

Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella

Työryhmäraportti

Ympäristöministeriön raportteja 23/2017

Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella

Työryhmäraportti

*Suomi
Finland*
100

Ympäristöministeriö

ISBN Nid.: 978-952-11-4759-3

ISBN PDF: 978-952-11-4760-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Teija Metsänperä

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	7.11.2017	
Tekijät	Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella -työryhmä		
Julkaisun nimi	Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella		
Julkaisusarja ja nro	Ympäristöministeriön raportteja 23/2017		
Diaari/hankenumero	-	Teema	-
ISBN painettu	978-952-11-4759-3	ISSN painettu	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4760-9	ISSN PDF	1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4760-9		
Sivumäärä	92	Kieli	suomi
Asiasanat	asuntokanta, vuokra-asunnot, vuokratilat, aravajärjestelmä, syrjäseudut		
Tiivistelmä	<p>Ympäristöministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää kasvukeskusten ulkopuolella toimivien, valtion tukemien vuokratilayhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä. Työryhmän tehtävänä oli myös arvioida vuonna 2013 voimaan tulleen, aravalainolla rahoitettujen vuokratilayhteisöjen tukemista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja riittävyttä yhteisöjen ongelmien hoidossa. Lisäksi työryhmän tehtävänantoon kuului arvioida valtion mahdollisuuksia tukea väestöltään vähenevillä alueilla asuvien pieni- ja keskituloisten kotitalouksien, erityisesti ikääntyneiden, omaehtoista asumista ja asuinolojen kehittämistä. Työryhmä kuului työnsä aikana useita asiantuntijoita. Lisäksi työryhmä hyödynsi työssään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen KTI Kiinteistötieto Oy:ltä tilaamaa selvitystä valtion tuella rahoitetulle asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista.</p> <p>Väestön väheneminen ja asuntojen jääminen tyhjilleen kasvukeskusten ulkopuolella on seurausta monista yhteiskunnallisista tekijöistä. Varsinkin nuoret muuttavat työn perässä kasvukeskuksiin, syrjäisemmät seudut menettävät asukkaita ja ikääntyneiden määrä näillä seuduilla kasvaa. Lisäksi ikääntyneet muuttavat kuntien reuna-alueilta kuntakeskuksiin esimerkiksi palveluiden ja esteettömien asuntojen perässä. Työryhmä arvioi, että valtion tukemien vuokra-asuntojen tyhjäkäyttö ja aravalainojen maksuviiveet jatkavat kasvuaan väestöltään vähenevillä alueilla myös tulevaisuudessa, ja yhä suurempi määrä näiden alueiden vuokratilayhteisöistä ei selviä lainojensa maksuista ajallaan.</p> <p>Muuttoliikkeestä, väestörakenteen muutoksista ja asuntojen tyhjilleen jäämisestä aiheutuvia ongelmia ei ole mahdollista ratkaista pelkästään asuntopolitiikan keinoin. Valtion tulee kuitenkin omalla toiminnallaan pyrkiä ohjaamaan kaupungistumiskehitystä siten, että kehitys pysyy hallittuna ja siihen liittyviä negatiivisia vaikutuksia ehkäistään ja minimoidaan. Työryhmän tekemät toimenpide-ehdotukset kohdistuvat aravalainajärjestelmän sekä valtion tukitoimenpiteiden kehittämiseen. Lisäksi työryhmä esittää erillisen vanhustentaloyhteisöjä koskevan toimenpideohjelman toteuttamista sekä uuden seudullisen sopimusmallin kehittämistä asuntokannan sopeuttamiseksi kasvukeskusten ulkopuolella.</p>		
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutitilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	7.11.2017	
Författare	Arbetsgruppen för utveckling av bostadsbeståndet och boendeförhållandena utanför tillväxtcentrumen		
Publikationens titel	Utveckling av bostadsbeståndet och boendeförhållandena utanför tillväxtcentrumen		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 23/2017		
Diarie-/ projektnummer	-	Tema	-
ISBN tryckt	978-952-11-4759-3	ISSN tryckt	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4760-9	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4760-9		
Sidantal	92	Språk	finska
Nyckelord	bostadsbeståndet, hyresbostäder, hyreshus, aravsystemet, glesbygder		
Referat	<p>En arbetsgrupp tillsatt av miljöministeriet hade i uppdrag att utreda hur omfattande ekonomiska svårigheter statligt understödda hyreshussamfund har utanför tillväxtcentrumen och hur framtiden för dessa hyreshussamfund ser ut. Arbetsgruppen hade också som uppgift att bedöma hur den lagstiftning som gäller stödjande av hyreshussamfund finansierade med aravalån, som trädde i kraft 2013, fungerar och hur tillräcklig den är när det gäller att åtgärda samfundens problem. Till uppdraget hörde också att bedöma statens möjligheter att stödja självständigt boende och utvecklande av boendeförhållandena för hushåll med små och medelstora inkomster, framför allt äldre, i områden med minskande befolkningsunderlag. Under arbetets gång hörde arbetsgruppen flera sakkunniga och drog dessutom nytta av en utredning om utvecklingsåtgärder som vidtagits i det bostadsbestånd som finansierats med statligt stöd och om åtgärdernas effekter. Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet har beställt utredningen av KTI Kiinteistötieto Oy.</p> <p>Avfolkningen och det faktum att bostäder står tomma utanför tillväxtcentrumen är en följd av många samhällseliga faktorer. Speciellt unga flyttar till tillväxtcentrumen på grund av arbete. Mer avlägsna regioner tappar befolkning, samtidigt som antalet äldre i dessa regioner ökar. De äldre flyttar från randområdena in till kommunernas centrum med tanke på t.ex. tillgången på service och tillgänglighetsanpassade bostäder. Arbetsgruppen bedömde att utvecklingen när det gäller statsunderstödda hyresbostäder som står tomma och försenade betalningar av aravalån kommer att fortgå i områden som tappar befolkning, och ett allt större antal av hyreshussamfunden i dessa områden kommer inte att klara av sina lånebetalningar i tid.</p> <p>Problem som orsakas av migrationen, en förändrad befolkningsstruktur och bostäder som står tomma kan inte lösas enbart med bostadspolitik. Staten bör dock med egna insatser sträva efter att styra urbaniseringen så att utvecklingen är kontrollerad och de negativa effekterna av den kan förebyggas och minimeras. Arbetsgruppens åtgärdsförslag handlar om att utveckla aravalånesystemet och de statliga stödåtgärderna. Arbetsgruppen föreslår dessutom att ett separat åtgärdsprogram som gäller hussamfund för äldre ska genomföras och en ny regional avtalsmodell tas fram med tanke på dimensioneringen av bostadsbeståndet utanför tillväxtcentrumen.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Taustaa	9
2	Tarkasteltavat alueet	12
3	Asuntomarkkinat ja asuinolot kasvukeskusten ulkopuolella	13
3.1	Muutokset asuntojen kysynnässä	13
3.2	Asuinolojen erilaiset osatekijät.....	17
4	Vuokra-asuntokanta ja vuokrataloyhteisöt kasvukeskusten ulkopuolella	19
4.1	Tyhjät valtion tukemat vuokra-asunnot	19
4.1.1	Tyhjien asuntojen määrä ja sijainti	19
4.1.2	Asuntojen tyhjäkäytön syyt ja seuraukset	22
4.2	Aravalainakanta ja vuokrataloyhteisöjen taloudelliset vaikeudet	23
4.2.1	Aravalainakanta ja sen kehitys	23
4.2.2	Syitä vuokrataloyhteisöjen taloudellisiin vaikeuksiin.....	26
4.3	Vanhustentaloyhteisöt ja ikääntyneiden asuminen erityiskysymyksenä	27
4.3.1	Vanhustentaloyhteisöjen taloudellinen tilanne	27
4.3.2	Ikääntyneiden asumisen haasteet.....	30
4.4	Arvio tulevasta kehityksestä.....	32
5	Asuntokannan kehittäminen ja vuokrataloyhteisöjen talouden tervehdyttäminen kasvukeskusten ulkopuolella	35
5.1	Yleistä.....	35
5.2	Kuntien tehtävät asuntokannan kehittämisessä.....	36
5.3	Vuokra-asuntokannan myynti	38
5.4	Vuokra-asuntokannan purkaminen ja peruskorjaaminen	40
5.5	Muita omistajan käytössä olevia kehittämistoimenpiteitä.....	43
5.6	Kehittämistoimenpiteiden arviointia	43
5.7	Valtion tuki- ja tervehdyttämistoimenpiteet ja viimeisimmät lainsäädäntömuutokset	44
5.7.1	Tuki- ja tervehdyttämistoimenpiteet	44
5.7.2	AKKU-työryhmän ehdotukset ja niiden perusteella tehdyt lainsäädäntömuutokset	56
5.8	Muut valmisteilla olevat hankkeet	60
5.9	Ratkaisukeinot vuokrataloyhteisöjen ongelmiin muissa Pohjoismaissa.....	63

6 Työryhmän ehdotukset ja suositukset	66
6.1 Tavoitteena toimivat asuntomarkkinat kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla.....	66
6.2 Lainajärjestelmän kehittämistarpeet.....	70
6.3 Valtion tukitoimenpiteiden kehittäminen.....	71
6.4 Erillinen toimenpideohjelma vanhustentaloyhteisöille	72
6.5 Sopimus asuntokannan kehittämiseksi kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla.....	73
Liitteet	66
Liite 1. Suomen Kuntaliiton täydentävä lausuma	75
Liite 2. Marianne Matinlassin täydentävä lausuma.....	76

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kasvukeskusten ulkopuolella olevien valtion tukemien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä. Työryhmän tehtävänä oli myös arvioida vuonna 2013 voimaan tulleen, aravalainoitettujen vuokrataloyhteisöjen tukemista koskevan lain-säädännön toimivuutta ja riittävyttä yhteisöjen ongelmien hoidossa. Lisäksi työryhmän tehtävänantoon kuului arvioida valtion mahdollisuuksia tukea väestöltään vähenevillä alueille asuvien pieni- ja keskituloisten kotitalouksien, erityisesti ikääntyneiden, omaehtoista asumista ja asuinolojen kehittämistä. Työryhmän toimikausi oli alun perin 1.2.–30.6.2017 ja sitä jatkettiin 30.9.2017 asti. Työryhmä lyhensi nimensä AAKE-työryhmäksi.

Työryhmän asettamisella toteutettiin osaltaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaa, jossa yhtenä kärkihankkeena on asuntorakentamisen lisääminen. Hallitusohjelman mukaan hallitus toimeenpanee laajan ohjelman, jonka tavoitteena on muun muassa uudistaa asuntokantaa, vastata asuntojen kysyntään ja vastata asuntotarpeen rakenteen muutokseen. Ohjelmassa on myös nimenomainen kirjaus siitä, että hallituskaudella etsitään ratkaisuja väestön vähenemisestä aiheutuvien tyhjien asuntojen ongelmaan. Lisäksi työryhmän työ kytkeytyi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) yhteistyössä kuntien ja vuokrataloyhteisöjen kanssa käynnistämään Yhdyskuntien uudistaminen 2016–2019-projektiin, jossa edistetään erilaisessa asuntomarkkinatilanteessa olevien vuokrataloyhteisöjen kiinteistökannan monipuolista ja kokonaisvaltaista kehittämistä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ARAn johtaja Jarmo Lindén. Jäseninä toimivat hallitusneuvos Liisa Linna-Angelvujo ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä, kehittämisspällikkö Marianne Matinlassi ARasta, apulaisjohtaja Sakari Lehtiö Valtiokonttorista ja asumisen asiantuntija Laura Hassi Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteereinä toimivat lakimies Liisa Meritähti ARasta sekä hallitussihteeri Ville Koponen ja hallitussihteeri Anna Saarinen (1.6.2017 alkaen) ympäristöministeriöstä.

Työryhmä kuuli työnsä aikana erikoistutkija Mika Ristimäkeä ja ryhmäpällikkö Ville Helmistä Suomen ympäristökeskuksesta, asuntomarkkina-asiantuntija Hannu Aholaa ARasta, tarkasta-

ja Arto Pohjamoja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta (STEA), VTT Timo Aroa sekä Vaalan kunnanjohtajaa ja harvaan asutun maaseudun verkoston puheenjohtajaa Tytti Määttä.

Lisäksi ARA tilasi KTI Kiinteistötieto Oy:ltä selvityksen valtion tuella rahoitetulle asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista. Selvitysraportti valmistui kesällä 2017 ja sitä on hyödynnetty työryhmän työssä. Raporttia tehdessään KTI kuuli laajasti valtion tuella rahoitetun asuntokannan omistajia. Tämän kuulemisen katsottiin korvaavan työryhmän suorittaman alan toimijoiden kuulemisen, sillä työryhmän itse suorittamasta kuulemisesta ei arvioitu olevan saatavissa merkittävää lisähyötyä KTI:n tekemään selvitystyöhön nähden.

Työryhmä jakoi tehtävänsä ja toimikautensa kolmeen osaan. Ensimmäiseksi selvitettiin väestöltään vähenevillä alueilla olevien vuokratulo-yhteisöjen taloudellista tilannetta ja taloudellisten vaikeuksien laajuutta. Toisessa vaiheessa työryhmä arvioi vuonna 2013 voimaan tulleen lainsäädännön toimivuutta ja riittävyttä vuokra-asuntoyhteisöjen ongelmien hoidossa. Kolmannessa vaiheessa keskityttiin keinoihin, joilla voidaan parantaa yhteisöjen taloudellista asemaa ja elinkelpoisuutta, kehittää asuntokantaa vastaamaan kysyntää sekä samalla vähentää asuntojen vajaakäytöstä aiheutuvia riskejä valtiolle. Kolmannessa vaiheessa työryhmä myös arvioi valtion mahdollisuuksia tukea väestöltään vähenevillä alueilla asuvien pieni- ja keskituloisten kotitalouksien, erityisesti ikääntyneiden, omaehtoista asumista ja asumisen kehittämistä.

Raporttiin liittyy kaksi täydentävää lausumaa (liitteet 1 ja 2).

Saatuana tehtävänsä suoritetuksi, työryhmä luovuttaa asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaiselle ehdotuksensa asuntokannan ja asuinolojen kehittämiseksi kasvukeskusten ulkopuolella.

Helsingissä 20. päivänä lokakuuta 2017.

Jarmo Lindén

Liisa Linna-Angelvuon

Armi Liinamaa

Marianne Matinlassi

Sakari Lehtiö

Laura Hassi

Liisa Meritähti

Ville Koponen

Anna Saarinen

1 Taustaa

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 asumisviihtyvyyttä kärsii, vuokrat nousevat ja vuokrataloyhteisön 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 hyvinkin heikoilta. Asuntojen tyhjäkäyttö ja vuokrataloyhteisöjen taloudelliset vaikeudet myös estävät vuokrataloyhteisöä kehittämästä sitä asuntokantaa, joka on alueella yhä tarpeen. Valtio on rahoittanut vuokra-asuntojen tuotantoa aravalainoin ja korkotukilainoin¹. Uusien aravalainojen myöntämisestä on sittemmin luovuttu, mutta niihin liittyvä asunto- ja lainakanta on yhä suurelta osin olemassa. Korkotukilainoja sen sijaan myönnetään edelleen. Tällaisten valtion tuella rakennettujen vuokratalojen (ARA-asuntojen) tyhjillään olo ja vajaakäyttö aiheuttavat ongelmia myös lainanantajille ja takaajille eli kunnille, valtiolle ja rahalaitoksille.

¹ Aravalainojen myöntäminen on perustunut aravalakiin (1189/1993) ja sitä edeltäneisiin asuntotuotantolakeihin, joista viimeisin on vuodelta 1966 (247/1966). Nykyisin voimassa oleva korkotukilainoitusta koskeva laki on vuodelta 2001, laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001, jäljempänä korkotukilaki).

Edellisen kerran kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla toimivien vuokratoyhteisöjen taloudellisia ongelmia ja niiden ratkaisukeinoja tarkasteltiin ympäristöministeriön asettamassa Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella -työryhmässä. Tämän niin sanotun AKKU-työryhmän tehtävänä oli arvioida kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden ongelmia ja näillä alueilla olevien valtion tukemien vuokra-asuntoyhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä sekä selvittää keinoja, joilla voidaan parantaa yhteisöjen taloudellista asemaa ja elinkelpoisuutta, kehittää asuntokantaa vastaamaan kysyntään sekä samalla vähentää asuntojen vajaakäytöstä aiheutuvia riskejä valtiolle. Työryhmän työ valmistui helmikuun lopussa vuonna 2011².

AKKU-työryhmän loppuraportissa tunnistettiin keskeiset vuokra-asuntoyhteisöjen talouden liittyvät ongelmat ja esitettiin suosituksia ja kehittämissuhteita tilanteen korjaamiseksi. Työryhmän ehdotukset kohdistuivat kuntien rooliin asuntosektorilla, asuntokantaan sekä tukitoimenpiteiden kehittämiseen ja tukijärjestelmien muuhun kehittämiseen. AKKU-työryhmä asetti suositustensa ja ehdotustensa tavoitteeksi, että valtion tukema asuntokanta vastaa määrällisesti ja laadullisesti kysyntää ja että vuokratoyhteisöt toimisivat terveellä pohjalla, pystyisivät huolehtimaan asuntokannastaan ja hoitamaan velvoitteensa.

AKKU-työryhmä suositteli, että kunnat laatisivat vuokra-asuntostrategian, varsinkin jos kunnassa on tyhjiä vuokra-asuntoja. Työryhmä suositteli myös yhteistyötä naapurikuntien kanssa ja kehotti kiinnittämään huomiota vuokratoyhteisöiden asemaan mahdollisissa kuntaliitoksissa. Asuntokantaan kohdistuvien toimien osalta työryhmä suositteli, että vuokratoyhteisöt kehittävät aktiivisesti ja suunnitelmallisesti asuntokantaansa esimerkiksi salkutusmallin avulla. Työryhmä kehotti kiinnittämään huomiota siihen, että ainoastaan sellaiset vuokratilat perusparannettaisiin, joilla kysynnän, sijainnin ja huoneistotyyppijakauman perusteella voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset ja taloudelliset mahdollisuudet pysyä vuokrakäytössä. Työryhmä esitti myös, että ARA ja Valtiokonttori edellyttäisivät riittävää selvitystä yhtiön suunnitelmista asuntokannan kehittämisestä sellaiselta vuokratoyhteisöltä, joka hakee tukea taloudelliseen tilanteeseensa. Lisäksi työryhmä esitti erillisen kehittämissuhteen aloittamista vanhustentaloyhteisöille.

Valtion tukitoimenpiteisiin liittyen työryhmä esitti vapaampaa harkintaa taloudellisten vaikeuksien huomioon ottamisessa rajoitus- ja purkuakordeista päätettäessä sekä akordiosuuksien ja purkuavustusosuuden nostamista. Työryhmä esitti myös, että lainaehtojen määräaikaisen muutoksen yhteydessä tehtäviä vuosimaksuun kohdistuvia toimenpiteitä tarkistetaan. Lisäksi työryhmä ehdotti sen selvittämistä, miten talojen purkamiseen liittyviä tukitoimia voitaisiin käyttää niin, että niillä voidaan tarvittaessa estää muutoin elinkelpoisen vuokratoyhteisön ajautuminen kokonaiskriisiin.

² Ympäristöministeriön raportteja 12/2011, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41503>.

Muita ehdotuksia, joita työryhmä esitti tukijärjestelmien kehittämiseksi, oli valtion tuella rakennettujen kohteiden perusparantamisen tukijärjestelmän kehittäminen niin, että asumiskustannukset voitaisiin pitää kohtuullisena perusparantamisen jälkeenkin. Lisäksi työryhmä ehdotti laajaa laina- ja tukijärjestelmän arviointia, jossa käytäisiin läpi lyhennysohjelmat ja korkoehdot tavoitteena kohtuulliset korot ja järkevässä ajassa lyhenevät lainat. Työryhmä esitti myös aikanaan vuosimaksulainajärjestelmään siirtyneiden lainojen ehtojen palauttamista takaisin kiinteäksi lyhennysohjelmaksi ja erilliseksi koroksi.

Lisäksi työryhmä esitti väliraportissaan, että vuoksimaksujärjestelmään siirtyneiden yli 16 vuotta vanhojen lainojen koron määräytymistapaa muutettaisiin. Myös perusparannuslainan hyväksymistä korkotukilainaksi koskevia aikarajoituksia ehdotettiin lievennettäväksi siten, että muuttotappioalueella vajaakäytössä oleva vuokratalo voitaisiin peruskorjata esimerkiksi ikääntyneiden palveluasunnoiksi, vaikka talon valmistumisesta olisi aikaa alle 20 vuotta.

AKKU-työryhmän työstä on kulunut nyt noin kuusi vuotta, ja sen johdosta muutettu lainsäädäntö on ollut voimassa noin kolme vuotta.³ AKKU-työryhmän ehdotusten pohjalta purku- ja rajoitusakordin sekä purkuavustuksen enimmäismääriä on nostettu ja akordin haku- ja myöntämismenettelyitä selkeytetty. Myös purkuakordin ja purkuavustuksen myöntämisedellytyksiä on joustavoitettu. Lisäksi aravalainojen lainaehtojen muuttamista on helpotettu ja perusparannuslainojen korkotukilainoiksi hyväksymisen edellytyksiä joustavoitettu. Myös yleistä ohjausta on sekä ARAn että Valtiokonttorin toimesta täsmennetty ja kehitetty edelleen.

Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden vuokratalo-yhteisöjen taloudellisen tilanteen on edelleen havaittu olevan vaikea ja asuntojen tyhjäkäytön kasvavan. AKKU-työryhmän raportissa esitetyt arviot esimerkiksi tyhjien asuntojen määrän muutoksesta ovat osoittautuneet liian optimistisiksi, ja vuokratalo-yhteisöjen mahdollisuudet selvittää lainoistaan ja tarjota kysyntään vastaavia asuntoja ovat edelleen heikentyneet.

³ Lukuun ottamatta aravavuokratalojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (79/2006) tehtyjä muutoksia, jotka tulivat voimaan vuoden 2017 alusta. Ks. kohta 5.4.

2 Tarkasteltavat alueet

AAKE-työryhmän tehtävänä on tarkastella asuntokantaa ja asuinoloja kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla. Tämän alueellisen rajauksen osalta tässä raportissa käytetään jo olemassa olevia määrittelyitä ja luokituksia kussakin asiayhteydessä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Kasvukeskusten ulkopuoliset alueet ja väestöltään vähenevät alueet voidaan määritellä eri tavoin. Esimerkiksi AKKU-työryhmä keskittyi tarkastelussaan niiden kuntien asuntokantaan, joissa ennustettu väestön väheneminen oli yli kaksi prosenttia seuraavan 10 vuoden aikana. Tässä raportissa käytetään Valtiokonttorin luomaa kuntien riskiluokitusta tarkasteltaessa vuokra- ja vanhustentaloyhteisöjen taloudellista tilannetta. Riskiluokituksessa kunnat on jaettu luokkiin A–E sen perusteella, miten muun muassa kunnan väestöennusteen, työttömyysasteen ja tyhjien asuntojen määrän ennakoitaan 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 työttömyysaste ja asuntoja jää tyhjilleen. Myös paikalliset vuokrataloyhteisöt kärsivät tyypillisesti maksuvaikeuksista.

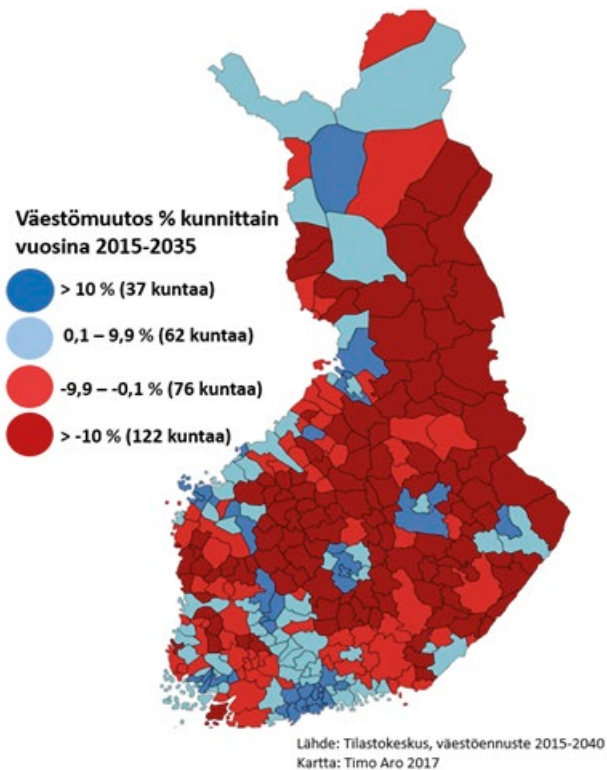
3 Asuntomarkkinat ja asuinolot kasvukeskusten ulkopuolella

3.1 Muutokset asuntojen kysynnässä

Muuttoliike ja väestörakenteen muutos koettelevat erityisesti kasvukeskusten ulkopuolisia alueita. Kun väestö keskittyy kaupunkiseuduille, menettävät syrjäisemmät seudut asukkaita. Tämä ilmiö on nähtävissä paitsi koko valtakunnan tasolla väestön keskittyessä kasvukeskusalueille, myös alueellisesti ja kuntien sisällä ihmisten muuttaessa pienemmistä kaupungeista ja kylistä maakuntien ja kuntien keskuskaupunkeihin.

Suomen maakunnat ja kunnat ovat jakautuneet väkiluvun kehityksessä kahtia siten, että toisaalla väestön määrä kasvaa ja toisaalla vähenee. Kuntien ja maakuntien välisten muutosten määrä kasvaa edelleen joka vuosi. Vuonna 2016 kuntien välisiä muuttoa oli 282 257 kappaletta ja maakuntien välisiä muuttoa 133 230 kappaletta. Väkiluku kasvoi seitsemässä maakunnassa ja väheni 12 maakunnassa. Väestön määrä suurilla kaupunkiseuduilla on yhä kasvanut, ja määrällisesti eniten muuttovoittoa saivat Uudenmaan ja Pirkanmaan maakunnat. Määrällisesti eniten väestöä menetti Pohjois-Pohjanmaan maakunta ja suhteellinen muuttotappio oli suurin Kainuussa.⁴

4 Suomen virallinen tilasto (SVT): Muuttoliike [verkkójulkaisu]. ISSN=1797-6766. 2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 11.7.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/muutl/2016/muutl_2016_2017-05-17_tie_001_fi.html

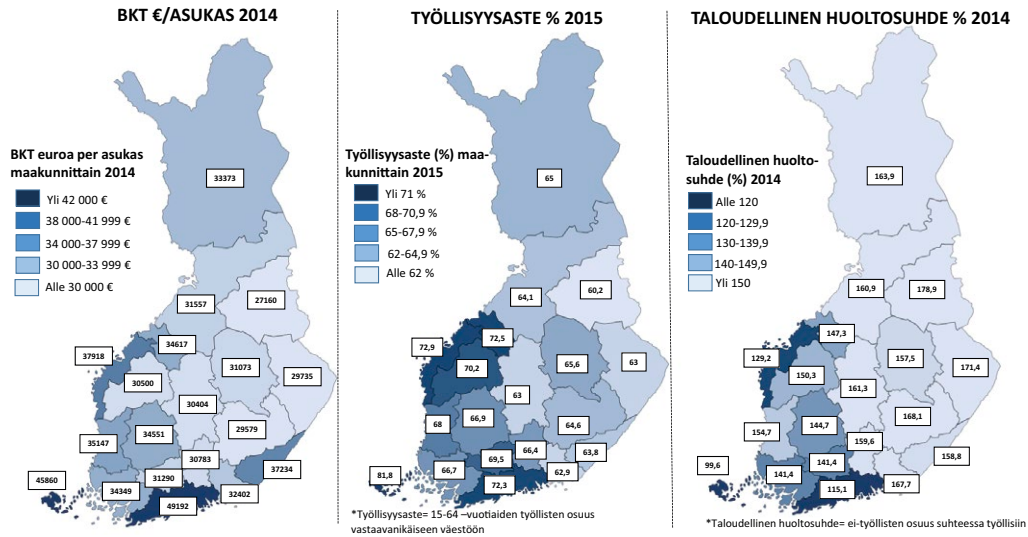


Kuva 1. Väestömuutos kunnittain vuosina 2015–2035, Timo Aro 2017.

Kuntien ja maakuntien välinen muuttoliike seuraa vahvasti elinkeinoelämän muutoksia. Koko maan työpaikkakehitys vuodesta 1980 lähtien vuoteen 2015 asti on ollut vaatimattomaa erityisesti Uudenmaan kasvuun verrattuna. Uudellamaalla työpaikkojen määrä kasvoi 220 000 kappaleella (39 prosenttia) vuodesta 1980, kun valtakunnallinen vuoden 2015 työpaikkamäärä oli vain 1,5 prosenttia korkeammalla tasolla kuin vuonna 1980⁵. Nuori ja työssäkäyvä väestö siirtyy kaupunkeihin parempien palveluiden sekä laajempien opiskelija- ja työmahdollisuuksien perässä, ja syrjäisemmille alueille jää etenkin ikääntynyttä väestöä. Eläkeläisten osuus väestöstä olikin maakunnista pienin Uudellamaalla (25,2 prosenttia) ja suurin Etelä-Savossa (41,8 prosenttia). Kuntia, joissa eläkeläisten väestöosuus oli alle 30 prosenttia, oli yhteensä 41. Kuntia, joissa vähintään puolet 16 vuotta täyttäneestä väestöstä oli eläkkeellä, oli 29.⁶

⁵ Uudenmaan aluetalouden skenaariot sekä väestö- ja työpaikkaprojektiot, Uudenmaan liiton julkaisu 2017, s. 13.

⁶ Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2016, Eläketurvakeskus <http://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/elakkeensaajat-ja-vakuutetut/kaikki-elakkeensaajat/#toggle-id-4>



Kuva 2. Maakuntien elinvoimaisuus kolmella tunnusluvulla, Timo Aro 2017.

Kesäkuussa 2017 valmistuneen Suomen ympäristökeskuksen toteuttaman ikääntyneiden asuinpaikkoja nyt ja tulevaisuudessa koskevassa selvityksessä⁷ todetaan, että yleisin talotyyppi ikääntyneillä on pientalo. Yksin asuvat ikääntyneet, yli 85-vuotiaat ja kaupunkimaisilla alueilla asuvat ikääntyneet asuvat useimmiten kerrostalossa. Kaupunkimaisilla alueilla ikääntyneiden osuus uusien kerrostalojen asukkaista on suhteellisen matala, maaseudun taajamissa puolestaan jopa puolet uusien kerrostaloasuntojen asukkaista on ikääntyneitä. Vanhemmat ikäluokat asuvat keskimäärin vanhemmissa rakennuksissa. Suuri osa ikääntyneistä on asunut asunnossaan jo pitkään.⁸

Selvityksen mukaan väestön ikääntyminen koskee koko maata, mutta erot alueiden väestörakenteessa sekä ikäluokkien eri elämänvaiheisiin liittyvässä muuttoliikkeessä vaikuttavat siihen, kuinka voimakkaasti eri alueet ikääntyvät.⁹ Ikääntyneiden määrä kasvaa eniten suurissa kaupungeissa ja osuus puolestaan suurten kaupunkien lähikunnissa. Maaseudulla suuret ikäluokat muodostavat merkittävän osuuden koko väestöstä, kun taas kaupunkialueilla väestörakenne on tasapainoisempi.¹⁰ Tulevaisuudessa ikääntyneiden määrä kasvaa erityisesti kaupunkialueilla ja taajamissa, joissa väestönkasvu on muutenkin voimakkaampaa. Maaseutualueilla kasvu keskittyy maaseudun paikalliskeskukseen.¹¹

7 Ikääntyneiden asuinpaikat nyt ja tulevaisuudessa (Ville Helminen, Satu Vesala, Antti Rehunen, Anna Strandell, Petra Reimi ja Aliisa Priha), Suomen ympäristökeskuksen raportteja 20/2017.

8 Emt., s. 43.

9 Emt., s. 92.

10 Emt., s. 19.

11 Emt., s. 82.

Selvityksessä on myös todettu, että haja-asutusalueiden väestö vanhenee pääosin paikallaan ikääntymisen kautta. Taajamat saavat ikääntyneistä muuttovoittoa, jolloin erityisesti pienissä taajamissa ikääntyneiden osuus asukkaista on suuri. Taajamiin kohdistuva muuttoliike vapauttaa haja-asutusalueelta runsaasti asuntoja.¹² Selvityksen mukaan ikääntyneiden muuttoliike haja-asutusalueelta kohdistuu läheisiin pieniin ja keskisuuriin taajamiin, eli maaseudun keskuksiin. Nämä ovat useimmiten muuttajille tuttuja kuntakeskuksia, joissa haja-asutusalueella asuvat ovat tottuneet asioimaan. Tämä on johtanut siihen, että erityisesti maaseudun taajamat ja suuremmat paikalliskeskukset ikääntyvät voimakkaasti sekä paikallaan ikääntymisen että ikääntyneiden muuttoliikkeen kautta.¹³

Lisäksi selvityksessä todetaan, että maaseudun paikalliskeskuksista on muodostunut ikääntyneiden keskittymiä. Suurten ikäluokkien ikääntyminen mahdollistaa näiden taajamien palvelutason ylläpidon ja kehittämisen sekä tarjoaa työtä ikääntyneille kohdistettujen palvelujen ja niihin liittyvien toimintojen piirissä. Selvityksessä kuitenkin huomauteetaan, että maaseudun paikalliskeskukset ja etenkin pienemmät kuntakeskukset ovat haasteen edessä sen suhteen, miten tuleva sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus vaikuttaa lähipalveluihin. Maaseudulla suurin haaste on ikääntyneiden korkea osuus väestöstä, mikä korostuu suurten ikäluokkien ikääntyessä ja nuorten ikäluokkien jäädessä pieniksi. Jos kattavat terveyspalvelut keskittyvät suurimpiin keskuksiin, nämä maakuntien kakkos- ja kolmoskeskukset saattavat menettää vetovoimansa ikääntyneiden keskuudessa. Seurauksena voi olla ikääntyneiden muuton suuntautuminen yhä suurempiin keskuksiin.¹⁴ Tämä puolestaan voi vaikuttaa asuntomarkkinoihin ja siitä voi seurata asuntojen vajaakäytön ja siitä aiheutuvien ongelmien lisääntyminen tähän asti ennakoitua nopeammin.

Kaiken kaikkiaan kasvukeskuksiin suuntautuvasta muuttoliikkeestä on havaittavissa, että elinkeinoelämän sekä työmarkkinoiden kehitys vaikuttavat vahvasti alueiden asuntomarkkinoihin, sillä asuntojen kysyntä määrää asuntomarkkinoiden suunnan. Asuntomarkkinat ovatkin selkeästi eriytyneet kasvukeskuksiin ja taantuviin alueisiin. Kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa työpaikkoja ja opiskelumahdollisuuksia on eniten, on pulaa kohtuuhintaisista asunnoista, kun taas väestöltään vähenevillä seuduilla työpaikkojen vähetessä myös asuntotarve supistuu ja asuntojen hinnat laskevat. Näillä alueilla asuntoja on usein tarjolla enemmän kuin niille on kysyntää. Väestöltään vähenevillä alueilla asuntojen kysynnän lasku on heijastunut erityisesti kunnallisten ja muiden aravavuokra-asuntoja tarjoavien yhteisöjen tilanteeseen ja asumisratkaisuihin kerrostaloasumiseen.

12 Suomen ympäristökeskuksen raportteja 20/2017, s. 81.

13 Emt., s. 93. Ks. myös Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen, käytön ja tuottamisen alueelliset muutokset ja tulevaisuuden vaihtoehdot, Antti Rehunen, Eeva Reissell, Juha Honkatukia, Maija Tiitu ja Markku Pekurinen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2016, s. 19.

14 Suomen ympäristökeskuksen raportteja 20/2017, s. 93.

Toisaalta ikääntyneiden määrän kasvaessa tarve ikääntyneille sopiville asunnoille ja palveluille kasvaa edelleen sekä kasvukeskuksissa että taajamissa.

3.2 Asuinolojen erilaiset osatekijät

Asuinolot voidaan määritellä eri tavoin. Usein asuinolot liitetään esimerkiksi asumisväljyyteen, asumiskustannuksiin sekä asuntojen sijaintiin ja laatuun. Hyvät asuinolot edesauttavat asukkaiden hyvinvointia ja työssäkäyntiä.

Asuinolot kasvukeskusten ulkopuolella voivat joskus olla jopa paremmat kuin kasvukeskuksissa, sillä kasvukeskusten ulkopuolella esimerkiksi asumisväljyys on usein suurempi, luonto lähempänä ja asumiskustannukset pienemmät kuin väestöltään kasvavilla alueilla. Toisaalta palvelut ja liikenneyhteydet ovat kasvukeskusten ulkopuolella usein heikommat ja työllistymis- ja opiskelumahdollisuudet rajallisemmat kuin suuremmissa kaupungeissa. Myös asuntokanta on usein vanhempaa ja monin paikoin akuutissa peruskorjaustarpeessa. Varoja näiden korjausten tekemiseen ei myöskään aina ole, kun yhä useampi asunto jää tyhjilleen asukkaiden muuttaessa esimerkiksi työn perässä kasvuseuduille. Asuminen tyhjenevällä alueella tai tyhjenevässä talossa ei ole myöskään viihtyisää, ja tyhjät asunnot heikentävätkin alueiden elinvoimaisuutta ja viihtyisyyttä. Lisäksi vanhemman asuntokannan ongelmana väestöltään vähenevillä alueilla voi olla se, että se ei täytä esteettömyysvaatimuksia. Varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella asuva ikääntynyt väestö kaipaakin nimenomaan esteettömiä asuntoja siirtyessään kohti keskustoja lähemmäs palveluita.

Keskeinen osa asumisoloja on asumisen hinta eli se, kuinka suuri osa kotitalouden tuloista kuluu asumiskustannuksiin. Asuntomarkkinatilanteesta johtuen asunnon sijainti määrittää vahvasti asumisen hintaa. Esimerkiksi vanhojen osakehuoneistojen hinta vaihtelee selkeästi sijainnista riippuen. Vuoden 2017 heinäkuussa vanhan osakehuoneiston keskimääräinen neliöhinta pääkaupunkiseudulla oli 3 770 euroa ja muualla Suomessa alle puolet siitä eli 1 706 euroa. Kaikkein alin velaton neliöhinta oli Itä-Suomessa, 1 429 euroa¹⁵.

Sijainti vaikuttaa vastaavasti myös vanhojen omakotitalojen hintaan. Vanhojen omakotitalojen hinnat laskivat vuoden 2017 toisella neljänneksellä koko maassa keskimäärin 1,5 prosenttia edellisvuodesta. Pääkaupunkiseudulla hinnat nousivat 4,5 prosenttia, kun taas muualla maassa hinnat laskivat 2,2 prosenttia edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Vanhojen omakotitalojen keskimääräinen neliöhinta vuoden 2017 toisella neljänneksellä oli pääkaupunkiseudulla 3 093 euroa. Muualla maassa keskimääräinen neliö-

15 Suomen virallinen tilasto (SVT): Osakeasuntojen hinnat [verkkajulkaisu]. ISSN=2323-878X. heinäkuu 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 1.9.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ashi/2017/07/ashi_2017_07_2017-08-28_tie_001_fi.html.

hinta oli alle puolet tästä eli 1 484 euroa. Esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomessa keskihinta oli kaikkein alin, molemmissa hieman alle 1 300 euroa.¹⁶

Sekä vapaarahoitteisten että ARA-vuokra-asuntojen vuokrat ovat korkeimpia kasvuseuduilla. Koko Suomessa vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskivuokra oli vuoden 2017 toisella neljänneksellä 13,94 euroa neliometriä kohti. Pääkaupunkiseudulla keskivuokra oli tätä korkeampi eli 18,48 euroa neliometriltä ja muualla Suomessa 11,74 euroa neliometriltä. Kallein vuokrataso oli Helsingissä, jossa keskimääräiset neliövuokrat olivat eräillä alueilla yli 20 euroa. Vastaavasti ARA-vuokra-asunnoissa keskivuokra vastaavana ajankohdana koko maassa oli 11,67 euroa, pääkaupunkiseudulla 12,91 euroa ja muualla Suomessa 11,02 euroa neliometriä kohti. Kallein vuokrataso sekä vapaarahoitteisissa että ARA-vuokra-asunnoissa koko maassa oli yksiöissä.¹⁷

16 Suomen virallinen tilasto (SVT): Kiinteistöjen hinnat [verkkójulkaisu]. ISSN=1799-456X. 2. vuosineljännes 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.9.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kihi/2017/02/kihi_2017_02_2017-09-04_tie_001_fi.html.

17 Suomen virallinen tilasto (SVT): Asuntojen vuokrat [verkkójulkaisu]. ISSN=1798-100X. 2. vuosineljännes 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.9.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/asvu/2017/02/asvu_2017_02_2017-08-03_tie_001_fi.html.

4 Vuokra-asuntokanta ja vuokrataloyhteisöt kasvukeskusten ulkopuolella

4.1 Tyhjät valtion tukemat vuokra-asunnot

4.1.1 Tyhjien asuntojen määrä ja sijainti

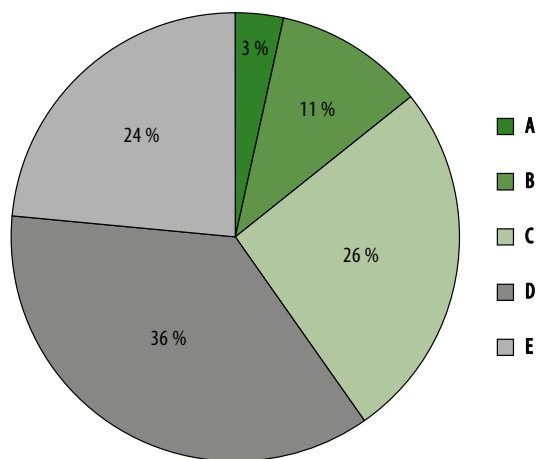
Ensimmäiset aravalainat asutuskeskusten asuntorakentamista varten myönnettiin valtion varoista vuonna 1949. Tämän jälkeen kaupungistumiskehityksen vuoksi asutuskeskusten asuntotarpeita tyydytettiin rakentamalla aravalainoituksella valtion tukemia asuntoja kaupunkien ja kuntakeskusten liepeille. Vuosina 1965–1975 rakennettiin puoli miljoonaa uutta asuntoa, joista suuri osa aluerakentamiskohteina lähiöihin. Aravalainoitettujen asuntojen hinta- ja laatuohjauksella pyrittiin pitämään rakentamiskulut ja asumiskulut mahdollisimman alhaisina.

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 ajankohtaisiksi. Lisäksi aravalainojen korot ovat osassa lainakantaa olleet hyvinkin korkeita verrattuna vallitsevaan markkinakorkotasoon.

Tyhjien asuntojen määrän kasvu niin kasvukeskusten ulkopuolella kuin myös kasvukeskusten reuna-alueilla on alkanut näkyä jo 1990-luvulta lähtien. Aravajärjestelmän alkuajoista nykyhetken 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 joiltakin osin muuttunut viime vuosikymmeninä. Kun vuokra-asuntoja rakennettiin asuntopulan aikana, ne oli ennen kaikkea tarkoitettu työssäkäyville ja perheille, jotka muuttivat työn perässä

kaupunkikeskuksiin. Nyt ARA-asuntokannan asukkaat varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella ovat yhä kasvavassa määrin esimerkiksi vanhuksia ja pienituloisia henkilöitä, jotka tarvitsevat tukea asumiseensa.

Vuoden 2016 lopulla Suomessa oli ARA-asuntoja 360 857 kappaletta. ARA:n vuotuisen asuntomarkkinakatsauksen mukaan vuonna 2017 tyhjiä asuntoja oli 7 950 kappaletta, joka on 2,2 prosenttia koko ARA-asuntokannasta. Tyhjistä asunnoista 6 790 kappaletta sijaitsee AAKE-alueella eli niissä kunnissa, jotka kuuluvat kuntien riskiluokkiin C–E. Tämä on 86 prosenttia kaikista tyhjistä ARA-vuokra-asunnoista.



Kuva 3. Tyhjät ARA-vuokra-asunnot riskiluokittain, ARA 2017.

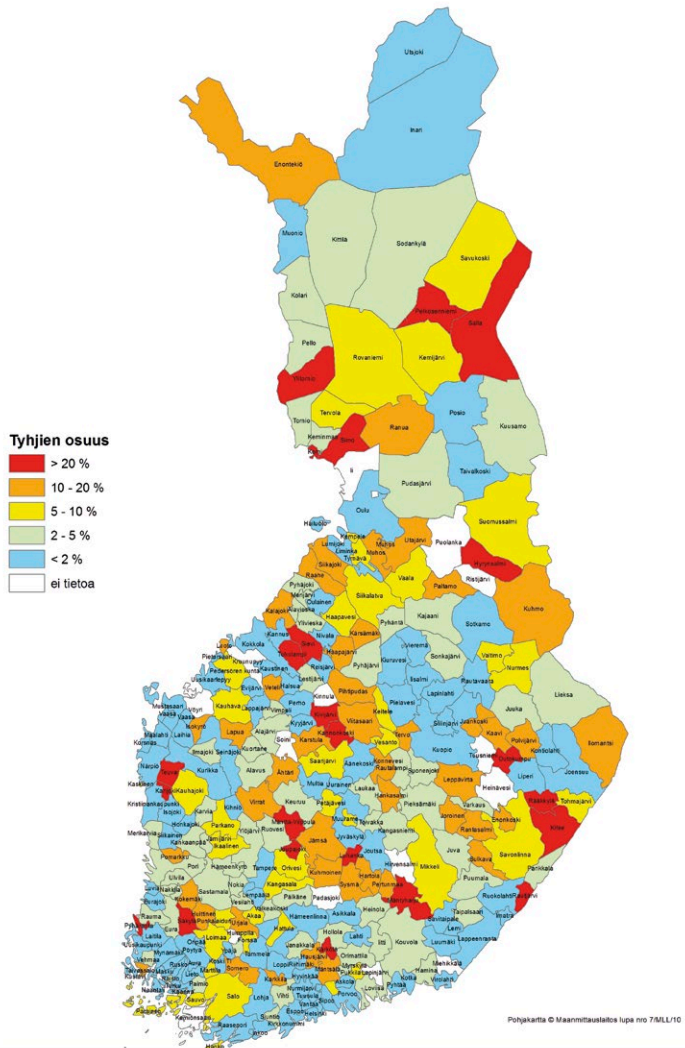
Tyypillistä sellaisille kunnille, joissa ylitarjontaa ARA-vuokra-asunnoista esiintyy, on väestön väheneminen ja ARA-asuntokannan huono kunto. Mitä enemmän väestö on vähentynyt, sitä enemmän kunnassa on ARA-asuntojen tyhjäkäyttöä.¹⁸ Lukumäärällisesti suurin osa tyhjistä asunnoista sijaitsee kasvukeskusten ulkopuolella, jossa tyhjät asunnot myös muodostavat suuremman prosenttiosuuden asuntokannasta. Kuntia, joissa tyhjien asuntojen osuus koko ARA-kannasta on yli 20 prosenttia, on jo 24. On kuitenkin huomattava, että ARA-asuntojen määrä ei ole näissä kunnissa suuri, sillä ARA-asunnoista kuitenkin vain alle kaksi prosenttia sijaitsee näissä kunnissa. Edelleen tyhjien asuntojen osuus on hieman yli sadassa kunnassa pienempi kuin kaksi prosenttia, ja ARA-asunnoista 75 prosenttia sijaitsee näissä kunnissa.¹⁹

¹⁸ ARA:n asuntomarkkinakatsaus 1/2017. www.ara.fi >Tietopankki >Tilastot ja selvitykset> Asuntomarkkinat> Katsaukset 2017.

¹⁹ ARA:n asuntomarkkinakatsaus 1/2017. www.ara.fi >Tietopankki >Tilastot ja selvitykset> Asuntomarkkinat> Katsaukset 2017.

Taulukko 1. Tyhjit ARA-asunnot kuntajakauma, ARAn Asuntomarkkinakatsaus 2017.

Tyhjien osuus	Kuntia yht.	Kunta-osuus (%)	Tyhjiä ARA-asuntoja	ARA-asuntoja (kpl)	ARA-as. osuus %	Keskim. väestönmuutos
> 20 %	24	8 %	1 556	5 961	2 %	-1,6 %
10–20 %	48	16 %	1 806	12 668	4 %	-0,9 %
5–10 %	39	13 %	1 886	26 749	7 %	-0,8 %
2–5 %	69	23 %	1 383	43 545	12 %	-0,3 %
<= 2 %	103	35 %	1 315	270 172	75 %	-0,2 %
ei tietoa	14	5 %	..	1 762	0 %	-1,3 %
yht.	297	100 %	7 946	360 857	100 %	-0,7 %



Kuva 4. Tyhjien asuntojen osuus kunnittain 2016, ARAn Asuntomarkkinakatsaus 1/2017.

4.1.2 Asuntojen tyhjäkäytön syyt ja seuraukset

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 pientyminen, ikärakenteen muutos, palveluiden ääreen muuttaminen sekä kuntaliitokset vaikuttavat erityisesti pienten kuntakeskusten asuntokysyntään.

Yksi syy tyhjien asuntojen määrän kasvuun on ollut ruokakuntien koon pientyminen. Suomessa oli yksinasuvia henkilöitä vuoden 2016 lopulla yhteensä 1,1 miljoonaa, kun esimerkiksi vuonna 1980 yhden henkilön asutokuntia oli vain noin 450 000²⁰. Tämä on aiheuttanut sen, että asuntojen huoneluku ei aina vastaa kysyntää. Yhden henkilön ruokakuntia on vuokra-asunnonhakijoista suurin osa, mutta pääosin 1970- ja 1980-luvuilla rakennetussa vuokra-asutokannassa on vain vähän pientasuntoja, yksiöitä tai pieniä kaksioita. Suuria vuokra-asuntoja tarvitaan yhä vähemmän ja pienille asunnoille on yhä enemmän kysyntää.

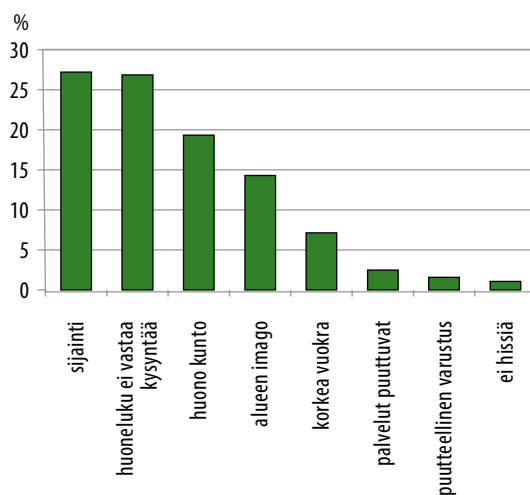
Toinen syy siihen, että ARA-vuokra-asutokanta ei aina vastaa kysyntää, on asuntojen usein syrjäinen sijainti. Vanhat aravalainoitettavat vuokra-asunnot sijaitsevat yleensä liian kaukana keskustoista ja palveluista. ARA-vuokra-asuntoja on erityisen paljon kaupunkien reuna-alueiden lähiöissä, jotka varsinkin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

Lisäksi ARA-asutokannan ongelmana väestöltään vähenevillä alueilla voi olla sen ikä. Näillä alueilla valtion tukema vuokra-asutokanta, joista suurin osa on rakennettu 1970–1980-luvuilla, on jo peruskorjauksessa, mutta yhteisöjen taloudelliset mahdollisuudet korjauksiin voivat olla heikot. Asuntojen liian suuren koon ja huonon sijainnin vuoksi vuokratulojen 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 vähentämiseen kohdistetut toimenpiteet voivat aiheuttaa häiriöitä kuntien asuntomarkkinoille laajemminkin.

20 Suomen virallinen tilasto (SVT): Asunnot ja asuinolot [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-6745. 2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 11.7.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/asas/2016/asas_2016_2017-05-22_tie_001_fi.html.

Asuntojen vajaakäyttö johtaa myös korkeampiin vuokriin. Korkeammat vuokrat taas johtavat entistä suurempaan vajaakäyttöön. Vajaakäytöstä johtuvat vuokratappiot ovat kohtuulliseen rajaan asti sisällytettävissä asukkailta perittäviin omakustannusperusteisiin vuokriin, 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 markkina-vuokrien asettuminen ARA-vuokrien alapuolelle on loogista niissä kaupungeissa, jossa on ylitarjontaa vuokra-asunnoista, sillä yksityisten vuokranantajien kannattaa asettaa hinta hieman ARA-vuokraa matalammalle.



Kuva 5. Yleisimmät tyhjäkäytön syyt, ARA:n Asuntomarkkinakatsaus 2016.

4.2 Aravalainakanta ja vuokratulo yhteisöjen taloudelliset vaikeudet

4.2.1 Aravalainakanta ja sen kehitys

Suureen osaan valtion aravalainakannasta sovelletaan vuosimaksujärjestelmää. Siinä vuosimaksu sisältää lainan koron ja lyhennyksen. Vuosimaksujärjestelmässä olevasta lainasta maksetaan ensin korkoa ja vuosimaksun riittäessä myös lyhennystä. Vuosimaksu määrittää pääomakustannusten määrän ja vuosimaksun tarkistuksen suuruus pääomakustannusten nousun. Vuosimaksu määrittää siten perittäviin vuokriin vaikuttavan pääomakustannusten nousun. Vuosimaksujärjestelmässä vuokra-aravalainojen korko muodostuu kuluttajahintaindeksin edellisen vuoden heinäkuun vuosimuutoksesta lisätynä tietyllä prosentilla. Aravalainat voivat olla myös kiinteäehtoisia lainoja, joiden lyhentäminen perustuu ennalta määrättyyn lyhennystaulukkoon. Vuosittainen lyhennysmäärä on tietty prosenttiosuus lainan alkuperäisestä määrästä.

Aravalainakanta pienenee hiljalleen, koska uusia aravalainoja ei ole myönnetty enää vuoden 2007 jälkeen. Vuonna 2017 aravalainakanta on noin 4,9 miljardia euroa ja korkotukilainojen ja muiden valtion takaamien vuokratulo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen lainojen takauskanta noin 10,9 miljardia euroa, eli yhteensä noin 15,8 miljardia euroa. Aravalainat ja takaukset jakautuvat AAKE-alueella kuntariskiluokkiin C–E seuraavasti (31.3.2017):

Taulukko 2. Laina- ja takauskannan jakautuminen riskiluokkiin C-E kuuluviin kuntiin, Valtiokonttori 2017.

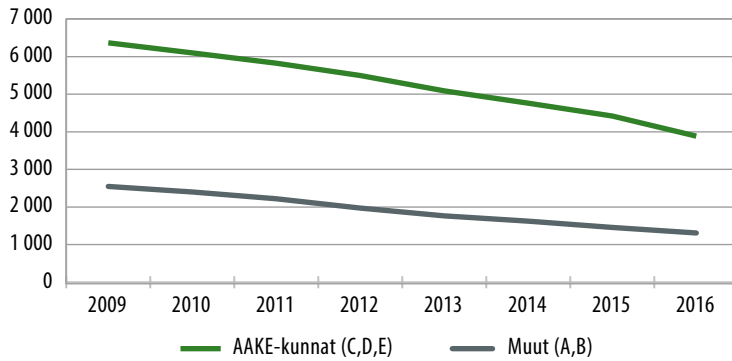
	Aravalainat €	Takaukset €	Yhteensä €
C	892 782 000	1 091 383 276	1 984 165 276
D	348 282 000	229 037 878	577 319 878
E	74 964 000	35 191 598	110 155 598
yht.	1 316 028 000	1 355 612 752	2 671 640 752

AAKE-alueen kuntiin sijoittuvien aravalainojen osuus koko aravalainakannasta on 25,3 prosenttia ja takausvastuista 12,5 prosenttia. Yhteensä AAKE-alueen osuus valtion vastuista on 16,6 prosenttia. Aravalainakanta kohdistuu vanhempaan kiinteistökantaan, joten aravalainojen osalta AAKE-alueen painotus on suurempi kuin uudemmissa korkotukilainoissa, joiden myöntämisten ajankohtana alueellinen kehitys ja siihen liittyvät riskit ovat olleet paremmin arvioitavissa. Aravalainakantaan sisältyy lainoja, joilla on rahoitettu muun muassa kuntien sivutaajamien pieniä kohteita. Sivutaajamien elinkelpoisuus on kuitenkin viime vuosikymmeninä merkittävästi heikentynyt. Palvelut ovat keskittyneet kuntakeskukseen, ja samaan aikaan reuna-alueiden joukkoliikenneyhteydet ovat voimakkaasti vähentyneet ja monin paikoin loppuneet kokonaan.

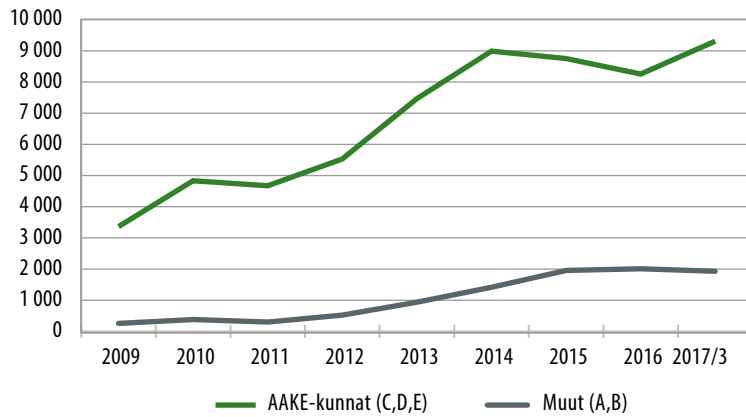
Kuntakeskusten ulkopuolisten alueiden väestökato on ollut pitkäkestoista, mutta osa kunnista arvioi vielä 1980-luvun lopulla, että kylien elinkelpoisuutta voidaan osaltaan tukea vuokra-asuntojen rakentamisella. Etenkin ikääntyneillä on ollut halua asua niin pitkään kuin mahdollista oman kylän alueella. Viimeistään 1990-luvulta alkaen kylien elinkelpoisuus alkoi heiketä, kun palvelut alkoivat keskittyä kuntakeskuksiin. Asumisedellytykset etenkin ikääntyneiden osalta muuttuivat äärimmäisen vaikeiksi, kun kylätaajamien koulujen lakkauttaminen kiihtyi ja usein niihin liittyen samalla myös linja-autoliikenne alkoi monilla alueilla heiketä merkittävästi.

Kuntarakenteen muutos on 2000-luvulla ollut nopeaa, mikä on osaltaan myös lisännyt palveluiden ja väestön keskittymistä. Entiset kuntakeskukset ovat muodostuneet kylätaajamien jälkeen uusiksi ongelmapaikoiksi vuokratulo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen elinkelpoisuuden kannalta, kun palvelut ja väestö keskittyvät yhdistyneiden kuntien kuntakeskuksiin. Yksittäisten kuntien riskipitoisuutta vuokratulo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen toimintaympäristönä ovat lisänneet myös teollisuuden rakennemuutokset, kun paikkakuntien kokoon nähden merkittävän kokoisia

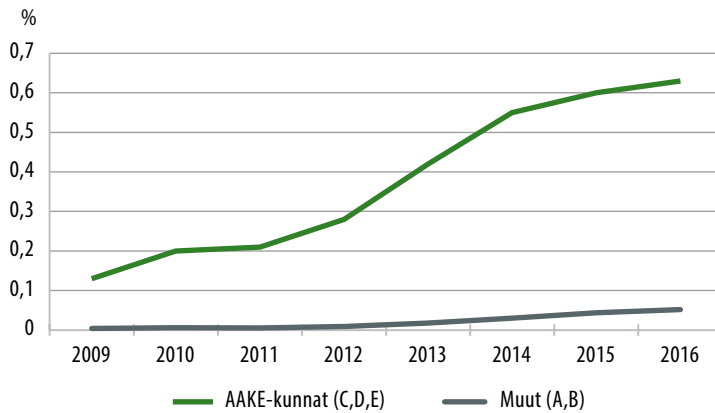
teollisuuslaitoksia on supistettu tai suljettu kokonaan. Usealla paikkakunnalla tilannetta on heikentänyt oppilaitosten toiminnan supistaminen ja keskittäminen maakuntakeskuksiin.



Kuva 6. Aravalainakannan kehitys, (milj. euroa), Valtiokonttori 2017.



Kuva 7. Maksuviiveet euroissa, (t. euroa), Valtiokonttori 2017.



Kuva 8. Maksuviiveet suhteessa lainakantaan, (%), Valtiokonttori 2017.

Aravalainakannan kehityksestä koko maassa ja AAKE-alueella nähdään, että lainakanta on pienentynyt vähemmän AAKE-alueella kuin koko maassa. Tämä johtuu muun muassa maksuviiveiden kasvamisesta tällä alueella. Tyhjen asuntojen määrän kehitys ja maksuviiveiden kehitys osoittavat vuokratuloyhteisöjen edelleen kasvavia ongelmia selviytyä lainoistaan. Aravalainakanta on vähitellen muuttumassa riskipitoisemmaksi, kun suhteellisesti aiempaa suurempi osa lainakannasta tulee kuulumaan yhteisöille, joilla on vaikeuksia selviytyä lainaehdojen mukaisista maksuistaan.

4.2.2 Syitä vuokratuloyhteisöjen taloudellisiin vaikeuksiin

Vuokratuloyhteisöjen taloudellisille vaikeuksille kasvukeskusten ulkopuolella on monia eri syitä. Muuttoliike, elinkeinoelämän muutokset ja näistä johtuvat tyhjäksi jäävät vuokra-asunnot ovat suuri syy taloudellisten ongelmien lisääntymiseen, mutta myös lainajärjestelmän rakenne ja korkotaso sekä yleinen taloudellinen tilanne asettaa haasteita vuokratuloyhteisöille.

Kun ARA-vuokra-asuntojen tarjonta ylittää kysynnän, asuntojen arvo laskee. Erityisesti kuntien reuna-alueella sijaitsevat ja peruskorjaustarpeessa olevat kerrostaloalueet menettävät kilpailukykyään asuntomarkkinoilla. Viimeisen kymmenen vuoden aikana asuntomarkkinoilla on tapahtunut selvää eriytyvää kehitystä. Reuna-alueilla sijaitsevilla aravalainoitetuissa vuokratuloissa on monesti ongelmana rapistuneen kunnan lisäksi korkea tasearvo, korkeat jäljellä olevat lainamäärät ja korkeat lyhennykset ja korot erityisesti markkina-arvoihin verrattuna.

Myös vakuusongelmia ilmenee alueilla, joissa useimmiten esiintyy myös vuokratuloyhteisöjen maksukykyongelmia kohteiden käyttöasteiden laskiessa. Samaan aikaan kun yhteisöjen taloudelliset ongelmat kasvavat, vähenee myös lainan vakuutena olevan kohteen arvo. Paikkakunnalla toimivan, ongelmissa olevan yhteisön vaikeudet voivat vaikuttaa myös toisiin toimijoihin varsinkin, jos tilanne johtaa kiinteistöjen myyntiin, joka taas yleensä laskee koko paikkakunnan kiinteistöjen arvoa.

Asuntojen vajaakäytön lisäksi arava- ja korkotukilainojen takapainotteinen takaisinmaksutapa sekä aravalainojen korkea korkotaso on asettanut haasteita vuokratiloyhteisöjen taloudelle. Takapainotteisen lainajärjestelmän ongelma tulee esiin erityisesti silloin, kun perusparannus- tai muut suuremmat korjaustoimenpiteet tulevat ajankohtaisiksi vuokratilokohteessa. Tällöin lainojen pääomakustannukset ovat vielä usein korkeita ja uuden peruskorjauslainan ottaminen saattaa olla hankalaa ja ainakin nostaa asumiskustannuksia etenkin, jos kustannusten tasaaminen vuokratiloyhteisössä ei ole mahdollista. Korkotaso on eräissä vanhoissa aravalainoissa tällä hetkellä korkea verrattuna yleiseen korkotasoon markkinoilla.

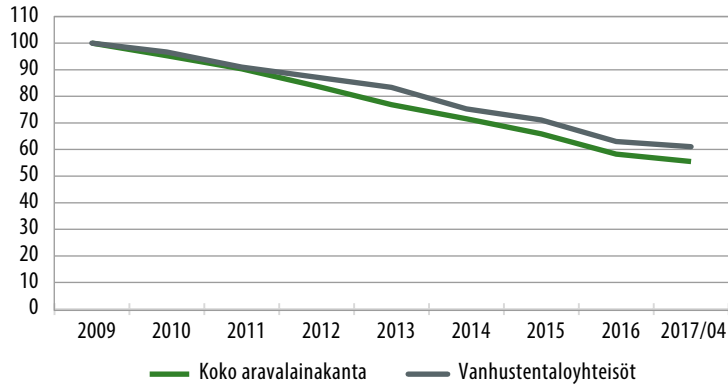
Aravalainojen keskiporkko on 1,74 prosenttia vuonna 2017. Suurimmassa osassa lainakantaa sovelletaan korkokattoja ja vuosimaksujärjestelmässä koron määräytymismekanismi tuottaa korkean koron, jonka korkokatto leikkaa. Korkokatto voi olla kiinteä tai vuosittain vuokra-aravalainan viitekoron mukaan määriteltävä 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 myönnettyt 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 nolnaan. 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.

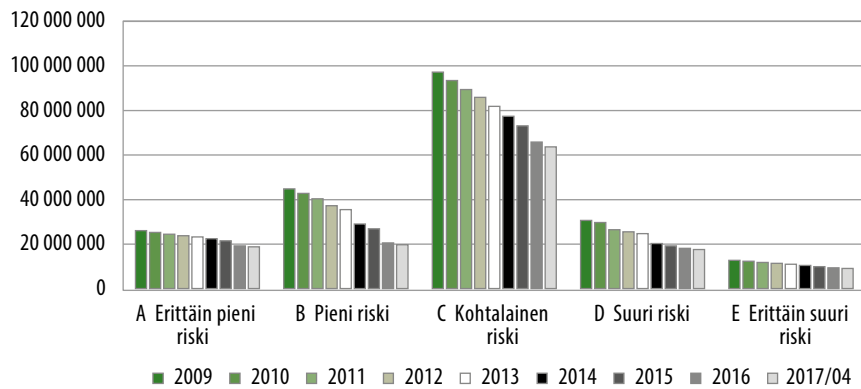
4.3 Vanhustentaloyhteisöt ja ikääntyneiden asuminen erityiskysymyksenä

4.3.1 Vanhustentaloyhteisöjen taloudellinen tilanne

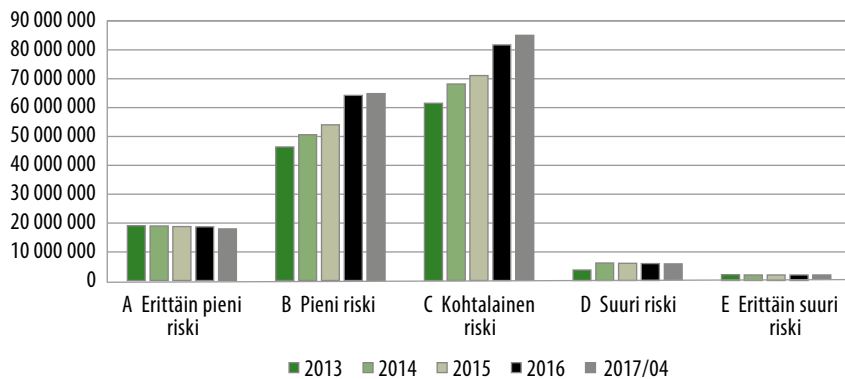
Vanhoja aravalainoitettuja vuokratiloja omistavien vanhustentaloyhdistysten ja -säätiöiden tilanteeseen liittyy tiettyjä erityispiirteitä, jonka takia työryhmä on halunnut nostaa ne erityiseen tarkasteluun. Suomessa on erittäin paljon yhdistys- ja säätiömuotoisia vanhustentaloyhteisöjä, jotka vuokraavat asuntoja erilaisissa tilanteissa oleville ikääntyneille. Vanhustentaloyhdistyksille ja -säätiöille myönnetyn valtion rahoituksen vastuut, sisältäen sekä lainat että takaukset, ovat yhteensä 497 miljoonaa euroa. Näistä vastuista AAKE-alueella (kunnat riskiluokissa C–E) on yli puolet, eli noin 280 miljoonaa euroa. Suurin osa vanhustentaloyhteisöille myönnettyistä lainoista ja takauksista sijoittuu kohtalaisen riskin kuntaan.



Kuva 9. Vanhustentaloyhteisöjen lainakannan kehitys suhteessa koko aravalainakantaan vuosina 2009–2017, (Indeksi 2009 = 100), Valtiokonttori 2017.

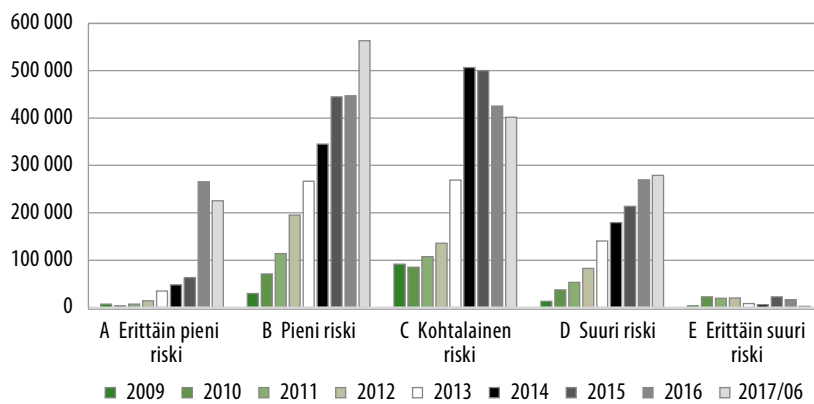


Kuva 10. Vanhustentaloyhteisöjen aravalainakanta riskiluokittain (€), Valtiokonttori 2017.

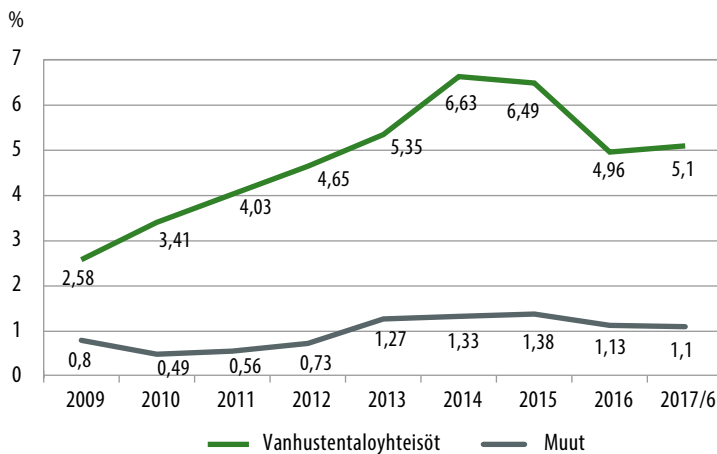


Kuva 11. Vanhustentaloyhteisöihin liittyvät takausvastuut kuntariskiluokittain (€), Valtiokonttori 2017.

Vanhustentaloyhteisöjen maksuviiveiden määrät ovat kasvaneet 2010-luvulla merkittävästi kaikissa muissa kuin E-luokan kunnissa. Verrattaessa vanhustentaloyhdistysten maksuviiveiden kehitystä muiden lainansaajien maksuviiveiden kehitykseen voidaan todeta, että vanhustentaloyhteisöjen maksuviiveet ovat kasvaneet muita enemmän. Yhdistys- ja säätiömuotoisten vanhustenkotiyhteisöjen maksuviiveet ovat kasvaneet erityisesti eräillä rakennemuutosalueilla sekä kuntaliitosalueilla. Kuntaliitosalueita sisältyy myös matalan riskiluokan alueiden lukuihin, koska luokitus määrittyy uuden kuntarajan mukaan.



Kuva 12. Vanhustentaloyhteisöjen maksuviiveet kuntariskiluokittain (€), Valtiokonttori 2017.



Kuva 13. Vanhustentaloyhteisöjen 90 päivän maksuviiveet lainapääomista verrattuna koko maan maksuviiveisiin (%), Valtiokonttori 2017.

AKKU-työryhmän työskentelyn yhteydessä tilattiin Auditor-yhtiöiltä erillinen selvitys vanhustentaloyhdistysten tilanteesta ja kehitysnäkymistä. Tämän selvityksen perusteella työryhmä totesi raportissaan, että taantuvilla alueilla vanhustentaloyhdistysten ongelmat

ovat hyvin samantyyppisiä kuin ongelmat vuokratotaloyhtiöissä. Yhdistysmuotoiseen vanhustentalotoimintaan liittyy kuitenkin myös omia yhdistystoiminnan haavoittuvuuteen liittyviä erityispiirteitä. Yhdistysten toiminnassa nousee esiin esimerkiksi enemmän vaje osaamisessa sekä resurssien rajallisuus. Osaamisvaje ilmenee, kun perustamisvaiheen vastuuhenkilöt väistyvät ja uusia aktiivihenkilöitä on vaikea saada tilalle. Yhdistysten resurssit ovat rajalliset ja tämä aiheuttaa haasteita yhdistyksille, sillä yhä useampi talon asukas tarvitsee enemmän tukea arkeensa. Lisäksi yhdistysten asema voi olla heikentynyt kuntien järjestämissä sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisissa.

Selvityksen perusteella yksi keskeisimpiä ongelmia yhdistysten ylläpitämissä vanhustentaloissa oli se, ettei kiinteistöjen hoito ja hallinta ole kaikilta osin ajan tasalla johtuen hallinnan vähäisistä resursseista ja osaamisesta. Lisäksi talojen korjaustarpeet kasvavat, mutta taloudelliset mahdollisuudet korjaustoimintaan heikentyvät. Myös lainoituksen rahoitusrakenne havaittiin ongelmalliseksi: lyhennykset kasvavat viimeisinä maksuvuosina ja samaan aikaan olisi panostettava korjauksiin. Lisäksi asuntojen vuokrataso on pidetty alhaisena, mikä ei ole mahdollistanut varautumista peruskorjauksiin ja lainojen lyhennyksiin. Ongelmana todettiin olevan myös sen, että asuntojen realisointimahdollisuudet ja uusiokäyttö ovat vaikeita vähintäänkin alueilla, joilla on väestökatoa. Myöskään vanhustentaloyhdistysten tarjoamien palveluiden ei katsottu olevan riittävän kilpailukykyisiä suurten kansallisten ja kansainvälisten palveluyritysten kanssa käytävässä hintakilpailussa.

Edellä selvityksessä mainitut ongelmat ovat nyt entistä ajankohtaisempia ja vanhustentaloyhteisöjen tilanne on monin paikoin tällä hetkellä hyvin haastava. Valmisteilla oleva sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus tulee myös vaikuttamaan yhteisöjen toimintaympäristöön.

4.3.2 Ikääntyneiden asumisen haasteet

Ikääntyneen väestönosan kasvu on yksi asuntopolitiikan suurimmista haasteista. Väestön ikärakenne muuttuu nopeasti ja tämä vaikuttaa myös asumiseen. Keskeisenä tavoitteena ikääntyneiden asumisessa on se, että he voisivat asua omassa kodissaan mahdollisimman pitkään. Jotta tämä tavoite voisi toteutua, tulisi ikääntyneille olla tarjolla toimivia ja turvallisia asuntoja sekä laadukkaat ja hyvät asuinolot. Poikkihallinnollisessa ikääntyneiden asumisen kehittämissuunnitelmassa (Ikä-Aske) vuosille 2013–2017 pyritään vastaamaan ikääntymisen asumiselle asettamiin haasteisiin. Siinä esitetään toimenpiteitä, jotka sisältävät esimerkiksi olemassa olevan asuntokannan korjaamista, uudenlaisten asumisratkaisujen ja palveluasumisen kehittämistä, asuinalueiden kehittämistä ikääntyneiden näkökulmasta sekä asumista tukeviin palveluihin liittyviä kysymyksiä. Ohjelman kautta vaikutetaan sekä ikääntyneiden itsensä että kuntien ja asunto- ja rakennusalan toimintaan.

Toukokuussa 2017 valmistui selvitys ikääntyneiden asumisratkaisujen tarpeesta ja toteutuksesta²¹. Selvitys perustui ikääntyneiden asumisen kehittämisselvitykseen ja se koskee ikääntyneiden asumisen uustuotantotarpeita, ratkaisuja, rahoitusta sekä hallintamuotoja. Selvityksessä kartoitettiin, mitä asumisratkaisuihin liittyviä tarpeita ja toiveita ikääntyneillä on ja millaisille ratkaisuille on kysyntää. Tarkastelu kohdistui tavallisiin omistus- ja vuokra-asuntoihin, seniori- ja yhteisöasumiseen sekä muihin ikääntyneille sopiviin asumismuotoihin. Selvityksen tavoitteena oli vastata kysymykseen siitä, tarvitaanko valtion tukea ikääntyvän väestön asumisen järjestämiseen. Tämän pohjalta selvityksessä arvioitiin valtion tukeman asuntotuotannon rahoitusmuotoja ja -ehtoja suhteessa esille tulleisiin asumisen tarpeisiin.²²

Selvityksen mukaan ikääntyneille toivotaan esteetöntä ja kohtuuhintaista asumista, joka sijaitsee lähellä julkisia sekä kaupallisia palveluja. Esteettömyyden ei tule rajoittua vain yksittäiseen asuntoon tai asuinrakennukseen, vaan sen tulee kattaa koko asuinympäristö. Asumisen toivotaan mahdollistavan myös muiden ihmisten tapaamisen sekä osallistumisen erilaiseen toimintaan.²³ Selvityksessä on myös todettu, että valtaosa ikääntyneistä haluaa tulevaisuudessa asua kerrostaloissa. Pientalossa asumista haluaa harvempi ikääntynyt kuin näissä tällä hetkellä asuu. Nekin, jotka haluavat asua pientalossa, pitävät omakotitaloa parempana vaihtoehtona taloyhtiömuotoista pientaloa tai rivitaloa. Asumistoiveiden yleinen urbanisoituminen sekä ikääntyneiden asumiskriteerit, esimerkiksi palveluiden läheisyys ja asumisen vaivattomuus, ohjaavat ikääntyneiden muuttoliikettä keskustoihin ja taajamiin. Suurilla kaupunkiseuduilla alakeskukset ovat houkuttelevia ympäristöjä ikääntyneille ja niissä asuminen on yleensä keskustoja edullisempaa. Selvityksen mukaan tästä voi päätellä, että suurin osa valtion tukemasta asuntotuotannosta tulee kohdistaa kerrostaloasumiseen, kaupunkien keskustoihin, niiden lähiöihin ja rajatusti pienempien kuntien taajamiin.²⁴ Selvityksessä on myös todettu, että tehdyt haastattelut ja keskustelut vahvistavat näkemystä, että olemassa olevaa asuntokantaa on tarpeen korjata valtion tuella, erityisesti esteettömyyden kannalta. Enemmistö haastatelluista näki esteettömyysratkaisujen lisäämisen asuntokantaan ratkaisuna ikääntyneitä koskeviin asumistarpeisiin.²⁵ Yksi keskeisistä johtopäätöksistä on, että valtion tuelle on tarvetta niin uudis- kuin korjausrakentamisessa myös tulevaisuudessa. Tukea tulee suunnata kaikkein pienituloisimpien ikääntyneiden asumisratkaisuihin.²⁶

21 Ikääntyneiden asumisratkaisujen tarve ja toteutus (Janne Jalava, Henri Lahtinen, Maarit Vuorela, Sari Arolinna ja Tanja Tyvimaan), Ympäristöministeriön raportteja 16/2017.

22 Emt., s. 9.

23 Emt., s. 59.

24 Emt., s. 60.

25 Emt., s. 61.

26 Emt., s. 62.

Selvityksessä on esitetty useita kehittämissuosituksia, ja seuraavassa on nostettu niistä esiin tämän raportin kannalta keskeisimpiä ehdotuksia. Selvityksen mukaan tulevaisuudessa tulisi esimerkiksi kehittää lisää monipuolisia, yhteisöllisyyttä korostavia asumisratkaisuja ja monimuotoista asumiseen liittyvää neuvontaa ikääntyneille. Kuntien olisi tarpeen selvittää nykyisen asuntokannan tila, asuinaluekohtainen ikääntyneiden määrä nyt ja tulevaisuudessa, ikääntyneiden tulotaso ja varallisuus sekä asumismuoto ja suhteuttaa tieto asuntotuotannon ja asuinalueiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Selvityksessä todettiin myös, että valtion tulisi Ikä-Asken päättymisen (vuoden 2017 lopussa) jälkeen edelleen panostaa ikääntyneiden asumisolojen parantamiseen ja asumisratkaisujen kehittämisen tukemiseen sekä ennakkoinnin ja varautumisen vahvistamiseen esimerkiksi jatko-ohjelman muodossa.²⁷

Lisäksi selvityksessä on todettu, että uudistuotannossa on taattava asuntotuotannon moninaisuus ja korjausrakentamista (esimerkiksi jälkiasennushissien asentamista) on tuettava edelleen, jotta olemassa oleva asuntokanta on jatkossakin mahdollisimman monen asukkaan käytössä.²⁸ Selvityksessä on myös todettu, että ARA voisi jatkossa olla tiiviimmin tukemassa maakuntia ja kuntia kehittämään ikääntyneiden asumista ja asumisvaihtoehtoja. Haasteina ovat tällä hetkellä erityisesti paikkakunnat, joissa on paljon tyhjillään olevia vuokra-asuntoja. Monilla näistä paikkakunnista ikääntyvän väestönosan osuus tulee kasvamaan ja jos kunnat eivät kiinnitä huomiota ikääntyneiden asumiseen, vaarana on, että heille ei riittävästi kehitetä vaihtoehtoja.²⁹ Selvityksessä on myös ehdotettu STEA:n ja ARAn käytännön yhteistyön lisäämistä niin, että luotaisiin rahoitusmalleja, jotka kannustavat yleishyödyllisiä toimijoita rakentamaan erilaisia asumismuotoja useiden eri asukasryhmien (mukaan lukien ikääntyneet) tarpeisiin. Yhteistyössä olisi myös pohdittava Raha-automaattiyhdistyksen aikoinaan tukeman mutta nyt vajaakäytössä tai tyhjillään olevan rakennuskannan tulevaa käyttöä ikääntyneiden asumista palvelevaksi, silloin kun se on reaalisesti mahdollista.³⁰

4.4 Arvio tulevasta kehityksestä

Näkyvissä ei ole viitteitä siitä, että väestön väheneminen kasvukeskusten ulkopuolella ja kaupungistuminen pysähtyisivät. Päinvastoin kaupungistumisen oletetaan yhä kiihtyvän. Tämän vuoksi väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevien vanhojen ARA-asuntojen tyhjäkäytön ja aravalainojen maksuviiveiden voidaan ennustaa yhä kasvavan. Lisäksi epävarmuutta tulevaisuuden suhteen luovat tulevat muutokset toimintaympäristössä, esimerkiksi tuleva sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus.

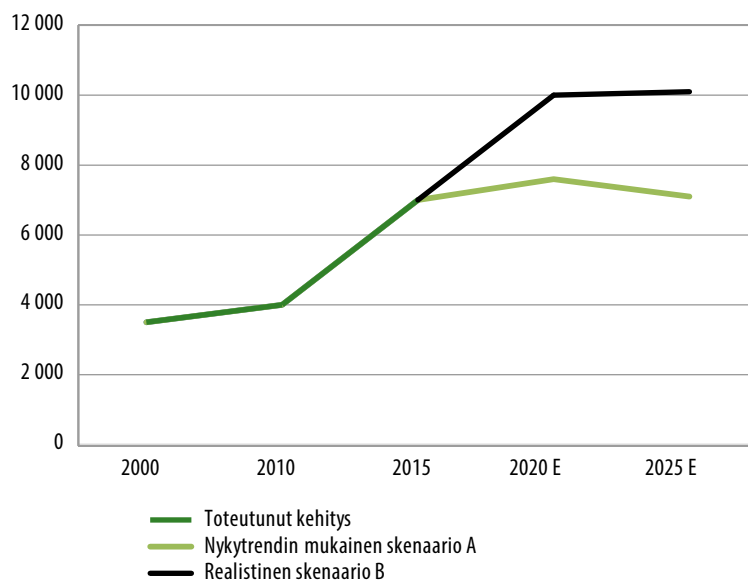
²⁷ Ympäristöministeriön raportteja 16/2017, s. 64.

²⁸ Emt., s. 65.

²⁹ Emt., s. 66.

³⁰ Emt., s. 66–67.

AKKU-työryhmä jakoi kunnat raportissaan seitsemään eri luokkaan ennustetun väestökehityksen mukaan. Työryhmä esitti ennusteen tyhjien asuntojen kehityksestä vuoteen 2020 saakka väestöltään yli kaksi prosenttia vähenevissä kunnissa. AKKU-työryhmän ennusteen todennäköisen skenaarion mukaan tyhjien asuntojen määrä olisi tuolloin 6 000 asuntoa väestöltään vähenevissä kunnissa. Huonomman skenaarion mukaan tyhjien asuntojen määrä nousisi 8 000 asuntoon vuonna 2020.³¹ Tyhjien asuntojen määrä on kehittynyt AKKU-työryhmässä ennustetulla tavalla. Tällä hetkellä tyhjien asuntojen määrän kehitys on lähempänä työryhmän huonompaa kuin todennäköistä skenaariota.

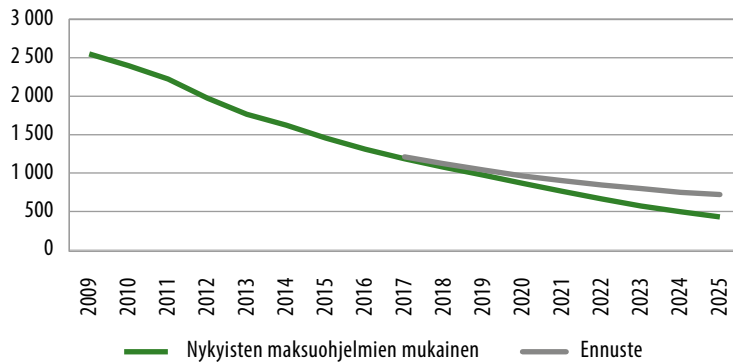


Kuva 14. Ennuste tyhjien ARA-asuntojen kehityksestä AAKE-alueella, ARA 2017.

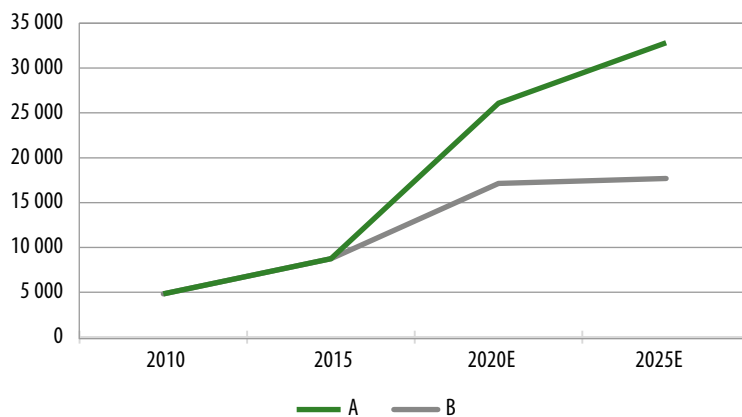
Tyhjien asuntojen määrän kehityksen ennustamiseksi AAKE-alueella työryhmä laati kaksi vaihtoehtoista skenaariota: nykytrendin mukainen skenaario (A) ja realistinen skenaario (B). Nykytrendin mukaan tyhjien ARA-asuntojen määrä vakiintuu 7 000 ja 7 500 asunnon välille vuosina 2020–2025. Realistisen skenaarion mukaan tyhjien asuntojen määrä vakiintuu noin 10 000 tyhjään asuntoon aikavälillä 2020–2025.³²

³¹ AKKU-työryhmän ennusteet tulevaisuuden näkymistä työryhmän raportissa s. 43.

³² ARA-asuntojen määrän ennuste perustuu nykyiseen ARA-asuntokantaan, josta on vähennetty vuosittain käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuvat asunnot. Hakemuksen perusteella käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautettavia ARA-asuntoja ei ole huomioitu ennusteessa. ARA-asuntojen kysyntä eli ARA-asunnoissa asuvien ruokakuntien määrä perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen. Lisäksi ennusteessa on huomioitu viime vuosien trendi vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen osuuden kasvusta väestöltään vähenevissä kunnissa.



Kuva 15. Aravalainakannan kehitys AAKE-kunnissa, (milj. euroa), Valtiokonttori 2017.



Kuva 16. Maksuviiveiden ennusteet AAKE-kunnissa (t. euroa), Valtiokonttori 2017.

Aravalainakannan kehittymisen osalta voidaan ennustaa, että aravalainankannan väheneminen AAKE-alueella ei etene nykyisten maksuohjelmien mukaisesti. On oletettavaa, että yhä suurempi määrä AAKE-alueen vuokratiloyhteisöistä ei selviä lainojensa maksuista ajallaan nykyisillä korkotasolla ja takapainotteisten lainalyhennysten erääntyessä. Tämä johtaa maksuviiveiden määrän kasvuun sekä tarpeisiin tehdä lainaehtomuutoksia ja pidentää laina-aikoja. Nykytrendin A mukaan maksuviiveet kehittyisivät 2020-luvulla yli 17 miljoonaan euroon ja realistisen ennusteen B mukaan AAKE-alueen maksuviiveet kehittyvät vuoteen 2025 mennessä yli 32 miljoonaan euron.³³

³³ Ennusteessa on otettu huomioon ulkoisen ympäristön ennakoitun kehityksen lisäksi pitkän aikavälin maksuviiveiden kehityshistoria sekä käyttöastekehityksen ja maksuviiveiden välinen korrelaatio.

5 Asuntokannan kehittäminen ja vuokratalo yhteisöjen talouden tervehdyttäminen kasvukeskusten ulkopuolella

5.1 Yleistä

Asuntojen kysynnän vähetessä tai jo vähennyttyä on tärkeää ryhtyä toimenpiteisiin asuntokannan kehittämiseksi, jotta asuntojen vajaakäytöstä johtuvia taloudellisia ongelmia voitaisiin ennaltaehkäistä ja rajoittaa. Vuokratalo yhteisö voi itse jossain määrin vaikuttaa vajaakäytön vähentämiseen tekemällä sopeuttavia toimenpiteitä jo ennakolta. Kiinteistö kannan sopeuttamistoimenpiteillä tarkoitetaan niitä toimia, joita vuokratalo yhteisö voi tehdä asuntokantaan, jotta asuntotarjonta vastaisi kysyntää.

ARA-asuntojen omistaja voi tehdä erilaisia toimenpiteitä asuntokantansa kehittämiseksi ja sopeuttamiseksi. Asuntoja voidaan vähentää purkamalla tai myymällä, tai niitä voidaan kehittää esimerkiksi käyttötarkoitusta muuttamalla tai peruskorjaamalla. Kehittämistoimenpiteitä voidaan tehdä asuntojen ollessa aravarajoitusten alaisena tai aravarajoituksista voidaan hakea vapautusta, jonka jälkeen asuntokanta on esimerkiksi vapaasti myytävissä. Joitakin kehittämistoimenpiteitä on mahdollista tehdä ilman taloudellista panostusta, mutta esimerkiksi asuntojen purkamiseen vaaditaan pääomaa, jota kaikkien vuokratalo yhteisöjen ei välttämättä ole mahdollista saada.

Asuntokannan ja alueiden kehittämiseen on pureuduttu valtion taholta erilaisin kehittämisprojektein. ARA toteutti vuosina 2005–2007 Käyttöaste projektin, jossa oli mukana 40 kuntaa eri puolilta Suomea. Käyttöaste projektin tavoitteena oli saada aikaan konkreettisia toimia ja tuloksia asuntokannan kehittämiseksi ja tarvittaessa myös vähentämiseksi. Projektissa etsittiin myös uusia keinoja taloudellisissa vaikeuksissa olevien aravalainoitettujen vuokratalojen ongelmien ratkaisemiseksi muun muassa uudella salkuttamistyökallulla ja toimenpideohjelmilla. Salkutus tarkoittaa asuntojen jakamista eri salkkuihin siten, että yhteen salkkuun tulee esimerkiksi pidettävät kohteet, toiseen kehitettävät kohteet ja

kolmanteen luovutettavat kohteet.³⁴ Valtioneuvoston asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa vuonna 2008 edellytettiin, että ARA jatkaa Käyttöasteprojektin toimintamalleja uudella projektilla. Tältä pohjalta käynnistettiin Asumisen uudistaminen 2009–2012 -projekti, jonka tavoitteena oli kehittää yhteistyössä kuntien ja yhteisöjen kanssa erilaisia konkreettisia ratkaisuja ja konsepteja asuntoalueiden ja asuntokannan uudistamiseen ja kiinteistökannan kehittämiseen. Parhaillaan käynnissä olevassa ARAn Yhdyskuntien uudistaminen 2016–2019 hankkeessa kehitetään asuntokantaa yhteistyössä kuntien ja vuokratiloyhteisöjen kanssa.

Edellä mainittujen projektien lisäksi ARA ja Valtiokonttori ovat tehneet yhteisiä kuntakäyntejä yksittäisten kuntien asuntotilanteen selvittämiseksi ja pitäneet laajempia alueellisia seminaareja, joissa käydään läpi seudullisesti tärkeitä asuntokysymyksiä. Lisäksi ARA on edellä mainittujen projektien yhteydessä järjestänyt vuosittain valtakunnallisia seminaareja tiedon levittämiseksi ja erilaisten kiinteistö- ja aluekehittämishankkeiden edistämiseksi. Myös Valtiokonttori tekee tervehdyttämistöimiin ja maksuongelmiin liittyen kunta- ja asiakaskäyntejä, joiden yhteydessä tarkastellaan kunnan ja yhtiön tilannetta kokonaisvaltaisesti.

5.2 Kuntien tehtävät asuntokannan kehittämisessä

Kunnan tehtävä asumisen suunnittelussa ja järjestämisessä alueellaan on keskeinen. Kunnalla on vastuu alueensa asunto-olojen kehittämisestä. Kunnat toteuttavat sitä maapolitiikan, kaavoituksen, yhdyskuntarakenteen ja palvelujen kehittämisen kautta sekä luovuttamalla kunnan omistamia tontteja asuntorakentamiseen.³⁵ Kunnan asumisen ja maankäytön suunnitelmilla vaikutetaan suoraan vuokratiloyhtiöiden toimintaympäristöön, taloudenpitoon, mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää vanhaa kiinteistökantaa ja rakentaa uudistuotantoa kunnan strategian mukaisesti. Suunnitelmilla voidaan tehokkaasti ohjata kunnan sisäisiä asuntomarkkinoita, vuokra-asuntojen määrää ja vähentää esimerkiksi alueellista eriytymistä. Asumisen suunnittelun merkitys korostuu muun muassa silloin, kun kunnat yhdistyvät, kun suuria teollisuuslaitoksia vähennetään tai kun alueella on paljon korjausvelkaista vuokra-asuntokantaa.

Kunnat vaikuttavat alueensa asuntomarkkinoihin suuresti myös omistamiensa vuokratiloyhtiöiden kautta. Kunnat ovat suurin vuokranantajataho. Kunnan vuokratilojen omistajapolitiikka määrittelee, mikä on kunnan osuus alueensa asuntotarjonnassa ja minkä verran ja millaisia asuntoja kunta omistaa. Linjauksissa määritellään edelleen, miten kunnan asun-

34 Lisää salkutusmallista ks. www.ara.fi > Asumisen kehittäminen > Työkalut > Kiinteistökohtainen salkutusmalli.

35 Kuntien vuokratilojen omistajapolitiittiset linjaukset. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2008, s. 5.

to-omaisuutta ylläpidetään ja kehitetään siten, että se palvelee kuntalaisten ja kunnan tarpeita tulevaisuudessakin. Samalla määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet ja päätetään vuokra-asuntojen ylläpidon periaatteista. Omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään myös se, kuka kunnan asunto-omaisuuden käytöstä vastaa ja miten valvonta ja raportointi on järjestetty.³⁶

Vuokratalojen hallinnon järjestämisessä on kuntakohtaisia eroja. Kunnan vuokra-asunnot voivat olla suoraan kunnan omistuksessa, kunnan omistamia erillisiä yhtiöitä tai koottu yhteen yhtiöön. Noin 250 kuntaa on fuusioinut erilliset vuokrataloyhtiönsä pääosin yhdeksi kunnalliseksi vuokrataloyhtiöksi. Fuusioimalla erilliset pienet yhtiöt suuremmaksi yhdeksi yhtiöksi voidaan saavuttaa merkittäviä etuja. Suurempi yhtiökoko on eduksi esimerkiksi kiinteistönhoidossa, sillä pienemmissä yhtiöissä taloja joudutaan usein hoitamaan sivutoimisesti, kun taas suuremmissa yhtiöissä on mahdollisuus ammattimaisempaan kiinteistönhoidon järjestämiseen. Fuusioiminen mahdollistaa myös vuokrien tasauksen laajempien tasausryhmien kesken, ja tämän johdosta vuokratasoa pystytään saattamaan eri kohteissa tarkoituksenmukaisemmalle tasolle. Monessa pienemmässä kunnassa asuntokanta muodostuu kuitenkin edelleen yksittäisistä yhtiöistä.

Useissa kunnissa ja yhtiöissä on vuosien aikana tehty onnistuneesti kiinteistökannan kehittämistoimenpiteitä. Kunnat ovat esimerkiksi kehittäneet yhtiöidensä hallintoa ja isännöintiä tai keventäneet yhtiön velkataakkaa myymällä asuntoja. Kasautuneet taloudenpidon ongelmat, resurssien vähyys ja päätöksenteon vaikeus kuitenkin myös hidastavat sopeuttamistoimenpiteiden tekemistä. Jos sopeuttamistoimenpiteitä ei tehdä, johtaa se edelleen ongelmiin vajaakäytön lisääntyessä. Etenkin pienissä yhtiöissä on vaarana resurssien puutteellisuus, varsinkin jos isännöinti hoidetaan sivutoimisesti. Pienet kohteet ovat myös keskimääräistä kalliimpia korkeiden hoitokustannusten myötä, mikä myös asettaa haasteita omistajalle. Kiinteistönpidossa tämä näkyy myös siinä, että tuleviin korjauksiin ei ole varauduttu tai korjaukset, varsinkin suuremmat peruskorjaukset, jäävät tekemättä.

Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta tyhjiä asuntojen määrä on kokonaisuudessaan kasvanut johtuen esimerkiksi muutoksissa toimintaympäristössä. Kunnat eivät välttämättä ole varautuneet ajoissa muutoksiin elinkeinopolitiikassa ja siitä seuranneisiin väestö- ja asuntokuntarakenteen muutoksiin ja asuntokannan sopeuttamistarpeisiin. Väestöennusteet, asumisen suunnittelu ja maankäytön suunnittelu kunnissa ovat erillisiä eivätkä aina kytkeydy riittävästi toisiinsa. Myöskään kuntien omistamien vuokrataloyhtiöiden vanhan asuntokannan kehittämisen tarpeet ja suunnittelu ei ole aina kytkeytynyt muuhun kunnan asumisen ja maankäytön suunnitteluun.

36 Kuntien vuokratalojen omistajapoliittiset linjaukset. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2008, s. 5.

Kuntien asumisen suunnittelua on tehty perinteisesti peilaamalla keskenään väestönkasvun aiheuttamaa uudistuotannon tarvetta, tonttitarvetta ja rakentamisen näkökulmaa. Asuntomarkkinoita tulisi kuitenkin tarkastella kokonaisuutena ja ottaa huomioon myös vanhan asuntokannan sopeuttamis- ja kehittämistoimenpiteet sekä uudistuotannon vaikutusta vanhaan asuntokantaan. Kuntien ja vuokratuloyhteisöjen onkin entistä kattavammin varauduttava alueellisiin kysynnän muutoksiin hyvissä ajoin ja tehtävä toimenpiteitä, joilla tarjonta saadaan vastaamaan kysyntää. ARA ja Suomen ympäristökeskus valmistelevat tähän apuvälineeksi uutta sähköistä työkalua (Kassu2). Sen avulla voitaisiin tehostaa asumistarpeiden pitkäjänteistä ja ennakoivaa suunnittelua kunnissa.

5.3 Vuokra-asuntokannan myynti

Vuokratuloyhtiö voi asuntojen omistajana vähentää tyhjäkäyttöä myymällä asuntokantaansa. Jos vuokratalo on edelleen arava- tai korkotukilainaan liittyvien käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen, kohde voidaan myydä ainoastaan ARAn nimeämälle luovutuksensaajalle ja ARAn vahvistamalla hinnalla³⁷. Tällöin luovutuksensaaja jatkaa sosiaalista vuokraustoimintaa kohteessa. Jos ARA-vuokratalo halutaan myydä vapaasti ja vapaaseen hintaan, tulee ARAlta hakea vapauttamista käyttö- ja luovutusrajoituksista³⁸.

Noin 30 000 käyttö- ja luovutusrajoitusten alaista asuntoa on vaihtanut omistajaa vuosina 2005–2016. Näistä kuitenkin suuri osa on myyty väestöltään paljon tai vähän kasvaneissa kunnissa, eikä niinkään väestöltään vähenevissä kunnissa. Väestöltään kasvavissa kunnissa on toimivimmat asuntosijoitusmarkkinat ja näin ollen todennäköisemmin kysyntää myös käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisille kohteille. Kasvukeskuksissa yleishyödyllisiä toimijoita on enemmän, ja myös kunnan vuokratuloyhteisöllä voi olla väestömäärän lisääntyessä tarvetta ja intressiä lisätä asuntokantaansa ostamalla sitä pienemmiltä toimijoilta. Pienemmissä kunnissa taas varsinkaan käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisille kohteille ei ole yhtä suurta kysyntää, sillä suuria yleishyödyllisiä toimijoita, joilla olisi mahdollista ostaa vuokra-asuntokantaa, ei ole niin paljon.³⁹ Lisäksi on huomattava, että jos talon ongelmana on sen tyhjäkäyttö, on sitä vaikeampi myydä. Keskeisellä sijainnilla ja nykyaikaiset vaatimukset täyttäviä vuokratuloja voisi olla helpompi myydä, mutta näistä ei omistajan kannata luopua. Näin ollen vuokratulojen myyminen rajoitusten alaisena väestöltään vähenevällä alueella ei välttämättä ole helpoin keino vähentää asuntokantaa. Ongelmana voi lisäksi ol-

37 Luovutuksensaajan nimeämisestä ja luovutushinnan vahvistamisesta säädetään aravarajoituslain 8–11 §:issä ja korkotukilain 14–15 §:issä.

38 Käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamisesta säädetään aravarajoituslain 16 §:ssä ja korkotukilain 18 §:ssä.

39 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005-2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, s. 18.

la se, että kohteessa on jäljellä aravalainaa eikä sitä pystytä maksamaan kokonaan takaisin myynnistä saaduilla tuotoilla.

Väestöltään vähenevillä alueilla käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista haetaan usein sillä perusteella, että kohteelle on löytynyt sellainen ostaja, joka ei täytä luovutussensajalle asetettuja edellytyksiä. Lisäksi vuokralololle halutaan usein saada vapautus luovutushintaa koskevista rajoituksista ennen myyntiä, sillä myynnistä halutaan saada mahdollisimman korkea hinta. Väestöltään vähenevillä alueilla vapaat kauppahinnat eivät kuitenkaan välttämättä muodostu paljonkaan suuremmiksi kuin mitä ARAn määräämä luovutushinta olisi ollut.

Käyttö- ja luovutusrajoituksista on hakemuksen perusteella vapautettu vuosina 2005–2016 noin 39 400 asuntoa. Vuosittain on vapautettu noin 2 000–4 000 asuntoa. Vapautetuista asunnoista yli puolet sijaitsi väestöltään kasvaneissa kunnissa. Vaikka lukumäärällisesti kasvukeskuksissa on vapautettu enemmän asuntoja, on väestöltään vähenevillä alueilla sijaitseville yhteisöille myönnetty enemmän vapautuksia käyttö- ja luovutusrajoituksista asuntokannan kokoon suhteutettuna.⁴⁰ Hakemusten hyväksymisprosentissa ei myöskään ole eroa siinä, onko kyseessä kasvukeskuksessa vai kasvukeskuksen ulkopuolisella alueella sijaitseva vuokratalo⁴¹.

Aravarajoituksista vapautetut vuokralatot eivät yleisesti painotu kuntien reuna-alueille, vaikka reuna-alueilla asuntojen tyhjäkäyttö on yleensä suurempaa. Suurin osa vapautetuista taloista sijaitsee niissä asuinkeittymissä, joissa myös muu aravalainoitettu asuntokanta on. Joidenkin kuntien kohdalla kuitenkin suurin osa vapautetuista taloista sijaitsi haja-asutusalueilla.⁴² Koska sijoittajat ja toimijat haluavat ostaa keskeisellä sijainnilla olevan talon, haetaan käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista todennäköisemmin keskeisellä sijainnilla olevalle kohteelle. Vuokraloyhteisöllä voi olla kysyntään nähden liikaa asuntoja myös keskeisellä sijainnilla.

Vaikka potentiaalisia ostajia houkuttelevatkin keskeisellä sijainnilla olevat uudet, hyvin pidetyt ja mahdollisesti peruskorjatut kohteet, on näistä kohteista luopumisessa sekä hyviä ja huonoja puolia. Huonona puolena on se, että parhaista kohteista joudutaan luopumaan ja uusi talon omistaja tulee mahdollisesti markkinoille kilpailevana vuokranantajana. Hyvä puoli taas on se, että vuokra-asuntojen lukumäärää saadaan vähennettyä ja myynnistä saaduilla rahoilla pystytään kehittämään jäljelle jäävää asuntokantaa. Asukasluvul-

40 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, s. 16.

41 Selvitetty ARAn vuonna 2016 tekemistä päätöksistä.

42 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, s. 16.

taan pienentyneissä kunnissa sekä rajoitusaikojen päättymisen vuoksi vapautuneiden että hakemuksesta vapautettujen asuntojen tyhjäkäyttöaste oli kuitenkin yli kymmenen prosenttia⁴³. Näin ollen, mikäli kohdetta ei myydä tai jatkokehitetä vapauttamisen jälkeen, ei vapauttaminen suoraan vaikuta kohteen käyttöasteeseen.

Vuokra-asunnon omaksilunastaminen on myös yksi tapa, jolla tyhjiä asuntoja voidaan vähentää. Omaksilunastamisessa aravarajoitusten alainen asunto myydään vuokralaiselle. Omaksilunastamisia tehdään kuitenkin vähän, sillä tyhjäkäyttöön taipuvaiset vuokra-asunnot eivät useinkaan ole niitä, jotka vuokralaiset haluavat lunastaa omaksi. Jos taas vuokralainen olisi halukas lunastamaan asunnon, kyseessä on luultavasti sellainen asunto, josta omistajan ei kannata luopua.⁴⁴

5.4 Vuokra-asuntokannan purkaminen ja peruskorjaaminen

Vuokrataloyhteisö voi kehittää asuntokantaansa myös peruskorjaamisen tai purkamisen avulla. Vaikka ARA-vuokratalo olisi kuntonsa ja ikänsä puolesta peruskorjauksen tarpeessa, peruskorjauksen teettäminen ei kuitenkaan ole aina taloudellisesti mahdollista eikä järkevää. Vähenevän väestön alueilla joudutaan usein miettimään, onko asuntojen peruskorjaaminen järkevää tai lisävelan ottaminen taloudellisesti mahdollista, kun otetaan huomioon usein ennestään raskas velkataso ja lainojen lyhennysohjelmien takapainotteisuus. Lisäksi 1960- ja 70-luvuilla vallinnut omakustannusvuokran määrittely ei ottanut huomioon kiinteistöjen tulevia peruskorjaustarpeita. Näin ollen peruskorjaus on käytännössä rahoitettava lainalla.

Jos peruskorjaus on ylipäättään asuntojen kysynnän takia järkevää tehdä, on peruskorjauskustannusten rahoittaminen ja vakuuksien saaminen vaikeutunut vajaakäytössä olevissa taloissa. Varsinkin reuna-alueilla sijaitsevien vuokratalojen peruskorjaukseen on vaikea saada lainoitusta. Paremmassa asemassa ovat alueet, joissa joukkoliikenne, etenkin raideliikenne, ja muut palvelut ovat säilyneet. Jos suuri osa rakentamislainasta on edelleen maksamatta eikä vuokrissa ole kerätty varoja korjauksiin, on vaikeampaa saada rahoitusta korjaustoimenpiteisiin. Jos taas tuleviin korjauksiin on varauduttu vuokrissa vuokratalon alkuvaiheessa, maksavat ensimmäiset asukkaat vuokrissaan kahta lainaa; sekä rakentamislainaa että tulevaa peruskorjaukseen otettavaa lainaa. Tämän on kuitenkin katsottu myös olevan kompensatiota asuntojen kulumisesta.

43 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, s. 17.

44 Omaksilunastamisesta on säädetty aravarajoituslain 12 §:ssä ja korkotukilain 18 a–e §:issä.

Asuntojen peruskorjaaminen ei myöskään usein lisää kysyntää suurten asuntojen kohdalla, koska keskivuokrataso nousee ja asuntojen suuri koko ei vastaa pienasuntoihin painottuvaan kysyntään. Peruskorjauksen yhteydessä asuntoja onkin pilkottu pienimmiksi, esimerkiksi kolmioista tai neliöistä on voitu tehdä pienempiä asuntoja. Huonetyyppi- ja kauman muokkaaminen voi vähentää asuntojen tyhjäkäyttöä, sillä suurin osa vuokralaisista haluaa asua pienimmissä asunnoissa. Huoneistotyyppien muuttamisessa ongelmana on kuitenkin se, että uusien kylpyhuone- ja keittiötilojen rakentaminen on usein kallista, eikä yhteisöllä välttämättä ole taloudellisia edellytyksiä pilkkoa asuntoja, vaikka tarvetta olisikin. Lisäksi huoneistojen pilkkominen voi auttaa tyhjäkäyttöongelmaan ainoastaan lyhyellä aikavälillä, mutta asuntojen pilkkominen ei kuitenkaan pitkällä aikavälillä ole kannattavaa. Lisäksi on huomioitava, että myös asukkaiden asuinoloihin ja asuntoihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat jatkuvasti. Pelkkä peruskorjausurakan onnistunut läpivienti ei siis takaa, että asunto tyydyttäisi jatkossa ihmisten asumistarpeita toivotulla tavalla. Lisäksi peruskorjaus voi nostaa vuokran niin korkeaksi, että vuokralaisia ei enää löydy.

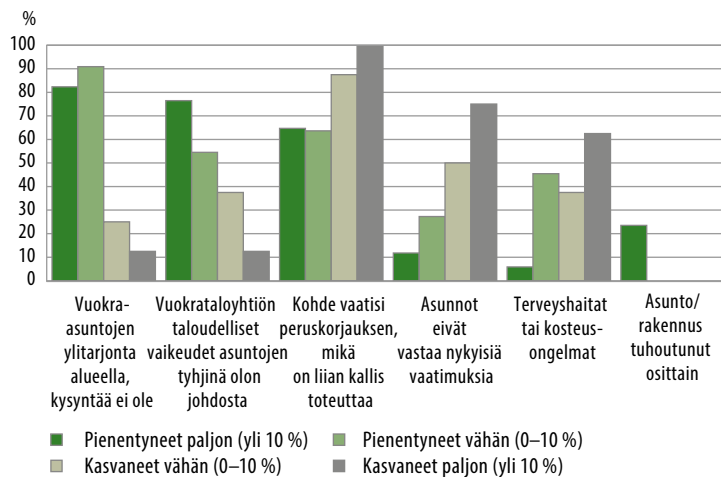
Väestöltään vähenevillä alueilla asuntojen määrä ylittää kysynnän siinä määrin, että olemassa olevaa asuntokantaa on usein peruskorjaamisen sijaan tarkoituksenmukaista vähentää asuntomarkkinoiden tasapainottamiseksi ja taloudellisten tappioiden välttämiseksi. Huonokuntoisinta ja korjauskelvotonta sekä syrjässä sijaitsevaa asuntokantaa vähennetään usein purkamalla. Jos talo on käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen, purkamista varten tulee hakea purkulupa. Purkulupa myönnetään, jos kohde on kunnoltaan niin huono, ettei sen perusparantaminen tai korjaaminen ole tarkoituksenmukaista. Tämä edellytys täyttyy esimerkiksi silloin, kun perusparantamisen kustannukset nostaisivat vuokratason niin korkeaksi, ettei asunnoille olisi kysyntää. Purkulupa voidaan myöntää myös, jos kohde sijaitsee väestöltään vähenevällä alueella, se on ollut pitkäaikaisesti tyhjillään, tyhjillään olon arvioidaan olevan pysyvää ja purkaminen on perusteltua alueen asuntomarkkinatilanne huomioon ottaen. Lisäksi purkulupa voidaan myöntää muusta erityisen painavasta syystä.⁴⁵

Kohteen purkaminen on vuokratuloyhteisölle suuri taloudellinen päätös, jonka avulla on mahdollista tasapainottaa taloudellisissa vaikeuksissa olevan yhteisön taloutta. Purkamisesta aiheutuu kuitenkin myös kustannuksia. Erityisesti silloin, jos kohteessa on jäljellä lainaa, on purkaminen taloudellisesti erityisen vaikeaa, sillä purkamisen yhteydessä valtion lainat on maksettava takaisin. Purkamisen yhteydessä on kuitenkin mahdollista saada joissain tapauksissa purkuakordi eli lainojen osittainen anteeksianto. Jäljellä olevan aravalainan lisäksi tulevat maksettaviksi vielä purkamiseen liittyvät kustannukset jäteveroineen. Jos omistajalla ei ole varaa maksaa purkamisesta aiheutuvia kustannuksia, purkaminen voi

45 Purkuluvasta säädetään aravarajoituslain 17 §:ssä. Korkotukilain 35 §:n mukaan ARA voi erityisestä syystä myöntää hakemuksesta asettamallaan ehdoilla luvan purkaa rajoitusten alainen vuokratulo tai -asunto taikka asumisoyhteisto edellyttäen, että valtio vapautetaan takausvastuusta.

jäädä toteuttamatta ja vajaakäyttö-ongelmat kohteissa ja ongelmat myös lainojen hoidossa jatkuvat.

Aravalainoitettun vuokratalon purkamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen voi kuitenkin saada purkuavustusta. Tammikuussa 2017 voimaan tulleen asetusmuutoksen myötä purkuavustuksen enimmäismäärä nostettiin 50 prosentista 70 prosenttiin. Lisäksi avustuksen myöntämisedellytyksiä lievennettiin niin, että jatkossa purkuavustusta on mahdollista saada jo ennen kuin yhteisö on huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa.⁴⁶



Kuva 17. Purkuluvan hakemiseen johtaneet syyt luokiteltuna kunnittain väestönkehityksen mukaan, Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016, KTI Kiinteistötieto Oy 2017.

Asuntoja on purettu sekä väestöltään vähenevissä kunnissa että kasvukeskuksissa. Väestöltään vähenevissä kunnissa purkuluvan hakemisen yleisin syy on vähäinen kysyntä vuokra-asunnoille ja tästä johtuvat taloudelliset vaikeudet. Väestöltään pienentyneissä kunnissa lähes kaikkiin purkuluvan saaneisiin ARA-taloihin on saatu myös purkuavustusta⁴⁷. Väestöltään kasvaneissa kunnissa purkuluvan hakemisen syissä korostuvat asuntojen huono kunto ja se, että peruskorjaus ei ole taloudellisesti järkevää. Purkulupahakemuksista hyväksytään pääsääntöisesti kaikki, sillä purkamiseen ei vuokratiloyhteisössä yleensä lähdetä kevein perustein.

46 Valtioneuvoston asetus aravavuokratilojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta 79/2006.

47 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, s. 21.

5.5 Muita omistajan käytössä olevia kehittämistoimenpiteitä

Vuokrataloyhteisöt ovat tehneet myös muita hallinnollisia ja strategisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ollut tyhjien asuntojen vähentäminen ja asuntokannan kehittäminen. Esimerkiksi vuokra-asuntostrategian laatiminen ja asuntojen salkutus ovat keskeisiä kehittämistoimenpiteitä. Asuntojen salkuttamisen on todettu edesauttavan merkittävästi vuokra-asuntojen hallinnassa⁴⁸.

Myös vuokra-asumisen ja vuokrataloyhteisön julkisuuskuvaan on panostettu. Markkinoinnilla, asunnonhakuprosessia nopeuttamalla ja sähköistämällä sekä esimerkiksi yhteistiloihin ja piha-alueisiin panostamalla on saatu vähennettyä asuntojen tyhjäkäyttöä. Eräs keino tyhjien asuntojen vähentämiseen on yhden huoneen sulkeminen tilapäisesti, jolloin esimerkiksi kolmioita vuokrataan kaksioina. Asuntojen asuttavuutta ja varustetasoa voidaan parantaa myös pienempien pintaremonttien avulla.

Vuokrataloyhteisö voi myös muuttaa asuntojen käyttötarkoitusta lyhytaikaisesti muuhun kuin asuinkäyttöön kunnan myöntäessä tähän luvan⁴⁹. Vuosina 2005–2016 ARAlle tehtiin ilmoitus noin 800 asunnon lyhytaikaisesta käyttötarkoituksen muutoksesta, joista kolmasosa sijaitsi väestöltään pienentyneissä kunnissa. Usein lyhytaikaisella käyttötarkoituksen muutoksella asuntoja on väliaikaisesti käytetty esimerkiksi päiväkoteina tai asukkaiden yhteistiloina.

5.6 Kehittämistoimenpiteiden arviointia

KTI Kiinteistötieto Oy on toteuttanut ARA-vuokra-asuntokannalle tehtyjä kehittämistoimenpiteitä koskevan selvityksen, ja sen mukaan nykyisten kehittämistoimenpiteiden on katsottu edesauttavan ARA-asuntokannan kehittämistä suhteellisen hyvin⁵⁰. 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 kysyntää⁵¹. Kun-

48 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, s. 25.

49 Aravarajoituslaki 5 § ja korkotukilaki 12 §.

50 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, s. 25.

51 Emt., s. 26.

tien ja vuokrataloyhteisöjen edustajien näkökulmasta kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteet ovat toimineet hyvin asuntokannan kehittämisessä⁵².

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.⁵³

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 näkökulmasta. 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 johtuvan suoraan luovutusrajoituksista, vaan pikemminkin alueen asuntomarkkinatilanteesta.

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.

5.7 Valtion tuki- ja tervehdyttämistoimenpiteet ja viimeisimmät lainsäädäntömuutokset

5.7.1 Tuki- ja tervehdyttämistoimenpiteet

Vuokrataloyhteisö vastaa omasta toiminnastaan ja taloudestaan. Jos kuitenkin yksin omistajan toimenpiteillä ei saada tervehdytettyä taloudellisissa vaikeuksissa olevan vuok-

52 Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteistä vuosina 2005–2016. KTI Kiinteistötieto Oy 2017, Emt., s. 27.

53 Emt., s. 26.

54 Emt., s. 26.

rataloyhteisön taloutta, voivat valtion tuki- ja tervehdyttämistoimenpiteet tulla käytettäviksi. Näillä toimenpiteillä ehkäistään ja minimoidaan vuokrataloyhteisöjen laina- ja takauskantaan liittyviä riskejä. Toimenpiteiden tarkoituksena on tukea elinkelpoisten vuokrataloyhteisöjen toimintaedellytyksiä ja kykyä hoitaa velvoitteitaan. Toimenpiteiden tavoitteena on tukea vuokrataloyhteisöjen hallittua sopeutumista muuttuneisiin olosuhteisiin ja ehkäistä ajautumista yllättävään maksukyvyttömyystilaan ja konkurssiin sekä vuokratalojen pakkorealisoituihin. Käytössä voi olla joko yksi tai useampi tukitoimenpide kunkin yhteisön tilanteen vaatimalla tavalla.

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

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.

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

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.

Taulukko 3. Aravalainojen vuosimaksun alentamiset vuosina 2006–2016, Valtionkonttori 2017.

Vuosi	Hakemukset lainoja kpl	Hyväksytyt lainoja kpl	Alennus milj. €	Korkoa anteeksi milj. €
2006	145	65	0,39	0,03
2007	130	79	0,68	0,25
2008	38	30	0,38	0,1
2009	45	25	0,27	0,11
2010	59	27	0,19	0,03
2011	33	13	0,09	0,002
2012	52	35	0,39	0
2013	59	23	0,32	0
2014	8	0	0	0
2015	6	4	0,11	0
2016	2	0	0	0

Ilmoitusperusteinen lainahtomuutos

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

Lainat, joita lainahtojen 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 kulu-massa 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 nolnaan.

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

Taulukko 4. Aravalainojen ilmoitusperusteiset lainahtomuutokset vuosina 2006–2016, Valtiokonttori 2017.

Vuosi	lainoja kpl
2006	94
2007	41
2008	72
2009	114
2010	64
2011	97
2012	14
2013	30
2014	11
2015	12
2016	0

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 määräajaisesti tai pysyvästi. Lainahtomuutosta 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 vuokratason verrattuna tai muusta erittäin painavasta omistajasta riippumattomasta syystä.

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

Lainahtomuutosten myöntämiseksi yhteisöltä edellytetään, että se huolehtii pitkäjänteisesti ja täysimääräisesti omasta taloudellisesta ja muusta vastuustaan vuokratuloyhteisön talouden tervehdyttämiseksi. Lisäksi edellytetään tervehdyttämissuunnitelman laatimista vuokratuloyhteisölle yhdessä Valtiokonttorin kanssa sekä sitä, että omistajan sijoittamille omille varoille ei peritä korkoa lainahtojen muutosajana.

Kiinteäehtoisen aravalainan lainahtojen 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.

Taulukko 5. Määräaikaiset lainahtomuutokset/Lainahtomuutokset vuosina 2006–2016, Valtiokonttori 2017.

Vuosi	Hakemuksissa lainoja kpl	Hyväksytty kiinteäehtoisia kpl	Hyväksytty vuosimaksuja kpl	Hyväksytty koron alennus kpl	Hyväksytty vuosimaksulainan purkuja kpl	Hyväksytyjen hakemusten lainamäärä milj. €
2006	84	13	7	15	-	-
2007	26	6	4	10	-	-
2008	73	4	16	19	-	-
2009	75	3	3	6	-	-
2010	37	5	7	12	-	-
2011	54	-	-	-	-	-
2012	51	1	15	15	-	-
2013	108	-	-	-	-	-
2014	83	-	-	84	111	49,4
2015	78	-	-	2	33	18,2
2016	33	7	28	4	28	15,4

Vapaaehtoinen yrityssaneeraus

Yrityssaneeraus on tehokkain ja samalla suuritöisin vuokratuloyhtiön talouden tervehdyttämiskeino. Aravavuokratuloyhteisöjen vapaaehtoinen yrityssaneeraus perustuu yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993, jäljempänä yrityssaneerauslaki) 97 §:ään. Sen mu-

kaan julkisyhteisöllä, jolla on yksityisoikeudellinen saatava, on oikeus suostua sellaiseen järjestelyyn, joka sisällöltään vastaa saneerauslaissa säädettyjä periaatteita. Aravavuokratoyhteisön vapaaehtoinen yrityssaneeraus tehdään järjestelynä, joka sisällöltään vastaa yrityssaneerauslaissa säädettyjä periaatteita.

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

Yrityssaneeraushakemus on vapaamuotoinen ja siihen on liitettävä tervehdyttämishjelma, 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. Vuokratoyhteisön omistajan toimenpiteet ovat yrityssaneerauksessa avainasemassa. Yrityssaneeraus ei siten ole menettely, jossa vain valtio myöntää helpotuksia lainaehtoihin.

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

Yrityssaneerauskäsittelyn alussa Valtiokonttori selvittää vuokratoyhteisön 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.

Taulukko 6. Aloitettut vapaaehtoiset yrityssaneeraukset ja saneerausohjelmiin tehdyt muutokset vuosina 2006–2016, Valtiokonttori 2017.

Vuosi	Yhteisöjä saneerattu kpl	Yhteisöillä lainoja kpl	Lainapääoma milj. €	Tarkistuspäätökset yhteisöjä kpl	Muutoksia tarkistus-päätösten yhteydessä lainoille kpl
2006	3	20	6,3	11	6
2007	6	17	4,6	21	20
2008	2	12	3,5	10	6
2009	4	6	4,3	8	63
2010	1	1	0,2	9	15
2011	6	10	3,6	8	5
2012	2	2	1,2	18	14
2013	1	1	0,9	3	10
2014	0	0	0	7	0
2015	0	-	-	4	4
2016	0	-	-	9	26

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. Syyinä viivästymiseen ei saa olla vuokrataloyhteisön oma toiminta. Lisäksi lainansaajan tulee laatia tervehdyttämishjelma, jota noudattamalla kyetään vastaisuudessa välttämään maksuviiveiden syntyminen. Aravalainan viivästyskorosta vapauttaminen perustuu arava-asetuksen 50 §:ään.

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 tervehdyttämishjelman.

Taulukko 7. Viivästyskorkohelpotukset vuosina 2006–2016, Valtiokonttori 2017.

vuosi	Hyväksytty		Hylätty		Myönnetty €
	kpl	lainoja kpl	kpl	lainoja kpl	
2006	17	33	2	2	214 812
2007	26	70	5	8	435 236
2008	10	27	7	13	154 827
2009	10	17	2	5	153 398
2010	3	8	1	14	75 927
2011	9	31	0	0	160 611
2012	8	39	0	0	119 277
2013	7	22	0	0	81 278
2014	3	11	2	4	27 011
2015	4	14	3	3	61 361
2016	5	31	1	16	142 897

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.

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 tervehdyttämisavustukset ovat uudelleen kasvusuunnassa.

Taulukko 8. Tervehdyttämisavustukset vuosina 2006–2016, Valtiokonttori 2017.

Vuosi	Hakemuksia kpl	Hyväksytyt hakemuksia kpl	Avustusta myönnetty yhteensä €
2006	42	24	1 345 578
2007	27	16	602 702
2008	24	15	610 500
2009	40	20	1 963 022
2010	30	13	485 200
2011	26	13	514 400
2012	18	5	397 700
2013	19	5	117 566
2014	15	4	403 300
2015	14	4	83 800
2016	2	1	210 000

Rajoitusakordi

ARA voi myöntää hakemuksesta vapautuksen aravarajoituslain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista. Rajoituksista vapauttamisen yhteydessä voidaan myöntää valtion asuntolain 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 rajoitusakordien 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. Rajoitusakordien myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että ARA myöntää vapautuksen aravarajoituksista. Omistajayhteisön on lisäksi oltava taloudellisissa vaikeuksissa kohteen pitkäaikaisen vajaakäytön tai sen ilmeisen uhan vuoksi ja vuokraloyhteisö 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 akordien 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 akordien määrä. Hakijan on myös selvitettävä omat toimenpiteensä talouden tasapainottamiseksi.

Akordien myöntämistä ja sen määrää arvioidessa otetaan huomioon lainansaajan varallisuusasema, lainan vakuuden arvo suhteessa valtion asuntolainan jäljellä olevaan pääomaan ja vakuuden realisointimahdollisuudet. Rajoitusakordien määrä on enintään 50 prosenttia jäljellä olevasta lainapääomasta. Lainan erääntyneet korot eivät sisälly anteeksiannettavaan osuuteen. Rajoitusakordimenettelyllä voidaan muiden ehtojen täytyessä leikata vain käyvän arvon ylittävää lainaosuutta, joten vakuusvelkaa ei voida leikata. Rajoitusakordien 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.

Taulukko 9. Rajoitusakordit vuosina 2006–2016, Valtiokonttori 2017.

Vuosi	Lainansaajia kpl	Akordeja kpl	Myönnetty €
2006	8	15	1 857 018
2007	11	13	1 268 220
2008	7	11	294 432
2009	4	6	224 710
2010	9	10	602 974
2011	7	12	731 418
2012	3	5	394 694
2013	3	3	283 960
2014	5	7	955 398
2015	2	2	53 367
2016	5	5	597 186

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 kokonaisuudistusta 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.

Taulukko 10. Purkuakordit vuosina 2006–2017, Valtiokonttori 2017.

Vuosi	Akordeja kpl	Myönnetty M€
2006	4	0,5
2007	7	0,4
2008	0	0
2009	3	0,1
2010	1	0,02
2011	0	0
2012	3	0,2
2013	5	0,3
2014	3	0,51
2015	5	0,42
2016	2	0,52

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.

Taulukko 11. Vuosina 2009–2016 myönnetty konvertointitakaukset, Valtiokonttori 2017.

Vuosi	lainansaajia kpl	lainoja kpl	pääoma M€
2009	5	19	39,1
2010	5	19	16,6
2011	3	10	10
2012	6	79	65,6
2013	4	12	7,4
2014	1	1	0,62
2015	3	31	49,8
2016	5	48	102,1

5.7.2 AKKU-työryhmän ehdotukset ja niiden perusteella tehdyt lainsäädäntömuutokset

AKKU-työryhmä totesi raportissaan, että tuolloin käytössä olleiden tukimuotojen avulla vuokrataloYTEISÖJEN taloudellinen ahdinko helpottui vain lyhytaikaisesti ja käytössä olleet tukimuodot eivät olleet aina riittäviä. Tukien edellytyksiä pidettiin liian tiukkoina ja vaadittuja taloudellisia selvityksiä liian laajoina. Tästä johtuen työryhmä ehdottikin useita muutoksia tukitoimenpiteitä koskevaan lainsäädäntöön. AKKU-työryhmä esitti esimerkiksi vapaampaa harkintaa taloudellisten vaikeuksien huomioon ottamisessa rajoitus- ja purkuakordeista päätettäessä sekä akordiosuuksien ja purkuavustusosuuden nostamista. Työryhmä esitti myös, että lainaehtojen määräaikaisen muutoksen yhteydessä tehtäviä vuosimaksuun kohdistuvia toimenpiteitä tarkistetaan. Lisäksi työryhmä esitti aikanaan vuosimaksulainajärjestelmään siirtyneiden lainojen ehtojen palauttamista takaisin kiinteäksi lyhennysohjelmaksi ja erilliseksi koroksi. Myös perusparannuslainan hyväksymistä korkotukilainaksi koskevia aikarajoituksia ehdotettiin lievennettäväksi siten, että muuttotappioalueella vajaakäytössä oleva vuokratalo voitaisiin peruskorjata esimerkiksi ikääntyneiden palveluasunnoiksi, vaikka talon valmistumisesta olisi aikaa alle 20 vuotta.

Työryhmän ehdotusten johdosta tehtiin useita muutoksia tervehdyttämistoimia koskevaan lainsäädäntöön. Syyskuun alussa vuonna 2013 tulivat voimaan lainmuutokset, joilla aravalainojen lainaehtojen muuttamismahdollisuuksia joustavoitettiin, ehtojen muutoksen myöntämisedellytyksiä täydennettiin, purku- ja rajoitusakordien enimmäismäärää nostettiin, purkuakordin myöntämisedellytyksiä joustavoitettiin sekä akordien haku- ja myöntämismenettelyitä selkeytettiin. Muutosten tarkoituksena oli mahdollistaa yksilölli-

sempi ja ennaltaehkäisvämpi toimintatapa taloudellisissa vaikeuksissa olevien aravalainoitettujen vuokratyöyhteisöjen ongelmien ratkaisemisessa.

Lakiin aravalainojen lainaehdojen muuttamisesta eräissä tapauksissa lisättiin säännös siitä, että lainaehdoja voidaan muuttaa tietyissä tilanteissa myös silloin, jos yhteisön taloudelliset vaikeudet voivat johtaa siihen, että valtiolle voisi syntyä luottotappioriski. Tavoitteena oli vähentää valtiolle syntyviä luottotappioita ennakolta. Laajentamalla lainaehdojen muuttamismahdollisuus myös tällaisiin ennakkolisiin tapauksiin olisi mahdollista ennaltaehkäistä esimerkiksi pakkotytäntöönpano ja sitä seuraava todennäköinen valtion saatavien menetyt. Lisäksi kiinteäehtoisten lainojen lainaehdoin tehtävät muutokset sekä kaikkien lainaryhmien korkojen alennukset muutettiin pysyviksi aiemmin tehtyjen määräaikaisten muutosten sijaan. Mahdollistamalla lainaehdojen pysyvät muutokset helpotettiin lainansaajayhteisön taloutta entistä pidemmällä aikavälillä sekä yksinkertaistettiin lainojen hallinnointia.

Edellä mainittuun lakiin lisättiin myös säännös siitä, että Valtiokonttori voi muuttaa vuosimaksujärjestelmässä olevan lainan kiinteäehtoiseksi lainaksi siten, että vuosimaksu puretaan ja muutetaan erilliseksi lyhennykseksi ja erilliseksi koroksi. Tarkoituksena oli laajentaa Valtiokonttorin mahdollisuuksia järjestellä lainaehdoja ja ottaa aiempaa joustavammin huomioon esimerkiksi lainansaajien tapauskohtaiset olosuhteet.

Akordien osalta aravarajoituslakia muutettiin siten, että rajoitus- ja purkuakordien enimmäismääriä korotettiin ja purkuakordin myöntämisedellytyksiä muutettiin. Rajoitusakordin määrää nostettiin 50 prosenttiin ja purkuakordin määrää 60 prosenttiin. Lisäksi purkuakordia koskien akordiosuuden enimmäismäärää nostettiin 70 prosenttiin erityiset edellytykset täyttävien ja erityistä taloudellista tukea tarvitsevien yhteisöjen omistamien kohteiden osalta. Purkuakordin määrä on siten enintään 70 prosenttia, jos lainansaajalla on enintään 200 valtion tuella rakennettua vuokra-asuntoa, kohteelle ei ole kysyntää vuokra-asuntoa ja lainansaajan taloudellinen tilanne on heikko. Kuten aiemminkin, purkuakordin myöntämisen edellytyksenä on, että purkuluvan myöntämiseen johtaneet syyt ovat aiheuttaneet lainansaajalle huomattavia taloudellisia vaikeuksia ja akordi on tarpeen lainansaajan talouden tervehdyttämiseksi. Harkinnan joustavoittamiseksi ja yhteisöjen laajempien taloudellisten ongelmien ja riskien välttämiseksi lakiin lisättiin säännös siitä, että purkuakordi voitaisiin kuitenkin myöntää myös sellaiselle yhteisölle, jonka taloudellista toimintakykyä kokonaisuudessaan yksittäisen kohteen käyttöasteen alenemisesta aiheutuneet ongelmat uhkaavat. Lisäksi purkamista koskee myös vuoden 2017 alusta voimaantullut asetusmuutos, jonka mukaan aravavuokratalon purkuavustuksen enimmäisosuus nostettiin 50 prosentista 70 prosenttiin. Samalla avustuksen myöntämisperusteita muutettiin siten, että sen voi saada aiempaa helpommin väestöltään vähenevillä alueilla.

Muutoksia tehtiin akordien osalta myös niiden haku- ja myöntämismenettelyihin. Purkuakordien myöntäminen siirrettiin Valtiokonttorille ja velvoite pyytää ARAlta lausuntoa

rajoitusakordeja myönnettäessä poistettiin. Lisäksi aravarajoituslakia täydennettiin säännöksellä siitä, että kohde on mahdollista vapauttaa rajoituksista myös sellaisissa tilanteissa, joissa kohde myydään vapaaehtoisella kaupalla pakkohuutokaupan sijaan, mutta aravalainaa ei kyetä maksamaan takaisin tai vapauttamaan valtiota takausvastuusta.⁵⁵

AKKU-työryhmän ehdotusten perusteella muutettiin myös vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (666/2001, jäljempänä korkotukiasetus) 5 §:ää vuonna 2013 siten, että ARA voi erityisestä syystä hyväksyä myös alle 20 vuotta sitten valmistuneen tai laajan perusparannuksen kohteena olleen rakennuksen perusparannuslainan korkotukilainaksi. Perusparannuslainan korkotukilainaksi hyväksymistä koskevana edellytyksenä on kuitenkin edelleen se, että rakennuksen valmistumisesta tai laajasta perusparannuksesta on kulunut 15 vuotta. Muutoksella pyrittiin ensisijaisesti nimenomaan parantamaan mahdollisuuksia tukea väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevien, valtion tuella rakennettujen vuokratilayhteisöjen tilannetta. Tavoitteena oli pyrkiä ehkäisemään valtiolle asuntojen vajaakäytöstä aiheutuvia riskejä sekä edesauttamaan taloudellisissa vaikeuksissa olevien yhteisöjen elinkelpoisuutta.

Muutosten vaikutusten arviointia

Aravalainojen lainaehtojen muuttamista koskevat uudet säännökset ovat sujuvoittaneet vuokratilayhteisöjen tervehdyttämistoimien tekemistä erityisesti silloin, kun lainakan-
nan rakenne on muodostunut liian raskaaksi. Menettely on osaltaan vähentänyt tarvetta toteuttaa raskaampia vapaaehtoisia yrityssaneerauksia. Vuosimaksulainojen purkamismahdollisuus ja siihen liittyen tarvittaessa myös mahdollisuus korkojen alentamiseen ovat olleet hyödyllisiä. Tämä mahdollisuus on helpottanut myös nimenomaan korkeiden korkojen ongelmaa, sillä näissä tilanteissa lainoille voidaan määritellä korkokanta ja lyhennysohjelma lainansaajayhteisön taloudellisen tilanteen mukaan. Aikaisemmin vuosimaksujärjestelmään siirrettyjen lainojen lyhentäminen ei monessa tapauksessa ole ollut mahdollista ennen enimmäislaina-ajan päättymistä. Lisäksi lainojen korvaaminen matalakorkoisemmillä pankkilainoilla on haastavaa useille yhteisöille vakuuksien ja taloudellisen tilanteen vuoksi. Konvertointi voi myös lisätä yhteisön riskejä, sillä siirtyminen pois valtion suorasta lainoituksesta rajoittaa oleellisesti mahdollisuuksia talouden tervehdyttämistoimille. Jos konvertointi tapahtuu ilman valtion takausta, mahdollisuuksia valtion tervehdyttämisiin ei enää ole lainkaan.

Myös akordeja koskevat muutokset on todettu toimiviksi ja tarpeellisiksi. Rajoitusakordit ovat lähtökohtaisesti toimiva tervehdyttämiskeino tilanteissa, joissa vuokratilayhteisön tilannetta

⁵⁵ Mainittua aravarajoituslain 16 §:n 4 momenttia vastaava säännös sisältyy korkotukilain 18 §:n 1 momenttiin ja se tuli voimaan vuoden 2017 alusta lukien.

tervehdytetään luopumalla tarpeettomasta asuntokannasta käyttöasteen parantamiseksi. Jos myytävä kohde on sijainniltaan lähellä yhteisön jäljelle jääviä kohteita, ongelmat voivat kuitenkin jatkua, jos uusi omistaja jatkaa kohteessa vastaavaa vuokraustoimintaa. Rajoitusakordeissa haasteita tuovat usein myös kohteiden pitkät myyntiajat. Purkuakordi on puolestaan toimiva tervehdyttämiskeino tukemaan tarpeettoman asuntokannan lopullista karsimista. Toimenpide on haasteellinen pienten yhteisöjen kohdalla, joilla ei usein ole valmiutta maksaa loppua lainaa pois ilman merkittävää lisämaksurasitusta yhteisön jäljelle jääville kohteille. Ongelmaa helpottaa, jos yhteisön omistaja osallistuu riittävästi toimenpiteen toteuttamiseen, jolloin taloudellinen rasitus voidaan jakaa yhteisön, omistajan ja valtion kesken.

Perusparannuskorkotukilainan myöntämisedellytyksiä joustavoitettiin, kun korkotukiasetuksen 5 §:ään lisättiin edellytys, jonka mukaan ARA voi erityisestä syystä hyväksyä myös alle 20 vuotta sitten valmistuneen kohteen perusparannuslainan korkotukilainaksi. Kyseinen lisäys on esimerkiksi vanhustentaloyhteisöjen kohdalla mahdollistanut perusparantamisen, jos kohde on suhteellisen pian valmistumisensa jälkeen vaatinut perusparannusta tai muutostöitä. Perusparantaminen on voinut ollut tarpeen alle 20 vuoden kuluttua kohteen valmistumisesta esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa kohde ei alun perinkään ole ollut täysin tarkoituksenmukainen kyseisen alueen tai kohderyhmän tarpeisiin. Esimerkiksi asuntojen kokoja on voinut olla tarpeen muuttaa, tai kohteeseen on haluttu jälkikäteen asentaa sprinklaus. Kyseisen asetusmuutoksen voidaan katsoa tuovan helpotusta lähinnä pienemmille yhteisöille, sillä isommat toimijat toteuttavat usein pienemmät, alle 20 vuotta valmistumisen jälkeen tehtävät muutostyöt muulla kuin lainarahalla.

Tervehdyttämistoimien keskeinen tavoite on hoitaa taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokratilayhteisöjen asioita hallitusti ja niin aikaisessa vaiheessa kuin lainsäädäntö mahdollistaa. Toimenpiteistä päätettäessä arvioidaan yhteisön elinkelpoisuuden lisäksi valtio-velkojan näkökulmasta vaihtoehtokustannusta hallittujen sopeutus- ja tukitoimien sekä konkurssin ja siihen liittyvien realisointitoimenpiteiden välillä. Tervehdyttämistoimenpiteitä tehtäessä lähtökohtana on tavoite toteuttaa kestäviä toimenpiteitä siten, että olemassa olevien ongelmien hoitamisen lisäksi otetaan riittävässä määrin huomioon ennuste yhteisön tilanteen kehittymisestä tulevana vuosina. Tervehdyttämistoimipäätöksiä tehtäessä arvioidaan yhteisön tilanne kokonaisvaltaisesti siten, että yhteisön tulee myönnettävien tervehdyttämistoimien ja niihin liittyvien yhteisön ja omistajan toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta olla elinkelpoinen.

Tervehdyttämistoimista päätettäessä arvioidaan asiakkaan taloudellinen tilanne ja ongelmien syyt sekä laaditaan useiksi vuosiksi talousennusteet, joissa vertaillaan vuokratilayhteisön tilannetta ilman toimenpiteitä ja toimenpiteiden vaikutukset huomioon ottaen. Arvioinnissa otetaan huomioon tiedossa olevat toimenpiteet sekä toimintaan liittyvät arvioitavissa olevat riskit. Kokonaisarvioinnissa analysoidaan vuokratilayhteisön sijaintipaikkakunnan toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutus yhteisön toimintaedellytyksiin.

Vuokrataloyhteisön tilanteen ennusteissa oleellisia tekijöitä ovat muun muassa käyttöasteen kehittyminen, korjaustarpeet, lainakannan rakenne ja maksujen jaksotukset. Lisäksi erityisesti vanhustentaloyhteisöjen ja erityisryhmien asumista sekä palvelutuotantoa harjoittavien yhteisöjen osalta tulevaisuuden ennusteisiin tuo riskiä palveluiden kilpailuttaminen. Tällä hetkellä myös tuleva sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä maakuntauudistus vaikeuttavat joidenkin toimijoiden osalta tulevan kehityksen ennakoimista.

Tervehdyttämistoimia tehtäessä on lisäksi otettava huomioon, että valtion tuella rakennetut vuokratalot ovat osa paikallisia kiinteistö- ja vuokratalomarkkinoita. Hallitsemattomat tilanteet ja suurten asunto- ja kiinteistömäärien tuleminen kerralla myyntiin heikentävät paitsi vuokratalojen vakuusarvoja myös omistusasuntojen arvoja. Tällaiset tilanteet voivat siten vaikeuttaa esimerkiksi asuntokauppatilanteissa rahoituksen saamista rahalaitoksista, jotka ottavat markkinatilanteiden muutokset huomioon vakuusarvostuksissaan. Valtion onkin perusteltua toimia kiinteistömarkkinoihin nähden vastuullisesti ja pitkäjänteisesti.

Tervehdyttämistoimia on käytännössä haettu ja myönnetty määrällisesti oletettua vähemmän. Osittain syynä tähän on toimijoiden kriisitietoisuuden riittämättömyys. Keskeisenä haasteena ovat kuitenkin lainsäädännön asettamat rajoitteet toimenpiteiden ajoittamiselle. Toimenpiteitä ei voida kaikissa tapauksissa käynnistää riittävän ajoissa ja ennakoivasti, koska lainsäädäntö edellyttää pääsääntöisesti vuokrataloyhteisön olemista huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa. Kriteeriksi on asetettu kaksi alijäämäistä vuotta. Tämä aiheuttaa toimenpiteille usein tätäkin pidempää viivettä, sillä tilinpäätökset valmistuvat vasta useita kuukausia tilikauden päättymisestä. Asiakkaiden kanssa käytävissä neuvotteluissa käydään jo ennen tervehdyttämistoimien hakemista läpi yleisiä edellytyksiä valtion tukitoimenpiteille. Kun asakkaille jo ennen hakemuksen jättämistä kerrotaan lainsäädännön vaatimuksista tervehdyttämistoimenpiteille, hakemuksia ei jätetä ennen kuin ongelmat ovat jatkuneet jo pidempään. Tervehdyttämistoimiratkaisuja käsiteltäessä ongelmia saattaa aiheuttaa myös vaikeus saada yhteisön omistajalta vastavuoroisia vastaantuloja yhteisön tervehdyttämiseksi. Erityisen vaikea tilanne on yhdistys- ja säätiömuotoisissa yhteisöissä, joilla ei ole muodollista omistajaa, vaikka toiminta olisi alun perin käynnistetty yhteistyössä kunnan kanssa.

5.8 Muut valmisteilla olevat hankkeet

Korkotukijärjestelmän kehittäminen

Ympäristöministeriössä on vireillä lainsäädäntöhanke vuokra- ja asumis-oikeusasuntojen tuotantoa koskevan korkotukijärjestelmän kehittämiseksi. Lainsäädäntöhanke on taustalla ovat hallitusohjelman kirjaukset asuntorakentamisen lisäämisestä ja asumisoikeusjärjestelmän rahoituksen uudistamisesta. Lisäksi hankkeella toteutetaan eduskunnan kesällä 2016 antamaa lausumaa, jossa hallituksen edellytetään käynnistävän korkotukijärjestel-

män kokonaisvaltaiseen kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet, jotta mallin ehdot saadaan kannustaviksi (HE 76/2016 vp, EV 81/2016 vp). Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2018.

Korkotukijärjestelmää on tarkoitus kehittää siten, että se toimisi nykyistä tehokkaammin, valtion maksama tuki ja asuntojen käyttöön liittyvät rajoitukset olisivat paremmin tasapainossa keskenään ja tukijärjestelmä kannustaisi rakennuttajia tuottamaan kohtuuhintaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja nykyistä enemmän. Kasvukeskuksissa on suuri tarve kohtuuhintaisille vuokra-asunnoille, ja myös asumisoikeusasuntoja tarvitaan kolmanneksi hallintamuodoksi vuokra- ja omistusasuntojen rinnalle. Työvoiman saatavuuden ja elinkeinoelämän kilpailukyvyyn turvaamiseksi suurimpiin kasvukeskuksiin ja varsinkin Helsingin seudulle olisi rakennettava merkittävästi nykyistä enemmän korkotukilainoitettuja vuokra-asuntoja sekä asumisoikeusasuntoja.

Lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena on lisätä korkotukilainoitettua vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoa erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Siksi hankkeessa esitetyt säädösmuutokset kohdistuvat etupäässä uusiin, ehdotettujen lakimuutosten voimaantulojen jälkeen hyväksyttäviin korkotukilainoihin. Valtioneuvoston vuodelle 2017 antaman käyttösuunnitelman mukaan valtaosa valtion tukemasta asuntotuotannosta kohdistetaan suurimpiin kasvukeskuksiin, erityisesti Helsingin seudulle. Uustuotanto kohdennetaan vain sellaisille alueille, joilla on kohtuuhintaisten asuntojen tarvetta ottaen huomioon alueen tuleva väestökehitys, joilla ei ole pysyvästi tyhjillään olevia valtion lainoittamia tai korkotukemia vuokra-asuntoja ja joilla asuntojen voidaan arvioida säilyvän käytössä myös pitkään tulevaisuudessa. Alueille, joilla korkotuki- ja takauslainoitettun uustuotannon hinta- ja vuokrataso ylittää alueen asuntomarkkinoilla vallitsevan hintatason ja asuntojen vuokra-tason, asuntoja lainoitetaan vain erikseen perustellusta erityisen painavasta syystä. Uustuotantoa ei tule lainoittaa alueille, joilla asuntomarkkinariskien voidaan arvioida edelleen kasvavan. Väestöltään väheneville asuntomarkkina-alueille, joilla käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuvia asuntoja ei säilytetä vuokra-asuntokäytössä, ei tueta muiden kuin erityisryhmille tarkoitettujen uusien asuntojen tuottamista, ellei siihen ole tapauskohtaisia painavia syitä.

Koska lainsäädäntöhankkeen ehdotukset kohdistuvat siis etupäässä vain uusiin korkotukilainoihin ja käyttösuunnitelman mukaisesti niitä ei myönnetä väestöltään väheneville asuntomarkkina-alueille kuin painavista syistä, hankkeen ehdotukset eivät juurikaan liity työryhmän toimeksiantoon. Ympäristöministeriössä laadittu luonnos hallituksen esitykseksi sisältää kuitenkin myös muutamia sellaisia ehdotuksia, jotka koskisivat etupäässä olemassa olevia korkotuki- tai aravalainoitettuja asuntoja ja niiden omistajayhteisöjä, ja niitä on myös väestöltään vähenevillä alueilla⁵⁶.

56 Raportissa kuvatut ehdotukset perustuvat luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeusasuntolainojen korkotuesta annetun lain ja aravarajoituslain muuttamisesta siinä muodossa kuin se lähetettiin lausuntokierrokselle 19.9.2017.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että paitsi uusissa, myös olemassa olevissa korkotukilainoissa lainanlyhennysten määrää säädeltäisiin jatkossa kumulatiivisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos yhdellä viisivuotiskaudella korkotukilainaa lyhennettäisiin edellytettyä enemmän, toisella viisivuotiskaudella sitä voitaisiin lyhentää edellytettyä vähemmän. Kukin lainansaaja voisi nykyistä vapaammin itse päättää, missä määrin ja milloin se tekee tällaisia lisälyhennyksiä. Tällä tavoin muutos sopisi kaikille lainansaajille ja erilaisiin markkinatilanteisiin ja korkotasoihin. Kun lainapääomaa voitaisiin lyhentää nykyistä nopeammin markkinatilanteen sen salliessa, se vähentäisi omistajayhteisön rahoituksen saatavuuteen liittyviä riskejä ja alentaisi samalla yhteisön kokonaiskorkorasitetta laina-aikana. Kun kohteiden velkaosuus olisi pienempi talon tullessa perusparannusikään, omistajayhteisöllä olisi paremmat edellytykset saada markkinaehtoista rahoitusta tarvittaviin perusparannuksiin. Ylimääräiset lyhennykset eivät kuitenkaan saisi nostaa asukkailta perittäviä vuokria tai käyttövastikkeita kohtuuttomasti.

Korkotuki- ja aravalainoitettujen vuokra-asuntojen luovutusta ja luovutushintaa koskevia säännöksiä kehitettäisiin esitysluonnoksen mukaan siten, että korkeimman sallitun luovutushinnan määrittelystä luovutettaisiin kokonaan. Tämä yksinkertaistaisi merkittävästi asuntojen luovutusta koskevaa sääntelyä, siitä toimijoille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä ARA:n työmäärää. Jatkossa asuntoja saisi luovuttaa vain sillä edellytyksellä, että kauppaan ei käytetä rajoitustenalaisesta toiminnasta syntyneitä varoja. Ostajalle asetettaisiin selvitysvelvollisuus varojen alkuperästä. Tällä tavoin kaupalla ei olisi merkittävää vaikutusta ostajan yleishyödylliseen toimintaan, olemassa olevien korkotuki- tai aravalainoitettujen asuntojen talouteen tai niiden asukkaiden asemaan. Kaikki asuntojen käyttöä koskevat rajoitukset, kuten omakustannusperusteinen vuokranmääritys ja sosiaalinen asukasvalinta, velvoittaisivat myös asuntojen uutta omistajaa. Ainoa luovutuksesta mahdollisesti seuraava vaikutus olisi se, että vuokrien tasauksen kautta luovutuksen kohteena olevan asuntokannan velat ja korjaustilanne voisivat jossain määrin vaikuttaa ostajalla jo aiemmin olleeseen asuntokantaan ja siinä perittäviin vuokriin.

Lisäksi lakia muutettaisiin myös siten, että luvan korkotuki- tai aravalainoitettujen asuntojen käyttötarkoituksen muuttamiseen muuhun kuin asuinkäyttöön antaisi jatkossa kunnan sijasta ARA. Tämä on perusteltua, sillä lain mukaan ARA päättää jo nykyisin kaikista muista asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamisista. Kunta päättäisi kuitenkin jatkossakin esimerkiksi rakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisen edellyttämistä kaavamääräysten muutoksista.

Asunto-osuuskuntaselvitys

ARA:n ylijohtaja Hannu Rossilahti asetettiin tammikuussa 2017 selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä oli selvittää asunto-osuuskuntamallin soveltuvuutta sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseen. Tehtävän taustalla on RAKLI ry:n toimeksiannosta valmistunut, Peller-

von taloustutkimus PTT:n raportti, jossa selvitettiin uutta yhteisöllisen rakentamisen ja asumisen asunto-osuuskuntamallia. Rossilahti esittää huhtikuussa 2017 valmistuneessa raportissaan uuden valtion tukeman asunto-osuuskuntamallin luomista, joka lisäisi kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa pieni- ja keskituloisille kotitalouksille ja edistäisi ihmisten omatoimista asumisen järjestämistä. Selvityksessä ehdotetaan, että asunto-osuuskunnat voisivat olla kuntakohtaisia ja kunnat voisivat olla niiden aktiivisia perustajia. Asukkaat maksaisivat osuuspääomana vähintään 10 prosenttia kohteen hankinta-arvosta. Loppuosa katettaisiin kahdella eri lainalla. ARA hyväksyisi hankkeiden rakentamis- ja muut kustannukset ja hyväksyisi hankkeet tuen piiriin.

Rossilahden tehtävänä oli myös selvittää, voisiko olemassa olevia valtion tuella rahoitettuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja muuttaa asunto-osuuskuntamuodossa hallituiksi. Yhtenä vaihtoehtona Rossilahti ehdotti, että vuokratalo myytäisiin asunto-osuuskunnalle, jolloin asunto-osuuskunnat voisivat olla vanhan valtion tukeman vuokra- tai asumisoikeusasuntokannan ostajina. Kun osuuskunta on ostanut ARA-kohteen, järjestettäisiin vanhat lainat uudelleen, jolloin vanhat arava- tai korkotukilainat korvattaisiin kokonaan uudella rahoituksella, joka nojaisi osuuskuntia ja niihin liittyvään valtion tukea koskevaan lainsäädäntöön.

Rossilahden selvityksen valmistettua se lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle, jolla kartoitettiin kuntien, valtion viranomaisten, rahoituslaitosten ja muiden sidosryhmien näkemyksiä esitetyn asunto-osuuskuntamallin tarpeesta, toimivuudesta ja toteuttamistavoista. Lausuntokierrosaika päättyi syyskuussa 2017 samaan aikaan työryhmän toimikauden kanssa. Tämän palautteen puuttumisen vuoksi asunto-osuuskunnan soveltuvuutta väestöltään väheneville alueille ei ole voitu työryhmässä arvioida.

5.9 Ratkaisukeinot vuokratallyhteisöjen ongelmiin muissa Pohjoismaissa

Myös Ruotsissa vuokratallyhteisöt ovat kärsineet asuntojen tyhjentyemisestä. 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.⁵⁷

Asuntoja jäi tyhjäksi etenkin pienissä kunnissa, kun muuttoliike suuntautui Etelä-Ruotsin ja Tukholman seudun kasvukeskuksiin. Ruotsin hallitus ryhtyi erityistoimiin vuonna 1998,

57 Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005 om bostadsdelegationen och statens bostadsnämnd, <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2005/statens-stod-kommunala-bostadsataganden-1998-2005.pdf>, s. 5.

ja Bostadsdelegationen (asuntovaltuuskunta) teki sopimuksen usean kymmenen kunnan kanssa niistä toimenpiteistä, joilla kunnallisten vuokraloyhtiön taloutta tervehdytetään ja asuntokantaa sopeutetaan vallitsevaan asuntomarkkinatilanteeseen. Sopimus sisällsi 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.⁵⁸

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 vuokraloyhteisöiltä. 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.⁵⁹

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 sopeuttamista⁶⁰. 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

58 Statens stöd för kommunala bostadsätaganden 1998–2005 om bostadsdelegationen och statens bostadsnämnd, <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2005/statens-stod-kommunala-bostadsataganden-1998-2005.pdf>, s. 6.

59 Statens Bostadsomvandling AB:n kotisivut <http://www.sbo.se/om-sbo-23730147>.

60 Ingi Valur Johanssonin (Islannin hyvinvointiministeriö) ja Michael Kaadtmannin (Tanskan Liikenne-, rakennus- ja asuntohallitus) esitykset ja keskustelut Nordiska Bostadsmöte -seminaarissa Helsingissä 6–8.9.2017.

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. Erillisarhasto on lopettanut toimintansa ja se siirretään pian Islannin valtion asuntorahastolle (Íbúðalánasjóður).

6 Työryhmän ehdotukset ja suositukset

6.1 Tavoitteena toimivat asuntomarkkinat kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla

Toimiva ja kannustava tukijärjestelmä

Tavoitteena niin kasvukeskusten ulkopuolella kuin kasvukeskuksissakin tulisi olla se, että valtion tukemia vuokra-asuntoja on niiden kysyntää ja tarvetta vastaava määrä. Tuettujen asuntojen tulisi myös laadullisesti vastata nykyajan asumisen tarpeita, niiden tulisi sijaita hyvillä paikoilla ja olla vuokratasoltaan kohtuullisia. Tavoitteena on myös, että vuokratalo-yhteisöjen talous olisi vakaa, jolloin ne pystyisivät huolehtimaan asuntokannastaan ja hoitamaan siihen liittyvät velvoitteensa.

Valtion roolina asuntomarkkinoilla on täydentää markkinoiden toimintaa siltä osin kuin markkinaehtoiset mekanismit eivät syystä tai toisesta toimi riittävällä tavalla ja tuota ihmisten erilaisia tarpeita vastaavia asumisratkaisuja. Asuntotuotantoa koskevan valtion arava- ja korkotukijärjestelmän tavoitteena on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen pieni- ja keskituloisille kotitalouksille sekä reaalisesti vakaa asumismenojen kehitys. Tukijärjestelmän tulee olla tarkoituksenmukainen tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja edistää samalla rakennuksen elinkaaren mukaista hyvää kiinteistönpitoa. Lisäksi tukijärjestelmältä edellytetään, että tuki kohdentuu oikein ja järjestelmä on kustannustehokas eli tavoiteltu hyöty saadaan mahdollisimman pienellä taloudellisella panostuksella. Valtion tuen ja järjestelmään liittyvien rajoitusten ja hallinnollisen taakan tulee olla tasapainossa keskenään eikä järjestelmästä saa aiheutua ristiriitaisia tai vaikeasti yhteen sovitettavia vaatimuksia muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi verotukseen liittyen. Tukijärjestelmän on myös oltava yhteensopiva EU-oikeuden valtioneuvoston kanssa, ja järjestelmän kilpailua vääristävien vaikutusten tulee olla mahdollisimman vähäiset.

On selvää, että valtion tukemien asuntojen vajaakäyttö aiheuttaa taloudellisia ongelmia niin talojen asukkaille, vuokratalo-yhteisöille, kunnille kuin valtiollekin. Kun asukkaita on vähemmän, talojen ylläpito- ja korjauskustannukset kasautuvat pienemmän joukon maksettaviksi. Vajaakäytön kasvaessa ja pitkittyessä vuokratalo-yhteisöllä ei useinkaan ole mah-

dollisuuksia kattaa tyhjäkäytöstä aiheutuvia kuluja, jolloin omistajat, eli usein kunnat, joutuvat tukemaan taloudellisissa vaikeuksissa olevia vuokratotalyhteisöjään. Samalla valtiolle ja muille lainanantajille tai takaajille voi aiheutua luottotappioita. Asuntojen tyhjäkäyttö saattaa vaikuttaa myös laajemmin paikkakunnan asuntomarkkinoiden toimivuuteen. Tyhjien asuntojen määrän vähentäminen on siten niin asukkaiden, vuokratotalyhteisöjen, kuntien kuin valtionkin intressissä. Koska asuntokannan pienentäminen ylitarjonnasta kärsivillä alueilla vaikuttaa positiivisesti jäljelle jäävien asuntojen vuokriin, tulisi valtion tukijärjestelmän kannustaa myös asuntojen hallittuun vähentämiseen.

Asuminen on vahvasti kytköksissä elinkeinoelämän muutoksiin

Alueellinen asuntopolitiikka ja asuntorakenteen kehitys liittyvät vahvasti elinkeinoelämän muutoksiin. Myös syyskuussa 2017 julkaistussa eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa Asuntopolitiikan kehittämiskohteita (tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017) todetaan, että asuntomarkkinat kytkeytyvät alueen ulkoiseen sekä paikalliseen taloudelliseen toimintaympäristöön. Asumista ei ole mielekäästä tarkastella erillisenä sektorina, vaan sillä on tiiviit kytkennät esimerkiksi aluetalouteen, työmarkkinoihin ja väestökehitykseen.

Työryhmä katsookin, että asuntopolitiisessa päätöksenteossa on tärkeää seurata elinkeinorakenteen kehittymistä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Siten saadaan selville, missä ja millaisia asuntoja on syytä rakentaa lisää ja missä asuntoja on tarvetta vähentää. Kaupungistuminen on vääjäämätön, maailmanlaajuinen megatrendi, jota ei ole perusteltua yrittää vastustaa. Väestön väheneminen ja asuntojen jääminen tyhjilleen kasvukeskusten ulkopuolella on seurausta monista yhteiskunnallisista tekijöistä. Tätä ongelmaa ei kuitenkaan ole edes teoriassa mahdollista ratkaista asuntopolitiikan keinoin. Valtion tulee kuitenkin omalla toiminnallaan pyrkiä ohjaamaan kaupungistumiskehitystä siten, että kehitys pysyy hallittuna ja siihen liittyviä negatiivisia vaikutuksia ehkäistään ja minimoidaan.

Tukea asuntojen rakentamiseen ja asuntokannan sopeuttamiseen tarvittaessa

Asuntojen tyhjäkäyttö kasvukeskusten ulkopuolella ei johdu ainoastaan väestön väheneemisestä, vaan myös esimerkiksi asuntojen epätarkoituksenmukaisesta sijainnista tai koosta taikka siitä, että ne eivät ole esteettömiä ja siten soveltuvia ikääntyneille. Vaikka väestö kasvukeskusten ulkopuolella vähenee, voi kunnissa olla tarvetta tietyissä tilanteissa rakentaa myös uusia vuokra-asuntoja. Tämä voi johtua siitä, että ihmiset muuttavat ympäröivältä seudulta kuntakeskukseen tai olla osa vanhemman, epätarkoituksenmukaisemman asuntokannan sopeuttamistoimenpiteitä. Usein ei kuitenkaan voida osoittaa, että tämä asuntotarve olisi pitkäaikaista ja jatkuisi useita vuosikymmeniä. Pidemmällä aikavälillä on odotettavissa, että väestö yhä vähenee näissä hetkellisesti kasvavissa kuntakeskuksissakin. Siksi voidaan suurella todennäköisyydellä arvioida, että merkittävä osa kuntakeskuksiin nyt rakennettavista asunnoista jäisi muutaman vuosikymmenen kuluttua tyhjilleen. Tällais-

ten asuntojen rakentamiseen myönnetty valtion tuki menisi siten suurelta osin hukkaan, ja valtion tuotantotukiin liittyvästä valtion täytetakauksesta johtuen valtio kantaisi lopullisen vastuun tyhjilleen jäävistä asunnoista. Kun lisäksi otetaan huomioon vaikea julkisen talouden tila ja valtiolla jo tällä hetkellä olevat huomattavan suuret takausvastuut, työryhmä katsoo, että valtion tulee pääsääntöisesti pidättäytyä myöntämästä tuotantotukea kasvukeskusten ulkopuolelle vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen.

Edellä todetusta pääsäännöstä on kuitenkin kolme poikkeusta.

1. Myös väestöltään vähenevillä alueilla on tarvetta erityistä tukea asumisessaan tarvitseville ryhmille, kuten huonokuntoisille ja muistisairaille ikääntyneille, kehitysvammaisille henkilöille sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujille tarkoitetuille asumisratkaisuille. Jotta tällaisiin erityisryhmiin kuuluville henkilöille tuotettaisiin riittävästi heidän tarpeitaan vastaavia, laadukkaita ja kohtuuhintaisia asumisratkaisuja, valtion on perusteltua tukea tällaisten asuntojen tuotantoa myös kasvukeskusten ulkopuolisille alueille kunkin paikkakunnan tarpeen mukaan.
2. Uusia valtion tukemia vuokra-asuntoja voi olla perusteltua rakentaa paikkakunnille, jotka sinänsä sijaitsevat väestöltään vähenevillä alueilla, mutta joille syntyy uusia työpaikkoja esimerkiksi jonkin suuren investoinnin seurauksena ja joilla sen vuoksi on akuutti tarve vuokra-asuntotarjonnan lisäämiselle.
3. Joissakin yksittäistapauksissa valtion tukemia vuokra-asuntoja voi olla tarpeen rakentaa tai peruskorjata kasvukeskusten ulkopuolisissa kunnissa osana kunnan sitoutumista asuntokannan sopeuttamiseen. Tällaisilla paikkakunnilla olemassa olevat valtion tukemat vuokra-asunnot voivat olla niin vanhoja ja huonokuntoisia, että niiden asukkaiden asumisolojen turvaamiseksi valtion on perusteltua tukea näiden asuntojen perusparannuksia tai ne voivat sijaita niin epätarkoituksenmukaisilla alueilla, että niiden asukkaiden asumisolojen turvaamiseksi valtion on perusteltua korvata ne uusilla vuokra-asunnoilla. Tällöin kunnan tulee esittää selkeä suunnitelma sopeuttamistoimenpiteistä sekä niiden toteuttamisaikataulusta.

Jos valtion tukea myönnetään edellä kuvatuissa tilanteissa kasvukeskusten ulkopuolelle vuokra-asuntojen rakentamiseen ja perusparantamiseen, valtion kantamat riskit eivät kuitenkaan saisi kasvaa. Siksi ennen tuen myöntämistä tulee aina tarkoin selvittää, että tuettaville asunnoille on kyseisellä alueella pitkäkestoinen tarve. Tätä tarvetta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös alueen väestörakenne ja ennusteet tulevasta väestökehityksestä. Kun kyse on tavallisten vuokra-asuntojen tuotannosta, tulisi lisäksi tarkoin harkita, mikä on

sopivin tukimuoto: pitkien 40 vuoden korkotukilainojen sijaan asuntotuotannon tukeminen voisi olla perustellumpaa tehdä käyttäen esimerkiksi uutta lyhytaikaista korkotukimallia, jossa tuki- ja rajoitusaika on lyhimmillään 10 vuotta⁶¹, tai takauslainamallia, jossa tuki- ja rajoitusaika on lyhimmillään 20 vuotta⁶². Kuten edellä on todettu, pidemmällä aikavälillä on odotettavissa, että merkittävä osa kasvukeskusten ulkopuolelle rakennettavista asunnoista tulee joka tapauksessa jäämään tyhjilleen. Siksi valtion tulisi suosia sellaisia tukimuotoja, joissa valtion takausvastuu on lyhyempi. Lisäksi tulisi aina harkita, että kunta osallistuisi asuntojen uudistuotannon tai perusparantamisen tukemiseen myöntämällä hankkeelle kunnan takauksen. Kunta voi myöntää takauksen kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos kyseinen yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Kunta voi kuitenkin myöntää takauksen, jos se perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluveloitteeseen.⁶³ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sosiaaliseen asuntotuotantoon on mahdollista myöntää takauksia kuntalain sitä estämättä.

Asuntopolitiikka ei kuitenkaan ole ainoastaan uusien asuntojen rakentamista. Tällä hetkellä väestöltään vähenevillä alueilla on määrällisesti ylitarjontaa valtion tukemista asunnoista. Työryhmä katsoo, että valtion on perusteltua jatkaa tukitoimenpiteitään, joilla sopeutetaan kasvukeskusten ulkopuolella olevaa valtion tukemaa asuntokantaa asuntojen vähenevään kysyntään. Erilaiset käytössä olevat tukitoimenpiteet ovat valtion puolelta oikeudenmukainen vastaantulo näiden seutujen ja vuokratuloyhteisöjen ongelmille, ja toisaalta tällaiset oikea-aikaiset sopeuttamistoimenpiteet tulevat myös valtiolle pidemmällä aikavälillä edullisemmiksi.

Valtion tukitoimenpiteet tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja joustavia

Kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden asuntotilannetta arvioitaessa ja sopeuttamistoimenpiteiden käyttöedellytyksiä pohdittaessa on myös tärkeää säilyttää selkeä vastuunjako eri toimijoiden (asukkaiden, asuntojen omistajayhteisöjen, kuntien, maakuntien ja valtion) välillä. Asukkaiden vastuu rajoittuu vuokran maksamiseen. Kunnilla ja vuokratuloyhteisöillä tulisi olla ensisijainen vastuu alueen asuntomarkkinatilanteen ja niiden oman taloudellisen tilanteen seuraamisesta ja mahdollisiin sopeuttamistoimenpiteisiin ryhtymisessä oikea-aikaisesti. Paikallinen asuntopolitiikka ja asunto-olojen kehittäminen tulee jatkossakin olemaan kuntien vastuulla, sillä vireillä oleva maakunta- ja sosiaali- ja terveystalouden uudistus tulee siirtämään uusien maakuntien vastuulle ainoastaan erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalveluiden järjestämisen.

61 Laki vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta (574/2016).

62 Laki vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston päätöksestä (856/2008).

63 Kuntalaki (410/2015) 129 §.

Työryhmä katsoo, että valtion tulisi seurata asuntomarkkinoiden kehitystä väestöltään vähenevillä alueilla ja tukea kuntia ja vuokrataloyhteisöjä mahdollisten tyhjäkäyttöongelmien ratkaisemisessa ja taloudellisissa vaikeuksissa, jos kunnat ja vuokrataloyhteisöt eivät omilla toimillaan kykene ratkaisemaan ongelmia. Viimesijainen vastuu ihmisten asumisolojen laadusta ja valtion tukemien asuntojen taloudellisesta toimivuudesta on valtiolla ja kunnilla yhdessä. Valtion tukitoimenpiteiden on oltava suhteellisia ja tarkoituksenmukaisia, ja tukien myöntöedellytysten tulisi olla joustavia, jotta jokaisen alueen ominaispiirteet ja yhteisöjen erilaiset tilanteet pystytään ottamaan huomioon.

6.2 Lainajärjestelmän kehittämistarpeet

Arava- ja korkotukijärjestelmän tulisi olla sellainen, jossa lainalla on kohtuullinen korko ja se lyhenee järkevässä ajassa. Koska vuokratalon rakentamisen rahoituskulut sisällytetään omakustannusvuokraan, tulevat lainanlyhennykset ja korkeat korot aina viime kädessä asukkaan maksettavaksi vuokrissa. Aravalainajärjestelmän ehtoja tulisivatkin muuttaa vastaamaan nykyistä korkoympäristöä ja helpottaa takapainotteiseen lainajärjestelmään liittyviä ongelmia.

Korkeiden korkojen alentaminen

Asumiskustannusten tulisi pysyä kohtuullisella tasolla aravalainoilla rahoitetuissa vuokra- ja asumisoikeustaloissa. Lisäksi aravalainojen korkojen tulee olla kohtuullisia verrattuna korkoihin, joita peritään vastaavaan käyttötarkoitukseen myönnettävistä lainoista yleisesti. Aravalainojen keskiporko on tällä hetkellä 1,74 prosenttia ja suurimmassa osassa aravalainakantaa käytössä oleva korkokatto on tällä hetkellä 1,39 prosenttia. Kuitenkin eräiden vanhojen aravalainojen nykyiset korot ovat tällä hetkellä huomattavan korkeita verrattuna markkinakorkoihin. Yli 1,39 prosentin korkoa maksetaan tällä hetkellä 759 euron lainakannasta. Esimerkiksi viiden prosentin korkoa maksetaan noin 54 miljoonan euron lainakannasta. Viiden prosentin korkoa maksetaan vuosimaksujärjestelmään muutetuista lainoista, jos lainasta maksetaan täyttä korkoa. Lisäksi on lainaryhmiä, joiden korkotasot ovat 3,4–4,1 prosentin tasolla.

Työryhmä esittää, että olemassa olevista aravalainoista perittäviä korkeita korkoja alennettaisiin valtaosassa aravalainakannassa tällä hetkellä käytössä olevan 1,39 prosentin tasolle.

Laina-ajan pidentäminen

Aravalainajärjestelmän lainanlyhennysten takapainotteisuus on yksi syy vuokrataloyhteisöjen taloudellisiin vaikeuksiin. Järjestelmän takapainotteisuutta ei voida muuttaa jälkikäteen, mutta lainojen laina-aikaa on mahdollista pidentää ja näin helpottaa taloudellisissa

vaikeuksissa olevien vuokrataloyhteisöjen asemaa. Edellytyksinä laina-ajan pidennykselle voisivat olla esimerkiksi vuokrataloyhteisön talouden tervehtyminen ja lainoitettun kohteen vuokran kohtuullisuus.

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.

6.3 Valtion tukitoimenpiteiden kehittäminen

Tervehdyttämistoimien myöntöedellytysten joustavoittaminen

Vuokrataloyhteisöille tarjottavien tervehdyttämistoimien myöntöedellytyksiä lievennettiin jo AKKU-työryhmän ehdotusten pohjalta. Tästä huolimatta valtion tukitoimenpiteiden ehdot ovat osoittautuneet joissakin tapauksissa varsin tiukoiksi. Valtion riskien hallinnan näkökulmasta on järkevää ennaltaehkäistä yhteisöjen joutumista taloudellisiin vaikeuksiin tukemalla toimenpiteitä, joiden avulla vuokra-asuntokantaa saadaan sopeutettua kysyntää vastaavaksi.

Tervehdyttämistoimenpiteitä tulisikin voida käynnistää ja toteuttaa nykyistä aikaisemmassa vaiheessa, ja tervehdyttämistoimien käsittelyssä tulisi pyrkiä hallinnollisesti mahdollisimman sujuvaan menettelyyn. Tällä hetkellä joitakin tervehdyttämistoimenpiteitä voidaan myöntää vasta, kun yhteisö on jo huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa ja tällöin myöntöedellytyksenä on vaatimus kahdesta alijäämäisestä tilikaudesta. Tervehdyttämistoimien myöntäminen tulisi olla mahdollista jo tilanteissa, joissa yhteisön esittämien tietojen ja Valtiokonttorin laatiman tai hyväksymän taloussuunnitelman perusteella on osoitettavissa, että yhteisö tulee ilman tervehdyttämistoimenpiteitä ajautumaan taloudellisiin vaikeuksiin. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi asuntojen käyttöasteen toteutunutta kehitystä ja sen sekä toimintaympäristön analyysin pohjalta laadittavaa ennustetta. Myös ennustettavissa olevat suuret korjausinvestoinnit tai kiinteistökantaan kohdistuvat yksittäiset vahingot sekä tiedossa olevat merkittävät muutokset toimintaympäristössä (esimerkiksi oppilaitosten tai teollisuuslaitosten lopettaminen) voitaisiin ottaa arvioinnissa huomioon.

Työryhmä esittää, että tervehdyttämistoimia koskevaa lainsäädäntöä muutetaan siten, että tervehdyttämistoimien myöntäminen olisi mahdollista jo ennakoivasti siinä vaiheessa, kun vuokrataloyhteisön tilanteen heikkenevä kehitys on todettavissa.

Koron alentaminen lainaehtomuutoksissa

Aravalainojen lainaehtojen muuttamisen tarkoituksena on parantaa huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien yhteisöjen asemaa. Lainaehtomuutoksia toteutettaessa tulisi käytössä olla riittävän joustavat valtuudet lainaehtomuutoksille, jotta lainakannan korko- ja lyhennysehdot eivät muodostu kohtuuttomaksi ongelmaksi muutoin elinkelpoiseksi katsottavalle vuokrataloyhteisölle.

Lainaehtomuutosten käsittelyssä alin sallittu korko on lain mukaan tällä hetkellä kaksi prosenttia. Se on tarkoitettu koroksi, jolla helpotetaan vaikeuksissa olevan yhteisön lainakannan hoitamista. Kyseinen korko on kuitenkin määritelty huomattavasti korkeammassa korkoympäristössä ja se on siten tällä hetkellä korkea verrattuna sekä markkinakorkoihin että pääosaan aravalainakannan normaalikoroista.

Työryhmä esittää, että lainaehtomuutosten käsittelyissä käytössä ollut pohjakorko poistettaisiin.

Akordiosuuksien nostaminen ja purkuakordin myöntöedellytysten muuttaminen

Vuokrataloyhteisön taloudellinen tilanne väestöltään vähenevillä alueilla voi olla niin heikko ja jäljellä olevan lainan määrä niin suuri, ettei asuntojen purkamiseen ja myymiseen ole mahdollisuutta. Tämä vaikeuttaa yhteisön mahdollisuuksia sopeuttaa kiinteistökantaansa. Sekä purku- että rajoitusakordit on käytännössä todettu toimiviksi tukitoimenpiteiksi, mutta niiden määrän on koettu olevan liian alhainen huolimatta vuonna 2013 voimaantulleista lainsäädäntömuutoksista. Lisäksi purkuakordin käytettävyyttä myös aiempaa ennakkollisemmin tulisi parantaa, jotta edesautettaisiin elinkelpoisten yhteisöjen mahdollisuuksia sopeuttaa kiinteistökantaansa riittävän aikaisessa vaiheessa.

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.

6.4 Erillinen toimenpideohjelma vanhustentaloyhteisöille

Ikääntyneen väestönosan kasvu aiheuttaa suuria haasteita väestöltään vähenevillä alueilla. Näillä alueilla on jo tällä hetkellä useita taloudellisissa vaikeuksissa olevia vanhustentaloyhteisöjä, joiden ongelmat ovat osin samoja kuin muilla vuokrataloyhteisöillä, mutta niiden tilanteeseen liittyy myös omia erityispiirteitään. Vanhustentaloyhteisöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä tai toiminnan hallittua alasajoa on syytä tukea yhteistyössä kuntien

kanssa, jotta tarpeettomaksi käynyttä asuntokantaa ja valtion riskiä saadaan vähennettyä. Pienet ja väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevat vanhustentaloyhteisöt tulisi ottaa erityistarkasteluun erillisessä toimenpideohjelmassa, ja ohjelmassa tulisi arvioida myös esimerkiksi tulevan maakunta- sekä sosiaali- ja terveystaloyhteisöjen uudistuksen vaikutukset.

Työryhmä esittää, että erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevien vanhustentaloyhteisöjen 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.

6.5 Sopimus asuntokannan kehittämiseksi kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla

Toimenpiteet väestöltään vähenevien alueiden asuntomarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja tyhjien asuntojen määrän vähentämiseksi tehdään tällä hetkellä aina kuntakohtaisesti. Seudullisia ratkaisuja ei ongelmien hallintaan ole sovellettu, eivätkä toimintamallitkaan varsinaisesti kannusta seudulliseen toimintatapaan. Lisäksi vuokrataloyhteisöt ovat näillä alueilla pääosin kuntaomisteisia. Seudun vuokrataloyhteisöt kilpailevat osin samoista vuokralaisista, joiden työssäkäyntiä ja muuttamista kuntarajat eivät ohjaa. Kilpailua käydään myös asuntojen vuokratasolla. Pahimmillaan se alittaa tason, jota kohtuullinen kiinteistönpito edellyttäisi. Ajatus kuntien yhteisistä vuokrataloyhteisöistä ei ole innostanut kuntia.

Seudullisen elinvoiman vahvuudet tulisi kytkeä nykyistä paremmin paikallisten asuntomarkkinoiden kehittämiseen myös silloin, kun asuntokantaa sopeutetaan ja vähennetään nykymäärästä. Näin seudun vuokratasoa ja vuokrataloyhteisöjen omistamien asuntojen kokonaismäärää tarkasteltaisiin osana toiminnallista työssäkäyntialuetta. ARA-asuntokannan sopeuttamista tukevan lainsäädännön tarkoitus on kohdella toimijoita yhdenvertaisesti, eikä sitä ole luotu tunnistamaan seudullisia erityispiirteitä ja vahvuuksia. Tarve sopimus pohjaiseen seudulliseen sopeuttamismalliin on siten olemassa.

Sopimusmalli voisi muistuttaa esimerkiksi valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä sovitua maankäyttöä, liikennettä ja asumista koskevia MAL-sopimuksia. Sopimusmalli voisi kattaa myös muut seudulla toimivat sosiaalisen vuokra-asuntokannan omistajat, esimerkiksi vanhustentaloyhteisöt ja -säätiöt. Sopimuksessa sovittaisiin asuntokannan sopeuttamiseen ja kehittämiseen tähtäävistä toiminnoista yhdessä ja laadittaisiin toteuttamisaikataulu toimenpiteille.

Kunnan ja vuokrataloyhteisön vastuulla olisi toteuttaa sopimuksessa sovitut toimenpiteet asuntokannan kehittämisestä, esimerkiksi asuntojen purkamisesta. Valtio myöntäisi sopi-

muksen yhteydessä kunnille ja vuokrataloyhteisöille tukea esimerkiksi asiantuntija-avun muodossa. Sen avulla vuokrataloyhteisöt ja kunnat pystyisivät kehittämään ja sopeuttamaan asuntokantaansa. Seudullisen sopimusmallin suunnittelussa voidaan lainata elementtejä asuntokannan sopeuttamis- ja kehittämistoimista, joita on onnistuneesti toteutettu Ruotsissa ja Tanskassa.

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.

Liite 1. Lausuma 1

Suomen Kuntaliiton täydentävä lausuma

Keinovalikoimaa tulee laajentaa: myös lainojen osittaista leikkaamista tarvitaan

Suomessa kuntakenttää on kannustettu asuntotuotantoon valtion tuen avulla. Vuosituhannen vaihteesta lähtien tuotantoa alettiin enenevästi ohjata kasvaville kaupunkiseuduille lukuun ottamatta erityisryhmille tarkoitettuja palveluasuntoja.

Pitkään jatkunut hajautettu tuotanto nostaa ARA-kannan kokonaismäärän noin 360 000 asuntoon. Asuntojen kysyntä ei kuitenkaan vastaa tätä asuntokantaa; vajaakäyttöongelma on kroonistunut, eikä sen kasvua ole saatu laskuun toimenpiteistä huolimatta.

Tyhjien ARA-asuntojen määrän kasvu tulee saada taittumaan. Tällä hetkellä asuntojen omistajilla ei pahimmassa tapauksessa ole taloudellisia edellytyksiä purkaa tyhjäksi jääneitä kiinteistöjään.

Sopeuttamis- ja tervehdyttämistoimenpiteiden tulee johtaa kysynnän ja tarjonnan tasapainoon ja siten ARA-järjestelmän päämäärään, kohtuulliseen vuokratasoon. Tehottomilla toimenpiteillä asuinkiinteistöjen elinkaarta jatketaan yli tarpeen, jäljellä olevien vuokralaisten kustannuksella.

Heikoimpiin ARA-toimijoihin sisältyy joukko Raha-automaattiyhdistyksen aikanaan tukemia yhdistysomisteisia vanhustentaloyhteisöjä. Niiden ongelmallisuus nostettiin esiin vuosina 2010-2011 istuneessa AKKU-työryhmässä, mutta yhdistysten omistamien vanhustentalojen / vuokratalojen taloudellinen tilanne on edelleen heikentynyt.

Varattomien omistajayhdistysten sopeuttamisen keinovalikoimaan tulee sisällyttää myös lainojen osittainen leikkaaminen. Sopeuttamistoimista neuvoteltaessa yhdistysten ja niiden sijaintikuntien kohtelun tulee myös olla läpinäkyvää ja yhdenvertaista.

Helsingissä 10.10.2017

Laura Hassi

Liite 2. Lausuma 2

Marianne Matinlassin täydentävä lausuma

Ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2017 työryhmän Asumisen ja asunto-olojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella eli AAKE -työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kasvukeskusten ulkopuolella olevien valtion tukemien vuokraloyhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä. Työryhmän tehtävänä oli myös arvioida vuonna 2013 voimaan tulleen, aravalainoitettujen vuokraloyhteisöjen tukemista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja riittävyyttä yhteisöjen ongelmien hoidossa. **Lisäksi työryhmän tehtävänantoon kuului arvioida valtion mahdollisuuksia tukea väestöltään vähenevillä alueilla asuvien pieni- ja keskituloisten kotitalouksien, erityisesti ikääntyneiden, omaehtoista asumista ja asuinolojen kehittämistä.** Työryhmän toimikausi oli alun perin 1.2.–30.6.2017 ja sitä jatkettiin 30.9.2017 asti.

Työryhmän asettamisella toteutettiin osaltaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaa, jossa yhtenä kärkihankkeena on asuntorakentamisen lisääminen. Hallitusohjelman mukaan hallitus toimeenpanee laajan ohjelman, jonka tavoitteena on muun muassa uudistaa asuntokantaa, vastata asuntojen kysyntään ja vastata asuntotarpeen rakenteen muutokseen. **Ohjelmassa on myös kirjaus siitä, että hallituskaudella etsitään ratkaisuja väestön vähenemisestä aiheutuvien tyhjien asuntojen ongelmaan.** Lisäksi työryhmän työ kytkeytyi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) yhteistyössä kuntien ja vuokraloyhteisöjen kanssa käynnistämään Yhdyskuntien uudistaminen 2016–2019 -projektiin, jossa edistetään erilaisessa asuntomarkkinatilanteessa olevien vuokraloyhteisöjen kiinteistökannan monipuolista ja kokonaisvaltaista kehittämistä.

AAKE-työryhmälle annettu tehtävä (9.1.2017)

Tehtävänannossa todetaan, että AKKU-työryhmän (Asunto Kannan Kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella 15.4.2010–28.2.2011) työstä on kulunut yli puolenkymmentä vuotta ja sen johdosta annettu lainsäädäntö on ollut voimassa 2,5 vuotta. Kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden vuokra-asuntoyhteisöjen tilanteen on kuitenkin havaittu olevan vaikeaa. Ongelmat asuntojen käyttöasteista ja korjaamisen rahoittamisessa ovat edelleen lisääntyneet. **Valtion tukitoimet keskittyvät vuokra-asuntoyhteisöjen taloudellisen tilanteen tervehdyttämiseen, mutta ne eivät vastaa asuntokannan korjaus- ja uudistamistarpeisiin tai asuntojen korkeaan vuokratasoon.** Väestöltään väheneville alueille ei myöskään suunnata valtion tukea tavallisten vuokra- tai asumisoikeusasuntojen uudisra-

kentämiseen, vaikka myös näillä alueilla on jonkin verran tarvetta uusiin vuokra-asuntoihin väestön muuttaessa reuna-alueilta kunnan keskusta palveluiden ja liikenneyhteyksien tuntumaan. Tämä ongelma liittyy erityisesti pienituloisiin ikääntyneisiin. Samaan aikaan tavoitteena on, että suuri osa ikääntyneistä asuisi mahdollisimman pitkään kotona tavallisissa asunnoissa, johon tuodaan hänen mahdollisesti tarvitsemansa tuki ja palvelut.

”Työryhmän tehtävänä on selvittää kasvukeskusten ulkopuolella olevien valtion tekemien vuokratoyhteisöjen taloudellisten vaikeuksien laajuutta ja tulevaa kehitystä sekä arvioida vuonna 2013 voimaan tulleen aravalainoitettuja yhteisöjä koskevan lainsäädännön toimivuutta ja riittävyyttä vuokra-asuntoyhteisöjen ongelmien hoidossa. Työryhmän tehtävänä on lisäksi AKKU-työryhmän raportti ja sen jälkeen voimaan tullut lainsäädäntö huomioon ottaen selvittää keinoja, joilla voidaan parantaa yhteisöjen taloudellista asemaa ja elinkelpoisuutta, kehittää asuntokantaa vastaamaan kysyntään sekä samalla vähentää asuntojen vajaakäytöstä aiheutuvia riskejä valtiolle. Työryhmän tulee myös arvioida valtion mahdollisuuksia tukea väestöltään vähenevillä alueilla olevien pieni- ja keskituloisten kotitalouksien, erityisesti ikääntyneiden, omaehtoista asumista ja asuinolojen kehittämistä. Työryhmän työ kytkeytyy ARA:n yhteistyössä kuntien kanssa käynnistämään yhdyskuntien uudistaminen -projektiin, jolla edistetään erilaisia asuntomarkkinatilanteissa kestäviä, kokonaisvaltaisia ja innovatiivisia ratkaisuja asumisen, asuntoalueiden ja kiinteistökannan kehittämiseen.”

Työryhmä kuuli työnsä aikana eri asiantuntijoita muun muassa Vaalan kunnanjohtajaa ja harvaan asutun maaseudun verkoston puheenjohtajaa Tytti Määttä. Myös tässä puheenvuorossa nousi esille uusien, hallinnollisesti joustavampien kehittämistoimenpiteiden vaade. Myös kunnat ja vuokratoyhtiöt ovat kirjelmoineet taloudellisista vaikeuksista ja siitä, että tarvitaan uusia joustavia keinoja asuntokannan kehittämiseen ja vuokratason pitämiseen kilpailukykyisenä.

Lisäksi ARA tilasi yhdyskuntien uudistaminen -projektiin liittyvän selvityksen KTI Kiinteistötieto Oy:ltä valtion tuella rahoitetulle asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista vuosina 2005–2016. Selvitysraportti valmistui kesällä 2017 ja sitä on hyödynnetty työryhmän työssä. KTI:n tehtävään kuului tehdä kysely ja kuulla laajasti valtion tuella rahoitetun asuntokannan omistajia. Tehtyyn kyselyyn vastanneiden kuntien ja vuokratoyhteisöjen edustajien mukaan nykyisiä toimenpiteitä tulisi kuitenkin voida tehdä entistä joustavammin, nopeammin ja laajemmin. **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.**

Yhteneväisesti selvityksissä ja työryhmissä on nostettu esille vanhan lainajärjestelmän ja muuttuneen toimintaympäristön aiheuttamia syitä vuokratuloyhteisöjen taloudellisiin vaikeuksiin. Kiinteistökannan kehittämistoimenpiteitä ei ole voitu tehdä kokonaisvaltaisesti, eikä siten ole voitu ennakoida tulevia vaikeuksia.

AAKE-työryhmän raportissa ei käsitelty juurikaan asunto-olojen kehittämistä tai asuntokannan kehittämistoimien vaikutuksia vuokratasoon ja sosiaalisen vuokra-asuntokannan alkuperäiseen tarkoitukseen tarjota markkinavuokria alhaisempia vuokra-asuntoja.

Työryhmän puheenjohtaja on pyytänyt myös työryhmän jäseniltä konkreettisia kehittämissuhteita asuntokannan ja asunto-olojen kehittämiseksi. Olen jättänyt 14.9.2017 ehdotuksen josta on käyty keskustelua ja käsitelty työryhmän esityksien valmistelussa (liitteenä 1). Tätä kirjoittaessa allekirjoittaneella ei ole tiedossa mahdollisesta Valtiokonttorin tekemästä arvioinnista työryhmän esityksien vaikututtavuudesta, eikä niitä ole työryhmässä käsitelty.

AAKE-työryhmätyö on lisännyt yhteisymmärrystä ongelmien laajuudesta muuttuneessa toimintaympäristössä. Näkemykseni mukaan olisi kuitenkin hyvä tuoda tarkasteltavaksi niitäkin näkökulmia, jotka eivät saavuttaneet täyttä yhteisymmärrystä myös mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

AAKE-työryhmässä käytiin laajaa ja rakentavaa keskustelua muuttuneesta toimintaympäristöstä arava- ja korkotukilainoitettujen asuntokannan toimintaympäristössä. Asuntokannan kehittämistyötä kokonaisuudessaan on viimeisen kymmenen vuoden aikana leimannut kuntien ja vuokratuloyhtiöiden paheneva taloudellinen ahdinko ja käytettävissä olevien keinojen osittainen toimimattomuus haastavissa taloudellisissa yhtälöissä. Yli 200 kunnassa on ARA-asuntojen keskivuokrat suuremmat kuin markkinaehtoiset vuokrat, tyhjien ARA-asuntojen määrä on noin 8 000 asuntoa ja yli 100 kunnan vuokratuloyhtiöiden käyttöaste on alle 90 %. Toimintaympäristö vaikeutuu koko ajan mitä enemmän väestö vähenee ja muuttoliike tiivistää asumista kohti kuntien ja kaupunkien keskustoja ja aluekeskuksia. Työryhmän työssä ja sen raportissa on keskitytty tervehdysoimien kehittämiseen, vähemmälle on jäänyt asunto-olojen ja vuokra-asuntokannan kohtuuhintaisen vuokratason saavuttamiseen tähtäävät toimenpiteet. Ruokakuntien koon pieneneminen, asumisen tarpeiden muuttuminen, väestön väheneminen ja muuttoliike koskettavat yhtä lailla kuntien ja taajamien ja kaupunkien reuna-alueita (lähiöitä).

ARA-asunnot, joista suurin osa rakennettiin 1970–80-luvuilla, sijaitsevat yleensä kuntien ja kaupunkien reuna-alueille ja halvimmilla vuokratonteilla, joiden arvonkehitys on viime vuosina ollut aleneva. Vanhat arava- ja korkotukivuokralainat ovat lyhennysohjelmaltaan takapainotteisia ts. vuokratulot ovat huomattavan velkaisia, kun peruskorjaukset ovat alkamassa ja hankkeen rahoittamiseen tarvitaan uutta lainaa entisen lainojen lisäksi. Kaikki em. tekijät nostavat edelleen nostavat vuokratasoa ja ovat osatekijöitä kehittämistoimen-

piteiden vaikeuteen. Lisäksi vuokratulojen lainojen takapainotteisista lyhennysohjelmista johtuen tase-arvot ovat huomattavan korkeita (poistot = lainanlyhennysten suuruuksia) joka käytännössä vaikeuttaa asuntokannan kehittämistoimenpiteiden tekemistä (alaskirjausta). Lisäksi myös kehittämistoimenpiteistä johtuvat kulut esim. purkukulut, joihin ei ole mahdollisuus saada purkuavustusta, jäävät muun vuokrassa katettaviksi jäljelle jääviin neliöihin ja aiheuttavat vuokrankorotuspainetta. Jos kohteessa on lainoja jäljellä jäävät ne osin myös vuokrassa katettaviksi ja aiheuttavat vuokrankorotuspaineita vuokriin ja edelleen asumismenojen nousua vuokralaisille. Asunnon kunto, koko, vuokrataso ja sijainti ovat niin kasvukeskuksissa kuin niiden ulkopuolisilla alueilla merkitseviä tekijöitä kaikille asukkaille heidän valitessa tulotasoaan vastaavaa asuntoa.

Haluan kunnioittavasti asiantuntijana esittää työryhmän ehdotuksia täydentävän lausuman AAKE-työryhmän (6.10.2017) ehdotuksiin.

1. AAKE-työryhmä teki ehdotuksen, jonka osalta saavutettiin yhteisymmärrys ja johon myös yhdyn, että myös kasvukeskusten ulkopuolelle voidaan erityisin perustein rakentaa valtion tukemaa tuotantoa erityisissä tilanteissa.
2. AAKE-työryhmä teki ehdotuksen, jonka osalta saavutettiin yksimielisyys ja johon myös yhdyn, että heikossa taloudellisessa asemassa oleville vanhustentaloyhteisöille ja -säätiöille ehdotetaan uutta toimenpideohjelmia (projektia).

Työryhmän ehdotusta täydentävä lausumanani on, että myös heikossa taloudellisessa asemassa olevien vuokratulojen kanssa tulisi ryhtyä vastaaviin toimenpiteisiin. Näihin molempiin toimenpideohjelmiin tulisi liittää myös mahdollinen lainojen anteeksianto.

3. Työryhmä oli yksimielinen, ja johon myös yhdyn siitä, että vanhalle lainakannalle, arava- ja korkotukijärjestelmälle ja lainojen takaisinmaksun takapainotteisuudelle on löydettävä ratkaisuja. AAKE -työryhmä teki ehdotuksen, ja johon myös yhdyn, vanhojen aravalainojen korkotason ja lyhennysohjelman muuttamiseen ja laina-ajan jatkamiseen, että niiden osalta ryhdyttäisiin **valmistelemaan säännösmuutoksia**.

Vanhojen korkotukilainojen takapainotteisen lyhennysohjelman muuttamiseen ja mahdollisen laina-ajan jatkamiseen ja korkotason yhdenmukaistamiseen työryhmä ehdotti, että **tulisi ryhtyä selvittämään voidaanko vastaavasti toimia kuten aravalainojen osalta**. Yhdyn myös tähän pääehdotukseen, mutta mielipiteeni eroaa siinä, että mielestäni tulisi ryhtyä yhtäaikaaisesti valmistelemaan säännösmuutoksia molemmissa lainamuodoissa.

Haluan, että myös **korkotukilainoja koskien säännösmuutoksia ryhdytään valmistelemaan yhtäaikaisesti aravalainoitusta koskevan säännösmuutostyön kanssa** ja molempien lainamuotojen lainsäädäntötoimia tulisi viedä yhtäaikaisesti eteenpäin. Totean, että mikäli lähdetään kehittämään eriaikaisesti arava- ja korkotukilainojen ehtoja on vaarana, että vuokrataloyhtiöt ja edelleen asukkaat joutuvat eriarvoiseen asemaan, mikäli omakustannusvuokrataso ei voida toimenpiteillä kohtuullistaa yhtenevästi.

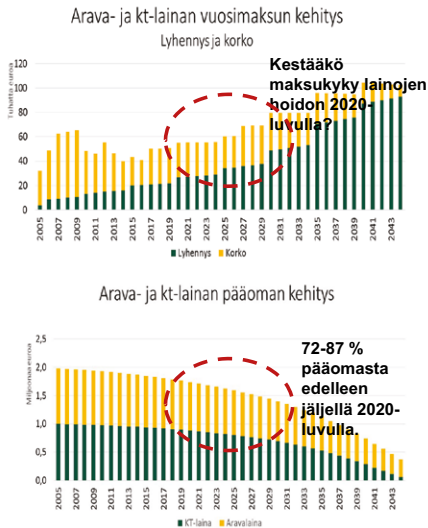
Lisäksi saman muutosprosessin yhteydessä tulisi tehdä mahdolliseksi, että vuokrataloyhteisöjen arava- ja korkotukilainojen tulisi voida tarkastella myös lainojen vakuusjärjestelyjä ja vastuunjako kuntien ja valtion kesken ja pyrkiä vapauttamaan valtio vastuista ennen laina-ajan päättymistä.

Täydentävä ehdotukseni kohdistuu myös siihen, että kokonaisvaltaisilla ja kestävillä ratkaisuilla tulisi saavuttaa kohtuuhintainen omakustannusvuokrataso, joka on aina markkinahintoja alhaisempi. Tämä tarkoittaisi myös yhtälön toteutumista, että arava- ja korkotukilainakantaan kohdistuvien toimenpiteiden ja asuntokannan sopeuttamis- ja kehittämistoimenpiteiden jälkeen (myyminen, purkaminen, perusparantaminen, lisärakentaminen ja käyttötarkoituksen muutos) saavutettaisiin kohtuullinen omakustannusvuokrataso. Sopeutettava asuntokanta saadaan salkuttamalla kohdekohtaisesti ja kuntien ja vuokrataloyhtiöiden strategian mukaisesti valitsemalla sopeutettavat kohteet.

Lisäksi ehdotan, että samassa yhteydessä tulisi voida joustavoittaa koko arava- ja korkotukilainakantaan kohdistuvien toimenpiteiden hakuprosessia ja hallinnollisia toimenpiteitä. Valtionhallinnossa on useita tavoitteita purkaa päätöksentekoa hidastavia prosesseja. Lisäksi myös tavoitteena on joustavoittaa ja digitalisoida hakutoimenpiteitä. Esimerkkejä joustavoittamisesta on muun muassa verohallinnon ja maa – ja metsätalousministeriön toimenpiteissä. Luottolaitosten osalta kytkeytyvät päätökset (esim. hakemuksesta lainaehdotusten muutokset, laina-ajan pidennykset, lykkäykset) luonnollisesti tekisi luottolaitos pankki mahdollisen 'suosituksen' pohjalta.

Tavoitteena kokonaisvaltaiselle ja yhtenevälle tarkastelulle olisi, että arava- ja korkotukilainojen lainahtomuutoksilla, toimenpiteillä ja asuntokannan sopeuttamistoimenpiteillä saataisiin vaikuttavia kokonaisvaltaisia toimenpiteitä aikaan sopeutettua asuntokantaa ja myös vuokratason helpotusta. Vuokratalot ovat erilaisessa asemassa, joka on riippuvainen siitä myös onko niillä arava- ja korkotukilainaa tai ovatko ne mahdollisesti korvanneet osan lainoista pankin lainalla. Usein tällöin on kunta vakuuden antaja. Jos vain aravalainojen lainaehdotuksia muutetaan jäävät ne vuokratalot, jotka ovat korvanneet aravalainat pankkilainoilla eriarvoiseen asemaan. Jos taas vuokrataloyhteisöillä on arava – ja korkotukilainoja on ennustettavissa, että jo parin vuoden päästä voi tilanne heikentyä (kts. alla oleva kuva Kuntarahoitus). Toisaalta parin vuoden aikana olisi mahdollisuus uudistaa säännöksiä, toisaalta ennakoita ja ehkäistä vuokrataloyhteisöjen tilanteen heikkeneminen edelleen.

Yhdistelmä arava- ja korkotukilainasta (Kuntarahoitus johtaja Jukka Helminen 2016)



Lainatyypeissä on erilainen korkomaksujen ja lyhennysten mekanismi.

- Takapainoisen maksuohjelman tuomat ongelmat ovat kuitenkin hyvin samankaltaiset.
- Esimerkkitapauksissa (2000-luvun alun kohteet) peruskorjaustarpeita alkaa tullemaan 2020-luvun lopulla. Korjaukset on rahoitettava tai tingittävä vuokratassavirrasta kohteiden kunnan alentessa.
- **Kuinka moni vuokra-asumisen toimija ajautuu vaikeuksiin rahoituksesta ja investointien puutteesta johtuen?**

Copyright Kuntarahoitus

	Aravalainat €	Takaukset €	Yhteensä €
C	892 782 000	1 091 383 276	1 984 165 276
D	348 282 000	229 037 878	577 319 878
E	74 964 000	35 191 598	110 155 598
yht.	1 316 028 000	1 355 612 752	2 671 640 752

Kuvio. Laina- ja takauskannan jakautuminen riskiluokkiin ja lainamäärät C–E kuuluviin kuntiin (AAKE -työryhmän raportista).

AKKU-työryhmän ehdotusten pohjalta toteutuneita toimenpiteitä ovat muun muassa: purku- ja rajoitusakordin sekä purkuavustuksen enimmäismääriä on nostettu ja akordien haku- ja myöntämismenettelyitä selkeytetty ja myöntämisedellytyksiä on joustavoitettu. Lisäksi aravalainojen lainaehtojen muuttamista on helpotettu ja perusparannuslainojen korkotukilainoiksi hyväksymisen edellytyksiä joustavoitettu. Kaikilta osin AKKU -työryhmän ehdotukset eivät ole toteutuneet.

4. AAKE -työryhmä ehdotti seutukuntaakohtaista sopimista ja siihen kytkettyä rahoitusta konsulttiapuun kuntien ja vuokratalo-yhtiöiden sekä asuntokannan kehittämiseen.

Mielipiteeni tässä asiassa eroaa siinä, että en pidä sitä tässä vaiheessa vaikuttavana keinona kuntien ja vuokratalo-yhtiöiden akuutin tilanteen purkamiseen tai vuokratason alentamiseen. Seutukohtaista suunnittelua en pidä ajankohtaisena kunnille ja vuokratalo-yhteisöille niiden nykyiseen vaikeaan toimintaympäristöön, taloudelliseen tilanteeseen ja

päätöksentekoon liittyen. Kuntien tehtäviin jatkossakin kuuluvat asumisen ja asunto-olojen kehittäminen, strateginen suunnittelu kaavoituksen ja maankäytön ohella ja asuntokannan sopeuttaminen vastaamaan kysyntään. Asumisen suunnitteluun kuuluvat myös vuokra-asumisen optimointi ja määrän suunnittelu muuttuvissa asuntomarkkinatilanteissa. Sinänsä pidän kuitenkin työryhmässä esitettyä seutukunta-kohtaista sopimista kiinnostavana ja tulevaisuudessa mahdollisena vaihtoehtona.

Aikanaan AKKU-työryhmä suositteli, että kunnat laatisivat vuokra-asuntostrategian, varsinkin jos kunnassa on tyhjiä vuokra-asuntoja. Työryhmä suositteli myös yhteistyötä naapurikuntien kanssa ja kehotti kiinnittämään huomiota vuokratyöryhmien asemaan mahdollisissa kuntaliitoksissa. Asuntokantaan kohdistuvien toimien osalta työryhmä suositteli, että vuokratyöryhmät kehittävät aktiivisesti ja suunnitelmallisesti asuntokantaansa esimerkiksi ARAn salkutusmallin avulla. Työryhmä kehotti kiinnittämään huomiota siihen, että ainoastaan sellaiset vuokratilat perusparannettaisiin, joilla kysynnän, sijainnin ja huoneistotyyppijakauman perusteella voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset ja taloudelliset mahdollisuudet pysyä vuokratyöryhmässä.

Kuntien asumisen suunnittelua ja asuntomarkkinoita tulisi tarkastella kokonaisuutena ja ottaa huomioon myös vanhan asuntokannan sopeuttamis- ja kehittämistoimenpiteet sekä uudistuotannon vaikutukset vanhaan asuntokantaan. Käynnissä olevassa ARAn Yhdyskuntien uudistaminen 2016–2019 hankkeessa sopeutetaan asuntokantaa yhteistyössä kuntien ja vuokratyöryhmien kanssa. Lisäksi ARA ja Syke ovat Liiteri tietopalvelun yhteyteen kehittämässä kuntien asumisen suunnittelun työkalua (Kassu2) auttamaan muun muassa asuntokannan kehittämisessä ja vuokra-asuntokannan optimoinnissa.

Maakuntahallintoon kytkeytyvänä tilakeskuksella voisi olla rooli pienten kuntien vuokratyöryhmien kiinteistökannan kehittämisen konsulttiavun antamiseksi tulevaisuudessa. Erytysryhmien palveluasuminen (tehostettu palveluasuminen) kuuluu tulevan maakuntahallinnon tehtäviin. Mahdolliseen maakuntahallintoon liittyen on hyvä nostaa esille kysymys, voisiko suunnitellulla tilapalveluorganisaatiolla olla avunantajan roolia kiinteistökehittämiseen - ja juridisten palveluiden avun antamiseen kunnille ja vuokratyöryhmille tulevaisuudessa?

Muilta osin viittaan AAKE-työryhmälle 14.9.2017 jättämäni kehittämis ehdotuksiin.

Lahdessa 11.10.2017

Marianne Matinlassi

AAKE-työryhmälle
 Marianne Matinlassi,
 kehittämispäällikkö, ARA

14.9.2017

Asuntokannan ja asunto-olojen kehittämistoimenpiteet kasvukeskusten ulkopuolella

Ehdotus toimenpiteiksi

Hallitusohjelman mukaan hallitus toimeenpanee laajan ohjelman, jonka tavoitteena on muun muassa uudistaa asuntokantaa, vastata asuntojen kysyntään ja vastata asuntotarpeen rakenteen muutokseen. Ohjelmassa on myös nimenomainen kirjaus siitä, että hallituskaudella etsitään ratkaisuja väestön vähenemisestä aiheutuvien tyhjien asuntojen ongelmaan. Lisäksi työryhmän työ kytkeytyy ARA:n yhteistyössä kuntien ja vuokraloyhteisöjen kanssa käynnistämään Yhdyskuntien uudistaminen 2016–2019 -projektiin, jossa edistetään erilaisessa asuntomarkkinatilanteessa olevien vuokraloyhteisöjen kiinteistökannan monipuolista ja kokonaisvaltaista kehittämistä.

Ympäristöministeriössä on parhaillaan vireillä lainsäädäntöhanke vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoa koskevan pitkän korkotukimallin kehittämiseksi. Työryhmän muutamat keskeisimmät ehdotukset koskevat korkotuki- tai aravalainoitettuja asuntoja ja niiden omistajayhteisöjä, joita on myös väestöltään vähenevillä alueilla. Näillä uudistuksilla ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä tyhjien asuntojen vähentämiseen tai käyttöasteiden parantamiseen. Koska pitkän korkotukimallin uudistamisen fokuksena on lisätä tuotantoa kasvukeskuksiin, tulisi AAKE-työryhmässä ottaa kantaa vanhojen arava- ja korkotukilainojen ehtojen muuttamiseen, joka on keskeinen kysymys vanhan kiinteistökannan kehittämisessä.

Vanhat takapainotteiset arava- ja korkotukilainat ovat nimenomainen 'kulmakivi' vuokraloyhtiöiden taloudenpidon, tyhjien asuntojen vähentämisen ja kiinteistökannan kehittämisen ja toimenpiteiden toteuttamisen kannalta. Arava- ja korkotukilainojen takapainotteisuus (lainaehdot ja jäljellä olevat pääomat) rasittavat vuokraloyhtiöiden taloutta ja osaltaan vaikeuttavat kehittämis- ja sopeuttamistoimien tekemistä: lainan loppuvuosien lyhennykset ja korot suurenevät juuri silloin, kun perusparannukset ovat alkamassa.

Myös poistojen määrän vaje (takaisinmaksettujen lainaerien suuruusina taseessa) vaikeuttavat esimerkiksi myynti- ja purkutilanteessa (alaskirjaus). Voidaan arvioida, että monet vuokralot ovat ylivelkaisia eikä kiinteistöomaisuuden tasearvot vastaa kiinteistöjen käy-

pää arvoa, etenkin niissä kunnissa joissa väestö vähenee ja kunnat ja vuokratyöyhtiöt kamppailevat tyhjiin vuokra-asuntojen kanssa. Myös muuhun kiinteistökehittämiseen luonnollisena osana kuuluvien toimenpiteitä tulisi voida toteuttaa arava- ja korkotukilainoitettussa kannassa. Muun muassa lyhennysten suuruuden ja lainojen takaisinmaksuajan ohella tulisi voida tarkastella muita toimenpiteitä, esimerkiksi lainojen yhdistämismahdollisuuksia, lainojen korvaamista uudella pankkilainalla (lainojen konvertointia) ja lainojen vakuusjärjestelyjä (mm. kiinteistöjen käyvän hinnan arviointi, kiinteistökiinnitykset, valtion ja kuntien takaukset).

AKKU-työryhmä jo kuusi vuotta sitten totesi raportissaan, että tuolloin käytössä olleiden tukimuotojen avulla vuokratyöyhteisöjen taloudellinen ahdinko helpottui vain lyhytaikaisesti ja käytössä olleet tukimuodot eivät olleet aina riittäviä. Tukien edellytyksiä pidettiin liian tiukkoina ja vaadittuja taloudellisia selvityksiä liian laajoina. Tästä johtuen työryhmä ehdotettiin useita muutoksia tukitoimenpiteitä koskevaan lainsäädäntöön. Myös aiemmin ARAn käyttöasteprojektin jälkeen informoitiin ympäristöministeriötä tarvittavista muutoksista muun muassa tukitoimien helpottamiseksi sekä tehtiin lainsäädäntömuutosehdotuksia. Käyttöasteprojektin alkaessa (2006–2008) otettiin käyttöön mm. purkuavustukset ja akordit helpottamaan kiinteistökannan kehittämistoimia tyhjiin asuntojen vähentämiseksi 40 kunnan kanssa. Lainsäädäntöön em. tukien ohella saatiin myös muutos, että pitkällä korkotukilainalla lainoitettut (aravalainojen ohella) vuokratilat voidaan omaksilunastaa (36§).

Pitkää korkotukilainaa kehittävän työryhmän ehdotuksesta ilmenee, että sillä pyritään rajoittamaan uustuotantoa ja perusparantamista väestöltään vähenevillä asuntomarkkina-alueilla muutoin kuin perustellusta syystä. Asumisoikeusasuntoja ei ole juurikaan paljon rakennettu kasvukeskusten ulkopuolelle, joten näitä koskeva lakimuutos ei tuo ratkaisua vähenevän väestön ongelmiin.

Yhdyskunnat ja niiden rakenteet sekä asumisen rahoitus ovat suuressa muutoksessa. Kunnissa on edelleenkin tarvetta rakentaa muun muassa tarvetta vastaavaa asuntokantaa eri väestöryhmille, vaikka toisaalla on tarvetta vähentää ja purkaa tyhjiä tai vajaakäyttöisiä asuntoja. Edelleen kunnilla on maankäytön, kaavoituksen ja strategisen suunnittelun osalta mahdollisuus kehittää elinvoimaisuuttaan monin tavoin. Myös vanhan asuntokannan ja asumisen suunnittelussa ja järjestämisessä kunnilla on iso rooli. Kunnilla on lisäksi haasteena 1960–1980-luvuilla rakennetut vuokra-asuntovaltaiset lähiöt, joihin usein keskittyvät myös kiinteistökannan kehittämisen haasteet: kasvukeskuksissa niiden sosiaalista ja hallinnollista sekoittumista voidaan edistää purkamalla uudistamalla ja lisä- ja täydennysrakentamalla tehokkaammin monimuotoista asuntokantaa.

Kunnat kantavat sosiaalisen vastuun kaikkien asukkaiden asunto-olojen kehittämisestä ja omistamiensa vuokratyöyhtiöiden taloudellisen vastuun jatkossakin. Myös näillä vähenevän väestön kunnissa on tarvetta suunnitella ja rakentaa strategisen suunnittelun mukai-

sesti asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin vastaten. Kuntien asumisen suunnitteluun osana muuta suunnittelua (mm. täydennyskaavoitusta) myös vanhan asuntokannan sopeuttaminen tulee ottaa huomioon. Koska muun muassa vanhusten/ikäihmisten määrä tulee tuplaantumaan puolella vuoteen 2050 (?) mennessä, on tarvetta edelleenkin uudisrakentaa monipuolista asuntokantaa etenkin keskeisillä alueilla uusien ja vanhojen asukkaiden tarpeisiin.

Useimmat kiinteistöt, jotka on rakennettu 1970–1980-luvulla, on rakennettu tuon ajan määräyksiä ja näkemyksiä vastaten useinkin reuna-alueille ja kuntien halvimmille alueille tonteille. Vuokratalojen huoneistokoot eivät myöskään vastaa tämän päivän pienentyneiden ruokakuntien kysyntää. Pulaa on nimenomaan pienasunnoista yhtä lailla vähenevän väestön kunnissa kuin suuremmissakin kaupungeissa. Asuntojen pilkkomisen ja peruskorjauksen tukemiseen voisi asuntojen käytettävyyden osalta olla myös tarvetta.

Kokonaisvaltaisen vuokratalojen peruskorjauksen osalta on kunnissa käytettävä edelleen suurta harkintaa sekä kysynnän, kustannusten että arvon kehittymisen näkökulmasta ja arvioitava myös purkavan saneerauksen ja lisärakentamisen mahdollisuuksia. Myös muita kiinteistökehittämisen muotoja kuten tonttien pilkkomisia, tonttien myymistä, lisärakennusoikeuden hyödyntämisen keinoja on hyvä hyödyntää jatkossakin monipuolisen asuntokannan tuottamiseen niin vähenevän väestön kuin kasvavissa kunnissa asukkaiden hyväksi.

Yhdyskuntien uudistaminen -projektin osana on tehty kysely ARA kannalle tehdyistä toimenpiteistä 2005–2016 välisenä aikana. Kyselyn tulos kattaa 65 % koko ARA-vuokratalokannasta ja viestii osaltaan, että tarvetta suurimpaan haasteeseen ts. vanhan lainakannan, arava ja korkotukilainan ehtojen muuttamiseksi on. Kunnat ja vuokrataloyhtiöt tuovat esille puutteen, ettei ole juurikaan tehty lainsäädäntö- tai muita toimenpiteitä, joilla vanhojen arava- ja korkotukilainojen lainakannan kehittämistä ja sopeuttamista olisi edistetty.

Vähenevän väestön kuntien vuokrataloyhtiöiden keskeisenä haasteena on se, miten lainojen takapainotteisuus heikentää mahdollisuuksia selviytyä velvoitteistaan suurten lyhennysten osalta ja markkinakorkoja korkeampien korkojen maksamisen osalta. Tämä on ongelma etenkin siksi, koska tyhjiä asuntojen ja mahdollisten kehittämistoimenpiteiden kustannukset rasittavat entisestään kohtuuhintaisen vuokratason ylläpitoa ja omakustannusvuokran määrittämistä. Vanhojen lainojen hoito sekä arvoaan menettävät ja rapistuvat kiinteistöt vaikeuttavat myös asuntokannan sopeuttamista ja konkreettisten toimenpiteiden tekemistä.

Monet tunnusluvut sekä vahvistavat sitä, että tilanne on muuttunut siitä, kun ARA aloitti Käyttöasteprojektin yhdessä 40 kunnan kanssa. Tuolloin kuntia oli noin 444 ja määrä on kuntien yhdistymisien myötä vähentynyt 301 kuntaan. Käyttöasteprojekti kunnissa oli 2005 tyhjiä ARA-asuntoja 1 800 (2 300). Kunnat saivat kahden vuoden aikana vuoteen 2008 mennessä toteutettua yhteensä 2 400 asunnolle toimenpiteet: 1 950 myydyt, 250 käyttötarkoituksen muu-

toksia (mm. erityisryhmien asunnoiksi) ja 200 asunnon purkaminen valtion tukitoimenpiteillä (purkuavustus, rajoitus- ja purkuakordit). **Myös valtion tervehdyttämistuet olivat tuolloin voimassa. Vuonna 2016 yli 100 kunnalla on käyttöaste alle 90 % ja tyhjiä asuntoja on kasvanut kymmenen vuoden aikana 4700 yli 8000. Pienet notkahdukset tyhjiä ARA-asuntojen diagrammissa on kuitenkin nähtävissä ARAn projektien, Käyttöasteprojektin (2006–2008) aikana ja Asumisen uudistaminen projektin (2009–2012) aikoihin.**

Asuntokannalle tehtyjen toimenpiteiden selvityksessä (KTI) on arvioitu tukien toimivuutta. Voidaan todeta, että myös näitä tukimuotoja yhä vähemmän käytetty ja myönnetty. Kuntien tilanteet voivat muuttua ”yhdessä yössä” ja joskus positiiviseenkin positiiviseen suuntaan uusien työpaikkojen muodossa. Projekteilla on tehokkaasti pyritty siihen, että vuokratyhtiöt salkuttaisivat kiinteistö kantansa pidettäviin, kehitettäviin, selvitettäviin ja luovutettaviin. Samalla vuokratyhtiöiden tulisi salkuttaa lainakantansa sekä laatia konkreettinen aikataulutettu ohjelma, jolla pyritään tasapainottamaan ja korjaamaan tilanne niin että talous olisi kestävällä pohjalla.

Kymmenen vuoden kuluessa muutokset kunnille ovat tulleet yhä nopeammassa tahdissa. Monet kunnat, suurimmat edelläkävijöinä, ovat pyrkineet luopumaan etenkin vanhoista aravalainoista ja korvaamaan ne ehdoiltaan edullisemmilla pankkilainoilla. Kunnat ovat saavuttaneet ainakin parina ensimmäisenä vuonna hyötyä omakustannusvuokrissa verrattuna mitä lainojen takaisinmaksu olisi ollut suuruudeltaan ilman konvertointia. Sinänsä mitään uutta rahaa ei varsinaisesti ole tullut (esim. Mäntyharju n. 200 asunnon lainat noin 2,6 miljoonaa, 1. vuonna ”säästöä” noin 100 000 euroa).

Monilla vähenevän väestön kunnalla ei ole mahdollisuuksia saada vaihdettua aravalainaa valtion tukemaksi konvertointilainaksi (riski) tai pankkilainaksi verrattuna moneen suurempaan kuntaan tai kaupunkiin. (Esimerkiksi Helsingin kaupungin asunnoilla, Heka Oy:llä, vanhoja konvertoituja lainoja noin 200 miljoonaa.) Suurimmilla kaupungeilla on ollut hyvät mahdollisuudet saada korvaavaa lainaa ja vakuudet kaupungilta, sijoittaa omakustannusvuokriin ja mahdollisesti myös kohtuullistaa vuokratasoa. Kunnat ovat käyttäneet konvertointia nimenomaan parantaakseen talouttaan nimenomaan valtion aravalainojen takaisinmaksuvaikeuksien vuoksi (korkeat korot ja takapainotteiset lyhennykset). On hyvä muistaa, että käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat edelleen voimassa ja vuokrat määräytyvät omakustannusperusteiden mukaan ja asukasvalinnat tehdään asukasvalintasäännösten mukaan samoin kuin niissä kunnissa jotka eivät ole konvertoineet lainojaan.

Käytettävissä olevat tuet ja keinot eivät riittävästi tue kuntien ja vuokratyhtiöiden mahdollisuuksia selviytyä velvoitteistaan kestävällä tavalla ja muuttuvissa toimintaympäristöissä. Kuntien rooli asunto-olojen kehittäjänä niin, että se kykenee tarjoamaan kuntalaisille ja sinne muuttaville hyviä turvallista ja laadukasta asumisen palveluita muuttuvissa olosuhteissa on muuttunut. ARA-kannan kehittämisessä tulisi voida luoda mahdollisuuksia

paremmin niille kunnille, jotka painivat markkinahintoja korkeampien ARA-keskivuokrien kanssa (yli 200 kuntaa), myös lainansa konvertoineille kunnille ja yhtiöille.

Väestöltään vähenevien kuntien vuokrataloyhtiöiden taloudellisen aseman parantamiseksi (vanhojen lainojen kestävämpiin lainaehtoihin) ei ole ehdotettu tai tehty erityisiä toimenpiteitä AKKU-työryhmän esityksienkään pohjalta. Tällä hetkellä ei ole näköpiirissä edelleenkään, että muiltakaan työryhmiltä olisi tulossa lääkkeitä tai uusia ideoita vanhojen ARA-asuntojen sopeuttamisen helpottamiseen, vanhojen arava- tai korkotukilainojen takaisinmaksun helpottamiseen tai kohtuullisemmän vuokratason saavuttamiseksi sopeuttamistoimenpiteiden jälkeen. Tarvitaan siis uusia mahdollisuuksia reagoida ennakoivasti, kokonaisvaltaisesti ja kestäväällä tavalla kuntien ja kaupunkien muuttuviin asuntomarkkinatilanteisiin. Tarvitaan myös nopeasti tehtäviä toimenpiteitä ja vähemmällä hallintotoimenpiteillä täytäntöön pantavia päätöksiä. Tarvitaan uusia joustavampia toimenpiteitä ja monipuolinen keinovalikoima ARA- asuntojen kiinteistökehittämisen.

AAKE-työryhmässä on useaan otteeseen korostettu sitä, että tavoitteissa ja toimenpiteissä tulee erityisesti tähdätä kohtuulliseen vuokratason sopeuttamistoimenpiteiden jälkeen. Ts. työryhmän ratkaisut tulisi valita niin, että kunnilla ja vuokrataloyhteisöillä olisi mahdollisuudet kohtuulliseen omakustannusvuokratason. Monet kunnat ja kuntien vuokrataloyhtiöt ovat konvertoineet vanhat arava- ja korkotukilainat taloudellisen tilanteen parantamiseksi, toisin sanoen luopuneet yhtiön talouden parantamiseksi valtion tuesta ja vakuuksista. Käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat silti voimassa. Talous voi olla edelleen huonossa kunnossa tyhjien asuntojen vähentämiseen ja käyttöasteen parantamiseksi tehdyistä toimenpiteistä huolimatta. Kiinteistöt voivat olla myös ylivelkaisia (takapainotteinen lyhennysohjelma) käypään arvoon nähden.

Nopeita toimenpiteitä tarvitaan erityisesti vanhan takapainotteisesti lyhentyvän arava- ja korkotukilainojen takaisinmaksun helpottamiseksi ja kiinteistökehittämisen toimenpiteiden edistämiseksi. Tavoitteena tulee olla kaikissa sopeuttamistoimenpiteissä kohtuullinen omakustannusvuokra, joka toimenpiteiden jälkeen alle on alle markkinavuokran. Myös niille vuokrataloyhtiöille, jotka ovat voineet konvertoida vanhoja arava- ja korkotukilainoja, on jatkossakin tarjottava vaihtoehtoja asuntokannan sopeuttamiseen ja asukkaiden asuntotarpeiden tyydyttämiseksi kaikissa muuttuvissa asuntomarkkinatilanteissa ja ikäkausina. Lisäksi tulee edistää kuntien asumisen strategista suunnittelua, alueiden, uudistuotannon, täydennysrakentamisen, purkavan uudistamisen sekä erityisesti vanhan ARA asuntokannan kehittämistä ja uudistamista asukkaiden etua ajatellen.

Ehdotukset

1. Lainoihin tehtävät muutokset ja toimenpideohjelma

Vanhan arava- ja korkotukilainan takaisinmaksuaikaa tulisi muuttaa kohtuullisemmaksi. Esimerkiksi laina-aikaa voitaisiin jatkaa siten, että vuokrataso saadaan kohtuullisemmaksi verrattuna markkinahintoihin. Myös korkoa olisi voitava kohtuullistaa samassa yhteydessä. Uusi ilmoitusmenettely koskisi lyhennysten ja koron sopeuttamisen osalta elinvoimaisia, pidettäviä ja kehitettäviä ARA-asuntoja (ks. kuva 1), jotka saataisiin esille syventävän salkutuksen (kiinteistöt ja lainat) avulla. Mukaan tulisi liittää laskelmat vaikutuksista talouteen ja omakustannusvuokraan.

Ongelmakohteiden osalta (luovuttavat) edellytettäisiin vuokraloyhtiöiltä ja kunnalta hyväksyntää toimenpideohjelmaa 2–3 vuodelle. Toimenpideohjelmassa esitettäisiin keinot, joilla ongelmallisesta ARA-asuntokannasta luovutaan. Toimenpideohjelma laaditaan syventävän salkutuksen avulla. Syventävä salkutus ja sen avulla laadittu toimenpideohjelma ja toteutetut toimenpiteet hyväksytään, ohjataan ja valvotaan ARAn ja Valtiokonttorin kanssa. Tehtävien jaosta ja muista yksityiskohdista sovitaan myöhemmin.

Ongelmallisten (luovuttavien) kiinteistöjen osalta, jotka on valittu toimenpiteiden kohteiksi, ei lainojen lyhennysohjelmaa muutettaisi. Lainojen lyhennyksistä olisi kuitenkin mahdollisuus saada vapaavuotia toimenpiteiden ajaksi. Akordien ja purkuavustuksen ehtoja tulisi myös tarkastella. **Laina-ajan jatkaminen ei sinänsä maksaisi valtiolle mitään. Ehdotettu malli olisi toimenpideohjelman ensisijainen ja nopeasti toimeenpantava uudistus syventävällä salkutuksella saataville pidettäville ja kehitettäville ARA-asunnoille.**

Nykyiset tervehdyttämiskeinot olisivat voimassa ja niitä hyödynnettäisiin heikoimmassa asemassa ja taloudellisissa vaikeuksissa oleviin nykyisen mukaisesti (mm. kohdat 4–5).



Kuvio. Syventävä salkutus – tavoite

2. Asuntokannan kehittämisraha

Asuntokannan kehittämisraha voitaisiin ottaa käyttöön nykyisen purkuavustuksen ohella. Etusijalle tulisi asettaa kunnat, joissa väestö vähenee. Myös ne vuokratyöyhtiöt, jotka ovat konvertoineet vanhoja arava- ja korkotukilainoja kuuluisivat tämän kehittämisrahan piiriin. Purkuavustus säilyisi ennallaan muutoin, mutta harkinnanvaraisesti olisi myös voitava hyväksyä 100 % purkukustannukset.

Kehittämisrahalla voitaisiin edistää sopeuttamistoimenpiteiden toteuttamista, ARA-asuntojen käyttöä ja niistä luopumista. Kehittämisrahaa voitaisiin käyttää esimerkiksi:

5. kiinteistöjen käyvän arvon määrittämiseen myynti ja vakuuksien uudelleen järjestelyissä
6. myyntikulujen kattamiseen
7. muutostöihin esteettömän asunnon uudistamiseen
8. huoneistojen pilkkomiseen korjausavustuksen tavoin kohtuullisiin kustannuksiin (erikseen määriteltävin ehdoin ja määrin)
9. harkinnanvarainen raha erityisiin toimenpiteisiin perustellusta syystä.

3. Asuinalueiden kehittämisraha

Kunnissa ja kaupungeissa, joissa on suuri asutuskysyntä, täydennys- ja lisärakentaminen ja vuokra-asuntovaltaisuuden vähentäminen ovat luonnollisempaa. Vähenevän väestön kunnissa taas sopeuttaminen ja vuokra-asuntojen vähentäminen on keskeisempää. Toisaalta tarvitaan palveluiden ääreen kuntamuodosta riippumatta kohtuuhintaisia asuntoja muun muassa vanhusväestölle, nuorille ja lapsiperheille. Laajempien kokonaisuuksien kokonais-

valtaiseen kehittämiseen tulisi kunnille ja kaupungeille voida myöntää kehittämisrahaa. Kehittämisrahaa voisivat hakea yhtä lailla vähenevän väestön kunnat kuin kasvavat kunnat. Kehittämisrahaa voitaisiin myöntää muun muassa yleissuunnitelmien laatimiseen ja muihin erikseen määriteltäviin toimenpiteisiin ja tavoitteisiin, esimerkiksi:

1. asuntoalueiden, kaupunginosien ja kortteleiden uudistamiseen ja sopeuttamiseen,
2. kohtuuhintaisen asuntokannan ja asumiskustannusten hankkeiden edistämiseen,
3. vanhojen 70-80-luvun lähiöalueiden alueiden täydennysrakentamiseen, purkavaan lisärakentamiseen tai sopeuttamiseen ja vuokra-asuntovaltaisuuden vähentämiseen ja monimuotoisen asuntokannan rakentamiseen
4. käyttötarkoituksen muutoksiin
5. tavoitteena olisi lisäksi edistää monimuotoista, esteetöntä ja kohtuuhintaista asumista, asuntokannan sopeuttamista ja vähentää eriytymiskehitystä.

4. Projekti vanhustenkotiyhdistysten ja -säätiöiden kanssa

Valtiokonttorin ja ARAn tulisi aloittaa kiireellisesti erityinen projekti yhteistyössä kuntien kanssa, jolla tehostetaan asuntokannan sopeuttamistoimenpiteitä sekä kiinteistökannan luovuttamista tarvittaessa kunnille. Näissä tilanteissa tulisi voida käyttää rajoituksista vapauttamista ja rajoitus- ja purkuakordia tehokkaasti (tarvittaessa jopa 100%).

5. Projekti heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien kanssa

Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien (E-luokan) ja vuokratalo-yhtiöiden kanssa tulisi harkita myös vastaavan projektin aloittamista ARAn ja Valtiokonttorin kanssa tehostamaan liian vuokra-asuntokannan sopeuttamista. Myös näissä tilanteissa tulisi voida käyttää rajoituksista vapauttamista ja rajoitus- ja purkuakordia tehokkaasti (tarvittaessa jopa 100 %).

Helsingissä 14.9.2017

Marianne Matinlassi, kehittämispäällikkö
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, ARA





Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN Nid.: 978-952-11-4759-3

ISBN PDF: 978-952-11-4760-9

ISSN 1796-1696 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkoj.)