

Asia: VN/33734/2023

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista

Ympäristöministeriö on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista. Valtiokonttori esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleiset kommentit

Valtiokonttorin osalta hallituksen esityksen luonnos valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista koskee erityisesti takausmaksuja ja niiden hallinnointia.

Valtiokonttori hoitaa keskitetysti suurta osaa Suomen valtion rahoitustoimista. Valtiokonttori hallinnoi muun muassa valtion muiden organisaatioiden myöntämiä lainoja, korkotukia ja valtioneuvoston takauksia.

Yksityiskohtaiset kommentit

Siirtymäsäännökset

Vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain 25 b §:ssä säädetään seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja tiedoksiannosta. Lainkohdan 2 momentin nykyisen sanamuodon mukaan ”Seuraamusmaksu maksetaan Valtiokonttorille, joka tulouttaa sen valtion asuntorahastoon”.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan lakiin tulisi selkeyden vuoksi lisätä siirtymäsäännös, jossa huomioidaan tilanteet, joissa seuraamusmaksu on määrätty ennen lain voimaantuloa, mutta sitä ei ole vielä pantu täytäntöön lainvoiman puuttumisen vuoksi.

Takausmaksun kohtuullisuudesta

Takausmaksusta on ehdotettu säädettäväksi, että valtiontakauksesta peritään lainansaajalta kohtuullinen takausmaksu. Samalla on ehdotettu, että takausmaksun määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. HE-luonnoksessa ehdotetaan soveltuvia valtioneuvoston asetuksia muutettavaksi siten, että takausmaksun määräksi säädettäisiin 0,5 prosenttia myönnetyn korkotukilainan pääomasta.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan lakiin ehdotettu kirjaus siitä, että valtiontakauksesta peritään kohtuullinen takausmaksu, voi aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä ottaen huomioon, että takausmaksun määrästä kuitenkin säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Riitatilanteessa voisi tulla arvioitavaksi, onko valtioneuvoston asetuksessa säädetty takausmaksun määrä lain tarkoittamalla tavalla kohtuullinen, ja voidaanko asetus yksittäistapauksessa katsoa olevan ristiriidassa ylemmän asteisen lain kanssa siten, että sitä ei saisi soveltaa. Valtiokonttori esittää harkittavan maksun kohtuullista koskevan maininnan poistamista laista.

Vuosittainen takausmaksu korkotuen lakkaamisen yhteydessä

Valtiokonttori kiinnittää huomiota HE-luonnoksessa ehdotettuun muutokseen koskien takausmaksua korkotuen lakkaamisen tai lakkauttamisen jälkeen.

HE-luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi säännöstä takausmaksusta korkotuen lakkaamisen tai lakkauttamisen jälkeen. Kyseinen säännös löytyy sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetusta laista että vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetusta laista. HE-luonnoksen sivulla 35 todetaan, että ”Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan vuosittaisen takausmaksun maksaminen on edellytys 28 §:n mukaisen valtion vastuun voimassaololle. Säännös ei muuttaisi oikeustilaa”.

Valtiokonttori toteaa ensinnäkin, että kumpaankaan edellä mainituista laeista ei sisälly säännöstä valtion vastuun voimassaolon lakkauttamisesta. Voimassa olevan lainsäädännön pohjalta Valtiokonttorilla ei näin ollen ole toimivaltaa katsoa valtion takausvastuuta lakanneeksi. Valtiokonttori voi ainoastaan arvioida takausvastuun perusteella korvattavan hyvityksen määrää ja sen mahdollista suorittamatta jättämistä lainanmyöntäjän takauskorvaushakemuksen myötä. Voimassa olevan vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain sekä vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain mukaan takauskorvaus voidaan jättää suorittamatta tai sen määrää alentaa, jos korkotukilainan myöntämisessä, sen hoitamisessa tai sen vakuuden hoitamisessa ei ole noudatettu tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä taikka hyvää pankkitapaa. Takauskorvauksen suorittamatta jättäminen tai sen määrän alentaminen on siten lainsäädännössä kytketty lainanmyöntäjän menettelyyn.

Toisin kuin ehdotettu kertamaksu, joka perittäisiin lainansaajalta lainanmyöntäjän välityksellä lainan tai sen ensimmäisen erän nostamisen yhteydessä, korkotuen lakkaamisen tai lakkauttamisen yhteydessä maksettavan vuosittaisen takausmaksun perintä ei kuulu lainanmyöntäjän tehtäviin. Korkotuen lakkauttamisen yhteydessä perittävä vuosittainen takausmaksu on lisäksi sanktioluonteinen, jonka taustalla on lainansaajan lain vastainen ja moitittava menettely, ja näin ollen se poikkeaa perusteeltaan säädettäväksi ehdotetusta valtioneuvoston kertamaksusta.

Valtioneuvoston voimassaolon sitominen vuosittaisen takausmaksun maksamiseen asettaisi lainanmyöntäjän tilanteeseen, jossa takauskorvaus voitaisiin hylätä tai sen määrää alentaa sellaisella perusteella, joka on täysin lainanmyöntäjän vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Säännös on myös ristiriidassa voimassa olevien säännösten kanssa, joiden mukaan takauskorvauksen maksamatta jättäminen tai alentaminen tulee johtua lainanmyöntäjän moitittavasta menettelystä, eikä valtion takausvastuuta voida todeta lakanneeksi kesken takausajan muussa menettelyssä.

Valtiokonttori pitää vuosittaiseen takausmaksuun liittyvää ehdotusta ongelmallisena ja esittää harkittavaksi, että valtion vastuun voimassaoloa ei sidota vuosittaisen takausmaksun suorittamiseen.

Valtiokonttori kiinnittää vielä huomioita siihen, että nykyisen lainsäädännön tai sen esitöiden perusteella ei ole selvää, minkä ajankohdan perusteella vuotuismaksu määräytyy. Säännöksessä on todettu, että takausmaksun suuruus olisi yksi prosentti vuodessa lainan jäljellä olevasta pääomasta, mutta epäselväksi jää, minä ajankohtana pääomaa koskeva tarkastelu, jonka perusteella takausmaksu määräytyy, tehdään. Asia on siten tulkinnanvarainen ja Valtiokonttori esittää harkittavaksi, että lainsäädäntöä täsmennettäisiin tältä osin.

Riskienhallinnasta

Valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista annetun hallituksen esitysluonnoksen (jäljempänä HE-luonnos) kappaleessa 2.5 on selostettu riskienhallinnasta ja riskienvalvonnasta valtion tukemassa asuntorahoituksessa. HE-luonnoksessa todetaan, että ”yleisesti valtiontakausten myöntöprosessin riskienhallinta on hyvällä tasolla, ja korkotukilainojen valtiontakauksista on tullut maksuvaatimuksia vähän suhteutettuna lainakantaan”.

Valtiokonttori korostaa tässä yhteydessä, että riskienhallinta valtiontakausten myöntöprosessissa on haastavaa. Lainan myöntöhetkellä on vaikea ennakoida mahdollisia tulevia ongelmia koko lainan elinkaaren ajalta. Ongelmat voivat syntyä yllättäen ja sellaisten olosuhteiden seurauksena, joita ei ole osattu ennakoida. Valtiokonttorissa on kuitenkin havaittu sellaisia tapauksia, joissa lainansaajataho on ajautunut taloudellisiin vaikeuksiin jo kohteen rakennusaikana, jopa rakennusprosessin varhaisessa vaiheessa. Tällaiset tapaukset ovat myös johtaneet valtion takauskorvausvastuun realisoitumiseen, minkä vuoksi Valtiokonttori ilmaisee huolensa valtiontakausten myöntöprosessia koskevan riskienhallinnan riittävydestä erityisesti nykyisessä haastavassa rakennus- ja asuntomarkkinatilanteessa. Tällä hetkellä myös useampi merkittävä asuntoja vuokraava toimija on joutunut maksuvaikeuksiin ja niiden johdosta hakeutunut yrityssaneeraukseen tai on konkurssimenettelyn kohteena. Tämän johdosta Valtiokonttori ennakoi, että takauskorvausmäärät voivat kasvaa lähitulevaisuudessa merkittäväällä tavalla.

HE-luonnoksen kappaleessa 2.5 viitataan Valtiokonttorin käytössä olevaan kuntia koskevaan riskiluokitusmalliin ja todetaan, että riskiluokitusmalli ottaa huomioon paikkakunnan väestöennusteen, työttömyysasteen, verotulot, vuokratilayhteisöjen tyhjäkäyntiasteet ja maksuviiveet. Valtiokonttori toteaa tältä osin selvennyksenä, että verotulot on poistettu muuttujista keväällä 2025, koska sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kuntien verotus muuttui aikaisempaan verraten vertailukelvottomampaan suuntaan ja erityistä syytä asukaskohtaisten verotulojen käyttöön kuvaamaan kunnan asumisen riskisyyttä ei Valtiokonttorin näkemyksen mukaan välttämättä ole.

Vaikka riskiluokitusmallin tarkoituksena on kuvata valtiolle takausvastuista aiheutuvia riskejä, pelkästään sen perusteella ei saa täysin kattavaa kuvaa valtion takausvastuiden aiheuttamasta riskistä, sillä siinä ei huomioida muita kuin asuntokohteen sijaintikuntaan liittyviä riskitekijöitä. Vaikka riskiluokitusmallin perusteella kohde sijaitsisikin matalan riskin kunnassa, voi yksittäiseen kohteeseen tai lainansaajaan liittyä merkittäviäkin riskejä sen erityispiirteistä johtuen. Myös hyvällä sijainnilla olevissa asuntokohteissa voi esimerkiksi rakennusvaiheessa olla huomattava riski siitä, että kohteen arvo ei riitä kattamaan lainavastuita lainansaajan ajautuessa taloudellisiin vaikeuksiin ennen kohteen valmistumista. Valtiokonttori haluaa näin ollen korostaa, että takausvastuiden riskienhallinta on monimutkainen kokonaisuus, johon liittyy mahdollisesti tulevaisuudessa entistä enemmän epävarmuutta.

Ventovuori Alexandra
Valtiokonttori - Lainat ja takaukset