vuonna 2020 3,2 mrd. euroa ja vuoden 2024 lopussa 1,8 mrd. euroa. Vuonna 2032 lainakanta on asuntorahaston arvion mukaan arviolta enää noin 0,2 mrd. euroa. Rahasto on sitoutunut korkotukilainojen korkotukien maksuun pitkäksi ajaksi eteenpäin. Vuonna 2024 rahastosta maksettavat korkotukilainojen korkotukimaksut olivat 239 milj. euroa ja lisäksi rahastosta myönnettiin avustuksia ja akordeja noin 68 milj. euroa. Asuntorahaston johtokunta julkaisi jo marraskuussa 2023 tiedotteen, jossa se nosti esille huolen asuntorahaston toimintaan liittyvien sitoumusten hoitamisesta tulevaisuudessa.

Valtion tukeman asuntorahoituksen riskienhallinta

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20) todetaan, että asuntorahoituksen myöntöprosessin riskienhallinta on hyvällä tasolla ja että korkotukilainojen takauksista on tullut maksuvaatimuksia vähän suhteessa lainakantaan.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että täytetakauksen sisältävän korkotukilainakannan kasvu alkoi vasta vuoden 2007 jälkeen, jolloin sosiaalisessa asuntorahoituksessa uusien aravalainojen myöntäminen päättyi. Näin ollen korkotukilainakannalla rahoitetut kohteet alkavat pääosaltaan vasta vähitellen tulla peruskorjauskään, jolloin kiinteistöjen tekniseen kuntoon ja myös vakuusarvoon kohdistuu aiempaa suurempia paineita ja samalla korjaukset edellyttävät merkittävää lisärahoitusta.

Väestön kasvukeskuksiin keskittymisen voimistuminen lisää vuokratalokohteiden käyttöastevajeita ja vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen maksuongelmia väestöltään vähenevillä alueilla. Samoilla alueilla myös kiinteistöjen arvot alenevat, joten valtion takaamiin lainoituksiin sisältyy entistä enemmän vakuusriskejä, jotka realisoituvat takaustappioiden vuokratalo- tai asumisoikeustaloyhtiöiden ajautuessa maksukyvyttömäksi.

Valtion tukeman asuntotuotannon asuntorahoitus on pitkään sisältänyt valtiolle rakenteellisen luottoriskin, kun kohteiden rahoitusaste on 85–95 % ja laina-ajat ovat jopa 45 vuotta ja lainoissa on takapainotteinen lyhennysohjelma. Edellä mainitut tekijät yhdessä muodostavat kasvavan riskin valtion tukeman asuntorahoituksen luotto- ja takaustappioille.

Valtiovarainministeriö katsoo, että Valtion asuntorahaston sulauttamisen yhteydessä tulee vielä selvittää myös takauksen sisältävien korkotukilainojen myöntöprosessin riskienhallinnan kehittämistä ottaen huomioon vuokratalorahoituksen poikkeuksellisen korkeat lainoitusasteet ja pitkät laina-ajat. Takauskannan elinkaaren aikainen riskienhallinta painottuu Valtiokonttoriin, jonka ammattimaista rahoitusasioiden riskienhallintaosaamista olisi perusteltua jatkossa hyödyntää nykyistä enemmän jo lainojen myöntövaiheessa, joka on lainoituksen elinkaaren kriittisin riskienhallintavaihe.

Esityksen vaikutukset talousarvioon

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota hallituksen esityksen vaikutusten arviointiin. Lausunnoilla olevalla esityksellä sulautettaisiin asuntorahasto osaksi valtion talousarviota, mutta kuten yllä todettiin, ei esityksellä oteta kantaa valtion tukeman asuntotuotannon tai yleisesti asuntorakentamisen tasoon. Kuten ennenkin, myöntövaltuuksien tasosta päätettäisiin jatkossakin talousarvion yhteydessä ja esityksessä on pitkälti kyse teknisestä muutoksesta, joka esitysluonnoksessa (s. 22) tunnistetaankin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksen osiossa 4.2.1 tulee kuvata esityksestä koituvat muutokset talousarvioon. Näitä ovat erityisesti momenttien 12.35.20 sekä 35.20.60 lakkauttaminen ja korvaaminen momenteilla 12.35.21 Valtion asuntorahoituksen tulot sekä 35.20.57 Valtion tukeman asuntokannan avustukset (2-vuotinen siirtomääräraha) ja 35.20.58 Valtion tukeman asuntotuotannon valtuudet (arviomääräraha).

Myös kyseisten momenttien ennakoidut tulot, määrärahat sekä valtuuksien tasot tulee kuvata sen mukaisesti, mitä Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029 on päätetty tai vuoden 2026 talousarvioesityksessä on esitetty.

Esitysluonnoksen sivulla 22 todetaan myös, että mikäli korkotukimenot ja takauskorvaukset luokiteltaisiin osaksi valtiontalouden menokehystä, ei niitä voitaisi suhdanneluonteisesti muuttaa. Väite on epätarkka, sillä valtuuksista koituvia määrärahatarpeita voidaan rahoittaa kehysjärjestelmän yleisen liikkumavaran puitteissa tai uudelleenkohdennuksin.

Takausmaksujen kattavuuden laajentaminen sosiaalisessa asuntorahoituksessa

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että takauksista perittäviä maksuja laajennetaan valtion tukemassa asuntorahoituksessa koskemaan myös pitkiä ja lyhyitä korkotukilainoja, jotka ovat yhteisölainoituksen pääasialliset lainaryhmät. Nykytilanteessa 0,5 %:n kertatakausmaksuja peritään vain volyymiltaan pienissä lainaryhmissä kuten takauslainoissa ja konvertointitakauslainoissa. Lisäksi yksityishenkilöiden asuntolainojen rajatuista takauksista peritään 2,5 %:n kertatakausmaksua pois lukien ASP-lainojen takaukset, jotka ovat maksuista vapaat.

Esitetty muutos, jonka mukaan erityisryhmien kohteiden lainoituksia lukuun ottamatta lyhyiden ja pitkien korkotukilainojen takauksista peritään 0,5 %:n mukainen kertatakausmaksu, on hallitusohjelman mukainen ja vastaa tavoitetta takausmaksujen kattavuuden lisäämisestä. Valtiontalouden kireä tilanne ja sopeutuspaineet korostavat entisestään tarvetta periä asianmukaiset maksut ja korvaukset kaikilla valtionhallinnon osa-alueilla.

Takausmaksujen käyttöön ottaminen tukee takausvastuisiin liittyvää riskienhallintaa ja mahdollistaa riskien vastineeksi korvauksen saamisen valtiolle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että takausmaksuilla voidaan kattaa valtion takausvastuusta realisoituvia tappioita sekä saada valtiolle tulona korvaus riskin kantamisesta. Esityksen mukainen 0,5 %:n kertamaksu lainan nostamisen yhteydessä on erittäin kohtuullinen eikä sen voida arvioida siten aiheuttavan vaikutuksia asuntomarkkinoihin tai korkotukilainojen kysyntään. Yleisesti lainatakauksia koskevan takausmaksuasetuksen¹ mukainen kertamaksu on vähintään 0,25 % ja vuotuismaksu vähintään 0,5 %.

Esimerkiksi yksityishenkilöiden omistusasuntoihin myönnetyn valtioneuvoston takauksen kertamaksu on 2,5 % myönnetyn omistusasuntolainaan liittyvän takauksen määrästä. Vertailuna voidaan mainita lisäksi, että koronapandemian aikana myönnettyistä varustamo- ja lentoliikennerahoituksen takauksista perittiin 1,9–3,5 %:n vuotuinen maksu sekä 0,25 %:n kertamaksu.

Yleisesti ottaen takausmaksuja olisikin perusteltua periä vuotuismaksuina kertamaksun lisäksi tai sijaan, sillä takauksen myötä valtio kantaa riskiä useita kymmeniä vuosia. Esimerkiksi Ruotsissa käytössä olevan takausmallin mukaan takausmaksuja puskuroidaan takauksia myöntävän viranomaisen korkoa kasvavaan rahastoon annettujen takausten arvioitujen luottotappioiden ja hallinnollisten kustannusten määrää vastaavasti. Pääperiaatteena Ruotsissa on valtiolle takausten myöntämisestä ja takauskorvausten realisoitumisesta koituvien kustannusten täysimääräinen kattaminen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

¹ Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston takauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

VN/33734/2023-VM-41

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: