

Ympäristöministeriö

kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Lausuntopyyntö 15.2.2016

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta

RAKLI ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta.

Lausunnon antajasta

RAKLI ry kokoaa yhteen kiinteistöalan ja rakennuttamisen vastuulliset ammattilaiset. Jäsenemme ovat asuntojen, toimitilojen ja infrastruktuurin omistajia, rakennuttajia ja käyttäjiä tai näiden ammattimaisia edustajia. RAKLI:n jäseninä on muun muassa merkittäviä ammattimaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntojen omistajia. Yhdessä varmistamme, että Suomessa on tilaa hyvälle elämälle.

Taustaa

Asuntomarkkinoiden toimivuuden edellytyksenä on riittävä asuntotarjonta. Työvoiman liikkuvuuden, elinkeinoelämän toimivuuden ja taloudellisen kasvun mahdollistamiseksi on tärkeää, että pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa on tarjolla riittävästi kohtuuhintaisia asuntoja. Tarve kohtuuhintaisille vuokra-asunnoille kasvaa koko ajan. Heikko taloustilanne, lisääntynyt maahanmuutto ja merkittävästi kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä lisäävät kaikki osaltaan kysyntää. Haasteena on lisätä asuntotuotantoa nykytilanteessa tarpeita vastaavasti.

Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoiden toimimattomuus, sekä vuokra-asuntojen ja erityisesti pienten vuokra-asuntojen kysyntään nähden liian alhainen tarjonta ovat jatkuneet jo pitkään. Tämä haittaa työvoiman liikkuvuutta ja muuttoa pääkaupunkiseudulle. Asuntotarjonnan merkittävä lisääminen on myös olennainen tekijä hintojen kohtuullistamisessa.

Kommentit hallituksen esityksen sisältöön

Yleistä

Lakiesityksessä todetaan, että muutoksella toimeenpannaan pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman liitteen 4 kirjausta, jossa todetaan: ”Yleishyödyllisen asuntorakentamisen säädöksiä uudistetaan muuttamalla rajoitusehdot hankekohtaisiksi yleishyödyllisyysvaatimuksia kiristäen. Valtion tukemien asuntojen omistajien yleishyödyllisyysvaateesta luovutaan uuden tuotannon osalta.”

Nyt lausunnolla olevalla lakiesityksellä kiristettäisiin myös olemassa olevan kannan yleishyödyllisyysvaatimuksia, mikä on RAKLIN näkemyksen mukaan vastoin hallitusohjelman kirjausta. Käytännössä muutos johtaisi siihen, että yleishyödyllisten arava- ja/tai korkotuki-kohteista omistaneiden yhtiöiden varat jäädytetään niin pitkään kuin viimeisenkin kohteen rajoitukset ovat päättyneet. Tämä ei ole hallitusohjelmasta luettavissa eikä sen hengen mukaista. Muutosta on myös osittain perusteltu sillä että valtion tuki kohdentuisi väärin. Tuki ei voi enää kohdentua väärin, sillä käyttö- ja luovutusrajoituksista täysin vapautuneet kohteet eivät enää saa valtion tukea.

Lakiesityksen tavoitteena on lisätä toimijoiden kiinnostusta valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa kohtaan. Toisaalta lakiesityksessä perusteluissa myös arvioidaan, ettei yleishyödyllisyysvaatimuksesta luopuminen uudistuotannon osalta tulisi merkittävällä tavalla lisäämään yksityisten toimijoiden kiinnostusta korkotukijärjestelmän käyttämiseen. Lakiesitys on tältä osin perusteluiltaan ristiriitainen.

RAKLIN näkemyksen mukaan lakiesitys ei toteutuessaan lisäisi kiinnostusta kohtuuhintaisen vuokra-asuntojen tarjontaa kohtaan vaan toimisi yksiselitteisesti päinvastoin. Lainsäädännöllä muutettaisiin takautuvasti voimassa olleita säännöksiä ja niiden soveltamiskäytäntöä. Lainsäädäntö johtaisi käytännössä merkittävän omaisuusmassan jäädyttämiseen/sosialisointiin.

