

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan vuokra-asuntolainojen korkotuesta annettua lakia kiristyneiden vakuusvaatimuksien vuoksi muutettavaksi. Valtio olisi esityksen mukaan luottolaitokselle vastuussa rakentamista varten myönnetyn korkotukilainan pääoman ja koron sekä viivästyskoron lopullisista menetyksistä, jotka johtuvat velallisen maksukyvyttömyydestä siltä osin, kuin niitä ei saada perityksi korkotukilainan vakuuksista. Valtionvastuu olisi voimassa vuokra-asuntojen käyttörajoitusajan eli 10 vuotta. Esitys koskisi lain voimaan tulon jälkeen korkotukilainoiksi hyväksytyjä lainoja.

Esityksen tarkoituksena on lisätä halukkuut-

ta korkotukilainoitettujen vuokra-asuntojen rakentamiseen ja se vähentää korkotukilainoista luottolaitoksille aiheutuvaa pääomarasitusta. Esitys liittyy osaltaan valtioneuvoston 14.10.1992 tekemään periaatepäätökseen toimenpiteistä julkisen talouden tasapainon parantamiseksi, jonka mukaan muun muassa osa aravaustuotannosta vuosina 1993—1995 siirretään toteutettavaksi vuokra-asuntojen korkotukilainoituksella.

Esitys liittyy vuoden 1993 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotettu muutos

Lakia vuokra-asuntolainojen korkotuesta (867/80) on muutettu viime vuonna voimaan tulleilla lainmuutoksilla (1657/91, 661/92) korkotukijärjestelmän toimivuuden parantamiseksi ja kiinnostuksen lisäämiseksi korkotukivuokra-asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja peruskorjaukseen. Muutoksilla on muun muassa laajennettu korkotukilainoitukseen oikeutettujen piiriä, tehty tontin lainoitus kaikissa tapauksissa mahdolliseksi sekä lyhennetty vuokra-asuntojen käyttörajoitusaika 15 vuodesta 10 vuoteen. Lisäksi valtioneuvosto on muuttanut vuokra-asuntojen korkotukilainojen käyttösuunnitelmaa siten, että korkotukilainojen enimmäismäärä on nostettu 80 prosenttiin hyväksyttävistä kustannuksista. Niin ikään ympäristöministeriön päätöstä eräiden korkotukilai-

nojen korosta (829/92) on muutettu siten, että korkotukilainan enimmäiskorko syyskuun 1 päivän 1992 jälkeen hyväksytyjen lainojen osalta voi olla enintään 12,5 prosenttia aikaisemman 11 prosentin sijasta.

Korkotukijärjestelmään tehdyistä parannuksista huolimatta kiinnostus korkotukilainoitukseen erityisesti uustuotannon osalta on lähinnä korkeasta korkotasosta johtuen ollut tavoitteisiin nähden riittämätöntä. Eräänä ongelmana on myös ollut se, että luottolaitokset ovat kiristäneet vakuuskäytäntöään. Monissa tapauksissa kiinteistöjen vakuusarvoksi on hyväksytty vain 50—60 prosenttia hyväksytyistä rakennus- ja tonttikustannuksista, jolloin vaaditut lisävakuudet ovat olleet lisäämässä lainansaajien kustannuksia.

Tämän vuoden valtion talousarvioon varatuilla määrärahoilla on arvioitu voitavan hyväksyä korkotukilainoitettuja vuokra-asuntoja

yhteensä 5 450, joista uustuotantoa olisi 4 250, peruskorjausta 600 ja hankintaa 600 asuntoa. Vaikka korkotukilainoituksen hyväksymisvaltuus on kokonaan sidottu ehdollisilla varauspäätöksillä, varsinaisia hyväksymispäätöksiä on tehty tämän vuoden lokakuun puoleenväliin mennessä 711 asunnon osalta, joista uustuotantoa on vain 291 asuntoa.

Valtioneuvosto on 14.10.1992 tehnyt periaatepäätöksen toimenpiteistä julkisen talouden tasapainon parantamiseksi. Päätöksen mukaan muun muassa vuosina 1993—1995 siirretään aravauustuotannosta noin 4 500 asuntoa toteutettavaksi korkotukilainoituksella, jonka ehtoja parannetaan ja jolle myönnetään vakuusvaatimusten tiukentumisesta aiheutuneiden ongelmien ratkaisemiseksi valtion täytetäkaus. Päätöksen mukaisesti vuoden 1993 talousarvioesitystä on esitetty muutettavaksi siten, että korkotukilainavaltuudella tuettavien asuntojen määrä olisi 8 350 asuntoa. Näistä uustuotantoa arvioidaan olevan 7 500 asuntoa, peruskorjausta 300 sekä vanhasta kannasta hankittavia 550 asuntoa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti vuoden 1993 talousarvioesitystä on lisäksi esitetty muutettavaksi siten, että rakentamista varten myönnetyn korkotukilainan enimmäismäärä nostetaan 90 prosenttiin rakennus- ja tonttikustannuksista. Niin ikään samassa yhteydessä on uustuotannon osalta esitetty lisättäväksi lainansaajille maksettavan korkotuen määrää sekä kuntien ja muiden tämän lain 2 §:n 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen osalta myös pidennettäväksi korkotuen maksuaikaa.

Vastaavasti tässä esityksessä valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti ehdotetaan vuokra-asuntolainojen korkotuesta annettuun lakiin otettavaksi säännökset valtionvastuusta, joka olisi voimassa vuokra-asuntojen käyttörajoituksen eli 10 vuotta. Lakiehdotuksen 9 ja 9 a §:n nojalla valtio olisi luottolaitokselle vastuussa

korkotukilainan pääomien ja korkojen sekä viivästyskorkojen lopullisista menetyksistä, jotka johtuvat velallisen maksukyvyttömyydestä. Valtionvastuu koskisi vuokra-asuntojen rakentamista varten myönnettyjä korkotukilainoja. Ehdotuksen mukaisessa järjestelmässä valtionvastuu toteutuisi vain, jos korkotukilainan vakuus osoittautuisi riittämättömäksi. Kun valtio viime kädessä olisi vastuussa korkotukilainan suorittamisesta, vakuuksiin liittyvät ongelmat helpottuisivat. Ehdotus vähentäisi myös luottolaitosten pääomarasitusta, koska valtionvastuun johdosta uudet korkotukilainat eivät enää rasittaisi luottolaitosten vakavaraisuutta.

2. Valmisteluvaiheet

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole mainittavia organisatorisia vaikutuksia, vaikka se lisää jonkin verran asuntohallituksen ja valtiokonttorin tehtäviä. Uudistettaessa asuntohallintoa vuoden 1994 alusta lukien asuntohallituksen tehtävistä siirretään kaikki valtion lainojen hoitamiseen liittyvät asiat valtiokonttorille. Ottaen huomioon valtiokonttorin asiantuntemus ehdotuksen mukaiset korkotukilainojen vakuuksiin liittyvät tehtävät soveltuvat valtiokonttorin hoidettaviksi.

Esityksen taloudelliset vaikutukset eivät ole tarkasti arvioitavissa. Lähtökohtana on, että asuntohallitus hyväksyessään lainoja korkotukilainoiksi kiinnittäisi erityistä huomiota vuokra-asuntotarpeeseen ja muuhun asuntomarkkinatilanteeseen, jolloin riski valtionvastuun toteutumisesta olisi vähäinen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

9 §. Nykyisessä tilanteessa luottolaitokset ovat kiristäneet vakuuskäytäntöään. Varsin tavallista on, että luottolaitokset hyväksyvät myöntämänsä lainan vakuudeksi vain 50—60 prosenttia vakuuden arvosta. Vakuusvaatimusten kiristyminen on heijastunut lisävakuuksien vaatimuksina myös vuokra-asuntojen korkotukilainoitukseen, jossa lainan määrä on tällä hetkellä 80 prosenttia kustannuksista. Tämä on aiheuttanut lisäkustannuksia lainansaajille ja vaikeuttanut lainoitustoimintaa. Lisäksi hallituksen tarkoituksena on nostaa korkotukilainan enimmäismäärä uustuotannon osalta ensi vuonna 90 prosenttiin tontti- ja rakennuskustannuksista, jolloin lähes kaikissa tapauksissa vaadittaisiin lisävakuuksia. Uusittu pankkilainsäädäntö on kiristänyt luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksia. Korkotukilainat ovat osaltaan lisänneet pääomarasitusta, kun luottolaitosten omaa pääomaa on sitoutunut näiden luottojen kattamiseen.

Ongelman ratkaisemiseksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että valtio ottaisi vastuulleen rakentamista varten myönnetyn korkotukilainan pääoman ja koron sekä viivästyskoron lopulliset menetykset, jotka johtuvat velallisen maksukyvyttömyydestä siltä osin, kuin niitä ei saada perityksi lainan vakuuksien realisoinnin kautta lainansaajalta tai takaajilta. Valtionvastuu olisi ajallisesti rajoitettu tämän lain 10 §:ssä tarkoitettuun vuokra-asuntojen käyttörajoitusaikaan eli 10 vuoteen korkohyvityksen ensimmäisen erän suorittamisesta. Valtionvastuu koskisi siten korkotukilainan pääomaa ja edellä mainittuna aikana syntyneitä, maksamatta jääneitä lyhennys- ja korkomaksuja sekä niiden viivästyskorkoja siihen asti, kunnes luottolaitos saa suorituksen saamisistaan.

Ehdotuksen mukaisen valtionvastuun johdosta uudet, lain voimaantulon jälkeen vuokra-asuntojen rakentamista varten myönnettävät korkotukilainat eivät enää rasittaisi luottolaitoksen vakavaraisuutta. Tämä parantaisi luottolaitoksen mahdollisuuksia myöntää uusia korkotukilainoja.

Luottolaitosten velvollisuudet korkotukilainojen hoidossa määräytyisivät huolellisen asiamiesvastuun periaatteilla. Pykälän 2 momentin mukaan hyvitys menetyksistä voitaisiin jättää suorittamatta tai sitä alentaa, jos korkotukilai-

nan hoitamisessa ei ole noudatettu lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Ehdotetussa järjestelmässä valtionvastuu on vasta toissijainen ja se toteutuu velallisen maksukyvyttömyystilanteissa vain, jos korkotukilainan varsinainen vakuus osoittautuu riittämättömäksi. Tämän vuoksi korkotukilainalla tulisi sitä nostettaessa olla asuntohallituksen hyväksymä vakuus. Jos lainansaajana olisi kunta tai kuntainliitto ei vakuutta kuitenkaan tarvitsisi vaatia. Jotta lisävakuuksien lainansaajille aiheuttamat kustannukset voitaisiin välttää, lähtökohtana vakuutta hyväksyttäessä olisi se, että riittävänä vakuutena voitaisiin pitää korkotukilainoitettuun kiinteistöön kohdistuvaa muita lainoja paremmalla etuoikeudella olevaa kiinnitysvakuutta. Luottolaitoksen tulisi valtionvastuun voimassaollessa huolehtia korkotukilainasta ja sen vakuuksista tämän lain mukaisesti sekä hyvää pankkitapaa noudattaen. Tämä olisi myös valtionvastuun voimassaolon edellytyksenä. Valtiokonttorin tulisi myös riittävän ajoissa saada tiedot velallisen maksuhäiriöistä valtion etujen valvomiseksi. Tästä johtuen luottolaitoksen tulisi valtionvastuun voimassaoloaikana ilmoittaa valtiokonttorille lainansaajan maksuviivästyksistä. Valtiokonttori antaisi erikseen määräykset siitä, milloin ilmoitus olisi tehtävä. Näistä asioista olisivat säännökset pykälän 3 ja 4 momentissa.

9 a §. Luottolaitos olisi pykälän 1 momentin mukaan velvollinen valvomaan valtion etua ja noudattamaan valtiokonttorin antamia määräyksiä vakuutena olevaa omaisuutta realisoidessa. Vakuuden realisointi voisi tapahtua konkurssimenettelyssä, pakkohuutokaupalla tai akordin yhteydessä vapaaehtoisella huutokaupalla. Akordin tai siihen verrattavan järjestelyn hyväksyminen ja lainan takaisinperintää vaarantava vakuuden vapaaehtoinen realisointi ja saatavasta tai sen osasta luopuminen voisi tapahtua vain valtiokonttorin suostumuksella.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että valtionvastuu toteutuisi vasta sen jälkeen, kun lyhennysten ja korkojen saamatta jääminen on käynyt lopulliseksi, jolloin valtiokonttori suorittaisi valtion varoista 9 §:ssä tarkoitetun hyvityksen luottolaitokselle. Lopullisuus todettaisiin vakuuden realisoinnin jälkeen tehtävässä selvittelyssä. Jos lainan vakuutena on ollut takaus, lopullisen luottotappion selvittely tapahtuisi sitten, kun ulosottoviranomaiset ovat

todenneet takaaajan maksukyvyttömäksi. Varat hyvitysten maksamiseen osoitettaisiin momentilta 35.45.63 (Vuokra-asuntolainojen korkotuki).

Valtiokonttori voisi periä luottolaitokselle maksamansa hyvitykset takaisin lainansaajalta 16 prosentin vuotuisine korkoineen. Jotta tämä sitoisi korkotukilainan velkasuhteen osapuolia, asiasta olisi otettava merkintä velkakirjaan. Säännökset tästä ehdotetaan otettavaksi pykälän 3 momenttiin.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993. Valtionvastuuta koskevaa säännöstä sovellettaisiin kaikkiin rakentamista varten myönnettyihin, lain voimaantulon jälkeen korkotukilainoiksi hyväksytyihin lainoihin.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään vuokra-asuntolainojen korkotuesta 19 päivänä joulukuuta 1980 annettuun lakiin (867/80) siitä 20 päivänä joulukuuta 1991 annetulla lailla (1657/91) kumotun 9 §:n tilalle uusi 9 § sekä lakiin uusi 9a § seuraavasti:

9 §

Valtio on luottolaitokselle vastuussa rakentamista varten myönnettyjen korkotukilainojen tämän lain 10 §:ssä tarkoitettuna rajoitusaikana syntyneistä pääoman ja koron sekä viivästyskoron lopullisista menetyksistä, jotka johtuvat velallisen maksukyvyttömyydestä siltä osin, kuin lainan vakuuksista kertyvät varat eivät riitä kattamaan lainasta maksamatta olevia lyhennyksiä ja korkoja.

Hyvitys menetyksistä voidaan jättää suorittamatta tai hyvityksen määrää alentaa, jos korkotukilainan hoitamisessa ei ole noudatettu tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Korkotukilainalla tulee sitä nostettaessa olla asuntohallituksen hyväksymä muita lainoja paremmalla etuoikeudella oleva kiinnitysvakuus tai muu asuntohallituksen hyväksymä vähintään yhtä turvaava vakuus, jollei lainansaajana ole kunta tai kuntainliitto.

Valtionvastuun voimassaolon edellytyksenä

on, että luottolaitos huolehtii korkotukilainasta ja sen vakuuksista tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti sekä hyvää pankkitapaa noudattaen. Luottolaitos on valtionvastuun voimassaoloaikana myös velvollinen ilmoittamaan lainansaajan maksuviivästyksistä valtiokonttorille sen antamien määräysten mukaisesti.

9a §

Edellä 9 §:ssä tarkoitetun korkotukilainan myöntänyt luottolaitos on velvollinen valvomaan valtion etua ja noudattamaan valtiokonttorin antamia määräyksiä, kun korkotukilainan vakuutena oleva omaisuus muutetaan rahaksi pakkohuutokaupassa tai konkurssinnettelyssä. Akordi tai siihen verrattava muu järjestely taikka korkotukilainan vakuutena olevan omaisuuden vapaaehtoinen rahaksi muuttaminen lainan takaisinperintää vaarantavalla tavalla saadaan tehdä vain valtiokonttorin suostumuksella.

Valtiokonttori suorittaa valtion varoista luottolaitokselle 9 §:ssä tarkoitetun hyvityksen siten, kun lopullinen menetys on velallisen ja mahdollisen takaajan maksukyvyttömyyden toteamisen ja vakuutena olevan omaisuuden myynnin jälkeen selvitetty. Jos luottolaitos saa hyvityksen maksamisen jälkeen perityksi lainansaajalta kertymättä jääneitä lyhennyksiä ja korkoja, luottolaitoksen tulee tilittää ne valtiokonttorille.

Valtiokonttori voi periä luottolaitokselle

maksamansa hyvitykset takaisin lainasaajalta sekä periä maksamastansa hyvityksestä lainansaajalta 16 prosentin vuotuisen koron. Tästä on otettava merkintä velkakirjaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 . Tätä lakia sovelletaan rakentamista varten myönnettyihin, lain voimaantulon jälkeen korkotukilainoiksi hyväksyttyihin lainoihin.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Pirjo Rusanen*

