

Finanssiala ry

YM - Ympäristöministeriö

VN/21328/2021-YM-51 Luonnos hallituksen esitykseksi pitkän korkotukimallin kehittämisestä

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

- Finanssiala ry (FA) 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 esitysluonnos 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 esitysluonnoksen luvusta 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 on kirjattu luonnokseen epäloogisesti ja osin ristiriitaisesti. Vain lainanmyöntäjän eli takauksen saajan laiminlyönnit voivat olla perusteena vapauttaa valtio takausvastuusta.
- 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 insenttiivit ESG-näkökulmien huomioon ottamiseen.

Finanssiala ry (FA) edustaa laajasti asuntomarkkinoilla toimivia yrityksiä. FA katsoo asuntoasioita etenkin asunto- ja taloyhtiöluotuksen, 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 hallituksen 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.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA pystyi vuonna 2021 hyväksymään pitkän ja lyhyen korkotukilain mukaisia lainoja yhteensä 1,8 miljardia euroa. Vuodelle 2022 korkotukilainojen hyväksymisvaltuus on 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 1,7 prosenttiin.

Asuntopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa 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.

FA huomauttaa myös, että valtion takausvastuun raukeamisen perusteet on kirjattu esitysluonnokseen epäloogisesti ja osin ristiriitaisesti. Vain lainanmyöntäjän eli takauksen saajan laiminlyönnit voivat olla perusteena vapauttaa valtio takausvastuusta. Nyt lyhyen korkotukilain 20 §:ään (Laki vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta) on kirjattu, että Valtiokonttori voi päätöksellään vapauttaa valtion takausvastuusta, jos lainansaaja tai lainanantaja ei ole täyttänyt sille laissa asetettuja velvollisuuksia ja lainansaaja on toistuvasti jättänyt noudattamatta Valtiokonttorin määräyksiä. Samantyyppinen kirjaus on tehty pitkän korkotukilain 31 §:ään (Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeus-talolainojen korkotuesta) tosin niin, että se löytyy vain luonnoksen liitteenä olevista rinnakkaisteksteistä, ei varsinaisesta pykäläehdotuksesta. Käytännössä valtiolle ehdotetaan siis oikeutta omalla päätöksellään vapauttaa itsensä takausvastuusta. Tämä on poikkeuksellinen ja monessa mielessä hyvin ongelmallinen ehdotus, joka ei esimerkiksi ota huomioon EU:n vakavaraisuusasetuksessa luottosuojalle esitettyjä vaatimuksia. FA:n mielestä ehdotus tulisivat poistaa.

Positiivinen muutos esitysluonnoksessa on puolestaan 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 esitysluonnoksessa 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 lisääisivät 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 esitysluonnoksessa 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 merkittävästi 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. Ehdotus vastaisi paremmin nykyisin vallitsevaa korkoympäristöä.

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 perusparannusikänsä. Tällöin talojen omistajilla on paremmat mahdollisuudet saada korjauksia varten lisärahoitusta markkinoilta. FA toteaa, että peruskorjausten tukemiseen on markkinoilla erittäin paljon painetta. Hallituksen esitysluonnoksessa nostetaan esiin 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 valmistelemassa uusia sääntelytoimia (kuten yhtiölainaosuusien rajoittaminen 60 %:iin suhteessa asuntojen velattomaan myyntihintaan, lainojen takaisinmaksuajan rajoittaminen maksimissaan 30 vuoteen ja lyhennysvapajaksojen 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 hyväksyttämistä Valtiokonttorilla. Näin pystyttäisiin tekemään pitkäaikaiset lainat myös lainanhakijoille nykyistä asianmukaisemmaksi.

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 ennakoon vuokrissa tai vastikkeissa varoja korjauksia varten. Hallituksen esityksessä ehdotettu korjausvarauksen periminen omakustannusvuokrissa on kannatettava. 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 vähensyä huolimatta valtion täytetäkauksen 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 esitysluonnoksessa käsitellään korkotukilainan vakuutta. FA kannattaa ehdotusta lisätä uusi momentti koskien tilanteita, jossa korkotuettavaan hankkeeseen liittyy eri kiinteistöissä 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 seuranta yms. erilaisilla sensoreilla, ml. veden ja sähkön kulutus.

FA huomauttaa myös, että ESG-käsittelyä tulisi laajentaa. Esitysluonnoksessa 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 korkosuojausten tekemisen vaativa johdannaislimiitti valtion täytetäkauksen piiriin. Näin korkosuojaus pienentäisi valtion riskiä joutua maksajaksi, jos korot nousevat. Valtion täytetäkaus 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 kirkkana mielessä

FA korostaa, että uudistuksessa kokonaishyötyjen arviointi tulee pitää kirkkana mielessä. Hallituksen esitysluonnoksessa 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