

Nikolas Elomaa

23.3.2016

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto
PL 35
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnö 15.2.
YM2/600/2016

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle
valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan
yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta**

Olette pyytänyt meiltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuokra-asunto- ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia (jäljempänä korkotukilaki), aravalakia sekä avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annettua lakia. Esityksellä muutettaisiin kahdessa ensiksi mainitussa laissa olevia ns. yleishyödyllisyysäännöksiä, jotka rajoittavat valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja omistavien yhteisöjen toimintaa. Omistajayhteisöjä koskevasta yleishyödyllisyysvaatimuksesta luovuttaisiin uuden vuokra-asuntotuotannon osalta ja rajoitusehdot muutettaisiin hankekohtaisiksi yleishyödyllisyysvaatimuksia kiristäen.

Yleishyödyllisyysäännösten muuttamisen tavoitteena on luoda edellytyksiä valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon lisääntymiselle kasvukeskuksissa sekä vahvistaa valtion tukeman asuntotuotannon sosiaalista ja pitkäjänteistä luonnetta. Lisäksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annettua lakia muutettaisiin siten, että erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen tuotantoon myönnettävää investointiavustusta voisivat jatkossakin saada vain yleishyödyllisiksi nimetyt korkotukilainansaajat. Lausuntoa lakiesityksestä on pyydetty 24.3.2016 mennessä. Lakimuutosten olisi tarkoitus astua voimaan 1.8.2016.

Yhteenveto Eläkeyhtiöiden korkotuetut asuntosijoitukset ovat alun perin tehty siitä lähtökohdasta, että rajoitusaikojen jälkeen sijoitetut varat palautuvat täysimääräisesti omistajalle ja ovat vapaasti omistajan disponoitavissa (ml. realisoitavissa eläkkeiden maksuun). Esitetyillä taannehtivilla muutoksilla on tarkoitus jähdyttää nämä eläkeyhtiöiden varat määräämättömäksi ajaksi heikentäen vakavalla tavalla omaisuuden suoja.

Nikolas Elomaa

23.3.2016

Ehdotettu lainmuutos sisältää taannehtivia kiristyksiä nykylainsäädäntöön tavalla, joka on perustuslain vastaista. Yleishyödylliseksi nimeämisen peruuttamisen edellytykset tulee määritellä selkeästi lain tasolla. Esitys jättää liian suuren harkintavallan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:lle nimeämisen peruuttamisen osalta. Peruuttamisen edellytykset eivät voi olla määrittelemättömiä tai esim. asuntopoliittisia esityksen ehdottamalla tavalla, koska eläkeyhtiöt eivät ole tehneet sijoituksia pelkästään asuntopoliittisessa tarkoituksessa, vaan luottaen sijoitushetkellä voimassa olevaan lainsäädäntöön. Muutosesitys kokonaisuutena ottaen johtaa lainmuutoksen tavoitteiden vastaiseen tilanteeseen.

Olemme aiemmin lausuneet mm. ehdotuksesta laiksi vuokra-asunto- ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Tällöin korostimme, että asuntotuotannon tukemiseen liittyvien normien laatimiseen toivotaan pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta. Kun tämänkin esityksen eräät muutokset koskevat jo nyt voimassa olevia sitoumuksia, esitys ei lisää luottamusta oikeusjärjestelmään, vaan ohjaa sijoituksia toisaalle.

Esityksessä on takautuvaa sääntelyä olemassa olevien kohteiden osalta esim. laajan konsernikäsitteen vuoksi ja uusi ARA:n harkintavalta yleishyödyllisyydestä vapautumista haettaessa. Alun perin yleishyödyllisyyslainsäädännön perusteluosiossa on nimenomaan sanottu, ettei laki vaatinut perustuslainsäätämistä toimijoiden voidessa milloin vain irrottautua. Sen sijaan nyt esityksessä estetään kaikki rajoitteista vapautumiset, mikä loukkaa omaisuuden suojaa. Lainsäädännöllisin keinoin tehty aiempia investointeja koskeva takautuva sääntely heikentää yleisesti investointiedellytyksiä Suomessa. Jos ehdotusta lähdetään toteuttamaan, se pitää tehdä perustuslainsäätämisyksessä.

Yleistä

Valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevan yleishyödyllisyyslainsäädännön muuttamisesta annetun lakiehdotuksen kanssa samaan aikaan valmistelussa on lausunto lakiehdotuksesta vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta. Annamme lyhyen korkotuen lakiesityksestä erillisen lausunnon, mutta lakiesityksen perusteella lyhyen korkotukimallin ehdot ovat selkeästi paremmat kuin pitkän korkotuen (40 vuoden korkotukimalli), jonka ehtoja tullaan esitysten perusteella entisestään heikentämään.

Onkin todennäköistä, että kiinnostus pitkällä korkotuella rahoitettujen asuntojen tuotantoa kohtaan heikentyy kyseisten lakien ja asetusten uudistamisen myötä. Pidämme tärkeänä, että myös pitkän korkotuen ehdot määritellään sellaisiksi, että toimijoiden näkökulmasta pitkä korkotukimalli säilyttää myös jatkossa houkuttelevuutensa suhteessa lyhyeen korkotukeen. Tätä ei ainakaan edistä se, että ehtoja jälkikäteen muutetaan.

Nikolas Elomaa

23.3.2016

Valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon liittyvän yleishyödyllisyyslainsäädännön tarkoituksena on aina ollut lisätä vuokra-asuntotuotantoa ja siksi mukaan on haluttu myös vakuutus- ja eläkelaitokset ja yksityiset sijoittajatahot. Jotta kiinnostusta on saatu ajoittain lisättyä, on lainmuutoksilla myös mahdollistettu lyhyempiä rajoitusaikoja: 10 ja 20 vuotta. Näissä ei ollut vuokran suuruuteen tai omakustannuksiin liittyviä rajoitteita. Näissä myös selvästi lain perusteluissa kerrottiin, että kohteet/varat ovat vapautettavissa kaikista rajoituksista rajoitusajan jälkeen.

Yleishyödyllisyysvaade asetettiin ennen kaikkea siksi, että ARA pystyi käytännössäkin valvomaan rahojen tuloutuksen kohtuullisuutta ja varsinkin vuokranmäärittelyä pitemmän korkotukilain mukaisten kohteiden omakustannusvuokran osalta. Tähän asti on ollut lain mukaisena käytäntönä, että kun kohteita omistamien yhtiöiden kaikki kohteet ovat vapautuneet rajoitteista, voidaan myös yhtiön yleishyödyllisyys peruuttaa ja varat palautuvat esim. uusiin vapaarahoitteisiin kohteisiin sijoittajan oman valinnan mukaan. Nyt tätä ollaan olennaisesti rajoittamassa myös taannehtivasti.

Lakimuutos lähtee siitä, että kaikkien aiempien eri lakien mukaiset samassa konsernissa olevat kohdeyhtiöt niputetaan yhteen ja rajoitusaika yleishyödyllisyysstatukselle määräytyy pisimmän/uusimman toteutuneen kohteen mukaisesti jopa 43 vuodeksi. Eroa ei tehdä sille, ovatko vuokrat olleet omakustannusperusteisia vai vapaasti määritettäviä tai koskeeko niitä lyhyet vai pitkät rajoitukset.

Yleishyödyllisyysvaatimus uudessa vuokra-asuntotuotannossa

Lakiehdotuksessa korkotukilakia esitetään muutettavaksi siten, että uusien valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamiseen ja hankintaan hyväksyttävien korkotukilainojen osalta ei enää jatkossa edellytettäisi, että ARA nimeää lainansaajan yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi, vaan yleishyödyllistä toimintaa koskevat vaatimukset toteutettaisiin hankekohtaisesti. Kuitenkin olemassa olevien korkotuki- ja aravalainansaajien osalta yleishyödyllisyysvaatimus säilytettäisiin. Näin ollen jatkossa korkotukilainansaaja voisi valita, haluaako se itsensä nimettäväksi yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi ja noudattaa yleishyödyllisyysvelvoitteita vai toimia nimeämättömänä yhteisönä ja vain kohdekohtaisten rajoitusten alaisena. Yleishyödyllisyysäännösten rajoitukset asuntojen julkisesta hakemisesta ja tuotontuloutuksen kohtuullisuudesta koskisivat jatkossa kaikkia korkotukilainansaajia ilman yleishyödylliseksi nimeämistäkin.

Nikolas Elomaa

23.3.2016

Lakiehdotuksessa esitetään, että yleishyödylliseksi nimeämättömän korkotukilainansaajan tulisi olla tavallinen kiinteistösaakeyhtiö, sen ainoana toimialana tulisi olla korkotukilaisissa tarkoitettujen vuokra-asuntokehityksen rakennuttaminen, omistaminen ja vuokraaminen, yhtiön tulisi voida perustellusti olettaa harjoittavan pitkäjänteistä asuntojen vuokraamista ja yhtiöllä arvioitaisiin olevan riittävät edellytykset korkotukilainan takaisin maksamiseen. Lisäksi yksi lainansaajayhtiö voisi rakennuttaa vain yhden korkotukilainalla rahoitettavan kohteen, mutta yksi kohde voisi kuitenkin koostua useammasta talosta. ARA hyväksyisi yhtiön korkotukilainan saajaksi, jos edellytykset täyttyvät. Korkotukilainan saajina voisivat olla vain tavalliset kiinteistösaakeyhtiöt eikä näiden yhtiöiden omistajatahoja rajoitettaisi, jolloin periaatteessa mikä tahansa yhteisö voisi perustaa korkotukilainaa saavan yhtiön.

Käytännössä esitetään, että kaikki olennaiset rajoitukset koskevat korkotukilainansaajia ilman yleishyödylliseksi nimeämistäkin määräämättömän ajan. Tältäkin osin muutoksella ei lisätä millään tavalla yksityisten toimijoiden kiinnostusta tuottaa valtion tukemaa asuntokantaa. Tuoton tulouttamista koskeva rajoitus tulee sitoa korkotukikohteen lain mukaiseen rajoitusaikaan.

Arava- ja korkotukilainansaajien tuoton tuloutus

Lakiehdotukseen liittyvässä asetuseräluonnoksessa esitetään, että omistajan lainansaajayhteisöön sijoittamille varoille laskettava kohtuullinen tuotto alennettaisiin neljään prosenttiin nykyisestä kahdeksasta prosentista. Yhteisökohtaisen tuoton tuloutuksen enimmäismäärän laskemista perustellaan sillä, että valtion tuella tapahtuvalta vuokra-asuntojen tuottamiselta vaaditaan jatkossa selvempää yleishyödyllisyyttä, ja tästä syystä on perusteltua alentaa oman pääoman kohtuullisen tuoton tuloutuksessa tuottovaade enintään neljään prosenttiin. Tuotontuloutuksen rajoituksella halutaan myös painottaa toiminnan sosiaalista ja pitkäjänteistä tavoitetta. Tuotontuloutuksen enimmäismäärän puolittaminen vastaisi omistajan omarahoitusosuudelle vuokrissa perittävän enimmäiskoron puolittamista, jota koskevan hallituksen esityksen laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi eduskunta hyväksyi syksyllä 2015.

Nikolas Elomaa

23.3.2016

Katsomme, että omistajan kohtuullisen tuoton rajaaminen lakiesityksessä ehdotetulla tavalla ei ole kannatettavaa. On syytä huomioida, että tuoton tuloutusrajoitteet koskevat kahta hyvin erityyppistä korkotukikantaa: omakustannusvuokraperiaatteella toimivia ja täysin markkinaehtoisia vuokria käyttäviä. Jo aiemmin lakimuutoksella tehty omistajan omarahoitusosuudelle vuokrissa perittävän enimmäiskoron lasku kahdeksasta prosentista neljään prosenttiin ja lakiehdotuksessa esitetty tuoton tuloutuksen enimmäismäärän alentaminen kahdeksasta prosentista neljään prosenttiin vaikuttavat merkittävästi pitkän korkotukimallin houkuttelevuuteen toimijoiden näkökulmasta. Toimijoiden kannalta on kohtuutonta puolittaa jo alusta asti markkinaehtoisesti toimineiden yhtiöiden tuoton tuloutus, vaikka tällä ei ole mitään vaikutusta niiden keräämiin vuokriin. Tältäkin osin kyse on vakavasta puuttumisesta omaisuuden suojaan. Korostamme, että kyseiset heikennykset johtavat todennäköisesti korkotuen vuokra-asuntojen uudistuotannon ja peruskorjausten merkittävään vähentymiseen. Tämän katsotaan olevan ristiriidassa hallitusohjelman ja lakiehdotusten ajaman kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tuotannon lisäämisen kanssa.

Yleishyödyllisten yhteisöjen valvonta

Korkotukilakia ja aravalakia ehdotetaan täydennettäväksi niin, että ARA:n valvontavalta ulotettaisiin sellaisiin yleishyödyllisiksi nimeämättömiin tytäryhtiöihin, joilla on yleishyödylliseksi nimetty emoyhtiö. Tällaiset tytäryhtiöt ovat nykyisinkin yleishyödyllisyysäännösten soveltamispiirissä, mutta ARA:n valvontavalta ei ulotu niihin. Jatkossa, jos yleishyödyllisyysäännösten alainen yhteisö toimisi yleishyödyllisyysäännösten vastaisesti tai jos konsernin yleishyödyllisessä osiossa toteutettaisiin yritysjärjestelyjä, varojen siirtoja tai muita toimenpiteitä, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on yleishyödyllisyysäännösten vastaisen menettelyn mahdollistaminen, tulisi ARA:n kehottaa yhteisöä määrääjässä korjaamaan asiantila. Jos näin ei meneteltäisi, ARA voisi jatkossa tehdä velvoittavia hallintopäätöksiä yleishyödyllisyysäännösten tai niiden tavoitteiden vastaisen asiantilan korjaamisesta. Tämä ARA:n toimivalta ulottuisi myös yleishyödyllisiksi nimeämättömiin korkotukilainan saajiin, jos kyse on niistä koskevista säännöksistä eli tuotontuloutuksesta tai asuntojen ilmoittamisesta julkisesti haettaviksi.

Lisäksi ARA:lle säädettäisiin oikeus kieltää yleishyödyllisyysäännösten tai niiden tavoitteiden vastaisesti toimivaa yhteisöä perimästä omakustannusperiaatteen mukaan määräytyvissä vuokrissa omistajan omarahoitusosuudelle laskettavaa korkoa ja kieltää omistajaa tulouttamasta tuottoa omistajan yhteisöön sijoittamille varoille. ARA voisi asettaa yleishyödyllisyysäännösten tai niiden tavoitteiden vastaisesti toimivan yhteisön koko konsernia koskevaan uusien tukien myöntämiskieltoon ja lykätä tukihakemusten käsittelyä niin kauan, kunnes yhteisö korjaa säännösten tai niiden tavoitteiden vastaisen asiantilan.

Nikolas Elomaa

23.3.2016

Pidämme tarpeellisena, että ARA:n valvonta- ja toimivaltaa lisätään lakiehdotuksen esittämällä tavalla, jotta yleishyödyllisyysäännösten vastaiseen toimintaan voidaan puuttua mahdollisimman tehokkaasti ja varhaisessa vaiheessa. On kuitenkin syytä kysyä, miksi käytännössä tehdään takautuvaa lainsäädäntöä kiristämällä nyt voimassa olevan lain määräyksiä ja sen perusteella muotoutunutta käytäntöä.

Yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeämisen peruuttaminen

Korkotukilaissa ja aravalaisissa olevaa säännöstä yleishyödyllisen asuntoyhteisön nimeämisen peruuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että 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. Tämä jättää liian suuren harkintavallan ARA:lle nimeämisen peruuttamisen osalta ja voi johtaa yleishyödyllisten yhteisöjen eriarvoiseen kohteluun. Toisin kuin esityksessä annetaan ymmärtää, yleishyödylliseksi nimeämistä ei koskaan ole tarkoitettu ”ikuiseksi kapseliksi”. Nimeämisen peruuttaminen yhteisön omasta hakemuksesta on aina ollut mahdollista yleishyödyllisyysedellytysten päättymisen jälkeen ehdotetuista harkintaperusteista huolimatta. Tätä lähtökohtaa ei muutettu edes vuoden 2005 lainmuutosten yhteydessä (HE 79/2004). Saman periaatteen on vahvistanut myös KHO tuomioissaan 2015:35 ja 36. Näin merkittävää asiaa ei voi jättää ARA:n harkintavallan varaan, vaan nimeämisen peruuttamisen edellytykset tulee kirjata selkeästi laintasoisesti. Riittävä, lakiin kirjattava peruste nimeämisen peruuttamiselle tulee olla, että yleishyödyllisen yhtiön kohteet eivät saa enää valtion tukea ja kaikki kohteisiin liittyvät korkotukilain mukaiset rajoitukset ovat päättyneet. Konsernin muiden yhtiöiden rajoitteet eivät saa estää yksittäisen yleishyödyllisen yhtiön nimeämisen peruuttamista.

Kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset

Korkotukilakia täydennettäisiin lakiehdotuksen mukaan siten, että kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen kohde olisi mahdollista vapauttaa rajoituksista myös sellaisissa tilanteissa, joissa kohde myydään joko pakkohuutokaupalla tai vapaaehtoisella kaupalla pakkotäytäntöönpanon sijaan, mutta valtion korkotukilainaa ei kyetä maksamaan takaisin tai vapauttamaan valtiota takausvastuusta. Korkotukilakia muutettaisiin siis tältä osin vastaamaan aravarajoituslakia niin, että ARA voisi myös tällaisissa tilanteissa myöntää vapautuksen rajoituksista, jos muut kyseisessä säännöksessä säädetyt vaatimukset täyttyvät.

Kannatamme esitettyjä muutoksia korkotukilain kohdekohtaisiin käyttö- ja luovutusrajoituksiin, koska muutoksella varmistetaan, että rajoituksista vapautuvista kohteista saadaan paras mahdollinen myyntihinta ja tällä tavoin turvataan valtion saatavia ja pienennetään valtion luotto- ja vakuusriskiä.

Nikolas Elomaa

23.3.2016

Yleishyödyllisyysvelvoitteiden tavoitteet

Korkotukilakiin ja aravalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös yleishyödyllisyysvelvoitteiden tavoitteista. Tavoitesäännöksellä määriteltäisiin yleishyödyllisyyden keskeiset, pysyvät tavoitteet ja lisättäisiin osapuolten välistä avoimuutta ja ymmärrystä yleishyödyllisyysäännösten tarkoituksesta. Lisäksi poistettaisiin yleishyödyllisyysäännöksiin sisältyvä nykyinen vaatimus, jonka mukaan käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneita asuntoja voidaan luovuttaa vain asunnossa asuville vuokralaisille tai yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu vuokra-asuntojen tarjoaminen. Asuntojen luovuttaminen on jo nykyisellään mahdollista myös muille kuin asukkaille ja vuokraustoimintaa harjoittaville yhteisölle, jos kyseisentyypisillä vuokra-asunnoilla ei ole kysyntää alueella, tai jos on muu painava syy myydä joitakin asunnoista. Edellä mainituista syistä johtuen rajoituksen merkitys on vähäinen ja siitä on perusteltua luopua.

Pidämme tarpeellisena yleishyödyllisyysvelvoitteiden tavoitteiden määrittämistä korkotukilaissa ja aravalaissa tulevaa tuotantoa varten, mutta ei ole mitenkään hyväksyttävissä, että ko. periaatteet ulotetaan taannehtivasti jo tehtyihin sijoituksiin. Näiden sijoitusten osalta uudet tavoitteet eivät voi olla pakottavia, vaan niiden tulee olla vapaaehtoisesti käyttöönotettavissa olemassa olevien sijoitusten osalta.

Lainmuutoksen voimaantulo

Oikeusvaltiossa yleisenä oikeuspoliittisena periaatteena on, että lakia sovelletaan sen voimaantulosta eteenpäin. Etenkään kiristävää taannehtivaa lainsäädäntöä ei voida pitää oikeutettuna kansalaisten oikeusturvan ja oikeusjärjestelmän luotettavuuden kannalta. Näin ollen ehdotetut muutokset tulee saattaa koskemaan vain lainmuutoksen jälkeen nimettäviin yleishyödyllisiin yhteisöihin tai ilman nimeämistä yleishyödyllisinä käsiteltäviin yhteisöihin.

Työeläkevakuuttajat TELA ry

Suvi-Anne Siimes
toimitusjohtaja