



9.10.2020

Valtion asuntorahasto valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona

Eduskunta tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 3/2018 vp) ja kirjelmässään edellyttää, että *hallituksen tulee säilyttää Valtion asuntorahaston asema itsenäisenä ja riippumattomana ja lisäksi rahaston varallisuuden käyttö tulee suunnata asumiseen.* Lisäksi pääministeri Marinin hallitusohjelman linjauksen mukaan Valtion asuntorahastolle *etsitään uusia tulonlähteitä.*

Edellä esitettyyn liittyen valtiovarainministeriö haluaa tuoda esiin seuraavat näkemykset:

Yleisiä näkemyksiä

- **Rahastot ovat poikkeuksia talousarvion täydellisyyseriaatteesta, jonka mukaan talousarvion tulee sisältää kaikki tulot ja menot.**
- **Valtiovarainministeriö katsoo, että pidemmällä aikavälillä asuntorahasto tulisi sulauttaa talousarvioon. VM:n näkemyksen mukaan asuntorahaston menot eivät sisällä sellaisia menoja, joita ei voitaisi rahoittaa budjetin sisäisin keinoin. Kehyssäännössä voitaisiin linjata, että esimerkiksi korkotukimenot, joiden ennakointi saattaa olla haastavaa, olisivat kehyksen ulkopuolella.**
- **VM katsoo, että valtion tulisi lähtökohtaisesti velkaantua vain talousarvion kautta.**
- **On hyvä muistaa, että nykyisinkin Valtion asuntorahaston kassa on osa valtion maksuvalmiutta. Rahaston kassavarojen käyttö esim. avustuksiin lisää valtion velanotontarvetta ja alijäämää kansantalouden tilinpidossa.**

Näkemyksiä tulonlähteistä

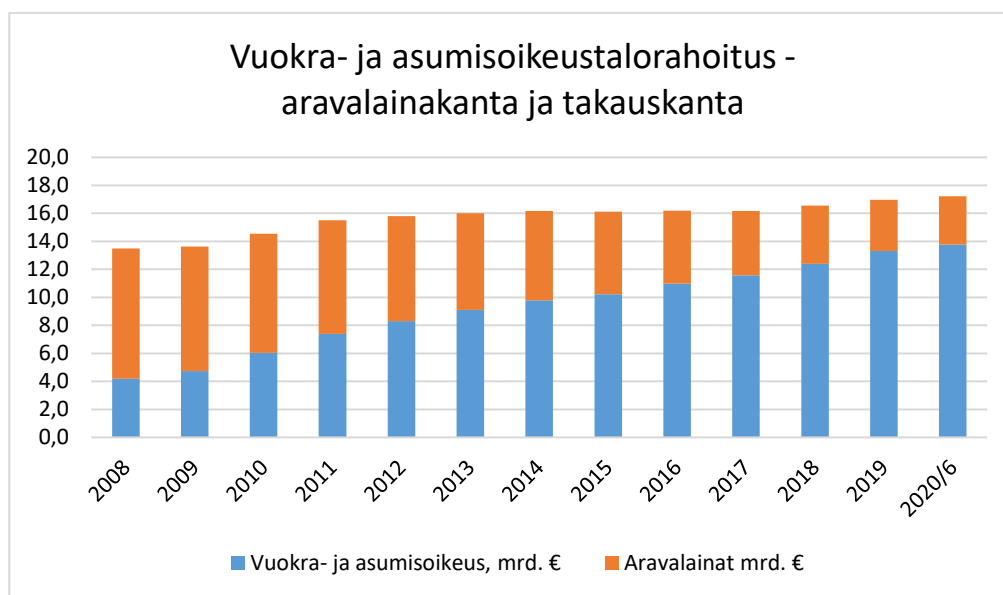
- **Asuntopoliittista kehittämisohjelmaa valmisteleva työryhmä on keskustellut uusista tulonlähteistä. Tämän keskustelun tavoitteena on ollut löytää asuntorahastolle uusi tulonlähde sen itsenäisyyden säilyttämiseksi. VM katsoo, että ensisijaisesti tulisi tarkastella sitä, onko aitoa tarvetta uudelle valtion rahoitusinstrumentille. Tämä edellyttäisi jonkinlaisen markkinapuutteen olemassaoloa, joka vaatisi valtion väliintuloa. Tällaista tarvetta ei VM:n näkemyksen mukaan ole osoitettu.**
- **Mahdollisina tulonlähteinä on tuotu esiin esim. tonttimaan hankinta ja edelleenvuokraus sekä omistusasunto- ja peruskorjauslainojen myöntäminen taloyhtiöille. Koska asuntorahaston kassa on osa valtion maksuvalmiutta, tämä lisäisi valtiontalouden velanottoa vastaavalla määrällä.**
- **Samat syyt, joiden perusteella valtion myöntämästä asumisen ja rakentamisen suorasta lainoituksesta on aikoinaan päätetty luopua, ovat edelleen olemassa. Rahoituksen saatavuus on Suomen pankin arvion mukaan erittäin hyvä. Valtion ei tule kilpailla rahoittajan roolista yksityisten luottolaitosten kanssa. Yksityisillä markkinoilla rahoituksen saatavuudessa saattaa olla yksittäisiä haasteita väestöltään vähenevillä alueilla, mutta ilmiön laajuudesta ei ole tutkittua tietoa, eivätkä valtion myöntämät lainat olisi muutenkaan välttämättä tarkoituksenmukaisin keino korjata tilannetta.**
- **Etenkin tonttimaan hankinta olisi enemmän sijoitustoimintaa kuin asumisen kehittämisrahoitusta, eikä välttämättä olisi nykyisen rahastolain mukaista. Tonttimaasta on pääkaupunkiseudulla niukkuutta, mutta valtion väliintulo ei lisäisi tonttien määrää, hidastaisi vain prosessia. Niukkuuden syyt ovat muualla.**
- **Sikäli, jos rahaston katsotaan tarvitsevan lisää tuloja sille osoitettujen tehtävien hoitamiseen, niitä voidaan kerätä esimerkiksi tarkistamalla ja laajentamalla takausmaksuja.**

- Asuntorahaston kassan koko oli syyskuun lopussa 2020 noin 2,7 mrd. euroa. Sen arvioidaan kasvavan noin 3,9 mrd. euroon vuonna 2030¹. Näin ollen rahaston varat riittävät rahoittamaan asuntopoliittikan toimenpiteitä asuntopoliittisen kehittämissuunnitelman kahdeksanvuotisen kauden ajaksi.

Keskeisiä lukuja ja taustatietoa Valtion asuntorahastosta

Valtion asuntorahasto on vuonna 1990 perustettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka varat kertyvät myönnettyistä aravalainoista, korkotuotoista ja takausmaksuista. Rahaston perustamisvaiheessa sille siirrettiin noin 1,35 mrd. euron pääoma valtion talousarviosta. Varat ovat asuntorahastosta annetun lain mukaan tarkoitettu lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen. Asuntorahaston varoja käytetään sosiaalisen asuntotuotannon tukemiseen, korkotukimenojen ja avustusten maksamiseen. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä esitetään rahastosta maksettavien avustusten ja korkotukien yhteissummaksi noin 157,6 milj. euroa, mikä on keskimääräistä suuruusluokkaa viime vuosien aikana (vuosien 2010-2019 tilinpäätösten mukaan rahastosta maksettu ulos keskimäärin 177 milj. euroa korkotukia ja avustuksia).

Avustukset ja korkotuet maksetaan asuntorahaston kassasta. VAR on ollut velaton vuoden 2014 jälkeen, minkä jälkeen sen kassan koko on alkanut kasvaa, kun vanhoja aravalainoja lyhennetään. Vuoden 2007 jälkeen ei ole myönnetty uusia aravalainoja, ja lainoituksessa on siirrytty korkotukilainoihin, missä valtiolla on takaajan rooli. Aravalainojen määrän laskiessa samanaikaisesti kasvaa takauskanta.



Lähde: VK, VM

Syyskuun lopussa 2020 asuntorahaston kassan koko oli 2,7 mrd. euroa. Olettaen, että korkotaso ei nouse, ja ulos maksettavien avustusten vuosittaisessa määrässä ei tapahdu merkittäviä muutoksia, VM arvioi Valtiokonttorin laskelman perusteella kassan kasvavan noin 3,9 mrd. euroon vuonna 2030. Viimeiset aravalainat maksettaisiin lyhennyssuunnitelman mukaan takaisin vuonna 2047, mutta lainakanta jää 100 milj. euron alapuolelle vuoden 2035 jälkeen.

¹ Laskelma Valtiokonttorista. Laskelman keskeiset oletukset ovat:

- aravalainojen lyhennyssuunnitelman mukaiset lyhennykset
- nykyinen korkotaso
- ulos maksettavien avustusten määrä vuosien 2010-2019 tilinpäätösten keskimääräinen summa
- ei merkittävää muutosta luottotappioihin

Asuntorahaston riskit muodostuvat asuntorahaston **vastuukokonaisuudesta**, jonka määrä on korkotukilainakanta ja aravalainakanta yhteenlaskettuna noin 22,5 mrd. euroa. Korkotukilainojen osalta asuntorahastolla on täytetakauksen muodossa tuleva **takausvastuu**. Toisaalta rahaston **riskeihin vaikuttaa korkotaso**. Korkotukimenojen määrä on alhaisen korkotason vuoksi alentunut muutamaan miljoonaan euroon vuodessa, mutta jos yleinen korkotaso olisi 5 prosenttia, nousisivat arvioidut korkotukimenot nykyisellä lainakannalla noin 318 milj. euroon vuodessa.

Aravalainakannan pienentyessä lainakanta muuttuu myös suhteellisesti riskipitoisemmaksi etenkin väestöltään vähenevillä alueilla. Myös korkotukilainakantaan liittyy entistä enemmän riskisiä kohteita. Keskeisin riskienhallinnan väline korkotukilainoissa on kohteiden rakennuttaminen alueille, joilla valtion tukemalle asuntotuotannolle on kysyntää pitkällä aikavälillä. Korkotukilainakanta on vielä varsin tuoretta, joten siihen sisältyvät riskit eivät vielä näy.

Vaikka **Valtion asuntorahasto** on valtion talousarvion ja kehyspäättökseen ulkopuolinen rahasto, vaikuttaa sen käyttö valtiontalouteen. Asuntorahaston kassa on osa valtion maksuvalmiutta. Mikäli kassaa käytetään esim. avustusten myöntämiseen, heikentää se valtion maksuvalmiutta ja **lisää velanottoa**. Avustusten myöntäminen lisää myös valtion alijäämää kansantalouden tilinpidossa.

Hallitusohjelmassa todetaan, että ”Valtion tukemassa asuntotuotannossa säilytetään Valtion asuntorahaston asema valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona ja etsitään uusia tulonlähteitä rahastolle”. Eduskunnan kirjelmässä katsotaan, että asuntorahasto säilytetään riippumattomana ja itsenäisenä.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot perustuslain näkökulmasta

Perustuslain 87 § mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Perustuslain esitöiden mukaan valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto olisi poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaisi 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 epävarmoin menoihin. Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin (vrt. Ydinjätehuoltorahasto), saattavat edellyttää rahaston perustamista. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen.

Rahastoinnin etuina pidetään toiminnan itsenäisyyttä ja varainkäytön joustavuutta nopeasti vaihtelevissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa sekä mahdollisuutta sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Valtiolla on yksitoista talousarvion ulkopuolista rahastoa. Niiden yhteenlaskettujen tulojen arvioidaan v. 2020 olevan n. 4,9 mrd. euroa ja menojen 5,1 mrd. euroa. Rahastot on pääosin perustettu ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa 1980- ja 1990-luvulla, jolloin rahastoja käytettiin nykyistä selvästi enemmän. Sen jälkeen valtion budjettitalouden piirissä olevia keinoja on kehitetty, jotta esimerkiksi pitkäkestoisempien hankkeiden rahoittaminen talousarviosta on tullut mahdolliseksi.