Finanssiala ry

Eduskunnan ympäristövaliokunta (YmV)

HE 248/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Finanssiala kannattaa pitkän korkotukimallin kehittämistä, mutta kokonaisuutena esitys ei ole yksityisiä rahoittajia kannustava

- Finanssiala kannattaa Asuntopoliittisen kehittämisohjelman tavoitetta kehittää asuntotuotannon pitkän korkotuen tukijärjestelmää siten, että siitä tulee nykyistä kannustavampi ja läpinäkyvämpi. Tällä tavoin se voisi olla kiinnostavampi yksityisten rahoittajien näkökulmasta ja siten lisätä rakentamista.
- Kokonaisuutena hallituksen esitys ei kuitenkaan kannusta yksityisiä rahoittajia tekemään pitkäaikaisia investointipäätöksiä. Pankkien alhainen osallistuminen johtuu mm. vakavaraisuuslaskentaan, vakuuskäytäntöihin ja muihin ehtoihin liittyvistä syistä.
- Tukijärjestelmän kehittämisen tulee edetä tasapainoisesti ja ottaa huomioon sekä lainanottajan että lainanantajan näkökannat. Nyt tällaista tasapainoa ei ole.
- Rahoittajien intressien huomioimisen jääminen taka-alalle käy hyvin ilmi esityksen luvusta 4.2.1 ”Taloudelliset vaikutukset”. Luvussa on kuvattu vaikutukset julkiseen talouteen, vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöihin ja asukkaisiin, mutta vaikutuksia rahoittajiin ei ole arvioitu lainkaan.
- Tukijärjestelmää voitaisiin kehittää mm. muuttamalla uusien korkotukilainojen lainanlyhennysohjelmaa nykyistä etupainotteisemmaksi ja lisäämällä mahdollisuuksia ylimääräisten lainanlyhennysten tekemiseen.
- Myös välimallilla voitaisiin herättää rahoittajien kiinnostusta. Edellytyksenä olisi, että näille lainoille olisi selkeät ja hyväksyttävät standardivaatimukset.
- Lisäksi korkotukilainoissa tulisi olla insentiivit ESG-näkökulmien huomioon ottamiseen. Tämä korostaisi periaatteellisella tasolla ARA-asuntojen roolia esimerkillisenä asuntotuotantona.
- FA kannattaa valtion tukeman asuntotuotannon tietopohjan ja vaikutustenarvioinnin lisäämistä sekä etupainotteisesti että lain käyttöönoton jälkeen, jolloin voitaisiin arvioida laille asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Finanssiala ry (FA) edustaa laajasti asuntomarkkinoilla toimivia yrityksiä. FA katsoo asuntoasioita etenkin asunto- ja taloyhtiöluototuksen, asuntojen rakennuttamisen, asuntosijoitusten, kiinteistöjen vakuuttamisen sekä makrovakauden näkökulmasta. FA:n jäsenet rahoittavat ja vakuuttavat suuren osan Suomessa rakennettavista ja hankittavista asunnoista. Asuntosijoitukset muodostavat merkittävän osan finanssisektorin sijoitusvarallisuudesta. Ne ovat tyypillinen esimerkki sijoituksista, joilla haetaan turvaa ja tuottoa, ja siksi ne ovat muiden muassa säänneltyjen työeläkeyhtiöiden suosima sijoitusmuoto.

1 Lähtökohdat

FA kannattaa esityksen tavoitetta kasvattaa kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa ennen kaikkea suurissa kasvukeskuksissa pieni- ja keskituloisille kotitalouksille. Tämä edistää alueiden edellytyksiä hankkia työvoimaa ja tätä kautta turvaa alueiden elinkeinoelämän kilpailukykyä. FA korostaa, että 40 vuoden korkotukimallia tulee kehittää niin, että siihen liittyvät laina- ja tukiehdot saadaan myös yksityisiä toimijoita kannustaviksi ja mallilla rahoitettavien vuokra- ja asumisoikeusasuntojen määrä kasvaa nykyisestä ja vastaa tuotannolle asetettuja tavoitteita.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA pystyi vuonna 2021 hyväksymään pitkän ja lyhyen korkotukilain mukaisia lainoja yhteensä 1,8 miljardia euroa. Vuodelle 2022 korkotukilainojen hyväksymisvaltuus oli hyväksytyn talousarvion mukaan 1,95 miljardia euroa. Hallitusohjelman mukaan tuen määrää lisätään pitkässä korkotukimallissa. FA kannattaa korkotuen määrän lisäämistä pitkässä korkotukimallissa siten, että perusomavastuukorko alennetaan pysyvästi 2,3 prosenttiin.

Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa yksi lähtökohta on tuotantotavoitteiden saavuttaminen. Verrattaessa aiempien vuosien tuotantotavoitteita ja ARAn raportoimaa uusien korkotuettujen kohteiden rahoitusmäärää on selvää, että tuotantotavoitteisiin ei ole päästy.

Tähän on voinut vaikuttaa muun muassa korkotuetun asuntotuotannon rahoitukseen osallistuvien pankkien vähäinen määrä. Tämä taas johtuu mm. vakavaraisuuslaskentaan, ehtoihin ja vakuuskäytäntöihin liittyvistä syistä. Jotta ARA-kohteita pystytään rakentamaan, tulee pyrkiä parantamaan myös rahoittajien kiinnostusta tukea yleishyödyllisiä toimijoita korkotukilainojen kautta.

Rahoittajien näkökulmien huomioimisen jääminen taka-alalle käy hyvin ilmi esityksen luvussa 4.2.1 ”Taloudelliset vaikutukset”. Luvussa on kuvattu vaikutukset julkiseen talouteen, vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöihin ja asukkaisiin, mutta vaikutuksia rahoittajiin ei ole arvioitu lainkaan.

Valtion takausvastuun raukeamisen perusteet oli kirjattu lakiesitysluonnokseen epäloogisesti ja osin ristiriitaisesti. Lausuntokierroksen jälkeen kyseisestä ehdotuksesta on luovuttu. FA pitää kannatettavana, että korkotukilainojen takausta koskevia säännöksiä ja takauksen suhdetta EU:n vakavaraisuusasetukseen arvioidaan myöhemmin kattavammin. Vain lainanmyöntäjän eli takauksen saajan laiminlyönnit voivat olla perusteena vapauttaa valtio takausvastuusta.

Positiivinen muutos esityksessä on lisäksi se, ettei pankin menetyksen tarvitse olla lopullinen ennen korvauksen hakemista, joten takauskorvauksia olisi mahdollista saada hieman aiempaa nopeammin.

2 Tuen määrän ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä etupainotteisempi lainanlyhennysohjelma auttavat tavoitteiden saavuttamisessa

FA huomauttaa, että hallituksen esityksessä eduskunnalle keskitytään lähinnä lainansaajan ehtojen parantamiseen. Ehtoja tulisi punnita tasapainoisesti myös rahoittajan kannalta. Pankit ja muut luottolaitokset sitoutuvat 40 vuoden pituisiin lainoihin, joiden lainoitusosuus on jopa 95 prosenttia. Näin ollen ehtoja tulisi miettiä

myös siltä kannalta, että ne ovat rahoittajan kannalta mielekkäitä. Tällaisia keinoja olisivat esimerkiksi:

• Takauksen tulisi kattaa myös lainan korkosuojaus lainapääoman ja koron lisäksi.

• Lainanantajaa tulisi voida vaihtaa kesken laina-ajan ilman Valtiokonttorin hyväksymistä.

FA huomauttaa, että pankkien korontarkistusmahdollisuutta koskevan prosessin yksinkertaistaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen lisäisivät myös kannustimia. Ohjeistus koskien esimerkiksi sitä, paljonko marginaalia voi nostaa, on puutteellinen tällä hetkellä.

Tukijärjestelmän kehittämisen tulee edetä tasapainoisesti ja ottaa huomioon sekä lainanottajan että lainanantajan näkökannat. Hallituksen esityksessä korostuvat kuitenkin korkotukilainansaajien edut, ja lainanantajien näkökulmat ovat jääneet vähälle huomiolle. Korkotukilainansaajien tuen määrää pitkässä korkotukimallissa esitetään muutettavaksi lisäämällä valtiontuen määrää sekä muuttamalla korkoehtoja koskevia parametreja. Korkotukilainojen laina- ja tukiehtoja voitaisiin parantaa korkotukilainansaajien kannalta myös siten, että uusien korkotukilainojen lainanlyhennysohjelmaa muutettaisiin nykyistä etupainotteisemmaksi ja mahdollisuuksia ylimääräisten lainanlyhennysten tekemiseen lisättäisiin sekä uusissa että olemassa olevissa korkotukilainoissa. Ylimääräisiä lyhennyksiä tulisi kuitenkin voida tehdä vain viitekoron tarkistusajankohtina. Muutoin ne aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia, jotka lopulta katetaan vuokralaisten maksamilla vuokrilla.

Kun asuntorakentamiseen käytettyä lainaa lyhennetään enemmän rakennuksen elinkaaren alkupäässä, lainasta aiheutuva kokonaiskorkorasitus pienenee, vaikka laina-aika pysyy samana. Korkotukilainojen jäljellä olevasta lainapääomasta tulee siten myös pienempi siinä vaiheessa, kun talot tulevat perusparannusikään. Tällöin talojen omistajilla on paremmat mahdollisuudet saada korjauksia varten lisärahoitusta markkinoilta. FA toteaa, että peruskorjausten tukemiseen on markkinoilla erittäin paljon painetta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan korjausvarauksen perimisen sallimista omakustannusvuokrissa hyvän kiinteistönpidon edistämiseksi. FA kannattaa tämän sallimista. FA huomauttaa, että olisi järkevää ottaa olennaiset tahot, ml. pankit, mukaan suunnittelemaan sitä, miten peruskorjausten rahoitus/tukeminen käytännössä tehtäisiin.

Mikäli esimerkiksi lyhytkestoiseksi tarkoitetun korkotukimallin laina-aikaa pidennettäisiin, se ei välttämättä alentaisi asumisen kustannuksia ja siten tukisi kohtuuhintaista asumista. On riski, että näennäisesti alempi kuukausierä valuu rakennuttamisen ja urakoinnin katteisiin ja lopulta laina-aikaiset kustannukset nousevat tuntuvasti. Luonnollisesti koron nousun riski kasvaa pidemmällä aikavälillä ja siltä osin myös valtion riskivastuu. Korkotukilainojen lainanlyhennysohjelman tulisikin olla sellainen, että se ei johda kohtuuttoman korkeisiin alkuvuokriin mutta rakentamislainan pääoma lyhenee korkotukilaina-aikana riittävästi, jotta rakennusten perusparannusten rahoittaminen onnistuu ongelmitta.

FA haluaa tässä yhteydessä korostaa myös riskien oikeasuhtaisuutta. On vaikea nähdä, miten korkotukilainojen riski voisi olla luottolaitoksille pienempi kuin esimerkiksi tavallisten taloyhtiölainojen, joille ollaan parhaillaan asettamassa uutta sääntelyä (kuten yhtiölainaosuuksien rajoittaminen 60 %:iin suhteessa asuntojen velattomaan

myyntihintaan, lainojen takaisinmaksuajan rajoittaminen maksimissaan 30 vuoteen ja lyhennysvapaajaksojen rajoittaminen ensimmäisen viiden vuoden ajalta). Ilman valtiontakausta isompi laina ja pidempi laina-aika johtavat korkeampaan riskiin, joka taas johtaa korkeampaan hintaan.

Ylipitkä laina-aika tuo esille myös sen, että rakennusten tekninen korjaustarve alkaa selvästi ennen kuin 40 vuotta on täynnä. Lisäksi asumistarpeiden muutokset ovat sitä vähemmän ennakoitavissa, mitä pidempi laina-aika on (tekniset ominaisuudet, energiatehokkuus, kotitalouksien koon kehittyminen yms.).

Nykyisen lainsäädännön vuoksi rahoittajien tulee saada Valtiokonttorilta hyväksyntä kaikkiin muutoksiin sopimusehdoissa. Koska laina-ajat ovat hyvinkin pitkiä, on pankkien ajan myötä tehtävä tiettyjä tarkistuksia. Esimerkiksi marginaalin tarkistuksia tehdään muutaman vuoden välein. FA kokee edellä mainitun hallinnollisen prosessin kuitenkin ongelmalliseksi pitkien laina-aikojen vuoksi. Tämän vuoksi tulisi vähentää laissa olevia vaatimuksia pienienkin muutoksien hyväksyttämisestä Valtiokonttorilla. Näin pystyttäisiin tekemään pitkäaikaiset lainat myös lainanhakijoille nykyistä asianmukaisemmaksi.

FA toteaa, että tietojensaantioikeutta koskevia pykäliä on esitetty muutettaviksi siten, että lainanmyöntäjällä on jatkossa velvollisuus toimittaa Valtiokonttorin tarvitsemat tiedot käyttäen sähköistä tiedonsiirtoa tai teknistä rajapintaa Valtiokonttorin antamien määräysten ja ohjeiden mukaisesti.

Näiden ohjeiden ja määräyksien tulisi olla vaatimustasoltaan suhteutettu lainakannon kokoon. Lisäksi lainanmyöntäjille tulisi varata riittävä aika järjestelmämuutosten tekemiselle.

FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että yleishyödyllisten toimijoiden elinvoimaisuus ja kyky investoida korkotuettuun tuotantoon varmistetaan pitkällä tähtäimellä. Tällä hetkellä tätä heikentää mm. aiemmin toteutettu kielto kerätä ennakkoon vuokrissa tai vastikkeissa varoja korjauksia varten. Hallituksen esityksessä ehdotettu korjausvarauksen periminen omakustannusvuokrissa onkin kannatettavaa. Myös korkotuen maksuajan pidennys tukisi toimijoiden aseman vahvistamista lisäten mahdollisuuksia asuntotuotantoon. Pitkä korkotukilaina soveltunee siten paremmin yleishyödyllisille tahoille kuin lyhyempi.

3 On erilaisia keinoja lisätä pankkien kiinnostusta rahoittaa ARA-rakentamista

Pankkien vakuusmassaa säädellään ja tarkastellaan valvovien viranomaisten toimesta. Usein arvoltaan korkeiden kohteiden arvostukseen vaaditaan akkreditoidun toimijan toimittama arvokirja, mikä ei ole normaali markkinakäytäntö yleishyödyllisten toimijoiden puolella. Vakuuden merkitystä pankkien lainanannossa ei voi väheksyä huolimatta valtion täytetakauksen merkityksestä implisiittisen luottoriskin arvioinnissa.

Siksi pankkien ARA-rahoituksen osallistumisen lisäämiseksi tulisi luoda toimintatapa, jolla mahdollistetaan nykyistä tarkempi ja päivitetympi informaatio rahoituksen kohteena olevista kiinteistöistä vakuusarvostuksia varten.

Hallituksen esityksessä käsitellään korkotukilainan vakuutta. FA kannattaa ehdotusta lisätä uusi momentti koskien tilanteita, jossa korkotuettavaan hankkeeseen liittyy eri kiinteistössä sijaitsevia pysäköintipaikkoja. Tällaisissa tapauksissa ARAn ei tarvitsisi jatkossa vaatia pysäköintipaikkojen osalta erillistä vakuutta, jos pysäköintikiinteistöön liittyy kiinteistö- tai rakennusrasite tai mikäli valtion riski ei kohtuuttomasti kasva. Tässä kohtaa tulee huomioida myös rahoittajan näkökulmat. Esimerkiksi parkkihallivakuuksien hyödynnettävyys rahoittajille ei parane, ellei myös tälle rahoituksen osalle saada takausta.

Korkotuen aiempaa voimallisemmalla kohdentamisella ns. lyhyisiin korkotukilainoihin olisi merkittävä vaikutus pankkien mielenkiinnon kasvattamisessa. Pitkät 30-40-vuotiset korkotukilainat sisältävät erilaisia rajoituksia, ja esitetyt muutokset eivät näytä tilannetta muuttavan. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnitellussa muodossa korkotukilainat eivät ole pankeille välttämättä kiinnostavia. Pääpaino muutoksissa vaikuttaa olevan ARAn vastuuaseman parantamisessa eikä niinkään korkotukilainojen rahoittamisen houkuttelevuuden lisäämisessä.

Välimallilla eli 10 vuoden lainoilla voidaan herättää rahoittajien kiinnostus korkotukilainoihin. Edellytyksenä olisi, että näille lainoille olisi selkeät ja hyväksyttävät standardivaatimukset. Nämä tukisivat rahoittajien kiinnostusta hankkeiden rahoittamiseen.

ESG-näkökulmat ovat nykyään kaikkien sijoittajien ja pankkien prioriteeteissa korkealla, joten korkotukilainoissa tulisi ministeriön taholta olla insentiivit näiden näkökulmien huomioon ottamiselle myös ARA-rahoituksessa. Esimerkiksi ”vihreät” lainat olisivat tehokas tapa tukea vastuullisuuden kehitystä ja kohdentaa korkotukea energiatehokkaaseen asumiseen. Tähän voisi kytkeä myös mm. taloyhtiöiden energiatehokkuuden seurantaa yms. erilaisilla sensoreilla, ml. veden ja sähkön kulutus.

FA huomauttaa myös, että ESG-käsittelyä tulisi laajentaa. Esityksessä se on huomioitu nyt vain korjausvaraan liittyvän potentiaalisen ympäristövaikutuksen osalta. ESG-näkökulma tulisi ulottaa myös uudishankkeiden rahoitukseen.

Rahoittajien mahdollisuuksia lisätä ARA-rahoitusta edesauttaisi myös mahdollisuus sisällyttää riskienhallinnallisten korkosuojauksien tekemisen vaativa johdannaislimiitti valtion täytetakauksen piiriin. Näin korkosuojaus pienentäisi valtion riskiä joutua maksajaksi, jos korot nousevat. Valtion täytetakaus ei kata pankkien kanssa alemmalle tasolle tehtyjä suojia, joten ne eivät käytössä olevilla rahoitusasteilla ja niistä juontuvilla asiakkaan taloudellisesta tilanteesta kertovilla asiakasluokituksilla ole mahdollisia.

FA toteaa, että yleisesti ottaen asumisen palvelullistamisen sisällyttäminen asuinkuluihin on hyvä suunta. ARA voisi tätä muutoinkin kannustaa/ohjeistaa/ arvottaa hakemuksissa. Tähän voisi lisätä myös kiinteistöjen monikäyttöisyyttä ja muokattavuutta parantavia kriteerejä.

4 Kokonaishyötyjen arviointi tulee pitää kirkkaana mielessä

FA korostaa, että uudistuksessa kokonaishyötyjen arviointi tulee pitää kirkkaana mielessä. Hallituksen esityksessä keskitytään lähinnä lainansaajan ehtojen parantamiseen. Ehtoja tulisi punnita tasapainoisesti myös rahoittajan kannalta, jotta ne koettaisiin mielekkäiksi. Näin saataisiin yksityiset rahoittajat kiinnostumaan enemmän korkotuetusta rakentamista.

Asuntopolitiikka elää ajassa, ja tarvittavia uudelleenarviointeja on tehtävä olosuhteiden muuttuessa. Yksi esimerkki tästä on koronapandemian aikana vahvasti esiin noussut etätyön lisääntyminen. Tällä voi olla jatkossa suuriakin vaikutuksia tulevaisuuden asumiseen ja sitä kautta myös asuntopolitiikkaan.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti