

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

TARKASTUSKERTOMUS N:o 210/54/87

28.5.1987

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vuodeksi 1987 vahvistettuun toimintasuunnitelmaan sisältyvän (N:o 5.10.87) kunnallisen etuoikeusjärjestyksen käyttöä aravalainojen myöntämiskriteerinä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto, tarkastusneuvoston päätöksen mukaisesti/ on päättänyt antaa asiassa seuraavansisältöisen tarkastuskertomuksen, joka on lähetettävä asuntohallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten ja ympäristöministeriölle tiedoksi.

Pääjohtajan sijasta

Tarkastusneuvos

Paavo Klemola

Tarkastaja

Matti Mattila

## KUNNALLISEN ETUOIKEUSJÄRJESTYKSEN KÄYTTÖ ARAVALAINOJEN MYÖNTÄMISKRITEERINÄ

Valtiontalouden tarkastusviraston toimesta on suoritettu asuntohallituksessa (jäljempänä AH) kunnallisen etuoikeusjärjestyksen käyttöä aravalainojen myöntämiskriteerinä koskenut tarkastus. Tarkastus on kohdistunut AH:n aravalainoistustoimintaan vuosina 1978-84. Tarkastuksessa on perehdytty aravalainoitusta ja AH:n toimintaa koskeviin säännöksiin ja ohjeisiin sekä AH:n asuntolainakäsittelyä varten keräämään aineistoon. Lisäksi on mm. kuultu AH:n virkamiehiä.

Tarkastuksesta on laadittu 26.1.1987 päivätty muistio. Ensimmäisen tarkastusosaston 16.2.1987 päivätyllä kirjeellä on muistiosta pyydetty ja saatu AH:n 9.3.1987 päivätty selitys ja ympäristöministeriön 10.3.1987 päivätty lausunto, jotka on otettu huomioon tässä tarkastuskertomuksessa ja siihen sisältyvissä tarkastusviraston lopullisissa kannanotoissa.

## Yleistä

Asuntohallituksesta annetusta laista (251/66) ja sen perusteluista (HE 159/65 ja HE 160/65) ilmenee, että AH:n perustamissyö on ollut pyrkimys järjestää asuntotuotannon suunnittelu niin tehokkaaksi, että asumistasolle asetettavat sosiaaliset tavoitteet voitaisiin käytettävissä olevin taloudellisoin keinoin saavuttaa mahdollisimman lyhyessä ajassa. Tämä suunnittelu on tarkoitettu niin pitkäjänteiseksi ja kokonaisvaltaiseksi (valtakunnallinen asuntotuotannon kokonaisohjelma), koordinoivaksi (kuntien asuntotuotanto-ohjelmien laatimisen ohjaaminen ja valvominen) kuin yhteensovittavaksi (seurata ilman valtion tukea tapahtuvaa asuntotuotantoa).

Lain perusteluissa (HE 159/65) tärkeimmäksi välineeksi AH:n pyrkiessä täyttämään perustamistarkoituksensa mainitaan valtakunnallinen asuntotuotanto-ohjelma, jossa tulee pyrkiä arvioimaan asuntojen tarve maan eri osissa sekä julkisen ohjauksen ja tuen tarpeen määrään vaikuttavien eri tekijöiden kehityssuunta. Lisäksi edellytetään, että valtakunnallisessa asuntotuotanto-ohjelmassa on suunniteltava tarpeelliset toimenpiteet taloudellisten, teknisten ja muiden edellytysten luomiseksi asunnontarpeen tyydyttämiseksi sen eri muodoissa sekä esitettävä suunnitelma asuntotuotantoon kuuluvien tehtävien jakamisesta valtiovallan, kuntien, rahalaitosten, rakennuttajien ja rakentajien kesken.

AH:lla on siitä annetun lain 2,1 §:n 1)-3)-kohtien mukaan tehtävänä seurata asuntotilannetta ja asuntotuotannon kehitystä sekä ilman valtion tukea tapahtuvaa asuntotuotantoa. Tämä seurantatehtävä on katsottava tarkoitettun tyydyttämään ensisijaisesti niitä tietotarpeita, jotka AH:lle syntyvät sen pyrkiessä perustamistarkoituksensa mukaisesti suunnittelemaan (valtion osalainoittama) asuntotuotanto tälle alkuun asetettujen tavoitteiden mukaiseksi. AH:lla on harkinnanvaraa siinä, millä tavalla se mittaa asuntojen tarvetta maan eri osissa ja mitkä ovat niitä julkisen ohjauksen ja tuen tarpeen määrään vaikuttavia tekijöitä, joiden

kehityssuuntaa se seuraa. Valitsemillaan keinoilla AH:n on kuitenkin hankittava sellainen kokonaiskäsitelmä jo olemassa olevasta ja kehittyvästä asunnontarpeesta maan eri osissa yms. tekijöistä, että sitä voidaan pitää tarkoituksenmuokautuksen toimenpiteiden suunnittelun perustana. Asuntotuotantolain 3.1 §:ssä nimenomaisesti mainittujen eri kunnissa ja alueilla asunnontarpeen arvioimisen perusteena pidettävien asuntovajauksen, asumistiheyden, väestön määrän ja sen muutosten ja asuntojen uusimistarpeen lisäksi AH:lla on velvollisuus seurata myös muita asunnontarpeeseen vaikuttavia tekijöitä, jotka ja joiden merkitys AH:n on pyrittävä selvittämään.

Sen seikan mainitseminen lain perusteluissa (valtiovarainvaliokunnan mietintö 94/65), että asuntotuotantoa edistävien eri toimenpiteiden tarkoituksenmukainen keskitys saavutetaan vain silloin, kun ne annetaan yhden hallintoviranomaisen tehtäväksi korostaa AH:n valtion osalainoittaman asuntotuotannon suunnittelusta ja toteutuksesta kantaman päävastuun jakamattomuutta. Tätä eräessä mielessä korostaa myös AH:sta annetun lain 2 §:n 6)-kohdassa AH:lle asetettu oikeus ja velvollisuus (asiaa tuntevana viranomaisena) tehdä esityksiä asuntotilanteen kehityksen kulloinkin vaatimiksi toimenpiteiksi: AH:n tulee saattaa ylempien päättäjien tiedoksi havaitsemansa tärkeiksi katsottavat asuntotuotannolliset ongelmat sekä esittää, mitä se katsoo oikeaksi tehdä näille.

Kunnallisen etuoikeusjärjestyksen asema lainojen myöntökriteerinä

Kuntien ja lääninhallitusten on asuntotuotantoasetuksen (88/68) 12.1 §:n mukaan annettava lausuntonsa kunnassa asianmukaisesti jätetyistä aravarakennushankkeista koskevista lainahakemuksista. Lausunto annetaan nykyisin - ja on jo 1960-luvun lopulta lähtien annettu - AH:n vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella, jossa kunta asettaa edellä tarkoitettujen lainahakemukset keskinäiseen etuoikeusjärjestykseen. Etuoikeusjärjestyksessä kunta ilmaisee kantansa siihen, missä järjestyksessä aravarakennushankkeet kunnassa tulisi aravalainoittaa siitä markkamääräisestä kiintiöstä,

joka kunnalle on AH:ssa laskettu. Lääninhallituksen antamasta lausunnosta käy mm. selville, puoltaako se vaiko ei ja/tai millä varauksin tai muutoksin se puoltaa kunnan vahvistamaa etuoikeusjärjestystä.

Etuoikeusjärjestyslausunnon käyttöönottoa on pidettävä onnistuneena ja edistyksellisenä ratkaisuna varsinkin sen käyttöönottoa edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna. Parhaimmillaan kunnallinen etuoikeusjärjestys hyödyntää paikallista asiantuntemusta ja tietämystä kunnan asunto-oloista sekä niiden kehittämistä ja kokoaa tämän yksiselitteiseen, päätöksenteon kannalta helppokäyttöiseen muotoon. On uskottavaa, että kunnanhallituksen tai kunnan asuntolautakunnan viranomaismielipiteet edustavat yleensä parhaita tietämystä kunnan asunto-oloista. Ilmeisesti mm. tästä johtuen AH on tehnyt kunnallisen etuoikeusjärjestyksen noudattamisesta itselleen pääsäännön asuntojen uustuotantoa päätöksillään kuntiin aravalainoittaessaan. Kunnallisesta etuoikeusjärjestyksestä on poikettu lähinnä vain silloin, kun kunnassa on ollut tyhjiä julkisen haun piiriin kuuluneita vuokra-asuntoja.

Tarkastuksessa on katsottu, että pitäytyminen kunnalliseen etuoikeusjärjestykseen edellä tarkoitettulla tavalla on kuitenkin johtanut siihen, ettei aravavuokra-asuntojen rakentamistarvetta ole AH:ssa arvioitu eri kuntien ja alueiden välisesti. Tällaisen kokonaisvaltaisen arvioinnin suorittamista ja huomioon ottamista päätöksenteon perusteena on tarkastuksessa pidetty tärkeänä, koska täten vuokra-asuntojen uustuotantoon tarkoitettujen aravalainojen myöntäminen olisi ensisijaisesti suuntautunut kuntiin, joissa vuokra-asuntojen tarve olisi ollut suurempi ja vastaavasti päinvastoin. Menettelyllä asunnontarpeen alueelliset erot olisivat pienentyneet ja olisi osaltaan välttytty aravavuokra-asuntojen rakentamisesta paikkakunnille, joilla ne aravakelpoisten hakijoiden puuttuessa ovat jääneet pidemmäksi tai lyhyemmäksi ajaksi enemmän tai vähemmän tyhjilleen. Sanoitunlaisin seurauksin toteutettua lainoituskäytäntöä ei tarkastuksessa ole pidetty oikeana ja on katsottu, että

asiantilalta olisi ainakin jossakin määrin voitu välttyä, jos aravavuokra-asuntojen uustuotannon aravalainoittamisen tarvetta olisi arvioitu järjestelmällisesti koko maan tasolla.

Tarkastuksessa ei siten ole pidetty riittävinä - ainakaan AH:n soveltamalla tavalla sovellettuina - valtioneuvoston päätöksinä annettuihin asuntolainojen käyttösuunnitelmiin liittyneitä, aravalainoitettavaa vuokra-asuntojen uustuotantoa alueellisesti ohjaavia määräyksiä. Nämä määräykset ovat viime vuosina sisältäneet:

1. ohjeen, että asuntolainojen jakamisessa noudatetaan kuntien lainoitettavista hankkeista esittämiä etuoikeusjärjestyslausuntoja, joista voidaan poiketa, mikäli etuoikeus järjestyslausunto poikkeaa olennaisesti kunnan asuntokannan rakenteen ja asuntokysynnän edellyttämästä asuntojen tarpeesta ja siihen perustuvista asunto-ohjelman tavoitteista eri hallintamuotojen lainoittamisessa (1982-);
2. kiellon, ettei asuntolainoja vuokra-asuntojen rakentamista varten saa myöntää sellaisille paikkakunnille, joilla vuokra-asuntoja on tyhjillään (1984-) ja
3. ohjeen, että erityistarpeisiin varattu asuntolainamäärärahan osuus on käytettävä (eräiden muiden tarkoitusten ohella) kiintiön edellyttämien varojen lisäksi alueille, joilla elinkeinoelämän laajentuminen tai muu kehitys on aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan poikkeuksellista asuntojen kysyntää (1982-).

Kohdissa 1 ja 2 mainitut ohjeet koskevat kunnan asuntolainakiintiön käyttöä sinänsä ilman kunnassa esiintyvän asunnontarpeen suhdetta asunnontarpeeseen muualla maassa. Kohdassa 2 mainitun kiellon esittäminen erikseen asuntolainojen käyttösuunnitelmassa, vaikka se asiallisesti sisältyy kohdassa 1 mainittuun ohjeeseen, viittaa siihen, että aravavuokra-asuntojen uustuotantoa on vm. ohjeesta poiketen aravalainoitettu sellaisiinkin kuntiin, joissa aravavuokra-asuntoja on ollut jo tyhjillään. Kohdassa 3 mainitun ohjeen mukaan sen sijaan on ainakin jossakin määrin tullut ottaa

huomioon alueen asuntomarkkinatilanne muiden alueiden asuntomarkkinatilanteeseen verrattuna, mikä on tarkastuksessa esitetyn ja valtiontilintarkastajienkin esittämän mukaista (valtion tilintarkastajain kertomus vuodelta 1985, s. 183).

#### AH:n selitys

AH:n mielestä toteutetun aravavuokra-asuntojen eri alueille rakentamisen epäsuhta näillä ilmenevään asunnontarpeeseen nähden on johtunut pääosin muista syistä kuin aravalainapäätösten perustumisesta pääsääntöisesti kunnallisiin etu-oikeusjärjestyksiin. Tällaisina syinä on mainittu tyhjiksi jääneiden aravavuokra-asuntojen työsuhdeasuntoluonne, epäedullinen sijainti, peruskorjaustarve ja muut näihin verrattavat syyt. AH on katsonut asiantilan johtuneen toisaalta siitä, että tonttipula ja hintakysymykset eräillä paikkakunnilla ovat vaikeuttaneet ja hidastaneet arava-asuntojen uustuotantoa sekä siitä, että sen (AH:n) on aravarakenushankkeiden uustuotantoa eri paikkakunnille tarkoittavia lainoituspäätöksiä tehdessään tullut ottaa huomioon muitakin tekijöitä kuin asuntotuotantolain 3.1 §:ssä mainittu eri paikkakunnilla esiintyvä asunnontarve. Esimerkiksi työllisyyspoliittisten tekijöiden vuoksi AH:ssa on päätetty aravarakenushankkeiden lainoittamisesta eräille paikkakunnille vähäisempään asunnontarpeeseen perustuen kuin mitä yleensä on tehty.

AH on myös katsonut ottaneensa huomioon eri paikkakuntien asuntomarkkinatilanteen mukaisen vuokra-asuntojen rakentamistarpeen aravalainajaon perusteena olevan alueellisen kiintiöntijärjestelmän kautta. Alueellisten kiintiöiden ulkopuolelle jätettyä ns. erityistarvemäärärahaa on lisäksi ilmoitettu jaetun eri kuntiin paitsi työllisyys- ja elinkeinopoliittisten tekijöiden myös kuntien asuntomarkkinatilanteen perusteella.

## Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö on todennut näkemystensä vuokra-asuntotuotantoon tarkoitettun lainoituksen suuntaamisesta määrätyleisille alueille ja kuntiin olevan yhdensuuntaiset AH:n toiminnan perusteena olleiden näkemysten kanssa. Ministeriö on siten pitänyt asuntolainojen myöntämisvaltuuden käyttösuunnitelmaan viime vuosina sisältyneitä määräyksiä riittävinä aravavuokra-asuntojen uustuotannon tarkoituksenmukaiseksi alueelliseksi ohjaamiseksi. Ministeriö on samalla korostanut kunnan oman aktiivisuuden merkitystä kunnallisen vuokra-asuntotuotannon turvaamiseksi, mutta katsonut, että tilanteet, joissa aravavuokra-asuntoja on kunnassa tyhjillään johtuvat ennen muuta ennalta arvaamattomista olosuhteiden muutoksista.

## Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan asuntohallitus ei ole ottanut aravavuokra-asuntojen eri alueille lainoittamista tarkoittavia päätöksiä tehdessään eri alueilla esiintyvää asunnontarvetta riittävässä määrin asuntotuotantolaissa tarkoitettulla tavalla huomioon. Vaikka asuntohallitus onkin ilmoittanut ottaneensa alueen asuntomarkkinatilanteen huomioon alueellisten kiintiöiden suuruuksia määrätessään, tällä toimenpiteellä ei ole ollut vuokra-asuntojen rakentamista eri paikkakunnille näiden vuokra-asuntotilanteen erilaisuuden perusteella suuntaavaa vaikutusta. Kunnallisen etuoikeusjärjestyksen käyttöön liitetyt määräykset ovat tosin ohjanneet aravavuokra-asuntojen uustuotantoa alueille, joilla on ollut tai joille on ennakoitu syntyvän poikkeuksellista asuntojen kysyntää, mutta käytetyn päätöksen teon kriteeristön tuottamien ratkaisujen tarkoituksenmukaisuudesta päinvastaisissa tilanteissa ei ole ollut varmuutta. Koska asuntolainaresurssit ovat rajalliset ja siten jonkin rakennushankkeen rahoittamiseen käytettynä aina jonkin toisen



rakennushankkeen rahoittamisesta poissa, ne on syytä pyrkiä suuntaamaan annetuin rajoittein joka suhteessa kokonaisuuden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

Tämän vuoksi tarkastusvirasto pitää aiheellisena, että asuntohallitus tarkistaa kunnallisen etuoikeusjärjestyksen käytössä aravavuokra-asuntojen eri kuntiin lainoittamisen kriteerinä muodostunutta käytäntöä. asuntohallituksen tulee asuntotuotannon kokonaisuudesta huolehtivana viranomaisena kiinnittää huomiota siihen, että aravavuokra-asuntojen uustuotantoa lainoitetaan ensisijaisesti kunnissa, joissa vuokra-asuntotilanne on vaikea tai joissa se on ennakoitavissa sellaiseksi kehittyvän, ja välte-tään aravavuokra-asuntojen uustuotannon lainoittamista kunnissa, joissa vuokra-asuntotilanne on jo maan keskimääräistä tasoa selvästi parempi ja on olemassa selvästi tunnistettava riski, että lainoitettavat asunnot aravakelpoisten hakijoiden puuttu-essa jäävät tyhjilleen.

Tällaisen kokonaisvaltaisen tarkastelun toteutta-miseksi asuntohallituksen tulee jatkuvasti pyrkiä kehittämään tietämystään olemassa olevan ja kehittyvän asunnontarpeen määrästä ja laadusta maan eri osissa.