Ville Koponen

10.9.2018

VN/4775/2018
VN/4775/2018-YM-2

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

O 61/2016 vp Asuntopolitiikan kehittämiskohteet; VVO/Kojamon toiminta valtion tukemien vuokra-asuntojen rakennuttajina ja muuttaminen pörssiyhtiöksi

Ympäristöministeriön asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnalle koskien VVO-Yhtymän/ Kojamo Oyj:n toimintaa valtion tukemien vuokra-asuntojen rakennuttajana ja omistajana

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien VVO-Yhtymä Oyj:n (nykyisin Kojamo Oyj) toimintaa valtion tukemien vuokra-asuntojen rakennuttajana ja yhtiön muuttamista pörssiyhtiöksi. Ministeriön näkemystä toivotaan erityisesti valtion tukeen liittyvien mahdollisten epäkohtien ja riskien (tarjontatuet, asumistuki, verotus) osalta. Ympäristöministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valtion tukemaa asuntotuotantoa koskeva lainsäädäntö

Valtio tukee sosiaalisin perustein valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra-asuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista maksamalla tätä tarkoitusta varten otetuille lainoille korkotukea siten kuin vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001, jäljempänä korkotukilaki) säädetään. Korkotukilainaan liittyy aina myös valtion takaus. Korkotukilainat ovat korvanneet aravalainat, joita aiemmin myönnettiin vastaavaan tarkoitukseen aravalain (1189/1993) ja sitä edeltäneiden lakien perusteella. Korkotuki- ja aravalainat kuuluvat niin sanottuihin tarjontatukiin. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (jäljempänä ARA) ja sen edeltäjä Asuntohallitus on päättänyt aravalainojen myöntämisestä sekä lainojen hyväksymisestä korkotukilainoiksi. Valtiokonttori maksaa korkotuen valtion asuntorahaston varoista, joista myös valtion takaus ja aiemmin aravalainat myönnettiin.

Korkotukilainojen ja aiemmin aravalainojen saajana voi olla kunta tai muu julkisyhteisö sekä yhteisö, joka toiminta täyttää korkotukilain 24—27 §:ssä tai aravalain 15 a—15 d §:ssä säädetyt yleishyödyllisyyttä koskevat edellytykset ja jonka ARA on kyseisen lain nojalla nimennyt yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi. Lainansaajana voi myös olla sellainen osakeyhtiö tai asunto-osakeyhtiö, jossa jollakin edellä mainituista yhteisöistä on välitön kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettu määräysvalta.

Korkotuki- tai aravalainoitettuja vuokra-asuntoja koskevista kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista säädetään korkotukilain 2 luvussa sekä aravarajoituslaissa (1190/1993). Näitä asuntoja on käytettävä vuokra-asuntoina, ja asukkaiden valinnassa on noudatettava laissa säädettyjä asukasvalintaperusteita. Asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Asukkailta perittävä vuokra on määriteltävä omakustannusperiaatteella. Tämä tarkoittaa, että vuokraa saa periä enintään määrän, joka tarvitaan vuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Tavoitteena on, että vuokrat ovat valtion tuen avulla matalampia kuin vastaavista vapaarahoitteisista asunnoista

perittävät vuokrat ja että vuokrankehitys on tasaista. Asunnot tai niiden hallintaan oikeuttavat osakkeet saadaan luovuttaa vain kunnalle tai ARAn nimeämälle luovutuksensaajalle, jolle voitaisiin myöntää korkotuki- tai aravalaina. Asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevat rajoitukset päättyvät pääsääntöisesti 40 vuoden kuluttua korkotukilainan hyväksymisestä tai aravalainan myöntämisestä.

Korkotukilain 24 §:ssä ja aravalain 15 a §:ssä luetellaan ne edellytykset, jotka yleishyödyllisen asuntoyhteisön on täytettävä ja joiden mukaan sen on toimittava. Nämä edellytykset koskevat myös yhtiöitä, joissa yleishyödyllisellä asuntoyhteisöllä on kirjanpitolaissa tarkoitettu välitön määräysvalta. Mainitut säännökset edellyttävät, että yhteisön toimialana on rakennuttaa ja hankkia vuokra-asuntoja ja vuokrata niitä sosiaalisin perustein tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin. Yhteisön tulee ilmoittaa asunnot julkisesti haettaviksi, eikä yhteisö saa tulouttaa omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton. Kohtuullisen tuoton suuruudeksi on arava- ja korkotukilainansaajien tuoton tuloutuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1371/2016) säädetty enintään neljä prosenttia.

Edelleen korkotukilain 24 §:ssä ja aravalain 15 a §:ssä edellytetään, että yleishyödyllisen asuntoyhteisön on järjestettävä asuntojen omistus siten, että vuokrien tasaus on mahdollista, eikä se saa järjestellä yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokrataloista vaarantuu. Myös yhteisön mahdollisuuksia riskien ottamiseen sekä lainan tai vakuuden antamiseen on rajoitettu. Yhteisön osakkeet tai osuudet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena.

