Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys Datum	Dnro Dnr
17.4.2018	YM1/600/2017

Ympäristövaliokunta
Eduskunta

Viite
Hänvisning
Hallituksen esitys laeiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain, aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 16 a §:n muuttamisesta (HE 12/2018 vp)

Asia
Ärende
Ympäristöministeriön vastine

Ympäristövaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain, aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 16 a §:n muuttamisesta (HE 12/2018 vp). Ympäristövaliokunnan 13.3., 18.3. ja 6.4. järjestämissä kuulemistilaisuuksissa sekä valiokunnalle hallituksen esityksen johdosta toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa esiin nostettuihin kysymyksiin liittyen ympäristöministeriö toteaa valiokunnalle seuraavaa:

Hallituksen esitys osana hallituksen asuntopolitiikkaa ja asumisen tukemista

Valtion roolina on pyrkiä omilla toimillaan parantamaan ja edistämään asuntomarkkinoiden toimintaa sekä täydentämään asuntojen saatavuutta ja laatua erityisesti niiden kotitalouksien kohdalla, joille omaehtoisesti järjestetty asuminen muodostuu taloudellisesti raskaaksi. Valtion tukeman asuntotuotannon tarkoituksena on täydentää vapaiden asuntomarkkinoiden toimintaa. Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jäljempänä korkotukilaki) mukaisen korkotukijärjestelmän tarkoituksena on edistää kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoa erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja korjata edullisten asumisratkaisujen puutetta näillä seuduilla. Korkotukijärjestelmän avulla tarjotaan kohtuuhintaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja nimenomaan niille kotitalouksille, joilla ei ole alhaisen tulo- ja varallisuustasonsa tai esimerkiksi maksuhäiriömerkintöjen vuoksi mahdollisuutta hankkia asuntoa markkinaehtoisesti. Samaan tavoitteeseen on pyritty aiemmin myönnetyillä aravalainoilla ja niillä rahoitetulla asuntokannalla. Valtion tuella rahoitetun asuntokannan kokoa ja asuntotuotantomääriä on kuvattu tarkemmin nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sivuilla 11–13 ja 34.

Korkotukijärjestelmän voidaan todeta toimivan edellä mainittuun tavoitteeseensa nähden varsin hyvin. Huolimatta korkotuki- ja aravalainajärjestelmään liittyvän valtion tuen suhteellisen matalasta tasosta, etenkin pääkaupunkiseudulla ja muissa suurimmissa keskuksissa valtion tukemien asuntojen vuokrat ovat selvästi markkinavuokria matalampia (ks. esityksen sivut 11–12). Tukijärjestelmän kustannustehokuutta voidaan ainakin valtion näkökulmasta pitää sangen onnistuneena. Myös valtion tukemien asuntojen asukasvalintakriteerit toimivat tehokkaasti huolimatta siitä, että asukkaiden euromääräisiä tulorajoja tai määräaikaisia tulotarkastuksia ei ole enää käytössä: viimeisimmän tutkimuksen mukaan esimerkiksi Helsingin kaupungin omistamissa valtion tukemissa asunnoissa vain 5 prosenttia asuntokunnista ylittää 3 000 euron kuukausittaisen tulorajan (Vuori ja Rauniomaa: Helsingin kaupungin vuokra-

asunnoissa asuvien tulotaso). Siten myös tuen kohdistumista voi pitää korkotuki- ja aravalainoissa onnistuneena.

Valtion tukema asuntotuotanto on kuitenkin vain pieni osa valtion asuntopolitiikan koko keinovalikoimasta. Kohtuuhintaisten asuntojen puutetta kasvukeskusalueilla pyritään korjaamaan myös kehittämällä maankäyttöä ja kaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä sekä kannustamalla maapolitiikasta päättäviä kuntia lisäämään asuntotonttien kaavoittamista alueellaan. Suurilla kaupunkiseuduilla keskeisenä instrumenttina ovat maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat MAL-sopimukset, jotka valtio on solminut Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seudun kaupunkien kanssa vuosille 2016–2019. Sopimuksissa kaupungit ovat sitoutuneet kasvattamaan asuntotonttitarjontaansa ja varaamaan tietyn osan tonteista kohtuuhintaista korkotukilainoitettua asuntotuotantoa varten. Valtio on puolestaan sitoutunut rahoittamaan seutujen suuria liikenne- ja muita infrastruktuurihankkeita sekä lisäämään korkotukilainojen houkuttelevuutta myöntämällä niille Helsingin seudulla käynnistysavustuksia. MAL-sopimukset ovat osoittautuneet tehokkaaksi työkaluksi asuntorakentamisen edistämiseksi, ja sopimuskäytäntöä on tarkoitus jatkaa vuoden 2019 jälkeen.

Myös suoraan asukkaille maksettavat asumistuet ovat tärkeä instrumentti pienituloisten kotitalouksien asumisen tukemiseksi. Asumistukimenot ovat kuitenkin kasvaneet huolestuttavaa vauhtia. Esimerkiksi vuonna 2017 asumistuilla ja toimeentulotuilla katettiin kotitalouksien asumismenoja peräti noin 2,3 miljardilla eurolla (ks. esityksen sivu 18).

Ympäristöministeriö katsookin, että kohtuuhintaisten asuntojen puutteeseen kasvukeskuksissa on tehokkainta vastata käyttämällä kaikkia edellä mainittuja keinoja yhdessä: lisäämällä asuntotuotantoa ylipäätään, tukemalla kohtuuhintaisten asuntojen rakentamista etenkin suurimmilla kasvuseuduilla sekä maksamalla asukkaille asumistukia. Nyt valiokunnan käsiteltävänä oleva lakiesitys keskittyy kuitenkin vain valtion tukemaan asuntotuotantoon ja korkotukijärjestelmän kehittämiseen. Esimerkiksi Helsingin seudulla tällä hetkellä myönnettävät käynnistysavustukset ovat tehokas ja yksinkertainen tuki-instrumentti MAL-sopimuksen mukaisen kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi. Vaikka käynnistysavustuksia myönnetään vain korkotukilainaa saaville kohteille edistäen siten niiden tuottamista, käynnistysavustukset ovat kuitenkin korkotukijärjestelmästä ja korkotukilaista erillinen tukimuotonsa, josta päätetään vuosittain valtion talousarvion yhteydessä. Tämänkaltaiset avustustyyppiset tuet toimivatkin parhaiten jotain erityistä, rajattua tarvetta varten myönnettyinä: edistämään tietyksi ajaksi solmittujen MAL-sopimusten toteutumista, suhdanneluonteisena tukena esimerkiksi rakennusalan matalasuhdanteessa tai korvaamaan esimerkiksi palveluasunnoissa tarvittavista poikkeuksellisen vaativista tai kalliista tila- tai varusteratkaisuista aiheutuvia kustannuksia. Korkotukijärjestelmä toimii sen sijaan avustuksia paremmin pitkäaikaisena tukiinstrumenttina: korkotukilainojen pyritään varmistamaan tuettavien asuntojen tasainen vuokrankehitys ja kohtuullinen vuokrataso pitkällä aikavälillä. Korkotuki tarjoaa osaltaan suojaa koronnousuista aiheutuviin korotuspaineisiin omakustannusvuokrissa.

<u>Syrjäyttämisvaikutus ja segregaatio</u>

Korkotukilainoilla rahoitettua, kohtuuhintaista ja sosiaalista asuntokantaa tuottamalla helpotetaan erityisesti pieni- ja keskituloisen työvoiman liikkuvuutta ja heidän työllistymistään, ehkäistään asuntomarkkinoilta syrjäytymistä sekä vähennetään negatiivista segregaatiota osoittamalla näitä asuntoja eri asuinalueille tukemaan asukasrakenteen monipuolisuutta (ks. esityksen sivu 34). Korkotukilainoitetut asunnot syrjäyttävät jonkin verran vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa varsinkin kasvukeskusalueilla, joilla tonttitarjonta on niukkaa. Syrjäyttämisvaikutus ei kuitenkaan ole tuoreen tutkimuksen mukaan pitkällä aikavälillä täysimääräinen ja korkotukilainoitetut asunnot lisäävät asuntojen kokonaistarjontaa (Vuokra-asuntosijoitusalan kannattavuus, kilpailutilanne ja kehittämistarpeet, valtioneuvoston selvi-

tys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018). Keskeinen syy tähän lienee se, että valtion tukemassa asuntokannassa asukkaat valitaan tarveharkinnan perusteella. Näin tuetut asunnot eivät kilpaile ainakaan täysimääräisesti samoista asukkaista vapaarahoitteisten asuntojen kanssa.

Valtion tuella rahoitetussa asuntokannassa asuu pääsääntöisesti keskimääräistä pienituloisempia kotitalouksia. Kohtuuhintaisemman asumisen lisäksi tuetun asuntokannan avulla voidaan näin ollen vaikuttaa myös toiseen asuntopolitiikan keskeiseen tavoitteeseen eli segregaation ehkäisyyn synnyttämällä asukasrakenteeltaan monipuolisia asuinalueita. Haitallista segregaatiota on onnistuttu toistaiseksi välttämään Suomessa varsin hyvin. Keskeistä ja taloudellisessa mielessäkin tehokkainta on pyrkiä ehkäisemään segregaatiota ennalta. Sen ehkäiseminen jälkikäteen on usein erittäin vaikeaa ja hyvin kallista. Muun muassa Helsingissä on määrätietoisesti panostettu asuinalueiden asukasrakenteen tasapainoon suunnittelussa (social mix), ja tässä työssä valtion tukemilla asumisen hallintamuodoilla on oma tärkeä roolinsa.

