Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 22.11.2017

Asuntokannan ja asuinolojen kehittämistä kasvukeskusten ulkopuolella tarkastelleen työryhmän keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä

Eduskunnan tarkastusvaliokunnassa on käsittelyssä valiokunnan tilaama tutkimus asuntopolitiikan kehittämiskohteista (O 61/2016 vp), jonka johdosta valiokunta on kutsunut minut kuultavaksi. Valiokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa asuntokannan ja asuinolojen kehittämistä kasvukeskusten ulkopuolella tarkastelleen työryhmän keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä.

1. Asuntokannan ja asuinolojen kehittämistä kasvukeskusten ulkopuolella tarkastelleen työryhmän tehtävät ja kokoonpano

Ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kasvukeskusten ulkopuolella olevien valtion tukemien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä. Työryhmän tehtävänä oli myös arvioida vuonna 2013 voimaan tulleen, aravalainoitettujen vuokrataloyhteisöjen tukemista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja riittävyyttä yhteisöjen ongelmien hoidossa. Lisäksi työryhmän tehtävänantoon kuului arvioida valtion mahdollisuuksia tukea väestöltään vähenevillä alueilla asuvien pieni- ja keskituloisten kotitalouksien, erityisesti ikääntyneiden, omaehtoista asumista ja asuinolojen kehittämistä. Työryhmän toimikausi oli alun perin 1.2.–30.6.2017 ja sitä jatkettiin 30.9.2017 asti. Työryhmän tekemät toimenpide-ehdotukset kohdistuvat aravalainajärjestelmän sekä valtion tukitoimenpiteiden kehittämiseen. Työryhmän raportti on julkaistu ympäristöministeriön julkaisusarjassa (ympäristöministeriön raportteja 23/2017).

Työryhmän jäseninä toimivat hallitusneuvos Liisa Linna-Angelvuo ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä, kehittämispäällikkö Marianne Jauhola ARAsta, apulaisjohtaja Sakari Lehtiö Valtiokonttorista ja asumisen asiantuntija Laura Hassi Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteereinä toimivat lakimies Liisa Meritähti ARAsta sekä hallitussihteeri Ville Koponen ja hallitussihteeri Anna Saarinen (1.6.2017 alkaen) ympäristöministeriöstä. Työryhmä kuuli työnsä aikana erikoistutkija Mika Ristimäkeä ja ryhmäpäällikkö Ville Helmistä Suomen ympäristökeskuksesta, asuntomarkkina-asiantuntija Hannu Aholaa ARAsta, tarkastaja Arto Pohjamoa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta (STEA), VTT Timo Aroa sekä Vaalan kunnanjohtajaa ja harvaan asutun maaseudun verkoston puheenjohtajaa Tytti Määttää.

2. Taustaa ja tarkasteltavat alueet

Väestö ja työpaikat vähenevät voimakkaasti kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla. Tämä johtaa asuntojen tyhjilleen jäämiseen. ARAn vuotuisen asuntomarkkinakatsauksen mukaan vuonna 2017 tyhjiä ARA-asuntoja oli 7 950 kappaletta, joka on noin 2 prosenttia koko ARA-asuntokannasta.

ARA-asuntojen tyhjäkäyttö kasvukeskusten ulkopuolella ei johdu ainoastaan väestön vähenemisestä, vaan myös esimerkiksi ARA-asuntojen epätarkoituksenmukaisesta sijainnista tai koosta taikka siitä, että ne eivät ole esteettömiä ja siten soveltuvia ikääntyneille. Asuntojen vajaakäytön lisäksi arava- ja korkotukilainojen takapainotteinen takaisinmaksutapa sekä aravalainojen korkea korkotaso on asettanut haasteita vuokrataloyhteisöjen taloudelle.

Monet väestöltään vähenevillä alueilla toimivat vuokrataloyhteisöt kamppailevat taloudellisten vaikeuksien kanssa, ja tällaisten yhteisöjen tulevaisuus ja toimintamahdollisuudet voivat näyttää heikoilta. Asuntojen tyhjäkäyttö ja vuokrataloyhteisöjen taloudelliset vaikeudet myös estävät vuokrataloyhteisöä kehittämästä sitä asuntokantaa, joka on alueella yhä tarpeen. Tyhjät ja vajaakäytössä olevat vuokratalot ovat ongelmallisia myös asukkaille ja lainanantajille ja takaajille eli kunnille, valtiolle ja rahalaitoksille. Työryhmä arvioi, että valtion tukemien vuokra-asuntojen tyhjäkäyttö ja aravalainojen maksuviiveet jatkavat kasvuaan väestöltään vähenevillä alueilla myös tulevaisuudessa, ja yhä suurempi määrä näiden alueiden vuokrataloyhteisöistä ei selviä lainojensa maksuista ajallaan.

Työryhmä keskittyi tarkastelussaan erityisesti niihin kuntiin, jotka kuuluvat Valtiokonttorin luoman kuntariskiluokituksen kohtalaisen riskin, suuren riskin ja erittäin suuren riskin kuntiin. Kuntariskiluokituksessa on otettu huomioon erilaisia paikkakunnan kehitystä kuvaavia tekijöitä eli kunnan väestöennuste, työttömyysaste, tyhjien asuntojen määrä, verotulot ja kunnassa olevien asuntoyhteisöjen maksuviiveet. Riskilliset kunnat ovat tyypillisesti muuttotappiokuntia, joissa on korkea työttömyysaste ja asuntoja jää tyhjilleen. Myös paikalliset vuokrataloyhteisöt kärsivät tyypillisesti maksuvaikeuksista.

3. Tukijärjestelmän tavoitteet ja valtion mahdollisuudet tukea asuinoloja kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla

Työryhmän johtopäätösten mukaan tavoitteena niin kasvukeskusten ulkopuolella kuin kasvukeskuksissakin tulisi olla se, että valtion tukemia vuokra-asuntoja on niiden kysyntää ja tarvetta vastaava määrä. Tuettujen asuntojen tulisi myös laadullisesti vastata nykyajan asumisen tarpeita, niiden tulisi sijaita hyvillä paikoilla ja olla vuokratasoltaan kohtuullisia.

Työryhmä totesi, että väestön väheneminen ja asuntojen jääminen tyhjilleen kasvukeskusten ulkopuolella on seurausta monista yhteiskunnallisista tekijöistä. Muuttoliikkeestä, väestörakenteen muutoksista ja asuntojen tyhjilleen jäämisestä aiheutuvia ongelmia ei ole mahdollista ratkaista pelkästään asuntopolitiikan keinoin, mutta valtion tulee kuitenkin omalla toiminnallaan pyrkiä ohjaamaan kaupungistumiskehitystä siten, että kehitys pysyy hallittuna ja siihen liittyviä negatiivisia vaikutuksia ehkäistään ja minimoidaan.

Työryhmän mukaan kunnilla ja vuokrataloyhteisöillä on ensisijainen vastuu alueen asuntomarkkinatilanteen ja niiden oman taloudellisen tilanteen seuraamisessa ja mahdollisiin sopeuttamistoimenpiteisiin ryhtymisessä oikea-aikaisesti. Paikallinen asuntopolitiikka ja asunto-olojen kehittäminen tulee jatkossakin olemaan kuntien vastuulla, sillä vireillä oleva maakunta- ja sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus tulee siirtämään uusien maakuntien vastuulle ainoastaan erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalveluiden järjestämisen.

Työryhmä katsoi, että valtion tulisi seurata asuntomarkkinoiden kehitystä väestöltään vähenevillä alueilla ja tukea kuntia ja vuokrataloyhteisöjä mahdollisten tyhjäkäyttöongelmien ratkaisemisessa ja taloudellisissa vaikeuksissa, jos kunnat ja vuokrataloyhteisöt eivät omilla toimillaan kykene ratkaisemaan ongelmia. Valtion roolina asuntomarkkinoilla on täydentää markkinoiden toimintaa siltä osin kuin markkinaehtoiset mekanismit eivät syystä tai toisesta toimi riittävällä tavalla ja tuota ihmisten erilaisia tarpeita vastaavia asumisratkaisuja. Valtion tukitoimenpiteiden on oltava tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia, ja tukien myöntöedellytysten tulisi olla joustavia.

Työryhmä totesi, että valtion tulee pääsääntöisesti pidättyä myöntämästä tuotantotukea kasvukeskusten ulkopuolelle vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen. Pidemmällä aikavälillä on odotettavissa, että väestö yhä vähenee myös hetkellisesti kasvavissa kuntakeskuksissakin. Työryhmä totesi kuitenkin, että kolmessa poikkeustilanteessa saattaa olla perusteltua tehdä uudistuotantoa myös väestöltään väheneville aluille:

1. Myös väestöltään vähenevillä alueilla on tarvetta erityistä tukea asumisessaan tarvitseville ryhmille, kuten huonokuntoisille ja muistisairaille ikääntyneille, kehitysvammaisille henkilöille sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujille tarkoitetuille asumisratkaisuille. Jotta tällaisiin erityisryhmiin kuuluville henkilöille tuotettaisiin riittävästi heidän tarpeitaan vastaavia, laadukkaita ja kohtuuhintaisia asumisratkaisuja, valtion on perusteltua tukea tällaisten asuntojen tuotantoa myös kasvukeskusten ulkopuolisille alueille kunkin paikkakunnan tarpeen mukaan.
2. Uusia valtion tukemia vuokra-asuntoja voi olla perusteltua rakentaa paikkakunnille, jotka sinänsä sijaitsevat väestöltään vähenevillä alueilla, mutta joille syntyy uusia työpaikkoja esimerkiksi jonkin suuren investoinnin seurauksena ja joilla sen vuoksi on akuutti tarve vuokra-asuntotarjonnan lisäämiselle.
3. Joissakin yksittäistapauksissa valtion tukemia vuokra-asuntoja voi olla tarpeen rakentaa tai peruskorjata kasvukeskusten ulkopuolisissa kunnissa osana kunnan sitoutumista asuntokannan sopeuttamiseen. Tällaisilla paikkakunnilla olemassa olevat valtion tukemat vuokra-asunnot voivat olla niin vanhoja ja huonokuntoisia, että niiden asukkaiden asumisolojen turvaamiseksi valtion on perusteltua tukea näiden asuntojen perusparannuksia tai ne voivat sijaita niin epätarkoituksenmukaisilla alueilla, että niiden asukkaiden asumisolojen turvaamiseksi valtion on perusteltua korvata ne uusilla vuokra-asunnoilla. Tällöin kunnan tulee esittää selkeä suunnitelma sopeuttamistoimenpiteistä sekä niiden toteuttamisaikataulusta.

Koska asuntokannan pienentäminen ylitarjonnasta kärsivillä alueilla vaikuttaa positiivisesti jäljelle jäävien asuntojen vuokriin, tulisi valtion tukijärjestelmän kannustaa myös asuntojen hallittuun vähentämiseen. Valtion kantamat riskit eivät kuitenkaan saisi kasvaa. Työryhmä katsoi, että valtion on perusteltua jatkaa tukitoimenpiteitään, joilla sopeutetaan kasvukeskusten ulkopuolella olevaa valtion tukemaa asuntokantaa asuntojen vähenevään kysyntään. Erilaiset käytössä olevat tukitoimenpiteet ovat valtion puolelta oikeudenmukainen vastaantulo näiden seutujen ja vuokrataloyhteisöjen ongelmille, ja toisaalta tällaiset oikea-aikaiset sopeuttamistoimenpiteet tulevat myös valtiolle pidemmällä aikavälillä edullisemmiksi.

4. Työryhmän johtopäätökset vuonna 2013 voimaan tulleista lakimuutoksista

Vuonna 2013 tulivat voimaan lainmuutokset, joilla aravalainojen lainaehtojen muuttamismahdollisuuksia joustavoitettiin, ehtojen muutoksen myöntämisedellytyksiä täydennettiin, purku- ja rajoitusakordien eli lainan osittaisen anteeksiannon enimmäismäärää nostettiin, purkuakordin myöntämisedellytyksiä joustavoitettiin sekä akordien haku- ja myöntämismenettelyitä selkeytettiin. Muutosten tarkoituksena oli mahdollistaa yksilöllisempi ja ennaltaehkäisevämpi toimintatapa taloudellisissa vaikeuksissa olevien aravalainoitettujen vuokrataloyhteisöjen ongelmien ratkaisemisessa.

Työryhmä totesi, että aiemmin tehdyistä lainmuutoksista huolimatta valtion tukitoimenpiteiden ehdot ovat edelleen osoittautuneet joissakin tapauksissa varsin tiukoiksi. Valtion riskien hallinnan näkökulmasta on järkevää ennaltaehkäistä yhteisöjen joutumista taloudellisiin vaikeuksiin tukemalla toimenpiteitä, joiden avulla vuokra-asuntokantaa saadaan sopeutettua kysyntää vastaavaksi.

5. Työryhmän ehdotukset ja suositukset

Korkeiden korkojen alentaminen ja laina-ajan pidentäminen

Lainakannan osalta työryhmä esitti korkeiden aravakorkojen alentamista valtaosassa aravalainakannassa tällä hetkellä käytössä olevan 1,39 prosentin tasolle. Aravalainojen keskikorko on tällä hetkellä 1,74 prosenttia ja suurimmassa osassa aravalainakantaa käytössä oleva korkokatto on tällä hetkellä 1,39 prosenttia. Kuitenkin eräiden vanhojen aravalainojen nykyiset korot ovat tällä hetkellä huomattavan korkeita verrattuna markkinakorkoihin. Yli 1,39 prosentin korkoa maksetaan tällä hetkellä 759 miljoonan euron lainakannasta. Esimerkiksi viiden prosentin korkoa maksetaan noin 54 miljoonan euron lainakannasta. Viiden prosentin korkoa maksetaan vuosimaksujärjestelmään muutetuista lainoista, jos lainasta maksetaan täyttä korkoa. Lisäksi on lainaryhmiä, joiden korkotasot ovat 3,4–4,1 prosentin tasolla.

Työryhmä esitti myös, että aravalainojen kokonaislaina-aikaa voidaan tervehdyttämistoimenpiteitä tehtäessä pidentää nykyistä laissa säädettyä laina-aikaa pidemmäksi tapauskohtaisesti.

Koron alentaminen lainaehtomuutoksissa

Työryhmä esitti, että lainaehtomuutosten käsittelyissä käytössä ollut pohjakorko poistettaisiin. Lainaehtomuutosten käsittelyssä alin sallittu korko on lain mukaan tällä hetkellä kaksi prosenttia. Se on tarkoitettu koroksi, jolla helpotetaan vaikeuksissa olevan yhteisön lainakannan hoitamista. Kyseinen korko on kuitenkin määritelty huomattavasti korkeammassa korkoympäristössä ja se on siten tällä hetkellä korkea verrattuna sekä markkinakorkoihin että pääosaan aravalainakannan normaalikoroista.

Tervehdyttämistoimien myöntöedellytysten joustavoittaminen

Tällä hetkellä joitakin tervehdyttämistoimenpiteitä voidaan myöntää vasta, kun yhteisö on jo huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa ja tällöin myöntöedellytyksenä on vaatimus kahdesta alijäämäisestä tilikaudesta. Valtion tukitoimenpiteiden osalta työryhmä esitti, että tervehdyttämistoimia koskevaa lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että tervehdyttämistoimien myöntäminen olisi mahdollista jo ennakoivasti siinä vaiheessa, kun vuokrataloyhteisön tilanteen heikkenevä kehitys on todettavissa.

Akordiosuuksien nostaminen ja purkuakordin myöntöedellytysten muuttaminen

Työryhmä esitti purkuakordin myöntöperusteiden muuttamista ennakoivammiksi ja purku- ja rajoitusakordin enimmäismäärien nostamista 10 prosenttiyksiköllä. Sekä purku- että rajoitusakordit on käytännössä todettu toimiviksi tukitoimenpiteiksi, mutta niiden määrän on koettu olevan liian alhainen huolimatta vuonna 2013 voimaantulleista lainsäädäntömuutoksista. Lisäksi purkuakordin käytettävyyttä myös aiempaa ennakollisemmin tulisi parantaa, jotta edesautettaisiin elinkelpoisten yhteisöjen mahdollisuuksia sopeuttaa kiinteistökantaansa riittävän aikaisessa vaiheessa.

Erillinen toimenpideohjelma vanhustentaloyhteisöille

Työryhmä esitti erillisen vanhustentaloyhteisöjä koskevan toimenpideohjelman toteuttamista. Ohjelmassa tulisi käydä läpi koko vanhustentaloyhteisökenttä ja sen lainakanta. Ohjelmassa arvioitaisiin yhteisökohtaisesti edellytyksiä yhdistysten ja säätiöiden toiminnan jatkamiselle sekä tarvittaville kiinteistö- ja lainakantaan kohdistuville toimenpiteille. Pienet ja väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevat

vanhustentaloyhteisöt tulisi ottaa erityistarkasteluun, ja ohjelmassa tulisi arvioida myös esimerkiksi tulevan maakunta- sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen vaikutukset.

Seudullinen sopimusmalli asuntokannan kehittämiseksi kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla

Työryhmä esitti, että asuntokannan sopeuttamiseksi kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla tulisi selvittää mallia, jossa valtio ja seudun kunnat sekä niiden vuokrataloyhteisöt sitovalla sopimuksella sopivat asuntokannalle tehtävistä sopeuttavista toimenpiteistä. Seudullisen elinvoiman vahvuudet tulisi kytkeä nykyistä paremmin paikallisten asuntomarkkinoiden kehittämiseen myös silloin, kun asuntokantaa sopeutetaan ja vähennetään nykymäärästä. Sopimusmalli voisi muistuttaa esimerkiksi valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä sovittuja maankäyttöä, liikennettä ja asumista koskevia MAL-sopimuksia. Seudullisen sopimusmallin suunnittelussa voidaan lainata elementtejä asuntokannan sopeuttamis- ja kehittämistoimista, joita on onnistuneesti toteutettu Ruotsissa ja Tanskassa.

6. Työryhmän ehdotusten pohjalta aloitettu säädösvalmistelu

Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella -työryhmän ehdotusten perusteella asetettiin 3.11.2017 säädösvalmisteluhanke (hankenumero YM037:00/2017). Säädösvalmisteluhankkeen toimikausi on vuoden 2018 loppuun saakka. Tavoitteena on, että säädösmuutokset tulevat voimaan vuoden 2019 alusta.

Hankkeessa tehdään asuntokannan ja asuinolojen kehittämistä kasvukeskusten ulkopuolella tarkastelleen työryhmän ehdotusten vaatimat lakimuutokset. Hankkeessa muutetaan aravalainajärjestelmää sekä valtion taloudellisia tukitoimenpiteitä koskevaa sääntelyä siten, että kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla sijaitsevien taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokrataloyhteisöjen taloudellista asemaa ja elinkelpoisuutta voitaisiin parantaa aiempaa tehokkaammin. Muutosten avulla myös edesautettaisiin alueiden asuntokannan kehittämistä kysyntää vastaavaksi ja ennaltaehkäistäisiin vuokrataloyhteisöjen talousvaikeuksia sekä vähennettäisiin niistä aiheutuvia riskejä eri osapuolille.

Johtaja Jarmo Lindén

Asuntokannan ja asuinolojen kehittämistä kasvukeskusten ulkopuolella tarkastelleen työryhmän puheenjohtaja

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA