23.1.2023

Ympäristöministeriön lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 248/2022)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä. Ympäristöministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Tausta ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useaa valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevaa lakia. Esityksellä toteutetaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaa sekä selontekona eduskunnalle annettua asuntopoliittista kehittämisohjelmaa. Esitys on valmistelu virkatyönä ympäristöministeriössä yhteistyössä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n (jäljempänä ARA) ja Valtiokonttorin kanssa. Lakihankkeen suuntaviivat olivat lausunnoilla lausuntopalvelu.fi:ssä 22.12.2021−4.2.2022 ja luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnoilla 2.6.2022−31.7.2022. Lausuntopalaute suuntaviivoista ja luonnoksesta hallituksen esitykseksi oli pääsääntöisesti positiivista.

Esitys koostuu useasta eri kokonaisuudesta, joilla parannettaisiin valtion tukeman asuntotuotannon säännösten ja valvonnan toimivuutta sekä lisättäisiin tukea valtion tukemille asuntoyhteisöille. Ehdotettavat säännökset tehostaisivat ARA:n ja Valtiokonttorin valvontaa ja selkeyttäisivät eräitä valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyviä epäselviä kysymyksiä, jotka liittyvät ARA-kohteiden autopaikkojen vakuuskäsittelyyn ja ARA-kohteiden asukasvalinnan oikeudelliseen arviointiin. Lisäksi sote-uudistuksen myötä eräitä valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyviä tehtäviä siirrettäisiin kunnilta hyvinvointialueille.

Tuen määrää pitkässä korkotukimallissa ehdotetaan lisättäväksi niin, että perusomavastuukorko asetetaan pysyvästi 2,3 prosenttiin nykyisen 2,5 prosentin sijasta ja korkotuen maksuaikaa pidennettäisiin koko laina-ajalle. Muutokset korkotukeen toteutettaisiin valtioneuvoston asetuksella, joka on hallituksen esityksen liitteenä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan sallittavaksi korjauksiin varautuminen ARA-asuntojen omakustannusvuokrissa. Vuoden 2018 korkotukilain uudistuksessa kiellettiin varautuminen rakennusten ja asuntojen tuleviin perusparannus-, ylläpito- ja hoitokustannuksiin asukkailta perittävissä vuokrissa ja asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeissa. Kielto koski uusia pitkiä korkotukilainoja. Toimijoiden mukaan varautumisen kieltäminen vähensi korkotukijärjestelmän houkuttelevuutta ja vaikeutti talojen korjaustoimintaa. Kohtuullinen varautuminen sallittaisiin myös niissä korkotukikohteissa, jotka ovat lainoitettu sinä aikana, jolloin korjauksiin varautuminen oli kielletty.

2. Markkinatilanne ja valtion tukema asuntotuotanto

Valtiovarainministeriö arvioi Suomen talouden supistuvan 0,2 prosenttia vuonna 2023. Yksityinen kulutus laskee kotitalouksien hintojen nousun ja alentuneiden reaalitulojen seurauksena. Työllisyystilanne on säilynyt edelleen hyvänä ja se tukee elpymistä ensi vuoden aikana. Talouden ennakoidaan toipuvan 1,2 prosentin kasvuun vuonna 2024.

Kiihtynyt inflaatio, noussut korkotaso ja kuluttajien alentunut luottamus on heijastunut myös asuntokauppaan ja kääntänyt asuntojen hinnat laskuun. Vuonna 2021 asuntoaloitusten määrä oli ennätystasolla lähes 47 000 asunnossa ja viime vuonna aloitusten määrän arvioidaan olleen noin 38 000 asunnon vuositasolla. Tänä vuonna lasku jatkuu ja ennusteiden mukaan jäädään noin 33 000 asunnon vuositasolle. Rakentamisen hintojen nousuvauhdin ennakoidaan hidastuvan ja monien rakennusmateriaalien saatavuus on helpottunut. Rakennusalan työllisyys on alkanut heikentyä ja kehityksen arvioidaan jatkuvan myös tämän vuoden aikana.

Tilastokeskuksen mukaan vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat nousivat viime vuoden viimeisellä neljänneksellä pääkaupunkiseudulla 0,9 % ja muualla Suomessa 1,8 % vuodessa. Eniten vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrat nousivat Rovaniemellä (3,0 %), Tampereella (2,8 %) sekä Turussa (2,3 %) ja vähiten Porissa (0,2 %) sekä Mikkelissä (0,3 %).

Vapaarahoitteisten vuokrien nousun ennakoidaan pysyvän tänä vuonna maltillisena vuokra-asuntotarjonnan säilyessä korkealla tasolla, vaikka samaan aikaan on paineita vuokrien ja vastikkeiden korottamiseen kasvaneiden kustannuksien seurauksena. ARA-vuokrien ennakoidaan nousevan vapaarahoitteisia enemmän kustannusten nousun siirtyessä vuokriin. Vuoden 2023 vuokrankorotukset ovat ARA-kohteilla keskimäärin 4,7 prosenttia. KOVA ry:n mukaan vuokrien keskimääräinen kokonaiskorotus tulee olemaan noin 4,4 % ja asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeiden korotukset keskimäärin 3,5 %. KOVA ry: kyselyn mukaan noin puolella yhtiöistä vuokrien korotustarpeet johtuvat hoitomenojen kasvusta ja noin viidenneksellä pääomamenojen kasvusta.

Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan vanhojen osakeasuntojen hinnat laskivat marraskuussa koko Suomessa. Koko maan hinnat laskivat 3,4 % viime vuodesta ja suurista kaupungeista hinnat laskivat eniten Helsingissä ja Tampereella. Myös kauppamäärät laskivat voimakkaasti ja kiinteistönvälittäjien kautta tehtiin marraskuussa 38 % vähemmän vanhojen kerros- ja rivitaloasuntojen kauppoja kuin vuotta aikaisemmin. OP ennustaa asuntojen hintojen laskevan myös tänä vuonna eniten suurimmissa kaupungeissa. Pääkaupunkiseudulla hintojen arvioidaan putoavan ensi vuonna 5−7 % ja muualla maassa keskimäärin 3,5−5,5 %.

Vuonna 2021 aloitettiin noin 9 000 ARA-asunnon rakentaminen. Viime vuonna valtion tukema asuntotuotanto kääntyi laskuun suhdannetilanteen seurauksena ja aloitettiin noin 5 800 ARA-asunnon rakentaminen. Korkeat tarjoushinnat, rakentamisen voimakkaasti kasvaneet kustannukset ja asuntomarkkinoiden suhdannetilanne vaikeuttivat hankkeiden toteuttamista. Tammikuussa 2023 alkavien ARA-asuntojen liukuva vuosisumma on laskenut noin kolmanneksella ja laskua on kaikissa hankemuodoissa. Asuntorakentamisen kokonaismäärän kääntyessä laskuun on mahdollista, että myös rakennuskustannukset kääntyvät laskuun. Tällöin ARA-tuotannon edellytykset parantuvat ja valtion tukeman asuntotuotannon määrä voi kääntyä kasvuun.

Korkotukilainakanta oli vuoden 2022 lopussa yhteensä yli 20 miljardia euroa. Tästä kannasta on yhteisöille myönnettyjä korkotukilainoja noin 16 miljardia euroa ja omistusasuntojen korkotukilainoja noin 5 miljardia euroa. Suurimmalla osalla korkotukilainakannasta viitekorkona on joko 6 tai 12 kuukauden euriborkorko.

Yleisestä korkotason noususta johtuen myös korkotukilainojen korot ovat nousseet voimakkaasti. Jos koko lainakanta päivittyisi 3,5 %:n kokonaiskoron tasolle, kasvaisivat vuotuiset korkotukimaksut noin 90-110 miljoonan euron tasolle. Tätä tasoa voidaan pitää suuntaa antavana arviona korkotukimaksuista lähivuosille. Mikäli korkotukilainojen kokonaiskorot nousisivat keskimäärin 5 %:n tasolle, tulisi korkotukea maksettavaksi seuraavan kymmenen vuoden aikana nykyisellä lainakannalla noin 2,4 miljardia euroa. Reilulla kolmanneksella yhteisölainapääomista omavastuukorko on 3,4 % tai enemmän, mutta neljäsosa lainakannasta kuuluu alennetun 1,7 %:n omavastuukoron piiriin.

3. Täsmennykset eräisiin hallituksen esityksessä ehdotettuihin pykäliin

Perustuslakivaliokunta katsoi asumisoikeuslakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 5/2021 vp), että asumisoikeusasuntojen asukasvalinta on julkinen hallintotehtävä ja sääntelyä on siten tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan asukasvalinnassa ei ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, mutta asukasvalintamenettelyssä on noudatettava hallinnon yleislakeja ja asukasvalinta-asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Jotta lakiesitys voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, oli esitykseen lisättävä virkavastuuta koskeva säännös. Nyt eduskunnan käsittelyssä olevassa HE:ssä vastaavaa virkavastuusäännöstä ehdotetaan myös vuokrapuolelle. (ks. tarkemmin perusteluja HE 248/2022 s. 40).

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen ympäristöministeriö on keskustellut toimijoiden ja ARA:n kanssa julkisen hallintotehtävän ja virkavastuun vaikutuksista ARA-asuntojen asukasvalintaan. Kyseisen muutoksen vaikutuksia on pohdittu etenkin asumisoikeusasuntojen kohdalla, joiden asukasvalintaa koskevat uudet säännökset tulevat voimaan 1.9.2023. Toimijat ovat ilmaisseet huolensa siitä, että jatkossa asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa ei voitaisi toteuttaa ns. tilaaja-tuottaja -mallilla. Virkavastuusäännöksen sanamuoto on aiheuttanut tulkintaongelmia sellaisissa tilanteissa, joissa asukasvalinta on ulkoistettu. Asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa on perinteisesti toteutettu myös alihankkijoiden avulla, jolloin asukasvalinta on joissain tapauksissa tilattu ulkopuolisilta palveluntuottajilta, kuten isännöintitoimistoilta. Asumisoikeusyhteisöt ovat hyödyntäneet isännöintitoimistojen palveluita asukasvalintaan liittyvissä valmistelu- ja neuvontatehtävissä. Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on lähtökohtaisesti suhtauduttu kielteisesti. Alihankkijoita koskevat kuitenkin samat lain vaatimukset kuin asuntojen omistajaa niiden toteuttaessa asukasvalintaa. Asukasvalinnan järjestämistä alihankintana voidaan pitää myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta perusteltuna.

Nykyisen lain sanamuodon mukaan virkavastuu ulottuu kuitenkin vain asumisoikeusyhteisön palveluksessa olevaan henkilöön, jolloin on epäselvää, voiko asukasvalintaan liittyviä tehtäviä antaa asumisoikeusyhteisöiltä alihankkijoille. Vuokrapuolelle ehdotetussa säännöksessä sanamuoto on laveampi ja tulkinta voitaisiin helpommin ulottaa myös alihankkijoihin, mutta myös muihin kuin asumisoikeuslakiin olisi syytä tarkentaa virkavastuu koskemaan myös alihankkijaa. Jotta alihankkijamallista ei tarvitsisi luopua ja jotta säännökset olisivat selkeät virkavastuun ulottumisen osalta, niitä olisi syytä täsmentää. Lisäksi virkavastuun ulottaminen olisi syytä säätää erikseen ulottumaan myös yhteisön lakimääräisen toimielimen tai johdon jäseneen, sillä johto vastaa osaltaan asukasvalinnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä.

Ympäristöministeriö esittää kunnioittavasti, että asukasvalintaa koskevia pykäliä täsmennettäisiin seuraavasti (ehdotetut täsmennykset kursiivilla):

Asumisoikeusyhteisön palveluksessa olevaan henkilöön *ja asumisoikeusyhteisön alihankkijan palveluksessa olevaan henkilöön* sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 2 luvussa tarkoitettuja asukasvalintatehtäviä. *Virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta sovelletaan myös yhteisön toimielimen tai johdon jäseneen heidän hoitaessaan asukasvalintatehtäviä.* (6. laki 102 §)

Korkotukivuokra-asunnon asukasvalintatehtäviä hoitavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. *Säännöksiä sovelletaan myös niihin henkilöihin, jotka hoitavat asukasvalintatehtäviä korkotukivuokra-asunnon omistajan alihankkijan palveluksessa. Virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta sovelletaan myös yhteisön toimielimen tai johdon jäseneen heidän hoitaessaan asukasvalintatehtäviä.* (1. laki 41 §, 3. 11 b §)

Aravavuokra-asunnon asukasvalintatehtäviä hoitavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. *Säännöksiä sovelletaan myös niihin henkilöihin, jotka hoitavat asukasvalintatehtäviä aravavuokra-asunnon omistajan alihankkijan palveluksessa. Virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta sovelletaan myös yhteisön toimielimen tai johdon jäseneen heidän hoitaessaan asukasvalintatehtäviä.* (4. laki 24 §)

Ympäristöministeriö esittää kunnioittavasti, että ympäristövaliokunta tekisi myös seuraavan teknisen korjauksen lakiin vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtiontakauksesta annetun lain muuttamisesta (7. laki) 16 §:n 1 momenttiin seuraavasti:

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi määrätä lainansaajalle seuraamusmaksun, jos lainansaaja:

1) on antanut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle tai lainanmyöntäjälle takauslainaa hakiessaan olennaisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka salannut takauslainan hyväksymiseen olennaisesti vaikuttavia seikkoja;

2) on antanut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle tai Valtiokonttorille oleellisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka kieltäytynyt antamasta niiden pyytämiä tietoja niiden suorittaessa 14 §:n mukaista valvontaa;

3) on käyttänyt takauslainaa muuhun kuin vuokra-asuntojen uudisrakentamiseen; tai

4) on käyttänyt takauslainoitettua asuntoa vastoin 10 §:n 1 momentissa säädettyä, eikä ~~kunta~~ *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus* ole antanut siihen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua lupaa.

Liisa Meritähti-Lustig
Hallitussihteeri

Mikko Friipyöli
Erityisasiantuntija