

I 38

Valtion asuntorahasto tulevaisuudessa

Selvitysmies Lauri Tarastin raportti ja ehdotukset

HELSINKI 2004

*Ympäristöministeriön moniste 138
Ympäristöministeriö
Asunto- ja rakennusosasto*

Taitto: Leila Haavasoja

Edita Prima Oy

Helsinki 2004

Sisältö

1	Selvitystehtävä ja sen suorittaminen	5
2	Valtion asuntorahasto tänään	9
	2.1 Talousarvion ulkopuolinen rahasto	9
	2.2 Virasto	10
3	Toimintaympäristön tärkeimpiä muutoksia	13
4	Valtion asuntorahasto lähitulevaisuudessa	18
	4.1 Sosiaalinen asuntotuotanto	18
	4.2 Asuntorahaston asema budjettitalouden ulkopuolella	19
	4.3 Rahasto ja virasto sekä johtokunta	23
5	Asuntorahastoviraston toiminnan tulevat painopisteet	25
	5.1 Lainat, korkotuet, avustukset ja takaukset	25
	5.2 Korjausrakentaminen koko asuntokannassa	28
	5.3 Vanhusväestö	30
	5.4 Riskienhallinta	31
6	Työnjakokysymykset Valtiokonttorin kanssa	37
7	Työnjakokysymykset ympäristöministeriön kanssa	41
	7.1 Hallinnon tukipalvelut ja tietohallinto	41
	7.2 Asuminen.fi -portaali	42
	7.3 Tyyppihyväksyntä	43
	7.4 Tutkimustoiminta ja koerakentaminen	43
	7.5 Muita kysymyksiä	45
8	Alueellistaminen	46
	8.1 Alueellistamisen yleisiä periaatteita	46
	8.2 Henkilöstöpoliittiset periaatteet ja lähtökohdat	47
	8.3 Alueellistaminen Valtion asuntorahaston kannalta	49
	8.4 Mahdollisten sijoituspaikkakuntien vertailu	51
	8.4.1 Lahti	51
	8.4.2 Heinola	52
	8.4.3 Hämeenlinna	52
	8.4.4 Porvoo	53
	8.4.5 Tampere	54
	8.5 Pohdintaa	56

9	Luonnokset valtion asuntorahastosta annetun lain ja asetuksen muuttamiseksi.....	57
10	Yhteenveto	60
11	Sammanfattning.....	62
Liite 1	Valtioneuvoston controller, muistio	64
Liite 2	Salme Näsin lausunto	78
Liite 3	Valtion asuntorahastoon liittyviä kehittämissuunnitelmia	80
Liite 4	Riskienhallinnan yhteistyöryhmän asettamispäätös.....	96
Liite 5	ARAn organisaatio	98
Liite 6	ARAn päätös erikoisosaamisalueista ja niiden vastuullisista erityisasiantuntijoista	99

Selvitystehtävä ja sen suorittaminen

Hallituksen iltakoulussa 5.5.2004 hyväksymän päätöksen mukaisesti ympäristöministeriön tuli laatia alueellistamisselvitys, joka sisältää myös selvityksen Valtion asuntorahaston roolista ja tehtävistä sekä alueellistamismahdollisuuksista. Ympäristöministeriö asetti tämän mukaisesti 18.6.2004 selvitysmieshankkeen selvittämään Valtion asuntorahaston roolia ja tehtäviä. Hanke sisältää myös selvityksen alueellistamismahdollisuuksista.

Selvityshenkilön tehtäväksi määrättiin:

- arvioida Valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin nykyisen tehtäväjaon toimivuus sekä tehdä tarvittavat ehdotukset tehtäväjaon mahdolliseksi selkeyttämiseksi
- selvittää Valtion asuntorahaston toiminnan kehittäminen ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset, valtion keskushallinnon kehittämisen linjauksen toteuttaminen ympäristöhallinnossa ja julkisen hallinnon tuottavuuden kehittäminen
- kehittämistarpeiden määrittelyn yhteydessä selvittää, miltä osin Valtion asuntorahaston toimintaa on syytä suunnata tukemaan koko asuntorakentamisen ja asuntokannan kehittämistä
- arvioida toiminnaltaan kehitetyn Valtion asuntorahaston alueellistamismahdollisuudet

Hankkeen selvityshenkilöksi nimettiin allekirjoittanut hallintoneuvos Lauri Tarasti. Selvitys tuli suorittaa 14.6.2004 - 19.11.2004 välisenä aikana.

Selvityshenkilön yhdyshenkilöinä toimivat hallitusneuvos Liisa Linna-Angelvuori ja kehittämisjohtaja Helena Säteri ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Teuvo Ijäs Valtion asuntorahastosta ja finanssijohtaja Marja-Liisa Taipale Valtiokonttorista. Ylitarkastaja Sami Miettinen ympäristöministeriöstä ja päälakimies Jaana-Maarit Huuhka Valtion asuntorahastosta toimivat selvityshenkilö Lauri Tarastin sihteereinä.

Tehtäväksiannosta

Asettamiskirjeessä viitattiin hallitusohjelmaan ja laadittavaan ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmaan sekä ympäristöministeriön tilaamiin vuonna 2003 valmistuneisiin kansainväliseen asuntorahoitus- ja tukijärjestelmien arviointiin ja Valtion asuntorahaston toiminnan arviointiin.

Valtion asuntorahaston toimintaympäristön muutoksista todettiin, että rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet Suomessa tavalla, joka on parantanut huomattavasti asuntorahoitusta tarvitsevien asemaa. Valtion asuntorahoitukseen osoittaman tuen asuntopoliittiset tavoitteet, hyvä laatu, kohtuuhintaisuus ja tuen kohdentuminen pysyvät kuitenkin tulevaisuudessakin ennallaan.

Olemassa olevan asuntokannan merkitys asuntopolitiikassa tulee kasvamaan. Olemassa olevaan asuntokantaan liittyviä kysymyksiä ovat mm. kiinteistönhoidon tehostaminen, peruskorjaustoiminta ja sen rahoitus, asuntokannan ja asuin ympäristön esteettömyys, jotta se vastaa väestön ikääntymisen mukanaan tuomia tarpeita. Asuntorahoitusmarkkinoiden kehityksen ja syventyneiden alueellisten asuntomarkkinaerojen seurauksena sosiaaliseen asuntorahoitukseen liittyvien riskien analysoinnin ja ennaltaehkäisemisen merkitys on korostunut. Myös taloudellisissa vaikeuksissa olevien hankkeiden tukitoimenpiteiden merkitys on kasvanut oleellisesti vuodesta 1993 niin Valtion asuntorahaston kuin Valtiokonttorin toiminnassa.

Valtion asuntorahaston kehittämisen lähtökohdista lausuttiin asettamiskirjeessä muun muassa, että uustuotantoon ja sen rahoitukseen liittyvien tehtävien vähentyminen luo edellytyksiä asuntorahaston toiminnan kehittämiseksi. Näistä tehtävistä vapautuvia voimavaroja voidaan kohdentaa esim. koko asuinrakennuskannan ylläpitoa, kiinteistöhoitoa ja peruskorjaamista edistäviin kehittämis- ja informaatio-ohjaustehtäviin.

Asuntorahastossa olevaa asiantuntemusta olisi mahdollista käyttää nykyistä enemmän hyväksi asumista koskevassa sähköisessä viestinnässä ja sen kehittämisessä. Tulisi selvittää asumista koskevan ympäristöhallinnon sähköisen viestinnän ja sen kehittämisen keskittäminen Valtion asuntorahaston hoidettavaksi.

On syytä myös selvittää, miten asuntorahastossa olevaa asiantuntemusta ja resursseja voidaan hyödyntää nykyistä tehokkaammin asumiseen liittyvän T&K-toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Valtion asuntorahaston toimintaa erityisesti koe- ja kehittämiskäytännöissä voitaisiin myös tehostaa. Valtion asuntorahaston arvioitsijat toteavat suosituksissaan, että asuntorahastolla voisi olla vahvaa otetta erityisesti asuntomarkkinatutkimukseen ja kokeiluluonteisten innovaatioiden eteenpäin viejänä.

Asuntorahoituksen tuki-instrumentteihin (lainat, korkotuet, takaukset) liittyvän riskienhallinnan tulisi tapahtua tukipäätöksiä tekevän toimesta ja vastuulla. Päätöksen tekijällä on vastuu riskien hallinnasta ja riskien sekä niiden toteutumisen tulisi näkyä päätöksen tekijän "taloudellisessa tuloksessa". Riskien kannalta on olennaista vaikuttaa aktiivisin toimenpitein asuntokannan käyttöön siten, että asuntojen tyhjänäoloa ehkäistään ennakoivasti. Tällä hetkellä asuntorahasto tekee rahoitustuki-instrumentteja koskevat päätökset. Sen sijaan luottoriskien realisoituminen on enemmän Valtiokonttorin toimialueella kuin myös riskien ehkäisemiseen ja ongelmien hoitoon liittyvistä tukitoimenpiteistä päättäminen. On syytä selvittää ympäristöministeriön asettaman Riski-työryhmän ehdotusten toteuttamisen vaikutukset ja riittävyys riskien hallinnan kehittämiseksi.

Asettamiskirjeen mukaan on myös syytä arvioida missä määrin ja millä edellytyksillä rakentamisen ja mahdollisia muita tehtäviä voidaan liittää osaksi asuntorahaston toimintaa ja erityisesti sen toimialueen laajentamiseen.

Edellä esitetyn tehtäväksiannoksen jälkeen tuli valtion vuoden 2005 talousarvion valmistelun yhteydessä esiin ajatus erityisen Valtion asuntorahaston pääomasta laskettavaa *jälleenrahoituskorkoa* vastaavan summan siirtämisestä rahastosta budjettitalouden puolelle. Tästä käytiin budjettiriihessä neuvotteluja ja tuloksena oli talousarvioehdotuksessa 130 milj. euron suuruisen summan siirto. Tämä aiheutti tarpeen tarkastella rahaston tulevaa asemaa uudesta näkökulmasta.

Liiteaineisto

Useista tehtäväksiannossa mainituista asioista on olemassa suunnitelmia tai on

laadittu erillisselvityksiä. Tärkeimmät niistä on tätä selvitystyötä koskevin osin otettu selvityksen liitteiksi kuten otteita

- hallituksen asuntopoliittisesta ohjelmasta vuosille 2004-2006
- Suomen asuntorahoitusjärjestelmän ja asumisen tukijärjestelmän arvioinnista vuodelta 2002
- Valtion asuntorahaston arvioinnista vuodelta 2003
- selvityksestä "Tukipalvelujen hoidon järjestäminen ja tehostaminen ympäristöhallinnossa" 11.6.2004
- työryhmän muistiosta "Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinta" 16.6.2004
- valtioneuvoston controllerin Tuomas Pöystin muistiosta 12.8.2004 "Valtion asuntorahaston ja talousarviotalouden välinen suhde" ja siihen liittyvä laskentatoimen professori Salme Näsin lausunto 21.10.2004.

Tämän ohella liitteissä on eräitä muita selvitystehtävän kannalta huomion-arvoisia asiakirjoja.

Kuullut tahot

Selvitysmies pyrki laajalti selvittämään Valtion asuntorahastosta olevia käsityksiä sekä viranomaisten että asuntorahaston asiakkaiden ja eräiden asuntopoliittikkaa lähellä olevien tahojen piirissä. Kuulemisia ja keskusteluja käytiin seuraavien tahojen kanssa. Tämän lisäksi eräät muut ottivat selvitysmieheen yhteyttä.

- ympäristöministeriö (ministeriön johto, asunto- ja rakennusosaston, alueiden käytön osaston ja hallinto-osaston useat virkamiehet)
- Valtion asuntorahasto (asuntorahaston johtokunta, rahaston johto, yksiköiden päälliköt, luottamusmiehet)
- valtiovarainministeriö (valtiosihteeri Raimo Sailas, apulaisbudjettipäällikkö Hannu Mäkinen, neuvotteleva virkamies Pentti Vesterinen, budjettineuvos Pekka Pelkonen)
- valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti
- Valtiokonttori (pääjohtaja Jukka Wuolijoki, toimialajohtaja Satu Huber, apulaisjohtaja Sakari Lehtiö, apulaisjohtaja Erja Ketko, riskienhallintapäällikkö Harri Biström)
- valtiosihteeri Risto Volanen (valtioneuvoston kanslia)
- asuntoasiain neuvottelukunta
- eduskunnan ympäristövaliokunta
- Rakennusteollisuus ry (toimitusjohtaja Terho Salo)
- VVO (konsernijohtaja Ben Grass)
- Keskus-Sato (toimitusjohtaja Erkki Valkila)
- YH-Yhtymä Oy (toimitusjohtaja Hannu Parikka)
- Suomen Kiinteistöliitto (toimitusjohtaja Ukko Laurila)
- Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto (toimitusjohtaja Sisko Marjamaa)
- Kemijärven Kiinteistöt Oy (toimitusjohtaja Seppo Ylitalo)
- Vuokralaisten keskusliitto
- Suomen Kuntaliitto (varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen)
- Hämeenlinnan, Lahden ja Porvoon kaupungit

Neuvottelutapahtumia oli yhteensä 51. Asuntorahaston henkilökunnalle järjestettiin kaksi tiedotustilaisuutta. Lisäksi on saatu kirjallista aineistoa usealta taholta.

Valtion asuntorahasto tänään

2.1 Talousarvion ulkopuolinen rahasto

Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen 1980-luvun lopulla vaikeutti sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen järjestämistä; rahoituslaitokset eivät enää myöntäneet kohtuukorkoisia ensisijaislainoja aravatalojen rakentamiseen ja peruskorjaamiseen. Asuntorahoituksen uudistamista selvittänyt toimikunta ehdotti erityisen asuntorahaston perustamista. Samalla uudistettiin aravavuokratulojen lainoitusjärjestelmä ja siirryttiin 90-95 prosentin yhtenäislainaan, jolloin pankkien aiempi ensisijaisrahoitus ei enää ollut tarpeen.

Rahasto perustettiin vuoden 1990 alusta ja sen nimeksi tuli asunto-olojen kehittämisrahasto. Se on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto eli erillinen valtion varallisuus, jota käytetään asunto-olojen parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden rahoittamiseen. Rahaston nimi muutettiin valtion asuntorahastoksi vuonna 1993 toteutetun asuntohallinnon uudistamisen yhteydessä.

Valtion asuntorahaston peruspääoma, määrältään 6,2 mrd euroa, koostuu rahaston perustamisen yhteydessä siirtyneistä 4,9 mrd euron asuntolainasaamisista ja vuosina 1990-1993 toteutetuista yhteensä 1,3 mrd euron talousarviosiirroista. Muuta pääomaa ovat tilikausien ylijäämät yhteensä 1,2 mrd euroa eli pääomaa kaikkiaan noin 7,4 mrd euroa.

Rahaston varat ovat pääosin asuntolainasaamia, joita oli 31.12.2003 yhteensä 8,4 mrd euroa. Määrän arvioidaan kasvavan vuoden 2009 loppuun mennessä pääosin arvopaperistettujen lainojen takaisinlunastamisen johdosta 10,1 mrd euroon. Velkoja oli vuoden 2003 lopussa 2,1 mrd euroa.

Muita keskeisiä lukuja Valtion asuntorahastosta 31.12.2003:

	milj. euroa
Täytetakauksen sisältävät korkotukilainat	3 168
Omistusasuntolainojen valtiontakaukset	1 515
Aravalainojen ensisijaislainojen takaukset	475

Eduskunta päättää vuosittain talousarvion yhteydessä asuntorahaston varojen käytöstä ja rahaston velanottovaltuudesta. Talousarviossa vahvistetaan arava- ja korkotukilainojen, avustusten ja takausvastuiden enimmäismäärät. Valtioneuvosto vahvistaa lisäksi vuosittain aravalainojen myöntämisvaltuuden sekä korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelman, jossa määritellään tuen jakautuminen eri käyttötarkoituksiin sekä alueellisen kohdentamisen periaatteet ja muut tärkeimmät käyttöperusteet.

Rahasto on ympäristöministeriön alainen ja sitä koskevat päätökset tekee johtokunta. Rahastolle ei sitä perustettaessa tullut johtokunnan lisäksi uutta organisaatiota eikä henkilöstöä. Valtioneuvosto asettaa johtokunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Johtokunnassa on nykyisellään enintään kymmenen jäsentä, joista yksi on viraston henkilökunnan keskuudestaan valitsema. Valtioneuvosto määrää yhden johtokunnan jäsenistä puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Uusi johtokunta tulee asetettavaksi 1.1.2005 lähtien.

Johtokunnan tärkeimpänä tehtävänä on huolehtia rahaston maksuvalmiudesta ja päättää talousarvion asettamissa rajoissa rahaston toimintaa varten tarvittavien lainojen ottamisesta sekä arvopaperistamisesta. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ottavat lainat ja huolehtivat niihin liittyvistä toimenpiteistä. Varainhankinnasta ja siinä käytettävistä keinoista tekee esityksiä varainhankintayöryhmä, jonka jäsenet edustavat valtiovarainministeriötä, ympäristöministeriötä, asuntorahastoa ja Valtiokonttoria.

Rahastosta maksettiin aluksi vain aravalainat, mutta 1.4.1996 lähtien sen varoista on maksettu vuokra-, asumisoikeus- ja omistusasuntolainojen sekä muut asuntotoimen korkotuet. Korjaus- ja eräät muut avustukset on maksettu rahastosta vuodesta 1998 lähtien. Rahasto vastaa myös vuokra- ja asumisoikeustalojen korkotukilainojen täytetakauksiin, henkilökohtaisten omistusasuntolainojen valtion osatakauksiin sekä valtion ja kuntien yhteisiin takauksiin liittyvien valtion velvoitteiden mahdollisesta realisoitumisesta.

2.2 Virasto

Hallinnonuudistus

Asuntohallinto uudistettiin vuonna 1993. Asuntohallitus lakkautettiin ja sen tehtäviä siirrettiin ympäristöministeriölle, Valtion asuntorahastolle, Valtiokonttorille, kunnille, Kansaneläkelaitokselle ja lääninoikeuksille.

Ympäristöministeriön tehtäväksi siirtyi asuntopoliittinen yleisohjaus kokonaisuudessaan, sitova normiohjaus, tukijärjestelmien kehittämismääräykset, säädösvalmistelu, asuntotutkimus sekä asuinkiinteistöjen hoidon kehittämis- ja koordinaointitehtävät.

Valtion asuntorahasto muodostettiin toiminnoiltaan ja henkilöstömäärältään suppeaksi ympäristöministeriön alaiseksi yksiköksi. Viraston päätehtäväksi määriteltiin rahaston varainhankinnan lisäksi talokohtaisten asuntolainojen myöntäminen sekä varojen osoittaminen kunnille lainojen myöntämistä varten. Asuntorahaston tehtävänä on samalla kohteiden lainoituskelpoisuuden hyväksyminen sekä niiden laatu- ja kustannusvalvonta. Asuntorahasto huolehtii myös muun asunto-olojen kehittämiseen osoitetun valtion tuen jakamisesta asianomaisten säännösten mukaisesti.

Valtiokonttorin hoidettaviksi siirtyivät asuntohallitukselle kuuluneet valtion asuntolainojen hoitoa koskevat ja muut laina-aikaiset teknisluontoiset tehtävät.

Asumistuen toimeenpano siirrettiin kunnilta ja maksatus asuntohallitukselta Kansaneläkelaitokselle 1.1.1994 lukien. Asumistuen yleisohjaus ja valmisteluvas- tuu jäivät ympäristöministeriölle.

Valitustie ohjattiin kunnista lääninoikeuksiin, sittemmin hallinto-oikeuksiin.

Valtion asuntorahasto virastona

Valtion asuntorahasto –virasto aloitti toimintansa 1.12.1993. Valtion asuntorahaston johtokunnasta tuli myös viraston johtokunta, jonka tehtävänä on päättää asuntorahaston toimintalinjoista ottaen huomioon ympäristöministeriön asettamat tavoitteet sekä ohjata ja valvoa tavoitteiden toteutumista. Johtokunta päättää merkittävistä lainoitus- ja tukitoimintaa koskevista asioista sekä käsittelee muita asuntorahaston kannalta merkittäviä asioita. Muun muassa vuotuinen arava-

ja korkotukilainavaltuuksien jakaminen sekä korjaus- ja energia-avustusvaltuuden jaon periaatteet kuuluvat johtokunnalle.

Virastoa johtaa ja sen toiminnasta vastaa ylijohtaja. Ylijohtaja huolehtii myös johtokunnan päätösten toimeenpanosta.

Johtosäännössä annetaan tarkemmat määräykset asuntorahaston sisäisestä työnjaosta ja hallinnon järjestämisestä.

Johtaja avustaa ylijohtajaa johtamisessa ja yhteydenpidossa rahoitus- ja luotolaitoksiin sekä tiedotusvälineisiin. Johtaja vastaa myös kuntapalveluyksikön, suunnitteluyksikön ja tietohallintoyksikön toiminnasta.

Hallintojohtaja avustaa ylijohtajaa johtamisessa ja rahaston varojen hankintaan liittyvissä asioissa sekä vastaa rahaston sisäisestä toiminnasta.

Laina- ja korkotukihakemukset käsitellään kahdessa **alueyksikössä**. Etelä-Suomen alueyksikössä, jonka alue käsittää Etelä-Suomen läänin, on aluepäällikön lisäksi 8 henkilöä. Muun Suomen alueyksikössä on apulaisjohtajan lisäksi 10 henkilöä. Välittömästi ylijohtajan alaisuudessa toimii arava- ja korkotukituotannon kustannusten valvonnasta vastaava hintapäällikkö.

Viraston toiminnan alkaessa vuonna 1993 laina- ja korkotukihakemusten käsittelyä varten oli neljä alueprojektia, joissa työskenteli yhteensä 26 henkilöä. Tehtävien painottumisen myötä ja uusien tehtävien hoitamiseksi neljästä alueyksiköstä yksi muutettiin 1.1.1998 lähtien tukitoimintaan liittyviin erilliskysymyksiin keskittyväksi aravahallintoyksiköksi. Arava- ja korkotukihankkeiden määrän vähetessä sekä toisaalta yleishyödyllisiin yhteisöihin, kuntiin ja asuntokannan käyttöön liittyvien tehtävien lisääntyessä alueyksiköiden määrä vähennettiin 1.10.2002 lähtien kahteen, mikä mahdollisti myös henkilöstövoimavarojen joustavan uudelleen järjestelyn.

Aravahallintoyksikkö hoitaa yleishyödyllisten yhteisöjen valvontaa. Tarkoituksena on seurata, että yhteisöt täyttävät niiden toiminnalle laissa asetetut edellytykset. Yhteisöjen vuosi-ilmoitusten ja niiden perusteella tehtävien tilinpäätösanalyysien avulla seurataan myös yhteisöjen riskejä ja lainanhoitokykyä. Yksikkö käsittelee käyttö- ja luovutusrajoituksia koskevat asiat. Rajoituksista vapauttamisella vaikutetaan kunnan asuntokannan rakenteeseen ja pyritään asuntopoliittisten lähtökohtien lisäksi valtion lainoista aiheutuvien luottotappioiden vähenemiseen. Yksikkö käsittelee myös vuokria ja vuokratulojen yhteishallintoa koskevat asiat sekä koordinoi myöntämis- ja hyväksymisvaltuuksien käytön seuranta. Aravahallintopäällikön lisäksi yksikössä on 8 henkilöä.

Kuntapalveluyksikkö hoitaa korjaus- ja energia-avustuksia, asukkaiden valintaa, omistusasuntolainojen valtioneuvoston takauksia sekä kuntien ja asunnontarvitsijoiden neuvontaa koskevat asiat. Kuntapalvelupäällikön lisäksi yksikössä on 4 henkilöä.

Suunnitteluyksikkö tuottaa asuntotarve- ja markkinatietoja, valmistelee ja koordinoi kuntien myöntämisvaltuusosuuksien ja määrärahojen alueellisen jaon perusteita, tekee tilastoja rahaston tukitoiminnasta sekä kehittää arava-asuntokantaa koskevia tietojärjestelmiä ja rahaston tietopalvelua. Yksikkö ylläpitää asuntorahaston sisäistä kuntien riskiluokitus- eli KURI -tietokantaa, joka tuottaa tietoa valtion tuen alueellisen suuntaamisen pohjaksi ja on siten osa rahaston riskienhallintajärjestelmää. Suunnittelupäällikön lisäksi yksikössä on 5 henkilöä.

Tietohallintoyksikkö ylläpitää ja kehittää rahaston atk-palveluja. Asuntorahastossa on käytössä useita erityisesti viraston tarpeisiin kehitettyjä operatiivista toimintaa tukevia tietojärjestelmiä. Tärkeimmät näistä ovat LAINATIETO -järjestelmä, joka palvelee lainanjakoa, hankkeiden käsittelyä, valtuuksien seuranta ja tilastointia, AVUSTUSTIETO -järjestelmä, jota käytetään korjausavustusten jakamisessa ja seurannassa, asuntorahaston kiinteistörekisteri ARAKIRE (talokohtaiset arava- ja korkotukikohteet), jonka tärkein käyttö on vanhan lainakannan seuranta ja YLTERI -järjestelmä, jota käytetään yleishyödyllisten yh-

teisöjen valvonnassa. Tietohallintopäällikön lisäksi yksikössä on 4 henkilöä.

Hallinto- ja talousyksikkö hoitaa viraston hallinto-, talous- ja virastopalvelut sekä seuraa talousarvion ulkopuolisen rahaston maksuvalmiutta ja huolehtii varainhankintaan kuuluvista tehtävistä. Yksikön vastuulla on Valtion asuntorahaston **kirjasto**, joka kokoaa asumisen ja rakentamisen toimialaan liittyvää kirjallisuutta sekä välittää siitä tietoa virastolle ja ulkopuolisille tiedon tarvisijoille. Kirjasto on avoin ja sen kokoelmat ovat kaikkien lainattavissa. Hallinto- ja talousyksikössä on hallintojohtajan lisäksi yhteensä 21 henkilöä. Näistä laskentapäällikön johtamaan taloustiimiin kuuluu hänen lisäksi 3 henkilöä.

Viraston organisaatiokaavio on liitteenä 5.

Vuoden 2003 lopussa asuntorahaston palveluksessa oli yhteensä 70 henkilöä, joista naisia 44 ja miehiä 26. Asuntorahaston henkilöstö on hyvin koulutettua. Vähintään keskiasteen tutkinnon on suorittanut 90 % ja vähintään alimman korkeasteen tutkinnon 82,8 % henkilöstöstä. Muodollista koulutustasoa kuvaava koulutustasoindeksi asteikolla 1-8 oli 5,7. Viime vuosina virastoon on rekrytoitu henkilöitä, joiden koulutus ja kokemus on suuntautunut erityisesti liiketaloudelliseen osaamiseen. Tämä on vastannut tehtävien uudenlaista painottumista yhä laajemmin asunto-olojen kehittämistä ja asuntopoliittisia tavoitteita tukeviin toimintoihin. Asuntorahaston henkilökunnalla on myös vankka kokemus ja taito perinteisissä lainoitus- ja avustustehtävissä sekä asuntojen laatu- ja kustannusvalvonnassa.

Asuntorahastossa on vuonna 2004 lisäksi tehty päätös erityisistä osaamisalueista ja niiden vastuullisista erityisasiantuntijoista (liite 6). Erityisasiantuntijan tehtävänä on ylläpitää ja lisätä omaa erityisosaamistaan sekä koota osaamisalueensa aineistoa, rakentaa yhteistyöverkostoja, osallistua erilaisten työryhmien työskentelyyn ja esiintyä oman alansa asiantuntijana sekä suullisesti että kirjallisesti. Kullekin erityisosaamisalueelle on nimetty myös tukiryhmä.

Henkilöstön keski-ikä on 49,5 vuotta. Suurin ikäluokka on 55 vuotta täyttäneet, joita on 37,1 % henkilöstöstä. Seuraavan viiden vuoden kuluessa yli 15 % nykyisistä esimiehistä ja asiantuntijoista saavuttaa eläkeiän ja kaikkiaan yli 40 %:lla nykyisestä henkilöstöstä on mahdollisuus jäädä eläkkeelle tai osa-aikaeläkkeelle.

Toimintaympäristön tärkeimpiä muutoksia

3

Valtion asuntorahaston toimintaympäristön muutokset rahaston vuonna 1993 tapahtuneen perustamisen jälkeen ovat olleet huomattavat. Tuolloin elettiin lamakauden pahinta vaihetta epävarmojen rahoitusmarkkinoiden vallitessa ja valtion velkaantuessa. Tänäpäin olot ovat vakaat ja taloudellinen kehitys pääasiassa myönteistä. Seuraavassa tarkastelen niitä asumiseen, asuntotuotantoon ja asuntopolitiikkaan vaikuttavia tärkeimpiä, mutta vain tärkeimpiä muutoksia, joilla on vaikutusta Valtion asuntorahaston tulevaa asemaa ja tehtäviä pohdittaessa. Monet sinänsä tärkeät muutokset jäävät tässä huomiotta kuten esimerkiksi vuokrasääntelyn purku.

Asuntojen määrä on Suomessa kohonnut kansainvälisesti katsottuna korkeaksi 1000 asukasta kohden. Suomen asuntokanta suhteessa väkilukuun käy ilmi oheisesta asuntorahaston tilastosta:

Taulukko 1. Asuntokanta suhteessa väkilukuun.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Väkiluku	5 159 646	5 171 302	5 181 115	5 194 901	5 206 295	5 219 732
Asuntokanta *)	2 449 115	2 478 351	2 512 442	2 544 016	2 574 444	2 603 909
Asuntoja per 1000 asukasta	475	479	485	490	494	499

*) Mukana vakinaisesti asutut ja vailla vakinaista asukasta olevat asunnot.
Lähde: Valtion asuntorahasto.

Kun vuonna 2001 Suomessa laskettiin olevan 2,544 milj. asuntoa, mutta niistä asuttuna 2,329 miljoonaa, oli viimeksi mainittuun lukuun nähden 457 asuntoa 1000 asukasta kohden. Vastaava luku vuonna 2003 oli 465. Pohjoismaista Suomi on sijoittunut kolmanneksi Ruotsin ja Tanskan jälkeen. Martti Lujasen toimittamassa kirjassa *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries (2004)* Pohjoismaiden luvut vuodelta 2000 ovat Ruotsi 480, Tanska 457, Suomi 452, Norja 437 ja Islanti 373.

Sen sijaan YK:n Euroopan talouskomission ECE:n tilastossa Suomen asuntojen määrä 1000 asukasta kohden vuonna 2001 on merkitty 499:ksi, mikä on korkeampi kuin Ruotsin vastaava luku 484 ja tilastoiduista maista toiseksi korkein Sveitsin jälkeen.

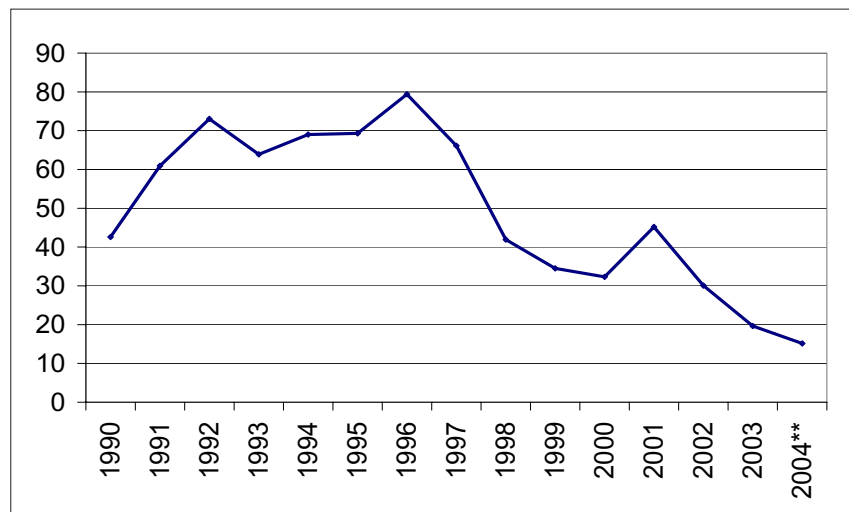
Tilastoerot ovat huomattavat, mikä osoittaa, että on vaikeaa saada vertailukelpoisia luotettavia tietoja. Lukujen vertailtavuuteen vaikuttaa myös asuntokunnan (ruokakunnan) koko, joka Suomessa on kansainvälisesti pieni, vuonna 2003 keskimäärin 2,15 henkilöä. Lisäksi on otettava huomioon, että asumisväljyys on Suomessa merkittävästi pienempi kuin muissa Pohjoismaissa.

Aloitettu asuntotuotanto on viimeksi kuluneina 10 vuotena vaihdellut 20.000 ja 30.000 välillä, mutta ylittänyt vuonna 2003 ja ylittää vuonna 2004 30.000 asun-

non rajan. Asuntorahastossa on kuntien ilmoittamien asuntomarkkinatietojen pohjalta arvioitu koko maan asuntotuotantotarpeeksi vuosina 2004-2009 30 800 asuntoa vuodessa. Käsitykseni mukaan lukumäärä on korkea, mutta mahdollinen muuttoliikkeen jatkuessa ja vanhusväestön lisääntymisen supistaessa edelleen asuntokunnan kokoa sekä korkotason pysyessä alhaalla.

Suurin muutos on tapahtunut asuntotuotannon sisällä, jossa valtion tukeman ja vapaarahoitteisen tuotannon osuudet ovat kääntyneet ylösalaisin. Kun 10 vuotta sitten valtion tukeman asuntotuotannon osuus vaihteli 60-70 %:n välillä, on se nyt pudonnut alle 20 %:n. Vuonna 2002 aloitettiin 8 600 aravalainoitettua tai korkotuetun asunnon rakennustyöt, vuonna 2003 5 900 asunnon ja vuonna 2004 luku lienee noin 5 000 asuntoa. Näissä asunnoissa korkotuetun tuotannon osuus on viime vuosina lisääntynyt aravalainoihin nähden.

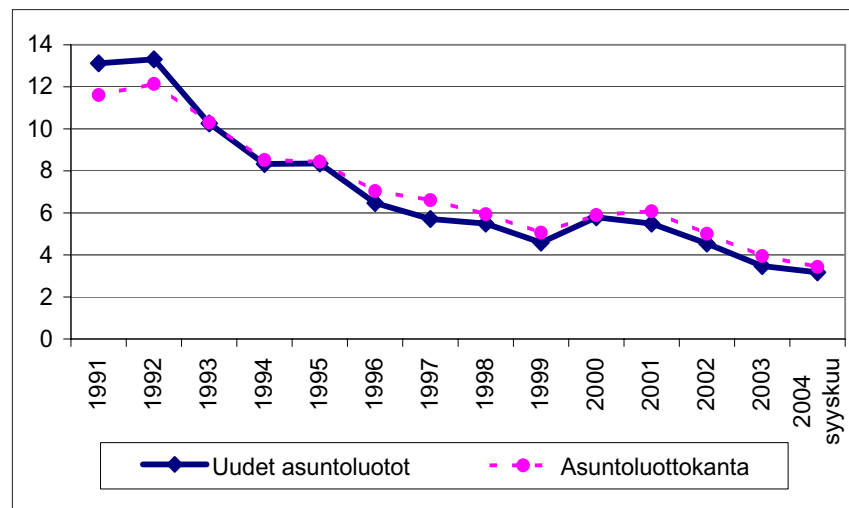
Kuvio 1. ARA-tuotannon osuus (%) koko asuntotuotannosta.



Lähde: Valtion asuntorahasto

Rahamarkkinoiden muutos, joka myös on nostanut viime vuosien asuntotuotantolukuja, on ollut dramaattinen. Asuntoluottojen keskiporkko on 10 vuodessa enemmän kuin puolittunut kuten oheinen tilasto osoittaa. Kesällä 2004 tämä korko oli 3,25 %.

Kuvio 2. Kotitalouksien asuntoluottojen keskiporkko, 1991-2004.



Lähde: Suomen pankki

Sen jälkeen kun European Monetary Union EMU perustettiin ja Suomi liittyi euroalueeseen, eivät sellaiset raha-arvon muutokset kuin Valtion asuntorahasto perustettaessa Suomen markan kohdalla enää ole mahdollisia. Euron arvon muutokset tapahtuvat rauhallisesti ja koskettavat samalla tavalla koko euroaluetta. Viime aikaisella euron vahvistumisella dollariin nähden ei ole välitöntä vaikutusta asuntopolitiikkaan, vaikkakin se ilmeisesti pitää korkotason euroalueella alhaisena.

Rahamarkkinoiden muutos ja sen tuoma pankkien kilpailu on mahdollistanut asuntoluottojen laina-aikojen merkittävän pidentymisen viime vuosina. On siirrytty alle 10 vuoden lainoista parhaissa tapauksissa yli 20 vuoden laina-aikoihin. Tämä yhdessä alhaisen korkotason kanssa on lisännyt suuresti asuntoluotusta ja kotitalouksien halukkuutta parantaa asumisensa tasoa. Samalla omistus-asumisen edullisuus myös verotuksen korkovähennykset huomioon ottaen on merkittävästi korostunut suhteessa vuokra-asumiseen.

Seurauksena on ollut valtion tukeman asuntotuotannon pienempi tarve, mitä yllä mainitut luvut osaltaan osoittavat. Alhaisen korkotason vallitessa myös tuen määrä korkotuetussa tuotannossa jää vähäisemmäksi kuin korkean korkotason aikana.

Pääomamarkkinoiden ollessa vakaat ja pankkilainoitusta saatavissa valtion toiminta lainanantajana ei ole sillä tavoin tarpeen kuin muunlaisessa rahamarkkinatilanteessa. ARAVAN perustamisen aikaista pääomapulaa ei ole, eikä myöskään 10 vuotta sitten vallinneen laman aiheuttamaa pankkikriisiä. Liikkumatila sosiaalisen asuntotuotannon järjestämisessä lainoituksen, korkotuen, avustusten ja takausten kesken on suuri.

Väestön muutokset ovat keskeinen asuntopolitiikkaan vaikuttava tekijä. Meneillään on kaksi vahvaa trendiä: muuttoliike ja väestön ikääntyminen.

Tilastokeskuksen väestöennusteiden mukaan maassamme on hieman yli 100 kasvavaa kuntaa, joiden väkiluvun ennakoidaan kasvavan 2000-2010 välisenä aikana yhteensä 220 000 asukkaalla. Toiselta puolen on yli 200 kuntaa, joissa samana aikana väkiluku vähenee yli 5 %:lla. Pitemmän tähtäyksen ennuste on seuraava:

Taulukko 2. Tilastokeskuksen väestöennusteen (2001) mukaiset muutokset.

	Kuntien lkm	Väkiluku 2000	Muutos 2000-2030	Muutos-%
Koko maa	461	5 181 115	+109 500	+2,1
Helsingin metropolialue	27	1 373 860	+287 600	+20,9
Suuret kaupunkiseudut	63	1 204 801	+107 600	+8,9
Keskisuuret kaupunkiseudut	85	1 061 606	-55 500	-5,2
Teolliset kaupunkiseudut	57	519 634	-54 100	-10,4
Maaseutumaiset seudut	155	689 896	-98 200	-14,2
Harvaan asutut seudut	74	331 318	-78 000	-23,5

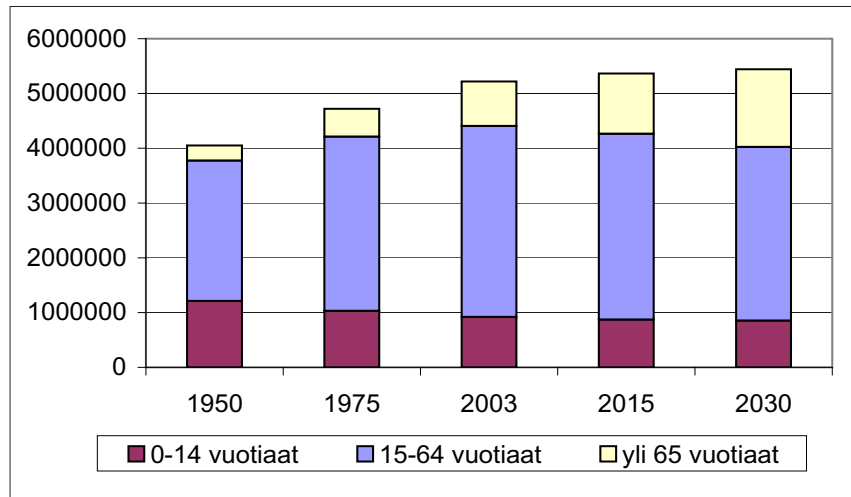
Lähde: Tilastokeskus

Tämä kehitys, joka parhaillaan on toteutumassa, johtaa siihen, että kasvukeskuksissa ja niiden ympäristössä, etenkin pääkaupunkiseudulla, asuntojen kysyntä pysyy korkealla ja samalla nostaa asuntojen hintatasoa. Vastaavasti väestön supistuminen muuttotappiokunnissa johtaa asuntojen tyhjentyksiin ja omistajien vaikeuksiin asuntojen arvon laskiessa. Asuntomarkkinat ovat siten eriytyneissä erilaisiin osin vastakkaisiin markkinoihin. Kysymyksessä on asuntopolitiikan lähivuosien vaikeimmin ratkaistavissa oleva haaste.

Väestöltään vähenevissä tai muutoin asuntomarkkinoiltaan hyvin hiljaisissa kunnissa on yhteensä noin 130 000 valtion tukemaa vuokra-asuntoa, eli noin 30% koko tästä asuntokannasta.

Väestön ikääntyminen on vasta alkamassa, mutta yli 65 vuotiaiden määrän arvioidaan lisääntyvän 800.000:sta 1,4 miljoonaan vuoteen 2030 mennessä. Suhteellisesti eniten lisääntyy iäkkäimpien määrä. Kotona asumisen pidentäminen on asuntopolitiikan tärkeä tehtävä, jonka taloudellinen merkitys tulee olemaan oletettuakin suurempi. Palveluasuminen ja kotipalvelut tulevat lisääntymään.

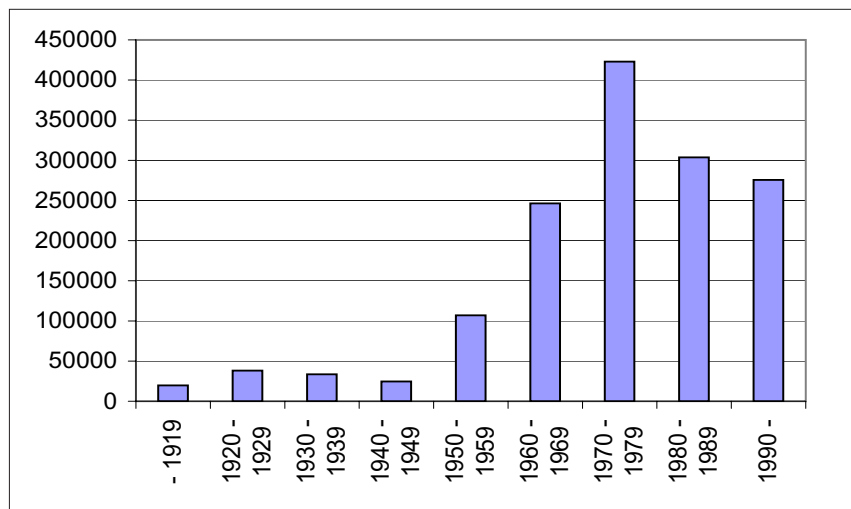
Kuvio 3. Väestön ikärakenteen muutos 1950, 1975, 2003 ja ennusteet 2015 ja 2030.



Lähde: Tilastokeskus

Korjausrakentaminen, joka on tasaisesti lisääntynyt, tulee entistä tärkeämmäksi asuntokannan vanhetessa. Korjaustarpeesta arvioidaan puolet kohdistuvan asumistasoa kohottaviin laadullisiin parannuksiin ja puolet rakennusosien korjauksiin. Suomen asuntokanta on eurooppalaisittain nuorta, mutta on tulossa peruskorjausikään tällä vuosikymmenellä. Asuntokannan ikää kuvaa oheinen tilasto:

Kuvio 4. Kerros- ja rivitaloasuntokanta rakennusvuoden mukaan.



Lähde: Tilastokeskus

Vanhusväestön määrän kasvu nostaa suuresti korjaustoiminnan vaatimuksia ja myös määrää. Asuntojen esteettömyys, vanhuksille sopiva varustetaso, talojen hissit ja monet muut seikat vaativat toimenpiteitä. Asuntokannan, myös arava-asuntokannan modernisointi tulee asuntopolitiikan tärkeäksi kohteeksi. Korjausrakentamisen voidaan ennustaa tulevaisuudessa ohittavan määrältään asuntojen uustuotannon. Rakennusteollisuuden suhdannekirjan 2/2004 mukaan vuonna 2003 asuinrakentamisen arvo oli 7,1 mrd euroa, josta korjausrakentamisen osuus oli 3,2 mrd euroa eli 45 %.

4

Valtion asuntorahasto lähitulevaisuudessa

4.1 Sosiaalinen asuntotuotanto

Aravajärjestelmä perustettiin 1940-luvun lopulla asuntopulan poistamiseksi välttämättömän ja sosiaalisesti tarkoituksenmukaisen asuntorakennustuotannon edistämiseksi. Pääomapula oli tuolloin huutava ja tarvittiin valtion osallistumista lainoitukseen. Lainoitus oli tuolloin yleistukea ja valtaosa arava-asuntotuotannosta oli tuolloin omistusasuntoja, kun taas vuokra-asuntoja pyrittiin tukemaan määräaikaisilla verohelpotuksilla.

Järjestelmä on ollut tehokas. Aravalainoilla rakennettuja asuntoja on valmistunut kaiken kaikkiaan yli 870 000. Vuodesta 1981 aloitetulla korkotukilainoituksella puolestaan on rakennettu lähes 80 000 asuntoa.

Aika ja suhdanteet ovat voimakkaasti muuttuneet. Pääomapulaa ei ole eikä sen myötä valtion yleisen asuntolainoituksen tarveakaan. Verohelpotukset ovat siirtyneet omistusasumiseen, jonka osuus rahamarkkinoiden muutosten myötä on kääntynyt selvään kasvuun. Kun omistusasumisen osuus on tänään yli 60 % ja vuokra-asumisen asumisoikeusasunnot mukaan lukien alle 40 % ja kun vuokra-asunnoista karkeasti ottaen noin puolet on valtion tuotantotuen piirissä, voidaan sanoa, että markkinaperusteisesti asumisesta hoidetaan noin 80 % ja sosiaalista asuntotuotantoa on markkinoilla noin 20 %.

Sosiaalisen asuntotuotannon osuus ei siten asuntomarkkinoilla ole kovin suuri, mutta kylläkin sitä tärkeämpi. Suomen uuden vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan "Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä." Tämä toteutuu tai jää toteutumatta suurimmaksi osaksi sosiaalisen asuntotuotannon kautta.

Markkinaehtoisesti ei syntyne Suomessa kuten ei ole syntynyt muuallakaan asuntotuotantoa vähävaraisille eikä erityisryhmille. Lisäksi pääkaupunkiseudulla ja muuallakin missä asuntojen kysyntä ylittää tarjonnan asuntorakentamisen hinta uhkaa kohota keskimääräisen tulotason omaavien maksukyvyyn yläpuolelle. Sosiaalisella asuntotuotannolla on pyrittävä huolehtimaan näissä oloissa riittävän ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon syntymisestä. Tähän ei henkilökohtaisella asumistukijärjestelmällä päästä, vaikka se pystyykin korjaamaan osan korkeista asumiskustannuksista kotitalouksille koituvista ongelmista.

Omistusasumisen tuotantotukeen ei alhaisen korkotason, pitkäaikaisten ja helposti saatavien lainojen sekä verotuksessa korkovähennysoikeuden ja muiden verohelpotusten vallitessa ole yleensä laajempaa aihetta kuin mitä takauksilla hoidettava vakuusjärjestely. Sosiaalinen asuntotuotanto kohdistuu tällöin enimmältään vuokra-asumiseen kuten on tapahtunutkin.

Vaikka elintason nousun myötä voisi ehkä odottaa sosiaalisen asuntotuotannon merkityksen vähenevän, ei näin todennäköisesti tule käymään. Yhteiskunta on jakautumassa eri tavoin eikä pitkäaikaistyöttömyyttä ole saatu kuriin. Tilastokeskuksen mukaan työttömiä oli lokakuun lopussa 2004 203.000.

Ryhmiä, joiden asunto-olojen järjestäminen ja parantaminen on erityisesti yhteiskunnan vastuulla, ovat muun muassa asunnottomat, pakolaiset, mielenterveys- tai päihdepalvelujen käyttäjät, erityistukea tarvitsevat nuoret, vammaiset

ja muistihäiriöistä kärsivät vanhukset.

Rahoitukseen liittyvän tuen tarve on suuri erityisryhmien hankkeissa niin uustuotannossa, perusparannuksessa kuin asuntojen hankinnassakin. Usein näissä hankkeissa myös tarvitaan sellaista suunnittelua ja ratkaisuja, jotka lisäävät rahoituksen tarvetta. Ilman yhteiskunnan tukea ei tällaisia hankkeita pystytä toteuttamaan.

Asunnottomia oli vuoden 2003 lopussa 8 200 yksinäistä henkilöä ja 415 perhettä. Asunnottomuus on suurimpien kaupunkien ongelma. Pääkaupunkiseudulla asunnottomia oli marraskuussa 2003 noin 4 400 ja muissa kasvukeskuksissa yhteensä noin 2 000. Sosiaali- ja terveydenhuollossa 1990-luvulla alkaneella palvelurakenteen nopealla muutoksella laitoshoidosta avohoitoon on ollut yhteyttä asunnottomuuteen. Avohoidon palvelut eivät kehittyneet yhtä nopeasti kuin laitoksista kotiuttaminen tapahtui, erityisesti tämä on koskenut mielenterveyskuntoutujia.

Opiskelija-asuntojen rahoitus on suurelta osin peräisin valtion varoista. Aravalainoin on vuosina 1961-2000 tuettu noin 33 000 opiskelija-asunnon rakentamista, mikä vastaa noin 60 000 asuntopaikkaa. Opiskelija- ja nuorisoasuntoasiainneuvottelukunnan laskelmien mukaan vuoteen 2009 mennessä tarvittaisiin vuosittain vielä 4 800 uutta asuntopaikkaa. Myös opiskelija-asuntoloiden ja so-luasuntojen perusparantamiseen on jatkuvasti tarvetta.

Edellä mainittujen erityisryhmien rinnalla kuitenkin suurimmaksi sosiaalisen asuntotuotannon tehtäväksi tulee nousemaan ikääntyvien ihmisten asumisoloista huolehtiminen. Se on seurausta edellä kuvatusta vanhusväestön lisääntymisestä. Monenlaiset yhteiskunnan toimet ovat tarpeen, jotta vanhukset pystyisivät asumaan pitempään kotonaan. Alkuun on jo päästy hissiavustuksin, esteettömyyttä koskevin rakentamismääräyksin, erilaisin palveluasumista koskevin ratkaisuin jne. Asumisen mahdollistaminen kotona jo 1-2 vuoden aiempaa pitempään aiheuttaa merkittäviä yhteiskuntataloudellisia säästöjä. Korjausrakentaminen tulee tässä keskeiseen asemaan.

Selvitysmiehen selkeä käsitys on, että sosiaalinen asuntotuotanto pysyy yhteiskuntapolitiikan merkittävänä tekijänä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Sen kohteet kuitenkin muuttuvat ja niitä tulee muuttaa yhteiskunnan muutosten mukaan.

4.2 Asuntorahaston asema budjettitalouden ulkopuolella

Valtion asuntorahasto on budjettitalouden ulkopuolella oleva rahasto, jota on edellä kuvattu jaksossa 2.1. Sen jälkeen kun valtion talousarviossa ei ole rahastolle osoitettu erillistä määrärahaa eli vuodesta 1995 alkaen, rahaston varoista on maksettu kaikki lainoituksen, sittemmin myös korkotukien ja eräiden avustusten sekä takausten aiheuttamat kulut. Toisaalta rahaston tileille kertyneitä varoja ei ole myöskään siirretty takaisin valtion budjettitalouden puolelle. Varat ovat kuitenkin olleet koko ajan valtion kassataloudessa käytettävissä ns.yhdystilin kautta, jolle tilille aluksi maksettiin korkoa, mutta siitä luovuttiin vuonna 1997.

Rahasto on saanut tulonsa aravalainojen koroista ja lyhennyksistä sekä takausmaksuista. Lisäksi se on arvopaperistanut aravalainakantaa lähes 2 mrd euron verran sekä ottanut lainaa myös kansainvälisiltä rahamarkkinoilta. Vuonna 2002 rahasto lainasi valtion budjettitalouden puolelta 1,5 mrd euroa, jolle se maksaa korkoa. Pyrkimyksenä on ollut ottaa kulloinkin edullisinta saatavissa olevaa lainaa.

Rahaston perustamisen jälkeisinä lamavuosina korostettiin rahaston itsenäisyyttä valtion budjettitalouteen nähden. Arvopaperistamisen yhteydessä kan-

sainväliset luototuslaitokset antoivat arvopaperistetuille lainoille paremman riskiluokituksen kuin Suomen valtion lainoille. Arvopaperistaminen yhdessä muiden toimien kanssa tekivät mahdolliseksi, että valtio lainoitti laman ja pankkikriisin aikana yli 20 000 asunnon vuosituoannon. Liioittelematta voidaan sanoa, että valtion asuntotuotantoa tukenut toiminta asuntorahaston kautta piti pystyssä Suomen rakennusteollisuutta laman pahimpina vuosina. Aravalainajärjestelmä osoitti tuolloin parhaimmat puolensa, minkä seurauksena Suomi oli ainoita Euroopan maita, joka pystyi laman aikanakin säilyttämään asuntorakennustuoannon normaalin tason, itse asiassa suhdannetekijänä sen ylittämäänkin.

Suomen liityttyä Euroopan unioniin ja sittemmin EMU:un rahamarkkinoiden sen kaltaiset muutokset kuin 1990-luvun alussa eivät ole todennäköisiä. Ollaan siirrytty aiempaa vakaampaan kehitykseen. Suhdannevaihtelut ja maailman ja/tai Suomen talouden lama eivät kuitenkaan ole poissuljettuja tulevaisuudessa. Lyhytnäköisiä ratkaisuja asuntorahaston suhteen kannattaa välttää.

Asuntoluottojen pankkikorkojen laskettua nykyiselle lähes 3 %:n tasolle eivät aravalainojen korot pysyneet mukana tässä kehityksessä vaan jäivät vuoden 2004 kevääseen saakka keskimäärin pankkikorkoja korkeammiksi. Sen seurauksena vuosina 2002 ja 2003 sekä alkuvuonna 2004 suurehko erä aravalainoja maksettiin takaisin ja asuntorahaston kassassa edellä mainitulla valtion yhdystilillä oli varoja vuoden 2003 lopussa 972,5 miljoonaa euroa.

Käsiteltäessä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 28.4.2004 asuntorahaston vuoden 2003 tilinpäätöksen vahvistamista kiinnitettiin ennakkolisessä finanssivalvonnassa valtiovarainministeriössä huomiota siihen, ettei valtion asuntorahaston tilinpäätös anna kaikilta osin oikeaa ja riittävää kuvaa rahaston toiminnan tuloksesta. Tilinpäätöskäytäntöä päätettiin selvittää hallituksen budjettiriiheen mennessä ja sen perusteella päättää, onko aihetta varojen siirtoon rahastosta budjettitalouden puolelle.

Valtioneuvoston controllerin Tuomas Pöystin laatimassa muistiossa 12.8.2004 todettiin, että "asuntorahaston varat ovat viime kädessä veronmaksajilta saatua valtiontalouteen kokonaisuutena kuuluvaa varallisuutta, jota käytetään valtion yleisen yhteiskuntapolitiikan toteuttamiseen asuntopolitiikan sektorilla" ja että "valtionalouden ja toiminnan kokonaisuuden ohjauksen tehokkuuden sekä rahaston käyttämisestä toimintavälineenä aiheutuvien osaoptimointiongelmien ja niistä aiheutuvien lisäkustannusten neutraloimiseksi olisi perusteltua laskea ja vyöryttää asuntorahastolle budjetissa ja tilinpäätöksessä rahaston kautta harjoitettavan asuntopoliittisen rahoituksen jälleenrahoituskustannukset".

Johtopäätöksenä controllerin muistiossa oli, että "olisi perusteltua, että asuntorahaston omalle pääomalle kokonaisuudessaan ryhdytään laskemaan sen jälleenrahoituskustannuksia vastaava korko" mutta myös "olisi perusteltua, että asuntorahaston yhdystilisaatavalle ryhdytään maksamaan korkoa, joka vähennetään rahastosta valtion talousarvioon tehtävästä siirrosta". Lisäksi esitettiin harkittavaksi asuntorahaston nyt maksamien eräiden avustusten kuten korjaus-, energia- ja rakennusperintöavustusten siirtämistä maksettavaksi valtion talousarviosta sekä eräitä muutoksia asuntorahaston omaan pääomaan vararahaston perustamiseksi. Controllerin muistio on tämän selvityksen liitteenä.

Budjettiriihen yhteydessä sovittiin, että vuonna 2005 siirretään asuntorahastosta 130 miljoonaa euroa budjettitalouden puolelle. Tämä ratkaisu sitä erityisemmin perustelematta sisältyy valtion vuoden 2005 talousarvioehdotukseen, joka on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Pysyvän ratkaisun jatkovalmistelu pääasiassa controllerin muistion pohjalta sovittiin tehtäväksi vuoden 2005 tammikuun loppuun mennessä.

Ympäristöministeriö pyysi Tampereen yliopiston laskentatoimen professori Salme Näsiltä lausunnon jälleenrahoituskoron maksamisesta. 21.10.2004 antamassaan lausunnossa, jonka lähtökohdaksi professori Näsi esitti rahoituksen

laskentatoimen yleisesti hyväksytyyn doktriinin, hän lausui tilinpäätösinformaation esittämisen ja tulokannan näkökulmasta oman pääoman tuottovaatimuksen esittämisen tuloslaskelman kulueränä olevan harhaanjohtava menettely.

Yhteenveto lausunnosta kuului:

“- Oman pääoman ja tuottovaatimuksen määrittelemineen soveltuu Valtion asuntorahastoon huonosti, koska rahaston varat ovat kiinni pitkäaikaisissa lainasaatavissa eivätkä ne ole sieltä lyhyellä aikavälillä irrotettavissa vaihtoehtoisin tarkoituksiin.

- Rahaston toiminnan jatkuvuuden kannalta tarpeettomat varat on mahdollista siirtää valtion budjettitalouteen poliittisen tahdon ja valtiovallan päätöksenteon perusteella ilman, että sen perustaksi tarvitaan varsin keinotekoista oman pääoman ja tuottovaatimuksen määrittelyä jälleerahoituskustannusten pohjalta.

- Rahaston tilinpäätösinformaation ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä lisääisi vaihtoehto, jossa tuloutus talousarvioon tehtäisiin suoraan rahaston tuloksesta eikä kätkeytyä laskennalliseen peruspääoman korkovaatimukseen. Ratkaisu toisi kulloisenkin tilanteen edellyttämää joustavuutta tuloutuksen määrään, joskin samalla edellyttäisi sopimusta rahastoa hallinnoivan ministeriön ja valtiovarainministeriön kesken.”

Selvitysmiehenä olen ollut pakotettu ottamaan huomioon edellä kuvatun tapahtumien kehityksen ja lausumaan siitä käsitykseni, sillä Valtion asuntorahaston tulevaan asemaan jälleerahoituskorkoa koskevilla päätöksillä tulee olemaan väistämättä olennainen merkitys.

Pyysin ympäristöministeriön pääsuunnittelija Kari Matikaista laskemaan, mitä vuoden 2004 jälleerahoituskoroksi määritellyn 2,99 % koron maksaminen rahastosta budjettitalouteen merkitsisi asuntorahastolle. Oheisen laskelman oletuksina on valtion tukema asuntotuotanto 6 500 asuntoa vuodesta 2005 lukien asuntopoliittisen ohjelman mukaisesti jakaantuen vuodesta 2007 aravalainoituksen osuuden jäädessä 30 %:iin. Vuodelle 2005 siirroksi asuntorahastosta budjettitalouteen on oletettu 130 milj. euroa ja vuodesta 2006 lukien 205 miljoonaa euroa (2,99 %:n jälleerahoituskorkona) ja vastaavasta ajankohdasta siirrettäväksi budjettirahoitukseen korjaus-, energia- ja rakennusperintöavustukset. Taulukko osoittaa vuosina 2006-2007 keskimäärin noin 120 miljoonan euron tappiota vuodessa, jonka jälkeen tappio olisi noin 50 miljoonaa euroa vuodessa.

Asuntorahaston laskennallinen tulos olisi näillä oletuksilla vuoteen 2015 seuraava:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Korot asuntotoimen lainoista	323	237	263	348	401	400	398	395	391	387	383	379
Muut korkotuotot	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Korkokulut	-53	-55	-66	-114	-140	-126	-124	-125	-126	-115	-112	-110
Oman pääoman korko		-130	-205	-205	-205	-205	-205	-205	-205	-205	-205	-205
Rahoituskate	272	53	-8	29	56	69	69	65	60	67	66	64
Takauspalkkiot ja muut tuotot	13	13	12	12	12	12	12	13	13	13	13	14
Muut toimintakulut	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Avustukset	-73	-96	-111	-97	-77	-71	-72	-74	-74	-76	-78	-79
Korkotuet	-40	-37	-38	-43	-46	-49	-52	-54	-55	-53	-48	-43
Luotto- ja takaustappiot	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Tilikauden voitto/tappio	171	-67	-146	-100	-55	-38	-43	-50	-56	-49	-47	-44

Puuttumatta enemmälti jälleärahoituskoron perusteltavuuteen sosiaalista asuntotuotantoa varten annetuissa lainoissa olen kuitenkin sitä mieltä, että asian nostaminen esiin 10 vuoden kuluttua asuntorahaston perustamisesta olisi vaatinut perusteellista harkintaa suoritettujen pikaisten budjettivalmistelutoimien sijasta. Jos asuntorahastoa perustettaessa olisi tiedetty jälleärahoituskorosta, pääoma olisi vahvistettu toisin eikä sinänsä epävarmojen lainasaamisten perusteella.

Laissa valtion asuntorahastosta on säädetty rahaston tuloista 2 §:ssä ja menoista heti 1 §:ssä. Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan asuntorahaston varoja käytetään lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen siten kuin siitä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään. Jälleärahoituskorko ei kuulu näihin. Pykälän 3 momentin mukaan asuntorahasto voi lisäksi myöntää avustuksia ja muuta tukea sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään. Asuntorahasto suorittaa myös ne muut tehtävät, jotka valtioneuvosto tai ympäristöministeriö sille määrää. Jälleärahoituskorko ei kuulu näihinkään. Tarkka luettelo, mitä valtion talousarvion ulkopuolisesta rahastosta maksetaan, sisältyy lain 6 §:ään eikä siinäkään ole valtuutta jälleärahoituskoron maksamiseen.

Vuoden 2005 jälleärahoituskorkona olisi valtion varainhankinnan keski-korko vuonna 2003 eli 2,99 %, mikä valtiovarainministeriön laskelmissa on merkinnyt laskennallista 206 miljoonaa euron siirtoa asuntorahastosta budjettitalouteen. Jos valtion varainhankinnan keskikorko nousee esimerkiksi 4 %:iin, siirto nousisi vastaavasti. Summa on joka tapauksessa suurempi kuin kaikki asuntorahastosta maksetut korkotuet ja avustukset yhteensä.

Käsitykseni on, että jos jälleärahoituskorosta kertaluonteisten ratkaisujen sijasta tehdään pysyvä järjestelmä, siitä on säädetävä laissa valtion asuntorahastosta. Se on selkeästi järjestely, jota nyt ei ole laissa otettu huomioon, vaikka sekä tulojen että menojen osoittamisessa on pyritty yksityiskohtaisuuteen.

Valtion asuntorahasto ei voisi itse juurikaan vaikuttaa jälleärahoituskoron maksamiseen. Asuntorahastosta on esimerkiksi maksettu vuosina 1996-2003 yhteensä 1 112 miljoonaa euroa korkotukia ja avustuksia, jotka kuuluisivat jälleärahoituskoron laskennan kannalta budjettitalouteen. Aravalainoista saatavat tulot ovat kokonaan riippuvaisia annettavista asetuksista ja valtion talousarviossa tehtävistä päätöksistä. Arvopaperistaminen ja lainanotto riippuvat valtion talousarviossa myönnettyistä valtuuksista sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää. Keskustelu rahaston itsenäisyydestä on vain teoreettista.

Toisaalta on vastapainona otettava huomioon, että valtion asuntorahastosta annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan valtion talousarviossa rahastoon siirrettävällä määrärahalta on viime kädessä huolehdittava siitä, että rahaston varat riittävät valtion talousarvion ulkopuolisista varoista suoritettavaksi säädettyihin tai määrättyihin maksuihin. Rahaston talous on tätä kautta turvattu.

Käsitykseni on, että Valtion asuntorahasto ei voi olla valtio valtiossa, vaan sitä hoidetaan valtion yleisten ja asuntopoliittisten tavoitteiden mukaisesti siten kuin lainsäädännössä ja etenkin laissa valtion asuntorahastosta kulloinkin säädetään. Kun kaikki muutkin asuntorahaston suuret velvoitteet lainoituksen, korkotukien, avustusten ja takausten osalta ratkaistaan poliittisen käsittelyn jälkeen valtioneuvostossa tai eduskunnassa, tulisi myös siirrot asuntorahaston ja valtion budjettitalouden kesken saattaa valtioneuvostossa käsiteltäväksi niin hyvissä ajoin, että kunkin vuoden valtion talousarvio ministeriökohtaisin kehyksin voitaisiin laatia tietäen valtioneuvoston kannan.

Asuntorahaston laskennallinen tulos siirtoineen voitaisiin käsitellä valmistavasti valtioneuvoston raha-asiain- tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ennen koko valtioneuvoston ratkaisua ministeriökohtaisista budjettikehyksistä. Vaikka viimeksi mainittu tapahtuukin vasta helmi-maaliskuussa seuraavaa

vuotta varten, tulisi ympäristöministeriön tietää jo omaa kehysbudjettiaan laatiessaan eli ennen edellisen vuoden loppua, miten kehykset tältä osin laaditaan. Tämä olisi tehtävä välittömästi jo tänä vuonna tämän raportin tultua julkistetuksi. Ympäristöministeriö, jonka kehyksistä kysymys on, valmistaisi asian ministerivaliokunnassa käsiteltäväksi.

Näin asiassa saataisiin oikea-aikainen poliittinen ratkaisu, jossa sekä yleiset valtiontaloudelliset näkökohdat että asuntorahaston kulloinenkin asema otettaisiin huomioon. Tällainen ratkaisu ei edellyttäisi erillistä ratkaisua jälleärahoituskorosta. Pysyvää ratkaisua siitä ei mielestäni voida tehdä, sillä asuntorahaston kunkin vuoden rahoituksellinen tilanne riippuu sekä maksettavaksi lankeavista ja vapaaehtoisesti maksettavista aravalainoista että asuntorahaston omien lainojen takaisinmaksusta (sitä paitsi jälleärahoituskorko on kunakin vuonna erisuuruinen). Oletan kuitenkin, että hallituskauden mittainen ratkaisu asuntorahaston ja budjettitalouden kesken voitaisiin tehdä jo hallitusohjelmassa tai ainakin hallituksen asuntopoliittisessa ohjelmassa.

Jos tähän tulokseen päädytään, en näe tarvetta enemmälti puuttua valtion asuntorahastosta annetussa laissa oleviin säännöksiin rahaston menoista tai toimivaltuuksien jakamisesta asuntorahaston, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön ja Valtiokonttorin kesken, vaikka ne eivät kaikilta osiltaan olekaan selvät. Käytännössä ei tässä suhteessa ole ilmennyt ylitsepääsemättömiä ongelmia ja, jos ilmenisi, valtioneuvosto ja/tai eduskunta voisivat puuttua niihin valtion talousarviokäsittelyn yhteydessä.

Olen siten päätenyt ehdottamaan, että

1) jos jälleärahoituskorosta tehdään pysyvä järjestelmä, on siitä säädettävä laissa taikka että

2) asuntorahaston arvioitu laskennallinen tulos, jonka tulee sisältää siirrot rahaston ja valtion budjettitalouden kesken, saatetaan ympäristöministeriön valmistelusta valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa (tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa) valmistavasti käsiteltäväksi. Se on tehtävä ennen kuin ympäristöministeriön on jätettävä ehdotuksensa kehysbudjetikseen. Näin asiassa saataisiin poliittinen ohjaus talousarvion laadinnan pohjaksi. Lakia valtion asuntorahastosta ei olisi tällöin tarpeen tältä osin muutoin muuttaa kuin lisäämällä tätä ehdotusta koskeva momentti.

4.3 Rahasto ja virasto sekä johtokunta

Valtion asuntorahastolla on kaksi eri merkitystä: toisaalta se on rahamassa, joka on siirretty valtion talousarvion ulkopuolella hoidettavaksi, toisaalta sillä ymmärretään virastoa, jonka tehtävänä on hoitaa rahastoa. Näiden eri merkitysten erottaminen on asiantuntijalle vaikeaa, maallikolle usein mahdotonta. Riippuu asiayhteydestä, kumpaa merkitystä kulloinkin tarkoitetaan vai tarkoitetaanko ehkä molempia.

Suorittamieni kuulemisten, keskustelujen ja neuvottelujen yhteydessä kävi ilmi, että näiden kahden eri merkityksen erottaminen on toivottavaa. Asuntorahastoa koskevissa julkaisuissa ja kirjeissä on välillä käytetty nimityksiä rahastorahasto ja rahastovirasto eron tekemiseksi. Asiallinen yhteys ei vaadi saman nimen säilyttämistä, sillä asuntorahasto voi virastona olla olemassa ja on tarpeen riippumatta itse rahaston olemassaolosta. Tässä selvityksessä tehdyt ehdotukset rahastolle annettaviksi uusiksi tehtäviksi koskevat myös sellaisia tehtäviä, joilla

ei ole välitöntä yhteyttä rahastoon, vaan jotka ovat yleisiä asuntopoliittisia kehittämistehtäviä.

Nimien erottamiseksi on ilmeistä, että valtion talousarvion ulkopuolinen rahamassa nimenomaan on rahasto. Sille ei siten ole syytä hakea uutta nimeä. Sen sijaan virasto kaipaa sen luonnetta paremmin kuvaavan uuden nimen. Harkittavana on ollut useita vaihtoehtoja Asuntovirastosta Asuntoalan kehittämiskeskukseksi monenlaisin muunnoksina. Olen kuitenkin päättänyt ehdottamaan nimeä Asuntorahastovirasto kahdesta syystä: ensiksikin viraston toiminta edelleen pääasiassa perustuu rahastosta myönnettävien lainojen, korkotukien ja avustusten myöntämiseen ja niihin liittyviin tehtäviin kuten yleishyödyllisten yhteisöjen valvontaan ja riskien hallintaan. Lisääntyvät kehittämistehtävät eivät tule olemaan kuin vähäisempi osa viraston tehtävistä. Asuntorahastovirasto osoittaa, että kysymyksessä ei ole yleinen asuntovirasto. Ja toiseksikin Asuntorahastovirasto sallii käytettäväksi edelleen samaa lyhennettä ARA kuin nytkin. Esimerkiksi ARA-tuotanto, jolla tarkoitetaan Valtion asuntorahaston lainoittamaa ja korkotukemaa asuntotuotantoa, olisi edelleenkin yhtä käypä lyhennys kuin ARA-henkilökunta, jolla tarkoitettaisiin Asuntorahastoviraston henkilökuntaa.

Laki valtion asuntorahastosta ei edellytä lain nimen muuttamista, koska pääosa sen säännöksistä koskee rahastoa. Sen sijaan asetuksen nimi on muutettava asetukseksi Asuntorahastovirastosta, koska asetus käsittelee pääasiassa virastoa. Molemmat nimet täydellisesti kirjoitettuna aloitettaisiin isolla alkukirjaimella. Yleiskielessä ei olisi haitaksi, vaikka asuntorahasto -nimeä pienellä alkukirjaimella kirjoitettuna edelleen käytettäisiin molemmista kuten itsekin olen osin tehnyt jäljempänä.

Valtion asuntorahaston ainoa oma toimielin on sen johtokunta. Se tietenkin jatkaa asuntorahaston johtokuntana. Mutta asuntorahaston johtokunta toimii myös viraston johtokuntana. Tätä tilannetta ei käsitykseni mukaan ole syytä muuttaa, sama johtokunta nimettäisiin sekä rahastolle että virastolle. Sen nimenä voisi säilyä molemmissa tehtävissä asuntorahaston johtokunta ilman suurempia sanonnallisia vaikeuksia, koska virastonkin nimessä esiintyisi *asuntorahasto* -sana. Johtokunnan eräitä uusia tehtäviä käsitellään jäljempänä.

Eräissä valtion virastoissa ja laitoksissa on luovuttu johtokunnasta ja uskottu kaikki ratkaisovalta yksikön johtajalle. Käsitykseni mukaan ratkaisu on teoreettisesti virheellinen ja kehnosti harkittu. Kun osakeyhtiössä toimitusjohtaja voidaan vaihtaa yhdessä päivässä, jos hän menettää hallituksen luottamuksen, valtionhallinnon yksikön johtava virkamies on pysyvässä virkasuhteessa eikä häntä voida korvata yhteistyökyvyttömyyden tai luottamuspulan johdosta. Sen sijaan johtokunta on määräaikainen. Nykyinen järjestelmä asuntorahastossa on ollut toimiva eikä sen muuttamiseen ole perusteita. Valtion asuntorahastossa johtokunta on ainoa toimielin ja myös Asuntorahastovirastossa johtokunta on tärkeä päättävä. Sen kokoonpanoon ja tehtäviin ehdotetaan jäljempänä eräitä täydennyksiä.

Selvitysmiehen ehdotukseni on siis, että Valtion asuntorahasto -nimi jaetaan Valtion asuntorahastoksi, joka käsittää valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston, ja Asuntorahastovirastoksi, joka on rahastoa hoitava virasto eräine uusine tehtävineen. Molempien johtokuntana jatkaa asuntorahaston johtokunta.

Asuntorahastoviraston toiminnan tulevat painopisteet

5

5.1 Lainat, korkotuet, avustukset ja takaukset

Arava- ja korkotukilainat

Valtion asuntorahasto aloitti toimintansa keskellä syvää talouslamaa, jolloin valtion tukeman asuntotuotannon jatkaminen oli merkittävä päätös. Painopisteenä rahaston toiminnassa on ollut alusta lähtien vuokra-asuntojen tuottaminen kasvukeskuksiin. Rahaston varoista on tuettu 10 vuodessa yli 130 000 asunnon rakentamista, mikä vastaa lähes puolta kaikista tuona aikana rakennetuista uusista asunnoista. Tähän määrään sisältyy 92 000 vuokra-asuntoa, joista 7 000 opiskelija-asuntoja ja 8 000 vanhusten asuntoja, sekä 25 700 asumisoikeusasuntoa. Omistusasuntojen lainoituksen siirryttyä 1990-luvulla pääasiassa rahalaitosten tehtäväksi valtion aravalainoitus omistusasunnoille lopetettiin vuonna 1996. Tämän jälkeen omistusasuntolainoille on ollut mahdollista saada korkotukea, mutta korkotukilainojen määrä on jäänyt vähäiseksi suhteessa vuosittaiseen vapaarahoitteiseen omistusasuntojen rakentamiseen.

Valtion tukeman uustuotannon määrät vuosittain ovat olleet seuraavat:

Uustuotanto

Vuosi	Aravalainoitus as. kpl	Korkotukilainoitus as. kpl	Yhteensä as. kpl
1994	9 328	4 213	13 541
1995	5 632	9 454	15 086
1996	9 389	9 733	19 122
1997	11 627	8 775	20 402
1998	7 245	5 782	13 027
1999	6 593	5 298	11 891
2000	7 088	3 456	10 544
2001	8 115	5 015	13 130
2002	4 939	3 706	8 645
2003	3 207	2 709	5 916
2004/1-10	1 900	2 277	4 177

Hallituksen vuosille 2004-2006 hyväksymä asuntopoliittinen ohjelma mahdollistaa 10 000 uuden asunnon aloittamisen vuodessa, mutta tuotanto jää vuonna 2004 noin 5 000 asuntoon. Suhdanteiden muuttuessa tuotantomäärän arvioidaan kuitenkin kasvavan.

Asuntopoliittisen ohjelman mukaan korkotukilainoituksen osuutta lisätään ja aravalainoituksen osuutta vähennetään vaiheittain. Tavoitteena vuonna 2007 on korkotukilainoituksen osuutena 60 prosenttia, aravalainoituksen 30 prosenttia ja takauslainoituksen 10 prosenttia. Sosiaalinen asuntotuotanto tulee kohdistumaan pääosin kasvukeskuksiin.

Aravalainojen myöntäminen ja korkotukilainojen hyväksyminen tulevat

tään vuonna 2006 otetaan käyttöön uudet tukijärjestelmät, toinen kohdistetaan sosiaalisiin perustein kosteus- ja homeongelmien takia kohtuuttomissa vaikeuksissa oleviin talouksiin ja toinen koko asuntokantaan terveyshaittoja ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. Energia-avustuksen laajentamista koskemaan myös pientaloja selvitetään.

Korjausavustuksilla on asuntorahaston toiminta-aikana tuettu noin 100 000 vanhusväestöön kuuluvan tai vammaisen henkilön asunnon korjausta. Tänä aikana on avustettu noin 1 000 uuden hissien rakentamista.

Kokonaisvaltuus jakautuu vuosittain suunnilleen puoliksi kuntien ja asuntorahaston myönnettävien avustusten kesken. Kunnat myöntävät energia-avustukset sekä vanhusväestön ja vammaisten avustukset, avustukset suunnitelmalliseen korjaustoimintaan sekä avustukset asunto-osakeyhtiöille nimetyillä lähiöalueilla. Viimeksi mainittu avustusmuoto on todennäköisesti jäämässä pois. Asunto-osakeyhtiötalojen korjaamiseen energiataloudellisin perustein myönnettävä avustus sekä talon ylläpidon kannalta keskeisiin korjauksiin myönnettävä korkotukilaina ovat sen sijaan nousemassa keskeiselle sijalle.

Asuntorahasto myöntää avustukset mm. hissien rakentamiseen, liikkumiseen poistamiseen (mukana hissien korjaukset) sekä terveyshaittojen poistamiseen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleville ruokakunnille.

Asuntorahaston tehtävänä on laatia vuotuiset haku-, myöntämis- ja maksatusmenettelyä koskevat ohjeet, päättää kunnille osoitettavista valtuuksista ja seurata niiden käyttöä, maksaa avustuksia sekä käsitellä avustuksia koskevat oikaisuvaatimukset. Lisäksi asuntorahasto neuvoo ja kouluttaa erityisesti kuntien viranomaisia ja isännöitsijöitä sekä valvoo korjausavustustoimintaa tekeillä tarkastuksen noin 15-20 kunnassa vuosittain.

Korjausavustusten jakamisessa ja seurannassa käytetään AVUSTUSTIETO -järjestelmää.

Avustukset uusien asuntoalueiden kunnallistekniikan rakentamiseen

Hallituksen asuntopoliittisen ohjelman mukaan ns. infra-avustuksia voidaan vuosina 2005-2009 myöntää kaikissa kasvukeskuksissa, kun taas vuosien 2002-2005 infra-avustukset kohdistuivat vain pääkaupunkiseudulle. Infra-avustus on myös määrällisesti kasvamassa eli sitä on vuoden 2005 talousarvioesityksessä ehdotettu myönnettäväksi uusiin kohteisiin 10 milj. euroa sekä varattavaksi vuosille 2006-2009 ehdollisin ennakkopäätöksin yhteensä 40 milj. euroa. Avustushakemusten ja toteuttamisasiakirjojen käsittely, avustusten myöntäminen ja maksatus edellyttävät osittain uudenlaista erityisosaamista.

Avustukset rakennusperinnön hoitoon

Vuonna 2004 alueelliset ympäristökeskukset saivat ensimmäisen kerran myöntää rahaston varoista, asuntorahaston niille osoittamien valtuusosuuksien rajoissa avustuksia rakennusperinnön hoitoon. Asuntorahasto maksaa ympäristökeskusten myöntämät avustukset suoraan niiden saajille.

Takaukset

Asumisoikeus- ja vuokratuotannon valtion ja kuntien takauslainoja on voitu hyväksyä vuodesta 2003 lähtien. Kunta ja asuntorahasto yhdessä hyväksyvät vapaarahoitteiseen asuntotuotantoon tarkoitetut takauslainat. Asuntorahas-

to voi erityisestä syystä myöntää takauksen yksinkin. Asuntotuottajien kiinnos-
tus takauslainoihin on toistaiseksi ollut vähäistä.

Omistusasuntolainojen valtiontakauksen sisältävä lainakanta on sen si-
jaan noin 9,6 mrd euroa, josta valtion takausvastuun määrä on noin 1,6 mrd
euroa. Takauksia on voimassa noin 147 000. Valtiontakauksellisten lainojen osuus
uusista asuntolainoista on vakiintumassa noin neljännekseen.

Pankit lähettävät kaikkia voimassaolevia takauslainoja koskevat tiedot kuu-
kausittain Valtiokonttorin takaustietokantaan. Rästitiedot analysoidaan asunto-
rahastossa ja tiettyjen järjestämättömien luottojen osalta luotonantajille lähete-
tään tiedustelu luotonhoidon tilasta, mahdollisista maksuohjelmajärjestelyistä,
suoritetuista perintätoimista sekä siitä, tullaanko kyseisen luoton osalta tarvit-
semaan valtiontakausta. Järjestämättömien luottojen maksuviivästysten yhteis-
määrä oli 31.7.2004 noin 1,4 miljoonaa euroa.

Takausriskin realisoiduttua asuntorahastolla on mahdollisuus toteuttaa jäl-
kivalvontaa takauskorvauksen maksamispäätöksen yhteydessä. Mikäli luoton-
antajapankki ei ole toiminut esimerkiksi lainaa myönnettäessä lain tai hyvän
pankkitavan mukaisesti ja menettelyllä on loukattu valtion etua, voidaan taka-
uskorvaussummaa alentaa tai takauskorvaus voidaan jättää kokonaan maksa-
matta.

Asuntorahasto vastaa takauksia koskevan neuvonnan yhteydessä tehtävistä
tulkintalinjauksista. Takauksia myönnetään vuodessa noin 35 000, joten niitä
koskeviin kysymyksiin joudutaan ottamaan usein kantaa.

Edellä selostettu toiminta osoittaa, että **aravalainojen, korkotukilainojen,
erimuotoisten avustusten ja valtiontakausten myöntäminen ja niitä koskevi-
en päätösten valmistelu sekä laatu- ja kustannusohjaus tulevat olemaan myös
tulevaisuudessa asuntorahaston keskeinen tehtävä.**

Valtion asuntorahastosta muodostettiin vuonna 1993 suppea virasto, jonka
tehtävät keskittyivät valtion tukemaan asuntotuotantoon. Asuntomarkkinat ovat
kuitenkin 10 vuodessa muuttuneet olennaisesti ja asuntorahaston toimintaympä-
ristö on edellä kuvatuin tavoin tänään merkittävästi toinen kuin rahastoa perus-
tettaessa. Seuraavassa pyritään arvioimaan, millaisia uusia yhteiskunnan kannal-
ta tärkeitä tehtäviä voitaisiin harkita uskottavaksi asuntorahastolle asunto-olo-
jen kehittämiseksi.

5.2 Korjausrakentaminen koko asuntokannassa

Hallituksen asuntopoliittisen ohjelman yhteydessä on kiinnitetty runsaasti huo-
miota asuntokannan ylläpitoon. Asuntokannan arvo ja osuus kansallisvarallisu-
udesta on suuri: Suomessa on noin 2,4 miljoonaa asuttua asuntoa, joista yli miljoonaa
asuntoa on kerrostaloissa, hieman alle miljoona omakotitaloissa ja loput noin
0,4 miljoonaa asuntoa rivitaloissa. Asuinrakennuksilla oli suurin osuus 28,5 %
Suomen vuoden 2001 kansallisvarallisuudesta 520 mrd eurosta eli 148 miljardia
euroa (Tilastokeskus: Luonnonvarat ja ympäristö 2004). Korjaustarve kasvaa
laskennallisesti noin 5 prosenttia vuodessa. Korjaustarpeesta noin puolet koh-
distuu asumistasoa nostaviin laadullisiin parannuksiin ja puolet rakennusten
kulumisesta ja vaurioitumisesta aiheutuneisiin korjauksiin. Asuntokannan yllä-
pidossa on keskeistä suunnitelmallisuus, vaiheittaisuus ja korjauksiin varautuminen.
Väestöltään vähenevillä alueilla perusparantamisen tasoon ja laajuuteen
vaikuttaa se, missä määrin asuinnoilla on tulevaisuudessa käyttöä ja mitkä ovat
käyttäjien tarpeet korjausten suhteen.

Koko korjausrakentamisen arvo oli vuonna 2003 tilastojen mukaan 6,5 mrd.
euroa (asuinrakentamisessa 3,2 mrd euroa) ja sen määrä kasvoi 2,2 prosenttia

edellisvuodesta. Korjausrakentamisen osuus asuinrakentamisesta oli 45 prosenttia.

Asunto-olojen kehittämisessä on olemassa olevalla asuntokannalla keskeinen merkitys. Valtion tuella rakennettu asuntokanta muodostaa lähes viidenneksen koko asuntokannasta, joten sen käyttöä ja hoitoa koskevalla omistajapolitiikalla on suuri merkitys asunto-olojen kehittämisessä niin valtakunnan tasolla kuin kunnissakin.

Asuntokannasta on valtion tukemaa tuotantoa noin 465 000 asuntoa, kun mukaan otetaan arava- ja korkotukilainoitettut vuokra- ja asumisoikeusasunnot. Kunnat ja niiden yhtiöt omistavat lähes 60 % noin 388 000 asuntoa käsittävästä aravavuokra-asuntokannasta. Ns. tavallista aravavuokra-asuntokantaa arvioidaan olevan noin 17 miljoonaa huoneistoneliometriä. Jos keskimääräisenä vuokrana pidetään 7 euroa/m²/kk, saadaan vuokrien yhteismääräksi lähes 120 milj. euroa kuukaudessa, mikä kuvaa tämän asuntokannan suurta taloudellista merkitystä.

Valtion tuki perusparantamiselle

Perusparannuslainoitusta lisättiin voimakkaasti 1990-luvun alun laman aikana ja sen jälkeen niinä vuosina, jolloin vapaarahoitteinen rakentaminen oli vähäistä. Erityisesti oli tarve korjata 1960- ja 70-lukujen massiivisen rakentamisen vuosina tuotettua asuntokantaa.

Valtion tukeman perusparannuslainoituksen määrät ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Perusparannus			
Vuosi	Aravalainoitus as. kpl	Korkotukilainoitus as. kpl	Yhteensä as. kpl
1994	13 729	1 743	15 472
1995	9 930	3 673	9 930
1996	14 744	8 414	23 158
1997	14 990	9 258	24 248
1998	8 775	4 074	12 849
1999	5 890	817	6 707
2000	3 866	4 883	8 749
2001	5 710	695	6 405
2002	4 637	637	5 274
2003	3 391	7 154	10 545
2004/1-10	2 996	5 793	8 789

Korkotukilainoja asunto-osakeyhtiötalojen perusparantamiseen on ollut mahdollista myöntää vuosina 1996-1998 ja uudelleen vuonna 2003. Tällä korkotuella on ollut paljon kysyntää. Korkotukea saaneissa asunto-osakeyhtiöissä on ollut yhteensä 14 000 asuntoa. Hallituksen asuntopoliittisessa ohjelmassa tukimuotoa jatketaan kohdentamalla lainoitus taloteknisiin ja talon ylläpidon kannalta keskeisiin korjaustoimenpiteisiin (putkisto- ja ulkovaipparemontteihin).

Vuoden 2005 valtion talousarvioesityksessä ehdotetaan luovuttavaksi perusparantamisen aravalainoituksesta. Asuntorahaston käsiteltäviksi tulevat silloin kaikki korkotuettavat perusparannushankkeet.

Edellisessä jaksossa käsitellyillä korjaus- ja energia-avustuksilla edistetään energiataloudellisia korjauksia, joilla alennetaan rakennusten käyttökustannuksia. Samalla voidaan vaikuttaa kansainvälisten ilmastopöytäkirjojen toteuttami-

seen. Korjaustoiminnan eräänä tavoitteena on helpottaa ikääntyvän väestön ja lapsiperheiden esteetöntä liikkumista; tästä esimerkkinä hissien rakentaminen ja teknisesti vanhentuneiden hissien korjaaminen. Lisäksi poistetaan terveyshaittoja kuten home- ja kosteusvaurioita. Asuntojen korjaamisen tarve keskittyy yhä enemmän kerrostalovaltaisten lähiöiden ja taajamien asuntojen korjaamiseen.

Mainittakoon lisäksi, että asuntorahasto parhaillaan osallistuu Lähiöuudistus 2000- hankkeen mukaiseen yhteistyöverkoston kehittämiseen ja käynnistää hallituksen asuntopoliittisen ohjelman mukaisen asuntokannan ja asuinympäristön kehittämishankkeen eräissä väestöltään supistuvissa kunnissa.

Korjausrakentamisen edistäminen koskee sekä valtion tuella tuotettua asuntokantaa että vapaarahoitteista asuntokantaa. Järjestelmällinen, pitkän aikavälin suunnitteluun perustuva korjaustoiminta korostaa omistajan vastuuta huolehtia rakennuksen korjauksesta, kunnossapidosta ja energiataloudesta. Kysymys on samalla hyvästä kiinteistönhoidosta, johon korjausrakentaminen usein läheisesti liittyy. Se myös edellyttää omistajalta rakennuksen kunnan ja energiataloudellisten ominaisuuksien arviointia sekä korjausten järkevän ajoituksen ja rahoituksen suunnittelua. Tässä tarkoituksessa omistajien tueksi on kehitetty kuntoarvio-, huoltokirja- sekä energiakatselmusmenettelyjä. Vaikka korjausrakentamisessa ollaankin siirtymässä raskaista kertakorjauksista useammin tehtäviin vaiheittaisiin korjauksiin, laajat korjaukset ovat tietyissä tapauksissa edelleen välttämättömiä. Esimerkkinä näistä ovat vanhusten ja muiden erityisryhmien käytössä olevat asunnot, jotka eivät enää täytä vanhus- ja vammaishuollon erityistarpeita. Sama koskee myös toiminnallisesti vanhentuneita opiskelija-asuntoloita ja suuria soluasuntoja.

Kun edellä kuvatuin tavoin valtion asuntotuotantotuki so. korkotuet ja avustukset kohdistuvat yhä useammin korjausrakentamiseen ja kun korjausrakentaminen on keskeisessä asemassa asuntokannan ikääntyessä, vanhusväestön lisääntyessä ja asumisen laadun parantamisessa, on perusteltua, että asuntorahastolle uskotaan tukia ja avustuksia laajempi osuus korjausrakentamisessa.

Ehdotankin, että Asuntorahastoviraston tehtäviin lisätään korjausrakentamisen edistäminen, mikä kohdistuisi koko asuntokantaan.

5.3 Vanhusväestö

Edellä jaksossa 3 on esitetty vanhusväestön määrän kasvu asuntorahaston toimintaympäristön eräänä tärkeimmistä muutoksista. Väestön ikääntyminen on nopeaa lähivuosisikymmenten aikana ja vanhusten suhteellinen osuus väestöstä kasvaa jyrkästi. Asuntojen ja asuinympäristöjen soveltuvuus ikääntyville ihmisille on asuntopolitiikan keskeisiä haasteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisessa suunnitelmassa on esitetty tavoitteeksi, että 90 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä asuisi kodeissaan tai palvelutalossa. Suurin osa tulevista vanhuksista ikääntyy olemassa olevassa asuntokannassa, joten sitä on korjattava heille sopivaksi. Myös uudet asunnot tulisi jo nyt rakentaa niin, että niiden liikkumisesteettömyys vastaisi vanhusväestön tarpeita pitkälläkin aikavälillä. Asuntorahasto onkin uustuotannon suunnittelun laatuohjauksessa painottanut sekä asuntojen sisäistä että ympäristön esteettömyyttä.

Suomen noin miljoonasta kerrostaloasunnosta 40 prosenttia sijaitsee hissittömissä taloissa, joissa asuu yhteensä noin 700 000 ihmistä. Hissittömiä porrashuoneita on arvioitu olevan yli 50 000. Hissien puuttumisen lisäksi liikkumista haittaavat erilaiset tasoerot ja asuntojen huonetilojen ahtaus sekä esteet lähiympäristössä ja kulkureiteillä.

Ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan perusparannustoiminnan kehittämistä, asuntojen muutostöiden lisäämistä ja lisäinvestointeja. Asuntotutkimuksessa vanhusväestön asuminen tulisi ottaa laajalti tutkittavaksi. On kehitettävä erilaisia suunnittelu- ja rahoitusratkaisuja, mikä edellyttää tiivistä yhteydenpitoa alan toimijoiden kanssa. Valtion tukea on saatavissa moniin toimenpiteisiin kuten edellä on esitetty.

Asuntorahaston asuntomarkkinakyselyn yhteydessä on kartoitettu myös vanhusväestön asuntotilannetta. Yli 130 kunnassa on tehty erityisesti vanhusten asunto-olojen kehittämistä koskeva ohjelma. Ikääntyvien toimintakyky mahdollistaa kotona asumisen pitkään, mikä kuitenkin edellyttää asunnon toimivuutta sekä kotipalvelujen saatavuutta.

Vanhusten palvelutalojen tuotanto on pitkälti perustunut Raha-automaattiyhdistys ry:n investointi- ja toimintatukiin. Raha-automaattiyhdistys on kuitenkin vetäytymässä palveluasuntojen tukemisesta, mikä on käytännössä jo pysäyttänyt palvelutalojen rakentamisen. Valtion tuella rakennettuja palveluasuntoja arvioidaan olevan yhteensä noin 22 000. Suurta osaa näistä ylläpitää noin 300 yleishyödylliseksi nimettyä säätiötä tai yhdistystä. Näiden yhteisöjen ongelmana on usein asuntojen ylläpidon ja palvelujen rahoittaminen, mikä tulee ilmi muun muassa yhteisöjen vuosivalvontailmoitusten yhteydessä. Asuntorahaston tehtävänä tulee olla ohjata ja auttaa näitä yhteisöjä taloudellisiin ja vanhuksille edullisiin ratkaisuihin.

Ehdotankin, että Asuntorahastoviraston tehtäviin lisätään vanhusväestön asumisen edistäminen.

5.4 Riskienhallinta

Edellä jaksossa 3 on kuvattu väestön muuttoliikettä myös eräänä keskeisenä asuntorahaston toimintaympäristöön vaikuttavana tekijänä. Tilastokeskuksen ennusteiden mukaan väestönkehityserot tulevat jatkumaan ja säilymään suurina myös tulevaisuudessa. Väestönkehitystä asuntotoimen kannalta on käsitelty perusteellisesti Pidot-työryhmän mietinnössä "Väestöltään supistuvien alueiden asuntopolitiikkaa selvittäneen työryhmän raportti" (Ympäristöministeriön moniste 74, 2001), julkaisussa Hiltunen Eero ja Eskola Tuomas "Tyhjät asunnot, ratkaisuja perusparantamisesta purkamiseen" (Kuntaliitto, Helsinki 2002) ja riskienhallintaa selvittäneen työryhmän tuoreessa mietinnössä "Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinta" (Ympäristöministeriön moniste 137, 2004). Tältä osin tyydyn viittaamaan näihin selvityksiin.

Väestöennusteiden perusteella on asuntorahaston kirjeessä 1.12.2003 kuntien asuntoviranomaisille mainittu arvioksi tyhjäksi jäävien aravavuokra-asuntojen määrästä vuoteen 2020 mennessä lähes 12 000 asuntoa. Ruotsissa tapahtunut mittava asuntojen tyhjilleen jääminen ja sitä seurannut purkaminen on varoittava esimerkki. Ruotsissa on 1.8.2002 aloittanut toimintansa uusi virasto Statens bostadnämnd, jonka tehtävänä on käsitellä ja hoitaa kuntien kanssa valtion tukeman asuntokannan riskienhallintaa.

Suomessa kehitys ei toistaiseksi ole kovin huolestuttava. Tyhjien aravavuokra-asuntojen määrä on tosin ollut nousussa vuodesta 1999 lähtien. Vuoden 2002 lopussa yli kaksi kuukautta tyhjillään oli 5 000 aravavuokra-asuntoa eli noin 1,4 % tästä asuntokannasta. Koko aravahistorian aikana pääomatappiot ovat toistaiseksi jääneet talokohtaisissa lainoissa vain noin 1,5 milj. euroon. Omistusravalainoissa vastaava tappio on toistaiseksi ollut 23,7 milj. euroa. Vuokratalolainojen maksuviiveet olivat vuonna 1994 14 272 000 euroa ja vuonna 2003 8 393 000 euroa.

Järjestämättömiä luottoja, joiksi katsotaan aravalainat, joiden korkojen tai lyhennysten maksut ovat viivästyneet yli 9 kuukautta, oli vuoden 2003 lopussa 183 eli hieman vähemmän kuin vuotta aiemmin. Riskien ennusluvut ovat edelleen pienemmät kuin lamavuosina kymmenen vuotta sitten.

Ongelmat ovat keskittyneet toistaiseksi tietyille paikkakunnille, mutta muutoliikkeen jatkuessa ongelmien voidaan olettaa lisääntyvän. Riskienhallinta on noussut ennakoivassa asuntopolitiikassa tärkeäksi asiaksi, joka perustellusti vaatii huomiota, sillä ennakkotoimenpiteet ovat useimmiten myös tehokkaimmat toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Asuntorahasto valvoo valtion tuella rakennettua asuntokantaa. Yleishyödyllisten yhteisöjen valvonta (noin 70 000 asuntoa) on asuntorahaston keskeisiä tehtäviä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että valtion tuella rakennettua asuntokantaa omistavat yhteisöt toimivat pitkäaikaisina asuntojen omistajina ja säilyttävät kelpoisuutensa tuensaajina. Tämän lisäksi asuntorahasto seuraa ja valvoo aravarajoituslain 1.9.2004 voimaan tulleen muutoksen nojalla myös kuntien omistamaa valtion tuella rakennettua asuntokantaa (noin 260 000 asuntoa) ja sen talouden kehitystä. Kaikkiaan ohjauksen ja neuvonnan piirissä on asuntorahastossa yli 400 000 asuntoa. Asuntorahasto seuraa ja arvioi yhteisöjen taloutta ja niiden markkinatilannetta, jotta voitaisiin eri toimenpitein turvata toisaalta asuntokannan taloudellinen omistaminen, ylläpito ja kehittäminen sekä toisaalta hakijoiden asunnon saanti ja asumiskustannusten kohtuullisuus. Valvonnalla pyritään samalla luottotappioiden välttämiseen ja ongelmien ennakoimiseen.

Hallituksen asuntopoliittisessa ohjelmassa vuosille 2004-2006 on yleislinjauksissa riskienhallinnasta esitetty:

Väestöltään ja asuntokysynnältään vähenevillä alueilla sosiaalisten vuokratalojen vajaakäyttö aiheuttaa omistajille taloudellisia vaikeuksia. Riski, että taloudelliset vaikeudet johtavat valtion luottotappioiden kasvuun on lisääntynyt ja tulee ilman erityistoimenpiteitä edelleen kasvamaan. Taloudellisten vaikeuksien helpottaminen edellyttää kuntien, kiinteistön omistajien ja valtion toimenpiteitä. Valtion erityistoimenpiteet suunnataan siten, että sosiaalisen asuntorahoituksen luottotappiot säilyvät pieninä myös jatkossa. Tehtävien ratkaisujen tulee olla kokonaistaloudellisesti perusteltuja. Lisäksi riskien ennakkoimiseksi sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvien saamisten riskienhallintaa kehitetään vastaamaan nykyisiä vaatimuksia sekä riittävien ja ajantasaisten tietojen käytettävyyttä parannetaan.

Ympäristöministeriö asetti 10.4.2003 työryhmän kehittämään Valtion asuntorahaston asuntolainojen ja takausten riskienhallintaa. Tehtävänä oli laatia suunnitelma säännölliseksi olemassa olevien riskien seurantaraportoinniksi käyttäen hyväksi jo käytössä olevia riskimalleja. Lisäksi työryhmän tuli laatia suunnitelma olemassa olevien riskien ennalta ehkäisemiseksi ja minimoimiseksi. Vielä tavoitteisiin kuului uusien lainojen ja takausten riskien arviointimenettelyn kehittämistarpeiden selvittäminen ja suunnitelma toteutuneiden riskien realisointikäytännöksi.

Työryhmässä olivat edustettuna ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, asuntorahasto ja Valtiokonttori. Työryhmä jätti mietintönsä 16.6.2004 eli vajaat puoli vuotta sitten. Siinä tehdyt ehdotukset ovat edelleen ajankohtaisia eikä tässä selvityksessä ole syytä paneutua uudelleen juuri suoritettuun työhön. Tarkoitukseni on kuitenkin kommentoida seuraavassa työryhmän ehdotuksia tämän selvityksen kannalta ja tehdä eräitä täydentäviä ja tarpeellisia uusia ehdotuksia.

Ennen tätä kommentointia on kuitenkin syytä lyhyesti todeta tämänhetkinen valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallinnan vastuujako. Tämä on seurausta siitä työnjaosta, joka tehtiin, kun asuntohallitus vuonna 1993 lakkautettiin ja Valtion asuntorahasto perustettiin. Asuntorahastolle tuli kuulumaan aravalaina- ja korkotukilainapäätösten tekeminen ja kaikki siihen liittyvä valmis-

telutyö. Valtiokonttorin tehtäväksi tuli hoitaa lainan myöntämisen jälkeiset lainoihin liittyvät tehtävät. Poikkeuksena on ollut aravarajoituksista vapauttaminen ja talon tai asunnon purkamisen, joista päättää asuntorahasto.

Riskienhallinta on kuulunut molemmille. Tärkein eli ennakollinen riskienhallinta liittyy lainan myöntämiseen ja siten asuntorahaston tehtäviin. Olemassa olevan lainakannan riskienhallinta kuuluu enimmäkseen Valtiokonttorin tehtäviin.

Olen tarkastellut sitä vaihtoehtoa, että riskienhallinta keskitettäisiin vain jommankumman viraston vastuulle. Se olisi epäilemättä selvän vaihtoehto. Keskitäminen asuntorahastoon merkitsisi kuitenkin lainojen hoitamisen siirtämistä suurelta osin asuntorahaston vastattavaksi esimerkiksi velkakirjojen ehtoja muutettaessa. Rahaston tulisi myös saada asiantuntemusta velkasaneerausten ja konkurssien hoitamiseksi. Ratkaisu merkitsisi perinpohjaista muutosta asuntohallituksen lakkauttamisen yhteydessä vuonna 1993 tehtyyn työnjakoon. Tähän en näe perusteita.

Valtiokonttori on erikoistunut kaikkien valtion lainojen hoitamiseen, se hallinnoi nyt 93 % valtion myöntämistä luotoista viimeisen suuren ryhmän eli maa- ja metsätalousministeriön Maatilatalouden kehittämisrahastosta myönnettävien lainojen hoitamisen siirtyessä 1.1.2007 Valtiokonttorin tehtäväksi. 31.12.2003 Valtiokonttorin hallinnoi 33.300 aravalainaa, 3.600 TEKES-lainaa, 30.600 korkotukilainaa ja 137.200 valtiontakausta. Valtiokonttorin saavuttaman asiantuntemuksen siirtäminen asuntorahastoon ei ole järkevää eikä mahdollista. Tämä vaihtoehto ei ole reaalin.

Valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallinnan keskittäminen vain Valtiokonttoriin on toinen mainitsemani selkeä vaihtoehto. Ennakollinen riskienhallinta tapahtuu lainoja myönnettäessä. Asuntorahasto kerää asuntomarkkinatiedot ja valmistele lainapäätökset sen asuntopoliittisen linjauksen mukaan, minkä hallitus ja eduskunta on päättänyt. Valtiokonttori ei osallistu asuntopoliittiseen päätöksentekoon. Asuntorahasto myös valvoo yleishyödyllisiä asuntolainoja saavia yhteisöjä, nyt noin 450 yhteisöä, ja kerää monipuolista tietoa riskienhallinnan tueksi. Valtiokonttoria ei voi siirtää ympäristöministeriön hallinnonalalle asuntotuotannon riskien hallitsemiseksi. Vaihtoehto ei siis ole reaalin.

On siten ilmeistä, että valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallinnan on edelleenkin kuuluttava sekä asuntorahaston että Valtiokonttorin tehtäviin. Tämä on myös ollut selvitysmiehen lähtökohta.

Selvitettäväksi jää työnjako, jota käsitellään yksityiskohtaisesti seuraavassa jaksossa, ja yhteistoiminnan järjestäminen.

Työnjaon peruslinja käy ilmi olemassa olevista säännöksistä ja kummankin yksikön tehtävistä. Asuntorahasto seuraa ja analysoi koko ajan asuntomarkkinatilannetta. Vuotuisilla kuntien asuntomarkkinakyselyillä saadaan paljon ajankohtaista tietoa. Yleishyödyllisten yhteisöjen valvonnasta ja tilinpäätöstietojen tarkkailusta kertyy riskienhallinnan kannalta hyödyllistä tietoa. Näillä ja muilla keinoin asuntorahastolla on edellytyksiä suorittaa riskienhallinnan kannalta tärkeitä taloudellisen tilanteen kehityksen ennakollista arviointia. Asuntorahastolla on myös asiayhteydestä johtuen vastuuta myöntämiensä lainojen ja takausten riskeistä, mitä myös on toistuvasti käsitelty ympäristöministeriön suorittamassa rahaston tulosohjauksessa. Asuntorahastolle tulee osoittaa keskeinen asema riskienhallinnan strategisissa tehtävissä. Asuntorahaston johtokunnan tehtäviin tulee lisätä riskienhallinnan ja riskien seurannan yleisten ohjeiden antaminen.

Valtiokonttori puolestaan suorittaa asuntolainojen hoitotoimet lainojen myöntämisen jälkeen. Sen tehtävät ovat lainansaajakohtaisia. Kussakin yksittäistapauksessa se valvoo valtion etua. Lainojen hallinnointiin kuuluvat lainojen

kejä ja arvioi niiden kehittymistä. Työryhmä myös käsittelee ja koordinoi myöhemmin mainittuja riskien hallinnan parantamiseen liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä tekee tarvittaessa ehdotuksia uusiksi kehittämishankkeiksi. Työryhmä tulisi asettaa viimeistään syyskuussa 2004.

Riskienhallinnan yhteistyöryhmä on asetettu johtaja Jarmo Lindenin puheenjohtolla ja pitänyt ensimmäisen kokouksensa. Yhteistyöryhmän asettamiskirje on tämän raportin liitteenä. Yhteistyöryhmän tehtäviin kuuluu myös käsitellä alla olevia työryhmän ehdotuksia 6-9. Tulen itse jäljempänä yksityiskohtaisia työnjakoehdotuksia pohtiessani ehdottamaan yhteistyöryhmälle eräitä lisätehtäviä.

Työryhmän ehdotukset 6-9:

(6) Valtion asuntorahasto yhdessä Valtiokonttorin kanssa parantaa arava-vuokralojen vakuusarvojen määrittelyä ja kehityksen seuranta erityisesti niillä alueilla, joilla on vuokra-asuntojen vajaakysyntää sekä niiden lainansaajien osalta, joiden todennäköisyys maksukyvyttömyyteen on korkea. Ympäristöministeriö osoittaa tutkimus- ja kehittämismäärärahoista varoja hankkeeseen. Hankkeen tarkemman aikataulun määrittää perustettava riskienhallinnan yhteistyöryhmä.

(7) Riskien arvioinnin parantamiseksi lisätään yhteistyötä riskien arviointiin liittyvien mallien kehittämisessä. Lainansaajakohtaista ns. ennustavan mallin kehittämistä tulisi jatkaa maksukyvyttömyyden ja tulevien luottotappioiden ennustamisen apuvälineenä.

(8) Valtiokonttori ja Valtion asuntorahasto ottavat käyttöön tietojärjestelmän, johon siirretään aravavuokralokohtaisesti niiden toimintaa ja taloutta koskevat tiedot. Tiedot perustuvat vuosittaisiin tilinpäätöksiin liitetietoineen sekä mahdollisten taloudellisten ongelmien ennakointiin tarvittaviin tietoihin. Tietojärjestelmää on mahdollista hyödyntää myös isännöinnin kehittämiseen ja kiinteistönhoitoon tarvittavien vertailutietojen tuottamiseen sekä sosiaalisten vuokra-asuntojen markkinatilannetta koskevien tietojen parantamiseen.

(9) Sosiaalisten vuokralojen isännöintiä kehitetään siten, että taloudellisiin riskeihin ja niiden ennaltaehkäisemiseen kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota. Valtion asuntorahasto yhteistyössä Kuntaliiton ja Valtiokonttorin kanssa toteuttaa isännöinnin kehittämiseen liittyvää koulutusta. Näin toivotaan muun ohella voitavan ennaltaehkäistä operationaalisen riskin toteutumisesta johtuvaa luottoriskin realisoitumista. Ympäristöministeriö tukee isännöinnin kehittämiseen liittyviä hankkeita tutkimus- ja kehittämismäärärahoista sekä tiedotusmäärärahoista.

Tässä on lueteltu yhteistyön keskeisiä hankkeita, joiden valmistelusta vastuu kuuluu ja tulee kuulua perustetulle riskienhallinnan yhteistyöryhmälle. Päätökset tehdään aikanaan asuntorahastossa, Valtiokonttorissa ja osaltaan myös ympäristöministeriössä.

Yhteistyön kehittämisessä voidaan käyttää hyväksi ympäristöministeriön asumisen tulosalueen ja Valtiokonttorin rahoitus-toimialan kesken 19.9.2003 tehtyä yhteistyösopimusta ja Valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin rahoitus-toimialan kesken 17.12.2003 tehtyä yhteistyösopimusta.

Työryhmän ehdotukset 10-12:

(10) Valtion asuntorahasto kehittää kiinteistönhoitoon liittyvien vertailutietojen (benchmarking) tuottamista ja niiden saamista kiinteistön omistajien käyttöön.

(11) Valtion asuntorahasto kehittää sosiaalisten vuokra-asuntojen markkina-tilannetta koskevien tietojen tasoa erityisesti hakijajonojen rakenteen ja tyhjien asuntojen lukumäärän osalta. Lisäksi erityisesti kasvukeskusten osalta selvitetään aiempaa tarkemmin kuntien lähivuosien ja keskipitkän aikavälin ARA-tuotannon tarvelaskelmat ja tuotantosuunnitelmat. Ympäristöministeriö voi tukea kehittämistyötä tutkimus- ja kehittämismäärärahoista.

(12) Erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla tulisi toteuttaa tietokanta, joka mahdollistaa sosiaalisten vuokra-asuntojen kysynnän ja sen rakenteen muutosten seurannan nykyistä Valtion asuntorahaston vuosittaista markkinakyselyä nopeammin ja monipuolisemmin. Tietokanta vähentäisi myös nykyisin lomakkeilla kerättävien tietojen määrää. Hankkeesta vastaa ympäristöministeriö.

Nämä tehtävät kuuluvat asuntorahastolle ja kohdan 12 osalta ympäristöministeriölle.

Edellä esitetystä seuraa, että asuntorahaston henkilöstöresursseja on siirrettävä riskienhallintaan, mikä on mahdollista tarvittavan asiantuntemuksen osalta osin nykyisen henkilökunnan puitteissa osin palkattaessa uusia henkilöitä. Jäljempänä tulen ehdottamaan, että asuntorahaston tietohallintoa ei yhdistetä ympäristöhallinnon tukipalveluihin. Se osaltaan auttaa riskienhallinnan uusien tehtävien kehittämistä asuntorahastossa.

Käsitykseni on, että riskienhallintaa tutkineen työryhmän 16.6.2004 tekemien ehdotusten pohjalta valtion asuntolainojen, korkotukien ja takauksien riskienhallinta tulee järjestetyksi tämän päivän vaatimusten mukaisesti. Kannatan ehdotusten toteuttamista. Näin luodaan hyvät mahdollisuudet hallitukselle ja ympäristöministeriölle tarpeellisten asuntopoliittisten toimenpiteiden suorittamiseen tilanteen sitä edellyttäessä.

Työnjakokysymykset Valtiokonttorin kanssa



Edellisessä jaksossa riskienhallintaa käsiteltäessä olen lausunut, että riskienhallintaa tutkineen työryhmän ehdotusten pohjalta valtion asuntolainojen, korkotukien ja takauksien riskienhallinta tulee järjestetyksi tämän päivän vaatimusten mukaisesti. Tässä on kuitenkin vielä tarkasteltava sitä kysymystä, olisiko riskienhallintaan liittyviä toimivaltuuksien jakoa asuntorahaston ja Valtiokonttorin kesken syytä joiltakin yksityiskohdiltaan tarkistaa.

Nykyinen toimivaltajako mainittujen virastojen kesken perustuu asuntorahastoa perustettaessa tehtyyn työnjakoon sekä ympäristöministeriön esittelystä hyväksytyihin aravalainsäädäntöön, korkotukilainsäädäntöön ja lakiin ja asetukseen valtion asuntorahastosta. Riskien hallintaa tutkinut työryhmä totesi raportissaan 16.6.2004, että "Valtion asuntorahaston myöntämien ja Valtiokonttorin hallinnoimien rahoitustukien riskienhallinta on jo nyt lähtökohtaisesti toimivaa. Systemaattista ja kattavaa riskien seurantaa on kuitenkin tarpeen kehittää samoin kuin viranomaisten välistä yhteistyötä."

Hyväksyttäviä perusteita muuttaa toimivaltajaon peruslinjausta - asuntorahasto hoitaa rahoitustukien myöntämisen ja Valtiokonttori hallinnoi lainakantaa - ei tällä hetkellä ole kuten olen edellä todennut. Käsitykseni mukaan strateginen riskienhallinta kuuluu asuntorahastolle ja lainakohtainen Valtiokonttorille. Mitä tämä merkitsee käytännössä työnjaossa, on vielä pohdittava.

Seuraavassa tarkastellaan toimivaltakysymyksiä. Ne tulevat yleensä esiin vasta, kun riskienhallinnan tärkeimmässä osassa eli riskien toteutumisen estämisessä on epäonnistuttu. Toimivallan jaon mahdollisten päällekkäisyyksien purkamista tai säilyttämistä on arvioitava. Pyrin erityisesti ottamaan huomioon asiakkaan so. lainansaajan näkökulman.

Kun esimerkiksi aravavuokratalo joutuu taloudellisiin vaikeuksiin, on menettely yleensä seuraavanlainen. Talon omistaja ottaa yhteyttä Valtiokonttoriin, jossa tilanne jo mahdollisten maksurästien ja muiden velkatietojen perusteella saattaa olla etukäteen nähtävissä. Valtiokonttorilla on käytettävissään ensimmäisenä keinona tervehdyttämisavustus. Jos tällainen kertaluonteinen avustus ei riitä tai riitä yksin, voidaan harkita määräaikaista enintään 10 vuoden pituista lainaehtojen helpotusta. Ellei näillä keinoin asiaa voida lopullisesti auttaa, on mahdollista sopia vapaaehtoisesta velkajärjestelystä tai - käytännössä harvoin - ryhtyä yrityksen saneerauksesta säädetystä laissa olevaan velkajärjestelyyn. Jollei tähänkään ole edellytyksiä, jää jäljelle konkurssimenettely. Mainitut toimivaltuudet kuuluvat Valtiokonttorille.

Vuonna 2003 Valtiokonttori myönsi 61 tervehdyttämisavustusta määrältään yhteensä 1,8 milj. euroa, hyväksyi määräaikaista lainaehtojen muutoksia 27 lainansaajan yhteensä 177 lainan osalta, alensi 22 lainan vuosimaksuja ja suostui 9 vapaaehtoiseen velkasaneeraukseen, joissa lainoja oli yhteensä 88.

Edellä kuvattuun prosessiin liittyy kaksi muuta vaihetta. Loppuvaiheessa saattaa tulla esiin kysymys vuokratalon purkamisesta eräänä vaihtoehtona. Sen osalta ratkaisusta päättää Valtion asuntorahasto. Purkupäätökseen voi liittyä myös ns. purkuakordi eli valtio antaa anteeksi enintään 50 % purettavan talon jäljellä olevasta lainasta. Tästä määrää Valtiokonttori, joka samalla joutuu järjes-

telemään lainaan liittyviä vakuuksia.

Tämän ohella lainoitukseen liittyvistä käyttörajoituksista vapauttamisella voi olla merkitystä riskienhallinnassa. Aravarajoituslaissa kunnille on annettu oikeus (5 §) myöntää erityisestä syystä lupa käyttää asuntoa muuhun kuin asuintarkoitukseen, kun lupa koskee vähäistä asuntomäärää. Valtiokonttori voi tällöin määrätä lainan takaisinmaksusta. Valtion asuntorahastolla on yleinen oikeus (16 §) myöntää asettamallaan ehdoilla osaksi tai kokonaan vapautus rajoituksista edellyttäen, että laina maksetaan takaisin vapautettavan talon tai asunnon osalta. Pääasiassa vastaavankaltainen järjestelmä sisältyy myös lakiin vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (12 ja 18 §) ja on tarkoitus sisällyttää muuhunkin korkotukilainsäädäntöön.

Käsitykseni on, että *Valtiokonttorille kuuluvien valtuuksien jakaminen edellä kuvatussa ketjussa* on vaikeaa. Tervehdyttämisavustuksia käytetään joko toimenpidetietun ensimmäisenä vaiheena tai yhtäaikaa lainaehojen muuttamisen kanssa. Jos tervehdyttämisavustukset siirrettäisiin Asuntorahastoviraston hoidettaviksi, olisi myös lainaehojen muuttaminen siirrettävä. Muutoin asiakas joutuisi vaihtamaan virastoa tukimuodosta riippuen tai asioimaan yhtäaikaa molemmissa virastoissa. Molempien virastojen tulisi tehdä päätöksensä samanaikaisesti, jos tukimuotoja käytettäisiin yhtäaikaisesti, ja joka tapauksessa yhdenmukaisin riskienhallintaperiaattein. Lisäksi Valtiokonttori joutuu tervehdyttämisavustuksia myönnettäessä ja lainaehoja muutettaessa myös muuttamaan lainojen korkojen ja lyhennyksien maksamista. Vastaavasti jos vapaaehtoinen velkasaneeraus siirrettäisiin Asuntorahastoviraston hoidettavaksi, tulisi myös sen vaihtoehtona usein oleva konkurssin hoito siirtää. En voi pitää mitenkään perusteltuna tällaisia toimivallan monimutkaistamisia ja asiakkaan juoksuttamista vaan päinvastoin toimivallan jakoa tulisi yksinkertaistaa.

Sen sijaan voitaisiin harkita, että Valtiokonttori pyytäisi Asuntorahastovirastolta lausunnon ennen sellaisen tervehdyttämisavustuksen myöntämistä tai sellaisen lainaehdon muuttamista, jolla voi olla merkitystä kyseistä kohdetta laajemmin esimerkiksi samassa yhteisössä tai kunnan alueella yleisesti. Yksin lainansaajaan vaikuttavassa kohteessa lausunnon pyytäminen olisi tarpeetonta. Menettely ei aiheuttaisi lainansaajalle ylimääräistä asiointia ja olisi perusteltu asuntorahaston riskienhallinnan strategisen vastuun kannalta. Tarvittaessa asuntorahaston johtokunta voisi antaa yleisiä ohjeita lausunnotmenettelystä edellisessä jaksossa ehdottamani valtuuden mukaisesti.

Tämän *ketjun ulkopuolella on talon tai asunnon purkamista koskeva päätöksenteko*, jota onkin pidettävä varsin poikkeuksellisena toimenpiteenä. Osaksi tällä perusteella se kuuluu asuntorahaston tehtäväksi. Ns. purkuakordin käsittely eli valtion lainojen 50 %:inen anteeksianto kuuluu sen sijaan Valtiokonttorin tehtäväksi. Kaikki purkuvaiheeseen liittyvät päätökset voitaisiin yhdistää Asuntorahastovirastossa tehtäviksi. Ne liittyvät useimmiten asiallisesti toisiinsa ja ne tulisi harkita ja tehdä yhtäaikaisesti. Menettely myös yksinkertaistuisi asiakkaan kannalta. Pienenä ongelmana tosin on, että tällöin joudutaan tavallisesti myös järjestelemään lainojen vakuuksia, mikä tehtävä ilmeisesti edelleenkin hoidettaisiin Valtiokonttorissa, jonka hallussa vakuudet ovat.

Käyttörajoituksista vapauttaminen on toimivallan osalta hajautettu kuten edellä on todettu. Kunnalla on oikeus myöntää lupa käyttää asuntoa muuhun kuin asuintarkoitukseen, kun lupa koskee vähäistä asuntomäärää, mutta muutoin päätöksenteko käyttörajoituksista vapauttamiseen kuuluu asuntorahastolle. Tämän järjestelmän yhdistäminen ratkaistavaksi yhdessä ja samassa paikassa eli lähinnä asuntorahastossa voisi hyvin tulla kysymykseen. Käsitykseni kuitenkin on, että rajoituksista vapauttamista koskevan toimivallan siirto kunnilta kokonaan valtion keskushallintoon ei ole riittävästi perusteltua eräistä esiintyneistä epäkohdista huolimatta. Kuntien oikeus myöntää käyttötarkoituksen muutoksia koskee

vain vähäistä asuntomäärä, mutta voi tulla kysymykseen sekä riskienhallinnan takia että muista syistä. Käytössäni ei ole ollut tilastoa, kuinka paljon kunnat näitä käyttötarkoituksen muutoksia ovat myöntäneet. Tämän toimivaltakysymyksen perinpohjainen selvittäminen olisi tarpeen ennen kuin uusia ratkaisuja tehdään. Siihen ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollisuuksia.

Kunnan on ennen edellä mainittua käyttötarkoituksen muutosta ilmoitettava luvasta Valtiokonttorille, joka voi eräin ehdoin määrätä maksettavaksi takaisin luvassa tarkoitettua asuntoa vastaavan osan valtion lainasta. Tämä valtuus olisi mielestäni siirrettävä sekä aravalainojen että korkotukilainojen osalta asuntorahastolle, jolloin käyttörajoituksista vapauttamisia käsittelee valtion tasolla vain yksi viranomainen. Samalla asuntorahasto, joka muutoinkin seuraa kuntien asuntomarkkinoita ja kuntien asuntopoliittista toimintaa, saisi heti tiedot kuntien päätöksistä asuntojen käyttötarkoituksen muutoksista. Asiakkaan kannalta muutos ei monimutkaistaisi asian hoitamista, valtion viranomainen vain vaihtuisi.

Asuntorahastolla ja Valtiokonttorilla on *eräitä päällekkäisiä tehtäviä*, joita etenkin esiintyy valvonnassa, joka asuntolainsäädännön mukaisesti kuuluukin molemmille niiden vastuualueiden mukaisesti. Näiden päällekkäisyyksien poistamisessa esimerkiksi omakustannusvuokrien valvonnassa, lainansaajien talouden tutkinnassa ja asuntomarkkinoita koskevan informaation keräämisessä ei kysymys ole säännöksistä vaan tosiasiallisesta toiminnasta, joka voidaan hoitaa joko erikseen tai yhteistyötä harjoittaen. Käsitykseni on, että perustettavan riskienhallinnan yhteistyöryhmän tulisi selvittää tällaiset päällekkäisyydet ja pyrkiä löytämään ratkaisu niiden poistamiseksi tai ainakin vähentämiseksi. Samoja tietoja kunnilta ja lainansaajilta ei tule kerätä erikseen vaan yhteisesti ja hyödyntää yhteisesti. Valtiokonttorin tulisi luopua perustamasta tietohallintojärjestelmiä, joihin kerätään samat tiedot, joita asuntorahasto kerää yleishyödyllisiltä yhteisöiltä ja/tai kunnilta ja niiden yhtiöiltä. Ei ole mielekästä pitää erikseen asuntorahastossa ja Valtiokonttorissa riskiluokitusjärjestelmiä, jotka pääasiassa tuottavat saman tuloksen mutta joissakin yksityiskohtissa eroavat synnyttäen ristiriitaista tietoa. Päällekkäisyyksien välttämistä ja poistamista olen muilta osin edellä jo käsitellyt.

Ehdotan, että perustettu riskienhallinnan yhteistyöryhmä aloittaa pikaisen selvitystyön, miten asuntorahaston ja Valtiokonttorin toiminnassa esiintyneet päällekkäisyydet voidaan poistaa tai niitä voidaan vähentää, ja selvitystyön perusteella tekee osapuolille ehdotuksensa. Asuntorahaston ja Valtiokonttorin kuin myös ympäristöministeriön ja Valtiokonttorin yhteistyösopimukset sekä ympäristöministeriölle kuuluva asuntorahaston tulosohejaus tarjoavat hyvän tavan lopulliseen ratkaisuun osapuolten kesken.

Lopuksi kiinnitän tässä huomiota seuraavaan yhteistyön kannalta tärkeään yksityiskohtaan. Kun olen edellä ehdottanut, että riskienhallinnan yleinen kehittäminen kuuluisi Asuntorahastoviraston uusiin tehtäviin, olisi käsitykseni mukaan tarpeen, että Valtiokonttorilla olisi pysyvä edustus asuntorahaston johtokunnassa. Sen asiantuntemus tulisi tulla näin käytettäväksi riskienhallintaa koskevia linjapäätöksiä tehtäessä.

Se, että en ole päätenyt enempään muutosehdotuksiin asuntorahaston ja Valtiokonttorin kesken johtuu olennaisesti siitä, että toiminnan tuloksellisuus on keskeinen tarvittavien muutosten arviointiperuste. Riskienhallinta on toistaiseksi hoidettu erinomaisesti kaikilla mittareilla katsottuna. Muutokset erinomaisia tuloksia saaneeseen järjestelmään edellyttävät erinomaisia perusteluja. Niitä ei ole. Olen myöskin suhtautunut varoen siihen, että palattaisiin asuntohallituk-

sen aikaisiin järjestelmiin, sillä käsitykseni on, että tehty ratkaisu lainojen hoitamisen uskomisesta Valtiokonttorille on kestävä yhä edelleen. Asuntorahastoviraston uudet tärkeät tehtävät ovat toisaalla, eivät toimivaltajaon yksityiskohdissa Valtiokonttorin kesken, etenkin kun yhteistoiminnalla voidaan esiintyneet päällekkäisyydet poistaa.

Sen lisäksi mitä edellä olen lausunut riskienhallinnan yleisen kehittämisen uskomisesta Asuntorahastoviraston tehtäväksi ja riskienhallintaa tutkineen työryhmän 16.6.2004 tekemien ehdotuksien toteuttamisesta sekä riskienhallinnan yhteistyöryhmän tehtävistä, ehdotan siis, että

- 1) Asuntorahastovirastolle siirrettäisiin päätöksenteko purkamiseen liittyvistä valtion avustuksista ns. purkuakordeista ja päätöksenteko valtion lainan mahdollisesta takaisinmaksamisesta kuntien myöntämien asuntojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevien lupien yhteydessä; ja että**
- 2) Valtiokonttori pyytäisi tervehdyttämistä avustuksia myöntäessään ja lainaehdotuksia muuttaessaan Asuntorahastoviraston lausunnon, jos päätöksellä voi riskienhallinnassa olla merkitystä kyseistä kohdetta laajemmin; sekä että**
- 3) Valtiokonttorille tulisi pysyvä edustus asuntorahaston johtokunnassa.**

Työnjakokysymykset ympäristöministeriön kanssa

7

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa todetaan valtionhallinnon kehittämistä, että "valtion keskushallinnon uudistamista ja sen roolin selkeyttämistä jatketaan. Ministeriöitä kehitetään niin, että ne keskittyvät hallituksen ja eduskunnan päätösten valmisteluun, strategiseen johtamiseen sekä EU-asioiden hoitoon ja kansainväliseen yhteistyöhön."

Hallitusohjelman linjausten mukaisesti "ydintoiminnan tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään siihen erikoistuneille yksiköille. Tukitehtävien alueellistamiseksi käynnistetään tarvittavia pilotteja."

Tarkastelen seuraavassa selvitystehtävän kannalta ajankohtaisia työnjakokysymyksiä ympäristöministeriön ja Valtion asuntorahaston kesken.

7.1 Hallinnon tukipalvelut ja tietohallinto

Hallinnon tukipalveluilla tarkoitetaan talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita, henkilöstö- ja palkanlaskentapalveluita, tiedon hallinnan palveluita sekä muita tukipalveluita, kuten arkisto-, kieli- ja kirjastopalveluita sekä julkaisutoimintaa, lomakkeita jne. Hallitusohjelman mukaisesti tukipalvelujen keskittäminen on meneillään eri hallinnonaloilla.

Ympäristöhallinnon tukipalveluiden hoitoa on tarkoitus keskittää yhteiseen, alueellistettavaan palvelukeskukseen asiaa selvittäneiden selvityshenkilöiden Liisa Ouran ja Heikki Heikkilän ehdotusten pohjalta (ks. liite 3). Tavoitteena on, että talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviin keskittynyt palvelukeskus aloitaisi toimintansa vuonna 2006, sijoituspaikkanaan Mikkeli.

Tiedon hallinnan palvelutehtäviä on tarkoitus hoitaa kahdessa paikassa, Suomen ympäristökeskuksessa ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksessa Vaasassa. Samalla hallinnon kielipalveluiden hoitoa keskitetään Vaasaan. Tukipalveluiden kokoaminen ja alueellistaminen on tällä hetkellä jatkovalmistelussa ympäristöministeriössä.

Valtion asuntorahastossa tukipalveluhenkilöstön osuus on 20% viraston työvoimasta, mikä on suhteellisen paljon. Asuntorahasto käyttää vain vähäisissä määrin ympäristöhallinnon yhteisiä palveluja. Asuntorahaston tukipalvelujen osuutta henkilöstöstä ja kustannuksia kasvattavat osaltaan vain sille tehdyt tietojärjestelmät. Lisäksi asuntorahastolla on hoidossaan asuntoalan erikoiskirjasto, jossa on yli 40 000 nidettä ja johon tulee säännöllisesti noin 200 alan aikakausi- ja sanomalehteä. Asuntorahasto on myös ulkoistanut osan tukipalveluistaan (palkanlaskenta- ja kielipalveluita).

Ympäristöhallinnon tukipalvelujen keskittämisestä on hyötyä myös asuntorahastolle eikä sitä ole syytä jättää tässä suhteessa syrjään. Asuntorahaston tukipalveluita on kuitenkin vaikeaa kokonaan sulauttaa hallinnonalan yhteisiin tukipalveluihin. Asuntorahasto eroaa muusta ympäristöhallinnosta ja on ainoa asuntoasioihin keskittynyt virasto. Etenkin tietohallinnon osalta sen yhteydet suuntautuvat muusta ympäristöhallinnosta poiketen Valtiokonttoriin ja kuntiin.

Sillä on yhteisiä tietojärjestelmiä Valtiokonttorin kanssa ja tätä yhteistyötä ehdotetaan edellä edelleen kehitettävän. Tarve parantaa asumista koskevia tietojärjestelmiä yhteistyössä ei vain asuntorahaston ja Valtiokonttorin vaan myös Tilastokeskuksen, väestörekisterikeskuksen, ympäristöministeriön ja kuntien kesken on edelleen suuri. Tilastointi, seuranta ja analysointi ovat yhä puutteellisia. Siten asuntorahaston tehtävät edellyttävät myös jatkossa vain asumista koskevien tietojärjestelmien, kuten aravakiinteistörekisterin ja kuntien riskienluokitusjärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä. Myös lomakkeisto poikkeaa muusta ympäristöhallinnosta. Asuntorahaston oma verkkopalvelustrategia vuosille 2004-2006 on hyväksytty 9.2.2004.

Tietohallinnon erityisjärjestelmiä ei mielestäni ole tarkoituksenmukaista siirtää asuntorahastosta yhteiseen ympäristöhallinnon palvelukeskukseen. Se ei estä sitä, että tietohallinnossa pyritään yhteistyöhön muun ympäristöhallinnon kanssa etenkin perustietotekniikkaratkaisuihin. Samoin maan ainoan asuntoalan erikoiskirjaston ylläpito tulisi säilyttää asuntorahastossa, jonka yhteyteen se luontevasti kuuluu.

Muiden tukipalveluiden osalta kuten talous- ja henkilöhallinnossa ei tällaisia erityispiirteitä ole. Osa tukipalveluista, kuten palkanlaskenta- ja kielipalvelut olisi hyvinkin mahdollista siirtää yhteiseen palvelukeskukseen. Tähän ei kuitenkaan ole syytä tässä ottaa kantaa, vaan asian pohtiminen jää ympäristöministeriön tukipalveluiden kokoamista ja alueellistamista koskevan jatkotyön varaan. Näyttäisi kuitenkin siltä, että kustannussäästöjä olisi mahdollista saada esimerkiksi yhteishankintojen ja työasemien yhtenäistämisen kautta.

Ehdotukseni asuntorahaston osalta siis on, että asuntorahaston tietohallintoa ei keskitetä ympäristöhallinnon yhteiseen järjestelmään, vaikkakin yhteistyötä on syytä harrastaa, ja että asuntorahaston kirjasto pysyy rahaston toimintana.

7.2 Asuminen.fi –portaali

Asuminen.fi on Suomi.fi:n teemaportaali, joka avattiin toukokuussa 2003. Asuminen.fi kokoaa linkkien kautta yhteen asumiseen liittyviä internetpalveluja. Sen avulla löytää tietoa muun muassa tarjolla olevista asunnoista, eri asumismuodoista, asuntolainoista ja asuntoasioissa tarvittavista lomakkeista ja myös asuntolainsäädännöstä. Portaalin kautta avautuvissa palveluissa voi täyttää ja lähettää asunnonhakulomakkeita ja etsiä asuntoasioissa tarvittavia yhteystietoja. Kohderyhmänä ovat kansalaiset eri rooleissa, mutta myös yritykset, yhteisöt ja viranomaiset. Portaalin tiedontuottajia ovat asuntoviranomaiset ja yhteistyötahot, jotka vastaavat omista palveluistaan verkossa. Asuminen.fi sisältää siten sekä julkisen että yksityisen sektorin internetsivuja. Portaalia rahoittavat ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö.

Asuminen.fi portaalin ylläpito on tapahtunut ympäristöministeriössä, jossa sillä on ollut oma verkkotoimittaja. Portaalin toimitusneuvostossa ovat edustettuna useat julkiset ja yksityiset tahot, joita portaalin toiminta koskee. Portaalilla oli esimerkiksi elokuussa 2004 noin 104.000 käyntiä. Portaalin tietosisältöä on tarkoitus edelleen laajentaa ja saada lisää palveluntarjoajia.

Yksityisten asiakkaiden palvelemiseen suunnatun internetsivuston ylläpitäminen sopii kuitenkin huonosti ministeriön tehtäviin. Mielestäni sivuston ylläpito tulee siirtää Asuntorahastoviraston tehtäväksi, jolle se luontevasti kuuluu. Erityistehtävänä se samalla tukee edellä olevaa ehdotustani, että asuntorahaston tietohallinto pysytetään erillään muusta ympäristöhallinnosta.

Ehdotan, että Asuminen.fi portaali siirretään Asuntorahastoviraston vastuulle ja hoidettavaksi.

7.3 Tyyppihyväksyntä

Tyyppihyväksyntä on kansallinen rakennustuotteiden hyväksyntämenettely tuotteen kelpoisuuden osoittamiseksi aiottuun käyttötarkoitukseen. Siitä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 148 ja 152 §:ssä ja vastaavan asetuksen 104 §:ssä sekä laissa ja asetuksessa rakennustuotteiden hyväksynnästä (230 ja 1245/2003). Sen hakeminen on vapaaehtoista, tyyppihyväksynnän myöntää ympäristöministeriö. Hakemuksiin, joissa on osoitettava rakennustuotteen käyttötarkoitus ja ne ominaisuudet, joille hyväksyntää haetaan, liittyy yleensä tuotteen testaamista tutkimuslaitosten, kuten VTT:n toimesta. Hyväksyntä voidaan myöntää tuotteelle, joka täyttää Suomen rakentamismääräyskokoelmassa asetetut vaatimukset. Hyväksyntä myönnetään määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi.

Ympäristöministeriön hyväksymä toimielin valvoo tyyppihyväksytyin tuotteen laatua. Hyväksyntä voidaan peruuttaa, jos esimerkiksi tuotteen valmistuksessa havaitaan puutteita. Tyyppihyväksyntäpäätöksiä on vuosina 2001-2003 tehty vuosittain keskimäärin yli 250. Tyyppihyväksynnän merkitys ja rooli tulee tulevina vuosina vähenemään, mikäli EU:n rakennustuotedirektiiviin perustuvassa standardijärjestelmässä (rakennustuotteen CE-merkintä) edetään suunnitelmien mukaisesti. Tämä tapahtunee aikaisintaan vuosikymmenen lopulla.

Tyyppihyväksynnän antaminen sopii teknisluonteisena tehtävänä huonosti ministeriön tehtäviin. Selvitystyössä en kuitenkaan löytänyt edellytyksiä, joilla toiminta olisi siirrettävissä juuri asuntorahastoon. Ympäristöministeriössä tyyppihyväksyntään liittyviä tehtäviä on tuotehyväksyntätiimissä yli kymmenellä eri alojen asiantuntijalla muiden tehtäviensä ohessa. Ongelmana on tätä vastaavan erityisosaamisen saaminen asuntorahastoon. Mainittujen henkilöiden siirtäminen ympäristöministeriöstä ei ole mahdollista, koska heillä yhtä lukuun ottamatta on pääosin muita kuin tyyppihyväksyntää koskevia tehtäviä.

Tässä voidaan vain todeta, että tyyppihyväksyntätoiminnan ulkoistamista ministeriöstä tulisi erikseen selvittää mahdollisena ratkaisuna. Kiinnostusta tyyppihyväksyntätoimintaa kohtaan tiedetään olevan ainakin VTT:llä sekä eräillä yksityisillä yhtiöillä ja yhdistyksillä. Mahdollisen ulkoistamisen yhteydessä tulee miettiä myös menettelyä ja muutoksenhakuun liittyvää työnjakoa.

7.4 Tutkimustoiminta ja koerakentaminen

Asuntoalan tutkimustoiminta on Suomessa vähäistä ja keskittyy lähinnä tekniisiin kysymyksiin. Suomalaisen asumistutkimuksen tilaa ja tarpeita kartoitetaan parhaillaan Hyvä asuminen 2010 -kehitysohjelmassa Teknillisessä korkeakoulussa olevan Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) toimin. Asuntoasiain neuvottelukunta on esittänyt perustettavaksi asumisen professoria yliopistotutkimuksen lisäämiseksi. Professorin perustamisen tarkoituksena olisi nostaa asuminen ja asukasnäkökulma entistä merkittävämpään asemaan rakennus- ja kiinteistöalan, rakentamisen ohjauksen sekä päätöksenteon kentässä. Selvitystyössäni ajatus perustettavasta professorista on saanut varauksettoman kannatuksen kuulemiskierroksen yhteydessä.

Uuden akateemisen tutkimustoiminnan tulisi keskittyä ensisijaisesti hyvän asumisen tavoitteeseen. Tällöin teemoina voisivat olla muun muassa asuinympä-

ristön laatu ja terveellisyys, asumisen fyysinen ja sosiaalinen turvallisuus, esteettiset arvot, liikenneyhteyksien toimivuus ja palvelujen saatavuus. Asumisen professorin kytkeminen sosiaalitieteiden yhteyteen antaisi enemmän mahdollisuuksia varautua väestön ikääntymiseen ja pohtia nimenomaan edellämainittuja laadullisia kysymyksiä. Näin ei myöskään syntyisi päällekkäisyyttä Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) kanssa.

Asuntoalan kehittämisen näkökulmasta professorin luonteva sijoituspaikka voisi olla Kuopion yliopiston Sosiaalipolitiikan ja sosiaalitalouden laitos. Laitoksen tutkimustoiminnassa asuntopolitiikalla on jo nyt keskeinen sija ja laitoksella on toimivat yhteistyösuhteet niin alan kotimaisiin kuin kansainvälisiin toimijoihin. Kuopion yliopistossa on keskitytty erityisesti ikääntyvien asumisen ja terveellisen asumisen teemoihin. Myös kaupungin aktiivinen ote asuntoasiain kehittämiseen ja vahva yhteistyö yliopiston kanssa puoltavat Kuopiota sijoituspaikkana.

Akateemisen tutkimuksen lisäksi katson, että myös asuntorahastolle olisi järjestettävä nykyistä paremmat mahdollisuudet teettää käytäntöä palvelevia tutkimuksia. Tulevaisuudessa asuntorahaston rooli asuntoalan nykyistä laajalaisempaan kehittäjänä tarvitsee tuekseen myös tutkimuspanostuksia. Jatkotyössä tulee selvittää ne aihealueet, joille kohdennettavat tutkimuspanostukset tehokkaimmin tukevat asuntorahaston roolin laajentamista asumisen asiantuntijana.

Lähellä käytännön tutkimusta rakennusosalalla on koerakentaminen. Valtion tukeman koerakentamistoiminnan tarkoituksena on ollut rakentamisen suunnittelun ja hallinnollisen ohjauksen kehittäminen. Tavoitteena on testata rakennusalan tutkimus- ja kehittämistyön tuloksia sekä jouduttaa kehittämistulosten ja teknologisten innovaatioiden käyttöönottoa. Yhteiskunnan tuki on perusteltua erityisesti yhteiskunnallista tai kansantaloudellista hyötyä tuottavissa kehittämissankkeissa, esimerkiksi alueellisissa puu- ja pientaloprojekteissa.

Rakentamisen tutkimus- ja kehittämistoimintaa rahoittavat kauppa- ja teollisuusministeriö, Tekes eli Teknologian kehittämiskeskus, Valtion asuntorahasto ja ympäristöministeriö. Virastot laativat ensimmäisen yhteisen koerakentamishankelman vuonna 1995. Siinä määriteltiin rahoituksessa noudatettavat periaatteet. Ohjelman tavoitteena on ollut parantaa koerakentamisen suunnitelmallisuutta sekä kytkeä tutkimustoiminta, tuotekehitys ja koerakentaminen toisiinsa.

Koerakentamishankkeita on hyväksytty yhteensä hieman yli sata. Ongelmana koerakentamishankkeiden käynnistymisessä on rahoituksen puute, hankkeita rahoitetaan tällä hetkellä lähinnä Tekesin varoista. Tulevaisuudessa Valtion asuntorahastolla voisi olla vahvempi rooli asumiseen liittyvän koerakentamistoiminnan rahoittajana. Valtion asuntorahastosta vuonna 2003 tehdyssä arvioinnissa nähtiin eräänä kehittämissvaihtoehtona asuntorahaston selvästi vahvempi ote asuntomarkkinatutkimuksen ja kokeiluluonteisten innovaatioiden eteenpäin viejänä.

Koerakentamistoiminta on tyypillistä kehittämistoimintaa, jossa yhteiskunnan tulee tarvittaessa voida kattaa toiminnan luonteesta johtuvat ylimääräiset riskit, niitä ei voi jättää ainakaan asukkaiden maksettaviksi. Hallinnollisesti koerakentamistoimintaan liittyvät asiat tulisi siirtää asuntorahastoon, jota ympäristöministeriö tulosohjauksellaan ohjaa. Samalla ympäristöministeriön johdolla toimivan koerakentamishankkeen tehtävät voitaisiin ohjata asuntorahastolle.

Asuntorahasto osallistuu jo tänään koerakentamistyöryhmän toimintaan kuten myös asuntosuunnitteluun liittyviin kehittämis- ja tutkimushankkeisiin sekä erilaisiin asuntorakentamisen projekteihin.

Asuntorahaston tutkimustoimintaa ja koerakentamiseen osallistumista ympäristöministeriö voisi tarpeen mukaan ohjata tulosohjauksen kautta.

Ehdotan, että Asuntorahastoviraston talousarvioon otetaan riittävä määräraha asumista palvelevien käytännönläheisten tutkimusten suorittamiseen sekä koerakentamistoimintaan. Asumisen korkeakoulutasoista tutkimusta tulisi kehittää etenkin Kuopion yliopistossa.

7.5 Muita kysymyksiä

Voimassa olevan lain valtion asuntorahastosta 1 §:n 3 momentin mukaan asuntorahasto suorittaa myös ne muut tehtävät, jotka valtioneuvosto tai ympäristöministeriö sille määrää. Selvitystyön kuluessa on tullut esiin sen lisäksi, mitä edellä jo on lausuttu, useita tällaisia harkittavia tehtäviä kuten

- kuntien rakennusvalvonnan tukeminen,
- osallistuminen rakentamisen laadunvalvontaan, mistä asuntorahastolla on hyvä kokemus uustuotannon laatu- ja kustannusvalvonnan kautta
- erilaiset yleisön neuvontapalvelut, jotka nyt usein suuntautuvat ympäristöministeriöön,
- rakennusten energiankäyttöön liittyvien seurantajärjestelmien kehittäminen, kun energia-avustukset jo hoidetaan asuntorahastossa
- Asu ja rakenna -lehti vastaavasti kuin Ympäristö -lehti toimitetaan Suomen ympäristökeskuksessa
- asumisoikeusasumisen ohjaustehtävät, kun vuokra-asumisen osalta ne jo on siirretty asuntorahastolle jne.

En ole kuitenkaan katsonut aiheelliseksi tässä selvitystyössä ottaa tällaisiin vaihtoehtoihin kantaa. Ne vaatisivat sekä henkilö- että taloudellisten resurssien tarkastelua ja muuta selvitystä, mihin ympäristöministeriö voi katsoessaan sen tarpeelliseksi erikseen ryhtyä. Estettä siirtää tällaisia tehtäviä ei lainsäädännössä ole.

8

Alueellistaminen

8.1 Alueellistamisen yleisiä periaatteita

Pääkaupunkiseudulla työskentelee valtionhallinnossa noin 44 500 henkilöä, joista noin 22 000 keskushallinnossa. Paavo Lipposen II hallituksen 8.11.2001 hyväksymän periaatepäätöksen valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta ja Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaisesti hallitus pyrkii sijoittamaan alueellistamistoimin 4000-8000 työpaikkaa Helsingin seutukunnan ulkopuolelle vuoden 2015 loppuun mennessä. Alueellistamisessa käytetään hyväksi lähivuosina tapahtuvaa henkilöstön eläkkeelle siirtymistä ja se toteutetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Valtion asuntorahaston Pasilassa sijaitsevan viraston mahdollinen alueellistaminen on osa ympäristöministeriön hallinnonalalla tapahtuvaa alueellistamistarkastelua, joka noudattaa valtioneuvoston kanslian "Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset" -asiakirjan vaatimuksia.

Alueellistamisen yleisinä tavoitteina ovat aluerakenteen tasapainottaminen, alueiden kilpailukyvyn parantaminen, valtion toimintoja tukeva vuorovaikutteinen toimintaympäristö ja pätevän henkilöstön saaminen valtion tehtäviin. Sijoittamispäätökset tulee tehdä niin, että sijoittamisella edistetään toiminnan vaikuttavuutta, edistetään palvelujen asiakasläheisyyttä ja joustavuutta sekä helpotetaan työvoiman saantia. Sijoittamispäätöksillä tuetaan aluekeskusten kehittämistä, pääkaupunkiseudun kasvupaineiden purkua, alueellista erikoistumista ja osaamista sekä käytetään hyväksi tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet alueellistaa, hajauttaa ja järkeistää hallintoa.

"Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset" -asiakirjan mukaan sijoituspaikkaa valittaessa on lähtökohtana oltava, että alueellistaminen on hyödyllistä sekä alueellistettavan toiminnon että uuden sijaintialueen kannalta. Ympäristön ja toiminnon tulee tukea toinen toisiaan. Ympäristön ja toiminnon vuorovaikutteisuuden huomioon ottava sijoittaminen tukee alueellista erikoistumista, alueiden osaamista sekä olemassa olevia ja syntyviä eri alojen osaamis- ja toimintokeskittymiä eli klustereita.

Kohdentamiseen vaikuttavia tekijöitä ovat erityisesti:

- Osaamisen institutionaalinen perusta: yliopisto, yliopistokeskus, ammattikorkeakoulu, tutkimuslaitokset
- Toimialarakenne: toimintoja tukeva vahva klusteri
- Alueen strateginen erikoistuminen: painopisteet aluekeskusohjelmassa ja/ tai osaamiskeskusohjelmassa
- Toiminnon hallinnollinen tuki (julkisen sektorin toimijat)
- Maantieteelliset sijaintiehdot –toiminto edellyttää tiettyä maantieteellistä sijaintia
- Kaksikielisyys: toiminto edellyttää kaksikielisyyttä
- Saavutettavuus
- Väestön koulutustaso
- Alueen tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot
- Muuttoliike
- Väestön taloudellinen huoltosuhde
- Työpaikkojen määrän muutos

- Toimitilojen saatavuus
- Tuet (investointitarve ja mahdollisuus tukeen)
- Toimintojen aiempi alueellistaminen

Edellä mainittujen tekijöiden merkitys vaihtelee tarkasteltavan toiminnon laadun suhteen.

8.2 Henkilöstöpoliittiset periaatteet ja lähtökohdat

Henkilöstön aseman turvaaminen

Alueellistaessaan toimintojaan valtio toimii esimerkillisen työnantajan tavoin. Ohjelmaa toteutetaan noudattaen hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Vakinaista henkilöstöä ei veloiteta muuttamaan toiselle paikkakunnalle. Henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus valtiolla turvataan. Henkilöstön nykyisiä tehtäviä vastaava taso pyritään säilyttämään mahdollisimman hyvin.

Virastojen palveluksessa olevan vakinaisen henkilöstön toiselle paikkakunnalle siirtyminen toteutetaan vapaaehtoisuuden pohjalta ja henkilöstön asema ja edut turvataan yksiköjä ja toimintoja alueellistettaessa. Jos alueellistamistoimenpiteiden yhteydessä toteutetaan muita rationalisointitoimenpiteitä, henkilöstön asema turvataan tukemalla työllistymistä muihin tehtäviin tai toisen työnantajan palvelukseen. Henkilöstön aseman turvaamista edistetään myös käyttämällä pääkaupunkiseudun virastojen välisiä virkasiirtoja.

Alueellistamisia ja niistä aiheutuvia henkilöstövaikutuksia on kaikissa vaiheissa käsiteltävä viraston yhteistoimintasopimusten edellyttämässä yhteistoimintaelimissä henkilöstön vaikutusmahdollisuudet varmistaen. Tiedotuksessa noudatetaan avoimuutta ja tiedotuksessa noudatettavat periaatteet kirjataan tiedotussuunnitelmaan.

Sisäiset tehtäväjärjestelyt ja uudelleen organisointi

Tehtäviä alueellistava virasto huolehtii viraston sisällä tehtävien uudelleenjärjestelyistä siten, että vakinaisen henkilöstön asema pystytään turvaamaan. Alueellistamistoimenpiteitä suorittavalla virastolla on ensisijainen vastuu virastonsa henkilöiden sijoittamisesta. Tämä edellyttää sitä, että organisaatioissa suoritetaan tehtäväjärjestelyjä ja henkilöstön tehtäväkuvia muutetaan muutosten vaatimalla tavalla. Jokaisen henkilön kanssa, jonka tehtäviin alueellistaminen vaikuttaa, on keskusteltava järjestelymahdollisuuksista.

Alueellistamisen edellyttämien resurssien turvaamiseksi on virastojen huolehdittava siitä, että mahdollisuudet toimintojen uudelleen järjestämiseksi ja resurssien uudelleen kohdentamiseksi käytetään hyväksi.

Hallinnonalan ja virastojen henkilöstöstrategiat ja henkilöstöpoliittiset periaatteet

Alueellistamisen henkilöstövaikutuksista on laadittava linjaukset virastokohtaisiin henkilöstöstrategioihin. Niissä on määriteltävä periaatteet, joilla henkilöstön asema turvataan ja toisaalta miten tuetaan toimintojen alueellistamista. Ministeriöt koordinoivat hallinnonalallaan alueellistamisessa noudatettavia henki-

löstöpoliittisia periaatteita ja linjauksia.

Vaihtoehtoja työn tekemisen muodoille

Tehtäviä alueellistettaessa selvitetään etätöiden käyttömahdollisuuksia erityisesti siirtymävaiheen järjestelyissä. Olemassa olevien virastojen yhteyteen voidaan tietoturvan varmistamiseksi muodostaa keskuksia, joista käsin on mahdollista tehdä etätöitä.

Tehtävien hoitamista voidaan myös hajauttaa siten, että osa alueellistettavista, uudelle sijoituspaikkakunnalle muodostuvan yksikön tehtävistä hoidetaan nykyisestä virastosta käsin siirtymäkauden aikana.

Osaamisen turvaaminen

Organisaation tehtävien suorittamiseksi tarvittava osaaminen varmistetaan niin nykytilanteessa kuin tulevaisuudessakin. Osaamistarvekartoituksia ja henkilöstön osaamiskartoituksia hyväksi käyttäen virasto huolehtii henkilöstönsä mahdollisuuksista osaamisen kehittämiseen niin nykyisessä kuin uusissa tehtävissä vastaanottavassakin virastossa. Jotta organisaation tarvitsema osaaminen voidaan turvata, suunnitellaan osaamisen siirtäminen ja muut osaamisen turvaamisen keinot.

Henkilöstön itsensä vastuulla on osaltaan huolehtia työmarkkinakelpoisuudestaan ja siten valmiudestaan tehtäväjärjestelyihin.

Rekrytointi

Sitten kun alueellistamispäätökset on tehty, käynnistetään päätösten toimeenpanon edellyttämällä tavalla alueille palkattavan henkilöstön rekrytointi.

Mahdollisimman pätevän henkilöstön saaminen uusille sijoituspaikkakunnille varmistetaan koko rekrytointiprosessin huolellisella suunnittelulla ja toteutuksella.

Ennen rekrytoinnin käynnistämistä selvitetään henkilöstön tukimahdollisuudet.

Palvelussuhteen ehdot

Valtion toimintoja alueellistettaessa vakinaisen henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus turvataan. Järjesteltäessä alueellistamisen vuoksi uudelleen viraston tehtäviä, vakinaisen henkilöstön nykyistä tehtävää vastaava taso pyritään säilyttämään mahdollisimman hyvin.

Virastokohtaisissa tarkentavissa virkaehtosopimuksissa olevia sopimusmääräyksiä palkan määräytymisestä noudatetaan tehtävän muutostilanteissa.

Valtion yleisissä virka- ja työehtosopimuksissa on sopimusmääräykset virkamiesten (työntekijöiden) muuttokustannusten korvaamisesta. Sopimuksen mukaisesti muuttokustannukset korvataan virkamiehelle, joka mm. viraston tai sen osan siirtämisen taikka uudelleen järjestelyn tai virkamieslain 5 §:n mukaisen siirron johdosta joutuu muuttamaan toiselle paikkakunnalle.

Virastokohtaisesti voidaan neuvotella sopeuttamismäärärahan saamisesta viraston toimintamäärärahoihin mm. koulutusmahdollisuuksien järjestämistä varten.

Henkilöstön siirtymistä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle uudelle sijaintipaikkakunnalle edistetään lisäksi erilaisin tukimuodoin käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

8.3 Alueellistaminen Valtion asuntorahaston kannalta

Yleistä

Valtion asuntorahasto sijaitsee nykyisin Pasilassa Asemapäällikönkatu 14:sta valtion omistamassa kiinteistössä, ns. asunto- ja ympäristötalossa. Nykyisten toimitilojen yhteispinta-ala on 2 685 htm² ja ne on vuokrattu Senaattikiinteistöiltä. Arvonlisäverollinen neliövuokra on 16,47 euroa/m². Hintaan sisältyy sähkö. Lisäksi asuntorahasto on vuokrannut arkistotilaa 527 m² Valion eläkekassalta Sörnäisistä. Näiden tilojen arvonlisäverollinen vuokra on 5,89 euroa/m².

Olemassaolevan toimintayksikön siirtäminen uudelle paikkakunnalle on vaikeampaa kuin uuden etenkin, jos toimintayksikössä ei tapahdu olennaisia organisaatio- tai henkilöstömuutoksia. Valtion asuntorahaston tehtäviä tul-tai-siin ehdotukseni mukaan muuttamaan ja tehtäväkenttää laajentamaan, mutta lähtökohtana on ollut toiminta nykyisten henkilöresurssien puitteissa. Tämän vuoksi en ole erikseen käsitellyt muutosten aiheuttamia henkilöstökysymyksiä.

Asuntorahasto on nyt 70 toimihenkilön muodostama virasto eikä sen koossa tehtyjen ehdotusten jälkeen tapahtuisi olennaista muutosta. On tosin mahdollista, että tukipalvelujen keskittäminen ympäristöhallinnossa johtaisi muutaman henkilön siirtymiseen asuntorahastosta johonkin uuteen tukipalveluyksikköön samoin kuin että asuntorahastolle tulevien uusien tehtävien johdosta tarvittaisiin joitain asiantuntijoita, joita ei henkilöstösiirroilla asuntorahaston sisällä onnistuta järjestämään.

Asuntorahaston tehtävät ovat keskittyneet eri tavoin valtion asuntotuotannon tuen ympärille kuten edellä on esitetty. Tehtävien jakaminen sillä tavoin, että osa niistä hoidettaisiin nykyisessä toimintapisteessä ja osa alueellistettaisiin, näyttää vaikealta. Viraston sisäisten yhteyksien heikkeneminen olisi tällaisessa ratkaisussa ilmeinen. Ratkaisu johtaisi myös osin kahdenkertaisiin kustannuksiin kahdessa eri kiinteistössä. Johtoryhmän ja lukuisien sisäisten työryhmien työskentely vaikeutuisi. Käsitelmäni siten on, että asuntorahaston alueellistamista on seuraavassa tarkasteltava säilyttäen asuntorahasto kokonaisuutena samassa toimintapisteessä.

Toiminnan alueellisia kysymyksiä

Asuntorahaston toimialueena on tietenkin koko maa. Tämän päivän asuinrakentaminen kuitenkin keskittyy sinne, minne väestökin keskittyy eli kasvukeskuksiin. Viraston on syytä olla siellä, missä sen toiminnan aktiivisin osa on ja missä sen asiakkaat ovat. Siitä aiheutuva etu yhteyksien kannalta on suuri niin asioinnissa kuin myös taloudelliselta kannalta.

On toimintoja, jotka voidaan nykyaikaisten tietoliikenne- ja muiden yhteyksien vuoksi sijoittaa vapaasti maan eri puolille. Mutta silloin kun toiminta tapahtuu henkilökohtaisten yhteyksien kautta ja edellyttää asiointia virastossa tai viraston henkilökunta joutuu menemään asiakkaittensa luokse, sijoituspaikalla on tärkeä merkityksensä. Vaikka asuntorahastossa asioinnin tarvetta on voitu

vähentää sähköisin tietoliikenneyhteyksin, aravalainoitus edelleen käytännössä edellyttää asiointia asuntorahastossa. Laatu- ja kustannusvalvonta merkitsee hakemusten ja suunnitelmien tarkastamista ja usein henkilökohtaista neuvontaa ja palvelua sekä lainoitettussa että korkotuetussa kohteessa. Ei ole oletettavissa, että tässä tapahtuisi tulevaisuudessakaan suurta muutosta. Sen sijaan eräissä avustuksissa ja ehdotetuissa uusissa kehittämistehtävissä tällaisen asioinnin tarve vähenee.

Edellä sanotuin perustein olen sijoituspaikkatarkastelussa keskittynyt Etelä-Suomeen, mitä monin tavoin tukee tarve asuntorahastossa asiointiin ja rahaston yhteydet.

Yhteistoimintatahoista

Asuntorahaston yhteistyötahoja on paljon. Kunnat ja niiden yhtiöt omistavat lähes 60 % aravavuokra-asunnoista. Yleishyödylliset yhteisöt, joita on noin 450, ovat toinen merkittävä omistajaryhmä. Ne jakaantuvat koko maahan. Suurimpia niistä ovat VVO, Keskus-Sato ja YH-Yhtymä Oy, joiden pääkonttorit sijaitsevat Helsingissä.

Valtiokonttori on tärkeä yhteistyökumppani. Sen tehtävänä on hoitaa asuntorahaston myöntämiä lainoja. Yhteistyötä valtion tukeman asuntuotannon riskienhallinnassa on edellä laajalti käsitelty. Eräitä Valtiokonttorin tehtäviä on tarkoitus lähivuosina alueellistaa Hämeenlinnaan. Tilastokeskus ja väestörekisterikeskus osallistuvat monenlaisen tiedon keruuseen asuntomarkkinoilta ja markkinoiden kehittymisen seurantaan.

Rakennusala ja rakennusliikkeet ovat merkittäviä yhteistoimintatahoja Rakennusteollisuus ry etujoukossa. Suomen kiinteistöliitto ry:n kanssa on monenlaista kiinteistöhoitoon liittyvää yhteistyötä. Asukkaiden järjestöt kuten Vuokralaisten Keskusliitto ja Asukasliitto voidaan myös mainita tässä yhteydessä.

Pankkien kanssa on etenkin korkotukilainoissa paljon yhteistyötä. Vakuutusyhtiöt ovat paitsi vuokra-asuntojen omistajia ja rahoittajia myös vakuusjärjestelyissä keskeisesti esillä.

Liikenneyhteyksistä

Asuntorahaston toimipaikka Pasilassa on helppo tavoittaa. Matkaa Pasilan rautatieasemalta, jolla kaikki Helsinkiin tulevat sekä kauko- että lähiliikennejunat pysähtyvät, on vain 100 metriä. Yhteys Helsinki-Vantaan lentokentälle on hyvä, koska asuntorahasto sijaitsee Helsingin keskustan ulkopuolella matkan varrella lentoasemalle.

Sille osalle asuntorahaston henkilökunnasta ja rahastoon muutoin tulevista, joka nyt käyttää junaa työmatkoihin, ei myöskään muu rautatieyhteyksiä lähellä oleva sijoituspaikka olisi ongelma. Junan kulkusuuntaa olisi vain ehkä vaihdettava kotipaikasta riippuen.

Toimipaikan sijainnilla on paljon merkitystä asuntorahastossa asioiville ja myös asuntorahaston yleisölle avoimelle asuntoalan kirjastolle. Samoin yhteistyö edellä mainittujen yhteistoimintatahojen ja muidenkin kanssa helpottuu, jos asuntorahasto sijaitsee niitä lähellä. Olenkin asuntorahaston alueellistamista harkitessani pannut paljon painoa rahaston hyvälle saavutettavuudelle, koska sillä näyttää olevan merkittävä toiminnallinen vaikutus.

Tietoliikenneyhteydet saadaan tietenkin toimimaan samalla tavoin minne tahansa.

Asuntorahaston henkilöstöstä

Asuntorahaston vuoden 1993 lopussa olleista 70 toimihenkilöstä, naisia oli 44 ja miehiä 26. Asuntorahaston henkilöstön keski-ikä on 49,5 vuotta. Suurin ikäluokka on 55 vuotta täyttäneet, heitä oli 37,1 % henkilöstöstä.

Seuraavan viiden vuoden kuluessa yli 40 %:lla nykyisestä henkilöstöstä on mahdollisuus jäädä eläkkeelle tai osa-aikaeläkkeelle. Esimiehistä 15 % saavuttaa eläkeiän viiden vuoden ja yli puolet 10 vuoden kuluessa.

Asuntorahaston henkilökunta on hyvin koulutettua. Vähintään keskiasteen tutkinnon on suorittanut 90 % ja vähintään alimman korkea-asteen tutkinnon 82,8 % henkilöstöstä. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita on 47 %.

Asuntorahaston henkilökunnan koostumus keskimäärin helpottaisi mahdollista rahaston alueellistamista, etenkin jos sen aikataulu olisi pitkä.

8.4 Mahdollisten sijoituspaikkakuntien vertailu

Selvitystyössä vertailin edellä mainittujen kriteerien pohjalta viittä eri kaupunkia mahdollisena sijoituspaikkana. Kaupungit ovat Lahti, Heinola, Hämeenlinna, Porvoo ja Tampere. Kaupungit on valittu hyvien liikenneyhteyksien ja asuntorahaston kannalta tarkoituksenmukaisen toimintaympäristön pohjalta. Seuraavassa on lueteltu kaupunkien ja seutukuntien erityisiä vahvuuksia. Osion tiedot ovat ao. kaupunkien toimittamia, ellei tiedon yhteydessä toisin mainita. Taulukoissa AKO tarkoittaa aluekeskusohjelma-alueita ja niiden tiedot ovat valtioneuvoston kanslian julkaisusta 8/2004 Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset.

8.4.1 Lahti

Lahti kuuluu Päijät-Hämeen seutukuntaan, jonka avaintoimialojen toiminnalliseksi klustereiksi on Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset –asiakirjassa määritelty puutuotetoimiala, muovi- ja materiaalitekniikka, mekatroniikkaosaaminen, informaatiotekniikka, elintarvike/vilja sekä ympäristöosaaminen. Verkottunut yliopistotoiminta ja oma ammattikorkeakoulu tukevat tutkimuksen ja koulutuksen muodossa Päijät-Hämeen alueen avaintoimialojen menestymistä.

Vuonna 2006 valmistuvan oikoradan myötä Lahden saavutettavuus pääkaupunkiseudulta on erinomainen. Junayhteys Hki-Lahti kestää tuolloin 48 minuuttia. Myöskin matka-aika Helsinki-Vantaan lentokentältä on kohtuullisen lyhyt. Lahden voi sanoa sijaitsevan Itä-Suomen ja Länsi-Suomen osaltaan Etelä-Suomenkin risteyksessä.

Toistaiseksi Lahdessa on melko vähän valtion työpaikkoja. Lahden vahvuutena ovat laadukkaat kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Kaupungin vuokrataso on varsin edullinen eikä toimitilojen järjestäminen uudelle virastolle tuottaisi ongelmia. Lahdessa on rakenteilla laaja uusia asumisratkaisuja sisältävä Karisto-projekti, johon asuntorahastokin osallistuu. Lahdessa jaetaan kansainvälinen puurarkkitehtuuripalkinto Spirit of Nature joka toinen vuosi.

8.4.2 Heinola

Heinola kuuluu Lahden tavoin Päijät-Hämeen seutukuntaan. Heinolan vahvuutena on monipuoliset asumismahdollisuudet maaseutuasumisesta kaupunkiasumiseen. Suomen urheiluopisto sijaitsee Heinolassa.

Kaupungin asunto- ja tonttitilanne on hyvä ja alue on kustannustasoltaan selvästi pääkaupunkiseutua edullisempi. Myös työvoiman saatavuus koko Päijät-Hämeen alueella on hyvä, helmikuussa 2004 alueella oli noin 2400 työnhakijaa, joista akateemisen korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita oli yli 60%. Heinolan keskustassa on runsaasti vapaata toimitilaa asuntorahaston tarpeisiin.

Lahden AKO

Väkiluku	187 217	Muuttotase	1,8 %
Työpaikat	76 421	Työpaikat, muutos	4,4 %
Valtion työpaikat	2298		
Työttömyysaste	13,1 %		
BKTA •/asukas	18 401	Aluetalous, muutos	12,8 %
Korkea-astekoulutettuja	20,70 %		
Alueen T&K -menot/asukas	266 euroa		
Saavutettavuus	79		
Toiminnallinen erikoistuminen			
alkutuotanto	0,69		
teollisuus	1,43		
yksityiset palvelutoiminnot	0,89		
julkiset palvelutoiminnot	0,9		

Lähde: Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset, Valtioneuvoston kanslia

8.4.3 Hämeenlinna

Hämeenlinna kuuluu Kanta-Hämeen seutukuntaan, jonka vahvuutena Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset -asiakirjassa mainitaan alueen saavutettavuus sekä valtakunnallisesti että pääkaupunkiseudun kannalta. Alueen keskeisimmät klusterit ovat elintarvikeala (bioteknologia), osaaminen ja oppiminen (tietoteollisuus) sekä julkinen hallinto. Perinteisiä vahvoja toimialoja ovat metalli sekä rakentaminen ja rakennusaineteollisuus. Seudun osaamisperusta nojaa vahvasti Hämeen ammattikorkeakouluun.

Hämeenlinna on kasvava kaupunki, jossa on aktiivista rakennustoimintaa. Asuntorahaston sijoittamisen kannalta merkityksellistä on myös se, että Valtiokonttori on alueellistamassa ainakin osittain toimintojaan juuri Hämeenlinnaan. Toimistotilojen vuokrat ovat keskustassa noin 7-10e m². Hämeenlinnan vahvuutena on myös sijainti kahden yliopistokaupungin, Tampereen ja Helsingin välissä. Hämeen ammattikorkeakoulu puolestaan on yksi maan suurimmista ja monialaisimmista ammattikorkeakouluista, seudulla toimii myös Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskus ja opettajan koulutuslaitos sekä useita alemman asteen koulutusta tarjoavia koulutuspaikkoja. Asuntojen hintataso Hämeenlinnassa on kohtuullinen.

Kulttuuripalvelut ovat Hämeenlinnassa hyvät. Aulanko sijaitsee Hämeenlinnassa.

Hämeenlinnan AKO

Väkiluku	88 187	Muuttotase	3,1 %
Työpaikat	34 814	Työpaikat, muutos	3,5 %
Valtion työpaikat	3 118		
Työttömyysaste	10,0 %		
BKTA •/asukas	19 079	Aluetalous, muutos	6,5 %
Korkea-astekoulutettuja	23,40 %		
Alueen T&K -menot/asukas	188 euroa		
Saavutettavuus	85		
Toiminnallinen erikoistuminen			
alkutuotanto	1,07		
teollisuus	1,13		
yksityiset palvelutoiminnot	0,79		
julkiset palvelutoiminnot	1,16		

Lähde: Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset, Valtioneuvoston kanslia

8.4.4 Porvoo

Porvoo on osa Itä-Uusimaan seutukuntaa, jonka vahvuutena Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset –asiakirjassa mainitaan sijainti lähellä pääkaupunkiseutua. Maakunnan vahvuus on kaksikielisyys ja vahva kulttuuriperintö, mm. rakennusperintö. Itä-Uudellamaalla suurin työllistäjä on energia-ala, seuraavaksi suurimmat ovat sähköinen talotekniikka, kemia ja muovi. Osaamisen institutionaalinen perusta on Helsingin liiketalouden AMK:n, Laurean, Porvoo-instituutin, Stadia ja Nylands Svenska Yrkeshögsskola Arcadan tarjoamassa opetuksessa.

Porvoon vahvuutena on alueen kaksikielisyys ja maine viihtyisänä asuinpaikkana. Porvoo on kasvava kaupunki, josta työssäkäynti pääkaupunkiseudulle on varsin runsasta. Porvoon yksi keskeisimmistä painopistealueista on sähköiseen talotekniikkaan keskittyvän osaamisen parantaminen, jonka avulla mm. kehitetään asumista ja elämistä helpottavien sovellutusten luomista ikääntyvän väestön asumisen tarpeisiin. Osana osaamisen syventämistä kaupunki on lahjoittanut Teknilliselle korkeakoululle sähköisen talotekniikan professuurin yhdessä alan yritysten ja järjestöjen kanssa. Myös Porvoolla on valmiit suunnitelmat asuntorahaston mahdollisiksi sijoituspaikoiksi.

Itä-Uudenmaan AKO

Väkiluku	90 934	Muuttotase	5,6 %
Työpaikat	33 649	Työpaikat, muutos	3,2 %
Valtion työpaikat	618		
Työttömyysaste	7,1 %		
BKTA •/asukas	19 716	Aluetalous, muutos	11,4 %
Korkea-astekoulutettuja	23,50 %		
Alueen T&K -menot/asukas	611 euroa		
Saavutettavuus	86		
Toiminnallinen erikoistuminen			
alkutuotanto	1,21		
teollisuus	1,26		
yksityiset palvelutoiminnot	0,85		
julkiset palvelutoiminnot	0,88		

Lähde: Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset, Valtioneuvoston kanslia

8.4.5 Tampere

Tampere on osa Pirkanmaan seutukuntaa, jonka vahvuutena on Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset asiakirjassa mainittu keskeinen sijainti liikenteellisesti ja vahva asema koulutusmaakuntana. Tampereen seutu on osaamiseen painottuva yliopistoseutu, suurimmat teolliset klusterit ovat koneenrakennuksessa ja automaatiassa sekä tieto- ja viestintäteknologiassa. Osaamisen institutionaalinen perusta rakentuu Tampereen yliopiston ja teknillisen yliopiston sekä ammattikorkeakoulujen tarjoamaan opetukseen sekä yhteistyöhön tutkimuslaitosten kuten VTT:n kanssa, jossa on tehty ansiokasta rakennusalan tutkimusta.

Tampere on kasvava vireä kaupunki, joka tarjoaa monipuolisia palveluja asukkailleen, niin kulttuurin kuin liikunnankin alalla. Tampere on tunnettu teaterikaupunki. Tampereella on säilytetty paljon vanhaa rakennusperintöä.

Kaupunki on merkittävä koulutuskeskus. Teknillisessä yliopistossa toimii mm. arkkitehti-, materiaalitekniikan-, rakennustekniikan-, sähkötekniikan- ja tuotantotalouden laitokset. Tampereen ammattikorkeakoulussa on myös rakennusosasto. Tampereen vahvuutena on myös lentokenttä. Asuntorahaston tarpeisiin Tampereella on tarjota tilat kolmesta uudisrakennuskohteesta.

TampereenAKO

Väkiluku	306 131	Muuttotase	11,2 %
Työpaikat	137 873	Työpaikat, muutos	8,9 %
Valtion työpaikat	8959		
Työttömyysaste	12,2 %		
BKTA •/asukas	23 177	Aluetalous, muutos	24,7 %
Korkea-astekoulutettuja	27,00 %		
Alueen T&K -menot/asukas	2 037 euroa		
Saavutettavuus	81		
Toiminnallinen erikoistuminen			
alkutuotanto	0,19		
teollisuus	1,24		
yksityiset palvelutoiminnot	1		
julkiset palvelutoiminnot	0,99		

Lähde: Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset, Valtioneuvoston kanslia

Seuraavassa taulukossa tarkastellaan em. kaupunkeja eräiden vertailulukujen pohjalta. Tiedot ovat ao. kaupunkien toimittamia, eikä niitä ole ollut mahdollista tarkistaa selvitystehtävän aikataulun puitteissa. Mahdollisessa jatkotyössä tulee myös varmistaa oheisten lukujen tarkkuus ja vertailtavuus.

	Lahti	Heinola	Hämeenlinna	Porvoo	Tampere
Väkiluku	98 253	21 000	47 000	46 763	200 000
Muuttotase	+ 0,3 %	0	+ 4,0 %	+ 1,0 %	+ 1,0 %
Työttömyysprosentti	14,0 %	14,3 %	11,9 %	8,0 %	12,9 %
Suurimmat työllistäjät	(pl.julkisyhteisöt) - Isku Oy 1108 - Esa-konserni 624 - Hartwall 620	- Heinolan kaupunki 1122 - UPM-Kymmene 416 - Reumasäätön sairaala 375	- Hml Kaupunki 2400 - Kanta-Hämeen Sh-piiri 1370 - Rautaruukki 1200	(pl.julkisyhteisöt) - Fortum Oyj - Stora Enso - Dynea Chemicals	- Tampereen kaupunki 15994 - Nokia Oyj 3439 - Pirkanmaan Sh-piiri n. 3000
Valtion työpaikkojen määrä*	alle 2000	258	1728	452	8399
Korkea-astekoulutettuja	22,3 %	19,2 %	27,7 %	25,9 %	28,6 %
Keskeisimmät oppilaitokset	- Koulutuskeskus Salpaus - Lahden AMK - Lisäksi eri kaupunkien yliopistojen yksiköitä toimii kaupungissa	- -	- Hämeen AMK - Koulutuskeskus Tavasti	- Musiikkiopisto - Taidekoulu	- Tampereen yliopisto - Tampereen teknillinen yliopisto - Teatteri- - korkeakoulu
Asuntojen keskimääräinen neliöhinta keskustassa	1150 euroa/m2 (vanhat asunnot)	950 euroa/m2 (vanhat asunnot)	1150 euroa/m2	-	1852 euroa/m2
Etäisyys Helsinkiin - rautateitse - maanteitse	48min.(v.2006) n. 1 h	(linja-auto) 1h,39min.	58 min. 1h,15min. (lähde:Matkahuolto)	(linja-auto) n. 50-55 min.	1h,30min. 2 h
Etäisyys lentokentälle	99 km	128 km	91 km	n. 50 km	Oma lentokenttä
Valtion asuntorahaston mahdolliset toimitilat	Noin 30 vapaa- na olevaa liiketi- laa.Toimitilojen vuokra ydinkes- kustassa on n. 8-9euroa/m2	- Valtion viras- totalo (keskus- tassa) - Opetusalan koulutuskes- kuksen tilat - Kaupungin entinen kirjas- torakennus	<i>Kapiteeli:</i> - Valtion puku- tehdas (Rautatie- aseman lähei- syydessä)Vuok- rattavaa tilaa 5000m2 Vuokra kunnostustar- peesta riippuen 5-9 euroa/m2 Tilat vapaana keväästä 2005 alkaan <i>Senaatti:</i> - Nykyinen poli- sitilo (keskus- tassa) <i>Muut:</i> Pohjantähti Oy - Uudet toimitilat kävelykadun var- ressa Vapaata vuokratilaa 1995m2 vuokra 14 euroa/m2	- Kuninkaan- portin yri- tysalue (uu- diskohde) - Porvoonjo- en länsiranta (uudiskohde) - WSOY:n kiinteistö (keskusta)	<i>Kanta-Tampella:</i> - Keskustassa, noin kilometrin päässä rautatie asemasta sijaitseva uudiskohde, jon- ka viimeisen vai- heen toteutus aloitetaan v.2005 alussa <i>Kiinteistöosake-yhtiö Pendoliino:</i> - Aivan rautatie- aseman vieressä, rakentaminen aloitetaan vuoden 2005 aikana <i>Kiinteistö Oy Ha- tanpään Valtatie 11:</i> - Uudiskohde kes- kustassa, linja-au- toaseman vieressä. Kaavoitus meneil- lään.

*Luku vaihtelee riippuen siitä onko valtionenemmistöisiä yrityksiä huomioitu kaupunkien lähettämissä luvuissa

Luonnokset valtion asuntorahastosta annetun lain ja asetuksen muuttamiseksi



Selvitysmiehen edellä esitetyistä ehdotuksista useat eivät vaadi toteutuakseen lainsäädäntötoimia, vaan hallinnollisia päätöksiä. Mutta myös lainmuutokset ovat tarpeen etenkin lain ja asetuksen valtion asuntorahastosta osalta. Muut lakien muutokset kohdistuvat yksittäisiin pykäliin aravalainsäädännössä, kortukilainsäädännössä ja muussa asuntolainsäädännössä.

Selvitystehtävään ei ole sinänsä kuulunut säännösten laatiminen. Olen kuitenkin katsonut tarpeelliseksi laatia luonnoksen valtion asuntorahastosta annetun lain muuttamiseksi sekä luonnoksen uudesta asetuksesta Asuntorahastovirastosta siltä osin kuin on tarpeen tehdäkseni ehdotukseni näiltä osin konkreettiseksi. Muut ehdottamani lainmuutokset koskevat yksittäisiä pykäliä eikä niiden kirjoittamisessa liene yleensä mitään epäselvyyttä.

En ole erikseen liittännyt jäljempänä oleviin luonnoksiin perusteluja, koska ne on jo esitetty edellä eri jaksoissa. Perustelut voidaan siis hakea niistä. Ehdotetut muutokset lakiin valtion asuntorahastosta ovat suhteellisen vähäiset, kun taas asetus valtion asuntorahastosta tulisi muutettavaksi perinpohjin.

Ehdotettu laki Valtion asuntorahastosta koskisi nimenomaan rahastoa. Sen sijaan ehdotettu asetus Asuntorahastovirastosta koskisi nimensä mukaisesti virastoa, mutta siinä olisi myös Valtion asuntorahastoa koskevia säännöksiä, koska Asuntorahastovirasto hoitaa rahastoa. Näin edellä ehdottamani nimen jakaminen konkretisoituisi laissa ja asetuksessa.

Luonnokset ovat:

Laki valtion asuntorahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 15 päivänä joulukuuta 1989 valtion asuntorahastosta annetun lain (1144/1989) nimi, 1 §:n 1 momentti ja 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 351/1993, sekä

lisätään lakiin uusi 7 §:n 3 momentti seuraavasti:

Laki Valtion asuntorahastosta

1 §

Asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseksi on ympäristöministeriön alaisuudessa valtion talousarvion ulkopuolinen Valtion asuntorahasto.

3 §

Asuntorahastoa hoitaa Asuntorahastovirasto.

Ympäristöministeriön on ennen valtion kunkin vuoden talousarvion laadintaa toimitettava siihen liittyvä asuntorahaston arvioitu laskennallinen tulos siirtoineen rahaston ja valtion talousarvion kesken valmistavasti valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa (tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa) käsiteltäväksi.

Asetus Asuntorahastovirastosta

Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätyn ministerin esittelystä säädetään Valtion asuntorahastosta 15 päivänä joulukuuta 1989 annetun lain (1144/1989) 3 §:n 1 momentin, 4 §:n 2 momentin ja 9 §:n nojalla, sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 1 momentti ja 4 §:n 2 momentti 16 päivänä huhtikuuta 1993 annetussa laissa (351/1993):

Tehtävät

1 §

Asuntorahastoviraston tehtävänä on:

- 1) huolehtia Valtion asuntorahastolle kuuluvista tehtävistä siten kuin on säädetty tai määrätty;
- 2) edistää korjausrakentamista;
- 3) edistää vanhusväestön asumista;
- 4) huolehtia valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallinnan yleisestä kehittämisestä; sekä
- 5) suorittaa muut valtioneuvoston tai ympäristöministeriön sille määräämät tehtävät.

Johtokunta

2 §

Asuntorahastoviraston johtokuntana on Valtion asuntorahastosta annetussa laissa tarkoitettu asuntorahaston johtokunta.

Valtioneuvosto asettaa asuntorahaston johtokunnan enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Johtokuntaan kuuluu enintään kymmenen jäsentä. Yhden jäsenistä on edustettava Valtiokonttoria ja yhden on oltava viraston henkilöstön keskuudestaan valitsema. Valtioneuvosto määrää yhden jäsenen puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi.

Ympäristöministeriö vahvistaa johtokunnan jäsenten palkkiot.

3 §

Sen lisäksi, mitä Valtion asuntorahastosta annetun lain 4 §:ssä säädetään, johtokunnan tehtävänä on:

- 1) päättää Valtion asuntorahaston ja Asuntorahastoviraston toimintalinjoista ottaen huomioon ympäristöministeriön asettamat tavoitteet;
- 2) ohjata ja valvoa Valtion asuntorahastolle ja Asuntorahastovirastolle asetettujen tavoitteiden toteutumista;
- 3) päättää merkittävistä lainoitus- ja tukitoimintaa koskevista asioista;
- 4) seurata valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallintaa ja tarpeen mukaan vahvistaa riskienhallinnan ja riskien seurannan yleiset ohjeet;
- 5) käsitellä muita Asuntorahastoviraston kannalta merkittäviä asioita.

4-16 § pääosin kuten asetuksessa valtion asuntorahastosta 3-15 § ottaen kuitenkin huomioon nimet Valtion asuntorahastoksi ja Asuntorahastovirastoksi ja tämän mukaisen jaon lakiin ja asetukseen

17 § Voimaantulo

Ympäristöministeriön 18.6.2004 asettaman selvitysmies Lauri Tarastin tehtäväkäsianto jakaantui kolmenlaisiin asioihin:

- Valtion asuntorahaston asema kokonaisuudessaan ja etenkin suhteessa budjettitalouteen
- työnjakokysymykset asuntorahaston, Valtiokonttorin ja ympäristöministeriön kesken
- asuntorahaston mahdollinen alueellistaminen.

Selvitysmies lausui selkeänä käsityksenään, että *sosiaalinen asuntotuotanto pysyy yhteiskuntapolitiikan merkittävänä tekijänä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Sen kohteet kuitenkin muuttuvat ja niitä tulee muuttaa yhteiskunnan muutosten mukaan.*

Suoritettuaan laajan kuulemiskierroksen selvitysmies päätyi seuraaviin pääehdotuksiin. Muut ehdotukset käyvät ilmi asianomaisista kohdistaan:

Valtion asuntorahasto -nimi jaetaan Valtion asuntorahastoksi, joka käsittää valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston, ja Asuntorahastovirastoksi, joka on rahastoa hoitava virasto uusine tehtävineen. Molempien johtokuntana jatkaa asuntorahaston johtokunta.

Aravalainojen, korkotukilainojen, erimuotoisten avustusten ja valtiontakausten myöntäminen ja niitä koskevien päätösten valmistelu sekä laatu- ja kustannusohjaus tulee olemaan myös tulevaisuudessa Asuntorahastoviraston keskeinen tehtävä.

Asuntorahastoviraston tehtäviin kuitenkin lisätään eräitä keskeisiä asumista ja asuntokantaa koskevia tehtäviä, joita ovat

- korjausrakentamisen edistäminen, mikä kohdistuisi koko asuntokantaan,
- vanhusväestön asumisen edistäminen
- valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallinnan yleinen kehittäminen.

Selvitysmies otti myös kantaa Valtion asuntorahaston asemaan vaikuttavaan valtion talousarvion laadinnan ja käsittelyn yhteydessä syntyneeseen kysymykseen, tulisiko ja missä määrin asuntorahastoon kertyneitä varoja siirtää budjettitalouteen ns. jälleenrahoituskorkona. Selvitysmiehen ehdotus on, että

- 1) jos jälleenrahoituskorosta tehdään pysyvä järjestelmä, on siitä säädettävä laissa taikka että
- 2) asuntorahaston arvioitu laskennallinen tulos, jonka tulee sisältää siirrot rahaston ja valtion budjettitalouden kesken, saatetaan ympäristöministeriön valmistelusta valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa (tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa) valmistavasti käsiteltäväksi. Se on tehtävä ennen kuin ympäristöministeriön on jätettävä ehdotuksensa kehysbudjetukseen. Näin asiassa saataisiin poliittinen ohjaus talousarvion laadinnan

pohjaksi. Lakia valtion asuntorahastosta ei olisi tällöin tarpeen tältä osin muutoin muuttaa kuin lisäämällä tätä ehdotusta koskeva momentti.

Selvitysmies päätyi työnjaossa valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallinnassa siihen, että Asuntorahastovirastolle kuuluu riskien strateginen hallinta ja Valtiokonttorille lainansaajakohtainen hallinta. Selvitysmiehen käsitys on, että riskienhallintaa tutkineen työryhmän 16.6.2004 tekemien ehdotusten pohjalta valtion asuntolainojen, korkotukien ja takauksien riskienhallinta tulee järjestetyksi tämän päivän vaatimusten mukaisesti.

Perustetun riskienhallinnan yhteistyöryhmän, jossa asuntorahastolla, Valtiokonttorilla ja ympäristöministeriöllä on edustuksensa, tulisi aloittaa pikainen selvitystyö, miten asuntorahaston ja Valtiokonttorin toiminnassa esiintyneet päällekkäisyydet voidaan poistaa tai niitä voidaan vähentää.

Asuntorahastovirastolle siirrettäisiin

- päätöksenteko purkamiseen liittyvistä valtion avustuksista ns. purkuakordeista sekä
- päätöksenteko valtion lainan mahdollisesta takaisinmaksamisesta kuntien myöntämien asuntojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevien lupien yhteydessä.

Valtiokonttorin tulisi pyytää tervehdyttämisavustuksia myöntäessään ja lainaehtoja muuttaessaan Asuntorahastoviraston lausunto, jos päätöksellä voi riskienhallinnassa olla merkitystä kyseistä kohdetta laajemmin. Valtiokonttorille tulisi pysyvä edustus asuntorahaston johtokunnassa.

Työnjaosta asuntorahaston ja ympäristöministeriön kesken selvitysmies lausui, että asuntorahaston tietohallintoa ei tulisi keskittää ympäristöhallinnon yhteiseen järjestelmään, vaikkakin yhteistyötä on syytä harrastaa, ja että asuntorahaston kirjasto tulee pysyttää rahaston toimintana. Asuminen.fi portaali tulisi siirtää ympäristöministeriöstä Asuntorahastoviraston vastuulle ja hoidettavaksi.

Lisäksi selvitysmies ehdottaa, että Asuntorahastoviraston talousarvioon otetaan riittävä määräraha asumista palvelevien käytännönläheisten tutkimusten suorittamiseen sekä koerakentamistoimintaan. Asumisen korkeakoulutasoista tutkimusta tulisi kehittää etenkin Kuopion yliopistossa.

Selvitysmiehen tehtävänä oli myös arvioida mahdollisuuksia alueellista asuntorahasto. Käsityksenään hän lausui, että alueellistaminen on mahdollista, jos asiaa ei tarkastella pelkästään asuntorahaston omista toiminnallisista lähtökohdista, vaan otetaan huomioon hallituksen iltakoulussa 17.9.2003 asetetut alueellistamisen yleiset tavoitteet:

- 1) aluerakenteen tasapainottaminen,
- 2) alueiden kilpailukykyyn parantaminen,
- 3) valtion toimintoja tukeva vuorovaikutteinen toimintaympäristö ja
- 4) pätevän henkilöstön saaminen valtion tehtäviin. Jos alueellistamiseen osana hallituksen alueellistamisohjelman toteuttamista päädytään, selvitysmies näkee tärkeimmäksi uuden sijoituspaikan valinnassa hyvän saavutettavuuden. Mahdollisia paikkakuntia ovat tällöin aakkosjärjestyksessä Hämeenlinna, Lahti ja Porvoo.



Sammanfattning

Miljöministeriet gav den 18 juni 2004 utredningsmannen Lauri Tarasti i uppdrag att utreda Statens bostadsfonds ställning i framtiden gällande tre olika slags ärenden:

- att utreda Statens bostadsfonds ställning i sin helhet och i synnerhet i relation till budgetekonomin;
- att utreda arbetsfördelningen mellan bostadsfonden, Statskontoret och miljöministeriet, samt
- att utreda bostadsfondens eventuella utlokalisering.

Utredningsmannen uttalade som sin klara uppfattning, att *den sociala bostadsproduktionen kommer att även inom en synbar framtid förbli en betydande samhällspolitisk fråga. Bostadsproduktionens objekt kommer dock att förändras och bör även ändras enligt samhällets förändringar.*

Efter att ha hört många parter kom utredningsmannen till följande huvudförslag. Övriga förslag kan läsas ur de respektiva punkterna:

Statens bostadsfonds namn uppdelas i två delar: Statens bostadsfond, som innefattar fonden utanför statens budget, och till Bostadsfondsverket, som förvaltar fonden och får endel nya uppgifter. Som de bådas styrelse fortsätter bostadsfondens styrelse.

Bostadsfondsverkets centrala uppgift skall också i framtiden vara att bevilja aravalån, räntestödslån, olika slags bidrag och statsgarantier samt att bereda beslut angående dessa och att idka kvalitets- och kostnadsstyrning.

Till Bostadsfondsverkets uppgifter tillkommer vissa centrala uppgifter gällande boende och bostadsbeståndet, nämligen

- befrämjandet av reparationsbyggande, vilket skall vara inriktat på hela bostadsbeståndet;
- befrämjandet av åldringsbefolkningens boende;
- utvecklandet av riskhanteringen av den statsstödda bostadsproduktionen.

Utredningsmannen tog också ställning till frågan, om medel från bostadsfonden borde överföras, och till vilket belopp, till budgetekonomin i form av återfinansieringsränta. Denna fråga kom upp i samband med beredningen av statsbudgeten för år 2005 och påverkar Statens bostadsfonds ställning.

Utredningsmannens förslag är, att

- 1) ifall återfinansieringsräntan görs till ett permanent system, måste detta stadgas i lag; samt att
- 2) bostadsfondens kalkylerade resultat, som bör innefatta överföringar mellan fonden och statens budgetekonomi skall föras på miljöministeriets beredning årligen till statsrådets finansutskotts eller ekonomipolitiska utskotts förberedande behandling. Detta skall göras innan miljöministeriet

lämnar sitt förslag till rambudget. På detta sätt fås politisk styrning för statsbudgetens beredning. Lagen om statens bostadsfond behöver då inte för övrigt ändras.

Vad gäller arbetsfördelningen vid riskhanteringen av den statsstödda bostadsproduktionen kom utredningsmannen fram till att riskernas strategiska hantering hör till Bostadsfondsverket och riskhanteringen för enskilda låntagare till Statskontoret. Utredningsmannens uppfattning är att de förslag, som arbetsgruppen som undersökte riskhanteringen framförde i sin rapport 16.6.2004, utgör en god bas för utarbetande av riskhanteringen av statens bostadslån, räntestödslån och statsgarantier.

Samarbetsgruppen för riskhantering, i vilken bostadsfonden, Statskontoret och miljöministeriet har sin representation, bör omedelbart inleda en utredning av hur man kan undvika och minska överlappningar av bostadsfondens och Statskontorets aktiviteter.

Till Bostadsfondsverket borde flyttas

- beslutsfattande om statsbidrag i samband med rivning, s.k. rivningsackord, samt

- beslutsfattande om återbetalning av statliga lån som beviljats på basen av kommunernas beslut om ändring av bostäders bruksändamål.

Om statskontorets beslut om saneringsbidrag och nya lånevillkor kan anses ha konsekvenser för riskhanteringen som överskrider det ursprungliga beslutets mål, bör statskontoret anhålla om bostadsfondsverkets utlåtande före beslutet görs. Statskontoret bör ha en permanent representation i bostadsfondens styrelse.

Gällande arbetsfördelningen mellan bostadsfonden och miljöministeriet konstaterade utredningsmannen, att bostadsfondens dataförvaltning inte bör koncentreras till miljöförvaltningens gemensamma system, även om samarbete måste idkas, och att bostadsfondens bibliotek skall bevaras som fondens egen aktivitet. Asuminen.fi portalen borde flyttas från miljöministeriet till Bostadsfondsverkets ansvar och skötsel.

Därtill föreslår utredningsmannen, att ett tillräckligt anslag skall intas till Bostadsfondsverkets budget för praktisk betonad forskning som betjänar boende och för aktiviteter av provbyggande. Boendeforskning på högskolenivå bör utvecklas synnerligen i Kuopio universitet.

Utredningsmannens uppdrag var också att utvärdera möjligheterna att utlokalisera bostadsfonden. Som sin uppfattning uttalade utredningsmannen, att utlokaliseringen är möjlig, om frågan inte granskas enbart ur bostadsfondens egna verksamhetsförutsättningar utan frågan granskas med beaktande av regeringens allmänna målsättningar gällande utlokalisering (regeringens aftonskola 17.9.2003):

- 1) att balansera regionstrukturen,
- 2) att förbättra regionernas konkurrenskraft,
- 3) att främja en verksamhetsmiljö som stöder statens aktiviteter och
- 4) att försäkra rekrytering av kompetent personal för statliga tjänster.

Om ett beslut om utlokalisering görs som ett led i regeringens utlokaliseringsprogram, anser utredningsmannen att det viktigaste kriteriet för valet bör vara goda trafikförbindelser. Möjliga orter är då i alfabetisk ordning Borgå, Lahtis och Tavastehus.

Viite: Valtion vuoden 2005 talousarvioesityksen valmistelu, YM:n ja VM:n ministeritason neuvotteluissa sovittu valtiosihteerin kansliapäällikkönä Sailaksen ja kansliapäällikkö Hautojärven työryhmäselvitys budjettiriihtä varten

Valtion asuntorahaston ja talousarviotalouden välinen suhde

I Asian tausta sekä muistion tavoitteet ja rajaukset

Ympäristöministeriön ja valtionvarainministeriön välisessä budjettineuvottelussa on sovittu, että ministeriöiden kansliapäälliköt laativat budjettiriiheen mennessä selvityksen valtion asuntorahaston ja valtion talousarviotalouden välisistä suhteista sekä valtiovarainministeriön ehdotuksesta rahaston oman pääoman jälleenrahoituskustannusten tulouttamisesta valtion talousarvioon talousarviotalouden ja asuntorahaston välisten tuottojen ja kustannusten jakautumisen läpinäkyvyyden parantamiseksi. Kyseisen selvitystyön ja hallituksen vuoden 2005 valtion talousarvioesityksen valmistelun tukemiseksi valtioneuvoston controller esittää asiantuntijalausuntonaan tämän muistion ympäristöministeriölle ja valtiovarainministeriölle.

Valtioneuvoston controller on antanut valtiovarainministeriölle sen pyynnöstä alustavan muistion, joka sisälsi asiantuntijalausunnan asuntorahaston oman pääoman jälleenrahoituskustannusten käsittelystä. Muistio oli osa valtioneuvoston controllerin tukipalveluita valtioneuvostolle ja palveli valtiovarainministeriössä vuoden 2005 talousarvioesitystä koskeva valtiovarainministeriön kannan valmistelua. Asiaa koskevat kuulemiset ja keskustelut ympäristöministeriön kanssa oli tarkoitettu käytäviksi osana tavanomaista valtion talousarvion valmistelu-prosessia. Mainitussa muistiossa käsiteltiin ainaostaan asuntorahaston oman pääoman jälleenrahoituskustannuksia ja siltä osin rahaston ohjauksen perustana olevien ja tilinpäätöksessä annettavien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä.

Nyt käsillä oleva muistio täydentää mainittua valtiovarainministeriölle annettua lausuntoa ja tässä muistiossa valtion asuntorahaston ohjauksen, budjetoinnin ja tilinpäätöksen kehittämistarpeita käsitellään laajemmalti. Muistiota valmistessa on keskusteltu valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön edustajien kanssa.

Tässä selvityksessä kiinnitän erityisesti huomiota

- 1) valtiontalouden ja toiminnan ohjauksen laatuun ja siinä erityisesti siihen, minkälaiseen informaatioon ja kaikkien tuottojen ja kustannusten lä
- 2) tilivelvollisuuteen ja oikean ja riittävän kuvan antamiseen valtiontaloutta ja toimintaa koskevaa päätöksentekoa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia varten

- 3) riskienhallintaan valtion ja asuntorahaston maksuvalmiuden, asuntorahaston kautta maksettavien tukien asianmukaisen suorittamisen sekä asuntopolitiikan jatkuvuuden ja vaikuttavuuden kannalta.

2 Arvioinnin yleiset lähtökohdat

Eri toiminta- ja organisaatiomuodot ja menettelytavat eli hallintarakenteet vaikuttavat toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot ovat poikkeuksia talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja tulojen osalta myös yleiskatteisuusperiaatteesta ja bruttoperiaatteesta. Poikkeukset täydellisyysperiaatteesta ja yleiskatteisuusperiaatteesta heikentävät useimmiten taloudellisten voimavarojen kohdentamisen taloudellista tehokkuutta sekä vaikuttavat heikentävästi yhteiskuntapolitiikan kokonaisuuden eli kaikki sektoripolitiikat käsittävän toimenpidekokonaisuuden kustannus-vaikuttavuutta ja kustannus-tehokkuutta. Täydellisyysperiaatteesta poikkeaminen heikentää lisäksi eduskunnan budjettivaltaa.

Mikäli rahastomallia käytetään, on eduskunnan budjettivallan turvaamisen sekä voimavarojen kohdentamisen taloudellisen tehokkuuden kannalta tärkeää, että rahastotalouden ja budjettitalouden välinen tuottojen ja kustannusten jakautuminen on ymmärrettävä ja selkeä sekä johdonmukaisiin periaatteisiin perustuva. Tuottojen ja kustannusten jakautumisessa on ohjauksen laatua koskevana kriteerinä se, kuinka hyvin talousarviotalouden ja rahastotalouden muodostamassa järjestelmässä voidaan hahmottaa oikean ja riittävä kuva ohjauksen ja päätöksenteon perustaksi valtion toiminnasta ja taloudesta kokonaisuutena sekä rahaston osuudesta kyseisessä kokonaisuudessa ja antaako kokonaisuus taloudellisesti tehokkaalla tavalla hallita toiminnan ja rahoituksen koko kokonaisuutta ja välttää osittaistarkastelusta aiheutuvat ongelmat ja ylimääräiset kustannukset.

Ohjauksen laadun kriteerinä sekä voimavarojen kohdentamisen taloudellisen tehokkuuden eräänä edellytyksenä on myös se, että eri menotarpeita kohdellaan yhdenvertaisella tavalla ja priorisoinnissa noudatetaan kokonaisuuden tasolla selkeästi ilmaistuja perusteita. Rahastot ovat tältä osin usein ongelmallisia, koska niissä usein voimavarojen kohdentamista ei tarkastella kokonaisuutena eikä kaikki menotarpeet ole samanarvoisessa asemassa vaan rahastoitujen varojen puitteissa yleensä optimoidaan vain tiettyä tehtävää ja siihen tarvittavia menoja.

Tässä selvityksessä on otettu lähtökohdaksi se, että asuntorahastoa käytetään jatkossakin asuntopolitiikan ja sen rahoituksen välineenä. Selvityksessä ei tarkastella sitä, onko rahastomuotoinen asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittaminen välttämätöntä valtion pysyvän tehtävän hoitamisessa, mikä on nykyisen perustuslain mukaan yleinen edellytys rahaston perustamiselle. Muodollis-juridisessa asuntorahaston ja perustuslain välisen suhteen tarkastelussa on luonnollisesti otettava huomioon se, että asuntorahasto on perustettu aikanaan ns. poikkeuslailla poikkeuksena rahaston perustamisaikana voimassa olleista hallitusmuodon säännöksistä ja että tämä poikkeus on sinänsä edelleen pätevästi voimassa. Selvityksessä ei myöskään tarkastella onko rahastomuotoa hyödyntävä rahoituksen kanavointimalli perusteltu valtionalouden ja yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta kokonaisuutena ja mitä onko se perusteltu asuntopolitiikan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta.

Selvityksessä sen sijaan pyritään tunnistamaan nykyisen ohjauksen ja budjetoinnin ongelmat valtionalouden kokonaisuuden tehokkaan hoidon kannalta. Selvityksessä ei myöskään oteta kantaa asuntopoliittisten tukien volyyymiin ja vai-

kuttavuuteen tai kustannustehokkuuteen. Tarkastelu rajoittuu siten ainoastaan kysymyksiin, jotka liittyvät rahastomuodon käyttämiseen valtion asuntopoliittisten tukien kohdentamisen ja rahoittamisen välineenä.

3 Asuntorahaston tehtävät ja toiminnan luonne

Valtion asuntorahaston tehtävänä on valtion asuntorahastosta annetun lain (1144/1989), jäljempänä asuntorahastolaki, 1 §:n mukaan asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittaminen ja lisäksi rahaston varoja käytetään lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen siten kuin siitä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään. Asuntorahasto voi lisäksi myöntää avustuksia ja muuta ja muuta tukea sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään. Asuntorahaston lainananto ja rahastosta annettavat korkotuet, avustukset ja takaukset perustuvat arava-, korkotuki- ja avustuslainsäädäntöön ja rahoitustuilla pyritään valtion asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Valtion asuntorahasto toimii valtion asuntopoliittikan toteuttamisen välineenä ja hoitaa valtiolle kuuluvaa julkista hallintotehtävää. Asuntorahaston toiminnan tavoitteena ei ole tuottaa voittoa ja rahaston menoissa merkittävän osan muodostavat valtiontalouden hoitoa koskevassa (budjettioikeudellisessa) lainsäädännössä ja kansantalouden tilinpidon käsitteistössä siirtomenoiksi luettavat menot. Asuntorahasto toteuttaa siis valtion tehtävää ja sen varat ja velvoitteet ovat valtion varoja ja velvoitteita.

Asuntorahaston tilinpäätös on tärkeä osa valtion asuntorahaston toiminnan ohjauksen ja erityisesti valtion talousarviotalouden ja budjettitalouden välisiä suhteita koskevan päätöksenteon tietoperustaa. Tilinpäätöstietojen perusteella myös arvioidaan rahaston toiminnan onnistumista tehtävissään. Rahaston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee vuodesta 2004 lähtien antaa myös perusta rahaston kautta harjoitetun valtion yhteiskuntapolitiikan ja toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden tarkastelulle uudessa valtion tilinpäätöskertomuksessa. Asuntorahastolain mukaan talousarviossa voidaan siirtää rahoja asuntorahastolle ja asuntorahastolle on asuntorahastolain 7 §:n 2 momentin mukaan siirrettävä varat, jotka rahaston oma lainanotto ja arvopaperistamalla tapahtunut varainhankinta sekä rahaston muut rahavarat huomioon ottaen tarvitaan rahastosta suoritettavaksi säädettyjen ja määrättyjen maksujen suorittamiseen. Rahastosiirtoja tarkastellaan osaksi laskelmilla, jotka pitkälti pohjautuvat rahaston kirjanpidon ja tilinpäätökseen antamaan laskentapuitteistoon. Rahaston tilinpäätöksellä on siten merkittävä vaikutus myös rahastoa koskevan ohjauksen kannalta.

Asuntorahasto on hakemuksen perusteella saanut valtiovarainministeriöltä valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 62 §:ssä säädetyn poikkeusluvan olla soveltamatta tilinpäätökseensä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökseen yleisesti sovellettavan tilinpäätöskaavan sijasta rahoitustarkastuksen määräämää luottolaitoksen tilinpäätöskaavaa. Tällaisen menettelyn omaksumisella on tarve käyttää tilinpäätöskaavaa, joka antaa rahaston sidosryhmien kannalta helposti havaittavalla tavalla tietoa rahaston toiminnasta, erityisesti rahoituksen tuotoista ja kuluista sekä luottotappioista. Keskeisinä sidosryhmätahoina mainittiin asuntorahaston hakemuksessa muun muassa arvopaperistamisen yhteistyötahot. Asuntorahasto sille säädetyltä tehtävältään ja tosiasialliselta toiminnaltaan kuitenkin vastaa luottolaitosta vaikka se informatiivisuuden vuoksi hyödyntää eräin poikkeuksin luottolaitoksen tilinpäätöskaavaa. Asuntorahaston päätehtävänä ei ole varsinaisen liiketoiminnan harjoittaminen ja voiton tuottaminen valtiolle.

Valtioneuvoston controllerin johtopäätös I:

Johtopäätöksenä on, ettei valtion asuntorahastoa ole perusteltua rinnastaa luottolaitokseen tai sijoituspalveluyritykseen. Luottolaitosta koskeva tilinpäätös-menettely ei sellaisenaan anna perusteita rahaston toiminnan laadukkaalle ohjaukselle sekä oikeat ja riittävät tiedot (oikean ja riittävän kuvan) rahaston kautta harjoitetun valtion toiminnan ja talouden tuloksellisuudesta ja taloudellisuudesta. Tämä ei kuitenkaan estä käyttämästä luottolaitoksille ominaisia tuloslaskelman ja taseen ryhmittelyjä erityisesti siltä osin kuin on kyse rahoitustoiminnan tuottojen ja kulujen sekä vastuiden seuraamisesta.

Asuntorahasto on valtionalouden eli valtion talousarvionaloudesta sekä valtiolle kuuluvia julkisia tehtäviä toteuttavista talousarvion ulkooppolisista rahastoista muodostuvan kokonaisuuden osa, joka toimii asuntopolitiikkaan liittyvänä valtioneuvostoviranomaisena ja valtion lainoitusta hoitavana toimijana. Asuntorahaston varat ovat viime kädessä veronmaksajilta saatua valtionalouteen kokonaisuutena kuuluvaa varallisuutta, jota käytetään valtion yleisen yhteiskuntapolitiikan toteuttamiseen asuntopolitiikan sektorilla.

Valtion asuntorahaston taloutta ja toiminnan tuloksellisuutta voidaan laadukkaassa, oikeaan ja riittävään kuvaan sekä optimaaliseen vaikuttavuuteen ja taloudelliseen tehokkuuteen perustuvassa ohjauksessa tarkastella ainoastaan osana valtionalouden ja valtion harjoittaman yhteiskuntapolitiikan kokonaisuutta. Rahastoa ei ole sen sijaan mielekäästä tarkastella erillään muusta valtionaloudesta ja toiminnasta omana erillisyyksikkönään silloin kun kyseessä on yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta ja valtionalouden hoidon tehokkuutta koskeva tavoitteenasettelu ja arviointi.

4 Valtion asuntorahaston varat, oma pääoma ja rahoituskustannukset

Valtion asuntorahaston varat muodostuvat asuntorahastolain 2 §:n mukaan seuraavasti:

Valtion asuntorahasto saa varansa:

- 1) rahaston perustamisen yhteydessä rahastoon siirrettävistä saatavista, jotka perustuvat asuntolainoista, -takuista ja -avustuksista annetun lain (224/49), asutuskeskusten asuntorakennustuotannon tukemisesta valtion varoilla annetun lain (226/49), asuntotuotantolakien (488/53 ja 247/66), asuntojen perusparantamisesta annetun lain (34/79), vuokra-asuntojen omaksilunastamisesta annetun lain (82/82) sekä eräisiin lämmityslaitoshankkeisiin myönnettävistä lainoista ja korkotuesta annetun lain (83/82) nojalla myönnettyihin lainoihin samoin kuin vuosien 1987-1989 valtion tulo- ja menoarvion nojalla myönnettyihin asuntolainoihin;
- 2) valtion tulo- ja menoarviossa rahastolle siirrettäväksi myönnetystä määrärahasta;
- 3) rahaston varoista myönnettyjen lainojen lyhennyksistä sekä korko- ja muista tuloista; sekä
- 4) arava vuokra-asuntojen ja arava vuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain (1190/93) nojalla omaksilunastettujen aravalainoitettujen vuokra asuntojen lunastushinnan ja luovutuskorvauksen välisestä erotuksesta, mainitun lain 9 §:ssä tarkoitetuissa luovutustapauksissa myyntihinnan ja luovutuskorvauksen välisestä erotuksesta sekä korvauksista, jotka liittyvät rahaston varoista tuettavaan toimintaan.

Asuntorahaston toimintaa voidaan rahoittaa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä rahastolle annettujen lainanottovaltuuksien puitteissa otettavalla lainalla sekä arvopaperistamalla rahastolla olevia saatavia.

Valtion asuntorahastoa perustettaessa rahastoon siirrettiin asuntorahastolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu valtion saatavakanta, joka merkittiin asuntorahaston tilinpäätöksessä sen omaksi pääomaksi. Siirrettyjen saatavien määrä on 28.892.912,42 markkaa eli 4.859.438.984,35 euroa. Kyseistä peruspääomaa ei siirretty talousarvion taloudesta rahastoon suorana kassasiirtona vaan kyseisen lainapääoman lyhennykset ja korot ovat vähentäneet valtion talousarvion talouteen muutoin tulevia tuloja sitä mukaa kuin lyhennyksiä ja korkoja on kertynyt. Asuntorahaston taseessa on erotettiin aina vuoteen 1998 asti omassa pääomassa erillisinä erinä peruspääoma ja muu oma pääoma tai vapaa oma pääoma. Muu oma pääoma tai vapaa oma pääoma muodostui aikaisempien tilinpäätösten mukaisen asuntorahaston ylijäämän tai alijäämän sekä talousarviosiirtojen yhteismäärästä sekä tilikauden ylijäämästä tai alijäämästä, joka yhdistettiin vapaaseen omaan pääomaan. Asuntorahaston taserakennetta muutettiin vuonna 1998 siten, että siinä yhdistettiin talousarviosiirrot rahaston omaan pääomaan ja ryhdyttiin erillisenä eränä seuraamaan edellisten tilikausien ylijäämien ja alijäämien yhteenlaskettua määrää edellisten tilikausien voittovarot -eränä.

Valtion asuntorahaston oma pääoma on kertynyt seuraavan seuraavalla sivulla olevan taulukon osoittamalla tavalla (luvut muunnettu virallisella muuntokursilla euroiksi).

Taulukko: valtion asuntorahaston oman pääoman kehitys

Vuosi	tilikauden tulos (euroa)	peruspääoma (euroa)	siirto talous- arviosta(euroa)	TA-siirrot ja yli- jäämät (euroa)
1990	209 694 268,13	4 859 438 984,35	206 751 870,67	416 446 138,80
1991	170 274 800,09	4 859 438 984,35	462 800 622,97	416 446 138,80
1992	172 297 438,70	4 859 438 984,35	438 976 542,83	881 333 635,40
1993	152 544 505,29	4 859 438 984,35	241 349 674,471	660 795 543,39
1994	118 233 144,13	4 859 438 984,35	-	2 054 689 723,15
1995	121 507 061,26	4 859 438 984,35	-	2 172 906 048,60
1996	- 4 065 227,92	4 859 438 984,35	-	2 294 429 928,65
1997	- 39 559 871,71	4 859 438 984,35	-	2 290 364 700,73
				Ed. tilikausien voittovarot
1998	- 56 284 722,64	6 209 317 695,29	-	900 926 118,07
1999	- 24 204 958,10	6 209 317 695,29	-	844 641 378,61
2000	- 28 374 848,05	6 209 317 695,29	-	736 340 792,23
2001	74 839 716,55	6 209 317 695,29	-	792 061 589,29
2002	172 443 667,11	6 209 317 695,29	-	866 901 305,82
2003	173 677 829,84	6 209 317 695,29	-	1 039 344 972,93

Tilikaudesta 1998 lähtien asuntorahastossa on ollut uusi taserakenne, johon siirryttäessä aikaisempien talousarviosiirtojen yhteismäärä lisättiin omaan pääomaan ja aikaisempi talousarviosiirtojen ja ylijäämien erä taseessa muutettiin edellisten tilikausien voittovarot eräksi.

Asuntorahaston toiminta on käynnistetty aikana, jolloin valtiontalous kääntyi velkaiseksi ja valtio on ollut velkaantunut koko asuntorahaston toiminnan ajan. Rahastoon ei ole siirretty mitään valtiontalouden ulkopuolista, yksityistä rahoitusmassaa vaan asuntorahaston tulot ovat niin ikään olleet valtiontalouteen laa-

jana kokonaisuutena kuuluvia tuloja, jotka on ohjattu asuntorahastolailla ja talousarviosiirroilla rahastolle. Rahoituksen osoittaminen valtion asuntorahastoon ja siinä asuntopoliittisen rahoituksen tarpeisiin aiheuttaa velkaisessa valtioneuloudessa valtiolle jälleenrahoituskustannuksia. Näiden kustannusten määrän laskemisessa on lähtökohtana tarkasteltava valtioneuloutta kokonaisuutena sekä valtioneulouden rahoitustuottojen ja kulujen jakautumista talousarviotalouteen ja rahastotalouteen ja verrattava kokonaisuutta tilanteeseen, jossa valtio harjoittaisi toimintaansa ilman jakautumista rahasto- ja talousarviotalouteen.

Valtion talousarviotalouden näkökulmasta asuntorahaston käyttäminen asuntopoliittisen rahoituksen välineenä ja erityisesti edellä todettu saatavien siirto talousarviotaloudesta rahastoon tarkoittaa valtion rahoituskustannusten osalta seuraavaa:

- valtion saamat vuosittaiset tulot vähenevät määrällä, joka vastaa vuosittain asuntorahastoon maksettavien lyhennysten ja lainojen korkotulojen määrää
- edellä tarkoitulla määrällä lisääntyy valtion talousarviotalouden rahoitustarve, koska talousarvion ollessa alijäämäinen vuosittaisten lyhennysten ja korkotulojen määrällä joudutaan lisäämään talousarviotalouden velanottoa ja talousarvion ollessa ylijäämäinen tai tasapainossa rahaston kanavoitu tulo ja talousarviotalouden tulonmenetyt eivät ole käytettävissä velan ja siitä aiheutuvien rahoituskustannusten vähentämiseen.
- Koska asuntorahaston kassa on valtion keskuskassassa, saa talousarviolous kassasta kertyvän korkotuoton silloin, kun talousarviolous ei maksa rahaston kassalle eli teknisesti rahaston yhdistylisaatavalle korkoa.

Talousarviotaloudesta rahaston pääoman jälleenrahoituskustannukset kohdistuvat pääluokkaan 36 valtionvelan korot eivätkä ne puolestaan näy asuntorahaston tilinpäätöksessä tai taloussuunnittelussa kuluina. Rahaston tilinpäätös ja sen antamaan laskentakehikkoon perustuva suunnittelu ei siten oikeaa ja riittävää kokonaiskuvaa rahaston rahoituskustannuksista. Valtion asuntorahaston kassalle maksettiin talousarviotaloudesta korkoa vuodesta 1996 alkaen, kunnes ympäristöministeriön esittämänä valtioneulouden säästötoimenpiteenä koron maksaminen kassalle lopetettiin. Taustana tässä oli se, että rahaston kassan korkomeno kohdennettiin talousarviossa ympäristöministeriön pääluokkaan. Asuntorahoituksen tuottojen ja kulujen tarkastelussa on myös otettava huomioon, että korkotukien ja avustusten maksaminen rahaston varoista vähentää talousarviotalouden menoja. Asuntorahaston lainoituksen markkinakorkoja alempi korkotaso eli alikorkoisuus osaltaan myös vähentää rahaston tuloja ja perusteena alikorkoisuudelle on lainoituksen tukiluonne. Rahastosta nykyisin annettavien erimuotoisten tukien jakautumista talousarvio- ja rahastotalouden välillä tarkastellaan jäljempänä erikseen.

Valtiolle rahoituskustannuksia aiheuttavat kiistatta suorana varainsiirtona tehdyt talousarviosiirrot sekä rahastoon kertyneet edellisten vuosien ylijäämien ja alijäämien yhteenlaskettu määrä, joiden yhteismäärä vuoden 2003 tilinpäätöstiötojen mukaan on 1.346.512.539,12 euroa (talousarviosiirrot) + 1.039.344.972,93 euroa (edellisten tilikausien voittovarot ennen vuotta 2003) + 173.927.467,16 euroa (vuoden 2003 tilinpäätöksen ylijäämä) eli yhteensä 2.559.784.979, 21 euroa.

Valtion asuntorahaston alkuperäinen peruspääoma eli rahastoon siirretyt 4.859.984,35 euron kirjanpitoarvoiset saatavat aiheuttavat rahoituskustannuksia sitä mukaa kuin lyhennyksiä kyseisistä saatavista on maksettu rahastoon. Pitkällä tähtäimellä koko peruspääomaksi osoitettu oma pääoma aiheuttaa valtion talousarviotaloudelle jälleenrahoituskustannuksia. Asuntorahaston peruspääoma on kokonaisuudessaan varoja, jotka on haluttu korvamerkitä asuntopo-

liittisen rahoituksen käyttöön eivätkä kyseiset varat enää kilpaile talousarvio-
menettelyssä muiden menotarpeiden kanssa. Ne ovat siten muihin valtiontalo-
uden menoihin etuoikeutetummissa asemassa. Kyseisen saatavaerän korvamer-
kitseminen asuntorahoituksen käyttöön aiheuttaa siis pitkällä tähtäimellä rahoit-
uskustannukset, jotka vastaavat oman pääoman määrälle laskettuja jälleenra-
hoituskustannuksia kokonaisuudessaan. Jotta rahastomuodon käyttäminen asun-
topoliittikan rahoittamisen välineenä ei aiheuttaisi osittaisoptimointia, jossa kes-
kitytään yksinomaan rahaston tarkasteluun ja jotta asuntopoliittisen rahoituksen
tuottoja ja kustannuksia tarkasteltaisiin aidosti valtiontalouden kokonaisuuden
tasolla, olisi perusteltua laskea jälleenrahoituskustannuksia vastaava korko asun-
torahaston koko omalle pääomalle ja tulouttaa tämä valtion talousarvioletalou-
teen. Tällöin asuntopoliittisen rahoituksen kaikki kustannukset olisivat kohden-
nettuina rahastoon sen tilinpäätöksessä että tilinpäätöksen antamaa laskenta-
runkoa seuraavassa suunnittelussa.

Ympäristöministeriö on esittänyt rahaston varojen jälleenrahoituskustannuksia
koskevassa keskustelussa sen, että asuntorahastoon tehdyt talousarviosiirrot on
laskettu siten, että ne vastaisivat määrältään rahaston antaman lainoituksen ali-
korkoisuudesta johtuvaa rahastolle tulevaa tulojen vajetta koko laina-aikana.
Rahastoon siirtojen määrää on laskettu diskonttaamalla alikorkoisuudesta joh-
tuva tulojen menetys laina-aikana siirtohetken pääomaksi. Tätä tarkoitusta ei ole
yksiselitteisesti dokumentoitu talousarvioasiakirjoissa mutta kiistatonta on, että
tällainen tarkoitus on ollut ainakin merkittävänä osana harkittaessa rahastosiir-
ron suuruutta. Lopullinen siirron määrä on kuitenkin ollut aito neuvottelukysy-
mys valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön kesken talousarviovalmis-
telussa. Diskonttauksessa on pyritty noudattamaan yleisiä diskonttauksen peri-
aatteita. Olosuhteet kansantaloudessa ja rahamarkkinoilla ovat sittemmin kui-
tenkin olennaisesti muuttuneet, minkä vuoksi diskonttauksen oletukset johtavat
käytännössä reaalisesti toteutunutta suurempaan tukiosuuteen asuntorahaston
kautta annetussa rahoituksessa. Diskonttokorkona on käytetty 10,5 – 11,5 %:ia
ja inflaatio on oletettu vastaavasti 4,5 – 5,5 %. Diskonttausidean johdosta siirrot
rahastoon eivät ole verrattavissa pääomasijoituksiin. Diskonttaus ja alikorkoi-
suuden hyvittämistavoite eivät vaikuta kuitenkaan valtion jälleenrahoituskus-
tannuksiin. Velkaisen valtiontalouden aikoina tehty alikorkoisuuskompensaa-
tio on edellä kuvatulla tavalla aiheuttanut jälleenrahoituskustannuksia valtion
talousarvioletaloudelle, koska talousarviosiirto sellaisenaan on lisännyt valtion
talousarvioletalouden nettolainanottotarvetta. Sen sijaan voidaan perustellusti
kysyä, onko näitä talousarviosiirtoja niiden tausta huomioon ottaen aiheetta pitää
rahaston omassa pääomassa rahaston peruspääomaan sulautettuna eränä vai
pitäisikö rahaston taserakennetta muokata uudelleen siten, että taseessa omassa
pääomassa eriteltäisiin nykyistä enemmän eri tyyppisiä oman pääoman eriä.

Johtopäätös 2:

Valtiontalouden ja toiminnan kokonaisuuden ohjauksen tehokkuuden sekä ra-
haston käyttämisestä toimintavälineenä aiheutuvien osaoptimointiongelmien ja
niistä aiheutuvien lisäkustannusten neutraloimiseksi olisi perusteltua laskea ja
vyöryttää asuntorahastolle budjetissa ja tilinpäätöksessä rahaston kautta harjoi-
tettavan asuntopoliittisen rahoituksen jälleenrahoituskustannukset. Ne olisivat
tällöin sisäistetyt välittömästi rahaston talouden ja toiminnan sekä rahaston ja
talousarvioletalouden välisiä suhteita koskevassa suunnittelussa ja päätöksente-
ossa sekä rahaston ja valtion talousarvioletalouden tilinpäätösraportoinnissa.
Tuottojen ja kustannusten johdonmukainen kohdentaminen valtion talousarvio-
talouden ja rahastotalouden välillä edellyttää myös sitä, että valtion yleisessä

kassassa oleville asuntorahaston käteisvaroille maksetaan valtion kassasijoitusten keskikorkoa vastaavaa korkoa, joka tuloutetaan rahastoon. Koska kyse on valtion toiminnan yleisten rahoitustuottojen ja kulujen läpinäkyvästä kohdentamisesta talousarviotalouden ja rahaston välillä, on kassavaroille maksettava korko nykyisessä budjetoinnissa tarkoituksenmukaisinta maksaa siten, että se otetaan huomioon vähennyksenä asuntorahastosta tehtäväksi suositeltua jälleerahoituskustannusten osuutta vastaavasta budjettisiirrosta. Tällöin se ei myöskään rasita ympäristöministeriön määräraha-kehityksiä. Rahoitustuottoja kuvaavin korkotaso on valtion kassasijoitusten keskimääräistä tuottoa vastaavaa korkoa.

Johtopäätös 3:

Asuntorahaston valtion kassassa oleville käteisvaroille olisi perusteltua ryhtyä laskemaan ja maksamaan valtion kassasijoitusten keskimääräistä tuottoa vastaavaa korkoa, joka hyöditetään rahastolle. Korko olisi perusteltua ottaa vähennyksenä huomioon asuntorahastosta talousarviotalouteen tuloutettavista rahaston oman pääoman jälleerahoituskorosta.

Edellä tarkoitettujen rahoituskulujen ja tuottojen esittämisen jälkeen asuntorahaston kautta harjoitetun asuntopoliittisen rahoituksen tuotot ja kustannukset ovat läpinäkyvällä tavalla esitetyt eikä tuottojen ja kulujen jakautuminen aiheuta osittaisoptimoitua rahaston tai koko valtion talouden ja toiminnan tarkastelussa.

Ympäristöministeriö on esittänyt talousarvioneuvottelumuistiossaan, että rahoituskustannusten ja tuottojen tarkastelussa olisi otettava myös huomioon se, että rahastosta maksetaan valtion lopullisia siirtomenoja korkotukina ja avustuksina ja tämä olisi otettava vähennyksenä huomioon mahdollisesta jälleerahoituskorosta. Korkotuet ja avustukset ovat luonteeltaan vastikkeettomia siirtomenoja. Ne ovat budjettioikeudellisesta menoluokituksessa että kansantalouden tilinpidon käsitteistössä sekä yleisesti hyväksytyissä kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännöissä taloudelliselta luonteeltaan eri tyyppisiä menoeriä kuin rahoitustuotot ja -kulut. Tämän vuoksi läpinäkyvyyden ja selkeyden kannalta perustellumpaa on tarkastella rahaston roolia ja vastuita siirtomenojen maksajana rahoitustuotoista ja kustannuksista erillisenä kysymyksenä. Rahoitustuottojen ja -kustannusten tarkastelun osalta on kuitenkin merkittävää se, miten rahaston kannettavaksi jääneet siirtomenot ovat vaikuttaneet rahaston oman pääoman muodostumiseen.

Asuntorahaston oma pääoma muodostuu edellä selvitetyllä tavalla peruspääomasta (rahastoon siirretyt lainasaamiset), rahastoon talousarviossa siirretyistä pääomista (jotka on vuonna 1997 yhdistetty peruspääomaan) ja rahaston tilinpäätösten mukaisten vuosittaisten ylijäämän tai alijäämän yhteenlasketuista määristä. Ylijäämien ja alijäämien yhteenlaskettu määrä on omana eränään (edellisten tilikausien voittovarot) asuntorahaston omassa pääomassa. Vuosittainen ylijäämä tai alijäämä lasketaan rahaston tuloslaskelmassa. Vuosittaisessa tuloslaskelmassa otetaan täysimääräisesti kuluina huomioon rahastosta maksetut korkotuet, avustukset sekä lainojen muuttaminen avustuksiksi. Lisäksi rahaston lainanannon alikorkoisuus pienentää tuloslaskelmassa näkyviä rahoitustuottoja. Tämän johdosta tarkasteltaessa edellisten tilikausien voittovarot erän kehittymistä asuntorahaston omassa pääomassa on rahastosta maksetut siirtomenot jo täysimääräisesti tulleet vähennetyiksi oman pääoman kertymästä.

5 Asuntorahaston ja talousarviotalouden suhde valtion rahoitustukimenojen maksamisessa

Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen muodostamassa niin sanotun rahastotalouden järjestelmässä ei ole yleisiä juridisia sääntöjä valtion rahoitustukien maksuvelvoitteen jakautumisesta talousarviotalouden ja rahastotalouden välillä. Useimmat valtion rahastot kuitenkin käytännössä maksavat erilaisia tukia ja kantavat tuen muodostaman valtion lopullisen menon. Viime kädessä kyseessä ovat valtion lopulliset menot eikä ole olemassa periaatetta, jonka mukaan lopulliset tukimenot pitäisi maksaa ja kohdentaa kannettavaksi viime kädessä valtion talousarviotaloudesta. Yleinen käytäntö osoittaa pikemminkin päinvastaista eli rahastojen kannettaviksi jää valtion erilaisista tukimuodoista johtuvia valtion lopullisia menoja eikä rahastoilla ole yleistä oikeutta saada täysimääräistä hyvitystä maksamistaan valtion menoista. Eri asia on, että valtiolla ja erityisesti valtion talousarviotaloudella on useimmiten toissijainen vastuu siitä, että rahastojen kautta maksettavat lakisääteiset velvoitteet voidaan hoitaa asianmukaisesti eli maksuvalmiuden turvaamisvelvoite. Esimerkiksi maatalouden kehittämisrahasto, josta myönnetään erilaisia maatalouden investointitukia avustuksina, lainoina ja korkotukina, on tehnyt useina vuosina alijäämäisen vuosituloksen ja rahaston omassa pääomassa edellisten tilikausien voittovarot – erän summa on negatiivinen eli rahastoon on kertynyt alijäämää 266 276 743,66 euroa rahaston peruspääomaksi rinnastuvan rahastopääoman ollessa 1 343 454 225,83 euroa. Edellisten tilikausien tuotto- ja kulujäämäerä on valtion vuoden 2003 tilinpäätöksen mukaan negatiivinen myös valtioneuvoston rahastossa (alijäämää on 521 384 732,92 euroa), maatalouden interventiorahastossa (alijäämää 728 503,07 euroa), valtion vakuurahastossa (alijäämä 2 388 139 952,75 euroa) ja öljysuojarahastossa (kulujäämä 722 563,23 euroa).

Asuntorahastolla ei siten ole lainsäädäntöön tai yleisiin valtionalouden hoidon periaatteisiin ja käytäntöihin perustuvaa oikeutta saada kompensatiota rahaston maksettaviksi säädetystä ja määrätystä rahoitustuista. Tällainen kompensatio riippuu täysin yleisestä finanssi- ja yhteiskuntapoliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Asuntorahastolain 7 §:n 2 momentissa on hallitusta valtion talousarvioesityksen laatijana ja eduskuntaa budjettivallan käyttäjänä velvoittava säännös siitä, että rahaston vuosittainen maksuvalmius on turvattava siirtämällä rahastoon talousarviossa tarvittava määräraha. Määrärahan mitoituksessa otetaan huomioon rahaston lainanotto- ja arvopaperistamisvaltuuksien nojalla saatavat varat, rahastolle aiemmilta vuosilta kertyneet ja asianomaisena vuotena kertyvien rahavarojen määrät sekä rahastosta asianomaisena vuotena maksettavaksi tulevat menot. Säännöksellä turvataan vuosittainen maksuvalmius mutta sen perusteella ei voida perustella vuosittaisen maksuvalmiustarpeen ylittävää varojen rahoitointia. Ylisuuri kassa rahastotaloudessa puolestaan lisää aina valtionalouden kokonaisuuden rahoituskuluja, koska rahoitointi lisää velkaisen valtionalouden oloissa talousarviotalouden nettorahoitustarvetta ja koska valtion kassasijoitusten tuotto on selvästi alempi kuin valtionvelan keskimääräinen korkomeno.

Mikäli rahoituskustannusten läpinäkyvästä esittämisestä asuntorahastolle aiheutuvia menoja halutaan kuitenkin kompensoida läpinäkyvällä ja selkeällä tavalla jo ennen kuin valtion velvoite määrärahalla turvata rahastosta suoritettavien maksujen asianmukainen suorittaminen realisoituu, on yksi tarkoituksenmukaisimmista keinoista muuttaa tarvittavilta osin avustusten maksuvelvoitteen ja-

kautumista rahaston ja talousarviotalouden välillä. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta tämä on myös tarkoituksenmukaisin tapa.

Yleiset läpinäkyvyyden, selkeyden ja johdonmukaisuuden vaatimukset koskevat taloudenhoidon periaatteina myös tukien maksamisvastuun jakautumista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tukien maksatusvastuun jakautuminen talousarviotalouden ja rahaston välillä tulisi perustua mahdollisimman selkeisiin periaatteisiin ja erityisesti siihen, kuinka kiinteästi siirtomeno liittyy rahaston ydintehtäviin ja mikä merkitys tuilla on rahaston riskienhallinnalle. Näillä periaatteilla voidaan asuntorahaston avustustoiminnan tarkastelussa esittää seuraavat havainnot nykyisistä asuntorahastosta maksettavista tuista:

- erityisryhmien asuntotuotannon avustukset liittyvät asuntorahaston asuntotuotannon tukemisen ydintehtäviin
- kunnallisteknisillä avustuksilla on tarkoituksena helpottaa kasvukeskusten asuntorahaston rahoittaman tuotannon tonttipulaa ja siten liittyvät olennaisesti perustoimintoihin
- vuokra- ja asumisoikeustalouden avustuksilla on merkitystä asuntorahaston riskienhallinnassa ja niillä turvataan valtion saatavia, joten ne kuuluvat luontevasti asuntorahastolle
- akordit ovat samoin riskienhallinnan väline, joten ne kuuluvat luontevasti asuntorahastolle
- korjaus-, energia- ja rakennusperintöavustukset kohdentuvat laajalti asuntokantaan ja niiden yhteys asuntorahaston muuhun toimintaan on etäisempi sekä lisäksi kunnat myöntävät avustukset suurimmaksi osaksi.

Rahaston talouden kompensatiota ja talousarviotalouden ja rahastotalouden välisten suhteiden selkeyttämistä avustusten maksamisessa olisi korjaus-, energia- ja rakennusperintöavustukset tukimuoto, jossa voitaisiin harkita avustusten lopullisen maksamisvastuun siirtämistä joko osittain tai kokonaan talousarviotaloudelle.

6 Valtiontalouden ja rahastotalouden riskienhallintaan liittyvät kysymykset sekä tuottojen ja kustannusten jaon muutosten vaikutukset asuntorahaston talouteen ja toimintaan

Riskienhallinnan kannalta tässä yhteydessä merkittävimpiä kysymyksiä ovat:

1. vaarantaako rahoitustuottojen ja –kustannusten kohdentamisessa läpinäkyvyyden parantaminen käyttämällä jälleerahoituskustannuksia vastaavaa oman pääoman korkoa rahaston kautta harjoitettavan toiminnan volyymin
2. vaarantuuko maksuvalmius rahastosta maksettavien velvoitteiden kannalta ja johtavatko järjestelyt ylimääräisiin varainhankintakustannuksiin
3. tarvitaanko asuntorahastoon rahastointia valtion yleistä riskienhallintaa varten

Edellä oleva 1 kysymys on luonnehdittu riskiksi sen johdosta, että kustannusten-jakojärjestelyillä ei pyritä muuttamaan muutoin päätettyä rahaston kautta nykyisin harjoitettavan toiminnan volyyymiä. Kohtien 1 ja 2 kysymystä voidaan parhaiten tarkastella ennustamalla rahaston talouden ja toiminnan kehitystä suhteessa valtiontalouden yleiseen kehitykseen. Tarkastelua varten on laadittu laskelmia sekä ympäristöministeriössä että valtiovarainministeriössä. Laskelmat ovat tämän muistion liitteinä.

Valtion yleisen riskienhallinnan osalta voidaan todeta, että riskienhallinta rahastoimalla tai vakuuttamalla aiheuttaa aina myös riskienhallinnan kustannuksia. Rahastoimisen osalta kyseessä ovat valtion jälleenerahoituskustannukset. Valtiolla on kannettavana sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti niin sanotun lender of last resort/ guaranter of last resort –tehtävän kautta hyvin laajalti erilaisia potentiaalisia vastuita. Näiden vastuiden kattamiseksi ja myös rahastojen maksuvalmiuden turvaamiseksi paras menetelmä on terveen ja liikkumavaraa omaavan valtiontalouden ylläpitäminen. Kyseisellä lähestymistavalla riskienhallinta ei rajoita taloutta ja toimintaa tarpeettomasti ja samalla ei myöskään synny riskienhallinnasta ylimääräisiä kustannuksia. Asuntorahaston maksuvalmiusriskien kannalta erittäin merkittävä on edellä todettu asuntorahastolain 7 §:n 2 momentin säännös, joka velvoittaa valtion aina vuositasolla turvaamaan rahaston maksuvalmiuden.

Riskien yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös valtion rahoituksenhallinnan kokonaiskustannuksiin. Valtion kassa on huomattavan suuri, mikä johtuu osaksi talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kassavaroista. Valtion kassan suuruuteen ovat kriittistä huomiota kiinnittäneet muun muassa valtiontilintarkastajat vuodelta 2001 antamassaan kertomuksessa sekä kansainväliset arvioijat, esimerkiksi kansainvälinen valuuttarahasto IMF. Näihin kriittisiin arvioihin voi yhtyä sikäli, että valtion ja sen rahastojen maksuvalmiuden ylläpitäminen ei nykyisissä oloissa vaadi suurta kassaa ja ylisuuret käteisvarat valtiontalouden kokonaisuutena ollessa velkainen ja tarvitessa nettovarainhankintaa aiheuttavat tarpeettomia kustannuksia. Maksuvalmius voidaan nykyisissä oloissa turvata käytännössä 0 –kassalla.

Liitteenä on ympäristöministeriöltä 12.8. saatu alustava laskelma, joka sisältää:

1. arvion asuntorahaston pitkän aikavälin tuloista ja menoista
2. asuntorahaston rahoituslaskelmaennusteen
3. supistetun hahmotelman rahaston tuloslaskelman ja taseen oman ja vieraan pääoman kehityksestä

Laskelmat perustuvat oletamaan siitä, että asuntopoliittisen ohjelman 10.000 asunnon rakentaminen rahoitustuella toteutuu täysimääräisesti vuodesta 2006 lähtien. Yleisen kustannustason nousu on oletettu vuosille 2005-2008 1,8 %:ksi ja vuodesta 2009 lukien 2 %:ksi ja rahaston uuden pitkäaikaisen varainhankinnan keskikorkona on käytetty vuodesta 2006 lukien 5 %:ia. Rahoituslaskelmassa on edelleen oletuksena, että rahaston Fennica –lainojen takaisinlunastukset tehdään ensisijaisesti asuntorahaston kassavaroilla. Rahoituslaskelmassa on otettuna huomioon myös oman pääoman jälleenerahoituskorko 206 miljoonaa euroa vuodessa jokaisena vuotena maksettavana eikä laskelmassa ole muutettu avustusten maksuvelvoitteen jakaumaa talousarviontalouden ja rahastotalouden välillä.

Laskelman olettamalla voidaan tehdä seuraavat havainnot:

- rahoituslaskelmassa, joka on maksuvalmiuden kannalta olennaisin laskelma, kassa olisi vuonna 2005 11 miljoonaa euroa alijäämäinen mutta sen jälkeen kassan saldo olisi jatkuvasti vuoteen 2023 saakka positiivinen
- tuloslaskelmaennusteessa rahasto olisi jatkuvasti alijäämäinen ja rahaston oma pääoma pienenisi sekä vieraan pääoman osuus taseesta kasvaisi.

Toinen skenaariolaskelma on valtiovarainministeriön budjettiosaston ennuste vuoteen 2020 asti. Laskelma on liitteenä. Siinä on ympäristöministeriön laskelmasta poikkeavat perusolettamat. Asuntorahastosta rahoitettavan rakentamisen volyymiksi oletetaan vuosittain 5000 – 7000 asuntoa. Laskentaoletukset pe-

rustuvat tältä osin muun muassa hallituksen asuntopoliittisessa ohjelmassa esitettyyn näkemykseen siitä, että ”rahoitusmarkkinoiden rakenteellinen muutos ... ja korkotason aleneminen merkitsevät asuntopoliittisen tukitarpeen vähene- mistä. Supistuva väestökehitys ja arava-asuntojen vajaakäytön lisääntyminen vähentävät tuetun tuotannon määrällistä tarvetta ja näin tuotantotukea tulevai- suudessa.” (hallituksen asuntopoliittinen ohjelma 29.1.2004 , s. 6). Valtiovarain- ministeriön laskelma perustuu myös näkemykseen, että väestökehityksen joh- dosta asuntojen uustuotantotarve supistuu ja rahoitusmarkkinoiden kehitys avannut aikaisempaa suuremmalle osalle kotitalouksista mahdollisuudet järjes- tää asumisensa omien mieltymystensä mukaisesti, mikä myös vähentää asunto- rahaston rahoittaman tuotannon suhteellista osuutta ja kysyntää.

VM:n skenaariossa rahastolla on velanottotarvetta Fennica –lunastusten johdos- ta vuonna 2006 noin 380 miljoonalla eurolla ja vuonna 2007 noin 155 miljoonalla eurolla. Muutoin rahaston rahoitusvarojen muutos olisi jatkuvasti positiivinen eli rahaston kassaan kertyy lisää rahaa. Tässä laskelmassa jälleenrahoituskoron jälkeenkkin rahasto olisi jatkuvasti ylijäämäinen.

Ympäristöministeriön laskelmissa asuntorahaston kustannukset on arvioitu sel- keästi liian korkeiksi jälleenrahoituskustannusten koron osalta. Jälleenrahoitus- korko tukivolyymien pysyessä ennallaan pienentää rahaston omaa pääomaa. Laskelman arvoilla rahaston kassa menisi negatiiviseksi vuonna 2005 ja sen jäl- keen kassaan alkaisi jälleen kertyä varoja. Kassan ertymä on jo pelkästään oman pääoman pienemisen johdosta YM:n laskelmaa suurempi.

Ottamatta laajemmin kantaa eri laskelmiin voidaan selkeästi todeta, että asun- torahaston maksuvalmius voidaan turvata jälleenrahoituskustannusten tuloitta- misen jälkeenkkin ympäristöministeriön laskelmien mukaan yhtä vuotta lukuun- ottamatta rahaston omilla rahavirroilla ilman erillisiä talousarviokompensaati- oita ja valtiovarainministeriön laskelmien mukaan rahaston nettolainanottoa tarvittaisiin kahtena vuotena. Kyseisinä vuosina eli vuosina 2005, 2006 ja 2007 valtion talousarviotaloudessa arvioidaan vuosille 2005-2008 annetun valtione- talouden kehyspäätöksen liitteenä olevien budjettitalouden tasapainolaskelmien mukaan nettolainanottotarvetta. Tällaisessa tilanteessa asuntorahaston rahoi- tustarpeet voidaan hoitaa kustannustehokkaalla tavalla osana valtione- talouden yleistä lainanottoa eikä rahoituskustannusten jaon selkeyttäminen sinänsä ai- heuta valtione- talouden kokonaisuuden tasolla ylimääräistä lainanottotarvetta. On lisäksi todettava , että valtion asuntorahaston varainhankintaa on viime vuosina pyritty tarkastelemaan osana valtione- talouden kokonaisuuden varain- hankintaa, koska nykyisillä rahoitusmarkkinoilla tällä tavoin toimimalla saa- daan rahoitusta selvästikin edullisemmin kuin yksinomaan rahaston omissa ni- missä ja omia tarpeita varten tehdyssä lainanotossa.

Riski liittyykin lähinnä siihen, että ympäristöministeriön oletuksilla rahaston oma pääoma pienenee. Se ei kuitenkaan millään tavoin estä tai rajoita rahaston toimintaa. Rahaston, joka ei ole luottolaitos tai sijoituspalveluritys, toimintaa ei voida myöskään tarkastella vakavaraisuuden käsitteellä tai muulla yritysmaail- man mukaisella käsitteistöllä. Rahastoa ei tule valtione- talouden kokonaistason tarkastelussa tarkastella erillisenä yksikkönään ja asuntopoliittisen rahoituksen maksuvelvoitteiden turvana on valtione- talouden ja erityisesti valtion talousar- viotalouden täysimääräinen takuu.

Valtiovarainministeriön laskelmat perustuvat pitkälti jo toteutuneen käyttäyty- misen jatkumiseen. Siltä osin laskelmia on pidettävä hyvin realistisina ja toden-

näköisesti vastaavan toteutuvaa kehitystä vaikka edelleen pidettäisiin yllä 10.000 tuetun asunnon rakentamistavoitetta. Kyseisissä laskelmissa rahaston oma pääoma olisi kasvamassa. Ympäristöministeriön laskelmien perusteella on puolestaan todettavissa, että rahaston oman pääoman jälleärahoituskustannusten ja vastaavasti rahaston kassan tuottojen jakautumisen selkeyttämisellä ei vaaranneta rahaston mahdollisuuksia hoitaa nykyisillä volyyymeillä asuntopoliittisen rahoituksen tehtäviä. Valtiovarainministeriön laskelmat osoittavat osaltaan, ettei toistuva vuosittaisen tilinpäätöksen alijäämäisyys vääjäämätön tai edes todennäköinen seuraus mahdollisesti tehtävästä rahoituskustannusten vyöryttämisestä rahastoon.

7 Asuntorahaston taserakenteen kehittäminen

Asuntorahaston omassa pääomassa talousarviosiirtojen merkityksestä on esitetty erilaisia käsityksiä. Rahaston omaan pääomaan ovat myös rahaston tuloksen osana kertynyt myös rahaston takauksista perittyjen takausmaksujen tuottoa. Takausmaksun tarkoituksena on estää valtiontakauksista johtuvat markkinahäiriöt sekä varautua ja hinnoitella takausvastuuriskien. Talousarviosiirroissa on osaksi kyse alikorkoisuuskompensatiosta, tosin alikorkoisuuden diskonttauksen perustana olevat oletukset eivät vastaa toteutunutta ja siinä mielessä siirto ylittää selvästi alikorkoisuudesta johtuvan tulonmenetyksen.

Mahdollisiin tuleviin tappioihin ja erityisesti mahdollisiin tuleviin alijäämäisiin tilinpäätöksiin varautumiseksi voitaisiin kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisena peruspääoman jakamista peruspääomaan ja vararahastoon, jolloin rahaston taaseessa olisi erikseen jo valmiiksi osoitettu varaus mahdollisten tappioriskien varalta. Vararahastoon voitaisiin siirtää asuntorahastoon tehdyt talousarviosiirrot sekä kertyneiden takausmaksujen kumulatiivinen tuotto eli 1.346.512.539,12 euroa (siirrot talousarviosta rahastoon) + noin 100 miljoonaa euroa sekä pyöritys tulevien riskien varalta, jolloin rahaston kooksi tulisi 1.500.000.000. euroa. Vararahastosta aiheutuu jälleärahoituskustannuksia, joten vararahastonkin tulisi olla jälleärahoituskustannuksia vastaavan koron alainen. Järjestely on sinänsä valtion ja rahaston riskienhallinnan kannalta tarpeeton, koska rahaston maksuvalmius on turvattu asuntorahastolain mukaan sillä, että rahasto toimii täydellisellä valtion takuulla. Tasejärjestelyä voidaan puoltaa kuitenkin sillä perusteella, että rahaston peruspääoman määrä on rahastotalouden kokonaisuus huomioon ottaen erittäin suuri.

8 Asuntorahaston tilinpäätöksen kehittäminen

Valtion ja sen virastojen ja laitosten sekä rahastojen tilinpäätösmenettely uudistuvat vuosina 2004 – 2005 ja uusi valtion tilinpäätöskertomus otetaan käyttöön perustuslaissa tarkoitettuna valtiontaloudellisena kertomuksena. Rahastojen tilinpäätösten on annettava jatkossa perusta sille, että tilinpäätöskertomuksessa voidaan antaa oikea ja riittävä kuva yhteiskuntapolitiikan ja sen osa-alueiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta sekä rahastojen taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Tässä yhteydessä muutetaan rahastojen tilinpäätösten kaavoja. Asuntorahaston tilinpäätökseen ja sen liitteisiin on tässä yhteydessä tarpeen tehdä tarvittavat muutokset, jotta rahaston oma tilinpäätös antaisi oikean ja riittävän kuvan sekä lisäksi antaisi perusteet laajemmalle oikean ja riittävän kuvan antamiselle asuntopoliitiikan vaikuttavuudesta.

9 Johtopäätökset

Edellä esitetyn perusteella ja edellä esitetyillä tarkennuksilla:

1. olisi perusteltua, että asuntorahaston omalle pääomalle kokonaisuudessaan ryhdytään laskemaan sen jälleenrahoituskustannuksia vastaava korko.
2. olisi perusteltua, että asuntorahaston yhdystilisaatavalle ryhdytään maksamaan korkoa joka vähennetään rahastosta valtion talousarvioon tehtävästä siirrosta.
3. edellä 1 ja 2 kohdissa tarkoitettu järjestelyn ei voida arvioida vaarantavan asuntorahaston asuntopoliittisen rahoituksen volyyymiä tai asuntopoliittisten velvoitteiden tai asuntorahaston maksuvalmiutta eikä sen voidan myöskään arvioida vaarantavan rahaston olemassaoloa asuntopoliitiikan harjoittamisen hallintavälineenä
4. voidaan harkita sitä, pitäisikö tarkistaa avustusten maksuvelvoitteen jakautumista talousarvioletalouden ja asuntorahaston välillä. Tällöin parhaiten harkinnan kohteeksi soveltua erä ovat korjaus-, energia- ja rakennusperintöavustukset, joiden määrä yhteensä on 71,5 miljoonaa euroa maksettavaksi talousarviosta.
5. voitaisiin harkita sitä, että järjesteltäisiin asuntorahaston taseessa omaa pääomaa valtioneuvoston päätöksellä siten, että sinne tehdyt talousarviosiirrot sekä kertyneiden takausmaksujen kumulatiivinen tuotto eli 1.346.512.539,12 euroa (siirrot talousarviosta rahastoon) + 100 miljoonaa euroa sekä pyöritystulevien riskien varalta 1.500.000.000. euroa vararahastoksi. Vararahasto olisi myös jälleenrahoituskoron alaista mutta syntyviä tappioita voidaan kattaa tästä mikäli aikaisempien tilikausien ylijäämien kertymä menisi negatiiviseksi. Järjestelyllä varauduttaisiin siten tappioriskiinkin.
6. olisi perusteltua kehittää asuntorahaston tilinpäätöskäytäntöä muutetaan siten, että se vastaa myös uusia valtion tilinpäätöskertomusmenettelyn tarpeita ja jolloin nykyiseen luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen tilinpäätöskaavan malliin tehdään tarvittavat muutokset.

Valtioneuvoston controller

Tuomas Pöysti

LIITTEET: Ympäristöministeriön skenaariolaskelmat
Valtiovarainministeriön budjettiosaston skenaariolaskelmat

21.10.2004

Lausunto

Perehdyttyäni Valtion asuntorahaston tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin sekä asuntorahaston ja valtion talousarvioitalouden välistä suhdetta koskeviin suunnitelmiin ja kannanottoihin esitän **Valtion asuntorahaston perus- ja muun oman pääoman määrittelystä ja sille jälleen- rahoituskustannuksia vastaavan koron laskennasta** seuraavan kannanoton, jonka lähtökohtana on rahoituksen laskentatoimen yleisesti hyväksytyt doktriini.

Valtion asuntorahasto on perustettu vuonna 1989. Perustamisen yhteydessä on rahastolle siirtynyt valtion aravalainasaamisia 4,9 mrd. euroa, joita saamia vastaan on taseen vastattavaa puolelle kirjattu vastaavan suuruinen oma pääoma. Sittemmin omaan pääomaan on lisätty vuosina 1990-93 rahastolle talousarviosta tulleet, korkotukisubventioiden kattamiseen tarkoitettut talousarviosiirrot 1,3 mrd. euroa. Nämä kaksi erää muodostavat nyt rahaston "peruspääoman" 6,2 mrd. euroa. Edellisen lisäksi asuntorahaston omaa pääomaa ovat kartuttaneet vuosien 1990-2003 ylijäämät, yhteensä 1,2 mrd. euroa, jotka esitetään taseessa peruspääomasta erikseen otsikolla "edellisten tilikausien voittovarot". Näin rahaston taseessa 31.12.2003 esitettävän oman pääoman määrä on kaiken kaikkiaan 7,4 mrd. euroa.

Valtion vuoden 2005 talousarvioesityksen valmisteluun liittyen on tehty päätös, että asuntorahaston omalle pääomalle ryhdytään laskemaan sen jälleenrahoituskustannuksia vastaava korko. Päätöksen mukaan oman pääoman määrittelyn ja jälleenrahoituskustannusten laskennan yksityiskohdat selvitetään tammikuun 2005 loppuun mennessä.

Valtion asuntorahastolla on sen taseen 31.12.2003 mukaan pitkäaikaisia asuntolainasaamisia yhteensä 8,2 mrd. euroa, mikä merkitsee sitä, että asuntorahaston oma pääoma on kokonaisuudessaan "kiinni" rahaston perustehtävän toteuttamiseksi myönnettyissä pitkäaikaisissa asuntolainasaamisissa. Koska rahaston oma pääoma ei näin ollen ole irrotettavissa ja käytettävissä johonkin vaihtoehtoiseen tarkoitukseen, ei siihen myöskään ole perusteltua soveltaa oman pääoman tuotovaatimusajattelua; ei edes jälleenrahoituskustannusten pohjalta. Valtion rahoja on päätetty kiinnittää ja kiinnitetty pitkäaikaisiin asuntolainoihin. Ratkaisu on peruuttamaton, eikä sille ilmeisesti ole vaihtoehtoa. Vaihtoehtoiskustannusajattelua soveltaen lainasaamisiin sidotun pääoman kustannus on nolla.

Asuntorahasto on osa valtiontaloutta – joskaan ei valtion budjettitaloutta –, joten viime kädessä rahaston toiminta ja talous ovat valtion ylimmän poliittisen johdon määräysvallassa. Oma pääoma asuntorahaston taseessa viittaa rahaston itsenäisempään asemaan talousyksikkönä ja laskentatoimen entiteettinä valtion taloudessa kuin mitä se todellisuudessa on ja mitä sen halutaan olevan. Edelleen oman pääoman jako peruspääomaan ja muuhun pääomaan on keinotekoinen. Itse asiassa koko peruspääoman käsite on laskentatoimen teorian pohjalta tarkastellen epäselvä – niin talousarvion ulkopuolisissa rahastoissa kuin myös liikelaitoksissa. Peruspääomalle on yleensä määritetty kiinteän korkokustannuksen mu-

kainen tuottovaatimus, joka tuloslaskelmassa esitetään omana kulueränään "peruspääoman korko". Menettelyn perusteella voi todeta, että peruspääoma on vieraan pääoman luonteista omaa pääomasta tai jonnekin vieraan ja oman pääoman välimaastoon sijoittuvaa pääomaa. Tilinpäätösinformaation esittämisen ja tulkinnan näkökulmasta oman pääoman tuottovaatimuksen esittäminen tuloslaskelman kulueränä on harhaanjohtava menettely ja vähänkin kokemattomampien ja laskentatoiminta vähemmän tuntevien informaation käyttäjien parissa epäselvyyttä ja väärintulkintoja aiheuttava erä.

Oma pääoma saa yleensä osuutensa tilikauden tuloksesta sen mukaan kuin omalle pääomalle jaettavaa tulosta syntyy. Myös Valtion asuntorahaston kohdalla olisi oikean ja riittävän kuvan saamisen ja tilinpäätösinformaation ymmärrettävyyden ja läpinäkyvyyden kannalta selvempi menettely se, että siirto talousarvioon tehtäisiin vuosittain suoraan rahaston tuloksesta eikä keinotekoisien oman pääoman käsitteiden ja tuottovaatimustulkintojen pohjalta. Osa rahaston kunkin tilikauden tuloksesta tulisi oletettavasti pidättää rahastossa sen tehtävien ja toiminnan ylläpitämiseksi, mutta osa tuloksesta voitaisiin tulouttaa valtion talousarvion kautta käytettäväksi valtion muihin tarpeisiin. Valtion asuntorahasto laskentatoimen ja tilinpäätösraportoinnin entiteettinä olisi tietyn tehtävän toteuttamiseen siirrettyjen varojen kokonaisuus, josta kulloinkin ylimääräiset varat olisi siirrettävissä valtion budjettitalouteen ja vastaavasti tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvät vajheet katettaisiin valtion talousarviosta. (Vrt. Pär Falkman: Teori för redovisning, s. 54 Medelsteori).

Yhteenveto lausunnon sisällöstä:

- Oman pääoman ja tuottovaatimuksen määrittely soveltuu Valtion asuntorahastoon huonosti, koska rahaston varat ovat kiinni pitkäaikaisissa laina-
saatavissa eivätkä ne ole sieltä lyhyellä aikavälillä irrotettavissa vaihtoehtoi-
siin tarkoituksiin.
- Rahaston toiminnan jatkuvuuden kannalta tarpeettomat varat on mahdolli-
ta siirtää valtion budjettitalouteen poliittisen tahdon ja valtiovallan päätök-
senteon perusteella ilman, että sen perustaksi tarvitaan varsin keinotekoisia
oman pääoman ja tuottovaatimuksen määrittelyä jälleenerahoituskustannus-
ten pohjalta.
- Rahaston tilinpäätösinformaation ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä lisäi-
si vaihtoehto, jossa tuloutus talousarvioon tehtäisiin suoraan rahaston tulok-
sesta eikä kätkeytyneenä laskennalliseen peruspääoman korkovaatimukseen.
Ratkaisu toisi kulloisenkin tilanteen edellyttämää joustavuutta tuloutuksen
määrään, joskin samalla edellyttäisi sopimusta rahastoa hallinnoivan minis-
teriön ja valtiovarainministeriön kesken.

Salme Näsi
laskentatoimen professori

Osiassa käsitellään Valtion asuntorahastoon ja sen välittömään toimintaympäristöön liittyviä viime vuosien kehittämissuunnitelmia. Tarkastelussa lähdetään liikkeelle hallituksen asuntopoliittisesta ohjelmasta, jossa on sovittu toimintalinjat vuosille 2004-2006. Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma konkretisoi hallituksen asuntopoliittisia tavoitteita ja eri kehittämishankkeissa esitettyjä toimenpidesuosituksia. Asuntopoliittisen ohjelman osioon on liitetty kursiivilla jo toteutetut toimenpiteet.

1. Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004-2006

Valtioneuvosto hyväksyi 29.1.2004 periaatepäätöksen asuntopoliittiseksi ohjelmaksi vuosille 2004-2006. Asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004-2006 sisältää hallituksen asuntopoliittikan linjaukset sekä keskeiset hallituskauden aikana toteutettavat toimet.

Valtion asuntorahastoon liittyvien toimenpiteiden osalta ohjelmassa on sovittu seuraavat kokonaisuudet:

Sosiaalisen asuntotarjonnan lisääminen

- Valtioneuvosto hyväksyi 25.9.2003 lausuman: "Sosiaalisessa asuntotuotannossa korkotukilainoituksen asuntopoliittista toimivuutta parannetaan kehittämällä korkotukiehtoja. Samalla sen osuutta sosiaalisesta asuntotuotannosta voidaan asteittain nostaa aravajärjestelmän asema uustuotannossa säilyttäen." Lausuman mukaisesti korkotukilainoituksen asuntopoliittista toimivuutta vuokra-, asumisoikeus- ja osaomistustalojen lainoituksessa kehitetään parantamalla korkotuen ehtoja. Arava- ja korkotukilainoituksen tulee olla yhdenvertaiset. Korkotukilainoituksen korkotukea kehitetään niin, että siinä on sama tukiaste kuin aravalainoituksessa. Hallitus päättää uusista ehdoista helmikuussa 2004. Uudet ehdot koskevat 1.1.2004 jälkeen hyväksymispäätöksen saaneita korkotukilainoja. Korkotukiehtojen kehittämiseen liittyen korkotukilainoituksen osuutta lisätään ja aravalainoituksen osuutta vähennetään vaiheittain, siten että korkotukilainoituksella voidaan vuonna 2007 toteuttaa 60 % ja aravalainoituksella 30 % hallitusohjelman mukaisesta 10 000 sosiaalisen asunnon tuotannosta. Takaustuotannon osuus on 10 %.

Korkotukilainoituksen uudet ehdot annettiin 15.4.2004

- Korkotukilainoitukseen sisältyvän tuen ohella annetaan kunnille ja yleishyödyllisille yhteisöille lisätukea tarkoituksena tukea erityisryhmien (esim. asunnottomat, vanhukset, dementikot, mielenterveysongelmaiset, vammaiset, opiskelijat ja erityistukea tarvitsevat nuoret) asuntotilanteen helpottamista asuntojen rakentamisen, hankinnan ja perusparantamisen avulla. Vuonna 2005 käyttöön otettava lisätuki annetaan korkotukilainaa pienentävänä avustuksena ja mitoitetaan kunkin erityisryhmän tuen tarpeen mukaan. Kohteiden asukasrakenteen monipuolisuus turvataan asukasvalinnassa. Lisää alustavan arvion mukaan asuntorahaston maksamia avustusmenoja 10 – 35 miljoonaa euroa vuositasona. Avustus on kertaluonteinen investointiavustus ja sen valtuus päätetään vuosittain

budjetissa. Rahoitustuen lisäämisen ohella asunnottomuuden vähentäminen ja vaikeimmassa asemassa olevien erityisryhmien asuntotilanteen parantaminen edellyttävät myös uusien toimintamallien kehittämistä, mukaan lukien fyysiset ratkaisut.

Hallituksen esitys erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi myönnettävistä avustuksista annettiin valtion vuoden 2005 talousarvion yhteydessä 14.9.2004. Avustusvaltuudeksi esitetään 34 miljoonaa euroa vuodelle 2005.

- Toteutetaan yleishyödyllisyystyöryhmän ehdotuksia. Yleishyödyllisyysäänöksiä ei muuteta voiton tuloutusta koskevien säädösten osalta, jolloin kiinteistöjen myynnistä tuleva yhteisöjen varallisuuden kasvu tulee käytetyksi asuntojen uustuotantoon ja olemassa olevan kannan peruskorjaamiseen. Sen sijaan luovutuksensaajia koskevia rajoituksia väljennetään. Yleishyödyllisyyttä ei laajenneta koskemaan kuntien omistamia yhtiöitä muilta osin kuin voiton tuloutuksen osalta. Kiinteistökohtaisia käyttö- ja luovutusrajoituksia lyhennetään nykyisestä 45 vuodesta 1980 luvulla lainoitetuissa asunnoissa 35 vuoteen ja vuonna 1990 ja sen jälkeen lainoitetuissa asunnoissa 40 vuoteen. Säädosmuutokset tulevat voimaan vuoden 2004 aikana.

Valtioneuvosto vahvisti säädosmuutokset 13.8.2004 ja ne tulivat voimaan 1.9.2004 asuntopoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti.

- Vuonna 2004 siirrytään voimakkaan asuntokysynnän alueilla arava- ja korkotukivuokra-asunnoissa yksiin tulorajoihin luopumalla ns. alemmista tulorajoista. Samassa yhteydessä ylempiä tulorajoja nostetaan mahdollistamaan sosiaalisen vuokra-asunnon saanti myös keskipalkkaisilla työntekijöillä. Muilla alueilla tulorajoista luovutaan olemassa olevassa arava- ja korkotukivuokra-asuntokannassa. Tarveharkintaan perustuvalla asukasvalinnalla varmistetaan pienituloisten ja eniten asunnon tarpeessa olevien asunnon saanti.

Asetus tulorajojen muuttamisesta annettiin 27.5.2004 ja ne tulivat voimaan 15.6.2004 alkaen. Voimakkaan asuntokysynnän alueella esimerkiksi kahden henkilön tulonsaajaparikunnan tuloraja nousi 3340 eurosta 4100 euroon.

Uusien asuntoalueiden rakentamisen edistäminen

- Vuonna 2006 otetaan käyttöön Helsingin seudulla valtion asuntorahaston varoista rahoitettava asuntotuotannon kasvua tukeva viisivuotinen asuntoaluekohtainen avustusjärjestelmä. Avustusjärjestelmään varataan 5 miljoonaa euroa. Rahoitusta voidaan osoittaa myös lähiöiden kehittämiseen täydennysrakentamiseen liittyen.

- Vuonna 2005 kunnallistekniikka-avustuksen käyttöaluetta laajennetaan myös muihin kasvukeskuksiin kuin Helsingin seudulle. Laajentaminen lisää asuntorahaston menoja 50 miljoonaa euroa 5 vuoden aikana. Pientalotuotannon edistäminen otetaan huomioon järjestelmää kehitettäessä. Erillisenä hankkeena toteutetaan pientalo- ja puurakentamisen edistämiprojekti.

Ehdotuksessa valtion vuoden 2005 talousarvioksi kunnallistekniikka-avustuksen käyttöaluetta esitetään laajennettavaksi. Avustuksen valtuudeksi on määritetty 12,5 miljoonaa euroa.

Vähentyvän asuntokysynnän aiheuttamien ongelmien helpottaminen

- Vuonna 2006 otetaan käyttöön mahdollisuus aravalainan osittaiseen anteeksi- antoon tapauksissa, joissa se on perusteltua lainoitettujen kohteiden luottotap- pioiden ennaltaehkäisemiseksi. Uusi järjestelmä edellyttää myös omistajan pa- nostusta. Aravalainan osittaiseen anteeksiantoon arvioidaan tarvittavan valtuutta 3 - 4 miljoonaa euroa vuositasolla. Vuonna 2006 otetaan käyttöön aravalainojen osittaisen anteeksiantamisen lisäksi uutena erillisenä tukimuotona valtion asun- torahaston varoista maksettava purkuavustus, kun on perusteltua kattaa purka- misesta syntyneitä kustannuksia. Purkuavustukseen varataan 2 miljoonaa euroa vuositasolla.

- Vuonna 2006 käynnistetään valtion asuntorahaston varoista rahoitettava 5- vuotinen sosiaalisten vuokra-asuntojen vähentyneestä kysynnästä kärsivien kerrostalovaltaisten alueiden asuntokannan ja asuinympäristön laadun kehittä- miseen liittyvä projekti. Tavoitteena on kehittää olemassa olevia rakennuksia ja asuntoja paremmin alueilla vallitsevaa kysyntää vastaaviksi ja vähentää uudisra- kentamisen tarvetta. Hankkeeseen varataan 2 miljoonaa euroa.

- Vanhojen omistusasuntojen nykyisen korkotukihankintalainoituksen alueelli- sia käyttömahdollisuuksia parannetaan väljentämällä nykyistä kunnan sisäistä alueellista rajausta vuonna 2004 asuntokannan käytön tehostamiseksi. Lainoja hyväksyttäessä sovelletaan tapauskohtaista harkintaa. Vuosittain korkotukilai- noitetaan enintään 200 asunnon hankinta.

Toteutunut vuoden 2004 aravalainojen myöntämisvaltuuden sekä korkotukiasuntolainoi- jen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelman yhteydessä.

- Vuonna 2005 ARAn tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalintakriteereistä poistetaan varallisuusehto 50 vuotta täyttäneiden osalta. Samalla asumisoikeus- asuntotalojen käyttö- ja luovutusrajoituksia muutetaan siten, että siellä missä asunnoille ei ole kysyntää asumisoikeusasuntoina, asuntoja voidaan hakemuk- sen pohjalta vapauttaa rajoituksista, jotta niitä voidaan käyttää muina asuntoina, ensisijaisesti vuokra-asuntoina.

Aravalainoituksen kehittäminen

- Ennen vuotta 1990 myönnettyjen aravalainojen korkoja alennetaan vuonna 2004 lähemmäksi markkinakorkoja, jolloin nykyiset, pääosin 5,5 %:in suuriset korot alennetaan 4,25 %:iin. Koron muutokset tästä tasosta sidotaan valtion 10 vuoden obligaatiokoron muutoksiin. Vuonna 2005 otetaan käyttöön uusi ennen vuotta 1990 myönnettyille aravalainoille kohdennettu ilmoitus- tai hakemusperusteinen lainaehtojen muuttaminen, jossa korkojen alentamisen lisäksi voidaan uudistaa lainojen lyhennysaikataulu vuosittaisten lyhennysten pienentämiseksi. Erillise- nä toimenpiteenä selvitetään olemassa olevien lainoitusjärjestelmien yksinker- taistamista hallinnon tehostamiseksi.

Korkojen alentamisesta annettiin asetus 6.6.2004 ja 4,25% enimmäiskorkoa sovelletaan 1.10.2004 lähtien.

Tuloksissaan arviointiryhmä katsoo Suomen asuntopolitiikan toimivan yleisesti ottaen hyvin. Valtiolta kaivataan kuitenkin tukien parempaa kohdentamista ja yksityisen sektorin roolin kasvattamista. Valtion tulisi voimakkaammin tukea omistusasunnon hankintaa.

Yksittäisinä kehittämissuosituksina ryhmä esittää mm. seuraavaa:

1. Asunto-ohjelmat pitäisi integroida toisiinsa ja kohdentaa paremmin siten, että:

- vuokralaisten valintakriteereitä aravalainoituksessa tarkistetaan ja mahdollisesti kiristetään
- selvitetään, onko mahdollista lisätä vähemmän tuettua tarjontaa asumisoikeusasuntojen ja omistusasuntojen edullisten hankintaohjelmien (osaomistus, yhteispääoma) sekä vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjonnan avulla
- varmistetaan yhtäläiset edellytykset korkotukilainan ja aravalainan valinnalle samalla säilyttäen molemmat järjestelmät, niin että kussakin tilanteessa on tarjolla tehokkaampi vaihtoehto
- selvitetään, mitä mahdollisia etuja olisi tuettujen yksityisten lainojen joustavammasta tarjoamisesta (ilman automaattista aravatakuuta) yleishyödyllisille yhteisöille laajemman sääntelymekanismin puitteissa.

2. Hyvän asunnon saaneiden ja ensiasuntoa etsivien eriarvoiseen asemaan ja nykyisen sosiaalisen asuntokannan hoidon ja perusparannuksen rahoituksen riittämättömiin kannustimiin pitäisi puuttua:

- korostamalla vuokrien tasausta ja peruskorjausrahastointia, jotta varmistettaisiin että nykyiset asukkaat säilyttävät asunnon arvon tulevaisuuteen.
- parantamalla mahdollisuuksia asuntokannan hoitoon, esimerkiksi siten, että luodaan keskusrahasto auttamaan eniten tukea tarvitsevia alueita, varsinkin uudistamistyössä.

3. Lisätä mahdollisuuksia vähemmän byrokraattiseen ja joustavampaan sääntelyyn kustannusten pienentämiseksi:

- tarkastelemalla uudelleen aravaprosessin monimutkaisuutta ja korkojen ja ehtojen määräämismekanismeja
- varmistamalla, että kaikissa kunnissa sovelletaan samoja säännöksiä samalla tavalla etenkin valtiontukea saavassa asumisessa
- kehittämällä hyviä käytäntöjä ja vertailumenetelmiä, joilla yleishyödylliset ja muut asunto-organisaatiot voivat parantaa talonhoidon ja ylläpidon tehokkuutta
- yksinkertaistamalla prosessia, jolla sosiaalisten asuntojen hallintamuotoa voi muuttaa
- kehittämällä yleishyödyllisille yhteisöille uudenlaista sääntelyä, joka edistää valinnanmahdollisuuksien lisäämistä.

4. Pitäisi säilyttää mahdollisuus rahoittaa sekä uudisrakentamista että uudistamista asuntorahaston ja korkotuen avulla:

- hyödyntämällä valtiovarainministeriön suoraa lainanottoa EMUn kasvu- ja vakaussopimuksen asettamien rajojen sisällä
- ylläpitämällä mahdollisuutta hankkia rahoitusta Fennican kautta, mikäli suoraa rahoitusta ei ole saatavilla
- muuttamalla ARAn lainaehdot niin, että suoran lainanoton ja Fennican edut välittyvät kokonaisuudessaan yleishyödylliselle yhteisöille yksityisten lai-

- nanantajien lainojen kanssa kilpailukykyisin koroin ja ehdoin
- tukemalla asuntorahaston varojen kierrätystä, joka varmistaa kiinnitysvaikudellisuuden ja selvittämällä yleishyödyllisten yhteisöjen kykyä lisätä rahoitusta asuntoja vastaan; varmistamalla, että sosiaalisia asuntoja tuottaville on tarjolla tuettuja lainoja joustavammin niin, että loppukäyttäjät saavat tuesta täyden hyödyn.

3. Valtion asuntorahaston arviointi

Osana laajempaa asuntopolitiikan arviointia ympäristöministeriö käynnisti syyskuussa 2002 Valtion asuntorahaston virastoarvioinnin. Arvioinnin suorittajaksi valittiin Net Effect Oy, ulkomaisena asiantuntijana toimi professori Evert Vedung Uppsalan yliopistosta. Arviointi toteutettiin sidosryhmäkyselyn, haastatteluiden, asiakirjamateriaalin ja johtoryhmän antiworkshoppien kautta. Toimeksianossa tarkastelu kohdistettiin nimenomaan asuntorahastoviraston toimivuuteen ja tehokkuuteen sekä toiminnan tavoitteidenmukaisuuteen, yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen.

Arviointitehtävän keskeisiä kysymyksiä olivat:

1. Valtion asuntorahaston toiminnan tavoitteidenmukaisuus
 - toiminnan tulostavoitteidenmukaisuus
 - tulostavoitteiden saavuttaminen
 - tulostavoitteiden saavuttaminen
 - tulosohjauksen toimivuus ohjausvälineenä
2. Valtion asuntorahaston organisaation toimivuus, tehokkuus ja taloudellisuus
 - nykyisten tehtävien kannalta
 - keskushallinnon kehittämiselle asetettujen kehittämissuhteiden suhteen
 - reagointiherkkyys suhteessa toimintaympäristön muutoksiin
3. Valtion asuntorahaston yhteistyö ja yhteistoiminta eri sidosryhmiin nähden
4. Valtion asuntorahaston toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja tuloksellisuus ml. vaikuttavuuden seurannan toteuttaminen
5. Arvioijan mahdolliset esiin nostamat muut kysymykset

Arvioinnin mukaan ARA selviytyy ydintehtävistään hyvin. Lainojen, avustusten ja takauksien myöntämisen osalta kiitellään niin hakuprosessin ripeyttä, tasa- puolisuutta, kuin selkeyttäkin. Uusimpien tehtävien omaksumisessa, kuten yleishyödyllisten yhteisöjen valvonnassa, on sidosryhmien mielestä vielä työtä. Laadun ja kustannusten valvontaan liittyviin toimintoihin toivottiin enemmän läpinäkyvyyttä.

Yhteistyön saralla ARA:ta toivottiin muun muassa entistä enemmän erilaisia informaatio-, koulutus- ja muita vastaavia tilaisuuksia sekä sähköisten palvelujen jatkokehittämistä. ARA:n toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta näkemykset olivat keskimäärin myönteisiä. Parhaiten ARA:n nähtiin onnistuneen lainoituksen alueellisessa kohdentamisessa sekä rakennuskustannusten kohtuullisuuden ja laadun varmistamisessa.

Kehittämissuosituksinaan arviointiryhmä esittää seuraavaa:

1. ARA:n pidemmän aikavälin kehittämisen lähtökohtana tulee olla laajempi asuntopolitiikan ja sen järjestelmien kehittäminen. Taloudellisen, yhteiskunnallisen ja sosiaalisen toimintaympäristön muuttuessa nousevat esiin uudet haasteet koko asuntopolitiikalle. Yksittäisillä viraston kehittämistoimilla voidaan vaikuttaa vain rajoitetusti koko järjestelmän ongelmakohtiin. ARA:n erilaisia kehitysvaihtoehtoja ei voi kovin pitkälle pohtia "tyhjiössä", vaan ne on kytkettävä laajempaan näkemykseen asuntopolitiikan pidemmän aikavälin tavoitteista ja toimijoiden työnjaosta tavoitteiden saavuttamiseksi.
2. Nykyiset riskinhallintamekanismit ja -menettelyt ja niiden kehittämistarpeet tulee arvioida yhdessä ympäristöministeriön ja valtiokonttorin kanssa. Muuttoliikkeen jatkuminen voimakkaana ja kuntatalouden epävarmuustekijät tulevat lisäämään riskienhallinnan tärkeyttä.
3. ARA:n johdon on panostettava toimivan tasapainon aikaansaamiseksi viraston erilaisten tehtävien välillä, aina lähtien "harmaan talouden" ehkäisystä kokeiluluonteiseen innovoivaan toimintaan. Sosiaalisen asuntotuotannon yhteiskunnallisen painoarvon muuttuessa, on myös koko ARA:n henkilöstöä motivoiviin näkökulmiin syytä kiinnittää huomiota. Henkilöstöpolitiikan kannalta haaste on toisaalta eri työtehtävien laajentamisesta ja eri koulutustaustan omaavien henkilöiden osaamisen kehittämisestä. Johtamisen haasteet muuttuvat uusien tehtävien lisääntyessä. Aiemmin kyse on ollut erityisesti tehokkaiden ydinprosessien luomisesta. Jatkossa korostuu eri tehtävien yhteensovittaminen ja henkilöstön motivointi. Ylin johto ja keskijohto ovat avainasemassa.
4. On pidettävä huoli, että käynnissä oleva osaamiskartoitus suoritetaan perusteellisesti ja että sen tuloksia hyödynnetään aktiivisesti. Osaamiskartta on jatkossa pidettävä ajan tasalla, mikä osaltaan myös edesauttaa rekrytointitarpeiden määrittelyä osana laajempaa valmistautumista henkilöstön ikääntymiseen.
5. Internetin tarjoamia mahdollisuuksia on hyödynnettävä tehokkaasti. Sähköisiä palveluja ja lomakkeita tulee kehittää yhdessä keskeisten sidosryhmien kanssa. Oleellista on tässä yhteydessä miettiä laajemminkin eri toimintatapojen ja -prosessien kehittämistä; kyse ei saa olla vain olemassa olevien mallien siirtämisestä sähköiseen muotoon. Sidosryhmäkyselyssä nostettiin esiin ehdotuksia internetin kautta jaettavan tiedon suhteen sekä toivottiin mm. kysymys-vastaus -palstoja, palautteenantomahdollisuuksia sekä keskeisiä laintulkintoja verkkoon. Verkkoa tulee hyödyntää informaatio-ohjauksen välineenä menettelytapoja kehitettäessä.
6. Mikäli tulosohtausmenettelyn halutaan merkittäväällä tavalla vaikuttavan ARA:n toimintaan, tulisi tulosohtauksen terävöittämistä edelleen jatkaa. Tämä edellyttää tarkastelua, jossa selvitetään mitkä ovat ARA:n mahdollisuudet vaikuttaa nykyisten tulostavoitteiden toteutumiseen. Samalla etsitään ja kehitetään nykyistä mielekkäämmät seurantamittarit tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi sekä määritellään lähtö- ja tavoitetasot mittarien lukuarvoille. Tässä yhteydessä tulisi kehittää myös palveluprosessien tehokkuutta ja laatua kuvaavia mittareita, esim. hakemusten käsittelyaikojen mittaamista, jolla kyetään arvioimaan palveluprosessin laadun kehittymistä. Palvelujen kysynnän ollessa heikko, kuten käsillä olevan arvioinnin suorittamisen

hetkellä, palveluprosessien sisäistä tehokkuutta ja laatuksiteerien täyttymistä kuvaavat tulosmittarit mahdollistaisivat tuloksellisuuden mielekkään kuvaamisen. Uusien tehtävien myötä tulee miettiä niihin, kuten valvonta- ja ohjaustoimintaan, soveltuvia tulosmittareita.

7. Jotta viraston nykyisestä "reaktiivisesta" ja asteittaisesta tehtäväkentän muuttamisesta päästäisiin pitkäjännitteisempään kehittämiseen, ympäristöministeriön ja ARA:n tulee yhdessä sidosryhmien kanssa pohtia ARA:n pidemmän aikavälin strategisia kehittämissvaihtoehtoja. Konkreettisesti tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi erilaisten kehitysvaihtoehtojen luomista ARA:lle ja näiden kriittistä arviointia erilaisissa skenaarioissa. Tämä mahdollistaisi vaihtoehtoisten roolien pohdinnan erilaisissa tulevaisuuden taloudellisissa, yhteiskunnallisissa ja sosiaalisissa toimintaympäristöissä. ARA on arvioinnin mukaan ammattitaitoinen ja tehokas virasto, jolle nähdään sidosryhmien piirissä asuntopolitiikan toimeenpanijana useita mahdollisia, nykyisen kaltaisia ja nykyisyydestä poikkeavia tehtäviä. Alla on luonnehdittu karkeasti erilaisia periaatteellisia kehitysvaihtoehtoja, eräänlaisia pelkistettyjä "arkkityyppejä", jotka on tunnistettavissa sidosryhmien vastauksissa, mutta joiden tarkempi sisältö ja hyödyllisyys riippuu koko asuntopolitiikan suunnasta ja kentän kehityksestä.

Ensimmäisenä näkymänä (a) on lähinnä vanhan kannan tehokkaaseen valvontaan ja ylläpitoon keskittyvä virasto, jonka uustuotannon rahoitustehtävät ovat nykyistä selvästi vähäisemmät. Toisena vaihtoehtona (b) voisi olla eräänlainen asuntomarkkinoiden rakenteiden edistäjä, jolla olisi volyymiltaan nykyistä pienempi uustuotantorahoitus sekä vahva kehittävä, tutkimuksellinen ja ohjaava ote, mahdollisesti jopa koko asuntotuotantoon ja -kantaan liittyen. Kolmantena perusvaihtoehtona (c) voidaan nähdä nykyisen kaltainen sosiaalista asuntotuotantoa rahoittava virasto, jolla olisi asiakkaiden tarpeiden ja kysynnän mukaisia tuotteita, ja lisäksi nykyistä selvästi vahvempi ote asuntomarkkinatutkimuksen ja kokeiluluonteisten innovaatioiden eteenpäin viejänä, mutta lähinnä vain valtion tukeman asuntotuotannon piirissä. Näillä luonnostelluilla kehitysvaihtoehtoilta olisi luonnollisesti vaikutuksia myös resursointiin.

4. Tukipalvelujen hoidon järjestäminen ja tehostaminen ympäristöhallinnossa

Ympäristöministeriö asetti kaksi selvityshenkilöä 1.10.2003 lähtien selvittämään ympäristöhallinnon tukipalveluita ja tekemään ehdotuksen niiden järjestämisestä. Selvityksellä tähdätään hallitusohjelman linjausten toteuttamiseen tukipalvelujen keskittämisestä ja alueellistamisesta. Luonnos loppuraportiksi valmistui 11.6.2004.

Ympäristöhallinnon tukipalvelut kattavat seuraavia toimintoja: Talous- ja henkilöstöhallinto, henkilöstö- ja palkanlaskentapalvelut, tiedon hallinnan palvelut ja muut tukipalvelut kuten kirjasto- ja kielipalvelut. Valtion asuntorahasto käyttää vain vähäisessä määrin yhteisiä palveluja.

Tukipalvelujen osuus henkilötyövuosilla mitattuna on ympäristöhallinnossa korkein Valtion asuntorahastolla (20%). Asuntorahasto on ulkoistanut palkanlaskennan ja saa osan tietohallintopalveluista muulta ympäristöhallinnolta. Asuntorahaston tukipalvelujen osuutta ja kustannuksia nostavat tietohallintotehtä-

vissä vain sille itselleen tehdyt tietojärjestelmät ja taloushallintotehtävissä tilivirastotehtävät. Asuntorahastolla on myös hoidossaan asuntoalan erityiskirjasto.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen järjestämiseksi tukipalveluja pohtineet selvityshenkilöt ehdottavat seuraavaa:

- Otetaan käyttöön sähköinen laskujen käsittelyjärjestelmä sekä matkanhallintajärjestelmä. Käyttöön siirytään vaiheittain vuosina 2004-2005 ja järjestelmät ovat käytössä vuoden 2005 loppuun mennessä.
- Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä osa keskitetään hallinnon sisäiseen palvelukeskukseen joka toimii ympäristöministeriön hallintoyksikön ohjauksessa. Palvelukeskuksen suunnittelu aloitetaan vuonna 2005 palkkaamalla palvelukeskuksen päällikkö ja alkuvaiheessa tarvittava vähimmäishenkilökunta. Toiminnan suunnittelu tapahtuu ympäristöministeriön hallintoyksikön ohjauksessa. Tehtävien keskittäminen voidaan aloittaa 2006. Perustettavan palvelukeskuksen henkilökuntaa lisätään sitä mukaa kun käyttöönotto etenee. Virastoille asetetaan keskittämisen takarajaksi vuoden 2008 loppu.
- Selvitetään hallinnonalan virastojen valmiudet palvelukeskuksen tehtävien hoitamiseen ja päätetään sijoituksesta. Päätöstä tehtäessä otetaan alueellistamissyistä huomioon vain pääkaupunkiseudun ulkopuoliset virastot. Valintaperusteina voidaan pitää talous- ja henkilöstöhallintoa hoitavan henkilökunnan osaamista, ikärakennetta ja toimitilojen järjestymistä. Ympäristöministeriö tekee päätöksen palvelukeskuksesta, tehtävistä ja sijoittamisesta sekä siirtymisaikatauluista.
- Toimeenpanossa edetään vaiheittain ottaen huomioon virastojen halukkuus ja valmiudet, kuitenkin annettuun takarajaan mennessä. Asiassa on tärkeää edetä vaiheittain myös siitä syystä, että palvelukeskuksen toiminnasta saadaan kokemusta ja konkreettista hyötyä. Virastojen siirtymiseen palvelukeskuksen asiakkaaksi vaikuttaa myös se, missä vaiheessa henkilöresursseja vapautuu eläköitymisen tai muun vaihtuvuuden kautta.
- Palvelukeskuksen ohjauksessa ja resursoinnissa käytetään tulosohejausta ja palvelusopimuksia. Sisäistä laskutusta ei käytetä. Palvelukeskuksen toimintaa ohjaa ympäristöministeriön hallintoyksikkö.
- Samanaikaisesti valmistelun kanssa kehitetään talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja. Sisäistä laskentaa yksinkertaistetaan. Palkkioiden maksutapa pelkistetään. Tuottavuuserot tilivirastojen ja maksupisteiden tukipalveluiden välillä ovat yllättävän suuria. Hyviä käytäntöjä ja vertailukehittämisen keinoja voidaan edistää mm. verkon hyväksikäytöllä. Vaihtoehtoina ovat myös osallistuminen Valtiokonttorin taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon kehittämishankkeisiin (KIEKU-) tai muihin eri hallinnonalojen yhteisiin hankkeisiin.
- Selvitetään ympäristölupavirastojen henkilöstön sisällyttäminen FORTIME-järjestelmän henkilöstöhallinto-osioon palvelukeskussiirron yhteydessä ja luopuminen lupavirastojen itse ylläpitämisestä erillisseurannoista. Hyötyinä ovat työn kustannussäästöjen lisäksi siirtyminen yhteisen tietojärjestelmän hyväksikäyttöön.

Samalla selvitetään ARAn mahdollisuus luopua nykyisestä, ulkoistetusta palk-

kanssa. Kilpailutuksesta huolehtii ympäristöministeriö.

- Sähköisiin palveluihin liittyvät ruotsinkielisten tekstien kääntäminen (ymparisto.fi ja asuminen.fi) keskitetään ja alueellistetaan Länsi-Suomen ympäristökeskukseen.
- Sähköisiin palveluihin liittyvä englanninkielisten tekstien kääntäminen (ymparisto.fi ja asuminen.fi) keskitetään Suomen ympäristökeskukseen
- Perustetaan työryhmä määrittelemään ulkoistettujen käännöspalveluiden sekä verkkoviestinnän käännöspalvelujen käytön periaatteet ja käytännön toimenpiteet. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat:
 - ulkoistettujen käännöspalvelujen käyttö – mikä maksetaan keskitetysti, mikä virastojen omilla rahoilla
 - työprosessi erilaisten käännöstöiden käsittelyyn

Edellä mainittujen esitysten osalta selvityshenkilöt toteavat, että päätökset raportin ehdotusten pohjalta tekee ympäristöministeriö. Ehdotusten toimeenpanossa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa aiemmin esitettyjen linjausten mukaisesti. Ehdotuksia ja niiden henkilöstövaikutuksia käsitellään siten, että henkilöstön vaikutusmahdollisuudet varmistetaan. Tiedotuksessa noudatetaan avoimuutta. Mahdolliset siirrot toteutetaan vapaaehtoisuuden pohjalta ja vakinaisen henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus ja edut turvataan toimintoja keskitettäessä ja alueellistettaessa.

Erityisesti talous- ja henkilöstöhallintoa koskevien toimenpiteiden toteuttaminen tulee vaatimaan pitkän siirtymävaiheen, johon vaikuttaa em. tehtävistä vapautuvan henkilöstön eläkkeelle siirtyminen ja muu vaihtuvuus. Riittävän pitkä siirtymävaihe on tarpeen myös toimintojen sopeuttamiseksi hallinnonalan virastoissa. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen perustaminen on vaativa toimenpide, joka on suunniteltava huolella.

5. Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinta

Ympäristöministeriö asetti 10.4.2003 työryhmän kehittämään Valtion asuntorahaston asuntolainojen ja takausten riskienhallintaa. Työryhmän tehtävänä oli laatia suunnitelma säännölliseksi olemassa olevien riskien seurantaraportoinniksi käyttäen hyväksi jo käytössä olevia riskimalleja. Lisäksi tuli laatia suunnitelma olemassa olevien riskien ennalta ehkäisemiseksi ja minimoimiseksi. Tavoitteisiin kuului myös uusien lainojen ja takausten riskien arviointimenettelyn kehittämistarpeiden selvittäminen ja suunnitelma toteutuneiden riskien realisoitikäytännöiksi. Työryhmän puheenjohtajana toimi kehittämisjohtaja Markku Tahvanainen ympäristöministeriöstä, ympäristöministeriön lisäksi työryhmässä oli edustajia Valtiokonttorista, valtiovarainministeriöstä ja Valtion asuntorahastosta. Työryhmä jätti kehittämissuosituksensa 16.6.2004.

Työryhmä on työssään todennut, että Valtion asuntorahaston myöntämien ja Valtiokonttorin hallinnoimien rahoitustukien riskienhallinta on jo nyt lähtökohdaisesti toimivaa. Systemaattista ja kattavaa riskien seurantaa on kuitenkin tarpeen kehittää samoin kuin viranomaisten välistä yhteistyötä.

Työryhmä ehdottaa riskien raportointijärjestelmää, jonka avulla voidaan muo-

Riskiraportti

Tietoisuus riskeistä ja niiden kehittymisestä on eräs päätöksenteon välttämätön perusta niin strategisella kuin operatiivisella tasolla.

Työryhmä ehdottaa, että

- (3) *Valtiokonttorin ja Valtion asuntorahaston yhteistyönä tuotetaan kaksi kertaa vuodessa erityinen asumisen rahoitustukien riskiraportti. Riskiraporttiin kerätään kattavasti ja tiiviisti valtion myöntämien asuntolainojen, korkotukien sekä valtion takauksien riskiasemaa kuvaavat olennaiset ja ajantasaiset tiedot määrättyssä muodossa.*

Tietojen pohjalta voidaan muodostaa kokonaiskuva rahoitustukien luottoriskin tilasta sekä kehityksen pääpiirteistä. Numerotietojen lisäksi raportti sisältäisi lyhyen sanallisen kokonaisarvion riskinhallinnallisesta tilanteesta sekä kiinnittäisi huomiota olemassa oleviin ja mahdollisesti riskialttiisiin seikkoihin. Lisäksi raportissa kerrotaan myös mahdollisesti muuten esiin tulleista seikoista kuten esimerkiksi yleishyödyllisyysvalvonnan yhteydessä tehdyistä havainnoista. Riskiraportissa kerrotaan myös riskienhallintaprosessin kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä raportointikaudella.

Raportointia kehitetään vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa riskiraporttiin sisällytetään tällä hetkellä tietojärjestelmistä saatavia tietoja. Myöhemmässä vaiheessa raportointia laajennetaan sen mukaisesti kun tietojen saatavuus jäljempänä esitettävien tutkimus- ja kehittämishankkeiden pohjalta lisääntyy. Työryhmän kehittämiskohteet on priorisoitu ja aikataulutettu liitteessä. Ensimmäisen raportin arvioidaan valmistuvan viimeistään alkuvuodesta 2005.

Raportointi ympäristöministeriölle

Työryhmä ehdottaa, että

- (4) *rahoitustukien riskien kehittymistä käsitellään laadittavan riskiraportin pohjalta Valtion asuntorahaston ja ympäristöministeriön välisissä tulossopimusneuvotteluissa sekä Valtiokonttorin ja ympäristöministeriön yhteistyösopimuksen käsittelyn yhteydessä.*

Valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin yhteistyö riskienhallinnassa ja raportoinnissa

Työryhmä ehdottaa, että

- (5) *riskien hallinnan tehtävien hajautuneisuuden korjaamiseksi Valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori perustavat riskien hallinnan yhteistyöryhmän, jonka toimintaan osallistuisi edustaja myös ympäristöministeriöstä. Työryhmä vastaa systemaattisen riskiraportoinnin toteutuksesta sekä analysoi riskejä ja arvioi niiden kehittymistä. Työryhmä myös käsittelee ja koordinoi myöhemmin mainittuja riskien hallinnan parantamiseen liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä tekee tarvoittaessa ehdotuksia uusiksi kehittämishankkeiksi. Työryhmä tulisi asettaa viimeistään syyskuussa 2004.*

Riskienhallinnan parantamiseksi ehdotettavat tutkimus- ja kehittämishankkeet

Työryhmä on käsitellyt laajasti eri riskitekijöitä ja niihin liittyviä kehittämisaja-

Isännöinnin kehittäminen ja kiinteistöhoitoon liittyvien vertailutietojen tuottaminen (benchmarking)

Isännöitsijöiden ammattitaidolla on suuri vaikutus vuokraloyhtiöiden taloudenhoitoon ja vuokratason. Taloudellisten vaikeuksien ilmaantuessa näköpiiriin isännöitsijän toiminnalla on jatkokehityksen kannalta tärkeä merkitys.

Työryhmä ehdottaa, että

(9) *sosiaalisten vuokralojen isännöintiä kehitetään siten, että taloudellisiin riskeihin ja niiden ennaltaehkäisemiseen kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota. Valtion asuntorahasto yhteistyössä kuntaliiton ja Valtiokonttorin kanssa toteuttaa isännöinnin kehittämiseen liittyvää koulutusta. Näin toivotaan muun ohella voitavan ennaltaehkäistä operationaalisen riskin toteutumisesta johtuvaa luottoriskin realisoitumista. Ympäristöministeriö tukee isännöinnin kehittämiseen liittyviä hankkeita tutkimus- ja kehittämismäärärahoista sekä tiedotusmäärärahoista.*

(10) *Valtion asuntorahasto kehittää kiinteistöhoitoon liittyvien vertailutietojen (benchmarking) tuottamista ja niiden saamista kiinteistöjen omistajien käyttöön.*

Sosiaalisten vuokra-asuntojen markkinatilannetta koskevien tietojen parantaminen

Valtion asuntorahasto kerää kunnilta sosiaalisten vuokra-asuntojen markkinatilannetta koskevia tietoja. Tiedot ovat erittäin tärkeitä sekä uuden lainoituksen suuntaamisen että lainakannan riskien seuraamisen kannalta. Tyhjien asuntojen määrä alueella ennakoiti selvimmin vuokralojen taloudellisia vaikeuksia tietyllä alueella. Kysely on varsin laaja, mutta tiedot eivät kaikilta osin ole tarkkoja. Esimerkiksi hakijajonojen päällekkäisyyksiä ei pystytä arvioimaan täsmällisesti.

Työryhmä ehdottaa, että

(11) *Valtion asuntorahasto kehittää sosiaalisten vuokra-asuntojen markkinatilannetta koskevien tietojen tasoa erityisesti hakijajonojen rakenteen ja tyhjien asuntojen lukumäärän osalta. Lisäksi erityisesti kasvukeskusten osalta selvitetään aiempaa tarkemmin kuntien lähivuosien ja keskipitkän aikavälin ARA – tuotannon tarvelaskelmat ja tuotantosuunnitelmat. Ympäristöministeriö voi tukea kehittämistyötä tutkimus- ja kehittämismäärärahoista.*

Vuokra-asunnon hakijoita koskevan tietokannan perustaminen

Vuokra-asuntojen kysyntää ja tarjontaa koskevat tiedot ovat tärkeitä arvioitaessa esimerkiksi uustuotannon tarvetta ja sen rakennetta. Tiedot hakijajonojen pituudesta eivät kerro tarpeeksi tarkasti asuntojen todellisesta markkinatilanteesta. Seutukohtainen asunnonhakujärjestelmä olisi sekä asunnonhakijoiden että markkinatilanteen seurannan kannalta nykyisiä järjestelmiä tehokkaampi.

Työryhmä ehdottaa, että

(12) *erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla tulisi toteuttaa tietokanta, joka mahdollistaa sosiaalisten vuokra-asuntojen kysynnän ja sen rakenteen muutosten seurannan nykyistä Valtion asuntorahaston vuosittaista markkinakyselyä nopeammin ja monipuolisemmin. Tietokanta vähentäisi myös nykyisin lomakkeilla kerättävien tietojen määrää. Hankkeesta vastaa ympäristöministeriö.*

ASETTAMISPÄÄTÖS

28.9.2004

Dnro 11233/03/04

Valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin sosiaalisen asuntorahoituksen riskien hallinnan yhteistyöryhmän asettaminen**Asettaminen**

Valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori ovat tänään asettaneet sosiaalisen asuntorahoituksen riskien hallinnan yhteistyöryhmän.

Toimikausi

Jatkuva

Tausta

Ympäristöministeriö asetti 10.4.2003 työryhmän kehittämään Valtion asuntorahaston asuntolainojen ja takausten riskienhallintaa. Työryhmän tehtävänä oli laatia suunnitelma säännölliseksi ole-massa olevien riskien seurantaraportoinniksi. Työryhmän raportti valmistui 16.6.2004 ja siinä riskien hallinnan tehtävien hajautuneisuuden korjaamiseksi ehdotettiin, että Valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori perustavat riskien hallinnan yhteistyöryhmän, jonka toimintaan osallistuisi edustaja myös ympäristöministeriöstä. Työryhmä vastaisi systemaattisen riskiraportoinnin toteutuksesta sekä analysoisi riskejä ja arvioisi niiden kehittymistä. Työryhmä myös käsittelee ja koordinoisi raportissa mainittuja riskien hallinnan parantamiseen liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä tekisi tarvittaessa ehdotuksia uusiksi kehittämishankkeiksi.

Tavoitteet

Työryhmän tavoitteena on parantaa riskeistä ja niiden kehittymistä koskevaa tietotuotantoa ja kehittää sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallintaa.

Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on

1. seurata riskejä ja analysoida niiden kehitystä.

2. vastata kaksi kertaa vuodessa tuotettavasta asumisen rahoitus-tukien riskiraportin toteutuksesta. Riskiraporttiin kerätään kat-tavasti ja tiiviisti valtion myöntämien asuntolainojen, korkotuki-en sekä valtion takauksien riskiasemaa kuvaavat olennaiset ja ajantasaiset tiedot määrättyssä muodossa.

3. käsitellä ja koordinoita riskien hallinnan parantamiseksi työ-ryhmän raportissa ehdotettuja tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä tehdä tarvittaessa ehdotuksia uusiksi kehittämishankkeiksi. Raportissa ehdotettiin tutkimus- ja kehittämishankkeita, koskien

a. aravavuokratulojen vakuusarvokehityksen seurannan paran-tamista

b. yhteistyötä riskien arviointia koskevien mallien kehittämises-sä

c. sosiaalisten vuokra-asuntoyhteisöjen talouden ja toiminnan seu-rantaa

d. isännöinnin kehittämistä ja kiinteistöhoitoon liittyvien ver-tailutietojen tuottamista

e. sosiaalisten vuokra-asuntojen markkinatilannetta koskevien tie-tojen parantamista

f. vuokra-asunnon hakijoita koskevan tietokannan perustamista.

4. valmistella Valtion asuntorahaston johtokunnan käsittelyä ja vahvistamista varten riskienhallinnan ja riskien seurannan ohjeet.

Organisointi

Puheenjohtaja johtaja Jarmo Lindén Valtion asuntorahasto

Jäsenet:

Erikoissuunnittelija Kimmo Huovinen Valtion asuntorahasto

Rahoitusylitarkastaja Tuomas Toivonen Valtion asuntorahasto

Apulaisjohtaja Sakari Lehtiö Valtiokonttori

Apulaisjohtaja Erja Ketko Valtiokonttori

Riskienhallintapäällikkö Harri Biström Valtiokonttori

Rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen Ympäristöministeriö

Teuvo Ijäs
ylivohtaja
Valtion asuntorahasto

Satu Huber
toimialajohtaja
Valtiokonttori

- Riitta Rainio, YTM
Reijo Väätäjä, STM
Nelli Hukkenen, RAY
Teuvo Ijas, ARA
Veikko Kantoja, VM
Tarja Kauko
Oto Lehipuu, kaupunkiinvaltuutettu
Hanna Markkula-Kivisilla
Jari Palmén
Virpi Piilinen, ARA:n henkilöistö
Soili Castrén ja Kimmo Huovinen, ARA

Siht.

HALLINTOJOHTAJA

Maija Rajakylä 020 490 3310
Toimistosiihteeri **Tarja Viitamäki** 3311
Faksi 020 490 3335

HALLINTO JA TALOUS

Päälakimies	Jaana-Maarit Huuhka	3312
Rahoitusylliarkas- teja	Tuomas Toivonen	3313
Erikoisuunnittelija	Kimmo Huovinen	3314
Ylläarkastaja	Ritva Louhelainen	3315
Informaatikko	Teemu Karvinen	3316
Toimistosiihteeri	Sari Turkulainen	3322
(Tarkastaja)	Sirkku Vilander	3356
Toimistosiihteeri	Kirsi Kerkkänen	3319
Kirjaaja	Eija Wessman	3320
Toimistosiihteeri	Tuula Ritaraanta	3321
Lomake- ja pöytäkirjasiihteeri	Sari Turkulainen	3322
Postitus	Tuulikki Myrberg	3436
Toimistotehtävät	Päivi Vaarakallio	3324
Virastopalvelu	Reijo Simonen	3325
TALOUS		
Tili- ja laskenta- asiat	Tuula Kivilehto	3330
	Salme Ollitervo	3331
	Tuula Vänttinen	3332
Hankinnat	Merja Hänninen	3333
Faksi		020 490 3335

- Hallinto- ja talousyksikön tehtävät**
- yleisten hallinnollisten ja oikeudellisten asioiden valmistelu
 - rahaston maksuvalmiuden seuranta
 - aravalajojen arvopaperistamiseen liittyvien tehtävien hoito
 - tukimäärärahojen käytön seuranta
 - viraston hallinto-, talous- ja tukipalvelut

JOHTOKUNTA

YLIJOHTAJA

Teuvo Ijas 020 490 3300
Osastosihteeri **Marketta Kenkälä** 3301
Faksi 020 490 3302

**KUSTANNUS-
OHJAUS**

Hintapäällikkö
Merja Laitinen
3449
(Aluesihteeri
Päivi Vaarakallio
3324)
Faksi
020 490 3403

MUU SUOMI

**Länsi-Suomen, Itä-
Suomen, Oulun ja
Lapin läänit**
Aluepäälikkö
Alpo Uski
3450
Ylläarkastaja
Alpo Uski
3440
Ylläarkastajat
Johanna Hankonen
3451
Yli-insinööri
Timo Hietä
3442
Kaisa Puukkinen
3443
Toimistoinsinööri
**Maija-Liisa
Kolehmainen**
3444
Ylläarkastaja
Heikki Ruso
3446
Tarkastaja
Marja Kastinen
3447
Aluesihteeri
Pirjo Jussila
3448
(Aluesihteeri
Päivi Vaarakallio
3324)
Faksi
020 490 3403

- Aluepääliköiden erityisvastuualueet**
- Laatuohjaus
 - Hankkeita
 - laitoitusohjaus

- Aluesihteerit**
- valtion varon tuettujen uudisrakentamis- ja perusrakennushankkeiden rakennussuunnitelmien, -kustannusten ja rahoituksen käsittely ja esittely
 - kunnittaisen läinöitövaltuusohjeiden valmisteluun osallistuminen
 - takauslainahankkeet

ETELÄ-SUOMI

Ylläarkastaja
Robert Osterberg
3454
Jukka Alanne
3470
(**Kaisa Puukkinen**
3443)
Ylläarkastajat
Heli Huuhka
3437
Terttu Muunoja
3353
Aluesihteeri
Kirsi Laakso
3457
Faksi
020 490 3403

MUU SUOMI

Ylläarkastaja
Robert Osterberg
3454
Jukka Alanne
3470
(**Kaisa Puukkinen**
3443)
Ylläarkastajat
Heli Huuhka
3437
Terttu Muunoja
3353
Aluesihteeri
Kirsi Laakso
3457
Faksi
020 490 3403

- Aluepääliköiden erityisvastuualueet**
- Laatuohjaus
 - Hankkeita
 - laitoitusohjaus

- Aluesihteerit**
- valtion varon tuettujen uudisrakentamis- ja perusrakennushankkeiden rakennussuunnitelmien, -kustannusten ja rahoituksen käsittely ja esittely
 - kunnittaisen läinöitövaltuusohjeiden valmisteluun osallistuminen
 - takauslainahankkeet

ARA VALTION ASUNTORAHASTO

Osasto PL 100 (Asemapäällikönkatu 14), 00521 HELSINKI
Puhelin vaihde 020 490 101
Faksi ohivälillä 020 490 + alanumero
kirjaamo 020 490 3334
Sähköposti kirjamo.ara@ara.fi
etunimi.sukunimi@ara.fi
Kotisivu www.ara.fi

JOHTAJA

Jarmo Lindén 020 490 3400
Toimistosiihteeri **Carina Järvenpää** 3401
Faksi 020 490 3402

**KUNTA-
PALVELU**

Suunnittelu- päälikkö	Olavi Lehtinen	3420
Ylläarkastaja	Ari Laine	3421
Erikoisuunnittelija	Eeva-Liisa Vuolle	3431
Ylläarkastajat	Virpi Tiitinen	3422
Ohjelmissuunnittelija	Jukka Saarinen	3433
Suunnittelija	Pirkko Martikainen	3432
Insinööri	Seppo Nieminen	3434
Tarkastajat	Marja-Leena Ikonen	3424
Anna-Liisa Karjalainen	Pekka Pelvas	3412
Ritva Tolonen		3413
Toimistoarkkitehti	Tuomo Ikävalko	3453
Aluesihteeri	Päivi Vaarakallio	3324
Faksi		020 490 3403

- Kuntapalveluyksikön tehtävät**
- neuvonta kuntien myönnettävissä läinöissä;
 - tekniikkaa koskevien kysymysten osalta toimistoarkkitehti
 - Tuomo Ikävalko
 - kotijau- ja energia-avustukset
 - asuntolainoihin liittyvät valtion osataukukset
 - asukasvalinnan yleisohjaus

- Suunnittelu- ja palveluyksikön tehtävät**
- suunnontarve- ja markkinatiedot
 - läinöitövaltuusohjeiden valmistelu
 - läinöitöprojekti
 - tiastot
 - ulkoisen viestintä

- Tietohallintoyksikön tehtävät**
- tietohallintopalvelujen kehittäminen ja ylläpito

PÄÄTÖS

17.3.2004

Valtion asuntorahaston henkilökunta

ERIKOISOSAAMISALUEET JA ESIMIESTYÖN KEHITTÄMINEN

Valtion asuntorahaston keskeisten tehtävien painopiste on siirtymässä asuntotuotannon lainoituksesta monipuolisesti asunto-olojen kehittämistä ja laajasti asuntopoliittisia tavoitteita tukeviin tehtäviin. Uudet tehtävät edellyttävät uudenlaista erityisosaamista.

Tänään on päätetty erityisosaamisalueista ja niiden kokoonpanosta (Liite).

Kullekin erityisosaamisalueelle on nimetty vastuullinen erityisasiantuntija, joka viraston strategian ja kehityskeskusteluissa sovittujen tavoitteiden mukaisesti hankkii uutta osaamista ja syventää asiantuntemustaan. Erityisasiantuntijan tehtävänä on ylläpitää ja lisätä omaa erityisosaamistaan, joka tarvittaessa on viraston käytettävissä ja hyödynnettävissä, koota osaamisalueensa aineistoa, rakentaa yhteistyöverkostoja, osallistua erilaisten työryhmien työskentelyyn ja esiintyä oman alansa asiantuntijana sekä suullisesti että kirjallisesti.

Kullekin erityisosaamisalueelle on nimetty tukiryhmä. Tukiryhmän tehtävänä on paneutua ao. erityisosaamisalueen aihepiiriin ja tukea oman alansa edustajana erityisasiantuntijan työtä.

Uusilla painotuksilla ei muuteta nykyisiä hallintoprosesseja. Kunkin erityisosaamisalueen painotuksista ja tarkemmasta sisällöstä keskustellaan aloituskokouksessa suppeassa johtoryhmässä, jossa ovat läsnä kaikki erityisosaamisalueeseen kuuluvat henkilöt.

Käynnissä olevien muutosten hallinta heijastuu myös arkipäivän johtamisessa, erityisesti esimiestyössä ja raportoinnissa. Esimiestyön ja raportoinnin järkevöittämiseksi noudatetaan seuraavia menettelytapoja:

1. Laajennettu johtoryhmä kokoontuu edelleen pääsääntöisesti viikoittain.
2. Johtosäännön mukaisen varsinaisen johtoryhmän työskentelyä tehostetaan. Johtoryhmässä käsitellään strategian toteutumisen ja viraston johtamisen kannalta merkittäviä asioita sekä vireillä olevia muutoksia. Rajoituksista vapauttamiset ym. käsitellään edelleen ns. suppeassa johtoryhmässä.
3. Tavoitteista, myös erityisosaamisalueiden osalta, sovitaan kehityskeskusteluissa.

4. Apulaisjohtaja, aluepäällikkö, aravahallintopäällikkö ja hintapäällikkö raportoivat pääsääntöisesti viikoittain ylijohtajalle sovitun mallin mukaan yksikköjensä toiminta- ja työtilanteesta.
5. Erityisosaamisalueiden erityisasiantuntijat raportoivat vapaamuotoisesti noin kerran kahdessa kuukaudessa ylijohtajalle ja omalle esimiehelleen.

Tämä päätös tulee voimaan 1.4.2004 alkaen.

Ylijohtaja Teuvo Ijäs

Ylitarkastaja Ritva Louhelainen

LIITE Erikoisosaamisalueet

ERIKOISOSAAMISALUEET 1.4.2004 ALKAEN:

Erityisasiantuntija	Tukiryhmä
Aluerakentaminen Pertti Vesanto	Kimmo Drotár, Merja Laitinen, Alpo Uski
Asunnottomat Jarmo Lindén	Terttu Muunoja, Virpi Tiitinen
Asuntokanta Olavi Lehtinen	Kimmo Huovinen, Ari Laine, Marianne Matinlassi, Hannu Rossilahti
Avustukset (koordinointi, säädökset, avustusvaltuuksien seuranta) Jorma Lauronen	Soili Castrén, Kimmo Drotár, Marja Kostainen
Energia-asiat Merja Laitinen	Tuomo Ikävalko, Marja Kostainen, Kaisa Pulkkinen
Hissit Tuomo Ikävalko	Jukka Alanne, Marja Kostainen
Infra-avustukset Kimmo Drotár	Jaana-Maarit Huuhka, Maija-Liisa Kolehmainen
Internet, tiedotus Jarmo Lindén	Olavi Hyttinen, Carina Järvenpää, Virpi Tiitinen
Kaavoitus ja yhdyskuntasuunnittelu Johanna Hankonen	Olavi Lehtinen, Pertti Vesanto
Kiinteistöarviointi Sami Aiho	Hannu Rossilahti
Koerakentaminen Merja Laitinen	Jukka Alanne, Hannu Rossilahti, Alpo Uski
Lainoitusta täydentävät avustukset (investointiavustukset, omapääoma-avustukset) Kimmo Drotár	Heli Huuhka, Terttu Muunoja, Kaisa Pulkkinen
Nuoret Tuomas Toivonen	Heli Huuhka, Marja Kastinen, Heikki Ruso
Opiskelijat Jarmo Lindén	Kimmo Drotár, Terttu Muunoja

Peruskorjaaminen

Jukka Alanne

Johanna Hankonen, Tuomo Ikävalko

Pienasunnot

Alpo Uski

Aran arkkitehdit

Pientalorakentaminen/puurakentaminen

Merja Laitinen

Timo Hieta, Juha Polvinen, Alpo Uski

Rakennusperintö

Robert Österberg

Jaana-Maarit Huuhka, Kirsti Kairamo

Takaukset

Tuomas Toivonen

Markku Aho, Kimmo Drotár

Vanhukset

Soili Castrén

Marja Kostiainen, Kaisa Pulkkinen, Virpi Tiitinen, Alpo Uski

Varainhankinta/rahoitus/pankkisuhteet

Tuomas Toivonen

Kimmo Huovinen, Kimmo Drotár