

ASUNTORAHOITUKSEN SELVITYSMIEHEN RAPORTTI

RISTO RANKI

1996/1

**ASUNTORAHOITUKSEN
SELVITYSMIEHEN RAPORTTI**

Risto Ranki

*Pääministeri Paavo Lipponen
Valtioneuvoston kanslia*

Asuntorahoituksen selvitysmiehen tehtävänä oli etsiä keinot asuntojen rakentamisen ja vaihdon lainoituksen parantamiseksi sekä sosiaalisen asuntorahoituksen järjestämiseksi lisäämättä valtion velkaa. Selvitystyössä ilmeni, että on mahdollista rakentaa sellainen malli, joka tuo tarjolle nykyistä edullisempia asuntolainoja ja näin elvyttää asuntojen kysyntää tavalla, joka samalla tukee valtiontalouden tasapainottamista ja rahoitussektorin vakautta.

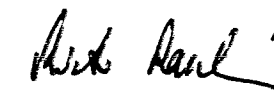
Selvitysmiehen ehdotuskokonaisuus on pääpiirteinen hahmotelma, joka sivuuttaa monet yksityiskohdat. Sen vaikutukset asuntomarkkinoille ja rakentamiseen ovat ilmeisesti hyvin myönteisiä, mutta täsmällisiä laskelmia ei ole voitu tehdä. Toimenpiteistä on eri tahoilla mahdollista päättää viivytyksettä ja vaikutukset saattavat ilmetä nopeastikin.

Ehdotuskokonaisuuden toteuttamisedellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon selvitysmiehen saama kirje (liite).

Yli sata asuntorahoituksen asiantuntijaa ja sen parissa työskentelevää henkilöä on tiedoin, neuvoin ja keskusteluin ollut suureksi avuksi selvitysmiestyössä. Viime kädessä olen tietenkin yksin vastuussa piirretyn mallin linjoista ja puutteellisuuksista.

Helsingissä tammikuun 5 päivänä 1996

Selvitysmies


Risto Ranki

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Toimeksianto ja työn lähtökohdat	5
1.1.	Toimeksianto	5
1.2.	Asuntorahoitusta koskevat hallituksen kannanotot vuonna 1995	6
1.3.	Aiemmat selvitykset	8
2.	Asuntomarkkinat ja rakentaminen	10
3.	Asumisen rahoitus ja tuki	11
4.	Valtion asuntorahasto (ARA)	12
5.	Arvopaperistaminen	15
6.	Lainanannon ja varainhankinnan näkökohtia	16
7.	Lainanottajan näkökohtia	18
8.	Asuminen ja verotus	21
9.	Työeläkejärjestelmä ja asuntorahoitus	25
10.	Asuntorahoituksen uudistamisen vaihtoehdot	28
10.1	Tavoitteet	28
10.2	Asuntorahoitus eräissä maissa	29
10.3	Päävaihtoehdot	30
11.	Valtion asuntorahaston rahoitusmuodot	31
12.	Vanhojen aravavuokra-asuntojen asema	34
13.	Muita kysymyksiä	36
13.1.	Maatilojen asuntorakentaminen	36
13.2.	EU-rahoitus asuntopolitiikassa	37
14.	Selvitysmiehen ehdotukset	37
15.	Ehdotusten vaikutuksista ja toteuttamisesta	43
	<i>LIITE Selvitysmiehen saama kirje</i>	<i>45</i>

- ☐ Sosiaalinen asuntorahoitus siirtyy valtion asuntorahastosta hyväksytyihin asuntopankkeihin
- ☐ Valtion asuntorahasto jatkaa edelleen rahoituksen ohjausta ja valvontaa - sen asema ei muutu
- ☐ Hyväksyttyjä asuntopankkeja voivat olla itsenäiset ja uudet luottolaitokset tai yleispankkien erillisyyksiköt
- ☐ Valtionlainat tulevat arava- ja korkotukilainojen sijaan - valtionlainoissa on korkotukea ja valtion (tai kuntien) takaus ja muissa asuntolainoissa täytetaka
- ☐ Hyväksyttyjen asuntopankkien jvk-varainhankinnalla on valtion takaus - kilpailu ja takausmaksut alentavat marginaalit noin puoleen nykyisestä
- ☐ Lainat voivat olla 30 vuoden pituisia ja korkosidonnaisuus asiakkaan valitsema - maksuvaikeuksien sattuessa lyhennykset voi keskeyttää
- ☐ Myös aikaisemmin myönnettyjä asuntolainoja pidennetään
- ☐ Valtionlainoja voi saada myös vanhan asunnon hankintaan - myös kaikille talokohtaisille lainoille voi saada korkotuen
- ☐ Uusien valtionlainojen ja poisjäävien arava/korkotukilainojen yhteinen myöntämisvaltuus nostetaan 8 mrd mk:sta 15 mrd mk:aan - asumistukeen lisätään 100 milj. mk
- ☐ Omakotitalon rakentaja voi saada tulevien vuosien korkotukeansa etukäteen rakennusavustuksena
- ☐ Perusparantamiseen lainaa saa samoin kuin rakentamiseenkin
- ☐ Vanhojen aravavuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksia poistetaan, jos omistaja sitoutuu vuokra-asuntojen tarjonnan turvaaviin ehtoihin
- ☐ Vuonna 1996 asunnon ostava saa heti siirtymäkauden ylimääräiset korkovähennykset vuosilta 1997-2002 - valtionlainojen korot ovat verovähennyskelpoisia

(Asuntorahoituksen selvitysmies, 1996)

1. Toimeksianto ja työn lähtökohdat

1.1. Toimeksianto

Valtioneuvoston kanslia nimesi 20.10.1995 *neuvotteleva virkamies Risto Rankin* kauppa- ja teollisuusministeriöstä selvitysmieheksi tehtävään 29.12.1995 mennessä laatia selvitys asuntorahoituksen kehittämistä. Tehtävänä oli selvittää

- 1) keinot, joilla voidaan parantaa asuntojen rakentamisen ja vaihdon lainoitusta ja lisätä näin asuntojen kysyntää.

Lisäksi oli selvitettävä,

- 2) miten sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus ja siihen liittyvä muu tuki voidaan toteuttaa niin, että se ei lisää valtion velkaa.

Toimeksiantoon liittyvässä sosiaali- ja terveysministeriön (asuntoasiat kuuluvat valtioneuvoston työnjaossa tässä hallituksessa sosiaali- ja terveysministerille) muistiossa viitataan hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus selvittää, voidaanko valtion asuntorahaston toimialaa laajentaa niin, että sen lainanottoa ei lueta valtion velaksi, ja kehittää joukkovelkakirjoihin perustuvia pitkäaikaisia rahoitusjärjestelmiä, mm. yhdessä työeläkerahastojen kanssa.

Muistion mukaan uusien asuntojen kysynnän alhaisuuden syitä ovat mm. asuntolainojen ehtojen vaihtelu, korkojen verovähennysjärjestelmän muutokset, hidas inflaatio sekä vallitseva taloudellinen epävarmuus. Asuntojen kysyntää elvyttäisi lainanottajalle nykyistä edullisempien ja varmempien asuntorahoitustuotteiden

tuominen markkinoille. Muiden maiden tapaan myös Suomen asuntoluottomarkkinoilla olisi mahdollista luoda uudenlainen rahoitusjärjestelmä, joka takaisi lainanottajalle mahdollisuuden kustannusten ennustettavuudeltaan nykyistä vakaampiin (käytännössä kiinteäkorkoisiin) ja pitkäaikaisiin lainoihin, joissa hankittava asunto riittävine omarahoitusosuuksineen toimisi vakuutena.

Muistion mukaan uusi rahoitusjärjestelmä olisi mahdollista luoda esim. kiinnitysluottolaitosten varaan tai arvopaperistajana toimivan jälleenrahoituslaitoksen varaan. Jälkimmäisessä myös perinteisten pankkien rooli olisi merkittävä.

Toimeksiannon jälkimmäistä osaa koskevassa muistion osassa todetaan asuntorahaston luotonoton ongelmaksi se, että se luetaan mukaan valtion lainanottoon. Yksi mahdollisuus ongelman ratkaisemiseksi olisi muistion mukaan eriyttää asuntorahasto muodollisesti pidemmälle valtion hallinnosta muodostamalla siitä osakeyhtiö. Tällöin sen asema tulisi punnittavaksi yhdessä mm. Kuntien Asuntoluotto Oy:n kanssa sekä suhteessa muihin asuntorahoitusta koskeviin muutosesityksiin.

Lopuksi toimeksiantoon liittyvässä sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa viitataan asuntorahoituksen järjestelyiden liittyvän myös eläkelaitosten halukkuuteen sijoittaa asuntorahoitukseen, jota kysymystä tullaan käsittelemään toimitusjohtaja Kari Puron eläkesijoitustoimintaa pohtivassa työryhmässä.

1.2. Asuntorahoitusta koskevat hallituksen kannanotot vuonna 1995

Hallitusohjelma

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelman (huhtikuu 1995) asumista koskevassa luvussa 12 todetaan asuntorahoituksesta seuraavaa:

"Hallitus selvittää, voidaanko valtion asuntorahaston toimialaa laajentaa niin, että sen lainanottoa ei lueta valtion velaksi, ja kehittää joukkovelkakirjoihin perustuvia pitkäaikaisia rahoitusjärjestelmiä muun muassa yhdessä työeläkerahastojen kanssa.

Hallitus kehittää asuntojen rahoitusehtoja asumiskustannusten kohtuullistamiseksi. Yhtenäislainan pääomittamisesta luovutaan ja lainaehtoja muutetaan korkotasoa ja vuosimaksua alentamalla."

Asuntotuotannon ja asumisen tukemisen osalta hallitusohjelmassa todetaan seuraavaa:

"Hallituksen harjoittaman pitkäjänteisen asuntopolitiikan keskeisenä tavoitteena on lisätä kohtuuhintaista asuntotuotantoa, erityisesti vuokra-asunto- ja asumisoikeusasuntotuotantoa sekä peruskorjaus-toimintaa. Asunto-osakeyhtiöiden korjausavustusjärjestelmää jatketaan työllisyysistä.

Eri ministeriöiden kautta annettavat asumisen tuet koordinoidaan keskenään. Asumistuki sovitetaan yhteen tulonsiirtojen ja verotuksen kanssa."

Vuokra-asumisesta hallitusohjelmassa todetaan seuraavaa:

"Hallitus edistää vuokra-asuntomarkkinoi-

den vakautta. Vuokralaisten aseman turvaamiseksi selvitetään keinot, joilla voidaan turvata rajoituksesta vapautuvien aravavuokra-asuntojen säilyminen vuokra- tai asumisoikeuskäytössä.

Hallitus seuraa vuokrasääntelyn purkamisen vaikutusta vuokralaisten asemaan ja vuokratasoon ja ryhtyy tarvittaessa tilanteen edellyttämiin toimiin huoneenvuokralain muuttamiseksi."

Muu osa hallitusohjelman luvusta 12 liittyy rakentamisen teknologiaan, laatuun sekä vanhusten- ja terveydenhuollon asettamiin vaatimuksiin.

Hallitusohjelman lisäpöytäkirja koski eräitä toimenpiteitä valtion vuoden 1996 talousarviossa. Pöytäkirjan mukaan tärkeimpiin leikkauskohteisiin kuuluvat mm. asumistuen leikkaaminen 250 milj. markalla sekä asuntolainojen korkovähennysoikeuden leikkaaminen niin, että verotulot lisääntyvät saman verran.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 1996

Talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä hallitus päätti valtiontalouden tasapainottamisen edellyttämistä uusista rakenteellisista menojen supistuksista vaalikauden loppuun mennessä, mutta nämä lisäleikkaukset eivät enää koskeneet asuntosektoria.

Pääluokassa 35 asumisen edistämisen menoihin vuonna 1996 ehdotettiin kaikkiaan 3 098 milj. mk, missä on vähennystä 13 % vuoden 1995 talousarvioon verrattuna. Lisäksi käytetään talousarvion ulkopuolisen valtion asuntorahaston varoja 4 670 milj. mk asuntolainojen myöntämiseen.

Työllisyyden parantamiseksi lisätään sosiaaliseen asuntotuotantoon suunnattavien aravalainojen myöntämisvaltuuden ja korkotukilainojen myöntämisvaltuuden yhteismäärää 475 milj. markalla. Erityisesti painotetaan aravalainoitusta, johon tarvittava rahoitus on tarkoitettu hankkia valtion lainanottoa rasittamatta, hyödyntämällä asuntorahaston tasetta. Työllisyysvaikutuksen tehostamiseksi ja asuntomarkkinoiden tasapainon edistämiseksi lisätään etenkin perusparannuslainoitusta. Uustuotannon osalta tukea kohdennetaan erityisesti vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuottamiseen. Lainakorkojen pääomittaminen lopetetaan ja työllisyysyistä parannetut korkotukiehdot säilytetään ennallaan vielä vuonna 1996.

Vuonna 1996 valtion asuntorahaston tulot sen myöntämistä lainoista arvioidaan 4 170 milj. markaksi. Rahaston varoista myönnettävien lainojen kokonaismääräksi ehdotetaan 4 715 milj. mk ja rahaston arvopaperistamis- tai velanottovaltuudeksi 2 030 milj. mk. Näillä määrillä arvioidaan vuonna 1996 rahoitettavan edellisenä vuonna käynnistyneen keskeneräisen tuotannon lisäksi noin 8 000 uuden arava-asunnon ja noin 15 000 peruskorjattavan asunnon rakennustyöt. Lisäksi asuntorahasto hyväksyy valtion sosiaaliseen asuntotuotantoon suuntaamat korkotukilainat. Niiden hyväksymisvaltuudeksi ehdotetaan 3 170 milj. mk, millä arvioidaan tuotettavan noin 7 000 uutta ja 3 500 peruskorjattavaa asuntoa.

Suomen työllisyysohjelma

Valtioneuvosto teki kansliapäällikkö Pertti Sorsan johtaman työryhmän esitysten pohjalta 19.10.1995 periaatepäätöksen Suomen työllisyysohjelman edellyttämistä toimenpiteistä. Sen 52 kohdas-

ta asuntorahoitukseen liittyvät kohdat 30 - 34. Niiden pääasiallinen sisältö on seuraava:

30) Hallitus on valmis ehdottamaan lisäystä vuoden 1996 valtion asuntorahaston lainoitusvaltuuteen, jos lainojen kysyntä ylittää käytettävissä olevan valtuuden (noin 5,7 mrd mk). Hallitus seuraa vapaaehtoisen asuntotuotannon kehitystä ja mitoittaa valtion rahoittaman uustuotannon vuosina 1997-1999 siten, että asuntokannan riittävä uudistuminen turvataan.

31) Asuntojen korjausavustuksiin (10 % kustannuksista) varataan vuosittain arviomääräraha lähtökohtana, että kaikki avustuskelpoiset hankkeet voidaan rahoittaa.

32) Laajennetaan vuonna 1995 käynnistetty lähiöiden perusparannusohjelma pikaisesti vähintään kaksinkertaiseksi ja ohjelmaa varaudutaan laajentamaan vuosina 1996-1999 ottaen huomioon toteutuva suhdannekehitys.

33) Nostetaan ASP-lainojen korkotuki 31.12.1996 mennessä tehtävissä kaupoissa 35 %:sta 40 %:iin.

34) Asuntotuotannon nykyisen tukijärjestelmän toimivuus ja vaikutukset on tarpeen kokonaisuudessaan selvittää 31.1.1996 mennessä. Tämän pohjalta arvioidaan uudelleen valtion asuntotuotannon rahoitukseen myöntämän tuen ehdot erityisesti asumisoikeusasuntojen osalta.

Kohdan 30 edellyttämä arvio ja mahdolliset toimenpiteet tehdään vuoden 1996 aikana. Kohtien 31 - 33 osalta hallitus on jo ryhtynyt tarvittaviin toimiin. Kohdan 34

mukaista selvitystä laatii ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön työryhmä, joka työssään ottaa huomioon selvitysmiehen työn tulokset.

1.3 Aiemmat selvitykset

Suomessa on lähes jatkuvasti selvitelty toimikuntatyöskentelynä tai muulla tavoin asuntorahoitukseen liittyviä ongelmia. Ne ovat usein keskittyneet lainajärjestelmässä oleviin epäkohtiin tai esiin tulleisiin akuutteihin ongelmiin. Monen selvityksen taustalla on ollut pyrkimys tavalla tai toisella vähentää budjettirajoituksen merkitystä asuntorahoituksessa. Asuntomarkkinat ja rahoitusjärjestelmä ovat 1980-luvun puolivälin jälkeen radikaalisti muuttuneet mm. rahamarkkinoiden vapautumisen, ensin talouden ylikuumenemisen ja sitten syvän laman sekä pankkikriisin myötä. Näin ollen vain osa aiempien selvitysten työstä on edelleen relevanttia aineistoa.

Vuonna 1984 mietintönsä jättänyt **asuntorahoituskomitea** (komiteanmietintö 1984:13) (pj. pääjohtaja (Jussi-)Pekka Alanen) jo tutki aravalainoituksen korvaamista kokonaan tai osittain korkotukijärjestelmällä sekä tarvetta perustaa erityinen valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolinen asuntorahasto. Komitea päätyi siihen, että "aravalainojen korvaamista korkotukilainoilla omistusasuntojen rahoituksessa ei voida pitää asuntopoliittisesti, hallinnollisesti eikä rahoitusmahdollisuuksiltaan perusteltuna" sekä että "aravavuokratalojen rahoitus tulee edelleen hoitaa lähtien nykyisistä periaatteista". Budjetin ulkopuolisen rahaston osalta komitea laati yksityiskohtaisen teoreettisen toteuttamismallin, mutta ei

kuitenkaan ottanut kantaa rahaston soveltamisesta käytäntöön. Komitea tyrmäsi näin valtiovarainministeriön pyrkimykset siirtää sosiaalisen asuntolainoituksen pääomaliikkeet valtiontalouden ulkopuolelle. Keskeisenä syynä tähän oli tuolloin vielä vallinnut luotonsäännöstely ja epävarmuus rahoitustavoitteiden toteutumisesta käytännössä.

Asuntorahoitustoimikunnan (komiteanmietintö 1989:21) (pj. varatoim.joht. Pekka Alanen) tehtävänä oli tehdä ehdotus asuntorahaston tai sitä vastaavan järjestelmän perustamisesta. Toimeksiantonsa mukaisesti toimikunta ehdotti rahaston perustamista, josta annettaisiin vuokratalolainat; omistusasuntolainat tulisivat sen sijaan myönnettäviksi aravalainoja vastaavina korkotukilainoina. Toimikunnan ehdotus oli tavallaan yhdistelmä puhtaan rahastomallin ja puhtaan korkotukimallin ajatussuuntien välillä. Lopulta toteutetussa muodossaan myös omistusasuntolainat jäivät rahastosta myönnettäviksi. Samalla luovuttiin vuokratalokohtaisista ensisijaislainoista ja otettiin käyttöön rakennuskohteen kustannuksista valtaosasta vastaavat ns. yhtenäislainat. Näin mittavan lainanantovoilymin ottaminen valtiontalouden piiriin luettavan asuntorahaston tehtäväksi oli mahdollista valtiontalouden silloisessa ylijäämätilanteessa.

Ympäristöministeriön asettama **asuntorahoitustyöryhmä -91** (työryhmämietintö 1991:1) (pj. pääjohtaja Ulf Sundqvist) esitti toimenpiteitä vapaarahoitteisten asuntojen rahoitukseen lähtökohtana kiinnitysluottolaitosten ja muiden rahoituslaitosten asema ja tehtävät. Työryhmä totesi, että asuntorahoitus on useimmissa muissa maissa pitkäaikaista ja se hoide-

taan pääasiassa obligaatio- ja muilla joukkovelkakirjalainoilla. Kun Suomessa asuntorahoituksen kehittämisen perusongelmana on ollut toimivien joukkovelkakirjamarkkinoiden puuttuminen, työryhmä esitti neuvottelujen käynnistämistä pitkän ajan joukkovelkakirjamarkkinoiden luomiseksi valtiovalan, asuntorahaston, rahoituslaitosten ja keskeisten sijoittajaryhmien (vakuutuslaitokset ja eläkerahastot) kesken. Työryhmä mm. esitti edelleen eläkevarojen sijoitusten lisäämistä joukkovelkakirjoihin ja talletuspankeille oikeutta laskea liikkeelle obligatioita sekä selvitystä edellytyksistä myöntää valtion takaus ensiasunnon ostajien ja vuokratalojen rahoittamiseksi liikkeelle lasketuille obligatioille.

Kansliapäällikkö Lauri Tarasti teki ehdotuksen pitkäaikaisten joukkovelkakirjamarkkinoiden luomisesta asuntorahoitukseen. Asuntorahoitustyöryhmä -91:n mietinnöstä saatujen lausuntojen pohjalta. Tarasti ehdotti asuntohallituksen yhdistämistä uudistettavaan asunto-olojen kehittämisrahastoon, jolle annettaisiin oikeus laskea liikkeelle joukkovelkakirjoja markkinaehtoisesti valtion takauksella. Valtio myöntäisi myös talletus- ja kiinnitysluottopankkien pitkäaikaisille asuntorahoituksen ehdot täyttävälle obligatioille takauksen.

Arvopaperistamistyöryhmä (työryhmämietintö 1993:2) selvitti erityisesti pankkien vakuudellisten luottojen arvopaperistamisen lainsäädännöllisiä, verotuksellisia ja valvonnallisia edellytyksiä ja valtion mahdollisia osallistumismuotoja tulevissa arvopaperistamistransaktioissa.

Palkansaajien tutkimuslaitoksessa (PT) tutkija **Katri Kosonen** on tehnyt useita selvityksiä asuntorahoituksen vaihtoeh-

doista Suomessa (mm. Tutkimuksia 46 ja 60 sekä Talous ja yhteiskunta 1/1994). Kosonen asettaa kyseenalaiseksi, voiko asuntorahoitus enää tähänastisessa laajuudessa nojautua pankkilainoitukseen, ja toteaa kiinnitysluottojärjestelmän ja arvopaperistamisen merkitsevän pääomamarkkinoiden korostumista talletusperusteisen rahoituksenvälityksen kustannuksella. Viimeisimmässä tutkimuksessaan Kosonen katsoo, että kotitalouksien omistusasuntojen rahoitukseen myönnettyt lainat ovat huomattavasti ylihinnoiteltuja niihin sisältyvään riskiin nähden. Kilpailun lisäämisen ohella Kosonen pitää yhtenä asuntorahoituksen tehostamiskeinona asuntorahoituksen eriyttämistä muusta pankkitoiminnasta esimerkiksi siten, että omistusasuntojen rahoittamista varten perustetaan pankeista riippumaton rahoituslaitos.

Kaikki tilastovertailut eivät kuitenkaan tue Kososen päätelmiä suomalaispankkien asuntolainojen ylihinnoittelusta. Esimerkiksi Osuuspankkikeskuksessa analysoidut OECD:n rahoitusmarkkinatilastot viittaavat pikemminkin siihen, että Suomessa asuntoluottojen korkomarginaalit ovat pienempiä kuin yleensä muissa maissa.

2. Asuntomarkkinat ja rakentaminen

Asuinrakennustuotannon arvo oli vuonna 1994 noin 13 mrd mk. Rakentaminen on vuonna 1995 edelleen vähentynyt eikä sen näiltä näkymin juurikaan odoteta elpyvän vuonna 1996. Asuntorakentaminen on nyt noin 60 % alemmalla tasolla kuin viisi vuotta sitten. Korjausrakentaminen, joka 15 vuotta sitten oli vain viidennes uudisrakentamisesta, on kasvanut melko vakaasti ja on nyt likimain samaa suuruusluokkaa kuin uudisrakentaminen. Talonrakennusala on työttömänä noin 50 000 henkeä.

Viranomaisten ja järjestöjen yhteinen rakennusalan suhdanneryhmä arvioi koko maassa aloitettavan vuonna 1995 noin 5 000 arava-asunnon ja noin 8 500 korkotukiasunnon rakennustyöt. Vapaa-rahoitteisia kerros- ja rivitaloja aloitetaan noin tuhat; omakotitalojen aloitukset vähenevät alkuvuonna edellisvuodesta 30 %. On mahdollista, että asuntojen aloitukset eivät yllä edes 20 000 asuntoon. Asuinrakentamisen ennusteita on tänä syksynä jouduttu tarkistamaan alaspäin.

Vapaa-rahoitteisen tuotannon ongelmana on ennen kaikkea heikko kysyntä; uusien ja vanhojen asuntojen välinen hintaero on uudelleen noussut yli 3000 mk/m²:aan, kun se 1980-luvulla oli enimmäkseen alle 1000 mk/m².

Vanhojen kerros- ja rivitalohuoneistojen kauppojen määrä oli koko maassa suurimmillaan v. 1988, noin 75 000 kappaletta. Vuoden aallonpohjasta, 40 000 kpl, kaupankäynti elpyi vuoden 1993 60 000 kappaleeseen, mutta jäi vuonna 1994 jälleen edellisvuotta pienemmäksi. Huoneistokeskuksen arvioiden mukaan pääkaupunkiseudulla asuntokauppojen

lukumäärä on kuitenkin toukokuusta lähtien kuukausittain hyvin selvästi ylitänyt edellisvuotisen vauhdin.

Vanhojen asuntojen kaupan arvo oli noin 30 mrd mk vuonna 1988. Vuodesta 1990 lähtien kauppvoja on vuosittain tehty melko tasaisesti 20 mrd markan vuosivauhtia. Noin kolmannes tästä tehdään pääkaupunkiseudulla.

Huoneistokeskuksen myymien vanhojen kaksioiden velaton keskihinta oli korkeimmillaan vuoden 1989 ensimmäisellä neljänneksellä, yli 12 000 mk/m², mistä hinnat olivat laskeneet jokseenkin puoleen vuoden 1992 loppuun tultaessa. Vuoden 1994 puolivälissä hintataso oli palautunut runsaaseen 7 000 mk/m²:aan, mutta on taas sen jälkeen tasaisesti uudelleen laskenut runsaaseen 6 000 mk/m²:aan.

Asuntomarkkinoiden ja rakentamisen tilanne on selväpiirteinen ja hyvin tunnettu: uuden asunnon ostajan kannalta hinnat ovat edullisia ja korot alhaalla, huippusuhdanteessa asunnon hankkineiden varallisuuden arvo on olennaisesti vähentynyt, asuntojen tarjonta ei vastaa pitkän aikavälin asuntojen tarvetta, ja rakennusala on pahassa lamassa, millä on heijastusvaikutuksia laajalti koko kansantalouteen.

3. Asumisen rahoitus ja tuki

Asuntoluottojen määrä koko kansantaloudessa on noin 150 mrd mk. Tästä noin kaksi kolmannesta on pankkien myöntämiä ja noin yksi kolmannes valtion tai valtion asuntorahaston myöntämiä.

Asumiseen osoitettua julkista tukea voidaan laskea monin tavoin. Suorien tukien ja lainanantoon sisältyvän alikorkoisuuden lisäksi asumiseen liittyy veroetuuksia, joista osa on laskennallista ja tulkinanvaraista.

Vuonna 1994 maksettiin yleistä, eläkeläisten ja opiskelijoiden asumistukea yhteensä 4,0 mrd mk. Vuokra-asuntojen korkotuki oli 0,2 mrd mk ja ASP-korkotuki 0,3 mrd mk.

Aravalainojen alikorkoisuutta on vaikea arvioida. Valtion asuntorahaston lainakannasta kertyneet korot vuonna 1994 merkitsevät noin 4,3 prosentin kesikorkoa, joka on noin puolet aravaviitekorosta; se puolestaan heijastaa valtion kotimaisen varainhankinnan keskikustannuksia. Näin arvioiden aravalainojen alikorkoisuus olisi vuodessa 2 - 2½ mrd mk.

Asuntolainojen korkojen verovähennys-oikeuden arvon on vuonna 1994 arvioitu olleen 3,4 mrd mk.

Näiden ohella valtion talousarvioesityksen verotukia käsittelevässä liitteessä on

vielä todettu asuntotulon osittainen verovapaus (merkitykseksi arvioitu 4,8 mrd mk), asumistukien verovapaus (merkitys 1,2 mrd mk) ja omasta asunnosta saadun myyntivoiton verottomuus (merkitys hintakehityksen myötä jäänyt 2,6 mrd markkaan vuonna 1994).

Suomen Pankin rahoitusmarkkinatilaston mukaan pankkien asuntoluottojen kanta oli viime syyskuun lopussa noin 97 mrd mk ja sen kesikorko 8,4 %. Kanta oli neljä vuotta sitten tasolla 108 mrd mk (ja kesikorko noin 12 %), mutta asuntomarkkinoiden hiljennyttyä ja hintojen alennuttua uudet lainat ovat sen jälkeen jääneet pienemmiksi kuin vanhojen lyhennykset.

Uusia asuntoluottoja on vuonna 1995 nostettu kuukausittain noin 1½ mrd mk kesikoron ollessa noin 8½ %.

Peruskorkosidonnaisten asuntoluottojen määrä on vähentynyt ja on nyt alle 40 mrd mk. Helibor-sidonnaisten luottojen osuus on vakiintunut noin 18 mrd mk markkaan, kun taas prime-korkoihin sidottujen luottojen määrä on kasvanut 26 mrd markkaan; 3-5 vuoden markkinakorkoihin sidottuja luottoja on vielä noin 12 mrd mk. Uusista asuntoluotoista valtaosa on nykyisin prime-sidonnaisia.

4. Valtion asuntorahasto (ARA)

Vuoteen 1989 valtion tulo- ja menoarviossa oli omalla menomomentillaan valtuus sosiaaliseen asuntotuotantoon tarkoitettujen asuntolainojen myöntämiseksi ja määräraha myönnettujen lainojen maksatukseen. Ympäristöministeriön alaisuuteen perustettiin 1.1.1990 voimaan tulleella lailla (1144/89) tulo- ja menoarvion ulkopuolella toimiva asunto-olojen kehittämisrahasto.

Varansa rahasto sai sille perustamisen yhteydessä siirrettyjen vanhojen aravalainasaatavien koroista ja lyhennyksistä, rahaston varoista myönnettujen aravalainojen koroista ja lyhennyksistä sekä valtion tulo- ja menoarviossa rahastolle vuosittain siirrettävästä määrärahasta (ns. alikorkoisuudesta). Lisäksi rahasto sai valtuuden maksuvalmiutensa turvaamiseksi ottaa lyhytaikaista lainaa. Syyskuun alusta 1990 voimaan tulleella lainmuutoksella (695/90) lainanottovaltuus laajennettiin koskemaan myös pitkäaikaista lainanottoa.

Asunto-olojen kehittämisrahaston perustamisella siirrettiin myönnettävien aravalainojen pääoma tulo- ja menoarvion ulkopuolelle eivätkä ne siten enää vaikuttaneet budjetin loppusummaa nostavasti. Rahasto luettiin kuitenkin edelleen valtiontalouteen (budjettitalous + budjetin ulkopuoliset rahastot = valtiontalous), se toimi valtion kassataloudessa eikä se ollut valtiosta erillinen juridinen henkilö. Rahaston toiminnan laajuutta sääteli eduskunnan valtion tulo- ja menoarviossa vahvistama aravalainojen myöntämisvaltuus. Rahaston toimintaa johti johtokunta eikä rahastolla alkuvaiheessa ollut muuta henkilökuntaa; sen käytännön

tehtävistä huolehtivat asuntohallitus ja valtiokonttori.

Asuntohallinnon 1.12.1993 voimaantulleen uudistamisen myötä asuntohallitus lakkautettiin ja osa sille kuuluneista tehtävistä siirrettiin asuntorahastolle. Samassa yhteydessä rahaston nimi muutettiin valtion asuntorahastoksi (laki 351/93). Rahasto sai myös omaa henkilökuntaa hallinnollisten tehtäviensä hoitamiseen. Rahaston asemaan valtion talousarvion ulkopuolisena, mutta valtion kassataloudessa toimivana rahastona ei sen sijaan puututtu millään tavoin.

Asuntorahaston varainhankintamahdollisuuksien kehittämiseksi ja varainhankinnan saamiseksi valtion lainanoton ulkopuolelle rahastolle annettiin tavallisen lainanoton ohella mahdollisuus aravalainojen arvopaperistamiseen 1.1.1994 voimaan tulleella lainmuutoksella (1194/93).

Rahastolle sitä perustettaessa siirtyi noin 30 mrd markan suuruinen lainakanta. Vuoden 1994 lopussa rahastolla oli lainasaamisia yli 54 mrd mk ja toisaalta toiminta-aikana otettua pitkäaikaista velkaa 14 mrd mk.

Vuosina 1991-1994 rahaston lainananto oli 27,8 mrd mk ja saadut lyhennykset 5,8 mrd mk; lainakanta kasvoi siten 22,0 mrd mk. Rahaston lainanotto oli samaan aikaan 12,9 mrd mk ja budjettitaloudesta saadut siirrot yhteensä 6,8 mrd mk.

Asuntorahaston saamat korot vuonna 1994 olivat 2,2 mrd mk eli 4,3 % edellisvuoden lopun lainakannasta. Tämä edustaa suuruusluokaltaan vain noin puolta

valtion kotimaisen lainanoton kustannuksista, eli toisin sanoen aravalainoihin liittyvä alikorkoisuus on keskimäärin puolet yleisestä korkotasosta. Rahaston toiminta-aikana vuosina 1990-1995 rahaston tulot (saadut korot ja lyhennykset, lainanotto ja arvopaperistaminen sekä siirto budjettitaloudesta) ovat yhteensä noin 43,2 mrd mk ja menot (lainananto, korot ottolainauksesta ja muut kulutusmenot) samaan aikaan yhteensä noin 41,8

mrk mk. Rahaston maksuvalmius on näin ollen varsin hyvä; rahaston kassavarat olivat vuoden 1995 lopulla noin 2 mrd markan tasolla. Valtiokonttorissa pidettävälle rahaston tilille ei kuitenkaan makseta korkoa. Likviditeettitilanteeseen parantavasti ovat viime aikoina vaikuttaneet lisääntyneet aravalainojen ennenaikaiset takaisinmaksut sekä uusien hankkeiden verkkainen käynnistyminen.

Asuntorahaston talouden kehitystä kuvaa allaoleva asetelma:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 TA	1996 TAc
Myöntämisvaltuus	5242	8035	9119	5711	3750 ¹⁾	3390	4715
Tulot							
□ Tulot asuntolainoista	2618	2553	2787	3319	4207	4100	4170
□ Siirto rahastoon	1221	2740	2610	1435	-	-	-
□ Rahaston lainanotto ja arvopaperistaminen	1250	3315	4048	3570	1921	1548	2030
Yhteensä	5089	8608	9445	8324	6127	5648	6200
Menot							
□ Luotonanto	4762	8146	8391	6722	4517	3980	4670
□ Korot ottolainauksesta ja muut kulutusmenot	27	296	701	1203	1366	1720	1830
Yhteensä	4789	8442	9092	7925	5883	5700	6500
Lainasaamiset 31.12.	32304	39234	46417	51795	54328		
Pitkäaikaiset vastattavat velat 31.12.	1250	4223	7502	12227	14092	15640	17670

¹⁾ Lisäksi 31.12.1994 kunnissa varauksia 1 258 milj. markkaa ja sitomatonta valtuutta 353 milj. markkaa.

Rahaston talouden arvioitua kehitystä on kuvattu oheisessa asetelmassa. Sitä laadittaessa on oletettu, että rahasto maksaa edelleenkin otto- ja antolainauksen välisen korkoeron omasta varallisuudestaan eikä siten saa alikorkosubventioon tarkoitettua siirtoa valtion talousarviosta. Ulkoinen varainhankinta on oletettu to

teutettavaksi arvopaperistamalla luukunottamatta takaisin maksettavia asunto-obligaatioita (v. 1996-2000 yhteensä 1,9 mrd mk), jotka on oletettu korvattaviksi uusilla obligaatiolainoilla. Vuonna 2000 erääntyvä arvopaperistettu erä on ajateltu korvattavaksi arvopaperistamalla.

Rahaston lainoilla rahoitettavan asuntotuotannon volyymiksi on oletettu vuoden 1996 talousarvioesityksen mukainen taso; inflaatioksi on oletettu 2,5 % vuodessa.

Valtion asuntorahaston lisäksi myös eräillä kunnilla on oma asuntorahasto. Esimerkiksi Helsingin kaupunki myöntää asuntolainarahastostaan kaupunkilaisille pitkäaikaisia (20 v) halpakorkoisia (peruskorko) lainoja.

	1996	1997	1998	1999	2000
Tulot					
☐ Tulot asuntolainoista	4270	4570	5040	5490	5805
☐ Rahaston nettolainanotto ja nettoarvopaperistaminen	2030	2410	1910	1720	1650
Yhteensä	6300	6980	6950	7210	7455
Menot					
☐ Luotonanto	4669	5100	4946	5095	5248
☐ Korot suorasta ottolainauksesta ml. lyhytaikaisten lainojen korot	1530	1530	1530	1530	1520
☐ Arvopaperistamisen korkokulut	159	297	430	542	647
☐ Subordinated loan	20	24	19	17	32
☐ Arvopapereiden välityspalkkio yms. kertaluonteiset kulut, juoksevat kulut	11	14	14	14	22
☐ Muut kulut (ml. helpotukset taloudellisissa vaikeuksissa oleville vuokrataloille)	36	36	36	36	36
Yhteensä	6425	7000	6975	7215	7505
Bruttoarvopaperistaminen	2030	2410	1910	1720	3250
Valintapooli 31.12.	4080	1350	-890	-2940	-6510

5. Arvopaperistaminen

Valtion lainanoton ulkopuolisena varainlähteenä on yhtenä periaatteellisen vaihtoehtona arvopaperistaminen. Valtion asuntorahasto on marraskuussa 1995 tehnyt ensimmäisen tällaisen transaktion ja niiden jatkaminen, johon valtion talousarviossa on annettu valtuudet, on suunnitteilla.

Arvopaperistaminen voidaan määritellä varainhankinnaksi, joka tapahtuu muuntamalla lainasaatavia arvopapereiksi. Koko lainasaatavakannasta poimitaan ryhmä lainoja esim. erilaisia tilastollisia kriteereitä käyttäen. Tämä lainapaketti siirretään arvopaperistamistarkoitusta varten perustetulle erityisyhteisölle, joka näiden saataviensa turvin laskee liikkeeseen arvopapereita koti- tai ulkomaisilla markkinoilla.

Siirretyt lainasaatavat ja niiden vakuudet ovat erityisyhteisön liikkeeseen laskemien arvopapereiden vakuutena. Korot ja lyhennykset, jotka kertyvät lainapaketissa olevista lainoista velkakirjojen mukaisesti, aravalainojen lainaehtojen säilyessä ennallaan, ovat käytettävissä korvauksiksi arvopaperisijoituksille ja sijoitusten takaisinmaksuun arvopapereiden ehtojen mukaisesti. Arvopaperistaminen ei vaikuta velallisen asemaan.

Koska arvopapereita ei lasketa liikkeeseen valtion nimissä, edellyttävät sijoittajat niille jonkin verran korkeampaa tuottoa kuin valtion suoralla lainanotolla hankittava rahoitus. Kustannuksia syntyy neuvonantajan palkkioista sekä samoin kuin yleensä myös tavanomaisessa lainanotossa arvopapereiden myynnistä sekä järjestelyn toteuttamiseen osallistuville ulkomaisille investointipankeille, la-

kiasiaintomistoille, luottoluokituslaitoksille ja tilintarkastustoimistoille maksettavista korvauksista. Järjestely on kaikkiaan varsin monimutkainen operaatio.

Arvopaperistamiseen lähdettiin tilanteessa, jossa valtion lainanottoon kohdistui rajoitteita. Toisaalta koska arvopaperistamisella tapahtuvaa varainhankintaa ei katsota valtion lainanotoksi eikä siten lueta osaksi valtion velkaa, aravalainoistustoimintaa voitiin jatkaa laajempuna kuin muutoin olisi ehkä ollut mahdollista. Tällä varainhankintamuodolla voidaan myös helpottaa EMU-velkakriteerin saavuttamista.

Arvopaperistamisen vakuutena olevat asuntolainat oli siirrettävä erilliselle yksikölle, mitä tarkoitusta varten Irlantiin perustettiin erityisyhteisö nimeltään Fennica No. 1 p.l.c. Tämä yhteisö laski marraskuussa liikkeelle vaihtuvakorkoisen joukkovelkakirjalainan määrältään 350 milj. USD.

Tarkoituksena on, että arvopaperistettu lainapooli säilyy koko laina-ajan alkupe- räisen suuruusena. Aravalainojen lyhennyksistä velkakirjalainan laina-aikana kertyneet lyhennykset tulevat valtion asuntorahaston käyttöön. Fennicalle siirretään lyhennysten tilalle vastaavasti uusia aravalainoja.

Velkakirjojen laina-aika ulottuu vuoteen 2025. Tosiasiallisen laina-ajan on kuitenkin tarkoitus olla viisi vuotta. Lainoihin liittyykin viiden vuoden osto-optio, jolla ARA voi lunastaa lainat kerralla takaisin vuonna 2000. Järjestelyä voidaan tämän jälkeen jatkaa laskemalla liikkeeseen uusi esim. viiden vuoden laina.

Tämän hetken korkotason mukaan tämän velkakirjalainan korko on noin 6 %. Sen lisäksi tulevat mahdolliset valuuttakurssierot, joiden hallinta on valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin tehtävänä.

Arvopaperistamista varten nyt valikoitujen aravalainojen valintapooli riittäisi vain muutamaksi vuodeksi, jos transaktioita jatketaan samaa tahtia. Valintapoolia voidaan myöhemmin laajentaa, jos arvopaperistamista jatketaan. Toinen pulma koskee aravalainojen ennen aikaisia

6. Lainanannon ja varainhankinnan näkökohtia

Pankkien lainanannostaan perimään korkoon vaikuttavat mm. varainhankinnan kustannukset, toimintakulut, luottoriski, vakavaraisuusvaatimukset sekä pankkien välinen kilpailu. Markkinataloudessa korko luonnollisesti asetuu kilpailun määräämälle tasolle, joka ei kokonaan riipu kustannustekijöistä. Yhteiskunnan tukemassa luotonannossa saatetaan peritylle korolle asettaa rajoituksia.

Pankin perimä **marginaali**, joka siis kattaa kulut, riskipreemion ja voiton, on tulkinnanvarainen käsite. Talletuspankit nimensä mukaisesti rahoittavat ainakin pääosan luotonannostaan verraten matalakorkoisilla talletuksilla, joiden saaminen taas edellyttää laajaa palveluverkostoa. Marginaalilla tavallisesti tarkoitetaan perityn koron ja sen viitekoron erotusta, johon luottokorko on laina-aikana sidottu. Pankille lopulta jäävä marginaali riippuu sen varainhankinnan lähteistä, korkoriskien hallinnasta sekä kuluista.

takaisinmaksuja, koska näiden tilalle on osoitettava uusia lainoja. Täsmälliset vaikutukset arvopaperistamisjärjestelyyn ovat kuitenkin vielä epäselviä, koska ennen aikaiset takaisinmaksut eivät varsinkaan vuokratalolainojen osalta ole ennakoitavissa.

Arvopaperistamisen jatkamisen edellytykset ja tarkoituksenmukaisuus samoin kuin asuntorahoituksen uusien järjestelyjen vaikutukset siihen on yksityiskohtaisemmin selvitettävä erikseen.

Pankkien **toimintakulut** ovat kansainvälisesti vertaillen olleet korkeita, mutta palveluverkkojen tehostaminen ja karsiminen on meneillään. Kulut voivat jäädä jossain määrin pienemmäksi käytettäessä konttorin sijasta postia, puhelinta ja päätettä, etenkin jos kyse on täydentävästä rahoituksesta muun luotonantajan suorittaessa luottokelpoisuuden ja vakuuksien arvioinnin. Olemassa olevan palveluverkoston käyttäminen on ilmeisesti sekä liiketaloudellisesti että yhteiskuntataloudellisesti edullisempaa kuin vanhan järjestelmän alasajo ja uuden rakentaminen.

Kuluihin vaikuttaa luonnollisesti se, kuinka suurissa erissä luottoja myönnetään. Esimerkiksi talokohtaisiin lainoihin liittyy vähemmän kuluja kuin saman suuruiseen yksityishenkilöille myönnettävään luottomäärään. Kuluja lisäävät myös laina-aikana lainaehtoihin tehtävät muutokset, kuten lyhennyssuunnitelman muuttaminen ja vakuuksien vaihtaminen.

Lähes puolet tavallisista lainansaajista hakee lainansa jossain vaiheessa sen ehtoihin muutoksia. Yksilön taloudellisen turvallisuuden ja asioidenhoidon joustavuuden kannalta on välttämätöntä, että tällaisia muutosmahdollisuuksia ei suljeta pois. Se rajoittaa silloin tiukasti standardiehtojen luottojen käyttöä tai rajaa ne vain johonkin osaan luotontarpeesta

Asuntolainoissa, joiden päävakuutena ovat olleet inflatio-oloissa arvonsa hyvin säilyttäneet kiinteistöt, on yleensä ollut pienempi luottoriski kuin yritysluotoissa. Suuren työttömyyden ja asuntojen hintojen voimakkaan alenemisen seurauksena myös asuntoluotoista on viime vuosina aiheutunut huomattavia luottotappioita. Pankin marginaalia ei kuitenkaan pidä arvioida pelkän luottoriskitekijän valossa, vaan huomioon on otettava myös luotonmyöntämiskustannukset sekä kilpailutilanteen vaikutus.

Luottoriski vaikuttaa pankin vakavaraisuusvaatimukseen ja oman pääoman tarpeeseen ja sitä kautta myös korkomarginaalitarpeeseen. Asuntoluotot kuuluvat BIS-luokituksessa 50 %:n luokkaan, jolloin niiden edellyttämä oma pääoma on 4 % kannasta.

Valtion **taka**us varainhankinnalle sekä myönnettyille luotoille joko kokonaan tai osittain merkitsisi alempia varainhankintakustannuksia sekä riskipreemion ja vakavaraisuusvaatimuksen muuttumista, joilla kaikilla on korkomarginaalin tarvetta selvästi pienentävä vaikutus.

Silloin kun on kyse **kuntien** tosiasiallisesti omistaman yhteisön liikkeellelaskemasta joukkovelkakirjalainasta tai tällaiselle yhteisölle myönnetystä tai sen myöntämästä lainasta, on luonnollista, että takaa-

ja tulee valtion sijasta kuntasektorin piiristä. Pakkojäsenyyteen perustuva Kuntien Eläkevakuutus on tähänasti myöntänyt kuntalainoille takauksia. Nyt perusteilla oleva Kuntien Takauskeskus, minä muodon se lopulta saakin, olisi luonteva takaaja. Joka tapauksessa lähtökohtana on, että kuntasektori, jolla on verotusoikeus, mahdollisimman pitkälle kantaa yhteisvastuuta kuntien asuntoluotoista. Tämä osaltaan pienentää valtion nyt kasvavaa takausvastuuta ja toisaalta myös ylläpitää vastuuntuntoista lainanantoa ja luotonkäyttöä.

Menneinä vuosikymmeninä asuntolainat oli pääsääntöisesti sidottu Suomen Pankin harvoin muuttuvaan peruskorkoon. Sen reaalin alhaisuus yhdessä verovähennysetuuksien kanssa piti velallisen aseman pitkään hyvin suotuisana. Lyhyisiin helibor-korkoihin sitominen on tehnyt asuntoluototkin markkinahintaisiksi. Pitempiin 3 ja 5 vuoden viitekorkoihin sidotut lainat ovat korkojen laskettua osoittautuneet velallisille monasti kalliiksi; Suomen Pankki onkin kehottanut luopumaan näiden viitekorkojen käyttämisestä, joskin lähinnä markkinoiden ohuuden vuoksi. Nopeasti yleistynyt pankkien omiin prime-korkoihin sitominen asiallisesti merkitsee tietyllä tavalla viitekorkoihin sitomista.

Viitekoron valinta riippuu osittain asiakkaiden käsityksistä ja toisaalta pankin preferoimista vaihtoehdoista. Pankin kannalta on tärkeää, että varainhankinnan ja lainanannon korkosidonnaisuudet ovat tasapainoisesti hallittavissa.

Asuntolainojen **laina-ajat** olivat menneinä vuosikymmeninä hyvin lyhyitä, alle 10 vuotta, mikä piti etenkin nuorten perheiden talouden vuosia kireänä ja mah-

dollisti usein vain vaiheittaisen pääsyn tavoitteita vastaavan kokoiseen asuntoon. Lyhyet laina-ajat olivat seurausta luoton säännöstelystä ja pääomien riittämättömyydestä. Rahamarkkinoiden vapauduttua nämä ongelmat ovat poistuneet, ja

7. Lainanottajan näkökohtia

Omistusasuntojen osuus Suomen asuntokannassa on useimpiin maihin verrattuna suuri. Tämä perinteinen kehitys on viime vuosina alkanut taittua ja vuokra-asumisen tavoiteltavuus, myös tavoitettavuus kasvaa. Mm. vuokrasääntelyn purkamisen ansiosta vuokra-asuntojen tarjonta on lisääntynyt ja ne ovat tulleet aiempaa varteenotettavammaksi valintavaihtoehdoksi. Nuorten epävarmuus työpaikkojensa ja taloutensa suhteen tekee vuokra-asumisen suosimisen ymmärrettäväksi, vaikka nykyisin ei enää tarvitsekaan sitoutua samanlaiseen säästämiseen kuin aikaisemmat lyhyet laina-ajat edellyttivät.

Omistusasuntojen kysyntää heikentää -inflaatio suojan tarpeen pienenemisen ja veroetujen supistumisen ohella - vähentynyt kyky ja halu ostaa tai vaihtaa asuntoa. Reaalitulojen aleneminen ja työttömyys vaikeuttavat edelleen monien mahdollisuuksia suoriutua nykyisistä tai uusista velanhoidomenoista, vaikka korot ovatkin pudonneet huippukorkealta varsin mataliksi. Vain hitaasti väistyvä epävarmuus tulevasta pienentää halukkuutta sitoutua pitkäaikaisiin velkoihin ja tiettyyn asuntoon. Vanhat velat, korkean hintatason aikaan ostetun asunnon arvon aleneminen, korkeiden korkojen tuoma kireys kotitalouteen, mahdollinen olosuhteiden pakottama asunnonvaihto,

mahdollisuus hyvinkin pitkiin lainoihin on nyt helposti ulottuvilla ja jopa pankkien pyrkimyksenäkin. Pitkä laina-aika toisaalta lisää pankin kannalta luottoriskiä.

lähipiirin karvaat kokemukset velkaloukuista ja ehkä takausvastuista - kaikki nämä tekijät jarruttavat ryhtymistä uuteen lainarahoitukseen omistusasuntoon.

Omistusasuminen ja vuokra-asuminen ovat sinänsä yhtä arvokkaita asumismuotoja, ja yksilöiden omia valintoja on kunnioitettava ja tuettava. Kohtuuvuokraisten asuntojen riittävästä tarjonnasta on huolehdittava, mutta samoin on pyrittävä turvaamaan edellytykset ja edesauttamaan niitä, jotka ovat kykeneviä ja halukkaita itse omistamaan ja säästämään asuntonsa. Eri asumismuodoilla on asukkaalleen kannalta omat etunsa, haittapuolensa ja riskinsä. Myös yhteiskunnan kannalta vaikutukset sekä myötävaikutustarpeet ja -perusteet ovat erilaisia. Kenenkään edun mukaista ei ole, että epävarmuus haittaa asumistarpeiden tyydyttämistä ja laajemmin kansantalouden voimavarojen hyödyntämistä ja vahvistamista.

Omistus- ja vuokra-asumismuotojen rinnalle on viime vuosina tullut asumisoikeusasuminen sekä erilaisia osaomistumalleja. Asumisoikeustaloissa, jotka ovat mahdollisia vain sosiaalisessa tuotannossa, asukkaiden 15 %:n omistamisosuus takaa pysyvän asumisoikeuden. Osaomistusratkaisuissa hyödynnetään valtion korkotukietuja ja mahdollistetaan asuk-

kaan vähittäinen ostohinnan maksaminen ilman välitöntä sitoutumista täyteen velkaantumiseen. Molemmat uudet mallit ovat askel pois selväpiirteisistä perusvaihtoehdoista, joiden ominaisuudet ovat helposti hahmotettavissa.

Hyvin pitkällä lainalla rahoitettu omistusasunto ei maksultaan periaatteessa juurikaan eroa vuokra-asunnosta. Toisaalta esimerkiksi asunto-osakeyhtiölainojen yleistymisen uudelleen pienentää omistus- ja asumisoikeusvaihtoehtojen eroa.

Tämän selvityksen pyrkimyksenä ei ole ollut syvemmin pohtia uusien mallien käyttökelpoisuutta eikä sen paremmin nostaa kuin madaltaakaan kynnyksiä niiden syntymiselle ja olemassaololle.

Asunnonostajaa on aikojen kuluessa tuettu eri tavoin. Edelleenkin voidaan odottaa kohtuullista tukea tarvittaessa, mutta samalla on ymmärrettävä, että kaikkia ei voida ainakaan kiintein avustuksin tukea pitkiä aikoja. Monasti riittää korkotuen ja avustuksen sijasta riittävän pitkä maksuaika tai tilapäisten vaikeuksien aikana saatava asumistuki tai maksuyllykkykset. Tulorajojen perusteella ei järkevästi voi antaa pitkäaikaisia etuja, koska tilanteet ja tarpeet muuttuvat. Erikseen olisikin harkittava, onko tulorajoissa väljentämistarpeita.

Pankkien vakuuskäytäntö on vaihdellut, osin epä johdonmukaisesti. Asuntojen hintojen ollessa korkeita saatettiin vakuusarvoksi hyväksyä 100 %, kun taas hintojen alennuttua vakuusarvoksi kelpuutetaan enää 60-70 % asunnon käyvästä arvosta. Valtion (tai kuntien) täytetäkaus poistaisi vakuuspulmat. Samalla ei enää tarvittaisi henkilötakaajia, jotka

syyttään ovat voineet joutua samojen olosuhdemuutosten uhriksi kuin takaa-mansa velallisetkin. Asuntoa vaihdettaessa on tosin omaa pääomaa usein kertynyt jo niin paljon, että vakuudet eivät muodostu ongelmaksi.

Työllisyyden ja asuntomarkkinoiden romahdettua saattoi käydä jopa niin, että velanhoidon käytyä ylivoimaiseksi asunnosta jouduttiin luopumaan hintaan, joka ei kattanut velkoja. Vastedes olisi kohtuullista, että velallisen vastuu velastaan näissä ääritapauksissa rajoittuisi enintään asunnon vakuusarvoon.

Rahamarkkinoiden vapautuminen ja nykyinen luotonkysynnän laimeus ovat jo johtaneet siihen, että asunnonhankkija saa haluamansa pituisen lainan. Erilaisin laskelmin tosin on pyritty osoittamaan, että yli 20 vuotta pitemmät lainat eivät olisi kovin edullisia lainanottajalle. Tähän voidaan mekaanisesti päätyä, jos tarkastellaan vain kumulatiivista korkosummaa ja kuukausiannuiteetin pienenemistä, joka hidastuukin tietyssä vaiheessa. Samalla unohdetaan kuitenkin lyhentämättä olevan pääoman vaihtoehtoinen tuotto sekä se, että pitkä laina-aika lähenee periaatteessa vuokra-asumista, jonka epäedullisuutta tässä mielessä ei pidetä huolestuttavana.

Mitään esteitä sille ei siis ole, että lainansaaja halutessaan voi valita 30 vuoden laina-ajan. Myös aiemmin myönnettyjä lyhyempiä lainoja voi normaalisti pidentää, jolloin eri vuosina asunnon hankkineet tältä osin ovat samassa asemassa.

Suurta huomiota on julkisessa keskustelussa kiinnitetty velanhoidomenojen vakaaseen kehitykseen ja korkovaihteluilta välttymiseen; on puhuttu kiinteäkorkoi-

suuteen pyrkimisestä. Ensinnäkin käytet-
täessä **annuiteetti-** eli tasaerälainoja kuu-
kaussittaiset menoerät ovat tarkoin tiedos-
sa etukäteen; korkovaihtelut muuttavat
sitten laina-ajan pituutta, ellei luottoa
otettaessa ole toisin sovittu. Asunnon
hankkimisesta aiheutuvan rasituksen va-
kaus on siten jo täten pitkälle turvattu.

Monitahoisempi kysymys on **korkovaih-
telu** ja kiinteäkorkoisuus. Korkokäyrä
on yleensä nouseva eli pitkät korot ovat
korkeampia kuin lyhyet. Tämä heijastaa
epävarmuutta tulevaisuudesta: jos haluaa
muuttumattoman koron pitemmäksi
ajaksi, vapautuu siis korkomuutosten
riskistä ja luotonantaja ottaa sen kantaak-
seen, ja sillä on hintansa.

Esimerkiksi joulukuun lopussa kuuden
kuukauden helibor-korko oli 4,4 %, kah-
dentoista kuukauden 4,6 %, kolmen vuo-
den valtion obligaatioiden tuotto 5,7 %,
kuuden vuoden 6,8 % ja kahdeksan vuo-
den 7,4 %. Joulukuussa liikkeellelasketun
ensimmäisen 15 vuoden obligaation tuo-
toksi muodostui 8,2 %. Todettakoon vie-
lä, että aravaviitekorko, jonka mukaan
aravalainoista peritään täyttä tai alennet-
tua korkoa, on helmikuun 1997 loppuun
8,7 %.

Mitä pitempi **viitekorkojakso** valitaan,
sitä korkeammaksi korkokulut tulevat,
jos korkotaso pysyy edes likimain sama-
na. Siten esimerkiksi valittaessa kolmen
vuoden sidonnaisuus tulee se yhtä edulli-
seksi kuin kuuden kuukauden jaksoon
sidottu laina vasta silloin, jos ensimmäi-
sen vuoden jälkeen korkotaso on noussut
4,4 %:sta kaksi prosenttiyksikköä.
Vastaavasti voidaan laskea, että
sitoutuminen kahdeksan vuoden korko-
jaksoon tulee lopulta edullisemmaksi vas-
ta sitten, kun vakaana kaksi vuotta pysy-

vät lyhyet korot ovat seuraavina kuutena
vuotena keskimäärin neljä prosenttiyk-
sikköä korkeammalla kuin aluksi.

Mikä on edullisin korkosidonnaisuus, on
vaikea arvioida ja etukäteen luonnollises-
ti mahdoton tietää. Jos korot pitempi-
kaisesti kohoavat, voi silloin toisaalta
odottaa myös esimerkiksi nimellistulojen
ja asunnon arvon kohoavan, joten yk-
siselitteistä tulkintaa korkojen vaikutuk-
sesta on hankala antaa. Korkovaihtelui-
den markkamääräistä vaikutusta eli kor-
koriskiä sitäpaitsi helposti liioitellaan:
esimerkiksi 500 000 markan lainassa yh-
den prosenttiyksikön muutos verojen
jälkeen on alle 10 mk päivässä.

Yleistyneet pankkien prime-korot muut-
tavat loivemmin kuin lyhyet mark-
kinakorot. Niin kuin edellä todettiin,
annuiteettilaina varmistaa toisaalta sen,
että lainanhoitomenot pysyvät vakaina.

Lopuksi voidaan todeta, että korkojen
vähennysoikeus verotuksessa merkitsee
sitä, että korkojen muutokset tuntuvat
velalliselle vaimeampina kuin muutoin
olisi asianlaita.

Jokainen pyrkii luonnollisesti mahdolli-
simman edullisiin korkoihin. Silloin kor-
kojen ollessa alhaalla pitkä korkosidon-
naisuus tuntuu hyvältä, korkojen ollessa
korkealla taas voi vaikuttaa viisaalta olla
sitoutumatta kuin lyhyeksi ajaksi vallitse-
viin korkoihin. Lainanantajan kannalta
on ongelmallista, jos korkotason muut-
tuessa velalliset pyrkivät muuttamaan
sovittua korkoa tai lyhennyssuunnitel-
maa. Terveillä rahoitusmarkkinoilla en-
nenaikaiset takaisinmaksut ilman jotain
korvausta eivät ole mahdollisia. Suomessa
kuluttajalainsäädännön mukaan ennenai-
kainen takaisinmaksu kesken korkojak-

son on ilman kuluja mahdollista, jos kor-
kosidonnaisuus on alle kolme vuotta tai
velkapääoma alle 100 000 mk. Tämän
vapaampiin järjestelyihin ei ole syytä
mennä.

Lyhennyssuunnitelmien toinen puoli on
jääminen jälkeen sovituista maksueristä.
Tähän voi huolellinenkin asunnonostaja
ja velallinen joutua työttömyyden, sai-
rauden tai muun vastaavasta syystä aiheu-
tuvan maksuvaikkeen tähden. Siksi on
kohtuullista, että pitkään lainasopimuk-
seen sisällytetään mahdollisuus muuttaa
laina "**lepääväksi lainaksi**", jota ei johon-
kin aikaan tarvitse lyhentää. Luottolai-
tokset ottavat jo nyt maksuvaikheet
huomioon ja pyrkivät joustamaan ta-
kaisinmaksussa, mutta velanoton epävar-
muuden hälventämisessä on tärkeää, että
velallinen etukäteen tietää lainansa ole-
van turvallinen myös odottamattomissa
tilanteissa. Holtiton taloudenpito on asia
erikseen.

8. Asuminen ja verotus

Asumiseen, kuten kaikkeen toimin-
taan yleensäkin, vaikutetaan vero-
tuksella monin erisuuntaisin ta-
voin. Rakentamiseen ja asumiseen sisälty-
viin tuotantopanoksiin kohdistuu veroja,
samoin asuntojen vaihdantaa ja asuntojen
rahoitusta verotetaan. Toisaalta asumisen
perusteella verotuksessa myönnetään
merkittäviä huojennuksia.

Rakentamiseen ja kiinteistönhoitoon
sisältyvästä työpanoksesta suoritetaan
normaalit **tuloverot** ja työnantajamak-
sut. On vaikea ajatella, että yhdellä toi-
mialalla kustannusten aentamiseksi ja
kysynnän elvyttämiseksi myönnettäisiin

Asuntomarkkinoiden äkillinen käänne
laman alussa ja suurtyöttömyys ovat vie-
neet suuren joukon ihmisiä taloudelliseen
ahdinkoon. Luotonantajien joustamisen
lisäksi valtion budjetissa on osoitettu
korkotukimääräraha **vaikeasti velkaan-
tuneiden** auttamiseksi. Uudessa velkajär-
jestelymenettelyssä myös yksityishenki-
löillä on tiukan maksuohjelman toteu-
tuessa mahdollisuus vapautua jäljellä ole-
vista veloistaan. Nämä eivät voi kuin pie-
neksi osaksi lievittää menetyksiä. Men-
nyttä aikaa on vaikea palauttaa, samoin
kuin menetetyn työpaikan aiheuttamia
seurauksia ei juuri voi saada takaisin. Oi-
keudenmukaisen ja taloudellisesti mah-
dollisen hyvityksen antaminen on hyvin
vaikea kysymys. Jos siihen joskus löyde-
tään jokin vastaus, sillä olisi suuri mer-
kitys niin yksityisen ihmisen luottamuk-
selle työn ja ponnistelun kannattavuus-
teen ja uskallukseen lähteä tai palata
omistusasuntomarkkinoille kuin yleiselle
yhteiskunnalliselle kohtuullisuudelle.

helpotuksia työhön kohdistuvasta vero-
tuksesta. Päinvastoin tulee kaikin tavoin
pyrkä siihen, että kaikesta alalla suoritet-
tavasta työstä suoritettaisiin kaikki sääde-
tyt verot ja maksut.

Korkeat tuloverot paitsi johtavat har-
maan talouden yleistymiseen myös osal-
taan vaikeuttavat asunnonhankkijoiden
mahdollisuuksia koota tarvittavaa
omarahoitusosuutta sekä vähentävät
kaikki kustannukset kattavien vuokrien
maksamisedellytyksiä.

Tuloverotuksessa myönnettävä velkojen
korkojen vähennysoikeus on aikojen

kuluessa vaihdellut tuntuvasti. Vielä 1970-luvun alussa vähennysoikeus oli rajoittamaton. Sen jälkeen vähennysmahdollisuutta on vuoroin rajoitettu, vuoroin korotettu olosuhteiden ja veropoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Aikaisempaa käytäntöä korkojen vähentämisessä tulosta ei progressiovaikutusten vuoksi aina pidetty sosiaalisena. Asuntolainojen korot on voitu erotella muista koroista.

Pääomatuloverotusuudistuksessa korkojen vähennysoikeus muuttui täysin. Nyt korot voidaan täysimääräisesti vähentää pääomatuloista, ja tältä osin järjestelmää voidaan pitää loogisena ja asiallisena. Asuntolainojen korkojen osalta nykyjärjestelmä on itse asiassa jopa ylikompensoiava, sillä näiden vähennysten osalta ei ole sallittua pelkästään täysi vähennysoikeus pääomatuloista, vaan niiden perusteella voi saada alijäämahyvityksen. Tämä annetaan suoraan verosta, joten aiemmin epäkohdaksi usein katsottu edun muoto on nyt oikaistu.

Korkovähennysoikeuden uudistaminen merkitsi kyllä huomattavaa veroedun pienentämistä. Vaikka uudistuksella on loogiset perustelut ja se korjasi vanhaa, kiistatta yhteiskunnan kannalta ajoittain epätarkoituksenmukaiseen käyttäytymiseen johtanutta kannustinta ja vaikka se on olennainen osa myös hyvin tärkeää pääomatuloverouudistuksen kokonaisuutta, on myönnettävä, että rakennustoiminnan ja asuntomarkkinoiden kehityksen kannalta muutos ei osunut parhaaseen mahdolliseen hetkeen.

Alijäämahyvityksen enimmäismäärät, yksinäisillä 8 000 mk ja puolisoilla 16 000 mk lapsikorotuksineen, vastaavat nykyisellä korko- ja asuntojen hintatasolla vähintään riittävää lainamäärää, jota tue-

taan. Enimmäisrajoja ei siten ole tarpeen tarkistaa. Korkomenoista laskettava hyvitysprosentti on sidoksissa pääomatuloveroprosenttiin. Ainoastaan ensiasunnonhankkijoilla hyvitys on kaksi prosenttiyksikköä (aiemmin viisi) muita suurempi; tällä erolla ei ole merkitystä.

Hyvitysprosentin nostaminen olisi valtiontaloudellisesti kallista ja toisi lisätukea myös niille talouksille, jotka eivät ole sen tarpeessa; lisäksi aikaansaavat käyttäytymismuutokset, siis asuntomarkkinoiden vilkastuminen, ilmeisesti olisivat suhteessa kustannukseen liian heikkoja. Pääomatuloverouudistus on varsin äskettäin saatettu voimaan eikä vakaan veropolitiikan mukaista olisi heti tehdä siihen olennaisia muutoksia. Ylimääräisten poikkeuksien tekeminen järjestelmään ei sekään ole kovin realistinen vaihtoehto.

Korkovähennysoikeuden leikkaamisen voimaantuloa pehmennettiin kuitenkin siirtymäkauden ylimääräisellä korkovähennyksellä, jota asteittain pienenevänä myönnetään vuoteen 2002 saakka vuoden 1992 korkovähennysten mukaan laskennallisesti määräytyvän suuruisena. Vielä myöntämättä oleva ylimääräinen vähennys on tehdyn leikkauksen jälkeen 5 %-yksikköä vuodessa eli yhteensä 35 % vuoden 1992 vähennyksestä. Markkamääräisesti tämä enimmillään edustaa vuonna 1992 50 000 mk korkoja maksaneilla lapsiperheillä kaikkiaan 17 500 markan tulossa olevaa verohuojennusta. Järjestelmää rikkomatta ja päätettyjä etuuksia sinänsä muuttamatta valtion olisi mahdollista suorittaa esim. asunnon vuonna 1996 ostaville verovelvollisille vähennyksen tuoma etu ennenaikaisesti kokonaan.

Poikkeuksena asuntolainojen korkojen

yleisestä vähennyskelpoisuudesta ovat valtion asuntorahaston myöntämien henkilökohtaisten asuntolainojen korot olleet joitakin vuosia vailla vähennyskelpoisuutta. Ajatuksena on ollut, että lainaehtoja määrittäessä on samalla kokonaisuudessaan harkittu se korkotaakka, joka asunnonhankkijalle on katsottu voitavan sälyttää. Käypää alempi korko on siis mitoitettu sille tasolle, että sen on katsottu sisältävän myös vapaarahoitteisten markkinaehtoisten lainojen korkoihin sisältyvän veroedun.

Alikorkoisuuden asteittain vähentyessä ja aikanaan loppuessa aravalainat tulevat siten helposti epäedullisemmiksi kuin ilman tulorajoja lainaa saaneiden korkoja verokohtelu, mitä ei voida pitää tavoiteltavana asiainatilana. Aravaomistustulorajojen korkoja ja laina-aikoja uudelleen harkittaessa on samalla otettava tarkasteluun myös niiden verovähennyskelpoisuus. Tämä kysymys korostuu, kun valtion asuntorahaston rooli lainoja myöntävänä ja maksavana viranomaisena on päättyvässä.

Pääomatuloverotuksessa on asteittain edetty kohti neutraalia menettelyä. Mahdollisuus verottomiin määräaikaistelluksiin päättyi vuoden 1995 lopussa ja verottomia sijoituskohteita ei tämän jälkeen enää ole. Joskus esiin tuotu mahdollisuus verottomiin asunto-obligaatioihin olisi taka-askel tässä suhteessa. Verottomuus tosiasiallisesti merkitsee valtion tukea, joka kuitenkin on tarkoituksenmukaisinta antaa suorana korkotukena tai muin vastaavin keinoin. Verottomat asunto-obligaatiot edullisen asuntorahoituksen lähteenä eivät siten ole realistinen vaihtoehto.

Arvonlisäverojärjestelmän käyt-

töönoton yhteydessä myös rakentaminen tuli täydellä painollaan veron piiriin ja normaalin 22 %:n verokannan mukaisena. Vero nosti uudisrakentamisen hintaa, mikä suurensi uusien ja vanhojen asuntojen välistä hintaeroa. Rakennusalan aktiviteetin ja asuntomarkkinoiden kannalta myös tämä uudistus osui huonoon ajankohtaan.

Arvonlisäveron vaikutuksia on lievennetty ottamalla valtion talousarvioon määräraha arvonlisäveroa vastaaviin avustuksiin asunnonhankkijoille (enimmillään 400 mk/m²). Pidemmällä tähtäyksellä valtiontalouden kannalta ei ole kestävää pitää budjetin menopuolella määrärahaa annettavaksi avustuksiin suoraan tulomomentille tuloutettavien verojen maksuun. Lokakuussa päätettyyn Suomen työllisyysohjelmaan arvonlisäveroavustuksen jatkaminen ei enää sisältynytkään.

Suomen mahdollisuuksia tehdä muutoksia arvonlisäverojärjestelmäänsä rajoittaa EU:n 6. arvonlisäverodirektiivi. Sen mukaan tosin on sallittua soveltaa alempaa verokantaa tiettyihin hyödykkeisiin, ja näiden piiriin kuuluu mm. sosiaalinen asuntotuotanto ("construction...as part of social policy"). Vapaarahoitteiselta asuntorakentamiselta on siis kaikissa tapauksissa perittävä täyttä 22 %:n arvonlisäveroa.

Arvonlisäveron huojentaminen sosiaalisen rakentamisen osalta on epätarkoituksenmukaista siksi, että ensinnäkin juuri vapaarahoitteinen tuotanto on vielä vaikeammassa lamassa kuin valtion rahoittama, toiseksi sosiaalisen tuotannon tukemisessa valtio olisi itse sekä edunsaajana että tulonmenettäjänä, ja kolmanneksi sosiaalisen ja vapaarahoittei-

sen tuotannon rajankäynti tulee vaikeaksi lyhytaikaisten tukimuotojen yleistyttyä ja pyrittäessä välttämään sosiaalisesti eriytyneitä asuinalueita.

Arvonlisäverotukseen kohdistuvista toimenpiteistä ei siten näyttäisi löytyvän osaratkaisuaan asuntomarkkinoiden elvyttämislle.

Asuntojen ostamisesta ja vaihtamisesta peritään leimaveroa samoin kuin muidenkin arvopapereiden kaupasta, ja asuntolainojen ottamiseen kohdistuu sama leimavero kuin muuhunkin luotonottoon. Ensiasunnonhankkijat saavat nykyisin tietyin edellytyksin vapautuksen leimaverosta; fiskaalinen merkitys ja toisaalta leimaverokustannusten kertaluonteisuus asumisen elinkaareissa huomioiden tätä poikkeusta voitaneen pitää riittävänä. Kiinteistökaupasta tosin perittävä muita asuntoja korkeampi leimavero on epäkohta, jonka korjaamismahdollisuuksia on aiemmin selvitetty. Mikäli käyttökelpoinen kohtuullistamismenettely löydetään, olisi sillä ainakin kiinteistökauppaa vilkastuttava vaikutus; miltä osin veronhuojennus siirtyisi hinnoihin, on epäselvää.

Kiinteistövero korvasi aiemmat asuntotulon verottamisen, katumaksun sekä kiinteistöjen harkintaverotuksen. Kiinteistövero on kansainvälisesti yleinen ja sen yhtenä piirteenä on myös päätöksenteon paikallisuus. Lisäksi asuntotulo, vaikkakin teoreettisesti perusteltu, oli kansalaisille vaikeasti ymmärrettävä maksu. Kiinteistöveroa, sen asumiskustannuksia monin paikoin korottaneesta vaikutuksesta huolimatta, lienee pidettävä onnistuneena verojärjestelmän muutoksena. Yleistä tarvetta kiinteistöveroon puuttumiselle ei ole, ellei sitten sitä näh-

dä yhtenä vaihtoehtoisena verolähteenä tuloverotuksen välttämättömälle keven- tämislle.

Perusparannusvaiheessa kiinteistön verotusarvo yleensä kohoaa, kun ikälennuksia tietyn kaavan mukaan pienennetään, ja siten kiinteistöveronkin määrä nousee. Peruskorjaustyöt tuovat tämän lisäksi paikkakunnalle työtä ja muitakin verotuloja. Työllisyysyistä ja rakennuskannan rappeutumisen ehkäisemiseksi yhteiskunnan toimin on pyritty tukemaan peruskorjaamista, vaikka kiinteistönhoidon ja kunnossapidon yleisesti olisikin kuuluttava omistajan itsestäänselviin velvollisuuksiin.

Yksi mahdollisuus edistää peruskorjausta, myös sen psykologista houkuttelevuutta, olisi myöntää määräaikainen vapautus kiinteistöverosta. Tehokkaimmin ja yksinkertaisimmin se voisi tapahtua kytkeällä vapautus valtion maksamien korjausavustusten liitännäiseksi. Kiinteistöverotulojen kasvu ja vilkastuvasta paikallisesta rakennustoiminnasta saatavat välittömät ja välilliset verotulot huomioonottaen määräaikainen vapautus kiinteistöverosta ei ehkä lopulta johda kunnallistalouden heikkenemiseen eikä kompensatiotarpeeseen, mutta viime kädessä tämä arviointi tulee suoritettavaksi valtion ja kuntien taloussuhteita koskevassa säännönmukaisessa neuvonpidossa.

Asuntoyhteisöjen verokysymyksiä on perusteellisesti tarkasteltu valtiovarainministeriön asettaman asunto-yhteisöjen verotustyöryhmän (pj. finanssineuvos Gustav Teir) muistiossa (VM 1991:13). Asunto- ja kiinteistöyhtiöiden veroihin ja varauksiin ei ole työryhmän työn jälkeen toteutettujen uudistusten jälkeen tehtävissä sellaisia muutoksia, joilla olisi oleel-

lista vaikutusta esim. perusparannusmahdollisuuksiin.

Rakennuskannan lähestyessä tarvittavaa määrää ja asumisväljyyden toivottua tasoa sekä väestönkasvun ja muuttoliikkeen hidastuessa tullaan yhä useammin tilanteeseen, jossa asuntoja siirtyy sukupolvelta toiselle perintönä. Toisaalta nuoret joutuvat aiempaa epävarmemmissa oloissa edelleen raskaaseen säästämiseen samaan aikaan kun vanhempien talous on vakaampi ja turvatumpi. Yhteiskunnan tuen ohella myös perheiden vastuulla on merkitystä asuinolojen järjestämisessä.

Nuorten alkuunpääsyä helpottaisi taloudellinen tuki vanhemmilta, milloin

9. Työeläkejärjestelmä ja asuntorahoitus

Työeläkelaitosten sijoituskanta oli vuoden 1994 lopussa 167 mrd mk.

Työeläkelaitosten sijoitustoiminta on perinteisesti ollut varsin lainapainotteista, mutta jo useiden vuosien ajan uusien lainojen volyymi on supistunut ja lainakanta on kääntynyt laskuun. Luotonotto yleensä on laimentunut ja eläkelaitosten lainojen kilpailukyky on rahamarkkinoiden likviditeetin parannuttua ja korkotason alennuttua heikentynyt.

Lainojen kysynnän vähennyttävä merkittävä osa eläkelaitosten sijoituksista on viime vuosina suuntautunut joukkovelkakirjoihin, suurelta osin myös valtion velkapapereihin. Näiden kannasta (noin 35 mrd mk) on arviolta 15 % asunto-obligatioita tai vastaavia.

Uusien lainojen määrä oli v. 1994 7,1 mrd mk, joka on 30 % vähemmän kuin

sitä on mahdollista antaa. Verotus saattaa joskus olla tällaisen esteenä. Siten voitaisiin pitää perusteltuna, että kohtuullisen (esim. asumistuessa ja ASP-järjestelmässä hyväksyttävän) asunnon hankkimiseksi tarvittava omarahoitusosuus (25-50 %) voitaisiin ilman perintö- ja lahjaveroseuraamuksia siirtää nuoremmille. Valtiontaloudellisesti tämä ei välttämättä merkitsisi veromenetyksiä, koska vastaaviin järjestelyihin on nytkin mahdollisuus esim. toistuvien lahjojen, korottomien lainojen ja edullisten kauppojen. Siirron nimellinen vapauttaminen verosta saataisi kuitenkin edistää sukupolvien välistä vastuunjakoja ja varallisuuden tarkoituksenmukaista käyttämistä.

edellisenä vuonna. Uusista lainoista asuntotuotannon osuus oli merkittävä ja asunto- ja kiinteistötoimintaa palvelevan toimialan osuus oli 31 %. Asuntorahoitukseen suuntautui uusista sijoitus- ja vakuutusmaksulainoista 11 % eli 775 milj. mk.

Työeläkelaitokset ovat osallistuneet asuntotuotantoon varsin merkittävässä määrin myös suoran omistamisen kautta. Vuoden 1994 lopulla työeläkelaitoksilla oli omistuksessaan yhteensä yli 15 000 vuokrahuoneistoa; lisäystä vuoden aikana oli peräti noin 2 500 kpl, lähinnä muita kuin valtion osalainoittamia asuntoja. Vuoden 1995 aikana niiden vuokra-asuntokanta on edelleen kasvanut selvästi: TELAn jäsenlaitosten omistukseen hankittu tänä vuonna tai myöhemmin valmistuvien asuntojen määrä on arviolta 1 700.

Työeläkelaitosten rooliin sopii hyvin sijoittaminen asuntoihin. Eläkevarat voidaan sijoittaa pitkäaikaisesti, ja viime vuosiin saakka investoinnit asuntoihin ja kiinteistöihin ovat olleet arvonsa hyvin säilyttäviä, mikä täyttää eläkevakuutus-toiminnalle asetettavia turvaavuusvaatimuksia. Myös eläkejärjestelmän yhteiskuntapoliittinen asema tekee luontevaksi ohjata osan sijoitusvaroista muuhun kuin liiketoimintaan. Palkansaajien työeläkevakuutusmaksun käyttöönotto osaltaan myös puoltaa varojen sijoittamista vakuutusmaksun maksajien oloja edistävällä tavalla.

Työeläkelaitokset määrittelevät sijoituspolitiikkansa ja tekevät sijoituspäätöksenä itsenäisesti vakiintuneen toimintatavan mukaisesti ottaen huomioon viranomais määräykset, turvaavuuden, tuottovaatimuksen ja riskien hajauttamisen. Tätä peruspiirrettä ei ole syytä pyrkiä muuttamaan. Vallitsevan elinkeino- ja rahoitusmarkkinanäkemyksen mukaan yhteiskunnan kokonaisuus ja tehokkuus tulevat parhaiten saavutetuksi, kun eläkelaitokset tekevät sijoituksensa markkinaehtoisesti ja ilman muiden tarpeetonta ohjausta. Osaltaan tähän liittyy myös yhtiöiden haluttomuus sitoutua ennalta tietäntyyppisiin ja -määriin sijoituksiin, sillä se paitsi olisi mainitun yleisperiaatteen vastaista saattaisi myös tarpeettomasti vaikeuttaa lyhytaikaisempaa varainhoitoa.

Vuonna 1983 tosin valtion tulo- ja menoarvioesityksen valmistelun yhteydessä pyrittiin muuttamaan lainsäädäntöä siten, että eläkelaitoksille olisi turvaavuuden lisäämiseksi tullut tietty velvoite rahoittaa valtion osalainoittamaa asuntotuotantoa, mutta sittemmin hankkeesta luovuttiin.

Työeläkejärjestelmä ja sen laskelmat on laadittu laskuperustekorona varaan, joka tällä hetkellä on 6,5 %. Se on myös eläkelaitosten sijoitusten tuottovaatimus, jonka toteutuminen pitää eläkejärjestelmän talouden suunnitellulla uralla. Korkojen laskiessa ja nykyisissä epävarmoissa oloissa tosin tavoiteltua tuottoa ei aina ole ollut helppo saavuttaa. Mutta vaikka laskuperustekorko sinänsä riittää eläkejärjestelmän sijoitusten tuotoksi, eivät eläkelaitokset yleisesti voi lähtökohdaksi ottaa sijoittamista mainitulla korolla, vaan niiden on pyrittävä kulloinkin parhaaseen mahdolliseen tuottoon.

Ensinnäkin mainittu yleinen markkinaehtoisuuden periaate edellyttää tehottomuuden ja väärinallokoitumisen välttämiseksi pidättymistä alikorkoisista luotoista. Toiseksi huonompituottoisiksi myöhemmin osoittautuvien sijoitusten kompensoimiseksi on tähdättävä tuottovaatimuksen hieman ylittävään tuottoon, jotta keskimääräinen tuottovaatimus suuremmalla varmuudella toteutuisi.

Kolmanneksi sijoitustoiminnan menestyksellisyys on eläkelaitoksille myös kilpailutekijä. Vaikka laskuperustekorona yli menevät sijoitustuotot palautetaankin vakuutuksenottajille maksualennusten kautta, palautusmenettely on yhtiökohtainen ja vaikuttaa siis työnantajien lopulta maksettavien eläkevakuutusmaksujen tasoon.

Yleisesti on siis todettava, että työeläkevarat tulee sijoittaa markkinaehtoisesti ja mahdollisimman hyvään tuottoon pyrkiä. Jos julkinen valta katsoo, että johonkin tarkoitukseen on oltava saatavissa normaalia edullisempaa rahoitusta, on silloin julkisen vallan asiana tavalla tai toisella järjestää ja ottaa vastuulleen ha-

luttu korkoero. Työeläkelaitokset ovat ilmoittaneet sijoittavansa normaalien periaatteidensa mukaisesti myös erityisesti asuntotarkoituksiin liikkeellelaskettaviin joukkovelkakirjoihin, jos niiden ehdot vastaavat markkinoilla vallitsevia.

Työeläkelaitokset voivat luontevasti olla pitkäaikaisia sijoittajia. Ne asettavat kuitenkin etusijalle sellaiset sijoituskohteet, jotka ovat tarvittaessa vaihdettavissa; toisin sanoen ne edellyttävät jälkimarkkinakelpoisuutta. Pääomamarkkinoilla liikkeellelaskettavat joukkovelkakirjalainat täyttävät tämän ehdon.

Työeläkelaitosten piirissä pohditaan toimitusjohtaja Kari Puron johtamassa työryhmässä eläkesijoitustoiminnan kysymyksiä. Yhtenä esillä olevana asiana, asuntorahoituksen ohella, on eläkelaitosten omien pääomien mahdollinen vahvistaminen.

Eläkesijoituksia ei nykyisin ole mahdollista mainittavammin suunnata riskipitoisempiin, mutta pitemmällä aikavälillä todennäköisesti paremman tuoton antaviin kohteisiin elinkeinoelämässä. Eläkeyhtiöiden vakavaraisuus niiden vastuiden määrä huomioon ottaen ei muutoinkaan ole kovin vahva, mitä ei voida pitää suotavana asiointilana. Eläkejärjestelmän vakautta ja kykyä suoriutua mahdollisimman alhaisin vakuutusmaksuin tulevista velvoitteistaan olisi siten vahvistettava.

Jotta eläkelaitosten omat pääomat kasvaisivat, olisi joko niiden omistajien sijoitettava niihin lisää uutta pääomaa tai sitten osa sijoitustuotoista tulisi jättää yhtiöihin. Yksi luonteva tapa tähän olisi sallia yhtiöiden siirtää erikseen määritelty pieni osa laskuperustekorona ylittävästä tuotosta vahvistamaan yhtiöiden toimintapääomia. Tämä osuus ei näin ollen olisi käytettävissä maksualennuksiin. Siirrettävä osuus määriteltäisiin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamissa perusteissa ja se voisi olla esimerkiksi 0,5 %-yksikköä. Eläkelaitosten talouden ja sille määriteltävien kehitystavoitteiden niin edellyttäessä tätä määrää tarkistettaisiin.

Asuntorahoitusmarkkinoiden kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että sosiaalisessa asuntorahoituksessa mukana olevat pankit ja luottolaitokset voisivat laskea liikkeelle kotimaisten eläkelaitosten merkittäväksi tarkoitettuja pitkäaikaisia 10-15 vuoden pituisia joukkovelkakirjoja, joiden tuotosta olisi mainitulla tavalla esimerkiksi 0,5 % jätettävissä eläkelaitosten toimintapääomien vahvistamiseen. Näin myös palkansaajilta perittyjä eläkemaksuja ohjautuisi heidän elinolosuhteidensa parantamiseen.

10. Asuntorahoituksen uudistamisen vaihtoehdot

Selvitysmiehen toimeksiannon ja siihen liittyvän muistion sekä muun tarkastelun pohjalta asuntorahoituksen uudistamiselle asetettavat tavoitteet liittyvät mm. asumistarpeiden tyydyttämismahdollisuuksiin ja asumismenoihin, asuntomarkkinoiden tasaiseen kehitykseen, kansantalouden ja rakennuselinkeinoon kehitykseen, julkisen talouden tasapainoon sekä rahoitusmarkkinoiden tehokkuuteen ja vakauteen. Päävaihtoehtoina voidaan pitää keskitettyä ja hajautettua mallia.

10.1 Tavoitteet

Asuntopolitiikassa on asumisväljyydelle ja asumismenojen osuudelle asetettu tavoitteita, mutta viime kädessä kotitalouksien preferenssit ratkaisevat, millaiseksi **asuntojen kysyntä** muodostuu. Viime vuosien demografisen kehityksen, kotitalouksien taloudellisten vaikeuksien ja rakentamisen määrän perusteella on arvioitavissa, että piilevää asuntokysyntää on runsaasti olemassa. Se ei ole purkautunut mm. työllisysepävarmuuksien takia. Myös kansantaloudellisista syistä olisi toivottavaa, että asuntojen kysyntä saataisiin elpymään, jos siihen tähtäävillä toiminnoilla ei vaaranneta muita talouspolitiikan tavoitteita, kuten julkisen talouden kehitystä.

Talonrakennustoimiala on jo pitkään ollut suurissa vaikeuksissa. **Rakentamisen** elpymisellä on välittömiä ja monia välillisiä myönteisiä seurausvaikutuksia. Tarkoituksenmukaisena ei kuitenkaan ole pidettävä sellaista keinotekoista rakentamisen vauhdittamista, joka ei perustu aitoon kysyntään tai joka toista kautta

haittaa rakentamisen yleistaloudellisia edellytyksiä. Selvitysmiehen toimeksiannota onkin tutkia ensisijaisesti sekä uusin että vanhojen asuntojen kysynnän eikä niiden tarjonnan eli uusien rakentamisen elvyttämistä, niin toivottavaa kuin sen toteutuminen eri syistä olisikin. On kuitenkin selvää, että kysynnän kasvu, vaikka osittain kohdistuisikin vanhoihin asuntoihin, vaikuttaa myös uustuotantoa lisäävästi.

Toimeksiannon mukaan on selvitettävä, miten sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus ja siihen liittyvä muu tuki voidaan toteuttaa niin, että se **ei lisää valtion velkaa**. Tarkastelun kohteena on nimenomaan bruttovelka, mm. EMU-lähentymiskriteerien johdosta, eikä nettovelka, jossa otetaan huomioon myös velkasaatavat. Myös vapaarahoitteisten asuntojen hankintaan liittyvän yhteiskunnan tuen on oltava yhtä tiukan tarkastelun kohteena. Rahoitusta ei voida pitää yksinomaan pääomavirtojen kulku- ja kirjaamisongelmana, vaan siihen liittyvät erottamattomasti myös rahoituksen ehdot, mukaan lukien yhteiskunnan tukielementti.

Asuntorahoituksen vaikutusta valtion velkaan voidaan siis säädellä puuttumalla lainanannon määrään, sen ehtoihin, myöntävän yksikön organisatoriseen asemaan sekä muuhun asuntopoliittiseen tukeen. Valtiontalouden pitkän ajan kestävän hoidon kannalta on toisaalta huolehdittava siitä, että eri muotoista tukea annetaan vain silloin ja siinä määrin kuin sitä on pidettävä sosiaalipoliittisista syistä välttämättömänä.

Rahoitusmarkkinoiden tulisi toimia tehokkaasti ja pienin kustannuksin. Myös

sosiaalinen ja muu asuntorahoitus tulisi periaatteessa järjestää niin, että **rahoitus** muodostuu mahdollisimman **edulliseksi** ja **vakaaksi**; se on niin yhteiskunnan, asuntojen tarjoajien kuin luonnollisesti asunnontarvitsijoidenkin intressi. Kansantalouden suotuisa kehitys edellyttää toisaalta **vakaita rahoitusmarkkinoita** ja luottamusta niihin. Pankkikriisin jäljiltä Suomen rahoitusmarkkinat eivät vielä ole palautuneet normaalitilaan, mikä muun ohella on otettava huomioon asuntorahoitusta uudistettaessa.

Asuntorahoituksen ja tukemisen järjestelmä on vuosien mittaan tehtyjen muutosten myötä melko monimutkainen. Tavoitteena on pidettävä, että uudistettu asuntorahoitus olisi piirteiltään mahdollisimman yksinkertainen.

10.2 Asuntorahoitus eräissä maissa

Eri maiden asuntorahoitusjärjestelmät voidaan jakaa eri tyyppeihin varainhankinnan menetelmän ja rahoituslaitosten välisen työnjaon mukaan. Suomessa vallitsee talletusperusteinen ei-eriytynyt pankkikeskeinen asuntorahoitusjärjestelmä. Englannissa ja Saksassa taas talletusperusteiset asuntorahoitusjärjestelmät ovat eriytyneet. Markkinaperusteisia eriytyneitä järjestelmiä toimii Ruotsissa (kiinnitysluotto- ja vakuusjärjestelmät) ja Yhdysvalloissa (arvopaperisointijärjestelmä). Joissakin maissa useantyyppiset järjestelmät esiintyvät rinnakkain, toisissa vain yhdentyyppiset rahoituslaitokset hallitsevat asuntorahoitusmarkkinoita.

Ruotsin nykyistä asuntorahoitusjärjestelmää ja varsinkin valtion tukea asuntotuotannolle on oleellisesti muutettu vuo-

desta 1992 alkaen. Kaikki asuntojen uustuotannon ja perusparantamisen luotonnot tapahtuvat yleisillä lainamarkkinoilla. Valtion sääntelemä asuntoluototus on poistettu. Valtion tuki lasketaan kaavamaisesti riippumatta todellisista rakennuskustannuksista ja rahoitusmuodoista.

Vuonna 1993 vuokra- ja asunto-oikeustalojen korkotuki oli ensimmäisenä vuonna 57 % lasketusta korkomäärästä. Omakotitalojen vastaava tuki oli 42 %. Valtion tuki laskee vuosittain määrättyjen taulukoiden mukaan siten, että tuki pienenee mitä myöhemmin talo rakennetaan. Luottolaitos voi pyytää valtiollista takausta 60-100 % hallinnollisesti lasketusta rahoitusmäärästä.

Englannissa building societyjen asema on edelleen varsin vahva omistusasuntojen rahoittajana. Niiden toimintaa sääntelee erityinen lainsäädäntö, jonka mukaan lainananto pääsääntöisesti rahoitetaan jäseniltä kerätyillä säästöillä. Pankkien lainanantoa koskevien rajoitusten poistuttua building societyt kohtasivat lisääntyvää kilpailua asuntorahoitusmarkkinoilla paitsi pankkien taholta myös uudenlaisten, pelkästään jälkimarkkinoihin varainhankinnassa nojautuvien rahoituslaitosten taholta (ns. centralized lenders). Näiden lainananto, joka tapahtuu erilaisten välittäjien (brokers) kautta, rahoitetaan laskemalla liikkeeseen ns. reaali- vakuudellisia arvopapereita (mortgage backed securities) pääomamarkkinoilla.

Building societyjen myöntämät luotot ovat olleet vaihtuvakorkoisia ja korkotaso on ollut melko korkea. Kehityssuuntana on kuitenkin ollut kiinteäkorkoisten asuntolainojen yleistyminen. Kiinnitys-

vakuuksia vastaan saa luottoa enintään 75 %. Sen ylimenevälle osuudelle yksityiset vakuutusyhtiöt antavat maksullisia luottovakuutuksia.

Yleishyödyllisten vuokra-asuntojen päärahoittaja on ollut Housing Corporation, joka on riippumaton, puolijulkinen elin. Housing Corporation saa varoja valtiolta yhä pienenevässä määrin, joten vuokra-asuntojen rahoituksesta entistä suurempi osuus on hankittava vapailta markkinoilta.

Saksassa omistusasuntojen rahoitus hoidetaan yleensä ns. rahoituspaketina, jossa on osa Bausparkasse-lainaa, osa kiinnitysluottolaitoksen lainaa ja osa omia asuntosäästövaroja sekä henkilökohtaista pankkilainaa.

Bausparen-järjestelmä toimii itsenäisenä, täysin erillään muista rahoitusmarkkinoista. Bausparkasset rahoittavat koko lainanantonsa asuntosäästötileille kertyneillä talletuksilla. Talletus- ja lainakorot ovat yleensä markkinakorkoja alhaisemmat eivätkä ne ole rahamarkkinakoroista riippuvaisia. Enimmäislaina-aika on 18 vuotta, mutta yleensä se on 10-12 vuotta. Noin puolella kaikista kotitalouksista on voimassa Bauspar-sopimus.

Kiinnitysluottolaitosten ns. ensisijaislainat ovat yleensä suurin asunnonhankinnan luottoerä. Se voi olla enintään 60 % hankintahinnasta. Kiinnitysluottolaitokset, joiden varat hankitaan obligatiolainoin ja tietyt kriteerit täyttävien asuntolainoin, rahoittavat omistusasuntojen ohella sekä julkista että yksityistä vuokra-asuntotuotantoa.

Valtion vuokra-asuntoihin myönnettyjen lainojen ehdot vaihtelevat eri osavaltiois-

sa. Sosiaalisille vuokra-asunnoille nämä lainat ovat yleensä korottomia. Suuntana on myös sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon rahoituksen siirtyminen vapaille pääomamarkkinoille.

Yhdysvalloissa asuntolainat rahoitetaan pääomamarkkinoiden välityksellä "jälkikäteen" arvopaperisoinnilla. Tämä tapahtuu siten, että alkuperäinen lainanantaja muodostaa myöntämistään lainoista "paketteja", jotka se myy erilliselle jälkimarkkinoiden hyödyntämiseksi perustetuille, muodollisesti yksityisille, mutta liittovaltion tukemille elimille. Tämä puolestaan "arvopaperistaa" sen eli myy sijoittajalle yleensä jonkin investointipankin välityksellä arvopapereita, joiden vakuutena ovat lainapakettiin kuuluvat lainat. Lainanantaja (tai erillinen palveluyhtiö) hoitaa lainayhdistelmää korvausta vastaan ja välittää lainojen koroista ja kuoletuksista muodostuvan kassavirran arvopapereiden haltijoille. Järjestelmään liittyy lähes aina myös erilaisia vakuusjärjestelmiä. Arvopaperisoinnin edellytyksenä on usein, että lainoille on kiinnitysvakuuden lisäksi joko julkinen takuu tai yksityisen vakuutuslaitoksen myöntämä luottovakuutus. Arvopaperisoinnista on etua mm. pankeille, koska niiden korkoriskien hallinta helpottuu ja lisäksi taseeseen kohdistuva oman pääoman vaatimus pienenee, kun asuntolainat siirtyvät pankkien taseista erillisyyhtiöille.

10.3 Päävaihtoehdot

Asuntorahoitusmallit ovat eri maissa muotoutuneet talouselämän kehityksen ja yhteiskuntapolitiikan ominaispiirteiden mukaisesti. Uudistukset on sovitettava olemassaoleviin lähtökohtiin tavoitteiden vaikutukset huomioonottaen. Suo-

nessa tämä merkitsee valitsemista keskitetyn, ainakin osittain julkisomisteisen varainhankinta- ja rahoituksenvälitysorganisaation ja toisaalta hajautetun, pääosin olemassaoleviin rakenteisiin tukeutuvan, mutta niitä muuttavan vaihtoehdon välillä.

11. Valtion asuntorahaston rahoitusmuodot

Valtion asuntorahastosta myönnetään aravalainoja omistus-, vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen. Valtiontaloudellisista syistä näille lainalajeille on kehitetty rinnakkaistuotteet, joissa luottolaitosten varoista myönnetään likimain samanehtoiset vastaavat korkotukilainat; asuntorahasto hyväksyy lainat korkotuen piiriin. - Ympäristöministeriö on laatinut havainnolliset tuotekortit, joissa tarkemmin selostetaan kunkin lainalajin ehdot.

Omistusasunnot

Sosiaalisen tarveharkinnan (tulorajat) perusteella myönnettävä omistusasavalaina uuden osakehuoneiston hankintaan ja omakotitalon rakentamiseen kattaa 75-80 % kustannuksista; vanhojen asuntojen hankintaan aravalainaa myönnetään vain hyvin rajoitetusti. Laina-aika on 20 vuotta, ja viisivuotiskausittain lyhennykset ovat takapainotteisesti 6,25 %, 15 %, 29 % ja 49,75 % alkuperäisestä pääomasta.

Omistusasuntojen korot on sidottu vastikään käyttöön otettuun erityiseen aravaviitekorkoon, jonka tarkoitus on kuvata valtion oman varainhankinnan kustannusta. Valtiokonttori vahvistaa aravaviitekoron kolmen viimeisen vuoden uusien

Kuten ehdotusosasta ilmenee, selvitystyö on päätyntä hajautettuun malliin, koska keskitetty vaihtoehto ei kokonaisuutena katsoen ja kilpailua silmälläpitäen tarjoa yhtä hyvää tulosta kuin nykyisen hajautetun mallin ryhdistäminen.

markkamääraisten yleisöobligaatioiden efektiivisen kustannuksen painotetun keskiarvon mukaiseksi. Helmikuun 1997 loppuun tämä viitekorko on 8,69 %, josta lasketaan eri lainalajien ehtoihin sisältyvät koronalennukset. Aravaviitekorko on vuoden 1995 lopun yleisellä korkotasolla ylempänä kuin luottolaitosten myöntämien uusien lainojen korko yleisesti.

Viisivuotiskausittain viitekorosta vähennettävä prosenttiosuus on 45 %, 35 % ja 25 %; lainavuosina 16-20 peritään täyttä viitekorkoa. Korko on kuitenkin aina vähintään 3,15 %. Alikorkoisuutena annettava tukielementti riippuu viitekorosta; sen tasolla 8,69 % laskettuna aravalainaan sisältyvä (diskonttaamaton) valtiontuki olisi noin 42 % lainapääomasta.

Ensimmäisten vuosien aikana perittävä korko on siten noin 4,8 %. Kun aravalainakorot eivät verotuksessa tällä hetkellä ole vähennyskelpoisia, vastaa tämä 6,6 %:n korkoa vapaarahoitteisessa lainassa. Lyhennykset huomioonottaen nettomeno lainasta on noin 6 % vuodessa.

Myös sosiaalisen tarveharkinnan perusteella myönnettävien vastaavien korkotukilainojen laina-aika on vähintään 10 vuotta ja lyhennyksistä voidaan sopia

vapaasti. Korkotuki on ensimmäisen viiden vuoden aikana 45 % korosta (joka saa olla enintään samanlaisiin tarkoituksiin kulloinkin yleisesti myönnettävien lainojen koron suuruinen) ja toisena viisivuotijaksena 35 %; lainansaajan maksettavaksi jää kuitenkin aina vähintään 4,5 % (kun luottolaitoksen perimä korko laskee alle 8,2 %:n, lainansaaja ei siitä enää hyödy).

Korkotuesta saatava hyöty on suurin silloin kun lainaa ei ensimmäisen kymmenen vuoden aikana lyhennetä lainkaan. Korot ovat lisäksi verotuksessa vähennyskelpoisia. Jos oletetaan viitekorko, laina-aika ja lyhennysprofiili samaksi kuin aravalainassa, saadaan korkotuen ja verovähennysedun kautta saaduksi (diskonttaamattomaksi) tukielementiksi noin 66 %.

Jos omistusasuntolainat siirtyvät myönnettäviksi luottolaitoksista, on lainahtoja harkittava uudestaan. Tämä on tarpeen jo siksi, että kaikilla luottolaitoksista otetuilla lainoilla on perusteltua olla sama korkojen verovähennys oikeus.

Aravalainassa jää tällä hetkellä ensimmäisinä vuosina lainansaajan lopulta maksettavaksi 4,8 %:n suuruinen korkomeno. Vastaavasta korkotukilainasta jää veroedun jälkeen nyt lopulta maksettavaksi 3,2 %.

Luottolaitoksesta yhden prosenttiyksikön marginaalilla otetusta esimerkiksi 5,5 %:n prime-korkoon sidotusta lainasta jäisi veroedun jälkeen lopulta maksettavaksi 4,7 %:n korkomeno, vaikka mitään korkotukea ei maksettaisikaan. Lyhyisiin korkoihin sidottaessa korkomeno jää vielä pienemmäksi. Jos taas lainansaaja valitsisi 15 vuoden kiinteän ko-

ron (valtion 15-vuotisen obligaatiotuoton mukaan), jäisi hänelle 1,3 %-yksikön korkotuen jälkeen lopulta maksettavaksi sama korkomeno kuin aravalainassa nykyisin koroin 15 ensimmäisenä lainavuotena.

Aravalaina ja sitä nykyisin vastaava korkotukilaina on tarkoituksenmukaista yhdistää yhdeksi tuotteeksi siirryttäessä pelkästään luottolaitosten myöntämiin lainoihin. Siihen tarvittava korkotuki on varsin pieni ja riippuu talokohtaisen lainan osuudesta. Korkotuen määrä on ratkaistava erikseen näistä lähtökohdista.

Vapaarahoitteisissa asunto-osakeyhtiötiloissa voidaan yhtiökohtaiselle lainalle myöntää 1,5 %-yksikön korkotuki koko laina-ajalle asukasrakenteesta riippumatta.

Tässä asuntomarkkinatilanteessa voidaan sosiaalisen asuntorahoituksen ("valtionlainojen") piiriin ottaa myös vanhojen omistusasuntojen hankinta.

Omakotirakentamisen vilkastuttamiseksi voitaisiin esimerkiksi kahden vuoden ajan kokeilla omakotitalon rakentamiseen myönnettävään valtionlainaan sisältyvän korkotuen maksamista avustuksena jo rakennusvaiheessa, jos tuki käytetään työttömän henkilön ottamiseen talonrakennus-, LVIS- tai vastaavia töitä suorittamaan. Esimerkiksi 400 000 markan lainassa kymmenen vuoden ajan saatava yhden prosenttiyksikön korkotuki merkitsisi noin 30 000 markan avustusta rakennusvaiheessa.

Omistusasuntojen perusparantamiseen on olemassa asunto-osakeyhtiöiden aravalaina, jonka korko kahden ensimmäisen lainavuoden jälkeen on 8,25 %. Näitä

lainoja ei vuonna 1995 myönnetä eikä niihin sitäpaitsi sisälly mitään erityistä tukeakaan. Omakotitalojen perusparannukseen annettavan aravalainan korko on 6 %. Perusparannukseen saatavan korkotukilainan ehdot ovat hieman huonommat kuin vastaavan rakentamislainan.

Omakotitaloille ja asunto-osakeyhtiöille on perusteltua myöntää perusparannuslainoja samaan tapaan kuin rakentamiseenkin. Uudet lainat yhdistetään jäljellä oleviin rakentamislainoihin, yhdistetyn lainan pituudeksi voi tulla 25-30 vuotta, ja laina sisältäisi saman korkotuen kuin rakentamiseenkin saaduissa lainoissa. Henkilökohtaisia osakehuoneistolainoja ei perusparantamiseen annettaisi.

Vuokra-asunnot

Vuokra-asunnon rakentamiseen myönnettävä aravalaina kattaa 90-95 % kustannuksista. Sen lyhennykset ja korko peritään vuosimaksuna. Korkoa ei enää pääomiteta, vaan se on enintään vuosimaksun määrä.

Ensimmäinen vuosimaksu on 4 % lainan määrästä, joka esimerkiksi 6 000 mk/m²:n rakennuskustannuksilla merkitsee 20 mk/m²/kk. Vuosimaksua tarkistetaan vuosittain määrällä, joka on toteutunut inflaatio lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä (1.3.1996 alkavana koronmaksuvuotena 0,75 %-yksiköllä). Lainan korko on vuosimaksun vuotuinen tarkistus lisättynä 3,1 prosenttiyksiköllä eli vuonna 1996 reaalisesti 3,85 % (nimellisesti 4,65 %).

Vuokra-asuntolainan pituus on 35-45 vuotta, mitä ei ole tarpeen pidentää. Lainan lyhenemisvauhti riippuu koron ja

vuosimaksun suhteesta.

Kun vuokratalolaina siirtyy luottolaitoksesta myönnettäväksi, koron määräytyminen on periaatteessa mahdollista pitää ennallaan. Silloin asuntorahasto suorittaa korkotukena sen erotuksen, joka jää vähennettäessä luottolaitoksen perimästä korosta mainittu 3,85 %:n reaalkorko. Prime-korkoihin sidottuun lainaan valtio suorittaisi nykyisellä korkotasolla noin kahden prosenttiyksikön korkotuen.

Aravavuokratalolainan rinnalla on käytössä pitkäaikainen ja lyhytaikainen korkotukilaina, joista jälkimmäisessä asukasvalinta on vapaa eli sitä ei voida lukea sosiaalisen asuntorahoituksen piiriin.

Pitkäaikaisessa korkotukilainassa viiden ensimmäisen vuoden aikana lainansaaja maksaa luottolaitoksen perimästä korosta 32,5 %, vähintään kuitenkin 2,75 %. Vähimmäiskorkoa peritään, kun luottolaitoksen korko on noin 8,5 %. Jos korkotuki haluttaisiin määritellä prosenttiyksikköinä, tarvittaisiin esimerkiksi 5,5 %:n prime-korkoiseen ja noin yhden prosenttiyksikön marginaalilla saatuu lainaan vajaan neljän prosenttiyksikön korkotuki. Tarvittavan korkotuen suuruus on ratkaistava erikseen.

Lyhytaikaisessa korkotukilainassa korkotuki on alempi kuin pitkäaikaisessa, neljä vuotta 45 % ja sitten kuusi vuotta 30 %, eli keskimäärin 36 %. Edellä mainituin esimerkkikoroin tarvittaisiin tässä noin kolmen prosenttiyksikön korkotuki.

Vuokra-asuntorakentamisen laina- ja korkotukiehtojen tarkistamisen tarve on tutkittava erikseen.

Perusparantamisen osalta myös vuokrata-

loille voitaisiin lainat myöntää samoin ehdoin kuin rakentamiseenkin ja yhdis

tää vanha ja uusi laina siten kuin omistusasuntojenkin osalta.

12. Vanhojen aravavuokra-asuntojen asema

Aravavuokra-asuntoja on maassa kaikkiaan noin 360 000. Nämä ovat pääsääntöisesti käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisina rakentamislainan alkuperäisen laina-ajan tai myöhemmän perusparantamislainan ehtojen mukaan. Vuosina 1996 - 2015 aravavuokra-asuntoja vapautuu rajoitusten piiristä yhteensä noin 167 000, tästä yksinomaan vuonna 1996 noin 12 000 ja viisivuotiskautena 1996 - 2000 noin 75 000.

Hallitusohjelman mukaan "vuokralaisten aseman turvaamiseksi selvitetään keinot, joilla voidaan turvata rajoituksista vapautuvien aravavuokra-asuntojen säilyminen vuokra- tai asumisoikeuskäytössä". Valtion vuoden 1996 talousarvioesityksen luvun 35.41 (Valtion asuntorahasto) luku-perusteluiden selvitysosassa todetaan ympäristöministeriön asettaneen asuntorahastolle alustavia tulostavoitteita vuodelle 1996, joista yhden mukaan "asuntorahasto pyrkii edistämään käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuvien aravavuokra-asuntojen säilymistä vuokra- ja asumisoikeusasuntokäytössä".

Valtion asuntorahaston työryhmä (pj. Olavi Lehtinen) on vastikään laatinut yksityiskohtaisen selvityksen rajoituksista vapautuvista asunnoista ja arvioinut eri omistajaryhmien todennäköistä käyttäytymistä sekä tarvetta ja mahdollisuuksia vaikuttaa siihen.

Kun käyttö- ja luovutusrajoitukset päät-

tyvät, talon ja asuntojen omistaja voi vapaasti myydä omistamansa tai huoneenvuokralainsäädännön mukaisesti tarkistaa vuokria tai vuokrata asunnot haluamilleen asukkaille. Tähän voitaisiin puuttua vain perustuslainsäätämistarjestyksessä tehtävillä toimenpiteillä, joihin ei kuitenkaan tulla ryhtymään.

Rajoitusten päättymishetkeen saakka omistaja voi luovuttaessaan vuokra-asuntoja hyväksytylle luovutuksensaajalle saada luovutuksesta enintään ns. luovutuskorvauksen, joka perustuu omistajan aikanaan sijoittamaan omaan pääomaan ja sen tarkistuseriin. Sijoitettu oma pääoma on yleensä ollut pieni. Rajoitusten vapauduttua luovutuksesta voi saada vapaasti vuokrattavien tai omistusasunnoksi muutettavien asuntojen käyvän hinnan asuntoon kohdistuvilla mahdollisilla lainoilla vähennettynä. Asuntorahaston työryhmän muistioon sisältyvässä esimerkkitalon tapauksessa omistajan luovutushinta rajoitusten ollessa vielä voimassa olisi 400 mk/m², mutta niiden päätyttyä 2 000 mk/m², eli viisinkertainen.

Suuri osa aravavuokra-asuntojen omistajista on asuntojen vuokrausta pysyvästi harjoittavia, kuten kuntia ja yleishyödyllisiä yhteisöjä. Nämä tuskin mainittavasti muuttaisivat vuokra-asuntojensa asemaa rajoitusten päätyttyäkään. Luovutushinnan moninkertaistumisella on merkitystä kuitenkin monille myös näistä, sillä ne voivat taseisiinsa kirjata omistuksilleen

korkeammat arvot ja näin parantaa vakavaraisuuttaan sekä käyttää niiden näin parantunutta korkeampaa vakuusarvoa hyväksi esimerkiksi uusien vuokra-asuntojen rakentamiseen tarvittavien lainojen ottamisessa.

Valtion asuntorahasto on määraamillään ehdoilla jo antanut eräitä poikkeuksia rajoituksista (mm. tapaus Elanto) ja myös vahvistanut tällaisissa kysymyksissä sovellettavat yleiset periaatteet.

Käyttörajoitusten pitäminen, mutta luovutusrajoitusten poistaminen merkitsee käytännössä asukkaiden kannalta olemassaolevan tilanteen jatkumista, mutta omistajalle mahdollisuutta kirjata kiinteistön arvo ylös käypien arvojen tasolle ja myydä ja siten realisoida sijoituksensa arvonnäisyä alunperin tiedossa ollutta aikaisemmin. Omistajan varallisuus ei muodostu suuremmaksi kuin se muutoin myöhemmin muodostuisi, mutta sillä on mainitut tase- ja realisointivaikutukset.

Yhteiskunnan tai asukkaiden kannalta tällä ei juuri ole merkitystä, ja päinvastoin merkitys saattaa olla myönteinenkin, jos luovutusrajoitusten poistamiseen liitetään perusparantamista, vuokratasoa, asuntojen käyttöä ja mahdollisesta myynnistä saatavien varojen käyttöä koskevia ehtoja. Lopputuloksena voi olla tilanne, jossa vuokra-asuntoja on aiempaa enemmän, jotkut vuokra-asujat ovat saattaneet ostaa asuntonsa omaksi ja ainakin kaikkien halukkaiden vuokralaisten vuokrasuhde jatkuu entisellään. Tätä on pidettävä hallitusohjelman tavoitteiden mukaisena tai jopa niiden ylittämisenä.

Tästä näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, uudempaa kantaa ehkä lu-

kuunottamatta ja ainakin lähivuosina vapautuvien osalta, poistaa luovutusrajoitukset sitä haluavilta aravavuokra-asuntojen omistajilta, jotka sitoutuvat samalla asuntorahaston asettamiin muihin ehtoihin.

Luovutusrajoituksia poistettaessa olisi asetettava ehdoksi, että:

- 1) aravalaina olisi maksettava takaisin tai muutettava "valtionlainaksi", useimmiten pitemmällä jäljellä olevalla takaisinmaksuajalla
- 2) perusparantamistarve olisi tutkittava ja tehtävä tarvittavat suunnitelmat
- 3) omistajan olisi sitouduttava kohtuulliseen vuokratasoon ja sen mukaisesti nykyisten vuokrasuhteiden jatkamiseen
- 4) tyhjiä asuntoja olisi mahdollista myydä omistusasunnoiksi, jos myyntitulot käytetään vuokra-asuntojen rakentamiseen, hankintaan tai vastaaviin tarkoituksiin
- 5) nykyisille vuokralaisille olisi aika ajoin tarjottava mahdollisuus ostaa asuntonsa valtionlainalla tai muulla lainalla ja hintaan, jossa olisi otettu huomioon tietty asumisajasta riippuva osa maksetuista vuokrista
- 6) vuokratalon muuttaminen asumisoikeustaloksi olisi oltava mahdollista, jos asukkaat sitä haluavat ja sille muutoin on edellytykset olemassa.

Tällainen etenemistapa varmistaisi vuokrasuhteiden jatkumisen, toisi asuntorahastolle takaisinmaksuja, vakauttaisi omistajien taloudellista asemaa, lisäksi

vuokra-asuntojen tarjontaa ja parantaisi niiden tarjonta-kysyntäsuhdetta sekä

mahdollisesti auttaisi osaa vuokralaisista saamaan edullisin ehdoin oman asunnon.

13. Muita kysymyksiä

13.1 Maatilojen asuntorakentaminen

Maatilatalouden harjoittajille on myönnetty rahoitustukea asunnon rakentamista, laajentamista ja peruskorjausta varten maaseutuelinkeinolain (1295/90) perusteella. Vuodesta 1995 tukea myönnetään maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annetun lain (1303/94) mukaisina korkotukilainoina.

Tukea on myönnetty toimeentulonsa kokonaan tai osaksi maaseutuelinkeinolain mukaisesta elinkeinotoiminnasta saaville henkilöille. Huoneistoala voi olla enintään 160 m², peruskorjauksessa otetaan huomioon enintään 250 m².

Valtion maksama korkotuki on ollut 50 % pankin perimästä korosta. Maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä lainan enimmäismäärä on rajoitettu 50-60 %:iin hyväksyttävistä kustannuksista, ja käytännössä laina-ajat ovat olleet 10-15 vuotta. Lain mukaiset enimmäismäärät tosin olivat 80 % ja 30 vuotta.

Vuonna 1994 asuntojen rakentamiseen, laajentamiseen ja peruskorjaukseen myönnettiin korkotukilainoja 101 milj. mk ja asuntotilojen hankintaan (50 % hankintahinnasta ja enintään 100 000 mk) 118 milj. mk. Vuonna 1995

asuntolainoja ei ole myönnetty lainkaan, koska maaseutuelinkeinojen investointisuunnitelmien rahoitustoiminta ei ole käynnistynyt EU-jäsenyyteen liittyvien valmistelujen ja komission käsittelyn keskenäisyyden takia. EU ei tosin osallistu asuntotarkoituksiin myönnettyjen korkotukilainojen rahoittamiseen.

Tarkoitus on, että maatilojen asuntolainoille maksettaisiin korkotukea 5 % yksikköä (lainansaajalta perittäisiin korkoa kuitenkin aina vähintään 2 %). Korkotuen maksamisen pituuden määrää ns. tukitason saavuttaminen, jolla tarkoitetaan tulevien vuosien korkotukien nykyarvoa kustannuksiin verrattuna. Asuntorakentamisen osalta kaavaillaan tukitasoksi enintään 20 % ja asuntotilojen hankinnan osalta enintään 10 %.

Maatilojen asuntolainat sisältyvät muiden investointien korkotukilainakiintiöön. Kun se on tiettyä vuonna täynnä, keskeytetään korkotukilainojen myöntäminen ja hakemukset siirtyvät seuraavana vuonna hyväksyttäviksi.

Maatilojen asuntolainat ovat elinkeinon ominaispiirteiden vuoksi luonteva osa tilojen muiden investointien rahoitusjärjestelmiä ja -kokonaisuutta. Niiden mahdollinen siirtäminen osaksi yleistä asuntopolitiikkaa edellyttäisi erillisselvitystä.

13.2 EU-rahoitus asuntopolitiikassa

Euroopan Unionissa asuntopolitiikka kuuluu kansallisesti hoidettaviin asioihin. EU-jäsenyydellä on tästä huolimatta monitahoisia välillisiä vaikutuksia asuntopolitiikkaan: valtiontalouden saataminen EMU-kriteerien edellyttämään kuntoon, palveluiden vapaan liikkuvuuden vaikutus rahoituspalveluihin ja tämän kautta syntyvä vaikutus rahalaitosten asuntoluototuksen ehtoihin, vaikutukset kilpailuolosuhteisiin myös rakennusalalla.

Suoran rahoituksen saaminen asuntoinvestointeihin on jossain määrin vielä epä-

selvää. Rahastojen osalta kiinnostavimmalta näyttää URBAN-yhteisöaloite, johon varattuja rakennerahastoista tulevia määrärahoja on jo osoitettu Suomelle. Tarkoituksena on ollut osoittaa ainakin osa näistä varoista ns. lähiöprojekteihin, jolloin konkreettisena kohteena on ollut esillä Joensuun Rantakylä.

EU-rahoituksen lisäksi vaaditaan normaalisti osa rahoituksesta kansallisena. Valtion budjetin kautta tulevat kansalliset rahoitusosuudet tulee "korvamerkitä", mutta asuntotoimen momenteilla ei tällä hetkellä ole tällaisia varoja

14. Selvitysmiehen ehdotukset

Valtion asuntorahasto ja hyväksytyt asuntopankit

Valtion velkaa koskeva toimeksianto tavoite voi toteutua vain, jos valtiontalouden piirissä (budjetissa ja sen ulkopuolisissa rahastoissa, kuten valtion asuntorahastossa) luovutaan lainojen myöntämisestä. Tämä ei sinänsä vaaranna sosiaalista asuntorahoitusta, jota täytyy päinvastoin jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan lisätä. Sosiaalisen asuntorahoituksen tavoitteet voidaan toteuttaa myös muulla tavoin kuin tämänhetkellä rahastomallilla tai aikaisemmalla budjettirahoituksella.

Lainanannosta luovuttaessa vaihtoehtoina ovat periaatteessa ensinnäkin ARA:n

organisaatiomuodon muuttaminen esim. osakeyhtiöksi, mutta tällöin asuntopolitiisten viranomaistehtävien ja kilpailullisuuden yhdistäminen käy vaikeaksi. Julkismisteiselle keskitetylle yhtiölle ei voida antaa sellaisia etuja, joita ei olisi kilpailun vuoksi annettava myös muille; keskitetystä organisaatiosta tulisi helposti vain yksi välikäsi lisää. Toinen tie on arvopaperistaminen; vanhojen lainojen arvopaperistaminen on vain lyhyen aikavälin ratkaisu sekä monimutkainen ja kustannuksia lisäävä, ja uusien lainojen arvopaperistamista yksinkertaisempi ratkaisu on siirtää asuntorahaston valvonnassa tapahtuva ja valtion tukemien lainojen myöntäminen muihin luottolaitoksiin.

- (1) Valtion asuntorahasto (ARA) jatkaa sosiaalisen asuntorahoituksen ohjaamista ja valvontaa, mutta sen piiriin tulevat valtion tukemat lainat, siirretään myönnettäviksi luottolaitoksista, "hyväksytyistä asuntopankeista".

Aravalainoja nykyisin korvaavat ja täydentävät korkotukilainat myönnetään jo nyt luottolaitoksista (tai kunnista), mutta asuntorahasto hyväksyy ne korkotukilainoiksi.

Asuntorahasto suorittaa korkotuet vanhoista korkotukilainoista ja uusista valtionlainoista, myöntää valtiontakaukset ja vastaa tähänastiseen tapaan tuotannon ja rahoituksen ohjauksesta. Asuntorahasto saa tarvittavat varat vanhojen aravalainojen koroista ja lyhennyksistä, ennenaikaisista takaisinmaksuista sekä arvopaperistamisen kautta.

Hyväksytyjä asuntopankkeja voivat olla valtioneuvoston nimeämät itsenäiset luottolaitokset, yleispankin erillisen tarkastuksen alaiset yksiköt tai osastot sekä keskusrahallaitoksensa hyväksytyn asuntopankin välityksellä asuntolainoja myöntävät itsenäiset yleispankit.

Olemassaolevista luottolaitoksista mm. Suomen Hypoteekkiyhdistys ja Kuntien Asuntoluotto Oy olisivat jo jokseenkin sellaisinaan hyväksytyn asuntopankin muodossa. Hyväksytylle asuntopankille ei olisi erityisiä kokovaatimuksia, ja eri pankkiryhmien erityispiirteet (osuuspankkiryhmä ja itsenäiset säästöpankit) otettaisiin luonnollisesti huomioon. Hyväksytyksi asuntopankiksi pääsisivät kaikki halukkaat, vaatimukset täyttävät luottolaitokset, eli kilpailu olisi täysin avointa ja vapaata.

Hyväksytyt asuntopankit myöntävät valtionlainojen lisäksi myös muita asuntolainoja, joihin liittyy valtion takauksia ja ehtoja. Luonnollisesti muut luottolaitokset, jotka voivat olla kiinteäsäkin yhteydessä hyväksytyihin asuntopankkeihin, voivat edelleen myöntää myös asuntotarkoituksiin sellaisia haluamansa kaltaisia luottoja, joihin ei liity valtion korkotukea tai takauksia ja joille löytyy kysyntää.

Varainhankinta

Asuntopankkien varainhankinta olisi pääasiassa joukkovelkakirjapohjaista, mutta myös talletukset olisivat mahdollinen varainlähde. Joukkovelkakirjoja ja obligaatioita tarjottaisiin yleisön merkittäväksi tai ne suunnattaisiin tietyille markkijätahoille kuten eläkelaitoksille tai sitten asuntopankin emo voisi niitä välillisesti talletusvaroillaan hankkia. Joukkovelkakirjat olisivat pituudeltaan erilaisia, valtion juuri antaman esimerkin mukaisesti aina 15 vuoteen saakka, mutta osin myös lyhyempiä, lainanannon korkosidonnaisuuksien ja markkinatilanteen mukaisesti siten kuin asuntopankki edullisimmaksi varainhankinnan näkee järjestää.

Lainanannon korkomarginaalin kaventamiseksi on tarkoituksenmukaista, että

- (2) valtion asuntorahasto myöntää takauksen hyväksytyjen asuntopankkien joukkovelkakirjaohjelmille.

Tämä varainhankinta olisi käytettävissä sekä valtionlainoihin että muihin asuntolainoihin, joihin liittyy valtion takaus.

Valtionlainat

Lainanannon korkomarginaalin edelleen kaventamiseksi olisi tarkoituksenmukaista antaa valtion takauksia asuntopankin myöntämille niin valtionlainoille kuin muillekin asuntolainoille.

Kunnille ja niiden tosiasiallisesti omistamille yhteisöille myönnettyt lainat sekä näiden yhteisöjen myöntämät lainat ja liikkeellelaskemat joukkovelkakirjalainat takaisi kuitenkin tähän tarkoitukseen perusteilla oleva Kuntien Takauskeskus.

Valtiontakaus olisi sinänsä tarpeen vain täytetakaussena asunnon vakuusarvon (Rahoitustarkastuksen ohjeiden mukaan 70 %) ylittävälle lainan osalle, jolloin lainan lyhentyessä valtion vastuu sulaisi hiljalleen pois. Asunnonvaihtotapauksissa omaa pääomaa on saattanut ehtiä kertyä jo niin paljon, että vakuusarvo sellaisenaan on riittävä. Jotta lainan hinnoittelussa voitaisiin ottaa alentavana tekijänä huomioon myös alemmasta vakavaraisuusvaatimuksesta johtuva oman pääoman määrä ja sille laskettava tuotto, on valtion takaus valtionlainoissa kuitenkin tarpeen antaa koko lainan määrälle. Valtiolla on luonnollisesti jälkipanttioikeus.

Vakuuksien oikean arvioinnin turvaamiseksi ja yleensä lainansaajien maksukyvyn huomioonottamisen varmistamiseksi on kuitenkin tarpeen, että valtiontakaukseen sisältyy luotonmyöntäjälle pieni omavastuu koko lainakannan luottotappioiden varalle.

- (3) Valtion asuntorahasto myöntää valtiontakauksen asuntopankkien myöntämien valtionlainojen kannalle.

Valtion asuntorahasto antaa valtion takauksen asuntopankin myöntämälle valtionlainalle. Takauksesta peritään asuntopankilta takausmaksu, jonka suuruus on 90 % siitä määrästä, jolla asuntopankin valtionlainojen kannan korkojen ja viitekorkojen erotus (marginaali) ylittää yhden prosenttiyksikön.

Nämä takaustoimenpiteet sekä kasvavat luottovolyymit mahdollistavat alemman korkomarginaalin kuin nykyisin tavallisten pankkien käyttämä. Takausehdot varmistavat sen, että korot asettuvat riittävällä varmuudella halutulle tasolle, mutta kilpailulle jää kuitenkin vielä sijaa.

- (4) Valtionlainojen korkomarginaalien arvioidaan valtion takaustoimien ja kilpailun seurauksena puolittuvan nykyisestä eli asettuvan keskimäärin noin 1 %:iin.

Valtionlainoja voi myöntää vain hyväksytty asuntopankki. Valtion asuntorahasto hyväksyy lainat valtion talousarviossa annetun myöntämisvaltuuden rajoissa valtionlainaksi. Valtionlainoja voi tulorajojen ja muun tarveharkinnan mukaan saada rakentamiseen, perusparantamiseen ja vanhan asunnon hankintaan.

Uustuotannossa asuntorahasto maksaa korkotukea 1½ %-yksikköä asunto-osakeyhtiökohtaiselle enintään 30 vuoden valtionlainalle, joka voisi kattaa 40-50 % rakennuskustannuksista; tämä laina, johon ei liity tulorajoja, on yhtä edullinen kuin vastaava verovähennyskelpoinen henkilökohtainen laina, mutta asunnon hankintahinta alenee oleellisesti.

Henkilökohtainen valtionlaina asunnon ostamiseen on enintään 30 vuoden pituinen ja sille maksetaan korkotukea erik-

seen päätettävä määrä ja jakso.

Asiakas voi sopia lainansa viitekoroksi lyhytjaksoisen helibor-koron, emopan-kin prime-koron tai liikkeessä olevien valtion tai muiden obligaatiolainojen markkinakoron asianomaiselle korkojaksolle, jolloin korko voi olla kiinteä jopa 15 vuotta.

Lainansaaja voi valita tasalyhenteisen tai tasaeräisen (annuiteetti)lainan tai muun pankin kanssa sovittavan lainamuodon.

Lainan ennenaikainen takaisinmaksu on mahdollista kuluttajalainsäädännön mukaisesti (viitekorko alle 3 vuotta tai lainapääoma alle 100 000 mk), mutta työttömyyden, sairauden tai vastaavien muista syistä aiheutuvien maksuvaikeuksien sattuessa lainansaaja voi muuttaa lainansa "lepääväksi lainaksi", jolloin lyhennykset keskeytyvät, laina-aika pitenee ja korko voi nousta sovittavalla tavalla, esimerkiksi 0,25 %-yksikköä. Jos lepääminen jatkuu esimerkiksi yli 3 vuotta, pankin ja lainansaajan olisi sovittava, voiko lepääminen edelleen jatkua ja millä ehdoin.

Henkilötakaajia ei tarvita, vaan vakuudeksi riittää ostettava asunto ja valtion takaus. Lainansaajan vastuun velastaan tulisi rajoittua yleensä asunnon vakuusarvoon.

Valtionlainoista maksetuille koroille palautetaan verovähennyskelpoisuus.

- (5) Asuntolainojen pituus voisi olla 30 vuotta, korkosidonnaisuus valittavissa ja maksuvaikeuksien sattuessa on lepäämismahdollisuus.

Valtion maksamaa korkotukea voisi edelleen saada pääsääntöisesti vain sosiaalisin

perustein tulorajojen ja muun tarveharkinnan mukaisesti. Tässä selvityksessä ei ole pohdittu tulorajojen tarkoituksenmukaisuutta tai oikeaa tasoa, vaan lähdetty nyt vallitsevan käytännön jatkamisesta. Mahdollinen tuen kohdentumisen muuttaminen on erikseen ratkaistava kysymys, jossa on otettava huomioon valmistavana olevan asuntopoliittisen strategian linjaukset ja ns. kannustinloukku-projektin tulokset.

Valtionlainoista asunto-osakeyhtiöille myönnettävissä talokohtaisissa lainoissa ei kuitenkaan olisi tulorajoja, koska korkotuki tässä tapauksessa on tarkoitettu kompensoimaan henkilökohtaisiin lainoihin liittyvää kaikille avointa verovähennysetuutta.

- (6) Hyväksytyt asuntopankit myöntävät valtionlainan kaikille valtion asuntorahaston hyväksymille osakeyhtiömuotoisille uudistalohankkeille.

Vuokra-asuntojen valtionlainaa, joka vastaa nykyistä aravalainaa, voi saada rakentamiseen, perusparantamiseen sekä vanhojen asuntojen hankkimiseen vuokra-asunnoiksi. Valtion asuntorahasto hyväksyy lainat valtionlainoiksi ja antaa niille valtion takauksen. Korkotuen määrä ratkaistaan erikseen.

Aravalainojen myöntämisvaltuus on vuonna 1996 4 715 milj. mk ja korkotukilainojen myöntämisvaltuus 3 170 milj. mk, eli sosiaaliseen asuntolainoitukseen on nykyisin päätöksin käytettävissä yhteensä 7 885 milj. mk. Arava- ja korkotukilainojen sijaan tulevien valtionlainojen myöntämisvaltuus nostetaan vuoden 1996 aikana 15 mrd markan tasolle; tästä on 3 mrd mk tässä vaiheessa käytettävissä

vanhojen omistus- ja vuokra-asuntojen hankintaan.

Omakotitalon rakentamiseen valtionlainan saanut voi vuosina 1996-1997 saada valtionlainaansa sisältyvän korkotuen jo rakennusaikana avustuksena talonrakennus-, LVIS- ja muiden vastaavien töiden palkkakustannuksiin, jos rakentaja tai työn suorittava yritys palkkaa työn suorittamista varten työttömän työnhakijan. Avustuksen saantimahdollisuus vuoden 1997 jälkeen ratkaistaan kokemusten perusteella myöhemmin erikseen.

Hyväksytyjen asuntopankkien muut asuntolainat

Asuntopankki voi myöntää asuntolainaa myös ilman valtion korkotukea. Tällainen muu kuin valtionlaina olisi muutoin ehdoiltaan samanlainen kuin valtionlaina, takausta lukuun ottamatta.

Muussa kuin valtionlainassa annettaisiin vain valtion tai kuntien täytetäkaus vakuusarvon ylittävälle lainan osalle. Tästä perittävä maksu olisi puolet asuntopankin muiden kuin valtionlainojen kannan korkojen ja viitekorkojen erotuksen (marginaalin) 1,5 %-yksikköä ylittävästä osasta. Muissa kuin valtionlainoissa arvioidaan marginaalien valtion toimien ja kilpailun seurauksena alenevan nykyisestä noin 0,5-1,0 %-yksikköä eli lähes puoleen.

Muihin kuin valtionlainoihin liittyvät samat takaisinmaksu- ja lepäämissäännökset kuin vastaaviin valtionlainoihin.

Aikaisemmin myönnetty lainat

Aikaisemmin asuntolainaa ottaneiden asema olisi uusia pitempiä lainoja saaneisiin verrattuna epäsuhtainen. Sen vuoksi on tarpeen tarjota mahdollisuus vanhojen asuntolainojen jäljellä olevan laina-ajan pidentämiseen.

- (7) Hyväksytyt asuntopankit tarjoavat mahdollisuuden itse tai emonsa myöntämien ja asianmukaisesti hoidettujen asuntolainojen jäljellä olevan laina-ajan pidentämiseen siten, että laina-ajaksi kulunut aika mukaanlukien tulee esimerkiksi 25 vuotta. Viitekoron voi sopia vapaasti muuksi kuin peruskoroksi, ja korko pysyy suunnilleen ennallaan.

Aikaisemmin valtion tai valtion asuntorahaston varoista myönnetty omistus- ja vuokra-asuntojen aravalainat eivät välttämättä korko- ja lyhennysehdoiltaan vastaa lainansaajan tämänhetkisiä tarpeita. Siksi on tarkoituksenmukaista, että näitä lainoja olisi mahdollisuus muuntaa uuden järjestelmän mukaisiksi valtionlainoiksi tai muiksi lainoiksi.

- (8) Hyväksytyt asuntopankit myöntävät valtionlainan tai muun lainan aikaisemmin myönnetyn aravalainan takaisinmaksamiseen.

Perusparantaminen

Perusparantamiseen myönnetään valtionlainat ja muut lainat samoin kuin rakentamiseenkin. Jäljellä oleva vanha laina

yhdistetään uuteen vastaavaan lainaan ja uuden lainan korko ja pituus määräytyy samalla tavoin kuin vastaavan rakentamiseen myönnettävän uuden lainan.

Jos perusparannettava kiinteistö saa valtion korjausavustuksen, tulee harkita sen vapauttamista kiinteistöverosta avustuksen maksamista seuraavalta vuodelta.

Rajoituksista vapautuvat aravavuokra-asunnot

Valtion asuntorahasto myöntää vapautuksia käyttö- ja luovutusrajoituksista ainakin vanhemmille aravavuokrataloille edellyttäen, että omistaja maksaa aravalainan takaisin, tekee tarvittavat perusparannussuunnitelmat, sitoutuu kohtuulliseen vuokratasoon ja jatkamaan nykyisiä vuokrasuhteita, käyttämään mahdollisesti myymistään tyhjiä asunnoista saatavat tulot vuokra-asuntojen rakentamiseen, hankintaan tai muuhun vastaavaan tarkoitukseen sekä tarjoamaan nykyisille asukkaille mahdollisuutta asuntopankin myöntämin valtionlainoin tai muin lainoin ostaa asuntonsa kohtuullisella alennuksella.

Verotus

Valtionlainojen korot ovat verotuksessa vähennyskelpoisia samalla tavoin kuin korot yleensä.

- (9) Vakinaisen asunnon vuonna 1996 vaihtanut tai hankkinut saa vuoden 1996 verotuksessa ennenaikaisesti hyväkseen jäljellä olevat muutoin vuosina 1997-2002 maksettavat siirtymäkauden ylimääräiset korkovähennykset; etu voidaan ottaa huo-

mioon jo ennakonpidätyksessä.

Työeläkkeet ja asuntorahoitus

Sosiaali- ja terveysministeriö päättäisi, että työeläkelaitoksen merkityksessä valtionlainojen rahoitukseen tarkoitettuja hyväksytyjen asuntopankkien liikkeellelaskemia 10-15 vuoden pituisia joukkovelkakirjalainoja eläkelaitos voi jättää 0,5 % yksikköä tuotosta toimintapääomaansa ja siis jättää sen huomioonottamatta maksualennuksia määrättäessä.

Asumistuki

- (10) Asumistuen perusteita tarkistetaan vuoden 1996 aikana siten, että tarkistuksen asumistukimenoja nostava vaikutus vuositasolla on 100 milj. mk.

Tarkistuksessa otetaan huomioon mm. ns. kannustinloukkuselvityksen tulokset ja pyrkimys lisätä omistusasunnossa asuvien kykyä selviytyä asumismenoistaan. Vuokralaisen asuntovalinnan tulisi nykyistä enemmän vaikuttaa maksettavaksi jäävien asumismenojen määrään. Asukasvalinnan ohjaamiseksi maksukykyä paremmin vastaavaksi on harkittava, voiko asumistukea saada ennen kuin 6 kuukautta on kulunut rakennuksen valmistumisesta.

ASP-järjestelmä

ASP-järjestelmässä ensiasuntoa hankkivien nuorten valinnanmahdollisuuksien parantamiseksi poistetaan asunnon velatonta neliöhintaa koskevat rajat; korkotukilainan enimmäismääriä ei muuteta.

15. Ehdotusten vaikutuksista ja toteuttamisesta

Selvitysmiehen ehdotuskokonaisuus merkitsee varsin huomattavia muutoksia nykyiseen sekä sosiaaliseen että muuhun asuntorahoitukseen. Vain päälinja on toistaiseksi hahmotettu, ja lukuisat yksityiskohdat on ratkaistava erikseen perusteellisemmassa valmistelussa. Vaikutuslaskelmia ei ole voitu tehdä, mutta joltisellakin varmuudella voidaan arvioida, että ehdotusten vaikutussuunta kaikkiaan on myönteinen. Vaikutusten täsmällinen suuruus ja ajoittuminen riippuu yksityiskohtien mitoituksista ja eri tahojen käyttäytymismuutosten voimakkuudesta.

Yksityisen ihmisen kannalta muutokset merkitsevät pitempiä laina-aikoja, alempia korkoja, mahdollisuuden korkotukeen myös vanhaa asuntoa hankittaessa, turvallisuutta maksuvaikeuksien varalta, sekä helpotusta aikaisemmin otettuihin asuntolainoihin. Talokohtaisten lainojen palaaminen vähentää henkilökohtaisen velkaantumisen määrää. Myös perusparannusten rasitus jakaantuu pitemmälle ajalle. Tänä vuonna asunnon ostava voi saada ennenaikaisia verohyvityksiä ja omakotitalon rakentaja korkotukeansa etukäteen.

Asunnon ostajan aseman paraneminen vilkastuttaa asuntomarkkinoita ja elvyttää myös rakentamista.

Valtiontaloudelle sosiaalisen asuntorahoituksen myöntämisvaltuuden tuntuva nostaminen tosin merkitsee sitoutumista kasvaviin korkotukimenoihin vastaisuudessa, mutta nämä suoritetaan valtion asuntorahastosta, jonka talous puolestaan vahvistuu lainojen myöntämisen siirtyes-

sä luottolaitoksiin. Valtion asuntorahaston varsinaiset tehtävät säilyvät eikä rahaston asema virastona muutu. Myönteisistä vaikutuksista asunto- ja rakennussektorilla seuraa välillisesti suosisampi kehitys valtiontaloudessa ja koko kansantaloudessa.

Ehdotusten toteutuminen edellyttää päätöksiä ja toimenpiteitä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Selvitysmiehen saama kirje huomioonottaen on aihetta odottaa, että tarvittaviin toimiin ryhdytään eri puolilla viipymättä.

Valtion osalta monet seikat edellyttävät lainsäädäntötoimia. Korkotuki- ja muita määrärahopäätöksiä voidaan tehdä jo ensimmäisessä lisätalousarviossa. Mahdollisuuksien mukaan on pyrittävä siihen, että ehdollisia luotto-, takaus- yms. päätöksiä rahoituslaitoksissa ja viranomaisen osalta voitaisiin tehdä jo ennen pysyvien säädösten vahvistamista.

Koska myöntämisvaltuuksia lisätään niin tuntuvasti, että ilmeisesti kaikki rahoituskelpoiset hankkeet voivat toteutua ja koska tämän vuoden aikana myös vanhat tukimuodot ovat käytettävissä, ei valtion asuntorahaston toiminnassa eikä yksityiselläkään sektorilla tarvitse eikä pidä syntyä tilapäistä keskeytymistä asuntorahoituksessa ja rakentamisessa.

Luottolaitokset voivat välittömästi ryhtyä niihin tuotekehitys- ja markkinointitoimiin, jotka niiden osaksi ehdotuskokonaisuudessa tulevat. Asunnonhankkijat voivat suunnitella ja tehdä ratkaisujaan odottaen ehdotettujen toimenpiteiden toteutuvan. Asunto- ja rakennusalan

yhteisöt ottanevat toimintaansa suunnitellessaan huomioon odotettavissa olevan vilkastumisen tällä alalla.

Uudistusten laajakantoisuus ja pitkäjänteisyys huomioonottaen on syytä aika

ajoin tarkistaa, että asuntorahoitusjärjestelmä pysyy linjassa asuntopoliittisten tavoitteiden ja rahoitusmarkkinoiden kehityspiirteiden kanssa.

Selvitysmies Risto Ranki
Kauppa- ja teollisuusministeriö

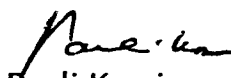
Pidämme valtioneuvoston kanslian asettaman asuntorahoituksen selvitysmiehen ehdotuskokonaisuutta hyvänä ja olemme osaltamme valmiita viipymättä sen toteuttamisen edellyttämiin päätöksiin, esityksiin ja toimenpiteisiin.

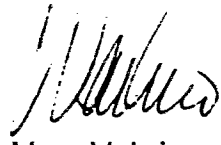
Helsingissä 5 päivänä tammikuuta 1996


Sinikka Mönkä


Jiro Viinanen


Eino Keinänen


Pauli Komi


Vesa Vainio

ISBN 951-53-0615-9

ISSN 0782-6028

Yliopistopaino

Helsinki 1996

Pikapaino