Valtion tukeman asuntotuotannon syrjäyttämisvaikutusta voidaan osittain pitää hintana monipuolisten asuinalueiden syntymisestä ja segregaation ehkäisemisestä pitkällä aikavälillä. Kuten edellä todettiin, tuetun asuntotuotannon syrjäyttämisvaikutus ei ole täysimääräinen. Tietyt uudet asuinalueet esimerkiksi Helsingissä rakentuisivat todennäköistä kokonaan ilman valtion tukemaa tuotantoakin, mutta tällöin alueen asuntotarjonta olisi kalliimpaa ja asukasrakenne muodostuisi helposti huomattavan yksipuoliseksi, mikä ei osaltaan edistäisi segregaation ehkäisemistä.

Tämän lisäksi valtion tukeman asuntokannan vaikutus asumisen hintaan on edellä mainitun tutkimuksen mukaan pitkällä aikavälillä markkinahintoja laskeva. Tähän lienee osaltaan syynä se, että asuntotuotannon kokonaismäärä kasvaa tuetun tuotannon avulla, koska tuotantotukien syrjäyttämisvaikutus ei ole täysimääräinen.

Näin ollen tutkimustulosten mukaista tuetun asuntotuotannon syrjäyttämisvaikutusta voidaan pitää segregaation ehkäisemisen ja muidenkin asuntopolitiikan tavoitteiden kannalta jopa myönteisenä ilmiönä, kun kasvukeskuksiin syntyy vapaarahoitteisten ja markkinahintaisten omistus- ja vuokra-asuntojen lisäksi myös asumiskustannuksiltaan edullisempia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja hyville sijainneille. Tämä lisää asuinalueiden monimuotoisuutta.

<u>Korkotukimallin ehtojen muuttaminen kannustaviksi</u>

Korkotukijärjestelmän kehittämistä koskevalla hallituksen esityksellä toteutettaisiin eduskunnan kesällä 2016 esittämä lausuma 40 vuoden korkotukimallin kokonaisvaltaisesta kehittämisestä siten, että mallin ehdot saadaan kannustaviksi (EV 81/2016 vp). Esitys sisältää lukuisia toimenpiteitä, joilla parannettaisiin tukijärjestelmän toimivuutta ja houkuttelevuutta ja kannustettaisiin siten rakennuttajia tuottamaan entistä enemmän kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja kasvukeskuksiin.

Toisin kuin muutamissa ympäristövaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa todetaan, hallituksen esitys lisäisi merkittävästi korkotukilainoille maksettavan valtion tuen määrää. Korkotuen maksuaika on pitkä ja maksettavan korkotuen määrä riippuu useista tekijöistä, kuten yleisen korkotason kehityksestä. Siksi tarkkoja lukuja siitä, kuinka paljon maksettavan korkotuen määrä esityksen myötä lisääntyisi, ei ole mahdollista esittää. Seuraavassa taulukossa on kuvattu korkotukilainalla rahoitettujen asuntokohteiden laskennalliset tukiasteet nykyisten korkotukilainaehtojen ja hallituksen esityksessä ehdotettujen lainaehtomuutosten mukaan laskettuna. Tukiaste kuvaa sitä, mikä on oletetulla korko- ja inflaatiokehityksellä tu-

en nykyarvo suhteessa investointiin. Laskelmissa oletuksena on käytetty 4 prosentin korkotasoa ja 2 prosentin inflaatiota.

	Kohteen tukiaste, %
Vuokra-asunnot (rakentamislaina)	
Nykyinen korkotuki	
- pysyvä omavastuukorko	6,7
- määräaikainen omavastuukoron alennus (vuoden 2019 loppuun 1,7 %)	25,8
HE:n ehdotus (1.1.2020 alkaen)	14,4
Asumisoikeusasunnot (rakentamislaina)	
Nykyinen korkotuki	3,7
HE:n ehdotus	12,9
Vuokra-asunnot (perusparannuslaina)	
Nykyinen korkotuki	
- pysyvä omavastuukorko	2,8
- määräaikainen omavastuukoron alennus (vuoden 2019 loppuun 1,7 %)	12,9
HE:n ehdotus (1.1.2020 alkaen)	11,7
Asumisoikeusasunnot (perusparannuslaina)	
Nykyinen korkotuki	2,7
HE:n ehdotus	11,7

Hallituksen esityksen mukaan korkotukilainojen tukiasteet nousisivat pysyviin korkotukilainaehtoihin nähden niin vuokra-asumisen kuin asumisoikeusasumisenkin osalta. Esityksen mukainen tukiaste jäisi kuitenkin pienemmäksi kuin vuokrapuolella vuosina 2016–2019 käytössä oleva omavastuukoron määräaikainen alennus.

Vuonna 2016 käyttöön otetun lyhyen 10 vuoden korkotukimallin (laki 574/2016) tukiasteet vaihtelevat riippuen esimerkiksi kohteen lainoitusasteesta ja korkotukilaina-ajan pituudesta. Suurimmillaan (95 prosentin lainoitusosuus ja 20 vuotta korkotukea) tukiaste asettuu 11,4 prosenttiin ja pienimmillään (80 prosentin lainoitusosuus ja 10 vuotta korkotukea) noin 7,8 prosenttiin. Esityksen myötä korkotukilain mukaisen pitkän korkotukimallin tukiaste olisi siis aina suurempi kuin lyhyille korkotukilainoille maksettava tuki.

Useat, pääosin korkotukilainasaajia edustavat sidosryhmät ovat esittäneet, että korkotukilainojen ehtoja tulisi parantaa ja maksettavan tuen määrää lisätä vielä hallituksen esityksessä ehdotettua enemmän. Tämä ei kuitenkaan ole perusteltua sen enempää valtiontaloudellisesti kuin esityksen tavoitteidenkaan kannalta. Ottaen huomioon niukat tukiresurssit ja vaikean valtiontaloudellisen tilanteen, korkotukea ei ole tarkoituksenmukaista maksaa suuria määriä suhdannetilanteissa, joissa lainojen korot ovat muutenkin matalalla tasolla. Sen sijaan korkotuen maksaminen on perusteltua kohdistaa sellaisiin suhdannetilanteisiin, joissa lainojen korot ovat suuremmat ja uhkaavat nostaa asukkailta perittävien vuokrien tai käyttövastikkeiden määrää. Korkotukilainojen korkotukielementtiä on siis tarkoituksenmukaista käyttää enemmän korkosuojauksen kuin jatkuvan tuen tavoin. Lisäksi on syytä muistaa, että korkotukilainojen lainoitusosuudet ovat erittäin korkeat ja jo esityksen mukaisistakin korkotukilainaehtojen parannuksista aiheutuu valtiolle merkittävä korkoriski korkotason noustessa (ks. esityksen sivut 19 ja 26–27).

Valtion tukemia asuntoja tuottavat tällä hetkellä lähinnä kuntien omistamat yhtiöt sekä jotkin yleishyödylliset yhteisöt. Yksityiset yritykset eivät ole juurikaan olleet kiinnostuneita valtion tukemien tavallisten vuokra-asuntojen rakennuttamisesta 2010-luvulla. Keskeisin syy tähän on korkotukilainoihin liittyvä pitkä, usein 40 vuoden mittainen käyttö- ja luovutusrajoitusaika: sen kuluessa asunnot on osoitettava sosiaalisin perustein valittaville asukkaille, asunnoista saa periä vain omakustannusperusteista vuokraa ja lainansaaja voi tulouttaa toiminnasta omistajilleen enintään kohtuullisen suuruista voittoa. Kun samaan aikaan vapaarahoitteisilta vuokra-asuntomarkkinoilta on mahdollista saada huomattavan suurta tuottoa, on luonnollista, että yritykset keskittyvät markkinaehtoiseen asuntotuotantoon. Jotta voittoa tavoittelevat yritykset saataisiin kiinnostumaan valtion tukemasta asuntotuotannosta, se edellyttäisi todennäköisesti korkotukilainojen rajoitusajan merkittävää lyhentämistä ja omistajan tuotontuloutusmahdollisuuksien huomattavaa kasvattamista. Kumpikaan näistä toimenpiteistä ei kuitenkaan ole korkotukijärjestelmän tavoitteiden tai järjestelmän reunaehtojen kannalta perusteltua: rajoitusajan lyhentäminen johtaisi kohtuuhintaisten asuntojen määrän vähenemiseen ja omistajan tuotontuloutusmahdollisuuksien kasvattaminen olisi EU-oikeuden valtiontukisääntöjen vastaista (ks. esityksen sivut 19–20). Maksettavan korkotuen määrän huomattava lisääminen tuskin toisi korkotukilainoitettujen asuntojen tuottajiksi uusia toimijoita tai merkittävästi lisäisi olemassa olevien toimijoiden tuotantomääriä.

Lisäksi on muistettava, että vuonna 2016 käyttöön otettu lyhyt 10 vuoden korkotukimalli luotiin nimenomaan tarkoituksena houkutella valtion tukemien asuntojen tuottajiksi sellaisia uusia toimijoita, joille 40 vuoden mittaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat liian pitkäkestoiset. Tähän mennessä saatujen tulosten mukaan uusi malli on toiminut odotusten mukaisesti ja on houkutellut kohtuuhintaisten, sosiaalisten vuokra-asuntojen tuottajiksi sellaisia tahoja, jotka eivät ole aiemmin olleet kiinnostuneita valtion tukemasta asuntotuotannosta.

Tuleviin korjauksiin varautumisen kielto uusissa korkotukilainoissa

Valtion tukemassa asuntotuotannossa tavoitteena ovat kohtuulliset asumiskustannukset. Tähän tavoitteeseen on aiemmin pyritty siten, että arava- ja korkotukilainojen lainanlyhennysohjelmat ovat olleet huomattavan takapainoisia, jolloin korkea inflaatio on helpottanut kustannusrasitusta laina-ajan loppupuolella. Olosuhteet ovat kuitenkin muuttuneet inflaation pienentyessä, ja nyt lainojen takapainoisuudesta on tullut suuri ongelma. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tätä ongelmaa korjattaisiin muuttamalla uusien korkotukilainojen lainanlyhennykset huomattavasti nykyistä etupainotteisemmiksi. Tämä vähentäisi selvästi kohteesta aiheutuvaa lainataakkaa, helpottaisi korkotukilainansaajien rahoitusasemaa tulevaisuudessa ja kerryttäisi samalla niiden varallisuutta aiempaa nopeammin. Nykyistä nopeampi lainojen lyhentäminen vähentäisi myös lainansaajien korkoriskiä ja valtion takausriskiä (ks. esityksen sivut 13–14, 21 ja 28).

Uusi etupainotteinen lainanlyhennysohjelma nostaisi kuitenkin omakustannusperusteisesti määräytyviä vuokria ja käyttövastikkeita. Jos vuokrissa ja käyttövastikkeissa voisi varautua tuleviin korjauksiin entiseen tapaan, vuokrat ja käyttövastikkeet nousisivat vieläkin enemmän. Tämä ei olisi perusteltua: asukkaiden asumiskustannuksia ei ole kohtuullista kuormittaa etupainotteisten lainanlyhennysten kanssa samaan aikaan muilla menoilla kuten varautumisella kymmenien vuosien päässä oleviin perusparannuksiin (ks. esityksen sivut 28, 32 ja 38).

Etupainotteisemman lyhennysohjelman myötä uudet rakentamiskorkotukilainat lyhenisivät paljon aiempaa nopeammin. Tällöin syntyisi tilaa uuden lainan ottamiseen rakennuksen perusparannuksen tullessa ajankohtaiseksi. Tätä helpottaisi myös toinen hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan perusparannuskorkotukilainojen enimmäislainoitusosuus nostettaisiin 80 prosentista 95 prosenttiin. Jatkossa perusparannuskorkotukilainalta vaadittava omarahoitusosuus putoisi siis vain 5 prosenttiin hankkeen hyväksytyistä perusparan-

nuskustannuksista. Näin pienen omarahoitusosuuden keräämistä ei voida pitää korkotukilainansaajien kannalta ongelmallisena (ks. esityksen sivut 23 ja 29).

On myös huomattava, että kielto varautua tuleviin perusparannuksiin ei mitenkään estäisi kiinteistön jatkuvaa hyvää ylläpitoa eikä vuokrissa tai käyttövastikkeissa tapahtuvaa varojen keräämistä rakennusten ja asuntojen vuotuisiin korjauksiin ja muihin ylläpito- ja hoitotoimenpiteisiin. Koskiessaan vain uusia, lakimuutoksen voimaantulon jälkeen hyväksyttäviä korkotukikohteita muutos ei olisi taannehtiva, vaan olemassa olevassa arava- ja korkotukilainoitetussa asuntokannassa säilyisi nykyinen varautumismahdollisuus. Kiinteistöjen hoitoa helpottaa myös se, että omakustannusperiaate toimii yhteisötasolla, jolloin saman omistajan omistamissa kiinteistöissä voidaan käyttää vuokrien tasausta vuokrien pitämiseksi kohtuullisina (ks. esityksen sivut 30, 38 ja 43–44).

Ehdotettu varautumiskielto tekisi korkotukijärjestelmästä myös nykyistä läpinäkyvämmän: uusissa korkotukikohteissa kenenkään ei tarvitsisi erikseen huolehtia etukäteen kerättyjen varojen arvon säilymisestä tai niiden ohjautumisesta esimerkiksi omistajanvaihdosten yhteydessä siihen tarkoitukseen, mihin ne on alun perin kerätty (ks. esityksen sivu 22).

Etupainotteisemmat lainalyhennykset nostaisivat omakustannusperusteisia vuokria kohteiden alkuvuosina ja laskisivat niitä lainan loppuvuosina. Esimerkiksi ensimmäisen 5 vuoden aikana laina lyhenisi yhteensä 3,8 prosenttia ja ensimmäisen 10 vuoden aikana yhteensä 7,75 prosenttia nykyistä enemmän. Esimerkiksi 100 asunnon (pinta-ala 45 neliömetriä) ja noin 16 miljoonan euron investoinnissa korkotukilaina lyhenisi uusilla lainaehdoilla ensimmäisen 5 vuoden aikana noin 0,58 miljoonaa euroa nykyistä enemmän, yhteensä noin 0,9 miljoonaa euroa. Jos kohteesta voisi lisäksi periä omakustannusvuokrassa yhden euron suuruista varautumista korjauksiin, olisi 5 vuoden aikana kertynyt varautumisen määrä kohteessa yhteensä noin 0,27 miljoonaa euroa. Tämä nostaisi yhden asunnon vuokraa noin 540 euroa vuodessa. Vastaavasti nykyisin ehdoin laina lyhenisi ensimmäisen 5 vuoden aikana noin 0,33 miljoonaa euroa ja korjauksiin varautumisen määrä olisi noin 0,27 miljoonaa euroa. Näiden kokonaisvaikutus olisi siis noin 0,6 miljoonaa euroa, siis vähemmän kuin uusi ehdotettu lyhennys.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry viittaa 21.3.2018 päivätyssä lausunnossaan ARAn julkaisemaan vuokranmääritysohjeeseen ja siinä olevaan vuosikorjauksen määritelmään. SOA ry:n mukaan ehdotettu varautumiskielto yhdessä vuokranmääritysohjeen sanatarkan tulkinnan kanssa johtaisi siihen, että asuntokohteen tasoa ei saisi päivittää vastaamaan nousevia asumisstandardeja muuten kuin laajojen, lainarahoitteisesti toteutettavien perusparannusten yhteydessä. Tältä osin voidaan todeta, että ARA päivittää antamansa ohjeet aina lakimuutosten vaatimalla tavalla. Ehdotetun varautumiskiellon myötä rajanveto vuosikorjausten ja perusparannusten välillä tulisi aiempaa merkittävämmäksi. Siksi vuokranmääritysohjetta olisi syytä päivittää siten, että se ei estäisi tarpeellisten vuosikorjausten tekemistä jatkossakaan. On tärkeää, että valtion tukemat asunnot ovat koko elinkaarensa ajan laatutasoltaan hyviä ja kestäviä.

Lisäksi SOA ry vetoaa lausunnossaan siihen, että tuleviin korjauksiin varautumisen kieltoa ei erityisryhmien asuntohankkeissa voitaisi kompensoida korkotukilainansaajien omarahoitusosuudelle perittävän enimmäiskoron nostamisella 4 prosentista 6 prosenttiin, koska erityisryhmäkohteissa omarahoitusosuus katetaan yleensä kokonaan erityisryhmien investointiavustuksella. Tämä väite pitää sinänsä paikkansa, sillä erityisryhmäkohteisiin ei pääsääntöisesti liity sellaista omarahoitusosuutta, jolle korotettua korkoa voitaisiin periä. On kuitenkin huomattava, että muut tuleviin korjauksiin varautumisen kieltoa kompensoivat muutokset, kuten etupainotteisempi lyhennysohjelma ja perusparannuslainojen korkeampi enimmäislainoitusosuus, koskisivat myös erityisryhmäkohteita. Lisäksi on syytä muistaa, että kun erityis-

ryhmäkohde tulee perusparannusikään, se voi saada perusparannuskustannusten kattamiseen sekä korkotukilainaa että investointiavustusta.

Tasausjärjestelmä

Korkotukilain 13 §:n ja aravarajoituslain 7 §:n mukaan saman omistajan omistamien arava- tai korkotukilainoitettujen vuokra-asuntojen vuokrat voidaan tasata. Asumisoikeusasunnoista annetun lain (650/1990, jäljempänä asumisoikeuslaki) 16 a §:n nojalla myös asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeita voidaan tasata. Käyttövastikkeeseen sisältyviä hoitomenoja, joihin asukas voi omalla toiminnallaan vaikuttaa, ei kuitenkaan saa tasata eri asumisoikeustalojen kesken. Tasausjärjestelmä on yleisesti käytössä valtion tukemia asuntoja omistavissa yhteisöissä. Tasauksen tavoitteena on, että asuntojen vuokrat saadaan vastaamaan mahdollisimman hyvin asuntojen käyttöarvoa siten, että vuokrat tai käyttövastikkeet ovat keskenään oikeudenmukaisessa suhteessa. Peruskorjaustilanteissa vuokran- ja vastikkeenkehitys pysyy tasaisempana, koska korjauskustannukset voidaan jakaa tasauksen piiriin kuuluvien kohteiden kesken. Tasausta on tarkoituksenmukaista käyttää myös uudistuotannossa suhdannevaihteluista johtuvien, mahdollisesti korkeidenkin rakennuskustannusten tasaamiseksi olemassa olevan kannan kanssa, jotta uudiskohteiden alkuvuokra muodostuisi kohtuullisemmaksi.

Tasaussäännöksiä on muutettu edellisen kerran tämän hallituskauden alussa hallituksen esityksellä laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 99/2015, YmVM 3/2015, EV 93/2015). Tuolloin pohdittavana oli koko tasausjärjestelmän olemassaolo, ja sen säilyttäminen katsottiin perustelluksi riskien kantamisen, perusparannusten toteuttamisen ja suhdannevaihteluiden tasaamisen kannalta. Tasauksesta luopuminen asettaisi asukkaat eriarvoiseen asemaan, kun esimerkiksi saman omistajan omistamista, vierekkäisillä tontilla sijaitsevista ja muutenkin samanlaisista mutta eri suhdannetilanteissa rakennetuista asunnoista perittäisiin hyvin erisuuruista vuokraa erisuuruisten rakentamiskustannusten vuoksi. Valtakunnallisella tasauksella on iso merkitys useille yhteisöille, mutta esimerkiksi vuonna 2015 tasaus ei nostanut Pirkanmaalla ja Uudenmaalla sijaitsevien asuntojen vuokria juuri lainkaan.

Sanotulla lakimuutoksella vuokrien tasaus kuitenkin kiellettiin omakustannusvuokrasäännösten alaisten ja niiden soveltamisalan ulkopuolella olevien arava- tai korkotukilainoitettujen vuokra-asuntojen kesken, jos tasaus nostaisi vuokrasäännösten piirissä olevien asuntojen vuokria. Vuokrien tasausta rajoitettiin myös siten, että arava- tai korkotukilainoitettujen normaalien vuokra-asuntojen vuokria ei saa tasata investointiavustuslaissa tarkoitettujen erityisryhmäasuntojen kanssa, jotta avustus kohdistuisi vain niiden käyttäjäryhmien hyväksi, joiden asunto-olojen parantamiseen avustus on tarkoitettu.

Lisäksi on huomattava, että edellä mainitussa lakimuutoksessa korkotukilakiin ja aravarajoituslakiin lisättiin säännökset vuokratalojen omistajien velvollisuudesta jälkilaskelmien laatimiseen. Jälkilaskelmien tarkoituksena on varmistaa, että asukkailta perittävillä vuokrilla katetaan vain sellaisia menoja, jotka ovat omakustannusvuokraa koskevien säännösten mukaisia. Jälkilaskelmat laaditaan koko yhteisöstä ja tasausryhmittäin. Niillä tehostetaan ARAn suorittamaa omakustannusvuokrien valvontaa, ja samalla ne parantavat tasaussäännösten noudattamisen valvontaa. Ensimmäiset jälkilaskelmat on tullut laatia vuonna 2017 alkavalta tilikaudelta. Tasausjärjestelmään ei ole perusteltua tehdä uusia muutoksia ennen kuin on selvitetty, millaisia vaikutuksia jo tehdyillä muutoksilla on ollut.

Hallituksen esityksen suhde asumisoikeusjärjestelmän uudistamiseen

Suomen Asumisoikeusasukkaat ry (SASO) on kahdessa ympäristövaliokunnalle antamassaan lausunnossa esittänyt, että asumisoikeusasukkaiden oikeuksiin, asumisoikeuden kestävyyteen ja asumisen hintaan vaikuttavat asiat poistetaan kyseessä olevasta hallituksen esityksestä ja niiden käsittely siirretään uuden asumisoikeusasunnoista annettavan lain valmistelun yhteyteen. Lisäksi SASO on tähän liittyen vaatinut, että hallituksen esityksestä poistetaan viittaus hallitusohjelman liitteeseen 4, jossa todetaan, että asumisoikeusjärjestelmä uudistetaan itsenäisenä hallintamuotona rahoituksen osalta.

Ympäristöministeriö pitää molempia SASO:n vaatimuksia perusteettomina. Mainittu hallitusohjelmakirjaus tarkoittaa, että asumisoikeusjärjestelmä olisi (jatkossakin) itsenäinen hallintamuoto verrattuna muihin hallintamuotoihin eli omistus- ja vuokra-asumiseen ja että sitä uudistettaisiin tästä näkökulmasta käsin. Kirjaus on mukana hallituksen esityksessä, koska esityksellä on tarkoitus toteuttaa kyseinen hallitusohjelman toimeksianto eli uudistaa asumisoikeusjärjestelmän rahoitusta. Sanottu hallitusohjelmakirjaus ja sen toteuttaminen on yksi keskeisimmistä lakiesityksen tavoitteista, joten sen poistaminen esityksestä olisi harhaanjohtavaa.

Kyseisessä hallitusohjelman kohdassa todetaan, että asumisoikeusjärjestelmää uudistetaan itsenäisenä hallintamuotona paitsi rahoituksen myös asukasvalinnan ja hakumenettelyiden osalta. Siltäosin kun asumisoikeusasuntojen tuotantoa rahoitetaan valtion varoin, rahoittaminen tapahtuu korkotukilaissa säädetyillä korkotukilainoilla. Tästä syystä asumisoikeusasuntojen rahoitusta koskevat muutokset on perusteltua tehdä osana kyseessä olevaa hallituksen esitystä, jossa muutetaan korkotukilain säännöksiä. Sen sijaan asumisoikeusasuntojen asukasvalinnasta ja hakumenettelystä säädetään asumisoikeuslaissa. Siltä osin kuin hallitusohjelman kirjaus edellyttää niiden uudistamista, tämä uudistaminen on perusteltua tehdä osana uuden asumisoikeusasunnoista annettavan lain säätämistä.

SASO:n lausunnoissa annetaan ymmärtää, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältäisi elementtejä, joilla asumisoikeus- ja vuokratalojen irrottamista valtion lainoihin ja korkotukiin liittyvistä rajoituksista nopeutettaisiin. Tällaisia elementtejä ei esitykseen kuitenkaan todellisuudessa sisälly, eikä SASO:kaan kerro, mitä nämä elementit olisivat. Lisäksi SASO vaatii, että korkotukilaissa ei tulisi säätää asumisoikeusasukkaiden oikeuksiin, asumisen hintaan ja siitä johtuvaan asumisoikeuden kestävyyteen ratkaisevasti vaikuttavista asioista, kuten asukkailla maksatettavaksi hyväksyttävistä menoista ja menojen allokoinnista tasausjärjestelmällä. Tältä osin voidaan todeta, että kaikista näistä asioista säädetään asumisoikeuslaissa, ei korkotukilaissa. Esimerkiksi asumisoikeusasukkaiden oikeuksista säädetään asumisoikeuslain 3 luvussa, käyttövastikkeen määräytymisestä ja vastikkeiden tasauksesta lain 4 luvussa ja asumisoikeusjärjestelmän pysyvyydestä ja kestävyydestä lain 11 luvussa. Näitä säännöksiä muutettaisiin osana uuden asumisoikeusasunnoista annettavan lain säätämistä, ei nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Esityksellä ei siis millään tavoin puututtaisi asumisoikeusasuntoja koskeviin rajoituksiin tai asumisen pysyvyyteen asumisoikeusasunnoissa. Tämä ei olisi mahdollistakaan, koska näistä rajoituksista säädetään asumisoikeuslaissa ja lakiesityksellä muutettaisiin vain korkotukilakia.

Ainoan poikkeuksen edellä sanotusta muodostaa tuleviin korjauksiin varautumisen kielto asumisoikeusasukkailta perittävissä käyttövastikkeissa. Tämä kielto koskisi sekä vuokra- että asumisoikeusasuntoja, jotka rahoitetaan lakimuutoksen jälkeen hyväksyttävillä uusilla korkotukilainoilla. Kielto liittyisi korkotukilainojen aiempaa huomattavasti etupainotteisempaan lainanlyhennysohjelmaan, joka on yksi nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen keskeisimmistä muutosehdotuksista. Tästä syystä varautumiskielto on ollut perusteltua sisällyttää

myös asumisoikeusasuntojen osalta tähän esitykseen, ja siksi esityksessä on mukana käyttövastikkeen määräytymistä koskevan asumisoikeuslain 16 a §:n muuttaminen.

Lisäksi on tärkeää huomata, että kyseessä olevalla hallituksen esityksellä parannettaisiin merkittävästi asumisoikeusasuntojen tuotantoon tarkoitettujen korkotukilainojen ehtoja: lainanlyhennysten etupainotteisuuden kasvattamisen ohella lainansaajien maksettavaksi jäävää omavastuukorkoa alennettaisiin 3,5 prosentista 2,5 prosenttiin, korkotuen maksuaikaa pidennettäisiin ja perusparannuskorkotukilainojen lainoitusosuutta nostettaisiin. Tämä käy ilmi myös edellä kuvatuista korkotukilainojen tukiasteista (sivu 3). Ehdotettujen muutosten vaikutukset olisivat asumisoikeusasukkaille pääosin positiivisia (ks. esityksen sivut 32–33).

SASO:n 21.3. päivätyssä lausunnossa on myös esitetty, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys olisi osa hallitusohjemaan kirjattua tavoitetta olemassa olevan ARAn asuntokannan käyttö- ja luovutusrajoituksista joustamisesta. Tämäkään väite ei pidä paikkaansa. Kyseisessä hallitusohjelman kirjauksessa rajoituksista joustaminen on sidottu siihen, että vapautuva pääoma käytetään asuntotuotantoon tai asuntokannan korjaamiseen. Tämä hallitusohjelmakirjaus on toteutettu ympäristöministeriön ARAlle 17.12.2015 lähettämällä ohjauskirjeellä. Kirjeessä ministeriö on todennut, että käsitellessään arava- tai korkotukilainoitettujen vuokra-asuntojen rajoituksista vapauttamista koskevia hakemuksia ARAn tulee tulkita aravarajoituslain 16 §:ää ja korkotukilain 18 §:ää siten, että vapauttamisen myöntämisen perusteena asianomaisissa lainkohdissa mainittu erityinen syy voi olla muun ohella se, että vapautuva pääoma käytetään valtion korkotukemien asuntojen uudistuotantoon tai valtion tukeman asuntokannan peruskorjaamiseen. Sanottu hallitusohjelmakirjaus ja siihen perustuva ohjauskirje koskevat ainoastaan valtion tukemia vuokra-asuntoja, eivät miltään osin asumisoikeusasuntoja.

Edellä kuvatuilla perusteilla ympäristöminiteriö katsoo, etteivät ympäristövaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa esitetyt näkemykset anna aihetta muuttaa hallituksen esityksen sisältöä. Jos eduskunta hyväksyy esityksessä ehdotetut muutokset tukijärjestelmän sisältöön, ympäristöministeriö tulee tarkasti seuraamaan näiden muutosten vaikutuksia tukijärjestelmän toimivuuteen ja houkuttelevuuteen. Jos ministeriö havaitsee muutosten aiheuttavan esityksen tavoitteiden kannalta kielteisiä vaikutuksia, ministeriö ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Eduskunnan esittämän lausuman (EV 81/2016 vp) mukaisesti ympäristöministeriö tulee toimittamaan valiokunnalle selvityksen korkotukimallien toimivuudesta jo syysistuntokaudella 2018.

Hallitussihteeri Ville Koponen