VUOKRATALOYHTEISÖJEN TALOUDEN TERVEHDYTTÄMINEN ERITYISEN VAIKEISSA TALOUS- JA ASUNTOMARKKINAOLOISSA

- Case Savonlinna

Selvitysraportti

Helmikuu 2018

LÄHETEKIRJELMÄ

Ympäristöministeriö asetti 30.11.2017 tekemällään päätöksellä allekirjoittaneen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on laatia selvitys Savonlinnan vuokra-asuntotilanteesta ja toimenpiteistä vakauttamiseksi.

Selvitystyön taustalla on, että Savonlinna ja Savonlinnan seutu ovat olleet voimakkaan rakennemuutoksen kourissa jo useiden vuosien ajan. Tilannetta on entisestään vaikeuttanut esimerkiksi Itä-Suomen yliopiston opettajakoulutuksen siirto Joensuuhun. Tämä ja muut vaikeudet ovat heijastuneet voimakkaasti kaupungin elinvoimaan, asukaslukuun, palveluihin ja talouteen. Alueella on sekä määrällisesti että suhteellisesti erittäin paljon tyhjiä valtion rahoittamia vuokra-asuntoja. Tästä johtuen asuntoja omistavat vuokrataloyhteisöt ovat ajautuneet taloudellisiin vaikeuksiin ja myös valtion riskit vuokra-asuntojen lainoittajana ja takaajana ovat suuret ja kasvavat edelleen.

Monissa kasvukeskusten ulkopuolisissa kunnissa väestö vähenee elinkeinorakenteen muutoksesta johtuen muuttoliikkeen suuntautuessa kasvukeskuksiin. Väestöltään vähenevissä kunnissa asuntojen tarjonta ylittää niiden kysynnän ja asuntoja jää tyhjilleen. Tyhjät asunnot aiheuttivat ongelmia sekä omistajilleen, asukkaille, kunnille ja valtiolle rahoittajana, että paikkakunnan asuntomarkkinoille. Ympäristöministeriössä toimi 1.2.2017 – 30.9.2017 AAKE-työryhmä, joka arvioi asuntokannan ja asuinolojen kehittämistoimenpiteitä kasvukeskusten ulkopuolella ja selvitti kasvukeskusten ulkopuolella sijaitsevien valtion tukemien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä sekä arvioi viimeisimpien lainsäädäntömuutosten toimivuutta ja riittävyyttä. Työryhmän ehdotusten johdosta on käynnistetty lainsäädäntöhanke aravalainakantaan kohdistuvien valtion taloudellisten tukitoimenpiteiden kehittämiseksi.

Selvityshenkilön toimeksiannossa selvityshenkilön tuli:

- kartoittaa ja arvioida Savonlinnan vuokra-asuntomarkkinoiden kokonaistilannetta
- kartoittaa ja arvioida Savonlinnan seudun asuntomarkkinatilannetta valtion riskienhallinnan näkökulmasta
- arvioida nykyisten käytössä olevien valtion taloudellisten tukitoimenpiteiden käytettävyyttä, tehokkuutta ja riittävyyttä Savonlinnan tilanteessa ottaen huomioon myös AAKE-työryhmän ehdotukset
- arvioida seudun asuntomarkkinoiden ja valtion riskien kehitystä

Selvityksessä tuli esittää nopeasti käynnistettäviä ja toteutettavia konkreettisia toimenpide-ehdotuksia Savonlinnan vuokra-asuntotilanteen vakauttamiseksi, valtion laina- ja takausriskien hallitsemiseksi ja sosiaalisen vuokra-asuntokannan kilpailukyvyn turvaamiseksi. Toimenpide-ehdotusten tavoitteena tulee olla asukkaiden asumismenojen kohtuullisuuden turvaaminen ja turvallisten asunto-olojen varmistaminen.

Selvitys ja toimenpide-ehdotukset tuli laatia yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa ja työn tuli olla valmis 31.1.2018 mennessä.

Selvitystä varten Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus ARAn ja Valtiokonttorin edustajat vierailivat tammikuussa 2018 Savonlinnassa, jossa tutustuttiin kaupungin ja kaupungin omistamisen vuokrataloyhteisöjen taloustilanteeseen sekä tulevaisuuden näkymiin. Lisäksi

kierrettiin yhdessä kaupungin edustajien kanssa tutustumassa vuokrataloihin paikan päällä. Samalla tutustuttiin joihinkin purettavaksi suunniteltuihin kiinteistöihin.

Selvitystä varten Valtiokonttorilta on pyydetty vielä erikseen kirjallista näkemystä Savonlinnaan tehdyn tutustumiskäynnin jälkeen. Vastaus on selvityksen liitteenä.

Savonlinnan kaupungin taloustilanteesta on laadittu katsaus ja kaupungin kanssa teemasta on käyty vielä erikseen keskusteluja. Lisäksi kaupungin omistamat yhtiöt ovat luovuttaneet vuokrataloyhtiöiden talouden tilaan liittyvää aineistoa selvityksen laatimista varten.

Kuulemisten lisäksi selvityksessä on luodattu Savonlinnan väestökehitystä ja asuntomarkkinoita. Savonlinnan kaupungin taloustilannetta ja asuntomarkkinoita on kuvattu luvussa 1.

Luvussa 2 on tarkasteltu vuokrataloyhteisöille nykyisin käytössä olevia talouden tervehdyttämiskeinoja, joita on toisaalta problematisoitu sen arvioimiseksi, miten keinot voivat toimia esimerkiksi Savonlinnan kaltaisessa haastavassa talous- ja asuntomarkkinatilanteessa. Luvun 2 kirjoitustyön taustalla on myös vuokrataloyhteisöiltä yleisesti saadut kommentit tervehdyttämistoimenpiteistä ja niiden toimivuudesta.

Luvussa 3 on ensin taustoitettu riskien hallintaan ja tervehdyttämiseen liittyviä näkökohtia ja tavoitteita ja sen jälkeen tehty esitykset kaikkein vaikeimmassa asuntomarkkina- ja taloustilanteessa olevien kuntien kuten Savonlinnan kaltaisten kaupunkien vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttämiksi.

Selvitystyön kirjoittamista on avustanut ARAn henkilöstöön kuuluvat asiantuntijat, luvun 1 osalta apulaisjohtaja Kimmo Huovinen, joka on laatinut koosteen Savonlinnan kaupungin taloustilanteesta. Asuntomarkkina-asiantuntija Hannu Ahola on laatinut selvitystä Savonlinnan asuntomarkkinoista ja tulevaisuuden näkymistä. Käytössä olevat vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttämiskeinot ja voimassa olevat tervehdyttämiseen liittyvän säädöskokonaisuutta on selvittänyt rahoituspäällikkö Heli Huuhka ja historiaa lakimies Liisa Meritähti . Lisäksi olen saanut kommentteja, ajatuksia ja palautetta edellä mainittujen henkilöiden lisäksi kehittämispäällikkö Marianne Jauholalta. Haluan lausua heille parhaat kiitokset avusta ja saamastani palautteesta.

Saatuani selvityksen ja ehdotukset valmiiksi, luovutan kunnioittavasti raportin ympäristöministeriölle.

Lahdessa, helmikuun 11 päivänä 2018

Hannu Rossilahti

TIIVISTELMÄ

Globalisaation, kaupungistumisen ja asuntomarkkinoiden polarisaatiokehityksen vallitessa kuntien erot menestyviin ja supistuviin kasvavat. Jo yli 210 kunnassa tämä on johtanut ARA-vuokrien kilpailukykyongelmiin markkinavuokrien ollessa edullisempia kuin valtion tukemassa asuntokannassa.

Väestön väheneminen yhdessä ARA-vuokrien kalleuteen ovat johtaneet kehitykseen, jossa valtion tukemia asuntoja jää yhä enenevässä määrin tyhjilleen samalla kun vuokrataloyhteisöjen talous heikkenee ja maksuvaikeudet kasvavat. Valtion käytössä olevat vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttämiskeinot eivät enää toimi yhtä tehokkaaksi kuin aiemmin, jolloin ongelmia oli vähemmän ja ne olivat tilapäisluonteisempiä. Nyt tietty osa kunnista sijoittuu pysyvämmin alenevan kehityksen alueisiin, joissa väestö vähenee, tyhjien asuntojen määrä kasvaa ja ongelmat kasaantuvat.

Alenevan kehityksen kunnille on tyypillistä alijäämäinen talous ja usein myös jo kumuloituneet alijäämät, jotka vaikeuttavat kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamista. Näillä kunnilla ei ole enää taloudellisia edellytyksiä harjoittaa aktiivista sosiaalista asuntopolitiikkaa tai panostaa talousvaikeuksissa kamppailevien asuntoyhtiöidensä talouden tukemiseen. Alenevan kehityksen oloissa nykyisin käytössä olevat tervehdyttämistoimet eivät varmista vuokrataloyhteisöjen tervehtymistä. Myöskään jatkuvissa alijäämissä kamppailevat kunnat, joilla on vaikeuksia rahoittaa edes lakisääteisiä toimintoja, ovat haluttomia tai kykenemättömiä antamaan enää uusia pääomia vuokrataloyhtiöihinsä. Vanhat aravavuokra-asunnot ovat usein myös huonossa kunnossa, sijaitsevat kysyntään nähden väärässä paikassa, ovat huoneistojakaumaltaan liian suuria eivätkä sovellu ikääntyvän väestön käyttöön.

Alenevan kehityksen kunnissa myös omistusasuntomarkkinat ovat vaikeutuneet, hinnat ovat pudonneet ja myyntiajat pidentyneet. Osa tästä kannasta on siirtynyt vuokra-asunnoiksi ja tämä lisää kilpailua vuokramarkkinoilla.

Selvityksessä tehtävien esitysten yhdeksi lähtökohdaksi esitetään, että valtion omassa antolainoituksessa ja siihen liittyvässä riskien hallinnassa otettaisiin soveltuvin osin huomioon rahalaitosten nykyisin käyttämät yleiset linjaukset liittyen riskien hallintaan ja minimointiin sekä toimintojen hallittuun jatkuvuuteen.

Tervehdyttämistoimenpiteiden tehostamiseksi ja valtion riskien hallinnan parantamiseksi ehdotetaan uutta tukiluokkaa kaikkein vaikeimmassa tilanteessa oleville, alenevan kehityksen alueilla sijaitseville vuokrataloyhteisöille sekä uutta konversioakordia, jossa vanhan aravalainan poismaksun yhteydessä lainaa leikataan antamalla osa aravalainasta anteeksi samalla kun kunta takaa uuden tilalle otettavan pankkilainan. Konversion yhteydessä vanhat aravarajoitukset poistetaan.

Uuden konversion lisäksi ehdotetaan nostettavaksi rajoitus- ja purkuakordien ja purkuavustuksen nykyisiä enimmäismääriä uudessa tukiluokassa.

Lisäksi estetään tervehdyttämiskeinoihin liittyvien lakien ja alemman asteisten asetusten ja määräysten uudelleen tarkastelua siten, että lait laadittaisiin uusien enimmäismäärien mukaisina ja tarkempi avustuksiin ja tukiin liittyvä säätely sijoitettaisiin alemman asteisiin säännöksiin siten, että tarpeiden ja tilanteen muuttuessa tervehdyttämistoimia ja valtion riskien hallintaa olisi mahdollista tehdä joustavasti, nopeasti, tuloksellisesti ja riskejä nykyistä paremmin halliten ja ennakoiden.

Muissa Pohjoismaissa ja esimerkiksi Ruotsissa, jossa vuonna 1998 oli 62.000 tyhjää vuokra-asuntoa, on saatu hyviä tuloksia lisäämällä julkisen tuen määrää vuokrataloyhteisöjen taloudellisessa tervehdyttämisessä samalla kun määrän vähentämiseen on yhdistetty ohjelmallisesti muita toimenpiteitä.

Sisällysluettelo

LÄHETEKIRJELMÄ

TIIVISTELMÄ

Johdanto

Näkökulmia valtion tuki- ja tervehdyttämistoimiin

1. Väestöltään vähenevän kaupungin tilannekuva – case Savonlinna

1.1. Savonlinnan kaupungin talous
1.2. Arvio Savonlinnan kuntakonsernin tunnusluvuista vuonna 2018 suhteessa kuntalain määrittelemiin erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan kriteereihin
1.3. Työllisyys, tulotaso ja talousnäkymät Savonlinnan alueella
1.4. Väestökehitys
1.5. Savonlinnan asuntokanta
1.6. Savonlinnan ARA-asunnot 2010-luvulla
1.7. Savonlinnan asuntomarkkinoiden kehitys ja tulevaisuuden näkymät
1.8. Savonlinnan vuokra-asuntomarkkinoiden kehitys ja tulevaisuuden näkymät
1.9. Yhteenveto Savonlinnan asuntomarkkinoista

2. Vuokrataloyhteisöjen taloudellisten tervehdyttämiskeinojen problematisointi

2.1. Huomioita AAKE-työryhmän raportissa esillä olleisiin tervehdyttämistoimenpiteisiin
2.2. Muita huomioita tervehdyttämistoimenpiteisiin
2.2.1. Hyvien pyrkimysten sumea logiikka
2.2.2. Tervehdyttämistoimien taloudellisten vaikutusten arviointi – ison kuvan ongelma
2.2.3. Kuntien riskinkantokyky on erilainen
2.2.4. Ehdoton tasapuolisuusvaatimus voi olla suurinta vääryyttä
2.3. Yhteenvetoa käytettävissä olevista talouden tervehdyttämistoimenpiteistä

3. Ehdotukset

3.1. Tavoite ja taustaa
3.2. Lähtökohdat esitykselle
3.2.1. Aravarajoitusten merkitys väestöltään vähenevissä kunnissa on kadonnut
3.2.2. Riskien hallinnan laaja näkökulma otettava huomioon
3.2.3. Rahoittajan ja yhteiskunnan näkökulma
3.3. Ehdotukset
3.4. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset

Johdanto

Näkökulmia valtion tuki- ja tervehdyttämistoimiin

Tyhjät asunnot syntyvät väestön vähenemisestä, muuttotappiosta, elinkeinorakenteen muutoksesta, valtion tukeman asuntokannan kilpailukykyongelmista ja asuntomarkkinoiden muutoksesta.

Ympäristöministeriön tammikuussa 2017 asettama työryhmä sai tehtäväksi selvittää kasvukeskusten ulkopuolella olevien valtion tukemien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä. AAKE-työryhmäraportissa, joka luovutettiin ministeriölle lokakuussa 2017, kuvataan tätä toimintaympäristöä ja tilannetta monipuolisesti. Seuraavassa joitakin poimintoja raportista:

”Väestö ja työpaikat vähenevät voimakkaasti kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla. Tämä vaikuttaa väistämättä myös asuntojen määrälliseen tarpeeseen muuttotappiokunnissa. Erityisesti vuokra-asuntojen kysyntä vähenee ja asuntoja jää tyhjilleen. Myös väestörakenteen muutos vaikuttaa asuntojen kysyntään: nuorempaa väestöä muuttaa työn perässä kasvukeskuksiin ja ikääntyneiden määrä kasvaa. Tulevaisuuden haasteena onkin sopeuttaa asuntokantaa vastaamaan kysyntää ja samalla turvata hyvät asuinolot kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla.

Väestöltään vähenevillä alueilla asuntojen tarjonta ylittää kysynnän. Tämä johtaa asuntojen tyhjäkäyttöön. Tyhjät ja vajaakäytössä olevat vuokratalot ovat ongelmallisia sekä asukkaille että vuokrataloyhteisöille. Tyhjäkäyttö vaikuttaa vuokrataloyhteisöjen talouteen, sillä tyhjäkäytöstä aiheutuu kustannuksia ja vuokrankorotuspaineita. Asukkaiden asumisviihtyisyys kärsii, vuokrat nousevat ja vuokrataloyhteisöjen taloudelliset vaikeudet altistavat asukkaat epävakaudelle asumisen jatkumisen suhteen.

Monet väestöltään vähenevillä alueilla toimivat vuokrataloyhteisöt kamppailevat taloudellisten vaikeuksien kanssa, ja tällaisten yhteisöjen tulevaisuus ja toimintamahdollisuudet voivat näyttää hyvin heikoilta. Asuntojen tyhjäkäyttö ja vuokrataloyhteisöjen taloudelliset vaikeudet myös estävät vuokrataloyhteisöä kehittämästä sitä asuntokantaa, joka alueella on yhä tarpeen.” (sivu 6.)

”Vuosina 1965-1975 rakennettiin puoli miljoonaa uutta asuntoa, joista suuri osa aluerakentamiskohteina lähiöihin. Aravalainoitettujen asuntojen hinta- ja laatuohjauksella pyrittiin pitämään rakentamiskulut ja asumiskulut mahdollisimman alhaisina. Kaupungistumiskehityksen vuoksi asutuskeskusten asuntotarpeita tyydytettiin rakentamalla aravalainoituksella valtion tukemia asuntoja kaupunkien ja kuntakeskusten liepeille.

Aravalainoitettuja asuntoja rakennettiin kuitenkin paljon myös sellaisille alueille, jotka nykypäivän muuttoliikkeen valossa ovat väestöltään väheneviä alueita. Aravalainat olivat saajilleen edullisia ja asumiskustannukset muodostuivat asukkaille kohtuullisiksi lainajärjestelmän rakenteesta johtuen. Lainajärjestelmä perustui oletukseen korkeasta inflaatiosta, minkä vuoksi laina-ajat ovat pitkiä ja niiden lyhennysohjelmat takapainotteisia. Nykyoloissa lainajärjestelmän rakenne saattaa kuitenkin hankaloittaa esimerkiksi peruskorjaamista, sillä lainojen pääomakustannukset ovat usein korkeita vielä peruskorjausten tullessa ajankohtaiseksi. Lisäksi aravalainojen korot ovat osassa lainakantaa olleet hyvinkin korkeita verrattuna vallitsevaan markkinakorkotasoon.”

Tyhjien asuntojen määrän kasvu niin kasvukeskusten ulkopuolella kuin myös kasvu keskusten reuna-alueilla on alkanut näkyä jo 1990-luvulta lähtien. Aravajärjestelmän alkuajoista nykyhetkeen

tultaessa onkin siirrytty vuokra-asuntopulasta asuntojen ylitarjontaan monissa osin maata. Aiemmin tarpeeseen rakennetut vuokratalot eivät enää houkuttele asukkaita samalla tavoin. Lisäksi valtion tukeman asuntokannan asukasrakenne on joiltain osin muuttunut viime vuosikymmeninä. Kun vuokra-asuntoja rakennettiin asuntopulan aikana, ne oli ennen kaikkea tarkoitettu työssä käyville ja perheille, jotka muuttivat työn perässä kaupunkikeskuksiin. Nyt ARA-kannan asukkaat varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella ovat kasvavassa määrin esimerkiksi vanhuksia ja pienituloisia henkilöitä, jotka tarvitsevat tukea asumiseensa" (s. 13)

"Tyypillistä sellaisille kunnille, joissa ylitarjontaa ARA-vuokra-asunnoista esiintyy, on väestön väheneminen ja ARA-asuntokannan huono kunto." (s.14)

"Asuntojen vajaakäyttö väestöltään vähenevällä alueella johtuu usein elinkeinorakenteen muutoksesta ja tästä johtuvasta muuttoliikkeestä. Sen lisäksi, että muuttoliikkeen myötä asuntoja on liikaa, ongelmana voi usein olla myös ARA-asuntojen soveltumattomuus niille, jotka paikkakunnalla edelleen asuvat. Lisäksi esimerkiksi ruokakuntien koon pieneneminen, ikärakenteen muutos, palveluiden ääreen muuttaminen sekä kuntaliitokset vaikuttavat erityisesti pienten kuntakeskusten asuntokysyntään.

Yksi syy tyhjien asuntojen määrän kasvuun on ollut ruokakuntien koon pieneneminen ….asuntojen huoneluku ei aina vastaa kysyntää… Suuria vuokra-asuntoja tarvitaan yhä vähemmän ja pienille asunnoille on yhä enemmän kysyntää.

Toinen syy siihen, että ARA-vuokra-asuntokanta ei aina vastaa kysyntää, on asuntojen usein syrjäinen sijainti. Vanhat aravalainoitetut vuokra-asunnot sijaitsevat yleensä liian kaukana keskustoista ja palveluista. ARA-vuokra-asuntoja on erityisen paljon kaupunkien reuna-alueiden lähiöissä, jotka varsinkin vähenevän väestön kunnissa ovat hiljentymässä. Myös ikääntyneen väestön osuuden kasvu aiheuttaa kuntien asuntokannalle uudenlaisia vaatimuksia. Ikääntynyt väestö hakeutuu keskustoihin palveluiden ääreen, mikä jättää vanhempia ja liian suuria asuntoja tyhjäksi.

Lisäksi ARA-asuntokannan ongelmana väestöltään vähenevillä alueilla voi olla sen ikä. Näillä alueilla valtion tukema asuntokanta, joista suurin osa on rakennettu 1970-1980-luvuilla, on jo peruskorjausiässä, mutta yhteisöjen taloudelliset mahdollisuudet korjauksiin voivat olla heikot. Asuntojen liian suurenkoon ja huonon sijainnin vuoksi vuokratalojen peruskorjaaminen ei myöskään ole aina järkevää.

Tyhjillään olevat asunnot aiheuttavat ongelmia niin omistajayhteisöilleen, asukkaille kuin myös kunnille ja valtiolle. Tyhjillään olevista vuokra-asunnoista aiheutuvat vuokratappiot vaikuttavat negatiivisesti omistajayhteisöjen talouteen sekä lisäävät lainanmyöntäjien ja takaajien rooleissa olevien kuntien ja valtion riskiä. Samanaikaisesti tyhjät asunnot sekä niiden vähenemiseen kohdistetut toimenpiteet voivat aiheuttaa häiriöitä kuntien asuntomarkkinoille laajemminkin.

Asuntojen vajaakäyttö johtaa myös korkeampiin vuokriin. Korkeammat vuokrat taas johtavat entistä suurempaan vajaakäyttöön. Vajaakäytöstä johtuvat vuokratappiot ovat kohtuulliseen rajaan asti sisällytettävissä asukkailta perittäviin omakustannusvuokriin, mutta liian korkeaksi nouseva vuokrataso voi muodostua ongelmaksi. Jos ARA-asuntojen vuokrat ovat jo samalla tasolla kuin vapaarahoitteisten asuntojen vuokrataso paikkakunnalla, ei niitä ole varaa korottaa. Lisäksi on huomattava, että markkinavuokrien asettuminen ARA-vuokrien alapuolelle on loogista niissä kaupungeissa, joissa on ylitarjontaa vuokra-asunnoista, sillä yksityisten vuokranantajien kannattaa asettaa hinta hieman ARA-vuokraa matalammalle." (s.18)

Todettakoon, että Suomessa on Kelan tilastojen mukaan jo yli 210 kuntaa, joissa ARA-vuokrat ovat keskimäärin korkeammat kuin markkinavuokrat.

1. Väestöltään vähenevän kaupungin tilannekuva – case Savonlinna

1.1. Savonlinnan kaupungin talous

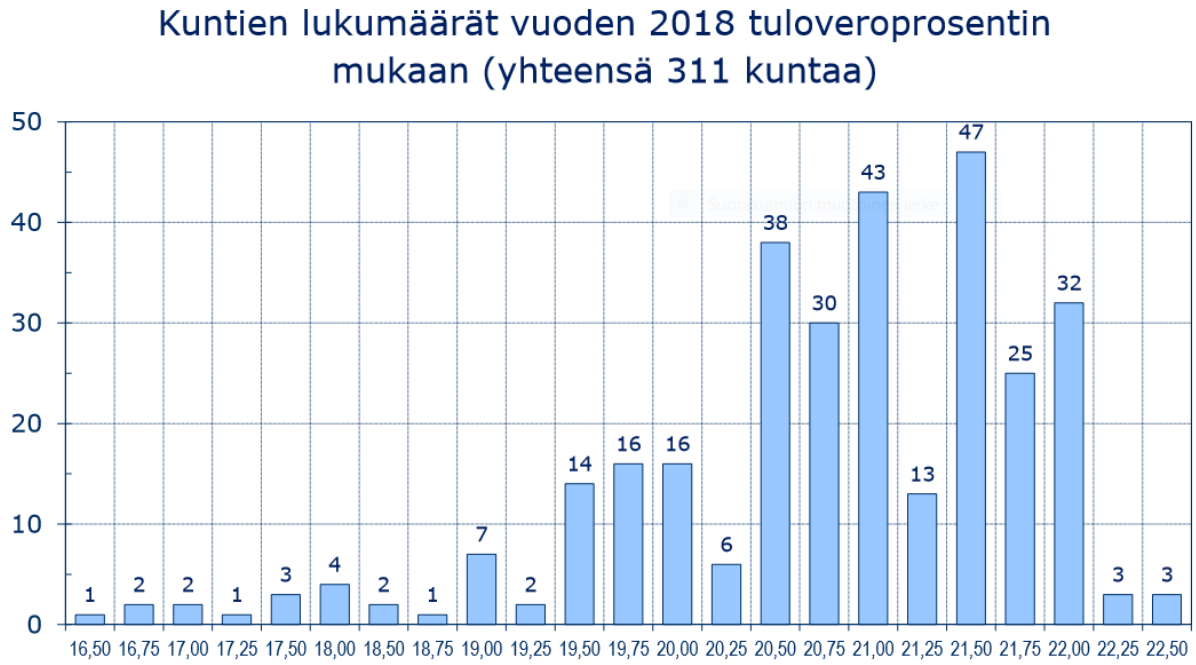
Savonlinnan kaupunki on viime vuosina sopeuttanut ja tasapainottanut talouttaan onnistuneesti. Valtuuston asettama henkilöstön vähentämistavoite kuntaliitostilanteesta 1.1.2013 on – 225 henkilötyövuotta vuoteen 2020 mennessä. Toimialat ovat laatimissaan henkilöstösuunnitelmissa varautuneet ajalla 1.1.2013-2021 henkilöstömäärän vähentämiseen yhteensä - 218 henkilöllä.

Savonlinnan uuden kaupunkistrategian keskeisenä tavoitteena on asiakaslähtöinen ja taloudellinen palvelurakenne, jotta kaupungilla on hallittu ja vakaa talous. Palvelujen järjestäminen toteutetaan ja sopeutetaan vähenevään asukaspohjaan suunnitelmakaudella niin, että tuloveroprosenttia ja kiinteistöveroja voidaan laskea.

Kaupungin talouden vakauttamiseen ja sen vakaana pitämiseen aiheuttaa suuren riskin kaupungin negatiivinen väestökehitys (n. -350 hlö/v) ja korkea työttömyysaste. Opettajakoulutuksen lakkaaminen 1.8.2018 Savonlinnassa tulee vähentämään; kaupungin asukasmäärä arviolta n. 1 500 asukkaalla, ostovoimaa yli 10 milj. eurolla sekä kriisiyttää tiettyjen vuokrataloyhtiöiden talouden. Mahdollisiin konserniriskeihin Savonlinna varautuu konsernirakennetta selkeyttämällä ja myymällä yhtiöitä/osakkeita. Valtuuston asettama tavoite n. 1,5 milj. euroa,

Taloussuunnitelmassa on määrärahavaraus 1,1 %:n suuruisiin palkkojen yleiskorotuksiin v. 2018. Lisäksi opiskelija-asuntoja omistavan vuokrataloyhtiön takausvastuiden, n. 7 milj. euroa, mahdolliseen realisoitumiseen on taloussuunnitelmassa pystytty varautumaan noin 41 %:lla.

Taloussuunnitelma sisältää kunnallisveron alennuksen 0,50 % -yksikköä vuonna 2018, vaikka veroennustearvion mukaan kaupungin verotulo ilman verotuloprosentin alennusta laskee vuonna 2018 – 1% ja kasvaa seuraavina taloussuunnitelmavuosina n. 1 %/v. Kiinteistöveroprosentteja on alennettu keskimäärin -0,03 %, paitsi rakentamattoman rakennuspaikan osalta lasku on 2 %. ja voimalaitosten kiinteistövero on 2,5 %. Kunnallisvero on laskun jälkeenkin korkea, 22,0 %. Keskimääräinen kunnallisvero on 19,86 % ja ainoastaan 6 kunnassa on korkeampi tuloveroaste kuin Savonlinnassa.



Lähde:Kuntaliitto

Valtionosuustulo kasvaa vuoteen 2017 verrattuna n. 2 % eli 47 e/as. Valtionosuustuloon 81 milj. euroa sisältyy saaristo-osakuntalisä. Taloussuunnitelmakaudella valtionosuustulon arvioidaan pysyvän vuoden 2018 tasolla, kun mahdollista sote-uudistusta ei olla huomioitu. Valtio kompensoi valtionosuuksien kautta kunnille valtion päättämien toimenpiteiden vaikutukset, jotka vähentävät kuntien verotulopohjaan. Vuosikate on 9,8 milj. euroa ja suunnitelman mukaiset poistot 8,7 milj. euroa .

Suuren riskin kaupungin talouteen aiheuttaa ajalla 2018 – 2019 sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakaspalvelujen ostot, jotka esim. vuonna 2017 tulevat ylittymään talousarvioon nähden alustavan ennakkotiedon perusteella n. 8 milj. euroa.

Bruttoinvestoinnit vuonna 2018 ovat 13,6 miljoonaa ja nettona 13,4 miljoonaa euroa. Ajalla 2018 – 2021 nettoinvestoinnit ovat yhteensä 35,4 miljoonaa euroa. Paineet investointiohjelman kasvattamiseen ovat suuret, koska velkakehityksen pitämiseksi valtuuston strategiassa määrittelemässä tasossa (valtakunnan keskitasossa asukasta kohden) on investointeja jouduttu siirtämään toteutettavaksi suunnitelmakauden jälkeisille vuosille tai toteuttamaan leasingrahoituksella. Leasingrahoituksen käyttöön vaikuttaa olennaisesti kaupungin taloudellinen liikkumavara tulevalla taloussuunnitelmakaudella.

Taloussuunnitelmaan sisältyvän investointiohjelman toteutuessa kaupungin pitkäaikainen velkamäärä vähenee 3,6 milj. euroa, mutta asukaskohtainen velkamäärä kasvaa yli 100 e/as, kun kaupungin asukasmäärä laskee vuoteen 2021 mennessä arviolta n. 1 300 asukkaalla.

1.2. Arvio Savonlinnan kuntakonsernin tunnusluvuista v. 2018 suhteessa kuntalain määrittelemiin erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan kriteereihin

Savonlinnan kaupungin vuoden 2016 tilinpäätöksessä kumulatiivista alijäämä oli n. 2,5 milj. euroa ja konsernitilinpäätöksessä 5,7 milj. euroa. Savonlinnan kaupungin taloussuunnitelma on laadittu

sillä olettamuksella, että taseessa oleva kumulatiivinen alijäämä on katettu vuonna 2017. Suuren riskin kumulatiivisen alijäämän kattamiseen aiheuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakaspalvelujen ostot, jotka vuonna 2017 tulevat ylittymään talousarvioon nähden alustavan ennakkotiedon perusteella n. 8 milj. euroa. Mikäli kustannuskehitys em. palvelujen osalta tulee olemaan sama vuosina 2018 – 2019 (ennen sote-uudistuksen voimaantuloa), tulee kaupungin talous kriisiytymään uudestaan ja se tasapainottaminen tulee olemaan vaikeaa ilman mittavia veronkorotuksia.

Erityisen vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen liittyvät tunnusluvut:

1) Kuntakonsernin vuosikate on ilman peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen

Tavoitteena, että vuosikate on positiivinen yli 20 milj. euroa ja se ei ylitä raja-arvoa. Tätä tavoitetta joudutaan laskemaan sote-palvelujen kustannuskehityksen perusteella.

2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,00 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti

Kaupungin tuloveroprosentti 22,00 % ja se ylittää raja-arvon 2,16 %-yksiköllä

3) Asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 % prosentilla

Lainamäärä ei ylitä kaikkien kuntakonsernin keskimääräistä lainamäärää vähintään 50 % prosentilla, vaan on lähellä kaikkien kuntakonsernien keskimääräistä lainamäärää n. 6 000 euroa/as.

4) Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia

Suhteellinen velkaantuneisuus on alle 80 % ja se ylittää raja-arvon

Savonlinnan kaupungin osalta neljästä kriteeristä täyttyy kaksi.

Kaupungilla on yhteensä noin 25 milj. euron takausvastuut (n. 710 euroa/asukasta kohden), joista noin 88 % on konserniyhteisöjen ja noin 12 % muiden yhteisöjen lainoista. Asunto- ja yritystilavuokrausyhtiöille takauksia on noin 60 %. Vastavakuuksia on noin 7,5 milj. euron arvosta. Savonlinnan osalta takausten realisoituminen vaikuttaisi kaupungin talouteen kielteisesti. Lisäksi Savonlinna on arvioinut, että opettajakoulutuslaitoksen siirto vaikuttaa verotuloihin vuositasolla negatiivisesti vähintään 3 miljoonaa euroa. Myös negatiivisen väestökehityksen on arvioitu vähentävän verotuloja noin 3 miljoonaa euroa.

1.3. Työllisyys, tulotaso ja talousnäkymät Savonlinnan alueella

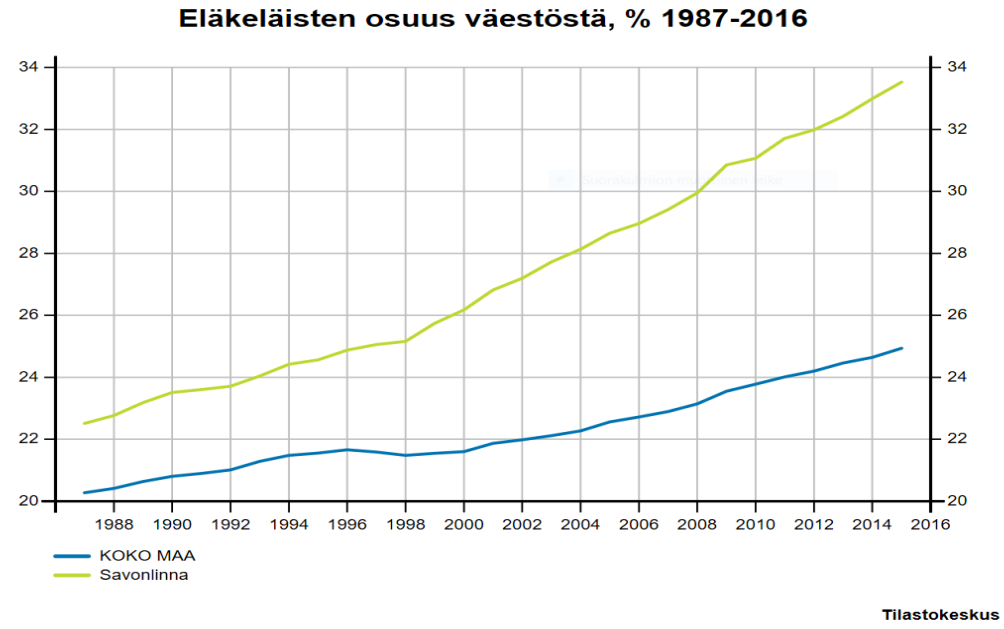
Työttömiä työnhakijoita oli vuoden 2017 marraskuun lopussa 2 052 henkilöä ja työttömyysaste 13,2 %. Vuoden aikana (11/2016-11/2017) työttömyys on vähentynyt Savonlinnassa 364 henkilöllä, mutta on edelleen huomattavasti korkeampi kuin maassa keskimäärin. Kaupungin osuus yli 300 päivää työttömänä olleista ja yli 1 000 päivää työttömänä olleiden palkkatukien maksatuksesta arvioidaan olevan vuonna 2018 noin 2,4 milj. euroa. Kaupungin merkittävällä panostuksella pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon on palkkatukien maksuosuus saatu pidettyä alle 3 milj. euron.

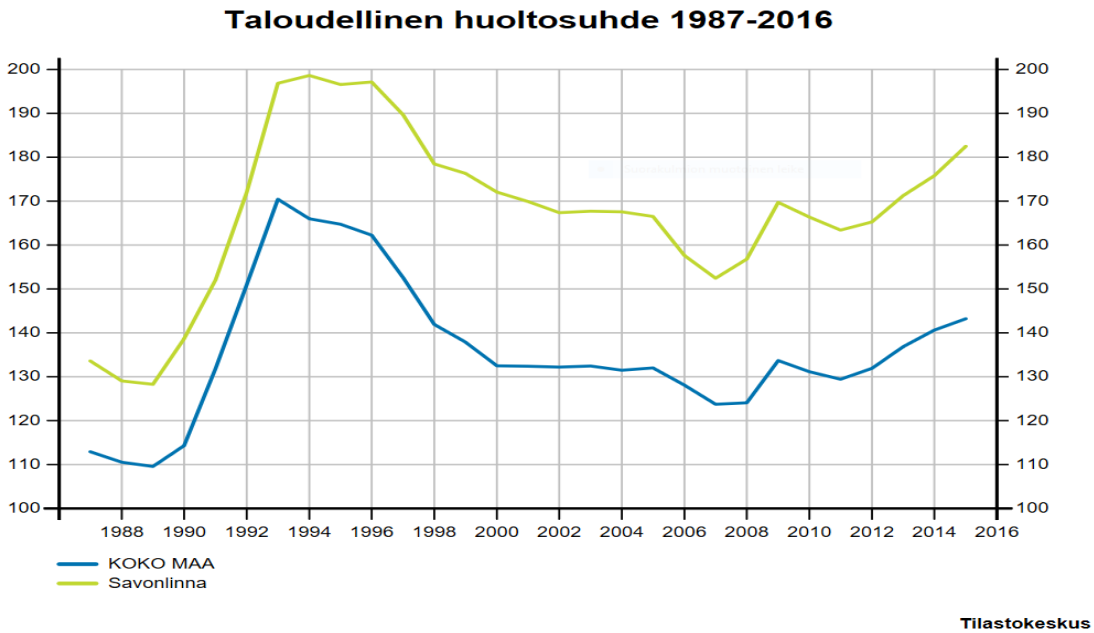
Sote –uudistus toteutuessaan luo Savonlinnan ylle suuren riskin eli tuleeko erikoissairaanhoidon palvelutuotanto säilymiseen Savonlinnassa. Jos erikoissairaanhoito keskitetään valtakunnassa

suurempiin yksiköihin, tulee Savonlinnasta häviämään sen myötä yhteensä yli 500 työpaikkaa. Kaupungin talous on tuolloin, kun huomioidaan jo muut aiemmin talouteen vaikuttaneet tekijät, kriisiytynyt.

Kotitalouksien keskimääräinen tulotaso on 32 655 euroa vuodessa (koko maa 39 270 euroa).

Savonlinnan kaupungin ikärakenne on selvästi keskimääräistä vanhusvoittoisempi. Eläkeläisten osuus on yli 33 % väestöstä ja opettajakoulutuksen lakkauttaminen nostaa edelleen eläkeväestön suhteellista osuutta. Myös taloudellinen huoltosuhde on selvästi koko maata heikompi ja tulee heikkenemään edelleen.



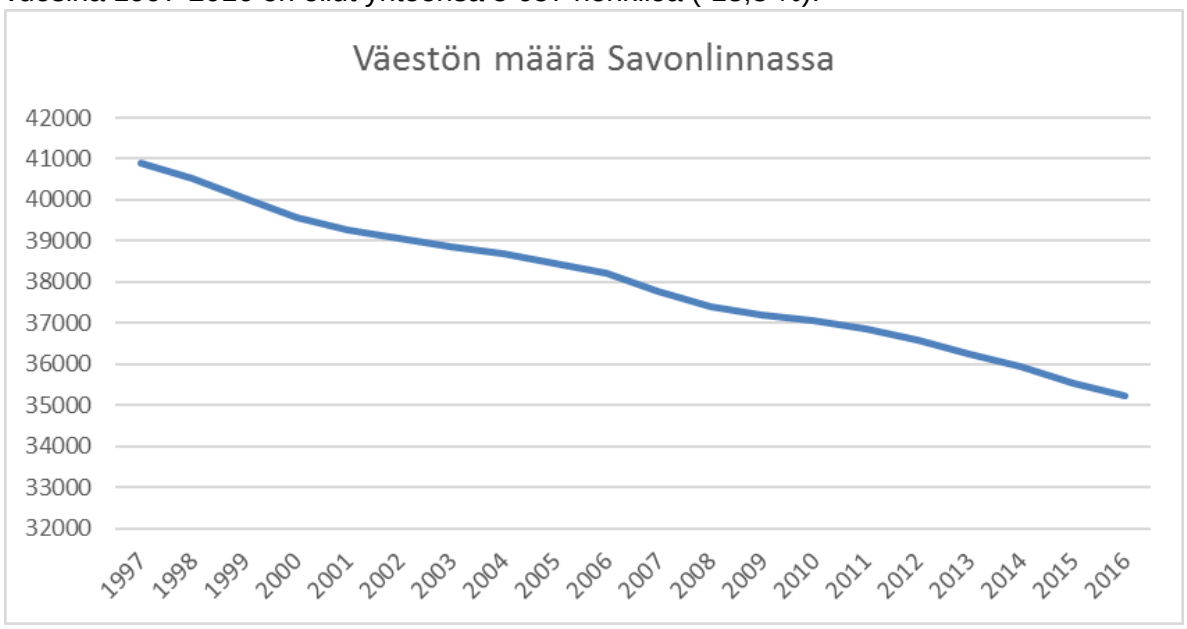


Teollisuudella ja muulla elinkeinoelämällä Savonlinnassa menee kohtuullisen hyvin. Metsäteollisuus on investoinut Savonlinnaan noin 100 milj. euroa ja metsäsektorin kehitysnäkymät

ovat edelleen varsin positiiviset (esim. Metsä Woodin suunnitelmasta uuden kertopuulinjan rakentamisesta Punkaharjun tehtaalleen, työllisyysvaikutus valmistuttuaan yhteensä n. 75 htv). Lisäksi kaupan investointihankkeita on vireillä noin 100 miljoonan ja matkailun osalta noin 250 miljoonan, mutta varmuutta niiden toteutumisesta ei ole. Kaupunki on panostanut elinkeinotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa.

Opettajakoulutuksen lakkaaminen on huomattava yhdellä kertaa tulevaa negatiivinen shokki Savonlinnan alueen talouteen. Kuntatalousselvityksen mukaan kaupunki menettää 900 opiskelijaa, noin 300 työpaikkaa ja 13 miljoonaa euroa ostovoimaa alueen taloudesta. Se heijastuu niin kunnan talouteen ja verotuloihin kuin työllisyyteenkin. Väkiluku tulee pienemään noin 1 500 – 2 000 henkilöä enemmän kuin mitä ilman muutosta (n. 5 %). Ennen kaikkea vaikutukset näkyvät Savonlinnan asuntomarkkinoilla, jossa hinta- ja vuokrataso tulee alenemaan entisestään.

Vuoden 2016 lopussa Savonlinnan väkiluku oli 35 242 asukasta. Savonlinnan väestötappio vuosina 1997-2016 on ollut yhteensä 5 657 henkilöä (-13,8 %).

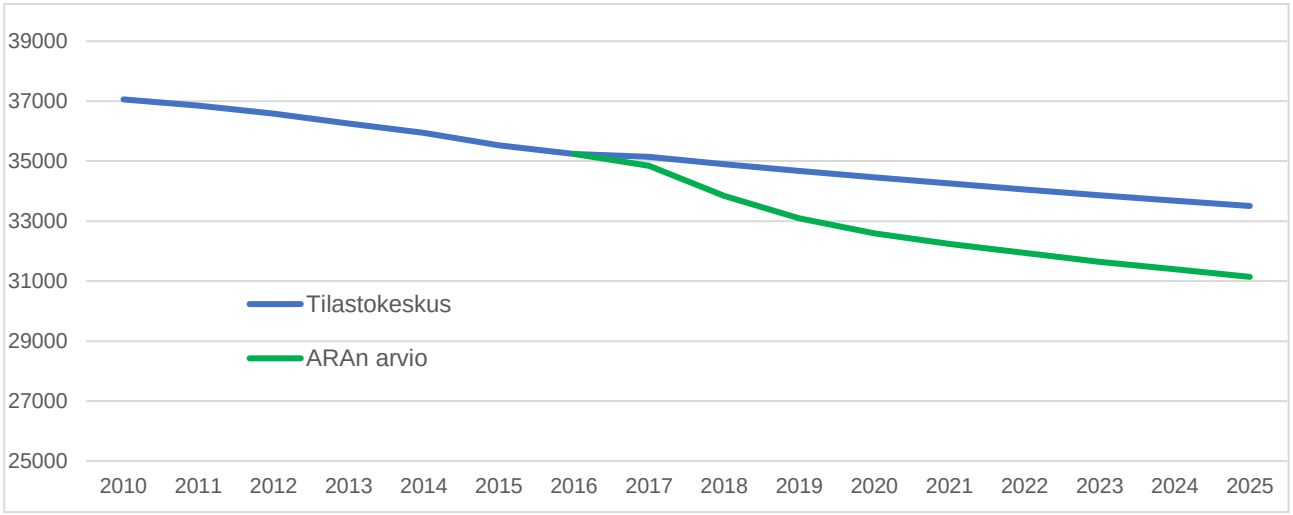


lähteet: Savonlinnan kaupungin talousarvioesitys vuodelle 2018, Tilastokeskus, Kuntaliitto, Etelä-Savon ELY-keskus, Savonlinnan kaupungin muistio 17.5.2016

1.4. Väestökehitys

Savonlinnan väkiluku oli vuoden 2016 lopulla 35 200[1]. Väestö on vähentynyt yhtäjaksoisesti vuodesta 1996 alkaen, jolloin väkiluku oli 41 200 nykyiset liitoskunnat huomioiden. Väestön keskimääräinen vähentyminen on 2000-luvulla ollut 0,7 % vuodessa ja 2010-luvulla 0,8 % vuodessa. 2000-luvulla väestö on vähentynyt keskimäärin 280 henkilöllä vuodessa. Tilastokeskuksen vuoden 2015 väestöennusteen mukaan Savonlinnan väestö vähentyy vuoteen 2040 mennessä keskimäärin 0,5 % vuodessa

Kuvio 1. Savonlinnan väestönkehitys 2010-2025



OKL:n siirtyminen Joensuuhun toteutuu vuonna 2018. Muutos koskee noin 900 OKL:n oppilasta ja 120 yliopiston työntekijää. ARAn arvion mukaan väestön väheneminen on suurimmillaan vuonna 2018, noin 1 000 henkilöä ja vuonna 2019, noin 750 henkilöä. OKL:n siirron vaikutukset tasaantuvat vuoden 2020 jälkeen, jonka jälkeen väestö vähenee 250-350 henkilöllä vuodessa. Määrä on korkeampi kuin Tilastokeskuksen ennusteessa, mutta se on lähempänä ennen OKL:n siirtoa toteutunutta kehitystä.

Väestön vähenemisen lisäksi Savonlinnan väestö ikääntyy nopeasti. Vuonna 2016 yli 65-vuotiaita oli 26 % väestöstä. Vuonna 2025 joka kolmas savonlinnalainen on yli 65-vuotias.

1.5. Savonlinnan asuntokanta

Savonlinnassa oli vuoden 2016 lopulla 22 800 asuntoa (Taulukko 1). Asunnoista on kerrostaloissa 41 %, omakotitaloissa 41 % ja rivitaloissa 16 %. Omistusasuntoja on hieman yli puolet ja vuokra-asuntoja reilu kolmasosa. Vuokra-asuntoja on yhteensä 8 200, joista ARA-asuntoja on 42 % ja vapaarahoitteisia 58 %. Vuokra-asuntojen osuus on yhteensä 36 %. Vuoteen 2000 verrattuna vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä on kasvanut 1 000:lla ja ARA-asuntojen vähentynyt 800 asunnolla.

Taulukko 1 Savonlinnan asunnot hallintamuodon mukaan 2000 ja 2016 (Elinympäristön tietopalvelu Liiteri)

[1] Vuoden 2017 ennakkotiedot ovat viivästyneet Tilastokeskuksen aineisto-ongelmien takia.

Hallinta- ja rahoitusmuoto	**2000**	osuus	**2010**	osuus	**2016**	osuus
Omistusasunnot	11 915	*57 %*	12 051	*54 %*	12 054	*53 %*
ARA-asunnot	4 249	*20 %*	3 615	*16 %*	3 466	*15 %*
Vapaarah. vuokra-asunnot	3 705	*18 %*	4 344	*19 %*	4 712	*21 %*
Muut vapaarah. asunnot	1 002	*5 %*	2 340	*10 %*	2 554	*11 %*
Yhteensä	**20 871**	*100 %*	**22 350**	100 %	**22 786**	***100 %***

1.6. Savonlinnan ARA-asunnot 2010-luvulla

Rajoitusten alaisia ARA-asuntoja oli vuoden 2016 lopulla Savonlinnassa 3 466. Niistä oli tavallisia vuokra-asuntoja 2 083, vanhusten vuokra-asuntoja 598, opiskelija-asuntoja 622 ja muiden erityisryhmien asuntoja 163. Normaalien vuokra-asuntojen määrä on laskenut vuoteen 2010 verrattuna 190 asunnolla, mutta erityisasuntojen määrä on kasvanut 44 asunnolla.

Taulukko 2 ARA-asunnot käyttötarkoituksen mukaan 2010 ja 2016 (ARA, Elinympäristön tietopalvelu Liiteri)

Savonlinna	**2010**	**2016**
Normaalit ARA-vuokra-asunnot	2 276	2 083
Vanhusten asunnot	580	598
Opiskelija-asunnot	612	622
Muiden erityisryhmien asunnot	147	163
Erityisryhmien asunnot yht.	1 339	1 383
ARA-asunnot yht.	**3 615**	**3 466**

Savonlinnaan on rakennettu 2010-luvulla vain 2 erityisryhmäkohdetta: muistihäiriöisille vanhuksille 36 asuntoa ja kehitysvammaisille 15 asuntoa. ARAn peruskorjauslainoitusta on saanut 4 vanhustentaloa ja 1 normaali vuokratalo, joissa yhteensä 43 asuntoa. Rajoituksista on vapautunut vuodesta 2010 lukien 226 ARA-asuntoa, minkä lisäksi 328 asuntoa on vapautettu rajoituksista ARAn päätöksellä. Viimeksi mainituista 193 asunnolle on haettu purkulupa.

Tilastoissa entiset ARA-asunnot muuttuvat vapautumisen tai vapauttamisen jälkeen omistusasunnoiksi tai vapaarahoitteisiksi vuokra-asunnoksi. Savonlinnassa oli vuoden 2016 lopulla omistusasuntoina 234 entisistä ARA-asuntoa. Vuokralla oli 733 asuntoa, mikä vastaa noin 15 % Savonlinnan vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrästä. Jos markkinoilla on ennestään ylitarjontaa vuokra-asunnoista, ei niiden muuttuminen vapaarahoitteiseksi muuta tilannetta. Mikäli niiden vuokrataso on edullisempi kuin ARA-asunnoissa, voivat ne lisätä tyhjien ARA-asuntojen määrää kunnassa.

Taulukko 3. Vapautuneet ja vapautetut ARA-asunnot 2010-2017 (ARA, Elinympäristön tietopalvelu Liiteri)

Savonlinna	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**Yhteensä**
Vapautuneet	20	10	29	16	96	40	0	15	**226**
Vapautetut	27	0	19	29	10	47	42	154	**328**
Purkuluvat	0	0	0	29	10	0	0	154	**193**

1.7. Savonlinnan asuntomarkkinoiden kehitys ja tulevaisuuden näkymät

Savonlinnassa tehtiin vuosina 2010-2013 yli 500 vanhojen asuntojen kauppaa vuodessa (Taulukko 4.) Vuosina 2014 ja 2015 kauppojen määrä laski alle 500. Vuosina 2016 kauppoja tehtiin vain 355, mikä on yli 30 % vähemmän kuin vuosina 2010-2013. Vuoden 2017 ennakkotietojen mukaan kauppamäärä laskee lähemmäs 300 asuntokauppaa.

Vanhojen kerro- ja rivitalokauppojen hinnat nousivat 2010-2012 keskimäärin 2,6 % – 2,9 % vuodessa. Vuosina 2013-2015 hintojen muutokset olivat vähäisiä, mutta vuonna 2016 hinnat laskivat 3,0 %, kun tieto OKL:n siirrosta varmistui. Vuonna 2017 hinnat laskevat arviolta edelleen noin 3,0 %. Vieläkin suurempi hintojenpudotus on todennäköinen vuonna 2018, kun OKL:n siirtyminen syksyllä toteutuu.
Hinnat laskevat ARAn arvion mukaan noin 4 % tarjonnan lisääntyessä ja kysynnän heikentyessä samaan aikaan. Seuraavina vuosina keskihinnat laskevat edelleen 2,5 % (2019) ja 1,7 % (2020). Vuoden 2020 jälkeen tilanne asuntomarkkinoilla tasapainottuu, minkä jälkeen hintamuutokset ovat vastaavia kuin muissa samanlaisessa väestökehityksessä olevia kuntia.

OKL:n siirron aiheuttama markkinasokki jakautuu tasaisesti vuosille 2016-2020, minkä takia jyrkkää pudotusta ei ole odotettavissa Savonlinnan keskustan ja sen lähialueiden kerros- ja rivitaloasuntojen hintatasoon. Suurempi lasku edellyttäisi pakkorealisointeja. Heikko kysyntä kuitenkin venyttää myyntiaikoja. Vaikeimmin myytäviä ovat vanhat omakotitalot. Niiden tarjontaa lisää väestön ikääntyminen ja siirtyminen helpompiin asumisratkaisuihin.

Savonlinnassa oli tammikuun alussa 2018 myynnissä 177 kerrostalohuoneistoa, 78 rivi- tai paritalohuoneistoa ja 142 omakotitaloa (Etuovi.com 10.1.2018). Omistusasuntojen tarjontaa on reilusti, sillä kerros- ja rivitalojen tarjonta vastaa yhden vuoden kauppamäärää ja omakotitalojen peräti kahden vuoden kauppamäärää (Taulukko 4.). Tilanne on vastaava monessa muussakin muuttotappiokunnassa. Runsas tarjonta hillitsee hintatason nousua ja pidentää myyntiaikoja.

Taulukko 4 Savonlinnan asuntokaupat ja neliöhinnat 2010-2020 (Tilastokeskus, MML, arvio 2017-2020 ARA)

Kaupat, kpl	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Kerrostalot	327	318	349	283	230	237	199	180	160	170	180
Rivi- ja pientalot	110	129	108	138	129	109	81	75	70	75	80
Omakotitalot	115	131	110	102	108	106	75	70	70	70	70
Yhteensä	**552**	**578**	**567**	**523**	**467**	**452**	**355**	**325**	**300**	**315**	**330**

Neliöhinta	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Kerrostalot	1 309	1 347	1 369	1 410	1 384	1 418	1 393	1 350	1 300	1 270	1 250
Rivi- ja pientalot	1 240	1 285	1 345	1 211	1 274	1 237	1 147	1 100	1 050	1 020	1 000
Yhteensä	1 290	1 328	1 363	1 341	1 343	1 357	1 316	1 276	1 224	1 193	1 173
Muutos-%	*2,7 %*	*2,9 %*	*2,6 %*	*-1,6 %*	*0,1 %*	*1,0 %*	*-3,0 %*	*-3,0 %*	*-4,1 %*	*-2,5 %*	*-1,7 %*

1.8. Savonlinnan vuokra-asuntomarkkinoiden kehitys ja tulevaisuuden näkymät

Savonlinnassa on vuoden 2018 alussa 3 300 ARA-asuntoa ja arviolta noin 4 800 vapaarahoitteista vuokra-asuntoa. Vuoden 2017 aikana tapahtuneet ARA-asuntojen vapauttamiset huomioon ottaen ARA-asuntojen määrä on laskenut yli 1 000 asunnolla vuoteen 2000 verrattuna, mutta tilalle on tullut vastaava määrä vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja.

ARA-vuokrat ja markkinavuokrat olivat pitkään lähes samalla tasolla, mutta vuodesta 2013 alkaen markkinavuokrat ovat olleet ARA-vuokria edullisempia. Vuonna 2017 vuokrien eroa oli 0,5 euroa neliöltä, mutta määrä tulee todennäköisesti kasvamaan lähivuosina ylitarjonnan lisääntyessä (Taulukko 5.).[2]

[2] Vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat ovat omistajien vapaasti määrättävissä. ARA-vuokrat on hinnoiteltava omakustannusperusteisesti, mikä heikentää ARA-asuntojen kilpailuasemaa ylitarjontatilanteissa. ARA-asuntojen omistaja voi käyttää tasausta nostamalla halutuimpien kohteidensa vuokria ja laskemalla vähemmän suosittujen. Tasaus helpottaa ARA-asuntojen kysyntää lyhyellä tähtäimellä, mutta pitkittynyt ylitarjonta edellyttää lopulta asuntokannan sopeuttamista kysyntää vastaavaksi.

Taulukko 5 Savonlinnan keskivuokrat 2010-2020 (Kela, yl. asumistuki, ennuste 2018-2020 ARA)

Savonlinna	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
ARA-vuokra	9,01	9,20	9,43	9,75	9,93	10,27	10,38	10,58	10,70	10,85	11,00
vapaarah. Vuokra	8,95	9,32	9,41	9,36	9,64	9,86	10,06	10,12	9,90	10,10	10,30
ARA-vuokran muutos		*2,1 %*	*2,5 %*	*3,4 %*	*1,8 %*	*3,4 %*	*1,1 %*	*1,9 %*	*1,1 %*	*1,4 %*	*1,4 %*
vapaarah.vuokran muutos		*4,1 %*	*1,0 %*	*-0,5 %*	*3,0 %*	*2,3 %*	*2,0 %*	*0,6 %*	*-2,2 %*	*2,0 %*	*2,0 %*

Eniten ARA-asuntoja on Savonlinnan vuokrataloilla, yhteensä noin 2 200 ARA-asuntoa. Savonlinnan vuokratalot on sopeuttanut asuntokantaansa viime vuosina hakemalla ARAlta vapautuksia ja purkulupia heikomman kysynnän kohteilleen. Toimenpiteistä huolimatta tyhjien ARA-asuntojen määrä on lisääntynyt ja käyttöaste laskenut alle 90 %. Vuonna 2010 tyhjiä ARA-asuntoja oli 60, mutta vuonna 2017 määrä oli noussut yli 330 asunnon (Taulukko 6.). Markkinaehtoisen tarjonnan kasvu ja edullisempi vuokrataso ovat lisänneet tyhjien ARA-asuntojen määrää.

Savonlinnan toiseksi suurin ARA-asuntojen omistaja on Savonlinnan opiskelija-asunnot Oy (SAO). SAO omistaa 757 opiskelija-asuntoa ARA-asuntoa, joissa on 1 132 asukaspaikkaa. Asunnoista 130 on vapautunut rajoituksista. SAOn asuntojen käyttöaste oli 71 % vuonna 2016. Vuoden 2016 lopussa SAOn asunnoissa asui 692 opiskelijaa, joista OKL-opiskelijoiden osuus oli noin 15 %. OKL-opiskelijoiden lähtö vuonna 2018 heikentää SAOn asuntojen käyttöastetta entisestään. Kesällä suuri osa vapautuvista opiskelija-asunnoista toimii kesähotellina, tarjoten majoitusta mm. Savonlinnan Oopperajuhlien kävijöille.

Suurempi osa OKL:n opiskelijoista asuu vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa keskustassa, mikä lisää niiden tarjontaa vuoden 2018 syksyllä. Ylitarjonta laskee vapaarahoitteisia vuokria loppuvuoden 2018 aikana, mikä puolestaan heikentää kalliimpien ARA-asuntojen kysyntää. Vuoden 2019 aikana tilanne vapaarahoitteisilla markkinoilla vakiintuu ja vuokrien lasku pysähtyy.

Savonlinnan vuokra-asuntotarjonta on ylittänyt markkinoilla olevan kysynnän, minkä takia huonompikuntoiset, sijainniltaan syrjäiset ja liian suuret ARA-asunnot jäävät helposti tyhjilleen. Osa tyhjistä ARA-asunnoista sijaitsee Savonlinnan liitoskunnissa, Savonrannassa (liittyi 2008), Kerimäellä (2013) ja Punkaharjulla (2013). Savonrannassa oli vuoden 2017 lopulla 26 tyhjää ARA-asuntoa ja Punkaharjulla 7. Pääosa tyhjistä ARA-asunnoista sijaitsee kuitenkin ”vanhan” Savonlinnan alueella, jossa ne kilpailevat vähenevistä asiakkaista lisääntyvän markkinaehtoisen tarjonnan kanssa.

Taulukko 6 Savonlinnan tyhjät ARA-asunnot ja käyttöaste 2010-2017*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tyhjät ARA-asunnot (2 kk)*	62	93	89	118	168	224	279	334
Käyttöaste (SAVUT)	90,0 %	89,0 %	95,2 %	91,5 %	90,0 %	87,0 %	89,2 %	86,4 %
ARA-indeksi			8,1	7,4	8,3	7,7	7,1	7,4

*) Tyhjissä ei mukana opiskelija-asuntoja

Vuokra-asuntojen kysyntä kohdistuu myös Savonlinnassa lähinnä yksiöihin ja kaksioihin. ARA-asunnon hakijoista vuonna 2017 1 hengen talouksia oli 81 % ja 2 hengen talouksia 12 %. Haettavana olleista asunnoista ARA-asunnoista (632 kpl) oli vuonna 2017 yksiöitä 40 % ja kaksioita 35 %, joten Savonlinnan normaalien ARA-asuntojen tarjonta painottuu nykyisellään enimmäkseen pienasuntoihin.

ARA on vuodesta 2012 alkaen arvioinut kuntien vuokramarkkinatilannetta ARA-indeksillä, joka ottaa huomioon 5 asuntomarkkinoita mittaavaa tunnuslukua. Savonlinnan ARA-indeksi on ollut kaikkina vuosina alle raja-arvon 10, mikä tarkoittaa, että Savonlinnassa on vallinnut vuokra-asuntojen ylitarjontaa ainakin vuodesta 2012 lähtien. Toisaalta samasta ongelmasta kärsitään monessa muussakin muuttotappiokunnassa, sillä ARAn tilastojen mukaan ylitarjontaa esiintyi 140 Manner-Suomen kunnassa. vuonna 2016.

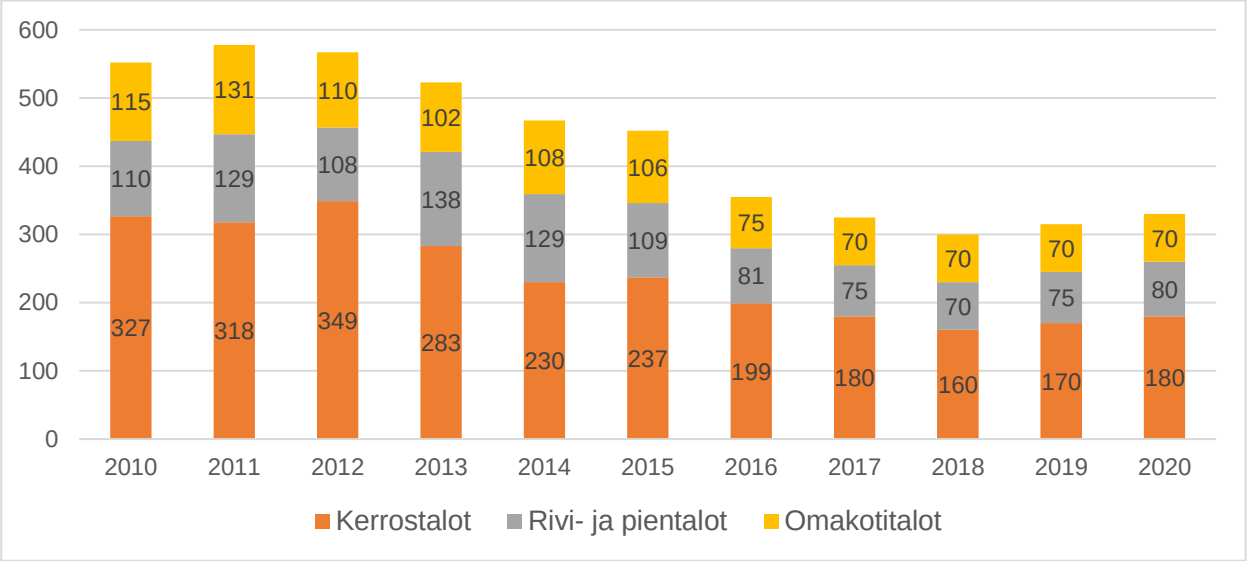
1.9. Yhteenveto Savonlinnan asuntomarkkinoista

Väestön vähentyminen on heikentänyt asuntojen kysyntää 2000-luvulla. Väestön ikääntyminen lisää esteettömien asuntojen tarvetta, mikä pitää yllä hissillisten kerrostalojen kysyntää keskustassa. Omakotitalojen ylitarjonta lisääntyy. Savonlinnan keskustan kysyntä pysyy kohtuullisena, mutta kaukaisemmat lähiöt ja liitoskunnat menettävät väestöään. Tyhjien asuntojen määrä lisääntyy.

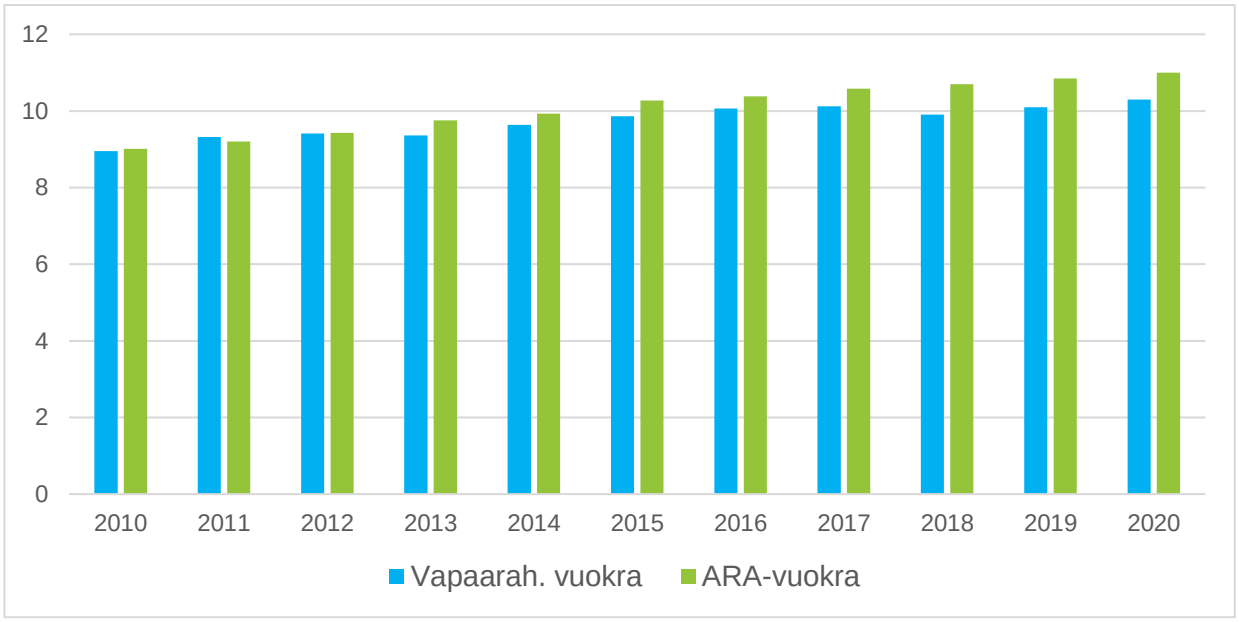
Vuokra-asuntojen osuus asuntokannasta on pysynyt vakaana, noin 35 %. ARA-asuntojen määrä on vähentynyt, mutta niiden tilalle on tullut vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. Ylitarjontatilanteessa ARA-asunnot eivät pysty kilpailemaan markkinavuokrien kanssa, mikä lisää niiden vajaakäyttöä.

OKL:n poislähtö vuonna 2018 aiheuttaa sekä omistus- että vuokramarkkinoille häiriön, jonka vaikutukset jaksottuvat vuosille 2017-2020. Sekä omistus- että vuokra-asuntojen tarjonta lisääntyy, kun noin 1 000 henkilöä muuttaa pois paikkakunnalta. Eniten tilanteesta kärsii Savonlinnan opiskelija-asunnot, jonka tilanne jo ennestään on heikko.

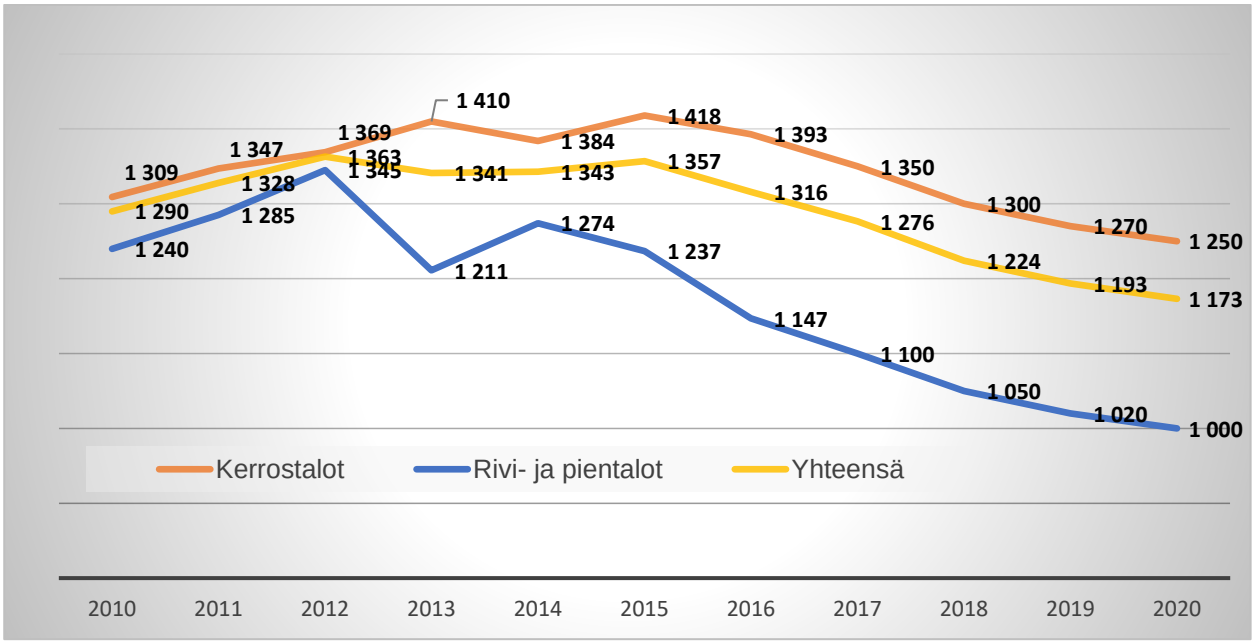
Kuvio 2. Asuntokaupat Savonlinnassa 2010-luvulla



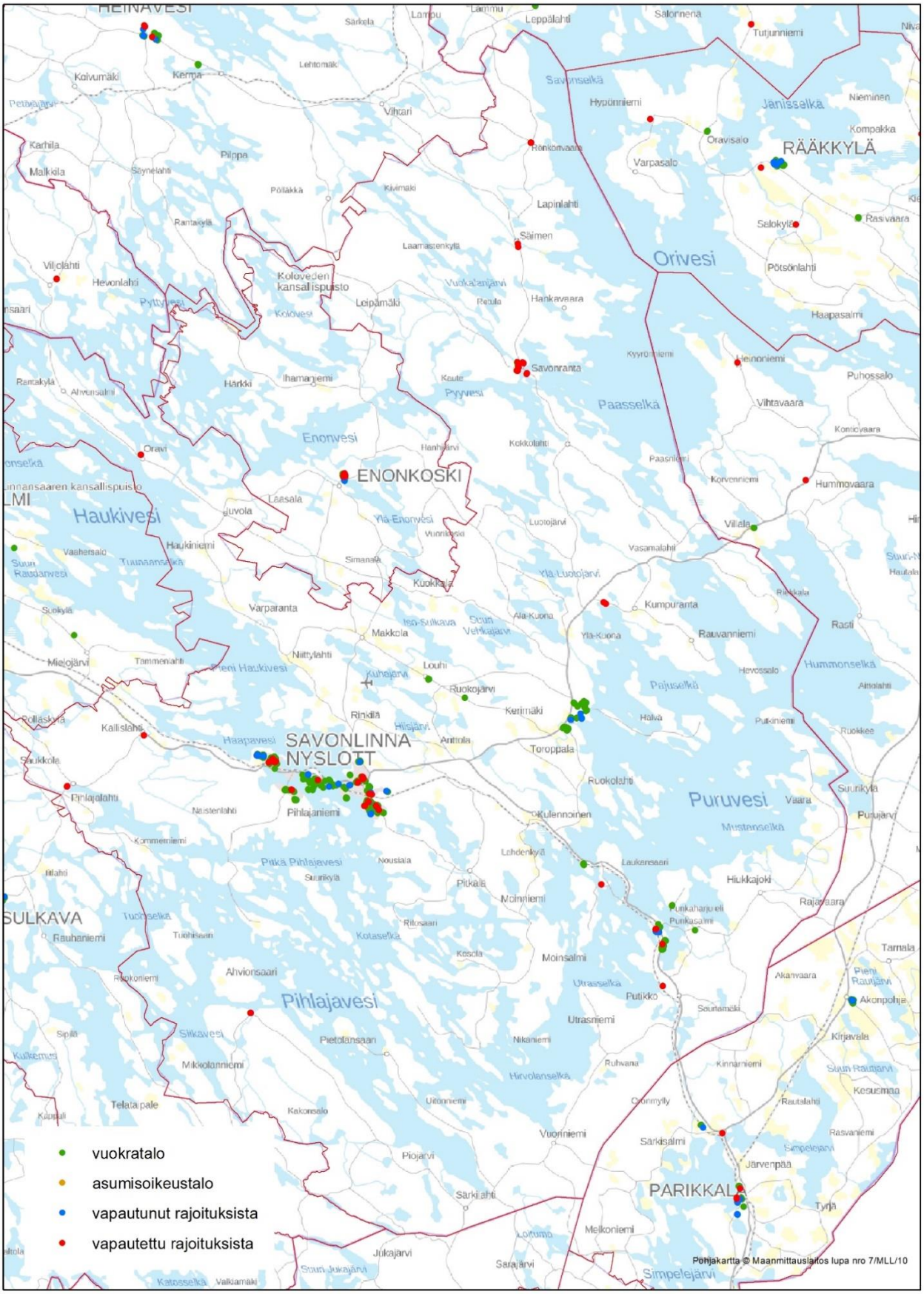
Kuvio 3 Keskivuokrat Savonlinnassa 2010-luvulla



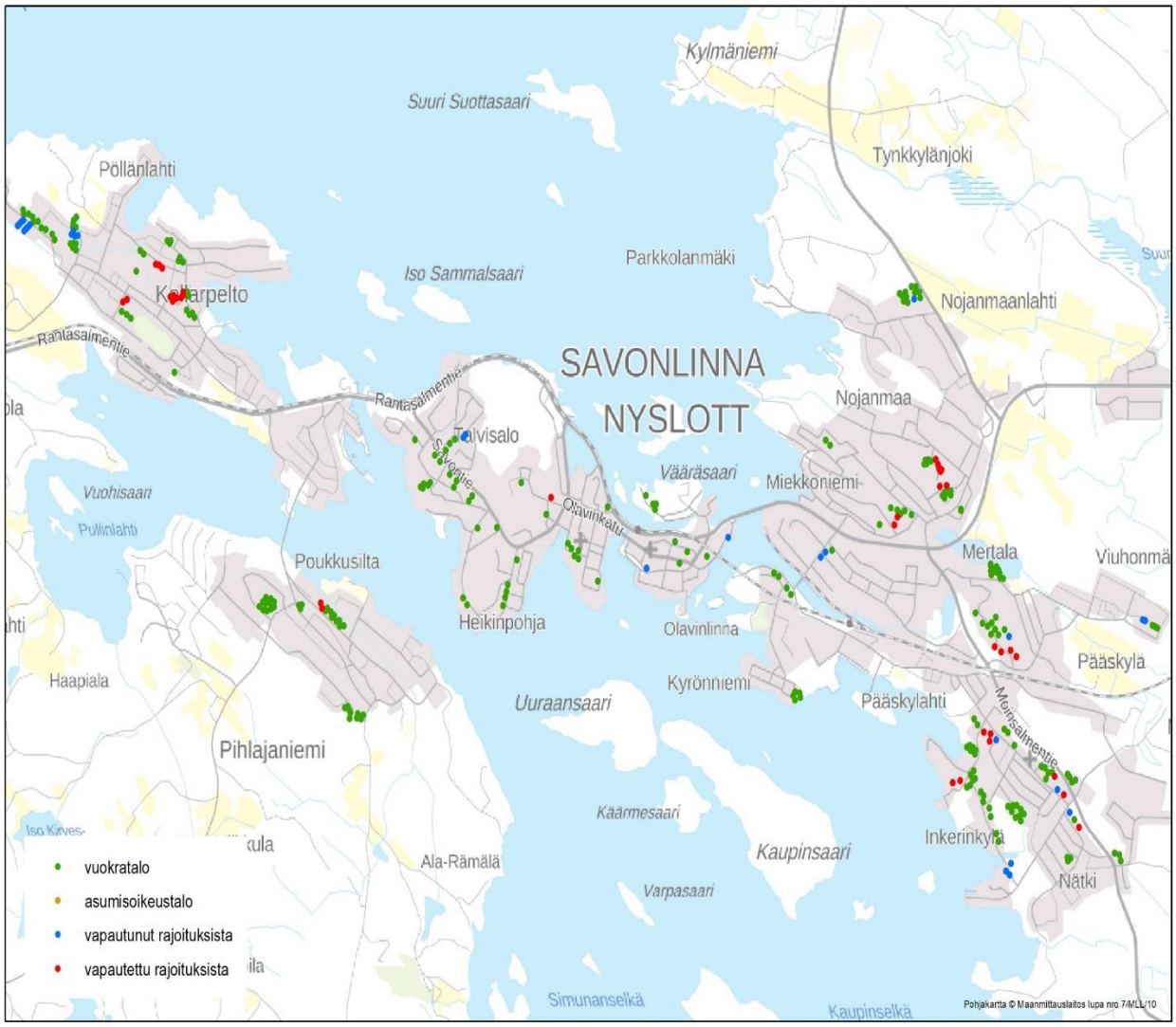
Kuvio 4 Vanhojen asunto-osakkeiden neliöhinnat Savonlinnassa 2010-2020 (Tilastokeskus, ennuste ARA)



Kuvio 5. Savonlinnan ARA-asunnot liitoskunnat mukaan lukien.



Kuvio 6. Savonlinnan ARA-asunnot, Savonlinnan keskusta ja lähialueet



2. Vuokrataloyhteisöjen taloudellisten tervehdyttämiskeinojen problematisointi

2.1. Huomioita AAKE-työryhmän raportissa mainittuihin tervehdyttämistoimenpiteisiin

Vuokratalojen talouden tervehdyttämistoimissa päähuomio on kiinnittynyt vuokrataloyhteisön talouden tilaan ja maksukykyyn. Taloudellisten vaikeuksien ilmaantuessa vuokratalot ovat voineet saada helpotusta taloustilanteeseensa pääasiassa valtion lainoitukseen ja lainojen hoitoon liittyvien tervehdyttämiskeinojen kautta. Tällöin huomio on kohdistunut lainansaajayhteisön talouteen.

Aake-raportissa, joka luovutettiin 20.10.2017, tuotiin esille olemassa olevia vuokrataloyhtiöiden talouden tervehdyttämiskeinoja, joita on tällä hetkellä käytössä. Seuraavassa suoria poimintoja raportista. Tekstiosuuksiin, kuhunkin asiakohtaan on liitetty tämän selvitystyön laatijan erillinen kommenttiosuus lihavoituna koskien käytettävissä olevia tervehdyttämistoimia. Kommenttien tavoitteena on problematisoida nykyisiä tervehdyttämiskeinoja ja tuoda näkökulmia pohjustamaan ja perustelemaan tässä raportissa jäljempänä tehtäviä esityksiä.

Yksi tarkastelun taustalla oleva lähtökohta on jakaa vuokrataloyhteisöjen tarkastelunäkökohdat sen perusteella, millaisessa toimintaympäristössä yhteisöt toimivat. Tätä varten erotetaan käsitteellisesti *tasaisen kehityksen kunnan*, eli sellaiset kunnat, joissa väkiluku pysyy suunnilleen muuttumattomana tai kasvaa sekä *vähenevän kehityksen kunnat,* joissa väestön määrä vähenee jatkuvasti.

Aake-raportti 4.2.2:

Aravalainojen keskikorko on 1,74 prosenttia vuonna 2017. Suurimmassa osassa lainakantaa sovelletaan korkokattoja ja vuosimaksujärjestelmässä koron määräytymismekanismi tuottaa korkean koron, jonka korkokatto leikkaa. Korkokatto voi olla kiinteä tai vuosittain vuokra-aravalainan viitekoron mukaan määriteltävä taso. Lainakannasta pääosa kuuluu sellaiseen vaihtuvan korkokaton ryhmään, joka rajaa enimmäiskoron 1,39 prosenttiin vuonna 2017. Joissakin lainaryhmissä korkokatto on kiinteä 6 prosenttia. Tähän ryhmään kuuluvat vuoden 2003 jälkeen myönnetyt lainat, joista korkein korko vuonna 2017 on pitkäaikaisissa vuokra-asumisen perusparannuslainoissa 4,1 prosenttia. Joissakin lainaryhmissä, joissa ei ole korkokattoa, korko on tätäkin korkeampi. Esimerkiksi lainaehdoiltaan vuosimaksujärjestelmään muutetuissa lainoissa korko on 5 prosenttia vuonna 2017.

Vuoden 2018 keväällä pääosassa lainakantaa korkokatto alenee 1,39 prosentista 0,54 prosenttiin. Joissain lainaryhmissä korko alenee nykyisestä 0,84 prosentista nollaan. Korkotasojen aleneminen ei kuitenkaan koske ilman korkokattoa olevia ryhmiä, joten esimerkiksi lainaryhmät, joiden korot ovat 3,4–4,1 prosenttia ja 5 prosenttia, säilyvät ennallaan.

Kommentti:

Tämä tarkoittaa, että sosiaalisessa vuokra-asuntokannassa peritään edelleen myös markkinaehtoisia lainoja korkeampia korkoja, vaikka valtion tuen tarkoituksena alun perin oli tuoda tarjolle markkinahintaa edullisempia lainoja alentamaan asumiskustannuksia. Korkeat lainojen korot jo sinänsä nostavat asumiskuluja ja osaltaan aiheuttavat talousvaikeuksia.

Aake-raportti 5.6:

KTI Kiinteistötieto Oy on toteuttanut ARA-vuokra-asuntokannalle tehtyjä kehittämistoimenpiteitä koskevan selvityksen, ja sen mukaan nykyisten kehittämistoimenpiteiden on katsottu edesauttavan ARA-asuntokannan kehittämistä suhteellisen hyvin. Väestöltään vähenevissä kunnissa käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamisten, purkamisten ja muiden toteutettujen kehittämistoimenpiteiden on katsottu vaikuttaneen hyvin ja niiden ansioista markkinat ovat tervehtyneet ja tarjonta on vastannut paremmin kysyntää. Kuntien ja vuokrataloyhteisöjen edustajien näkökulmasta kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteet ovat toimineet hyvin asuntokannan kehittämisessä.

Selvityksen yhteydessä tehtyyn kyselyyn vastanneiden kuntien ja vuokrataloyhteisöjen edustajien mukaan nykyisiä *toimenpiteitä tulisi kuitenkin voida tehdä entistä nopeammin, laajemmin ja joustavammin.* Toimenpiteissä tulisi pystyä huomioimaan *paremmin kunnan yksilöllinen tilanne.* Eniten vastanneet toivoivat rahoitukseen ja lainojen takaisinmaksuun *liittyviä tukia ja helpotuksia*, mutta myös toimenpiteiden vaatimaa *byrokratiaa toivottiin helpotettavan* ja esiin nostettiin tarve *nopeammille sähköisille prosesseille*. Erityisesti väestöltään pienenevissä kunnissa koettiin, että esimerkiksi *käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamiseen tarvittaisiin joustavuutta*.

ARAlla on kuitenkin käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista ja purkuluvan myöntämistä harkitessaan laaja harkintavalta arvioida sitä, onko vapauttaminen tai purkuluvan myöntäminen tarpeen ja järkevää kyseisen alueen asuntomarkkinoiden ja omistajan näkö- kulmasta. Koska hakemuksista hyväksytään suurin osa, voidaan myöntöedellytysten katsoa olevan tarpeeksi joustavat. Asuntojen myynnin on nähty olevan keskeinen tekijä, jolla pystytään vaikuttamaan yhteisön talouteen ja vuokra-asuntomarkkinoihin54. Väestöltään vähenevillä alueilla kohteiden myynti on kuitenkin vaikeaa, koska potentiaalisia ostajia on vähemmän. Näin ollen myynnin vaikeuden ei voida katsoa johtuvat suoraan luovutusrajoituksista, vaan pikemminkin alueen asuntomarkkinatilanteesta.

Kommentti

Tämä osaltaan osoittaa nykyisten käyttö- ja luovutusrajoitusten sekä niihin liittyvän hallinnollisen työn tarpeettomuutta alenevan kehityksen kunnissa.

Myös purkuluvan myöntämisedellytykset ovat laajat, ja lähes kaikki purkulupahakemukset hyväksytään. Purkuavustuksen enimmäismäärää on nostettu korkeammaksi ja sen myöntöedellytyksiä on lievennetty vasta hiljattain, joten muutosten vaikutuksia on tässä vaiheessa liian aikaista arvioida. Lisäksi prosesseja joustavoittaa ja asiointia helpottaa jatkossa lähiaikoina valmistuva ARAn verkkoasiointi.

Kommentti

Haastavimmissa tilanteissa purkaminen ei ole taloudellisesti mahdollista, sillä jos purettavaksi aiottuun kohteeseen kohdistuu vanhoja lainoja, pitäisi purun jälkeen jäljelle jäävän asuntokannan vuokrauksesta kertyvillä tuloilla kyetä kattamaan 1) osa purkukustannuksista ja 2) osa alkuperäisestä rakentamislainasta, vaikka yhteisö saisikin purkuavustuksen ja purkuakordin. Lisäksi maksettavaksi jäävät 3) kaikki purettuun rakennukseen liittyneet tertiäärilainat sekä madolliset hoitolainat. Mainittujen menojen hoitaminen on vaikeaa tai mahdotonta jo ennestään heikossa tilanteessa oleville yhteisöille.

Purkamisen seurauksena on myös tehtävä taseen alaskirjaus omista pääomista puretun talon osalta. Takapainoisen lainanlyhennyksen vuoksi purettavasta kohteesta jo aiemmin tehtyjen poistojen määrä on yleensä ollut suhteellisen

pieni, sillä poistoja on yleensä tehty lainojen lyhennyksen verran. Purkamiseen liittyvä taseen alaskirjaus on mahdollista, jos pitkien tappiovuosien jälkeen yhteisöillä on vielä riittävästi omia pääomia jäljellä. Monilla yhteisöllä oma pääoma on niin pieni, että se rajoittaa mahdollisia purkutöitä, koska alakirjauksia ei voida tehdä.

Aake-raportti 5.7.1:

Tervehdyttämistoimien toteuttamisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti se, että vuokrataloyhteisö on huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa. Joitakin tervehdyttämistoimia on kuitenkin mahdollista myöntää myös jo tätä aiemmin ja ennaltaehkäisevämmin. *Käsiteltäessä tervehdyttämistoimia koskevia hakemuksia tarkastellaan yhteisön ja sen toimintaympäristön tilaa kokonaisuutena. Yhteisön tulisi olla taloudellisesti ja toiminnallisesti elinkelpoinen sen jälkeen, kun tervehdyttämistoimenpiteitä on tehty.*

Kommentti

On hankalaa varmistaa, että vuokrataloyhtiö on elinkelpoinen tervehdyttämistoimien jälkeen, varsinkin jos tiedetään, että alueen väestö vähenee edelleen selvästi, ruokakuntien asumistarpeet muuttuvat paljon esimerkiksi vanhusväestön määrän kasvaessa voimakkaasti ja että jäljelle jäävä vuokra-asuntokanta vastaa huonosti uudenlaiseen asuntokysyntään ja tarpeisiin. Tervehdyttämistoimet liittyvät aravalainoihin, mutta yhteisöllä oleviin korkotukilainoihin ne eivät ulotu.

Tervehdyttämistoimien yhteydessä yhteisöiltä edellytetäänkin toimintasuunnitelmaa tulevaisuuden suhteen. Jos kunnan alueella on vuokra-asuntojen vajaakäyttöä, edellytetään tervehdyttämistoimien käsittelyn yhteydessä lisäksi kunnan laatimaa vuokra-asumisen kehittämissuunnitelmaa. Tervehdyttämistoimia voidaan myöntää vain vuokraustoiminnan tervehdyttämistä varten. Jos yhteisössä on vuokraustoiminnan lisäksi palvelutoimintaa, on kirjanpidossa vuokraus- ja palvelutoiminta eriytettävä toisistaan.

Vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttämistoimenpiteitä ovat muun muassa erilaiset lainaehtomuutokset, vapaaehtoinen yrityssaneeraus, vuosimaksun alentaminen sekä purku- ja rajoitusakordit. Vuokrataloyhteisöjen taloudellisia vaikeuksia voidaan **ennaltaehkäistä** esimerkiksi alentamalla lainan vuosimaksua, pidentämällä laina-aikaa kiinteäehtoisissa aravalainoissa tai ilmoitusperusteisella korkojen alentamisella. Huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevia vuokrataloyhteisöjä voidaan tukea myös tervehdyttämisavustuksella. Lainansaajan osalta voidaan ryhtyä myös vapaaehtoiseen yrityssaneeraukseen ja tukitoimenpiteisiin voidaan myös yhdistää viivästyskoroista vapauttaminen.

Kommentti

Tähän asti on tervehdyttämistoimenpiteiden aloittamisen osalta edellytetty, että yhteisö jo on taloudellisissa vaikeuksissa ja että yhteisöllä on vahvistetun tilinpäätöksen mukaan ainakin kaksi peräkkäistä alijäämäistä vuotta. Tällöin tervehdyttämistoimet eivät ole luonteeltaan kovin ennaltaehkäiseviä vaan syntyneeseen tilanteeseen reagoivia. AAKE-työryhmän ehdotus ongelmiin puuttumisesta jo varhaisemmassa vaiheessa on hyvä.

Osa aravalainasta on mahdollista jättää valtion luottotappioksi rajoitusakordilla tai purkuakordilla. Rajoitusakordi voidaan myöntää rajoituksista vapauttamisen yhteydessä ja vastaavasti purkuakordi

kohteen purkamisen yhteydessä. Purkutilanteissa vuokrataloyhteisö voi saada myös purkuavustusta aravavuokratalon purkamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Kommentti

On huomattava, että tervehdyttämistoimenpiteiden jälkeen jäljelle jäävien vuokrattavien neliöiden kustannustaso nousee, kun jäljelle jääviä asuntoja ja neliöitä kohden laskettu menorasite kasvaa. Tämä aiheuttaa vuokrienkorotuspaineita. Miten tämä tilanne edistää yhteisön menestystä ja kilpailukykyä tervehdyttämistoimenpiteiden jälkeen, kun asuntomarkkinoilla kysyntä vähenee ja kilpailu kiristyy?

Tervehdyttämistoimien lisäksi riittävät taloudelliset edellytykset täyttävien vuokrataloyhteisöjen on mahdollista saada rahoitusrakenteen uudelleen järjestämiseen valtiontakaus pankkilainalle, jolla konvertoidaan aravalaina.

Kommentti

Esimerkiksi Helsingin kaupungin vuokrataloyhtiö on konvertoinut vanhoja kalliita aravalainoja ja on voinut näin saada kustannuksiaan alennettua. Tämä osaltaan selittää Helsingin edullisia aravavuokria. Monille korkeista lainankoroista kärsiville, alenevan kehityksen kunnissa sijaitseville vuokrataloyhtiölle konversiota ei ole voitu hyväksyä, koska on katsottu, etteivät ne täytä taloudellisia edellytyksiä. Siten korkeakorkoisista aravalainoista eikä niiden aiheuttamista taloudellisista ongelmista ole voitu päästä eroon, koska valtion takausta ei ole voitu käyttää alenevan kehityksen kuntien vuokratalojen auttamiseen.

Aake-raportti 5.7.1:

Vuosimaksun alentaminen

Vuosimaksun alentaminen perustuu arava-asetuksen (1587/1993) 34 §:ään. Vuosimaksun alentamisen edellytyksenä on, että vuokrataloyhteisön tai tasausryhmän keskivuokra ylittää asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot. Alentamismahdollisuudet vaihtelevat vuosimaksulainasta riippuen, mutta toimenpiteen tavoitteena on mahdollistaa vuokrien alentaminen asumistukitasolle. Vuosimaksun alentaminen edellyttää myös, että kohteen omistaja on fuusioinut omistamiaan vuokratalokohteita riittävän suuriksi yhtiöiksi ja tasannut kohteiden vuokrat tai on ryhtynyt muihin toimenpiteisiin, joiden avulla vuokratasoa voidaan kohtuullistaa. Vuosimaksun alentamisen merkitys talouden tervehdyttämistoimena on viime vuosina vähentynyt merkittävästi.

Kommentti

Vuokrien alentaminen asumistukitasolle ei – varsinkaan alenevan kehityksen kunnissa -riitä monissa vuokrataloyhtiöissä, sillä asuntojen huono kunto, väärä sijainti, väärä koko ja laatu voivat poiketa asuntomarkkinoilla vapaasti vuokrattavista, monesti edullisimmista vuokra-asunnoista. Jotta tukitoimenpiteistä olisi vaikuttavampaa apua käyttöasteongelmiin, tulisi

tukitoimenpiteiden olla siinä määrin tuntuvia, että niiden avulla ARA-asuntojen vuokria olisi mahdollista alentaa kilpailukykyiseksi muuhun tarjontaan nähden.

Aake-raportti 5.7.1.

Ilmoitusperusteinen lainaehtomuutos

Aravalainojen lainaehtojen ilmoitusperusteinen muuttaminen perustuu lakiin eräiden vuokratalolainojen lainaehtojen ilmoitusperusteisesta muuttamisesta (511/2005) ja asetukseen koron alentamisesta vuokratalolainojen lainaehtojen ilmoitusperusteisen muuttamisen yhteydessä (512/2005).

Lainat, joita lainaehtojen ilmoitusperusteinen muutosmahdollisuus koskee, on myönnetty 27 vuodeksi. Muutoksen jälkeen laina-ajan seitsemän viimeisen vuoden lyhennys puolitetaan ja kokonaislaina-aika pitenee 34 vuoteen. Täysimääräisen pidennyksen saa, jos lainan 21. lainavuosi alkaa vasta muutoksen hyväksymisen jälkeen. Jos laina-ajasta on jo kulumassa 21.–27. lainavuosi, laina-aikaa pidennetään puolittamalla jäljellä olevan laina-ajan voimassa olevat lyhennysprosentit.

Jos lainaa myönnettäessä vahvistettu hankinta-arvo on ollut korkea, alennetaan muutoksen yhteydessä myös lainan korkoa. Korkoa alennetaan viran puolesta, jos hankinta-arvo asuinneliötä kohden ylittää alueellisesti vahvistetut arvot. Alennettu korko on tällä hetkellä 0,17 prosenttia. Kiinteäehtoisten lainojen normaali korko vuonna 2017 on pääsääntöisesti 0,84 prosenttia. Vuonna 2018 korot alenevat nollaan.

Jos laina on muutettu vuosimaksuina perittäväksi lainaksi tai lainaehtoja on muutettu tekemällä yrityssaneeraus tai määräaikainen lainaehtomuutos, ilmoitusperusteinen lainaehtomuutos ei tule enää kyseeseen.

Aake-raportti 5.7.1:

Lainaehtojen muuttaminen

Aravalainojen lainaehtojen muuttaminen perustuu lakiin aravalainojen lainaehtojen muuttamisesta eräissä tapauksissa (1023/2002). Lainaehtojen muuttamisen tarkoituksena on parantaa huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen asemaa. Tarkoituksena on myös vähentää luottotappioiden syntymisen riskiä valtiolle.

Lainaehtoja voidaan muuttaa määräaikaisesti tai pysyvästi. Lainaehtomuutosta voidaan käyttää vain, jos aravavuokratalo- tai asumisoikeustaloyhteisö on huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa. Tämä tarkoittaa, että yhteisö ei ole voinut kahtena edellisenä vuotena kattaa hyväksyttäviä vuotuisia pääoma- ja hoitomenoja vuokrilla tai käyttövastikkeilla tai että yhteisö on muutoin ajautunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että valtiolle voi syntyä luottotappioriski. Yhteisön alijäämien on tullut aiheutua joko asuntojen tyhjänä olemisesta tai omakustannusvuokran tai -käyttövastikkeen korkeudesta alueen yleiseen vuokratasoon verrattuna tai muusta erittäin painavasta omistajasta riippumattomasta syystä.

Lisäksi tarvitaan näyttöä siitä, että omakustannusvuokran tai -käyttövastikkeen periminen lisäisi asuntojen tyhjänä oloa. Aravavuokratalo- tai asumisoikeustaloyhteisö saattaa tarvita tällaisessa tilanteessa myös tervehdyttämisavustuksen, jolla syntyneet alijäämät katetaan.

Lainaehtomuutosten myöntämiseksi yhteisöltä edellytetään, että se huolehtii pitkäjänteisesti ja täysimääräisesti omasta taloudellisesta ja muusta vastuustaan vuokrataloyhteisön talouden tervehdyttämiseksi.

Kommentti

> **Alenevan kehityksen kunnissa yhteisön käytännön mahdollisuudet huolehtia pitkäjänteisesti ja täysimääräisesti taloudestaan ja muusta vastuustaan ovat rajalliset tai jopa olemattomat, jos väestön väheneminen jatkuu, talous pysyy tiukkana ja kiinteistökanta rapistuu edelleen.**
>
> **Jos tervehdyttämistoimenpiteiden päähuomio kohdistuu yhteisön alijäämien poistamiseen sillä hetkellä ja mahdollisesti joidenkin lainojen lainaehtojen muutokseen vastaamaan kyseistä taloustilannetta, mutta muita merkittäviä ja asuntokantaan liittyviä rakenteellisia muutoksia ei tehdä, muodostuvat toimenpiteet ”tilannetta rauhoittaviksi tekohengityksen luonteisiksi”, varsinkin jos tiedetään, että alenevan kehityksen kunnissa vuokra-asuntojen kysyntä alueella vähenee edelleen tarjonnan lisääntyessä ja kysynnän painopiste siirtyy sellaisiin asuntoihin, joita vaikeuksissa olevalla vuokrataloyhteisöllä ei edes ole.**

Lisäksi edellytetään tervehdyttämissuunnitelman laatimista vuokrataloyhteisölle yhdessä Valtiokonttorin kanssa sekä sitä, että omistajan sijoittamille omille varoille ei peritä korkoa lainaehtojen muutosaikana.

Kiinteäehtoisen aravalainan lainaehtojen muuttaminen voi koostua laina-ajan pidentämisestä ja koron alentamisesta yhdessä tai erikseen. *Koron alentamisessa alin hyväksyttävä korko on kaksi prosenttia.* Vuosimaksulaina ja ehdoiltaan vuosimaksulainaksi muutettu laina voidaan muuttaa kiinteäehtoiseksi siten, että vuosimaksu muutetaan erikseen perittäväksi koroksi ja erilliseksi lyhennykseksi. Vuosimaksulainoissa voidaan toimenpiteenä luopua myös vuosimaksun vuotuistarkistuksista enintään kymmenen vuoden ajalla tai alentaa korkoa enintään kymmeneksi vuodeksi. Koron alentamisessa alin hyväksyttävä korko on kaksi prosenttia.

Kommentti

> **Mainittu valtion perimä, alin kaksi prosenttia on edelleen niin korkea korkotaso tämän hetken rahoitusmarkkinoilla, ettei sellaista korkotasoa hyväksyttäisi uuteen valtion tukemaan sosiaaliseen vuokrataloon liittyvään rakentamisen korkotukilainaan.**
>
> **Alenevan kehityksen kunnissa kahteen prosenttiin alennettu, valtion tukemaan lainaan liittyvä korkotaso ei vaikuta tehokkaalta tai oikeudenmukaiselta valtion tukitoimenpiteeltä.**

Aake-raportti 5.7.1:

Vapaaehtoinen yrityssaneeraus

Yrityssaneeraus on tehokkain ja samalla suuritöisin vuokrataloyhtiön talouden tervehdyttämiskeino. Aravavuokrataloyhteisöjen vapaaehtoinen yrityssaneeraus perustuu yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993, jäljempänä yrityssaneerauslaki) 97 §:ään. Sen mukaan julkisyhteisöllä, jolla on yksityisoikeudellinen saatava, on oikeus suostua sellaiseen järjestelyyn, joka sisällöltään vastaa saneerauslaissa säädettyjä periaatteita. Aravavuokrataloyhteisön vapaaehtoinen yrityssaneeraus tehdään järjestelynä, joka sisällöltään vastaa yrityssaneerauslaissa säädettyjä periaatteita.

Yrityssaneerausmenettelyn lähtökohtana on, että sen avulla vuokrataloyhteisö voidaan saada tulevaisuudessa maksukykyiseksi. Jos yhteisön taloudellinen tilanne on jo niin huono, että selviytyminen maksuvaikeuksista ei ole mahdollista, ei yrityssaneeraustakaan voida toteuttaa.

Kommentti

> **Aake-työryhmäraportin sivulla 26-27 todetaan arviona tulevasta kehityksestä, että ”näkyvissä ei ole viitteitä siitä, että väestön väheneminen kasvukeskusten ulkopuolella kaupungistuminen pysähtyisivät. Päinvastoin kaupungistumisen oletetaan yhä kiihtyvän. Tämän vuoksi väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevien vanhojen ARA-asuntojen tyhjäkäytön ja aravalainojen maksuviiveiden voidaan ennustaa yhä kasvavan.**
>
> **Aiemmin raportin jättänyt AKKU-työryhmä (Helmikuu 2011) piti todennäköisenä 6 000 tyhjän asunnon määrää ja huonommassa skenaariossa se esitti määrän voivan nousta 8 000 tyhjään asuntoon. AAKE-työryhmä arvioi, että realistisen skenaarion mukaan tyhjien asuntojen määrä nousee noin 10 000 tyhjään asuntoon aikavälillä 2020 – 2025.**
>
> **Lisäksi AAKE-raportissa todetaan (s.19) että aravalainakanta on vähitellen muuttumassa riskipitoisemmaksi, kun suhteellisesti aiempaa suurempi osa lainakannasta tulee kuulumaan yhteisöille, joilla on vaikeuksia selviytyä lainaehtojen mukaisista maksuistaan.**
>
> **Näyttäisi siis siltä, että yhä useamman vuokrataloyhteisön on alenevan kehityksen kunnissa entistä vaikeampi saada toimintaan taloudellisesti kestävälle pohjalle – ainakaan nykyisin menetelmin ja käytännöin.**

Yrityssaneeraushakemus on vapaamuotoinen ja siihen on liitettävä tervehdyttämisohjelma, josta selviävät sekä omistajan toimenpiteet, että muiden velkojien osallistuminen ohjelmaan. Vapaaehtoinen yrityssaneerausmenettely perustuu osapuolten välillä tehtävään sopimukseen, jolloin lähtökohtana on tehtävistä toimenpiteistä yksimielisyyteen pääseminen osapuolten kesken. Velkojien vastaantulon tulee pääsääntöisesti tapahtua keskenään samassa suhteessa. Vuokrataloyhteisön omistajan toimenpiteet ovat yrityssaneerauksessa avainasemassa. Yrityssaneeraus ei siten ole menettely, jossa vain valtio myöntää helpotuksia lainaehtoihin.

Kommentti

> **Monet alenevan kehityksen kunnat ovat ajautuneet pysyvämpiin talousvaikeuksiin, joissa edes kunnille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä on vaikea selviytyä. Monet eivät selviäkään ilman kuntatalouteen syntyviä alijäämiä.**

Tällaisessa tilanteessa alenevan kehityksen kunnat eivät pysty toteuttamaan tervehdyttämistoimiin liittyviä, omistajilta vaadittua vastaantuloa. Ei varsinkaan silloin, jos tervehdyttäminen edellyttäisi omistajan antamien lisäpääomapanoksen osoittamista vuokrataloyhtiön käyttöön. Asuntojen vuokraaminen ei sinänsä kuulu kunnan lakisääteisiin tehtäviin.

Yrityssaneerauksessa on mahdollista muuttaa aravalainan maksuaikataulua sekä alentaa korkoa. Yrityssaneerauksen yhteydessä puretaan mahdollinen vuosimaksujärjestelmä, harkitaan tarve avustukselle sekä viivästyskorkohelpotukselle. Eri toimenpiteitä yhteen sovittaen laaditaan yrityssaneerauslaskelma, jossa lainojen kulut sovitetaan hoitokatteeseen.

Yrityssaneerauskäsittelyn alussa Valtiokonttori selvittää vuokrataloyhteisön taloudellisen tilanteen. Toimivan yrityssaneerausohjelman aikaansaaminen edellyttää yleensä vähintään kymmenen vuoden pituisen arvion laatimista odotettavissa olevista tuloista ja menoista. Valtiokonttori laatii taloussuunnitelman ja arvioi sen pohjalta, mitä toimenpiteitä tarvitaan yhteisön talouden saattamiseksi tasapainoon ja toimivaksi tulevina vuosina. Valtiokonttori selvittää yhdessä yhteisön kanssa vuokratason oikeellisuuden paikkakunnan tasoon verrattuna, arvion käyttöasteesta ja sen kehityksestä, hoitomenoista, peruskorjaustarpeesta ja muista mahdollisista toimenpiteistä. Käytännössä tyydyttävän lopputuloksen saavuttaminen edellyttää aina neuvotteluja eri osapuolten välillä. Valtiokonttori laatii yrityssaneerausehdotuksen asianosaisille hyväksyttäväksi ja hyväksymisen jälkeen ehdotus astuu voimaan siinä erikseen määritellyllä tavalla. Yrityssaneerausohjelma tarkistetaan yleensä kolmesta viiteen vuoden kuluttua varsinaisesta saneerausratkaisusta. Yhteisön taloudellisen tilanteen mukaan ohjelma voi säilyä ennallaan tai sen ehtoja voidaan keventää taikka kiristää.

Aake-raportti 5.7.1:

Viivästyskorkohelpotus

Jos vuokrataloyhteisöllä on tilapäisiä ongelmia, joista on seurannut aravalainan maksuviivästyksiä, Valtiokonttori voi myöntää vapautuksen viivästyskoroista. Edellytyksenä myöntämiselle on, että maksuviiveiden syy on poistunut, eikä niiden arvioida enää uusiutuvan ja erääntyneet korko- ja lyhennyserät on maksettu ennen helpotuksen myöntämistä. Syynä viivästymiseen ei saa olla vuokrataloyhteisön oma toiminta. Lisäksi lainansaajan tulee laatia tervehdyttämisohjelma, jota noudattamalla kyetään vastaisuudessa välttämään maksuviiveiden syntyminen. Aravalainan viivästyskorosta vapauttaminen perustuu arava-asetuksen 50 §:ään.

Kommentti

Viivästyskorot liittyvät usein aravalainoihin, joiden korkotaso on pitkään, jopa yli vuosikymmenen ajan olleet selvästi markkinakorkoja korkeampia. Tervehdyttämistoimena viivästyskorkohelpotus liittyy silloin markkinaehtoisia lainakorkoja korkeampien lainojen viivästyskorosta vapauttamiseen.

Kun lisäksi lainat ovat edelleen markkinaehtoisia kalliimpia, miten on arvioitavissa, että alenevan väestökehityksen ja tyhjien asuntojen määrän mahdollisesti kasvaessa vuokrataloyhteisöjen on mahdollista jatkossakin joidenkin lainojen osalta maksaa yli markkinahinnan kohoavia lainojen korkoja ja samalla tervehtyä taloudellisesti?

Viivästyskorkohelpotus liittyy usein muihin tervehdyttämistoimenpiteisiin, joiden yhteydessä on mahdollista myöntää helpotusta myös viivästyskorkoihin. Hakemuksessa hakijan on esitettävä erityiset perusteet viivästyskorkohelpotuksen myöntämiselle. Käsitellessään hakemusta

Valtiokonttori selvittää syyt viivästymiseen, vuokrataloyhteisön taloudellisen tilanteen sekä tutkii tervehdyttämisohjelman.

Aake-raportti 5.7.1:

Tervehdyttämisavustus

Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen talouden tervehdyttämiseen myönnettävät avustukset perustuvat lakiin vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen talouden tervehdyttämisavustuksista (1030/2008). *Tavoitteena on kyetä kattamaan jo syntyneet alijäämät avustuksella ja omistajan vastaantulolla ja saada talous vakautetuksi näillä toimenpiteillä. Yleensä tämä edellyttää, että yhtiön taloudellinen tilanne on toimenpiteen jälkeen sellaisella tasolla, että uusia alijäämiä ei enää synny.*

Avustuksen saamisen edellytyksenä on, että omistaja on huolehtinut taloudellisesta sekä muusta vastuustaan vuokrataloyhteisön talouden tervehdyttämiseksi. Avustusta voidaan myöntää vuokrataloyhteisölle, jolla on vielä jäljellä aravalainaa tai valtion takauksellista korkotukilainaa tai, jolla on valtion takauksellista rahalaitoslainaa, jolla aravalaina on konvertoitu. Sen sijaan avustusta ei voida myöntää korkotukilainoitetulle yhteisölle, jos lainaan ei liity valtion täytetakausta tai, jos yhteisön aravalaina on maksettu takaisin eikä sijaan ole saatu valtion takauksellista konvertointilainaa.

Avustusta voidaan myöntää huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa oleville vuokrataloyhteisöille. Tällaisia ovat vuokrataloyhteisöt, jotka eivät ole voineet kahtena edellisenä vuotena kattaa hyväksyttäviä vuotuisia pääoma- ja hoitomenoja. Avustusta voi saada myös, jos yhteisö on ajautunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että valtiolle voi syntyä luottotappioriski tai syntyy riski valtion takausvastuun toteutumisesta. Riskiä arvioitaessa otetaan huomioon lainansaajayhteisön varallisuusasema, lainan vakuuden arvo sekä vakuuden realisointimahdollisuudet.

Kommentti

> **Miten voidaan varmistaa alenevan kysynnän oloissa, että uusia alijäämiä ei synny? Miten huonossa taloudellisessa tilanteessa olevilla kunnilla on varaa tukea rahallisesti omia yhtiöitään? Varmistaako tuen myöntäminen jatkossa yhtiöiden taloudellisesti vakaan toiminnan, varsinkin jos yhtiö on ajautunut huomattaviin taloudellisiin vaikeuksiin ja se sijaitsee alenevan kysynnän kunnassa?**

Talouden tervehdyttämissuunnitelma on edellytyksenä avustuksen myöntämiselle. Suunnitelman tulee aina sisältää omistajan toimenpiteitä ja suunnitelma tehdään yleensä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa. Avustuksen edellytyksenä on, että myös omistaja yhtäläisesti avustaa yhteisöä. Omien varojen korkoa ei saa periä tervehdyttämissuunnitelman aikana. Omien varojen perimiskielto on voimassa aina vähintään viisi vuotta.

Tervehdyttämisavustushakemuksia on viime vuosina hylätty jonkin verran. Hylkäysten perusteena on ollut usein se, että edellytykset toimenpiteelle eivät ole täyttyneet. Avustusta ei myönnetä, ellei sen ja mahdollisten muiden toimenpiteiden avulla yhteisön toimintaa saada elinkelpoiseksi. Joissain tapauksissa ongelmana on ollut myös omistajan haluttomuus antaa omaa sijoitusta valtion avustuksen vastavuoroisuudeksi. Erityisesti yhdistysten kohdalla on esiintynyt tätä ongelmaa, kun omistajan puuttuessa vastaantuloa on edellytetty kunnalta. Osaltaan tervehdyttämisavustuksen käyttötarvetta ovat vähentäneet myös vuonna 2013 voimaantulleet säädösmuutokset, joiden myötä lainaehtomuutosten avulla on voitu saada joustavasti poistettua yhteisön alijäämäkertymät. Vuonna 2017 tervehdyttämisavustusmäärät ovat uudelleen kasvusuunnassa.

Kommentti

Jos tervehdyttämisavustus kohdistuu pääasiassa yhteisön alijäämien poistamiseen, mikä varmistaa, että uusia alijäämiä ei muuttotappiokunnassa (alenevan kehityksen kunnassa) toimivassa yhtiössä synny?

Aake-raportti 5.7.1:

Rajoitusakordi

ARA voi myöntää hakemuksesta vapautuksen aravarajoituslain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista. Rajoituksista vapauttamisen yhteydessä voidaan myöntää valtion asuntolainan ja aravalainan osittainen anteeksianto eli akordi aravarajoituslain 16 a §:n mukaisesti. Valtiokonttori voi myöntää akordin kohteen myynnin yhteydessä edellyttäen, että kohteelle on myönnetty rajoituksista vapauttaminen. Valtiokonttori päättää rajoitusakordin myöntämisestä ja tarvittaessa akordille asetettavista ehdoista. Rajoitusakordi voidaan myöntää kohde- tai huoneistokohtaisena.

Rajoitusakordi voidaan myöntää vain, jos sen arvioidaan rajoittavan valtion luottotappioita verrattuna tappioriskiin ilman akordia. Rajoitusakordin myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että ARA myöntää vapautuksen aravarajoituksista. Omistajayhteisön on lisäksi oltava taloudellisissa vaikeuksissa kohteen pitkäaikaisen vajaakäytön tai sen ilmeisen uhan vuoksi ja vuokrataloyhteisö on vähentyvän asuntokysynnän alueella. Loppuosa lainasta tulee maksaa takaisin ja kohteen tulee olla myyty akordin toteutuksen yhteydessä.

Hakijan on laadittava kokonaissuunnitelma rajoituksista vapauttamisen, kohteen myynnin ja akordin vaikutuksista yhtiön taloudelliseen tilanteeseen. Lainarasituksen keventäminen voi olla välttämätöntä kohteen myynnin yhteydessä. Suunnitelmassa tulee esittää, miten kohteen myynti toteutetaan. Kokonaissuunnitelman avulla selvitetään, miten lainansaajayhteisön talous on mahdollista saada kuntoon. Kokonaissuunnitelman ja muun selvityksen perusteella arvioidaan akordin määrä. Hakijan on myös selvitettävä omat toimenpiteensä talouden tasapainottamiseksi.

Kommentti

Jos vuokrataloyhteisö myy kohteen ja saa akordin avulla sen osan aravalainasta anteeksi, jota myyntihinta ei kata, poistuu omistajan taseesta yksi vuokrauskohde. Jos, kun, toimenpiteellä ei ole kassavirtavaikutuksia ja markkinoille tulee tarjolle pienemmällä taseella aiempaa edullisempia vuokra-asuntoja uuden omistajan omistukseen, miten tämä toimenpide edistää lainansaajayhteisön mahdollisuuksia saada taloutensa kuntoon alenevan väestökehityksen oloissa? Rajoitusakordi voi toimia tarkoituksenmukaisena toimena etenkin silloin, jos myytävä asuinrakennus päätyy johonkin muuhun kuin tavalliseen vuokra-asumiskäyttöön.

Akordin myöntämistä ja sen määrää arvioitaessa otetaan huomioon lainansaajan varallisuusasema, lainan vakuuden arvo suhteessa valtion asuntolainan jäljellä olevaan pää-omaan ja vakuuden realisointimahdollisuudet. Rajoitusakordin määrä on enintään 50 prosenttia jäljellä olevasta lainapääomasta. Lainan erääntyneet korot eivät sisälly anteeksiannettavaan osuuteen. Rajoitusakordimenettelyllä voidaan muiden ehtojen täyttyessä leikata vain käyvän arvon ylittävää lainaosuutta, joten vakuusvelkaa ei voida leikata. Rajoitusakordin myöntämisessä otetaan

huomioon paikkakunnan kiinteistömarkkinatilanne ja siten se, että ratkaisulla ei romahduteta alueen kiinteistöjen arvoja.

Loppuosa lainasta on maksettava takaisin kolmen kuukauden kuluessa akordipäätöksestä. Akordipäätös ei tule voimaan ennen kuin jäljellä oleva laina on maksettu takaisin. Aravarajoituksista vapautuminen ei myöskään tule voimaan ennen kuin akordipäätöksen jälkeen jäljellä oleva lainamäärä on kokonaisuudessaan maksettu takaisin.

Aake-raportti 5.7.1:

Purkuakordi

Purkuluvan saaneelle aravakohteelle voidaan hakea Valtiokonttorista akordia, jolloin Valtiokonttori voi päättää, että osa jäljellä olevasta valtion asuntolainasta tai aravalainasta jää valtion vastuulle. Tämän aravarajoituslain 17 a §:n mukaisen purkuakordin myöntämisen edellytyksenä on, että valtion tukeman vuokratalon tai -asunnon purkamiseen on saatu purkulupa ARAlta.

Purkuakordi voidaan myöntää, jos purkuluvan myöntämiseen johtaneet syyt ovat aiheuttaneet lainansaajalle huomattavia taloudellisia vaikeuksia ja akordi arvioidaan tarpeelliseksi lainansaajan talouden tervehdyttämiseksi. Lisäksi purkuakordi voidaan myöntää, jos yksittäisen kohteen käyttöasteen merkittävästä ja pitkäaikaisesta alenemisesta aiheutuneet taloudelliset ongelmat uhkaavat lainansaajan taloudellista toimintakykyä kokonaisuudessaan. Valtiokonttori edellyttää hakijalta kokonaisselvitystä purkamisen ja akordin vaikutuksista lainansaajan taloudelliseen tilanteeseen.

Purkuakordin määrä on enintään 60 prosenttia jäljellä olevasta lainasta ja erääntyneistä koroista. Purkuakordin määrä voi kuitenkin olla enintään 70 prosenttia, jos lainansaajalla on enintään 200 valtion tuella rakennettua vuokra-asuntoa ja kohteelle ei ole kysyntää vuokra-asuntona sekä lainansaajan taloudellinen tilanne on heikko.

Purkuakordin kohteena olevan lainan pääoma muodostuu akordin päätöshetkellä jäljellä olevasta valtion asuntolainan tai aravalainan pääomasta ja erääntyneistä koroista. Purkuakordin saaneen velallisen on maksettava loppuosa lainasta takaisin valtiolle. Erityisestä syystä Valtiokonttori voi vahvistaa lainan loppuosalle lyhennyssuunnitelman ja hyväksyä tarvittaessa saatavalle vakuuden. Asuntoa tai taloa ei saa purkaa, ennen kuin purkuakordipäätös on tullut voimaan.

Kommentti

Purkuakordi keventää omistajan kustannuksia erityisesti jo tyhjillään olevan kohteen osalta. Omistajalta poistuu hoitomenot kokonaan ja pääomamenoista valtaosa. Tämä helpottaa omistajan taloutta, vähentää tyhjästä talosta omistajalle aiheutuvia menoja mutta jättää edelleen asukkaiden maksettavaksi sellaisen talon pääomakuluja, jota ei purkamisen jälkeen enää ole olemassa. Toimenpide voi helpottaa taloudellista tilannetta pidemmällä aikavälillä, mutta ei sellaisenaan poista ongelmaa taloudellisessa mielessä kokonaan. Lisäksi toimenpide jättää asukkaiden vuokrissa maksettavaksi uusia kustannuksia, jotka ovat erityisen haitallisia vuokrataloyhtiöiden kilpailukyvylle erityisesti alenevan kehityksen kunnissa. Akordiprosentin nosto vähentäisi näitä ongelmia.

Aake-raportti 5.7.1:

Konvertointitakaus

Valtiokonttori voi lainansaajan hakemuksesta päättää täyte- eli konvertointitakauksen myöntämisestä lainoille, jotka käytetään aravalainojen takaisinmaksuun valtiolle. Lainansaajalle myönnetty laina voidaan hyväksyä takauslainaksi, jos Valtiokonttori arvioi, että lainansaajalla on riittävät edellytykset takauslainan takaisinmaksamiseen. Riittäviä edellytyksiä arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa omistajan maksukyky, ammattitaito ja aiempi toiminta, kohteen sijainti sekä muut vastaavat seikat.

Takauslainaksi voidaan hyväksyä laina, joka on enintään takaisinmaksettavan aravalainan jäljellä olevan pääoman suuruinen ja lainaehdoiltaan kohtuullinen verrattuna vastaaviin tarkoituksiin yleisesti myönnettävien lainoihin. Takauslainalla on oltava Valtiokonttorin hyväksymä vakuus. Takausaika on enintään takaisinmaksettavan aravalainan jäljellä oleva laina-aika lisättynä 10 vuodella. Vuosimaksuina lyhennettävien aravalainojen laina-ajaksi katsotaan 40 vuotta. Konvertointitakauksesta peritään valtiolle kertaluonteinen takausmaksu, jonka suuruus on 0,5 prosenttia myönnetyn takauslainan pääomasta. Aravarajoitukset säilyvät voimassa myös konvertointilainassa. Jos takausaika ylittää aravarajoitusten voimassaoloajan, on lisäedellytyksenä, että asunnot säilyvät vuokra-asuntoina koko takausajan.

Konvertointitakaus ei ole tervehdyttämistoimi, koska takauksen myöntämisen edellytyksenä on velallisyhteisön taloudellisesti vakaa asema. Konvertointitakausta voidaan kuitenkin käyttää rahoitusrakenteen uudistamiseen myös väestöltään vähenevillä alueilla, jos velallisyhteisö itsessään täyttää takauskelpoisuuden kriteerit.

Konvertointitakauksia on myönnetty vuodesta 2009 alkaen kaikkiaan 290,6 miljoonaa euroa ja takauskanta oli 251 miljoonaa euroa vuoden 2016 lopussa. Konvertointitakausta on käytetty ensisijaisesti sellaisten aravalainojen poismaksamiseen, joiden korko on ylittänyt merkittävästi aravalainakannan keskikoron.

Kommentti

> **Konvertointitakausta ovat voineet pääasiassa käyttää sellaiset vuokrataloyhteisöt, jotka eivät suoranaisesti ole olleet taloudellisten tervehdyttämistoimenpiteiden tarpeessa. Tiedossa ei ole, että menettelyä olisi sovellettu alenevan kehityksen kuntien osalta. Mikäli yhteisö pääsee eroon markkinoita kalliimmista lainoista takauksen avulla, parantavat alhaisemmat korot aina yhteisön tilannetta.**

Aake-raportti 5.9: Ratkaisukeinot vuokrataloyhteisöjen ongelmiin muissa Pohjoismaissa:

Myös Ruotsissa vuokrataloyhteisöt ovat kärsineet asuntojen tyhjentymisestä. Vuonna 1990 Ruotsissa oli 3 600 tyhjää vuokra-asuntoa, joka oli vain 0,23 prosenttia kaikista maan vuokra-asunnoista. Vuonna 1991 alkanut talouskriisi muutti kuitenkin hyvin nopeasti tilanteen, ja vuonna 1998 Ruotsissa oli jo 62 000 tyhjää vuokra-asuntoa.

Asuntoja jäi tyhjäksi etenkin pienissä kunnissa, kun muuttoliike suuntautui Etelä-Ruotsin ja Tukholman seudun kasvukeskuksiin. Ruotsin hallitus ryhtyi erityistoimiin vuonna 1998, ja Bostadsdelegationen (asuntovaltuuskunta) teki sopimuksen usean kymmenen kunnan kanssa niistä toimenpiteistä, joilla kunnallisten vuokrataloyhtiön taloutta tervehdytetään ja asuntokantaa sopeutetaan vallitsevaan asuntomarkkinatilanteeseen. Sopimus sisälsi toimenpideohjelman, jonka

puitteissa vähennettiin tyhjien asuntojen määrää ja jossa sovittiin valtion osallistumisesta kustannuksiin. Sopimukseen sisällytettiin sekä kunnan että valtion toimenpiteitä. Tuetut kunnat olivat keskimäärin pieniä, ja niiden omistamien yhtiöiden asuntokannasta poistettiin yhteensä 14 000 tyhjää asuntoa pääasiassa purkamalla. Suuri määrä asuntoja purettiin myös ilman valtion tukea. Toimenpiteillä sopeutettiin kuntien asuntokantaa kysyntää vastaavaksi pitkällä aikavälillä ottamalla huomioon kunkin kunnan asuntomarkkinakehitys.

Asuntokantaa on Ruotsissa kehitetty myös Statens Bostadsomvandling AB -nimisen yhtiön (SBO) avulla. Yhtiö perustettiin tammikuussa 2004. Kyseessä on asuntokehitysyhtiö, joka pääomitettiin 540 miljoonalla Ruotsin kruunulla valtion varoista. SBO hankkii, omistaa, hallinnoi ja kehittää kiinteistöjä kunnilta ja vuokrataloyhteisöiltä. Yhtiö on muun muassa ostanut ”konkurssiasuntoja” kunnilta, peruskorjannut ne ikääntyneille tarkoitetuiksi asunnoiksi ja välivuokrannut takaisin kunnalle 15–20 vuoden sopimuksella, jonka jälkeen kunta on edelleen vuokrannut asunnot ikääntyneille. Kyseisessä mallissa kunta ei ole joutunut ottamaan lainaa peruskorjaukseen, mutta välivuokrauksen kautta kunta vastaa valtionyhtiölle vuokrien maksusta pitkään korjauksen jälkeen.

Tällä hetkellä Ruotsissa on pikemminkin pulaa asunnoista, kun enää vain kolme kuntaa on raportoinut Boverketin vuotuisessa asuntomarkkinakyselyssä asuntojen ylitarjonnasta. Ruotsin asukasluku on vahvassa kasvussa ja asuntorakentamistarpeen on arvioitu olevan yli 70 000 asuntoa vuodessa. Aikanaan puretut asunnot olivat kuitenkin epäkurantteja, joten purkaminen ei olisi ratkaissut tällä hetkellä Ruotsissa ilmenevää asuntopulaa.

Myös Tanskassa ja Islannissa valtio on edesauttanut väestöltään vähenevien alueiden asuntokannan sopeuttamista. Tanskassa on tarvetta vähentää tyhjien asuntojen määrää, sillä väestö on keskittynyt entisestään muutamalle suurimmalle kaupunkiseudulle, etenkin Kööpenhaminaan ja Aarhusiin. Vuosille 2016–2020 Tanskan hallitus on varannut 58 miljoonaa Tanskan kruunua (noin 8 miljoonaa euroa) vuodessa asuntojen purkamiseen tai kunnostamiseen maaseudulla. Valtio myöntää 70 prosentin avustuksen asuntojen hankintaan ja kunnostamiseen tai purkamiseen. Purettaessa avustetaan myös jätteen poistamisesta aiheutuvia kuluja. Avustusta saa alle 3 000 asukkaan kunnissa.

Islannissa on ollut vuodesta 2004 lähtien erityinen kunnallisten vuokra-asuntojen vararahasto (Reservfonden för kommunala bostäder). Rahaston puheenjohtajana on toiminut hyvinvointiministeriön korkea virkamies ja rahaston tehtäviä on ollut muun muassa auttaa niitä kuntia, joilla on liikaa asuntoja tai yleensä heikko asuntomarkkinatilanne. Islannissa oli talouskriisin jälkeen huomattavasti liikaa asuntoja kysyntään nähden, mutta viime vuosina on siirrytty pahenevaan asuntopulaan talous- ja väestökasvun seurauksena. Erillisrahasto on lopettanut toimintansa ja se siirretään pian Islannin valtion asuntorahastolle (Íbúðalánasjóður).

Kommentti

Muissa pohjoismaissa tyhjien vuokra-asuntojen ongelmia on voitu ratkaista tehokkaasti ja määrällisesti taloudellisia tappioita asukkaille ja vuokrataloyhtiöille aiheuttaneet tyhjät asunnot on saatu käytännössä kokonaan poistettua yhteisöjen taseista. lopputulokseen pääseminen on kuitenkin edellyttänyt suurempia valtion tukia kuin mitä Suomessa on ongelmien ratkaisuyrityksissä tähän asti käytetty.

2.2. Muita huomioita tervehdyttämistoimenpiteisiin

2.2.1. Hyvien pyrkimysten sumea logiikka

Kelan tilastojen mukaan ARA-asuntojen omakustannusvuokrat ovat 214 kunnassa keskimäärin korkeammat kuin markkinaehtoiset vuokrat. Korkeat korot ja takapainotteisesta lainojen lyhennyksistä (arava- ja korkotukilainat) johtuvat korkeat pääomamenot rasittavat omakustannusperiaatteella toimivien yhteisöjen taloutta ja estävät ja jarruttavat tarvittavien korjaamis- ja kiinteistökannan kehittämistoimien tekemistä. Vanha inflaatioaikakaudella suunniteltu takapainotteinen lainajärjestelmä, jossa korkotaso on markkinatasoa korkeampi jo sinänsä kasaa yhteisöille taloudellisia vaikeuksia.

Yhdistys- ja säätiöpohjalla toimivien yhteisöjen tilanne voi olla vieläkin huonompi, sillä kun yhteisöt perivät omakustannusvuokraa, mutta toimivat voimassa olevien verosäännösten mukaan, voi jo se johtaa yhteisöt talousvaikeuksiin. Esimerkiksi kun tapapainotteiset lainojen lyhennykset ovat suuremmat kuin enimmäispoistot (verovähennys), muodostuu omakustannusperiaatteellakin toimien verotettavaa voittoa ja veroja, sillä nämä yhteisöt eivät voi tehdä laissa sallittua asuintalovarausta tasaamaan tulosta.

Myös uudet, kuten vanhatkin korkotukilainat, jotka ovat takapainotteisia, vaikeuttavat samoin kuin takapainotteiset aravalainat yhteisön kokonaisvaltaista, hyvää taloudenpitoa ja kiinteistönpitoa sekä kohtuuhintaisen vuokratason ylläpitoa. Ne väestöltään vähenevillä alueilla operoivat kiinteistönomistajat, jotka ovat onnistuneet konvertoimaan kalliit aravalainat esimerkiksi kunnan takaamiin pankkilainoihin, ovat edelleen haasteiden edessä. Kun vanhojen konvertoitujen aravalainojen jäljellä oleva pääoma on ollut konvertointihetkellä edelleen merkittävän korkea verrattuna asuntomarkkinoiden käypään tasoon nähden, on yhtiöille voinut tulla kunnan takauksen avulla asuntojen nykyiseen ja tulevaan markkinahintakehitykseen nähden suhteellisen paljon markkinaehtoista velkaa, jonka maksaminen alenevan väestökehityksen oloissa voi olla vaikeaa.

Asuntojen myyntiä suunnitelleet vuokrataloyhteisöt ovat voineet saada myönteisen rajoitusakordipäätöksen. Se ehtona kuitenkin on, että aravarajoituksista vapautuminen ei tule voimaan ennen kuin akordipäätöksen jälkeen jäljellä oleva lainamäärä on kokonaisuudessaan maksettu takaisin. Tällöin vuokrataloyhteisö on joutunut hankkimaan pankkilainan käyttäen muita vakuuksia kuin ko. kohde. Jos kohde ei kuitenkaan ole mennyt kaupaksi, se on jäänyt toimenpiteiden jälkeen omistajan ”käsiin”. Samalla tämä on tarkoittanut sitä, että kohde enää ole valtion lainojen tukitoimenpiteiden piirissä. Lopputuloksena on voinut olla eräänlainen konversioakordi tarpeettomalle asuinkohteelle, joka ei ole enää toiminut vuokrauskohteena.

Asukkaiden näkökulmasta tervehdyttämistoimet voivat olla epäoikeudenmukaisia ja lähtökohdiltaan vääriä. Kun sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon tavoitteena alun alkuaan oli tuottaa pienituloisille ja vähävaraisille turvallisia, sosiaalisesti tarkoituksenmukaisia ja markkinoita edullisempia asuntoja, on tilanne kääntynyt väestöltään vähenevissä kunnissa päälaelleen. Nyt ne ovat keskimäärin kalliimpia kuin vapaiden markkinoiden asunnot vuokra-asunnot. Monet nykyiset tervehdyttämistoimet lisäksi pahentavat edelleen asukkaiden asemaa, aiheuttavat vuokrienkorotuspaineita ja lisäävät riskiä vuokratalojen uusista talousvaikeuksista erityisesti alenevan kehityksen kunnissa.

Jos AAKE-alueella puretaan taloja ja osa purkukustannuksista ja osa vanhoista lainoista jää vuokrataloyhteisöön asumaan jäävien maksettavaksi, toimenpiteet vain lisäävät entisestään vähävaraisten ja pienituloisten entuudestaan korkeaa vuokrarasitusta. Tällaista lopputulosta, jossa pienituloisilla maksatetaan asuntopoliittisen järjestelmän ongelmien ratkaisua, tuskin kukaan olisi hyväksynyt mahdolliseksi silloin kun aravajärjestelmä luotiin sosiaaliseen tarpeeseen.

2.2.2. Tervehdyttämistoimien taloudellisten vaikutusten arviointi - ison kuvan ongelma

Taloudellisissa vaikeuksissa oleville vuokrataloille suunnatut tervehdyttämistoimet on suunniteltu kauan sitten, nykyisistä asuntomarkkinaoloista ja kokonaiskuvasta tyystin poikkeavaan aikaan. Aikanaan toimilla pyrittiin korjaamaan enemmälti tilapäisluontoisia ja esimerkiksi omistajan virheellisistä linjauksia tai ”huonosta isännöinnistä” johtuvia ongelmia. Kun asuntomarkkinat sittemmin ajautuivat suureen murrokseen ja polarisaatioon samaan aikaan kun valtion inflaatioaikakaudelta peräisin olevan lainajärjestelmän ongelmat alkoivat tulla voimakkaasti esiin, menettivät tervehdyttämiskeinot tehoaan.

Viimeisen noin kymmenen vuoden aikana tervehdyttämistoimia on tehty runsaasti ja toimenpiteisiin on käytetty yhteensä yli 24 miljoonaa euroa valtion varoja. Oheiseen taulukkoon on koottu eri keinojen käyttö.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Yhteensä
Tervehdyttämisavustukset (milj.euroa)												
Lainasaajien lkm	24	16	15	20	13	12	5	4	4	4	1	**118,0**
Lainojen pääoma (milj.euroa)	54,2	12,9	22,5	45,8	11,6	10,3	16,6	2,2	17,4	6,5	9,6	**209,6**
Avustusten määrä (milj. euroa)	**1,3**	**0,6**	**0,60**	**1,96**	**0,49**	**0,50**	**0,40**	**0,11**	**0,4**	**0,1**	**0,21**	**6,7**
Lainaehtomuutokset												
Lainasaajien lkm	13	4	10	4	5	0	2	0	13	7	4	**62,0**
-joista sai myös tervehdyttämisavustusta (lkm)	11	2	9	4	4	0	0	0	2	33	35	**100,0**
Lainojen pääoma (milj.euroa)	10,1	2,6	11,9	2,2	4	0	7,9	0	50,5	18,2	15,4	**122,8**
Alennettu korko lainoissa (%)	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %		2,0 %	0	2,85	2 - *)		
Viivästyskorkohelpotukset												
Lainasaajien lkm	17	26	27	10	3	9	8	7	3	4	5	**119,0**
Helpotusten määrä (milj. euroa)	0,2	0,44	0,16	0,15	0,08	0,16	0,12	0,08	0,03	0,06	0,14	**1,6**
Vuosimaksun alentaminen												
Lainansaajien lkm	5	4	3	6	3	2	2	2	0	1	0	**28,0**
Lainojen pääoma (milj.euroa)	121	137	70,2	63,1	41	25,5	64	63,3	0	4	0	**588,4**
Alentamisen määrä (milj. euroa)	0,4	0,7	0,38	0,27	0,19	0,09	0,39	0,32	0	23	0	**25,7**
Anteeksiannetun koron määrä (milj. euroa)	0,03	0,25	0,10	0,11	0,03	0,00	0	0	0	0,11	0	**0,6**
Purkuakordit												
Lainasaajien lkm	4	6	0	2	1	3	3	2	3	3	2	**29,0**
Akordin määrä, milj. euroa	**0,5**	**0,4**	**0**	**0,09**	**0,02**	**0,26**	**0,20**	**0,27**	**0,5**	**0,5**	**0,52**	**3,3**
Purkuavustukset												
Lainasaajien lkm	3	3	9	11	10	8	6	8	8	15	9	**90,0**
Avustuksen määrä, milj. euroa	**0,2**	0,9	0,40	0,63	0,37	0,73	0,55	0,72	0,293	1,1	0,5	**6,4**
Rajoitusakordit												
Lainasaajien lkm	8	11	7	4	9	7	3	1	5	4	5	**64,0**
Akordin määrä, milj. euroa	**1,9**	**1,3**	**0,3**	**0,2**	**0,6**	**0,7**	**0,4**	**0,3**	**1,0**	**0,5**	0,6	**7,8**
Pääomien akordit ja avustukset. yht.	**3,9**	**3,2**	**1,3**	**2,9**	**1,5**	**2,2**	**1,5**	**1,4**	**2,2**	**2,2**	**1,8**	**24,2**

Vaikka nykyisin käytössä olevia erilaisia tervehdyttämiskeinoja on käytetty pitkään ja monipuolisesti, on asuntomarkkinoita tarkastellen kokonaistilanne kuitenkin vain pahentunut. Ongelmia on yhä enemmän. Lisäksi arviot tulevasta kehityksestä ovat synkät, kuten tässä raportissa toisaalla (sivu 28) on todettu.

Isoon kuvaan liittyvien kehityskulkujen sekä nykyistenkaltaisten tervehdyttämistoimien tarkasteluun liittyvien vaikutusarviointien pohjalta on todettavissa, että siellä missä tilanne ei vielä ole vaikea, voi tervehdyttämiskeinoilla olla apua, etenkin **tasaisen kehityksen kunnissa**. Sen sijaan hyvin vaikean kehityksen kierteessä, väestön jatkuvasti vähetessä, **alenevan kehityksen kunnissa**, eivät keinot enää toimi tehokkaasti, vaan näihin kuntiin ja alueisiin liittyvän asuntokannan talouden tervehdyttämiseen tarvittaisiin järeämpiä keinoja.

Valtiokonttorin tähän selvitystyöhön liittyvässä vastauksessa todetaan (liite) liittyen vuokrataloyhteisöjen tervehdyttämiseen, että

> *"…tervehdyttämisessä avainasemassa ovat suunnitelmalliset ja harkitut toimet…. Huomioon tulee ottaa myös, että yhteisön elinkelpoiseksi saaminen on Valtiokonttorin tervehdyttämistoimenpiteiden ja rahoitusratkaisujen myöntämisen lähtökohta."*

Toisaalta jo nyt ennustetaan, että tyhjilleen jäävien arava-asuntojen ongelma on voimakkaasti pahenemassa. Lisäksi tiedetään, että väestöltään vähenevien alueiden vuokrataloyhteisöjen taloustilanne pysyy kroonisemmin sairaina, koska väestö vähenee jatkuvasti, yksityisten tarjoama asuntokanta paremmilla paikoilla kasvaa lisäten arava-asuntoja edullisemman asuntokannan tarjontaa, vanha aravalainoitettu vuokratalokanta on kallista asua, kallista ylläpitää, sijaitsee nykyiseen kysyntään nähden väärässä paikassa, on asuntotyypiltään vääränlaista ja peruskorjaukseen kannattamatonta. Tällaisissa asuntomarkkinaolosuhteissa esimerkiksi vapaaehtoisen yrityssaneerauksen pysyvistä lopputuloksista ei ole mitään varmuutta, vaan voisi kuvitella, että saneeraustoimia jouduttaisiin asuntomarkkinoiltaan vaikeimmissa kunnissa toistamaan. Jos (kun) tämä ei ole tervehdyttämiskeinoihin liittyvien myöntöehtojen mukaan nykyisin mahdollista, näyttäisi jo loogisesti tarkastellen siltä, että tehokkaat, pysyvämmin helpotusta tuovat tervehdyttämiskeinot puuttuvat alenevan kehityksen kuntien osalta.

Valtiokonttorin vastauksessa kuitenkin todetaan, että

> *"Savonlinnan vuokrataloyhteisöjen tervehdyttämistä on mahdollista jatkaa lainsäädännön tarjoamin toimenpitein. Valtiokonttori katsoo myös, että Ympäristöministeriön AAKE-työryhmän ehdottamat toimenpiteet muun muassa aravalainajärjestelmän ja valtion tukitoimenpiteiden kehittämiseksi ovat omiaan edistämään **merkittävästi** myös Savonlinnassa toimivien yhteisöjen tervehdyttämistä."*

Kommentti

> **Edellä esitetyn johdosta asiasta voi perustellusti olla toista mieltä. Lisäksi on syytä todeta, että nykyiset tervehdyttämistoimenpiteet eivät koske korkotukilainoja eikä niitä lainoja, jotka yhteisö on jo kunnan takauksella konvertoinut.**

2.2.3. Kuntien riskinkantokyky on erilainen

AAKE-työryhmän loppuraportissa (s.8) käsitellään tarkasteltavia alueita ja todetaan, että

> *"riskiluokituksessa kunnat on jaettu luokkiin A-E sen perusteella, miten muun muassa kunnan väestöennusteen, työttömyysasteen ja tyhjien asuntojen määrän ennakoidaan kehittyvän. Luokittelussa on otettu huomioon erilaisia paikkakunnan kehitystä kuvaavia tekijöitä eli kunnan väestöennuste, työttömyysaste, tyhjien asuntojen määrä, verotulot ja kunnassa olevien asuntoyhteisöjen maksuviiveet. Riskiluokituksessa suurin painoarvo on väestöennusteella ja vuokra-asuntojen tyhjäkäyttöasteella. Kunnat jaetaan riskiluokkiin A-E seuraavasti:*

A) Erittäin pieni riski
B) Pieni riski
C) Kohtalainen riski
D) Suuri riski
E) Erittäin suuri riski

AAKE-työryhmä keskittyy tarkastelussaan erityisesti niihin kuntiin, jotka kuuluvat Valtiokonttorin riskiluokkiin C-E. Riskiluokkiin C-E kuuluviin kuntiin viitataan raportissa siten AAKE-alueena. Nämä riskiluokat ovat kohtalaisen riskin, suuren riskin ja erittäin suuren riskin kuntia. Tällaiset kunnat ovat tyypillisesti muuttotappiokuntia, joissa on korkea työttömyys ja asuntoja jää tyhjilleen. Myös paikalliset vuokrataloyhteisöt kärsivät tyypillisesti maksuvaikeuksista."

Tarkasteltuaan taloudellisia tervehdyttämistoimia AAKE-työryhmä on ehdottanut, että

Aravalainajärjestelmän ehtoja tulisikin muuttaa vastaamaan nykyistä korkoympäristöä ja helpottaa takapainotteiseen lainajärjestelmään liittyviä ongelmia.

- Työryhmä esittää, että olemassa olevista aravalainoista perittäviä korkeita korkoja alennettaisiin valtaosassa aravalainakannassa tällä hetkellä käytössä olevan 1,39 prosentin tasolle
- Työryhmä esittää, että aravalainojen kokonaislaina-aikaa voidaan tervehdyttämistoimenpiteitä tehtäessä pidentää nykyistä laissa säädettyä laina-aikaa pidemmäksi tapauskohtaisesti. Lisäksi on tarpeen selvittää, miten olisi mahdollista toteuttaa vastaavia muutoksia korkotukijärjestelmään.

Tervehdyttämistoimenpiteitä tulisikin voida käynnistää ja toteuttaa nykyistä aikaisemmassa vaiheessa, ja tervehdyttämistoimien käsittelyssä tulisi pyrkiä hallinnollisesti mahdollisimman sujuvaan menettelyyn.

- Työryhmä esittää, että tervehdyttämistoimia koskevaa lainsäädäntöä muutettaan siten, että tervehdyttämistoimien myöntäminen olisi mahdollista jo ennakoivasti siinä vaiheessa, kun vuokrataloyhteisön tilanteen heikkenevä kehitys on todettavissa.
- Työryhmä esittää, että lainaehtomuutosten käsittelyissä käytössä ollut pohjakorko poistettaisiin.
- Työryhmä esittää, että purkuakordin myöntöperusteita muutetaan ennakoivammiksi. Muutoksella ennaltaehkäistäisiin vuokrataloyhtiöiden talousvaikeuksia ja valtion luottotappioriskiä. Lisäksi työryhmä ehdottaa sekä purku- että rajoitusakordin enimmäismäärän nostamista 10 prosenttiyksiköllä.

Lisäksi työryhmä ehdottaa:

- Työryhmä esittää, että erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevien vanhustentaloyhdistysten ja -säätiöiden tilaan haetaan ratkaisuja erillisen toimenpideohjelman avulla. 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.
- Työryhmä esittää, että asuntokannan sopeuttamiseksi kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla tulisi selvittää mallia, jossa valtio ja seudun kunnat sekä niiden vuokrataloyhteisöt sitovalla sopimuksella sopivat asuntokannalle tehtävistä sopeuttavista toimenpiteistä.

Työryhmän ehdotuksiin on sinänsä helppo yhtyä. Toisaalta voisi todeta, että raportti tarjoaa samoja helpotus- ja parannuskeinoja kaikille eri tilanteessa oleville ja erilaista kantokykyä edustaville kunnille ja niissä toimiville yhteisöille. Samalla raportti olettaa, että kaikissa tilanteissa omistajilta

voidaan edellyttää samanlaista vastaantuloa tervehdyttämiskeinojen käyttöönottamiseen liittyen. Savonlinnan kokonaistilanteen tarkastelu osoittaa, että monissa kunnissa vuokrataloyhteisöjen omistajilla ei enää ole taloudellisia mahdollisuuksia panostaa yhtiöihinsä ja kasvattaa niiden pääomia omistajan toimesta.

2.2.4. Ehdoton tasapuolisuusvaatimus voi olla suurinta vääryyttä

Lain soveltamisen samoin kuin hyvän hallinnon lähtökohtana ja yleisperiaatteena on aina tasapuolinen, yhdenvertainen kohtelu. Tästä vallinnee laaja yksimielisyys. Tähän selvitystyöhön liittyneessä vastauksessaan Valtiokonttori kirjoittaa, että

> *”Valtiokonttorin tulee kohdella kaikkia asiakkaitaan yhdenvertaisesti. Suomessa on paljon vähenevän asuntokysynnän alueella toimivia vuokrataloyhteisöjä, joiden taloudellinen tilanne on heikko asuntojen vähäisen kysynnän aiheuttamasta tyhjänä olosta johtuen. Kaikilla alueilla vuokrataloyhteisöjen ja niiden omistajien sekä kuntien omat toimenpiteet ovat edellytyksenä asioiden hallitulle hoitamiselle ja kaikkien osapuolien tappioiden minimoimiselle. Valtion toimenpiteet ovat täydentäviä ja niiden myöntämisen periaatteet ovat* ***lainsäädäntöön pohjautuvia ja yhteneväisiä valtakunnan tasoisesti.”***

Lainkäytössä yhdenvertaisuus on tärkeää, mutta yhteiskunnan erilaisten sosiaalipoliittisten keinojen kehittämisen harkinnassa keskeistä on aina ollut suhteellisuusperiaate, samoin sosiaalinen tarve. Esimerkiksi toimeentulotuki, asumistuki, erityisryhmien investointituki ovat suunnattu kaikkein vähävaraisimmille ja näiden kuin kaikkien muidenkin tukien suuntaamiselle on asetettu taloudelliseen tarpeeseen liittyviä kriteerejä ja tukiluokkia. Vuokratalojen peruskorjauksen korkotukilainoituksessa on enimmäislainoitusosuus 80% hyväksytyistä korjauskustannuksista, kuitenkin enintään 95 % jos vuokra muutoin nousisi liian korkeaksi tai jos kyseessä on kulttuurihistoriallisesti arvokas kohde.

Esimerkiksi vammaisille on heille suunnattuja tukia, yhteiskunnan kustantamille kuljetuspalveluille on omat kriteerinsä ja niin edelleen. Esimerkkejä voisi luetella lähes loputtomasti. Samoin on oikeuden käytön osalta. Vaikka laki olisi lähtökohtaisesti sama kaikille, liittyy sen soveltamiseen, esimerkiksi seuraamusten harkintaan lukuisia – laissa mainittuja lisämääreitä ja reunaehtoja – niin että lain käytön ratkaisut olisivat kohtuullisia ja siten myös oikeudenmukaisia.

Kun AAKE-työryhmän tavoitteena oli asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen väestöltään vähenevillä alueilla, jäi toimeksiantoon liittyvä odotus, että työryhmässä olisi tehty esityksiä juuri kaikkein vaikeimpiin tilanteisiin liittyvien nykyistä parempien, paremmin toimivien, sosiaalisten ja taloudellisten reunaehtojen huomioonottavien tervehdyttämiskeinojen etsimiseen ja niiden vaikutusten arviointiin asunto-olojen kehittämisen osalta.

Lääketieteessä lääkeannostus mitoitetaan yleensä taudin vakavuuden mukaan, mutta AAKE-raportti tarjoaa samoja lähtökohtia ja lääkkeitä sekä niihin liittyviä kehittämisehdotuksia kaikille. Kun tervehdyttämiskeinoihin on liittynyt myös monesti ehto, että valtion antaessa taloudellista tukea myös omistajan tulee antaa taloudellista panostusta, esimerkiksi osakepääoman korotus, tulisi tervehdyttämiskeinojen tehokkuutta ja toimivuutta tulisi tarkastella myös valtion mahdollisten riskien ja luottotappioiden näkökulmasta, myös silloin kun vaikeuksissa olevan vuokratalon omistajalla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia enää itse panostaa lisää yhtiöönsä. AAKE-ryhmään kuuluvissa kunnissa on paljon tähän ryhmään kuuluvia kuntia.

Erilaisessa riskipositiossa olevia kuntia ja yhtiöitä tulisi voida käsitellä asuntomarkkinoiden erityispiirteiden ja valtion riskiin liittyvän kokonaistilanteen pohjalta. Tällöin tarpeelliseksi katsottavien tukien suuruutta ja toimenpiteiden kokonaisuutta tulisi tarkastella kokonaistilanteen vaikeuden, asuntopoliittisten näkökohtien, pienituloisilta perittävän vuokratason sekä esimerkiksi valtion saataviin liittyvien riskienhallinnan tarvitsemien toimenpiteiden mukaan. Se olisi jo valtion riskien hallinnan kannalta tärkeää. Laajempi julkinen intressi tulisi ottaa tällöin huomioon.

Oikeudenmukaisuutta on, että kaikkia samassa tilanteessa olevia samanlaisia tapauksia kohdellaan yhdenvertaisesti.

Todettakoon, että AAKE-työryhmä on eritellyt ulkona olevan aravalainakannan valtion riskien hallinnan kannalta perusteltuihin luokkiin. Väestöltään vähenevät ja talousvaikeuksissa olevat alueet ovat kuuluvat raportin mukaan ns. AAKE-kuntiin, eli luokkiin C, D ja E:

Aravalainapääomat E-luokassa olivat 31.12.2017 noin 66 miljoonaa ja D-luokassa noin 305 miljoonaa euroa.

Riskiluokka Kdi	Riskiluokka Nimi	Kuntia kpl	Vuosi	D Kausi	Lainan saldo
A	A Erittäin pieni riski	17	2017	201712	2291921336
B	B Pieni riski	42	2017	201712	1166270076
C	C Kohtalainen riski	118	2017	201712	801082436,4
D	D Suuri riski	98	2017	201712	305258253,9
E	E Erittäin suuri riski	38	2017	201712	66187591,9
	Sum:	**313**			**4630719694**

Jo pelkästään valtion oman riskien hallinnan ja lainapääomien menetysten turvaksi valtiolle olisi mielekästä eri toimenpitein varmistaa, että kaikkein suuririskisimmissä kunnissa vältytään luottotappioilta. Silloin jo valtion saatavien turvaamisen ja tervehdyttämiseen liittyvien varojen järkevän käytön kannalta olisi tehokkainta, että suurimmat tuet ja tervehdyttämiskeinot suuntautuisivat tarvetta vastaavalla tavalla niitä eniten tarvitseville alueille. Vähemmän riskisille alueille suunnattaisiin vähemmän valtiolle menoja aiheuttavia tervehdyttämiskeinoja ja -tukia, joita tulisi toki kehittää AAKE-työryhmän esittämällä tavalla.

Vaikka AAKE-työryhmän esityksiin voi sinänsä yhtyä, on ryhmältä jäänyt käsittelemättä tervehdyttämistoimien taloudellinen vaikuttavuusarviointi pitkällä aikavälillä, toteutettujen tervehdyttämistoimien vaikuttavuus ongelmien pysyvämmän poistamisen osalta kuin myös edelliseen liittyen johtopäätösten teko tervehdyttämistoimenpiteiden ja niihin liittyvän lainsäädännön kehittämisen osalta. Lisäksi tarkastelusta ja keinojen kehittämisessä on jäänyt puuttumaan sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen liittyvät näkökohdat, jotka perinteisesti ovat olleet keskeisiä asuntopoliittisia seikkoja julkisen tuen mitoitukselle ja toimenpiteiden tarpeille ja suuntaamisen arvioinnille eri tilanteissa.

AAKE-työryhmän esitysten lopputulos on tietty kaavamaisuus ja pyrkimys kehittää yleisesti nykyisiä tervehdyttämistoimia periaatteella ”kaikille samat tuet tasapuolisesti”. Todettakoon

kuitenkin, että valtio kuitenkin edelleen harjoittaa tukipolitiikkaa, samoin asuntopolitiikkaa, jossa lähtökohtana on tukien suuntaaminen ja panostaminen tiettyyn kohdennettuun ongelmaan, kohderyhmään ja tilanteeseen kulloinkin todetun tarpeen vaatimalla tavalla.

Esimerkiksi asuntopoliittisia tuotannon ja korjaamien tukia ohjataan nykyäänkin kohdennetusti erilaisiin tilanteisiin ja tarpeisiin vastaavalla tavalla. Vaikeasta asuntomarkkinatilanteesta ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puutteesta kärsivälle pääkaupunkiseudulle on suunnattu käytössä olevien, kaikille vuokrataloyhteisöille tarjottavien tukien lisäksi ns. käynnistysavustusta uusien hankkeiden käynnistämisen vauhdittamiseksi 10 -20 miljoonaa euroa vuodessa. Ongelmallisten lähiöiden kohentamiseksi suurilla kasvuseuduilla on suunnattu aika ajoin erityisiä lähiöavustuksia niin alueiden ulkoilmeen kohentamiseksi, erilaisen asukastoiminnan järjestämiseksi sekä alaan liittyvään tutkimukseen. Viimeksi muutama vuosi sitten käynnissä olleeseen suurempiin kaupunkeihin kohdistuneeseen lähiöprojektiin suunnattiin 20 – 30 miljoonaa euroa. Lisäksi lähiöiden korjaamiseen on suhdannesyistä osoitettu erityisiä korjausavustuksia, joista viimeisimmässä lähiöiden asuintalojen korjauksiin oli käytettävissä korkotukilainaa ja korjausavustuksia. Avustuksia myönnettiin 15 kk aikana yli 100 miljoonaa euroa ja ne kohdistuivat pääasiassa asunto-osakeyhtiötaloille. Tällöin avustusten perusteena ovat olleet asuntopoliittisten näkökohtien lisäksi esimerkiksi valtion talouteen ja työllisyyteen liittyvät perusteet.

Väestöltään väheneville alueille ei ole juurikaan suunnattu uutta kohtuuhintaista valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa, erityisryhmien tarpeita lukuun ottamatta. Vanhan lainajärjestelmän erityispiirteiden vuoksi vanhaan arava- ja korkotukilainakantaan ei liity sellaisia julkisen rahoitusjärjestelmän piirteitä, joilla olisi asumiskustannuksia alentavaa vaikutusta. Päinvastoin, valtion aravalainat ovat muodostuneet markkinaehtoisia kalliimmiksi.

> **Asuntopolitiikan ja valtion riskien kannalta valtion olisi perusteltua omilla toimillaan varmistaa ainakin se, että väestöltään vähenevillä alueilla voidaan selviytyä sinne jo rakennetun sosiaalisen vuokra-asuntokannan kanssa ja että kannan hoitamisessa ja käyttämisessä valtion riskit eivät kasva. Optimaalista olisi löytää ratkaisuja, jotka sekä edistäisivät asuntopolitiikan alaan kuuluvia tavoitteita ja samalla vähentäisivät valtiontaloudellista rasitusta.**

Lisäksi tulisi pyrkiä ottamaan huomioon tervehdyttämiskeinojen vaikutus pidemmällä aikavälillä. Lainansaajayhteisön alijäämäisen talouden tervehdyttäminen on yksi asia ja talousongelmia aiheuttavat syyt ovat toinen asia. Talouden tervehdyttämisen pysyvän onnistumisen kannalta olisi varmistettava, että syyt talousvaikeuksille poistuvat. Syitä voivat olla väestön väheneminen, liian korkeat lainojen korot, takapainoinen lainanlyhennysjärjestelmä, liian suuri määrä asuntokantaa, vääränlaisia asuntoja väärässä paikassa ja asuntojen huono kunto.

Näiden seikkojen kunnollinen hoitaminen erilaisissa taloudellisissa ja asuntomarkkinatilanteissa toimivissa kunnissa ovat erilaisia. Esimerkiksi riskiluokkaan D-E kuuluvissa kunnissa ovat kuntien taloudelliset mahdollisuuden itse panostaa tervehdyttämiseen vähäisemmät – huolimatta siitä, että kunnassa olisi valtion näkökulmasta mittavia aravalainoihin liittyviä riskejä. Siksi tässä raportissa esitetään erityisiä lisätoimia niiden kuntien ja siellä olevien yhtiöiden osalta, jotka kuuluvat suuren tai erittäin suuren riskin alueisiin.

Tässä raportissa on aiemmin kuvattu Savonlinnan taloustilannetta sekä asuntomarkkinatilannetta. Savonlinnan alueelle on jo aiemmin kohdistunut (”lainsäädäntöön pohjautuvia”) tervehdyttämistoimia ja Savonlinna on omistajana antanut oman panoksensa tervehdyttämistoimiin. Silti tilanne on ajan oloon vain vaikeutunut. Myöhemmin Savonlinna ei enää ole ollut halukas panostamaan uusia pääomia tervehdyttämistoimiin. Ilmeisesti tähän asennoitumiseen ovat vaikuttaneet aiemmat kokemukset tervehdyttämistoimista ja kaupungin antamien lisäpääomien käytön vaikutuksista sekä ajan oloon pahentunut Savonlinnan kaupungin

taloustilanne, joka alijäämäisenä on pakottanut ohjaamaan kaikki liikenevät varat kaupungin toimintojen kannalta ensi sijaisempiin, lakisääteisiin tarpeisiin ja joiden johdosta kaupungin talous on pysyvämmin ollut alijäämäinen.

Savonlinnaa on käytetty tässä raportissa lähinnä esimerkkinä kunnasta ja talousolosuhteista, joiden johdosta on perustelua kehittää valtion asuntolainoitukseen liittyviä talouden tervehdyttämistoimia laajemmin – juuri tämänkaltaisissa tilanteissa paremmin toimiviksi.

2.3. Yhteenvetoa käytettävissä olevista talouden tervehdyttämistoimenpiteistä

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että vuokrataloyhteisöjen taloudellisten ongelmien korjaamiseen on käytössä kohtuullisen laaja valikoima taloudellisia tuki- ja tervehdyttämistoimenpiteitä. Valikoima muodostaa käytännössä laajan systeemin, joka on monimutkainen, laajaan säännösviidakkoon sidottu, hallinnollisesti hitaasti toimeenpantavissa ja byrokraattinen sekä taloudellisilta kokonaisvaikutuksiltaan vaikeasti arvioitavissa.

Arvioitaessa vuokrataloyhteisöjen taloudellisia tervehdyttämiskeinoja nykyisten polarisoituvien asuntomarkkinoiden oloissa ja ongelmien kasvaessa ja kumuloituessa voisi sanoa, että helpotuskeinojen suunnittelussa varsinaiset sosiaaliset asuntopoliittiset tavoitteet ja näkökulmat ovat jääneet taka-alalle. Mikäli helpotuskeinoja katsottaisiin tältä näkösuunnalta, olisi ensisijaista helpotuskeinojen valinnassa ja tavoitteiden asetannassa varmistaa tervehdyttämisen asuntopoliittiset vaikutukset – markkinoita edullisempi vuokra ja hyvät ja kohtuulliset asuinolot. Sovellettaessa lainmukaisia tervehdyttämistoimia nykyoloissa korostuvat ensi sijassa yhtiön kirjanpidon luvuista laskettavan tilanteen helpottaminen, alijäämien kattaminen, rästiin jääneiden valtion lainojen viivästyskorkojen hoitaminen, yhteisön pystyssä pysyminen ja valtion riskien hallinta.

Talouden tervehdyttämistoimenpiteet on aikanaan suunniteltu toisenlaisiin asuntomarkkinaolosuhteisiin, auttamaan ensi sijassa tilapäisiä talousongelmia. Helpotuskeinojen ajatuksena on ollut, että tervehdyttämistoimien jälkeen vuokrataloyhteisö taas pärjää omillaan. Asuntomarkkinoiden polarisoitunut kehitys on kuitenkin johtanut siihen, että kasvavat alueet kasvavat ja niissä esiintyy lähes kroonista ylikysyntää kohtuuhintaisista asunnoista. Väestöltään vähenevillä alueilla (alenevan kehityksen kunnissa) tilanne heikkenee jatkuvasti väestön vähetessä ja taajamien ja kuntien reuna-alueiden menettäessä asukkaita. Väestökehitys heijastuu koko asuntomarkkinaan ja asuntomarkkinoiden muutoksiin nopeasti reagoivat vapaarahoitteiset vuokra-asuntomarkkinat ovat voineet sopeuttaa helposti vuokratasonsa houkuttelevaksi. Tämän lisäksi yksityisten omistamat vuokra-asunnot, jotka useimmiten ovat pienasuntoja, sijoittuvat monesti kysyntään nähden paremmille paikoille. Yksityistä tarjontaa lisää edelleen se, että omistusasuntojen kauppa käy huonosti alenevan kehityksen kunnissa. Monesti ainoa tapa hyötyä tyhjäksi jäävästä omistusasunnosta on tarjota niitä vuokralle – yleensä ARA-asuntoja edullisemmin.

Tällaisessa asuntomarkkinoiden kehitystilanteessa terveyhdyttämistoimet ovat liittyneet enemmänkin vuokratalon talouden tervehdyttämiseen ja aikaisempien rahoitusalijäämien purkamiseen alentamalla lainojen hoitoon liittyviä kustannuksia. Näin yhtiöiden taloustilanne on voitu hetkellisesti oikaista ja palauttaa niiden maksuvalmius.

Vuokrataloyhteisöjen pitkän aikavälin toimintaedellytysten kannalta oleellisinta kuitenkin olisi kiinnittää tervehdyttämistoimien päähuomio akuuttien ongelmien jälkeen siihen, että vuokrataloyhteisöjen toimintaedellytykset, lainakannan taloudelliset rasitukset, kiinteistöjen kunto, sijainti, huoneistojakauma ja käyttöaste saataisiin pysyvämmin kuntoon. Lisäksi kaikkien sellaisten

hallinnollisten toimenpiteiden, joilla reagoidaan jatkuvasti muuttuviin asuntomarkkinoihin, tulisi olla keveitä, sujuvia, yksinkertaisia ja kilpailukykyisiä niiden hallinnollisten mahdollisuuksien kanssa, joita vapaarahoitteisilla kilpailijoilla on. Tämä ehkäisisi talousongelmien syntymistä jatkossa. Nyt vuokrataloyhteisöjen toimintaa rajoittavat paitsi lainoihin liittyvät kiinteistöjen käyttö- ja luovutusrajoitukset, kuin mahdollisiin tervehdyttämistoimiin liittyvät hallinnolliset viiveet, jotka voivat kytkeytyä myös esimerkiksi asuintalojen myynnin onnistumiseen sekä mahdolliset hallintomenettelyihin liittyvät rajoitukset.

Esimerkiksi toimivan yrityssaneerausohjelman aikaansaaminen edellyttää yleensä vähintään kymmenen vuoden pituisen arvion laatimista odotettavissa olevista tuloista ja menoista. Valtiokonttori laatii yrityssaneerausehdotuksen asianosaisille hyväksyttäväksi ja hyväksymisen jälkeen ehdotus astuu voimaan siinä erikseen määritellyllä tavalla. Yrityssaneerausohjelma tarkistetaan yleensä kolmesta viiteen vuoden kuluttua varsinaisesta saneerausratkaisusta. Yhteisön taloudellisen tilanteen mukaan ohjelma voi säilyä ennallaan tai sen ehtoja voidaan keventää taikka kiristää. Tämä voi johtaa lainansaajan passivoitumiseen. Esimerkiksi jos lainansaaja alkaisi kehittää kiinteistökantaansa omaehtoisesti ja varoja panostaen, voisi saneerausohjelmassa luvatut rahalliset edut vähentyä. Jos taas asuntomarkkinat kehittyvät saneerausohjelman aikana huonompaan suuntaa, voisi lainansaaja jälleen olla passiivinen ja odottaa vain saneerausohjelmaan jo sisältyviä tai kytkeytyviä mahdollisuuksia uusille rahallisille eduille ja helpotuksille.

Tervehdyttämisjärjestelmät ovat myös sangen monimutkaisia ja vanhoja erilaisia aravalainoja tai niiden yhdistelmiä on paljon ja kuhunkin tilanteeseen liittyy omia, tervehdyttämisehtoihin liittyviä erityispiirteitä siinä määrin, että niiden yhdistelmän tarkka hahmottaminen ja yhdistelmän vaikutusten taloudellinen arviointi helpotuskeinoina jatkuvasti muuttuvissa, ja yleensä huononevissa asuntomarkkinaolosuhteissa on käytännössä lähes mahdoton tehtävä.

Heikkenevän asuntomarkkinatilanteen oloissa nykyiset helpotuskeinot näyttävät luonteeltaan pikemminkin olevan helpotus akuuttiin tilanteeseen, mutta eivät tee vuokrataloyhteisöistä taas taloudellisesti ongelmattomia, ainakaan pysyvämmin, varsinkin jos väestö vähenee jatkuvasti. Esimerkiksi Savonlinnan tapauksessa niin kaupunki kuin valtiokin ovat jo noin vuosikymmen sitten antaneet rahallisia panostuksia taloustilanteen korjaamiseksi ja kuitenkin tilanne on pysynyt pitkään vaikeana, joillakin lainansaajayhteisöillä tilanne on vieläpä vaikeutunut.

Savonlinnassa toimivien vuokrataloyhteisöjen kokonaislainakannasta suurin osa on aravalainoja, joskin yhteisöillä on myös korkotukilainoja. Talouden tervehdyttämistoimenpidemahdollisuudet ovat monipuolisemmat aravalainoissa kuin korkotukilainoissa. Aravalainoissa käytettävissä ovat laissa ja asetuksissa säädellyin edellytyksin tervehdyttämisavustus, lainaehtoihin tehtävät muutokset eli lähtökohtaisesti lyhennys- tai vuosimaksuerän pienentäminen ja laina-ajan pidentäminen, koron alentaminen tai rajoituksista vapauttamisen yhteydessä akordi sekä purkamisen yhteydessä akordi ja purkuavustus. Korkotukilainoissa tukitoimenpiteinä tulee kyseeseen ainoastaan tervehdyttämisavustus.

Nykyiset tuki- ja tervehdyttämistoimet lähtevät siitä, että vuokratalolla on jo taloudellisia ongelmia. Tukitoimien tavoitteena on parantaa vuokrataloyhteisön taloudellista asemaa ja vähentää valtiolle syntyvää luottotappioriskiä tai riskiä valtion takausvastuun toteutumisesta.

Savonlinnassa toimii kymmenisen valtion asuntolainaa saanutta yhteisöä. Yhteisöistä enemmän kuin puolet on hakenut Valtiokonttorilta tukitoimenpiteitä ja osa hakemuksista on johtanut myönteiseen päätökseen. Kokonaisuutena tarkastellen Savonlinnaan myönnetyt tukitoimenpiteet eivät ole olleet tavanomaista merkittävämpiä.

Tarkastelun lopputuloksena voidaan todeta, että nykyiset vuokrataloyhteisöille suunnatut talouden tervehdyttämiskeinot eivät tehoa tai niillä ei voida ratkaista Savonlinnan tai samankaltaisessa

tilanteessa olevien muiden kaupunkien ja kuntien vuokra-asuntojen vaikeaa taloudellista tilannetta tai asuinoloja. Tarvitaan uusia, nykyistä järeämpiä keinoja.

Vuokrataloyhteisöjen aravalainojen koron alentaminen 1,39% - siis edelleen markkinakorkotasoa korkeammalle tasolle – voi olla ”*omiaan edistämään merkittävästi*” talousvaikeuksissa olevien yhteisöjen taloudellista tilannetta, mutta kovin järeältä valtion asuntopolitiikan toimenpiteeltä se ei vaikuta.

3. Ehdotukset

3.1. Tavoite ja taustaa

Selvityksessä tuli esittää nopeasti käynnistettäviä ja toteutettavia konkreettisia toimenpide-ehdotuksia Savonlinnan vuokra-asuntotilanteen vakauttamiseksi, valtion laina- ja takausriskien hallitsemiseksi ja sosiaalisen vuokra-asuntokannan kilpailukyvyn turvaamiseksi. Toimenpide-ehdotusten tavoitteena tulee olla asukkaiden asumismenojen kohtuullisuuden turvaaminen ja turvallisten asunto-olojen varmistaminen.

Nopeita keinoja ovat vuokrataloyhteisön omat toimet, kuten kiinteistökannan salkutus, jossa asuinrakennukset eriytetään eri kategorioihin kiinteistöjen kunnon, huoneistojakautuman, korjaustarpeen ja esimerkiksi sijainnin tai joidenkin muiden tekijöiden mukaan. Tältä pohjalta yhteisöllä on lähtökohdat suunnitella kiinteistökannan kehittämistä ja sopeuttamista vallitseviin olosuhteisiin, mahdollisesti ottaen huomioon näköpiirissä oleva asuntomarkkinoiden kehitys.

Säädöstasolla asetuksen muutokset ovat nopeimmin valtioneuvoston päätöksellä muutettavat, asumismenoja kohtuullistavat toimenpiteet. Näitä ovat tällä hetkellä

Kiinteäehtoisten asuntolainojen koron alentaminen (Valtioneuvoston asetus koron alentamisesta vuokratalolainojen lainaehtojen ilmoitusperusteisen muuttamisen yhteydessä 512/2005):

- liittyy lakiin 511/2005
- 2 §:ssä ovat koron alentamisen edellytykset (sidottu lainaa myönnettäessä vahvistettuun kohteen hankinta-arvoon), esim. pääkaupunkiseudulla olevan kohteen hankinta-arvon täytyy ylittää 1 450 euroa asuinneliömetriltä, jotta korkoa voidaan alentaa (Savonlinnassa pitää ylittyä 900 euroa/asm^2)
- 3 §:ssä säädetään koron suuruudesta:
  ”Perittävä vuotuinen korko on koron alentamisen jälkeen toistaiseksi 3,25 % lainan jäljellä olevasta määrästä.” Korkoa tarkistetaan vuosittain ” Korkoa tarkistetaan kunkin vuoden huhtikuun 1 päivästä käyttäen laskentaperusteena valtion euromääräisten kymmenen vuoden obligaatiolainojen kolmen vuoden keskiarvokorkoa vastaavaa korkokantaa. Jos kyseinen viitekorko nousee tai laskee enemmän kuin 0,5 prosenttiyksikköä, 1 momentissa tarkoitettu korko nousee tai laskee vastaavasti. Selvitettäessä, onko korkoa nostettava tai laskettava, kulloinkin voimassa olevaa viitekorkoa verrataan viitekorkoon, joka oli voimassa tämän asetuksen tullessa voimaan, taikka jos korkoa on myöhemmin muutettu, viitekorkoa verrataan siihen viitekorkoon, joka oli voimassa, kun korkoa viimeksi muutettiin.”

Purkuavustus (Valtioneuvoston asetus aravavuokratalojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta 79/2006):

- avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustus on vuokratalon omistajayhteisön huomattavien taloudellisten vaikeuksien vuoksi tarpeen purkamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen
- avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustus on tarpeen:
  1. omistajayhteisön taloudellinen tilanne huomioon ottaen purkamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseen; ja
  2. edelleen taloudellisissa vaikeuksissa olevan omistajayhteisön talouden tervehdyttämisen

edesauttamiseksi tai omistajayhteisön taloudellisten vaikeuksien ennaltaehkäisemiseksi

- enintään 70 %

Vuokra-aravalainan vuosimaksun alentaminen (arava-asetuksen 34 §)

Kiinteälyhenteisen vuokra-aravalainan lyhennyksen alentaminen (arava-asetuksen 35 b §)

Lykkäykset ja koron alentaminen (arava-asetuksen 62 §)

Vuosimaksun alentaminen perustuu arava-asetuksen (1587/1993) 34 §:ään. Vuosimaksun alentamisen edellytyksenä on, että vuokrataloyhteisön tai tasausryhmän keskivuokra ylittää asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot. Alentamismahdollisuudet vaihtelevat vuosimaksulainasta riippuen, mutta toimenpiteen tavoitteena on mahdollistaa vuokrien alentaminen asumistukitasolle. Vuosimaksun alentaminen edellyttää myös, että kohteen omistaja on fuusioinut omistamiaan vuokratalokohteita riittävän suuriksi yhtiöiksi ja tasannut kohteiden vuokrat tai on ryhtynyt muihin toimenpiteisiin, joiden avulla vuokratasoa voidaan kohtuullistaa. Vuosimaksun alentamisen merkitys talouden tervehdyttämistoimena on viime vuosina vähentynyt merkittävästi.

Tarkasteltaessa asetustasolla tehtäviä toimenpiteitä näyttäisi siltä, että siellä puolella ei ole kovin paljon tehtävissä, sillä keskeisten tukitoimien enimmäismäärät on kirjattu lakiin. Lain tasolla on määritelty rajoitusakordin ja purkuakordin enimmäismäärät, asunto- ja aravalainaehtojen muuttaminen, asuntotuotantolain nojalla myönnettyjen kiinteäehtoisten lainojen lainaehtojen muuttaminen sekä valtiontakaus aravalainojen takaisinmaksamiseksi ja tervehdyttämisavustus. Lisäksi laissa määritellään edellisten osalta muut ehdot ja tarkat edellytykset avustuksen myöntämiselle, joita Valtiokonttori joutuu työssään noudattamaan.

Tehtäviin muutosehdotuksiin palataan jäljempänä.

3.2. Lähtökohdat esityksille

3.2.1. Aravarajoitusten merkitys väestöltään vähenevissä kunnissa on kadonnut

Valtion tukema sosiaalinen asuntotuotanto oli ainoinaan suunnattu parantamaan pienituloisten asuinoloja. Tavoitteena oli tuottaa sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteella hyvälaatuisia ja edullisia asuntoja. Valtion tuen turvin varmistettiin rahoituksen saatavuus ja markkinaehtoista rahoitusta edullisempi hinta. Puutteellisten asuinolojen ja laajan maassa tapahtuneen muuttoliikkeen seurauksena kysyntä kohtuuhintaisista, tuetuista asunnoista oli aikanaan huomattavasti suurempi kuin se tarjonta, mitä voitiin toteuttaa. Aravarajoituksilla pyrittiin varmistamaan vuokran pysyminen edullisena, asuntojen oikea suuntaaminen eniten tarvitseville sekä varmistamaan valtion tuella tuetettujen asuntojen pysyminen koko rajoitusajan sosiaalisessa vuokra-asumisen käytössä. Samalla rajoituksilla pyrittiin estämään se, ettei omistaja voisi myydä voittoa tavoitellen tarpeellista sosiaalista, valtion rahoitustuen turvin rakennettua asuntokantaa ja aiheuttaa siten lisää niukkuutta asuntopoliittisesti tärkeästä ja määrältään jo muutenkin rajallisesti tarjolla olevasta hyödykkeestä.

Väestöltään vähenevissä kunnissa ja kaupungeissa, joissa asuntomarkkinoiden ja kysyntätekijöiden voimakkaasti muuttuessa tyhjien asuntojen määrä kasvaa aiheuttaen taloudellisia tappioita ja kustannuksia, ei vanhoilla aravarajoituksilla ole enää merkitystä niiden alkuperäisessä mielessä. Nyt vuokra-asunnoista on ylitarjontaa, on tyhjiä asuntoja ja säännösten mukaan niihin voitaisiin ottaa aiemmin asuntojen hakumenettelyssä tulojensa tai varallisuutensa

vuoksi hylätyksi tulleita. Valtion tukemien asuntojen vuokrat ovat yli 200 kunnassa keskimäärin korkeammat kuin markkinavuokrat. Lisäksi valtion tukielementti on kääntynyt päälaelleen siten, että yli kymmenen vuoden ajan vanhojen aravalainojen hallinnollisesti määritellyt korot ovat olleet osin reilustikin yli tavanomaisten rahoitusmarkkinoiden kautta saatavan markkinakorkotason. Tyhjien arava-asuntojen myynti näissä väestöltään vähenevissä kunnissa on myös vaikea, koska lainajärjestelmien takapainotteisuuden vuoksi vanhaa aravalainaa on vielä jäljellä enemmän kuin kiinteistöillä on reaalista markkina-arvoa.

Markkinoiden muututtua voimakkaasti kohteisiin ei enää liity asuntopoliittista rajoitettavaa intressiä. Rajoituksilla ei turvata enää mitään. Tässä tilanteessa vanhoilla aravalainoihin liittyneillä rajoituksilla ei siis ole enää merkitystä, ainoastaan haittaa. Ne hidastavat kantaan liittyvien toimenpiteiden, kuten myyminen, uudelleenkäyttäminen, purkaminen jne. suorittamista. Lisäksi rajoitukset ”hävittävät” kiinteistöjen markkinaehtoisen vakuusarvon siten, ettei niihin voi saada joustavasti markkinaehtoista rahoitusta esimerkiksi tarpeellisten korjausten tekemistä varten. Toisaalta – eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta – on ehtona kohteille myönnettävien valtion tervehdyttämisavustusten saamisen osalta ollut, että kohteet ovat aravarajoitusten alaisia. (Asuntopoliittisten) tukien myöntäminen on edellyttänyt ”joukkoon kuulumista”. Kun tukia on sitten myönnetty, on edellytetty, että pysytään ”joukossa” ja tämä on edellyttänyt tiettyä vuokrataloyhteisön toiminnan säätelyä.

3.2.2. Riskien hallinnan laaja näkökulma otettava huomioon

Asuntorahoituksen riskien hallinnassa rahalaitosten toiminnassa yleisenä lähtökohtana on tarkastella toimijaa ja sen taloudellista tilannetta, esimerkiksi taloudellisten analyysien avulla. Tämän lisäksi rahalaitosten suorittama tarkastelu sisältää lainoituskohteen analyysin kohteen taloudellisen edellytysten ja sijainnin näkökulmasta. Lisäksi on tarkasteltava ja arvioitava alueen kehitystä, erityisesti muuttotappiotilanteissa.

Olemassa olevan asuntokannan riskien hallinta

Olemassa olevan asuntokannan osalta riskien hallinta jakautuu ainakin kolmeen tarkasteltavaan, käsitteelliseen osaan:

- (1) Mitä riskejä on havaittavissa tällä hetkellä?
- (2) Mitä riskejä on havaittavissa tai arvioitavissa tulevaisuudessa?
- (3) Mitä voidaan tehdä riskien hallitsemiseksi?

AAKE-kuntien osalta tällä hetkellä jo selvästi havaittavia riskejä ovat (1):

- Väestön väheneminen
- Vuokra-asuntojen kysynnän väheneminen
- Vapaarahoitteisten tyhjien asuntojen määrän lisääntyminen ja kilpailun/tarjonnan lisääntyminen
- aravalainakannan muuttuminen yhä riskipitoisemmaksi
- Vuokrakiinteistöjen väärä sijainti kysyntään nähden
- Vuokra-asuntokanta ei vastaa kysyntää, joka pääasiassa pieniä asuntoja
- Noidan kierre: käyttöasteet alenevat - > vuokratulot alenevat - > vuokrien korotustarve kasvaa - > korjaukset jäävät tekemättä ja korjausvelka kasvaa - > käyttöaste heikkenee korjausta vaativissa kohteissa - > vuokratulot alenevat
- Käytettävissä nykyisin olevien tervehdyttämiskeinojen vuokria korottava vaikutus
- Noidan kierteestä seuraavat lainanmaksuvaikeudet ja kiinteistökannan kehittämiseen ei jää mahdollisuuksia
- Vuokrataloyhteisöjen taloustilanne heikkenee

- Valtion lainoitusriskit kasvavat
- Laissa määriteltyjen tervehdyttämiskeinojen heikko teho, joka johtaa ongelmien pitkittymiseen, samalla kiinteistökanta rapistuu, koska varoja korjaamiseen ei ole
- AAKE-alueiden asuntojen hintojen yleisen hintatason alentuessa jopa lainojen lyhentymistä nopeammin tilanne johtaa lainoitusriskien kasvuun ja valtion rahoitusaseman heikkenemiseen
- Erityisryhmien palvelu- ja ns. SOTE-kiinteistöjen tilanteiden muuttuminen, sijaintien eroosio, järjestämis- ja tuotantovastuiden muuttuminen, maakuntien epäselvä rooli, palvelujen ja kiinteistöjen avaaminen kilpailulle ja kilpailusta putoavien kiinteistöjen kohtalo

Tulevaisuudessa havaittavia ja arvioitavia riskejä ovat (2):

- edellisten ongelmien ja niistä aiheutuvien taloudellisten seurauksien kumuloituminen
- Takapainoisesti lyhenevän lainajärjestelmän ongelmien kärjistyminen samaan aikaan kun edellä mainitut ongelmat kumuloituvat
- Peruskorjausten rahoittaminen ja peruskorjauslainojen takapainoisuus ovat hyvin haasteellisia yhdistettynä alkuperäisen rakennuslainan takapainotteisuuteen. Riskinä on korjausvelan nopea kasvu ja kiinteistöjen teknisen arvon romahtaminen
- Poisto-ohjelmien ja kiinteistöjen todellisen arvon eriytyminen
- Aravalainojen lyhennysongelmat kasvavat voimakkaasti ilman lainaehtojen muutoksia
- Esimerkiksi vuonna 2005 korkotukilainoitetun kohteen lainanhoitokulut kaksinkertaistuvat *nykykorkotasolla* vuoteen 2025 mennessä noin nelinkertaistuvat vuoteen 2035 mennessä. Jos korkotaso nousee nykytasosta, hoitokulujen nousu on vielä tätäkin suurempi
- kun yhtiöillä on sekä arava- että korkotukilainoja, joiden käyttäytyminen ja niistä seuraavat vaikeudet nyt tiedetään sekä edellä mainittuja jo nyt tiedossa olevia kumuloituvia talousongelmia, ei vaikeimmissa tilanteissa olevien AAKE-kuntien vuokrataloyhteisöjen maksukyky näyttäisi riittävän lainojen ja talouden hoitoon enää 2020-luvulla
- Jo lähitulevaisuudessa on riskinä, että moni vuokra-asumisen toimija ajautuu vaikeuksiin
- Erilaiset jo nyt vaikeuksissa olevat vanhustentukiyhdistykset ajautuvat yhä vaikeampaan tilanteeseen ja niiden osalta aravalainojen anteeksianto saattaa olla ainoa keino välttää pakkoperintätoimenpiteet, niistä seuraava toiminnan loppuminen ja mittavammat luottotappiot

Edellä esitetyn riskikartan pohjalta voisi todeta, että AAKE-työryhmän ehdotukset ovat pohjautuneet enemmänkin nykyisistä tervehdyttämiskeinoista kiinnipitämiseen ja hienoiseen korjaamiseen. Tämä on tapahtunut ehkä valtiontaloudellisista syistä ja lähtien siitä, että itse tervehdyttämiskeinot eivät vähentäisi valtion saatavia tai eivät muutoin maksaisi liikaa. Kun tervehdyttämistoimia arvioidaan erittäin suurissa vaikeuksissa olevan kunnan näkökulmasta, saattaa olla, että voimassa olevat tervehdyttämiseen tähtäävät lait annostelevat valtion apua ja vastaantuloa ”pipetillä”. Pitkään vaikeuksissa olevat vuokrataloyhteisöt ovat voineet tämän ansiosta pysyä taloudellisesti pystyssä ”kädestä suuhun” periaatteella, mutta ongelmia aiheuttava perustilanne ei ole parantunut. Lainat ovat lyhentyneet vähän, kun samaan aikaan asuntomarkkinat toimintaympäristössä ovat jatkuvasti heikentyneet, kiinteistöjen arvot pudonneet ja valtion riskit kasvaneet. Ongelmien ratkaisun sijaan on enemmänkin vain lykätty tarpeellisten isojen ratkaisujen tekoa.

Edellä kuvatun riskikartan perusteella voisi todeta, että nykyiset käytössä olevat tervehdyttämiskeinot AAKE-työryhmän esittämine parannuksineenkin ovat liian sittenkin

vähäisiä kaikkein vaikeimmassa asuntomarkkinatilanteessa oleville kunnille, kuten Savonlinnalle.

3.2.3. Rahoittajan ja yhteiskunnan näkökulma

Rahoittajan ja yhteiskunnan näkökulmasta on tarpeen pohtia edellä mainittua kohtaa (3), mitä voidaan tehdä riskien hallitsemiseksi? Minkälaisia tavoitteita riskien hallinnalle ja niihin liittyville toimille tulisi asettaa? Vastausten saaminen tähän kysymykseen ratkaisee sen, minkälaisia toimia riskien hallinnan suhteen on tehtävä.

Kun toimia määritellään sekä rahoittajan, rahalaitosten yleisten periaatteiden, että yhteiskunnan näkökulmasta, voidaan erottaa ainakin neljä näkökulmaa:

- Riskien hallinta ja minimointi
    - sisältää riskien hallinnan periaatteet ja keinot sekä näihin liittyen tehokkaat ja toimivat välineet riskien ja luottotappioiden minimoimiseksi
- Pyrkimys ”varhaiseen puuttumiseen” mahdollisten taloudellisten ongelmien suhteen
    - sisältää edelliseen kohtaan liittyen riskien hallinnan ja luottotappioiden minimoinnin keinot, joita voidaan käyttää tehokkaasti riittävän varhaisessa vaiheessa, pian sen jälkeen, kun riskejä on havaittu
- Pyrkimys säilyttää ARA-asuntotuotannon järjestelmä toimivana ja vahvana
    - tämä sisältää tavoitteen pitää huolta toimivasta, tehokkaasta ja vaikuttavasta sosiaalisesta valtiontukijärjestelmästä kaikissa oloissa
- Pyrkimys pitää rahoituksen ja riskien hallintakeinojen toimivuus yllä muuttuvissa rahoitus- ja toimintaympäristöissä
    - tämä sisältää vaatimuksen järjestelmien ketteryydestä ja mukautumiskyvystä reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin ja varmistaa, että päättäjillä on aina nopeasti mahdollisuus reagoida niin rahoitusjärjestelmän kuin asuntopolitiikan muuttuviin tarpeisiin
    - sisältää myös yhteiskunnallisen, asuntopoliittisen ja sosiaalipoliittisen ulottuvuuden, huolenpidon kaikkien pienituloisimpien ja vähävaraisimpien asemaa parantava järjestelmän tarkoituksenmukaisesta toimivuudesta
    - Lisäksi riskeihin kuuluvat maineriskit, riskit siitä, että järjestelmä ei toimi rahoittajien näkökulmasta rahoittajien toiminnalle asetettujen laatustandardien mukaan. Tämän seikan huomioon ottaminen valtiontukijärjestelmässä on tärkeää, sillä koko järjestelmä nykymuodossaan perustuu valtiosta erillisten, ulkopuolisten rahalaitosten antamiin lainoihin.

Tässä selvityksessä tehtävien esitysten yksi lähtökohta on, että valtion omassa antolainoituksessa ja siihen liittyvässä riskien hallinnassa otettaisiin soveltuvin osin huomioon rahalaitosten nykyisin käyttämät yleiset linjaukset liittyen riskien hallintaan ja minimointiin sekä toimintojen hallittuun jatkuvuuteen.

3.3. Ehdotukset

Selvitystehtävän toimeksiannossa todettiin, että

Selvityksessä tuli esittää nopeasti käynnistettäviä ja toteutettavia konkreettisia toimenpide-ehdotuksia Savonlinnan vuokra-asuntotilanteen vakauttamiseksi, valtion laina- ja takausriskien hallitsemiseksi ja sosiaalisen vuokra-asuntokannan kilpailukyvyn turvaamiseksi. Toimenpide-ehdotusten tavoitteena tulee olla asukkaiden asumismenojen kohtuullisuuden turvaaminen ja turvallisten asunto-olojen varmistaminen.

AAKE-työryhmän ehdotusten pohjalta on parhaillaan käynnissä säädösmuutosvalmistelu, joten ehdotetaan, että nyt tehtävät esitykset otetaan huomioon jo meneillään olevassa valmistelussa.

Selvitystyön ja edellisissä luvuissa kuvatun perusteella tehdään seuraavat ehdotukset:

Tervehdyttämistoimiin uusi tukiluokka

- Laaditaan kaikille AAKE-riskiluokaan D-E kuuluville, **suuren tai erittäin suuren riskin** kunnille erillinen tervehdyttämiskeinojen tukiluokka, joiden voidaan talous- ja tunnuslukukriteerein katsoa olevan samassa tilanteessa kuin Savonlinna tai joiden riskitekijät ovat Savonlinnassa havaitun kaltaisia. Toimenpidettä ei siis ehdoteta pelkästään Savonlinnalle vaan kyseessä olisi valtion riskien hallintaan ja tervehdyttämiseen liittyvä keinovalikoiman parantaminen ja tehostaminen.

- 30.9.2017 päivätyn tilaston mukaan **erittäin suuren riskin** luokkaan kuului 34 kuntaa edustaen 289 lainasopimusta, joiden pääoma on noin 69 miljoonaa euroa ja osuus 1,47 % koko aravalainakannasta (4,669 miljardia euroa). **Suuren riskin luokkaan** kuului 85 kuntaa edustaen 999 lainasopimusta, joiden pääoma on noin 311 miljoonaa euroa ja osuus 6,66 % koko aravalainakannasta.

- Tukiluokan laadinnalle on useita perusteluja. Luokka koskisi kaikkein vaikeimmassa talous- ja asuntopoliittisessa tilanteessa olevia kuntia, joissa on erittäin suuren riskin omaavia aravalainoja. Talousvaikeudet ovat voineet johtua yleisestä rakennemuutoksesta tai esimerkiksi suurten työnantajien vetäytymisestä alueelta, joka on voinut heijastua voimakkaasti asuntomarkkinoihin. Talousvaikeuksien taustalla on yleensä myös valtion sosiaalisesta asuntorahoitusjärjestelmästä johtuvia erityispiirteitä. Itse lainat ovat kalliita, niistä on voitu periä yli vuosikymmenen ajan selvästi markkinakorkotasoa korkeampia korkoja. Lisäksi lainojen takaisinmaksujärjestelmän takapainotteisuus yhdessä muiden vaikeuksien kanssa on saattanut toimijat talousvaikeuksiin. Valtion näkökulmasta lainoista on saatu korkoina takaisin enemmän kuin normaalisti voisi olettaa saatavan. Siksi valtiolla on rooli niin lainanantajana kuin yhteiskunnan sosiaalisen asuntopolitiikan toimeenpanijana sekä julkinen vastuu ja velvollisuus varmistaa myös talousvaikeuksista kärsivillä alueilla kohtuullisten asuinolojen varmistamisessa.

Konversioakordi

- Laaditaan uusi tukimuoto, laki korversioakordista, jossa osa jäljellä olevasta aravalainasta annetaan anteeksi, jos laina muutetaan esimerkiksi kunnan takauksella vapaarahoitteiseksi lainaksi. Konversion, ”tukan leikkauksen”, yhteydessä kaikki vanhat aravaan liittyvät käyttö- ja luovutusrajoitukset poistetaan.

- Laissa konversioakordin enimmäismääräksi ehdotetaan 25 % lainan määrästä

- Konversioakordissa vastuu jaetaan uudella tavalla valtion ja kuntien kesken: valtion vastaantulo on saatavan leikkaus ja niukassa talousraamissaan toimivan kunnan vastaantulo on taata uusi

markkinaehtoinen pankkilaina akordilla vähennetyn vanhan aravalainan tilalle. Kun konversion yhteydessä aravalainoitetut kohteet vapautetaan rajoituksista, niille muodostuu rahalaitoksen kannalta jonkinlainen vakuusarvo, joka yhdessä kunnan omavelkaisen takauksen kanssa voisi varmistaa rahoituksen saatavuuden ja tervehdyttää vuokrataloyhteisön menotaloutta ja alentaa asumiskustannuksia.

Asuntolainoituksen historiassa on esimerkkejä lainojen anteeksiannosta. Esimerkiksi asutustilojen lainoitukseen liittyen lailla eräiden asutusluottojen järjestelystä (597/1973) vapautettiin Pohjois- ja Itä-Suomen eräissä kunnissa ahtaimmassa taloudellisessa asemassa olevat asutustilalliset jäljellä olevista maksuista (lainojen lyhennyksistä ja koroista). Tarkoitus oli parantaa alueella asuvien toimeentulomahdollisuuksia. Lain piiriin kuului noin 17.500 asutustilallista.

Uudistetaan tervehdyttämistoimiin liittyvien lakien ja asetusten keskinäistä suhdetta

- Tervehdyttämistoimiin liittyvä lainsäädäntö on nykymuotoisena hyvin tiukka säädellen tarkoin yksityiskohtia ja kulloinkin käytettäviä tukien enimmäismääriä. Monet yksittäisen tapauksen kannalta järkevät ratkaisut estyvät tai sovellettava avustuksen enimmäismäärä on tilanteeseen nähden liian pieni. Tällöin tervehdyttämiskeinot eivät toimi tai niitä ei edes haeta, mikä johtaa ajan oloon valtion riskiaseman edelleen heikkenemiseen. Valtion ja lainansaajayhteisöjen näkökulmasta joustavinta ja tehokkainta olisi, jos laki asettaisi avustusmäärien osalta korkeat enimmäismäärät, jotka mitoitettaisiin kaikkein vaikeimmassa asemassa oleviin tapauksiin ja tarkkoja menettelyjä muutoinkin säädeltäisiin vähemmän laissa. Valtioneuvoston asetuksissa, päätöksissä, talousarviossa ja akordien käyttöä käyttösuunnitelmassa määriteltäisiin tarkemmin aina erikseen tilanteen ja ajan vaatimalla tavalla avustusten käytöstä, suuntaamisesta ja tarkemmista periaatteista. Näin voitaisiin tehostaa valtion mahdollisuuksia riskien hallintaan ja tarkoituksenmukaiseen asuntopoliittiseen ohjaukseen ja päätöksentekoon. Lisäksi voitaisiin varmistaa riittävä, joustava ennakointi siten, että käyttöön aiotut toimet eivät tulisi tarjolle liian myöhään.

- Korkeimpaan tukiluokkaan kuuluvien kuntien osalta akordien kulloinkin sovellettavasta määrästä päätettäisiin esimerkiksi kunakin vuonna tai hallituskautena erikseen tilanteen ja siihen liittyvän taloudellisen tarpeen mukaan ja tätä määrää noudatettaisiin kaikissa päätöksissä siten, että hakija voi jo hakiessaan luottaa saavansa kulloinkin päätetyn enimmäismäärän. Tämä lisäisi hakijoiden luottamusta itse järjestelmään ja helpottaisi ja jouduttaisi päätöksentekoa kunnissa. Konversiolainan takaaminen on kuitenkin kunnille merkittävä asia.

Akordien ja purkuavustuksen enimmäismäärä tukiluokassa 95 %

- Suurissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien, alenevan kehityksen kuntiin kuuluvien vuokrataloyhteisöjen tukiluokkaan ehdotetaan myös rajoitus- ja purkuakordien nostoa enintään 95 % jäljellä olevasta lainan määrästä. Lisäksi ehdotetaan purkuavustusten määrän nostoa 95 %:iin hyväksyttävistä purkukustannuksista. Näin tukiluokkaan kuuluvat yhteisöt voisivat sopeuttaa asuntokantansa ensin tarpeelliselta näyttävälle tasolle ilman suuria, pienituloisten maksettavaksi jääviä kustannuksia, jotka yleensä aiheuttavat vuokrien korotuspaineita. Akordilla alentuneen jäljelle jäävän lainamäärän avulla lainojen hoitomenoja voitaisiin alentaa siten, että jäljelle jäävän kannan tarpeelliset korjaus- ja kehittämistoimet olisivat mahdollisia ja että esimerkiksi yhteisöllä olevien takapainotteisten korkotukilainojen hoito voisi helpottua ja varmistua pidemmälle tulevaisuuteen. Muiden akordien käyttöä voitaisiin joustavasti kulloinkin määrätä Valtioneuvoston asetuksella tai päätöksellä, talousarvioon otettavalla määrärahalla sekä käyttösuunnitelmalla.

Jäljelle jäävää, rajoituksista vapaan vuokratalokohteen (konversio)pankkilainaa vuokratalon omistaja voisi myöhemmin muuttaa ja järjestellä vapaasti ilman hallinnollista byrokratiaa. Samalla omistaja voisi joustavasti ja ketterästi jatkaa myöhemmin esiintyviä tarpeita silmällä pitäen kiinteistökannan salkuttamista ja poistaa vuokrauskäytöstä poistettavat kohteet ilman valtion hallinnon erillisiä, monesti aikaa ja rahaa vieviä toimenpiteitä.

Akordi myös jouduttaisi valtion saatavien palautumista, poistaisi kaikki valtion riskit palautuvan määrän osalta ja tekisi jatkossa - näiltä osin - tarpeettomiksi kaikki nykyisin käytössä olevat, valtionhallintoa työllistävät tervehdyttämistoimenpiteet. Samoin poistuisivat kaikki valtiolle tervehdyttämistoimenpiteistä muutoin aiheutuvat myöhemmät lainapääomiin tai hallintoon liittyvät kustannukset.

Riittävät tehokkaat akordit voisivat poistaa tai vähentää tarvetta mahdollisesti myöhemmin esiin tuleviin tervehdyttämistoimiin sekä pitää vuokrataloyhteisön vuokratason riittävän kilpailukykyisenä, jolloin tyhjäkäytöstä tulevia alijäämiä, tappioita ja riskejä ei synny.

Akordeista saatavien kokemusten myötä, riskien vähentämiseksi ja vinoutuneen kustannusrakenteen parantamiseksi konversioakordia voisi myöhemmin harkita esimerkiksi riskiluokkaan C kuuluville yhteisöille, mutta määrältään pienempänä. Tämä osaltaan nopeuttaisi valtion saatavien palautumista, vähentäisi niihin nyt liittyviä riskejä, helpottaisi yhteisöjen kustannusrakennetta ja osaltaan vähentäisi myös C luokkaan kuuluville kunnille ja yhteisöille myöhemmin tarvittavia tervehdyttämistoimia ja niihin liittyviä kustannuksia.

-Vanhoihin takapainotteisiin korkotukilainoihin liittyviä riskejä konversioakordi ei poista, mutta helpottaisi kuitenkin yhteisöjen kokonaistilannetta, jos konversioakordi on riittävän iso. Samalla akordi antaisi aikaan selvittää ja suunnitella mahdollisesti myöhemmin korkotukilainojen riskinhallintaan liittyviä keinoja.

Uudistetaan muita akordeja koskevia lakeja ja siellä mainittuja enimmäismääriä, lisäksi väljennetään ja helpotetaan lakien käyttöä ja avustuksen myönnön kriteerejä.

Muita huomioita

Konversioakordin ja poistettujen (purettujen) vuokra-asuntojen jälkeen kuntaan jäljelle jäävät vuokra-asunnot olisivat vapaasti vuokrattavissa. Takaajana kunnalla olisi jatkossa intressi huolehtia vuokra-asuntokannan kunnosta ja toimivuudesta ja toimimattoman kannan tarkoituksenmukaisesta poistamisesta. Sen se voisi jatkossa tehdä ilman, että valtion hallinnon edustajia kutsutaan asiaa paikalla tarkastelemaan.

Muut ehdotukset

- AAKE-työryhmässä esiin noussutta ehdotusta vanhustentaloyhdistysten tilanteen selittämisestä ja riskien hallintaan liittyvien ehdotusten tekemisestä on syytä viedä eteenpäin.
- Uuteen tukiluokkaan kuuluvat kunnat voisivat aloittaa nopeassa aikataulussa kiinteistökantansa salkuttamisen ja arvioiden tekemisen jäljelle jäävästä asuntokannasta ja sen tarvitsemista toimenpiteistä. Tämä on syytä heti aloittaa kaikissa suuren tai erittäin suuren riskin kunnissa, varsinkin jos salkutusta ei aieimmin ole tehty tai siitä on kulunut jo useita vuosia.
- Konversioakordi voi edellyttää laajemman suunnitelman tekemistä, jossa on edellä mainittujen seikkojen lisäksi arviot ja näkemykset konversioakordin suorittamisesta ja sen

vaikutuksista. Tämä laajempi työ voisi olla järkevintä tehdä koordinoiden yhteistyössä kunnan, kunnan omistamien vuokratalojen sekä Valtiokonttorin ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn kanssa siten, että lopputuloksena on selkeä toimenpideohjelma 2 - 3 vuodelle, miten koko harjoitus saadaan vietyä eri toimenpiteiden osalta hallitusti tavoiteltuun lopputulokseen uusien avustusmuotojen turvin. Salkuttamis- ja arviointityöt voitaneen käynnistää asiasta kiinnostuneissa kunnissa heti, kun on riittävä varmuus uuden tukiluokan laatimisesta ja voimaansaattamisesta siten että uudistus on kuntien ja vuokrataloyhteisöjen näkökulmasta toimiva. ARAsta on saatavissa heti erilaisia malleja edellä mainittujen toimenpiteiden aloittamiseen ja arviointi- ja suunnittelutyön suorittamiseen tai suunnittelun pohjustamiseen.

3.4. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset

Uuden tukiluokan ja akordin sekä korotettujen akordi- ja purkuavustusmäärien avulla valtio voisi:

- vähentää tehokkaasti ja joustavasti riskejä aravalainakannan osalta
- vähentää riskejä jäljelle jäävän korkotukilainakannan osalta
- vähentää nykyisten kaltaisista tervehdyttämistukitoimenpiteistä valtiolle aiheutuvia menoja
- vähentää tervehdyttämiseen ja riskien hallintaan liittyvää hallinnollista työtä
- palauttaa ennenaikaisesti aravalainasaatavia kaikkein suurimpien riskien alueilta
- edistää väestöltään vähenevien kuntien mahdollisuuksia selvitä asuntokantaan liittyvistä talousvaikeuksista
- edistää jäljelle jäävän vuokra-asuntokannan tehokasta käyttöä
- parantaa pienituloisten asuinoloja ja vähentää asumisen kustannuksia
- parantaa, yksinkertaistaa ja helpottaa vuokrataloyhteisöjen toimintamahdollisuuksia
- motivoida kuntia itse huolehtimaan jäljelle jäävästä asuntokannasta kulloiseenkin tilanteeseen sopivalla, tarkoituksenmukaisella tavalla
- Saada kokemuksia osittaisen lainan anteeksiannon vaikutuksista esimerkiksi suunniteltaessa toimenpiteitä kaikkein hankalimmassa taloustilanteessa olevien vanhustentukiyhdistysten osalta

Suorat aravalainojen leikkauksesta aiheutuvat kustannukset ovat valtiolle saamatta jääviä lainoja. Mikäli oletetaan, että 30% luokassa E olevista kunnista käyttäisi 25 % konversioakordia, olisivat E-luokkaan kohdistuvat akordimenot valtiolle noin 5 miljoonaa euroa. Jos lisäksi 15 % D-luokkaan kuuluvista kunnista käyttäisi 25 % konversioakordia, olisivat D-luokkaan kohdistuvat akordimenot valtiolle 11,5 miljoonaa euroa. Yhteensä nämä tekisivät runsaat 16 miljoonaa euroa. Kun konversiot ajoittuisivat useammalle vuodelle, olisivat vuotuiset menot akordeista alle 5 miljoonaa euroa. Lisäksi tulisivat rajoitus- ja purkuakordista sekä purkuavustuksista aiheutuvat menot, joiden määrää on vaikeampi arvioida, mutta eräiden kaupunkien kanssa käytyjen keskustelujen ja heidän esittämisen arvioiden pohjalta konversioakordia käyttävien kuntien olisi mahdollista purkaa enintään 1-2 taloa vuodessa.

Edellä käytettyjä arvioita (30% E luokassa ja 15 % D luokassa) hyväksikäyttämällä kyseessä voisi olla noin 20 kunnan suuruisesta joukosta. Siitä laskien purettavia asuinrakennuksia olisi 20-30 kappaletta useamman vuoden aikana. Näiden osalta purkuakordi olisi 95 % ja tämä jäljellä oleva vanhojen aravalainojen määrä tulisi laskea vuosittaisen 5 miljoonan euron lisäksi.

Laskelmat antavat suuruusluokkaa akordien vaikutuksista valtion vanhoihin aravalainoihin liittyen. Vaikutukset olisivat kuitenkin riippuvaisia kunkin vuodentalousarvioon ja käyttösuunnitelmaan

sisältyvistä määräyksistä ja reunaehdoista. Kuitenkaan mitenkään merkittävistä asuntosektoriin liittyvistä rahamääristä tässä ei ole kysymys.

Valtiolle konversioakordit palauttaisivat ennenaikaisesti kaikkein riskisimmistä kunnista noin 50 miljoonaa euroa ja tämän jälkeen mainituilta osilta valtion tukitoimet olisivat lopullisia. Todettakoon, että viimeisen 10 vuoden aikana valtion talousarviossa mainituilla menoilla on katettu kaikkiaan yli 24 miljoonan euron verran erilaisia tukitoimia. Osa tähän ryhmään sisältyvistä menoista säästyisi tulevina vuosina kokonaan, kun tukea tarvitsevat kohteet poistuisivat omistajien taseesta ja kun jäljelle jäävät valtion aravalainat konvertoidaan akordilla kevennettynä pankkilainoiksi.

Akordeilla kevennetyt vuokrataloyhteisöjen taloudet voisivat toisaalta jatkossa tulla toimeen ilman lisäavustuksia ja akordit vähentäisivät ilman valtion muita lisätoimenpiteitä myös yhtiöissä jäljelle jäävän valtion täytetakaaman korkotukilainakannan riskejä.

Lisäksi akordit helpottaisivat vuokrataloyhteisöjen taloutta siten, että niille jäisi paremmin taloudellista liikkumatilaa tehdä tarpeellisia korjauksia. Myös pienituloisten ja vähävaraisten asukkaiden asema paranisi, koska heille ei jäisi vuoksissaan juurikaan maksettavaksi asuntokannan vähentämiseen ja tyhjäkäyttöön liittyviä, asumisen kannalta täysin vieraita kustannuksia.

Alijäämäisestä taloudesta kärsiville kunnille ehdotukset antaisivat mahdollisuuksia tarvittaviin tehokkaisiin toimenpiteisiin ilman kuntien antamaa rahallista panostusta. Lisäksi kunnilla olisi joustavia mahdollisuuksia kehittää asuinoloja alueellaan vaarantamatta kunnan lakisääteisten tehtävien rahoitusta.

Ehdotetut tasapainoiseen vastuunkantoon nojaavat muutokset yksinkertaistaisivat ja joustavoittaisivat hallinnollisia menettelyjä, edistäisivät sosiaalisen asuntopolitiikan tavoitteita alenevan kehityksen alueilla ja vähentäisivät valtion arava- ja korkotukilainakantaan liittyviä riskejä nyt ja tulevaisuudessa. Samalla ne noudattelevat muissa Pohjoismaissa tehtyjä linjauksia ja ratkaisuja, joissa julkista tukea on lisätty normaalitasosta, kun tavoitteena on ollut selvittää ja ratkaista pysyvämmin erityisen haastavia talousvaikeuksia ja tyhjien vuokra-asuntojen ongelmia.