


**Lausunto**

2022-02-02

VN/21328/2021

VN/21328/2021-VM-6

Ympäristöministeriö

# Valtiovarainministeriön lausunto pitkän korkotukimallin kehittämisen suuntaviivoista

Ympäristöministeriö valmistelee lakimuutoksia, joilla kehitetään vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoa koskevaa korkotukimallia hallitusohjelman ja asuntopoliittisen kehittämissuunnitelman pohjalta. Ministeriö pyytää kommentteja uudistuksen suuntaviivoista. Varsinaiset säädösehdotukset on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle myöhemmin keväällä 2022, ja tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle syksyllä 2022.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

## *Pitkän korkotukimallin kehittämisen lähtökohdat*

Valtiovarainministeriö kiinnittää aivan aluksi huomiota siihen, että asuntorahoituksessa yhteisöjen korkotukilainakanta ja yhteisölainojen takauskanta on kasvanut merkittävästi reilun kymmenen vuoden kuluessa. Vuonna 2010 asuntorahoituksessa yhteisöjen korkotukilainakanta oli 5,7 miljardia euroa ja kesäkuun lopussa 2021 määrä oli 14,4 miljardia euroa. Samaan aikaan myös yksityishenkilöiden ASP-korkotukilainojen kanta on kasvanut 0,5 miljardista 4,6 miljardiin euroon. Korkotukien realisoituminen maksuun on viime vuosina ollut hyvin pientä johtuen pitkään jatkuneesta epätavallisen alhaisesta korkotasosta, mutta nykyistä tilaa ei voida pitää pysyvänä oletuksena tulevaisuudessa.

Valtion tukemien yhteisölainojen takauskanta kohdistuu pääosin samoihin lainoihin kuin korkotukivelvoite. Asuntorahoituksen yhteisölainakantaan liittyvä takausvastuu oli vuonna 2010 6,1 miljardia euroa ja vuoden 2021 kesäkuussa 15 miljardia euroa. Tämän lisäksi yksityishenkilöiden asuntolainojen takauskannan suuruus on noin 1,9 miljardia euroa.

Kaikkien valtiontakausten ja –takuiden kanta on Suomessa kasvanut vuoden 2010 23,2 miljardista eurosta 63,8 miljardiin euroon kesäkuun lopussa 2021. Suomessa ehdollisten vastuiden määrä on suhteessa bruttokansantuotteeseen korkealla tasolla ja se on kasvanut jatkuvasti reilun kymmenen vuoden aikana. Suomen valtiontakaukset suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat EU-maista korkeimmalla tasolla, Eurostatin arvion mukaan noin 27 prosentin tasolla vuonna 2020. Seuraavaksi eniten takauksia oli Tanskalla, jonka takauksen BKT-suhde oli noin 20 %. Samaan aikaan myös valtionvelka on kasvanut merkittävästi, vuoden 2010 lopun 75 miljardista eurosta tammikuun 2022 lopun 128 miljardiin euroon. Kaikkia uusia esitettäviä valtion lisävelvoitteita tulee tarkastella suhteessa valtion pitkään kasvaneeseen velaan ja ehdollisten vastuiden kokonaismäärään.

Valtiovarainministeriö pitää ongelmallisena sitä, että korkotukivaltuuksia ei tällä hetkellä mitoiteta suhdannetilanteen mukaan. Kuten suuntaviivoissa todetaan, korkotukivaltuuksien taso kuluvana

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

vuonna on 1,95 mrd. euroa, joka on kaikkien aikojen ennätystaso. Viime vuonna valtuuksien enimmäistaso oli siihen mennessä ennätyksellinen 1,8 mrd. euroa samaan aikaan, kun rakennusalalla aloitettiin lähes 50 000 asunnon rakentaminen. Tämä heijastuu myös ARA-kustannusten kasvuna, mikä taas omakustannusperusteisessa järjestelmässä nostaa vuokria. Finanssikriisin jälkeen ARA-tuotannosta on käytännössä kadonnut vastasyklisyys kokonaan, mikä johtunee julkisen sektorin toimista: ARA-korkotukivaltuuksien taso on ollut suhdannetilanteeseen nähden liian korkea, MAL-sopimusten ARA-tavoitteet ovat kasvaneet ja isoissa kaupungeissa korttelien suurehkojen rakennushankkeiden käynnistyminen edellyttää samanaikaisesti ARA-hankkeiden käynnistymistä. Edellä mainituilla julkisen sektorin toimilla on käytännössä estetty markkinoiden sopeutuminen suhdannetilanteeseen, ja hinnasta on muodostunut ainoa sopeuttava tekijä. Vuosina 2015 –2020 pääkaupunkiseudulla rakentamisen tarjoushinta-indeksi on noussut n. 19 prosentilla ja toteutuneet ARA-kustannukset n. 14 prosentilla, kun vastaavalla ajanjaksolla rakennuskustannusindeksi on noussut n. 4 prosentilla.

Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että ympäristöministeriön laatimissa pitkän korkotukimallin kehittämisen suuntaviivoissa on tunnistettu ne keskeiset osa-alueet, jotka tulee ottaa huomioon korkotukimallia kehitettäessä.

### *Tuen määrän lisääminen*

Valtiovarainministeriö tunnistaa jatkuvan keskustelun tuen lisäämisen tarpeesta ARA-tuotannossa, mitä hyvin luonnollisesti esiintyy erityisesti kyseistä tukea saavien yhtiöiden ja etujärjestöjen kannanotoissa. Olisi kuitenkin tarpeellista ensin pohtia sitä, mitä ongelmaa tuen määrän lisäämisellä halutaan poistaa ja kenelle tuen määrän lisäämisen arvioidaan tai halutaan kohdentuvan. Tuen määrän lisäämisen ei sellaisenaan pitäisi olla itse tarkoitus. Kuten suuntaviivoissa todetaan, pitkiin korkotukilainoihin varattu valtuus on useimpina vuosina käytetty lähes kokonaan. Koska tukimuodon kysyntä on nykyisilläkin tukiehdolla korkea, on syytä tarkkaan arvioida, miltä osin tuen määrän lisääminen on tukijärjestelmän tavoitteiden kannalta perusteltua.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että pitkää korkotukimallia voidaan nykyisellään pitää varsin kustannustehokkaana keinona tuottaa pienituloisille kotitalouksille asuntoja, joiden vuokrataso on pitkäaikaisesti markkinahintaa matalampi. Pitkään jatkunut matala yleinen korkotaso on johtanut siihen, että korkotukimallin pääasialliseksi tukielementiksi on muodostunut korkotukilainoihin liittyvä valtioneuvoston kausi. Korkotukilainoille ei sen sijaan ole juuri tullut maksettavaksi korkotukea, vaan siitä on tullut eräänlainen ”korkosuojaus”, jos yleinen korkotaso lähtisi merkittävään nousuun. Edellä mainittua valtioneuvoston kausia ei useinkaan muisteta mainita keskeisenä tukimuotona, vaikka ilman sitä ei valtaosa toimijoista todennäköisesti saisi edes pankkilainaa.

Tuen lisäämistä koskevaa arviointia tehtäessä on otettava huomioon tukijärjestelmän tavoitteet, ennen kaikkea maksettavan tuen kanavoiminen asukkaiden hyödyksi ja heiltä perittävän vuokra- tai käyttövastiketaso säilyttäminen kohtuullisena. Lisäksi on otettava huomioon EU-oikeuden valtioneuvoston säännöt, joiden mukaan tukea ei voida maksaa enempää kuin mikä on tarpeen asumispalvelun täyttämiseksi aiheutuvien tuensaajan nettokustannusten kattamiseksi. Valtioneuvoston sääntöihin liittyen on syytä varmistua myös siitä, että kun kunnat luovuttavat tontteja ARA-hinnalla korkotukimallilla rahoitettaviin hankkeisiin, markkinahintaa alempiin tontinluovutuksiin liittyvä kuntien tuki täyttää valtioneuvoston vaatimukset ja se raportoidaan komissiolle asianmukaisesti.

Valtiovarainministeriö katsoo, että tulee erityisen huolellisesti arvioida, olisiko perustellumpaa sitoa maksettavan korkotuen määrä kulloinkin vallitsevaan markkinakorkotasoon vai säilyttää nykyisenkaltainen omavastuukorkoon perustuva raja. Ensiksi mainittu vaihtoehto voi johtaa korkotuen maksamiseen myös alhaisen korkotason suhdanteissa, jolloin tuelle ei ole juuri tarvetta, kun taas jälkimmäinen vaihtoehto voi johtaa huomattavan korkeisiin korkotuen määriin yleisen korkotason noustessa voimakkaasti ja pitkäaikaisesti. Lähtökohtana tulisi suuntaviivoissa todetun mukaisesti olla, että korkotukea ei ole tarkoituksenmukaista maksaa suuria määriä suhdanteissa, joissa lainojen korot ovat muutenkin matalalla tasolla, vaan kohdistaa korkotuki ennen kaikkea suhdanteisiin, joissa lainojen korot ovat suuremmat. Markkinakorkoon sidotussa korkotukimallissa myös omavastuukorkorajan tulisi erikseen sovittavalla tavalla korkotason noustessa nousta, koska valtioneuvoston kestävyyden ja riskienhallinnan näkökulmasta tulee varmistaa, että mahdollinen korkotason nousu ei rasita kokonaisuudessaan valtion korkotukivoitetta vaan vastuuta jaetaan valtion ja yhteisön kesken. Korkotuen ehtojen mahdollisessa uudelleenmäärittelyssä tulisi selvittää myös mahdollisuutta kytkeä korkotuen maksaminen reaalkorkoon pohjautuvaan rajaan nimelliskorkorajan sijaan. Sosiaalisen asuntorahituksen korkotuetta lainakanta on euromääräisesti merkittävä, joten korkotason noususta aiheutuva riski valtion menojen lisääntymiseen on huomattava. On otettava huomioon, että yleinen korkotason nousu aiheuttaa samanaikaisesti lisärasitusta myös valtionvelan korkomenoihin. Edellä oleva kuvaus osoittaa, että markkinakorkoon

sitominen saattaisi tosiasiallisesti tuottaa hallinnollisesti raskaan ja läpinäkymättömän sekä vaikeasti ennakoitavan järjestelmän, jonka hallinnointi ja ymmärrettävyys voisivat kärsiä. Koska korkotuki on tuki-instrumenttina ylipäätään ilmeisen ongelmallinen, voisi selvitetessä pohtia myös siitä kokonaan luopumista ja korvaamista toisella tukimuodolla.

Suuntaviivoissa esitetään omavastuukoron alentamista pysyvästi 1,7 %:iin. Määräaikainen alennus päättyy vuoden 2023 lopussa, jolloin omavastuukorko nousisi pysyvän 2,5 prosenttiin ilman uusia toimenpiteitä. Valtiovarainministeriö ei kannata omavastuukoron pysyvää alentamista. Tällä hetkellä on erityisen suurta epävarmuutta tulevasta korko- ja inflaatiokehityksestä. Edellä mainittu, alun perin määräaikaiseksi tarkoitettu, tukimuoto on ollut voimassa kohta kymmenen vuotta hieman vaihtelevilla omavastuukoron prosenteilla. Erityisolosuhteissa tai erityisin perustein hyväksytyt määräaikaiset valtion tukitoimet tulee yleisemminkin palauttaa takaisin normaalille tasolle heti, kun tilapäisyysperuste poistuu.

Korkotuen maksamisen ajalliseen kestoajan pidentämiseen valtiovarainministeriö suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti. Valtion tukitoimien tulisi ajallisesti rajoittua vain välttämättömään aikaan ja pitkät sitoumukset voivat aiheuttaa ennakoimattomia riskejä valtiontaloudelle.

Suuntaviivoissa ehdotetaan, että kohtuullinen korjauksiin varautuminen sallittaisiin uusien korkotukilainojen vuokrissa. Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotusta hyvän kiinteistönpidon, riskienhallinnan ja onnistuneen taloussuunnittelun parantamiseksi. Myös nykyistä etupainotteisempi lyhennysohjelma olisi perusteltua, jotta lainakanta lyhenisi riittävästi ennen suurien peruskorjausten ajoittumista. Tämä olisi myös valtion riskienhallinnan kannalta parannus nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Suuntaviivojen lähtökohtina ovat hallitusohjelman ja asuntopoliittisen kehittämisohjelman kirjaukset, joissa lähdetään siitä, ettei pitkän korkotuen nykyiseen 40 vuoden rajoitusaikaan tehtäisi muutoksia. Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että siltä osin, kun tavoitteena on tehdä pitkästä korkotukimallista hallitusohjelman ja asuntopoliittisen kehittämisohjelman mukaisesti nykyistä kannustavampi, valmistelutyössä kannattaa selvittää myös mahdollisuus nykyistä 40 vuotta lyhyempiin rajoitusaikoihin muissakin kuin perusparannushankkeissa. Pitkä rajoitusaika on varsinkin muiden kuin julkisten toimijoiden osalta keskeinen syy korkotukimallin vähäiselle käytölle. Lyhyempi rajoitusaika lisäisi todennäköisesti sekä asuntojen rakennuttajien että rahoittajien kiinnostusta pitkää korkotukimallia kohtaan enemmän ja tehokkaammin kuin pelkkä tuen määrän lisääminen. Jos yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat tuottaisivat pitkän korkotukimallin asuntoja nykyistä enemmän, se vähentäisi nyt pääsääntöisesti kunnilla ja kuntayhtiöillä olevaa vastuuta kohtuuhintaisen vuokra-asuntokannan rakennuttamisessa.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että ehdotusten kustannusvaikutuksia tulisi arvioida esimerkkilaskelmien valossa huolellisesti, jotta esitettyjen muutosten vaikutuksia tai vaikuttavuutta voitaisiin arvioida.

### *Läpinäkyvyyden lisääminen*

Valtiovarainministeriö pitää läpinäkyvyyden lisäämistä tarpeellisena. Korkotukilainojen myöntövaiheeseen liittyvän tiedonsaannin parantaminen on perusteltua, jotta voidaan minimoida riskejä liittyen muun muassa vastuuhenkilöiden rikosrekisteriin ja liiketoimintakieltoon. Lisäksi uhkasakon ja seuraamismaksun määräämisen mahdollisuus olisi tärkeä keino valvonnan tehostamiseksi.

Korkotukilainojen vakuusjärjestelyjä koskevien säännöksiä päivittämisessä yhtiöitettyjen autopaikkaratkaisujen osalta on tarpeen ottaa huomioon riittävällä tavalla valtion takausvastuisiin liittyvä riskienhallinta.

Valtiovarainministeriö pitää lisäksi tärkeänä selvittää valtion tukemaan asuntotuotantoon kohdistuvia epäsuoria tukimuotoja (esim. kuntien markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla myöntämät tontit), mutta kuten suuntaviivoissa todetaan, tämä ei lähtökohtaisesti ole lainsäädäntökysymys, vaan selvitys toteutetaan muilla keinoin.

### *Asukasvalinta julkisena hallintotehtävänä*

Sopivimpana oikeussuojakeinona pitkällä korkotukimallilla rahoitettujen asuntojen asukasvalintaan valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan voidaan pitää kantelumenettelyä, kuten suuntaviivoissa

on todettu. Koska asukasvalintapäätösten valvonta on säädetty kuntien tehtäväksi, kunnat olisivat perustelluin taho käsittelemään myös asukasvalintaa koskevia kanteluita. Vaikka velvollisuus tähän tulee jo nyt hallintolain 8 a luvusta, asiasta voisi olla perusteltua säätää esim. pitkää korkotukimallia koskevassa laissa. Asiaa valmisteltaessa on kuitenkin selvitettävä, minkä verran kanteluiden määrän arvioidaan kasvavan ja millainen työtaakka niiden käsittelystä aiheutuisi kunnille nykytilanteeseen verrattuna.

#### *Sote-uudistuksen vaatimat päivitystarpeet korkotukilakiin*

Suuntaviivoissa on kuvattu myös sote-uudistuksen vaatimia päivitystarpeita pitkää korkotukimallia koskevaan lakiin. Valtiovarainministeriö katsoo, että asukasvalintasäännösten noudattamisen valvonta ja korkotukilainoitettavia asuntohankkeita koskevien lausuntojen antaminen olisi perusteltua siirtää hyvinvointialueiden tehtäväksi siltä osin kuin kyseessä ovat asunnot, joihin liittyvien asumispalveluiden järjestäminen kuuluu jatkossa kuntien sijasta hyvinvointialueille. Sama koskisi luonnollisesti myös asukasvalintapäätöksistä tehtävien kanteluiden käsittelyä. Samassa yhteydessä voisi olla ylipäättään perusteltua luopua nykysääntelystä, jossa korkotukilainaa voidaan myöntää vain kohteen sijaintikunnan puoltamalle hankkeelle. Sen sijaan olisi perustellumpaa asettaa ARAlle velvollisuus kuulla sitä kuntaa ja/tai hyvinvointialuetta, jolla suunniteltu asuntokohde sijaitsee. Tällöin ARA voisi tapauksesta riippuen kuulla myös niitä molempia ja ratkaista tukiasian kaikki saamansa tiedot ja lausunnot huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