Uhkana on myös, että pitkällä korkotuella vuokra-asuntoja tuottaisivat jatkossa vain erityisryhmille vuokra-asuntoja rakentavat yhteisöt sekä osa kunnallisista vuokratuotantoyhtiöistä.

Uusi vuokra-asuntotuotanto

Lakiesityksessä ehdotetaan avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annettua lakia muutettavaksi siten, että investointiavustusta voisivat jatkossakin saada vain

yleishyödylliseksi nimetyt korkotukilainansaajat. Lakiesityksen mukaan pitkää korkotukilainaa käyttävät korkotukilainansaajat voisivat myös halutessaan edelleen tuottaa valtion tukemia vuokra-asuntoja yleishyödyllisyyden piirissä.

Lakiesityksessä ehdotetaan korkotukilakia muutettavaksi siten, että korkotukilainan saajaa koskevasta yleishyödyllisyysvaatimuksesta luovuttaisiin uuden vuokra-asuntotuotannon osalta. Lakiesityksen mukaan tämä toteutettaisiin siten, että lainansaajan tulisi olla tavallinen kiinteistösaakeyhtiö. Vuokrien tasaus ei olisi mahdollista eri lainoituskohdeiden kesken korkotukilainan saajilla, joita ei ole nimetty yleishyödyllisiksi.

RAKLI:n näkemyksen mukaan kohdekohtaisuus näin toteutettuna johtaisi siihen tilanteeseen, että näin lainoitettut kohteet eivät kykenisi suoriutumaan pitkän korkotukimallin takapainotteisesta lyhennysohjelmasta johtuvista voimakkaasti nousevista pääomakustannuksista samanaikaisesti kun peruskorjaukset tulevat ajankohtaisesti. Tämä johtaisi merkittäviin vuokrankorotuksiin, mikäli kustannuksia ylipäättäen olisi mahdollista vuokriin siirtää.

Esitettyjen muutosten vaikutukset olemassa olevaan vuokra-asuntokantaan

Yleishyödyllisyyslainsäädännön säätäminen

Yleishyödyllisyyden edellytykset määriteltiin aikoinaan lakitasolla hallituksen esityksellä 274/1998. Sen perusteluissa on säätämisyjärjestystä koskevassa osuudessa todettu seuraavaa:

”Nyt ehdotetut säännökset koskevat yleishyödyllisille yhteisöille ja niiden toiminnalle asetettuja edellytyksiä niissä tilanteissa, joissa yhteisöt haluavat edelleen pysyä valtion asuntopoliittisen tuen piirissä. Toiminnalle asetettavat vaatimukset eivät ole uudentyypisiä. Esimerkiksi sekä rajattu voitonjako että asuntojen pääsääntöinen pitäminen vuokra-asuntokäytössä senkin jälkeen, kun ne vapautuvat lakisääteisistä käyttö- ja luovutusrajoituksista, kuuluvat vakiintuneesti yleishyödyllisen yhteisön toimintaperiaatteisiin. Jos yhteisöt, jotka ovat yleishyödyllisiä, haluaisivat tästä asemasta luopua, se olisi mahdollista. Tällöin ne menettäisivät yleishyödyllisen asemansa eivätkä enää sen jälkeen olisi oikeutettuja valtion sosiaaliseen asuntotuotantoon osoittamaan tukeen. Yhteisöillä säilyisi näissäkin tilanteissa se omaisuus, joka niille on siihen mennessä kertynyt valtion tuella ja vuokrissa perityillä varoilla.”

Perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että jos yhteisö haluaa luopua yleishyödyllisestä asemasta, se olisi mahdollista. Lakia on aikaisemmin sovellettu siten, että kun vuokra-asuntokohteita omistavien yhtiöiden kaikki kohteet ovat vapautuneet käyttö- ja luovutusrajoituksista, on yhtiön yleishyödyllisyysasema voitu peruuttaa ja varat on ollut mahdollista käyttää myös vapaarahoitteiseen vuokra-asuntotuotantoon. Tätä käytäntöä on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA (jäljempänä ARA) myöhemmin muuttanut.

Yleishyödyllisyys, uusi 24.1 §

Lakiesityksessä ehdotetaan lisättäväksi korkotukilakiin uusi 24.1 § yleishyödyllisyyden tavoitteista. Momentti kuuluu:

”Yleishyödyllisyysäännösten tavoitteena on turvata valtion tuen kohdentumista sosiaalisin perustein valituille asukkaille ja niille markkinoille, joille se on myönnetty, sekä varmistaa valtion tukemaa sosiaalista asuntokantaa omistavien yhteisöjen toiminnan tarkoituksenmukaisuus, läpinäkyvyys ja tuoton tuloutuksen kohtuullisuus.”

Momentin perusteluihin on kirjattu muun muassa, että valtion tukemasta toiminnasta ja asukkailta perityistä vuokrista peräisin olevat varat tulee käyttää sosiaalisen asuntokannan ylläpitämiseen eli esimerkiksi asuntojen korjaamiseen ja asunnoista perittävien vuokrien pitämiseen kohtuullisella tasolla. Perustelujen mukaan tavoitteet saavutetaan yleishyödyllisyysäännösten ja kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten muodostaman kokonaisuuden avulla.

KHO:n ratkaisu yleishyödyllisyyden peruuttamisesta

Korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2015 nimeämisen peruuttamisesta ratkaisun, KHO:2015:36, minkä mukaan yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeämisen peruuttamista koskevaa hakemusta ei voitu viranomaisella olevasta harkintavallasta huolimatta hylätä sillä perusteella, että asunnoista saatavaa tuottoa tai realisointituloa ei nimeämisen peruuttamisen jälkeen käytettäisi konsernin yleishyödylliseen osioon kuuluvien kohteiden rakentamiseen tai kunnossapitoon. Peruuttamishakemuksen tueksi ei voitu myöskään edellyttää esitettävän erityisiä perusteita, kun laista, lain esitöistä tai viranomaisen harkintavallasta ei voitu johtaa tällaista vaatimusta.

Korkein hallinto-oikeus otti ratkaisussaan nimenomaan sen kannan, että nimeämisen peruuttamishakemusta ei voitu hylätä sillä perusteella, että asunnoista saatavaa tuottoa tai realisointituloa ei nimeämisen peruuttamisen jälkeen käytettäisi konsernin yleishyödylliseen osioon kuuluvien kohteiden rakentamiseen tai kunnossapitoon.

Nyt lausunnolla olevalla lakiesityksellä muutettaisiin takautuvasti olemassa olevaa lainsäädäntöä ja viranomaisen tulkintakäytäntöä sekä poistettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun arvo ennakkopäätöksenä. Lakimuutosta ei voida pitää olemassa olevaan sääntelyä täydentävänä vaan uutena lainsäädäntönä, joka vaikuttaa toimijoiden oikeuksiin ja omaisuuden suojaan näitä merkittävästi heikentäen.

Käytännössä nyt esitetty lakimuutos tarkoittaisi sitä, että kaikkia samassa konsernissa olevia valtion tukemaa vuokra-asuntokantaa omistavia yhtiöitä käsiteltäisiin yhtenä. Yleishyödyllisyyden kesto määriteltäisiin pisimmän rajoitusajan ja/tai uusimman toteutetun kohteen mukaisesti. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa useiden kymmenien vuosin pidentä olemassa oleviin yleishyödyllisyyden kestoja koskeviin aikoihin. Lakiesitys ei erottele sitä, määritelläänkö kohteiden vuokrat omakustannusperiaatteella vai vapaasti tai kuuluvatko ne niin sanottujen pitkien vai lyhyiden käyttö- ja luovutusrajoitusten piiriin.

Nimeämisen peruuttaminen: muutettu 27.1 § 3-kohta

Lakiesityksessä esitetään muutettavaksi nimeämisen peruuttamista koskevaa korkotukilain 27 §:ää lisäämällä sen 3-kohtaan edellytykset nimeämisen peruuttamiselle. ARA voisi yhteisön hakemuksesta peruuttaa yhteisön yleishyödylliseksi nimeämisen vain silloin, jos se on perusteltua ottaen huomioon yhteisön toiminnan, yhteisön ja samaan konserniin kuuluvien muiden yhteisöjen omistamat asunnot, alueen asuntomarkkinatilanteen ja muut olosuhteet.

Perustelujen mukaan muutos on tarpeen, sillä voimassa olevasta laista on ollut erilainen tulkinta viranomaisten ja alan toimijoiden välillä ja että yleishyödyllisyysäännöksiä vuonna 1998 säädettäessä oli tarkoituksena, että yleishyödyllisyysvelvoitteet jatkuvat niin pitkään kuin yhteisön kanssa samassa konsernissa on käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia asuntoja.

Lakimuutoksella puututtaisiin vakiintuneeseen voimassa olevan oikeuden soveltamiskäytäntöön sekä KHO:n nimeämisen peruuttamisesta antamaan ratkaisun vaikutukseen ja siten sen voidaan katsoa takautuvasti puuttuvan toimijoiden omaisuuden suojaan ja oikeusturvaan. Kun kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat päättyneet, on kohteiden oltava täysin rajoituksista vapaat ja omistajan on voitava myös järjestellä näin vapautuneiden kohteiden omistus haluamallaan tavalla.

Soveltavan viranomaisen päätös-/harkintavallan lisääminen

Lakiesityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi korkotukilakiin uusi 26.3§ ja 26.4 § (vastaava lisäys aravalakiin):

”Jos 1 momentissa tarkoitettu yhteisö toimii 24 §:ssä säädetyn vastaisesti tai ryhtyy sellaiseen yritysjärjestelyyn, varojen siirtoon tai muuhun toimenpiteeseen, jonka tosiasiallisena tarkoituksena on 24 §:n vastaisen menettelyn mahdollistaminen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen on kehotettava yhteisöä korjaamaan asiantila asettamassaan määräajassa. Jos asiantilaa ei määräajassa korjata, keskuksen tulee antaa tilanteen mukainen käsky- tai kieltopäätös.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi tehostaa 3 momentissa tarkoitettua käskyä tai kieltä määräämällä yhteisölle edellä 13 d §:n 2 momentissa tarkoitettun seuraamuksen sekä lykkäämällä keskuksessa viireillä olevien, yhteisön tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan toisen yhteisön tekemien, valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevien hakemusten käsittelyä.”

Lakimuutoksella ARAlle annettaisiin laaja toimivalta kieltää yritysjärjestelyt, varojen siirrot tai muut toimenpiteet, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on yleishyödyllisyyden vastainen toiminta. RAKLI ei pidä hyvänä näin laajaa viranomaiselle annettavaa toimivaltaa, joka perustuu tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Lakimuutoksen soveltamisala

Lakimuutosta ei pidä ulottaa lainkaan koskemaan nykyistä valtion tukemaa vuokra-asuntokantaa. Mikäli lakimuutos ulotetaan myös olemassa olevaan kantaan, tulee muutoksen voimaantulolle olla riittävän pitkä siirtymäaika, jona aikana pitää olla mahdollista tehdä niitä oikeustoimia, joita on ollut mahdollista tehdä voimassa olevan lain mukaan.

Lainsäätämisyjärjestys ja EU-valtiontukioikeudellinen näkökulma

RAKLI:n näkemyksen mukaan lakiesityksen säätämisyjärjestys ja perustuslainmukaisuus on eduskuntakäsittelyvaiheessa selvitettävä ja lakiesityksestä on hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto. Lisäksi on syytä selvittää, vastaako lakiesitys sisällöltään EU-oikeuden valtiontukisäännöksiä, joiden lähtökohtana on tukeen liittyvien rajoitusten määräaikaisuus.

Lopuksi

RAKLI:n vastustaa lakiesityksen antamista eduskunnalle.

RAKLI ry



Jyrki Laurikainen
toimitusjohtaja



Aija Tasa
johtaja