

# Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana



---

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

2/2023



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopoliittikan toimeenpanijana

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2023

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/683/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopoliitikan toimeenpanijana. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipoliitikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAlle, ympäristöministeriölle, Valtiokonttorille ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, ympäristövaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAlla, ympäristöministeriöllä, Valtiokonttorilla ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 2. helmikuuta 2023

**Vesa Koivunen**  
tuloksellisuustarkastusneuvos

**Sanna Ollila**  
ylitarkastaja

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-531-3 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-531-3  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-531-3>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
Helsingin kaupungin Asuntotuotanto / Valokuvaaja Pertti Nisonen

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa arvioitiin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) asuntopoliitikassa asetettuja tavoitteita, asuntotuotannon rahoitusinstrumentteja ja -prosessia. Lisäksi arvioitiin ARAn toimintaa ohjaus- ja valvontatehtävissä sekä riskienhallintapolitiikkaa ja -menettelyitä.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida ARAn tehtävien toteuttamista, toiminnan tulokellisuutta ja riskienhallintaa sekä Valtion asuntorahaston (VAR) varojen hankintaa ja käyttöä. Tarkastuksessa arvioitiin myös Valtiokonttorin osuutta ARA-asuntokantaan liittyvien luotto- ja takausvastuuriskien hallinnassa sekä ARA-rahoitusta saaneille yhteisöille myönnettävien talouden tervehdyttämistoimien käytössä.

## ARAlle asetetut tulostavoitteet ja MAL-sopimusten tavoitteet ovat toteutuneet kokonaisuutena hyvin

ARAlle on asetettu laaja-alaisia tulostavoitteita, jotka kokonaisuutena ovat toteutuneet hyvin. Maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset ovat toimiva tapa ohjata valtion ja kuntien yhteistyötä sekä sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamista. Yleisesti näiden sopimusten tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. MAL-sopimukset ovat eräs keskeinen tapa toteuttaa pitkäjänteistä asuntopoliitiikkaa.

## Eryteisesti suurissa kaupungeissa on kysyntää sosiaaliselle asuntotuotannolle

Suurissa kaupungeissa sosiaalisen asuntotuotannon kysyntä ylittää tarjonnan. ARA-asuntojen kysyntää ylläpitää väestönkasvu, edulliset vuokrat sekä asuntojen pieni vaihtuvuus. Useissa kaupungeissa on pula kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon soveltuvista tonteista.

ARAn korkotukilainoja ei eräitä poikkeuksia lukuunottamatta myönnetä keskisuuriin, 50 000–100 000 asukkaan maakuntakeskuksiin, joiden väestö ei kasva. Tällaisten kaupunkien vuokrataloyhtiöillä on varsin rajatut mahdollisuudet rahoittaa uudisrakentamista ja peruskorjausinvestointeja.

## ARAn rahoitusvälineet eivät kaikilta osin vastaa rakennuttajien ja rahoittajien tarpeita

ARA-tuotanto täydentää markkinoilla ilman valtion tukea toteutettavaa vapaarahoitteista tuotantoa. Markkinaehtoisesti tuotettujen vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat ovat erityisesti suurimmissa kaupungeissa korkeampia kuin sosiaalisin perustein myönnettävien asuntojen. Tarkastuksen perusteella markkinaehtoisella tuotannolla on vaikea ratkaista edullisempiin, sosiaalisin perustein myönnettäviin asuntoihin kohdistuvaa kysyntää.

Korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat pääosin riittävät. ARAn rahoitusvälineet eivät kuitenkaan kaikilta osin vastaa rakennuttajien ja rahoittajien tarpeita. Rakennushankkeita toteuttavat tahot saavat pitkiä korkotukilainoja koskeviin tarjouspyyntöihin rahoituslaitoksilta vain vähän tarjouksia ja on mahdollista, että tulevaisuudessa ainoa rahoittaja on Kuntarahoitus. Vireillä on pitkän korkotukimallin kehittämistä koskeva sääntelyuudistus, mutta sillä ei pystytä korjaamaan kaikkia korkotukilainoihin liittyviä ongelmia. Korkotukilainan pitkä juoksuaika (maturiteetti) ja lyhennysohjelman takapainotteisuus vaikeuttavat tällaisen lainan hyödyntämistä myös jatkossa. Valtion asuntorahaston (VAR) aravalainakannan pientyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen vaikeuttavat tulevaisuudessa rahaston toimintaa.

## Uusien hallintamallien ja puukerrostalorakentamisen edistäminen on haasteellista

ARAn kehittämistoiminnasta on pääosin myönteisiä kokemuksia. Omistusasumista voidaan edistää välimuodon hallintamalleilla, joissa on sekä vuokra- että omistusasumisen piirteitä. Tällaisia malleja ovat esimerkiksi asunto-osuuskunta ja sekä vuokra-asunnon lunastaminen omaksi, mutta niiden toteuttaminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Rahoituslaitokset ovat haluttomia rahoittamaan asunto-osuuskuntia. Toisaalta ARAn rahoitusvälineiden käyttäminen mallissa, joka perustuu vuokra-asunnon omaksi lunastamiseen, ei ole ongelmatonta.

ARA-tuotanto on ollut keskeinen puukerrostalojen rakentamisen edistäjä. Puukerrostalojen yleistymistä rajoittavat monet eri syyt. Puukerrostalo-rakentamiselle asetettuja määrällisiä politiikkatavoitteita ei saavuteta.

## Sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessia kehitetään voimakkaasti

ARA-rahoitushakemusten käsittelyprosessi on monivaiheisuudestaan huolimatta selkeä ja tarkoituksenmukainen. Käynnissä olevan digitalisoinnin tavoitteena on nopeuttaa hankekäsittelyä ja parantaa rahoitusprosessin läpinäkyvyyttä.

Rahoituksenhakijat tuntevat rahoituskriteerit hyvin, mutta ne jättävät tulkinnanvaraa. Hankkeen toteutuskelpoisuutta arvioitaessa korostetaan asuntojen pitkäaikaista tarvetta, asuttavuutta ja kohtuullisia asumiskustannuksia. Rahoituksenhakijan lainoituskelpoisuuden arvioinnissa korostetaan maksukykyisyyden ja vakavaraisuuden lisäksi asiakkaan luottoluokitusta.

Rahoituspäätöksen valmistelua on kehitetty, mutta päätöksen perustelut ovat jääneet asiakkaille usein epäselviksi. Asiakkaat toivovat, että rahoitushakemuksen hyväksymisen ennakoitavuus paranisi, jotta asiakkaan kustannukset ja hallinnollinen taakka pienenis. Asiakkaat hakevat oikaisua rahoitus- ja muihin päätöksiin eniten rakentamisen aloittamisen mahdollistavassa osapäätösvaiheessa, jolloin suunnitelmat ja kustannukset hyväksytään.

## Yleishyödyllisyyssäännösten noudattamista ohjataan ja valvotaan useilla erilaisilla tavoilla

ARA ohjaa toimijoita yleishyödyllisyydestä kattavasti ohjeistuksen, koulutusten, ohjauskäyntien ja neuvonnan keinoin. Yleishyödyllisyyden edellytyksiä, tuoton tuloutuksen rajoituksia sekä ARAn niistä antamia ohjeita pidetään yleisesti selkeänä.

Tuoton tuloutuksen valvonta on kattavaa. Muun yleishyödyllisyyden valvonta ei kata vuosittain kaikkia toimijoita, mutta sitä toteutetaan useiden keinojen avulla. Valvonnan tehokkuutta heikentävät ARAn ohjaus ja valvonta -palvelualueen käytössä olevan tietojärjestelmän raportointiominaisuuksien keskeneräisyys sekä puutteellinen tietojen saanti yhteisöiltä. Tietojen saannin odotetaan paranevan tulevaisuudessa, mikäli hallituksen 27.10.2022 antamassa lakiesityksessä oleva sanktiopykälä tulee voimaan.

## Omakustannusvuokrien ja -vastikkeiden ohjaus on monipuolista mutta valvontaa ei voi pitää riittävänä

ARA antaa yhteisöille monipuolista ohjeistusta ja neuvontaa vuokrien ja käyttövastikkeiden määrittämisessä sekä jälkilaskelmien laatimisessa. Useat yhteisöt pitävät vuokrien ja käyttövastikkeiden määrittämistä ja jälkilaskelmien laatimista silti vaikeana ja kokevat siksi, että ohjeistusta tulisi vielä parantaa.

Omakustannusvuokrien ja -vastikkeiden valvonta muodostuu yksinomaan lukumääräisesti melko vähäisistä erillisistä tarkastuskäynneistä ja jälkilaskelmatarkastuksista. Tarkastuksen perusteella keskeinen syy valvonnan vähäisyydelle on ohjauksen ja valvonnan niukat resurssit. Vuokrien ja vastikkeiden omakustannusperusteisuuden valvontaa ei voi kokonaisuudessaan pitää riittävänä, kun huomioidaan yhteisöjen lukumäärä, laina- ja takausvastuuserien suuruus sekä ARAn tarkastuskäynneillä usein paljastuvat virheelliset vuokrat.

## Lyhytaikaisen korkotukilainoituksen valvonta käynnistyi myöhässä

ARAn lyhyttä korkotukilainaa koskevan valvonnan käynnistyminen viivästytti merkittävästi johtuen tietojärjestelmän toiminnallisuuksien keskeneräisyydestä sekä resurssien kohdentamisesta alkuvaiheessa uusien toimijoiden ohjaamiseen ja neuvontaan. ARA on saanut tietoja valvontaa varten toimijoilta hyvin. Nykyisin valvonta kattaa kaikki toimijat tuoton tuloutuksen osalta, mutta vuokratasojen valvontaa toteutetaan suppeammin eikä sitä pääsääntöisesti dokumentoida järjestelmään. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan valvonnassa ei välttämättä havaita sallitun vuokratason prosentuaalisesti pieniä ylityksiä.

## Ohjaus ja valvonta -palvelualueelta puuttuu sisäinen ohjeistus sekä tarkastushavaintojen seuranta

ARAN ohjaus ja valvonta -palvelualueelta puuttuvat pääosin kirjalliset sisäiset ohjeet valvonnan ja tarkastusten suorittamisesta. Tämä aiheuttaa jatkuvuuteen liittyvän riskin. Lisäksi laatuun liittyvänä riskinä on, että valvontaa ja tarkastuksia suoritetaan vaihtelevasti eikä haluttua tarkastustoiminnan minimitasoa saavuteta. ARA kertoi tarkastuksen yhteydessä, että ohjeistusta laaditaan parhaillaan.

ARAssa ei ole myöskään systemaattista ja kokonaisvaltaista seuranta tarkastuksissa tehdyistä havainnoista eikä niistä aiheutuneista sanktioista tai muista seuraamuksista.

## ARA toteuttaa riskienhallintaa yhdessä Valtiokonttorin kanssa, mutta Valtiokonttori ei voi vaikuttaa luotonmyöntövaiheeseen

Tarkastuksen perusteella takausvastuuriskit määräytyvät pitkälti luotonmyöntövaiheessa, johon Valtiokonttori ei pääse vaikuttamaan, vaikka sillä on keskeinen rooli ARA-asuntokannan riskienhallinnassa, tervehdyttämistoimissa ja insolvenssimenettelyssä.

ARA ja Valtiokonttori ovat tunnistaneet asumisoikeustalot erityisen riskisiksi, mutta tämä ei juuri näy rahoituksen myönnössä. ARAssa asiakasriskien ja väärinkäytösriskien hallinta nojaa ensisijaisesti ohjaukseen ja valvontaan, jota on toteutettu pääosin ohjaavin menettelyin. ARAssa on tunnistettu keskeiset toimintariskit.



## Tarkastusviraston suositukset

1. ARAn ja ympäristöministeriön tulisi selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia rahoittaa keski-suurten maakuntakeskusten vuokratilayhtiöitä ARAn korkotukilainoilla.
2. ARAn ja ympäristöministeriön tulisi selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää pitkää korkotukilainaa siten, että luototus perustuu riittävään kilpailuun.
3. ARAn tulisi edistää rahoituspäätöksen laadinnassa määrämuotoisuutta ja saattaa kielteisen päätöksen perustelut rahoituksenhakijan tietoon hallintolain edellyttämällä tavalla, jotta rahoituksenhakijoiden tasapuolinen kohtelu toteutuu.
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 huomidaan.
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 tehävissä voidaan onnistua, on niihin kohdennettava riittävästi resursseja.
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 valvonnassaan havaitsemiinsa epäkohtiin.
7. ARAn tulee kiinnittää rahoitusta myöntäessään erityistä huomiota riskeihin, joita aiheuttaa asumisoikeusasuntojen pysyvien rajoitusten ja ennustetun muuttoliikkeen yhteisvaikutuksesta.

# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot . . . . .	4
<b>1 Mitä tarkastettiin . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>2 Onko ARA toteuttanut sille asetetut asuntopoliittiset tavoitteet ja tehtävät? . . . . .</b>	<b>13</b>
2.1 ARAlle on asetettu laaja-alaisia tulostavoitteita ja kokonaisuutena ne ovat toteutuneet hyvin . . . . .	13
2.2 MAL-sopimukset ovat toimiva tapa ohjata valtion ja kuntien yhteistyötä sekä sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamista . . . . .	14
2.3 Suurissa kaupungeissa sosiaalisen asuntotuotannon kysyntä ylittää tarjonnan . . . . .	17
2.4 ARAn tuotantotukea voidaan vain poikkeuksellisesti myöntää kasvukeskusten ulkopuolelle . . . . .	19
2.5 Vapaarahoitteisella asuntotuotannolla on vaikea korvata ARA-tuotantoa . . . . .	20
<b>3 Ovatko ARAn rahoitusvälineet toimivia ja tarkoituksenmukaisia? . . . . .</b>	<b>22</b>
3.1 Korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat pääosin riittävät . . . . .	22
3.2 ARAn rahoitusvälineet eivät kaikilta osin vastaa rakennuttajien ja rahoittajien tarpeita . . . . .	23
3.3 Valtion asuntorahaston (VAR) aravalainakannan pienentyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen aiheuttaa tulevaisuudessa ongelmia rahaston toimintaan . . . . .	26
3.4 ARA on pyrkinyt edistämään omistamiseen perustuvien hallintamallien käyttöönottamista . . . . .	28
<b>4 Onko sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessi toimiva? . . . . .</b>	<b>29</b>
4.1 Sähköistetty hakuprosessi nopeutuu ja kevenee . . . . .	29
4.2 Rakennushankkeen toteutuskelpoisuutta arvioidaan kokonaisuutena . . . . .	30
4.3 Lainoituskelpoisuuden arvioinnissa korostetaan toimijan maksukykyä ja vakavaraisuutta . . . . .	33
4.4 Rahoituskriteerit tunnetaan hyvin, mutta hyväksyttävästä tasosta ei ole varmuutta . . . . .	34
4.5 Rahoituspäätös valmistellaan yhteistyönä . . . . .	35
4.6 Rahoitushakemuksen pitkä käsittelyaika ja tuloksen ennustamattomuus aiheuttaa epävarmuutta ja kustannuksia . . . . .	38
<b>5 Onko valtion tukeman asuntokannan sekä ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen ohjaus ja valvonta toteutettu tarkoituksenmukaisesti? . . . . .</b>	<b>41</b>
5.1 Yleishyödyllisyydestä ohjeistetaan kattavasti ja sitä valvotaan usein menetelmin . . . . .	41
5.2 Ohjeistus omakustannusperusteisista vuokrista ja käyttövastikkeista on monipuolista, mutta valvonnan kattavuutta ei voida pitää riittävänä . . . . .	44
5.3 Lyhyttä korkotukilainaa saaneiden tuoton tuloutuksen valvonta kattaa kaikki toimijat, vuokratasojen valvonta on vähäisempää . . . . .	47
5.4 ARA ja kunnat valvovat ja ohjaavat keskeisiä muita rajoitussäännöksiä . . . . .	49
<b>6 Onko ARAlla toimiva riskienhallintapolitiikka ja -menettelyt? . . . . .</b>	<b>52</b>
6.1 Takausvastuuriskit määräytyvät pitkälti rahoituspäätösvaiheessa, jossa Valtiokonttoria ei kuulla . . . . .	53
6.2 Asiakasriskien ja väärinkäytösriskien hallinta nojaa ensi sijassa ohjaukseen ja valvontaan . . . . .	60
6.3 ARAssa on pääosin tunnistettu keskeiset toimintariskit . . . . .	61
<b>Liite: Miten tarkastettiin . . . . .</b>	<b>63</b>
<b>Viitteet . . . . .</b>	<b>65</b>



# 1 Mitä tarkastettiin



Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) toimeenpanee asuntopolitiikkaa. ARA myöntää asumiseen ja rakentamiseen liittyviä avustuksia, tukia ja takauksia sekä ohjaa ja valvoo ARA-asuntokannan käyttöä.

Tarkastuksessa arvioitiin ARAn tehtävien toteuttamista, toiminnan tuloksellisuutta ja riskienhallintaa. Lisäksi arvioitiin 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.

Valtion tukemalla kohtuuhintaisella ARA-asuntotuotannolla täydennetään markkinaehtoista asuntotarjontaa sekä tasataan suhdanteita. Lainoituksen määrästä ja painotuksista päättää eduskunta vuosittain. Valtioneuvosto vahvistaa käyttösuunnitelmassa lainoituksen alueelliset ja muut käyttöperusteet. ARA-asuntoja rakennuttavat ja omistavat ja siten rahoituksenhakijoina ovat lukuisat kunnat, kuntayhtymät, yleishyödylliset yhteisöt ja niiden omistuksessa olevat tytäryhtiöt.

ARAn tehtävänä on ohjauksella ja valvonnalla varmistaa, että valtion tuki kohdentuu asukkaille, että vuokratuloyhteisöt toimivat valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevien säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti ja että yhteisöt eivät tulouta tuottoa omistajilleen enempää kuin laissa sallitaan. ARAn tehtäviin kuuluu myös omakustannusvuokrien määräytymisen valvonta ja lainansaajien yleinen ohjaus. Kuntien tehtävänä on valvoa asukasvalintoja.

ARAn valvottavia, käyttövaiheessa olevia ja rajoitusten alaisia ARA-asuntoja on noin 400 000. Näistä tavallisia vuokra-asuntoja 242 000 ja erityisryhmien asuntoja 106 000. Asumisoikeusasuntoja on 52 000 (tilanne 31.12.2021).

Tarkastuksen pääkysymykset olivat seuraavat:

1. Onko ARA toteuttanut sille asetut asuntoliittiset tavoitteet ja tehtävät?
2. Ovatko ARAn rahoitusinstrumentit toimivia ja tarkoituksenmukaisia?
3. Onko sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessi toimiva ja johdonmukainen?
4. Onko valtion tukeman asuntokannan sekä ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen ohjaus ja valvonta toteutettu tarkoituksenmukaisesti?
5. Onko ARAlla toimiva riskienhallintapolitiikka ja -menettely?

Tarkastusaiheen valtiontaloudellinen merkitys on suuri. Suora valtiontaloudellinen merkitys aiheutuu myönnettyjen tukien ja avustusten maksuista, sekä välillinen valtiontakauksista sekä asumistuki- ja toimeentulotukimenoista. Vuonna 2021 ARA-tuotanto käsitti liki 8 900 asuntoa. Käynnistysavustuksia maksettiin 20,4 miljoonaa euroa, erityisryhmien investointiavustuksia 88,1 miljoonaa euroa, infra-avustuksia kunnille 25 miljoonaa euroa ja purkuavustuksia 8 miljoonaa euroa. Korkotukivaltuutta käytettiin 1,75 miljardia euroa, 97 % valtuudesta. Vuonna 2022 korkotukilainojen hyväksymisvaltuudet olivat yhteensä 2,3 miljardia euroa. Yhteisöjen aravalaina- ja valtiontakauskanta oli vuoden 2022 syyskuussa 18,7 miljardia euroa. Tästä asumisoikeuslaina- ja takauskannan osuus on 4,5 miljardia euroa eli 25,3 % yhteisöjen laina- ja takauskannasta.

## 2 Onko ARA toteuttanut sille asetetut asuntopoliittiset tavoitteet ja tehtävät?

ARAN tulostavoitteet ovat laaja-alaisia, ja niihin liittyy paljon yksittäisiä tavoitteita. Kokonaisuutena arvioiden tavoitteet on saavutettu hyvin. MAL-sopimuksissa asetetaan lukuisia sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyviä tavoitteita ja toimia niiden saavuttamiseksi. Yleisesti näiden sopimusten tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. MAL-sopimukset ovat toimiva keino ohjata valtion ja kuntien yhteistyötä ja sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamista. Ne ovat samalla myös eräs keskeinen tapa toteuttaa hallituskaudet ylittävää pitkäjänteistä asuntopoliitikkaa.

ARA-asuntojen kysyntä suurissa kaupungeissa on suurta. Kysyntää ylläpitää väestönkasvun ohella asuntojen pieni vaihtuvuus ja vuokrien edullisuus. Useissa kaupungeissa on pula kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon soveltuvasta tonttivarannosta. ARAn korkotukilainoja ei tiettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta myönnetä keskiuuriin, 50 000–100 000 asukkaan maakuntakeskuksiin, joiden väestö ei kasva. Näiden kaupunkien vuokratulo-yhtiöille usein ainoa rahoitusmahdollisuus on Kuntarahoituksen myöntämä luotto, jolle kaupunki myöntää 100 prosentin lainatakauksen. ARAn rahoitukseen perustuvaa asuntotuotantoa ei yleensä voida korvata vapaarahoitteisella asuntotuotannolla.

### 2.1 ARAlle on asetettu laaja-alaisia tulostavoitteita ja kokonaisuutena ne ovat toteutuneet hyvin

ARAN toiminnan tuloksellisuudelle asetetaan tavoitteita ympäristöministeriön ja ARAn välisissä tulossopimuksissa. Vuosille 2016–2019 tehtiin koko ajanjakson kattava tulossopimus, jota päivitettiin vuosittain. Vuodesta 2020 lähtien tulossopimus on laadittu vuodeksi kerrallaan

Tulossopimuksissa asetetaan laaja-alaisia tavoitteita ARAn yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnan tuloksellisuudelle. Toiminnan tuloksellisuutta ohjataan vuosittain ARAn ydin toimintojen osa-alueilla. Lisäksi tulossopimuksissa on asetettu

kehittämistoiminnan tulostavoitteet ja jokaiselle vuodelle asetettavat erityiset tulostavoitteet. Tulossopimusten mukaan ARA laatii tulostavoitteiden saavuttamisesta ympäristöministeriölle vuosittain väliraportin. Tulostavoitteiden toteutumisesta raportoidaan toimintakertomuksen yhteydessä vuosittain helmikuun loppuun mennessä.

ARAlla on määrämuotoinen tulossopimuksen valmistelun ja seurannan prosessi. Viraston tavoitteiden saavuttamista seurataan ja niistä keskustellaan viraston ja ministeriön johdon ajankohtaiskokouksissa.

ARAN tulostavoitteet ovat laaja-alaisia, ja niihin liittyy paljon yksittäisiä tavoitteita. Kokonaisuutena arvioiden tavoitteet on saavutettu hyvin. Tulostavoitteiden saavuttamisen haasteet ovat liittyneet muun muassa hyvin nopealla aikataululla tullessiin uusien tukien toimeenpanotehtäviin (energia-avustukset vuoden 2020 alusta). Lisäksi tietyt ARAlle asetetut tavoitteet saattavat olla ristiiriittäviä. Tulossopimuksen mukaan ARAn on esimerkiksi ohjattava hakijoita ottamaan huomioon hankkeiden suunnittelussa esteettömyys, elinkaariratkaisut, puurakentaminen, vähähiilisyys, energia- tehokkuus ja kulttuuriympäristönäkökohdat. Jos näiden tavoitteiden perusteella hyväksyttäisiin vain A-energialuokan rakennukset tai asetettaisiin tavoitteeksi, että ARA-hankkeista tietyn osan pitäisi olla puurakennuksia, MAL-sopimusten ARA-tuotannon määrälliset tavoitteet jäisivät toteutumatta.



ARAN tulostavoitteiden saavuttamisen haasteet ovat liittyneet esimerkiksi nopealla aikataululla tullessiin uusien tukien toimeenpanotehtäviin.

## 2.2 MAL-sopimukset ovat toimiva tapa ohjata valtion ja kuntien yhteistyötä sekä sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamista

### MAL-sopimuksia on laajennettu uusille alueille vuonna 2021

Valtio solmii suurimpien kaupunkiseutujen kanssa Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksia, joilla tuetaan kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion välistä yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa.

Helsingin, Oulun, Tampereen ja Turun seutujen kanssa MAL-sopimuksia on tehty vuodesta 2011 alkaen. Sopimuksia on vuonna 2021 laajennettu Jyväskylän, Kuopion ja Lahden seuduille. Sopimukset jatkuvat vuoteen 2031, ja niitä päivitetään vuonna 2023. Valtion puolesta sopijaosapuolina MAL-sopimuksissa ovat ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ARA, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom sekä alueen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.



MAL-sopimuksissa asetetaan lukuisia sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyviä tavoitteita ja toimia niiden saavuttamiseksi. Sopimusten sisältö vaihtelee kaupunkiseutukunnittain. MAL-sopimuksissa sovitaan muun muassa asumiseen tarkoitettujen rakennusoikeuden ja valmistuvien asuntojen määrästä, asemakaavojen toteuttamisedellytyksistä ja tonttien käyttöön saamisesta, valtion tukeman korkotukituotannon määrästä, korkotukivuokra-asuntojen käynnistys-avustuksista, valtio-omisteisen A-Kruunu Oy:n rakennuttamien korkotukivuokra-asuntojen rakennusmäärästä, maan luovuttamisesta valtiolta kunnille, sekä asunnotuotannon ehkäisemisestä ja lähiöiden kehittämisestä. MAL-sopimusten valtion rahoitus perustuu kunnallistekniikka-avustuksiin, käynnistysavustuksiin ja liikennehankkeiden tukeen.

Kaikkien MAL-sopimusten toteutumista on seurattu. Yleisesti sopimusten tavoitteet ovat toteutuneet varsin hyvin. Helsingin seudulla sosiaalisen asuntotuotannon määrällisiä tavoitteita ei kuitenkaan ole vielä saavutettu. Tampereen, Jyväskylän ja Kuopion seuduilla tavoitteet on saavutettu tai ylitetty. Syksyllä 2022 kootaan kattava valtakunnallinen seuranta-aineisto, jossa kaikkien MAL-sopimusseutujen kehitystä tarkastellaan yhtenäisillä valtakunnallisilla seurantaindikaattoreilla. Tämän aineiston analysointi ja raportointi valmistuu keväällä 2023.

## Sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamisessa tarvitaan valtion ja kuntien yhteistyötä

Kuntaliiton tekemän, vuonna 2022 valmistuneen selvityksen MAL-sopimusmenettelyn tila ja kehittämistarpeet mukaan MAL-sopimusmenettely koetaan hyvin toimivaksi tavaksi järjestää valtion ja kuntien välinen yhteistyö kaupunkiseutujen kehittämiseksi.<sup>1</sup> Myös valtioneuvoston vuonna 2022 valmistuneen selvityksen mukaan MAL-sopimukset ovat toimiva keino edistää kestävästä yhdyskuntakehitystä suurimmilla kaupunkiseuduilla.<sup>2</sup> Sekä kuntaliiton että valtioneuvoston selvityksissä pohditaan keinoja MAL-sopimusten kehittämiseksi.

Myös tämän tarkastuksen havaintojen perusteella MAL-sopimusmenettely koetaan pääasiassa toimivaksi. Sopimukset nähdään hyvänä välineenä valtion ja kuntien yhteisten tavoitteiden ja asuntotuotannon tavoitteiden toteuttamisessa. Ne ovat toimiva keino ohjata sosiaalista asuntotuotantoa ja lisätä tällaisen tuotannon määrää. Kuntasektorilla koetaan, että MAL-sopimuksilla valtio voidaan sitouttaa toimintaan. Kasvavilla kaupunkiseuduilla sopimusten avulla voidaan valtio sitouttaa infrahankkeiden tukemiseen.



MAL-sopimuksissa asetetaan lukuisia sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyviä tavoitteita ja toimia niiden saavuttamiseksi.



MAL-sopimusten toteutumista on seurattu, ja yleisesti sopimusten tavoitteet ovat toteutuneet varsin hyvin.



Kuntien näkemyksen mukaan MAL-sopimuksilla valtio voidaan sitouttaa toimintaan.



Myös ARAn näkemyksen mukaan valtion ja kuntien yhteistyö on tärkeää sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamisessa. Kunnilla on yksinoikeus asuntotuotannon kaavoittamiseen, ja ne omistavat merkittäviä kiinteistöosakeyhtiöitä. Käytännössä sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamiseen tarvitaan yhteistyötä kuntien kanssa.

Monet kunnat esittävät MAL-sopimuksia kohtaan myös kritiikkiä. Useiden kaupunkien näkemysten mukaan MAL-sopimusten tavoitteet ja velvoitteet jäävät liikaa kuntien vastuulle. Jotkut maakuntakeskukset katsovat, että käynnistysavustuksia voitaisiin eri alueilla myöntää samoin perustein. Helsingin näkemyksen mukaan valtion rahoitus olisi myös kanavoitava voimakkaimmin kasvaville alueille. Tarkastushavaintojen perusteella MAL-sopimuksia ei ole tarpeen laajentaa uusille alueille.

Useissa MAL-sopimuksissa on asetettu tavoitteita sosiaalisen asuntotuotannon määrälle. Helsingin seudun kuntien sopimuksessa valtion tukeman korkotukituotannon osuus on pääkaupunki-seudulla 30 prosenttia ja KUUMA-kunnissa 20 prosenttia asuntotuotannon kokonaistavoitteesta. Myös Tampereella on asetettu 30 prosentin tavoite, kaupungin kehyskunnissa tavoitteet ovat tätä alhaisempia. Turun sopimuksessa kohtuuhintaisen asuntotuotannon tavoite on 20 prosenttia ja Jyväskylän seudun sopimuksessa 25 prosenttia. Kuopion seudun sopimuksessa tavoitteena on, että kolmannes asuntotuotannosta toteutuu kohtuuhintaisena valtion tukemana asuntotuotantona tai vapaarahoitteisena vuokratuotantona.

Tarkastushavaintojen perusteella konkreettiset prosentuaaliset tavoitteet ovat tarkoituksenmukainen väline asuntotuotannon ohjaamiseen.

Sekä asiantuntijahaastattelujen että kuntakyselyn perusteella pitkäjänteistä, hallituskaudet ylittävää asuntopolitiikkaa pidetään tarpeellisenä. Nyt voimassa olevat uudet MAL-sopimukset ovat yli 10 vuoden pituisia. Ne ovat siten keskeinen tapa toteuttaa pitkäjänteistä asuntopolitiikkaa.



MAL-sopimukset ovat keskeinen tapa toteuttaa pitkäjänteistä asuntopolitiikkaa.

## 2.3 Suurissa kaupungeissa sosiaalisen asuntotuotannon kysyntä ylittää tarjonnan

Suurissa kaupungeissa ARA-asuntojen kysyntää ylläpitää väestönkasvu, asuntojen pieni vaihtuvuus ja vuokrien edullisuus

ARA julkaisee vuosittain asuntomarkkinakatsauksen, jossa arvioidaan ARA-vuokra-asuntomarkkinoiden tilannetta ARA-indeksin perustella. Tämä indeksi mittaa ARA-asuntomarkkinoiden kireyttä, tasapainoa ja ylitarjontaa viiden mittarin avulla. Kuntien markkinatilanne jaetaan viiteen luokkaan (kireän, melko kireän, tasapainoisen, lievän ylitarjonnan ja ylitarjonnan markkinatilanne).

ARA-asuntojen kysyntä suurissa kaupungeissa on suurta. Vuonna 2022 ARA-asuntojen markkinatilanne on ollut kireintä Helsingissä ja Espoossa. Näissä kaupungeissa ARA-indeksi on lähes 38 (melko kireä) ja se lähestyy kireää markkinaa (ARA-indeksi 40–50). Myös Vantaalla, Tampereella ja Turussa tilanne on melko kireä.<sup>3</sup> Oulussa, Jyväskylässä, Kuopiossa ja Lahdessa markkinatilanne on varsin tasapainoinen.

Suurissa kaupungeissa ARA-asuntojen kysyntää ylläpitää väestönkasvun ohella asuntojen pieni vaihtuvuus ja vuokrien edullisuus. Näissä kaupungeissa ARA-vuokrat ovat selvästi markkina-vuokria edullisempia.<sup>4</sup> Isoimmissa kaupungeissa ARA-asuntojen vuokrat ovat noin 15–30 prosenttia edullisempia kuin vapailla markkinoilla. Helsingissä markkinaehtoiset vuokrat ovat yleisesti selvästi korkeampia kuin useimmilla muilla paikkakunnilla. Siellä ARA-asuntojen vuokrat ovat paikoitellen jopa 40 prosenttia markkinavuokria edullisempia. Helsingissä ARA-asuntojen vaihtuvuus on myös maan pienin ja asuntojen kysyntä suurin.

Suomessa on lukuisia kuntia, joissa ARA-asunnoista on lievää ylitarjontaa (94 kappaletta) tai ylitarjontaa (75 kuntaa). Ylitarjonnan kunnille ominaista on se, että niissä väestö usein vähenee varsin selvästi, keskimäärin 1,3 prosenttia vuodessa.<sup>5</sup>

Eräs ARA-asuntojen vaihtuvuutta vähentävä tekijä on se, että niistä ei tarvitse luopua elämäntilanteen muuttuessa ja tulojen noustessa. Helsingissä on kerätty tietoa ARA-asuntojen asukkaiden tuloista. Helsingin kaupungin ARA-vuokra-asukkaat ovat yleensä pienituloisia, eikä hyvätuloisia asu merkittäviä määriä kaupungin vuokra-asunnoissa. Tulojen noustessa asukkaat yleensä vaihtavat vuokra-asunnon muuhun asumismuotoon.

Asumisoikeuden pysyminen voi johtaa siihen, että hyvätuloiset pitävät hallussaan edullisia asuntoja. Kuntakyselyn perusteella asumisoikeuden säilymistä ei kuitenkaan yleensä pidetä kielteisenä asiana. Tähän on olemassa useita eri syitä. Tulojen tarkastukset



Isoimmissa kaupungeissa ARA-asuntojen vuokrat ovat noin 15–30 prosenttia edullisempia kuin vapailla markkinoilla.



Asumisoikeuden säilymistä ARA-asunnossa tulojen noustessa ei yleensä pidetä kunnissa kielteisenä asiana.

lisäisivät hallinnollista työtä, aiheuttaisivat kielteisen kannustinvaikutuksen sekä vaikuttaisivat kielteisesti asuntojen maineeseen ja ihmisten sitoutumiseen omaan asuinyhteisöön. On myös tärkeää tarjota ihmisille pysyviä koteja, joissa asuminen voi jatkua elämänmuutoksista huolimatta. Hieman paremmin toimeentulevien ihmisten asuminen ARA-taloissa tasapainottaa lisäksi asukasrakennetta ja vähentää segregatiota. Toisaalta tulojen tarkastuksen hyödyt nähdään vähäisiksi, koska ARA-asunnoista yleensä muutetaan pois tulojen kasvaessa.

## Useissa kaupungeissa on pula kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon soveltuvasta tonttivarannosta

Tonttien saanti ARA-tuotantoon on välttämätön edellytys ARA-hankkeiden ja riittävän ARA-tuotannon toteutumiselle. MAL-sopimuksissa kunnat sitoutuvat edistämään tonttien tarjontaa ARA-tuotantoon. Yleensä kunnat voivat vaikuttaa tonttien tarjontaan maa- ja tonttipolitiikalla sekä kaavoituksella.

Tarkastushavaintojen perusteella useissa kaupungeissa on pula kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon soveltuvasta tonttivarannosta. On myös mahdollista, että valtion tukemaa asuntotuotantoa toteutetaan yksityisten tahojen omistamalle maalle. Neuvottelut ovat haastavia, koska tonttien myynti ARA-hinnalla on yksityisille maanomistajille epäedullista.

ARA on aiemmin ehdottanut, että Valtion asuntorahaston varoja voitaisiin käyttää ARA-tonttien tarjonnan edistämiseen ja subventointiin. Suomessa myyntihintoja ei kuitenkaan ole haluttu subventoida.

ARA-tuotantoon soveltuvien tonttien saatavuutta rajoittaa kaavoitusmenettelyn pitkä kesto, jota valitukset voivat entisestään pitkittää. Sopivien tonttien löytymistä ARA-tuotantoon pitkittää myös se, että suurimmat kaupungit pyrkivät kaavoituksessa ennaltaehkäisemään segregatiota eli hallintamuodoiltaan yksipuolisia alueita. Helsingissä ARA-tuotantoon soveltuvia helposti rakennettavia tontteja on niukasti tarjolla. Tonttien rakennettavuuden vaikeutuminen kasvattaa rakennuskustannuksia.

Eräs ARA-asuntojen kysyntään liittyvä seikka on se, että hakijat saattavat usein kieltäytyä tarjotuista asunnoista. Kieltäytymisillä on vaikutusta asuntojen markkinatilanteeseen, jos tarjotut asunnot jäävät tyhjilleen. Myös ARAn näkemyksen mukaan runsaat kieltäytymiset ovat ongelmallisia ARA-yhteisöille. ARA on teettänyt asiasta selvityksen, jossa tarkastellaan erilaisia syitä kieltäytymiseen ja esitetään ongelmaan kehittämisehdotuksia.<sup>6</sup>



ARA-tuotantoon soveltuvien tonttien saatavuutta rajoittaa kaavoitusmenettelyn pitkä kesto.

## 2.4 ARAn tuotantotukea voidaan vain poikkeuksellisesti myöntää kasvukeskusten ulkopuolelle

Kasvukeskusten ulkopuolella ARA edellyttää korkotukilainalle lisävakuudeksi kunnan omavelkaisen takauksen

Valtioneuvoston antaman käyttösuunnitelman mukaan valtaosa valtion tukemasta asuntotuotannosta kohdistetaan suurimpiin kasvukeskuksiin, erityisesti Helsingin seudulle. Tuotantotukea tulee käyttösuunnitelman mukaan pääsääntöisesti pidättyä myöntämästä kasvukeskusten ulkopuolelle.

Tästä pääsäännöstä poiketen tukea voidaan kuitenkin antaa sellaisille väestöltään väheneville alueille, joille syntyy esimerkiksi suuren investoinnin ansiosta uusia työpaikkoja (positiiviset rakennemuutospaikkakunnat). Tukea voidaan antaa myös erityistä tukea asumisessaan tarvitsevien ryhmien asuntojen rakentamiseen. Lisäksi tietyissä yksittäistapauksissa valtion tukemia vuokra-asuntoja voi olla tarpeen rakentaa tai peruskorjata kasvukeskusten ulkopuolisissa kunnissa osana kunnan asuntokannan sopeuttamista. Näissäkin tilanteissa valtion kantamat riskit eivät kuitenkaan saa kasvaa.

Varmistuaakseen siitä, että valtion riskit eivät kasva, ARA edellyttää korkotukilainalle lisävakuudeksi kunnan omavelkaisen takauksen. Takausta edellytetään tyypillisesti tilanteessa, joissa hanke on ARAn arvion perusteella kokonaisuutena arvioiden toteuttamiskelpoinen, mutta se aiotaan toteuttaa kasvukeskusten tai vahvan vuokra-asuntokysynnän ulkopuolelle.

MAL-sopimuskunnissa ja maakuntien keskuskaupungeissa ARA ei yleensä vaadi kunnan omavelkaista takausta. Joissakin tapauksissa kunnat ovat antaneet kuntien omistamien yhtiöiden korkotukilainoille takauksen, vaikka ne sijaitsevat MAL-kaupunkiseuduilla, jonne lainan saa ilman kunnan takaustakin. Tällä tavoitellaan pankkilainan saamista alemmalla korolla. Joissakin tapauksissa takauksella voidaan myös alentaa vuokria. Osa yhtiöistä on myös luopunut kunnan takauksista, koska korkohyöty ei ole vastannut takauksesta maksettavaa provisiota.

Kuntien vuokrataloyhtiöt peruskorjaavat ja joskus myös rakentavat kohteita pankkilainalla hakematta ARAn korkotukilainaa. Tällöin ne yleisesti käyttävät kunnan takausta, jos kunta sellaisen on halukas antamaan.



Myös kasvukeskusten ulkopuolelle voi olla tarvetta uusille ARA-vuokra-asunnoille.

## Keskisuurten maakuntakeskusten vuokrataloyhtiöillä on rajalliset mahdollisuudet rahoittaa uudisrakentamis- ja peruskorjausinvestointeja

Keskisuuriin maakuntakeskuksiin (50 000–100 000 asukkaan kaupungit), joiden väestö ei kasva, ei edellä mainittuja poikkeus-tilanteita lukuun ottamatta myönnetä ARAn korkotukilainoja. Kuitenkin myös maakuntakeskuksissa tarvitaan asuntojen uudis-tuotantoa ja korjausinvestointeja.

Väestöltään vähenevillä alueilla kaupunkien vuokrataloyhtiöillä on varsin rajatut mahdollisuudet rahoittaa uudisrakentamis- ja peruskorjausinvestointeja. Yksityiset pankit eivät ole halukkaita rahoittamaan kaupungin omistamien vuokrataloyhtiöiden hankkeita. Usein ainoa rahoitusmahdollisuus on Kuntarahoituksen myöntämä luotto, jolle kaupunki myöntää 100 prosentin lainatakauksen.

Myös hyvinvointialueiden palvelutuotanto aiheuttaa riskejä. Alueiden palveluiden toteuttamiseen ei välttämättä tarvita kaikkia alueen kuntiin rakennettuja erityisryhmäasuntoja. Tällöin osa asunnoista voi jäädä tyhjiksi, mikä aiheuttaa taloudellisia riskejä kiinteistöjen omistajille. Palveluasunnot eivät myöskään välttämättä sovellu esimerkiksi tavalliseen vuokra-asumiseen tai ole peruskorjattavissa muuhun käyttöön järkevillä kustannuksilla.

## 2.5 Vapaarahoitteisella asuntotuotannolla on vaikea korvata ARA-tuotantoa

Omakustannusperiaatteeseen ja voitonjakorajoitukseen perustuva ARA-tuotanto täydentää markkinoilla ilman valtion tukea toteutettavaa vapaarahoitteista tuotantoa. Tarkastushavaintojen perusteella ARAn rahoitukseen perustuva asuntotuotanto on tarpeellista, eikä sitä yleensä voida korvata vapaarahoitteisella asuntotuotannolla. Tähän on olemassa useita eri syitä. Vapaarahoitteisen asuntokannan vuokrataso on usein pienituloisille ihmisille liian korkea. ARA-tuotannon korvaaminen vapaarahoitteisella tuotannolla voisi lisäksi edellyttää asumistukeen käytettävän rahoituksen kasvattamista. Myös ARA-asunnoissa asuville voidaan maksaa asumistukea.

Kohtuuhintaisten asuntojen puute voisi myös estää ihmisten siirtymisen maakunnista kasvukeskuksiin töihin. Eräs haastatelluista asiantuntijoista myös epäili, että Suomessa toimivat rahoittajat tuskin olisivat halukkaita rahoittamaan nykyistä enemmän vapaarahoitteista tuotantoa. Lisäksi ARAn korkotukilainoitus



Keskisuurten maakuntakeskusten vuokrataloyhtiöiden ainoa rahoitusmahdollisuus on usein Kuntarahoituksen luotto, jolle kaupunki myöntää 100 prosentin lainatakauksen.



Vapaarahoitteisen tuotannon hinta on usein pienituloisille ihmisille liian korkea.

mahdollistaa vuokrien tasauksen ja tasaisemman vuokrakehityksen. Vapaaarahoitteisen tuotannon katsotaan myös olevan ARA-rahoitusta herkempää suhdannevaihteluille.

ARA-tuotantoa puoltavat lisäksi asumisen laatuun liittyvät tekijät. ARA-kohteet ovat tarjoavat asukkaille turvallisen ja pysyvän kodin. Yksityinen vuokranantaja sen sijaan voi irtisanoa vuokrasopimuksen. Sosiaalisella asuntotuotannolla voidaan pienituloisille sosiaalisia tukia saaville ihmisille tarjota usein paremmat asumisolosuhteet kuin vapaaarahoitteisella voittoa tavoittelevalla tuotannolla. Yleisesti ARA-rahoitteinen uudistuotanto on laadultaan vähintään vapaaarahoitteisen tuotannon tasoista.

# 3 Ovatko ARAn rahoitusvälineet toimivia ja tarkoituksenmukaisia?

ARAn korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat tähän saakka olleet pääosin riittäviä. ARAn rahoitusvälineisiin liittyy useita ongelmia. Pitkän korkotukilainan pitkä juoksuaika (maturiteetti) ja lyhennysohjelman takapainotteisuus vaikeuttavat tällaisen lainan hyödyntämistä. Korkotukilainojen kilpailutuksessa saadaan usein vain vähän tarjouksia. Asumisoikeusasuntojen käyttö- ja luovutusrajoitukset estävät asumisoikeustalojen käytön vakuutena. Valtion asuntorahaston (VAR) aravalainakannan pientyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen aiheuttaa tulevaisuudessa ongelmia rahaston toimintaan.

Kokemukset ARAn kehitystoiminnasta ovat useimmiten myönteisiä. Omistusasumisen tukemiseen suhtaudutaan yleensä myönteisesti. Eräs tapa edistää omistusasumista ovat välimuodon mallit, joissa on sekä vuokra- että omistusasumisen piirteitä. Tällaisia malleja ovat esimerkiksi asunto-osuuskunta ja sekä vuokra-asunnon lunastaminen omaksi. Mallien edistäminen ARAn rahoitusvälineillä ei ole kuitenkaan ongelmaton. Puukerrostalorakentamisen yleistymistä estävät tällä hetkellä monet eri syyt. Sitä on Suomessa edistetty ennen kaikkea ARA-tuotannon avulla.

## 3.1 Korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat pääosin riittävät

Valtioneuvosto vahvistaa korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien alueelliset ja muut käyttöperusteet vuosittain hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmassa. Hyväksymisvaltuudet katsotaan käytetyksi ARAn hyväksymispäätöksillä. Käyttösuunnitelman mukaan valtion tukema asuntotuotanto kohdistetaan suurimpiin kasvukeskuksiin, erityisesti Helsingin seudulle.

Korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat kasvaneet selvästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuoden 2012 hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmassa valtuuksien yhteismäärä oli 1,025 miljardia euroa. Vuonna 2022 korkotukilainojen hyväksymisvaltuus on 1,95 miljardia euroa, vuokra-asuntojen



Korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuudet ovat kasvaneet selvästi viimeisen vuosikymmenen aikana.

rakentamisen takauslainojen hyväksymisvaltuus 285 miljoonaa euroa ja asunto-osakeyhtiöiden perusparantamisen takauslainojen hyväksymisvaltuus 100 miljoonaa euroa. Myöntövaltuudet ovat olleet viimeisten 10 vuoden aikana korkealla tasolla riippumatta suhdanteista.

Tarkastushavaintojen perusteella ARAn hyväksymisvaltuudet ovat tähän saakka olleet pääosin riittäviä. Viime vuosina ARAn korkotukivaltuudet ovat kaupunkien vastausten mukaan riittäneet hyvin. Joissakin kaupungeissa valtuudet eivät kuitenkaan ole kaikilta osin olleet riittäviä. Esimerkiksi Tampereella ja Espoossa lyhyen korkotuen rahoitus ei ole ollut tarpeeseen nähden riittävää. Lisäksi Tampereella erityisryhmien investointiavustuksia ei ole ollut vuonna 2022 riittävästi. Espoossa puolestaan käynnistysavustuksiin on ollut joinakin vuosina liian vähän valtuuksia. Joissakin asiantuntijahaastattelussa tuotiin esiin se riski, että asuntojen peruskorjausten määrän kasvaessa lähivuosina nykyinen rahoitus ei riitä.

Viime vuosina korkotaso on ollut matala, jolloin valtion varoista ei ole tarvinnut maksaa korkotukea. Korkotuen puuttumisesta huolimatta rahoituksensaajat ja pankit pitävät korkotukilainoja yleensä hyödyllisinä. Tähän on olemassa useita eri syitä. ARArahoitusta käytettäessä velkarahoituksen osuus kohteen hankintarvosta on suuri (suuri lainoitusaste). Tällöin rakennuttajat pystyvät aloittamaan hankkeita siinäkin tapauksessa, että niillä on käytettävissä vain vähän omaa rahoitusta. Pankeille on myös riskinhallinnan kannalta tärkeää, että korkosuoja on olemassa, vaikka valtio ei matalan korkotason aikana maksa osaa korosta. Suoja auttaa rahoittajia ennakkoon hahmottamaan asiakkaan kyvyn suoriutua koroista ja lyhennyksistä.

### 3.2 ARAn rahoitusvälineet eivät kaikilta osin vastaa rakennuttajien ja rahoittajien tarpeita

#### Pankit ovat haluttomia rahoittamaan pitkää korkotukilainaa

Tarkastushavaintojen perusteella ARAn rahoitusvälineisiin liittyy useita ongelmia. Pitkien korkotukilainojen lyhennysohjelma on takapainotteinen, mikä on ongelma matalan inflaation aikana. Tätä seuraa, että lainaa on paljon jäljellä, kun peruskorjauksia ryhdytään tekemään. Tällöin lainansaajan vastattavaksi tulee korkotukilainan lisäksi myös peruskorjauslaina. Korkotukilainoitetuissa kohteissa varautuminen vuokratuloilla perusparannuksiin sekä ylläpito- ja hoitokustannuksiin ei ole 1.7.2018 jälkeen ollut sallittua.



Korkotuen puuttumisesta huolimatta rahoituksensaajat ja pankit pitävät korkotukilainoja yleensä hyödyllisinä.



Pitkien korkotukilainojen lyhennysohjelma on takapainotteinen, jolloin lainaa on paljon jäljellä, kun peruskorjauksia ryhdytään tekemään.



Lisäksi pankit ovat haluttomia rahoittamaan pitkää 40 vuoden korkotukilainaa. Pankkien näkökulmasta on olemassa riski, että pitkät laina-ajat lisäävät pankkien jälleenrahoituskuluja. Lisäksi tietyt muutokset (esimerkiksi rahoittajan vaihtaminen) edellyttävät Valtiokonttorin lupaa, mikä koetaan jäykäksi menettelytavaksi.

### ARA-taloille on vaikea määrittää vakuusarvoa

Korkotuen ohella rahoittajan riskiä pienentää korkotukilainaan sisältyvä valtion täytetakaushuolto, jota ilman rahoituslaitokset eivät ilmeisesti rahoittaisi ARA-hankkeita. Korkotukilainojen pitkien rajoitusaikojen ja luovutushintojen sääntelyn vuoksi ARA-taloille on vaikea määrittää vakuusarvoa samalla tavoin kuin kohteille, joissa tällaista sääntelyä ei ole. Käytännössä täytetakaushuolto ja siihen liittyvä valtion takausvastuu rajoittavat ongelman merkitystä.

### Korkotukilainojen kilpailutuksissa saadaan usein vain vähän tarjouksia

Korkotukilainojen lainoituksen on perustuttava riittävän kattavaan kilpailuun. ARAn suosituksen mukaan lainatarjous tulisi pyytää vähintään kolmelta luottolaitokselta. Korkotukilainojen kilpailutuksissa saadaan usein vain vähän tarjouksia. Kymmenen vuoden lyhytaikaisiin korkotukilainoihin saadaan enemmän tarjouksia kuin pitkiin korkotukilainoihin, joihin saadaan tarjouksia lähinnä Kuntarahoitukselta ja Handelsbankenilta. Kun Handelsbanken on poistumassa Suomen markkinoilta, on mahdollista, että ainoa tarjoaja kilpailutuksissa on Kuntarahoitus.

Kilpailun puute koetaan usein ongelmaksi. Toimivan kilpailun katsotaan varmistavan rahoituskustannusten pysymisen kohtuullisella tasolla. Kilpailun puute johtaa lisäksi siihen, että hyvin suuri rahoituskokonaisuus jää vain yhden rahoittajan (Kuntarahoitus) vastattavaksi, ja vuokratyöyhtiöiden lainasalkussa lähes kaikki lainat ovat Kuntarahoitukselta. Tämä voi aiheuttaa ongelmia, jos Kuntarahoitus ei jostain syystä pystyisi täyttämään sitoumuksiaan (niin sanottu vastapuoliriski).

Pankkien kiinnostusta korkotukilainojen lainoittamiseen vähentää ennen kaikkea niiden pitkä maksuaika. Pankkien on myös vaikea kilpailla Kuntarahoituksen kanssa, koska sillä on paras riskiluokka ja se saa jälleenrahoitusta kansainvälisiltä markkinoilta edullisesti.



Kun Handelsbanken on poistumassa Suomen markkinoilta, on mahdollista, että ainoksi tarjoajaksi pitkien korkotukilainojen kilpailutuksissa jää Kuntarahoitus.



Pankkien kiinnostusta korkotukilainojen lainoittamiseen vähentää ennen kaikkea niiden pitkä maksuaika.

Tarkastusta tehtäessä ARA-hankkeiden toteuttamista on vaikeuttanut rakentamisen korkea hinta. ARA-hankkeiden markkinoilla kilpailutetut kustannukset ovat useilla paikkakunnilla ylittäneet ARAn hyväksymän tason, jolloin myönteistä rahoituspäätöstä ei ole saatu. Tästä voi olla seurauksena ARA-kohteiden alueellinen eriytyminen edullisemman rakennusoikeuden alueille.

Pitkään jatkunut alhaisen korkotason aikakausi on tarkastusta tehtäessä päättymässä. Korkokulujen kasvu yhdessä rakennus- ja hoitokulujen kanssa lisää ARA-hankkeiden kustannuksia. Myös rahoituskulujen kasvu vaikeuttaa myönteisen rahoituspäätöksen saamista.

Parhailaan on vireillä pitkän korkotukimallin kehittämisen sääntelyuudistus. Tuleviin peruskorjauksiin varautuminen sallitaisiin omakustannusvuokrissa. Sen sijaan uudistuksella ei muuteta lainojen lyhennysohjelmia. Lakiuudistuksella ei pystytä korjaamaan kaikkia korkotukilainoihin liittyviä ongelmia. Pitkän korkotukilainan pitkä juoksu-aika (maturiteetti) ja lyhennysohjelman takapainotteisuus vaikeuttavat pitkän korkotukilainan hyödyntämistä jatkossakin. On myös todennäköistä, että pankkien kiinnostus rahoittaa pitkän korkotukilainan hankkeita ei lisääny uudistuksen myötä. Näin ollen ainoa tarjoaja kilpailutuksissa voi tulevaisuudessa olla Kuntarahoitus.

## Asumisoikeustaloja ei voi käyttää vakuutena

Asumisoikeusasuntojen käyttö- ja luovutusrajoitukset estävät asumisoikeustalojen käytön vakuutena. Ikuisten rajoitusten vuoksi taloja ei ole mahdollista myydä tai realisoida vapaasti markkinahintaan. Käytännössä taloilla ei tästä syystä ole vakuusarvoa, eivätkä pankit hyväksy kiinteistöjä esimerkiksi perusparantamiseen otettavan lainan vakuudeksi. Rahoitus on tästä syystä järjestettävä keräämällä varoja etukäteen tai valtion takaamalla korkotukilainalla.

Tarkastushavaintojen perusteella ongelmallisena pidetään myös sitä, että ARAn myöntämien avustusten saaminen edellyttää lainan ottamista. ARA myöntää asuinrakennusten energiatehokkuutta parantaviin korjaushankkeisiin energia-avustusta, mutta sen saaminen edellyttää myös perusparantamislainan ottamista, vaikka laina ei olisi tarpeen.



Pitkän korkotukimallin kehittämisen sääntelyuudistuksella ei pystytä korjaamaan kaikkia korkotukilainoihin liittyviä ongelmia.



Ikuisten rajoitusten vuoksi asumisoikeustalojen perusparannuksen rahoitus on järjestettävä keräämällä varoja etukäteen tai valtion takaamalla korkotukilainalla.

### 3.3 Valtion asuntorahaston (VAR) aravalainakannan pienentyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen aiheuttaa tulevaisuudessa ongelmia rahaston toimintaan

Valtion asuntorahasto on toiminut valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona vuodesta 1990 lähtien. Rahasto toimii ympäristöministeriön alaisuudessa. Sen päätöksenteon valmistelu tehdään ARAssa, ja sen varojen maksuliikenteestä ja kirjanpidosta vastaa Valtiokonttori.

Valtion asuntorahaston rahoitustuotot koostuvat valtion myöntämien aravalainojen korkotuotoista. Rahastosta ei ole vuoden 2007 jälkeen myönnetty uusia lainoja, joten lainakanta supistuu tasaisesti. Samalla myös tuottojen määrä pienenee. Rahaston toiminta keskittyy avustuksiin ja korkotukiin. Vanhasta lainoitukselta saatuja tuottoja on käytetty tukien maksuun.

Vuoden 2021 lopussa aravalainakanta oli 2,8 miljardia euroa.<sup>7</sup> Avustuksia maksettiin vuonna 2021 yhteensä 157,6 miljoonaa euroa (126,6 miljoonaa euroa vuonna 2020).<sup>8</sup> Lainakannan pienentyessä myös rahaston pääoma on tasaisesti supistunut. Valtion asuntorahaston pääoma vuonna 2009 oli 9,1 miljardia euroa. Vuonna 2021 sen määrä oli supistunut 4,5 miljardiin euroon.<sup>9</sup>

Vuoden 2010 lopussa korkotukilainakanta oli 6,2 miljardia euroa ja lainoihin liittyvä takauskanta 5,8 miljardia euroa. Vuoden 2021 loppuun mennessä korkotukilainakanta oli kasvanut yli 19,8 miljardiin euroon ja asuntolainoihin liittyvien takausten määrä 17,5 miljardiin euroon.<sup>10</sup>

Valtion asuntorahaston korkotukilainakanta ja korkotukilainojen takaukset ovat kasvaneet voimakkaasti ja aravalainakanta vastaavasti supistunut huomattavasti. Korkotukilainakannan odotetaan kasvavan edelleen lähivuosina. Samalla rahastosta tulevaisuudessa maksettavat korkotuki- ja takausvastuut kasvavat.<sup>11</sup>

Korkotukilainakannan kustannusvaikutus on ollut valtiolle matalan korkotason aikana vähäinen. Vuonna 2021 korkotukea maksettiin 2,3 miljoonaa euroa.<sup>12</sup> Suurimmalla osalla vuokratalojen korkotukilainoista on 3,4 prosentin ja asumisoikeustaloissa 3,5 prosentin omavastuukorko. Korkotukimaksut kasvavat selvästi vasta kun lainojen korkotasoa ylittää 3,4 prosenttia.<sup>13</sup>



Valtion asuntorahaston korkotukilainakanta ja korkotukilainojen takaukset ovat kasvaneet voimakkaasti ja aravalainakanta vastaavasti supistunut huomattavasti.

VARin korkotukilainoihin liittyvät luottotappiot ovat olleet lainakantaan suhteutettuna vähäisiä. Lainakannan kasvaessa ja yhä suuremman korkotukilainoitettun kiinteistökannan saavuttaessa peruskorjauksiin odotetaan luottotappioriskin kasvavan tulevaisuudessa.<sup>14</sup>

Valtioneuvoston selonteossa vuosien 2021–2028 asuntopoliittiseksi kehittämisselonteoksi todetaan, että valtion asuntorahasto säilyy ympäristöministeriön alaisena valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Selonteon mukaan varallisuuden laajempaa käyttöä asumisen tukimallien rahoituksessa kustannustehokkaalla tavalla selvitetään (s. 14). Asuntorahasto on siten päätetty säilyttää talousarvion ulkopuolisena rahastona, vaikka sen toiminnan järjestäminen valtion talousarviotalouden kautta voisi olla läpinäkyvämpi ratkaisu.

Tarkastusvirasto on Valtion rahastojen pääoman hoito-tarkastuksessa (16/2018) selvittänyt valtion asuntorahaston varallisuuden tarkoituksenmukaista hoitoa ja rahastomuodon perusteltavuutta. Tarkastushavaintojen mukaan aravalainakannan pienentyminen ja rahaston tuottojen vähentyminen aiheuttaa jollakin aikavälillä ongelmia. Samoin rahaston antamien vakuuksien määrän kasvaminen samaan aikaan kun rahaston koko pienentyy, vaikuttaa tukimahdollisuuksiin ja aiheuttaa tulevaisuudessa ongelmia. Nämä haasteet asuntorahaston toiminnassa säilyvät, jos rahaston varojen hankintaan ja käyttöön ei tehdä muutoksia.

Tarkastuksessa on kartoitettu myös valtion asuntorahaston varojenhankinnan ja -käytön kehittämismahdollisuuksia. Useat haastatellut asiantuntijat katsoivat, että aravalainan ottaminen uudelleen käyttöön ja myönnettyistä lainoista perityn koron palauttaminen rahastoon voisi olla tapa kehittää asuntorahaston toimintaa. Monet asiantuntijoista kannattivat rahaston varojen käyttöä tonttimaan hankintaan. Myös ARAn näkemyksen mukaan tämä voisi olla tarkoituksenmukainen tapa käyttää asuntorahaston varoja. Lisäksi rahasto voisi saada lisätuottoja siten, että valtio myöntäisi täytetakauksia, joista saatavat palkkiot palautettaisiin rahastoon. Joissakin kuntakyselyn vastauksissa ehdotettiin lisäksi asuntorahaston varojen suuntaamista nykyistä enemmän tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä asumisen järjestämisen mallien kehittämiseen ja käynnistämiseen.



Lainakannan kasvaessa ja yhä suuremman korkotukilainoitettun kiinteistökannan saavuttaessa peruskorjauksiin odotetaan luottotappioriskin kasvavan tulevaisuudessa.

### 3.4 ARA on pyrkinyt edistämään omistamiseen perustuvien hallintamallien käyttöönottamista

Yksi ARAn tehtävä on asumisen kehittäminen. Vuosittain kehittämishankkeita rahoitetaan 700 000 eurolla. Kokemukset ARAn kehittämistoiminnasta ovat suurimmaksi osaksi myönteisiä, ja ARAn roolia asumisen kehittäjänä on myös mahdollista vahvistaa.

Tarkastushavaintojen perusteella asunnon omistamisella on vuokra-asumiseen verrattuna monia etuja. ARA on pyrkinyt edistämään omistamiseen perustuvien hallintamallien käyttöön ottamista. Omistusasumista voidaan edistää välimuodon malleilla, joissa on sekä vuokra- että omistusasumisen piirteitä. Tällaisia malleja ovat esimerkiksi asunto-osuuskunta ja sekä vuokra-asunnon lunastaminen omaksi, mutta niiden toteuttaminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Rahoituslaitokset ovat haluttomia rahoittamaan asunto-osuuskuntia. Toisaalta ARAn rahoitusvälineitä on vaikea käyttää mallissa, joka perustuu vuokra-asunnon omaksi lunastamiseen.

Suuri osa Suomeen rakennettavista puukerrostaloista on pilottihankkeita. ARA myöntää korotettua käynnistysavustusta puisten asuinkerrostalojen rakentamiseen. Tarkastushavaintojen perusteella korotetulla käynnistysavustuksella on sinällään ollut puurakentamista edistävä vaikutus ja avustus koetaan myönteiseksi. On kuitenkin vaikea sanoa, kuinka merkittävä korotetun avustuksen vaikutus on rakennushankkeen materiaalia valittaessa. Pääosa puukerrostaloista on ARA-rahoitettua asuntotuotantoa. ARA-tuotannolla on ollut keskeinen merkitys puukerrostalojen rakentamisen edistämisessä.

Puukerrostalojen yleistyminen rajoittavat monet eri syyt. Keskeinen rajoite on puurakentamisen betonirakentamista korkeammat rakennuskustannukset. Puurakentamisen edistämiseen on kuitenkin olemassa keinoja.

Puukerrostalorakentamisen määrälle on Suomessa asetettu kunnianhimoisia politiikkatavoitteita. Tarkastushavaintojen perusteella tavoitteita ei saavuteta. Puukerrostalohankkeet voivat olla myös referenssejä, jotka avaavat puurakentamiselle vientimahdollisuuksia. Toistaiseksi vienti ulkomaille on kuitenkin ollut vähäistä.

ARAn kehittämistoimintaa, välimuodon hallintamalleja ja puukerrostalorakentamista on käsitelty tarkemmin tarkastuksen liitteenä olevassa tarkastusmuistiossa.

## 4 Onko sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessi toimiva?

Sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessia tehostaa sen käynnissä oleva digitalisointi. Rahoitushakemuksen käsittelyssä arvioidaan rakennushankkeen toteutus- ja lainoituselpoisuutta. Toteutuskelpoisuutta arvioidaan kokonaisuutena, ja ensisijainen kriteeri on suunnitellulle asukaryhmälle tarkoitettujen asuntojen tarve ja pitkäaikainen kysyntä. Lainoituskelpoisuuden arvioinnissa korostetaan toimijan maksukykyä, vakavaraisuutta ja luottoluokitusta. Rahoituksen hakijat tuntevat rahoituskriteerit hyvin, mutta niiden hyväksyttävä taso on epäselvä. Rahoituspäätös valmistellaan ARAn rahoituksen palvelualueella asiantuntijayhteistyönä. Rahoitushakemuksen pitkä käsittelyaika ja tuloksen ennustamattomuus aiheuttaa epävarmuutta ja kustannuksia erityisesti uusille toimijoille.

### 4.1 Sähköistetty hakuprosessi nopeutuu ja kevenee

ARA-rahoituksen hakuprosessi on monivaiheisuudestaan huolimatta selkeä ja tarkoituksenmukainen. Rahoitushaun ohjeistus on kattava ja selkeä, ja lisäksi neuvontaa ja koulutusta on ARasta hyvin saatavissa. Hakuprosessin tulisi kuitenkin nopeutua ja kevenyä, ja lopputuloksen tulisi olla nykyistä paremmin ennakoitavissa muun muassa hakijan kannettavaksi jäävän hallinnollisen taakan ja kustannusten välttämiseksi. Hakuprosessin visuaalinen ja verbaalinen kuvaus sekä tieto hakemuksen käsittelyn vaiheesta ja arviosta käsittelyn kestosta tulisi olla hakijan nähtävissä.

ARAn juuri päivitetty rahoituksen hakuohjeet käsittävät lyhyen korkotukilainan oppaan<sup>15</sup> ja pitkän korkotukilainan yleisen hakuoppaan<sup>16</sup>. Lisäksi ohjeisiin sisältyy useita kapeamman asiakokonaisuuden ohjeita.



ARA-rahoitusprosessin läpinäkyvyydessä ja ennakoitavuudessa on parannettavaa.

ARAN uusittu rahoituksen hakuprosessi otettiin käyttöön 3.10.2022. Tällöin otettiin käyttöön myös uudistetut hakuohjeet. Käynnissä olevan digitalisointiprojektin vuoksi hankekäsittelyä tehdään osittain uudessa ja osittain vanhassa järjestelmässä.

ARA tavoittelee rahoituksen hakuprosessin kehityksellä merkittäviä uudistuksia. Tavoitteena on muun muassa luopuminen paperisista hakemuksista, käsittelijäketjun lyhentäminen ja hakuaikojen käyttöönotto lyhyessä korkotuessa ja erityisryhmähankkeissa.

Korkotukilainahakemusten käsittely koostuu neljästä vaiheesta. ARA perustelee rahoitushakemusten käsittelyn monivaiheisuutta rakentamisen hitaudella.

1. Ehdollisen varauksen hakeminen, johon liittyy hankevalinta (Ehdollinen varaus -vaihe)
2. Rakennussuunnitelmien ja -kustannusten hyväksyttäminen (ns. osapäätösvaihe)
3. Varsinaisen korkotukilainapäätöksen eli rahoituspäätöksen hakeminen (lainapäätösvaihe)
4. Tarkistuspäätösten hakeminen. ARA tekee osapäätöksen ja rahoituspäätöksen tarkistukset (tarkistuspäätösvaihe).

## 4.2 Rakennushankkeen toteutuskelpoisuutta arvioidaan kokonaisuutena

Rakennushankkeen toteutuskelpoisuuden arvioinnissa ensisijainen kriteeri on kyseiselle asukasryhmälle tarkoitettujen asuntojen tarve ja pitkäaikainen kysyntä. Lisäksi huomioidaan muun muassa alueen asuntomarkkina ja yleinen vuokrataso, toteuttajan taloudellinen asema ja kyky ylläpitää ja omistaa ARA-asuntoja sekä hankkeen kustannukset ja vuokrataso.

### Rakennushankkeen toteutuskelpoisuuden tärkein kriteeri on asuntojen pitkäkestoinen tarve

ARA-rahoitteinen asuntotuotanto lähtee pitkäkestoisesta tarpeesta ratkaista niiden väestöryhmien asumistarpeet, jotka eivät markkinalähtöisesti kykene asunto-olojaan järjestämään. Rakennushankkeisiin tarvitaan kunnan puolto, jotta voidaan selvittää, mikä kunnan asuntotarve on. Valtaosa tuotannosta tulee ohjata suurimpiin kasvukeskuksiin, erityisesti Helsingin seudulle ja MAL-sopimusalueille.

Korkotukilain 4 §:n mukaan asuntolaina hyväksytään korkotukilainaksi sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteella. Valtioneuvosto säättää tarvittaessa tarkemmin korkotukilainaksi hyväksymisen perusteista. Korko-

tukilainaksi voidaan hyväksyä vain asuntolaina, jonka sopimus on kilpailutettu. Tuettavien asuntojen on oltava asuttavuudeltaan tarkoituksenmukaisia ja asuinympäristöltään toimivia sekä uudisrakentamis-, hankinta- tai perusparannuskustannuksiltaan ja ylläpito- ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisia. Uudisrakentamisen ja perusparantamisen on perustuttava kilpailumenettelyyn, jolle Valtion asuntorahasto erityisestä syystä myönnä siitä poikkeusta.

Asuntojen pitkäkestoista tarvetta arvioidaan ARAn julkaiseman asuntomarkkinakatsauksen lisäksi yleisen asuntomarkkina-tilanteen avulla sekä arvioimalla yleisesti suunnitteilla olevan kohteen makro- ja mikrosijaintia. Huomiota kiinnitetään palveluiden saatavuuteen, liikennöintiin, raitiovaunu- ja bussipysäkkeihin, saavutettavuuteen, esteettömyyteen sekä hankkeen laatu- ja kustannustekijöihin. Olennaista hankkeen arvioinnissa on, miten kustannukset saadaan johdettua vuokraan. Lisäksi arvioidaan toimijan kyky toteuttaa hanke, tämän riskinkantokyky sekä kyky ylläpitää ja hallinnoida kohdetta.

### Ennakoitu omakustannusperusteinen vuokra on ratkaiseva lainahakemuksen hyväksymisessä

Rakennushankkeen lainoitusedellytys riippuu pitkissä korkotukilainoissa ARAn mukaan täysin siitä, mikä kyseisellä paikkakunnalla, alueella ja kohteella on menestymismahdollisuus siinä, että kohde pysyy taloudellisessa tasapainossa, eikä taloudellista yli- tai alijäämää pitkäkestoisesti muodostu. Tehokkaassa kiinteistönpidossa tulee jäädä varoja yhtiöön myös tulevia kunnostustarpeita varten sen lisäksi, että omarahoitusosuudelle mahdollistetaan tuoton tuloutus. Omakustannusvuokrassa huomioidaan kohteen pääomakustannukset (vieraan pääoman korko ja lyhenykset sekä osakkeenomistajan omarahoitukselle maksettava korko), tontin vuokra ja hoitomenot sekä korjauksiin varautuminen.

### Joka viides rakennushanke toteutetaan neuvottelu-urakkana

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota urakkamuotojen jakautumiseen ja erityisesti perusteisiin, joilla rakennushanke hyväksytään neuvottelu-urakaksi. ARA toimitti tarkastuksessa tiedot hyväksytyistä rakennushankkeista vuosilta 2019–2022. Tämä käsitti noin 740 rakennushanketta, joista noin 160 oli toteutettu neuvottelu-urakkana, toisin sanoen liki 22 prosenttia rakennushankkeista on toteutettu kilpailutuksen sijaan neuvottelumenettelyyn perustuvana hankkeena.



## Rakentamiskustannusten hyväksyminen perustuu tilasto- ja markkinatietoon

Rakentamiskustannusten nousu vaikuttaa rakennettavien kohteiden yltämiseen ns. ARA-hinnoittelukriteereihin, jolloin osa hankkeista voi tästä syystä jäädä hyväksymättä ARAssa.

Kustannusten kehitys on ollut tasaista, mutta tällä hetkellä yleinen rakentamiskustannusindeksi on noussut vuodessa noin 10 prosenttia. Rakentamisen kallistuminen on näkynyt hankkeissa, sillä rakentamisurakoita koskevia tarjouksia saadaan vähän tai ei olleenkaan. Koska korot ovat nousseet ja taloyhtiöiden hoitokustannuksiin kohdistuu nousupainetta, on ARAn mukaan mahdollista, että nämä seikat vaikeuttavat lähitulevaisuudessa uusien hankkeiden käynnistymistä ARA-rahoituksen avulla.

## Uusien toimijoiden arviointi on haasteellista

ARAn saatua rahoitushakemuksen toimijalta, joka ei ole ennen toteuttanut rakennushanketta, joudutaan tarkkaan arvioimaan toimijan omistajan taustat sekä tämän pätevyys ja osaaminen. Arvioidessaan hankkeen laatua ARA kiinnittää huomiota suunnitelmien laatuun sekä siihen, että talo on asuttava ja täyttää hyvän suunnittelun, tehokkaan tilankäytön ja toimivuuden kriteerit. Ennen pitkäaikaisen korkotukilainan hakemista uuden toimijan tulee saada ARAn päätös toimijan yleishyödylliseksi nimeämisestä. ARA lähettää tämän päätöksen yhteydessä liitteen, jossa ohjataan perheytymään ARAn tukemien asuntojen käyttöön ja rajoitteisiin.

## Rakennushankkeen toteutuskelpoisuuden arviointi tuo esille omaisuudenhallintaan liittyviä eriäviä näkemyksiä

Rakennuttajakyselyvastauksissa esitettiin kritiikkiä siitä, ettei ARA tunne kuntien eri osissa sijaitseviin, sosiaalisen asuntotuotannon kohteisiin kohdistuvaa asuntokysyntää. Sen sijaan ARAn sanotaan tarkastelevan asuntotarjontaa ja -kysyntää tilastoihin perustuen koko kunnan tasolla ja toimijakohtaisesti. Vajaakäyttöiset ja -tuottoiset asuintalokohteet ovat olleet siten esteenä toimijan uusien kohteiden rakennuttamiselle sekä vanhojen kohteiden perusparannuksille.

ARAlla ei oman näkemyksensä mukaan voi olla kunnan sisäistä, asuinalueisiin kohdistuvan asuntokysynnän tuntemusta, mutta se kerää markkinatietämystä ja nojaa muuhun väestöennusteeseen. Perusparannushankkeiden osalta ARA korostaa, ettei se suosi asuintalon osaparruksia varsinkaan, jos talon tasoa ei paranneta esimerkiksi saavutettavuutta edistävällä hissillä tai energia-



Rahoitushakemuksia jouduttaneen enenevin määrin hylkäämään hintakriteereillä.



Peruskorjauksen sijaan ARA saattaa suosittaa hakijalle purkua ja uudisrakentamista.

tehokkailla, ympäristöystävällisillä ratkaisuilla kiinnittämättä huomiota asuinympäristöön. Osaparannukset johtavat ARAn mukaan nopeasti uusiin korjaustarpeisiin. Lisäksi korjausrakentamisen kallistuttua ja ollessa lähes uudistuotannon hintaista ja lainan lyhyemmästä maturiteerista ja pienemmästä tukitasosta johtuen vanhasta kohteesta jouduttaisiin pyytämään uudiskohteen tasoista vuokraa. ARA itse korostaa tarvetta harkita hallittua luopumista tällaisista kohteista asuntokannan uusimiseksi varsinkin, jos näiden kohteiden lainoihin sisältyy valtion riskiä.

### 4.3 Lainoituskelpoisuuden arvioinnissa korostetaan toimijan maksukykyä ja vakavaraisuutta

Vuokra-asuntojen rakentamiseen tarkoitetun ARA-rahoituksen saamisen edellytyksenä on kohtuulliset rakentamiskustannukset ja kohtuullinen vuokrataso. Korkotukilainan saamisen yleiset edellytykset käsittävät toimijan vakavaraisuuteen kohdistuvat vaatimukset, sillä valtion riskit eivät saa kasvaa. Asunnoille tulee olla pitkäaikainen tarve ja asunnoista tulee periä kohtuullista, alueen vastaavien vapaarahoitteisten kohteiden vuokraa alhaisempaa vuokraa. Hyväksyttävät korkotukilainojen saajat määrittellään korkotukilain<sup>17</sup> 5 §:ssä.



Korkotukilainoitus edellyttää asuntojen pitkäaikaista tarvetta ja kohtuullista vuokraa.

#### Lainoituskelpoisuuden arvioinnissa rahoituskriteerit jäävät lainanantajan tietoon

ARA ei saa tietoa rahoittajilta heidän tavastaan arvioida rahoituksenhakijan lainoituskelpoisuutta. ARA-hankkeiden suurin lainoittaja, Kuntarahoitus, ei avaa rahoituskriteereitään liikepankkien tavoin. ARA tekee oman arvionsa asiakkaan lainoituskelpoisuudesta ja keskustelee tarvittaessa Kuntarahoituksen kanssa asiakastasolla. Myös yleisistä rahoituskäytännöistä keskustellaan. Muiden rahoittajien kanssa asiakaskohtaisia keskusteluja ei käydä.

ARAlla on sisäinen ohjeistus<sup>18</sup> hakijan lainoituskelpoisuuden arviointiin. Ohjeen mukaan arvioinnissa korostuu toimijan maksukykyisyyden ja vakavaraisuuden tarkastelu. Rahoituksenhakijan lainoituskelpoisuuden arvioinnissa luottoluokituksella on tärkeä merkitys. Lainoituskelpoisuutta arvioitaessa tarkistetaan myös sisäiset ja ulkoiset maksuviiveet sekä maksuhäiriöt sekä yritykseltä itseltään että lainansaajan pääomistajilta.

## Rakennushankkeelle voidaan vaatia kunnan omavelkainen takaus

Mikäli rakennushanke on kokonaisuutena arvioiden toteuttamiskelpoinen, mutta hanke aiotaan toteuttaa kasvukeskuksen tai vahvan vuokra-asuntokysynnän ulkopuolelle, ARA voi varmistuakseen siitä, että valtion riskit eivät kasva, edellyttää korkotukilainalle lisävakuudeksi kunnan omavelkaista takausta.<sup>19</sup> Perusteet kuntien omavelkaisen takauksen vaatimiseksi kasvukeskusten ulkopuolisiin hankkeisiin esitetään ARAn luottoriskiryhmän laatimassa linjauksessa<sup>20</sup>. Lähtökohtana on jakaa rakennushankkeen riskiä kunnan kanssa.

### 4.4 Rahoituskriteerit tunnetaan hyvin, mutta hyväksyttävästä tasosta ei ole varmuutta

Pitkäksi ja lyhyeksi korkotukilainaksi hyväksymisen yleisenä edellytyksenä on, että asuntolaina hyväksytään korkotukilainaksi sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteella. Lisäksi hyväksymisen edellytyksenä on, että ARA on hyväksynyt kohteen rakennussuunnitelmat ja kustannukset. Jos työt on aloitettu ennen suunnitelmien ja kustannusten hyväksymistä, laina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi vain erityisestä syystä.

Lainoja voidaan hyväksyä takauslainoiksi valtion talousarviossa vahvistetun hyväksymisvaltuuden rajoissa. Valtioneuvosto vahvistaa lainojen hyväksymisvaltuuden alueelliset ja muut käyttöperusteet. Takauslainat on suunnattava eri alueilla ja eri kunnissa esiintyvän asuntotarpeen mukaan. ARA päättää lainan hyväksymisestä takauslainaksi.

Rahoituskriteerit kullekin rahoitusinstrumentille käsittävät ARAn ohjeistuksen lisäksi korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelman<sup>21</sup> ja muistion kohdentamisperusteista<sup>22</sup> sekä lait ja asetukset<sup>23</sup> ja ohjeet erityisryhmien asumisen järjestämisestä.

Rahoituksenhakijoiden keskuudessa rahoituskriteereitä pidetään pääsääntöisesti selkeinä. Käsityksenä on, että rakentamis- ja hoitokustannukset neliötä kohden kuukaudessa ja tämän suhteuttaminen vuokraan on keskeinen rahoituskriteeri, vaikkakaan sen hyväksyttävästä tasosta ei ole varmuutta. Myöskään ei ole tiedossa, millä tavalla ARAn keräämiä asuntomarkkinatietoja hyödynnetään päätöksenteossa.



Korkotukilainaksi hyväksymisen yleiset ja muut edellytykset ovat selkeät.



Rahoituskriteerien hyväksyttävästä tasosta ei ole varmuutta rahoituksenhakijoiden keskuudessa.

## 4.5 Rahoituspäätös valmistellaan yhteistyönä

ARAN työjärjestyksen<sup>24</sup> 7 §:n mukaan asiat ratkaistaan esittelystä. Esittely tapahtuu suullisesti. Tarkastuksen perusteella rahoituspäätöksen perustelumuistio on laadittu vain yksittäistapauksissa. Rahoituspäätöksen valmisteluun liittyvät vastuut on määritelty ARAN työjärjestyksessä<sup>25</sup>, Luottoriskiryhmän vastuunjako-ohjeessa<sup>26</sup> sekä Rahoituksen palvelualueen laatimassa menettelyohjeessa<sup>27</sup> korkotuki- ja takauslainojen sekä niihin liittyvien avustusten esittelyyn.

Rahoitushakemusten käsittelyprosessia on uudistettu käsittämään kevennetyn<sup>28</sup>, normaalin ja vaativan hankekäsittelyn prosessit. Prosessikaavio rahoitushakemuskäsittelyä varten on olemassa ja tekninen ohjeistus siitä tehtynä, mutta käsittelijän ohjeesta on vasta luonnos.

Hankekäsittelyn laadullisena tavoitteena on, että hankekäsittelyn menettely olisi tietyn toleranssin rajoissa samanlaista. ARAN mukaan kaikki rakennushankkeet ovat erilaisia moninaisine piirteineen, eikä rahoitushakemuskäsittelyä voi siksi automatisoida.

### Hakijat ovat yleensä tietoisia rahoituspäätöksen perusteista

ARA ei perustele myönteisiä rahoituspäätöksiä. Kielteisten rahoituspäätösten perusteet ovat jääneet epäselviksi joka viidennen rakennuttajakyselyyn vastanneen perusteella.

ARAN intressissä on saattaa asiakkaalle tiedoksi päätösten hylkäysperusteet. ARA on yhteydessä hakijaan ennen kielteisen päätöksen antamista tai viimeistään hylkäyspäätöksen jälkeen. Asiakkaan kanssa käydään läpi heidän halutessaan hylkäyssyyt ja tarvittavat jatkotoimet.

Epäselvyyttä on aiheutunut muun muassa peruskorjaushankkeisiin saaduista kielteisistä rahoituspäätöksistä. Toimijan käsitys hankkeensa ja lainahakemuksen kriittisistä menestystekijöistä ja asemasta rahoituksenhakijana voi tällöin jäädä epäselväksi varsinkin uusien, kokemattomien hakijoiden kohdalla.

Varausvaiheessa hylkäyspäätöksen saaneita hankkeita oli tarkasteltavana ajanjaksona 172, toisin sanoen joka kuudes hakemus hylätään jo ehdollista varausta haettaessa. Kielteisen rahoituspäätöksen perusteet koskivat muun muassa esteettömyyttä, saavutettavuutta, kustannustasoa, asuntojen pientä kokoa, parvekkeiden, pesutilojen tai yhteisten tilojen, ml. saunatilojen, puuttumista tai että hankkeen valmistuttua erityisryhmään kuuluvat asukkaat muodostaisivat keskittymän.



Rahoituspäätöksen valmistelua on kehitetty monella tavoin.



Sisäinen ohje rahoitushakemuskäsittelyä varten on parhaillaan laadittavana.

ARAN mukaan ehdollisen varaushakemuksen hylkääminen perustuu tyypillisesti siihen, ettei hankkeen rakennuspaikkakunnalla ole riittävää kysyntää vuokra-asunnoille tai hakijan taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi eivät ole riittäviä. Yleisin hylkäysperuste jo varauspäätöksen saaneille hankkeille on laadun ja kustannusten välinen suhteellinen kalleus.

Otostarkastuksen perusteella osapäätösvaiheessa, jossa rakennushankkeen suunnitelmat ja kustannukset hyväksytään, kielteisiä rahoituspäätöksiä oli perusteltu myös uuden toimijan riskinkantokyvyn mahdollisella puutteella, korkotukilainoitukseen tarkoitetun hyväksymisvaltuuden määrärahan riittämättömyydellä, neuvottelu-urakalla, korkeilla asumiskustannuksilla, laadullisilla puutteilla tai sillä, ettei hanke ole lain edellyttämällä tavalla kokonaisuudessaan taloudellisesti perusteltu.

Hylkypäätökset eivät ole riippuvaisia hankkeen koosta, maantieteellisestä sijainnista, hakijan koosta tai kokemuksesta, sillä myös kokeneimmat ja taloudelliselta kantokyvyltään vahvimmatkin toimijat ovat saaneet hylkääviä päätöksiä merkittävimpiin kasvukeskuksiin suunnitelluissa hankkeissa. ARAn mukaan asunto-tuotantoa tulee kohdistaa kovimman asutokysynnän alueille ja lisäksi korkotukilainojen myöntämisessä halutaan edistää myös hakijoiden tasapuolista kohtelua. Kokeneimmat toimijat eivät kuitenkaan edistä hankkeiden suunnittelua ilman varmuutta menestekijöistä.

Otostarkastelun perusteella osa- ja lainapäätösvaiheessa tehtyjen kielteisten päätösten perustelut kävivät ilmi päätösten taustaineistoihin sisältyneistä perustelumuistioista ja olivat todennettavissa hakemuksista ja niiden liiteasiakirjoista. Perustelumuistioita ei ollut kuitenkaan laadittu kaikissa tapauksissa. Itse päätös oli perusteltu useissa tapauksissa sanamuodoltaan yhteneväisesti. Perusteluina käytettiin muun muassa käyttösuunnitelman määrärahojen loppumista. Lisäksi ARA on kiinnittänyt yleisesti huomiota energiatehokkuuteen ja laatutekijöihin.

Hylkäyspäätös on julkinen ja menee tiedoksi myös mm. kuntaan. Tämän vuoksi hylkäyspäätökselle ei voi kovin yksityiskohtaisesti kirjoittaa tietoja esimerkiksi toimijan taloudellisesta tilanteesta tai muista salassa pidettävistä asioista. ARAn mukaan ei ole perusteltua avata yksittäiselle päätökselle koko hankevalinnan kaikkia juurisyitä, sillä hankevalinta pohjautuu monien eri asioiden kokonaisarviointiin.

Otostarkastelun perusteella tarkastusvirastolla ei ole huomauttamista tehtyihin kielteisiin lainahakemuspäätöksiin.



Kielteiset rahoituspäätökset perustellaan vain yleisellä tasolla.

## Rahoituspäätösprosessi ei ole läpinäkyvä

Kuntakyselyn perusteella vain joka neljäs vastaaja piti rahoitusprosessia läpinäkyvänä ja rahoituspäätöksiä selvästi perusteltuina. Rahoituspäätösten perusteluita pidettiin niukkoina ja määrämuo-  
toisina. Ongelmaksi nähtiin myös ARAn eri käsittelijöiden erilaiset hankekäsittelyn tavat, joiden vuoksi hankekäsittely ei ole yhtenäistä ja johdonmukaista. Kunnat esittivät rahoitusprosessia koskevia kehittämisehdotuksia, joiden mukaan hakijan tulisi pystyä itse seuraamaan käsittelyn etenemistä. Myös vertailutietoa päätöksistä pitäisi olla nykyistä enemmän.

Rakennuttajakyselyn perusteella ongelmallisimmaksi rahoitusprosessissa nähtiin rahoituspäätösten perustelemattomuus. Prosessin monivaiheisuus ja hitaus nähtiin myös ongelmalliseksi, samoin prosessikuvauksen puuttuminen ja tieto siitä, missä vaiheessa hakemus kulloinkin on.

## Hakemusmäärän kasvu on vaatinut hankekäsittelyn priorisointia

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota seikkaan, jonka mukaan noin 90 rakennushankkeen otoksessa lainan tarkistuspäätös oli annettu vain 11:ssä myönteisessä lainapäätöksessä.

Tarkistuspäätöksellä tarkistetaan dokumenttien perusteella hankkeen toteutuneet kustannukset sekä rahoitus. Kustannusten muuttuessa osapäätöksestä tehdään tarvittaessa lisälaina tai lainansaajaa edellytetään tekemään ylimääräinen lyhennys lainaan. Investointiavustushankkeilla tehdään myös avustuksen tarkistus. Kun tarkistuspäätöshakemus saapuu ARaan, kohde on ollut valmis yleensä n. 6 kk.

Syyksi puuttuviin tarkistuspäätöksiin ilmeni paitsi joidenkin hankkeiden keskeneräisyys, myös se, että viime vuosina ARaan on tullut paljon hakemuksia, mikä on ruuhkauttanut hakemuskäsittelyä. Tämän vuoksi hakemusten käsittelyä on jouduttu priorisoimaan.

## Investointiavustusten tason määräytymisen perusteet hakijoille ajoittain epäselviä

Rakennuttajakyselyssä ilmeni epäselvyyttä siitä, miten erityisryhmien investointiavustusten taso määräytyy. ARAn mukaan erityisryhmien investointiavustusten tukiluokat ja avustusosuudet määritetään laissa<sup>29</sup> asetettujen tukiluokkien perusteiden mukaisesti.

Sen sijaan käynnistysavustusten määräytymisperusteet ovat selkeät. Valtion käynnistysavustusten myöntämisvaltuuksien suuruudet asuntoa kohden vahvistetaan valtion talousarviossa vuosittain. Avustusten suuruudet vaihtelevat lainalajin, rakennusmateriaalin ja alueellisten kriteerin mukaisesti. Käynnistysavustuksia on myönnetty vain pitkäaikaisille korkotukilainoitetuille vuokra-asunnoille.<sup>30</sup>

### Rakennuttamispalkkion hyväksyttävä taso määräytyy kokonaisharkintana

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota rakennuttajakyselyssä esitettyyn väitteeseen, jonka mukaan ARA on leikannut hankkeen rakennuttamispalkkiota tätä perustelematta. ARA arvioi rakennuttamispalkkion kohtuullisuuden pitkäaikaiseen kokemukseensa ja ARA-hankkeiden tilastotietoihin perustuen. Arviossa on käytetty muun muassa kohteen kokoa, vaativuutta, toteutustapaa ja kilpailutusmuotoa. Aiemmin rakennuttamispalkkioiden leikkauksia ei ole perusteltu päätöksillä. Asiasta on kuitenkin keskusteltu toimijoiden kanssa. Rakennuttamispalkkio ei perustu ulkopuoliseen laskutukseen, vaan se määräytyy kokonaisharkintana mainittujen tilastotietojen ja kriteerien pohjalta.

## 4.6 Rahoitushakemuksen pitkä käsittelyaika ja tuloksen ennustamattomuus aiheuttaa epävarmuutta ja kustannuksia

### Rahoitusprosessin toimintatapana on aktiivinen ennakoiva ohjaus

ARAN yleinen intressi on antaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle varhaisessa vaiheessa tarvittavaa ohjausta varsinkin sellaisten rakennuttajien ollessa kyseessä, jotka eivät usein tee ARA-hankkeita, eivät hallitse prosessia tai joilla ei ole suunnitteluosaamista nimenomaan ARA-tuotannon osalta. Lainoitusta myönnetään ta hoille, joilla perusedellytykset ovat kunnossa.

ARAN mukaan kokenut, ARA-rakentamista tehnyt toimijajoukko on vähentynyt ja korvautunut uusilla toimijoilla, ja tämä on nähtävissä osaamisen notkahduksena. Hankkeiden saaminen ARA-kelpoisiksi on siten hankaloitunut.

## Rahoituspäätös uudistuotanto- ja perusparannushankkeissa valmistuu reilussa vuodessa

Rakennuttajakyselyvastausten perusteella rahoitushakemuksen tulos on vaikeasti ennustettavissa ja hakemuskäsittelyyn toivotiinkin seurantamahdollisuutta. Koska ARA rahoittaa vain myönteisen rahoituspäätöksen saaneita hankkeita, kielteisen päätöksen myötä rakennushankkeen valmisteluajana syntyneet kustannukset jäävät hakijan kannettavaksi.

Lainapäätös lyhyissä ja pitkissä korkotuki- ja takauslainahakemuksissa sekä uudistuotanto- että perusparannushankkeissa kyettiin tekemään keskimäärin reilussa vuodessa. Tämä koski pääsääntöisesti kilpailutettavia rakennusurakoita. Varauspäätös annettiin vaihtelevasti muutamasta viikosta muutamaan kuukauteen. Tässä vaiheessa ovat jo karsiutuneet pois sellaiset hakijat, jotka eivät täytä lainansaannin yleisiä ehtoja.

Neuvottelu-urakoina toteutettavissa, normaalien vuokra-asuntojen uudistuotantohankkeissa, joissa kilpailutusvaihe jää pois, rahoituspäätös ehdollisesta lainavarauksesta ARAA sitovaan ja rakentamisen aloittamisen mahdollistavaan osapäätökseen syntyi nopeimmillaan kuudessa päivässä. ARAn mukaan tämä johtuu siitä, että rahoitusvaraus neuvottelu-urakkaan annetaan vasta siinä vaiheessa, kun hinta eli hankinta-arvo tiedetään, sillä kilpailutusta ei neuvottelu-urakkahankkeissa tehdä. Tällöin tehdään varauspäätös ja on edellytys tehdä myös lainapäätös välittömästi. ARAn mukaan ehdollisen varauksen saaneet normaaliasuntojen vuokratulohankkeet tulevat rakennussuunnitelmien ja kustannusten hyväksymisvaiheeseen (osapäätösvaihe) tapauksesta riippuen 6–18 kuukauden kuluessa. Tämän jälkeen rakennustyöt aloitetaan yleensä 3–12 kuukauden aikana osapäätöksestä. Varsinainen lainapäätös haetaan hakijan taloudellisen aseman ja kassatilanteen mukaan muutaman kuukauden kuluessa osapäätöksestä. Osa asiakkaista voivat hakea korkotukilainapäätöksen jopa vasta kohteen valmistuttua.

ARAn mukaan rahoitushakemuskäsittelyssä on ollut kasvaneen tuotannon synnyttämän talokohtaisen lainahakemuskäsittelyn vuoksi kiireisiä vuosia. Hankekäsittelyn resurssit ovat olleet tiukoilla, ja siihen on pyritty vastaamaan talon sisäisin siirtein.



Rahoitushakemuskäsittelyyn toivotaan seurantamahdollisuutta.



## Oikaisuvaatimuksia tehdään eniten osapäätösvaiheessa

Oikaisuhakemuksia tehdään eniten ARAA sitovassa, rakentamisen aloittamisen mahdollistavassa osapäätösvaiheessa, jossa hankkeen suunnitelmat ja kustannukset hyväksytään. Varausvaiheen oikaisuhakemuksia ei ole tarkasteltavana ajanjaksona 2019–2022 jätetty ainuttakaan.

Varsinaisia virheitä on ollut vähän, mutta tulkinnanvaraisuutta ja tulkintaerimielisyyksiä sen sijaan on ollut jonkin verran, joskin näihin on haettu oikaisua harvoin.

Kunta- ja rakennuttajakyselyvastausten mukaan ARA tekee rahoituspäätökset isojen tilastoalueiden pohjalta. Kielteisten rahoituspäätösten perusteluissa on ollut muun muassa yleisiä tilastoperusteluja, joiden merkitys hanketason tarpeeseen ja toteutettavuuteen ei ole ollut täysin selvää. Päätöksistä on valittu, mutta niitä ei ole oikaistu.

Taulukko 1: Vuosina 2019–2022 ARAAan toimitetut oikaisuvaatimukset ja niiden perusteella tehdyt oikaisut.

Oikaisuhakemukset	kpl	Oikaisupäätökset	kpl
Varausvaiheen oikaisuhakemuksia	0	Varausvaiheen oikaisupäätöksiä	0
Osapäätösvaiheen oikaisuhakemuksia	64	Osapäätösvaiheen oikaisupäätöksiä	68
Lainapäätösvaiheen oikaisuhakemuksia	7	Lainapäätösvaiheen oikaisupäätöksiä	7
Tarkistuspäätösvaiheen oikaisuhakemuksia	0	Tarkistuspäätösvaiheen oikaisupäätöksiä	0
<b>Yhteensä</b>	<b>71</b>		<b>75</b>

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

ARAN ohjaus- ja valvontatoimintoa on kehitetty viime vuosien aikana. Valvonnassa on otettu käyttöön vuoden 2022 alusta lukien riskiperusteinen valvontastrategia, jolla pyritään kohdentamaan tarkastuksia suunnitellummin ja oikea-aikaisemmin sekä lisäämään valvonnan vaikuttavuutta. Kokonaistason seuranta ja valvonnan tehokkuutta heikentävät kuitenkin puutteellinen tietojen saanti yhteisöiltä, ohjaus ja valvonta -palvelualueen käytössä olevan tietojärjestelmän keskeneräisyys sekä seurannan puute tehtyjen tarkastusten havainnoista ja niistä annetuista sanktioista.

Valvonnan läpinäkyvyyttä, tasalaatuisuutta ja riittävyttä turvaavien kirjallisten sisäisten ohjeiden laatiminen on ARAssa vielä kesken. Yleishyödyllisyyden valvontaa toteutetaan monipuolisesti yhteisöjen raportointivaateita hyödyntäen. Vuokrien ja käyttövastikkeiden omakustannusperusteisuuden noudattamiseen kohdentuva valvonta on vähäistä huomioiden tarkastuksilla saatujen havaintojen määrä sekä valtiolle ARA-lainakannasta aiheutuvien taloudellisten riskien suuruusluokka. Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella vuokrien määrätymisen valvontaan käytettävissä olevat henkilöstöresurssit ovat niukat, kun huomioidaan ohjaus ja valvonta -palvelualueen kaikki tehtävät.

### 5.1 Yleishyödyllisyydestä ohjeistetaan kattavasti ja sitä valvotaan usein menetelmin

Pitkäaikaista korkotukilainaa (ja aiemmin aravalainaa) voivat saada vain ARAn yleishyödylliseksi nimeämät yhteisöt. Yleishyödyllisyydestä säädetään korkotukilaissa ja aravalaissa. Yleishyödyllisyyttä koskevat rajoitukset liittyvät toimialaan, asuntojen ilmoittamiseen julkisesti haettavaksi, tuoton tuloutukseen,

asuntojen omistuksen järjestämiseen ja yhteisön rakenteeseen, toiminnan riskeihin, lainan ja vakuuden antamiseen sekä yhteisön osakkeiden tai osuuksien kaupankäyntiin.

### ARAN opastus yleishyödyllisyssäännöksistä on kattavaa

ARA ohjeistaa varsin kattavasti yleishyödyllisyssäännösten noudattamisesta. Se on julkaissut verkkosivuillaan yleishyödyllisille toimijoille tarkoitetun oppaan, jossa kerrotaan tarkemmin yleishyödyllisyyteen liittyvistä rajoituksista ja velvoitteista. Lisäksi ARA järjestää tarvittaessa koulutuksia yleishyödyllisille toimijoille ja antaa pyydettyä yleishyödyllisyyteen liittyvää neuvontaa. ARA tekee myös vuosittain useita yleishyödyllisyyteen liittyviä neuvovia ohjauskäyntejä toimijoiden luona.

Rakennuttajille tehdyssä kyselyssä kysyttiin yleishyödyllisyyden edellytyksiin liittyvien vaatimusten selkeyttä sekä ARAn siihen antaman ohjeistuksen ja koulutuksen riittävyttä. Valtaosa kyseiseen kysymykseen arvottavan vastauksen antaneista vastasi myönteisesti.

### Yleishyödyllisyys asettaa velvoitteita vuosiraportoinnille ja ennakoilmoituksille

ARAN tehtäviin kuuluu korkotukilain ja aravalain<sup>31</sup> mukaan valvoa, että sen yleishyödyllisiksi nimeämät korkotukilainan saajayhteisöt sekä yhtiöt, joihin saajayhteisöillä on äänen enemmistöön perustuva määräysvalta, täyttävät määritellyt yleishyödyllisyyden edellytykset ja toimivat niiden mukaisesti. Valvontatehtävää tukee osaltaan yleishyödyllisten yhteisöjen laissa asetettu velvollisuus ilmoittaa ARAlle etukäteen sellaisista seikoista, joilla voi olla vaikutusta yleishyödyllisyyden edellytysten täyttymiseen (yleishyödyllisyysilmoitus).

ARA käsittelee ilmoituksen ja antaa kannanottonsa siihen, onko ehdotettu toimenpide tai muutos yleishyödyllisyssäännösten mukainen. Lisäksi ARA pyytää vuositietojen yhteydessä vuositietojen lisätiedot -lomakkeella yhteisöiltä yleishyödyllisyssäännösten kannalta tärkeitä tietoja mm. lainoista, annetuista vakuuksista, asuntojen julkisesta hakemismenettelystä, osakemyynneistä, yritysjärjestelyistä ja toimialamuutoksista. Näiden lisäksi yhteisöjen tulee toimittaa tasekirja, tase-erittelyt, toimintakertomus ja tuloslaskelmaerittelyt.

## Vuosi-ilmoitusten toimittamatta jättäminen vaikeuttaa teematarkastuksia

ARA käyttää yhteisöjen raportoimia tuloslaskelma- ja tasetietoja sekä vuositietojen lisätiedot-lomaketta tekemissään teematarkastuksissa. Niitä on viime vuosien aikana toteutettu kaksi, vuosina 2019 ja 2021. Teematarkastuksissa on käyty läpi kaikkien ko. ryhmiin kuuluvien osalta se, että niiden toimiala vastaa yleishyödyllisyysäännöksissä määriteltyä toimialaa ja ettei yhteisö ole myöntänyt lainaa yleishyödyllisyysäännöksen vastaisesti. Tarkastushavainnoista osa on johtanut jatkotoimiin, yleisimmin ohjauskirjeeseen.

Teematarkastusten tekemistä on vaikeuttanut se, että merkittävä osa toimijoista on jättänyt vuosi-ilmoitustiedot kokonaan toimittamatta. Vuonna 2021 ARA lähetti vuotta 2020 koskevat vuosi-ilmoituspyynnöt 563 yleishyödylliseksi nimeämälleen yhteisölle. Näistä 212 yhteisöä vastasi määräajassa ja 181 yhteisöä myöhässä. Kokonaan tiedot jätti toimittamatta 170 yhteisöä eli noin 30 prosenttia pyynnön saaneista.

Keskeisenä ongelmana on se, että ARAlta on puuttunut riittävät sanktiointimahdollisuudet tilanteissa, joissa yhteisö ei toimita ARAlle sen pyytämiä tietoja. Hallituksen eduskunnalle 27.10.2022 antama lakiesitys tulee toteutuessaan merkittävästi parantamaan tilannetta ARAlle ja Valtiokonttorille tulevan uhkasakkomahdollisuuden myötä. ARA pitää kuitenkin uhkasakon vaikuttavuuden kannalta ongelmallisena sitä, että uhkasakko tulee kohdistumaan ainoastaan yhteisöön, ei sen vastuuhenkilöihin.

## Tuoton tuloutuksen valvontaa tehdään kaikkiin raportointivelvollisiin yhtiöihin tai konserneihin

Yleishyödyllisyyden edellytyksiin kuuluu se, ettei yhteisö tulouta omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, joka valtioneuvoston asetuksen mukaan saa olla enintään neljä prosenttia laskentaperusteesta<sup>32</sup>. Kaikkien niiden yleishyödylliseksi nimettyjen osuuskunta- ja osakeyhtiömuotoisten yhteisöjen, joilla ei ole yleishyödyllistä emoa, tulee osana vuositietojen raportointia vahvistaa tuoton tuloutus.

Yhteisön tekemän vahvistamisen lisäksi (ja sen puuttuessaakin) ARA päivittää tiedot omaan laskelmaansa ja vahvistaa omalta osaltaan tuoton tuloutuksen kaikille edellä mainituille yhteisölle. Vuodelta 2020 ARA oli vahvistanut tuoton tuloutuksen yhteensä 144 yhteisöltä. Vuoden 2021 tuoton tuloutuksen vahvistaminen oli lokakuun lopussa vielä osin kesken. Suurin osa ARAn vahvistamista



Merkittävä osuus yleishyödyllisistä toimijoista on jättänyt vuosi-ilmoitustiedot kokonaan toimittamatta.



Tuoton tuloutuksen valvonta toteutetaan järjestelmässä dokumentoidusti.

laskelmista vastasi yhteisön laskelmia, mutta joissakin ARA oli oikaissut esimerkiksi virheellisesti ilmoitettuja sijoituksia tai korkoja sekä päivämääriä ja niiden vaikutusta tilikaudelta kertyvän hyväksyttävän tuoton määrään.

### **Erilliset tarkastuskäynnit ovat paljastaneet puutteita yleishyödyllisyysäännösten noudattamisessa**

Yleishyödyllisyyteen liittyviä tarkastuskäyntejä ARA on tehnyt viime vuosien aikana kasvavin määrin (vuonna 2021 yhteensä 14 kpl, edellisvuonna 2020 yhteensä 7). ARAn näiden perusteella laatimiin tarkastuskertomuksiin kohdennetun otostarkastelun perusteella ARA on yleisimmin kirjannut selvittäneensä yhteisön rekisteröidyn toimialan yhteensopivuutta yleishyödyllisyysäännöksiin, riskinottoa sijoitustoiminnassa sekä lainanantoa yleishyödyllisen osan ulkopuolelle.

Otostarkastuksen perusteella yleisimmin ARA oli tarkastuskertomuksissaan antanut huomautuksia toimialasta. Joissain tapauksissa oli riittänyt pelkkä toimialamäärittelyn uudelleenmuotoilu, mutta erityisryhmäkohteiden ja säätiöiden kohdalla ongelmana saattoi olla myös yhteisön todellisen toimialan laajuus. Näissä tilanteissa ARA suositteli rajoitusten alaisten ARA-kohteiden yhtiöittämistä omaan yhtiöön, jolla on yleishyödyllisyysstatus ja johon asukkaat olisivat suorassa vuokrasuhteessa.

## **5.2 Ohjeistus omakustannusperusteisista vuokrasta ja käyttövastikkeista on monipuolista, mutta valvonnan kattavuutta ei voida pitää riittävänä**

Aravalainalla sekä pitkäaikaisella korkotukilainalla rahoitettuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja koskee asumiskustannusten perustuminen omakustannusperiaatteeseen, jonka toteutumista ja josta asukkaalle annettavia tietoja ARA ohjaa ja valvoo.

Korkotukilain ja aravarajoituslain<sup>33</sup> mukaan vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella vuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Lait listaavat hyväksyttävät kulutyypit ja määrittävät myös tarkemmin tasausmahdollisuuksia saman omistajan ARAtalojen ja -asuntojen kesken. Lisäksi pykälissä säädetään mm. kilpailuttamisvelvollisuudesta, päättyneen tilikauden toteutuneita

vuokria kuvaavien jälkilaskelmien laatimisvelvollisuudesta ja siinä esitettävän yli- tai alijäämän huomioon ottamisesta. Laissa asumisoikeusasunnoista on käyttövastikkeista vastaavan tyyppinen mutta asumisoikeusmuodon erityispiirteet huomioiva listaus hyväksyttävistä kuluista sekä pykälät mm. kilpailuttamisesta ja jälkilaskelmista. Erotuksena vuokra-asuntoja koskevaan tasaussäädökseen käyttövastikkeissa on myös jyvitysmahdollisuus.

### ARA tukee omakustannusvuokrien ja -vastikkeiden määrittämistä oppaiden, mallipohjien, koulutusten sekä ohjauskäyntien avulla

ARA on ohjeistanut omakustannusvuokrien vuokranmäärittystä tarkemmin erillisen vuokranmääritysoppaan avulla ja julkaissut sen verkkosivuillaan. Myös käyttövastikkeiden määrittämisestä ARA on tehnyt oppaan, jossa huomioidaan asumisoikeusasioiden erityispiirteet.

Oppaiden lisäksi ARA on tehnyt ARA-yhteisöille taulukkolaskentaan perustuvat valmiit mallipohjat vuokranmäärityslaskelmaksi ja vastikkeidenmäärityslaskelmaksi sekä vastaavat mallit jälkilaskelmien laatimista varten. Lisäksi ARA on julkaissut verkkosivuillaan tasausmallilaskurin käyttöarvon mukaiseen taulukkokäyttöön. ARA on myös järjestänyt vuokrien tai käyttövastikkeiden määrittämisestä ja jälkilaskelmien laatimisesta vuosien 2019–2022 aikana kohdennetuille ryhmille 3–9 koulutusta vuosittain sekä ohjannut vuokranmäärittästä suurin piirtein saman verran yksittäisten yhteisöjen luona ohjauskäynneillä. Näiden lisäksi ARA antaa tarvittaessa yksilöllistä neuvontaa kirjallisesti.

Monipuolisesta ohjauksesta ja ohjeista huolimatta aiheita pidetään rakennuttajien keskuudessa usein vaikeana, ja tarvetta ohjeistuksen edelleen parantamiselle koetaan olevan.

### Ilman sisäisiä ohjeita tarkastuskäyntien sisältö pohjautuu tarkastuskertomuksen runkoon ja kokemusperustaan

ARAlla ei ole hankinta-arvojen tarkastamisohjetta lukuun ottamatta kirjallista sisäistä ohjeistusta valvonnan ja tarkastusten tekemiseen. Yleishyödyllisiä toimijoita koskevien tarkastuskäyntien runkona toimii tarkastuskertomuspohja, jota käytetään tarkastuksissa kulloiseenkin tarpeeseen muokaten. Tarkastuskertomuspohjassa ei kuitenkaan ohjeisteta millään tavalla tarkastusten tekemistä, esimerkiksi sitä, miten perusteellisesti asioita tarkastetaan ja millaista evidenssiä eri asioiden todentaminen vaatii. ARA:n mukaan ohjeiden laatiminen on työn alla.



ARA on laatinut oppaiden lisäksi taulukkolaskenta-mallipohjat.



Kirjallinen ohjeistus tarkastusten tekemisestä on valmisteilla.

## ARAN tekemät tarkastukset ovat paljastaneet puutteita ja ongelmia omakustannusvuokrien määräytymisessä ja jälkilaskelmien laatimisessa

ARAN vuosittain toteuttamien vuokranmääritystä koskevien tarkastusten lukumäärä on vaihdellut. Vuoden 2021 tarkastussuunnitelmaan merkityistä niistä oli syksyyn 2022 mennessä valmistunut 15. Lisäksi ARA oli toteuttanut näihin sekä 11 muuhun tarkastussuunnitelmalla olevaan yhteisöön jälkilaskelmatarkastuksen. Lukumäärät ovat varsin vähäisiä suhteessa niiden yhteisöjen määrään, joita koskee velvoite määrittää vuokrat omakustannusperusteisesti sekä takausvastuiden ja lainasaamisten kokonaisuksiin. ARA ei ole systemaattisesti seurannut ja taulukoinut tarkastuskäyntiensä havainnot, mutta kertoo niiden liittyvän omakustannusperiaatteen noudattamisen laiminlyöntiin, joissa esimerkiksi jälkilaskelmia ei ole laadittu, palveluita ei ole kilpailutettu tai vuokriin on sisällytetty sellaisia eriä, joita ei lain mukaan saisi olla. Viime aikoina ARAn mukaan ovat nousseet erityisesti esille konsernin sisäiset hallintokululaskutukset. ARAn mukaan taustalla on ollut sekä tahatonta että tahallista säännösten noudattamattomuutta.

Tarkastuksessa saadut havainnot ovat yhtenevät ARAn käsityksen kanssa. Otostarkastuksessa läpikäydyistä tarkastuskertomuksista, joista valtaosa sisälsi huomautettavaa vuokranmäärityksestä, ilmeni myös joistain vuokranmäärityslaskelmista puuttuneet jälkilaskelmilla seurattavat kertyneet yli- tai alijäämät. Liian pieni omakustannusvuokra oli saattanut kerryttää suurenkin alijäämän, jota oli paikattu muun toiminnan ylijäämäisyydellä tai toisin päin. Vuokra saattoi myös perustua kokonaan muuhun kuin omakustannusperiaatteeseen.

Erityisryhmäkohteita koskevissa tarkastuskertomuksissa oli paljon havainnot koskien palvelutoiminnan ja vuokraustoiminnan kustannusten kohdentamista ja niiden ilmoittamista asukkaalle. Erityisryhmäkohteiden palvelu- ja yhteistiloista aiheutuvien kustannusten kohdentaminen on myös useiden rakennuttajakyselyyn saatujen vastausten perusteella koettu haastavana.

Tarkastuskertomuksista ilmeni myös, että varsin moni toimija, joka olisi voinut varautua tuleviin korjauksiin eli veloittaa vuokrisaan tulevia korjaustarpeita, oli jättänyt varautumisen tekemättä. Tarkastuskertomuksista ei ilmennyt syitä menettelylle. Varautumatta jättämisen vuoksi yhteisö saattaa olla myöhemmin riippuvainen ARAn peruskorjaukseen myöntämästä korkotukilainasta. ARA on näissä tilanteissa saattanut muistuttaa yhteisöä varautumismahdollisuudesta.



Systemaattinen seuranta tarkastusten havainnoista puuttuu.



Osa toimijoista on jättänyt käyttämättä mahdollisuuden varautua tuleviin korjauksiin.

## Ilmenneet luvattomat korkomarginaalin nostot voivat vääristää perittävien vuokrien määrää

Tarkastuksen aikana ilmeni, että pankit olivat nostaneet joidenkin korkotukilainojen marginaaliaan ilman vaadittavan etukäteisluvan hakemista Valtiokonttorilta. Tämä tuli Valtiokonttorissa esille korkojen nousun ja korkotukimaksuvelvoitteen tarkastelussa. Tapausten käsittely ja ongelman laajuuden selvittely oli vielä tarkastushetkellä Valtiokonttorissa kesken. Korkotukea ei ole Valtiokonttorin mukaan maksettu luvattomien marginaalin nostojen vuoksi liikaa, koska jokainen korkotukimaksatushakemus käsitellään Valtiokonttorissa erikseen, ja sen yhteydessä selvitetään korkojen ja marginaalin oikeellisuus.

Keskeisempi näkökulma liittyykin omakustannusperiaatteen noudattamiseen ja siihen, missä määrin taloyhtiöt ovat perineet pankin luvatta perimiä korkoja (luvaton osuus marginaaleista) vuokratilaisilta omakustannusvuokrien yhteydessä. ARAn mukaan asia ei ole tarkastuksissa tullut ilmi, ja koska riskiä ei ole tunnistettu, ei kyseistä asiaa ole tarkastuskäyntien yhteydessä erikseen selvitetty.

### 5.3 Lyhyttä korkotukilainaa saaneiden tuoton tuloutuksen valvonta kattaa kaikki toimijat, vuokratasojen valvonta on vähäisempää

ARAn vahvistaa päätöksessään lyhytaikaisesta korkotukilainasta kohtuullisen tuoton, jonka lainan saaja tai sen omistava yhtiö voi säännösten mukaan tulouttaa vuosittain sijoittamalleen omarahoitusosuudelle. Samalla ARA vahvistaa kohteelle alkuvuokran, jolla saa kattaa arvioitavien hoito- ja rahoituskustannusten sekä kohtuullisen korjauksiin varautumisen lisäksi edellä mainitun kohtuullisen tuoton. Tämä voi olla valtioneuvoston asetuksen<sup>34</sup> mukaan enintään kuusi prosenttia omistajan omarahoitusosuudesta. Vuokria saa tarkistaa siten, että vuosittainen tarkistus perustuu elinkustannusindeksin vuotuisen muutokseen lisättyinä enintään 1,5 prosenttiyksiköllä.

#### Lyhytaikaisen korkotukilainan valvonta on käynnistynyt alkuvaiheen viivästyksen jälkeen

Tuoton tuloutuksen ja vuokrien tarkistuksen valvonta kuuluu kohteen asumisajan alettua ARAn ohjaus ja valvonta -palvelualueen tehtäviin. Tämän toteuttamista varten yhteisöjen tulee vuosittain raportoida ARAlle lainaa saaneiden kohteidensa vuokrista mahdollisine korotuksineen sekä tulouttamastaan tuotosta.



Ensimmäiset lyhyellä korkotukilainalla rahoitetut kohteet on otettu asuinkäyttöön jo vuonna 2018, mutta ARA aloitti valvonnan vasta vuonna 2021, jolloin se kävi jollain tarkkuudella kerralla läpi kaikki siihenastiset raportoinnit. Keskeiseksi syyksi valvonnan aloittamisen viivästymiselle ARA kertoi tietojärjestelmän toiminnallisuuksien keskeneräisyyden. Lisäksi ARA kohdensi vähäiset resurssit lyhytaikaisen korkotukilainan osalta ohjaukseen ja neuvontaan, jotta uudet rahoituksensaajat oppisivat toimimaan ARA-säännösten mukaisesti. Vuoden 2021 raportointien läpikäynnit olivat loppusyksyllä 2022 työn alla.

### Lyhyttä korkotukilainaa saaneet yhteisöt ovat raportoineet kattavasti

Otostarkastelusta kävi ilmi, että lähes kaikki otokseen valikoituneet yhteisöt, joilla kohde oli asumiskäytössä, olivat vahvistaneet tuoton tuloutuksensa vuodelta 2021 ARAn Ohjaus- ja valvonta-toiminnossa käytettävän Valpas-järjestelmän verkkoasiointiin. Otoksen perusteella myös vuokrantarkistukset oli ilmoitettu verkkoasiointiin, joskin niiden laadullisessa sisällössä näkyi vaihtelua. Kattavaan ilmoittamiseen voi taustasyynä olla ARAn käytössä oleva sanktiointimahdollisuus tilanteissa, joissa yhteisö ilman hyväksyttävää syytä jättää raportointivelvoitteensa hoitamatta. Merkitystä lienee myös sillä, että tuoton tuloutuksen raportointi koetaan yleisesti helpoksi: niistä rakennuttajakyselyyn vastanneista, jotka olivat ilmaisseet mielipiteensä lyhytaikaisen korkotuen tuoton tuloutuslaskelman ja korkojen erittelytiedoston täyttämisen ja sen ohjeistuksen selkeydestä, valtaosa vastasi positiivisesti.

ARAN suorittama tuoton tuloutuksen valvonta on alkuviihityksen jälkeen kattavaa sillä se kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkiin rahoitusta saaneisiin toimijoihin. Valvonnan toteutuminen oli myös todennettavissa järjestelmään automaattisesti ARAn suorittaman vahvistamisen yhteydessä syntyvästä merkinnästä sekä poikkeamien selvityksissä kirjatusta kommentista. Sen sijaan vuokratasojen valvonnasta järjestelmään ei jää merkintää läpikäynnistä, jollei valvonnan suorittaja erikseen kirjoita jotain vuokrasta kommentit-kenttään.

### Vuosittainen valvonta ei välttämättä paljasta liian suuria vuokrankorotuksia

Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, ettei vuokratasojen valvontaa suoriteta sillä tarkkuudella, että yhteisöjen lain ja asetuksen ylittävät vuokrankorotukset tulisivat aina ARAn valvonnassa esille. Tarkastuksen perusteella syinä tälle ovat mm. järjestelmästä vielä puuttuvat ominaisuudet sekä manuaalisen työmäärän tarve



Sanktiointimahdollisuus edesauttaa tietojen saamista.



Tuoton tuloutus tarkistetaan kaikilta toimijoilta.

tilanteissa, joissa sinänsä kattava yhteisöjen raportointi on joidenkin tietojen osalta puutteellista tai sisältää epäloogisuuksia eri vuosien välillä. Valvottavien yhtiöiden volyyymi on myös kasvanut, ja palvelualueelle on tullut uusia tehtäviä samaan aikaan, kun tarkastukseen käytettävät resurssit ovat kokonaisuudessaan vähentyneet. ARAn mukaan lyhyen korkotuen lainatuotteen valvonta on myös osoittautunut työläämmäksi kuin alun perin oli ajateltu.

Vuokrantarkistuksen tarkemman tason valvonta perustuu tällä hetkellä yksittäisiin tarkastuksiin. ARA on havainnut yhteisöjen tarvitsevan vuokrantarkistuksissaan ohjausta, jonka vuoksi se aikoo lähettää ohjauskirjeen asiasta.

## **5.4 ARA ja kunnat valvovat ja ohjaavat keskeisiä muita rajoitussäännöksiä**

Aravavuokrataloja ja -asuntoja sekä korkotukilain mukaan tuettuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja koskevat laissa säädetyt käyttö- ja luovutusrajoitukset. Rajoitukset ovat vuokratalojen osalta määräaikaista, mutta asumisoikeustalojen osalta pysyviä. Rajoitukset koskevat jo edellä kerrottuja vuokrien ja vastikkeiden määrittämistä omakustannusperiaatteella sekä jälkilaskelman laatimista, mutta myös asukasvalintaa, asuntojen pitämistä vuokratyössä sekä asuntojen ja niitä omistavan yhtiön osakkeiden luovutusta. Asukasvalintojen valvonnasta vastaa kunta, jonka ohjaaminen on ARAn tehtävä. Toisaalta erityisryhmille myönnettävään investointiavustukseen liittyen ARAlla on suoraan oikeus ja velvollisuus valvoa avustuksen käyttöä, mitä se toteuttaa kustannusten oikeellisuutta sekä asuinkäyttöä valvomalla. Omistuksen vaihdoksia ARA valvoo rajoitusmerkinnöillä sekä velvoitteella hakea etukäteen ARAlta lupaa luovutuksille.

### **Kuntien ja vuokratalojen ohjaus asukasvalinnassa ja asukasdemokratian toteuttamisessa on yleisesti ottaen riittävää**

Korkotukilaisissa säädetään VAR:n eli käytännössä ARAn velvoitteesta ohjata kuntia ja lainansaajia asukasvalinnoissa. Lisäksi laissa yhteishallinnosta vuokrataloissa säädetään VAR:n tehtäväksi vuokratalojen yhteishallinnon yleinen ohjaus, ja VAR:n voivan antaa yhteishallintolakiin liittyvissä asioissa ohjeita. Ohjausta ARA toteuttaa ensisijaisesti julkaisemalla verkkosivuillaan ohjeistusta, sekä koulutusten ja ohjauskäyntien avulla. Kunnille tehdyn kyse-

lyn mukaan ARA:ta saatuun ohjaukseen on useimmiten oltu hyvin tyytyväisiä. Vastaajat kokivat pääosin saaneensa henkilökohtaista neuvontaa nopeasti ja asiantuntevasti. ARA:n verkkosivut ja niillä olevat oppaat saivat kunnilta enimmäkseen positiivista palautetta. Myös rakennuttajakyselyn vastaukset kysymykseen aiheesta olivat pääosin positiivisia.

## Avustusten käyttöä valvotaan hankinta-arvoa ja asumista koskevilla yksittäisillä tarkastuksilla

ARA myöntää erityisryhmien asumiseen avustuksia rakentamista, perusparantamista tai hankintaa varten sekä yksittäisen vuokra-asunnon järjestämiseen tai hankintaan. ARA:n tehtäviin kuuluu ohjata ja valvoa näiden avustusten käyttöä sekä avustuksiin liittyvän asuinkäyttövelvoitteen noudattamista.<sup>35</sup> Valvontaa ARA toteuttaa yksittäisten tarkastusten avulla. Niitä kohdennetaan niin hankintojen toteuttamiseen (hankinta-arvotarkastus) kuin kohdeiden käyttöön (asuntojen käyttö ja asukasvalinta).

Otostarkastuksen yhteydessä tuli esille, että asuntoja on saatettu jossain tilanteissa ottaa muuhun kuin vuokrasopimukseen perustuvaan ja ARA-säädännön edellyttämään vakinaiseen asuinkäyttöön. Erityisryhmien asuntojen käyttötarkoituksen muutokseen on aina oltava erityinen syy, joka on ARA:n harkinnassa ja jonka tulee perustua sekä vallitsevaan että ennustettavissa olevaan asuntomarkkinatilanteeseen. Tarkastuskertomusten perusteella näissä tilanteissa ARA ohjeisti toimijaa hakemaan jälkikäteen luvan käyttötarkoituksen muutokselle. Sen sijaan hankinta-arvotarkastuksessa havaitusta poikkeamasta ARA:n hyväksymän rakennuttamispalkkion ja rakennuttajan yhtiöltä laskuttaman rakennuttamispalkkion välillä seurasi ARA:n kehoitus, jonka mukaan rakennuttajan tulee hyvittää erotus yhtiölle.

## Luovutustensaajan nimeämisissä ja luovutuskorvauksen vahvistamisissa on ollut pientä kasvua, valtaosa hakemuksista hyväksytään

Rajoitustenalaisista ARA-kohteista (asunnot, asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet, vuokratyöyhtiön osakkeet tai vuokratalokiinteistöt) tehdään myöntöprosessin yhteydessä merkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Näitä kohteita voi luovuttaa ainoastaan kunnalle tai ARA:n nimeämälle luovutuksensaajalle, eli yleensä toimijalle, jolle olisi mahdollista hyväksyä uusi korkotukilaina.



Erityisryhmäasunnon käyttötarkoituksen muutos vaatii ARA:n myöntämän luvan.

Ennen rajoituksenalaisen kohteen luovutusta tulee luovutukselle hakea ARAn hyväksyntä eli luovutuksensaajan nimeäminen. Ilman ARAn hyväksyntää tapahtuva omistajanvaihdos on lain mukaan mitätön, eikä sillä ole oikeusvaikutuksia. Luovutukseen liittyä myös arava- tai korkotukilainan siirto tai takaisinmaksu, joista asianosaisten täytyy olla ennen luovutusta yhteydessä pankkiin tai Valtiokonttoriin. Vuokratalon ja osakkeiden luovutuskorvauksen laskentaperusteesta ja sen indeksin mukaisesta tarkistamisesta säädetään lailla, samoin perusparantamislainoihin liittyvästä luovutuksen enimmäishinnasta.

Luovutuksensaajan nimeämiskäsittelyjä (sisältää omaksumunastamiset) ARA on tehnyt viime vuosina kasvavin määrin: 34 vuonna 2019, 51 vuonna 2020 ja 58 vuonna 2021. Hakijat tuntevat luovutusrajoitukset yleisesti melko hyvin, sillä vain yksittäisissä tapauksissa hakemus on hylätty.



Lainsäädäntö ja rajoitusmerkintä suojaavat rajoitustenalaisten kohteiden säilymistä rajoitusten ja valvonnan piirissä.

## 6 Onko ARAlla toimiva riskienhallintapolitiikka ja -menettelyt?

Sosiaalisen asuntotuotannon riskienhallinnan vastuuta on jaettu ARAn ja Valtiokonttorin kesken. Takausvastuuriskit määräytyvät pitkälti rahoituksenmyöntövaiheessa, johon Valtiokonttori ei pääse vaikuttamaan. Luottotappioiden ja takausvastuiden ennakoidaan kasvavan muuttuneen taloustilanteen takia. Asumisoikeusasuntojen rajoitusten vaikutusten nähdään aiheuttavan merkittävän riskin. Hyvinvointialueiden vaikutusta erityisryhmäkohteisiin ei vielä pystytä arvioimaan. Asiakasriskien ja väärinkäytösriskien hallinta nojaa ensi sijassa ohjaukseen ja valvontaan, jota on toteutettu pääosin ohjaavin menettelyin. ARAssa on tunnistettu keskeiset toimintariskit.

### Riskienhallintaa toteutetaan virastoissa sekä yhteisen työryhmän toiminnassa

ARA-asuntokannan riskienhallinnan ohjaaminen kuuluu ARAn johtokunnalle. Johtokunta seuraa riskejä ja niiden kehittymistä muun muassa kaksi kertaa vuodessa tehtävän riskiraportin pohjalta.

Riskienhallinnasta vastaavat ARAn ja Valtiokonttorin toimiva johto. ARAlla, Valtiokonttorilla ja ympäristöministeriöllä on yhteinen riskienhallinnan yhteistyöryhmä, joka seuraa riskejä ja niiden kehitystä sekä vastaa kaksi kertaa vuodessa toteutettavasta riskiraportista, jonka käytännössä tekevät Valtiokonttori ja osin myös ARA. Ryhmällä on vastuurooleja myös riskienhallinnan ohjeistamisessa ja kehittämisessä sekä tutkimus- ja kehittämishankkeissa.

Riskienhallinnan valvonta ja raportointi on erotettu organisatorisesti päätöksenteosta. Valtiokonttorissa tämä on toteutettu liike-toiminnasta eriytettyllä sisäisellä tarkastuksella ja erillisellä riskienvalvontayksiköllä, ARAssa sisäisen tarkastuksen suunnitelman hyväksyttämällä johtokunnalla ja sisäisen tarkastuksen toteuttamisen ulkoistamisella.



Riskienhallinnan valvonta on organisatorisesti eriytetty päätöksenteosta.

## 6.1 Takausvastuuriskit määräytyvät pitkälti rahoituspäätösvaiheessa, jossa Valtiokonttoria ei kuulla

ARA ennakoi ja hallitsee takausvastuista aiheutuvia riskejä ensisijaisesti lainoja myöntäessään hakemusten, hankkeiden ja rahoituksenhakijan huolellisella arvioinnilla sekä käyttämällä tarvittaessa lisävakuusvaatimuksia, kuten kuntien omavelkaisia takauksia. Suoria lainoja taloyhteisöille ARA ei enää myönnä, joten jäljellä olevan aravalainakannan aiheuttamien luottoriskien hallinnan ainoina keinoina ovatkin aktiivinen seuranta ja taloudelliset tervehdyttämistoimet. Niitä on valtion suoran rahoittaja-aseman vuoksi enemmän kuin korkotukilainoissa.

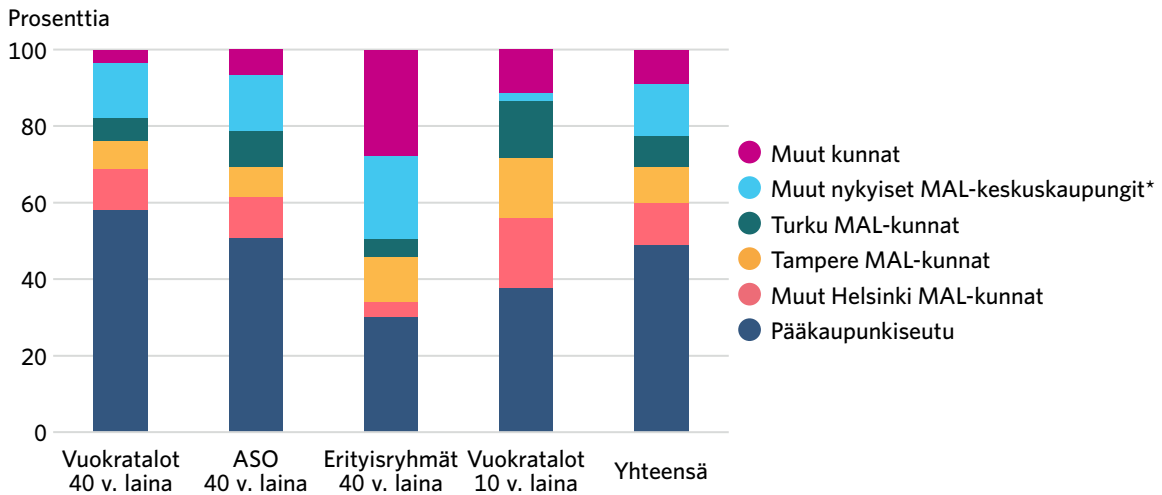
### Asuntokannan alueellinen kohdentuminen vaikuttaa luotto- ja takausvastuuriskeihin

Rahoituksenmyönnössä tapahtuvaa riskinhallintaa ARAssa ohjaa valtioneuvoston vuosittain antama korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma, jota on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.4. Käyttösuunnitelman linjauksiin perustuvat myös luvussa 4.3 kuvatut ARAn sisäiset rahoituksenmyönnön menettelyt, joilla pyritään erilaisten riskien arviointiin, alueiden ja toimijoiden riskisyyden luokitteluun sekä riskisimpien kohteiden huolellisempaan käsittelyyn. Erilaisilla lisävakuusvaatimuksilla, kuten luvussa 2.4 kuvatulla kunnan osittaisenkin omavelkaisen takauksen vaatimisella, voidaan nähdä olevan merkitystä takausvastuuriskien rajaamisessa. Kunnan sitoutuminen omavelkaiseen takaukseen viittaa myös siihen, että kunnassa on huolellisesti arvioitu asuntojen pitkäaikainen tarve.

Käyttösuunnitelmassa linjataan asuntotuotannon alueellisesta kohdentamisesta. Rakentamiseen vuosina 2019–2021 myönnettyistä korkotukilainoista noin 3/4 on myönnetty Helsingin, Tampereen ja Turun MAL-alueille. Suhteellisesti eniten näiden seutujen ulkopuolelle rahoitusta on myönnetty suunnitelman hyväksymän linjan mukaisesti erityisryhmäkohteisiin. (Ks. kuvio 1.)



Käyttövaltuussuunnitelman linjauksia alueellisesta kohdentamisesta on pääosin noudatettu.



Kuvio 1: Uudistuotantoa koskevien korkotukilainojen alueellinen jakautuminen vuosina 2019–2021. \*Muut nykyisten MAL-alueiden keskuskaupungit: Jyväskylä, Kuopio, Lahti ja Oulu.

## Asumisoikeusasuntojen pysyvät rajoitukset aiheuttavat merkittävän riskin suurimmassa osassa Suomea

ARA on itse tunnistanut asumisoikeustalojen lainoituksessa olevan erityisen riskin paitsi vähäisen omarahoitusosuuden (yleensä rahoitettu vain asumisoikeusmaksuilla ja lainalla) myös pysyvien rajoitusten vuoksi. Nämä estävät talojen myymisen tai realisoimisen markkinahintaan, minkä vuoksi taloille ei voida määrittää vakuusarvoja esimerkiksi peruskorjauslainaa varten. Vajaakäyttötilanteissa yhtiöille kuuluva asumisoikeusmaksujen lunastusvelvollisuus voi myös aiheuttaa yhtiölle taloudellisia vaikeuksia, mikäli uutta asumisoikeuden haltijaa ei saada vanhan tilalle. Asumisoikeustalolainat ovat euromääräisesti merkittäviä: niitä koskevat aravalainasaamiset ovat olleet 707,6 miljoonaa euroa ja takausvastuut 3 824,3 miljoonaa euroa tilanteessa 31.12.2021.

Käyttövaltuussuunnitelman mukaisesti asumisoikeusasunnot tulisi suunnata kasvukeskuksiin, pääosin Helsingin seudulle. Kuviosta 1 ilmenee, että vuosina 2019–2021 asumisoikeusasuntojen uudistuotannon rahoituksesta n. 51 % on kohdentunut pääkaupunkiseudulle (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) ja koko Helsingin MAL-alueelle n. 62 %. Helsingin, Tampereen ja Turun MAL-alueille on myönnetty rahoituksesta yhteensä n. 79 %.

Valtuuksien käyttösuunnitelmassa ARAlle jätetään harkinnan varaa sen suhteen, mikä tulkitaan kasvukeskukseksi. Toisaalta suunnitelmassa korostetaan sitä, etteivät valtion riskit saisi kasvaa. Joidenkin haastateltujen mukaan asumisoikeustaloja ei niitä koskevista säännöksistä johtuen pitäisi rakentaa suurimpien kasvu-



ASO-kantaan liittyvä riski on euromääräisesti merkittävä.

keskusten ulkopuolelle. Vuotta 2021 koskevien tilastojen mukaan koko olemassa olevasta asumisoikeustalokannasta 45 % kohdistuu pääkaupunkiseudulle ja 54 % koko Helsingin MAL-alueelle, ja Helsingin, Tampereen ja Turun MAL-alueille yhteensä n. 73 %. Rahoituksen painopiste on siis pitkällä aikavälillä muuttunut suurimpia kasvukeskuksia suosivammaksi kuin aiemmin.

Asumisoikeuskohteita on kuitenkin rakennettu myös sellaisten MAL-sopimusalueiden kehyskuntiin, joiden ei ennusteta pitkällä aikavälillä olevan muuttoliikkeen voittajia. Viimeisten kolmen vuoden aikana asumisoikeustaloja on rakennettu peräti 28 paikkakunnalle, eniten Helsinkiin, Vantaalle, Jyväskylään, Espooseen ja Kuopioon. Uusia korkotukilainapäätöksiä asumisoikeusasuntojen rakentamiseen on vielä vuonna 2021 tehty yhteensä 19 paikkakunnalle. Valtion riskejä lisää osaltaan se, että asumisoikeuskohteisiin ei lähtökohtaisesti vaadita kuntien omavelkaisia takauksia. Ympäristöministeriö pitää asumisoikeustuotantoa tärkeänä asuinalueiden monimuotoisuuden kannalta, mutta myös tärkeänä arvioida riskejä pienempien asuntomarkkinoiden ja erityisesti pienempien toimijoiden kohdalla.

## Luotto- ja takausvastuuriskejä seurataan Valtiokonttorin ja ARAn toteuttaman riskiraportin avulla

Jäljellä olevien yhteisöille annettujen aravalainojen pääoma on ollut 31.12.2021 yhteensä n. 2,8 miljardia euroa ja valtiontakauksen saaneiden lainojen aiheuttama takausvastuu noin 15,6 miljardia euroa. Korkotukilainojen kokonaissumman vuotuinen kasvu vuosina 2018–2021 on ollut n. 7,0–8,4 %. Sen sijaan valikoimasta pois jääneiden aravalainojen summa pienenee vuosittain takaisinmaksujen myötä.

Riskienhallinnan yhteistyöryhmän sekä Valtiokonttorin johdon seuraamalla riskiraporteilla seurataan lainojen ja takausvastuiden tietoja. Takausvastuita seurataan kuntakohtaisesti määriteltujen riskiluokkien avulla. Aravalainakantaa seurataan tarkemmin, ns. laskennallisen vakuusvajeen avulla, joka sisältää myös kunta-kohtaisen luokittelun. Laskentamallia on käsitelty riskienhallinnan yhteistyöryhmässä. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan laskennallinen vakuusarvo on pitänyt yksittäisissä realisointitilanteissa melko hyvin paikkansa. Myös korkotukilainojen takausvastuista on Valtiokonttorin mukaan tarkoitus alkaa tehdä vastaavaa seuranta teknisten esteiden poistuttua. Valtiokonttorin alueellisen määritelmän mukaisten suuri- ja erittäin suuririskisten korkotukilainojen takausvastuu on ollut 31.3.2022 n. 0,9 miljardia euroa ja aravalainojen laskennallinen vakuusvaje 30.9.2021 n. 0,2 miljardia euroa.



Riskienhallintaohjeessa tunnistettujen ASO-kohteisiin liittyvien riskien huomiointi ei näy rahoituksen myönnössä.



Korkotukilainojen takausvastuusumma on kasvanut vuosittain.



## Riskienhallintaan osallistuvalla Valtiokonttorilta puuttuu näkyvyys luotonmyöntöön

Takausvastuuriski muodostuu pääosin rahoituspäätösvaiheessa, johon sisältyvästä riskiarvioinnista riskienhallintaohjeen mukaan vastaa ARA. Valtiokonttori on kritisoinut, ettei se pääse lausumaan ARAn tekemistä rahoituspäätöksistä, vaikka se vastaa merkittävältä osin yhteisöjen tervehdyttämistoimista, insolvenssimenettelystä sekä taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden yhteisöjen tervehdyttämistoimista. Valtiokonttorin mukaan sillä ei ole edes näkyvyyttä perusteisiin, joilla ARA rahoitusta myöntää. Edellä mainittu muutaman kerran vuodessa kokoontuva riskienhallinnan yhteistyöryhmä on perustettu parantamaan virastojen ja ohjaavan ministeriön yhteistyötä riskienhallinnassa. Se ei kuitenkaan ole eikä Valtiokonttorin mielestä sen ole syytäkään olla yksittäisiä rahoitushakemuksia käsittelevä taho.

Ongelmallisuutta myös riskienhallinnan kannalta lisää edellä rahoituksenhakuprosessia kuvaavassa luvussa 4.5 havaittu seikka, ettei ARA perustele myönteisiä päätöksiään. Tällöin epäselväksi jää, millainen riskiarvio taustalla on ja miksi lainaa on päätetty myöntää juuri kyseiselle kohteelle.

## Takausvastuuriskien yhtenä hallintakeinona ovat rahoituksen vakuusvaatimukset, päätösten ehtoja on syytä tarkentaa

Korkotukilain edellytysten mukaan hyväksyttävällä korkotukilainalla tulee olla ARAn hyväksymä muita lainoja paremmalla etuoikeudella oleva kiinnitysvakuus tai muu ARAn hyväksymä vakuus, ellei lainansaaaja ole kunta tai kuntayhtymä. Vakuuden on pääsääntöisesti oltava ensisijainen kiinteistökiinnitys. Kiinnitystä käytettäessään ARA edellyttää, että korkotukilainojen vakuudeksi luovutettavat panttikirjat vastaavat lainapääoman 1,3-kertaista määrää. Lisäksi ARalla on ehtoja mm. yhteiskiinnityksien käytöstä.

ARAn ja Valtiokonttori ovat tunnistaneet korkotukilainojen pienen omarahoitusosuuden riskiä lisääväksi elementiksi. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tämän vuoksi kaikissa kohteissa otetaan jo lähtökohtaisesti tietoinen takausvastuuriski. ARA myöntää näkemyksen oikeaksi, mutta korostaa olevansa sosiaalisen asuntotuotantopuolen toimija ja olevansa segmentissä, jota muut eivät hoida. Ympäristöministeriö huomauttaa, että korkotukilainojen tarkoituskin on ottaa osa riskistä valtion vastuulle.

Pankit eivät avaa lainanmyöntökriteereitensä ulkopuoliselle. Tämä koskee myös korkotukilainoitettuja ARA-kohteita, joissa valtion täytetakausta käytännössä poistaa pankkien merkittävimmän riskin. Pankkien on kuitenkin luotonottajan luottokelpoisuutta arvioidessaan ohjeiden ja määräysten mukaan painotettava



Vähäinen omarahoitusosuus nostaa takausvastuuriskiä kaikissa kohteissa.

luotonottajan realistisia ja kestäviä tulevia tuloja sekä tulevaa kasvavirtaa vakuuksien sijasta. Finanssivalvonnan mukaan pankin tulee käsitellä vakuuksia toissijaisena selviämiskeinona maksukyvyttömyystapauksessa tai riskiprofilin merkittävän heikkenehmissen yhteydessä. ARA painottaa suurimpien rahoittajapankkien kokeneisuutta ja korostaa myös itse arvioivansa rahoituksenhakijoiden luottokelpoisuutta osana prosessiaan.

ARA on kertomansa mukaan kuitenkin joutunut opastamaan satunnaisia pienempiä rahoittajapankkeja korkotukilainojen ehtoista ja ARAn toiminnasta. Myös ulkomaisten pankkien tulo ARA-rahoittajaksi on mahdollista. Asioiden selventämiseksi kokemattomammillekin hakijoille ARAn olisi hyvä kirjata kaikkiin rahoituspäätöksiinsä selvennykseksi ehto siitä, ettei valtion takausvastuu ole voimassa, mikäli pankki jättää joltain osin noudattamatta pankkivalvonnasta tulevia ohjeita tai määräyksiä.

## Tervehdyttämistoimia käytetään aktiivisesti luotto- ja takausvastuuriskien hallitsemiseksi

Luotto- ja takausvastuutappioriskien pienentämiseksi voi olla tarkoituksenmukaista tukea taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita taloyhtiöitä erilaisin instrumentein, joita sekä ARAlla että Valtiokonttorilla on useita. Osa tervehdyttämistoimista koskee vain valtion suoraan myöntämiä aravalainoja, mutta osaa voi käyttää myös korkotukilainalla rahoitettujen hankkeiden kohdalla.

Taloudellisten vaikeuksien perimmäinen syy on usein asuntojen tyhjilleen jääminen puuttuvan kysynnän vuoksi. Tällaisessa tilanteessa ARA voi hakemuksesta myöntää paitsi luvan käyttötarkoituksen muutokseen (ks. luku 5.4), myös vapautuksen rajoituksista joko kokonaan tai osittain. Rajoituksista vapauttaminen on mahdollista myös esimerkiksi silloin, mikäli se edistää alueen asuntomarkkinoiden toimivuutta. Asuntojen vajaakäyttötilanteissa ARA voi myös myöntää purkuluvan. Purkuluvan edellytykset täyttävä tilanne voi syntyä paitsi pysyvän muuttoliikkeen seurauksena, myös taloyhtiön niin huonon kunnon vuoksi, ettei sen peruserantaminen tai korjaaminen olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

Purkuluvan yhteydessä on mahdollista tietyissä tilanteissa hakea ARAlta tarveharkintaista purkuavustusta. Purkuavustuksen enimmäismäärä on vuonna 2016 noussut 50 %:sta 70 %:iin ARAn hyväksymistä purkukustannuksista. ARA on voinut 1.3.2020–31.12.2022 myöntää avustusta enimmillään 90 %, mikäli purettava vuokratalo täyttää asetuksen mukaiset ehdot muuttotappiosijainnin sekä huomattavien ja pitkäaikaisten taloudellisten



Purkuavustusten käyttö on kasvanut avustustason noston myötä.

vaikeuksien osalta. Purkuavustuksiin myönnetty yhteissumma on kasvanut voimakkaasti vuodesta 2016 lähtien. ARAn tilastoista ilmenee, että korotettua 90 %:n purkuavustusta on sen voimassaoloaikana hyödynnetty aktiivisesti, ja kyseiset tapaukset ovat noin puolet kaikista purkuavustuksista.

Instrumentteja on käytetty viime vuosien aikana taulukon 2 mukaisesti.

Taulukko 2: ARAn tervehdyttämistoimien käyttö.

Vuosi	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rajoituksista vapautetut (as. lkm)	3 662	4 594	3 453	3 864	2 995	2 201
Purkuluvat (as. lkm)	889	825	1 558	1 540	1 068	1 176
Purkuluvat (purkupäätökset)				45	57	59
Purkuavustukset (milj. euroa)	0,49	2,00	3,00	4,58	5,60	8,00

Valtiokonttori voi myös tietyissä tilanteissa myöntää sekä korkotuki- että aravalainaa saaneille tervehdyttämisavustusta esimerkiksi talouden tervehdyttämisestä aiheutuviin kustannuksiin tai syntyneiden alijäämien kattamiseen. Tervehdyttämisavustuksia on maksettu vuonna 2021 kuudelle hakijalle yhteensä noin 453 000 euroa.

Valtiokonttori seuraa aktiivisesti jäljellä olevien aravalainojen maksuviiveitä ja niitä havaittuaan on nopeasti yhteydessä asiakasiin. Aravalainoissa voidaankin valtion suoran velkoja-aseman vuoksi käyttää yllä olevien tervehdyttämistoimien lisäksi seuraavia (suluissa Valtiokonttorin tilastojen mukaiset päätösten lukumäärät sekä asiaan liittyvä euromäärä 2021):

- Lainaehtojen muuttaminen, esim. laina-ajan pidentäminen, lyhennysvapaiden jaksojen myöntäminen, koron alentaminen (69 hyväksyttyä, lainojen saldo yhteensä noin 23 miljoonaa euroa)
- Viivästyskorkohelpotus eli osittainen tai täydellinen vapaus aravalainalle kertyneistä viivästyskoroista, (26 hyväksyttyä yhteensä 0,16 miljoonaa euroa, 31 hylättyä)
- Rajoitusakordi eli aravalainan osittainen anteeksianto lainoitettun kohteen myynnin yhteydessä (4 hyväksyttyä yhteensä 0,26 miljoonaa euroa, kaksi hylättyä)
- Purkuakordi eli aravalainan osittainen anteeksianto lainoitettun kohteen purkamisen yhteydessä (14 hyväksyttyä yhteensä 2,6 miljoonaa euroa).



Aravalainoissa on mahdollisuus useampiin tervehdyttämistöimiin valtion suoran velkoja-aseman vuoksi.

## SOTE-uudistus muodostaa toistaiseksi tuntemattoman suuruisen riskin erityisryhmäkohteiden osalta

ARA on riskinä tunnistanut edellä luvussa 2.4 kuvatun tilanteen, jossa jo rakennetut erityisryhmäkohteet mahdollisesti puhtaavat hyvinvointialueen palveluverkon ulkopuolelle. Koska palveluverkkokuvauksia laaditaan vasta vuonna 2023, ei ARAn mukaan suurimmassa riskissä olevia kohteita ole vielä tässä vaiheessa pystytty identifioimaan eikä riskin suuruusluokkaa arvioimaan. ARAn näkemyksen mukaan suurimmassa riskissä kuitenkin ovat käyttäjäiltään vanhimmat, pienten yhdistysten omistamat pienet ja mahdollisesti myös huonokuntoiset kohteet, jotka eivät täytä nykyisiä laatuvaatimuksia. Vaikka ARA vapauttaisikin kohteet rajoituksista, ei jatkokäyttö välttämättä ole tilamuutosten kalleuden vuoksi mahdollista.

Estääkseen riskien kasvamista ARA edellyttää uusien erityisryhmäkohteiden hakemusten käsittelyssä hyvinvointialueiden lausuntoa. ARAn mukaan se seuraa tilannetta uusien hakemusten käsittelyn yhteydessä ja on perustanut kehittämishankkeen tarkemman tilannekuvan saamiseksi.

## Taloyhtiöiden kuntoa ei tarkastella erikseen riskitekijänä

ARAssa ei erikseen seurata esimerkiksi kyselyjen tai raportointivaateiden avulla taloyhtiöiden kuntoa ja sen kehittymistä. Käytännössä taloyhtiöiden kuntoon liittyvät tekijät tulevat pohdittavaksi vain siinä vaiheessa, kun yhteisöt hakevat perusparannusta varten korkotukilainaa. Luvussa 4.2 kuvatulla tavalla ARA voi joissain tällaisissa tilanteissa päätyä rahoittamaan talon purkamista ja uuden rakentamista. Tätä ARA perustelee sillä, että asuntojen tyhjäksi jäämisen riski on pienempi kokonaan uudessa ja paremmalla sijainnilla sijaitsevassa kohteessa.

ARA kertoo luottavansa uusien rahoittamiensa taloyhtiöiden kuntoon sen vuoksi, että pääosa hankkeista on kokeneiden rakentajien toteuttamia. ARAn mukaan rakentamisen laatu on urakoitsijan, rakennusvalvojan ja tilaajan välinen asia. Lähivuosien aikana Valtiolle on kuitenkin realisoitunut takaustappioita tilanteissa, jossa uudehkoista ARA-kohteista saatiin realisoinnissa oletettua vähemmän rakennusten puutteista ja virheistä johtuen. Uusien hakijoiden taustoja selvitetään nykyään ARAn mukaan aiempaa tarkemmin ennen uuden rahoituksen myöntämistä, ja kohteita saatetaan käydä katsomassa paikan päällä.

## Korkoriskeiltä ei ole suojauduttu

Korkotukilainaan liittyvä olennaisena osana perusomavastuukoron ylittävältä osalta valtion maksama korkotuki. Tukea maksetaan lainan alkuvaiheessa perusomavastuukoron ylittävästä korosta 90 % osuus, joka alenee vuosittain.

VAR:n varoja hoidetaan Valtiokonttorissa osana muuta valtion varojen hoitoa, eikä korkoriskeiltä ole suojauduttu. Tarkastuksen aikana korkotasoa nousi voimakkaasti, ja samanaikaisesti määräraikaista päätöstä alentaa perusomavastuukorko 2,4 %:sta 1,7 %:iin aiottiin lausuntokierroksella olleessa lakiluonnoksessa muuttaa pysyväksi. Lopulliseen 27.10.2022 annettuun hallituksen esitykseen mainittua korkoa kuitenkin muutettiin siten, että se olisi lainvoimaan tullessa 2,3 %. Valtiokonttorista syys-lokakuun vaihteessa 2022 saadun arvion mukaan alun perin pysyväksi ehdotetulla 1,7 % omavastuukorolla ja ilman tulevien korkotukilainojen vaikutusta vuoden 2023 korkotukimaksujen summa olisi ollut noin 250 miljoonaa euroa 5 % korkotasolla ja yli 300 miljoonaa euroa 6 % korkotasolla. Tällöin Valtiokonttori ennakoii korkotukimaksujen nousevan yhä useamman lainan ylittäessä omavastuukoron. Perusomavastuukoron muutos 1,7 %:sta 2,3 %:iin tulee jonkin verran hillitsemään ennakoitua korkotukimaksujen nousemista.



Perusomavastuukoron nousu hillitsee jonkin verran ennakoitua korkotukimaksujen nousua.

## 6.2 Asiakasriskien ja väärinkäytösriskien hallinta nojaa ensi sijassa ohjaukseen ja valvontaan

ARA pyrkii hallitsemaan asiakas- ja väärinkäytösriskejä pääsääntöisesti uuteen riskiperusteiseen strategiaan perustuvan ohjauksen ja valvonnan avulla. Yleishyödyllisiltä toimijoilta kerätään vuosittain vuositiedot, mutta niitä ei ARAn mukaan resurssisyyttä ehditä tarkastamaan joka vuosi perusteellisesti, vaan yleishyödyllisyystarkastuksia tehdään teemoittain (ks. edellä luku 5.1). Lähi-vuosina on sattunut tapaus, jossa uudelle toimijalle myönnettiin rahoitusta useisiin hankkeisiin, ennen kuin ohjauksessa ja valvonnassa pystyttiin varmentamaan asumisaikaisen ARA-lainsäädännön noudattamista. Tästä on ARAn mukaan opittu.

Luvussa 5 kerrotun mukaisesti valvonnan vaikuttavin keino eli tarkastuskäynnit ovat lukumääräisesti melko vähäisiä, vaikka tarkastushavainnot osoittavat myös mahdollisesti tahattomien sääntöjenvastaisuuksien yleisyyttä. Yleishyödyllisyyden noudattamisen osalta tarkastusten vähäisyyttä kompensoivat riskiperusteisesti valitut teematarkastukset, mutta niissä eivät tule ilmi esimerkiksi kilpailutuksiin ja konsernin sisäisiin hallintoveloituksiin liittyvät asiat, joita selvitetään vuokran ja käyttövastikkeiden määrittymiseen liittyvillä tarkastuskäynneillä.



ARA nojaa asiakas- ja väärinkäytösriskien hallinnassaan ohjauksen ja valvonnan toimenpiteisiin.

Toisaalta ARA näkee sekä takausvastuuriskien että asiakas- ja väärinkäytösriskien ennakoinnissa rahoitusvaiheen suuren merkityksen. ARA on tunnistanut uudet toimijat erityiseksi riskiksi.

### ARA on sääntöjen vastaisuuksia kohdatessaan käyttänyt ensisijaisesti ohjaavia keinoja

Yleishyödyllisiksi nimettyjen lainansaaajien valvonnassa ARAlla on käytössään sanktiokeinoja tilanteissa, joissa yhteisö rikkoo yleishyödyllisyys- tai omakustannusvuokran määräytymistä koskevia säännöksiä. ARAlla on erinäisissä tilanteissa mahdollisuus kieltää lainansaaaja tulouttamasta tuottoa omistajalleen, perimästä vuokrissa omarahoitusosuudelle laskettavaa korkoa, peruuttaa yleishyödylliseksi nimeäminen, lakkauttaa korkotuki tai vaatia sen takaisinmaksua.

ARA ei ole ylläpitänyt sanktioistaan seurantaa, mutta kertomansa mukaan se on käyttänyt sanktiomahdollisuuksiaan varsin harvoin. Yleishyödyllisyys on peruttu, korkotuki lakkautettu tai takaisinmaksuvaade asetettu vain yksittäisiltä toimijoilta. Lainat on irtisanottu pitkälläkin tarkasteluvälillä ainoastaan kahdelta toimijalta. Selkeissä väärinkäytöksissä tehdään yhteistyötä poliisin kanssa.

Kun ARA on havainnut tarkastuksissaan vuokranmäärityksen laiminlyöntejä, on se yleensä ohjannut toimijaa korjaamaan asian ilman sanktion määräämistä. Vasta jatkuva virheellinen toiminta on johtanut sanktioiden käyttämiseen. Käytettävissä oleva tuoton tuloutuksen kieltäminen on moniin toimijoihin kohdistuvana tehokas keino, mutta se ei auta säätiö- ja yhdistysmuotoisten toimijoiden kohdalla, koska niillä ei ole omistajaa, jolle tuottoa tuloutetaan. Linja on ARAn mukaan kuitenkin nyt tiukentumassa. Hallituksen 27.10.2022 antaman esityksen sisältämä uhkasakkomahdollisuus on myös soveltamisalaltaan varsin laaja, ja se tulee lain voimaan tultua kasvattamaan keinovalikoimaa.

## 6.3 ARAssa on pääosin tunnistettu keskeiset toimintariskit

Tarkastuksen perusteella riskienhallintaan liittyvä viestintä ja tiedonvaihto ARAn ja Valtiokonttorin välillä on jäänyt pitkälti muuttaman kerran vuodessa kokoontuvan riskienhallinnan yhteistyöryhmän käsittelyjen varaan. Tämä tulee esille erityisesti luvussa 6.1 kerrotussa ARAn rahoituksenmyönnön läpinäkyvyyden ja ajantasaisen tietojensaannin puutteessa, jonka Valtiokonttori kokee haittaavan toimintaansa.



Sanktioiden käyttö on jäänyt vähäiseksi.

Riskienhallinnan yhteistyöryhmässä on ohjeen mukaisesti käsitelty ARAn ja Valtiokonttorin välisen organisaatorajan ylittävää tiedonkulkua mutta lähinnä teknisluontoisissa tietojensiirtoon liittyvissä ongelmissa. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tietojen siirtoon kaivataan kuitenkin edelleen parannusta, jolla voitaisiin osaltaan lyhentää tiedonsaannin viiveitä.

ARAn ohjaus ja valvonta -palvelualueen sekä Valtiokonttorin välillä tiedonvaihdon on koettu toimineen pääosin hyvin. Toisaalta ymmärrystä toisen viraston tehtävässä tarvittavista tiedoista ja tietojärjestelmistä saatavista tiedoista on hyvä vielä kehittää. Esimerkiksi edellä luvussa 5.2 kerrotut Valtiokonttorin havaitsemat luvattomat lainojen marginaalien nostot tulivat esille vasta Valtiokonttorin oman työn vuoksi tarvittavien selvitysten kautta. Tietokanta lainoista ja niiden marginaaleista olisi voinut auttaa ARAssa sen valvoessa ko. toimijoiden omakustannusvuokria, toki edellyttäen, että pankkien sääntöjen rikkomiseen liittyvä riski olisi tunnistettu.

IT-riiskejä käytiin tarkastuksessa läpi yleisellä tasolla, ja painopiste oli ARAssa. Julkisuuslain 24 § 7 kohdan mukaan nämä tiedot ovat salassa pidettäviä.

## Sisäiset ohjeet toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi ovat osittain työn alla

ARAssa ja Valtiokonttorissa on määritelty keskeiset työnkuvat ja vastuun jakautuminen toiminnoittain, ja keskeisille toimenkuville on luotu sijaisjärjestelyt. Kuten edellä ohjausta ja valvontaa koskevassa luvussa on todettu, ARAn ohjaus ja valvonta -palvelualueella sisäisten ohjeiden laatiminen oli kesken, valmiina oli ainoastaan hankinta-arvon tarkastamisen ohje. Sisäisten ohjeiden puuttumista voidaan pitää riskinä toiminnan jatkuvuudelle.

ARAn henkilöstömäärä on kasvanut vuosina 2019–2022, mutta samalla on kasvanut toiminnan volyyymi sekä myöntövaltuuksien käytössä että tehtävien määrässä. Ohjaus ja valvonta -palvelualueen henkilöstöresurssit ovat puolestaan samalla aikavälillä vähentyneet huolimatta siitä, että uudet tehtävät ovat tulleet kyseisen palvelualueen hoidettavaksi. Kysymys resursseista ja niiden kohdentamisesta tuli tarkastuksessa esille mm. ohjaus ja valvonta -palvelualueen käytössä olevan tietojärjestelmän keskenräisyydessä, tietojen päivittämisen viiveissä sekä vuokramääräytymistä koskevien tarkastuksen vähäisissä määrissä.



Ohjaus ja valvonta -palvelualueen henkilöstöresurssit ovat vähentyneet samalla, kun tehtävien määrä on lisääntynyt ja ARAn toiminnan volyyymi kasvanut.

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida ARAn lakisääteisten tavoitteiden ja tehtävien toteutumista ja tuloksellisuutta sekä ARAn toiminnan suorien ja välillisten taloudellisten riskien hallintaa. Tarkoituksena oli myös varmentaa eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tietoperustaa sekä tuottaa uutta ajankohtaista tietoa, joka tukee ARAn toiminnan ja yleisemminkin Suomen asuntopolitiikan kehittämistyötä.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida ARAn tehtävien toteuttamista, toiminnan tuloksellisuutta ja riskienhallintaa. Lisäksi arvioitiin Valtion asuntorahaston (VAR) varojen hankintaa ja käyttöä sekä Valtiokonttorin toimintaa siltä osin kuin sen tehtävät liittyvät ARAn riskienhallintaan ja yhteisöille myönnettävien talouden tervehdyttämistoimien käyttöön.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAan, Valtion asuntorahastoon ja Valtiokonttoriin. Tarkastuskertomukseen pyydettiin lausunnot ympäristöministeriöltä, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:ta, valtiovarainministeriöltä ja Valtiokonttorilta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoista annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa arvioitiin, onko ARA saavuttanut sille asetetut asuntopoliittiset tavoitteet, ovatko ARAn rahoitusinstrumentit ja asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessit toimivia ja tarkoituksenmukaisia, onko valtion tukeman asuntokannan ja niitä omistavien yhteisöjen ohjaus ja valvonta toteutettu tarkoituksenmukaisesti, sekä onko ARAlla toimiva riskienhallintapolitiikka ja -menettelyt.

Tarkastuskysymyksille ja osakysymyksille on määritetty tarkastuskriteerit. ARAlle asetettujen tavoitteiden toteutumisen ja niistä raportoinnin asianmukaisuuden arvioinnin kriteereinä oli, että ARA on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Rahoitusinstrumenttien tulee olla toimivia ja tarkoituksenmukaisia.

Sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen haku- ja myöntöprosessin toimivuutta arvioitaessa kriteerinä oli, että rahoituksenhakuprosessi ja rahoituksenhakijan ohjeistus on selkeä, hankkeen toteutuskelpoisuuden arviointi johdonmukaista, rahoituksenhakijan



lainoituskelpoisuuden arvioinnin menettely ja rahoituskriteerit on määritelty ja niitä noudatetaan ja rahoituspäätös on perusteltu. Lupa- ja rahoituksenhakuprosessi on asiakaiden näkökulmasta sujuva ja ohjaus ja valvonta on riittävää prosessin aikana ja palveluprosessi on sujuva.

Valtion tukeman asuntokannan sekä ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen ohjauksen ja valvonnan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kriteereinä oli, että ARA huolehtii yhteisöille myönnettyjen arava- ja korkotukilainojen sekä valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

ARAN riskienhallintapolitiikan ja -menettelyjen toimivuutta arvioitaessa kriteereinä oli, että ARA seuraa ja arvioi toimintaansa liittyviä riskejä säännöllisesti, kehittää ja toteuttaa riskienhallintaa sekä ottaa riskien arvioinnin tulokset huomioon toiminnassaan. Riskit, niiden vaikuttavuus, todennäköisyys, seuraukset sekä hallintakeinot on dokumentoitu riskienhallintasuunnitelmaan, jota päivitetään tarvittaessa. Vastuuhenkilöt ja -toimielimet sekä aikataulut on määritelty.

Tarkastuskysymysten kriteerien yleisinä lähteinä olivat pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman asuntopolitiikkaa käsittelevät tavoitteet, Asuntopoliittisen kehittämisohjelman tavoitteet, Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmat sekä lait ja asetukset korkotuki- ja valtioneuvoston takauslainojen myöntämisestä. Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin ympäristöministeriötä, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAa, valtiovarainministeriötä sekä Valtiokonttoria tarkastusasetelmasta ja tarkastuskriteereistä. Kuulemisen perusteella suunnitelmaa täsmennettiin eräiltä osin, mutta asetelmaa ja kriteerejä ei ollut tarpeen muuttaa.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistoina olivat kunnille ja rakennuttajille osoitetut kyselyt, vastuuhenkilö- ja asiantuntijahaastattelut, rahoitushakemukset, rakennushanke- ja numeerinen aineisto niiden käsittelystä, dokumentaatio valvonnan tietojärjestelmässä sekä muu asiakirja-aineisto. Analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 16.2.2022–12.1.2023. Aineistoja tarkastuksessa hankittiin helmikuun ja marraskuun 2022 välisenä aikana. Haastatteluja tarkastuksessa tehtiin 1.3.2022–21.11.2022. Tarkastuskertomuksessa on huomioitu tarkastuskohteessa 10.11.2022 mennessä tapahtuneet muutokset.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas, ylitarkastaja Sanna Ollila ja ylitarkastaja Johanna Salmi. Projektipäällikkönä toimi Sanna Ollila. Tarkastuksen omistajana toimi apulaisjohtaja Vesa Koivunen.

# Viitteet

- 1 Hemminki, Mervi – Lönnqvist, Henrik, MAL-sopimusmenettelyn tila ja kehittämistarpeet. Tiivistelmä Acta-tutkimuksesta nro 280. Suomen Kuntaliitto ry. Helsinki 2022. s.
- 2 Vatiilo, Matti – Mattila, Hanna – Jalasto, Petri, Edunvalvonnasta yhteisen hyvän tavoitteluun? : MAL-sopimusmenettelyn arviointi- ja kehittämisselvitys 2022. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:47.
- 3 ARAn asuntomarkkinakatsaus 1/2022 s. 9–10.
- 4 ARAn asuntomarkkinakatsaus 1/2022 s. 5 ja 9.
- 5 ARAn asuntomarkkinakatsaus 1/2022 s. 10.
- 6 Pitkänen, Sari – Antikainen, Janne, Selvitys ARA-vuokra-asuntotarjouksista kieltäytymisestä pääkaupunkiseudulla (2021).
- 7 Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2021 s. 4.
- 8 Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2021 s. 3.
- 9 Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2021 s. 32.
- 10 Sisältää myös ASP-lainat. Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2021 s. 4.
- 11 Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2021 s. 4.
- 12 Valtion asuntorahaston vuodelta 2021 s. 18.
- 13 Valtion asuntorahaston vuodelta 2021 s. 18.
- 14 Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2021 s. 5.
- 15 Lyhytaikainen korkotukilaina vuokratulojen rakentamiseen. Hakuohje 2021. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- 16 ARAn tuet Hakuohje 2022. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- 17 Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 29.6.2001/604.
- 18 Luottoriskiryhmän työnjako 7.12.2021. Menettelyohje korkotuki- ja takauslainojen sekä niihin liittyvien avustusten esittelyyn. Dnro ARA-00.01.00-2021-1.
- 19 Kunnan takaus ARA-asuntotuotantoa varten. Ohje kunnille. ARA, Valtiokonttori, Kuntaliitto 15.11.2019 Dnro ARA-00.02.00-2019-19.
- 20 Kuntien omavelkainen takaus kasvukeskusten ulkopuolisiin hankkeisiin. Luottoriskiryhmän linjauksia 26.1.2022. Salassapidettävä. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621, 24 §.
- 21 Ympäristöministeriö. Muistio 13.1.2022, liite 2.
- 22 Ympäristöministeriö. Muistio 13.1.2022, liite 1.

- 23 Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 29.6.2001/604. Valtioneuvoston asetus vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 19.7.2001/666. Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi 30.12.2004/1281. Laki vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston asetuksista 10.12.20008/856. Laki vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta 29.6.2016/574. Valtioneuvoston asetus vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta 7.7.2016/603. Valtioneuvoston asetus asetuksista arava- ja korkotukivuokra-asuntojen korjaamiseen ikääntyneille soveltuviksi vuosina 2020–2022 19.12.2019/1342.
- 24 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen työjärjestys 1.1.2022. Päätös Dnro ARA-00.011.00-2021-2.
- 25 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen työjärjestys 1.1.2022. Päätös Dnro ARA-00.011.00-2021-2.
- 26 Luottoriski työnjako 7.12.2021.
- 27 Dnro ARA-00-01.00-2021-1. Sovelletaan 15.10.2021 alkaen.
- 28 18.6.2021 lähtien vuokra-asuntojen tai asumisoikeusasuntojen perusparannushankkeissa, joihin haetaan energia-avustusta ja korkotukilainaa, prosessin sujuvoittamiseksi jätetään kokonaan pois varauspäätösvaihe, jos hyväksyttävän korkotukilainan määrä on enintään miljoona euroa.
- 29 Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi 30.12.2004/1281, 8 §.
- 30 [https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat\\_ja\\_avustukset/Muut\\_avustukset/Kaynnistysavustus\\_vuokraasuntojen\\_rakentamiseen](https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Muut_avustukset/Kaynnistysavustus_vuokraasuntojen_rakentamiseen).
- 31 Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (29.6.2001/604) ja Aravalaki (17.12.1993/1189).
- 32 Valtioneuvoston asetus arava- ja korkotukilainansaajien tuoton tuloutuksesta (21.12.2016/1371).
- 33 Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (29.6.2001/604) 13 § ja Aravarajoituslaki (17.12.1993/1190) 7 §.
- 34 Valtioneuvoston asetus vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta (7.7.2016/603).
- 35 Erityisryhmien investointiavustus ja ARAn sitä koskeva valvontavelvoite perustuvat lakiin avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004). Avustusta myönnetään vain korkotukilainalla rahoitettaviin kohteisiin, ja sen osuus kustannuksista vaihtelee edellytysluokittain 15 %:n ja 50 %:n välillä.



---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/VTV_fi)