



Lausunto
VD/1587/03.00.00/2016
2.3.2016

Ympäristöministeriö (YM)
YM:n Dnro YM2/600/2016

Vantaan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta

Lausuntopyyntö ja sen taustaa

Ympäristöministeriö on pyytänyt Vantaan kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia (jäljempänä korkotukilaki), aravalakia ja avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annettua lakia. Esityksellä muutettaisiin kahdessa ensiksi mainitussa laissa olevia niin sanottuja yleishyödyllisyssäännöksiä, jotka rajoittavat valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja omistavien yhteisöjen toimintaa. Omistajayhteisöjä koskevasta yleishyödyllisyysvaatimuksesta luovuttaisiin uuden vuokra-asuntotuotannon osalta ja rajoitusehdot muutettaisiin hankekohtaisiksi yleishyödyllisyysvaatimuksia kiristäen. Yleishyödyllisyssäännösten muuttamisen tavoitteena on luoda edellytyksiä valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon lisääntymiselle kasvukeskuksissa sekä vahvistaa valtion tukeman asuntotuotannon sosiaalista ja pitkäjänteistä luonnetta. Lisäksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annettua lakia muutettaisiin siten, että erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen tuotantoon myönnettävää investointiavustusta voisivat jatkossakin saada vain yleishyödyllisiksi nimetyt korkotukilainansaaajat. Vantaan kaupungin lausuntoa lakiesityksestä on pyydetty 24.3.2016 mennessä.

Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala on aiemmin antanut aiheeseen liittyen lausunnon asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus -raportin hankeryhmän työskentelyä varten 28.2.2014 (VD/1862/10.04.00.00/2014), lausunnon kyseisestä raportista 5.5.2015 (VD/2856/00.04.03/2015), lausunnon uuden kymmenen vuoden välimallin valmistelua varten 7.9.2015 (VD/6558/00.04.03/2015) sekä lausunnon vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta 21.9.2015 (VD/7370/03.00.00/2015). Näissä lausunnoissaan Vantaan kaupunki on esittänyt näkemyksiään asumisen tukijärjestelmän uudistamisen tarpeesta ja edellyttänyt tuotantotukijärjestelmän kokonaisuudistusta.

Vantaan kaupungin lausunto lakiehdotuksista:

Yleistä

Vantaan kaupungin kannalta on oleellista, että asuntopoliittiset ratkaisut ovat pitkäjänteisiä ja muuttuvan toimintaympäristön huomioonottavia. Vantaan kaupunki haluaa painottaa, että keskeinen tekijä valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon lisäämisen ja valtion asumisen rahoitusjärjestelmän kiinnostavuuden takaamiseksi on valtion antaman tuen ja rajoitusten tasapainoinen suhde erityyppisissä korkotukimuodoissa. Tarpeeksi monipuolinen ja ajantasainen asumisen tuotantotukijärjestelmä houkuttelee toimijoita tuottamaan



valtion tukemia kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ja turvaa pitkällä aikavälillä niiden riittävän rakentamisen kasvukeskuksissa.

Valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta annetun lakiehdotuksen kanssa samaan aikaan valmistelussa on lausunto lakiehdotuksesta vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta. Vantaan kaupunki antaa lyhyen korkotuen lakiesityksestä erillisen lausunnon, mutta lakiesityksen perusteella lyhyen korkotukimallin ehdot ovat selkeästi paremmat kuin pitkän korkotuen (40 vuoden korkotukimalli), jonka ehtoja tullaan esitysten perusteella entisestään heikentämään. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että lakimuutoksen tavoitteena on nimenomaan luoda edellytyksiä valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon lisääntymiselle kasvukeskuksissa. Vantaan kaupunki pitää ongelmallisena sitä, että vähemmän rajoituksia sisältävään lyhyeen korkotukeen sisältyy enemmän valtion tukea kuin pitkään korkotukeen. Huolen aiheena on se, että toimijoiden kiinnostus pitkällä korkotuella rahoitettujen asuntojen tuotantoa kohtaan saattaa heikentyä entisestään kyseisten lakien ja asetusten uudistamisen myötä. Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että pitkän korkotuen ehdot määritellään sellaisiksi, että toimijoiden näkökulmasta pitkä korkotukimalli säilyttää myös jatkossa houkuttelevuutensa suhteessa lyhyeen korkotukeen.

Yleishyödyllisyysvaatimus uudessa vuokra-asuntotuotannossa ja vuokrien tasaus

Lakiehdotuksessa korkotukilakia esitetään muutettavaksi siten, että uusien valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamiseen ja hankintaan hyväksyttävien korkotukilainojen osalta ei enää jatkossa edellytettäisi, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (jäljempänä ARA) nimeää lainansaajan yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi, vaan yleishyödyllistä toimintaa koskevat vaatimukset toteutettaisiin hankekohtaisesti. Kuitenkin olemassa olevien korkotuki- ja aravalainansaajien osalta yleishyödyllisyysvaatimus säilytettäisiin. Näin ollen jatkossa korkotukilainansaaja voisi valita, haluaako se itsensä nimettäväksi yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi ja noudattaa yleishyödyllisyysvelvoitteita vai toimia nimeämättömänä yhteisönä ja vain kohdekohtaisten rajoitusten alaisena.

Lakiehdotuksessa esitetään, että yleishyödylliseksi nimeämättömän korkotukilainansaajan tulisi olla tavallinen kiinteistöosakeyhtiö, sen ainoana toimialana tulisi olla korkotukilaissa tarkoitettujen vuokra-asuntokohteen rakennuttaminen, omistaminen ja vuokraaminen, yhtiön tulisi voida perustellusti olettaa harjoittavan pitkäjänteistä asuntojen vuokraamista ja yhtiöllä arvioitaisiin olevan riittävät edellytykset korkotukilainan takaisin maksamiseen. Lisäksi yksi lainansaajayhtiö voisi rakennuttaa vain yhden korkotukilainalla rahoitettavan kohteen, mutta yksi kohde voisi kuitenkin koostua useammasta talosta. ARA hyväksyisi yhtiön korkotukilainan saajaksi, jos edellytykset täyttyvät. Korkotukilainan saajina voisivat olla vain tavalliset kiinteistöosakeyhtiöt eikä näiden yhtiöiden omistajatahoja ei rajoitettaisi, jolloin periaatteessa mikä tahansa yhteisö voisi perustaa korkotukilainaa saavan yhtiön.

Vantaan kaupunki kannattaa esitettyä korkotukilain muutosta, jossa korkotukilainan saajaa koskevasta yleishyödyllisyys vaatimuksesta luovuttaisiin uuden vuokra-asuntotuotannon osalta. Kyseinen muutos saattaisi houkutella tuottamaan pitkän korkotuen kohteita sellaisia toimijoita, jotka eivät halua nimetä



omistajayhteisöään yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi, mutta ovat valmiita kohdekohtaisesti sitoutumaan rajoituksiin. Vantaan kaupunki pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksen mukaan vuokrien tase ei olisi mahdollista eri lainoitukskohteiden kesken sellaisilla korkotukilainan saajilla, joita ei ole nimetty yleishyödyllisiksi. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan vuokria pitäisi voida tasata saman tukiryhmän sisällä, vaikka kohteet toteutettaisiinkin yleishyödyllisyyden ulkopuolelle kohdekohtaisin rajoituksin. Vuokrien tase valtion korkotukea saaneiden kohteiden välillä takaisi paremmin vuokrien kohtuullisuuden ja tasaisen kehityksen sekä asukkaiden tasapuolisemman kohtelun. Vantaan kaupunki painottaa, että mikäli pitkän korkotuen ehtoja ei kokonaisuudessa paranneta suhteessa valmisteilla olevan uuden lyhyen korkotuen ehtoihin, on todennäköistä, että pitkällä korkotukimallilla rakennettavien vuokra-asuntoja tuotantotavoitteita ei tulla saavuttamaan.

Arava- ja korkotukilainansaajien tuoton tuloutus

Lakiehdotukseen liittyvässä asetusluonnoksessa esitetään, että omistajan lainansaajayhteisöön sijoittamille varoille laskettava kohtuullinen tuotto alennettaisiin neljään prosenttiin nykyisestä kahdeksasta prosentista. Yhteisökohtaisen tuoton tuloutuksen enimmäismäärän laskemista perustellaan sillä, että valtion tuella tapahtuvalta vuokra-asuntojen tuottamiselta vaaditaan jatkossa selvempää yleishyödyllisyyttä, ja tästä syystä on perusteltua alentaa oman pääoman kohtuullisen tuoton tuloutuksessa tuottovaade enintään neljään prosenttiin. Tuotontuloutuksen rajoituksella halutaan myös painottaa toiminnan sosiaalista ja pitkäjänteistä tavoitetta. Tuotontuloutuksen enimmäismäärän puolittaminen vastaisi omistajan omarahoitusosuudelle vuokrissa perittävän enimmäiskoron puolittamista, jota koskevan hallituksen esityksen laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi eduskunta hyväksyi syksyllä 2015.

Kokonaisuuden kannalta Vantaan kaupunki katsoo, että omistajan kohtuullisen tuoton rajaaminen lakiesityksessä ehdotetulla tavalla ei ole kannatettavaa. Jo aiemmin lakimuutoksella tehty omistajan omarahoitusosuudelle vuokrissa perittävän enimmäiskoron lasku kahdeksasta prosentista neljään prosenttiin ja lakiehdotuksessa esitetty tuoton tuloutuksen enimmäismäärän alentaminen kahdeksasta prosentista neljään prosenttiin vaikuttavat merkittävästi pitkän korkotukimallin houkuttelevuuteen toimijoiden näkökulmasta. Vantaan kaupunki painottaa, että kyseiset heikennykset johtavat todennäköisesti pitkän korkotuen vuokra-asuntojen uudistuotannon ja peruskorjausten merkittävään vähentymiseen. Tämän katsotaan olevan ristiriidassa hallitusohjelman ja lakiehdotusten ajaman kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tuotannon lisäämisen kanssa.

Yleishyödyllisten yhteisöjen valvonta

Korkotukilakia ja aravalakia ehdotetaan täydennettäväksi niin, että ARA:n valvontavalta ulotettaisiin sellaisiin yleishyödyllisiksi nimeämättömiin tytäryhtiöihin, joilla on yleishyödylliseksi nimetty emoyhtiö. Tällaiset tytäryhtiöt ovat nykyisinkin yleishyödyllisyyssäännösten soveltamispiirissä, mutta ARA:n valvontavalta ei ulotu niihin. Jatkossa jos yleishyödyllisyyssäännösten alainen yhteisö toimisi yleishyödyllisyys säännösten vastaisesti tai jos konsernin yleishyödyllisessä osiossa toteutettaisiin yritysjärjestelyjä, varojen siirtoja tai muita



toimenpiteitä, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on yleishyödyllisyssäännösten vastaisen menettelyn mahdollistaminen, tulisi ARA:n kehottaa yhteisöä määräajassa korjaamaan asiantila. Jos näin ei meneteltäisi, ARA voisi jatkossa tehdä velvoittavia hallintopäätöksiä yleishyödyllisyssäännösten tai niiden tavoitteiden vastaisen asiantilan korjaamisesta. Tämä ARA:n toimivalta ulottuisi myös yleishyödyllisiksi nimeämättömiin korkotukilainan saajiin, jos kyse on niistä koskevista säännöksistä eli tuotontuloutuksesta tai asuntojen ilmoittamisesta julkisesti haettaviksi.

Lisäksi ARA:lle säädettäisiin oikeus kieltää yleishyödyllisyssäännösten tai niiden tavoitteiden vastaisesti toimivaa yhteisöä perimästä omakustannusperiaatteen mukaan määräytyvissä vuokrissa omistajan omarahoitusosuudelle laskettavaa korkoa ja kieltää omistajaa tulouttamasta tuottoa omistajan yhteisöön sijoittamille varoille. ARA voisi asettaa yleishyödyllisyssäännösten tai niiden tavoitteiden vastaisesti toimivan yhteisön koko konsernia koskevaan uusien tukien myöntämiskieltoon ja lykätä tukihakemusten käsittelyä niin kauan, kunnes yhteisö korjaa säännösten tai niiden tavoitteiden vastaisen asiantilan.

Vantaan kaupunki pitää tarpeellisena, että ARA:n valvonta- ja toimivaltaa lisätään lakiehdotuksen esittämällä tavalla, jotta yleishyödyllisyssäännösten vastaiseen toimintaan voidaan puuttua mahdollisimman tehokkaasti ja varhaisessa vaiheessa.

Yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeämisen peruuttaminen

Korkotukilaissa ja aravalaissa olevaa säännöstä yleishyödyllisen asuntoyhteisön nimeämisen peruuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että ARA voisi yhteisön hakemuksesta peruuttaa yhteisön yleishyödylliseksi nimeämisen vain silloin, jos se on perusteltua ottaen huomioon yhteisön toiminnan, yhteisön ja samaan konserniin kuuluvien muiden yhteisöjen omistamat asunnot, alueen asuntomarkkinatilanteen ja muut olosuhteet. Tällä hetkellä lainsäädännössä ei aseteta nimeämisen peruuttamiselle minkäänlaisia kriteerejä, mikä on johtanut asian erilaiseen tulkintaan viranomaisen ja alan toimijoiden välillä.

Vantaan kaupunki pitää perusteltuna tarkentaa lakiehdotuksen esityksen mukaisesti korkotukilain ja aravalain nimeämisen peruuttamista koskevaa säännöstä, jotta kaikille toimijoille olisi selvää minkä kriteerien täytyessä ARA voi nimeämisen peruuttaa eikä nimeämisen peruuttamista haettaisi väärin perustein.

Investointiavustus vain yleishyödyllisiksi nimetyille yhteisöille

Lakia avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi tarkennettaisiin siten, että jatkossakin avustusta erityisryhmäkohteiden rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen voitaisiin myöntää vain yleishyödyllisiksi nimetyille yhteisöille. Perusteluina on se, että erityisryhmäkohteisiin liittyy tavallisia vuokra-asuntoja huomattavasti suurempi valtion tuki erityisryhmien tarvitsemien poikkeuksellisten tila- ja varusteratkaisujen aiheuttamien lisäkustannusten kattamiseksi ja asumiskustannusten saattamiseksi kohtuullisiksi.



Vantaan kaupunki lakiehdotuksen esityksessä mainituista syistä johtuen tarpeellisena, että kaikki erityisryhmien asuntoa tuottavat toimijat ovat jatkossakin yleishyödyllisyssäännösten piirissä.

Kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset

Korkotukilakia täydennettäisiin lakiehdotuksen mukaan siten, että kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen kohde olisi mahdollista vapauttaa rajoituksista myös sellaisissa tilanteissa, joissa kohde myydään joko pakkohuutokaupalla tai vapaaehtoisella kaupalla pakkotäytäntöönpanon sijaan, mutta valtion korkotukilainaa ei kyetä maksamaan takaisin tai vapauttamaan valtiota takausvastuusta. Korkotukilakia muutettaisiin siis tältä osin vastaamaan aravarajoituslakia niin, että ARA voisi myös tällaisissa tilanteissa myöntää vapautuksen rajoituksista, jos muut kyseisessä säännöksessä säädetyt vaatimukset täyttyvät.

Vantaan kaupunki kannattaa esitettyjä muutoksia korkotukilain kohdekohtaisiin käyttö- ja luovutusrajoituksiin, koska muutoksella varmistetaan että rajoituksista vapautuvista kohteista saadaan paras mahdollinen myyntihinta ja tällä tavoin turvataan valtion saatavia ja pienennetään valtion luotto- ja vakuusriskiä.

Yleishyödyllisyysvelvoitteiden tavoitteet

Korkotukilakiin ja aravalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös yleishyödyllisyysvelvoitteiden tavoitteista. Tavoitesäännöksellä määriteltäisiin yleishyödyllisyyden keskeiset, pysyvät tavoitteet ja lisättäisiin osapuolten välistä avoimuutta ja ymmärrystä yleishyödyllisyssäännösten tarkoituksesta. Lisäksi poistettaisiin yleishyödyllisyssäännöksiin sisältyvä nykyinen vaatimus, jonka mukaan käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneita asuntoja voidaan luovuttaa vain asunnossa asuville vuokralaisille tai yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu vuokra-asuntojen tarjoaminen. Asuntojen luovuttaminen on jo nykyisellään mahdollista myös muille kuin asukkaille ja vuokraustoimintaa harjoittaville yhteisölle, jos kyseisentyypisillä vuokra-asunnoilla ei ole kysyntää alueella tai jos on muu painava syy myydä joitakin asunnoista. Edellä mainituista syistä johtuen rajoituksen merkitys on vähäinen ja siitä on perusteltua luopua.

Vantaan kaupunki pitää tarpeellisena yleishyödyllisyysvelvoitteiden tavoitteiden määrittämistä korkotukilaissa ja aravalaissa, ja pitää myös lakiehdotuksen mukaisesti perusteltuna luopua yleishyödyllisyssäännöksiin sisältyvä luovutusrajoituksesta.