

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**Lausunto 5/1996 vp****Hallituksen esitys 8/1996 vp***Ympäristövaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 12 päivänä maaliskuuta 1996 hallituksen esityksen n:o 8/1996 vp asuntorahoituksen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Hannu Hirvonen ja ylitarkastaja Liisa Linna-Angelvuoto ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Teuvo Ijäs valtion asuntorahastosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on uudistaa asuntorahoitusta siten, että myös vapaarahoitteisten omistusasuntojen rahoitus muodostuisi lainansaajalle edulliseksi ja vakaaksi. Tarkoituksena on myös eri toimenpitein lisätä asuntojen kysyntää ja asuntokauppaa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1966 ensimmäiseen lisätalousarvioon. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan heti, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään valtion asuntorahastoa.

Tämän poikkeuslailla perustetun rahaston varojen käytöstä voitaisiin päättää lain ohella myös valtion talousarviossa. Asuntorahaston varojen käyttäminen sellaisiin uusiin asuntorahoituksen tukimuotoihin, joiden enimmäismääristä eduskunta päättäisi valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä, ei esityksen mukaan muuttaisi rahaston asemaa eikä kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Myöskään koron maksaminen talousarviossa määrättävällä tavalla rahaston yhdistyksen saldolle ei kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa.

ASP-lainojen korkotuki siirrettäisiin maksettavaksi asuntorahaston varoista. Vaikka näiden lainojen hyväksymisvaltuuden enimmäismäärää ei vahvistettaisi talousarviossa, ei toimenpide esityksen mukaan heikennä eduskunnan päätöksentekomahdollisuuksia, koska jokaisella lain mukaiset edellytykset täyttävällä lainansaajalla on oikeus saada korkotukea. Aiemmin myönnettyjen ja talousarviosta rahoitettujen korkotukien ja niihin liittyvien valtionvastuiden siirtäminen maksettaviksi asuntorahaston varoista siirtää valtion vuotuisia menoja budjettitalouden ulkopuolelle. Esityksessä arvioidaan, että nykyperusteiden mukaan tällaiset uudet menot lisäisivät rahaston menoja noin viidenneksellä.

Uusien lainojen hyväksymisvaltuuksien enimmäismäärät päätettäisiin talousarviossa.

Hallitus on pitänyt tarpeellisenä, että perustuslakivaliokunnan lausunto hankitaan siitä, voidaanko valtion asuntorahastosta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset säätää tavallisessa laissa.

Valiokunnan kannanotot

Laki valtion asuntorahastosta säädettiin vuonna 1989 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska (PeVL 17/1989 vp) lailla siirrettiin valtion vuotuisiin tarpeisiin luettavan toiminnan rahoitusta budjetin ulkopuolelle. Sitten perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksessa, joka tuli voimaan 1.3.1992, kiellettiin yleisesti perustamasta valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Uudistuksen voimaantulosäännöksestä kuitenkin johtui, että silloisia rahastoja koskevat säännökset ja siten itse rahastotkin jäivät voimaan. Niiden tehtäviä tai varoja ei tosin voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla (PeVM 17/1990 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtiontaloussäännösten uudistuksen jälkeen budjetin ulkopuolisia rahastoja useassa yhteydessä (esim.

valtion vakuusrahasto: PeVL 4 ja 37/1992 vp ja 4/1996 vp, radiorahasto: PeVL 23/1993 vp, maatalouden kehittämisrahasto: PeVL 12/1994 vp sekä huoltovarmuusrahasto: PeVL 20/1994 vp). Käsillä olevassa tapauksessa valtiosääntöoikeudellista merkitystä on sillä, muuttuuko valtion asuntorahaston käyttötarkoitus tai kasvaako rahaston suuruus sillä tavoin, että sitä olisi pidettävä asiallisesti uutena rahastona.

Valtion asuntorahaston toiminta-ala laajenisi tämän esityksen ja lisätalousarvioesityksen mukaan niin, että rahaston varoista maksettaisiin asuntolainojen valtiontakauksista aiheutuvat korvaukset ja kaikki asuntotoimen korkotuet. Nämä uudet ulottuvuudet liittyvät ”asunto-olojen parantamiseksi suoritettavien toimenpiteiden rahoittamiseen”, mikä alun perin säädettiin rahaston tarkoitukseksi. Kysymys ei näin ollen ole siitä, että valtion asuntorahaston käyttötarkoituksia muuttuisi olennaisesti.

Valtion asuntorahaston menot lisääntyisivät esityksen perustelujen mukaan noin viidenneksellä. Tämä nostaisi asuntorahaston menojen osuuden noin 4,25 prosentiksi kuluvan vuoden valtion talousarvion loppusummasta. Muutos on sinänsä merkittävä. On kuitenkin huomattava, että asuntorahastolaki jätti jo alun perin rahaston suuruuden avoimeksi. Rahaston koko ja vuotuinen varojenkäyttö määräytyivät viime kädessä eduskunnan vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä vahvistaman asuntolainoituksen enimmäismäärän mukaan. Käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan asuntorahas-

ton suuruus jää edelleen jossain määrin avoimeksi. Tässä mielessä rahaston volyyymiin nähden ei tapahdu sellaisia laajentavia muutoksia, jotka johtaisivat pitämään rahastoa esimerkiksi asiallisesti uutena rahastona.

Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että eduskunta vahvistaa talousarviokäsittelyn yhteydessä tehtävillä päätöksillä asuntorahastosta kunakin vuonna myönnettävien korkotukilainojen (asuntosäästöpalkkiojärjestelmää lukuun ottamatta) enimmäismäärän ja asuntolainoihin liittyvien valtiontakausten enimmäismäärän sekä rahastolle otettavien lainojen, arvopaperistettavien lainojen, ostettavien arvopapereiden ja lisävakuuksien enimmäismäärät samoin kuin budjettisiirron asuntorahastoon tai rahastosta valtion talousarvioon. On huomionarvoista, että kaikki nämä ovat päätöksiä, jotka eduskunta tekisi vastaavanlaisessa menettelyssä budjettivaltansa nojalla, jos kyseiset varat osoitettaisiin käytettäväksi suoraan valtion talousarviossa.

Edellä esittämänsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että esitykseen sisältyvä 5. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Juha Korkea-aho /kesk, Risto Kuisma /sd, Osmo Kuro-

la /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsen Pekka Kuosmanen /kok.