#### *Asumisen palvelullistumisen huomioiminen*

Asumisen palvelullistuminen on käsitteenä haastava, sillä käsitteellä voidaan tarkoittaa kaikkea laajakaistayhteyksistä yhteiskäyttöautoon. Osa asumisen yhteydessä tuotettavista palveluista ovat kiistatta yhteydessä kiinteästi asumiseen, ja niiden on perusteltua sisällyttää omakustannusperusteiseen vuokraan, kuten suuntaviivoissa todetaan. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin ongelmallisena asumiseen kiinteästi liittymättömien palveluiden laajaa sisällyttämistä omakustannusvuokraan, sillä rajanveto palveluiden välillä sekä hyväksyttävän palvelun määrittely on haastavaa. Uudet palvelut olisivat todennäköisesti sellaisia, joita kaikki asukkaat eivät välttämättä voisi tai haluaisi hyödyntää. Lisäksi on tarpeen pohtia periaatteellisemmalla tasolla sitä, mitkä asumiseen liittymättömät palvelut ovat sellaisia, joita valtion tukeman asuntotuotannon yhteydessä on julkisella tuella tarpeen toteuttaa. Ensimmäinen tavoite on kuitenkin tuottaa kohtuuhintaisia asuntoja pienituloisille asukkaille.

#### *Konversiolainat ja muut riskien hallintaan liittyvät lakimuutokset*

Suuntaviivoissa viitataan myös mahdollisuuteen helpottaa lainojen yhdistämistä ns. konversiolainoilla. Valtiovarainministeriö suhtautuu asiaan hyvin kriittisesti. Taustalla olevien monimutkaisten vakuusjärjestelyiden purkamisen ja valtion aseman turvaaminen vähintään nykyistä tilaa vastaavalla tavalla olisi monin paikoin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Järjestelyt aiheuttaisivat myös merkittävän hallinnollisen työmäärän, joten toimista saatava hyöty olisi kyseenalainen suhteessa riskeihin ja muutosprosessien aiheuttamaan työmäärään.

Valtiovarainministeriö kannattaa asuntopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa mainittua aravalainoihin ja korkotukiin liittyvää lainsäädännön kehittämistä parantamalla riskienhallintaa ja raportointia, selkeyttämällä toimivaltaa riskienhallinnan varmistamiseksi ja kehittämiseksi ja varmistamalla lainoituksessa luotettavat kumppanit.

Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan kannata korkotukilainojen vakuuksienhallinnan siirtoa pankeilta Valtiokonttorille. Järjestely helpottaisi rahoituslaitosten työtaakkaa ja vastuuta, mutta lisäksi valtion viranomaisten (erityisesti Valtiokonttorin) työmäärää ja kustannuksia. Lisäksi ehdotukseen saattaa sisältyä riski siitä, että takaukset muuttuisivat omavelkaisiksi nykyisten täytetakausten sijaan. Nykyinen järjestelmä, jossa rahalaitoksen pitää ennen takauskorvauksen saamista realisoida vakuus, asettaa rahalaitokselle insentiivin toimia tehokkaasti. Muutos olisi kaikkiaan epäedullinen valtion kannalta sekä hallinnollisen työtaakan aiheuttamien kustannusten että vastuisiin liittyvän valtion riskienhallinnan kannalta.

Edellä mainitut riskienhallintaan liittyvät kysymykset muodostavat erittäin haastavan, monivaikutteisen ja monimutkaisen kokonaisuuden. Siksi on hyvä, että suuntaviivoissa todetulla tavalla niitä käsitellään omana kokonaisuutenaan myöhemmin, eivätkä ne tule tarkasteltavaksi varsin nopealla aikataululla suunnitellun korkotukilain muuttamisen yhteydessä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Jakelu

YM Ympäristöministeriö  
YM RYMO Lähiympäristö ja asuminen -yksikkö, Liisa Meritähti

Tiedoksi

VM KAO Hallinto- rakenne ja talousyksikkö, Ville Koponen  
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa  
VM KO Reaalitalouden yksikkö, Sari Sontag  
VM RMO Rahoituspolitiikkayksikkö, Sakari Lehtiö

**VN/21328/2021-VM-6**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: