

Asia: VN/27014/2024

Hallituksen esitys Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriö

lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö 17.10.2024, VN/27014/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Valtiokonttori esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä annettuun luonnokseen seuraavaa.

Yleistä

Valtiokonttorin osalta hallituksen esitys koskee erityisesti sosiaaliseen asuntorahoitukseen kuuluvia korkotuki- ja takauslainoja sekä aravalainoja.

Valtiokonttori hoitaa keskitetysti suurinta osaa Suomen valtion rahoitustoimista. Valtiokonttori hoitaa valtion velan- ja kassanhallintaa. Valtiokonttori hallinnoi valtion muiden organisaatioiden myöntämiä lainoja, korkotukia ja valtiontakauksia.

Yksityiskohtaiset kommentit

Keskuksen asema viranomaisena

Esityksen mukaan esityksen tavoitteena on perustaa ympäristöministeriön yhteyteen Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus, joka olisi ympäristöministeriön yhteydessä sijaitseva viranomaisen. Keskus toimisi ympäristöministeriön hallinnollisessa yhteydessä siten, että keskuksen lakisääteisten tehtävien hoito olisi eriytetty ympäristöministeriön muusta päätöksenteosta. Toiminnan yleinen ohjaus ja suunnittelu kuuluisivat ympäristöministeriölle. Yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät kuuluisivat valtioneuvoston kanslialle. Keskuksen enintään viideksi vuodeksi nimitettävä johtaja vastaisi toiminnan tuloksellisuudesta, laadusta ja tavoitteiden saavuttamisesta.

Valtiokonttori kiinnittää huomiota perustettavan keskuksen asemaan viranomaisena. Keskus ei tulisi olemaan oma virastonsa, vaan se perustettaisiin ympäristöministeriön yhteyteen. Keskuksessa työskentelevien virkamiesten työnantaja olisi ympäristöministeriö ja keskus olisi osa ministeriön kirjanpitoyksikköä. Vaikka keskukselta ja sen tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi lailla, vaikuttaa keskuksen asema hyvin saman tyyppiseltä, kuin jos se olisi ministeriön osasto. Keskuksen asema osana ympäristöministeriötä jää hieman epäselväksi, kuten myös se, miten varmistetaan, että keskuksen päätöksenteko pysyy erillisenä ministeriön päätöksenteosta

Valtiokonttorin ja Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen yhteinen riskienhallintatehtävä

Nykyisen asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säädetty ARAn ja Valtiokonttorin yhteisestä riskienhallintatehtävästä. Ehdotetusta valtion tukeman asuntorakentamisen keskukselta annetusta laista on jätetty pois maininta yhteisestä riskienhallintatehtävästä. Perusteena tälle on esitetty, ettei uutta keskusta koskevassa laissa ole tarkoituksenmukaista säätää Valtiokonttorin tehtävistä ja että asuntorahoituksen riskienhallinnan voidaan katsoa sisältyvän uuden keskuksen tehtäviin.

Riskienhallinnallinen tehtävä on valtion vastuiden määrän vuoksi merkittävä. Yhteisöjen korkotuki- ja takauslainakanta on yhteensä noin 18,1 miljardia euroa. Vuoden 2024 korkotukivaltuus uusille lainoille on 2,25 miljardia euroa.

Laina- ja takauskannan volyymit huomioiden on erittäin tärkeää, että tukia myöntävä viranomainen valtion vastuita hallinnoiva viranomainen huolehtivat sosiaaliseen asuntorahoitukseen liittyvien riskien hallinnasta yhteistyössä. Prosessissa, joka jakautuu kahden viranomaisen välille, ei voi lähteä siitä, että kumpikin viranomainen huolehtii vain omasta prosessistaan ja siihen liittyvästä riskienhallinnasta. Riskienhallinta on olennainen osa tukien myöntämisprosessia sekä lainasuhteiden muutoshallintaa koskevia tehtäviä. Riskienhallinnallisesti onkin korostuneen tärkeää, että sosiaalisen asuntorahoituksen tehtävää hoitavat viranomaiset voivat tehdä mahdollisimman tiivistä yhteistyötä riskienhallinnallisissa asioissa. Tästä syystä Valtiokonttori pitää tärkeänä, että uuden keskuksen ja Valtiokonttorin yhteinen riskienhallinta mainitaan ehdotetussa laissa vähintään samalla tavalla, kuin se nykyisessä Araa koskevassa laissa mainitaan. Tässä yhteydessä olisi hyvä tilaisuus myös harkita, voisiko yhteisestä riskienhallinnasta säättää jopa aiempaa yksityiskohtaisemmin.

Riskienhallintatehtävän edellyttämä tiedonsaantioikeus

Viranomaisten yhteisestä riskienhallinnasta huolehtiminen edellyttää, että viranomaisilla on tiedonsaantioikeus toistensa tietoihin salassapitomääräysten estämättä. Riskienhallinnan kannalta tärkeitä tietoja voivat olla esimerkiksi lainansaajan esitutkintaan liittyvät tiedot uutta lainapäätöstä tehtäessä.

Riskienhallinnalliseen tehtävään liittyvästä tiedonsaantioikeudesta tulisi olla lain tasoiset määräykset. Käytännössä nämä tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset voisivat olla joko sosiaalista asuntorahoitusta koskevissa erityislaeissa tai Araa / Valtion tukeman asuntorakentamisen keskusta ja Valtiokonttoria koskevissa laeissa.

Sosiaalista asuntorahoitusta koskevissa erityislaeissa ei ole määräyksiä Aran ja Valtiokonttorin riskienhallintatehtävään perustuvasta tiedonsaantioikeudesta. Sekä Valtiokonttorille että Aralle on sosiaalista asuntorahoitusta koskevassa erityislainsäädännössä annettu erinäisiä tiedonsaantioikeuksia. Nämä tiedonsaantioikeudet ovat kuitenkin rajattu tietoihin, jotka ovat välttämättömiä laissa erikseen määritellyn tehtävän hoitamiseksi. Yleensä tämä laissa säädetty tehtävä on valvontatehtävä. Esimerkiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 34 §:ssä Valtiokonttorille ja Aralle annetaan oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä saada viranomaiselta ja muulta julkista tehtävää hoitavalta kyseisessä laissa säädettyä valvontaa varten välttämättömät tiedot lainansaajasta. Kyseisessä laissa säädettyä valvontaa voi olla omakustannusvuokrien valvonta (13 d §) tai yleishyödyllisyyden valvonta (26 §). Tiedonsaantioikeuden rajoittuessa laissa säädettyyn valvontatehtävään liittyvään tietoon, ei Valtiokonttorilla ja Aralla ole erityislaista tulevaa perustetta riskienhallinnan kannalta tarpeelliseen vapaaseen tietojenvaihtoon. Vastaavia tiedonsaantiin liittyviä määräyksiä on myös mm. vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain 24 §:ssä, asumisoikeusasunnoista annetun lain 108 §:ssä ja vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston asetuksen mukaisesti annetun lain 15a §:ssä. Mikään näistä pykälistä ei anna Valtiokonttorille tai Aralle oikeutta vapaaseen tiedonvaihtoon riskienhallinnallisella perusteella.

Araa tai Valtiokonttoria koskevissa laeissa ei ole erityisiä säännöksiä virastojen välisestä tiedonsaantioikeudesta. Valtiokonttorista annettua lakia ollaan kuitenkin muuttamassa (HE 79/2024 vp). Ehdotettuun valtiokonttorilakiin oltaisiin lisäämässä säännöksiä tiedonsaantioikeuksista.

Ehdotetun valtiokonttorilain 2 d §:ssä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada Aralta salassapitosäännösten estämättä välttämättömät asiakirjat ja tiedot asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetyn yhteisen riskienhallintatehtävän hoitamiseksi. Jotta Valtiokonttorin tiedonsaantioikeus riskienhallinnan kannalta välttämättömiin tietoihin säilyisi myös sen jälkeen, kun laki valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksista tulee voimaan, tulisi myös ehdotetussa laissa olla määräykset yhteisestä riskienhallintatehtävästä. Valtiokonttorilakiin tulee joka tapauksessa tehdä ehdotetusta laista aiheutuvat muutokset.

Ehdotetussa uudessa valtiokonttorilaissa on säännökset ympäristöministeriön tiedonsaantioikeudesta. Valtiokonttorilain 2 b §:n mukaan ympäristöministeriöllä olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta hoitamiinsa valtion velanhoito-, sijoitus- ja rahoituspalveluihin sekä valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallintointiin ja valvontaan liittyviin tehtäviin sisältyvät tiedot, jotka ovat välttämättömiä kunkin ministeriön oman hallinnonalan tehtävien hoitamisen kannalta. Hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Kunkin hallinnonalan ministeriöllä voi olla tarpeita saada taustatietoja hallinnoitavista asioista esimerkiksi säädösvalmistelun, talousarviovalmistelun, vastuisiin liittyvän riskienhallinnan, suunnittelun tai muiden erityistarpeiden vuoksi.” Tämä valtiokonttorilakiin ehdotettu tiedonsaantioikeus kohdistuu ympäristöministeriöön. Koska uuden keskuksen rooli ja asema osana ympäristöministeriötä ei ole ehdotetun lain perusteella täysin yksiselitteinen, epäselväksi jää, soveltuvatko ministeriölle osoitetut tiedonsaantioikeudet myös uuteen keskuksen. Mikäli ne eivät sovellu, tulisi keskuksen tiedonsaantioikeudesta säätää erikseen.

Valtiokonttorin näkökulmasta olisi tärkeää, että Valtiokonttorin ja Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen yhteisestä riskienhallintatehtävästä säädettäisiin ehdotetussa laissa. Muussa tapauksessa riskienhallinnallisesti välttämättömästä tiedonsaantioikeudesta säätäminen valtiokonttorista annetussa laissa ei ole mahdollista. Tiedonsaantioikeudesta voisi vaihtoehtoisesti ottaa määräykset myös kaikkiin sosiaalista asuntorahoitusta koskeviin erityislakeihin, mutta riskienhallintatehtävän merkittävyyden vuoksi Valtiokonttori pitäisi parempana, että ehdotetussa laissa mainitaan yhteinen riskienhallintatehtävä.

Viranomaisten välinen tehtävänjako

Ehdotettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan sivulla 9, että Aran toimivaltaan kuuluvat lyhytaikaisen korkotuen ja takauslainojen lainaehtojen muutospäätökset. Lyhytaikaisen korkotuen osalta vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetussa laissa

todettu toimivalta on selvä, mutta takauslainojen osalta Valtiokonttori haluaa tuoda esiin tarpeen selkiyttää toimivaltajakoa.

Vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston asetuksella annetun lain (takauslainalaki) 4 §:n mukaan Ara päättää lainan hyväksymisestä takauslainaksi. Lain 7 §:n mukaan Ara hyväksyy myös lainan vakuudet. Takauslainalaissa ei kuitenkaan ole määräyksiä siitä, että lainaehtojen muutos vaatisi Aran, tai minkään muunkaan viranomaisen hyväksyntää. Yleislakina sovellettavan takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetun lain (takauslaki) 8 §:ssä kuitenkin todetaan, ettei päävelan ehtojen muuttaminen takaajan vahingoksi sido takaajaa, ellei hän ole antanut kyseiseen muutokseen suostumustaan taikka ellei takausta ole annettu yleistakauksena. Ilman takaajan suostumusta voidaan kuitenkin sopia sellaisesta maksuajan pidentämisestä tai muusta päävelan ehdon muutoksesta, jonka vaikutus takaajan vastuuseen on vähäinen tai jonka peruste on yksilöity päävelkaa koskevassa sitoumuksessa. Takauslain perusteella Valtiokonttori katsoo, tällä hetkellä päävelan ehtojen muuttaminen tulisi takauslainalain mukaisissa tilanteissa käsitellä Valtiokonttorissa. Selvyyden vuoksi voisi kuitenkin olla perusteltua lisätä takauslainalakiin asiaa koskevat määräykset.

Tässä yhteydessä Valtiokonttori pitäisi perusteltuna harkita, voisiko lainojen elinkaaren aikaisista muutoksista päättäminen keskittää kaikilta osin Valtiokonttorille. Valtiokonttori päättää jo nyt suurimmasta osasta laina-aikaisia muutoksia. Lyhytaikaisten korkotukilainojen ja Aran ohjeistuksen mukaan myös takauslainojen muutospäätösten ohjaaminen Aran ratkaistavaksi on omiaan aiheuttamaan toimijoissa epävarmuutta siitä, mikä viranomainen milloinkin on toimivaltainen päättämään asiasta. Laina-aikaisten muutosten hyväksyminen on muutenkin luonteva osa takaajan tehtäviä, mistä syystä toimivalta olisi tältä osin perusteltua siirtää kaikilta osin Valtiokonttorille.

Samassa yhteydessä Valtiokonttori esittää edelleen harkittavaksi, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää koko rahoituksen tukien myöntämiseen liittyvä prosessi eli korkotukilainojen ja takauslainojen hyväksymisprosessi Valtiokonttorin tehtäväksi. Näin ollen uuden keskuksen tehtäväksi jäisivät selkeästi muiden tukien myöntäminen, nykyiset valvontaan liittyvät tehtävät sekä muut keskukselle laissa säädetyt tehtävät.

Mäkinen Ida-Maria
Valtiokonttori