



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

2/2023 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana

D/683/04.07.02/2021

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), 5.1.2023.

Valtiokonttori, 5.1.2023.

Ympäristöministeriö, 9.1.2023.

Valtiovarainministeriö, 10.1.2023.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen lausunto
5.1.2023

Asia: Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta - ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana

Valtion talouden tarkastusviraston suosituksiin liittyen ARA haluaa tuoda lausunnossaan seuraavia näkökulmia esiin.

Suosituksien kohdassa 1 tuodaan esiin tarve selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia rahoittaa keskisuurten maakuntakeskusten vuokratyöyhtiöitä korkotukilainoilla.

Nykyisten linjausten puitteissa lainoitus on mahdollista ja näin on myös tapahtunut. Lainoitusta kuitenkin ohjaa valtioneuvoston vahvistama korkotuki- ja takauslainojen käyttösuunnitelma ja jos alueellisia kohdentamisen kriteerejä on tarvetta muuttaa, niin se tapahtuu käyttösuunnitelman linjausten muutosten kautta. ARA seuraa ja arvioi asuntomarkkinoiden näkymiä keskisuurten maakuntakeskusten kehityksen osalta ja keskustelee linjausten muuttamisen tarpeista ympäristöministeriön kanssa.

Suosituksien kohdan 2 mukaan ARAn ja ympäristöministeriön tulisi selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää pitkää korkotukilainaa siten, että luotot perustuu riittävään kilpailuun.

Ympäristöministeriön kanssa tullaan keskustelemaan pitkän korkotukilainan kehittämistarpeiden osalta.

Suosituksen 3 mukaan ARAn tulisi edistää rahoituspäätöksen laadinnassa määrämuotoisuutta ja saattaa kielteisen päätöksen perustelut rahoituksenhakijan tietoon hallintolain edellyttämällä tavalla, jotta rahoituksenhakijoiden tasapuolinen kohtelu toteutuu.

ARA kehittää rahoitusprosessia edelleen ja rahoituspäätösten määrämuotoisuuteen ja perusteluihin sekä hakijoiden tasapuoliseen kohteluun kiinnitetään huomiota.

Suosituksen 4 mukaan ARAn tulee osallistaa Valtiokonttori eniten riskejä omaavien rahoituksenhakijoiden lainoituskelpoisuuden arviointiin. Lisäksi ARAn tulee yhdessä Valtiokonttorin kanssa kehittää ja varmentaa tietojen siirtoa ARAn ja Valtiokonttorin järjestelmien välillä, siten että ajantasaisuusvaatimukset huomioidaan.

Eniten riskejä omaavien rahoituksenhakijoiden lainoituskelpoisuuden arviointiin tullaan kiinnittämään huomiota lisäämällä resurssointia ja organisoimalla vakavaraisuuden arviointia uudelleen. Samalla pohditaan keinoja osallistaa Valtiokonttoria osana arviointiprosessia. ARAn ja Valtiokonttorin järjestelmien väliseen sujuvaan tiedonsiirtoon kiinnitetään huomiota. Kehittämistoimenpiteitä ja niiden käytännön toteuttamisen tavoista linjataan ARAn ja Valtiokonttorin riskienhallinnan yhteistyöryhmässä.

Suosituksen 5 mukaan ARAn tulee saada valmiiksi valvonnan sisäiset ohjeet ja tietojärjestelmän valvontaa tukevat ominaisuudet sekä lisätä omakustannusvuokrien ja -vastikkeiden määräytymisen valvontaa. Jotta tehtävissä voidaan onnistua, on niihin VTV:n suosituksen mukaan kohdennettava riittävästi resursseja.

ARA viimeistelee valvonnan sisäiset ohjeet suosituksen mukaisesti ja edelleen kehittää tietojärjestelmää myös valvontaa tukevien toimintojen osalta. ARA kohdentaa suosituksen mukaisesti lisää resurssia vuokrien ja vastikkeiden määräytymisen valvontaan. Koska vuokria ja vastikkeita voidaan tasata, valvonnassa tarkastellaan vuokrien ja vastikkeiden määräytymistä koko yhteisön tasolla, jolloin yhteen tarkastukseen menee huomattavasti enemmän aikaa, kuin jos tarkastuksen kohteena olisi yksittäinen kohde. Toisaalta yksi tarkastus kohdistuu pääsääntöisesti yhteisön koko asuntokantaan eli yksi tarkastus kattaa huomattavan määrän asuntoja. Vuokrien määrityksen tarkastus on usein osana myös yleishyödyllisyysvalvontaa, sillä tarkastuksen kohteena on yhteisön toiminta kokonaisuudessaan ja se kattaa myös vuokrien määrityksen toimintaperiaatteet.

Suosituksen 6 mukaan ARAn tulisi Ohjaus- ja valvontatoiminnan kehittämiseksi sekä tarkastusten kohdentamiseksi ottaa käyttöön systemaattinen seuranta tarkastuksissa ja valvontatoiminnossa tekemistään havainnoista sekä niiden johdosta tekemistään toimenpiteistä. Lisäksi ARAn tulisi VTV:n suosituksen mukaan käyttää tarvittaessa lain mahdollistamia sanktiointikeinoja tiedonsaantiin sekä tarkastuksissa ja valvonnassaan havaitsemiinsa epäkohtiin.

ARA kiinnittää jatkossa erityistä huomiota tarkastushavaintojen seurantaan ja panostaa myös sen kehittämiseen. Tehokas seuranta vaatii myös järjestelmäkehitystä ja automaation rakentamista systemaattisen seurannan parantamiseksi. Eduskunnan käsittelyssä olevassa korkotukilain uudistuksessa on mukana ARAn toivomia sanktiomahdollisuuksia tiedonsaannin varmistamiseksi. ARA tiukentaa edelleen sanktiolinjaansa VTV:n suosituksen mukaisesti ja uudistettavan lainsäädännön mukaisesti. ARAlle on ehdotettu mahdollisuutta asettaa uhkasakko, jos toimija laiminlyö korkotukilainsäädännön noudattamisen.

Suosituksen 7 mukaan ARAn tulee kiinnittää rahoitusta myöntäessään erityistä huomiota riskeihin, joita aiheutuu asumisoikeusasuntojen pysyvien rajoitusten ja ennustetun muuttoliikkeen yhteisvaikutuksesta.

Asumisoikeustalojen lainoitukseen on kiinnitetty erityistä huomiota niin uustuotannon kuin perusparannuksen osalta. ASO-hankkeet kohdentuvat vuokratalohankkeita harvemmille paikkakunnille. Pääosa hankkeista keskittyy Helsingin seudulle ja muihin suurimpiin kasvukeskuksiin sekä niiden kehyskuntiin. ARA katsoo, että asumisoikeustaloja koskevaa lainsäädäntöä tulisi kehittää, niin että riskikohteiden rajoituksista vapauttaminen olisi mahdollista nykyistä helpommin.

5.1.2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö 16.12.2022, D/683/04.07.02/2021

Lausunto luonnoksesta tarkastuskertomuksesta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana

Valtiokonttori esittää lausuntonaan luonnoksesta tarkastuskertomuksesta ja sitä koskevasta tarkastusmuistiosta seuraavaa.

Valtiokonttorin haastatteluissa esittämät selvitykset ja näkemykset on huomioitu tarkastuskertomusluonnoksessa hyvin. Valtiokonttori ei ole havainnut luonnoksessa asia- tai tulkintavirheitä.

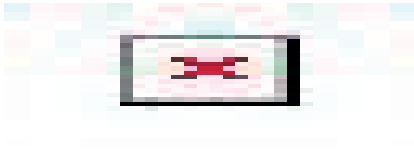
Tarkastusviraston suositukset ovat perusteltuja. Suosituksissa kiinnitetään huomiota tärkeisiin ja keskeisiin asioihin. Valtiokonttorilla ei ole huomautettavaa tarkastusviraston suosituksista.

Toimialajohtaja

Allekirjoitettu sähköisesti
Teppo Koivisto

Apulaisjohtaja

Allekirjoitettu sähköisesti
Sanna Pälsi



9.1.2023

VN/34980/2022-YM-2

Ympäristöministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen ”Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana”

Lausuntopyyntö

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt luonnoksen tarkastuskertomukseksi ja sitä koskevan tarkastusmuistion ja pyytänyt ympäristöministeriötä antamaan niistä lausunnon 6.1.2023 mennessä. Ympäristöministeriö on pyytänyt ja saanut lisäaikaa 10.1.2023 saakka. Valtiontalouden tarkastusvirasto on toivonut, että lausunnossa otetaan kantaa erityisesti kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin. Lausuntopyyntö koskee Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusta ”Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana”.

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:a asuntopolitiikan toimeenpanijana. ARA:lla on useita tehtäviä liittyen asuntopoliittisiin välineisiin ja asuntorahaston varojen käyttö on valtiontaloudellisesti merkittävää. Ympäristöministeriö pitää tarkastusviraston suosituksia ja tarkastusta kokonaisuutena onnistuneina. Tarkastushavainnot vastaavat suurelta osin myös ympäristöministeriön jo tiedossa olleita kehittämiskohteita ARA-rahoituksessa ja ARA:n toiminnassa. Ympäristöministeriö edistää tarkastuksessa esiin nousseita seikkoja seuraavaan hallitusohjelmaan ja hallitusohjelmaa toteutettaessa.

Tarkastusvirasto suosittaa, että selvitetäisiin tarvetta ja mahdollisuuksia rahoittaa keskisuurten maakuntakeskusten vuokratuloyhteisöjä ARA:n korkotukilainoilla (suositus 1). Lisäksi tarkastusvirasto suosittaa, että ARA:n ja ympäristöministeriön tulisi selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää pitkää korkotukilainaa siten, että luototus perustuu riittävään kilpailuun (suositus 2). Keskisuurten kaupunkien tilanne sekä kilpailun puute pitkän korkotuen lainoissa tulivat esiin myös asuntopoliittista kehittämisohjelmaa valmisteltaessa sekä asuntopoliittisen



kehittämishojelman eduskuntakäsittelyssä. Asuntoliiketoimintakeskuksen kehittämishojelman mukaan tulisi arvioida toimenpiteitä, joilla liikepankkien kiinnostusta ARA-asuntotuotannon rahoittamiseen voidaan lisätä. Keskiuurten kaupunkien hankkeiden rahoittamisesta ARA-rahoituksella ei ole kategorisesti suljettu pois, mutta niiden haasteellinen asema suurimpien kaupunkiseutujen ja väestöään menettävien alueiden välillä on tunnustettu. Keskiuurten kaupunkien asemaa ARA-rahoituksessa tulisi tarkastella seuraavalla hallituskaudella.

Tarkastusvirasto suosittaa myös, että ARA:n tulisi osallistaa Valtiokonttori eniten riskejä omaavien rahoituksenhakijoiden lainoituskelpoisuuden arviointiin. Lisäksi ARA:n tulee yhdessä Valtiokonttorin kanssa kehittää ja varmentaa tietojen siirtoa ARA:n ja Valtiokonttorin järjestelmien välillä, siten että ajantasaisuusvaatimukset huomioidaan (suositus 4). Lisäksi tarkastusvirasto suosittaa, että ARA:n tulisi edistää rahoituspäätöksen laadinnassa määrämutoisuusutta ja saattaa kielteisen päätöksen perustelut rahoituksenhakijan tietoon hallintolain edellyttämällä tavalla, jotta rahoituksenhakijoiden tasapuolinen kohtelu toteutuu (suositus 3). ARA:n ja Valtiokonttorin yhteistyötä riskien hallinnassa on pyritty parantamaan, mutta yhteistyötä on aina mahdollista kehittää. Ympäristöministeriö pitää hyvänä, jos rahoitusprosessia kehitetään tästä näkökulmasta rahoitusprosessin muun kehittämisen yhteydessä. Rahoitusprosessin joustavuuden tulisi kuitenkin säilyä. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan ARA:n rahoitusprosessi on perusteltu ja kunnossa.

Tarkastusvirasto suosittaa myös, että valvonnan tehokkuuden, jatkuvuuden ja laadun turvaamiseksi ARA:n tulee saada valmiiksi valvonnan sisäiset ohjeet ja tietojärjestelmän valvontaa tukevat ominaisuudet sekä lisätä omakustannusvuokrien ja -vastikkeiden määräytymisen valvontaa. Jotta tehtävissä voidaan onnistua, on niihin kohdennettava riittävästi resursseja (suositus 5). Lisäksi tarkastusvirasto suosittaa, että ohjaus- ja valvontatoiminnan kehittämiseksi sekä tarkastusten kohdentamiseksi ARA:n tulisi ottaa käyttöön systemaattinen seuranta tarkastuksissa ja valvontatoiminnassa tekemistään havainnoista sekä niiden johdosta tekemistään toimenpiteistä. Lisäksi ARA:n tulisi käyttää tarvittaessa lain mahdollistamia sanktiointikeinoja tiedonsaantiin sekä tarkastuksissa ja valvonnassaan havaitsemiinsa epäkohtiin (suositus 6). Ympäristöministeriö on pyrkinyt edistämään sitä, että asetettaessa ARA:lle uusia tehtäviä, varmistetaan myös riittävät resurssit tehtävän hoitamiseen. Valvonnan resursseja on ARA:ssa perustellusti siirretty toisiin, akuutimpaa resurssia vaativiin tehtäviin. ARA:n valvonta on ollut toimijoiden suuresta määrästä johtuen perustellusti enemmän teematarkastuksiin ja satunnaisiin tarkastuksiin keskittyvää. Sisäiset ohjeet ja tarkastusten yksityiskohtaisempi seuranta kuitenkin varmistaisivat valvonnan jatkuvuuden ja yhtenäisyyden henkilöstön vaihtuessa. Sanktioiden käytön mahdollisuudet parantuvat huomattavasti pitkän korkotukilakiin ehdotettujen muutosten tullessa voimaan.



10.1.2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö koskien Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnosta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana

Valtiovarainministeriön lausunto koskien Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnosta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana

Lausuntopyyntö

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt lausuntoa koskien tarkastuskertomusluonnosta tarkastuksesta, jonka aiheena on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana.

Tarkastuksessa on arvioitu ARAn tehtävien toteuttamista, toiminnan tulokellisuutta ja riskienhallintaa. Lisäksi on arvioitu Valtion asuntorahaston (VAR) varojen hankintaa ja käyttöä sekä Valtiokonttorin toimintaa, siltä osin kuin sen tehtävät liittyvät ARA-asuntokannan riskienhallintaan ja ARA-rahoitusta saaneiden yhteisöjen talouden tervehdyttämistoimiin.

Valtiovarainministeriön kommentit

Johdanto

Tarkastusaiheen valtiontaloudellinen merkitys on suuri, kuten tarkastusraportissa todetaan. Luottoriskin muodostavat yhteisöjen aravalaina- ja valtiontakauskanta yhteensä ovat kasvaneet vuoden 2010 14,6 miljardista eurosta 18,7 miljardiin euroon syyskuun 2022 lopussa. Tästä määrästä erityisen riskillisen asumisoikeuslaina- ja takauskannan osuus on 4,7 miljardia euroa eli 25,3 % yhteisöjen laina- ja takauskannasta.

VTV:n tarkastuksessa on käyty laaja-alaisesti läpi sosiaalisen asuntorahoituksen ja tukien eri osa-alueita. Tarkastus on tärkeä ottaen huomioon edellä todettu suuri laina- ja takauskanta sekä erilaiset tuet, mutta myös sosiaalisen asuntorahoituksen laaja-alainen yhteiskunnallinen merkitys.

Valtiovarainministeriö nostaa esille lausunnossaan erityisesti tarkastuksen kohteena olleiden asioiden merkityksen valtiontalouden ja valtion vastuusiin liittyvän riskienhallinnan näkökulmasta. Jäljempänä kommentit lukukohtaisesti jaksotettuna.

Luku 2. Onko ARA toteuttanut sille asetetut asuntopoliittiset tavoitteet ja tehtävät?

Raporttiluonnoksessa tuodaan aiheellisesti esille uhka siitä, että jossakin vaiheessa Asuntorahaston varat ehtyvät, kun aravalainakannasta saatavat lyhennys- ja korkokassavirrat pienenevät ja loppuvat. Tähän liittyen todetaan esille nostetun tarve kehittää uusia tulolähteitä rahastolle. On esitetty mm. aravalainojen ottamista käytön uudelleen. Lisäksi tuodaan esille ARA:n aiemmin tekemä ehdotus, että Valtion asuntorahaston varoja voitaisiin käyttää ARA-tonttien tarjonnan edistämiseen ja subventointiin.

Asuntorahaston pitämistä erillisenä rahastona pidemmällä aikavälillä ei voida pitää perusteltuna luomalla siihen liittyen uusia toimintoja. Tosiasiassa kyse on valtion varallisuudesta ja asian hoitaminen budjettitalouden kautta olisi läpinäkyvämpi tapa toimia.

Luvussa 2 todetaan, että ”useissa kaupungeissa on pula kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon soveltuvasta tonttivarannosta”. Tämä on kaupunkien strategioiden mukaista niukkaa tonttipolitiikkaa, jossa kaikkia tontteja voi olla liian vähän ja kaupunki haluaa varmistaa kaavoitettujen tonttien menekin (haluamaansa hintaan). Tämä varsin yleinen strategia ei mahdollista riittävää tonttimäärää. Lisäksi tonttien kaksihintajärjestelmä (ARA-tontit ja vapaarahoitteiset tontit) merkitsevät aina tonttimäärän ollessa rajoitettu, että vapaarahoitteisen hinta nousee korkeammalle kuin tilanteessa, jossa ei ARA-tuotantoa olisi lainkaan, koska edellinen hinta lisää kysyntää (ks. esim. Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen 16.12.2016 Essi Eerola, Tuukka Saarimaa; myös Seppo Laakso ja Heikki Loikkanen ovat tutkineet kaavoituksen ja asuntohintojen yhteyttä).

Raporttiluonnoksen luvussa 2.5. todetaan, että vapaarahoitteisella asuntotuotannolla ei voida korvata ARA-tuotantoa. Tämän osalta olisi toivottavaa olla taustatietoa tai viittauksia mihin tämän näkemys perustuu. Samassa luvussa viitataan yhteen kommenttiin, jossa on epäilty löytyisikö rahoittajilta valmiutta suurempaan rahoitusvolyymiin vapailla markkinoilla. Yhden lausujan kommentti saa tässä ison painoarvon, joten olisi toivottavaa olla asiasta laajempaa kartoitusta. Edelleen samassa luvussa perustellaan ARA-tuotantoa mm. laadun paremmuudella ja kodinomaisemilla asumisolosuhteilla kuin vapaarahoitteisissa kohteissa. Tämä maininta vaikuttaa yksipuoliselta eikä tekstistä ilmene perustuuko tämä ulkopuoliseen arvioon vai sosiaalisen asuntosektorin osapuolien lausuntoihin.

Vapaarahoitteisen tuotannon hinta on usein pienituloisille ihmisille liian korkea, todetaan raporttiluonnoksessa. Tämä tulema riippuu kunnan alueellisesta asuntomarkkinoiden kysyntätilanteesta. On otettava huomioon se, että tarjontatuki ei ole ainoa asumisen tukimuoto. Lisäksi yksityinen vuokramarkkina ja vuokrat joustavat hinnaltaan alaspäin ylitarjontatilanteessa,

mutta ARA-vuokra-asunnot noudattavat omakustannusperiaatetta, eivätkä niiden ARA-vuokrat laske, vaan päinvastoin. Luonnoksessa esitettyä argumenttia voidaan pitää liian yleistävänä. Lisäksi olisi loogisempaa puhua vapaarahoitteisista vuokrista kuin vapaarahoitteisesta tuotannosta, jolla viitataan lähinnä rakentamiseen.

Markkinaehtoisesti tuotettujen vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat ovat korkeampia kuin sosiaalisin perustein myönnettävien asuntojen, todetaan tähän samaan asiaan liittyen luonnoksen sivulla 2. Tämä tarkastelu perustuu todennäköisesti koko kannan ja koko maan tasolla tehtyyn tarkasteluun. Tällöin kuitenkin on huomioitava se seikka, että vapaarahoitteinen kanta painottuu pienempiin asuntoihin kuin ARA-kanta ja pienet asunnot ovat kaikilla alueilla suhteellisesti kalliimpia neliövuokriltaan. Alueittain ja asuntojen koon mukaan tarkasteltuna Suomessa on useita alueita, joissa ARA-asunnot ovat kalliimpia kuin vapaarahoitteiset asunnot tai niiden hintaero vaikuttaisi olevan keskimäärin varsin pieni. Tällaista tarkastelua olisi toivottavaa tehdä huolellisesti ennen kuin suositellaan maakuntakeskuksiin rakennettavan lisää ARA-asuntoja. Esimerkiksi VATT on tarkastellut kuntayhtiöiden ja muiden yleishyödyllisten rakentajien asuntokannan vuokraeroja vapaarahoitteiseen kantaan julkaisussa: *Who Benefits from Public Housing?* 2015. Muutenkin VATT/Essi Eerola on julkaissut runsaasti tutkimusaineistoa asuntopolitiikan ja eri asumisen tukien vaikuttavuudesta.

Myös TEAS-hankkeessa ”Vuokra-asuntosijoitusalan kannattavuus, kilpailutilanne ja kehittämistarpeet” vuodelta 2018 tutkittiin tuetun vuokra-asuntotuotannon syrjäyttämisaikutuksia suomalaisissa kaupungeissa. Syrjäyttämisaikutuksella tarkoitetaan sitä, että tuetun tuotannon seurauksena vapaarahoitteinen asuntotarjonta on pienempi kuin se olisi ilman tuettua asuntokantaa. Tulosten perusteella ARA-kannan syrjäyttämisaikutus vapaarahoitteiseen kantaan on merkittävä, mutta ei täysmääräinen koko asuntokannan osalta. ARA-asuntokanta siten kasvattaa kokonaisvuokra-asuntokantaa, vaikka syrjäyttämisaikutuksen vuoksi vapaarahoitteista tuotantoa jää toteutumatta. Tulosten mukaan pitkän aikavälin syrjäyttämisaikutus Suomen suurimmissa kaupungeissa on keskimäärin noin 40 %. Havainto on tutkijoiden mukaan merkittävä asumisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden kannalta, kun tehdään päätöksiä tuetun asuntotuotannon tehokkuuden, tarpeen ja kohdistamisen parantamiseksi. Tämä tarkoittaa, että asumisen tuki kohdistuisi tukea eniten tarvitseville eli pienituloisille ja niille vuokralaisille, jotka eivät saa helposti asuntoa vapailta markkinoilta.

Samassa kappaleessa todetaan edelleen, että ARA-tuotannon korvaaminen vapaarahoitteisella tuotannolla voisi lisäksi edellyttää asumistukeen käytettävän rahoituksen kasvattamista. Todellisuudessa useisiin ARA-asuntoihin maksetaan asumistukea. Myös tästä asiasta löytyy tilasto- ja tutkimustietoa.

Luku 3. Ovatko ARA:n rahoitusvälineet toimivia ja tarkoituksenmukaisia?

Luvussa 3.1. todetaan, että korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat pääosin riittävät. Tarkastelu lähtee tarpeista (ks. edellä esitetty syrjäyttämisaikutustarkastelu), mutta ei siitä mitkä olisivat valtion vastuiden ja riskienhallinnan kannalta tarkoituksenmukaiset valtuustasot vuosittain. Tarkastelussa olisi hyvä olla selvemmin todettuna se, että myöntövaltuudet ovat olleet viimeiset 10 vuotta korkealla tasolla riippumatta suhdanteista. Valtion vastuiden kehityksen ja riskienhallinnan näkökulmasta kiinnostavaa olisi kiinnittää huomiota siihen, että eikö nousukaudella valtion tukeman tuotannon roolia voitaisi pienentää, jotta olisi taas laskusuhdanteessa varaa lisätä valtion panostusta, kun markkinaehtoinen volyyymi pienenee.

Luvussa 3.2. todetaan, että tietyt muutokset (esimerkiksi rahoittajan vaihtaminen) edellyttävät Valtiokonttorin lupaa, mikä on koettu jäykäksi menettelytavaksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että on yleisten takaajan oikeuksien ja valtion riskienhallinnan kannalta välttämätöntä, että rahoittajan vaihtamiseen vaaditaan valtion lupa.

Luvussa 3.2. todetaan edelleen, että korkotuen ohella rahoittajan riskiä pienentää korkotukilainaan sisältyvä valtion täytetäkaus, jota ilman rahoituslaitokset eivät *ilmeisesti* rahoittaisi ARA-hankkeita. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan on täysin varmaa, että 95 %:n rahoitusasteen lainaa ei voi saada pelkällä kiinteistövakuudella, joten valtion takauksella on olennainen merkitys pankin päätökselle, ja valtiolle puolestaan kyseessä on riskinotto.

Luvussa 3.2. on aiheellisesti nostettu esille asumisoikeustalojen ikuiset rajoitukset, jotka aiheuttavat ongelman rahoituksen saamiselle ja toisaalta on selkeä riski myös valtiolle. Asumisoikeustalojen rahoittamiseen tulisikin suhtautua jatkossa hyvin kriittisesti.

Luku 4. Onko sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessi toimiva?

Luvussa 4 tarkastellaan sosiaalisen asuntorahoituksen päätöksentekoprosesseja. Tarkastuskertomuksessa tuodaan aiheellisesti esille mm. hallintolain edellytykset päätösten perusteluille nimenomaan asiakkaiden suuntaan.

Raportin mukaan kaikista päätöksistä ei tehtäisi perustelumuiiota. Valtiovarainministeriö toteaa, että erityisen tärkeää on, että päätöksille on riittävä ja kirjallisesti dokumentoitu riskianalyysi ja perustelut. Raportista ei tarkemmin ilmene, vastaavatko päätöksentekomenettelyt ja perustelut rahoituslaitoksien luottopäätösprosesseissa yleisesti käytettäviä menettelyitä.

Raportista käy ilmi, että ARA on jonkin verran tekemissä myös rahoittajien kanssa rahoitusprosessien aikana, mutta rahoittajat eivät avaa kaikilta osin omien päätöstensä yksityiskohtia ja perusteluita. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion viraston tulee joka tapauksessa tehdä oma ja itsenäinen riskianalyysi päätöksenteon pohjaksi, koska valtio on todellinen luottoriskin kantaja takaajan ominaisuudessa ja korkotukilainoituksessa lisäksi korikoriskin kantaja. Tärkeää on, että rahoituspäätöksissä tarkastellaan myös lainanottajayhteisön ja asiakaskokonaisuuden luottokelpoisuutta kokonaisuutena eikä pitäydytä vain kohdekohtaisessa tarkastelussa.

Raportin mukaan kuntien taholta kaivataan lisää päätösten avoimuutta ja vertailtavuutta. Viranomaistoiminnassa yhdenmukainen käsittely on keskeinen periaate, mutta muun muassa riskienhallinnallisesti tilanteet voivat poiketa toisistaan, jolloin kattavia yleistyksiä ei ole aina mahdollista tehdä. Myöskään päätöksiin liittyviä asiakaskohtaisia liikesalaisuuksia ja niiden vaikutuksia riskiarvioon ei ole mahdollista julkaista.

Raportissa tuodaan esille Aran ja Valtiokonttorin työnjakoon liittyvät kysymykset, joista valtion luottoriskinhallinnan kannalta keskeisin on se, että Valtiokonttorilla ei ole roolia myöntöpäätöksissä, vaikka se sittemmin hallinnoi takauksia niiden elinkaaren aikana. Valtiokonttorin roolin parantamistarvetta myöntöprosesseihin liittyvässä riskienhallinnassa olisi raportissa hyvä korostaa nyt kirjoitettua selvemmin.

Luvussa 4 todetaan Aran korostavan peruskorjausten sijaan vanhojen purkamista ja uusien rakentamista tilalle. Olisi valtion riskienhallinnan ja vastuiden näkökulmasta kuitenkin tarkkaan arvioitava mikä on valtion näkökulmasta tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Erityisen kriittisesti tulisi suhtautua ratkaisuihin, joissa valtion tukea annettaisiin sekä purkamiseen että uudistuotantoon samalla paikkakunnalla.

Luvussa 4.4. käsitellään mm. rahoituskriteerien selkeyttä/ennakoivuutta. Tässä yhteydessä on tarpeen korostaa sitä, että valtion riskiä sisältävien rahoituspäätösten tulee aina olla harkinnanvaraisia, eikä voida julkaista sellaisia ehtoja, joista voisi saada käsityksen, että myönteisen päätöksen saaminen olisi automaatio, kun tietyt kriteerit täyttyvät.

Luku 5. Onko valtion tukeman asuntokannan sekä ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen ohjaus ja valvonta toteutettu tarkoituksenmukaisesti?

Luvussa 5 käsitellään valvontaa, joka on tärkeä osa valtiontukien hallinnointia. Tärkeää on, että valvonta olisi riittävää, jotta valtion tukemasta toiminnasta ei esimerkiksi vuoda tuottoja markkinaehtoiselle puolelle konsernien sisällä. Joissain tapauksissa erityisryhmäkohteiden ja säätiöiden kohdalla ongelmana on yhteisön todellisen toimialan laajuus. Näissä tilanteissa ARA on raportin mukaan suositellut rajoitusten alaisten ARA-kohteiden yhtiöittämistä omaan yhtiöön, jolla on yleishyödyllisyysstatus ja johon

asukkaat olisivat suorassa vuokrasuhteessa. Valtiovarainministeriö katsoo, että tältä osin VTV voisi harkita ehdottavan joko voimakkaampia toimia tällaiseen tilanteeseen tai jopa lainsäädännön kehittämistä, jotta voidaan varmistaa asukkaiden kohtaamien vuokrien omakustannusperiaatteen toteutuminen.

Raportin mukaan vuoden 2021 tarkastussuunnitelmaan merkityistä tarkastuksista oli syksyyn 2022 mennessä valmistunut 15. Lisäksi ARA oli toteuttanut näihin sekä 11 muuhun tarkastussuunnitelmalla olevaan yhteisöön jälkilaskelmatarkastuksen

Valvontamäärät vaikuttavat hyvin pieniltä ja valtiovarainministeriö pitää valvonnan lisäämistä perusteltuna sekä valvontamäärien, laajuuden ja tarkkuuden lisäämistä. Verrattaessa esimerkiksi EU:n yhteisten maataloustuotteiden valvontaan tämä vaikuttaa vaatimattomalta. Summat ovat kuitenkin vastapuolia kohden huomattavan paljon suurempia ja toisaalta valvottavien määrä on varsin rajallinen. ARA:n vastuulla on sekä yleishyödyllisyyden että omakustannusperusteisten vuokrien oikeellisuuden valvonta.

VTV:n mukaan ARA:n ohjeistus omakustannusperusteisista vuokrista ja käyttövastikkeista on monipuolista, mutta valvonnan kattavuutta ei voida pitää riittävänä. Valtiovarainministeriö jakaa tämän näkemyksen ja kannattaa VTV:n antamia asioita koskevia suosituksia.

Luvussa 5 mainitaan myös riski siitä, että pankit ovat tehneet valtion takamiin korkotukilainoihin yksipuolisia koronnostoja pyytämättä lupaa Valtiokonttorilta. Valtiovarainministeriö pitää tätä kysymystä tärkeänä, koska on varmistettava, että koronnostoja ilman valtion suostumusta takaajana ja korkotuen maksajana ei hyväksytä. Kyseessä on paitsi valtion taloudellisen vastuun myös valtioneuvoston näkökulmista katsottava toimenpide. Kun lainalla on valtioneuvoston takaus, sen korkohinnoittelun tulee perustua myös siihen, että lainalla on turvaava vakuus.

Luku 6. Onko ARAlla toimiva riskienhallintapolitiikka ja -menettelyt?

Sosiaalisen asuntorahoituksen kahdesti vuodessa laadittava riskiraportti on tärkeä riskienhallinnan ja riskien kehityksen ja seurannan väline. Tärkeää on myös käytössä oleva vakuusarvomalli, jolla arvioidaan lainakantaan liittyviä vakuusvajeita. Valtiovarainministeriö toteaa, että on tärkeää saattaa valmiiksi myös vireillä oleva takausvastuiden vakuuslaskentaa koskevan mallin valmistelu, koska takausvastuut ovat jo merkittävästi suurempi kanta kuin suora aravalainakanta.

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusraportissa todettuun Valtiokonttorin huoleen siitä, että Valtiokonttorilla ei ole näkyvyyttä Aran tekemien päätösten perusteluihin. Samassa kohdassa mainitaan ongelmaksi Aran päätöksien riittävien perusteluiden puuttuminen. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion lainoituspäätöksiin tulee aina kuulua kirjallinen perustelu ja riittävä riskiarviointi.

Raportissa mainitut vuokrataloyhteisöjen tervehdyttämistoimet ovat tarkoituksenmukainen minimoida ja rajata riskejä hallitusti ongelmayhtiöiden kohdalla. Näihin liittyviä valtuuksia on korotettu säännöksissä viime vuosina, mikä antaa virastoille suuren harkintavallan. Tämä on lähtökohtaisesti perusteltua, koska tilanteet ovat hyvin erilaisia. On kuitenkin tarpeen korostaa virastojen vastuuta siitä, että helpotukset ja saataviin liittyvät anteeksiannot tulee aina asettaa siten, että yhteisön elinkelpoisuus voidaan turvata mahdollisimman vähäisin valtiolle aiheutuvin kustannuksin tai luottotappioin.

Taloyhtiöiden kuntoon liittyvät asiat on raportissa nostettu esille yhtenä riskinä. Tältä osin on todettava, että rakennusten laatuun liittyvät ongelmat voivat aiheuttaa riskejä myös kasvualueilla. Tämä korostaa entistä tarkempaa toimijoiden luotettavuuden tarkastelua ja myös kiinteistöikäntejä, kuten tarkastusraportin mukaan on tarkoitus jatkossa tehdäkin.

Riskienhallintapolitiikkaa koskevassa osiossa erityisenä asiana olisi hyvä tuoda esiin se seikka, ettei aso-tuotannossa toimijalta ei edellytetä omaa pääomaa lainkaan (85% lainaa valtiolta ja 15 % asukkaalta). Tämä vääristää riskiasetelmaa ja riskinkantoa jo lähtökohtaisesti.

Kommentit tarkastusviraston suosituksiin

1. ARA:n ja ympäristöministeriön tulisi selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia rahoittaa keskisuurten maakuntakeskusten vuokrataloyhtiöitä ARA:n korkotukilainoilla.

Valtiovarainministeriö suhtautuu kriittisesti tähän maakuntakeskuksia koskevaan suositukseen. Montako tällaista 50 -100 000 asukkaan kuvattua maakuntakeskusta Suomessa on, johon ei ole myönnetty rahoitusta? ARA-korkotukilainojen myöntämisen perusteena on koko vuokramarkkinoiden tilanne ja näillä väestöään menettävillä seuduilla ARA-vuokrat ovat todennäköisesti hyvin lähellä tai korkeampia kuin vapaarahoitteiset vuokrat. Tämän takia ARA-asuntojen lisääminen johtaisi mahdollisesti entistä hankalampaan tilanteeseen vanhoissa ARA-asunnoissa asuville henkilöille, joissa vuokrat nousisivat tasausjärjestelmän takia edelleen lisää. ARA-asuntojen perusteena pitää olla asukkaiden tarpeet, eivätkä vuokrataloyhtiöiden tarpeet.

Tärkeää on ottaa huomioon myös valtion riskienhallinnalliset näkökulmat.

2. ARA:n ja ympäristöministeriön tulisi selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää pitkää korkotukilainaa siten, että luototus perustuu riittävään kilpailuun.

Kehittämistyössä otettava huomioon, että valtion vastuuta ja riskejä ei tule lisätä.

3. ARAn tulisi edistää rahoituspäätöksen laadinnassa määrämuotoisuutta ja saattaa kielteisen päätöksen perustelut rahoituksenhakijan tietoon hallintolain edellyttämällä tavalla, jotta rahoituksenhakijoiden tasapuolinen kohtelu toteutuu.

Tämän lisäksi tulisi suosituksessa korostaa päätöksissä tarvittavia kirjallisia perusteluita ja riskianalyysejä. Asiakkaan oikeuksien lisäksi tärkeää korostaa myös päätösten riskiarviointia valtion näkökulmasta.

4. ARAn tulee osallistaa Valtiokonttori eniten riskejä omaavien rahoituksenhakijoiden lainoituskelpoisuuden arviointiin. Lisäksi ARAn tulee yhdessä Valtiokonttorin kanssa kehittää ja varmentaa tietojen siirtoa ARAn ja Valtiokonttorin järjestelmien välillä, siten että ajantasaisuusvaatimukset huomioidaan.

Valtiokonttorin riskienhallintaosaamisen hyödyntäminen myöntöpäätösten yhteydessä tärkeää. Tiedonkulun kehittäminen tärkeää molempiin suuntiin.

5. Valvonnan tehokkuuden, jatkuvuuden ja laadun turvaamiseksi ARAn tulee saada valmiiksi valvonnan sisäiset ohjeet ja tietojärjestelmän valvontaa tukevat ominaisuudet sekä lisätä omakustannusvuokrien ja -vastikkeiden määräytymisen valvontaa. Jotta tehtävissä voidaan onnistua, on niihin kohdennettava riittävästi resursseja.

Valvonnan kehittäminen ja lisääminen kannatettavaa. Merkittävän valtiontukikannan vastapainoksi valvonnan tulee olla riittävällä tasolla.

6. Ohjaus- ja valvontatoiminnan kehittämiseksi sekä tarkastusten kohdentamiseksi ARAn tulisi ottaa käyttöön systemaattinen seuranta tarkastuksissa ja valvontatoiminnossa tekemistään havainnoista sekä niiden johdosta tekemistään toimenpiteistä. Lisäksi ARAn tulisi käyttää tarvittaessa lain mahdollistamia sanktiointikeinoja tiedonsaantiin sekä tarkastuksissa ja valvonnessaan havaitsemiinsa epäkohtiin.

Ehdotukset ovat kannatettavia.

7. ARAn tulee kiinnittää rahoitusta myöntäessään erityistä huomiota riskeihin, joita aiheutuu asumisoikeusasuntojen pysyvien rajoitusten ja ennustetun muuttoliikkeen yhteisvaikutuksesta.

Asumisoikeusasuntorahoitus sisältää erityisiä riskejä. Asumisoikeusrahoituksen määrässä ja alueellisessa kohdentamisessa on otettava huomioon rahoituskohteisiin sisältyvät pitkän aikavälin riskit.

Lopuksi

Yleisesti voidaan todeta, että VTV:n raportti tarkastelee ARA:n roolia asuntopolitiikassa osin laajemmin kuin ehkä mitä ARA:n rooliin asuntopolitiikan toimeenpanijana kuuluu. Kun hallitus on ympäristöministeriön valmistelusta päättänyt asuntopolitiikan linjan, ARA:n ei ole välttämättä mahdollista toteuttaa politiikkaa kaikilta osin. Lisäksi raporttiluonnoksen asuntopolitiikkaa koskevat maininnat ja arviot ovat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan laajempia kysymyksiä ja ehkä osin sen takia niiden perustelut ovat jääneet vähäisiksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että asuntopolitiikan valmistelussa ja vaikuttavuuden arvioinnissa on hyödynnettävä tieteellistä tutkimusta.

Valtion asuntorahoitus ja siihen liittyvät tuet ovat vienninrahoituksen ohella toinen suurista valtion taloudellisista vastuu- ja riskiosa-alueista. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että aihepiiriin liittyen on tehty laaja-alainen tarkastus ja on nostettu esille tärkeitä kehittämiskohteita. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että raportissa nostettaisiin riittävällä tavalla esille asuntorahoitukseen liittyvien vastuiden riskienhallintaan liittyvät näkökulmat ja kehittämistarpeet sekä vastuukannan kehitys ja suhde valtiontalouden kantokykyyn ottaen huomioon valtion merkittävästi kasvanut velka ja ehdolliset vastuut sekä korkotason noususta aiheutuvat monet välilliset lisärasitukset.

Osastopäällikkö,
ylivohtaja



Pauli Kariniemi

Finanssineuvos,
yksikön päällikkö



Sakari Lehtiö