Korkotukilain 25 §:ssä ja aravalain 15 b §:ssä säädetään yleishyödyllisyydestä konsernissa. Pykälän mukaan sovellettaessa yleishyödyllisyysvelvoitteita konsernissa käsitellään yhtenä kokonaisuutena yleishyödyllistä yhteisöä ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvia muita yleishyödyllisiä yhteisöjä sekä yhteisöjä, joilla on aravalainoilla, vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) 10 §:ssä tarkoitetuilla niin sanotuilla pitkillä korkotukilainoilla tai korkotukilain mukaisilla korkotukilainoilla lainoitettuja, käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia asuntoja tai niiden hallintaan oikeuttavia osakkeita.

Yleishyödyllisyyssäännösten valvonta kuuluu ARAlle. Korkotukilain 26 §:n ja aravalain 15 c §:n mukaan ARA valvoo, että yleishyödylliset yhteisöt ja muut konsernin yleishyödylliseen osioon kuuluvat yhteisöt täyttävät yleishyödyllisyysvelvoitteet ja toimivat niiden mukaisesti. ARAlla on oikeus saada valvontaa varten tarvitsemansa tiedot yleishyödyllisiltä yhteisöiltä. Yhteisöjen tulee myös etukäteen ilmoittaa ARAlle seikoista, joilla saattaa olla vaikutusta yleishyödyllisyysvelvoitteiden täyttymiseen.

Yleishyödyllisyysvelvoitteet jatkuvat niin kauan, kunnes yhteisön omistuksessa ei enää ole kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alaista omaisuutta ja yhteisön yleishyödylliseksi nimeäminen on ARAn päätöksellä peruutettu. Yleishyödyllisyyssäännökset voivat siis koskea yleishyödyllisen omistajan toimia myös suhteessa sellaisiin kohteisiin, jotka ovat jo vapautuneet kohdekohtaisista rajoituksista. Korkotukilain 27 §:n ja aravalain 15 d §:n mukaan ARA voi peruuttaa yleishyödyllisen asuntoyhteisön nimeämisen, jos yhteisö tai sen kanssa samaan konsernin yleishyödylliseen osioon kuuluva yhteisö ei enää täytä yleishyödyllisyysvelvoitteita, toimii niiden vastaisesti, on ryhtynyt tosiasiallisiin toimiin, joiden tarkoitus on ristiriidassa yleishyödyllisyydelle laissa määritellyn sisällön tai asetettujen edellytysten kanssa, taikka jos yhteisö hakee nimeämisen peruuttamista.

Valtion tuella rahoitettu asuntokanta ja tukijärjestelmän toiminta

Suomessa on noin 380 000 korkotuki- tai aravalainalla rahoitettua vuokra-asuntoa, jotka ovat laissa säädettyjen kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia. Tämä on reilu kolmasosa kaikista Suomen vuokra-asunnoista. Valtion tukemien vuokra-asuntojen osuus on

merkittävin suurimmissa kaupungeissa. Korkotukilainoitettuja tavallisia vuokra-asuntoja on rakennettu viimeisen 10 vuoden aikana keskimäärin reilut 2 000 asuntoa vuodessa.

Valtion tukeman asuntotuotannon tavoitteena on tarjota kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja pienituloisille ja vähävaraisille kotitalouksille, taata asumismenojen reaalisesti vakaa kehitys näissä asunnoissa, edistää hyvää kiinteistönpitoa sekä varmistaa tuen oikea kohdentuminen ja tukijärjestelmän kustannustehokas toiminta. Lisäksi tukijärjestelmän on oltava yhteensopiva EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kanssa ja järjestelmän kilpailua vääristävien vaikutusten tulee olla mahdollisimman vähäiset. Näiden tavoitteiden toteutumista turvataan korkotuki- tai aravalainoitettujen asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevilla kohdekohtaisilla rajoituksilla sekä lainansaajayhteisöjen toimintaa rajoittavilla yleishyödyllisyysvelvoitteilla. Niiden avulla varmistetaan valtion tuen ohjautuminen sosiaalisin perustein valituille asukkaille edullisempien vuokrien muodossa sen sijaan, että valtion tuki jäisi hyödyttämään lainansaajayhteisöjä tai siirtyisi niiden omistajatahoille.

Korkotukilaissa ja aravalaissa säädettyjen yleishyödyllisyysvelvoitteiden mukaisesti korkotuki- tai aravalainaa saavan yhteisön osakkeet tai osuudet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena. On kuitenkin huomattava, että tämä vaatimus koskee vain korkotuki- tai aravalainaa saavia yhteisöjä. Myös voittoa tavoittelevat yritykset voivat perustaa yleishyödyllisyysvelvoitteet täyttävän tytäryhtiön, jonka tehtävänä on kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen rakennuttaminen ja omistaminen ja joille tätä tarkoitusta varten myönnetään korkotukilainaa tai aiemmin aravalainaa. Edellä kuvatut asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevat kohdekohtaiset rajoitukset ja lainansaajayhteisön toimintaa rajoittavat yleishyödyllisyysvelvoitteet pitävät huolen siitä, että korkotuki- tai aravalainaan liittyvä valtion tuki ei hyödytä lainansaajayhteisön omistajana olevaa, mahdollisesti voittoa tavoittelevaa emoyhtiötä muuten kuin sen lainansaajayhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton verran. Tällä tavoin tukijärjestelmässä yhdistyy toisaalta tuen kohdentumisen tiukka kontrollointi ja toisaalta tuen saannin avoimuus kaikille halukkaille toimijoille.

Suuret vuokrataloyhtiöt, kuten Kojamo Oyj ja SATO Oyj, ovat järjestelleet konsernirakenteensa siten, että valtion tukemia korkotuki- tai aravalainoitettuja asuntoja omistavat tytäryhtiöt muodostavat niiden konsernissa oman yleishyödyllisen osionsa. Näin ollen konsernin muiden yhtiöiden toimenpiteillä, kuten esimerkiksi emoyhtiön pörssilistautumisella, ei ole vaikutusta valtion tukemia asuntoja omistavien tytäryhtiöiden toimintaan tai niiden omistamien asuntojen asukkaiden asemaan. Näiden yleishyödyllisten tytäryhtiöiden on noudatettava toiminnassaan yleishyödyllisyysvelvoitteita sekä asuntojensa käyttöä ja luovutusta koskevia rajoituksia riippumatta siitä, onko niiden emoyhtiö listautunut pörssiin vai ei. Korkotuki- tai aravalainoitettujen asuntojen vuokranmäärityksessä tulee noudattaa omakustannusperiaatetta, eikä niiden vuokria voida nostaa esimerkiksi emoyhtiön tulostavoitteiden perusteella.

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä mainitaan myös asumistuet ja verotus. Niiden osalta toimivaltaisia ministeriöitä ovat sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että asumistuen saamiselle asetetuista edellytyksistä säädetään yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014). Laissa on säädetty esimerkiksi asumistukea saavan ruokakunnan hyväksyttävistä asumismenoista sekä enimmäisasumismenoista. Asumistuen maksamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, asuuko asumistukea saava henkilö pörssiyhtiön vai listautumattoman yhtiön omistamassa asunnossa. Kaikkien vuokra-asuntojen osalta on noudatettava asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia (481/1995), jonka mukaan vuokrasopimuksen ehtojen, mukaan lukien vuokran määrän, on oltava kohtuullisia. Lähtökohtana on, että vuokra-asunnon vuokra määräytyy sen mukaan, mitä siitä on vuokranantajan ja vuokralaisen kesken vuokrasopimuksessa sovittu. Jos vuokrankorotukset eivät pysy lain edellyttämän kohtuullisuuden rajoissa, vuokralainen voi viedä asian tuomioistuimen tai kuluttajariitalautakunnan tutkittavaksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö
PL 35
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Aleksanterinkatu 7
00100 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 39320
Internat. +358 9 160 39320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@ym.fi
www.ym.fi

Ville Koponen 10.9.2018 VN/4775/2018
VN/4775/2018-YM-2

Verotuksen osalta voidaan todeta, että korkotukilaissa ja aravalaissa tarkoitettu yleishyödyllisyyden käsite on eri asia kuin verotuksessa sovellettu yleishyödyllisyyden käsite. Verolainsäädännössä on asetettu yhteisön yleishyödyllisyydelle omat kriteerinsä, jotka poikkeavat korkotukilaissa ja aravalaissa säädetyistä korkotuki- tai aravalainan saajaa koskevista yleishyödyllisyysvelvoitteista. Korkotuki- tai aravalainaa saanut, ARAn nimeämä yleishyödyllinen asuntoyhteisö ei siis useinkaan ole verotuksessa yleishyödyllinen yhteisö, ja siten korkotuki- tai aravalainaa saanut yhteisö on toiminnastaan normaalisti verovelvollinen. Näin on asianlaita esimerkiksi Kojamo Oyj:n ja SATO Oyj:n ja niiden tytäryhtiöiden, myös korkotuki- tai aravalainaa saaneiden tytäryhtiöiden, osalta.

Lainsäädäntöneuvos Ville Koponen

Jakelu Tarkastusvaliokunta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö
PL 35
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Aleksanterinkatu 7
00100 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 39320
Internat. +358 9 160 39320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@ym.fi
www.ym.fi

Asiakirjan kansilehti

Asiakirjan tunniste

VN/4775/2018-YM-2

Asiakirjan MD5 tiiviste

eddad912665d5ec1c4d336b59abf0e2c

Allekirjoitukset

Allekirjoittaja	Allekirjoituspäivämäärä	Varmenteen myöntäjä
Ville Koponen	2018-09-10T13:30:32	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK