

Valtion lainananto asuntotuotantoon

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 205/2010



Valtion lainananto asuntotuotantoon

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-131-5 (nid.)
ISBN 978-952-499-132-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 350/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion lainanantoa asuntotuotantoon koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle, Valtio-
konttorille, ympäristöministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 21. päivänä tammikuuta 2010

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Klaus Naumanen

Asiasanat:

aravajärjestelmä, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, luotonanto, sosiaalinen asuntotuotanto, Valtiokonttori, valtion antolainaus, valtion asuntorahasto

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	14
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	14
2.1.1 Lainanannon toimijat	15
2.1.2 Lainsäädännöllinen perusta	19
2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset ja rajaukset	20
2.3 Tarkastuksen kriteerit	21
2.4 Tarkastuksen kohde, aineisto ja menetelmät	22
3 Tarkastushavainnot	24
3.1 Tarkastusteemoihin perustuvat havainnot	24
3.1.1 Mitkä tekijät ovat ohjanneet antolainaustoiminnan laajuutta?	24
3.1.2 Missä määrin on ollut mahdollista muuttaa lainaehtoja (joustavuus)?	26
3.1.3 Kysyntä ja tarjonta – paljonko lainahakemuksia on hylätty?	28
3.1.4 Miten luottolaitostoimintaa harjoittavat tahot suhtautuvat lainanantoon?	31
3.1.5 Syntyykö antolainaustoiminnassa voittoa tai tappiota – miten tulos käsitellään?	32
3.1.6 Onko antolainaustoiminnassa tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten 10–5 vuoden aikana?	33
3.1.7 Lainanantomenettelyjen yhdenmukaisuus	38
3.1.8 Miten lainanantoa valvotaan?	42
3.1.9 Tulisiko jokin toiminto tai osa-alue järjestää toisella tavalla?	42
3.1.10 Onko muissa Pohjoismaissa vastaavaa toimintaa?	45
3.1.11 Onko lainatyyppien lukumäärä hallinnoinnin kannalta ongelmallista?	46
3.1.12 Miten lainanmyöntämistoiminta (toimintoketjun alkupää) vaikuttaa VK:n toimintaan?	48
3.1.13 Miten lainanhoitotoiminta (toimintoketjun jälkipää) vaikuttaa ARAn toimintaan?	49
3.1.14 Lainojen maksatukseen liittyvät tehtävät	50
3.1.15 Mikä on ARAn antolainaustoiminnan merkitys yksikkönne kannalta?	50
3.1.16 Lainanantotoiminnan kulujen laskettavuus	51
3.1.17 Luottoriskien hallinnan periaatteet ARA-lainojen suhteen	52
3.1.18 Luottoriskien toteutumat viimeisen 5 vuoden aikana	54

3.1.19	Onko menettelyjä, joissa velka tai sen osa annetaan anteeksi tai saatava poistetaan?	55
3.1.20	Mitä riskienhallinnassa on viimeisen 5 vuoden aikana muuttunut?	60
3.1.21	Vaikuttaako riskienhallinta lainanmyöntäjien alkuperäistä tavoitetta muuttavasti?	63
3.1.22	Antolainausta koskevan informaation tuottaminen	63
3.1.23	Tietojärjestelmien tuottama tieto	64
3.2	Lainatapauksiin ja muihin asiakirjoihin perustuvat havainnot	65
4	Tarkastusviraston kannanotot	75
	Lähteet	83
	Liitteet	93

Valtion lainananto asuntotuotantoon

Valtion antolainaustoiminnan suurin kokonaisuus on muodostunut asuntotuotantoon tarkoitetuista lainoista. Sosiaaliseen asuntotuotantoon suunnattu antolainauskanta on vuosina 2004–2008 ollut suuruusluokaltaan 10 miljardia euroa, joten se on valtiontaloudellisesti merkittävää. Keskeiset viranomaiset ovat olleet ympäristöministeriön hallinnonalalla toimiva valtion asuntorahasto (budjetin ulkopuolinen rahasto), vuosina 1993–2007 toiminut valtion asuntorahasto -niminen virasto ja vuoden 2008 alussa toimintansa aloittanut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) sekä valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva Valtiokonttori (VK). Asuntorahaston tehtävänä on ollut myöntää aravalainoja ja hyväksyä korkotukilainoja vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen, peruskorjaamiseen ja hankintaan. Asuntorahaston myöntämän rahoituksen painopiste on 2000-luvun kuluessa siirtynyt aravalainoituksesta korkotukilainoitukseen kun aravalainojen myöntämistä koskevaa valtuutta on asteittain alennettu valtion talousarviossa. Lisäksi asuntorahasto on myöntänyt erilaisia asumisen avustuksia sekä valvonut omistusasuntolainojen valtiotakausjärjestelmää. Valtiokonttori on vastannut lainan myöntämispäätöksen jälkeisistä täytäntöönpanotehtävistä koko laina-ajalta. Lisäksi Valtiokonttorissa on hoidettu muun muassa lainojen muutokset, velkajärjestelyt sekä aravarahoituksessa tervehdyttämistoimiin liittyvät tukitoimet sekä tietyiltä osin myös riskienhallinta.

Tarkastuksessa keskityttiin sosiaalisen asuntotuotannon lainoituksen hallinnollisiin järjestelyihin ja riskienhallintaan sekä lainanannossa käytettävien järjestelmien taloudelliseen ja tehokkaaseen käyttöön.

Tarkastushavaintojen mukaan lainanannon hallintoa voidaan pääosiltaan pitää tarkoituksenmukaisesti hoidettuna. Luottotappioiden kumulatiivinen määrä on ollut vähäinen, millä perusteella riskienhallintaa voi yleisesti ottaen pitää onnistuneena. Ongelmallisia lainoituksikohteita on voitu pysyttää asuntokäytössä taloudellisin tukitoimin ja vain harvassa tapauksessa on jouduttu realisointitilanteisiin pakkohuutokaupoissa. Viranomaisten välisessä yhteistyössä on todettu kehittämistarpeita ja toimiin on myös jo todettu ryhdytyn. Yhteistyön syventäminen ja erityisesti IT:n käytön tehostaminen vaativat tarkastusviraston arvion mukaan vielä huomiota. Samoin riskienhallinnan jo aloitettua kehittämistä on perusteltua syytä jatkaa merkittävien luottotappioriskien ehkäisemiseksi myös tulevaisuudessa.

Aravalainoituksen tarjontaa ovat rajoittaneet kulloinkin voimassa olleet aravalainsäännökset sekä eduskunnan valtion talousarviossa vuosittain

päättämän aravalainoituksen enimmäismäärä. Lainoituksen kysyntää taas ovat tarkastuksen mukaan ohjanneet lähinnä markkinakorot ja saatavilla olevan vaihtoehdoisen rahoituksen tarjonta. Aravalainojen korkotason ollessa 1990-luvulla markkinakorkoja alemmalla tasolla aravalainat olivat lainansaajille edullinen vaihtoehto. Markkinakorkoihin nähden aravalainoituksen korko on ollut jäykähkö ja ennen 2000-luvun puoliväliä se on ollut markkinoiden keskikorkoa 0,5–1,0 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla, mikä on hillinnyt lainahakijoiden kiinnostusta aravalainoitusta kohtaan.

Vuodesta 2008 lähtien valtion talousarviossa ei ole enää myönnetty valtuuksia uusien aravalainojen myöntämiseen, mutta aravalainsäädäntö on edelleen voimassa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että taloudellisen taantuman vallitessa voidaan harkita aravalainoituksen ottamista uudelleen käyttöön ilman uusien mekanismien kehittämistä ja luomista.

Tarkastuksessa todettiin toisaalta, että aravalainoituksen lainaehdot ovat käytännössä olleet hyvin monimutkaisia ja niiden tulkinta on edellyttänyt varsin syvällistä perehtymistä aravalainajärjestelmään ja viranomaisten käytäntöihin. Eri aikoina säädetyt muutokset ja poikkeukset, joilla on pyritty mukauttamaan järjestelmää toimintaympäristön muutoksiin, ovat lisänneet tulkinta- ja soveltamistilanteiden monitahoisuutta. Tarkastusvirasto toteaa, että on tärkeää varmistaa asianomaisten viranomaisten asiantuntemuksen jatkuvuus, koska vanhoihin pitkäaikaisiin lainoihin liittyviä kysymyksiä erityyppisten lainanhakijoiden kannalta voi nousta esiin aina siihen saakka, kunnes laina on kokonaan maksettu takasin valtiolle.

Tarkastuksessa selvitettiin taloudellisten tukitoimen käyttöä tapauksissa, joissa lainansaajalla on ollut vaikeuksia lainan takaisin maksussa. Asuntorahaston havaittiin pitäneen lähtökohtanaan asuntotuotannon sosiaalista puolta ja lainansaajan mahdollisuutta hoitaa lainotettua kohdetta, kun taas Valtiokonttorin toiminta on perustunut finanssihallinnolliseen ja velkojan rooliin. Käytännössä näiden roolien välillä ei kuitenkaan todettu olleen ristiriitaa.

Valtiokonttorin tukitoimien edellytyksenä on ollut lainoitettujen kohteiden toiminnan jatkaminen taloudellisesti järkevällä tavalla niin, että alkuperäinen käyttötarkoitus eli asuminen on voinut jatkua. Tervehdyttämistoimilla havaittiin useissa tapauksissa turvatus asumisen jatkuminen. Myös yhteistoiminnalla kuntien kanssa on ollut myönteisiä vaikutuksia. Menettelyillä on usein myös voitu turvata lainoitettujen kohteiden valtion saatavat.

Taloudellisia ja muita tukitoimia voidaankin pitää toimivina ja tuloksellisina, koska niiden avulla on voitu jatkaa alkuperäistä lainoitettua toimintaa eli asumista. Tämä on puolestaan turvannut valtion saatavia ja vähentänyt valtiolle muussa tapauksessa todennäköisesti muodostuvan luotto-

tappion määrää. Tarkastusvirasto toteaa, että valtiontalouden kannalta on melko pienillä uhrauksilla estetty taloudellisesti suuremman menetyksen eli luottotappion muodostuminen ja asumista on voitu jatkaa lainoitetuissa kohteissa.

Koska aravalainoitettujen kohteiden taloudellinen tuki on osoittautunut toimivaksi, olisi asianmukaista selvittää vuoden 2009 alusta käyttöön otettujen tervehdyttämisavustusten kokemusten perusteella, olisiko tarpeen laajentaa ja kehittää myös muita taloudellisia tukitoimia korkotukijärjestelmän kautta rahoitetuille asuntokohteille.

Tarkastuksessa todettiin myös lainoitettujen kohteiden taloudellisten vaikeuksien edenneen toisinaan niin pitkälle, ettei tavanomaisten taloudellisten tukitoimen käytölle enää ollut perusteita. Tällöin lainansaaja on vielä voinut hakea rajoitusakordia (tässä lähinnä velan osittainen anteeksi antaminen), johon on yhdistetty aravarajoituksista vapauttaminen ja lainoitettujen kohteiden käyttötarkoituksen muutos tai myynti. Tarkastuksen mukaan akorditilanteissa asuntorahasto ja Valtiokonttori ovat tarkastelleet asiaa oman asiantuntijatehtävänsä näkökulmista, jotka eivät kaikilta osin ole olleet yhtenevät. Koska akordimenettely on uudistettu vuoden 2006 alusta lukien, yhteistyön oletetaan vielä hakevan muotoaan. Tämän takia asuntorahaston ja Valtiokonttorin on edelleen tarpeen kehittää keskinäistä yhteistyötään erityisesti akordimenettelyssä. Lisäksi kehittämistarpeita vaikuttaa olevan tilanteissa, joissa akordeille asetettuja ehtoja jää toteutumatta.

Tarkastushavaintojen mukaan sekä asuntorahastolla että Valtiokonttorilla IT:n käyttö on tahoillaan kehittynyttä ja eri järjestelmät ja sovellukset tukevat lainoituksen eri vaiheissa virkamiesten työskentelyä. Merkittävänä puutteena on kuitenkin pidettävä asuntorahaston ja Valtiokonttorin tietojärjestelmien välillä tapahtuvan tiedonsiirron perustamista paperitulosteisiin. Koska lähettävä ja vastaanottava järjestelmä ovat olleet sähköisiä, mutta aravalainapäätökset on toimitettu postissa paperimuotoisena, on toimintamalli näiltä osin ollut täysin vanhentunut.

Den statliga långivningen för bostadsproduktion

Den största helheten i den statliga utlåningsverksamheten har blivit de lån som är avsedda för bostadsproduktion. Den till social bostadsproduktion riktade utlåningsstocken har under åren 2004–2008 varit av storleksordningen 10 miljarder euro, varför den är betydande från statsfinansiell synpunkt. De centrala myndigheterna har på miljöministeriets förvaltningsområde varit statens bostadsfond (står utanför statsbudgeten), ämbetsverket statens bostadsfond som fungerade under åren 1993–2007 samt Finansierings- och utvecklingscentralen för boende (ARA) som startade sin verksamhet i början av 2008. På finansministeriets förvaltningsområde har Statskontoret (SK) varit den centrala myndigheten. Bostadsfonden har till uppgift att bevilja aravalån och godkänna räntestödslån för byggande, sanering och anskaffning av hyres- och bostadsrättsbostäder. Tyngdpunkten i den av bostadsfonden beviljade finansieringen har under 2000-talet förskjutits från aravabelåning till räntestödsbelåning när fullmakten som gäller beviljande av aravalån successivt har sänkts i statsbudgeten. Därtill har bostadsfonden beviljat olika slag av stöd för boendet samt övervakat systemet med statsborgen för ägobostadslån. Statskontoret har svarat för verkställighetsuppgifterna efter beslutet om beviljande av lånet under hela lånetiden. Dessutom har vid Statskontoret skötts bl.a. ändringarna av lånen, skuldsaneringarna samt vid aravafinansiering de till saneringsåtgärder anknutna stödåtgärderna samt till vissa delar även riskhanteringen.

Revisionen fokuserades på de administrativa arrangemangen och riskhanteringen vid belåning av social bostadsproduktion samt på ett lönsamt och effektivt utnyttjande av de system som används vid utlåningen.

Observationerna vid revisionen ger vid handen att administreringen av utlåningen i huvudsak kan anses vara ändamålsenligt skött. Den kumulativa volymen för kreditförlusterna har varit liten, på basis av vilket riskhanteringen allmänt taget kan betraktas som framgångsrik. Problematiska belåningsobjekt har kunnat hållas kvar i bostadsbruk med ekonomiska stödåtgärder och endast i enstaka fall har man råkat i realiseringsituationer genom exekutiv auktion. I samarbetet mellan myndigheterna har konstaterats utvecklingsbehov, och det har även konstaterats att åtgärder redan har vidtagits. Att fördjupa samarbetet och särskilt effektivera användningen av IT kräver enligt revisionsverkets bedömning ännu uppmärksamhet. Likaså är det skäl att fortsätta det redan påbörjade utvecklandet av riskhanteringen för att avvärja betydande kreditförlustrisker också i framtiden.

Utbudet av aravabelåning har begränsats av de vid respektive tidpunkt gällande aravabestämmelserna samt av det maximibelopp för aravabelåningen som årligen besluts av riksdagen i statsbudgeten. Efterfrågan på belåning åter har enligt revisionen styrts närmast av marknadsräntorna och utbudet på tillgänglig alternativ finansiering. När räntenivån för aravalån på 1990-talet låg på lägre nivå än marknadsräntorna var aravalånen ett förmånligt alternativ för låntagarna. I förhållande till marknadsräntorna har räntan på aravabelåning varit tämligen orörlig och före mitten av 2000-talet har den legat på en nivå 0,5–1,0 procentenheter högre än medelräntan på marknaden, vilket har dämpat låntagarnas intresse för aravabelåning.

Från år 2008 har i statsbudgeten inte längre beviljats fullmakter för beviljande av nya aravalån, men aravalagstiftningen är alltså i kraft. I praktiken innebär detta, att under en rådande ekonomisk recession kan man överväga att åter ta aravabelåningen i användning utan att nya mekanismer utvecklas och skapas.

Vid revisionen konstaterades å andra sidan, att lånevillkoren i aravabelåningen i praktiken har varit mycket komplicerade, och att tolka dem har krävt att man synnerligen ingående har satt sig in i aravalånesystemet och i myndigheternas praxis. De under olika tider införda ändringarna och undantagen, vilkas syfte har varit att anpassa systemet till förändringarna i verksamhetsmiljön, har tillfört nya aspekter i situationer av tolkning och tillämpning. Revisionsverket konstaterar, att det är viktigt att säkerställa kontinuiteten i de berörda myndigheternas sakkunskap, för till gamla långfristiga lån anknutna frågor som gäller olika typer av låntagare kan yppa sig ända till dess, att lånet i sin helhet har betalats tillbaka till staten.

Vid revisionen utreddes användningen av ekonomiska stödåtgärder i sådana fall, där låntagaren har haft svårigheter med återbetalningen av lånet. Det observerades att bostadsfonden som sin utgångspunkt har haft bostadsproduktionens sociala aspekt och låntagarens möjlighet att sköta det belånade objektet, medan åter Statskontorets verksamhet har baserat sig på en finansadministrativ kreditorsroll. I praktiken har emellertid någon konflikt inte konstaterats ha rått mellan dessa roller.

Förutsättningen för Statskontorets stödåtgärder har varit att de belånade objektens verksamhet fortsätter på ett ekonomiskt rationellt sätt så, att det ursprungliga användningsändamålet dvs. boendet har kunnat fortgå. Det observerades att saneringsåtgärderna i ett flertal fall har tryggt ett fortsatt boende. Också samarbetet med kommunerna har haft positiva effekter. Med förfarandena har ofta också kunnat tryggas statens fordringar på det belånade objektet.

De ekonomiska och övriga stödåtgärderna kan också betraktas som fungerande och resultatrika, emedan med dem har kunnat fortsättas den ur-

sprungligen belånade verksamheten dvs. boendet. Detta har för sin del tryggt statens tillgodohavanden och minskat på volymen för den kreditförlust som i annat fall sannolikt hade uppkommit för staten. Revisionsverket konstaterar, att man med från statsfinansiell synpunkt tämligen små uppoffringar har förhindrat att en ekonomiskt större förlust nämligen en kreditförlust uppkommer och boendet har kunnat fortsättas i de belånade objekten.

Eftersom det ekonomiska stödet till de aravabelånade objekten har visat sig vara fungerande, vore det ändamålsenligt att på basis av erfarenheterna från de i början av år 2009 införda saneringsbidragen utreda, huruvida det finns behov av att utvidga och utveckla också andra ekonomiska stödåtgärder till de bostadsobjekt som har finansierats genom räntestödssystemet.

Vid revisionen konstaterades också att de ekonomiska svårigheterna för det belånade objektet ibland vuxit sig så stora, att det inte längre fanns grunder för att använda sedvanliga ekonomiska stödåtgärder. Då har låntagaren ännu kunnat ansöka om begränsningsackord (här närmast partiell efterskänkning av skulden), vilket har förenats med frigörelse från aravabegränsningen och ändring av det belånade objektets användningsändamål eller försäljning av objektet. Enligt revisionen har i ackordsituationer bostadsfonden och Statskontoret granskat saken närmast ur perspektiven för sitt eget sakkunniguppdrag, vilka inte till alla delar har varit sammanfallande. Eftersom ackordförfarandet har förnyats från början av år 2006, antas att samarbetet ännu söker sina former. Av denna anledning är det skäl för bostadsfonden och Statskontoret att alltjämt utveckla sitt inbördes samarbete i synnerhet i ackordförfarandet. Dessutom förefaller utvecklingsbehov att föreligga i situationer, där de för ackorden uppställda villkoren inte blir uppfyllda.

Enligt observationerna vid revisionen är utnyttjandet av IT både hos bostadsfonden och Statskontoret på vart sitt håll avancerat och de olika systemen och tillämpningarna stöder tjänstemännens arbete i de olika skedena av belåningen. Som en avsevärd brist bör emellertid betraktas att överföringen av information mellan bostadsfondens och Statskontorets informationssystem är baserad på utskrivningar på papper. Emedan det avsändande och det mottagande systemet har varit elektroniska, men besluten om aravalån har sänts per post i pappersform, har verksamhetsmodellen till denna del varit totalt föråldrad.

1 Johdanto

Valtion lainananto on valtiontaloudellisesti merkittävää. Koko 2000-luvun valtion antolainauskanta on ollut noin 10–12 miljardia euroa. Antolainauskanta on muodostunut eri hallinnonalojen toimintoihin liittyvästä lainanannosta, johon kuuluu yleensä eriasteisia tukielementtejä. Esimerkkeinä voidaan mainita asumisen ja rakentamisen rahoittaminen, jossa valtion lainoitusta on pyritty suuntaamaan alueille tai kohteisiin, joihin eri syistä ei ole ollut mahdollista saada vapaata rahoitusta markkinoilta kohtuulliseen hintaan (korko). Toinen esimerkki on teknologian tuotekehitys, jossa innovatiiviseen toimintaan on suunnattu valtion lainoitusta, koska vapailla markkinoilla ei ole ollut riittävästi tarjolla rahoitusta riskialttiiseen toimintaan.

Koska valtion lainoitus on ollut toimialasuuntautunutta, on valtion toimijoilta edellytetty sekä tuettavan toiminnan että rahoituksen asiantuntijuutta. Toiminta on alkujaan ollut hajautunutta, mutta 2000-luvulla toimintoja on pyritty keskittämään etenkin rahoituksen ja lainanhoidon osalta. Yhtenä erityispiirteenä on ollut se, että osa lainanannosta tapahtuu valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista, kuten valtion asuntorahastosta tai maatilatalouden kehittämisrahastosta.

Valtion lainantoon kuuluu lainahakijan lainansaantikelpoisuuden selvittäminen, joka sisältää takaisinmaksukyvyn arvioinnin vastaavasti kuin pankkien lainanannossa. Julkisessa rahoituksessa kyseeseen tulee kuitenkin myös lainahakijan taloudellisen toiminnan ja sen edellytysten tutkiminen, jonka tarkoituksena on huolehtia siitä, ettei tukielementti vääristä markkinoita tai muodosta lainansaajalle tarkoittamatonta taloudellista etua tai voittoa. Tämän takia valtion lainoittamalle toiminnalle voidaan asettaa erilaisia ehtoja ja rajoituksia. Toisaalta lainoitusta myönnettäessä vallitsee usein kilpailutilanne lainoituksen kysynnän ylittäessä lainoitusvarojen mahdollistaman tarjonnan, jolloin lainanmyöntäjä joutuu tutkimaan lainoituksen suuntaamista yhteiskunnallisten tarpeiden täyttämisen näkökulmasta.

Tarkastuksessa on keskitytty valtiontalouden kannalta suurimman antolainaustoiminnan, asuntotuotannon lainoituksen, hallinnollisiin järjestelyihin ja riskienhallintaan sekä lainanannossa käytettävien järjestelmien taloudelliseen ja tehokkaaseen käyttöön.

Tarkastus täydentää osaltaan tarkastusviraston aikaisemmin suorittamia valtion rahoitustoimialaan kohdistuneita tarkastuksia, joissa on käsitelty valtion velanhallintaa (toiminnantarkastuskertomus 179/2008) ja valtion kassanhallintaa (toiminnantarkastuskertomus 168/2008).

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Valtion lainananto (antolainauskanta) on taloudellisesti merkittävä eli noin 11–12 miljardia euroa vuosina 2007–2008. Tarkastusta edeltäneessä esiselvityksessä on tehty kartoitus, jonka perusteella valtiontalouden kannalta edellä mainittu merkittävä lainakanta on muodostunut 31.12.2006 neljän hallinnonalan toiminnasta: 1) Ympäristöministeriön (YM), 2) Valtiovarainministeriön (VM) 3) Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) sekä 4) Kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) hallinnonaloista. Kun otetaan huomioon VM:n hallinnonalan lainakannan muodostuneen yksinomaan valtion liikelaitoksille taselainoina annetuista lainoista, voidaan todeta, että valtiontalouden kannalta merkittävää lainanantoa on harjoitettu YM:n, MMM:n ja KTM:n hallinnonaloilla.¹

YM:n hallinnonalalla toimijana on ollut valtion talousarvion ulkopuolinen valtion asuntorahasto (ARA), joka on lainoittanut asuntotuotantoa.² KTM:n hallinnonalalla virastona toimiva Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus (Tekes) on rahoittanut valtion talousarvioon ote-

¹ *Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaisten liikelaitosten aloitavassa taseessa valtiolta liikelaitoksille myönnettyiksi merkityt lainat. Näitä lainoja on myönnetty vuosina 2004–2007 muun muassa Luotsausliikelaitokselle, Senaatti-kiinteistöille, Tieliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle. Vuoden 2007 valtion talousarvion mukaan momentille "15.01.02. Takaisinmaksut valtion lainoista liikelaitoksille" oletetaan kertyvän 159,7 milj. euroa. Liikelaitoksia koskevien lainojen osalta riskit poikkeavat muista valtion antamista lainoista siinä, että valtiolla on liikelaitoksia koskeva määräysvalta ja toisaalta tämän tyyppin lainat kytkeytyvät myös valtion omistajaohjaukseen. Ulkoasianministeriön (UM) tiedot puuttuvat valtiokonttorin (VK) raportista, koska kyseinen lainakanta ei ole ollut VK:n hoidossa; kyseessä ovat olleet kehitysluotot, jotka on esitetty UM:n tilinpäätöksen liitteessä 9; vuoden 2007 valtiontilinpäätöksessä näiden luottojen yhteismäärä on ollut 58 milj. euroa. Uusia kehitysluottoja ei ole myönnetty vuoden 1992 jälkeen, sillä kansainvälisistä kehitysluotoista vuonna 1969 säädetty laki on kumottu (1044/1992).*

² *Valtion asuntorahaston päätösten toimeenpanosta on huolehtinut valtion asuntorahasto -virasto. Vuoden 2008 alusta ARA (virasto) tehtäviä on tarkistettu ja viraston nimeksi on tullut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksista, 71/2007).*

tusta määrärahasta yritysten, yliopistojen sekä tutkimuslaitosten tutkimus- ja tuotekehitysprojekteja.³

Rahamäärältään maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalalla hoidettavien budjettitalouden piiriin kuuluvien lainojen muodostamaa kokonaisuus on pieni (noin 75 milj. euroa), mutta kappalemäärältään huomattava (noin 50 000 lainaa), sillä edellä mainittujen ARAn ja Tekesin lainakanta on noin puolet tästä määrästä (noin 26 000 lainaa).

MMM:n hallinnonalalla maatilatalouden kehittämisrahasto eli MAKE-RA on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka tehtävänä on turvata ja täydentää maatilatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen investointien rahoitusta. MAKERAn lainakanta on ollut 485,4 milj. euroa vuoden 2006 lopussa ja vastaavasti 414,3 milj. euroa vuoden 2007 lopussa (Lähde: NETRA).

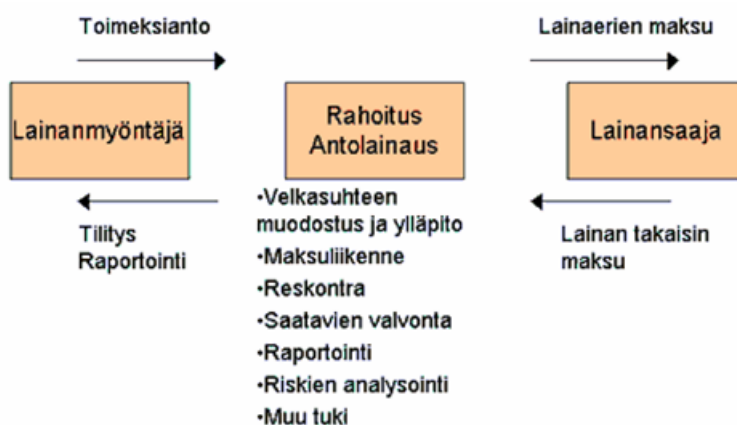
2.1.1 Lainanannon toimijat

ARAn tehtävänä on ollut myöntää aravalainoja ja hyväksyä korkotukilainoja vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen, peruskorjaamiseen ja hankintaan. Lisäksi ARA on myöntänyt erilaisia asumisen avustuksia sekä valvonut omistusasuntolainojen valtioneuvoston takausjärjestelmää. ARAn antolainauskanta on vuosina 2004–2008 ollut 10 mrd. euron tienoilla. ARAn myöntämisen rahoituksen painopiste on 2000-luvun kuluessa siirtynyt enenevässä määrin aravalainoituksesta korkotukilainoitukseen kun aravalainojen myöntämistä koskevaa valtuutta on asteittain alennettu valtion talousarviossa. Vuoden 2008 talousarviossa valtuutta ei myönnetty enää ollenkaan. Aravalainoitusta koskeva lainsäädäntö on edelleen voimassa, joten lainojen myöntäminen voidaan ottaa tarvittaessa käyttöön eduskunnan budjettipäätöksellä.⁴

³ Vuoden 2008 alusta toimintansa on aloittanut Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), jonne on yhdistetty kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön vuoden 2007 mukaiset tehtävät lukuun ottamatta pakolais- ja siirtolaisuusasioita sekä kuntouttavan työtoiminnan, työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvien opintososiaalisten etujen ja työmarkkinatuen määrärahoja. Lisäksi TEM:öön kuuluu aiemmin sisäasiainministeriöön kuulunut alueiden ja hallinnon kehittämisosasto lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä (Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä, 1024/2007).

⁴ Pääomapula oli 1940-luvun lopulla merkittävä ja valtion osallistuminen asuntotuotannon lainoitukseen katsottiin tarpeelliseksi. Aravajärjestelmä perustettiin 1949 asuntopulan poistamiseksi välttämättömän ja sosiaalisesti tarkoituksenmukaisen asuntorakennustuotannon edistämiseksi. Arava -nimi juontaa juurensa vuonna 1949 perustetusta asuntorakennustuotannon valtuuskunnasta. Valtion

VM:n hallinnonalalla toimiva Valtiokonttori (VK) on vastannut lainan myöntämispäätöksen jälkeisistä täytäntöönpanotehtävistä koko laina-ajalta. VK on huolehtinut arava-, maaseutu- ja Tekes-lainojen maksatuksesta, vakuuksiin liittyvistä kysymyksistä, velkomisesta, juridisista tehtävistä ja valtion lainoittamiin vuokrataloihin liittyvistä taloudellisista tukitoimenpiteistä; näitä voidaan luonnehtia lainanannon back office -tehtäviksi. Lisäksi VK:ssa on hoidettu muun muassa lainojen muutokset, velkajärjestelyt sekä aravarahoituksessa tervehdyttämistoimiin liittyvät tukitoimet sekä tietyiltä osin myös riskienhallinta. Näiltä osin VK:n hallinnoinnin roolia voidaan pitää middle office -tehtävänä.⁵



Antolainaus toiminnon pääasialliset tehtävät ovat: valtion varoista myönnettyjen antolainojen hallinnointi, ARAn arvopaperistettujen lainojen hallinnointi lainareskontran osalta erityisyhteisöjen lukuun, korkotukien ja korkotuen luonteisten sopimusten hallinnointi sekä valtiontakausten hallinnointi. Lähde: VK:n esittelytilaisuus 3.9.2007.

KUVIO 1. VK:n antolainaus-osatulosyksikön suhde lainaosapuoliin.

asuntotuotannon lainajärjestelmää on perinteisesti siitä asti kutsuttu aravarahoitukseksi, lainoja aravalainoiksi ja rakennettavia taloja aravataloiksi. Nykyisin toiminta perustuu aravalakiin (1189/1993) ja arava-asetukseen (1587/1993).

⁵ *Rahoitusosalalla käytetään tyypillisesti toiminnan kaksi- tai kolmijakoa: (front office, back office) tai (front office, middle office, back office). Back office termillä ei ole vakiintunutta suomalaista vastinetta, mutta asuntotuotannon antolainauksen osalta voidaan ajatella, että front office -tehtäviin kuuluvat lainan myöntämispäätöstä edeltävät tehtävät, kuten myöntämisedellytysten ja maksukyvyyn selvittäminen. Back office -tehtävään taas kuuluu myöntämispäätöksen jälkeiset täytäntöönpanotehtävät, kuten maksatus, vakuudet ja velkominen.*

tujen lainojen ja saamisten hoitaminen. Säädöksessä on nimetty 25 eri lainojalla syntyneet tai myönnetyt lainat ja valtion myyntihintasaamiset.⁸

VK:n antolainausyksikköön on siirtynyt toukokuussa 2007 kahdeksan henkilöä Tikestä samalla, kun edellä selostetut Tiken hoitamat lainat ja myyntihintasaamiset on siirretty asteittain VK:n hoidettavaksi. Vuosina 2007–2008 meneillään on ollut hanke, jonka tavoitteena on ollut MMM:n hallinnonalan lainojen ja saatavien siirtäminen VK:n hallinnoitaviksi.

Tekesin rahoitustoiminnan tavoitteena on ollut kannustaa yrityksiä lisäämään tutkimus- ja kehitystoimintaansa. Tekesin rahoitus on usein avustuksen ja lainan yhdistelmä. Tekesin lainanantotoiminnan merkittävin osa käy ilmi taulukosta 1.

TAULUKKO 1. Tekesin lainakanta 31.12.2007 ja 31.12.2008.

Tuotenimi	Vuonna 2007 myönnetyt uudet	Loppusaldo 31.12.2007	Vuonna 2008 myönnetyt uudet	Loppusaldo 31.12.2008
Tuotekehityslaina 85 -	53502100,7	196297040,69	69170813	238161761,63
Tuoteparannuslaina 78 - 88	0	218447,38	0	217858,35
Pääomaehtoinen tuo- tekehityslaina 98 -	189000	182219269,83	0	174036990,10
Perustettavan yhtiön pääomaehtoinen laina 04 -	2374184	11487436,60	100000	13303573,40
Pääomaehtoiseksi lainaksi muutettu tuotekehityslaina	2524130,41	19051851,01	552937,4	21083764,54
Kaikki yhteensä	58589415,11	409274045,51	69823750,40	446803948,02

Lähde: NETRA ja VK 30.3.2009.

VK:n antolainausyksikön hoidettavana oleva lainakanta vuosina 2004–2007 on esitetty taulukossa 2.

⁸ *Laki eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi (78/2007).*

TAULUKKO 2. Valtiokonttorin hoitama lainakanta hallinnonaloittain 2004–2007.

Hallinnonala / lainakanta vuonna (mrd. euroa)	2004	2005	2006	2007	Huom.
28 Valtiovarainministeriön ha.	1,724	1,486	1,388	1,238	TLa
29 Opetusministeriön ha.	0,002	0,001	< 0,001	< 0,001	
30 Maa- ja metsätalousministeriön ha.	< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	b
31 Liikenne- ja viestintäministeriön ha.	0,138	0,134	0,124	0,111	TLc
32 Kauppa- ja teollisuusministeriön ha.	0,371	0,393	0,412	0,439	TLd
33 Sosiaali- ja terveysministeriön ha.	< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	
34 Työministeriön ha.	< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	
35 Ympäristöministeriön ha.	10,408	10,258	9,973	9,676	e
Hallinnonalat yhteensä	12,646	12,275	11,901	11,464	

< 0,001 mrd. € = alle 1 milj. euroa

TLa = taselaina valtiolta, Senaatti-kiinteistöt liikelaitoksen vieraassa pääomassa

31.12.2006 laina valtiolta 1,338 mrd. euroa.

b = Vuoden 2007 lopussa VK:lle MMM/Tikeltä siirrettyjä lainoja ja saamia on ollut kaikkiaan 31 080 kappaletta ja niiden pääomamäärä oli kaikkiaan noin 54,3 milj. euroa. Talousarvion ulkopuolella olevien valtion Maatilatalouden kehittämisrahaston tilinpäätöksen (lähde: NETRA) lainasaamisten määrä on 485,4 milj. euroa 31.12.2006 ja 414,3 milj. euroa 31.12.2007.

TLc = taselaina valtiolta, Finnpiilot luotsausliikelaitoksen vieraassa pääomassa 31.12.2006 lainat valtiolta (pitkä- ja lyhytaikainen yht.) 1,36 milj. euroa; Finstashtship varustamoliikelaitoksen lainat valtiolta (pa. ja la. yht.) 73,1 milj. euroa; Tieliikelaitoksen lainat valtiolta (pa. ja la. yht.) 34,5 milj. euroa.

TLd = taselainaa valtiolta, Finnvera Oyj (Aloitusrahasto Vera Oy) 11,5 milj. euroa ja pääomasijoitusyhtiöiden hankintaan saatuihin avustuksiin liittyvä palautusehtojen mukainen velka valtiolle 13,875 milj. euroa.

e = ARAn tilinpäätöksen mukaan 31.12.2006 lainasaamia on 9 646 milj. euroa ja arvopaperistettuja aravalainoja (Fennica-ohjelma) 335 milj. euroa.

Lähde: VK:n raportti "Lainakanta vuosittain" (10.1.2007 ja tarkennukset 13.5.2008).

2.1.2 Lainsäädännöllinen perusta

Valtion asuntotuotantoon suuntautuvan lainanannon kannalta keskeisintä on ollut niin sanottu aravalainsäädäntö eli aravalaki (1189/1993) ja aravaasetus (1587/1993).

Lisäksi eduskunta on päättänyt vuosittain aravalainojen myöntämisvaltuudesta valtion talousarviossa, pääluokassa 35. ympäristöministeriön hallinnonala (mom. 35.30.60. Siirto valtion asuntorahastoon).

Lainsäädäntöä on esitelty yksityiskohtaisemmin tarkastushavaintojen yhteydessä jäljempänä luvussa 3.1.2.

2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset ja rajaukset

Tarkastusta edeltäneen esiselvityksen perusteella tarkastuksen kysymyksenasettelussa pidettiin tärkeänä valtion talouden kannalta suurimman antolainaustoiminnan, hallinnolliset järjestelyt mukaan lukien, yhdenmukaisuutta sekä lainanannossa käytettävien IT-ohjelmien ja -järjestelmien taloudellista ja tehokasta käyttöä. Lainakantaan sisältyvien riskien suhteen tärkeänä osa-alueena tarkastuksessa on riskienhallinta ja niihin liittyvät järjestelyt. Valtionantolainauskanta on vuoden 2008 lopussa ollut noin 11,2 miljardia euroa, josta asuntotuotannon osuus on 9,5 miljardia euroa eli 84 prosenttia.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on: Onko valtion asuntotuotannon lainanannon hallinto tarkoituksenmukaisesti hoidettu? Pääkysymystä on lähestytty tarkastuksessa selvittämällä lainoituksessa käytettyjen menettelyjen ja toimintojen ajan- ja tarkoituksenmukaisuus valtiontaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Pääkysymys on jaoteltu teemoihin, joita ovat olleet:

- antolainauksen laajuutta ohjaavat tekijät
- antolainauksen toimijat ja tehtävät
- keskeiset muutokset toiminnassa
- riskienhallinta
- IT:n käyttö, tietojärjestelmien toimivuus ja raportointi.

Tarkastuksen alkamisen jälkeen todettiin aiheelliseksi rajata tarkastus asuntotoiminnan lainoituksen hallintaan. Perusteena tälle rajaukselle on ollut se, että aravalainsäädäntöön on tehty vuosien kuluessa lukuisia muutoksia, joiden seurauksena VK:n hoidettavana olevaan aravalainakantaan on sisältynyt ehdoiltaan erilaisia lainaryhmiä 67 kpl. Osaltaan lainaryhmi-

en korkeaan määrään on vaikuttanut se, että aravalainojen laina-ajat ovat pitkiä (usein 40–45 vuotta).⁹

Lisäksi edellä mainitun rajauksen perusteena on ollut se, että lainanannon perustarkoitus asianomaisella toimialalla eli valtion tukimuotoaspekti vaikuttaa kysymyksenasetteluun muun muassa riskien suhteen. Tästä johdun eri hallinnonalojen lainanantotoiminnot eivät kaikilta osin ole vertailukelpoisia keskenään.¹⁰

Tarkastuksen kohteena ei ole ollut aravajärjestelmän tarkoituksenmukaisuus. Tarkastuksessa ei myöskään ole käsitelty jo aikaisemmin tarkastettuja ARAn toimintaa liittyvä kysymyksiä, kuten asuntomarkkinatiedon tuottamista ("Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa", toiminnantarkastuskertomus 104/2005) ja varainhankintaa ("Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003", toiminnantarkastuskertomus 102/2005).

2.3 Tarkastuksen kriteerit

Haettaessa vastausta edellisessä luvussa esitettyihin tarkastuskysymyksiin, on tarkastuksessa selvitetty valtion asuntolainaus toiminnan hallinnollisten menettelyjen tarkoituksenmukaisuutta käymällä läpi lainanannon prosessin keskeiset vaiheet eli front-, middle- ja back office –toiminnot. Toisin sanoen tarkastuksessa on seurattu asian käsittelyä lainan päättymisestä aina lainan hakemiseen saakka. Käänteinen järjestys on valittu sen takia, että kaikki tyypilliset tapaukset on saatu otetuksi tarkastusaineistoon.

Erytistä huomiota on kiinnitetty lainoituksen yhteistyömenettelyihin ja eri toimijoiden rajapintoihin, tietojärjestelmien ja -tekniikan käyttöön, raportointiin ja riskienhallintaan.

Asuntotuotannon lainoitusta on tarkastuksessa arvioitu valtionaloudellisesta näkökulmasta selvittämällä edellisessä luvussa mainittua tarkastuskysymystä ja siitä johdettuja teemoja.

⁹ Aravalainoja voidaan ryhmitellä vuokratalo-, asumisoikeus- ja henkilölainoihin. Vuokratalo- ja henkilölainoja on myönnetty kolmeen käyttötarkoitukseen: hankintaan, rakentamiseen ja perusparannukseen (lähde: VK:n antolainausyksikön esitys 3.9.2007/Nieminen).

¹⁰ Asuntotuotannon lainoituksessa yleensä ko. kiinteistö toimii valtion saatavaa turvaavana vakuutena, kun taas esim. Tekes -rahoituksessa lainoitus kohdistuu jo lähtökohtaisesti riskejä sisältävään toimintaan.

2.4 Tarkastuksen kohde, aineisto ja menetelmät

Valtion lainoittama asuntotuotanto on vuoteen 2007 saakka toteutettu pääsääntöisesti aravajärjestelmän kautta, jonka keskeiset toimijat ovat olleet ARA ja VK, joihin tarkastuksen tiedonhankinta on keskittynyt.

Tarkastuskäynnit VK:iin on tehty 3.9. ja 30.10–12.11.2007 ja ARAan 4.12.2007–30.1.2008. Mainittujen käyntien yhteydessä on tutustuttu lainanmyöntämismenettelyyn (ARA) ja lainanhoitojärjestelyihin (VK) sekä haastateltu kohdevirastojen asiantuntijoita tarkastusteemojen avulla. Lisäksi edellä mainittujen tarkastuskäyntien perusteella on käsitelty lainakohtaisia tietoja, jota koskeva tapausperusteinen aineisto on muodostettu erikseen valittavista lainoista ja niitä koskevista asiakirjoista. Lainatapausten valintaa, toteamista ja asiakirjojen valintaa varten on tehty tarkastuskäynnit VK:iin ja ARAan 3.4.–20.5.2008; samassa yhteydessä on käyty läpi lainoitukseen liittyviä tietojärjestelmiä sekä selvitetty myös lainoitusasiakirjojen arkistointia.¹¹

Tarkastukseen liittyvät asiat on jäsenelty VK:n ja ARA:n toimintoja koskeviksi kysymysmuotoisiksi tarkastusteemoiksi (27 teemaa). Teemojen avulla on lähestytty edellisessä kappaleessa selostettuja tarkastuskriteereitä, joiden kautta on selvitetty asuntolainaus toiminnan hallinnollisten menettelyjen tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuskäynteihin liittyvät haastattelut on valmisteltu lähettämällä mainitut tarkastusteemat ennalta tapaamisiin osallistuville. Teemat on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen on suunnattu lainahoitoon ja toinen osa lainanantoon painottuviin teemoihin. Tarkastusteemojen runko on liitteenä 1.

Tarkastusteemojen suunnittelussa samoin kuin tarkastuskäynneillä kootun haastatteluaineiston analyysityökaluna on käytetty laadullisen aineiston analyysiin tarkoitettua ohjelmaa. Ohjelmaa käytettiin myös avuksi lainoitusta koskevien asiakirjojen käsittelyssä.

Lainoituksen hoitamisessa käytettyjen tietojärjestelmien osalta tarkastuksessa on perehdytty eri järjestelmien ja tietoaineistojen käyttöön sekä tarkastusteemojen avulla että käymällä läpi keskeisimpien järjestelmien tietoja. Käytännössä tämä on tehty selvittämällä erikseen valittujen lainatapausten avulla, mitä tietoja kustakin lainasta on ollut eri järjestelmissä.

¹¹ Erikseen on käyty selvittämässä paperimuotoisten asiakirjojen säilytystä ARA:n arkistossa 19.5.2008.

Lisäksi tuloksellisuustarkastuksen rinnalla tarkastusvirasto on suorittanut VK:n lainanhoitojärjestelmän (LAIHO) tarkastuksen osana tilintarkastusta.¹²

Tarkastuskäyntien yhteydessä järjestettyjen tapaamisten aikana läpikäytyistä tarkastusteemoista on laadittu erillinen haastattelukooste, joka on ollut sekä ARAn että VK:n kommentoitavana loka–marraskuussa 2008.

Lainatapauksia valittiin näytteeksi 13 erilaista tilannetta siten, että erikseen valittuja tapauksia oli useampia, jolloin tapausten yhteismääräksi muodostui 27 kappaletta. Koska samaa kohdetta on saatettu lainoittaa useammalla lainalla, kasvoi näytteen sisältämien yksittäisten lainojen määrä 50 kappaleeseen.

Tarkastuskertomuksen luonnos on ollut marraskuussa 2009 kommentoitavana valtiovarainministeriössä, ympäristöministeriössä, ARAssa ja VK:ssa. Saatu palaute on otettu tekstimuutoksina huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Klaus Naumänen. Tarkastusta on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Sepovaara. Tilintarkastukseen sisältyneen VK:n lainanhoitojärjestelmää koskeneen tarkastuksen on suorittanut johtava tilintarkastaja Timo Kerttula. Järjestelmätarkastusta on valvonut tilintarkastuspäällikkö, CISA Pentti Mykkänen.

¹² Ks. *Valtiokonttorin tilintarkastuskertomus vuodelta 2007, VTV dnro 161/53/07/14.4.2008.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Tarkastusteemoihin perustuvat havainnot

Tässä luvussa esitetään tarkastusteemojen perusteella tarkastuskäyntien yhteydessä käytyihin keskusteluihin pohjautuvat havainnot. Teemat käsitellään kukin omana lukunaan, ellei toisin ole ilmoitettu.

Haastatteluihin on osallistunut kolme asiantuntijaa molemmista virastoista ARASTa ja VK:sta eli yhteensä kuusi henkilöä. Lisäksi haastattelukoosteen perusteella sekä ARAn että VK:n nimeämät yhteyshenkilöt ovat antaneet täydentäviä kommentteja, joten teemojen taustalla on yhteensä kahdeksan asiantuntijan näkemykset.

Haastattelukoosteessa esitetyt näkemykset perustuvat tarkastuskäyntien aikana voimassa olleeseen lainsäädäntöön ja käytäntöön; mahdolliset jälkeinpäin toteutetut merkittävät muutokset on mainittu huomautuksina erikseen.

Tarkastuksen kohteena olevaa toimintaa ohjaavaa normistoa eli lainsäädännöllistä perustaa on selostettu sitä mukaan kun teemoja on haastattelujen perusteella käyty läpi.

Jäljempänä esitetään lyhyt yhteenveto aravalainoituksen tukitoimenpiteistä yleisesti. Tämän jälkeen selostetaan tukitoimia käytännössä tarkastuskäynneillä tehtyjen haastattelujen mukaan. Asian hahmottamiseksi haastattelujen perusteella esitettyjä asioita on täydennetty kirjalliseen aineistoon ja sähköisistä järjestelmistä saatuihin raportteihin perustuvilla tiedoilla.

3.1.1 Mitkä tekijät ovat ohjanneet antolainaustoiminnan laajuutta?

Haastateltavien mukaan antolainaustoimintaan ovat ohjaavasti vaikuttaneet eduskunta ja ministeriöt sekä markkinat. Eduskunta on vaikuttanut lainsäädännön ja talousarvion kautta, valtioneuvosto vuosittain annettavan käyttösuunnitelman kautta sekä ohjaava ministeriö (erityisesti YM, osin VM) ARAn johtokunnan kautta ja jossain määrin myös tulossopimusten kautta. Lisäksi nykyisin myös yhteistyösopimuksilla on ohjaavaa vaikutusta; yhteistyösopimuksia on tehty muun muassa ARAn ja VK:n kesken, YM:n ja VK:n kesken (esim. YM:n asumisen tulosalueen ja VK:n rahoituksen välinen yhteistyösopimus, allekirjoitettu Helsingissä maaliskuun

10. päivänä 2005 tai ARAn ja VK:n rahoitustoimialan välinen yhteistyösopimus 2006, allekirjoitettu Helsingissä huhtikuun 4. päivänä 2006 ja sopimusta täydentävät vuositavoitteet vuosina 2005–2007).

Kaikkien haastateltavien mukaan asuntolainoituksessa keskeisiä säädöksiä ovat kulloinkin voimassa oleva aravalainsäädäntö sekä asianomaisia lainoitusviranomaisia koskevat normit, joissa säädetään muun muassa kyseisten yhteisöjen toimivallasta lainanannossa. Valtion talousarviossa eduskunta on päättänyt vuosittain aravalainojen myöntämisvaltuudesta. Talousarvion hyväksymisen jälkeen valtioneuvosto on YM:n esittelystä vahvistanut (yleensä tammikuussa) kuluvan vuoden talousarvioon sisältyvien aravalainojen myöntämisvaltuuksien alueelliset ja muut käyttöperusteet (*käyttösuunnitelma*); ARA on aloittanut samalla lainanjaon käytännön valmistelun. Käyttösuunnitelman vahvistamisen jälkeen ARA on jatkanut kuluvaa vuotta koskevan lainanjaon valmistelua, jota koskevat yleisperiaatteet on käsitelty ARAn johtokunnassa.¹³ ARA on jatkanut lainanjaon valmistelua, joka käsittää muun muassa erilaisia analyysejä ja sidosryhmien näkemysten kartoittamista; tämä vaihe on kestänyt pääsääntöisesti noin kaksi kuukautta ja päättynyt ARAn johtokunnalle annettavaan lainanjakoesitykseen.

ARAn johtokunta on yleensä maaliskuussa hyväksynyt kunnille osoitettavien aravalainoituksen myöntämisvaltuuksien määrät, korkotukilainoituksen piiriin hyväksyttävät vuokra-, osaomistus- ja asumisoikeustalokohdeet sekä vuodesta 2005 alkaen erityisryhmien investointiavustuksen piiriin hyväksyttävät kohteet. Tämän jälkeen ARAn ylijohtaja on tehnyt kuntakohtaisia aravalainojen myöntämisvaltuuksia koskevat päätökset johtajan esittelystä. Korkotukilainavaraukset ja erityisryhmien investointiavustusvaraukset ylijohtaja on päättänyt alueyksikön päällikön esittelystä ja 1.1.2008 alkaen johtajan esittelystä.

Markkinoiden katsottiin ohjaavan toimintaa lähinnä kahden mekanismin kautta. Ensinnä rahoitusmarkkinoilla olevan rahan hinta (korko) yleisesti ohjaa lainansaajia edullisimman rahoituksen vaihtoehtoon. Toinen tekijä liittyy lainaehtoihin, sillä haastateltavien käsitysten mukaan aravarajoitukset (esim. siitä, mihin rakennuksia ja asuntoja saa käyttää, luovutusrajoi- tukset, tuottojen tuloutusta koskevat ehdot sekä yleishyödyllisyyden vaatimukset ja niiden valvontaa koskevat määräykset) ovat saattaneet hillitä aravalainojen kysyntää, vaikka korkotaso olisikin kilpailukykyinen.

Kahden haastateltavan mukaan lisäksi aravalainojen ehdot (korko ja rajoitukset) ovat voineet vaikuttaa lainahakijoiden yleisen lainoitushalukkuuden kautta siihen, miten kunakin vuonna on tehty varauspäätöksiä.

¹³ Johtokunta on toiminut sekä viraston että rahaston johtokuntana.

Mikäli kiinnostus on ollut vähäistä ja suuntaus ollut laskeva, on myöntämisvaltuutta voinut jäädä käyttämättä, mikä puolestaan on vaikuttanut kehämäisesti eli tulevien vuosien talousarvioon otettavaa myöntämisvaltuutusta supistavasti.

Kolmen haastateltavan mukaan lamavuosina 1990-luvulla aravakorot olivat matalat ja aravalainoilla oli ollut kysyntää, kun valtionantolainojen keskiporkko oli ollut alempi kuin markkinakorko; sitten tilanne koko 2000-luvun alun on ollut päinvastoin, jolloin aravalainoja on maksettu pois ja lainansaajat ovat muuttaneet niitä pankkilainoiksi. Vasta vuosina 2006–2007 rahamarkkinoilla korkotason nousu on palauttanut kiinnostusta valtion lainanantoon, mutta vuoden 2008 talousarviossa ei ole enää myönnetty valtuuksia aravalain mukaiseen lainanantoon.

3.1.2 Missä määrin on ollut mahdollista muuttaa lainaehtoja (joustavuus)?

Haastateltavien mukaan joustomahdollisuuksia ei käytännössä ole ollut, sillä aravalainoja koskevat perusehdot, joita lainaan kulloinkin on sovellettu, ovat tarkkaan johdetut aravalainsäädännöstä. ARAn edustajien mukaan myös EU:n valtioneuvoston päätökset ovat edellyttäneet, että tuen kohdentumisesta on huolehdittu. Haastateltavien mukaan aravalainoitus on joustavuuden kannalta ollut erittäin jäykkää verrattuna rahalaitosten lainoitukseen – tämä on tullut toistuvasti esiin lainansaajien kanssa käydyissä yksittäisissä keskusteluissa, kun esimerkiksi pankit yleensä ovat voineet tehdä erilaisia sopimuksia: muuttaa ehtoja ja maksuaikatauluja tai jopa konvertoida lainan uudeksi, mutta aravalainojen laina-aikoja ei ole voinut neuvottelemalla muuttaa. Esimerkiksi laina-aika vuokratulo aravalainalle (Aravalaina uudisrakentamiseen) on ollut noin 40 vuotta ja enintään 45 vuotta (Arava-asetus 1587/1993; muut. 824/2003 ja 131/2004).

Sen sijaan on ollut mahdollista, että lainansaaja maksaa lainan valtiolle takaisin ennen laina-ajan päättymistä. Näin on tehtykin tilanteissa, joissa aravalainojen korko on ollut merkitsevästi korkeampi markkinakorkoon nähden ja hyvän luottokelpoisuuden omaavalla lainansaajalla ollut mahdollista saada pankkilainaa, jolla on maksettu valtion aravalaina pois. Siinä tapauksessa lainalle jäävät kuitenkin aravarajoitukset, sillä konvertointi pankkilainoiksi ei poista rajoituksia (ks. selostus jäljempänä tämän luvun lopussa; Aravarajoituslaki 3 § 3–4 mom., 1190/1993; muut. 735/2004). Toisaalta korkojen noustessa lainansaaja ei ole voinut muuttaa jo konvertoitua lainaa takaisin aravalainaksi. Muita lainanhoidon aikana tehtäviä muutoksia käsitellään jäljempänä luvussa 3.1.19.

Kolmen haastateltavan mukaan erään tyyppinen joustomahdollisuus on kuitenkin otettu käyttöön siten, että aravalainoituksessa on vuoden 2003 syksystä lähtien ollut kaksi lyhennysvaihtoehtoa: vuosimaksulaina ja sen rinnalle kehitelty kiinteälyhenteinen laina, jossa on käytetty asetuksella määrättyä kiinteätä lyhennystaulukkoa (ks. Aravalaki 17 §, 1189/1993; muut. 719/2003 ja Arava-asetus 1587/1993; muut. 824/2003). Menettelyä on voinut soveltaa asetusmuutoksen aikana vireillä olleisiin ja sen jälkeen myönnettyihin uusiin aravalainoihin, mutta lainasaajat eivät ole sanottavasti tätä vaihtoehtoa käyttäneet.¹⁴

Haastateltavien mukaan havaittavissa on ollut kehitystä, jossa suuremmat yleishyödylliset yhteisöt ja nykyisin myös kunnat ovat osoittavat liiketaloudellisesti painottuvaa ajattelua muun muassa luopumalla omista asuntokannoistaan; näissä yhteyksissä aravarajoituksia on arvosteltu liian sitoviksi ja niiden estävän liiaksi asioiden hoitamista taloudellisesti järkevästi. Haastateltavien mukaan asian toinen puoli on kuitenkin siinä, miten liiketaloudelliseen ajatteluun sovitetaan esimerkiksi erityisryhmien ja vähäosaisten asumistarpeet ja kohtuulliset asumiskustannukset.

Rajoitusmerkintä, joka käy ilmi rasiustodistuksessa ja osakekirjoissa, on voimassa 45 vuotta. Rajoitusten taustalla ovat 1970-luvulla ilmenneet ongelmat kun valtion lainoittamien vuokratulojen omistajat maksoivat valtion lainan pois ja saattoivat sen jälkeen rajoituksitta myydä vuokratalonsa huomattavan suurella voitolla. Voiton muodostumisen katsottiin syntyneen valtion tukea hyväksi käyttämällä. Koska valtion lainoittaman vuokra-asuntokannan säilymisen ja näissä asunnoissa asuvien vuokralaisten asumisturvan pelättiin olevan vaarassa, säädettiin vuonna 1974 laki asuntolainoitettuihin vuokratuloihin kohdistuvista väliaikaisista rajoituksista. Rajoitukset muutettiin pysyviksi vuonna 1980.

Sittemmin aravarajoituksiin on tehty helpotuksia. Vuonna 2004 lakia muutettiin siten, että vuoden 1979 jälkeen myönnettyihin aravalainoihin liittyvä rajoitusaika on voitu lyhentää 45 vuodesta 35 vuoteen ja vuonna 1990 ja sen jälkeen niin sanotulla vuosimaksulainalla rahoitettujen talojen rajoitusaika on lyhennettävissä viidellä vuodella eli 40 vuoteen. ARA voi myöntää hakemuksesta, asettamallaan ehdoilla osaksi tai kokonaan vapautuksen rajoituksista, jos se edistää alueen asuntomarkkinoiden toimivuutta tai ehkäisee asuntojen tyhjinä olemista sekä tästä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä, taikka muusta erityisestä syystä. Säännösten mukaan rajoi-

¹⁴ VK:n edustajien mukaan kiinteälyhenteisiä uusia lainoja on myönnetty vain vuokratalon rakentamiseen, 30.9.2008 pääomaa jäljellä 48,3 milj. euroa; rimmakaisysteemin mukaista vuosimaksulainaa vuokratalon rakentamiseen on jäljellä vastaavana aikana 443,6 milj. euroa.

tuksista vapauttamisen edellytyksenä on, että valtion asuntolaina tai aravalaina maksetaan kokonaan takaisin vapautettavan asunnon tai talon osalta. (Aravarajoituslaki 16 §, 1190/1993; muut. 735/2004). Samassa yhteydessä säädettiin 1.9.2004 ja sen jälkeen myönnettyjen aravalainojen rajoitusajaksi 40 vuotta. (Aravarajoituslaki 3 § 3 mom., 1190/1993; muut. 735/2004).¹⁵

3.1.3 Kysyntä ja tarjonta – paljonko lainahakemuksia on hylätty?

Haastateltavien mukaan ARAssa ei ole tehty varsinaisia aravalainoja koskevia kielteisiä päätöksiä eli lainahakemuksia ei ole hylätty. Tähän on vaikuttanut monivaiheinen hakumenettely ja yleishyödyllisyyttä koskevat säännökset.

Yksinkertaistettuna aravalainoituksen vaiheet ovat koostuneet seuraavasti:

1. Lainanhakijan hakemus kuntaan.
2. ARA on osoittanut myöntämisvaltuuden kuntaan.
3. Kunta on tehnyt varauspäätöksen (lainavaraus; Aravalaki 3 § 2 mom, 1189/1993).
4. ARAn on ilmoittanut lainanhakijalle kunnan lähettämästä lainavaruudesta (ns. diaarikirje sisältää mm. diaarinumeron, ohjeita ja käsitteilyajan yhteystiedot).
5. Lainanhakijan lainansaantikelpoisuutta on selvitetty ja tarvittaessa hakija on nimetty yleishyödylliseksi yhteisöksi.
6. Lainanhakija on valinnut rakennuttajan ja suunnittelijan; rakennuttaja on toimittanut vakuutuksen suunnittelun ohjauksesta ARAn laatutavoitteiden mukaisesti ARAlle.
7. Lainanhakija on valinnut rakentajan.
8. Lainanhakija on toimittanut ARAlle hakemuksen suunnitelmien ja kustannusten hyväksymiseksi; ARA on tehnyt osapäätöksen (käytännössä lupa rakennustöiden aloittamiselle).
9. Varsinaisessa *lainapäätöksessä* aravalainan myöntävä viranomainen (ARA tai kunta) on hyväksynyt kohteen rahoitussuunnitelman, rakennussuunnitelman ja kustannukset, jollei niitä ole jo aikaisemmin hyväksytty, sekä on vahvistanut lainoitusarvon, hankinta-arvon ja lainan

¹⁵Ks. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aravalain, aravarajoituslain sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta, HE 79/2004 vp.*

suuruuden. Lainaa koskevat tiedot (päättös) on lähetetty kirjeenä VK:lle.

10. Maksatus; ARAn myöntämän aravalainan osalta lainansaaja ja kunnan myöntämän lainan osalta kunta tilaa lainan maksettavat erät VK:lta.
11. VK on ARAn tekemän aravalainapäätöksen perusteella laatinut aravalainavelkakirjan sekä lähetekirjeen, jossa lainansaajaa on pyydetty lähettämään kirjeessä mainitut asiakirjat VK:lle lainan maksatusta varten.
12. Lainansaaja on toimittanut VK:lle allekirjoitetun aravalainavelkakirjan sekä VK:n lähetekirjeessä mainitut asiakirjat.
13. Lainansaaja on lainoitettuna kohteen rakennustöiden edetessä tilannut VK:lta aravalainan maksueriä ARAn hyväksymän rahoitussuunnitelman perusteella. Rahatilaukseen on liitetty työvaihetodistus rakennustöiden etenemisestä.
14. Kun rakennuskohteen vastaanottotarkastus on pidetty asuntojen osalta, lainansaaja on hakenut ARAlta lopullisten kustannusten ja niihin perustuvan lopullisen aravalainapäätöksen vahvistamista. Tarkistus päätös eli lopullinen aravalainapäätös on toimitettu VK:lle tiedoksi.
15. Jos ARAn tarkistamassa aravalainapäätöksessä lainan määrää on lisätty, VK on laatinut aravalainan lisäyksen osalta aravalainavelkakirjan sekä lähetekirjeen, jossa lainansaajaa on pyydetty lähettämään kirjeessä mainitut asiakirjat VK:lle myönnetyn lisälainan maksatusta varten.
16. Lainansaaja on toimittanut VK:lle mahdollisesti myönnetyn lisälainan osalta allekirjoitetun aravalainavelkakirjan sekä VK:n lähetekirjeessä mainitut asiakirjat.
17. Lainansaaja on tilannut VK:lta aravalainan viimeisen maksuerän maksatusta. Rahatilaukseen on liitetty työvaihetodistus rakennuskohteen ulkopuolisten töiden ja pihatöiden valmistumisesta. Tässä yhteydessä on edellytetty, että VK:lle on toimitettu vakuutusyhtiön lainoituskohteesta antama täysarvovakuutustodistus.

Varsinaista lainan myöntämistä (9) on edeltänyt useita vaiheita, jossa mahdollinen lainanhakija on saattanut tulla karsituksi. Ensinnä on kunnan käsittely (1 ja 3), jossa kunta on käynyt saapuneet lainahakemukset läpi ja on laatinut niiden perusteella lainoitusesityksensä eli antanut hakijalle kohteeseen aravalainavaruuden eli (kunnan) varauspäätöksen.

Kunnan varauspäätös on käynnistänyt ARAssa lainanhakijaa koskevan lainansaantikelpoisuuden selvittämisen (5), johon on sisältynyt muun muassa mahdollisten maksurästien selvittäminen, mikäli hakijalla on ollut jo aikaisemmin valtiolta aravalainaa. Lisäksi ARAn valvontayksikkö on selvittänyt lainanhakijan riskiluokituksen käyttämällä ARAn neliraportista luokitusta; sittemmin on siirrytty seitsenportaiseen luokitukseen (Asiaa käsi-

tellään jäljempänä tarkemmin luvussa 3.1.17 'Luottoriskien hallinnan periaatteet ARA-lainojen lainojen suhteen').

Aravalainansaajana on voinut olla kunta, muu julkisyhteisö tai yhteisö, joka on täyttänyt yleishyödyllisyyttä koskevien edellytykset ja on arava-säännösten mukaan nimetty tämänlaiseksi yhteisöksi (5).¹⁶ ARA nimeää yhteisöt yleishyödyllisiksi asuntoyhteisöiksi hakemuksesta ja valvoo, että nimetyt yhteisöt täyttävät yleishyödyllisyyden edellytykset ja toimivat niiden mukaisesti. ARA voi myös peruuttaa nimeämisen, jos yhteisö ei toimi yleishyödyllisyyden edellytysten mukaisesti tai jos yhteisö hakee nimeämisen peruuttamista. (ks. Aravalaki 15, 15a–15e §§, 1189/1993; muut. 571/1999). Aravalainan myöntämisen ehtona on ollut, ja käytännössä myös hakuprosessin käynnistämisen edellytyksenä, että hakija tulee olla nimetty yleishyödylliseksi yhteisöksi, ellei kyseessä ole julkisyhteisö. Tämä merkitsee sitä, että mahdollisista lainanhakijoiden joukosta on karsiutunut osa pois jo lainansaantiedellytysten ja yleishyödyllisyyden edellytysten selvittämisvaiheessa.

Seuraava vaihe, joka on saattanut johtaa hakijan karsiutumiseen, liittyy osapäätökseen (8), joka käytännössä merkitsee lainahakijalle annettavaa lupaa rakennustöiden aloittamisesta. Osapäätösvaihe on käsittänyt lainakohteen aravalainojen myöntämisen yleisten edellytysten olemassaolon toteamisen, johon on sisältynyt muun muassa lainoituksikohteen suunnitelmien ja kustannusten hyväksyminen. Suunnitelmien ja kustannusten hyväksymisen on tehnyt ARA lainahakijan hakemuksesta. Mikäli lainoituksikohteen kustannukset on todettu liian korkeiksi, on hanke voitu hylätä tai sitten lainahakija on saattanut itse vetää hakemuksensa pois, mikäli kohteelle on saatu muuta rahoitusta. Vastaavasti suunnitelmissa on voinut olla sellaisia puutteita, jotka ovat rajoittaneet asuntojen käyttöä tietyille kohde-ryhmille tai olleet omiaan aiheuttamaan vaikeuksia tietyissä tilanteissa (esim. pimeä porrashuone ja pitkät pimeät käytävät tai kulkeminen liikenneväylälle ja parkkipaikalle on hankalaa). Haastateltavien mukaan edellä mainittuja asioita on käyty ARAn käsittelijöiden ja lainanhakijoiden välillä läpi puhelimitse ja tätä kautta on tarjottu lainahakijalle mahdollisuutta korjata tilannetta.

Haastateltavien mukaan nämä varsinaista aravalainan myöntämistä edeltävät vaiheet hakuprosessissa ovat karsineet pois sellaiset kohteet, joiden lainoittaminen olisi ollut epätarkoituksenmukaista tai joissa todennäköisesti olisi kohdattu myöhemmin ongelmia.

¹⁶ *Yksityishenkilöiden aravalainoitus on lakkautettu vuonna 1997.*

Vaiheet 10–17 ovat liittyneet lainanmaksatukseen rakennustyön edetessä, tarvittavat päätökset on tehty ARAssa ja käytännön toimenpiteet (ml. maksatukset) VK:ssa.

3.1.4 Miten luottolaitostoimintaa harjoittavat tahot suhtautuvat lainanantoon?

Haastateltavien käsityksen mukaan liikepankit eivät ole pitäneet valtion asuntolainoitusta kilpailevana toimintana, koska toiminta tapahtuu eri markkinoilla. Tyypilliseen liikepankkien toimintaan verrattuna merkittäviä eroja ovat olleet muun muassa aravarajoitukset, omakustannusperusteiset vuokratasot, aravalainojen korkotason sääntely ja siitä johtuvat korkotason muutokset, joiden laskeminen lainakohtaisesti on lisännyt lainanhoidokuluja. Lisäksi valtion lainoittamat kohteet, etenkin 1990-luvun puoliväliä aikaisemmin, ovat sijainneet usein myös syrjäisemmillä alueilla, kun taas liikepankkien kiinnostus on kohdistunut kasvukeskuksiin, joissa lainoittamisen riskit ovat olleet pankkien kannalta pienemmät. Toisaalta ARAn edustajien mukaan aravalainakannasta 2/3 on suurimpien kasvu-seutujen alueella.¹⁷

Kahden haastateltavan mukaan Kuntarahoitus on jonkin verran osittanut kiinnostusta lainoittaa kuntien, asuntoyhtiöiden ja yleishyödyllisten yhteisöjen asuntotuotantoa.¹⁸

YM:n antamassa palautteessa on todettu, että edellä sanotun lisäksi asukasvalinta aravavuokrakohteisiin on tapahtunut sosiaalisin perustein.¹⁹

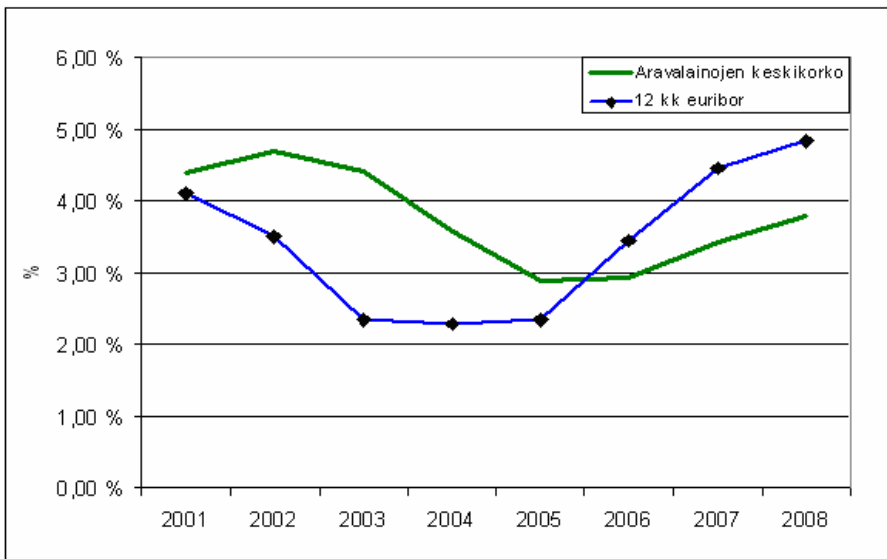
¹⁷ 1980-luvulle saakka aravakohteiden lainoituksessa on käytetty valtion lainoituksen rinnalla osittain liikepankkien ns. ensisijaislainoja, joille valtio on myöntänyt täytetakausta vastaavan valtion vastuun, jolloin nämä lainat ovat olleet rahalaitoksille riskittömiä. Näitä ensisijaisuuden vakuuksia ei ole saanut käyttää muun luoton vakuutena ilman lupaa. Tällä menettelyllä on pyritty turvaamaan valtion vakuusasema. VK:n arvion mukaan vuoden 2007 lopussa näiden lainojen jäljellä oleva taso on ollut noin 400 milj. euron tienoilla. Aravalainapäätösmäärä on riskiraportin (2/2008) mukaan 69 % kuuden suurimman kasvukeskuksen alueella ja 45 % Helsingin seudulla.

¹⁸ Kuntarahoitus Oyj on kuntasektorin omistamana rahoituslaitos, joka tarjoaa pitkäaikaisia lainoja mm. kunnille, kuntien vuokratuotantoyhtiöille ja yleishyödyllisille asuntoyhteisöille. Lisäksi Kuntarahoitus tarjoaa lainoja vanhojen arava- ja muiden asuntolainojen uudelleenjärjestelyihin eli ns. konvertointilainoja.

¹⁹ YM:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.

3.1.5 Syntykö antolainaustoiminnassa voittoa tai tappiota – miten tulos käsitellään?

Lähtökohtaisesti valtion asuntotuotantoon liittyvän lainanannon on katsottu toimivan niin, ettei lainaustoiminnassa syntyisi voittoa. Kun valtio on ottanut pitkäaikaista lainarahaa valtion statuksella lainamarkkinoilta ja siten kyseistä varainhankintaa (ns. sisäänotettua rahaa) on aravalainoituksen kautta ohjattu lainoitettaviin kohteisiin, on valtiontaloudellisena periaatteena ollut, ettei toimintaa tehdä tappiolla, mutta toiminnan kulut katetaan. ARAn edustajien mukaan aravalainoitukseen on sisältynyt ajatus, että lainoissa olisi tukea eli niiden korot olisivat markkinakorkoja alhaisempia. Aravalainojen korko on ollut 1990-luvulla markkinakorkoa edullisempi, mutta tilanne muuttui 2000-luvun alussa kun markkinakorkotasoa laski jyrkästi.²⁰



Lähde: ARAn (rahasto) tilinpäätös vuodelta 2008, s. 13.

KUVIO 2. Aravalainojen keskimarkkinakorko ja 12 kk:n euribor vuosina 2001–2008.

²⁰ Aravalainakannan toteutunut keskimarkkinakorko vuonna 2008 on ollut 3,78 % (3,42 % vuonna 2007). Tarkastuskäyntien aikana markkinakorot ovat olleet aravalainojen keskimarkkinakorkoa korkeammalla tasolla, mutta tilanne on muuttunut vuoden 2009 alussa, ks. esim. Suomen Pankin kuukausitiedote 31.3.2009: "Uusien asuntolainojen keskimarkkinakorko painui alle 3 prosenttiin".

Haastateltavien käsityksen mukaan aravalainatoiminnassa ei sanottavasti ole syntynyt tappiota ja toiminnan laajuuteen nähden tappiot ovat olleet vain vähäisiä. Yksittäisistä kohteista tulevat luottotappiot ovat olleet satunnaisia ja vuodesta 1949 laskien kumulatiivinen luottotappioiden määrä on 3,5 milj. euron tasolla, joka vastaa 0,037 prosenttia aravalainakannasta (vuoden 2008 lopussa 9,4 miljardia euroa).

Tappioiden määrä on esitetty muun muassa ARAn tilinpäätöksessä 2006 sivulla 12 ja Riskiraportissa 1/2008 sivulla 10.

2000-luvun puolivälin tienoilla on ollut havaittavissa, että aravalainoja on maksettu enneaikaisesti takaisin ja konvertoitu niitä pankkiluotoiksi. Haastateltavien mukaan tämä arveltiin johtuneen siitä, että markkinoiden korkotaso on ollut alhainen ja on saattanut esiintyä tilanteita, joissa aravakorko on ollut kaksinkertainen suhteessa pankkien tarjontaan. Tästä on aiheutunut se, että ARAlle (rahasto) on kertynyt rahoituksellista ylijäämää kun takaisinmaksuina rahaa on saatu sisään nopeammin kuin mitä sitä on maksettu lainoina ulos. Tosin välillä on ollut tilanteita, joissa Fennicoiden lunastamiseen on jouduttu hakemaan tilapäistä rahoitusta.²¹

Haastateltavien käsityksen mukaan YM on aikaisemmin lähtenyt siitä, ettei ARAn (rahasto) varoja pitäisi siirtää yleisen budjetin puolelle, sittemmin tuloutuksia on tehty vuosina 2005–2008.²²

3.1.6 Onko antolainaustoiminnassa tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten 10–5 vuoden aikana?

Teeman käsittelyn yhteydessä pyydettiin haastateltavia tarkentamaan, mitä mainitut toteutuneet muutokset ovat olleet? Samalla tiedusteltiin odotettavissa olevia muutoksia: "Entä onko odotettavissa muutoksia (kehityshankkeet)?"

²¹ *Asiaa käsitelty tarkastuskertomuksessa 102/2005 "Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003, dnro 287/54/03/30.5.2005.*

²² *ARAn varoja on tuloutettu vuonna 2005 130 milj. euroa, 2006 128 milj. euroa ja 2007 116,5 milj. euroa valtion talousarvion momentille 12.35.07. "Siirto valtion asuntorahastosta". Vuonna 2008 on tuloutettu 148 milj. euroa (momentin numerotunnus on muuttunut 12.35.20.). ARAn varojen tuloutusta on käsitelty mm. ns. Tarastin raportissa "Valtion asuntorahasto tulevaisuudessa", YM:n moniste 138:2004, ss. 68–73.*

Ratkaisevin muutos haastateltavien mukaan on ollut korkotukilainojen laajempi käyttöönnotto, jonka seurauksena aravalainoituksesta on sittemmin luovuttu. Erityyppisiä korkotukilainoja on otettu käyttöön 1994 ARAn perustamisen yhteydessä ja vuonna 2001 on uudistettu asumiseen liittyvä korkotukilainsäädäntö (Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta, 604/2001).²³

Aravalainojen myöntämistä koskevaa valtuutta on asteittain alennettu valtion talousarviossa, ja vuoden 2008 talousarviossa valtuutta ei myönnetty enää ollenkaan.²⁴ Aravalainoitusta koskeva lainsäädäntö on edelleen voimassa, joten lainojen myöntäminen voidaan ottaa tarvittaessa käyttöön eduskunnan budjettipäätöksellä.

Kolmen haastateltavan mukaan siirtyminen yhteen instrumenttiin eli korkotukiavustuksiin on helpottanut toimintoja ARAssa. Työekonomisesti on ollut helpompaa käsitellä yhden tukijärjestelmän hakemuksia; eri tukimuotojen työvaiheet ovat poikenneet tosistaan, koska korkotukien yhteydessä on käsitelty toisen yhteisön (yleensä pankki) myöntämää lainaa kun taas aravalainojen osalta ARA itse on myöntänyt lainat. Edelleen haastateltavien mukaan uusiin tehtäviin vuodesta 2005 alkaen ovat tulleet erityisryhmien investointiavustukset (laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi, 1281/2004), jotka ovat edellyttäneet täysin uusin toimintatapojen ja käytäntöjen omaksumista; samalla myös asiakaskuntaan on tullut muutoksia.

Merkittävänä muutoksena pidettiin myös uudistuotantoon kohdistuvan aravalainoituksen vähentymistä 1990-luvun lamavuosien 20 000 asunnon tasolta 3000–3500 asuntoon vuoteen 2007 tultaessa. Kolme haastateltavaa mainitsi merkittäväksi henkilökohtaisten omistusravalainoituksen loppumisen vuonna 1996.

Kahden haastateltavan mukaan yleishyödyllisyyttä koskevien menettelyjen käyttöönotto aravalainoituksessa vuoden 2000 alusta alkaen

²³ *Korkotukilainoja on ollut aravalainojen rinnalla aina 1980-luvun alusta asti. Yleinen näkemys 2000-luvulla on ollut se, ettei rahoituksen saatavuus ole ollut enää ongelma, joten on haluttu siirtyä vähitellen korkotukilainoitukseen, koska se ei sido valtion pääomia. Lisäksi uusi tukimuoto (v. 2005) erityisryhmien investointiavustukset sidottiin nimenomaan myönnettäviksi korkotukilainojen yhteydessä ja niitä ei voi käyttää aravalainan kanssa.*

²⁴ *Valtion vuoden 2006 talousarvion mukaan aravalain (1189/1993) mukaisia lainoja sai olla enintään 205 milj. euroa ja vuonna 2007 enintään 90 milj. euroa. Vuosina 2006–2007 ei myönnetty rakennusaikaisia lainoja, aravaperusparannuslainoja eikä omistusravalainoja.*

(Aravalaki 15a–15e §§, 1189/1993; muut. 571/1999) on muuttanut toimintoja ja vähentänyt asiakkaita. Syynä asiakkaiden vähenemiseen pidettiin joidenkin tahojen rajautumista yleishyödyllisyyden edellytysten ulkopuolelle ja yhden haastateltavan mukaan yleishyödyllisyyden valvontaan liittyvää byrokratiaa.

VK:n edustajat pitivät myös muutoksia riskienhallinnassa merkittävänä. Riskienhallinta 1990-luvun alussa oli ollut heidän käsityksensä mukaan aika vaatimatonta ja siinä oli seurattu muun muassa maksuviipeitä, mutta ei oltu tarkasteltu velallisen tilannetta ennakoivasti. Sittemmin on pyritty järjestelmällisemmin selvittämään aravalainoituksen riskejä ja hakea niihin ratkaisuja. Tultaessa 2000-luvulle on VK:ssa haettu keinoja tunnistaa ennakoivasti riskejä tilastollisin menetelmin. Tämä riskienhallinnan kehitys on koskenut aravalainakantaa, joka on ollut määrällisesti suurin VK:n hoidettavan oleva lainakanta.²⁵ Riskienhallintaa käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.1.17.

Kahden haastateltavan mukaan luovutuksensaajan nimeämistoimivallan siirto (Aravarajoituslaki 8 §, 1190/1993; muut. 20/2007) kunnista ARAlle (virasto) vuonna 2007 on ollut merkittävä muutos.²⁶ Tässä muutoksessa vastuu kaikista luovutuksiin liittyvistä kysymyksistä käytännössä on siirretty ARAlle.

Kolme haastateltavaa katsoi merkittäväksi myös kuntien vuokratalojen käyttötarkoitusten muuttamista koskevien ilmoitusten käsittelyn (Aravarajoituslaki 5 §, 1190/1993; muut. 1019/2005) sekä erityisesti akordeja

²⁵ *Tarkastuskäyntien ajankohtana VK:n hoidettavana olevasta 10 mrd. euron aravalainakannasta on ollut 8 mrd. euroa vuokratalolainoja, 2 mrd. euroa asumisoikeutta ja omistuspuolen lainoja on ollut jäljellä alle 70 milj. euroa. Riskienhallintaa on tarkoitus VK:ssa kehittää asteittain koskemaan koko VK:n lainakantaa eli myös muuhun kuin aravalainoitukseen.*

²⁶ *Käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisen asunnon tai talon taikka asunnon hallintaan oikeuttavan osakkeen tai talon omistavan yhtiön osakkeen luovutus on määrääjän säännelty sekä luovutuksensaajan että hinnan osalta. Jos talo on saanut valtion asunto-, arava- tai korkotukemaa lainaa, kunnalle aikaisemmin kuuluneet luovutuksensaajan nimeämistehtävä ja luovutushinnan määräämistehtävät on siirretty ARAlle. Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan kunnalla ei tulisi olla viranomaistehtäviä asiassa, jossa se on joko toinen osapuoli tai jossa sillä on omia intressejä valvottavanaan. Kunnat yhä enenevässä määrin järjestelivät joko suoraan tai välillisesti omistamiensa vuokra-asuntojen ja vuokratalojen omistustaan sekä velkojaan. Nämä järjestelyt sinällään ovat usein perusteltuja sekä omistajan että vuokralaisten ja kuntien vastuiden näkökulmasta katsoen, mutta hyväksyttävänä ei voi pitää viranomaistoimintaa viranomaisen omassa asiassa (HE 198/2006 vp).*

koskevat muutokset (Aravarajoituslaki 16–17a §§, 1190/1993; muut. 1019/2005), jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2006 alusta.²⁷

Ennen vuotta 2006 käyttötarkoitusten muutoksia koskevat kuntien ilmoitukset on käsitelty VK:ssa. Samoin purkuakordit on käsitelty aikaisemmin VK:ssa.

Vuonna 2005 akordien käyttöä on täsmennetty siten, että purkuakordin rinnalle on tullut rajoitusakordi. Samalla purkuakordien päätösvalta on siirretty ARAlle kuten myös käyttötarkoitusten muutoksia koskevien ilmoitusten käsittely. Uusien rajoitusakordien osalta on otettu käyttöön menettely, jossa rajoitusakordin on myöntänyt VK saatuaan ARAn lausunnon asiasta. VK on siis päättänyt akordista ja tarvittaessa akordille asetettavista ehdoista. VK on voinut poiketa ARAn lausunnosta ainoastaan valtion riskienhallintaan liittyvästä erityisestä syystä (ks. jäljempänä selostus erillisliitteessä, lainatapaukset 2 b–4 b). VK:n on neuvoteltava ARAn kanssa ennen asian ratkaisemista, jos se aikoo poiketa lausunnosta (Aravarajoituslaki 16a § 4 mom., 1190/1993; muut. 1019/2005).

Kolme haastateltavaa katsoi, että akordimenettely olisi käytännön syistä kannattanut kokonaisuudessaan järjestää VK:n toimintana muiden taloudellisten tukitoimien rinnalle. Uusittua menettelyä pidettiin tarpeettoman monivaiheisena, joka aiheuttaa helposti sekaannusta asiakkaiden keskuudessa kun asiaa hoitaa kaksi eri viranomaista.

Neljä haastateltavaa piti merkittävänä VK:n toteuttaman SART-järjestelmän (Sosiaalisen Asuntorahoituksen Raportoinnin Tietojärjestelmä) käyttöönottoa myös ARAssa keväällä 2006. SART on arava- ja kotokiuhteisöjen tilinpäätösanalyysi- ja raportointijärjestelmä. VK:n johtaman projektin tavoitteena on ollut kehittää vuokratuloyhteisöjen tilinpäätös-, kulutus- sekä tyhjänäolotietojen siirtämistä sähköisesti VK:n ja

²⁷ *Luottotappioiden syntymisen ennaltaehkäisemiseksi ja vuokratuloyhteisön talouden tervehtyttämiseksi voidaan valtion talousarviossa vuosittain vahvistetun enimmäismäärän rajoissa jäljellä olevasta valtion asuntolainasta tai aravalainasta osa, kuitenkin enintään 40 %, jättää valtion vastuulle (rajoitusakordi). Rajoitusakordia haetaan ARAlle osoitetulla hakemuksella; ARA toimittaa hakemuksen lausunnolla varustettuna VK:lle, joka päättää rajoitusakordista ja tarvittaessa akordille asetettavista ehdoista. ARA voi päättää valtion talousarviossa vuosittain vahvistetun enimmäismäärän rajoissa lainansaajan hakemuksesta, että jäljellä olevasta valtion asuntolainasta tai aravalainasta enintään 50 % jää valtion vastuulle (purkuakordi). Akordien enimmäismäärät on esitetty vuoden 2008 valtion talousarvion momentilla 35.20.60. " Siirto valtion asuntorahastoon".*

ARAN sekä tulevaisuudessa mahdollisesti myös Tilastokeskuksen käyttöön.²⁸

Lisäksi mainittiin organisaatiouudistukset molemmissa virastoissa. ARAn (virasto) organisaatiota on muutettu vuonna 2005, jolloin muun muassa aravahallintoyksikkö on lakkautettu, alueyksiköistä luovuttu ja perustettu valvontayksikkö. ARA (virasto) on saanut uuden ylijohhtajan valtioneuvoston nimittäessä ARAn (virasto) ylijohhtajaksi Hannu Rossilahden 1.11.2006 lukien, jolloin edellinen ylijohhtaja Teuvo Ijäs on jäänyt eläkkeelle.

VK:n antolainausyksikön organisaatiota on muutettu kahteen otteeseen vuonna 2007.

Muutostarpeet ovat johtuneet siitä, että suorien aravalainojen nostot ovat vuoden 2008 alusta alkaen päättyneet, jolloin VK:n lainojen maksatukseen liittyvät tehtävät ovat supistuneet. Vastaavasti tehtävät ja resurssitarpeet olemassa olevan lainakannan riskienhallinnan puolella ovat lisääntyneet. Yksikön toimintaan on lisäksi vaikuttanut vuosina 2006–2008 toteutettu niin sanottu maaseutulainojen siirtohanke, jonka myötä VK:n antolainauksen hallinnoitavaksi on siirtynyt yli 31 000 lainaa Tikestä, lääninhallituksista ja Maanmittauslaitokselta. Järjestelyn yhteydessä Tikestä on siirtynyt kahdeksan henkilöä VK:n antolainaukseen. Aiemmin 2000-luvun alkuvuosina toteutettu VK:n lainojenhallinnointijärjestelmän (LAIHO) rakentaminen ja kehittäminen on ollut iso investointi, joten myös järjestelmäratkaisujen vuoksi on ollut perusteltua keskittää valtion lainojen hallinnointia VK:iin.

Odotettavissa olevat muutokset

Haastattelujen mukaan ARAn kannalta keskeinen muutos on useampivuotinen prosessi, jonka aikana virastoa tullaan uudistamaan siten, että asumisen tukijärjestelmien toimeenpanotehtävien lisäksi toiminta laajenee asunto-olojen, asuntomarkkinoiden ja asuntorakentamisen kehittäjäksi ja asiantuntijaksi.

Uudistetun ARAn (virasto) toiminta on kohdistunut erityisesti sosiaaliseen asuntorakentamiseen ja asuntokantaan ja painottunut erityisryhmille kuten kasvavalle vanhusväestölle kohdentuviin hankkeisiin. Uudistusten myötä vuoden 2008 alusta ARAn (virasto) nimeksi on tullut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus-

²⁸ ARAn tilinpäätös vuodelta 2006, s. 9, vuosikertomus vuodelta 2006, s. 15 ja toimintakertomus vuodelta 2007, s. 15.

sesta, 71/2007). Lisäksi ARA (virasto) on alueellistettu Lahteen kesällä 2008.

3.1.7 Lainanantomenettelyjen yhdenmukaisuus

Kaksi haastateltavaa toi esiin aravalainoitusta koskevan varausmenettelyn, joka on otettu käyttöön myös ARAn korkotuki- ja investointiavustusmenettelyssä. Varausmenettelyn ongelmana pidettiin sitä, että rahoitusratkaisu ei läheskään aina ole tullut samana kalenterivuonna kuin varauspäätös, jolloin niiden kesken on saattanut olla jopa kolmen–neljän vuoden aikaero. Erityisenä ongelmana pidettiin sitä, että varauspäätöksissä on ilmoitettu euromäärä, mutta tosiasiallisesti ei kyseistä euromäärää ole varattu, vaan se on ollut vireillepanovaiheen kustannusoletukseen perustuva arvio lainatarpeesta. Haastateltavien mukaan menettelyssä on lainanhakijan kannalta voinut tulla vastaan sellaisia tilanteita, joissa varauksen antajan on pitänyt ennakoida, mitä kulloinkin tulee tapahtumaan sekä minkä suuruisen ja millä ehdoilla lainoitusvaltuus valtion talousarviossa kunakin vuonna tulee olemaan ja miten lainoitukseen osoitettu lainoitusvaltuuden enimmäismäärä mahdollisesti muuttuu lisätalousarviossa.

Edelleen kahden haastateltavan mukaan asiakirjoissa varaus -nimitys on saattanut olla lainanhakijan kannalta harhaanjohtava, ja asiakkaiden taholta on tullut väärinkäsityksiä siitä, mitä viranomaisen on varauspäätöksellä tarkoittanut. Käytännössä varauspäätöksen merkitys on ollut se, että viranomaisen periaatteessa on antanut suunnitteluluvan rakennushankkeelle, jonka viranomaisen tiettyjen ehtojen vallitessa aikanaan on ottanut kyseisellä lainoituspäätöksellä tukijärjestelmän piiriin. Haastateltavat pitivät ongelmana sitä, että mahdollisesti jonkun tulevan varainhoitovuoden valtuus (tai määräraha) ei tule riittämään kaikkiin tehtäviin laina- tai avustus päätöksiin, jos kyseisen kuluvan varainhoitovuoden valtuus on jo käytetty loppuun.^{29 30}

²⁹ *Kuvatun kaltainen tilanne on tapahtunut investointiavustusten osalta vuonna 2007 niin, että ARAn (rahasto) valtuus loppui kesken vuotta kesäkuussa. ARAn asiakaslehdessä ARAVAKSI 1/2007/15.6.2007 asia kerrottiin näin: " 2. Tämän vuoden investointiavustus on loppunut. Kovan kysynnän ja avustushankkeiden nopean etenemisen vuoksi vuoden 2007 investointiavustusvaltuus on jo kesäkuun alussa kulumus loppuun. Tälle vuodelle oli varattu 45 miljoonaa euroa avustusrahaa, johon ei tullut lisätalousarviossa lisäystä. ARAn tavoitteena on, että osapäätöksen jo saaneet hankkeet saisivat avustuksensa vuoden 2008 alussa ensi vuoden avustusvaltuudesta. ARA lähettää kirjeen niille asiakkaille, joilla on voimassaoleva avustusvaraus. Hankkeiden ajoituksesta on syytä neuvotella ennen urakkakilpailujen järjestämistä. Osapäätöksiä hankkeiden kustannuksista ja uu-*

Koska valtuuden loppuminen saattaa vaikuttaa ratkaisevasti ministeriöiden vahvistamien tulostavoitteiden toteutumiseen ja toisaalta myös hakijoiden toimintaan eli asuntotuotantoon, on tarkastusvirasto pitänyt tärkeänä sitä, että ohjaavat ministeriöt saavat jatkuvasti ajantasaista tietoa lainoitus- ja korkotukivarojen käytöstä. ARAn 11.11.2009 antaman palautteen mukaan raportointia ministeriölle on kehitetty vuoden 2009 alussa ja se on tällä hetkellä ajantasaista ja säännöllistä.³¹

Kolme haastateltavaa piti merkittävänä jo useamman vuoden käynnissä ollutta hanketta, jonka tavoitteena on aravavuokratulo- ja asumisohjelmien yhdenäistäminen. VK on pyrkinyt YM:n kanssa hakemaan yhdenäistämistä ratkaisua siihen, että eri aikoina on ollut käytössä erilaisia lainatyyppejä, joiden korkokannat poikkeavat toisistaan. VK:n tavoitteena on ollut yhdenäistää korkoja.³² Pitkistä laina-ajoista johtuen VK:ssa on hallinnoitu useita kymmeniä erityyppisiä lainoja, joiden hallinnointi on monimutkaista ja korkojen laskeminen työlästä.³³ Yhdenäistämishanke ei kuitenkaan ole ratkaisevasti edennyt, koska korkojen yhdenäistäminen maksaisi ja VM on vaatinut kustannusneutraalia ratkaisua.

YM:n antaman palautteen mukaan yhdenäistämishanke raukesi VM:n edellyttämään kustannusneutraaliin ratkaisuun. Hankkeen yhteydessä selvitettiin perusteellisesti ehdotusten suhdetta perustuslakinäkökohtiin, koska laina- ja vuokraehtojen yhdenmukaistaminen olisi vaikuttanut taannehtivasti lainansaajien oikeusasemaan. Jos laina- ja vuokraehtojen yhdenmukaistaminen olisi edennyt lainsäädäntövaiheeseen, olisi siinä yhteydessä tullut arvioitaviksi

sia avustusvarauksia ei toistaiseksi tehdä." YM:n tiedote 15.8.2007: " Erityisryhmien investointiavustusten käsittelymenettely muuttuu. Nykyisestä jatkuvasta hausta luovutaan ja siirrytään kiinteisiin hakuaikoihin. Uuteen hakumenettelyyn siirrytään, koska avustuksille on ollut odotettua enemmän kysyntää ja määrärahat eivät riitä kaikkien hankkeiden tukemiseen... Tämän vuoden 45 miljoonan euron investointiavustusvaltuus loppui heinäkuussa ja avustusvarauksen saaneita hankkeita on tällä hetkellä 72 miljoonan euron avustumäärälle."

³⁰ Aikaisemmissa päätöksissä on käytetty muotoa "ASUNTOLAINAN EHDOLLINEN VARAAMINEN" ARA (AH) no 861/34/88/13.4.1988, lainatapaus 3b TAI "EHDOLLISEN ASUNTOLAINAN MYÖNTÄMINEN" ARA(AH) no 982/34/84/1984, lainatapaus 4b.

³¹ ARAn palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.

³² ARAn edustajien mukaan vuonna 2009 käyttöön tulee valtioneuvoston aravalainojen takaisinmaksamiseksi.

³³ Aravalainoja voidaan ryhmitellä vuokratulo-, asumisoikeus- ja henkilölainoihin. Vuokratulo- ja henkilölainoja on myönnetty kolmeen käyttötarkoitukseen: hankintaan, rakentamiseen ja peruserävarainhoitoon. Em. lainatyyppien sisältyminen eri lainaryhmiin 67 kpl (Lähde: VK:n antolainausyksikön yleisselvitys 3.9.2007/Nieminen).

aravalainsäädännössä säädetyt valtuudet korkojen nostoon ja koronmääräytymisperusteiden muuttamiseen sekä velkakirjaehtojes mahdollisesti asettamat rajoitukset. Muutosten hyväksyttävyyden suhteessa perustuslain omaisuuden suoja säännökseen olisi selvinnyt viime kädessä eduskuntakäsittelyn yhteydessä.³⁴

Kolmen haastateltavan mukaan VK on ammattimainen valtiokonsernin rahoitusriskien hallinnoija taseen molemmilla puolilla. VK:ssa katsotaan, että valtion antolainakantaa tulee tarkastella kokonaisuutena valtion riskit minimoiden. VK ei tarkastele asuntolainoitusta niin sanotusti asuntopoliittisista lähtökohdista. Tämän vuoksi VK:n näkökulma on saattanut ajoittain poiketa ARAn ja jossain määrin myös YM:n esittämistä kannoista.

Edelleen kolmen haastateltavan mukaan valtion antolainauskannan hoidon (viittaa lähinnä maaseutuluottoihin) keskittäminen VK:iin merkitsee sitä, että lainansaajien kohtelu tulee yhdenmukaiseksi. VK:n todettiin pyrkivän toiminnassaan noudattamaan yleisiä rahoitusalan periaatteita ja lisäksi VK:lla on pitkä kokemus ammattimaisesta toiminnasta niin taloudellisten tukitoimien kuin niin sanottujen kovempien toimenpiteiden, kuten pakkoperintä ja -huutokauppa, suhteen.

Kahden haastateltavan mukaan VK:n eri toimialoille kuuluvien lainakantojen hallinnointi ei ole ollut kovin yhdenmukaista, koska lainoituksen substanssitoimialat ovat poikenneet selvästi toisistaan. Lisäksi rahoituksen luonne on toisiinsa nähden hyvin erityyppistä: Tekes-lainoitus on kohdentunut selvästi riskikohteisiin, maaseutuluotoilla on pyritty tukemaan maa- ja metsätaloutta, joka on altis luonnonolosuhteiden vaihteluille, aravalainoituksessa lähtökohdina on alun perin ollut turvaava kiinnitysvakuus. Aravalainoituksen toimintaympäristössä on vuosien saatossa tapahtunut paljon muutoksia. Esimerkiksi kun 1940-luvun lopulla on aloitettu lainoitus, niin painopiste on tuolloin ollut omistusasuntojen rakentamisessa ja vielä hyvin pitkälle 1950 ja 1960-luvulla. Vuokra-asuntotuotantoa tosin on ollut jo silloin, mutta 1960 ja 1970-luvun taitteessa kun yhtiöiden lainottaminen omistuspuelella oli loppunut, niin painopiste on siirtynyt selvästi vuokra-asuntotuotantoon. Rinnalle on tullut sittemmin henkilökohdainen lainoitus omistuspuelelle, mutta painopiste on siirtynyt vuokratalu-puelelle. Lisäksi 1990-luvun alussa on tullut vielä asumisoikeuslainoitusjärjestelmä mukaan.

Yhden haastateltavan mukaan asumisoikeusjärjestelmän tulevaisuus vaikuttaa epävarmalta. Tähän on useampia syitä, mutta eräs merkittävä on se, että kaksi perinteistä asumisoikeusasuntojen toimijaa, jotka olivat myös keskenään kilpailijoita, ovat eriyttäneet yleishyödyllisyysäännösten voi-

³⁴ YM:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.

voimaantulon takia asumisoikeustoiminnan konsernin ulkopuolelle. Vuonna 2002 VVO- ja Sato-konsernit ovat yhdistäneet asumisoikeusyhtiönsä Asoasunnot Oy ja Sato-Asumisoikeus Oy uudeksi yhtiöksi nimeltä Suomen Asumisoikeus Oy. Vuonna 2005 Suomen Asumisoikeus Oy on ottanut asuntojensa markkinoinnissa käyttöön nimen Asokodit. Kun konsernit ovat omistaneet perustetun asumisoikeusyhtiön puoliksi, on päätöksenteko ollut hankalaa, jos osapuolilla on ollut erilaiset näkemykset.³⁵ Haastateltavan mukaan aravalainoituksen loppuminen on toinen syy, mikä on vaikuttanut asumisoikeusasuntojen tuotantoa hillitsevästi, sillä korkotukeen verrattuna aravalainoitus on ollut edullisempaa rakennuttajille. Lisäksi aravalainoitettujen vuokratalojen ja asumisoikeustalojen lainaehdoissa on ollut sellainen ero, että vuokrataloissa on ollut tulorajat ja asumisoikeuskohteissa taas ei ole ollut.³⁶

Yhden haastateltavan mukaan valtion asutorahoituksessa on ollut silloin tällöin hyvää tarkoittavia lainansaajan tilannetta helpottavia hankkeita, mutta usein on realismi niistä kuitenkin puuttunut. Säädosmuutokset on tehty tiettyjä olosuhteita ajatellen, mutta ne ovat jääneet kuitenkin voimaan, vaikka myöhemmin on tehty muita uudistuksia. Osa toimenpiteistä on koskenut vain tiettyinä ajanjaksoina (säännöksiin perustuen) myönnettyjä lainoja. Näin on tultu tilanteeseen, jossa lainansaajan on ollut vaikea mieltää eri vaihtoehtojen soveltamismahdollisuudet. Vastaavasti myös viranomaiselta on vaadittu osaamista ja keinovalikoiman hallintaa. Eräänä esimerkkinä mainittiin vuokra-asuntojen omaksilunastaminen, joita on ollut muutama yksittäinen tapaus vuodessa tai on ollut useita vuosia, ettei lunastamisia ole ollut yhtään.³⁷ Toisena esimerkkinä mainittiin vuokratalojen valtioneuvoston päätöksinä, jota koskevia päätöksiä on tehty ARAssa vain yksi, jonka senkin asiakas myöhemmin haki peruttavaksi.

³⁵ *Kilpailuvirasto ei päätöksessään nähnyt ko. yritysjärjestelyn merkittävästi heikentävän kilpailua, Yrityskaupan hyväksyminen; Sato-Yhtymä Oyj:n ja VVO-Yhtymä Oyj:n asumisoikeusasunto-liiketoimintojen yhdistäminen perustettavaan yhteisyritykseen (KIVI dnro 383/81/2002/26.6.2002).*

³⁶ *Tällä tarkoitetaan tulorajoja asukkaita valittaessa aravavuokra- tai asumisoikeusasuntoihin. Tulorajojen soveltamisesta vuokra-asunnoissa luovuttiin keväällä 2008 (valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin, 166/2008), mutta asukasvalintaperusteet – asunnontarve, varallisuus ja tulot – on säilytetty entisellään. YM:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.*

³⁷ *Aravarajoituslaki 12§, 1190/1993; muut. 1104/2002; säädöksen alkuperäinen nimike: Laki aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta.*

3.1.8 Miten lainanantoa valvotaan?

Teemaa voidaan tarkastella useammasta näkökulmasta. Tässä on ensiksi käsitelty lainoja myöntäviin viranomaisiin kohdistuvaa valvontaa. Toiseksi on käsitelty lainansaajiin kohdistuvaa valvontaa.

Lainoitusviranomaisten valvonta

Haastateltavien mukaan asianomaiset ministeriöt valvovat hallinnonalansa toimintaa, jota varten ministeriöille tuotetaan erilaisia raportteja ja tilastoja. Osittain valvontaa toteutetaan myös tulostavoitteiden seurannan kautta. VK:n osalta mainittiin erikseen myös sisäinen tarkastus, joka on tarkastanut kaikkia VK:n toimialoja. ARAssa (virasto) on toiminut hallintopäällikön kokoama sisäisen valvonnan ryhmä, joka yleensä vuosittain on käynyt pistokokeellisesti läpi tietyn määrän ARAn hankkeita.

Lisäksi mainittiin tarkastusviraston vuositilintarkastus ja ARAn (rahas- to) osalta myös säännöksiin perustuva ulkopuolinen auktorisoitu tilintarkastus.³⁸

Lainansaajien valvonta

ARAn haastateltavat totesivat, että ARAn (virasto) valvontayksikkö on kerännyt yleishyödyllisistä yhteisöistä tilinpäätöstiedot ja toiminnasta muita oleellisia tietoja vuosivalvontailmoituslomakkeilla. Kuntayhtiöistä ARA on valvonut muun muassa tuoton tuloutuksen määrää, joka on rajattu ja sitä kautta ARA on saanut myös kuntayhtiöitä koskevat tilinpäätöstiedot. Myönnettyjen lainojen osalta VK on raportoinut ARAlle poikkeamista kuten lainarästien määrästä, pakkoperinnän määrästä jne.³⁹

3.1.9 Tulisiko jokin toiminto tai osa-alue järjestää toisella tavalla?

Tämän teeman yhteydessä haastateltavilla oli myös mahdollisuus ilmaista muita tarkastuksen aihepiiriin liittyviä asioita tai tuoda esiin sellaisia nä-

³⁸ Ympäristöministeriö määrää rahastolle kaksi tilintarkastajaa, joista toisen on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja (KHT) ja toisen julkishallinnon ja talouden tilintarkastaja (JHTT), Laki valtion asuntorahastosta 5 § 1 mom. (1144/1989; muut. 72/2007).

³⁹ Kuntayhtiöllä tarkoitetaan tässä kunnan omistamaa osakeyhtiötä tai yhtiötä, jossa kunnalla on määräämisvalta.

kemyksiä, joita edellä kuvattujen teemojen yhteydessä jäivät muutoin käsittelemättä.

Viisi haastateltavaa totesi, että VK:n lainojenhoitojärjestelmään (LAIHO) olisi mahdollista ottaa vastaan lainatiedot sähköisenä tiedostosiirtona. Tällainen mahdollisuus olisi ollut toteutettavissa myös VK:n aikaisemmin käytössä olleeseen järjestelmään (YLS). ARAn järjestelmät eivät ole mahdollistaneet sähköisen tiedonsiirron käyttöä VK:n ja ARAn välillä. Sähköinen lainatietojen siirto VK:iin on vuonna 2008 toteutettu Maanmittauslaitoksen lainojen osalta.

Käytäntönä on ollut, että ARAn valmistelun eri vaiheissa apuna on käytetty LAINATIETO-tietojärjestelmää, mutta varsinaisen päätöksen tiedot on lähetetty postissa valokopiona VK:iin, jossa ne on käsityönä syöttämällä tallennettu VK:n järjestelmiin (LAIHO ym.). Kaksi haastateltavaa totesi, että esimerkiksi käräjäoikeuksiin tiedot rajoitusmerkinnöistä tullaan säädösmuutosten⁴⁰ velvoittamana jatkossa siirtämään sähköisessä muodossa, jolloin on vaikuttanut vanhakantaiselta tavalta jatkaa nykyistä tapaa siirtää miljoonien eurojen ratkaisua koskeva tieto VK:iin kirjeenä postin kautta valokopiona (asiaa on käsitelty erillisliitteessä, lainatapaus 25 k yhteydessä kohdassa merkinnät eräissä tietojärjestelmissä).

Kaikki haastateltavat totesivat, että olemassa olevaan lainakantaan ja sen hallinnointiin liittyvä yhteistyö ARAn ja VK:n kesken on parantunut aikaisempiin vuosiin verrattuna. Lisäksi yhteydenpito puhelimitse ARAn ja VK:n lainoituksen valmistelua ja esittelyä hoitavien virkamiesten kesken on ollut säännöllistä. Neljä haastateltavaa toivoi tiiviimpää ja järjestyneempää yhteistyötä ARAn ja VK:n projektien kesken. Esimerkkinä mainittiin niin kutsuttu käyttöasteprojekti, jossa ARA on toiminut vuosina 2005–2007 aktiivisesti kentällä. Projektissa on ollut mukana noin 40 kuntaa ja siinä on käyty läpi ongelma-asuntokantaa. Tavoitteena on ollut muun muassa niin sanottu salkuttaminen ja ratkaisumallien hakeminen ongelmakohteille. Neljän haastateltavan mukaan hankkeesta olisi saanut vieläkin paremman hyödyn, jos VK:n taloudellisten tervehdyttämistoimien ja aravalainsäädännön erityisosajilla olisi ollut mahdollisuus päästä mukaan kuntakäynneille ja ongelmakohteiden tervehdyttämistöimiin lainakannan ja riskienhallinnan näkökulmasta. VK:n edustajat pitivät hyö-

⁴⁰ *Sittemmin hallitus on antanut 27.3.2009 eduskunnalle esityksen (HE 30/2009) kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämisestä käräjäoikeuksilta maanmittauslaitokselle. Kirjaamisasioiden siirto antaa maanmittauslaitokselle mahdollisuuden lainhuuto-, kiinnitys- ja muiden kirjaamisasioiden käsittelyyn, sähköisen kirjaamisjärjestelmän ja kiinteistötietojärjestelmän kehittämiseen. Eduskunta on hyväksynyt lakimuutokset 15.6.2009 ja muutokset ovat tulleet voimaan vuoden 2010 alusta; (säädöskokoelma n:ot 572–584/2009).*

dyllisenä sitä, että lainakantaa ja siihen liittyvää perintää ja erilaisia tervehdyttämisen- ja tukitoimia hallinnoivan viraston edustajat voisivat antaa oman asiantuntemuksensa käyttöön samanaikaisesti, kun keskustellaan ongelmista kiinteistöhoidon näkökulmista. Kiinteistönäkökulma liittyy VK:n edustajien mukaan oleellisesti myös kassavirtaan ja luottoriskin hallintointiin. Monien osa-alueiden osalta tiedonkulkua ovat jo parantaneetkin syksyllä 2007 aloitetut ARAn ja VK:n keskinäiset ja säännölliset asiantuntijatapaamiset.

Toinen seikka, johon VK:n haastateltavat kiinnittivät huomiota, liittyi kiinteistöjen realisointitilanteisiin. Tarkastuskäyntien hetkellä säädökset eivät olleet mahdollistaneet vakuuskohteen myyntiä vapaaehtoisesti, ellei kaikkia valtion saatavia ole saatu sisään. Koska pääsääntöisesti vakuutena olevien kiinteistöjen arvot ovat olleet alempia kuin ulkona oleva velka, on myynnit jouduttu hoitamaan pakkohuutokauppa-menettelyn kautta. Tämä ei ole aina välttämättä johtanut parhaaseen mahdolliseen tulokseen, koska yleinen oletus markkinoilla on ollut se, että huutokaupassa hinta on yleensä alempi kuin vapaaehtoisessa kaupassa. Osasyynä tähän on ollut se, että esimerkiksi pankkien realisoinnit ovat tapahtuneet pääsääntöisesti muulla tavalla ja se, että 'kohteen oleminen pakkohuutokaupassa' kertoo jo sitä, että myyjä/vakuudenhaltijat eivät ole löytäneet kohteelle ostajaa. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä alaluvussa 3.1.19 'Onko menettelyjä, joissa velka tai sen osa annetaan anteeksi tai saatava poistetaan?'.

Neljän haastateltavan mukaan rajoitusakordien käsittelyprosessissa on ollut varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa, vuodesta 2006 alkaen, jonkin verran ongelmia. Tämä on johtunut siitä, että ARAn ja VK:n näkemykset akordin määrästä ovat poikenneet toisistaan ja yleensä niin, että ARA on ollut korkeamman akordiosuuden kannalla verrattuna VK:n esittämään näkemykseen.

Kolme haastateltavaa toi esiin, että aravalainsäädännössä on useita hankalasti tulkittavia säännöksiä, jotka on tehty sellaisena aikana kun lainansaajina oli vielä yksittäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä. Näillä yhtiöllä tyypillisesti on ollut yksi, kaksi tai kolme taloa, joihin on liittynyt aravarajoitukset. Sittemmin yksittäiset yhtiöt ovat tulleet harvinaisiksi, ja lainansaajat ovat yleensä isompia kokonaisuuksia, omistajia, joilla on hallinnassaan kymmeniä, jopa satoja kohteita. Kun aravarajoitukset aikanaan on säädetty, niin siinä on ollut lähtökohtana edellä mainitut yksittäiset kohteet. Käytännössä säännösten soveltamisesta on aiheutunut ongelmia, kuten: hintojen laskenta isommille kohteille ja luovutukseen liittyvät nimeämiset, joiden puuttuminen mitätöi koko luovutuksen. Koko menettely vaatisi selkiinnyttämistä niin, että säännökset vastaisivat paremmin nykytilannetta.

Kaksi ARAn haastateltavaa katsoi, että ARAn riskienhallinta lainoituksessa ja periaatteessa myös investointiavustusten suhteen tulisi saada järjestelmällisemmäksi. Tiiviimpää yhteistyötä VK:n kanssa on pidetty tarpeellisena, sillä VK:ssa on katsottu olevan paljon finanssihallinnollista osaamista ja edellytykset tehdä riskianalyysejä matemaattisin ja tilastollisin keinoin.

Kaksi haastateltavaa esitti, että kaiken lainoitustoiminnan piiriin, jota ARAssa ja VK:ssa toteutetaan, tulisi saada taloudellisia tukitoimia turvaamaan itse toimintaa ja samalla valtion saatavaa tai vastuuta samoin kuten on ollut aravalainoituksen kohdalla jo pitkään.

Tärkeimpänä pidettiin kehittää näitä tukia korkotukilainoitukseen, jonne toiminnan painopiste on siirtynyt. Jonkinasteisena lisäriskinä pidettiin sitä, että korkotukilainoituksessa varsinaisen lainan on myöntänyt rahoituslaitos, jolla ei yleensä ole intressiä asumisen jatkumisen ylläpitämiseen heikentyneessä taloudellisessa tilanteessa, vaan ennemminkin periä valtiolta maksamatta oleva epävarma saaminen.

Yksi haastateltava kaipasi asuntolainoitusta koskevalta raportoinnilta selkeyttä ja niiden läpinäkyvyyden lisäämistä.

3.1.10 Onko muissa Pohjoismaissa vastaavaa toimintaa?

Haastateltavilla ei ollut tarkempaa tietoa muiden Pohjoismaiden toimintatavoista, koska kaikkien tehtävät painottuivat kansalliseen toimintaan. Yleisesti todettiin, että heidän käsityksensä mukaan Suomen aravalainoituksen tyyppistä valtion omaa suoraa lainoitustoimintaa asumiseen ei ole muissa Pohjoismaissa, mutta erityyppisiä korkotukijärjestelmiä mainittiin. Lisäksi useampi haastateltava totesi, että Ruotsissa tyypillinen asuminen on asumisoikeusasunnot⁴¹ ja Norjassa taas asuminen on omistus-pohjaista.

Neljä haastateltavaa totesi, että YM on hoitanut Pohjoismaisia yhteyksiä ja sitä kautta seurannut sekä kerännyt tietoja asumistukijärjestelmistä. Kolme haastateltavaa mainitsi, että ARAn tutkimus- ja tilastotoiminnassa on seurattu muiden Pohjoismaiden toimintaa (liitteenä 2, kuvio "Pohjoismaisen asuntotuotannon lainojen rahoituslähteet vuonna 2002").⁴²

⁴¹ ARAn edustajien mukaan *asumisoikeusasunto (=bostadsrätt)* ei ole sama asiaa Ruotsissa kuin Suomessa, Ruotsissa se tarkoittaa lähinnä Suomen asuntosaakeyhtiötyyppistä omistamista.

⁴² *Pohjoismaista asuntopolitiikka ja asuntotuotannon rahoitusta on käsitelty teoksessa "Housing and housing policy in the Nordic countries / Martti Lujanen (ed.). Copenhagen : Nordic Council of Ministers, 2004.*

ARAn 11.11.2009 antaman palautteen mukaan Suomen aravalainoituksen esikuvana on ollut Ruotsin valtion asuntolainat. Ruotsissa valtionlainoitus korvattiin korkotukilainoilla 1990-luvun alussa. Nykyään Ruotsissa tuotantotuki on lähinnä määräaikaista valtionavustuksia.

Tanskassakin valtionlainat on korvattu valtion korkotukilainoilla. Nykyään yleishyödyllisten vuokratalojen rakennuskustannuksista 91 prosenttia katetaan korkotukilainalla, 2 prosenttia omilla varoilla ja loput 7 prosenttia on sijaintikunnalta saatavaa korotonta, omanpääoman ehtoista lainaa.

Norjassa valtion asuntopankki (Husbanken) myöntää edelleen valtionlainoja asuntotuotantoon. Vuoden 2010 budjettiesityksen mukaan Husbankenin lainoitusraami on 15 miljardia Norjan kruunua eli noin 1,79 miljardia euroa.

Islannissa valtion asuntorahasto on vuoteen 2004 asti vastannut valtaosasta asuntorahoitusta valtionlainoilla. Vuonna 2004 yksityiset pankit päästettiin mukaan asuntorahoitukseen ja se on osasyynä nykyiseen kriisiin, jota edelsi asuntojen hintakupla.⁴³

3.1.11 Onko lainatyyppeiden lukumäärä hallinnon kannalta ongelmallista?

Kolmen haastateltavan mukaan eri aikakausina on myönnetty hyvin erityyppisiä lainalajeja kulloinkin voimassa olevien eri lakien ja muiden säännösten mukaan. ARAn tehtävänä on ollut markkinoiden ja suhdanteiden mukaan täytäntöönpanovirastona toteuttaa poliittisten päättäjien tahtoa. Eri lakeja, asetuksia ja yksittäisiä säännöksiä on muuttunut vuosittain, joten muun muassa rajoitukset näihin asuntokantoihin ovat olleet hyvin erityyppisiä, riippuen siitä, miten kohteet on lainoitettu. Haastateltavat katsoivat, että lainan myöntämishetken säännökset ovat määrittäneet tarkkaan myönnettävän lainan tyyppin ja ehdot, ks. aikaisemmin alaluku 3.1.2 'Missä määrin on mahdollista muuttaa lainaehtoja (joustavuus)?'.

Tästä johtuen tilanne ei lainanmyöntäjän kannalta periaatteessa ole ollut ongelmallinen, mutta on edellyttänyt kuitenkin lainahakemuksia käsitteleviltä virkamiehiltä tarkkuutta. Sen sijaan asiakkaiden kannalta tilannetta pidettiin jossain määrin ongelmallisena, sillä asiakkaiden on saattanut olla vaikeata seurata muuttuvia säännöksiä ja niiden vaikutuksia lainaehdoin; tässä nähtiin kuitenkin huomattavia eroja lainansaajan koon ja toimintatapojen mukaan. Isot valtakunnallisesti toimivat rakennuttajat, jotka ovat hakeneet lainoja säännöllisesti, ovat tunteneet hyvin lainsäädännön, mutta

⁴³ ARAn palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.

pienemmät, etenkin säätiö- ja yhdistysmuotoiset toimijat ovat usein tarkastelleet tilannetta aikaisempien lainaehtojen ja -käytäntöjen kautta.

Kahden haastateltavan mukaan erityyppiset siirtymäsäännökset ovat aiheuttaneet sekaannusta sekä aravalainoitushakemuksia, sittemmin myös muita tukimuotoja, käsittelevien virkamiesten että asiakkaiden keskuudessa. Joidenkin menettelytapojen suhteen on esiintynyt niin sanottua lobbausta, jolloin alun perin määrääjäksi tai lopetettavaksi tarkoitettua käytäntöä on kompromissina jatkettu; tämä on myös aiheuttanut sekaannuksia ja paineita hallita lukuisia muutoksia aravalainoitusta käsittelevien virkamiesten keskuudessa.

Kahden haastateltavan mukaan aravalainoitusta koskevia uudistuksia on asiakkaiden taholta arvosteltu epäjohdonmukaisiksi ja poukkoileviksi. Sekaannusta ja epätietoisuutta on ilmeisesti aiheuttanut se, että aikanaan oli vuosimaksujärjestelmä ja kiinteäehtoinen aravalaina yhtä aikaa käytävissä.

Neljän haastateltavan mukaan aravalainakanta on varsin heterogeeninen, mutta kulloinkin voimassa olevan lainoituksen ehtojen selvittämistä on helpottanut 1990-luvun lopulta lähtien "Asumisen tukimuotojen tuotekortit", jotka ovat yleisesti luettavissa ympäristöhallinnon internetsivuilla.⁴⁴ Kolmen haastateltavan mukaan aravalainojen ehtojen ja tyyppien kirjoa voi luonnehtia sekavaksi tai vaikeaselkoiseksi.

Kolmen haastateltavan mukaan ARAn kannalta eri tukimuotojen, korkotukien ja sittemmin investointiavustusten, kehittyminen on edellyttänyt hakemuksia käsitteleviltä virkamiehiltä uusien hallittavien asioiden omaksumista ja oppimista, jo sinällään monimutkaisen aravalainoitujärjestelmän rinnalla. Tilannetta on kuitenkin helpottanut aravalainoituksen asteittainen päättyminen. Kahden haastateltavan mukaan myös tietojärjestelmien kehittyminen on käytännössä helpottanut lainoituskäsittelyä.

Yhden haastateltavan mukaan aravalainakannan hoitamisessa erilaisten lainaehtojen runsas lukumäärä on ollut hallinnollisesti iso ongelma. Käytännössä tämä on liittynyt siihen, että aravalainoissa laina-ajat ovat olleet pitkiä ja lainakannassa on ollut eri aikakausina eriehtoisina myönnettyjä lainatyyppisiä, jotka ovat kuitenkin edelleen VK:n hoidettavana.⁴⁵ Saman

⁴⁴ *Ympäristöhallinnon yhteinen internetpalvelu: www.ymparisto.fi kohdassa asuminen (asumisen tukimuotojen tuotekortit).*

⁴⁵ *Aravalainatyyppieihin sisältyy ehdoiltaan erilaisia lainaryhmiä 67 kpl (Lähde: VK:n antolainausyksikön esittely 3.9.2007/Nieminen).*

aikakauden lainoissakin on ollut vaihtelua, sillä joidenkin osalla on ollut mahdollista lainatyyppin vallinnalla vaikuttaa koron laskentasysteemiin.⁴⁶

Käytännössä hallinnointia on vaikeuttanut uuden järjestelmän, menettelyn tai käytännön aloittaminen, sillä kaikki vanhat lainajärjestelmät ynnä muut ovat jääneet sellaisenaan olemaan; uudet on lisätty vanhan rinnalle ilman, että on voitu poistaa mitään.

Kahden haastateltavan mukaan aravalainaa saaneen asiakkaan palveleminen yksittäisen kohteenkin osalta on saattanut olla hankalaa ja aikaa vievää, jos asiakas on halunnut sisäistä budjettiaan varten selvittää esimerkiksi tulevan vuodon korot ennakkoon. Etenkin niin sanotuissa vuosimaksulainoissa koron laskeminen on ollut, ainakin joissakin yksittäistapauksissa, työlästä. Tämä on johtunut siitä, että vuosimaksujärjestelmän käyttöönottovaiheessa on saatettu tehdä niin sanottu pääomittaminen, joka on tehnyt kyseisistä lainaohjelmista takapainotteisia. Kun samassa kohteessa on ollut sekä aravalainaa että perusparannuslainaa ja vielä peruskorjauslainaa, niin hallinnointi ja eri korkokantoihin perustuvien laskelminen teko on ollut työlästä.

Neljän haastateltavan mukaan lukuisten ja eriaikaisten lainaehtojen hallitseminen ja soveltaminen on edellyttänyt laajan tietojärjestelmän kehittämistä ja rakentamista. VK:n LAIHO-järjestelmään on tallennettu kaikkien hoidettavana olevien aravalainojen perustiedot, kuten laina- ja lyhennysehdot, tuoteryhmäehdot jne. LAIHO:n ylläpitäminen ja päivittäminen muutosten myötä on tehnyt myös itse järjestelmästä monimutkaisen ja raskaan (LAIHO-järjestelmää käsitelty myös jäljempänä alaluvussa 3.1.23 'Tietojärjestelmien tuottama tieto?').

3.1.12 Miten lainanmyöntämistoiminta (toimintaketjun alkupää) vaikuttaa VK:n toimintaan?

ARAN haastateltavien mukaan on ollut tärkeätä kiinnittää huomiota valtion riskeihin jo lainanhakuvaiheessa. Tämän takia ennen lainanmyöntämispäätöstä on ollut perusteltua selvittää lainanhakijan tilanne ja lainoit-

⁴⁶ *Koron laskennan valinta ei ole erikseen ollut mahdollista; perusparannuslainoituksessa on eräissä tapauksissa voinut uuden lain tullessa voimaan valita vanhan tai uuden säännösten mukaisen lainan; uusimmassa lainakannassa oli mahdollista valita kiinteäehtoinen tai vuosimaksulaina (korko molemmissa sama); kiinteäehtoinen rakentamislaina on ollut mahdollista muuttaa vuosimaksulainaksi, jolloin koron laskentasysteemi on samalla muuttunut. Muutokset ovat sittemmin osoittautuneet niin epäedulliseksi, että lainansaajat eivät ole halunneet tehdä muutoksia enää viime vuosina. (Järjestelmän ideana oli alentaa vuotuisia pääomakuluja, mutta samalla laina-aika piteni.)*

tavan kohteen taloutta koskevat suunnitelmat. Käytännössä riskejä sisältävän kohteen lainoituksen edellytyksenä on ollut kunnantakaus.

VK:n edustajat näkivät tilanteen samoin ja totesivat olevansa sidottuja lainanmyöntäjän päätökseen. Erityisesti yhteisen riskikäsityksen muodostamista pidettiin tarpeellisena. Näiltä osin katsottiin, että lainoitusprosessin kaikkien vaiheiden läpikäyminen yhdessä ARAn (virasto) kanssa olisi ollut kaikkien osapuolten kannalta hyödyllinen, mutta kaavailuista huolimatta sellaista ei ole toteutettu.⁴⁷ Tilannetta on kuitenkin joiltakin osin parantanut yhteisen riskiraportin kehittäminen ja käyttöönotto.⁴⁸

VK:n edustajien mukaan riskienarvioinnin seurauksena tehtävät vakuuspäätökset ovat merkityksellisiä myös käytännössä. Eräänä esimerkkinä mainittiin yksityishenkilöille myönnetty aravavuokratalolaina, joka on myönnetty sellaiseen pienehköön kohteeseen siten, että yksityishenkilöllä on ollut muuta yritystoimintaa kyseisen vuokratalotoiminnan ohella. Kun mainitun yritystoiminnan kiinnitysvakuus on tämän valtion vuokratalolainan edellä ja jos yritystoiminnassa on mennyt huonosti, niin on saattanut käydä niin, että yritystoiminnan luotottajalla on vakuus vuokratalokohteeseen valtiota paremmalla etusijalla. VK:n mukaan mainittuja yritystoiminnan kiinnitysvakuustapauksia on harvakseltaan, mutta yhden kohdalla on toteutunut realisointi, josta on aiheutunut valtiolle luottotappio.⁴⁹

Vuodesta 2006 alkaen yhteistyötä on lisätty ja ARAn ja VK:n lainoitus-toiminnan asiantuntijat ovat tavanneet säännöllisesti palavereissa, joissa on käsitelty ajankohtaisia lainanantotoiminnan asioita ja myös käytännön kysymyksiä.

3.1.13 Miten lainanhoitotoiminta (toimintaketjun jälkipää) vaikuttaa ARAn toimintaan?

ARAn edustajien mukaan aikaisemmin on seurattu VK:n riskiluokitusta (matemaattiseen malliin perustuvat indikaattorit), jota on täydennetty ARAn keräämien tietojen avulla ja siten ARAssa (virasto) on laadittu

⁴⁷ ARAssa selvitettiin 1990-luvun alkupuolella mahdollisuutta konsultin (Valtion hallinnon kehittämiskeskus) opastamana käytävään ns. lainanhakupeliin, jossa kuvitteellinen lainahakemus käytäisiin vaihevaiheelta läpi ARAn ja VK:n toimijoiden yhteistyössä.

⁴⁸ ARA ja VK yhteinen asettamispäätös Dnro 11233/03/04/28.9.2004. Aravalainapäätöksen riskiraportin (2/2008) mukaan 69 % kuuden suurimman kasvukeskuksen alueella ja 45 % Helsingin seudulla.

⁴⁹ Kyseessä oli eräässä länsirannikon pikkukaupungissa sijaitseva vuonna 1992 peruskorjauslainoitettu kohde, joka myytiin 1995 pakkohuutokaupalla. Tapaus ei sisälly tarkastukseen valittuihin lainatapauksiin.

luottokelpoisuusanalyysi (luottoluokitus). VK:n tuottamia atk-listauksia lainansaajien hoitamattomista maksueristä eli rästilistoja on myös käytetty ARAssa. Mikäli VK:n palaute asiakkaan lainanhoitokyvystä on viitannut kohonneeseen riskiin, on se johtanut kyseisen lainansaajan kohdalla lainansaannin loppumiseen tai ainakin siihen, että asiakkaalta on vaadittu lisäselvityksiä ja tietyissä tilanteissa kunnantakaus uuden lainansaannin ehdoksi.

3.1.14 Lainojen maksatukseen liittyvät tehtävät

Haastateltavien mukaan kaikki aravalainoitukseen, samoin korkotukiin, liittyvät maksatustehtävät on hoidettu VK:ssa. ARA on vahvistanut aravalainainapäättökseen yhteydessä rakennusaikaisen rahoitussuunnitelman, jossa on tarkkaan ilmoitettu ne vaiheet ja päivämäärät, jonka mukaan VK on maksanut kyseisen aravalainan erät lainansaajalle. Rahoitussuunnitelmaan on saatettu tehdä ainoastaan joitakin vähäisiä poikkeuksia tilanteissa, joissa rakennustyö ei välttämättä ole sujunut siten kun lainoituspäätöksen valmistelun yhteydessä, yleensä noin vuotta aikaisemmin, on suunniteltu, esimerkiksi pakkasjaksosta tai tavarantoimitukseen liittyvistä esteistä johtuen (maksatuksen vaiheita on selostettu tarkemmin erillisliitteenä olevassa lainatapausta 25k koskevassa osiossa).

3.1.15 Mikä on ARAn antolainaustoiminnan merkitys yksikkönne kannalta?

Teemassa tiedusteltiin haastateltavilta myös arviota työmääristä, mikäli tietoja ei ollut suoraan saatavana.

ARAn edustajat totesivat, että aravalainoitustoiminta on ollut ARAn ydintehtävä perustamisesta (rahasto ja virasto) alkaen, mutta 2000-luvulla lainoitustehtävissä toimivien virkamiesten määrä on vähentynyt.⁵⁰ Aikaisemmassa neljässä alueprojektissa on toiminut esimies, arkkitehti, insinööri ja rahoitusesittelijä sekä omantoimen ohella hinta- ja laatupäällikkö. Aravalainoituksen alueprojekteista ja -organisaatiosta on luovuttu, ja käyttöön on otettu Oracle-pohjainen tietojärjestelmä LAINATIETO, joka on merkittävästi vähentänyt työajan käyttöä lainoituksessa.

Toinen 2000-luvun ilmiö on ollut ydintehtävän selvä siirtyminen suorasta lainoituksesta korkotukilainojen myöntämiseen, jonka rinnalle on sitten

⁵⁰ ARAn edustajien mukaan lainoitustehtävissä toimivien virkamiesten määrän vähentymiseen on vaikuttanut hankemäärien eli uusien aravalainakohteiden määrän pienentyminen.

vuonna 2005 tullut erityisryhmien investointiavustusten myöntäminen. Tällä perusteella ARAn edustajat katsoivat, että aravalainoituksen merkitys on ollut huomattavaa, mutta sittemmin se on asteittain vähentynyt ja lakannut vuodesta 2008 lukien.⁵¹

VK:n edustajien mukaan antolainausyksikön tiimit on organisoitu tehtävien mukaan. Erityisrahoitusjärjestelyt -tiimi (noin kymmenen virkamiestä) on tehnyt työtä pelkästään aravalainojen kanssa, Arava- ja yritysluotot -tiimi (noin 12 virkamiestä, joista aravalainoitukseen keskittyviä on ollut kuusi) hoitaa nimensä mukaisesti sekä arava- että yritysluotot. Aravalainat ovat olleet merkittävin sekä lainamääriltään että riskeiltään. Lisäksi aravalainoitukseen liittyy toimintoja, joita ei ole muissa VK:n hoidettavana olevissa lainoissa tai lainanmyöntäjä tekee ne itse. Näitä ovat esim. lainansiirtopäätökset ja erityisrahoitusjärjestelyt (ent. taloudellinen tuki). VK:n edustajat luonnehtivatkin, että aravalainoissa on ollut enemmän hallintointia ja tehtäväkenttää kuin muissa lainoissa. Tilanne ei oleellisesti muutu, vaikka uusia aravalainoja ei enää vuoden 2008 alusta lukien ole myönnetty, sillä hoidettavan lainakanta työllistää VK:ia aina siihen saakka, kunnes laina on maksettu takaisin valtiolle. Ainoastaan aravalainapäätöksiin liittyvä maksatustehtävä on jäänyt pois.

3.1.16 Lainanantotoiminnan kulujen laskettavuus

ARAn edustajien mukaan viraston tulosohtaukseen on kuulunut tulosraportointi, jonka eräänä tulosmittarina seurataan lainapäätöksen hintaa. Kahden haastateltavan mukaan kustannuslaskennan tiedot ovat saattaneet (lainoitus)organisaation henkilömäärän pienentymisestä huolimatta antaa kuvan laajemmasta toiminnasta. Tämän arveltiin johtuvan siitä, että sisäisessä laskennassa lainapäätöksen kustannuksiin on sisällytetty muiden yksiköiden henkilöiden työtunteja. Kyseisen kustannuslaskentamallin puutteena pidettiin sitä, että yksikön ulkopuoliset suoritteet lasketaan lainanantotoiminnan kustannuksiin, mutta yksikkö ei voi niihin omalla toiminnallaan vaikuttaa. Asiaan odotettiin saatavan selvennystä, kun ARAn (virasto) uusi organisaatio on otettu käyttöön keväällä 2008.

Yksi haastateltava piti ongelmallisena ARAn tujo-mittaria, jossa seurataan käsittelijöiden hankemääriä, koska hankkeiden luonne poikkeaa toisistaan. Esimerkiksi ison yhteisön investointiavustus pienehkön asunto-osakeyhtiön korkotukilainoitukseen verrattuna on työmäärältään moninkertainen.

⁵¹ Vuoden 2008 talousarviossa ei ole valtuutta myöntää uusia aravalainoja, EK 31/2007 vp — HE 62/2007 vp, HE 157/2007 vp 21.12.2007

VK:n edustajien mukaan henkilötyövuosiraportilla seurataan, miten antolainausyksikön henkilötyövuodet jakaantuvat eri suoritteille ja tätä kautta voidaan myös selvittää aravalainojen hoitoon kohdistuvat tehtävät. Tehdyt organisaatiomuutokset eivät ole vaikuttaneet raportointiin, koska raportin jaottelu perustuu tehtäviin.⁵²

3.1.17 Luottoriskien hallinnan periaatteet ARA-lainojen suhteen

Haastateltavien mukaan perinteisestä aravalainoituksen asiakaskunnasta 2/3 on ollut kuntasektorilta tai sellaisia isoja vakaavaraisia yleishyödyllisiä yhteisöjä, joilla on ollut vakavaraisuutta tasaamaan yksittäisten kohteiden riskejä.⁵³ Sen sijaan riskit ovat keskittyneet yleensä pieniin yhdistyksiin ja säätiöihin, joita on perustettu erityisesti 1960–1980 -luvulla.⁵⁴

ARAN valvontayksikön keräämien tietojen avulla on muodostettu lainansaajakohtainen luokitus, jota on käytetty arvioitaessa lainansaajan mahdollisia myöhempiä lainahakemuksia. Yksinkertaistettuna ARAn lainansaajien luokitus on perustunut neliportaiseen (A–D) malliin, jossa A on erinomainen ja D heikko: lähtökohtaisesti D-luokitus on merkinnyt lainakieltoa. Haastateltavien mukaan ARAn (virasto) lainoituskäsittelijät ovat käyttäneet tietoja siten, että luokkiin A–B kuuluville ei ole ollut estettä lainan myöntämiselle, mutta mikäli lainahakija on luokiteltu luokkaan C (tyydyttävä), on asiasta käyty neuvottelu ARAn valvontayksikön kanssa. Luokkaan D kuuluvia ei yleensä ole lainoitettu, ellei kyseessä ole ollut tilapäinen taloudellinen ongelma; tällöin on edellytetty taloustilanteesta selviytymissuunnitelmaa ja lainalle kunnantakausta. Tiedot ovat olleet ARAn (virasto) rahoitusasiantuntijoiden käytettävissä LAINATIETO-järjestelmän kautta. Lisäksi on selvitetty lainanhakijan muutakin toimin-

⁵² VK:n antolainausyksikön organisaatiota on muutettu 1.7. ja 1.10.2007 lukien ja kolmannen kerran 1.1.2008 lukien. Merkittävin syy muutoksiin on ollut ns. maa-seutulainojen siirto VK:n hoidettavaksi.

⁵³ ARAn edustajien mukaan jokainen laina ja takaus on riskinottoa, jota rajoitetaan talousarvion valtuuksilla ja valtioneuvoston käyttösuunnitelmalla (ks. selostus aikaisemmin kohdassa 3.1.1 Mitkä tekijät ovat ohjanneet antolainaus toiminnan laajuutta?).

⁵⁴ Säätiö- ja yhdistysmuotoisia yhteisöjä on perustettu usein siitä syystä, että Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) varoista myönnettäviä avustuksia ei ole voitu myöntää suoraan kunnille. Ko. avustukset ovat luonteeltaan harkinnanvaraisia valtionavustuksia, joita koskevat päätökset tekee valtioneuvosto. Ko. yhteisöt ovat olleet ns. kuntaa lähellä olevia esim. sillä tavoin, että niiden säännöissä määrätään kunnan oikeudesta nimetä jäseniä yhteisön hallitukseen.

taa tai kohdekunnan olosuhteita ARAn keräämistä tiedoista, esimerkiksi mitä muuta liiketoimintaa hakijalla on ollut tai onko paikkakunnalla ollut aravarajoituksista vapauttamisia, koska tällöin ei ole ollut perusteltua rakentaa uutta asuntokantaa samoille paikkakunnille ilman tarkempia lisäselvityksiä. Tarvittaessa tiedonhaussa on käytetty muitakin tiedonlähteitä, kuten esimerkiksi Suomen Asiakastieto Oy:n luottotietoja.

Neljän haastateltavan mukaan riskienhallinta on merkittävä asia, jonka kehittäminen on lähtenyt liikkeelle 1990-luvun lopulla ja jossa tulee edelleen tapahtumaan kehittämistä ja laajentamista. Riskienhallinnan tavoite on tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä riskejä ja siten osaltaan varmistaa toiminnan häiriötön jatkuvuus. Keskeisimmät rahoitustoiminnan riskitekijät ovat rahoituksen saatavuuteen liittyvä rahoitusriski, luottoriski, korko- ja valuuttariski sekä operatiivinen riski. Keskeisiä riskienhallinnan työmenetelmiä ovat muun muassa riskiraportointi sekä riskien säännöllinen arviointi ja analysointi eri osapuolten yhteisissä palaverissa. Valtion rahoitustoimissa noudatetaan soveltuvin osin pankkitoiminnan riskienhallinnan käytäntöjä. Tällaisina ulkoisina referensseinä toimivat muun muassa Rahoitustarkastuksen riskienhallinnan ohjeet rahoituslaitoksille. Valtion myöntämien aravalainojen osalta noudatetaan ARAn (rahasto) johtokunnan vahvistamia riskienhallinnan ohjeita (Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinnan ohjeet, 23.9.2005).

Kaikki haastateltavat pitivät tärkeänä VK:n kehittämää luottoriskimallia, jonka tulokset raportoidaan ARAn ja VK:n riskienhallinnan yhteistyöryhmässä ja julkaistaan myös kyseisen ryhmän valmistelemassa riskiraportissa kaksi kertaa vuodessa.⁵⁵

Malliin on kirjattu lainansaajan kaikkien lainojen alkuperäiset tiedot ja tukitoimenpiteistä aiheutuneet muutokset. Mallissa on ollut lainansaajien, omistajien ja kuntien seitsemänportainen luokitus A–G ja sen tuottamisessa käytetään BTV -indikaattoria, jossa on kolme osatekijää: bruttokansantuote, työllisyys ja väestökehitys. Tarkastelu on perustunut näiden tekijöiden poikkeamiin koko maan keskimääräisestä muutoksesta seutukunnittain ja komponenttien poikkeamien keskiarvo on ollut BTV-indikaattorin arvo, jota on ylläpitänyt Tilastokeskus. Yhteistyön tavoitteena on ollut riskiraportin tuottamisen lisäksi muun muassa seurata riskejä ja analysoida

⁵⁵ Ryhmässä on ollut myös YM:n edustaja. Ryhmä on asetettu ARAn (virasto) ja VK:n yhteisellä asettamispäätöksellä (ARA dnro 11233/03/04/28.9.2004). Luottoriskimalli on kehitetty 2000-luvun alussa VK:ssa ennen mainitun yhteistyöryhmän perustamista; mallin kulloisetkin tulokset julkaistaan nykyisin myös yhteisesti tuotetussa riskiraportissa. Riskiluokitus on yksi osa raportista, joka sisältää muitakin tietoa lainakannasta.

niiden kehitystä sekä käsitellä ja koordinoita riskienhallinnan parantamista.

3.1.18 Luottoriskien toteutumien viimeisen 5 vuoden aikana

Kolmen haastateltavan mukaan aravavuokratalolainoituksesta on tullut vuosina 1949–2004 kumulatiivisesti luottotappioita vain noin 1,5 miljoonaa euroa, mutta pelkästään vuoden 2005 aikana tappioita on kirjattu suunnilleen sama 1,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 tappiot ovat olleet noin 0,15 miljoonaa euroa, mutta vuosilta 2007–2009 tappiokirjauksia on tämän hetken tietojen mukaan syntymässä taas yli 1 miljoonaa euroa.⁵⁶

Vuosi 2005 on ollut eräänlainen taitekohta, josta alkaen aravavuokratuloja on alkanut mennä konkurssiin ja on jouduttu vuosittain aravavuokratulojen pakkohuutokaupparealisointeihin ja kehityksen arvioidaan erityisesti taantuvilla alueilla jatkuvan ja lisääntyvän.⁵⁷

Kolmen haastateltavan mukaan kumulatiivisen luottotappioiden määrä vuoden 2008 loppuun mennessä tulee olemaan noin 4 miljoonaa euroa, joka on alle promilleluokkaa lähes 10 miljardin euron lainakannasta.

Kahden haastateltavan mukaan syy pieniin luottotappiomääriin on johdunut siitä, että VK:ssa on kehitetty lainsäädännön mahdollistamien tervehdyttämisen- ja tukijärjestelmien soveltamista siten, että niiden avulla on voitu ehkäistä luottotappioiden syntymistä; lisäksi järjestelmien on arvioitu toimivan aika hyvin. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin se, etteivät rahalaitokset todennäköisesti ole niin pitkämielisiä järjestelyjen suhteen kuin mitä VK on ollut, koska tukijärjestelyjen rakentaminen kestää aika

⁵⁶ *ARAn tilinpäätös 2008 (liite 5, s. 24): Kahden konkurssikohteen ja yhden pakkohuutokaupan osalta loppuselvittely on edelleen vireillä. Näistä on odotettavissa noin 850 000 euron luottotappiot. Lisäksi yhden konkurssissa olevan säätiön osalta toteutettiin pakkohuutokauppa tammikuussa 2009 ja siitä kertyy hieman yli 600 000 euron luottotappio.*

⁵⁷ *ARA toimintakertomus 2007 (s. 15–16): YM on oikeuttanut 13.9.2007 ja 14.2.2008 Valtion asuntorahastosta annetun asetuksen (401/1993) 13 §:n 2 momentin nojalla VK:n poistamaan tileistä asuntorahastolle syntyneet luottotappiot yhteismäärältään 235 491,00 euroa. Luottotappiot syntyivät henkilökohtaisista aravalainoista. Vuokratulojen aravalainoista ei syntynyt luottotappioita tilikaudella. ARA toimintakertomus 2008 (s. 11): Ympäristöministeriö on oikeuttanut 10.3.2009 Valtion asuntorahastosta annetun asetuksen (401/1993) 13 §:n 2 momentin nojalla VK:n poistamaan tileistä asuntorahastolle syntyneet luottotappiot yhteismäärältään 72 768,77 euroa. Luottotappiot syntyivät henkilökohtaisista aravalainoista. Vuokratulojen aravalainoista ei syntynyt luottotappioita tilikaudella.*

pitkään, jopa vuodenkin. Lisäksi pidettiin myös mahdollisena, että luottotappioriskit voivat kasvaa, kun korkotukilainoja myönnetään syrjäisemmille alueille ja riskialttiimmille kohteille.

3.1.19 Onko menettelyjä, joissa velka tai sen osa annetaan anteeksi tai saatava poistetaan?

Aravalainoituksen tukitoimenpiteistä yleisesti

Ennakoivina keinoina ovat olleet: ilmoitusperusteinen lainahtomuutos, joka mahdollistaa hyvin takapainoisten lyhennysten jakamisen useammalle vuodelle sekä vuosimaksun alentaminen, jolla on ollut mahdollista alen-
taa asumistukitason ylittäviä vuokria eräin edellytyksin. Talousvaikeuksissa olevien yhteisöjen tukikeinoja ovat olleet viivästyskorkohelpotus, tervehdyttämisavustus ja määräaikainen lainahtomuutos. Avustuksella on katettu alijäämiä, ja jos laskelmat ovat osoittavat, että alijäämiä kertyy jatkossakin, on mahdollista myöntää määräajaksi lainahtomuutos. Jos nä-
mäkään keinot eivät ole riittäneet, on vielä ollut mahdollista tehdä yritys-
saneerauslain mukainen vapaaehtoinen velkasaneeraus, joka on mahdol-
listanut suurimmat muutokset lainahtoihin. Lisäksi on ollut mahdollista hakemuksesta myöntää rajoitusakordi, jos sillä on voitu vähentää valtion luottotappioriskiä tilanteessa, jossa ARA on vapauttanut kohteen rajoituk-
sista. ARA on voinut myös myöntää luvan purkamiseen, johon on voinut liittyä purkuakordi ja purkuavustuskin. Ohessa on esitetty taulukkona tie-
toja taloudellisten tukitoimien lukumääristä ja arvoista vuosina 2006–
2008 (liitteenä 3 "Yhteenveto vuokratulojen tukitoimenpiteet vuonna 2009, VK:n tiedote 13.2.2009").

TAULUKKO 3. Tukitoimenpiteet taloudellisissa vaikeuksissa lainansaajille vuosina 2006–2008.

	2008	2007	2006
Tervehdyttämisasiavustukset			
Lainasaajien lkm	15	16	24
Lainojen pääoma (milj.euroa)	22,5	12,9	54,2
Avustusten määrä (milj. euroa)	0,60	0,6	1,3
Määräaikaiset lainaehtomuutokset			
Lainasaajien lkm	10	4	13
-joista sai myös tervehdyttämisasiavustusta (lkm)	9	2	11
Lainojen pääoma (milj.euroa)	11,9	2,6	10,1
Alennettu korko lainoissa (%)	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Arvioitu kustannus koko laina-ajalta (milj. euroa)	1,75	0,28	0,31
Viivästyskorkohelpotukset			
Lainasaajien lkm	27	26	17
Helpotusten määrä (milj. euroa)	0,16	0,44	0,2
Vuosimaksun alentaminen			
Lainansaajien lkm	3	4	5
Lainojen pääoma (milj.euroa)	70,2	137	121
Alentamisen määrä (milj. euroa)	0,38	0,7	0,4
Anteeksiannetun koron määrä (milj. euroa)	0,10	0,25	0,03
Purkuakordit			
Lainasaajien lkm	0	6	4
Akordin määrä, milj. euroa	0	0,4	0,5
Purkuavustukset			
Lainasaajien lkm	9	3	3
Avustuksen määrä, milj. euroa	0,40	0,9	0,2
Rajoitusakordit			
Lainasaajien lkm	7	11	8
Akordin määrä, milj. euroa	0,3	1,3	1,9
Yhteensä	3,3	4,2	4,4
Käynnistetyt vapaaehtoiset velkasaneeraukset			
Lainasaajien lkm	12	6	3
Lainansaajien aravalainojen pääoma, milj. euroa	3,5	4,6	6,3
Kustannukset	1,0	1,8	1,5

Lähde: ARAn (rahasto) tilinpäätös vuodelta 2008, s. 10.

Tukitoimista käytännössä

Haastateltavien mukaan aravavuokratulo voi hakea joko kokonaisuuteen tai huoneistokohtaisesti rajoitusakordia, joka tarkoittaa velan osittaista anteeksi antamista yhdistettynä rajoituksista vapauttamiseen ja kohteen käyttötarkoituksen muutokseen tai myyntiin. (Akordeja on käsitelty aikaisemmin alaluvussa 3.1.6 'Onko antolainaus-toiminnassa tapahtunut merkit-

täviä muutoksia viimeisten 10–5 vuoden aikana?', kohdassa Toteutuneet muutokset).

Valtion talousarviossa vuodelle 2007 on purkuakordeihin myönnetty valtuuksia enintään 3,5 miljoonaan euroon ja rajoitusakordeihin 3 miljoonaan euroon. Vuonna 2007 purkuakordeja on myönnetty yhteensä 0,4 miljoonaa euroa ja rajoitusakordeja 1,3 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 purkuakordeja ei ollut lainkaan ja rajoitusakordeja 0,3 miljoonaa euroa.

Neljän haastateltavan mukaan velan anteeksiantamiseen ovat kuuluneet yrityssaneeraukset ja velkajärjestelyt. Tällöin velkapääoman anteeksiantaminen on edellyttänyt tuomioistuinkäsittelyä. Haastateltavien mukaan yrityssaneeraus- ja velkajärjestelylaki antavat myös julkisvelkojalle mahdollisuuden tehdä vapaaehtoinen velkajärjestely ja VK:ssa on tulkittu, että se on tehtävä samassa järjestyksessä kuin tuomioistuimessa ja samojen säännösten mukaan. VK:lla on ollut mahdollisuus tehdä vapaaehtoisia velkajärjestelyjä ja -saneerauksia vuodesta 1994 lukien, jolloin lait tulivat voimaan. Henkilökohtaiseen lainoitukseen liittyvä mahdollisuus luopua osasta pääomaa on tullut mahdolliseksi vuodesta 2004 alkaen talousarvioon otetulla määräyksellä, jossa VK:lle on annettu oikeus tehdä yksityishenkilöitä koskevia vapaaehtoisia velkasaneerauksia henkilökohtaisten aravalainojen osalta.⁵⁸

Tapahtumaketju on usein ollut sellainen, että ensin on tehty ennaltaehkäiseviä keinoja ja sitten kun on jouduttu taloudellisiin vaikeuksiin tai ne ovat syventyneet, niin on toteutettu eriasteisia tukitoimia tai niiden yhdistelmiä.

⁵⁸ TAE 2004 (ks. HE 145/2003 vp) mom. 15.01.04. Valtiolle takaisin maksettavat lainat: "Valtio, Suomen Pankkiyhdistys ja Takuu-Säätiö allekirjoittivat 2.5.2002 vapaaehtoisia velkasovintoja koskevan ohjelma-asiakirjan. Ohjelma-asiakirjassa sovittiin toimenpideohjelmasta, jolla vapaaehtoisten velkasovintojen aikaansaamista pyritään edistämään. Valtion lainanannosta ja valtioneuvoksesta annetun lain (449/1988) 12 §:ssä tarkoitetun eduskunnan suostumuksen nojalla Valtiokonttori tai muu valtion lainasaatavaa hoitava viranomainen voisi osallistua vapaaehtoisiin velkajärjestelyihin. Tarkoitus on, että lainan takaisinmaksamisesta vapauttamiseen suostutaan vain, jos siten arvioidaan saavutettavan valtion edun kannalta parempi perimistulos ja lainansaajien tasapuolista kohtelua noudattaen." TA 2004 Mom. 35.35.30. Siirto valtion asuntorahastoon: "Valtiokonttorilla on oikeus yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) 78 §:ssä tarkoitetun vapaaehtoisen velkajärjestelyn yhteydessä luopua osasta asuntorahaston varoista myönnetyn asuntorahastoon takaisin maksettavan henkilökohtaisen asuntolainan pääomaa ja korkoa." Menettelyn tarpeellisuudesta on VK:ssa laadittu muistio: Lainasaamisten pääomasta luopuminen vapaaehtoisissa velkajärjestelyissä ja yrityssaneerauksissa, VK 27.6.2003/A Nieminen.

Tämän jälkeen käytettävissä on periaatteessa ollut vielä yrityssaneerauksen ja velkajärjestelyjen keinot. Näillä on voitu tietyissä tilanteissa antaa mahdollisuuksia sopia aravalainsäädännöstä poiketen ehdoista, joilla on voitu esimerkiksi pidentää laina-aikaa huomattavasti. VK on voinut luopua vain aikaisemmin mainittujen akordimenettelyjen kautta saatavasta tai sen osasta, jonka jälkeen on käytännössä jouduttu pakkohuutokauppa-menettelyyn.

Haastateltavien mukaan pakkohuutokauppatilanteissa on yleensä saatu selkeästi vähemmän rahaa kuin mitä olisi ollut odotettavissa vapaaehtoisessa kaupassa. Tämän arveltiin johtuvan siitä, että usein mahdolliset ostajat tulkitsevat pakkohuutokauppa-menettelyn siten, että vapaaehtoista kauppaa ei ole syntynyt, jonka johdosta myytävä kohde tullaan pakkohuutokaupassa myymään alhaiseen hintaan.

VK:n edustajien mukaan tähän on ollut useampia syitä: vapaaehtoisessa yrityssaneerauksessa usein pelkästään lainan koroista, viivästyskoroista ja kuluista luopuminen ei ole riittänyt, vaan edellytyksenä järjestelyn onnistumiselle on ollut osittainen pääomasaamisesta luopuminen. Muut velkojat ovat yleensä voineet tällaiseen menettelyyn suostua, mutta kun VK velkojana ei ole VM:n ohjeistuksesta johtuen voinut sellaiseen suostua, koko järjestely ei ole onnistunut ja vaihtoehtona on ollut hakea yrityssaneerausta tuomioistuimelta tai konkurssia. Jos tuomioistuimessa tehtävään yrityssaneeraukseen on ryhdytty, on velkojen leikkausprosentista tullut, menettelystä aiheutuvista kuluista johtuen, paljon suurempi kuin se olisi ollut vapaaehtoisessa menettelyssä; näitä tapauksia tosin on ollut vain kaksi vuoden 2008 loppuun mennessä. Jos vapaaehtoinen yrityssaneeraus ei ole onnistunut, yrityksessä on usein jääty passiivisena odottamaan sitä, että joku velkojista on hakenut sen konkurssiin.⁵⁹

Konkurssissa valtion saatavalle, jos kyse on ollut vakuudettomista lainasaamisista, on kertynyt jako-osuutta yleensä vain 0–10 prosenttia saatavan määrästä.

VK:n oikeus luopua vapaaehtoisen velkajärjestelyjen yhteydessä osasta pääomaa ja korkoa on edellä mainitun talousarviopäätöksen mukaan koskenut aikaisemmin vain henkilökohtaisia aravalainoja, joten vuokratalolainojen kohdalla menettelyyn ei ole voitu ryhtyä. Vuokratalolainojen lukumäärä ja pääomat ovat olleet selvästi henkilölainoja suuremmat (ks. taulukko 4). Mahdollisuuteen luopua osasta pääomasaatavaa yrityssaneerausten osalta on kiinnitetty huomiota ja asiaan on odotettavissa muutoksia.

⁵⁹ VK:n edustajien mukaan VK ei ole toistaiseksi hakenut yhtään lainansaajayhteisöä konkurssiin vuoden 2008 loppuun mennessä.

YM:n antaman palautteen mukaan vuokratolainojen osalta edellä mainittuun menettelyyn on tehty muutos vuoden 2009 valtion talousarviossa. Momenttiin 35.20.60 (Siirto valtion asuntorahastoon) on lisätty, että yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993) 97 §:ssä tarkoitetun vapaaehtoisen velkasaneerauksen yhteydessä VK:lla on oikeus luopua osasta valtion varoista myönnetyn ARAan takaisin maksettavan asuntolainan pääomaa ja korkoa.⁶⁰

TAULUKKO 4. Vuokratolainat

	31.12.2007		31.12.2008	
	Saldo milj. euroa	Kpl	Saldo milj. euroa	Kpl
Vuokratolainat				
Hankinta	260,13	857	244,21	831
Perusparantaminen	1370,78	1979	1307,60	1837
Rakentaminen	6020,83	6557	5877,35	6423
Asumisoikeuslainat	1935,81	1170	1907,34	1170
Henkilölainat				
Hankinta	8,25	444	5,46	351
Perusparantaminen	47,48	7350	34,70	5852
Rakentaminen	32,00	1206	23,39	992

Lähde: VK 30.3.2009

Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (aik. tulo- ja menoarvion yleiset soveltamismääräykset) on tullut sovellettavaksi niissä tapauksissa, joissa kyse on ollut tileistä poistosta. VK on pyytänyt lupaa tileistä poistoon niissä tapauksissa, joissa yritys on mennyt konkurssiin ja jako-osuudet on saatu tai kun yritystoiminta on loppunut ja on tehty tuloksettomia ulosmittauksia. Näiden kohdalla on voitu pyytää YM:ltä tileistä poistolupaa. Mutta soveltamismääräysten mukaan perintää on ollut määrä jatkaa, jos yritystä ei ole poistettu rekisteristä. Käytännössä on jouduttu tarkastamaan kaupparekisteristä yrityksen tilanne eli jos kyseinen yritys niin sanotusti on herännyt uudelleen henkiin,

⁶⁰ YM:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.

on perintää yritetty, vaikka saatavana se on jo poistettu tileistä. Aikaisemmin tilannetta on hankaloittanut se, että kaupparekisterissä oli ollut pitkään useita toimimattomia yrityksiä, joihin oli yritetty ulosottoa. Mutta sittemmin tilanne on korjaantunut kun Patentti- ja rekisterihallitus on poistanut säännöllisesti toimimattomia yrityksiä rekisteristä.

Neljän haastateltavan mukaan niissä tilanteissa, joissa ongelmakohtetta ei ole voitu taloudellisella tuella pelastaa niin, käytettävissä on ollut vielä pakkohuutokauppa ja -perintä. Näiden kohdalla on esiintynyt tapauksia, joissa kunta on tullut vastaan ja ostanut ongelmakohteen, joten valtion kannalta saatava on suoritettu ja parhaissa tapauksissa toimintaa (so. yleensä asuminen) on voitu kohteessa jatkaa.

3.1.20 Mitä riskienhallinnassa on viimeisen 5 vuoden aikana muuttunut?

Tämän teeman yhteydessä tiedusteltiin haastateltavilta myös lähitulevaisuudessa odotettavissa olevista muutoksista.

Toteutuneet muutokset

Kahden haastateltavan mukaan keskeinen muutos on ollut ARAn valvontayksikön perustaminen 1.5.2005 lukien. Tätä aikaisemmin valvontaan liittyviä tehtäviä hoidettiin aravahallintoyksikössä, mutta valvontayksikön myötä valvonta on tullut systemaattisemmaksi ja siinä on haettu riskienhallintaan perustuvaa lähestymistapaa yhteistyössä VK:n kanssa.

Kolmen haastateltavan mukaan VK:ssa on muutettu organisaatiota, suunnattu henkilöresursseja uudelleen ja kehitetty toimintoja järjestelmällisen riskienhallinnan periaatteiden mukaisesti. Lisäksi on kiinnitetty huomiota taloudellisten tukitoimien luottotappiota ennaltaehkäisevään vaikutukseen. ARAn ja VK:n yhteinen riskiryhmä on aloittanut toimintansa syyskuussa 2004. Pysyvässä riskiryhmässä on ollut kolme edustajaa ARAsta, kolme edustajaa VK:sta ja yksi edustaja YM:stä. Syyskuussa 2005 valmistui työryhmän toimesta sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinnan ohjeet, jossa on kuvattu molempia virastoja koskevat riskienhallinnan periaatteet (aihetta on käsitelty tarkemmin edellä aikaisemmin alaluvussa 3.1.17 'Luottoriskien hallinnan periaatteet ARA-lainojen suhteen?').

Viisi haastateltavaa toi esiin myös toimintaympäristön muutokset. Vielä 1980-luvulla ja 1990-luvun alussakin on rahoitettu paljon aravakohteita maaseudulle ja myös kuntakeskusten ulkopuolelle, niin sanottuihin kylätaajamiin, joiden elinkelpoisuutta on yritetty tukea myös asuntotuotannon

keinoin. Tällöin kylissä on vielä mahdollisesti ollut koulu, kauppa sekä posti ja pankki. Haastateltavien mukaan tilanne on kuitenkin sittemmin oleellisesti muuttunut. Kylätaajamista koulut ja kaupat ovat pääosin lopettaneet toimintansa ja samalla muun muassa julkista liikennettä on karsittu voimakkaasti. Väestö on nopeasti keskittynyt asumaan kuntataajamiin, joissa palveluja on ollut toistaiseksi tarjolla. Ikääntyvä väestö ei ole voinut jatkaa asumista sivutaajamissa, koska ilman omaa autoa palvelut eivät ole olleet saatavilla.

Tilanne on johtanut sivukylien kohteiden käyttöasteiden voimakkaaseen alenemiseen, mikä haastateltavien mukaan tulee edelleen jatkumaan. Lievästi alentuneiden käyttöasteiden tilanteissa valtion tappioita on voitu minimoida tekemällä vapaaehtoisia saneerausohjelmia lainajärjestelyihin. Voimakkaasti tyhjentyneissä kohteissa on ajaututtu ja ajaututaan realisoiteihin. Näissä tilanteissa sivutaajamien kohteet ovat äärimmäisen vaikeasti myytäviä ja luottotappiot ovat suuria.

Kolme haastateltavaa mainitsi, että myös kuntaliitokset voivat vaikuttaa luottotappioiden muodostumiseen. Esimerkkinä mainittiin tilanne, jossa kuntaliitoksen seurauksena alueita ja kuntakeskuksia koskevat priorisoinnit olivat muuttuneet, jolloin ennen kuntaliitosta valmistellut, aravataloja koskeneet saneeraussuunnitelmat eivät toteutuneetkaan ja valtiolle on aiheutunut luottotappioita. Haastateltavien mukaan on odotettavissa, että taantuvien seutujen merkitys tulee riskienhallinnan kannalta lähitulevaisuudessa edelleen kasvamaan aravalainakannan kohdalla. Ongelmana pidettiin sitä, että kuntien yhdistymistä pohtivissa selvityksissä ja vastaavissa ei ole pääsääntöisesti käsitelty kunnan omistamaa tai kunnan alueella julkisin varoin rahoitettua asuntokantaa, kuten aravalainoitettuja taloja (ks. jäljempänä selostus alaluvussa 3.2 lainatapaus 13 h).

Kahden haastateltavan mukaan uudet riskienhallintaan liittyvät menettelyt ovat olleet työläitä. Talokohtaiset akordit ovat osoittautuneet ongelmallisiksi hoitaa ja samoin menettelyt, joissa on tehty huoneistokohtaisia akordeja. Näitä tilanteita on esiintynyt joidenkin taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokrataloyhtiöiden kohdalla kun yhtiöstä on myyty huoneisto tai huoneistoja asunto-osakkeina yksityishenkilöille. Näiden tilanteiden ongelmat ovat liittyneet siihen, että kauppa voi olla mitätön, ellei tiettyä säännösten mukaista järjestystä ole menettelyn eri vaiheissa noudatettu.

Odotettavissa olevat muutokset

Kolme haastateltavaa korosti sitä, että aravalainojen laina-ajat ovat pitkiä. Lainakannan määrän laskussa on otettava huomioon myös se, että kannas-

ta on poistumassa ongelmattomat tapaukset, mutta kantaan on jäämässä tietty osa ongelmatapauksia, joista on aiheutunut ja tulee aiheutumaan selvittelytyötä ja taloudellisia tukitoimenpiteitä. Tästä johtuen lainakannan pieneneminen ei tule vähentämään taloudellisten tukitoimien tarvetta, vaan ennemminkin lisäämään järjestelmällisen riskienhallinnan työtä.

Haastatteluihin sisältyi useita yksittäisiä mainintoja siitä, että aravalainoituksen loppuminen tulee muuttamaan riskienhallinnan periaatteita ja toimintatapoja kun toiminta on siirtynyt erilaisten avustusten ja korkotukilainoituksen puolelle. Kolmen haastateltavan mukaan korkotukilainoitus on kohdentunut kasvukeskusalueisiin erityisesti erityisryhmien avustusten yhteydessä, mutta sen odotetaan laajentuvan myös taloudellisesti heikommille alueille, jolloin vastaavasti riskitkin muuttuvat.⁶¹

Muutoksia on odotettavissa myös siitä syystä, että korkotukirahoitukseen on liittynyt valtion vastuu ja valtion riski, mutta riskienhallinta on ollut vaikeampaa kuin suorassa valtion antolainauksessa muun muassa siitä syystä, että vielä toistaiseksi ei ole ollut käytettävissä samantyyppisiä taloudellisia tukitoimia kuten aravalainoituksen kohdalla.

YM:n antaman palautteen mukaan vuoden 2009 alussa tuli voimaan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti aravalainojen takaisinmaksamiseksi annettu laki (868/2008), jonka nojalla vanhan aravalainan konvertoinnissa pankkilainalle voidaan myöntää valtioneuvoston päätöksen mukaisesti takaisinmaksu. Tämä helpottaa toimijoiden mahdollisuuksia kilpailuttaa lainoja. Lisäksi mainittu valtioneuvoston päätös mahdollistaa sen, että taloudellisten vaikeuksien sattuessa yhteisölle voidaan myöntää tervehdyttämisavustusta. Ennen lain voimaantuloa konvertointi pankkilainaksi rajasi yhteisön tervehdyttämisavustuksen saannin ulkopuolelle.⁶²

Sittemmin vuoden 2009 alusta tilanne on muuttunut, kun taloudelliset tervehdyttämisavustukset on laajennettu mahdolliseksi myös korkotukilainoille. Lisäksi uudistetun lainsäädännön mukaan myöntämisperusteena on myös valtion luottotappioriskin tai takausriskin välttäminen.⁶³

⁶¹ *ARAn edustajien mukaan erityisryhmien osalta lainoitus on kohdentunut osin myös kasvukeskusten ulkopuolelle kun taas normaali vuokra-asuntotuotanto on kohdentunut vain muutamiin kasvukeskuksiin.*

⁶² *YM:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.*

⁶³ *Laki vuokratalojen ja asumisoikeustalojen tervehdyttämisavustuksista, (1030/2008).*

3.1.21 Vaikuttaako riskienhallinta lainanmyöntäjien alkuperäistä tavoitetta muuttavasti?

Kahden haastateltavan mukaan ARAn toiminnassa on ollut taustalla hallituksen asuntopoliittinen ohjelma, joka on tarkentunut vuosittain valtioneuvoston vahvistamassa aravalainoitusta koskevassa käyttösuunnitelmassa. Sen eräänä tavoitteena on ollut asuntotuotannon turvaaminen suuntaamalla asuntotuotantoa kasvukeskuksiin. Kun aravalainojen myöntämisessä on selvitetty lainanhakijoiden luottokelpoisuus tapauskohtaisesti ja lisäksi käyty läpi talohankkeen toteutustapa, niin lähtökohtaisesti valtion riski on vähäinen. Näin niissä tapauksissa kun kyse on ollut normaalista asunnosta hyvälle paikalle ja kohtuullisella hintatasolla, jos lainansaajayhteisö on aikaisemmin hoitanut asiansa kunnolla ja yhteisöllä on ollut riittävästi entistä hyvin hoidettua asuntokantaa. Mutta riski on ollut suurempi, kun olosuhteet ovat olleet toisenlaiset, esimerkiksi mitä pienempi yhteisö, mitä epämääräisempi rakennuskohde (so. myös muita kuin asunotiloja) ja paikan sijainnissa tai olosuhteissa taloudellisia epävarmuustekijöitä, niin on lähestytty tilannetta, jossa lainansaannin edellytykset ovat tiukentuneet, vaikka tarve asunnoille on voitu osoittaa. Näissä tilanteissa on tapauskohtaisesti harkittu kannattaako lainoittaa edellyttämällä tarkempia taloudellisia selvityksiä ja vaatimalla tarvittaessa lisäksi kunnantakaus.

Kolmen haastateltavan mukaan riskienhallinnan piirteisiin on liittynyt kunnan mukaantulo tilanteissa, joissa pidemmälle viedyt taloudelliset tukitoimet ovat olleet tarpeen. Valtion ja kunnan yhteinen vastaantulo on kuitenkin useissa tilanteissa mahdollistanut asumisen jatkumisen.

3.1.22 Antolainausta koskevan informaation tuottaminen

Informaation tuottamista koskevaa teemaa käsiteltiin kahdesta näkökulmasta: haastateltavan omien virkatehtävien kannalta ja toisaalta, miten haastateltavat arvioivat toimintaa koskevan tiedon yleistä käytettävyyttä. Tässä yhteydessä käsitellään myös toista teemaa: "Onko valtion tilinpäätöksen informaatio valtion lainavastuista riittävän selkeä?"

Kahden haastateltavan mukaan ARAn käytännön työssä on korostunut ensisijaisesti kustannushyväksynnän eli alkavan tuotannon seuraaminen kun taas lainajako (lainapäätökset) on ollut toissijaisesti seurattava asia. Lisäksi on myös seurattu valmistuneen asuntotuotannon määrää. Haastateltavien mukaan tavoitteena on ollut myös tasainen asuntotuotanto, jolloin alkavan ja valmistuneen tuotannon seuranta (asuntojen lukumäärä) on ollut perustellusta syystä kiinnostuksen kohteena.

ARAN suunnittelu- ja viestintäyksikkö on tuottanut jatkuvia tilastoja, joissa kuukausittain on seurattu tuotannon ja lainoituksen tilannetta. ARAN (virasto) johdon tuessa on koordinaatiohenkilö, joka koordinoi ja seuraa aravalainavaltuuksien käyttöä ja lainoitumääriä.

ARAN omassa toiminnassa on seurattu muun muassa rakennuskustannusindeksejä ja kustannusmuutoksia, koska jokaiselle aravahankkeelle on laskettu paikkakuntakohtainen vertailuhinta. ARAN asuntomarkkinayksikkö on yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa selvittänyt keskivuokria ja asuntojen määriä koskevia tietoja. Lisäksi on kaavailtu, että tulevaisuudessa SART-järjestelmän kehittämisessä otettaisiin huomioon myös tilastoviranomaisten tiedontarve.

Yleisesti haastateltavat totesivat, etteivät käytännössä omassa työssään ole tarvinneet valtion tilinpäätöksen tasoista tietoa.

3.1.23 Tietojärjestelmien tuottama tieto

ARAN haastateltavien mukaan ARAlla (virasto) on ollut käytössään oma Oracle-pohjainen LAINATIETO-järjestelmä, jota virasto itse on kehittänyt 1990-luvun lopulta alkaen. LAINATIETO-järjestelmästä on tullut asteittain lainoituskäsittelijöiden käytännön työkalu 2000-luvulla. LAINATIETO-järjestelmästä on voinut hakea yksittäistä lainaa tai lainansaajaa koskevia tietoja, samalla siitä on voinut tuottaa tarvittaessa erilaisia raportteja.

ARAN (virasto) sisäisessä intranetissä on ollut johdon tietojärjestelmä, jossa on voinut seurata alkavan tuotannon tilannetta, joka on päivittynyt edellisen työpäivän iltana.

ARAKIRE (aravakiinteistörekisteri) on sijoitettu ARAN tietokantapalvelimelle, johon VK:lla on ollut tietoliikenneyhteydet. ARA on vastannut tietokannan ylläpito- ja varmistustehtävistä.

VK:n edustajien mukaan aravalainojen hoitamisessa keskeisin käytännön työkalu on ollut LAIHO-tietojärjestelmä. Varsinainen tilasto- ja raportointitietokanta on ollut LAPPI-tietokanta (lainatietokanta), jonne tiedot on poimittu LAIHO-järjestelmästä.⁶⁴

VK:n BOWIE-käyttöjärjestelmän raportointipalvelu on ollut extranetin kautta ARAN lainoituskäsittelijöiden käytettävissä. VK:n oma käyttö on toteutettu intranetin kautta BOXI-raportointisovelluksella. (Lainotuspro-

⁶⁴ Valtiokonttorin LAIHO -järjestelmän tarkastus oli VTV:n toiminnan- ja tilintarkastusyksiköiden yhteistarkastus. Järjestelmätarkastuksen osuudesta on laadittu tilintarkastajan väliraportti, dnro 161/53/2007/6.3.2008.

sessiin liittyvien tietojen käsittelyä on selostettu erillisliitteessä, lainatapa-
us 25 k yhteydessä kohdassa "merkinnät eräissä tietojärjestelmissä").

VK on antamassaan palautteessaan pitänyt tärkeänä toimivaa raportoin-
tia. VK:n mukaan ministeriöille toimitetaan säännönmukaiset ja sovitut
raportit aravalainakannasta ja siihen tehdyistä toimenpiteistä. Lisäksi
VK:lla on valmius toimittaa ministeriöiden erikseen pyytämiä raportteja.⁶⁵

Sekä ARA että VK ovat antamissaan palautteissaan huomauttaneet, että
ARAKIRE-tunnuksen avulla voidaan yhdistää ARAn LAINATIETO-
järjestelmässä oleva lainahanke ja VK:n LAIHO-tietojärjestelmässä oleva
aravalaina.⁶⁶

3.2 Lainatapauksiin ja muihin asiakirjoihin perustuvat havainnot

Tarkastuksessa on käytetty eräitä lainakohtaisia tietoja, joita koskeva ta-
pausperusteinen aineisto (toimintoketju) on muodostettu erikseen valituista
lainoista ja niitä koskevista asiakirjoista. Aineisto on tyypiltään harkittu
näyte, jossa on selvitetty erilaisia tilanteita lainan elinkaaren aikana. Käy-
tännössä näytteeseen valittujen lainatapausten avulla on selvitetty, mitä
tietoja kustakin lainasta on ollut eri tietojärjestelmissä.

Aineisto ei kata kaikkia mahdollisia tapauksia, mutta edustaa kuitenkin
tyypillisiä ja toteutuneita tilanteita lainanhoidossa. Seuraavassa esitetään
lainatapaukset ja niiden jälkeen luvun lopussa niitä koskeva yhteenveto.

Oheisessa listassa esitetään tapaustyyppit ja lainatapauksia yksilöivät tie-
dot lainoista, joita on käytetty tarkastuksen havaintoaineistona.

- a* Lainaehtojen määräaikainen muuttaminen
- b* Akordin myöntäminen (ARA PurkuA ja VK RajoitusA)
- c* Avustus taloudellisissa vaikeuksissa oleville vuokrataloille
- d* Vapaaehtoinen velkajärjestely tai yhteisön velkasaneeraus
- e* Vahingonkorvausoikeudenkäynti
- f* Ensisijaiskiinnitysten käyttäminen alkuperäisiä ensisijaislainoja kor-
vaavan luottolaitoslainan vakuutena
- g* Kunnan hakemus vuokratalojen muuttamiseksi asunto-osakeyhtiöiksi
- h* Pakkokuutokauppa

⁶⁵ VK:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 10.11.2009.

⁶⁶ ARAn palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.
VK:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 10.11.2009.

- i* ARAn hylkäävä päätös: 3A suunnitelman hylky, 3B kustannusten ylitys ja/tai hylky.⁶⁷
- j* ARAn myöntämisvaltuus/varauspäätös, ei vielä lainapäätöstä; lisäksi rajatapaus + kunnan takaus
- k* ARAn tarkistuspäätös kustannusten muuttuessa, varsinaisen lainapäätöksen jälkeen
- l* ARAn osapäätös ja jälkitoimet; muut tapaukset.

Tapaukset on yksilöity yllä olevan listan mukaan kirjaimilla a–l ja kukin valittu tapaus numeroitu juoksevasti numeroilla 1–27 (n=27); näin esimerkiksi 3 b ilmaisee, että kyseessä on kolmas (3) valittu tapaus ja kyseessä on akordin myöntäminen (b). Tapaukset 1–14 ja 19 on valittu VK:n aineistojen perusteella ja tapaukset 15–18 ja 20–27 on valittu ARAn aineistojen perusteella. Toimintoketju ei kaikissa tapauksissa jatku VK:n puolelle (esim. tyyppi 'i' ARAn hylkäävä päätös). Mikäli samaan kohteeseen on liittynyt useampia lainoja, on taulukkoon merkitty lihavoidulla VK:n käyttämä lainanumero siitä lainasta, jota koskevat tiedot ovat olleet tarkastuksen kohteena.

Kunkin lainatapauksen osalta on käyty läpi keskeisimmät laina-asiakirjat sekä mitä tietoja lainatapauksesta on eri tietojärjestelmissä (lähinnä ARAn LAINATIETO ja VK:n LAIHO). Lisäksi asianomaista yhteisöä koskevat tiedot on verrattu yritystietojärjestelmään yritystunnuksen avulla.

Koska lainatapauksiin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, esitetään tässä kertomuksessa ainoastaan yhteenveto lainatapauksista. Lainatapauksien yksityiskohtaisempi selostus on erillisenä liitteenä.

Yhteenveto lainatapauksista

Yleisesti tapaukset 1 a–11 g, jotka koskevat lainan hoitovaihetta (VK), osoittavat, että VK:n taloudellisilla tukitoimilla on yleensä ollut myönteistä merkitystä kohteen toiminnan jatkamiselle. Tapaukset 12 h–13 h puolestaan ovat siinä mielessä poikkeuksellisia, että taloudelliset tukitoimet eivät ole enää olleet mahdollisia. Liian alhainen käyttöaste (12 h) tai olosuhteissa tapahtuneet muutokset (13 h) ovat johtaneet syrjäisemmällä seudulla sijaitsevan, lainoitun kohteen, pakkohuutokauppaan.

⁶⁷ *Aravavuokratalon hankekäsittelyn prosessikuvaus, versio 0.9/19.11.2003 (kuva erillisliitteessä).*

Tapaukset 14 i–27 l koskevat pääosiltaan lainoituksen alkuvaiheen (ARA) tilanteita ja ne osoittavat, että useat eri tekijät ovat voineet vaikuttaa siihen, että lainahakijan kaavailema rakennushanke ei ole ollut toteutettavissa aravalainoituksella.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että aravalainsäädäntö eri aikoina kehitettyine menettelytapoineen on ollut monitahoinen ja vaikeasti hallittavissa oleva kokonaisuus. Lainoituksen eri vaiheisiin osallistuvilta virkamiehiltä on edellytetty, paitsi voimassa olevan lainsäädännön osaamista ja soveltamista, myös aikaisempaan lainsäädäntöön perustuvaa tietämystä, jota on tarvittu etenkin lainanhoitovaiheessa ja mahdollisten tukitoimien soveltamisessa. Osaamisen tarve on korostunut molemmissa virastoissa sen takia, että aravalainat ovat olleet pitkäaikaisia (40–45 vuotta) ja aravalainaryhmien lukumäärä runsas (67 kappaletta vuonna 2007).

Seuraavassa on yksityiskohtaisemmin käsitelty lainatapauksia tarkastuskriteerien kannalta.

Tapauksiin 2 b–4 b ja 8 d (19 b) on liittynyt akordimenettely. Tapausten perusteella voidaan todeta, että ARA ja VK ovat tarkastelleet akordin myöntämistä erilaisista lähtökohdista. Tapauksessa 2 b VK on perustellut pienempää akordia sillä, että markkinahinta on korkeampi kuin pakkohuutokaupassa mahdollisesti saatava hinta. Lisäksi VK on käyttänyt laskelmiensa perusteena samalla alueella kesällä 2007 toteutuneiden vastaavien asuntokohteiden myyntihintoja.

Kuten tapauksessa 2 b, myös tässä tapauksessa 3 b ARA ja VK ovat tarkastelleet akordin myöntämistä erilaisista lähtökohdista. Tapauksia 3 b ja 4 b on käsitelty rinnan, mutta muodollisesti erillisinä. Tapausten 3 b ja 4 b suhteen ARA on pyrkinyt kokonaistarkasteluun ja katsonut akordin parantavan kunnan neuvottelumahdollisuuksia kohteiden myynnissä. VK on vaatinut tarkennuksia akordin perusteista sekä selvityksiä muiden tukimuotojen käyttömahdollisuuksista ennen akordia. VK on katsonut riskien liittyvän siihen, ettei ollut varmuutta kaupan toteutumisesta ja jos myynti ei olisi onnistunut, niin kyseessä olisi ollut vain velkapääoman alennus, jota ei ole pidetty akordisäännösten tarkoituksena.

Tapaus 8 d/19 b osoittaa, että aikaisemmin tehdyistä tukitoimista huolimatta on jouduttu antamaan purkuakordi ja purkamaan asunnoksi rakennettu talo taloudellisten vaikeuksien jatkuessa. Osaltaan vaikeuksien jatkumiseen on ollut syynä kunnan alueen asuntotarpeen voimakas lasku. Valtion kannalta purkuakordissa on annettu puolet velasta anteeksi. Me-

nettely eri vaiheineen vaikuttaa monimutkaiselta, samoin se, että asiassa on ollut useampi toimija.⁶⁸

Ajallisesti tarkasteltuna tukea on jouduttu myöntämään useaan otteeseen lisää, kun kunnan tilanne on koko ajan mennyt huonompaan suuntaan. On myös todettava, että tukimahdollisuudet ovat lisääntyneet (esim. akordit) sinä aikana, kun toimia on tehty. Toisaalta tapaus osoittaa, että myös omistajan halutessa hoitaa ongelmaa, monimuotoinen valtion asuntolainoitukseen liittyvä tukijärjestelmä on toiminut. Tapauksessa on ollut hyvin todennäköinen konkurssiriski.

Tapauksesta 5 c käy ilmi, että avustuksella on voitu tasapainottaa kiinteistöyhtiölle syntynyttä rahoitusaliäämää tilanteessa, jossa vuokrien korotukset olisivat todennäköisesti johtaneet tyhjiä asuntojen lisääntymiseen. Lisäksi avustuksen ehdoista käy ilmi, että tapauksessa 5 c omistajalta eli kunnalta on edellytetty tietyn tyyppistä sitoutumista toimintaan vastaantulon muodossa (pääomasijoitusta, avustusta tai pääomalainaa). Hakiyhteisöä on puolestaan kehoitettu kiinnittämään vuokrasaatavien perintään erityistä huomiota, millä pyritään ehkäisemään rahoitusaliäämien syntymistä jatkossa. Toisaalta tuella on voitu jatkaa alun perin lainoitettua toimintaa eli vuokra-asumista.

Tapaus 6 d osoittaa, että perustoiminto eli asuminen on voitu turvata vapaaehtoisella velkasaneerausmenettelyllä kunnan ja valtion yhteisymmärryksessä. Muussa tapauksessa on todennäköistä, että jäljelle jääneet tai uudet vuokralaiset olisivat joutuneet korotettujen vuokrien kautta rahoittamaan asuntojen tyhjillään olosta muodostuneita alijäämiä tai viivästyneiden ja mahdollisesti välttämättömiksi käyneiden peruskorjausten kustannuksia. Omistajalta (kunta) edellytetty taloudellinen vastaantulo on myös lisännyt omistajan sitoutumista kohteeseen, mikä todennäköisesti on pienentänyt valtiolle mahdollisesti syntyvän luottotappion riskiä.

Molemmat tapaukset 5 c ja 6 d osoittavat, että valtion ja kunnan yhteistyöllä on saatu tuloksia, jotka ovat mahdollistaneet rakennuksen käytön jatkamisen vuokra-asuntoina.

Tapaus 9 e osoittaa, että ennakoimattomien ja yllätyksellisten vastoinkäymisten seurauksena lainansaajan tilanne saattaa ajautua taloudelliseen ahdinkoon. Vaikka yleisten vahingonkorvausperiaatteiden mukaan vahingon kärsineellä osapuolella olisikin oikeus vahingonkorvaukseen, saattaa se jäädä muiden toimijoiden maksukyvyttömyydestä johtuen toteutumatta. Kun lainansaajana on ollut yksityisen yhteisö, jolla ei asumistoiminnan li-

⁶⁸ Vuodesta 2005 lukien purkuakordipäätökset käsitellään yksinomaan ARAssa. Sen sijaan rajoitusakordeissa hakemus jätetään ARAan, mutta varsinaisen päätöksen tekee VK. Ks. tarkemmin selostus edellä alaviitteessä 27.

säksi ole muuta toimintaa tai varallisuutta, on selvitystila taikka konkurssi hyvin todennäköinen, kuten edellä selostettu tapaus osoittaa. Valtion lainojen kannalta luottotappio olisi ollut varsin ilmeinen, mutta koska kunnan intressien mukaista oli jatkaa toimintaa (erityisryhmien asumispalvelut) on sovintoesityksen mukaista lopputulosta pidettävä valtion luottotappioiden kannalta hyvänä ratkaisuna. Lisäksi korjattujen tilojen käytön jatkuminen alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan on yhteiskunnan kannalta myös myönteinen ratkaisu, verrattuna tilanteeseen, jossa rakennuksille olisi esimerkiksi huutokaupan kautta saatu muuta käyttöä. Yhteiskunnan kannalta voidaan tarkastella asetelmaa myös niin, että vaikka rakennus onkin alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan, on sen kustannukset kuitenkin olleet lähes kaksinkertaiset.

Valtion ja kuntien yhteistyö julkisilla varoilla toteutetuissa asuntokohteissa on perusteltua ja vähentää valtion luottotappioriskien toteutumisen todennäköisyyttä.

Kun lisäksi lainoitettun kohteen pysyttäminen asumiskäytössä voidaan yhteistyöjärjestelyillä turvata, onkin suositeltavaa jatkaa ja kehittää jo aloitettua ARAn, VK:n ja kuntien yhteistyötä. ARAn ja VK:n keskinäisen yhteistyön suhteen yhteisen riskienhallintatyöryhmän toiminta on ollut perusteltua ja luo pohjaa kehittää toimintoja riskien ennakoimiseksi.

Tapaus 10 f osoittaa, että aravalainoilla rahoitettuja kohteita voidaan ja on käytetty lainansaajan muiden lainojen vakuutena sitä mukaan kun lainansaaja on maksanut aikaisempia velkapääomia ja vakuuksia on vapautunut.

Tapauksesta 11 g käy ilmi, että kohdassa 3.1.2 käsitellyn teeman 'Missä määrin on ollut mahdollista muuttaa lainaehdot (joustavuus)?' yhteydessä mainittuihin joustokohtiin voidaan ajatella kuuluvaksi myös edellä selostetussa tapauksessa 11 g mainittu suorassa omistuksessa olleen aravakohteen muuttaminen asunto-osakeyhtiöksi. Kun suorassa omistuksessa olevista taloista on muodostettu itsenäisiä asunto-osakeyhtiöitä, on kunnan taseessa olleet lainat voitu siirtää kyseisten perustettujen asunto-osakeyhtiöiden vastattaviksi. Toinen tekijä liittyy siihen, että vuokraoikeuteen perustuva vuokralaisen aravarajoituslain (1190/1993) 12 §:n mukaan omaksilunastamismenettely koskee alkuperäisten aravarajoitusten aikana vain asunto-osakeyhtiöitä; tässä tapauksessa kunnan suorassa omistuksessa oleviin asuntoihin ei ollut voinut soveltaa edellä mainittua säännöstä eli vuokralaisille on muodostunut vasta muutoksen johdosta lunastusoikeus. On kuitenkin otettava huomioon aravalain mukaisten luovutusrajoitusten säilyminen asunto-osakeyhtiöksi muuttamisesta riippumatta. Asialla ei kuitenkaan enää ole suoraa vaikutusta valtion lainoituksen riskeihin, kun valtion lainat on maksettu pois kuten tässä kyseisessä tapauksessa; hakemusmenettely (hyväksymisen saaminen) onkin tässä suhteessa

ajateltavissa enemmänkin asuntopolitiikan toteutumista turvaavana menettelynä.

Nämä kaksi lainatapausta osittavat, että aravalainoitukseen sisältyy lainansaajan kannalta jossain määrin joustavia elementtejä, vaikka yleisesti aravalainoitusta on pidetty jäykkänä toimintamallina. Toisaalta aravalainoitukseen on liittynyt aravalainsäädäntöön perustuva taloudellisten tukitoimien mahdollisuus.

Tapaus 12 h osoittaa, että taantuvilla alueilla valtion luottotappion muodostuminen ei ole ainoastaan teoreettinen mahdollisuus, vaan todellisuutta. Vaikka 1980-luvun alussa kyseisen yhteisön tavoitteena oli ollut rakentaa kaksi samantyyppistä asuintaloa, oli toisesta hankkeesta luovuttu, koska toisen rakennuksen osalta pankit eivät olleet halukkaita sen rahoittamiseen. Vaikka asiakirjoista ei käy ilmi, mikä on ollut syy kielteiseen lainapäätökseen, voidaan olettaa, että pankit ovat arvioineet kohteen riskit suuriksi, vaikka molemmille kohteille oli myönnetty ehdollinen asuntolaina valtion varoista. Kun toisaalta otetaan huomioon yhteiskunnalliset tarpeet siitä, että kyseisellä paikkakunnalla on ollut tarjolla vuokra-asuntoja, vaikuttaa siltä, että on ollut perusteet lainoittaa rakennuskohde valtion varoista. Olosuhteiden muuttuminen on kuitenkin myöhemmin johtanut siihen, ettei toiminta ole ollut edes omakustannuseriaatteella kannattavaa.

Kuten tapauksessa 12 h myös tapaus 13 h osoittaa, että taantuvilla alueilla toimiva pienekö yhteisö voi joutua olosuhteiden muuttuessa taloudellisiin vaikeuksiin, jotka ovat sittemmin johtaneet konkurssimenettelyyn ja edelleen lainoitettun kohteen pakkohuutokauppaan.

Tapaukseen 13 h liittyy erityispiirre siten, että VK:n vuonna 2005 asianomaisen kunnan kanssa käymät neuvottelut eivät kuitenkaan johtaneet valtion kannalta taloudellisesti ja toiminnallisesti myönteiseen lopputulokseen. Tämä johtui siitä, että taloudellisen tuen edellyttämiä saneerausehtoja ei hyväksytty kuntaliitoksen jälkeen uudessa valtuustossa, vaikka paikallispankki oli ne omalta osaltaan velkojana hyväksynyt. ARA ja VK ovat todenneet kuntaliitosten taloudellisten arviointien kohdalla olevan tarvetta ottaa huomioon myös aravalainoitettujen kohteiden taloudelliset järjestelyt. ARA ja VK järjestivät kuntien edustajille suunnatun seminaarin 1.12.2008, jossa käsiteltiin myös kuntaliitostilanteita.⁶⁹

Tapauksiin 14 i–18 i liittyy sellainen yhdistävä tekijä (valintaperuste), että niille ei ole myönnetty aravalainaa. Tapaus 14 i osoittaa, että (kunnan)

⁶⁹ VK:n Rahoitustoimiala järjesti 1.12.2008 yhdessä ARAn kanssa Aravavuokratat osana kuntaliitoksia -seminaarin vuoden 2009 alussa yhdistyvien kuntien ja kuntien vuokratulo yhteisöjen edustajille. Selostus seminaarista on VK:n internet-sivuilla: <http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?contentid=27890>.

varauspäätöksen ja varsinaisen aravalainapäätöksen välillä voi olla kaksi vuotta aikaeroa; lopullinen aravalainan määrä on todettu syyskuussa 2003 annetussa tarkistuspäätöksessä, jolloin lainoitusvaihe on kestänyt lainahakemuksen saapumisesta laskettuna lähes neljä ja puoli vuotta. Kuten aikaisemmin on selostettu, on useita vaiheita, jotka voivat johtaa hankkeen keskeytymiseen tai siihen, ettei lainaa myönnetä. Kuitenkin tapauksesta käy ilmi myös se, että muuttamalla suunnitelmia ja tässä tapauksessa myös yhdistämällä kohteita on rakennuskustannuksissa päästy ARAn määrittelemään kohtuulliseen tasoon ja hanke on voitu toteuttaa.

Tapaus 15 i osoittaa, että kunnan omistaman kiinteistöyhtiön hankkeet voivat alkuperäisten rakennussuunnitelmien tarkistamisesta huolimatta jäädä vaille aravalainoitusta, jos hankkeen kustannukset ylittävät ARAn määrittelemät kustannuspuitteet.

Tapaus 16 i osoittaa, omistustontille rakennettavan kohteen kustannukset saattavat pääkaupunkiseudulla ylittää ARAn määrittelemät kustannuspuitteet.

Tapaus 17 i osoittaa, että mikäli asuntojen tarve on selvä, voidaan hanke toteuttaa vapaarahoitteisena, vaikka kustannukset ylittäisivätkin ARAn määrittelemät kustannuspuitteet, eikä kohteelle ole myönnetty aravalainoitusta.

Vertailutapaus 18 i osoittaa, että aravalainahankkeen ja korkotuen myöntäminen (so. korkotukilainaksi hyväksyminen) ovat vaiheiltaan toisensa kaltaiset. Näin aravalainoitusta koskevia tarkastuksen havaintoja voidaan soveltuvin osin myös käyttää korkotukilainoitukseen liittyvissä asioissa.

Itse toiminnon kannalta tapauksen 18 i ensimmäinen kohde osoittaa, että suunnitelmien tarkistus ja uusi kilpailutus on merkinnyt kustannusten alentumista; tarkistetulle hankkeelle on voitu myöntää avustusta ja korkotukea. Tapauksen 18 i toisessa kohteessa taas hakija on peruttanut hakeuksensa, mutta toteuttanut kohteen muulla tavoin.

Menettelyn osalta hakijan saama, tapauksen 18 i ensimmäisen kohteen varauspäätös (21.3.2006) on ollut sikäli ongelmallinen, että viittaus vuoden 2006 valtuuteen ei välttämättä toteudu. Tämä johtuu siitä, että varauspäätös on käytännössä mahdollistanut suunnittelun ja urakkakilpailun, kun ARA on ikään kuin sitoutunut myöhemmin tekemään rahoituspäätöksen, jos laatua, hintaa ja rahoitusta koskevat hakijan esittämät edellytykset täyttyvät. Nämä myöhempinä vuosina tehtävät varsinaiset avustuspäätökset on yleensä tehty kuluvan vuoden valtuudesta, eikä varauspäätöksen

vuoden niin sanotusta varauksesta. ARAn 11.11.2009 antaman palautteen mukaan päätökset tehdään aina kalenterivuoden valtuudesta.⁷⁰

Näiltä osin aikaisemmin aravalainoituksessa 1980-luvulla käytetyt sananmuodot "ehdollinen" ovat hakijan kannalta olleet selkeämmät (ks. aikaisemmin alaviite 30). Toisessa varauspäätöksessä (27.3.2007) on ollut erityinen maininta siitä, ettei avustuksen määrä ole sitova. Tässä päätöksessä ei ole viittausta minkään vuoden avustusvaltuuteen, ARAn varauspäätös dnro 30052/322/07/27.3.2007 (korkotuki ja avustus); avustus: "Varauksen määrä ei ole sitova..."; asiaa on selostettu tarkemmin erillisliitteessä, lainatapauksen 18 i yhteydessä.

Päätösten sananmuodoissa tulisi kiinnittää huomiota yhdenmukaisiin käytäntöihin ja siihen, että päätöksen sisältö ja tarkoitus on yleisesti ymmärrettävissä.

Tapaus 20 j osoittaa, miten yksittäisen kunnan myöntämisvaltuus on päätetty varsinaista lainanmyöntövaihetta edeltävässä valmistelussa, jossa ARAn johtokunta päättää lainanjaosta (ks. selostus teeman 3.1.1 'Mitkä tekijät ovat ohjanneet antolainaustoiminnan laajuutta?' -kohdalla).

Tapaus 21 j osoittaa ja vahvistaa haastatteluissa esitettyjä näkemyksiä siitä, että käytännössä varauspäätöksen merkitys on ollut se, että viranomaisen periaatteessa on antanut suunnitteluluvan rakennushankkeelle, jonka viranomaisen tiettyjen ehtojen vallitessa myöhemmin on ottanut asianomaisella lainoitus- tai avustuspäätöksellä tukijärjestelmän piiriin. Tapauksesta käy myös ilmi, että varauspäätöksen ja varsinaisen päätöksen aikaero on lähes kaksi vuotta. Ajankulumisella on merkitystä siinä, minkä vuoden varoista varsinainen lainoitus tai tuki tosiasiallisesti maksetaan.

Tapaus 22 k osoittaa, että alkuperäisiin suunnitelmiin voi tulla sellaisia muutoksia, joilla on vaikutusta aravalainan määrään. Koska rakennushankkeet eri vaiheineen kestävät jo sinällään pitkään, saattaa olla tarpeen tehdä myös hankkeen organisointiin liittyviä muutoksia; esimerkiksi tässä tapauksessa lainahakija on muodollisesti vaihtunut.

Tapaus 23 k osoittaa, että usealle vuodelle ajoittuvan rakennushankkeen kustannukset poikkeavat alkuperäisistä suunnitelmista. Näin on myös esitetty asiantuntijoiden haastatteluissa (esim. teema 3.1.7. 'Lainanantonnetyt yhdenmukaisuus? '). Vaikka yksittäisissä erissä on ollut sekä lisäyksiä että vähennyksiä, on tässä tapauksessa lopullinen hankinta-arvo ollut alkuperäisiin laskemiin verrattuna korkeampi. Koska aravalainoituksen perusteena olleet hyväksyttävät kustannukset, joiden perusteella hankinta-arvo ja lainoitusarvot ovat määräytyneet, ovat nousseet, on ARAn päätöksellä vastaavasti nostettu aravalainoituksen osuutta.

⁷⁰ ARAn palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.

Tapaus 24 k osoittaa, että omarahoitusosuuden muuttuminen voi merkitä hyväksyttävän aravalainoitusmäärän vähentämistä alkuperäiseen suunnitelmaan nähden. Lisäksi tiedonkulku muiden tahojen rahoituksesta, kuten tässä tapauksessa RAY:n varoista, valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä myönnettyä avustusta koskeva tieto, on perustunut työnkulkuun, jossa lainansaajan oma ilmoitus on toiminut lopullisen rahoituksen selvityksenä. Vaikka normit ovatkin edellyttäneet kohdetta itse ilmoittamaan muutoksista, on edellä selostettu tapaus tullut ilmi lähinnä sattumanvaraisesti. Lisäksi hakijaa koskevat tiedot (eri yritystunnukset) ovat saattaneet vaikeuttaa avustuksen kohdentamisen selvittelyä.

ARAN lainoittamaa tai avustettavaa kohdetta koskevien tietojen saanti muiden valtionvaroista myönnettyjen avustusten osalta tulisi hoitaa sähköisten järjestelmien kautta ja hakijan omien ilmoitusten toimia lähinnä varmistuksena.

Tapaus 25 k on otettu mukaan sekä vakiotapauksena että tarkistus päätöksen sisältävänä. Tarkastuksessa on käynyt ilmi, että lainoitus päätöstä koskevien tietojen siirto ARASTA VK:iin on toteutettu niin sanotusti käsityönä (ks. selostus aikaisemmin luvussa 3.1.9 'Tulisiko jokin toiminto tai osa-alue järjestää toisella tavalla? '). Koska lähettävä ja vastaanottava järjestelmä ovat sähköisiä ja VK:lta saadun tiedon mukaan VK:n järjestelmissä on ollut mahdollisuus tietojen sähköiseen siirtoon, on toimintamalli näiltä osin vanhentunut. Käsityöhön perustuva toimintamalli sisältää työvaiheita, jotka ovat virhealttiita ja sitovat työvoimaa.

Tapaus 25 k koskevan aineiston perusteella on tarkastuksessa todettu, että ARAN tunnistetietona on käytetty diaarinumeroa kun taas VK:lla käytössä on ollut lainanumero (sopimusnumero). Käytännössä ARAN diaarinumero on toiminut lainaa yksilöivänä ja yhdistävänä tekijänä eli tunnistena VK:n ja ARAN välillä. Mikäli diaarinumero ei ole ollut tiedossa, on lainan päätöspäiväyksen ja myönnetyn lainasumman tai lainansaajan tiedolla (hakuavain) voinut hakea ARAN LAINATIETO-järjestelmästä ja yleensä myös VK:n LAIHO-järjestelmästä.

Vaikka ARASSA ja VK:ssa käytetään eri tunnistetietoa, voidaan järjestelmistä kuitenkin hakea erilaisilla hakuavaimilla tiettyä lainaa koskevia tietoja, joten lainoitusketjua ja sen hallinnointia koskevia asiakirjoja voidaan seurata sen eri vaiheista. Mikäli järjestelmiä kehitetään, tulisi harkita voidaanko siirtyä ARAN ja VK:n yhteiseen tunnistetietoon, joka pysyy samana koko lainoitusvaiheen aikana eli aina lainan hakemusvaiheesta velkasuhteen lakkaamiseen saakka.

ARAN 11.11.2009 antaman palautteen mukaan ARAN järjestelmistä on ollut olemassa sähköinen tiedonsiirto koskien lainoituksen päätöksiä (arava- ja korkotukilainoitus) vuoden 2001 alusta lähtien. ARAN mukaan tuolloin ehdotettiin VK:lle siirtymistä päätöksien sähköiseen toimittamiseen.

Edelleen ARAn mukaan VK ei ollut tähän halukas, koska tuolloin meneillään oli tietojärjestelmien (mm. LAIHO) uudistamistyö, joka kesti pitkään ja samaan aikaan aravapäätösten määrä väheni. Osittain näistä syistä sekä muista kiireistä johtuen päätösten sähköinen toimittaminen jäi toteuttamatta. Sähköistä tiedonsiirtoa LAIHO-järjestelmään ei enää tarvita, koska aravalainoitus ei ole käytössä.⁷¹

VK on puolestaan antamassaan palautteessaan ilmoittanut, että vuonna 2010 on tarkoitus käynnistää hanke sähköisen tiedonsiirron toteuttamiseksi korkotukilainojen osalta ARAn ja VK:n välillä.⁷²

Tapaus 26 l osoittaa, että ennen varsinaista lainoituspäätöstä saattaa hakija saada muualta rahoitusta, jolloin jo aloitettu lainoitusprosessi keskeytyy, eikä kohteelle myönnetä aravalainaa.

Tapaus 27 l osoittaa, että hakijan jättäytyttyä passiiviseksi raukeaa aloitettu lainoitusmenettely määräaikojen umpeuduttua. Asiassa ei ole ollut tarpeen selvittää, onko kohde toteutettu muulla rahoituksella.

⁷¹ ARAn palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009.

⁷² VK:n palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 10.11.2009.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Valtion antolainauskanta on viime vuosina ollut 10–12 miljardia euroa. Valtion lainoja ovat myöntäneet eri viranomaiset toimialojensa tehtävien edistämiseksi. Tarkastuksen kohteena on ollut valtion suurinta lainoituskohdetta edustava asuntotuotannon rahoitus, jossa lainakanta on ollut noin 10 miljardia euroa vuosina 2004–2008.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, onko valtion asuntotuotannon lainanannon hallinto hoidettu tarkoituksenmukaisesti. Huomiota on kiinnitetty erityisesti riskienhallintaan ja tietojärjestelmiin. Tarkastuksen perusteella lainanannon hallintoa voidaan pääosiltaan pitää tarkoituksenmukaisesti hoidettuna. Luottotappioiden kumulatiivinen määrä on ollut vähäinen, millä perusteella riskienhallintaa voi yleisesti ottaen pitää onnistuneena. Ongelmakohteita on voitu pysyttää asutokäytössä taloudellisiin tukitoimin ja vain harvassa tapauksessa on jouduttu realisointitilanteisiin pakkohuutokaupoissa. Viranomaisten välisessä yhteistyössä on todettu kehittämistarpeita ja toimiin on myös jo todettu ryhdytyn. Yhteistyön syventäminen ja erityisesti IT:n käytön tehostaminen vaativat tarkastusviraston arvion mukaan vielä huomiota. Samoin riskienhallinnan jo aloitettua kehittämistä on perusteltua syytä jatkaa merkittävien luottotappioriskien ehkäisemiseksi myös tulevaisuudessa.

Antolainaus toimintaa ohjaavat tekijät

Aravalainoitus havaittiin tarkastuksessa kansallisesti omaleimaiseksi järjestelmäksi, joka ehti olla käytössä lähes 60 vuotta. Pohjoismaisen vertailun mukaan Ruotsissa ja Tanskassa valtionlainoitus on korvattu korkotukilainoilla; sen sijaan Norjassa on edelleen käytössä valtion asuntopankin (Husbanken) lainoitus asuntotuotantoon.

Aravalainoituksen tarjontaa ovat rajoittaneet kulloinkin voimassa olleet aravalainsäännökset sekä eduskunnan valtion talousarviossa vuosittain päättämän aravalainoituksen enimmäismäärä. Lainoituksen kysyntää taas ovat tarkastuksen mukaan ohjanneet lähinnä markkinakorot ja saatavilla olevan vaihtoehtoisen rahoituksen tarjonta. Markkinakorkoihin nähden aravalainoituksen korko on ollut jäykähkö ja vuosina 2002–2004 markkinoiden keskikorkoa 0,5–1 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla, mikä on hillinnyt lainahakijoiden kiinnostusta aravalainoitusta kohtaan. 1990-luvulla aravalainojen korkotason ollessa markkinakorkoja alemmalla tasolla aravalainat olivat lainansaajille edullinen vaihtoehto.

Vuodesta 2008 lähtien valtion talousarviossa ei ole enää myönnetty valtuuksia uusien aravalainojen myöntämiseen, mutta aravalainsäädäntö on edelleen voimassa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että taloudellisen taantuman vallitessa voidaan harkita aravalainoituksen uudelleen käyttöönottamista ja toteuttaa se talousarviopäätöksellä ja tarvittavilla säännösmuutoksilla, ilman uusien mekanismien kehittämistä ja luomista. Tarkastusvirasto toteaa, että on tärkeää varmistaa asianomaisten viranomaisten asiantuntemuksen jatkuvuus tällaisessa tilanteessa. Samoin on turvattava sosiaalisen asuntotuotannon valtion rahoitukseen liittyvän neuvonnan ja opastuksen saatavuus. Tämä johtuu siitä, että vanhoihin pitkäaikaisiin lainoihin liittyviä kysymyksiä erityyppisten lainanhakijoiden kannalta voi nousta esiin aina siihen saakka, kunnes laina on kokonaan maksettu takaisin valtiolle.

Lainaehdot

Osa lainansaaajista on arvostellut aravalainaehdot jäykiksi ja niiden jopa vaikeuttavan taloudellisesti järkevää toimintaa rahoituslaitosten lainaehdojen joustavuuteen verrattuna. Tällöin ei kuitenkaan ole otettu huomioon valtion rahoittamaan asuntotuotantoon sisältyvää tukea, jolla on pyritty vastaamaan yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Valtion lainoittaman asuntotuotannon tarvetta ovat ohjanneet mm. työvoiman saatavuus, ikärakenteen muutos tai erityisryhmien asumistarpeet, kun pankkisektorin antolainauksessa lähtökohta on ollut liiketaloudellinen. Aravarajoitusten tavoitteena on ollut myös turvata vuokra-asuntokannan säilyminen ja näissä asunnoissa asuvien vuokralaisten asumisturva, eikä niinkään lainansaaajan liiketoiminnan edellytyksiä. Tarkastuksessa kävi myös ilmi, että eräissä tilanteissa on lainsäädäntöä muuttamalla pyritty lisäämään joustavuutta lainansaaajien eduksi, mutta uudistukselle ei sitten ole ollutkaan kysyntää. Tämä on koskenut muun muassa vuokra-asuntojen omaksi lunastamista ja vuokratulojen valtioneuvoston tuloista.

Tarkastuksessa todettiin toisaalta, että aravalainoituksen lainaehdot ovat käytännössä olleet hyvin monimutkaisia ja niiden tulkinta on edellyttänyt varsin syvällistä perehtymistä aravalainajärjestelmään ja viranomaisten käytäntöihin. Eri aikoina säädetyt muutokset ja poikkeukset, joilla on pyritty mukauttamaan järjestelmää toimintaympäristön muutoksiin, ovat lisänneet tulkinta- ja soveltamistilanteiden monitahoisuutta. Järjestelmän tunteminen on edellyttänyt jatkuvaa ajan tasalla pysymistä niin lainoitukseen osallistuvilta virkamiehiltä kuin lainansaaajilta. Tarkastuksessa tuli esiin viitteitä siitä, että lainanhakijat, joille asuntorakennuttaminen on harvoin toistuvaa, ovat kokeneet prosessin byrokraattiseksi. Valtakunnalliset

ja keskisuuret toimijat, joilla on useita aravalainoitettuja kohteita, ovat puolestaan olleet tottuneempia asioimaan lainoitusta hoitavien viranomaisten kanssa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan vireillä ollut lainaehdojen yhtenäistämishanke olisi aihetta käynnistää uudestaan ja selvittää olisiko lainaehdojen yhtenäistämisestä saatava kustannushyöty suurempi kuin valtiolle todennäköisesti syntyvät kustannukset ylläpitää järjestelmiä ja osamista lähes 70 erilaisen aravalainatyypin hoitamiseen lainan elinkaaren aikana.

Tarkastusvirasto katsoo, että asuntotuotannon rahoitukseen liittyvän lainsäädännön kehittäminen yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti on perusteltua, mutta äkilliset muutokset asunto- ja rahoitusmarkkinoilla edellyttävät usein nopeata reagointia, johon säädösmuutoksilla ei välttämättä ehditä vastata. Tämän takia ohjaavien ministeriöiden tulisikin selvittää, voidaanko lainoituksessa toimivien viranomaisten toimintamahdollisuuksia lisätä ministeriöiden päätöksillä. Eräänä mahdollisuutena on myös käyttää valtion talousarvioon otettavaa määräystä; kyseistä menettelyä on sovellettu muun muassa aravalainoituksen yhteydessä vuodesta 2004 alkaen.

Toimijat ja prosessin alkuvaiheen riski

Keskeiset operatiiviset toimijat ovat valtiolla olleet valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori. Näitä ohjaavina ministeriöinä ovat toimineet ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. Kunnilla on ollut aravalainoituksessa oma merkittävä asemansa alueellisina toimijoina; toisaalta ne ovat myös olleet aravalainoituksen saajia.

Prosessin alkuvaiheessa lainoituksen hakija asioi asianomaisen kunnan kanssa, minkä jälkeen asia siirtyy asuntorahastoon ja maksatuksesta alkaen Valtiokonttoriin. Hakijoiden käytössä ovat myös olleet viranomaisten asiantuntijapalvelut prosessin eri vaiheissa. Samoin Valtiokonttorin taloudelliset tukitoimet ovat olleet käytettävissä tietyin edellytyksin, jos lainansaaja on ollut joutumassa taloudellisiin vaikeuksiin.

Tarkastuksessa tuli esiin, että lainoituspöytäkirjan alkuvaihe, lainan myöntäminen on monivaiheinen prosessi. Sen aikana useat eri syyt ovat voineet johtaa siihen, ettei hakijalle ole myönnetty aravalainaa. Tarkastuksessa on käyty läpi vajaat 30 lainatapausta, joista neljä osoittaa epäyhtenäistä käytäntöä varauspäätöksen osalta. Tämä on saattanut aiheuttaa epäselvyyttä aravalainoituksen alkuvaiheessa tehtävän varauspäätöksen tarkoituksesta. Tulkintaongelmia on aiheuttanut se, että varauspäätöksissä on ilmoitettu euromäärä, mutta tosiasiallisesti ei kyseistä euromäärä ole varattu, vaan se on ollut vireillepanovaiheen kustannusoletukseen perustuva arvio laina-

tarpeesta. Käytännössä varauspäätöksen merkitys on ollut se, että viranomainen on antanut suunnitteluluvan rakennushankkeelle, jonka viranomainen tiettyjen ehtojen vallitessa myöhemmin on ottanut varsinaisella lainoituspäätöksellä tukijärjestelmän piiriin. Nämä myöhempien vuosien varsinaiset avustuspäätökset on yleensä tehty kuluvan vuoden valtuudesta, eikä varauspäätöksen vuoden niin sanotusta varauksesta.

Tarkastuksessa todettiin olevan mahdollista, että jonkun tulevan varainhoitovuoden valtuus (tai määräraha) ei riitä kaikkiin laina- tai avustuspäätöksiin, jos kuluvan varainhoitovuoden valtuus on jo käytetty loppuun. Tällöin kaikkia aiempia varauspäätöksiä ei voitaisi toteuttaa, vaikka lainahakija täyttäisikin ehdot. Tarkastuksessa havaittiin, että tällainen tilanne ei lainoituksessa ole vain teoreettinen mahdollisuus, koska vastaavassa tilanteessa tällainen riski on toteutunut investointiavustuksissa vuonna 2007. Tuolloin asuntorahaston investointiavustusvaltuus loppui kesken vuotta jo kesäkuussa kovan kysynnän ja avustushankkeiden nopean etenemisen vuoksi. Tilanne on ongelmallinen, jos hakija on tulkinnut varauspäätöksen varmaksi ja sitoutunut jo kustannuksiin.

Sittemmin asuntorahasto on pyrkinyt selventämään hakumenettelyä sekä päätösten tekstiä epäselvyyksien välttämiseksi. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että varauspäätöksen ehdollinen luonne käy selvästi ilmi jo asiakirjan otsikosta. Samalla tarkastusvirasto kiinnittää ohjaavien ministeriöiden huomiota siihen, että lainoituksen, tukien ja avustusten seuranta järjestetään asianmukaisella tavalla ja raportointi ministeriöille on mahdollisimman ajantasaista.

Lainoituksen aikaiset tukitoimet

Tarkastuksessa selvitettiin taloudellisten tukitoimien käyttöä tapauksissa, jolloin lainansaajalla on ollut vaikeuksia lainan takaisin maksussa. Asuntorahaston havaittiin pitäneen lähtökohtanaan asuntotuotannon sosiaalista puolta ja lainansaajan mahdollisuutta hoitaa lainotettua kohdetta, kun taas Valtiokonttorin toiminta on perustunut finanssihallinnolliseen ja velkojan rooliin. Käytännössä näiden roolien välillä ei todettu olleen ristiriitaa.

Valtiokonttorin tukitoimien edellytyksenä on ollut lainoitettujen kohteiden toiminnan jatkaminen taloudellisesti järkevällä tavalla niin, että alkuperäinen tarkoitus eli asuminen on voinut jatkua. Tervehdyttämistoimilla havaittiin useissa tapauksissa turvatus asumisen jatkuminen. Myös yhteistoiminnalla kuntien kanssa on ollut myönteisiä vaikutuksia. Menettelyillä on usein myös voitu turvata lainoitettun kohteen valtion saatavat.

Aravalainoituksiin liittyviä taloudellisia ja muita tukitoimia voidaankin pitää toimivina ja tuloksellisina, koska niiden avulla on voitu jatkaa alku-

peräistä lainoitettua toimintaa eli vuokra-asumista tai erityisryhmien palveluasumista. Tämä on puolestaan turvannut valtion saatavia ja vähentänyt valtiolle muussa tapauksessa todennäköisesti muodostuvan luottotappion määrää. Tarkastusvirasto toteaa, että valtiontalouden kannalta on melko pienillä uhrauksilla estetty taloudellisesti suuremman menetyksen eli luottotappion muodostuminen ja asumista on voitu jatkaa lainoitetuissa kohteissa.

Tarkastuksessa on vertailukohtana tarkasteltu jossain määrin myös korkotukien myöntämistä. Näiden osalta todettiin, että asuntotuotannon korkotukijärjestelmään ei aiemmin ole kuulunut vastaavia taloudellisia tukitoimia kuin aravalainoituksessa on käytetty. Vuoden 2009 alusta lukien kuitenkin lainsäädännölliset muutokset ovat mahdollistaneet tervehdyttämisivustukset korkotuetuille kohteille. Tuen myöntämisperusteisiin on lisätty valtion luottotappioriskin tai takausriskin välttäminen. Koska aravalainoitettujen kohteiden taloudellinen tuki on osoittautunut toimivaksi, olisi asianmukaista selvittää vuoden 2009 alusta käyttöön otettujen tervehdyttämisivustusten kokemusten perusteella, olisiko tarpeen laajentaa ja kehittää myös muita taloudellisia tukitoimia korkotukijärjestelmän kautta rahoitetuille asuntokohteille.

Luottotappiot ja riskienhallinta

Tarkastuksessa todettiin myös lainoitettun kohteen taloudellisten vaikeuksien edenneen toisinaan niin pitkälle, ettei tavanomaisten taloudellisten tukitoimen käytölle enää ollut perusteita. Tällöin lainansaaja on vielä voinut hakea rajoitusakordia (tässä lähinnä velan osittainen anteeksi antaminen), johon on yhdistetty aravarajoituksista vapauttaminen ja lainotettun kohteen käyttötarkoituksen muutos tai myynti. Tarkastetuista lainatapauksista huomattiin, että akorditilanteissa asuntorahasto ja Valtiokonttori ovat tarkastelleet asiaa oman asiantuntijatehtävänsä näkökulmista, jotka eivät kaikilta osin ole olleet yhtenevät. Koska akordimenettely on uudistettu vuoden 2006 alusta lukien, yhteistyö hakee oletettavasti vielä muotoaan. Asuntorahaston ja Valtiokonttorin on edelleen tarpeen kehittää keskinäistä yhteistyötään erityisesti akordimenettelyssä. Lisäksi kehittämistarpeita vaikuttaa olevan tilanteissa, joissa akordeille asetettuja ehtoja jää toteutumatta.

Tarkastuksen aikana voimassa olleet säädökset eivät realisointitilanteessa ole mahdollistaneet vakuuskohteen myyntiä vapaaehtoisesti ellei kaikkia valtion saatavia saada maksetuksi. Koska vakuutena olevien kiinteistöjen arvot ovat pääsääntöisesti olleet velan määrää alempia, on myynnit jouduttu hoitamaan pakkohuutokaupoin. Tarkastuksessa on todettu, että

lainoitettujen kohteiden pakkohuutokaupassa valtion saatavista vain osa on saatu katettua myyntituloilla ja valtiolle on syntynyt luottotappioita. Koska yleinen oletus markkinoilla on ollut, että pakkohuutokaupassa hinta muodostuu vapaaehtoisista kauppaa alemmaksi, pakkohuutokauppa ei tavallisesti johda valtiovelkojan kannalta parhaaseen tulokseen.

Valtiokonttorin mukaan vapaaehtoiset realisointitilanteet ovat olleet ongelmallisia, koska Valtiokonttorilla ei ole oikeutta luopua pääomasaatavista. Tämä puolestaan rajoittaa erilaisten myyntimahdollisuuksien käyttöä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriö selvittää mahdollisuudet, voidaanko säädösmuutoksilla ja ohjeistusta tarkistamalla saavuttaa pakkohuutokauppanenettelyä parempia realisointituloksia ja tätä kautta pienentää valtiolle syntyviä luottotappioita.

Riskienhallinnan kehitystyö käynnistettiin 1990-luvun lopulla ja tarkastuksessa havaittiin siinä päästyn suunnitelmalliseen toimintaan 2000-luvun puoliväliin mennessä. Riskienhallinnan painopistettä on aravalainoituksen päättymisen myötä siirretty Valtiokonttorin hoidettavana olevaan antolainauskantaan. Asuntorahasto ja Valtiokonttori ovat viime vuosina syventäneet yhteistyötään ja siirtyneet muun muassa yhteiseen riskiluokitukseen sekä kehittäneet kaksi kertaa vuodessa tuotetun riskiraportin. Tarkastusvirasto pitää kehitystä myönteisenä.

Tarkastushavaintojen mukaan yksittäisistä kohteista tulevat luottotappiot ovat olleet satunnaisia. Vuodesta 1949 laskien luottotappioiden kumulatiivinen määrä on 3,5 milj. euron tasolla, joka vastaa 0,04 prosenttia aravalainakannasta vuoden 2008 lopussa. Tarkastusvirasto toteaa, että vaikka aravalainatoiminnassa tappiot ovat olleet vähäisiä toiminnan laajuuteen nähden ja uusien lainojen myöntäminen on lopetettu, riskienhallinnan hyvä taso on tarpeen säilyttää. Jäljelle olevassa noin 9,4 miljardin euron aravalainakannassa on kohteita, joiden riski saattaa kasvaa varsinkin talous- taantuman vuoksi. Myös kuntaliitosten on ennakoitu kuntakeskusten siirtymien vuoksi kasvattavan asuntolainoitettujen kohteiden riskejä. Tarkastukseen sisältyneiden lainatapausten perusteella voidaan sanoa, että riittävän ajoissa aloitetut tukitoimet ovat useassa tapauksessa voineet turvata lainoitettujen kohteiden pysyttämisen asumiskäytössä sekä estää tai ainakin vähentää valtiolle syntyvien luottotappioiden määrää. Tällöin ongelmakohteiden tunnistaminen riskienhallinnan keinoin ennakoivasti on tärkeää, jotta tarvittaviin taloudellisiin tukitoimiin ja tervehdyttämisjärjestelyihin voidaan ryhtyä ajoissa.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että asuntorahaston ja Valtiokonttorin riskienhallinnan yhteistyötä, työnjakoa ja resursseja edelleen kehitetään sekä huolehditaan osaamisen jatkuvuudesta. Lisäksi jo aloitettua yhteistyötä Suomen Kuntaliiton kanssa on hyvä jatkaa ja kehittää, jotta arava-

kohteet otettaisiin huomioon kuntaliitosasioissa ja kunnat voisivat saada näihin asioihin liittyvää neuvontaa.

Informaatiotekniikan käyttö

Tarkastushavaintojen mukaan sekä asuntorahastolla että Valtiokonttorilla IT:n käyttö on tahoillaan kehittyntä ja eri järjestelmät ja sovellukset tukevat lainoituksen eri vaiheissa virkamiesten työskentelyä. Järjestelmät tuottavat myös ohjaaville tahoille ja sidosryhmille erilaisia raportteja lainanannosta. Merkittävänä puutteena on kuitenkin pidettävä asuntorahaston ja Valtiokonttorin tietojärjestelmien välillä tapahtuvan tiedonsiirron perustumista paperitilusteisiin. Koska lähetävä (asuntorahaston LAINATIETO) ja vastaanottava (Valtiokonttorin LAIHO) järjestelmä ovat sähköisiä, mutta aravalainapäätökset on toimitettu postissa paperimuotoisena, on toimintamalli näiltä osin ollut täysin vanhentunut. Käsityöhön perustuva toimintamalli sisältää työvoimaa sitovia virhealttiita työvaiheita.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtion tuottavuusohjelman ja valtioneuvoston 15.6.2006 tekemän valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön on ensitilassa käynnistettävä selvitystyö sähköisen tiedonsiirron järjestämiseksi asuntorahaston ja Valtiokonttorin järjestelmien välille. Samalla tulisi harkita, voidaanko siirtyä asuntorahaston ja Valtiokonttorin yhteiseen tunnistetietoon, joka pysyy samana koko lainan kestoajan. Kehitystyön myöhemmässä vaiheessa tulisi harkita erilaisia riskienhallinnan automaattisia ilmoituksia järjestelmien kesken, kuten hanke- tai lainansaajakohtaisen riski-indikaattoreiden raja-arvojen saavuttamista.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Laki vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen talouden tervehdyttämisavustuksista (1030/2008)

Laki valtiontakauksesta aravalainojen takaisinmaksamiseksi (868/2008)

Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008)

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007)

Valtioneuvoston asetus Tekes — teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksesta (299/2007)

Valtioneuvoston asetus Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (285/2007)

Laki eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi (78/2007)

Laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (71/2007)

Laki teknologian kehittämiskeskuksesta annetun lain muuttamisesta (918/2006)

Valtioneuvoston asetus aravavuokratulojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta (79/2006)

Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004)

Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002)

Valtioneuvoston asetus eräiden porotilalain, luontaiselinkeinolain ja porotalouslain mukaisten valtion myyntihintasaamisten ja valtionlainojen korkojen tarkistamisesta (1439/2001)

Valtioneuvoston päätös eräistä aravalainojen lainoitusperusteista (1289/1994)

Arava-asetus (1587/1993)

Laki aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta (ns. aravarajoituslaki; 1190/1993)

Aravalaki (1189/1993)

Laki valtion erityisrahoitusyhtiön luotto- ja takaustoiminnasta (455/1988)

Valtioneuvoston asetus valtion lainanannosta sekä valtioneuvostokauksesta ja valtioneuvostokuusta (450/1988)

Laki valtion lainanannosta sekä valtioneuvostokauksesta ja valtioneuvostokuusta (449/1988)

Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (443/1988)

Valtioneuvoston päätös matkailun markkinointiin ulkomailla myönnettävien lainojen yleisistä ehdoista (229/1984)

Valtioneuvoston päätös sisävesimatkailun markkinointiin ulkomailla myönnettävien lainojen yleisistä ehdoista (244/1983)

Valtioneuvoston päätös kotimaista polttoainetta käyttäville laitoksille myönnettävien lainojen yleisistä ehdoista (349/1982)

Valtioneuvoston päätös kotimaista polttoainetta tuottaville yrityksille myönnettävien lainojen yleisistä ehdoista (348/1982)

Valtioneuvoston päätös vientituotteiden markkinoinnin edistämiseen myönnettävien lainojen yleisistä ehdoista (78/1982)

Valtioneuvoston päätös valtion pienteollisuuslainojen yleisistä ehdoista (590/1974)

Laki eräiden saamisten perimisestä kerta kaikkiaan (682/1966)

2. Muut kirjalliset lähteet

Talousarviot

Valtion talousarvio vuodelle 2009 (983/2008)

Valtion talousarvio vuodelle 2008 (1432/2007)

Valtion talousarvio vuodelle 2007 (1193/2006)

Valtion talousarvio vuodelle 2006 (1093/2005)

Valtion talousarvio vuodelle 2004 (1214/2003)

Viranomaisaineistot

HE 30/2009 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämistä käräjäoikeuksilta maanmittauslaitokselle koskevaksi lainsäädännöksi

HE 240/2006 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta sekä valtion asuntorahastosta annetun lain muuttamisesta

HE 198/2006 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aravarajoituslain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamisesta

HE 79/2004 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aravalain, aravarajoituslain sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

HE 145/2003 vp - Hallituksen esitys vuoden 2004 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 55/2003 vp) täydentämisestä

HE 161/2002 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista

HE 226/1993 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle opintotukilainsäädännön uudistamisesta

ARAn kirjallinen palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen 11.11.2009

YM:n kirjallinen palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen
11.11.2009

VK:n kirjallinen palaute VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen
10.11.2009.

VK:n tiedote: "Yhteenvedo vuokratalojen tukitoimenpiteet vuonna 2009",
13.2.2009.

ARAn ja VK:n "Valtion asuntolainojen ja valtiontakausten riskiraportti
2/2008"

VTV:n Valtiokonttorin tilintarkastuskertomus vuodelta 2007, VTV dnro
161/53/07/14.4.2008

YM:n kokousmuistio, asunto- ja rakennusosasto, asumisen johtoryhmä,
25.3.2008

Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2008, 12.3.2008

ARAn ja VK:n "Valtion asuntolainojen ja valtiontakausten riskiraportti
1/2008"

Asuntorahastoviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 1.1.2007–
31.12.2007, 11.3.2008

VTV:n tilintarkastajan väliraportti Valtiokonttorin LAIHO-järjestelmän
tarkastuksesta, dnro 161/53/2007/6.3.2008.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen työjärjestys, vahvistettu Hel-
singissä 18. päivänä joulukuuta 2007

Valtion asuntorahaston johtosääntö, vahvistettu Helsingissä 18. päivänä
joulukuuta 2007

ARAn esitys (kalvosarja) " Valtion asuntorahaston yleisesittely sekä teh-
tävät lainoihin liittyen", 4.12.2007

ARAn ohjeet tuen hakijoille ja kunnille: "Asumisen rahoitus ja kehittä-
miskeskuksen tuet 2008", lokakuu 2007

VK:n päätös (rahoitus): "Antolainaustehtäviä koskevat päätösvaltuudet",
30.10.2007

VK:n osavuosisiraportti 2007, 2/3, 5.10.2007

VK:n rahoituksen vuosiraportti 2/3 2007, 20.9.2007

VK:n esitys (kalvosarja) "Rahoitustoimialan Antolainausyksikön yleisesitely", 3.9.2007

ARAn erityisryhmien asumisen kehittämisen työryhmän raportti: "Parempaan erityisryhmien asumiseen", 31.8.2007

VK:n päätös (rahoitus): "Menojen ja tulojen käsittelyvaltuudet, eräät toimintaa koskevat päätöksentekovaltuudet sekä tarkastajamääräykset", 3.7.2007

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006, K 12/2007 vp, 29.6.2007

VK:n päätös (rahoitus): "Antolainaustehtäviä koskevat päätösvaltuudet", 29.6.2007

Ympäristöministeriön raportteja 25 | 2007: "Asumisen tuen kohtaanto vuonna 2004 / Jaana Pasanen", kesäkuu 2007

VK:n rahoitustoimialan työjärjestys, 4.6.2007

VK:n osavuosisiraportti 2007, 1/3, 28.5.2007

VK:n rahoituksen vuosiraportti 1/3 2007, 28.5.2007

ARAn päätös työryhmän asettamisesta: "Asumista ja asuntomarkkinoita koskevien tietopalvelu- ja asiantuntijatehtävien toteuttaminen", 5.4.2007

Maa- ja metsätalousministeriön tilinpäätös vuodelta 2006, 15.3.2007

VM:n tilinpäätös vuodelta 2006, Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat, 15.3.2007

Maanmittauslaitoksen tilinpäätöskertomus vuodelta 2006, 14.3.2007

VK:n päätös (rahoitus): "Luottokomitean toiminnan periaatteet", 11.1.2007

Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2006, 28.2.2007

ARAn vuosikertomus 2006

Asuntorahastoviraston toimintakertomus ja tilinpäätös-laskelmat
1.1.2006–31.12.2006, 28.2.2007

Tekesin vuosikertomus 2006, 16.2.2007

ARAn selvityksiä 1/2007: "Asuntolainahakemusten kehitys 2001-2007",
5.2.2007, ISSN 1237-2188

YM:n asumisen tulosalueen ja VK:n rahoituksen väli-sen yhteistyösopi-
muksen liite vuositavoitteista vuodelle 2007, allekirjoitettu Helsingissä
tammikuun 31. päivänä 2007

Valtion asuntorahaston taloussääntö, allekirjoitettu Helsingissä 30. tam-
mikuuta 2007

Aravalainojen myöntämisvaltuuden sekä korkotukiasuntolainojen ja ta-
kauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2007,
allekirjoitettu Helsingissä 11 päivänä tammikuuta 2007

VK:n raportti "Lainakanta vuosittain" (10.1.2007 ja tarkennukset
13.5.2008).

Ympäristöministeriön ja Valtion asuntorahaston tulossopimus 2007, alle-
kirjoitettu Helsingissä joulukuun 20. päivänä 2006

ARAn ohjauskirje kunnanhallituksille ja kuntien asuntoviranomaisille,
Dnro 13091/021/06/18.10.2006

ARAn ja VK:n "Valtion asuntolainojen ja valtioneuvoston riskiraportti
2/2006"

ARAn ohjeet: "Hakumenettely vuoden 2007 korkotuki- ja aravalainoituk-
sessa", ARA syyskuu 2006

VM työryhmämuistio 11/2006 – Valtion lainanhoitopalveluiden maksulli-
suus, Lainanhoitomaksut työryhmän muistio 6.8.2006.

Valtiokonttori – Rahoitus, Antolainastoiminto Strategia 2007–2011,
13.7.2006/11.9.2009

ARAN ja VK:n rahoitustoimialan välinen yhteistyösopimus 2006, allekirjoitettu Helsingissä huhtikuun 4. päivänä 2006

YM:n muistio: "Valtion asuntorahastoviraston kehittäminen", 28.3.2006

ARAN ja VK:n Sosiaalisen Asuntorahoituksen Raportoinnin Tietojärjestelmän (SART) käyttöohjeet v054, 14.2.2006

VK:n sisäinen ohje "Valtiokonttorin riskienhallintapolitiikka", Dnro 51/5/2006/3.2.2006

Valtion asuntorahaston taloussääntö, allekirjoitettu Helsingissä 15. joulukuuta 2005

VTV:n toiminnantarkastuskertomus 104/2005: "Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa"

ARAN ja VK:n yhteiset ohjeet: "Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinnan ohjeet", 23.9.2005

VTV:n toiminnantarkastuskertomus 102/2005: "Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003", dnro 287/54/03/30.5.2005

YM:n kokousmuistio, asunto- ja rakennusosasto, asumisen johtoryhmä, 31.3.2005

YM:n asumisen tulosalueen ja VK:n rahoituksen välinen yhteistyösopimus, allekirjoitettu Helsingissä maaliskuun 10. päivänä 2005

ARAN ja VK:n yhteinen asettamispäätös: "Valtion asuntorahaston ja Valtiokonttorin sosiaalisen asuntorahoituksen riskien hallinnan yhteistyöryhmän asettaminen", Dnro 11233/03/04/28.9.2004

Ympäristöministeriön moniste 138/2004: "Valtion asuntorahasto tulevaisuudessa – Selvitysmies Lauri Tarastin raportti ja ehdotukset"

VK:n muistio "Asuntorahaston erääntyneiden saatavien perintä Valtiokonttorissa", 28.11.2003

ARAN kuvaus: "Aravavuokratalon hankekäsittelyn prosessikuvaus", versio 0.9/19.11.2003

Ympäristöministeriön moniste 110/2003: "Valtion asuntorahaston arviointi"

VK:n muistio VM:lle: "Lainasaamisten pääomasta luopuminen vapaaehtoisissa velkajärjestelyissä ja yrityssaneerauksissa", 27.6.2003

KIVI:n päätös: "Yrityskaupan hyväksyminen; Sato-Yhtymä Oyj:n ja VVO-Yhtymä Oyj:n asumisoikeusasunto-liiketoimintojen yhdistäminen perustettavaan yhteisyhtykseen", Dnro 383/81/2002, 26.6.2002

Ympäristöministeriön moniste 103/2002: "Suomen asuntorahoitusjärjestelmän ja asumisen tukijärjestelmän arviointi"

ARAn ohje: "Aravalainojen maksatus ja maksuliikenteen järjestäminen", Dnro 7505/02/00/21.11.2000

Valtion asuntorahaston johtosääntö, vahvistettu Helsingissä 16. päivänä lokakuuta 1995

Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (valtiovarainministeriön yleiskirje TM 9509/12.4.1995

Muu kirjallinen aineisto

Finavia ilmailuliikelaitoksen vuosikertomus 2006, 26.2.2007

Finnpilot luotsausliikelaitoksen vuosikertomus 2006, 29.3.2007

Finnvera Oyj:n toimintakertomus ja tilinpäätös 2006, 15.3.2007

Finstaship varustamoliikelaitoksen vuosikertomus 2006, 5.3.2007

Janne Huovari - Raija Volk: "Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2008", Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT, työpapereita n:o 77/2005, ISBN 952-5594-00-9/952-5594-01-7

Teuvo Ijäs: "Asuntoja, rahaa ja rakentamista", Rakennustieto, 2006 (Hämeenlinna : Karisto), ISBN: 951-682-813-2

Martti Lujanen (ed.)/Nordic Council of Ministers: "Housing and housing policy in the Nordic countries", Copenhagen 2004, ISBN: 92-893-1027-8

Senaatti-kiinteistöjen taloudellinen vuosikatsaus ja hallituksen toimintakertomus 2006, 15.3.2007

Tieliikelaitoksen vuosikertomus 2006, 1.3.2007

VVO-yhtymä Oyj:n ja CECODHAS-tutkimusosasto "European Social Housing Observatory":n julkaisu: "Selvitys sosiaalisen vuokra-asumisen johtamisesta Euroopan Unionin alueella – kokemuksia ja innovatiivisia lähestymistapoja", Jouko Heino, Darinka Czischke, Mariya Nikolova, lokakuu 2007, ISBN: 978-952-5643-03-9

3. Muu aineisto

INTERNET-lähteet

ARAn sähköinen julkaisu: "Arava- ja korkotukivuokraasuntojen asukasvalintaopas", <http://www.ara.fi/download.asp?contentid=22219&lan=fi>

Aravaksi on Valtion asuntorahaston (ARA) sähköinen ajankohtaiskatsaus, joka ilmestyy 4–5 kertaa vuodessa. Numerossa ARAVAKSI 1/2007/15.6.2007 käsiteltiin investointiavustusten loppumista kesken vuoden, <http://www.ara.fi/default.asp?contentid=8675&lan=fi>

Boverket on Ruotsin Asuntovirasto, jonka tehtäviin kuuluu ohjata rakennustoimintaa, <http://www.boverket.se/>

Husbanken on Norjan valtionrahasto, joka myöntää lainoja asuntojen rakentamiseen, <http://www.husbanken.no/>

NETRAn Budjetti- ja rahastotalouden kirjanpidon raportit, <http://www.netra.fi/>

Suomen Pankin kuukausitiedote 31.3.2009: "Uusien asuntolainojen keski-korko painui alle 3 prosentin", http://www.bof.fi/fi/tilastot/tase_ja_korko/index_2009_03_31.htm

Tietoa Kuntarahoitus Oyj:n toiminnasta, <http://www.kuntarahoitus.fi/>

YM:n asumisen tukimuotojen tuotekortit, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=111967>

YM:n tiedote 15.8.2007: "Erityisryhmien investointiavustusten käsittelymenettely muuttuu",
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=244736&lan=fi>

YM:n tiedote 11.1.2007: "Arava- ja korkotukilainojen vuoden 2007 käyttösuunnitelma hyväksyttiin",
<http://www.miljo.fi/default.asp?contentid=217273&lan=fi&clan=fi>

4. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

VK:n ja ARAn seminaari "Aravavuokratalot osana kuntaliitoksia", 1.12.2008. Selostus seminaarista on VK:n internetsivuilla:
<http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?contentid=27890>

ARAn arkisto (Helsinki) 19.5.2008.

Lainatapausten läpikäynti ARAssa ja VK:ssa 3.4.–20.5.2008.

ARAn asiantuntijoiden haastattelut ARAssa 4.12.2007–30.1.2008.

ARAn yleisesittelytilaisuus ARAssa (Helsinki), 4.12.2007.

VK:n asiantuntijoiden haastattelut VK:ssa (Helsinki) 30.10.–12.11.2007.

VK:n Rahoitustoimialan Antolainausyksikön esittelytilaisuus (Helsinki) 3.9.2007.

VK:n Rahoitustoimialan Antolainausyksikön yleisesittely (puhelinhaastattelu/sähköpostiaineisto) 27.6.2007.

VM:n budjettiosasto, 24.1.2007.

Liitteet

Liite 1. Tarkastusteemat

Tarkastukseen liittyvät asiat on ARAn ja VK:n osalta koottu kysymysmuotoisiksi tarkastusteemoiksi oheiseen listaan. Tässä esitetyt teemat on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen on suunnattu lainanhoitoon ja toinen osa lainanantoon painottuviin teemoihin. Teemojen kohdalla sulkeissa olevat numerot viittaavat tarkastuksen työvaiheessa käytetyn puukaavion indekseihin.⁷³

(10) Lainanhoito

- (1) Mitkä tekijät ohjaavat antolainaustoiminnan laajuutta?
- (2) Missä määrin on mahdollista muuttaa lainaehdot (joustavuus)?
- (3) Kysyntä ja tarjonta – paljonko lainahakemuksia hylätään?
- (4) Miten luottolaitostoimintaa harjoittavat tahot suhtautuvat lainanantoon?
- (5) Miten lainansaajat suhtautuvat lainanantoon?
- (6) Syntyykö antolainaustoiminnassa voittoa tai tappiota - miten tulos käsitellään?
- (7) Onko antolainaustoiminnassa tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisen 10 tai 5 vuoden aikana, mitä nämä ovat olleet?
- (15) Lainanantomenettelyjen yhdenmukaisuus?
- (20) Miten lainanantoa valvotaan?
- (30) Tulisiko jokin toiminto tai osa-alue järjestää toisella tavalla?

⁷³ *QSR Nud*ist, Qualitative Solutions & Research Pty Ltd, Nud*ist-ohjelma (Non numerical Unstructured Data by processes of Indexing Searching and Theory-building) on tarkoitettu laadullisten aineistojen hallitsemiseen, luokitteluun ja analysointiin tukemalla indeksointi-, etsintä- ja teorisoitiprosesseja. Ohjelmistossa käytetään apuna indeksoituja puukaavioita.*

(90) Vapaa sana?

(20) *Lainananto*

(10) Onko muissa Pohjoismaissa vastaavaa toimintaa?

(11) Onko lainatyyppeiden lukumäärä hallinnoinnin kannalta ongelmallista?

(12) Miten lainanmyöntämistoiminta (toimintaketjun alkupää) vaikuttaa VK:n toimintaan?

(13) Miten lainanhoitotoiminta (toimintaketjun jälkipää) vaikuttaa ARAn toimintaan?

(14) Lainojen tai korkotukien maksatukseen liittyvät tehtävät ARAssa?

(15) Mikä on ARAn antolainaustoiminnan merkitys yksikkönne kannalta?

(16) Lainanantotoiminnan kulujen laskettavuus?

(20) Luottoriskien hallinnan periaatteet ARA-lainojen suhteen?

(21) Luottoriskien toteutumien viimeisen 5 vuoden aikana?

(22) Onko menettelyjä, joissa velka tai sen osa annetaan anteeksi tai saatava poistetaan?

(23) Mitä riskienhallinnassa on viimeisen 5 vuoden aikana muuttunut, entä onko muutoksia odotettavissa lähitulevaisuudessa?

(24) Vaikuttaako riskienhallinta lainanmyöntäjien alkuperäistä tavoitetta muuttavasti?

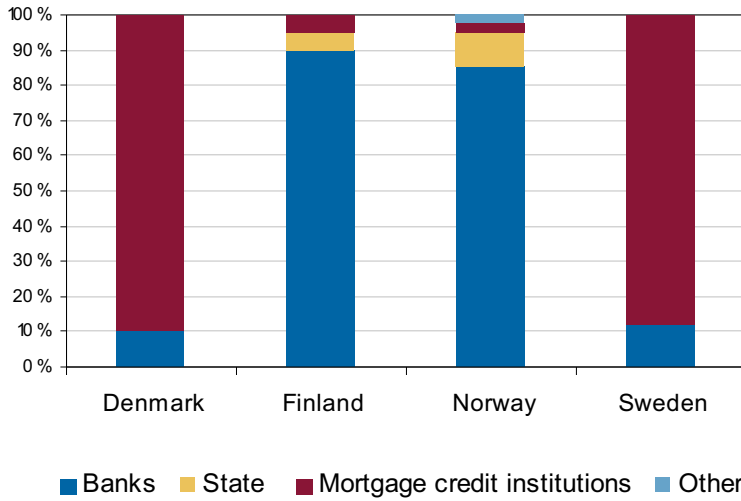
(30) Antolainausta koskevan informaation tuottaminen?

(31) Onko valtion tilinpäätöksen informaatio valtion lainavastuista riittävän selkeä?

(32) Tietojärjestelmien tuottama tieto?

(40) Toimintaketjun kuvaus?

Liite 2. Pohjoismaisen asuntotuotannon lainojen rahoituslähteet vuonna 2002



Lähde: Martti Lujanen (ed.)/Nordic Council of Ministers: "Housing and housing policy in the Nordic countries", Copenhagen 2004, (ISBN: 92-893-1027-8), sivu 132.

Liite 3. Yhteenveto vuokratalojen tukitoimenpiteet vuonna 2009, VK:n tiedote 13.2.2009

VUOKRATALOJEN TUKITOIMENPITEET VUONNA 2009 13.2.2009

Tämän yhteenvedon tarkoituksena on helpottaa kulloinkin tarvittavan tukitoimenpiteen valintaa. Hakuohjeet, joihin tässä kirjeessä viitataan, on julkaistu Valtiokonttorin internet-sivuilla.

Jos halutaan vaihtaa aravalaina valtion täytetakaukselliseksi rahalainaksi

Tämän vuoden alussa tuli mahdolliseksi saada valtion täytetakaus rahalainalle aravalainan takaisinmaksua varten. Tarkoituksena on antaa kaikille takaisinmaksukykyisille aravalainansaajille yhtäläinen mahdollisuus vaihtaa (konvertoida) aravalainat markkinaehtoiseksi lainaksi vakuusongelmien estämättä. Järjestelmä sopii erityisesti korkeakorkoisten aravalainojen konvertointiin. Ks. tarkemmin ohjekirjettä 4/2009 ja hakulomaketta osoitteesta www.valtiokonttori.fi/rahoitus. Ohje löytyy kohdasta Lomakkeet/Rahoituksen lomakkeet/Aravalainat/Aravalainat yhteisöille: konvertointitakaus. Haku aika on jatkuva.

Jos ongelmana on korkea vuokra

Vuosimaksun alentaminen

Jos vuokratalon tai tasausryhmän keskivuokra ylittää asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot ja yhteisöllä on vuosimaksulainoja, on mahdollista hakea vuosimaksun alentamista. Alentamismahdollisuudet vaihtelevat vuosimaksulainasta riippuen, mutta tavoitteena on mahdollistaa vuokrien alentaminen asumistukitasolle. Hakemus lähetetään 13.3.2009 mennessä Valtiokonttorille. Ks. tarkemmin ohjekirjettä 1/2009 ja hakulomaketta osoitteesta www.valtiokonttori.fi/rahoitus. Ohje löytyy kohdasta Lomakkeet/Rahoituksen lomakkeet/Aravalainat/Aravalainat yhteisöille: vuosimaksun alentaminen.

Jos ongelmana on pääomakustannusten suuri nousu

Ilmoitusperusteinen lainahtomuutos

Muutosmahdollisuus koskee Valtiokonttorin lainaryhmiä 1207 ja 1230. Jos tällaisen kiinteäehtoisen lainan 21. lainavuosi on alkamassa, voivat

pääomakustannukset kohota merkittävästi. Lainansaaja saa puolitettua jäljellä olevat lyhennyserät eli pidennettyä laina-ajan 7 vuodella ilmoittamalla muutoksesta Valtiokonttorille. Jos 21. laina-vuosi on alkanut jo aiemmin, puolitus koskee jäljellä olevia lainaeriä. Jos kohteen hankinta-arvo ylittää Valtioneuvoston asetuksella (512/2005) säädetyt arvot, saa lainansaaja lainahtomuutoksen lisäksi koron alennuksen. Kaudelle 2009 – 2010 alennettu korko on 2,52 % (ilman alennusta 3,44 %). Ilmoituksille ei ole asetettu erillistä määräaikaa. Tarkemmat ohjeet ja ilmoituslomake löytyvät myös osoitteesta www.valtiokonttori.fi/rahoitus. Ohje löytyy kohdasta Lomakkeet/Rahoituksen lomakkeet/Aravalainat/Aravalainat yhteisöille: ilmoitusperusteinen lainahtomuutos. Ilmoitusperusteinen lainahtomuutos ei ole esteenä muiden tukitoimien saamiselle.

Jos rahoituslaskelma osoittaa kumulatiivista alijäämää jo kahdelta edelliseltä vuodelta

Tervehdyttämisavustus

Tavoitteena on kyetä kattamaan jo syntyneet alijäämät avustuksella ja omistajan vastaantulolla ja saada talous vakautetuksi näillä toimenpiteillä. Yleensä tämä edellyttää, ettei tyhjiä asuntoja ole paljon ja että käyttöastetta kyettäisiin pikemminkin kasvattamaan. Vuodesta 2009 alkaen avustusta voidaan myöntää myös valtiolle aiheutuvan luottotappioriskin perusteella. Avustus voidaan myöntää myös korkotukilainoitetulle yhteisölle. Hakemus lähetetään 3.4.2009 mennessä Valtiokonttorille. Ks. tarkemmin ohjekirjettä 2/2009 ja hakulomaketta osoitteesta www.valtiokonttori.fi/rahoitus. Ohje löytyy kohdasta Lomakkeet/Rahoituksen lomakkeet/Arava-lainat/Aravalainat yhteisöille: tervehdyttämisavustus.

Määräaikainen lainahtomuutos

Yleisin tilanne on sellainen, jossa käyttöaste on aleneva tai tyhjiä asuntoja on muuten suurempi määrä. Tällöin pelkkä avustus ei ehkä riitä, vaan uutta alijäämää syntyy jatkuvasti. Yleensä tarvitaan myös avustus. Lainahtoja määräaikaisesti muuttamalla voidaan tasata pääomakustannuksia tai ainakin niiden nousua ja samalla mahdollistetaan paremmin vuosimaksulainan lyhentäminen. Hakemus lähetetään 3.4.2009 mennessä Valtiokonttorille. Ks. tarkemmin ohjekirjettä 3/2009 ja hakulomaketta osoitteesta www.valtiokonttori.fi/rahoitus. Ohje löytyy kohdasta Lomakkeet/Rahoituksen lomakkeet/Aravalainat/Aravalainat yhteisöille: lainahtojen määräaikainen muuttaminen.

Vapaaehtoinen velkasaneeraus

Tehokkain talouden tervehdyttämiskeino on vapaaehtoinen velkasaneeraus. Se on mahdollista ottaa käyttöön silloin, kun edellä mainittujen keinojen ei katsota riittävän talouden tasapainottamiseksi. Velkasaneeraushakemus on vapaamuotoinen eikä sillä ole erikseen määrättyä hakuaikaa. Saneeraukseen liittyy usein avustus ja viivästyskorkohelpotus.

Muut tilanteet

Viivästyskorkohelpotus

Vapautus viivästyskoroista voidaan antaa silloin, kun maksuviiveiden syy on poistunut eikä niiden arvioida enää uusiutuvan ja maksut on saatu ajan tasalle. Vapautus viivästyskoroista liittyy usein myös muihin tukitoimenpiteisiin. Kun maksut on saatu ajan tasalle tukitoimien avulla, on mahdollista myöntää vielä helpotus maksuviiveiden aiheuttamista viivästyskoroista. Hakemus on vapaamuotoinen eikä sillä ole erikseen määrättyä hakuaikaa.

Rajoitusakordi

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) voi myöntää hakemukselta vapautuksen aravarajoituslain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista. Rajoitusakordi on keino, jota voidaan käyttää rajoituksista vapauttamisen yhteydessä, jos sillä voidaan vähentää valtiolle aiheutuvaa luottotappioriskiä. Akordihakemus lähetetään ARAan. Akordin myöntää Valtiokonttori saatuaan ARA:n lausunnon. Akordi on enintään 40 % vapautettavan kohteen aravalainasta. Loppuosa lainasta on maksettava takaisin, jotta akordi tulisi voimaan. Akordin hakuohjeet on julkaistu ARA:n internet-sivuilla www.ara.fi.

Purkuakordi (ARA myöntää)

Suuren tyhjänä olon alueella voi olla järkevää purkaa joku talo tai taloja tilanteen tervehdyttämiseksi. ARA antaa purkuluvan ja myös tarvittaessa akordin. Akordilla voidaan antaa anteeksi enintään puolet purettavaan rakennukseen kohdistuvasta arava-lainasta. Lisätietoja purkuakordin hakemisesta saa ARAsta, jonka internet-sivuilla www.ara.fi akordin hakuohjeet on myös julkaistu. ARA voi myös myöntää avustusta purkukustannuksiin.

Lisätiedot

Tämä ohje löytyy myös osoitteesta www.valtiokonttori.fi/rahoitus Lomakkeet/Rahoituksen lomakkeet/Aravalainat/Aravalainat yhteisöille: yhteenvedo tukitoimenpiteistä. Tässä kirjeessä mainittuja ohjeita voi tilata joko puhelimitse numerosta 09-7725 524 tai osoitteesta Valtiokonttori, Rahoitus, Erityisrahoitusjärjestelyt, PL 20, 00054 VALTIOKONTTORI. Lisätietoja tukien hakemisesta antavat ylitarkastajat Christian Dahlgren (09-7725 527), Anne-Mari Kohtala (09-7725 505), Juha Kukkonen (09-7725 538), Merja Lindeman (09-7725 551) ja Maija Tanskanen (09-7725 537), luottoasiantuntija Tuula Kortelammi (09-7725 577) sekä luottovalvontasihteerit Tuija Käckman (09-7725 767) ja Laura Salmi (09-7725 494).

Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@valtiokonttori.fi. Faksinumero on 09-7725 4801.

Luottopäällikkö Anneli Nieminen

Ylitarkastaja Anne-Mari Kohtala

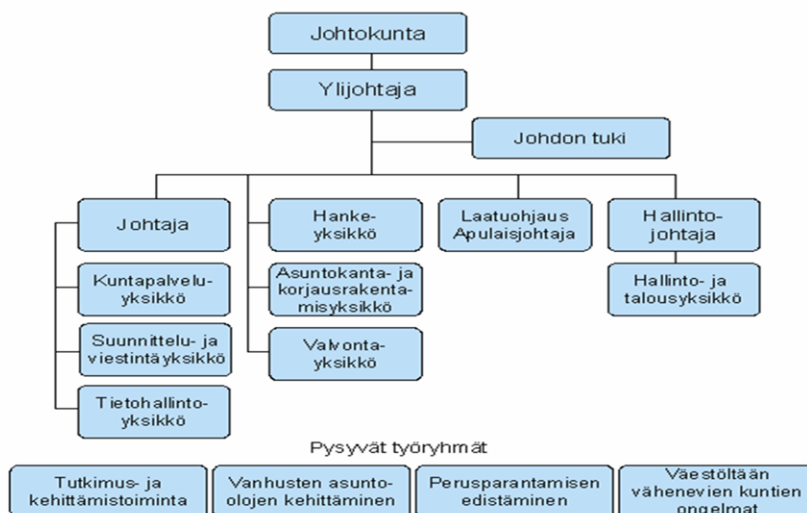
Jakelu:

Aravavuokratalot
Asumisoikeustalot
Kuntien asuntoviranomaiset

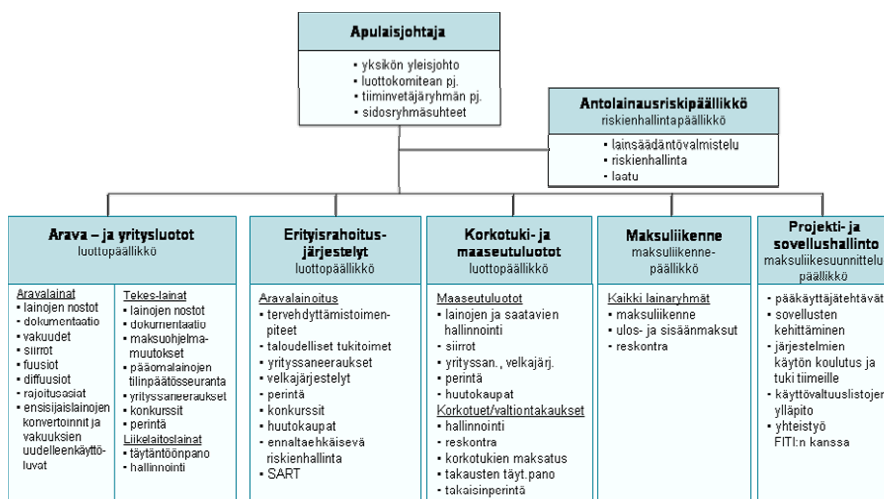
Tiedoksi:

Ympäristöministeriö
Asuntoasiain neuvottelukunta
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
Kansaneläkelaitos
Kirkkohallitus
Lääninhallitukset
Suomen kuntaliitto ry
Suomen asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto Rakli ry
Suomen Kiinteistöliitto ry
Suomen Isännöintiliitto ry
Vuokralaisten Keskusliitto ry
Asukasliitto ry
Ahvenanmaan maakuntahallitus

Liite 4. Organisaatiot tarkastuskäyntien ajankohtana



ARAN organisaatio 31.12.2007 asti. Lähde: ARAn esitys (kalvosarja) "Valtion asuntorahaston yleisesittely sekä tehtävät lainoihin liittyen", 4.12.2007



VK:n antolainauksen organisaatio 1.1.2008 Lähde: VK:n esitys (kalvosarja) "Rahoitustoimialan Antolainausyksikön yleisesittely", 3.9.2007

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosojaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-131-5 (nid.)