

Yleishyödyllisyyssäännösten kehittäminen

Työryhmän raportti 20.1.2010



Yleishyödyllisyysäännösten kehittäminen

Työryhmäraportti 20.1.2010

Helsinki 2010

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 1 | 2010
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2010

ISBN 978-952-11-3645-0 (nid.)
ISBN 978-952-11-3646-7 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)



YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti loppuvuonna 2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida ARA-asuntotuotantoon liittyviä yleishyödyllisyysäännöksiä. Työryhmä aloitti työnsä 1.12.2008 ja sen toimikautta jatkettiin vuoden 2009 loppuun. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ylijohtaja Hannu Rossilahti, jäsenenä hallitusneuvos Liisa Linna-Angelvuola (ympäristöministeriö) ja budjettineuvos Pekka Pelkonen (valtiovarainministeriö) sekä sihteereinä rahoituspäällikkö Markku Aho (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus) ja hallitussihteeri Anna Simola (ympäristöministeriö). Työryhmä kutsui lisäksi ylitarkastaja Arja Noron Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta, KHT Aarne Koivikon Tilintarkastus Leverage Oy:stä ja pääsuunnittelija Tommi Laantin ympäristöministeriöstä työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi.

Työryhmän asettaminen perustui valtioneuvoston 14.2.2008 tekemään periaatepäätökseen valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi, jonka mukaan yleishyödyllisyysäännöksiä vaikuttavasti arvioidaan vuokra-asuntotuotannon lisäämistavoitteen kannalta ja tehdään ehdotukset mahdollisiksi säädösmuutoksiksi. Asuntopoliittisen toimenpideohjelman mukaan yleishyödyllisyysäännöksiä sosiaalinen perustarkoitus säilytetään.

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää, liittyykö nykyisiin yleishyödyllisyysäännöksiin muutostarpeita ja arvioida niiden vaikutukset mahdollisuuksiin lisätä vuokra-asuntotuotantoa. Työryhmän on myös pitänyt selvittää yleishyödyllisyysäännösten suhde kilpailuoikeuteen sekä huomioida alan toimijoiden määrän vähentyminen. Työryhmän on tullut ottaa huomioon yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyviä palveluja koskeva EU-oikeus ja sen asettamat edellytykset kansalliselle lainsäädännölle.

Selvitys- ja arviointityönsä perusteella työryhmän tehtävänä on ollut tehdä mahdolliset perustellut muutosesitykset yleishyödyllisyysäännöksiin.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut alan toimijoita ja muita sidosryhmiä laajasti.

Saatuun tehtävänsä suoritetuksi, työryhmä luovuttaa ministeri Vapaavuorelle ehdotuksensa yleishyödyllisyysäännösten muutoksiksi.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2010

Hannu Rossilahti

Liisa Linna-Angelvuola

Pekka Pelkonen

Markku Aho

Anna Simola

Arja Noro

Aarne Koivikko

Tommi Laanti

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
I Nykytilan kuvaus	7
1.1 Yleishyödyllisyyslainsäädännön tavoitteet.....	7
1.2 Lainsäädännön tausta.....	8
1.3 Lainsäädännön sisältö.....	9
1.4 Tuoton tuloutuksen yhteisökohtaisuus.....	10
1.5 Konzernirakenne.....	12
2 Yleishyödyllisyyden käsite muussa kotimaisessa lainsäädännössä	13
3 EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädäntö	14
3.1 EU:n valtiontuki- ja kilpailuoikeusnäkökohdat.....	14
3.2 Yleishyödyllisyyden käsite Euroopan Unionissa ja muissa jäsenvaltioissa.....	15
3.3 Sosiaalista asuntotuotantoa koskeva lainsäädäntö muissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa.....	16
3.3.1 Yleistä.....	16
3.3.2 Ruotsi.....	17
3.3.3 Tanska.....	17
3.3.4 Alankomaat.....	17
4 Vuokra-asunnot ja yleishyödylliset toimijat Suomessa	19
4.1 Vuokra-asuntojen omistuksen päälinjat.....	19
4.2 ARA-asuntokannan kohdekohtaisten rajoitusten kesto.....	19
4.3 Yleishyödyllisiksi nimetyt toimijat.....	20
5 Yleinen taloudellinen tilanne ja asuntotuotanto	22
6 Yleishyödyllisten yhteisöjen taloudellinen tilanne ja voitonjako	24
7 Sidosryhmien suhtautuminen yleishyödyllisyssäännöksiin	25
7.1 Alan toimijoiden ja muiden sidosryhmien kuuleminen.....	25
7.2 Ensimmäisellä kuulemiskierroksella kannat jakaantuivat.....	25
7.3 Tuoton tuloutus nousi keskeiseksi kysymykseksi.....	26
7.4 Toisella kuulemiskierroksella kohteiden arvonnousun hyödyntäminen nousi keskiöön.....	27
8 Johtopäätöksiä: ikuisuudesta määräaikaisuuteen	30
9 Työryhmän muutosehdotukset	33
9.1 Yleishyödyllisyyden tavoitepykälä.....	33
9.2 Kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden asuntojen luovuttaminen.....	34
9.3 Asuntojen omistuksen järjestely.....	34

9.4	Omakustannusvuokraan sisältyvän varautumisen kohtuullisuus	35
9.5	Arvio yleishyödyllisyysäännösten muutosten vaikutuksista	35
	Liitteet	
	Liite 1. Pykäläluonnokset (muutosehdotukset korostettu).....	38
	Liite 2. Kohdekohtaisista rajoituksista vapautuvat ARA-kohteet	42
	Kuvailulehti	43
	Presentationsblad	44

1 Nykytilan kuvaus

I.1

Yleishyödyllisyyslainsäädännön tavoitteet

Valtio tukee sosiaalisten vuokra-asuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista maksamalla korkotukea ja myöntämällä takauksia lainoille vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jatkossa *korkotukilaki*) perusteella. Korkotuki on korvannut aiemmin aravalain (1189/1993) ja sen edeltäjien perusteella myönnettyt aravalainat. Korkotukilainan ja aiemman aravalainan saannin ehtona muille kuin kuntien yhtiöille on, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on nimennyt yhteisön yleishyödylliseksi.

Yleishyödyllisyysäännökset, jotka tulivat voimaan vuoden 2000 alussa, koskevat arava- ja korkotukitalojen omistajayhteisöjen taloudelliselle ja muulle toiminnalle asetettuja edellytyksiä. Yleishyödyllisyysäännösten tarkoitus on yhdessä kohdekohtaisia rajoituksia koskevien säännösten kanssa varmistaa valtion tuen ohjautuminen sosiaalisiin perusteisiin valituille asukkaille. Siinä missä yleishyödyllisyysäännökset säätelevät omistajayhteisön toimintaa, määräaikaikaisilla kohdekohtaisilla käyttö- ja luovutusrajoituksilla säädelään asuntojen käyttöä. Yleishyödyllisyysäännösten tarkoituksena on tuen oikean kohdentumisen lisäksi riskien pienentäminen, omistajien toiminnan säilyttäminen terveellä pohjalla sekä kilpailun vääristymisen estäminen. Kohdekohtaisilla käyttö- ja luovutusrajoituksilla säädetään yksittäisen kohteen asukasvalinnasta, omakustannusvuokran määräytymisestä ja kohteiden luovutuksesta tietyn määräajan kuluessa. Yleishyödyllisyysäännökset eivät ole sisällöllisesti päällekkäisiä kohdekohtaisia rajoituksia koskevien säännösten kanssa. Yhdessä ne muodostavat kokonaisuuden, jonka seurauksena tuki kohdentuu oikein, kilpailu-neutraaliteetti säilyy ja sosiaalisen asuntokannan ylläpito on vakaalla pohjalla.

Yleishyödyllisyysäännökset ovat sopusoinnussa niiden kriteerien kanssa, joiden perusteella valtion asuntopoliittisia tukia on aina myönnetty. Perustuslakivaliokunta on todennut yleishyödyllisyysäännöksiä koskevassa lausunnossaan 48/1998 vp., että tämä sopusointu on ollut kriteeri sille, että niitä koskeva laki on voitu säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleishyödylliseksi nimettyjen yhteisöjen on järjestettävä toimintansa yleishyödyllisyyttä koskevien säännösten mukaisesti. ARA-kohteiden tuottamasta hyödystä omistajalle voidaan tulouttaa vain omistajan sijoittamille omille varoille laskettava kohtuullinen tuotto. Muilta osin yleishyödylliseen yhteisöön kertyneet varat on käytettävä yhteisön omaan toimintaan kuten ARA-kohteiden ylläpitoon ja peruskorjaukseen. Näin yhteisön toiminta säilyy vakaalla pohjalla, ulkopuolisen rahoituksen tarve vähenee ja järjestelmä ruokkii itse itseään. Tuotontuloutussäännöksellä varmistetaan myös se, että valtion tuki ei valu väärälle toimialalle ja vääristä kilpailua. Tuoton tuloutusta koskevat säännökset sisältyvät ainoastaan yleishyödyllisyysäännöksiin, eivätkä kohdekohtaiset rajoitukset rajoita tuoton tuloutusta millään tavalla.

Yleishyödyllisyysveloitteet jatkuvat vähintään niin kauan, kun yhtiön omistuksessa on kohdekohtaisten rajoitusten alaista omaisuutta. Siten yleishyödyllisyysäännökset koskevat yleishyödyllisen omistajan toimia myös suhteessa niihin kohteisiin, jotka ovat jo vapautuneet kohdekohtaisista rajoituksista. Näin ollen yleishyödyllisyysäännökset rajoittavat esimerkiksi tuoton tuloutusta myös kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneista kohteista. Tämä voi omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että näidenkin asuntojen vuokrat pysyvät kohtuullisina. Lisäksi tällä on varmistettu se, ettei omistajan toiminta voi perustua tuoton maksimointiin valtion tukemassa ja sosiaalisin perustein valittujen asukkaiden vuokrissaan maksamissa kohteissa tavoitteena tulouttaa tällaisista toiminnasta mahdollisimman suuria voittoja.

Yleishyödyllisyysäännökset koskevat kuntia ja muita julkisyhteisöjä vain tuoton tuloutuksen osalta, koska julkisyhteisöinä niiden on joka tapauksessa toimittava muilta osin yleishyödyllisyysäännösten sisältöä vastaavalla tavalla.

1.2

Lainsäädännön tausta

Yleishyödyllisyysäännöksiin sisältyviä periaatteita on noudatettu valtion asunto-poliittisten tukien myöntämisessä aina, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta 48/1998 vp. ilmenee. Julkisen vallan ja alan toimijoiden välillä vallitsi vuosikymmeniä yhteisymmärrys yhteisöjen toimintaan kuuluvista perusvaatimuksista, ja ala toimi pitkään näiden vaatimusten mukaan ilman lainsäädäntöäkin. ARA nimesi yhteisöt, joille aravalainoja myönnettiin, mutta omistajien omaa toimintaa koskevia, laintasoisia säännöksiä ei ollut ennen vuotta 2000. Ennen kuin yleishyödyllisyysäännökset säädettiin, lain tasolla olivat voimassa vain kohdekohtaiset, määräaikaiset käyttö-, vuokranmääräytymis- ja luovutusrajoitukset. Valtion ja omistajien väliset ”herrasmiehsopimukset” toimivat aina 1990-luvulle saakka pääsääntöisesti hyvin ja omistajat noudattivat epävirallisia, molempien osapuolten hiljaisesti hyväksymiä toimintatapoja. Tilanne alkoi kuitenkin muuttua 1990-luvulla.

Suurille ARA-kohteita omistaville yhteisöille oli 1990-luvulle tultaessa kertynyt valtion tuella jo huomattava asunto- ja varallisuusmassa. Samaan aikaan yhtiöiden vanhat, sosiaaliset toimintatavat alkoivat muuttua ja osa yhteisöistä alkoi laajentaa toimintaansa sekä suunnitella jopa listautumista pörssiin. Yhteisöissä syntyi kiinnostusta käyttää kertynyttä varallisuutta muilla toimialoilla kuin mille valtion tuki oli myönnetty. Tämän seurauksena kävi selväksi, että muuttuneessa tilanteessa pelkät kohdekohtaiset rajoitukset ja herrasmiehsopimukset eivät enää riittäneet valtion tuen oikean kohdistumisen takaamiseksi, vaan myös omistajayhteisöjen toiminnan sääntely täytyi nostaa lain tasolle. Pelkät kohdekohtaiset rajoitukset eivät muuttuneessa toimintaympäristössä enää varmistaneet valtion lainoitustuen sekä pitkäaikaisen korotuen ohjautumista kokonaisuudessaan asukkaille. Valtion tukemaa ja sosiaalisten asukkaiden maksamaa varallisuutta uhkasi myös valua vapaille markkinoille, mikä olisi hyödyttänyt osaa toimijoista kilpailua vääristävällä tavalla.

Silloin nähtiin ongelmaksi se, että yhteisöillä oli mahdollisuus sulauttaa ja jakaa yksittäisiä vuokratoyhtiöitä siten, että niiden varallisuus olisi siirtynyt muulle kuin sellaiselle yhtiölle, jolle tuki oli alun perin tarkoitettu ja myönnetty. Omaisuutta oli myös mahdollista järjestellä siten, että taloudellisissa vaikeuksissa olevat vuokratolat

koottiin erilleen muusta asuntokannasta. Omistajayhteisön suuruudesta ja vakavaraisuudesta aiheutuva hyöty ei tällöin enää kohdistunut valtion tukemaan asuntokantaan, jolloin valtion tuki saattoi valua muille markkinoille kuin mille se oli tarkoitettu.

Myöskään vuokratalojen omistajille mahdollisesti jäävästä ylijäämästä ei ollut säännöksiä, jolloin julkinen valta ei voinut varmistaa sitä, että valtion maksama tuki todella kohdistui täysimääräisesti asukkaille eikä omistajille. Tuoton tuloutus tuli siten välttämättömäksi säätää niin, että omistaja saa omalle sijoitukselleen kohtuullisen tuoton, mutta ei perusteetonta hyötyä valtion tukemasta osiosta. Valtion tukemasta osiosta mahdollisesti jäävä ylijäämä jää nykyisten säännösten seurauksena yhteisöön parantamaan sen vakavaraisuutta ja se voidaan käyttää esimerkiksi yhteisön omistaman ARA-kannan kehittämiseen ja kunnossapitoon, tonttien hankintaan uusia ARA-kohteita varten, uusien ARA-asuntojen rakentamiseen tai hankintaan taikka vuokrien tai käyttövästikkeiden pitämiseen kohtuullisena.

Muuttunut tilanne palautettiin takaisin sellaiseksi, jollaisena se oli yhteisymmärryksessä valtion ja toimijoiden välillä pitkään toiminut, lakimuutoksella, joka säädettiin hallituksen esityksen laeiksi aravalain, vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (274/1998) perusteella. Yleishyödyllisyysäännökset tulivat voimaan 1.1.2000.

1.3

Lainsäädännön sisältö

Yhteisön nimeäminen yleishyödylliseksi on kuntia lukuun ottamatta edellytys sille, että yhteisölle myönnetty laina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi. Yleishyödyllisiksi hakeutuessaan yhteisöt sitoutuvat täyttämään julkisen palvelun velvoitteen. Yleishyödyllisyys on edellytys arava- ja korkotukilainojen myöntämiselle ja myös niille tuille, joiden myöntäminen on sidoksissa edellä mainittuihin lainoihin, kuten erityisryhmien investointiavustukselle.

ARA nimeää yhteisön yleishyödylliseksi. Jokainen yritys voi hakea yleishyödylliseksi nimeämistä. Yleishyödyllisten yhteisöjen lukumäärää ei ole rajoitettu, eikä ARAlla ole nimittämisessä harkintavaltaa, jos yritys täyttää lainsäädännössä määritellyt edellytykset.

Yleishyödyllisyysäännöksiä koskevan hallituksen esityksen 274/1998 vp. mukaan nimetyn yhteisön tulisi pääsääntöisesti pitää arava- ja korkotukilainoilla lainoitettut vuokratalot vuokra-asuntokäytössä myös rajoitusaikojen päättymisen jälkeen. Esityksessä todetaan, että tämä periaate sisältyy itse asiassa jo yhteisöjen toimintatarkoitukseen. Esityksessä katsotaan, että yleishyödylliseen asuntojen tuottamiseen ja tarjoamiseen ei voi sisältyä pyrkimystä saada mahdollisimman hyvää myyntivoittoa omistajille käyttö- ja luovutusrajoitusten päättymisen jälkeen asunnoista, joiden rakentamista, hankintaa tai perusparannusta on tuettu valtion varoilla ja joihin tarvittua pääomasta valtaosan asukkaat ovat maksaneet vuokrissa. Asuntojen luovuttaminen on kuitenkin mahdollista.

Yhteisö ei voi tulouttaa omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton. Tuloutus ei saa vaarantaa yhteisön tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan yleishyödyllisen yhteisön taloudellista tilannetta eikä vuokra-asuntokannan ylläpitoa. Valtioneuvosto säätää kulloisenkin enimmäistuottoprosentin ja tällä hetkellä se on 8 prosenttia.

Yleishyödyllinen yhteisö on velvollinen järjestämään asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden taseus on mahdollista, eikä se saa järjestellä yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu.

Yhteisö ei saa ottaa muita kuin yleishyödylliseen toimintaan liittyviä riskejä. Yhteisön lainan- ja vakuuksienantomahdollisuudet on laissa tarkkaan rajattu. Yhteisön osakkeet tai osuudet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena. ARA valvoo, että yhteisö täyttää laissa säädetyt edellytykset ja toimii niiden mukaisesti.

ARA-kohteita koskevien säännösten kokonaisuus on siten rakennettu niin, että koko yleishyödyllisen yhteisön omaisuus on mm. tuoton tuloutusta koskevien säännösten piirissä. Vaikka kohdekohtaisten rajoitusten loppuessa asukasvalinta ja asunnon myynti sekä alkuperäisen laina-ajan päättyessä vuokran suuruus vapautuvat yksittäisen kohteen osalta, yleishyödyllisyysäännökset rajoittavat edelleen sitä taloudellista hyötyä, jonka omistaja voi yhteisöstä saada.

Poikkeuksen tuoton tuloutusta koskevista säännöksistä muodostaa ennen 1.1.1980 aravalainoitettu asuntokanta. Tuoton tuloutussäännöksiä ei niiden säätämishetkellä haluttu ulottaa rajoituksetta menneisyyteen ja 1.1.1980 muodostui rajapyykiksi. Ennen tätä aravalainoitettuihin kohteisiin sijoitettujen varojen osalta tuoton tuloutus on vapaata sekä vuokra- että myyntitulojen osalta. Käytännössä näiden kaikkein vanhimpien kohteiden omistus on konserneissa järjestetty omiksi tytäryhtiöikseen, koska ennen ja jälkeen 1.1.1980 lainoitettujen kohteiden hallinnointi samassa yhteisössä olisi sängen mutkikasta. Yleishyödyllisen asuntokannan voi siten jakaa kahteen luokkaan, uuteen ja vanhaan, joita koskevat osittain erilaiset säännökset.

Vanhaa, ennen 1.1.1980 lainoitettua kantaa varten perustettuja yhtiöitä ovat esimerkiksi VVO Kiinteistökehitys Oy ja SATOkoti Oy. VVO Kiinteistökehitys Oy:llä tytäryhtiöineen on omistuksessaan noin 13 000 asuntoa. SATOkoti Oy puolestaan omistaa noin 7 750 asuntoa. SATO Oyj:n omistus on huomattavasti VVO Oyj:tä pienempi tämän vanhan kannan osalta, koska SATO Oyj on myynyt kantaa enemmän.

1.4

Tuoton tuloutuksen yhteisökohtaisuus

Yleishyödyllisyyden keskeinen piirre on paitsi toiminnan yhteiskunnallinen tarkoitus myös toiminnasta tuloutettavan tuoton kohtuullisuus. Nimettyjen yhteisöiden toiminta katsotaan kokonaisuudessaan yleishyödylliseksi. Yleishyödyllisyyteen liittyy jo käsitteellisesti ajatus siitä, ettei toiminta ole täysin markkinaehtoista eikä perustu mahdollisimman suuren voiton tavoitteluun.

Tuoton tuloutusta koskeva säännös sisältyy yleishyödyllisyysäännöksiin ja tuoton tuloutus säännellään siten yhteisökohtaisesti. Kohdekohtaisiin käyttö- ja luovutusrajoituksiin sisältyvä säännös omakustannusvuokran määräytymisestä kohdekohtaisten rajoitusten kestoaikana osoittautui 1990-luvun kuluessa riittämättömäksi takaa-aman sen, että tuki kohdistui asukkaille eikä valunut muille markkinoille.

Yleishyödylliseksi nimettyyn osioon voi kertyä ylijäämää sekä kohdekohtaisten rajoitusten alaisista että niistä vapautuneista kohteista. Vaikka kohdekohtaisten rajoitusten alaisten asuntojen vuokra määräytyy omakustannusperiaatteen mukaisesti, käytännössä esimerkiksi tulevia korjauksia varten kerätyistä varoista voi kertyä yh-

teisöön ylijäämää. Käytännössä tämä ylijäämä yleensä eliminoidaan muodostamalla tilinpäätöksessä asuintalovarausta, jotta yhteisö ei joutuisi maksamaan veroa. Ylijäämää kertyy myös niistä kohteista, joissa kohdekohtaiset rajoitukset ovat päättyneet ja vuokrat voivat määräytyä vapaasti. Ilman tuoton tuloutuksen yhteisökohtaista rajoitusta vuokrasta kertyvä ylijäämä olisi vapaasti siirrettävissä ulos yhteisöstä.

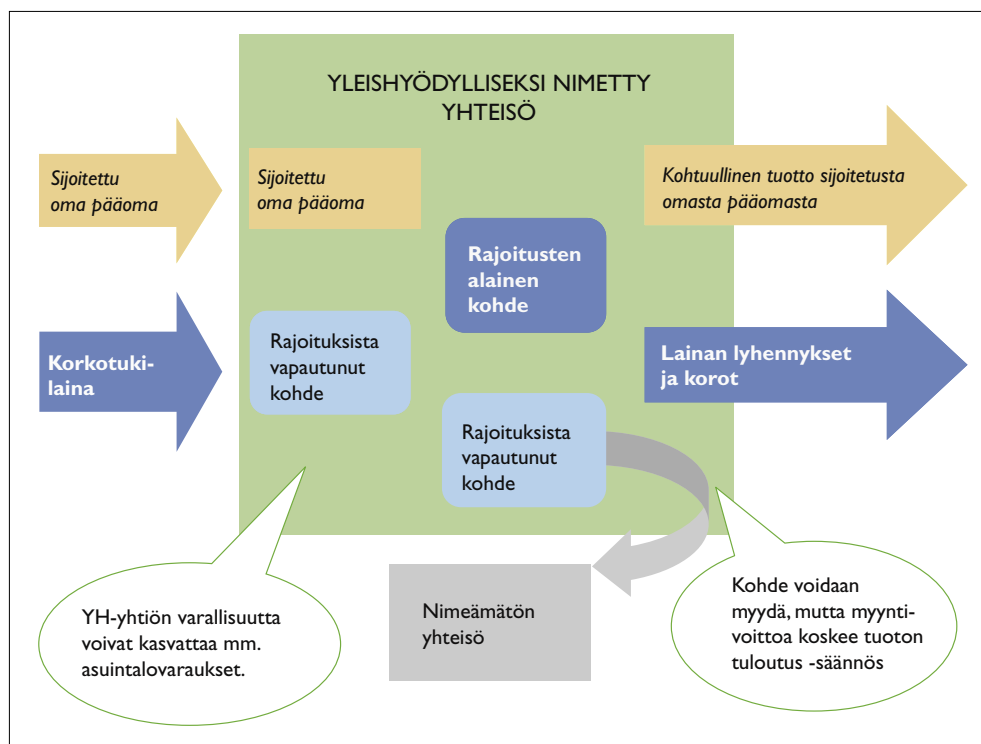
Molemmista tapauksista kyseessä on ylijäämä, joka kertyy valtion tukemasta ja asukkaiden vuokrana maksamasta asuntovarallisuudesta. Omistajien oma rahallinen panostus kohteisiin on hyvin pieni. Yleishyödyllisyysäännöksiä säädettäessä katsottiin oikeudenmukaiseksi, että omistajat voivat nostaa kohtuullista tuottoa ainoastaan itse sijoittamalleen pääomalle.

Muun muassa edellä todettu varautuminen tuleviin korjauksiin on sellainen omakustannusvuokraan sisältyvä erä, joka voisi ilman tuoton tuloutuksen säätelyä valua omistajille vastoin lainsäädännön tarkoitusta. Varautuminen korjauksiin ohjaa omistajia suunnitelmalliseen ja ennakoivaan kiinteistönhoitoon. Varautumista on pidetty tärkeänä paitsi peruskorjauksien suunnitelmallisuuden myös niiden rahoittamisen kannalta. Varautumisella myös vuokrien kehitys voidaan pitää tasaisena suurtenkin peruskorjausten yhteydessä. Varauksilla kerättyjen rahavarojen suhteen on otettava huomioon, että olisi kohtuutonta, että sosiaalisesti valitut asukkaat maksaisivat kiinteistön tulevat peruskorjaukset, jos vapautumisen jälkeen kyseisillä rahoilla korjattavien kiinteistöjen voitot ohjautuisivat rajoituksitta suoraan omistajille. Tällainen mahdollisuus voisi johtaa sellaiseen hyötymistarkoitukseen sosiaalisesti valittujen asukkaiden kustannuksella, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. Toisaalta olisi kyseenalaista estää valtion tukemassa asuntokannassa pitkäntähtäimen varautuminen peruskorjauksiin.

Valtion tukemasta kannasta yhteisöön kertyvä ylijäämä jää yhteisöön parantamaan sen vakavaraisuutta. Toiminta ei ole aina kaikkien kohteiden osalta voitollista, jolloin kertynyt ylijäämä auttaa kantamaan vastuuta myös tappiollisista kohteista. Muusta kuin tuleviin korjauksiin varautumisesta kerääntynyt ylijäämä voidaan käyttää esimerkiksi yhteisön asuntokannan kehittämiseen, tonttien hankintaan ja uusien kohteiden rakentamiseen. Ylijäämän turvin yhteisö voi lisäksi turvata vuokrankehityksen maltillisuuden kaikissa kohteissaan. Näin asukkaiden maksama ylijäämä myös hyödyttää ennen kaikkea asukkaita.

Tuottoa rajoitetaan yhteisökohtaisesti myös kilpailuneutraliteettisyistä. Sosiaalisesta asuntokannasta kertyvän ylijäämän valuminen muille kuin sosiaaliseen asuntorakentamiseen liittyville markkinoille tukiaikana vääristäisi kilpailua. Juuri näin uhkasi käydä ennen yleishyödyllisyysäännösten säätämistä 1990-luvulla kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten sitä estämättä. Valtion tukemat yhtiöt olisivat saaneet vapailla asuntomarkkinoilla toimiessaan kilpailua vääristävää etua muihin yrityksiin nähden, jos ne olisivat päässeet käyttämään sosiaalista asuntokantaa omistavien yhteisöjen ylijäämää esimerkiksi vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen taikka omistusasuntojen tuotannossa.

EU:n valtiontukioikeuden (ks. tarkemmin luku 3.1) mukaan julkisen vallan on valvottava, ettei julkisista varoista maksettua tukea saanut yritys tulouta tuetusta toiminnastaan kohtuullista korkeampaa tuottoa. Kohtuullisen tuoton määrä, sen säätäminen ja valvonta ovat jäsenvaltion sisäisesti päätettävissä.



Kuva 1. Yleishyödyllisen yhteisön rakenne.

1.5

Konsernirakenne

Kun yleishyödyllisyys säännökset säädettiin, olemassa olevissa yhtiöissä oli jo merkittävä määrä ARA-asuntokantaa. Yleishyödyllisyys säännösten säätämisen seurauksena monen konsernin tytäryhtiöiksi tuli sekä yleishyödyllisiä yhtiöitä että vapaarahoitteisia yhtiöitä. Myös tällainen tilanne huomioitiin säännöksissä.

Yleishyödyllisyys konsernissa -pykälän, joka on nykyisen korkotukilain 25 §, mukaan yleishyödyllisyys konsernissa tarkoittaa sitä, että sovellettaessa yleishyödyllisyys säännöksiä konsernissa käsitellään yhtenä kokonaisuutena samaan konserniin kuuluvia yleishyödyllisiksi nimettyjä yhteisöjä sekä sellaisia yhtiöitä, joilla on omistuksessaan valtion tukemia, kohdekohtaisten rajoitusten alaisia asuntoja, tai niiden hallintaan oikeuttavia osakkeita. Itse konserni ei ole yleishyödyllinen, mikäli emoa ei ole nimetty yleishyödylliseksi.

2 Yleishyödyllisyyden käsite muussa kotimaisessa lainsäädännössä

Suomessa yleishyödyllisen yhteisön määritelmä löytyy arava- ja korkotukilain lisäksi tuloverolaista (1535/1992). Tuloverolain 22 §:n 1 momentin mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos

- 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkissä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä;
- 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin;
- 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voittosuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Kaikkien kolmen ehdon tulee toteutua yhtäaikaaisesti. Vaikka suurin osa tuloverolain mukaisista yleishyödyllisistä yhteisöistä on yhdistyksiä tai säätiöitä, voi myös osakeyhtiö olla luonteeltaan yleishyödyllinen, mikäli se täyttää edellä mainitut kolme kohtaa.

Sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvään lainsäädäntöön ja verotukseen liittyvään lainsäädäntöön sisältyvät yleishyödyllisyyden käsitteet eivät ole verrannollisia. Yhteisö voi olla yleishyödyllinen sekä sosiaalisen asuntotuotannon että verotuksen näkökulmasta, mutta se edellyttää, että yhteisö täyttää molempien lainsäädäntöjen vaatimukset.

Kiinteistöstä saatava tulo katsotaan verotuksessa pääsääntöisesti veronalaiseksi kiinteistötuloksi, joten käytännössä vuokraustoimintaa harjoittavat yhteisöt ovat yleensä veronalaisia harjoittamastaan vuokraustoiminnasta. Sen sijaan yhteisön muu toiminta voi olla yleishyödyllistä toimintaa. Joissain tapauksissa myös vuokraustoiminta voidaan katsoa verovapaaksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain (680/76) ja tuloverolain 23 §:n mukaan.

3 EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädäntö

3.1

EU:n valtiontuki- ja kilpailuoikeusnäkökohdat

Yrityksille myönnettävät tuet sosiaalista asumista varten ovat EU-oikeudellisesti ns. SGEI-tukia ("services of general economic interest") eli yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyviin palveluihin myönnettäviä tukia, joita koskevat omat määräyksensä. Tällaisilla palveluilla tarkoitetaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomaisen voi asettaa palvelun tuottajalle julkisen palvelun veloitteen. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Muista palveluista SGEI-palvelut eroavat siinä, että julkisen vallan on turvattava niiden tarjonta kaikissa olosuhteissa. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi asumiseen, energiantuotantoon, liikenneyhteyksiin ja terveydenhuoltoon liittyvät palvelut.

EY:n valtiontukisäännöt koskevat kaikkia toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yritykselle taloudelliseen toimintaan tukea. Tuen muodolla ei ole merkitystä eli se voi olla esimerkiksi suoraa rahallista tukea, korkotukea tai takauksen muodossa annettavaa tukea. Yrityksiksi EY-valtiontuki-oikeudessa katsotaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat tahot eli määritelmä ei ole sidoksissa Suomen yhtiölainsäädäntöön.

Komissio on päätöksessään 2005/842/EY, jota kutsutaan epävirallisesti myös "Montin paketin" päätökseksi, linjannut edellytykset sille, milloin SGEI-palvelun tuottamisesta maksettava korvaus soveltuu yhteismarkkinoille.¹ Päätöksen edellytysten täytyessä tukea ei myöskään tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle. Suomen asuntopoliittisiin tukiin sovelletaan tätä päätöstä.

Jotta valtiontuki soveltuisi yhteismarkkinoille, on keskeistä, että tuki ohjautuu nimenomaan niille markkinoille, joille se on myönnetty. Tuki ei saa päätyä hyödyttämään saajayritystä sen jollain toisella toimintalohkolla, koska yritys saisi siitä

¹ Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden toteuttamisesta maksettavan korvauksen suhdetta valtiontukisääntöihin on arvioitava myös Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomion Altmark Trans (asia C-280/00) pohjalta. Tuomiossa määritellään neljä kumulatiivista kriteeriä, joiden täytyessä kyseessä ei lainkaan ole valtiontuki:

- 1) Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun veloitteiden täyttäminen ja nämä veloitteet on määriteltävä selvästi.
- 2) Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
- 3) Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa kustannuksista, joita julkisen palvelun veloitteiden täyttäminen edellyttää.
- 4) Jos palveluntuottaja ei valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavien kustannusten taso tulee määritellä vertaamalla niitä siihen, mitä hyvin johdetun ja vastaavankaltaisia palveluja tuottamaan kykenevälle keskivertoyritykselle koituisi ko. veloitteiden täyttymisestä.

Mikäli ehdot eivät täyty, kysymyksessä on valtiontuki.

oikeudetonta etua kilpailijoihinsa nähden ja kilpailu vääristyisi. Niinpä esimerkiksi sosiaaliseen asuntorakentamiseen myönnetty tuki ei saa päätyä hyödyttämään yritystä vapailla asuntomarkkinoilla. Tämän takia valtion on mm. valvottava, ettei yritys tulouta tuetusta toiminnastaan kohtuullista korkeampaa tuottoa. Yleisesti asia on kuitenkin koettu erityisen haasteelliseksi juuri sosiaalisen asumisen sektorilla, koska asunnot rahoitetaan käytännössä valtion tuella ja asukkaiden maksamille vuokrilla ja yrityksen oma rahallinen sijoitus niihin on hyvin vähäinen. Suomen ratkaisua, jossa omistajat saavat kohtuullisen tuoton sijoittamilleen varoille, mutta eivät valtion tukemalle osuudelle, voi pitää EU-näkökulmasta onnistuneena.

Pelkät kohdekohtaiset rajoitukset eivät siten riitä tekemään aravalainoituksesta ja korkotuesta sekä niihin liittyvistä tukimuodoista soveltuvia yhteismarkkinoille. Yhteismarkkinat edellyttävät, että varsinkin tuoton tuloutusta koskevat seikat on säädelty niin, että tuotto on kohtuullinen. EU-oikeus ei kuitenkaan aseta edellytyksiä muodolle, jolla näistä asioista säädetään – ts. mitään suomalaista "yleishyödyllisyyslainsäädäntöä" ei sellaisenaan edellytetä. Oleellista ei olekaan se, millä nimellä näistä asioista puhutaan, vaan se, että niistä ylipäätään on säädetty. Yleishyödyllisyys-säännöksiin keskeiset elementit on oltava lainsäädännössä muodossa tai toisessa. EU-oikeus jättää silti myös liikkumavaraa säädösmuutoksille, kunhan muutoksilla ei vaaranneta keskeisiä tuen hyväksyttävyyden edellytyksiä. Sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvien rajoitusten keston EU-oikeus ei ota suoraan kantaa eikä sitä koskevia ennakkopäätöksiä ole vielä olemassa.

Vaikka Suomen asuntopoliittisia tukia koskevien lakien päälinjat on säädetty jo ennen Montin paketin antamista, niiden logikka on pitkälti verrannollinen toisiinsa. Suomen asuntopoliittinen lainsäädäntö täytti jo valmiiksi Montin paketin asettamat edellytykset, eikä päätöksen voimaantulo vuonna 2005 aiheuttanut Suomessa vaatimuksia lainsäädännön muutoksiksi. Kaikkia kansallisista lähtökohdista tulevia muutostarpeita on kuitenkin nykyään aina tarkasteltava suhteessa Montin paketin päätökseen, jotta lainsäädäntö myös säilyy SGEI-tukena ja täyttää päätöksen edellytykset. Silloin asuntopoliittisiin tukiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia ei tarvitse notifioida komissiolle ja muutokset on mahdollista saada voimaan huomattavasti nopeammin kuin mitä muuten olisi mahdollista.

3.2

Yleishyödyllisyyden käsite Euroopan Unionissa ja muissa jäsenvaltioissa

Yleishyödyllisyys on Euroopan Unionin lainsäädännössä ja monien jäsenvaltioiden omassa lainsäädännössä kiistanalainen käsite. Yhteisymmärrys vallitsee kuitenkin siitä, että yleishyödyllisyyteen kuuluu perusoikeuksien täysimääräisen hyödyntämisen kannalta ihmisille keskeiset palvelut. Tällaisten palveluiden on oltava laadukkaita, helposti saatavissa olevia ja kohtuuhintaisia. Samalla palvelujen järjestämisessä on varmistettava, ettei niillä ole kilpailua vääristävää vaikutusta. Jäsenvaltioiden on myös valvottava yleishyödyllisten palvelujen kohtuuhintaisuutta.

Yleishyödyllisiä palveluja tarkastellaan tyypillisesti perusoikeus- ja verotusnäkökulmasta. Yleishyödyllisiin palveluihin liitetään usein erityyppisiä verohuojennuksia vastineeksi siitä, että niitä tuottavien yhteisöjen toiminta katsotaan koituvan suurten

henkilöryhmien hyödyksi ja että se tuottaa järjestäjilleen vain rajattua tuottoa tai ei tuottoa lainkaan. Yleishyödyllisyyden määritelmät vaihtelevat maittain. Joidenkin jäsenvaltioiden oikeuskäytännöissä määritellään yleishyödyllisyys hyvin yleisellä tasolla; esimerkiksi siten, että yleishyödylliseksi toiminnaksi katsotaan mikä tahansa toiminta, josta on "yhteistä hyötyä". Toisissa jäsenvaltioissa seula on tiukempi, niin että yleishyödyllisyysstatuksen saa esimerkiksi vain erityisen nimeämisen kautta.

"Yleishyödyllisyys" ei terminä liity kaikkien jäsenvaltioiden sosiaalisen asuntotuotannon tukiin. Muiden maiden mahdollisista "yleishyödyllisyysäännöksistä" ei siten ole vertailukohteeksi Suomen vastaaville säännöksille, koska asuntopoliittisiin tukiin liittyvät kansalliset ratkaisut ovat hyvin erityyppisiä. Lainsäädännössä käytetyt termit eivät kuitenkaan ole yhteismarkkinoiden kannalta keskeisiä, vaan se, että tietyt asiat on otettu lainsäädännössä huomioon riippumatta kussakin maassa omaksutuisista käsitteistä. Vertailtaessa Suomen asuntopoliittista yleishyödyllisyysäännöstä muihin maihin, olisi huomioon otettava muiden maiden koko asuntopoliittisiin tukiin liittyvä lainsäädäntökokonaisuus.

3.3

Sosiaalista asuntotuotantoa koskeva lainsäädäntö muissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa

3.3.1

Yleistä

Asuntopolitiikka kuuluu Euroopan Unionin jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. Asuntopolitiikan ja tukijärjestelmien kirjo on jäsenvaltioissa hyvin suurta ja perustuu niin historiallisiin, kulttuurisiin, taloudellisiin kuin osittain asenteellisiin seikkoihin. Asuntopoliittisia tukia nykyään yhdistävä piirre on Unionin valtiontukioikeus.

Euroopan Unionilla ei ole kompetenssia puuttua jäsenvaltioiden asuntopoliittisiin ratkaisuihin muutoin kuin valtiontukioikeuden kautta. Ennen Montin paketin antamista vuonna 2005 unioni ei myöskään ole kerännyt tietoja jäsenvaltioiden asuntopoliittisista ratkaisuista. Montin paketissa jäsenvaltioille annettu velvoite raportoida SGEI-palveluihin liittyvien tukien yhdenmukaisuudesta paketin ehtoihin nähden tulee aikanaan kokoamaan tietoa eri valtioiden tukijärjestelmistä. Ensimmäinen SGEI-palveluihin liittyvä raportointi on tehty komissiolle vuoden 2008 joulukuussa. Komissio ei vielä vuoden 2010 alkuun mennessä ole antanut palautetta kansallisista raporteista.

Toistaiseksi tieto jäsenvaltioiden asuntopoliittisiin tukiin liittyvästä lainsäädännöstä on saatavissa vain jäsenvaltioilta itseltään taikka erilaisilta etujärjestöiltä. Esimerkiksi etujärjestöjen kokoaman tieto painottuu kuitenkin eri asioihin kuin asuntoihin ja yhteisöjen toimintaan liittyviin tarkkoihin rajoituksiin taikka valtiontukioikeudelliseen pohdintaan. Tarkka tieto kansallisen lainsäädännön sisällöstä ja sen soveltamisesta on useimmiten saatavilla vain valtion omalla kielellä, mikä tuo oman haasteensa yksityiskohtaisen tiedon saamiseen.

3.3.2

Ruotsi

Ruotsin asuntopoliittiset ratkaisut eroavat etenkin valtiontukioikeuden näkökulmasta suuresti Suomen ja muiden EU-maiden ratkaisuista. Ruotsissa valtion tuella rakennetut asunnot eivät ole sosiaalisia, vaan varallisuus- ja tulotasosta riippumatta kaikkien saatavilla. Komissio on arvostellut ratkaisua. Yksityiset vuokranantajat ovat tehneet komissiolle valituksia siitä, että tuki julkisen sektorin toimijoille vääristää kilpailua. Ruotsi on viime vuosina leikannut jyrkästi valtion tukea asuntorakentamiseen.

Ruotsi ei sovelle asuntopoliittisiin tukiinsa Montin pakettia, eikä lue sosiaalista asuntotuotantoa SGEI-palveluksi. Tuetut hankkeet on notifioitu komissiolle aina erikseen.

Koska Ruotsin kaikki tuet notifioidaan komissiolle, niiden soveltuvuus yhteismarkkinoille tulee joka kerta erittäin tarkkaan arvioitavaksi. Käytännössä tukia voidaan myöntää ainoastaan, jos ne ovat perustamissopimuksen 87.3 artiklan mukaisia. Komissio on katsonut, että ainoastaan tietyn määräajan voimassa olevat asumisen tukimuodot täyttävät artiklan vaatimukset.

3.3.3

Tanska

Tanskassa sosiaalinen asuminen kattaa noin 17 prosenttia koko asuntokannasta. Noin joka viides tanskalainen asuu valtion tukemassa asuntokannassa.

Tanska katsoo, että asuntopoliittiset tuet ovat SGEI-palvelua ja soveltaa niihin Montin paketin päätöstä samoin kuin Suomi. Sosiaalista asuntotuotantoa tuottavat ja ylläpitävät yhteisöt ovat Tanskassa voittoa tavoittelemattomia. Tällaisia yhteisöjä on noin 700 kappaletta ja ne jakautuvat yli 7400 taloudellisesti itsenäiseen kiinteistöyhtiöön. Vuokralaiset omistavat yhteisöllisesti kiinteistöomaisuuden, mutta eivät voi saada omistuksestaan mitään henkilökohtaista voittoa. Vuokralaisdemokratia on erittäin pitkälle kehittyntä.

Sosiaalista asuntotuotantoa tuottavien ja ylläpitävien yhteisöjen toimiala on rajoitettu asuntosektoriin ja ne voivat rakentaa uusia kohteita ainoastaan kunnan luvalla. Vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteella. Mahdolliset voitot on käytettävä uustuotantoa ja ylläpitoa varten.

3.3.4

Alankomaat

Alankomaissa on noin 500 yhdistystä ja säätiötä, jotka tuottavat ja hallinnoivat sosiaalisia asuntoja. Sosiaalista asuntokantaa Alankomaissa on noin 2,4 miljoonaa asuntoa, joka on noin 35 prosenttia koko asuntokannasta.

Alankomaissa tehtiin 1990-luvun puolivälissä suuria muutoksia sosiaalisen asuntopoliitiikan kentässä. Aiemmin valtion tuella toimineet sosiaalisia asuntoja tuottaneet yhteisöt muutettiin markkinaehtoisesti toimiviksi yrityksiksi, jotka vastasivat omasta rahoituksestaan. Valtion tukia yrityksille leikattiin rajusti. Tämän jälkeen sosiaalisen asuntotuotannon yritykset ovat leventäneet toimialaansa ja tarjoavat nykyään laajasti myös erityyppisiä palveluja. Sosiaalisen asuntotuotannon yrityksiä on kuitenkin edelleen oltava hallituksen "sosiaalisiksi" hyväksymiä. Ne noudattavat toiminnassaan

yhteisöjen muodostaman katto-organisaation Aedes'n määrittelemiä toimintaperiaatteita. Yhteisöjen toimintatapojen välillä on kuitenkin suuria eroja.

Euroopan komissio on kyseenalaistanut Alankomaiden mallin ja katsonut sen haittaavan markkinoiden toimivuutta. Alankomaissa on sosiaalisen asumisen sektorilla valmisteilla muutoksia, joiden tarkoituksena on saattaa sosiaalisen asumisen malli yhteensopivaksi Euroopan Unionin kilpailu- ja valtiontukioikeuden kanssa. Prosessin lopputulos saattaa olla, että voittoa tavoittelemattomat yritykset erotetaan voittoa tavoittelevista ja niitä tulee koskemaan erityyppiset säännöt.

4 Vuokra-asunnot ja yleishyödylliset toimijat Suomessa

4.1

Vuokra-asuntojen omistuksen päälinjat

Suomessa on vuokra-asuntoja noin 760 000 kappaletta. Näistä noin puolet on kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia vuokra-asuntoja. Näissä niin sanotuissa ARA-vuokra-asunnoissa asuu noin 700 000 ihmistä. ARA-asunnoista valtaosa on kunnallisten vuokrataloyhtiöiden omistuksessa.

Suurimman vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen omistajaryhmän muodostavat yksityishenkilöt ja kuolinpesät, joiden omistuksessa on noin 60 prosenttia näistä asunnoista. Lopun 40 prosentin omistuksen jakautumisesta on erittäin vaikea saada tietoa. 2000-luvun alkuvuosina uusia vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja on rakennettu huomattavan vähän, korkeintaan muutamia satoja asuntoja vuodessa.

4.2

ARA-asuntokannan kohdekohtaisten rajoitusten kesto

Valtion tukemien ARA-vuokra-asuntojen kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten kesto vaihtelee sen mukaan, koska kohteelle on myönnetty valtion tukea ja mihin tarkoitukseen tuki on myönnetty. Rajoitusten kesto on vaihdellut historian saatossa pääsääntöisesti 20–45 vuoden välillä. Tällä hetkellä käyttö- ja luovutusrajoitukset kestävät korkotuetussa vuokra-asuntojen uustuotannossa 40 vuotta. Perusparrannuskohteissa rajoitukset kestävät 30 vuotta. Hakemuksesta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi laissa kuvattujen edellytysten täytyttyessä myöntää vapautuksen rajoituksista asettamallaan ehdoilla jo aikaisemmin.

Tällä hetkellä ARA-asuntokannassa on kokonaisuudessaan noin 431 700 rajoituksenalaista vuokra- tai asumisoikeusasuntoa. Vuoden 2009 lopussa oli määrärajoitusten alaisia aravavuokra-asuntoja yhteensä 342 500 kappaletta; aravavuokra-asuntoihin rinnastettavia korkotukivuokra-asuntoja 17 500 kappaletta sekä pysyvästi rajoitusten alaisia asumisoikeusasuntoja vajaa 35 000 kappaletta. ARA-asuntokantaan sisältyy lisäksi ennen vuotta 2002 lainoitettuja 20 vuoden vuokratähtövelvoitteen alaisia korkotukiasuntoja yhteensä 36 700 kappaletta, joiden asukasvalinta ja luovutuksensaajatahot ovat säänneltyjä, mutta luovutushinta ja vuokranmääritys ovat vapaita.

Aravarajoitusten alaisia vuokra-asuntoja on 1970-luvulta alkaen vapautunut tai vi-ranomaispäätöksin vapautettu yhteensä noin 72 000 kappaletta, joista 40 800 asuntoa on ajoittunut vuoden 2003 jälkeiselle ajanjaksolle.

Vuosina 2010–2019 rajoitusaika päättyy arvioilta 73 400 vuokra-asunnolta, mikä on 18,5 prosenttia tämän hetken rajoituksenalaisesta ARA-vuokra-asuntokannasta. Asunnoista on 47 200 arava-asuntoja ja 26 200 rajoitukseltaan 20-vuotisia korkotukiasuntoja. Vuosien 2020–2029 välisenä aikana rajoitukset tulevat päätymään noin 71 500 ARA-vuokra-asunnolta jakautuen noin 61 000 arava-asuntoon ja 10 500 korkotukiasuntoon. Pääkaupunkiseudulla vapautuu 2010–2019 välisenä aikana yhteensä 13 800 arava-asuntoa ja 12 900 korkotukiasuntoa. Lähimmän kymmenen vuoden aikana vapautuvista arava-asunnoista suurin osa on muiden kuin kuntien omistamia asuntoja. Tämä johtuu siitä, että kunnat ovat muita omistajia useammin peruskorjanneet asuntoja arava- tai korkotukilainalla, mikä on pidentänyt kohteiden rajoitusaikaa. Toisaalta kunnat omistavat 20 vuoden korkotukikohteista vain runsaan neljäsosan.

Viranomaispäätöksin mahdollisesti vapautuksen saavia vuokra-asuntoja lukuun ottamatta olisi vuoden 2010 ARA-vuokra-asuntokannasta tilastojen pohjalta tehdyn arvion mukaan edelleen rajoitusten piirissä vuoden 2020 alussa noin 323 000 kappaletta ja vuoden 2030 alussa noin 252 000 kappaletta, jos tulevaa uustuotantoa ei oteta lukuun.

Asuntojen säilymiseen vuokra-asuntoina ja vuokrakehitykseen vaikuttavat keskeisesti omistajien tavoitteet asuntojen suhteen. Pääkaupunkiseudun kuntien, osan suurimmista yleishyödyllisistä yhteisöistä ja erityisryhmien asuntojen omistajien voi ennakoida pitävän jatkorajoituksista lähivuosina vapautuvat ARA-asunnot todennäköisesti edelleen vuokrakäytössä. Etenkin kasvavissa kunnissa on kuitenkin syytä ottaa huomioon rajoitusten päättyminen tulevaisuudessa. Sijoittajien kiinnostus kasvuseuduilla olevaa rajoitusten alaista ARA-asuntokantaa kohtaan kertoo siitä, että asuntoihin liittyy myös tuotto-odotuksia.

4.3

Yleishyödyllisiksi nimetyt toimijat

Yleishyödyllisiksi nimettyjä yhteisöjä on Suomessa vuonna 2009 noin 490 kappaletta. Kunnallisia vuokratyöyhtiöitä on tämän lisäksi 1 100 kappaletta.

Yleishyödylliset yhteisöt on mahdollista nykyään jakaa pääpiirteissään kahteen ryhmään: perinteisiin yleishyödyllisiin ja toisaalta enemmän markkinaehtoisesti orientoituneisiin yhteisöihin. Suurin osa yleishyödyllisistä yhteisöistä kuuluu ensin mainittuun ryhmään. Ne ovat pääosin pieniä, jotain tiettyä erityisryhmää varten asuntoja paikallisesti tuottavia toimijoita, jotka eivät tavoittele toiminnallaan voittoa.

Toiseen ryhmään kuuluu suurimpia yleishyödyllisiä yrityksiä, joiden omistajat ovat julkisia osakeyhtiöitä. Näiden konsernien emoyhtiöiden toiminta on painottunut markkinaehtoisesti eikä näiden yhtiöiden omistuksessa olevien yleishyödyllisiksi nimettyjen yhtiöiden toiminta-ajatus siksi rakennu samalla tavoin yleishyödyllisyyden varaan kuin ensimmäisen ryhmän yritysten. Silti näiden suurten toimijoidenkin välillä on merkittäviä eroja. Joidenkin yhtiöiden yhteiskuntavastuu on selvästi toisia korkeampi. Joidenkin yleishyödyllisten yhtiöiden emoyhtiöiden suunnitelmissa on ollut listautua pörssiin. Listautumissuunnitelmat ovat osaltaan todennäköisesti lisänneet tytäryrityksissä painetta saada yleishyödyllisyysäännöksiin muutoksia, sillä konsernin yleishyödyllisen osion sisällä oleva varallisuus arvostetaan listautumisen

yhteydessä nollaksi. Käytännössä SATO Oyj ja Avara Suomi Oy ovat nyt lopettaneet uusien kohteiden rakentamisen yleishyödyllisiin yhtiöihinsä kokonaan.

Kaikki yleishyödylliset yhteisöt, sekä suuret että pienet, omistavat koko ARA-kannasta yhteensä noin 30 prosenttia eli noin 135 500 asuntoa. Valtaosan ARA-kannasta omistavat siten muut tahot kuin yleishyödylliset yhteisöt, käytännössä kunnat. Kuntien yhtiöiden omistuksessa on kaikkiaan noin 260 000 ARA-asuntoa. Viime vuosina jotkin kunnat ovat linjanneet, ettei vuokra-asuntojen omistus enää kuulu niiden ydin toimialaan, minkä seurauksena ne ovat olleet halukkaita myymään asuntokantaansa ja luopumaan uustuotannosta. Toisaalta monet kunnat, etenkin kasvukeskusaluilla, ovat erittäin aktiivisia toimijoita sosiaalisen asuntotuotannon saralla.

SATO Oyj:n, VVO-yhtymä Oyj:n ja Avara Suomi Oy:n konsernien omistuksessa on yhteensä noin 11 prosenttia ARA-vuokra-asuntokannasta. Näistä kolmesta VVO-yhtymä Oyj:n konserni on selvästi suurin yhteensä noin 32 100 rajoitusten alaisella ja noin 1 600 rajoituksista vapautuneella asunnolla. SATO Oyj:llä rajoitusten alaisia asuntoja on noin 16 100 kappaletta ja rajoituksista vapautuneita noin 6 200 kappaletta. Lisäksi VVO-yhtymä Oyj:n ja SATO Oyj:n yhteisesti omistamalla Suomen Asumisoikeus Oy:llä eli Asokodeilla on omistuksessaan noin 13 800 asumisoikeusasuntoa.

5 Yleinen taloudellinen tilanne ja asuntotuotanto

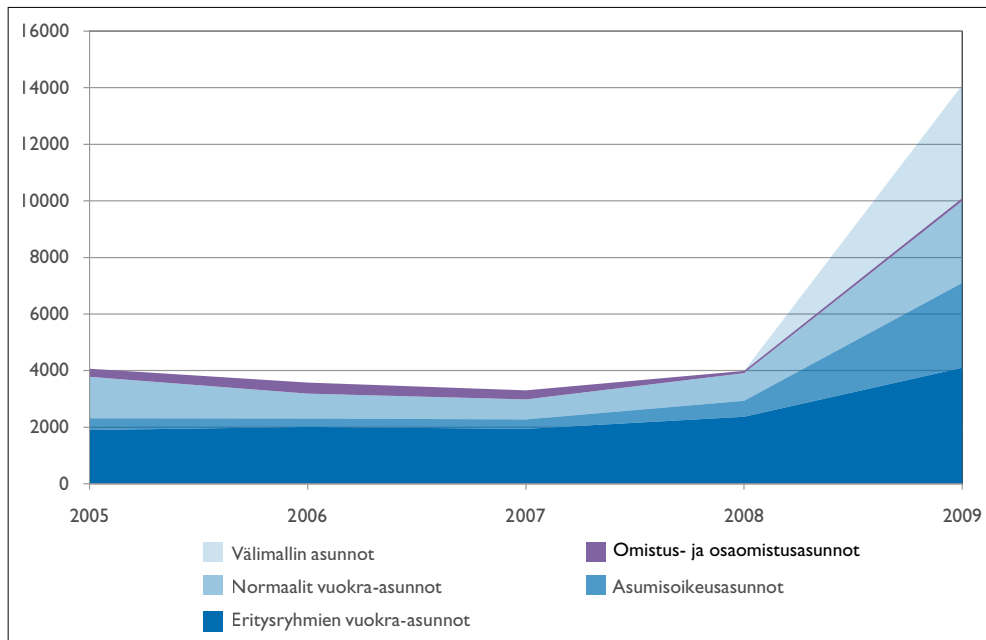
Koko 2000-luvun alku aina vuoden 2008 syksyyn saakka on ollut vahvan omistusasuntotuotannon aikaa. Omistusasuntojen vahvaa kysyntää tukivat sekä vahva talouskasvu, rahoituksen hyvä saatavuus että asuntolainojen maltilliset korot.

Uusia valtion tukemia sosiaalisia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja alettiin 1990-luvulla rakentaa keskimäärin 14 000 kappaletta vuosittain. Vielä vuonna 2001 aloitettiin noin 12 000 uuden valtion tukeman asunnon rakentaminen. Kotitalouksien asumisvalintojen painottuessa voimakkaasti omistusasuntoihin tuottajien kiinnostus valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoa kohtaan väheni 2000-luvulla aina viime vuoteen saakka niin, että vuoden 2008 lopulla alkanutta taantumaa edeltävinä vuosina uustuotantoa aloitettiin noin 3 000–4 000 asuntoa vuodessa. Yli puolet näistä asunnoista rakennettiin jonkin erityisryhmän asunnoiksi, ei tavallisiksi sosiaalisiksi vuokra-asunnoiksi. Tavallisten sosiaalisten vuokra-asuntojen rakennuttajina olivat pääasiassa kunnalliset vuokrataloyhtiöt. Suuret yleishyödylliset yhteisöt supistivat ja osin vetäytyivät kokonaan valtion tukemien vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuottamisesta 2000-luvulla ennen taantumaa alkamista.

Omistusasuntojen kysyntä alkoi heiketä kesällä 2008 niin, että syksyn kuluessa rakennusyrietyksille alkoi jäädä runsaasti uusia, myymättömiä omistusasuntoja joko valmiina tai rakenteilla. Tämä lähes pysähdytti omistusasuntojen aloitukset ja alkoi suunnata tuottajien kiinnostusta valtion tukemaan tuotantoon. Kun vuonna 2007 aloitettiin yhteensä noin 31 000 asunnon rakentaminen, viime vuonna käynnistyivät kaikkiaan noin 24 400 uuden asunnon rakennustyöt.

Kiinnostus valtion tukemaan yleishyödyllisten yhteisöjen ja kuntien rakennuttamaan normaaliin sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon ja erityisryhmien asuntotuotantoon alkoi jossain määrin lisääntyä syksystä 2008 alkaen. Vuonna 2008 tätä tuotantoa aloitettiin noin 4 000 asuntoa. Alentuva kustannus- ja tonttihintataso parantavat valtion tukeman asuntotuotannon edellytyksiä edelleen. Valtio on myös tukenut asuntotuotantoa erilaisilla elvytystoimilla. Vuonna 2009 valtion tukema tuotanto enemmän kuin kolminkertaistui edellisvuoteen nähden, ja vuoden 2010 talousarvioesitykseen sisältyvät valtuudet antavat rahoitukselliset edellytykset tämän tuotantotason säilymiselle suhdannesyistä vielä vuonna 2010. Huhtikuun 2009 alussa suhdannesyistä voimaan tullut yleishyödyllisen osion ulkopuolista tuotantoa koskeva määräaikainen niin sanottu välimalli korkotuettujen vuokra-asuntojen rakentamiseen on osaltaan vilkastuttanut asuntotuotantoa. Lisääntynyt tuotanto ei siten koske yksinomaan sosiaalista asuntotuotantoa.

Vuoden 2009 jälkimmäisen vuosipuoliskon aikana asuntokysynnän ja -markkinoiden elpyminen on ollut kokonaisuutena ripeämpää kuin vielä alkukesällä yleisesti ennakoitiin. Myös vapaarahoitteinen tuotanto on nyt alkanut vireytyä uudelleen. Vahvistunut omistusasuntokysyntä ja parantunut vuokra-asuntojen tarjonta ovat johtaneet myös vuokratason hienoiseen laskuun.



Kuva 2. Valtion tukema asuntotuotanto vuonna 2009 (aloitukset).

6 Yleishyödyllisten yhteisöjen taloudellinen tilanne ja voitonjako

Käytännössä yhteisöt, joita tuoton tuloutus koskee, eivät ole jakaneet sallittua vuotuista tuottoa kokonaisuudessaan, vaan osa tuotosta on jätetty yhtiöön, josta se on nostettavissa haluttuna ajankohtana. Halukkuuteen jakaa tuottoa omistajalle on todennäköisesti vaikuttanut se, että yhteisön on, jakaakseen osinkoa omistajalleen, näytettävä verotettavaa tuloa, josta verojen maksun jälkeen voitonjakokelpoiset varat muodostuvat. Tosin verojen maksua voi välttää jakamalla tuottoa omistajalle myös konserniavustuksen muodossa. Tämä puolestaan edellyttää mm. sitä, että saajaa ja antajaa käsitellään verotuksessa elinkeinoverolain alaisina yhtiöinä, mikä puolestaan edellyttää laajamittaisen vuokraustoiminnan harjoittamista ja näin ollen koskettaa vain isoimpia yhtiöitä.

Selvitykset osoittavat, että neljä suurinta sosiaalista vuokraustoimintaa harjoittavaa yhtiötä; VVO-yhtymä Oyj, SATO Oyj, Avara Suomi Oyj ja TA-yhtymä Oy; jakoivat tuoton tuloutuksen rajoituksen piirissä olevista yhtiöistään vuonna 2006 osinkoa ja konserniavustusta yhteensä 2,4 milj. euroa, kun varoja olisi voitu enimmillään kumulatiivisesti kertyneen tuoton puitteissa jakaa 13,5 milj. euroa. Vastaavasti vuonna 2007 jaettiin 4,2 milj. euroa, kun jaettavissa olisi ollut enimmillään 17,1 milj. euroa. Voitonjakokelpoisia varoja yhtiöissä oli vuoden 2007 lopussa 4,9 milj. euroa. Purkamattomien asuintalovarausten määrä oli 144,9 milj. euroa ja rahoitusylijäämää oli kertynyt yhteensä 68,3 milj. euroa.

Kertynyt rahoitusylijäämä osoittaa, että asuintalovaroja purkamalla ja veroja maksamalla yhtiöiden olisi ollut mahdollista jakaa lain sallima kumulatiivisesti kertynyt 13,5 milj. enimmäistuotto omistajilleen myös osingon muodossa. Osingon maksua rajoittanee kuitenkin yhtiöiden verosuunnittelu. Tuoton ulosmaksua rajoittaa myös se, että purkamattomiin asuintalovaroiksiin liittyvät varat, jotka on kerätty tulevia korjauksia varten, eivät ole jaettavissa yhtiön ulkopuolelle, vaan varat ovat niin sanotusti korvamerkittyjä käytettäväksi alkuperäiseen tarkoitukseensa.

7 Sidosryhmien suhtautuminen yleishyödyllisyssäännöksiin

7.1

Alan toimijoiden ja muiden sidosryhmien kuuleminen

Työryhmä on työnsä aikana kuullut toimialaa ja muita sidosryhmiä laajasti. Työryhmä on alkuvuonna 2009 tavannut Avara Suomi Oy:n, Finanssialan Keskusliitto ry:n, Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto Att:n, Helsingin seudun kauppakamarin, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen, Nordea Pankki Suomi Oyj:n, S-Asunnot Oy:n, SATO Oyj:n, TA-Yhtymä Oy:n, VAV Asunnot Oy:n sekä VVO-yhtymä Oyj:n edustajat. Useimmat näistä yhteisöistä ovat antaneet myös kirjallisen lausunnon. Kirjallisen lausunnon työryhmä on saanut lisäksi Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:ltä sekä Kuntaliitolta. Vuokralaisten keskusliitto ry ei tässä yhteydessä antanut lausuntoa. Lisäksi työryhmä on käynyt keskusteluja oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön edustajien kanssa.

Saamansa palautteen perusteella työryhmä hahmotteli mahdollisia muutosehdotuksia ja järjesti niistä toisen kuulemis- ja keskustelukierroksen syksyllä 2009. Tällöin työryhmä tapasi valtiokonttorin, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön vero-osaston, työ- ja elinkeinoministeriön, Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto Att:n, VAV Asunnot Oy:n, SATO Oyj:n, VVO-yhtymä Oyj:n, Avara Suomi Oy:n, S-Asunnot Oy:n, TA-Yhtymä Oy:n, Kunta-asunnot Oy:n, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n, Kuntaliiton, Vuokralaisten keskusliitto ry:n, Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen ja Tampereen vuokratalosäätiön edustajat. Lisäksi työryhmä sai kirjallisen lausunnon Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varmalta.

7.2

Ensimmäisellä kuulemiskierroksella kannat jakaantuivat

Ensimmäisellä kuulemiskierroksella vuoden 2009 alussa kuultavat tahot olivat yksimielisiä siitä, että valtion tukemaan sosiaaliseen asuntotuotantoon on liityttävä tiettyjä rajoituksia. Mielipiteet erosivat kuitenkin suuresti rajoitusten sisällön ja keston osalta. Osa kuultavista tahoista koki nykyisten yleishyödyllisyssäännösten luovan toiminnalle oikeat puitteet, eikä näillä tahoilla ollut ehdotuksia yleishyödyllisyssäännöksien muuttamiseksi. Tällaisia tahoja ovat olleet esimerkiksi kunnalliset vuokrataloyhtiöt. Myöskään S-Asunnot Oy:n ja TA-Yhtymä Oy:n edustajilla ei ollut huomautettavaa nykyisten yleishyödyllisyssäännösten tarjoamiin toimintaedellytyksiin.

Osa kuultavista tahoista sen sijaan katsoi, että yleishyödyllisyysäännökset haittaavat yhteisöjen toimintaa, uusien pääomien saamista alalle ja uustuotannon käynnistymistä. SATO Oyj ja Avara Suomi Oy:n edustajat kertoivat yleishyödyllisyysäännösten muodostavan esteen uustuotannon aloittamiselle. VVO-yhtymä Oyj:n edustajat totesivat, että se voi toimia nykyisten säännösten puitteissa, mutta esimerkiksi parannukset tuoton tuloutuksen määrää koskevaan pykälään helpottaisivat uusien pääomien hankintaa.

Muutostoiveita esittäneet toimijat katsoivat, että mahdollisten muutosten yleishyödyllisyysäännöksiin olisi oltava pitkäaikaisia, jotta toiminnalla on ennustettavat ja vakaat puitteet.

7.3

Tuoton tuloutus nousi keskeiseksi kysymykseksi

Työryhmän vuoden 2009 alun kuulemiskierroksella kuulemista yleishyödyllisistä yhteisöistä etenkin Avara Suomi Oy:n ja SATO Oyj:n edustajat pitivät yleishyödyllisyysäännöksiä kokonaan tarpeettomia. Yleishyödyllisyysäännöksiin kriittisesti suhtautuneet toimijat näkivät ongelmaksi etenkin säännösten "ikuisuuden" eli sen, että koko yhteisön sidonnaisuus yleishyödyllisyysäännöksiin voi riippua yhden ainoan kohteen kohdekohtaisten rajoitusten kestosta. Käytännössä ongelma kilpistyy tuoton tuloutukseen, koska tällöin yksi ainoakin rajoitusten alainen kohde saa aikaan sen, että koko yhteisön tuoton tuloutus on rajoitettua. SATO Oyj:n edustajat kertoivat, että tämän takia SATO Oyj ei ole rakennuttanut omistukseensa yleishyödyllisyysäännösten voimaantulon 1.1.2000 jälkeen yhtään valtion tukemaa sosiaalista vuokra-asuntokohdetta. Sekä SATO Oyj:n että Avara Suomi Oy:n edustajat kertoivat, etteivät tule jatkossakaan rakentamaan uusia kohteita, jos nykyiset yleishyödyllisyysäännökset pysyvät voimassa.

Osa kuulluista toimijoista piti yleishyödyllisyysäännöksiä sisällöltään hyväksyttävänä, mutta katsoi, että niiden pitäisi olla määräaikaisia ja kohdekohtaisia. Tämän kritiikki perustui siihen, että tuoton tuloutus ei vapaudu kohdekohtaisesti.

Yksittäisistä yleishyödyllisyysäännöksistä eniten kritiikkiä osakseen saikin tuoton tuloutus -säännös. Tuoton tuloutuksen rajoitusta kritisoinut toimijat kokivat ongelmaksi etenkin sen, ettei omistajan sijoittamaa pääomaa ole mahdollista missään vaiheessa saada ulos yhteisöstä. Toiseksi merkittäväksi ongelmaksi koettiin se, että inflaatio syö pitkien sijoitusaikojen kuluessa sen alkuperäisen sijoitetun pääoman arvon, jonka perusteella omistajalle tuloutettava tuotto lasketaan. Vuosikymmenten kuluessa omistajalle tuloutettavan tuoton arvo voi kutistua hyvin pieneksi samalla, kun itse kohteen arvo kuitenkin kasvaa. Myös jotkin sellaiset toimijat, jotka eivät kokeneet yleishyödyllisyysäännöksiä sinällään uudistuotannon esteeksi, kokivat, että niiden pääoman hankintaa voisi helpottaa tuoton tuloutuksen vapauttaminen tietyn määräajan jälkeen.

Tuoton tuloutusprosenttiin, joka on pitkään ollut enintään 8, oltiin yleisesti tyytymättäisiä ja se koettiin riittäväksi. Kuitenkin joidenkin suurten yleishyödyllisten yhteisöjen omistajina olevien institutionaalisten sijoittajien kerrottiin edellyttävän investoinneilleen parempaa kuin 8 prosentin tuottoa ja vapaampaa tuottomahdollisuutta.

VVO-yhtymä Oyj:n edustajat pitivät epäkohtana sitä, että tuotto on aina sama riippumatta toiminnan tehokkuudesta. He katsoivat, että tuoton laskentatapaan pitäisi sisältyä jokin kannustava elementti. Muutama kuulluista toimijoista ehdotti, että yleishyödyllisyysäännökset ja käyttö- ja luovutusrajoitukset voisi porrastaa sen mukaan, kuinka suurta tukea toimija saa ja kuinka sosiaalisesti se toimii.

Tuoton tuloutuksen lisäksi merkittävin yksittäinen esille noussut kysymys oli yleishyödyllisen yhteisön omaisuuden vakuuskäyttö. Osa yleishyödyllisistä yhteisöistä toivoi, että yleishyödyllisen yhteisön omaisuutta voisi käyttää vakuutena yleishyödyllisen osion ulkopuolella, esimerkiksi saman konsernin toisen tytäryhtiön asuinrakennushankkeissa. Tämän katsottiin voivan helpottaa rahoituksen hankintaa yleishyödyllisen osion ulkopuolelle rakennettaville uusille vuokra-asunnoille.

Toimijoiden kuulemisen yhteydessä esille nousi myös ajatus siitä, että uustuotantoa varten säädettäisiin uudet, kevennetyt säännökset. Käytännössä kuitenkin myös olemassa olevat säännökset olisi samanaikaisesti säilytettävä. Ne koskevat jo olemassa olevaa ARA-asuntokantaa ja monet toimijoista ovat kiinnostuneita rakentamaan uusia kohteita nykyisten säännösten mukaan. Olemassa olevia säännöksiä ei siten olisi perustetta kumota uustuotannonkaan osalta.

7.4

Toisella kuulemiskierroksella kohteiden arvonnousun hyödyntäminen nousi keskiön

Työryhmä järjesti toimialalle ja muille sidosryhmille toisen suullisen kuulemiskierroksen lokakuussa 2009. Toista kuulemistä varten työryhmä oli keskustelun pohjaksi hahmotellut yleishyödyllisyysäännöksiin mahdollisia muutoksia, joiden se koki vastaavan toimialan ensimmäisellä kuulemiskierroksella esiin nostamia tarpeita sekä olevan kuitenkin yleishyödyllisyyden tavoitteiden sekä työryhmän tehtävänannon mukaisia.

Työryhmä ehdotti, että yleishyödyllisyysäännöksiin kirjattaisiin säännösten yleinen tavoitepykälä. Lisäksi työryhmä esitti, että omistajille tulotettavan tuoton laskentaperusteeseen voitaisiin tehdä vuosittainen indeksitarkistus. Työryhmä ehdotti myös, että omistajille saisi tulouttaa 20 prosenttia kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden myyntivoitosta silloin, jos yhteisöön jäävä 80 prosenttia käytettäisiin kolmen seuraavan vuoden aikana uustuotantoon taikka asuntokannan energiakorjauksiin. Kolmanneksi työryhmä ehdotti omasta aloitteestaan, että epäselvyyttä aiheuttaneita kohteiden luovutukseen sekä yleishyödyllisen yhteisön nimeämisen peruuttamiseen liittyviä säännöksiä selkiytettäisiin.

Toimialalta saatu palaute tavoitepykälästä oli yleisesti positiivinen. Tavoitepykälä koettiin tarpeelliseksi, joskin sen muotoiluun kaivattiin tiettyjä täsmennyksiä. Sen sijaan työryhmän muihin ehdotuksiin suhtauduttiin hyvin torjuvasti. Indeksitarkistusta ja myyntivoiton 20–80-prosentin sääntöä pidettiin oikeansuuntaisina toimenpiteinä, mutta käytännössä merkityksettöminä. Lähes kaikki toimijat totesivat, että olisi hyvin epävarmaa, kiinnostaisiko omistajia lisätä sosiaalista asunto-tuotantoa työryhmän hahmottelemilla muutosehdotuksilla.

Suuret yleishyödylliset yhteisöt totesivat melko yksimielisesti, että indeksitarkistus omiin pääomiin olisi vaikutukseltaan hyvin vähäinen. Esimerkiksi SATO Oyj:n

edustajat totesivat, että indeksitarkistuksella ei olisi SATO Oyj:lle merkitystä, koska laskentaperusteet ovat niin alhaiset. VVO-yhtymä Oyj piti indeksitarkistusmahdollisuutta sinällään hyvänä, mutta oman toimintansa kannalta vähämerkityksellisenä. Vuosittaista indeksitarkistusta pidettiin myös käytännössä hankalana toteuttaa ja valvoa. Esimerkiksi valtiokonttori totesi, että vuokranmäärittelyyn tai laina-ajan pituuteen sidottu järjestelmä olisi selkeämpi.

Vapaiden asuntojen myyntivoittoon kohdistuva 20 prosentin tuloutus ja 80 prosentin investointivelvoite kolmen vuoden sääntöineen koettiin byrokraattiseksi. SATO Oyj:n edustajat totesivat, että sen kannalta malli ei olisi merkityksellinen. Kaikki suurimmat yleishyödylliset yhteisöt toistivat, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden tuoton tuloutuksen pitäisi olla kokonaan vapaa.

Eläkevakuutusyhtiöiden edustajat olivat epävarmoja siitä, olisivatko muutosehdotukset riittäviä tuotannon lisäämiseksi. Ainostaan "ikuisten rajoitusten" poistaminen helpottaisi niiden sijoittamista ARA-vuokra-asuntoihin. Eläkevakuutusyhtiöiden sijoituspäätöksissä tuotto-odotukset ja mahdollisuudet ratkaisevat. Reaalituotto-odotus eli vuokra-asuntojen arvonnousu on keskeisin kysymys.

Työryhmän kohteiden luovutukseen ja yhteisön nimeämisen peruuttamiseen ehdottamat tarkistukset torjuttiin. Ehdotuksia ei koettu järjestelmää selkiyttävänä, vaan sitä oleellisesti tiukentavana. Useat yhteisöt painottivat sitä, että yhteisöillä pitää olla oikeus itse päättää, haluaako se olla yleishyödyllinen vai ei. Kaikki kiristyksen esimerkiksi yhteisön hakemuksesta tehtävään nimeämisen peruuttamiseen olisi siten tarkasteltava suhteessa perustuslakivaliokunnan mietintöön 48/1998 vp., jossa asiaa on tarkasteltu.

Toisen kuulemiskierroksen aikana osoittautui, että toimialalle tärkein kysymys on mahdollisuus kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden arvonnousun hyödyntämiseen. Tämä kysymys vaikutti olevan jopa tärkeämpi kuin vuosittaisen vuokratuoton tuloutusmahdollisuus. Etenkin eläkevakuutusyhtiöille kysymys on keskeinen sijoituspäätöksiä tehdessä. Suurimpina omistajina niiden kanta ohjaa vahvasti suurimpien yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa. Eläkevakuutusyhtiöt eivät ole kiinnostuneita sijoitustoiminnasta, jossa tuoton tuloutuksen rajoitus jatkuu epä määräisen ajan ja kohteita realisoitaessa mahdollisesti saatavaa arvonnousua ei voi tuottona jakaa omistajille.

Sekä kunnalliset että yleishyödylliset yhteisöt painottivat, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneet kohteet pitäisi saada myydä kenelle tahansa. Toimijoilla on perusteltu tarve kierrättää ja jalostaa kiinteistöjensä paremmin kysyntää vastaavaksi. Suurimmat yleishyödylliset yhteisöt painottivat myös, että ajoittain esiintyvä uhkakuva kaikkien vapautuvien asuntojen poistumisesta vuokra-asuntokäytöstä ei pidä paikkaansa. Yhteisöjen toimialana on vuokra-asuntojen tarjoaminen ja niiden tarkoituksena on pitää valtaosa asunnoista jatkuvasti vuokrakäytössä. Vuokra-asunnoista on luovuttu ja voidaan jatkossakin luopua toiminnan tehostamiseksi etenkin taantuvilla alueilla. Kysyntäalueilla on tarkoituksenmukaista säilyttää asunnot vuokrakäytössä, mutta kantaa voi olla tarpeen uudistaa myös siellä.

Kunnallisten vuokrataloyhtiöiden edustajat toivat esille ARA-vuokra-asuntojen tärkeyden ja painottivat, että niiden tuotanto ei saisi jäädä ainoastaan kunnallisten yhtiöiden asiaksi. Vaikka yleishyödyllisyssäännökset eivät aiheutakaan kunnallisten yhtiöiden toiminnalle ongelmia, on niillekin tärkeää, että säännökset olisivat mahdollisimman monia muita toimijoita kannustavia. Esimerkiksi kunnissa, jotka ovat mukana 18.1.2008 allekirjoitetussa valtion ja Helsingin seudun kuntien välisessä

aiesopimuksessa asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi, on esiintynyt huolta siitä, etteivät kunnalliset yhtiöt yksin voi hoitaa sopimuksen mukaisia tuotantotavoitteita. Useat kunnallisten yhtiöiden edustajatkin toivat esille ajatuksen, että ARA-uustuotannon houkuttelevuutta olisi lisättävissä keventämällä niin sanottuja ikuisia rajoituksia.

Alan yleinen viesti oli, että nyt voimassa olevien säännösten mukaiset rajoitukset ja rajoitusajat ovat vaikeita selvittää. Vaikeusastetta ei saisi tästä enää lisätä, vaan pykälikköä pitäisi pikemminkin karsia ja selkiyttää. Esimerkiksi suurten yleishyödyllisten yhteisöjen institutionaalisten omistajien on hyvin vaikea hahmottaa kaikkia eri rajoituksista ja määräajoista muodostuvaa kokonaisuutta, mikä oleellisesti vähentää investointihalukkuutta. Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen edustajat totesivat, että yhtiössä olisi halua sijoittaa suomalaisiin kiinteistöihin, mutta rajoitukset eivät saa jatkua epämääräistä aikaa, saati loputtomiin. Kun valtion tukemia vuokra-asuntoja aletaan rakentaa, toimijan on tiedettävä tarkasti, mihin ryhtyy. Tämä edellyttää, että rajoitukset ovat määräaikaista ja helposti ymmärrettäviä. Kohteen arvonnousun realisoinnin on oltava mahdollista kohdekohtaisten rajoitusten päättymisen jälkeen.

8 Johtopäätöksiä: ikuisuudesta määräaikaisuuteen

Alalta saadun palauttaan perusteella työryhmä on luopunut esittämästä niitä muutos-ehdotuksia, joita se ehdotti toimijoille toisen kuulemiskierroksen yhteydessä lukuun ottamatta yleishyödyllisyyden tavoitepykälää. Muilta osin toimijat kokivat ehdotetut muutokset vähämerkityksellisiksi ja hankaliksi toteuttaa. Toinen kuulemiskierros alleviivasi sitä, että mahdollisten muutosten on oltava selkeitä ja säännöksiä yksinkertaistavia. Tapa, jolla esimerkiksi eläkevakuutusyhtiöitä voidaan innostaa sijoittamaan välillisestikään ARA-uustuotantoon, on selkeän mahdollisuuden luominen sille, että kohteiden arvonnousu on hyödynnettävissä tietyn määräajan jälkeen. Tällainen määräaika on luontevasti kohdekohtaisten rajoitusten kesto.

Työryhmä pitää tärkeänä sitä, että järjestelmä on houkutteleva ja kannustava erilaisille toimijoille. Sinänsä hyvä yleishyödyllisyysjärjestelmä jää merkityksettömäksi, jos vain tietyt toimijat kokevat voivansa toimia täysipainoisesti sen puitteissa. Säännöksiä ja niiden muodostamaa kokonaisuutta on tarpeen selkiyttää.

Alan kuulemisen jälkeen työryhmä katsoo, että tuoton tuloutuksen säätely kohdekohtaisten rajoitusten kestoaikana ei ole varsinainen kynnyskysymys yhdellekään toimijalle. Mahdollisuus kohteiden arvonnousun hyödyntämiseen rajoitusten päättymisen jälkeen on sen sijaan keskeinen kysymys, kun esimerkiksi eläkevakuutusyhtiöt pohtivat mahdollisuutta sijoittaa ARA-uustuotantoon. Erilaisten yritysjärjestelyjen sallimista ja vapautuneiden kohteiden vapaampaa myyntiä pidettiin tärkeinä kautta toimijakentän. Työryhmä katsoo, että keino lisätä kaikkien toimijoiden kiinnostusta ARA-uustuotantoon onkin tarjota selkeä mahdollisuus saada kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneet kohteet pois yleishyödyllisyyden "ikuisten" rajoitusten alaisuudesta.

Yleishyödyllisyysäännösten tarkoitusta on kuvattu hallituksen esityksessä 274/1998 vp. sekä esitykseen liittyvissä valtiopäiväasiakirjoissa. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta 47/1998 vp. käy ilmi, yleishyödyllisyysäännökset perustuvat niihin periaatteisiin, joita valtion sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvissä tuissa on aina noudatettu. Työryhmä pitääkin tärkeänä säilyttää yleishyödyllisyysäännöksiä keskeiset periaatteet.

Työryhmä katsoo, että selkeä ratkaisu sekä yleishyödyllisyyden keskeisten periaatteiden säilyttämisen että toimijoiden tarpeiden kannalta on helpottaa kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden siirtämistä pois yleishyödyllisestä yhteisöstä. Tämä yhdistettynä nykyisen kaltaiseen yhteisön nimeämisen peruuttamismahdollisuuteen tarjoa mahdollisuuksia järjestellä kohteiden omistusta ja siirtää vapautuneita kohteita ulos yleishyödyllisestä osiosta. Käytännössä lopputulos vastaa pitkälti sitä, että tuoton tuloutussäännös olisi kohdekohtainen, koska siitä mahdollisuudesta keskusteltaessa useimmat toimijat totesivat, että ne siirtäisivät vapautuneet kohteet joka tapauksessa eri yhtiöön hallinnoinnin helpottamiseksi. Säilyttämällä yleishyödyllinen yhtiö jatkossakin yleishyödyllisenä toimijoilla on kuitenkin mahdollisuuksia valita, miten ne haluavat toimia kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden osalta. Tämä luo vankemmat mahdollisuudet esimerkiksi

hakeutua tuloverolain mukaisen yleishyödyllisyyden piiriin niille toimijoille, joita mahdollisuus kiinnostaa.

Kun erilaiset yritysjärjestelyt kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden osalta sallitaan, yhtiö voi esimerkiksi liiketoimintasiirtona tai jakautumisena siirtää kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneet kohteet kirjanpitoarvosta eri yhtiöön. Tämä käytännössä päättää rajoitusten "ikuisuuden". Tämän jälkeen yleishyödyllisyyden ulkopuolelle siirtyneitä kohteita voi myös käyttää vakuuksina osakeyhtiölain sallimissa puitteissa.

Työryhmä katsoo, että muutos on ulotettava koko asuntokantaan. Uusien päivämäärärajojen ja eri aikakausina rakennettua asuntokantaa koskevien erilaisten määräysten luominen ei selkeyttäisi säännöksiä eikä lisäisi investointihalukkuutta, vaan vaikutus olisi päinvastainen.

Kohteiden järjestelyt eri yhtiöihin pitäisi jatkossakin toteuttaa niin, ettei vuokra-asuntokantaa järjestellä taloudelliselta kantokyvyltään huonompiin ja parempiin yhtiöihin. Ei ole oikein, että valtio antaa taloudellisissa vaikeuksissa oleville tarkoitettua avustusta tai tukea sellaiselle yhteisölle, johon on kerätty esimerkiksi konsernin taloudellisesti heikoimmat kohteet, jos samaan aikaan muualla konsernissa tehdään hyvää tulosta. Järjestelyjen edellytyksinä olisivat siten jatkossakin mahdollisuus vuokrien tasaukseen sekä vastuunkantokyvyn säilyminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista kohteista.

Työryhmä pitää joidenkin toimijoiden esittämää ajatusta siitä, että tuloutettavan tuoton suuruuteen liittyisi hyvään kiinteistönpitoon ja uustuotantoon liittyvä kannustava elementti, oikean suuntaisena. Hyvään kiinteistönpitoon sidottu tuoton määrä on kuitenkin erittäin vaikea käytännössä toteuttaa kestäväällä ja ennustettavalla tavalla. Toistaiseksi ei ole olemassa sellaisia selkeitä, kaikkien toimijoiden kiinteistönpitoon eri puolilla Suomea yhtäläisesti soveltuvia ja kattavia mittareita, joihin tuoton suuruus voitaisiin sitoa.

Työryhmä pitää tärkeänä, että sellainen toimija, jonka toiminta täyttää myös tuloverolain yleishyödyllisyysedellytykset, voi hakeutua verovapaaksi. Sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien viranomaisten on syytä keskustella asiasta verottajan kanssa.

Työryhmä on työnsä aikana pohtinut myös mahdollisuutta säätää pysyvä, uusi tukijärjestelmä nykyisten säännellyn ja markkinaehtoisen asuntotuotannon väliin. Uusi malli edellyttäisi, että siinä olisi pienempi tuki ja lyhyemmät kohdekohtaiset rajoitusajat kuin olemassa olevassa ARA-tuotannossa. Nykyisellä korkotasolla korkotukea ei aina tule maksettavaksi olemassa olevassa järjestelmässäkään. Uudessa mallissa, jossa rajoitukset olisivat nykyistä lyhyemmät, myös korkotuki pitäisi kuitenkin olla selvästi nykyistä pienempi ja sitä pitäisi maksaa lyhyemmän ajan. Korkotuki voisi tämän seurauksena jäädä erittäin pieneksi, jopa olemattomaksi, ja työryhmä suhtautuu epäillen sen houkuttelevuuteen.

Joulukuussa 2008 on jo tullut voimaan toistaiseksi voimassa oleva laki vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston päätöksen (856/2008). Kyseisen lain perusteella vuokra-asuntojen rakentamislainoille voidaan myöntää valtion takaus, jos asuntoja käytetään 20 vuotta vuokra-asuntoina. Muita rajoituksia asuntojen käyttöön ei liity, eikä takauksen saajalta edellytetä yleishyödylliseksi nimeämistä. Työryhmä katsoo, että olemassa oleva takauslaki sekä mahdollisuus saada vapautuneet kohteet pois yleishyödyllisyyden piiristä, tarjoavat yhdessä jo riittävästi houkuttimia uustuotantoon.

Työryhmä pitää lähtökohtana, että valtion tukema uustuotanto on sosiaalista. Tuettavan asuntokannan on oltava pienituloisille vuokralaisille pitkäaikaisesti soveltuvaa. Mahdollinen uusi "kevennetty" tukimuoto ei täyttäisi näitä edellytyksiä. Työryhmä pitää myös epävarmana, voisiko tällainen tukimuoto täyttää komission asettamat SGEI-tuen edellytykset.

9 Työryhmän muutosehdotukset

9.1

Yleishyödyllisyyden tavoitepykälä

Työryhmä ehdottaa, että yleishyödyllisyysäännöksiä tavoitteet kirjattaisiin lain tasolle.

Perustuslakivaliokunnan aikanaan esittämä edellytys asuntopoliittisen tuen saamisen "alkuperäisestä vaatimuksesta" jäi yleisluonteiseksi. Keskustelu yleishyödyllisyyden tavoitteista ja vaatimuksista onkin jatkunut myös säännösten voimaantulon jälkeen. Epäselvyys yleishyödyllisyysäännösten tavoitteista on ajoittain hankaloittanut muun muassa viranomaisten ja alan toimijoiden välistä keskustelua.

Yleishyödyllisyysäännösten tavoitteiden kirjaaminen lain tasolle voisi lisätä kaikkien osapuolten välistä avoimuutta ja ymmärrystä, ankkuroida yleishyödyllisyyden keskeiset, pysyvät tavoitteet sekä näin helpottaa myös tulevaa valtion asuntopoliittisiin tukiin liittyvää keskustelua. Lisäksi se voisi helpottaa uusien toimijoiden ja alaa tuntemattomien tahojen tutustumista valtion asuntopoliittisiin tukiin liittyviin keskeisiin säännöksiin.

Tavoitepykälän olisi täytettävä useita edellytyksiä. Sen olisi oltava yhteensopiva asuntopoliittisten tukien saamisen alkuperäisten kriteerien kanssa, joihin perustuslakivaliokunta ennen mainitussa lausunnossaan viittaa. Toiseksi sen olisi oltava yleishyödyllisyyteen yleisesti liitettävien määreiden mukainen. Kolmanneksi sen olisi katettava sateenvarjon lailla kaikki yleishyödyllisyyteen liittyvät nykyiset velvoittavat säännökset ja jätettävä tilaa myös mahdollisille tuleville velvoittavien säännösten muutoksille.

Työryhmä katsoo, että yleishyödyllisyysäännösten tavoitteena on turvata yhdessä kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten kanssa valtion maksaman tuen kohdentuminen tarkoitettulle toimialalle eli sosiaalisille asuntomarkkinoille sekä sosiaalisin perustein valituille asukkaille. Lisäksi yleishyödyllisyysäännösten tavoitteena on varmistaa valtion tukemaa sosiaalista asuntokantaa omistavien yhteisöjen toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja läpinäkyvyys. Työryhmä katsoo myös, että yhteisökohtainen tuoton tuloutuksen kohtuullisuus on keskeinen osa yleishyödyllisyyttä. Aravalaissa tuoton tuloutuksen kohtuullisuus voi kuitenkin olla yleishyödyllisyysäännösten tavoitteena vain 1.1.1980 ja sen jälkeen lainoitettun aravakannan osalta. Sitä ennen lainoitettua kantaa tuoton tuloutuksen rajoitussäännös ei koske.

Alan kuulemisen yhteydessä Vuokralaisten Keskusliitto ry. ehdotti, että tavoitepykälään lisättäisiin maininta myös vuokrien kohtuullisuudesta. Vuokran kohtuullisuudesta on kuitenkin säädetty jo kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten yhteydessä, missä omakustannusvuokran periaatteet on määritelty. Omakustannusvuokraa sovelletaan ainoastaan niin kauan, kuin alkuperäinen laina-aika kestää ja sen jälkeen vuokranmääritys on vapaata. Näin ollen vuokran kohtuullisuus ei voi olla

nimenomaan yleishyödyllisyssäännöksiä varsinaisen tavoite, niin kannatettava kuin se muuten onkin.

9.2

Kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden asuntojen luovuttaminen

Työryhmä ehdottaa, että korkotukilain 24 §:n 1 momentin 4 kohta ja aravalain 15 a §:n 1 momentin 4 kohta kumottaisiin. Keskenään identtisisissä kohdissa on säädetty, että yhteisö saa luovuttaa käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneita asuntoja tai niiden hallintaan oikeuttavia osakkeita taikka osuuksia vain asunnossa asuvalle vuokralaiselle taikka yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu vuokra-asuntojen tarjoaminen. Muulle kuin edellä mainituille voidaan asuntoja, osakkeita tai osuuksia luovuttaa vain, jos kyseisen tyyppisillä vuokra-asunnoilla ei ole kysyntää alueella taikka jos on muu painava syy myydä joitakin niistä.

Kohta sallii jo nykyään hyvin vapaat luovutukset, mutta on aiheuttanut toimijoissa epätietoisuutta. Työryhmä katsoo, että vapautuneiden kohteiden vapaa luovutus yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolelle lisäisi alan toimijoiden kiinnostusta sosiaalista asuntotuotantoa kohtaan.

Kun korkotukilain kyseinen kohta kumotaan, myös korkotukilain 24 §:n 2 momentti, joka koskee osaomistusasuntojen luovuttamista, jää merkityksettömäksi ja voidaan kumota. Vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitetuista osaomistusasunnoista annetussa laissa on säädetty erikseen kyseisten asuntojen luovuttamisesta.

9.3

Asuntojen omistuksen järjestely

ARA-kohteiden omistusta saa järjestellä ja useat konsernimuodossa toimivat yhteisöt pyrkivätkin siihen esimerkiksi kohteiden hallinnoinnin helpottamiseksi. Omistuksen järjestelyjä rajoittavat korkotukilain 24 §:n 1 momentin 5 kohta ja aravalain samansisältöinen 15 a §:n 1 momentin 5 kohta. Niiden mukaan yhteisön pitää järjestää asuntojen omistus siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden taseus on mahdollista. Yhteisön rakennetta ei saa järjestellä siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu.

Koska työryhmä katsoo, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden myynnin pitäisi olla aikaisempaa selkeämmin vapaata, on perusteltua tarkentaa myös tällaisten kohteiden muuta järjestelyä esimerkiksi konsernissa. Siirtämällä kohteet yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolelle omistajat voisivat hyödyntää kohteen arvonnousun esimerkiksi vakuuksina uustuotantoon. Myös kannan uudistaminen kysyntää vastaavaksi voisi olla näin aikaisempaa kannustavampaa. Työryhmä katsoo, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden omistuksen järjestelyt ovat sinällään hyväksyttäviä kuten kohteiden myyntikin.

Kuitenkin molemmissa tilanteissa kohteiden luovutus tai muu järjestely on hyväksyttävää vain silloin, kun vastuun kantaminen yhteisöön jäävistä vuokra- ja asu-

misoikeustaloista ei vaarannu. Työryhmä ehdottaa tähän liittyvää täsmennystä sekä korkotuki- että aravalakiin.

Työryhmä katsoo, että yritysjärjestelyiden yhteydessä siirtyviin kohteisiin liittyvien varautumisten pitäisi jäädä yleishyödylliseen yhteisöön. Työryhmän käsitys kuitenkin on, että nykyinen verolainsäädäntö ei salli tätä. Tällainen muutos verolainsäädäntöön olisi työryhmän mielestä tarkoituksenmukainen sosiaalisen asuntokannan osalta.

9.4

Omakustannusvuokraan sisältyvän varautumisen kohtuullisuus

Työryhmä katsoo, että kun rajoituksista vapautuneiden kohteiden siirtäminen pois yleishyödyllisestä yhtiöstä muuttuu helpommaksi, on omakustannusvuokran määrätymisperusteisiin syytä tehdä tarkennus kohteen tuleviin korjauksiin varautumisen osalta.

Mahdollisuus varautumiseen tulevia korjauksia varten on keskeinen asia kohteiden suunnitelmallisessa ylläpidossa, eikä siihen pääasiallisesti liity alalla ongelmia. Kuitenkin tilanteessa, jossa lähivuosina vapautuva kohde aiotaan siirtää pois yleishyödyllisestä yhteisöstä, pitäisi tämä huomioida myös varautumisen mitoittamisessa. Työryhmän käsitys on, että yleishyödylliset yhtiöt toimivat asiassa pääsääntöisesti vastuullisesti, mutta mahdollisia yksittäisiä ylilyönnejä varten asia olisi huomioitava lainsäädännössä. Tilanteet ovat kuitenkin niin erilaisia ja kohteiden korjaustarve sekä tuleva käyttö poikkeavat niin paljon toisistaan, että lainsäädännössä on mahdotonta säätää kovin yksityiskohtaisesti varautumisen oikeasta määrästä kussakin tilanteessa.

Työryhmä katsookin, että vuokran määrätymistä koskevaan pykälään sekä korkotuki- että aravarajoituslaissa (1190/1993) olisi lisättävä, että varautuminen saa olla enintään kohtuullista. Tämä tarjoaa mahdollisuuden valvovalle viranomaiselle ohjata toimialaa ja puuttua selviin ylilyönneihin. Työryhmä katsoo, että lähtökohtaisesti varautuminen pitäisi mitoittaa siten, että sillä katetaan korkeintaan perusparannuksen omarahoitusosuus, joka yleensä on 20 prosenttia perusparannuksen kustannuksista. Lisäksi varautumisen olisi perustuttava etukäteen laadittuihin pitkän tähtäimen perusparannussuunnitelmiin.

9.5

Arvio yleishyödyllisyysäännösten muutosten vaikutuksista

Työryhmä katsoo, että työryhmän työn aikana esille tulleista muutosvaihtoehtoista nyt ehdotetut muutokset ovat ainoa sellainen yleishyödyllisyysäännösten kautta käytettävissä oleva keino, jolla voi arvioida olevan tuotantoa lisäävä vaikutus suurimpien yleishyödyllisten toimijoiden osalta. Näiden toimijoiden suurimpien omistajien investointipäätökseen vaikuttaa ennen kaikkea se, että kohteet on mahdollista siirtää jossain vaiheessa yleishyödyllisyyden ulkopuolelle, vaikka kohteet säilyisivätkin

vuokrakäytössä. Monien pienempien yleishyödyllisten toimijoiden ja erityisryhmille asuntoja tuottavien yhteisöjen toimintaan muutoksilla ei olisi merkittävää vaikutusta. Kuntien omistamia yhteisöjä yleishyödyllisyssäännökset koskevat ainoastaan tuoton tuloutuksen osalta, koska niiden toiminnan luonne on muilta osin joka tapauksessa yleishyödyllistä. Koska tuotontuloutussäännökseen ei ehdoteta muutoksia, muutokset eivät vaikuttaisi mitenkään kuntien omistamien yhteisöiden toimintaan.

Ehdotettujen muutosten lopullisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida kattavasti, koska asuntomarkkinoilla tehtävät päätökset riippuvat aina markkinatilanteesta. Markkinatilannetta ja sen muutoksia on mahdoton ennustaa, etenkin kun valtion tukemassa asuntorakentamisessa puhutaan useiden kymmenien vuosien sijoitusajoista.

Muutosten seurauksena on odotettavissa, että etenkin joidenkin suurimpien yleishyödyllisten yhteisöjen omistamia kohdekohtaisista rajoituksista vapautuvia arava tai korkotukikohteita siirtyisi pois yleishyödyllisyyden piiristä. VVO-yhtymä Oyj:n, SATO Oyj:n, Avara Suomi Oy:n ja TA-Yhtymä Oy:n konsernien omistamia asuntoja tulee vapautumaan yhteensä vuosina 2010–2019 yli 20 000 kappaletta ja vuosina 2020–2029 yli 10 000 kappaletta. Näistä kohteista VVO-konserni omistaa noin 18 800 asuntoa, SATO-konserni 7 400 asuntoa, Avara-konserni 3 200 asuntoa ja TA-konserni 1 200 asuntoa. Se, että osa vapautuvista asunnoista siirtyisi pois yleishyödyllisyyden piiristä muutoksen seurauksena, ei kuitenkaan tarkoita, että ne samalla siirtyisivät pois vuokra-asuntokäytöstä. Mainittujen suurten yleishyödyllisten tahojen edustajat ovat ilmoittaneet, että niiden intressissä on pitää kysyntäalueilla sijaitsevat kohteet edelleen vuokra-asuntokäytössä. Muuhun käyttöön siirtyisi siten todennäköisesti etenkin muilla kuin kasvukeskusalueilla olevia vuokra-asuntoja. Erityisryhmäkohteiden omistajien toimintaan muutoksen ei arvioida juuri vaikuttavan.

Kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden asuntojen siirtyminen pois yleishyödyllisyyden piiristä ei vaikuttaisi vuokralaisen asemaan silloin, kun asunnot edelleen pidettäisiin vuokrakäytössä. Kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden asuntojen vuokranmääritys on nytkin vapaa eli vuokrat määräytyvät markkinatilanteen mukaan. Siihen, paljonko asuntoja siirtyisi pois vuokra-asuntokäytöstä, vaikuttaisi todennäköisesti etenkin kyseisten asuntojen kysyntä paikkakunnalla.

Myös vaikutukset uustuotannon lisääntymiseen olisivat erilaisia erityyppisillä toimijoilla. Erityisryhmille asuntoja tuottavien yhtiöiden tuotantomääriin muutoksella ei liene sanottavia vaikutuksia. Sen sijaan muutos on omiaan lisäämään suurten yleishyödyllisten yhteisöiden tuotantoa niiden yleishyödyllisessä osiossa. Osa näistä yhteisöistä on luopunut tällä hetkellä kokonaan yleishyödyllisestä uustuotannosta. Samaan aikaan niiden omistamien vanhojen kohteiden kohdekohtaisia rajoituksia on joka tapauksessa päättymässä ja niiden vuokranmääritys vapautumassa. Yleishyödyllisen uustuotannon lisääntyminen jakaantuisi todennäköisesti alueellisesti niin, että se olisi suurinta suurimman vuokra-asuntokysynnän alueilla eli kasvukeskuksissa, etenkin pääkaupunkiseudulla.

Kohdekohtaisia käyttö- ja luovutusrajoituksia päättyy tulevaisuudessa siinä määrin, että uustuotanto voi tuskin sitä kokonaisuudessaan korvata. Rajoitusten alainen asuntokanta tulee siten joka tapauksessa jossain määrin supistumaan. Tämän seurauksena rajoitusten alaisten asuntojen merkitys sosiaalisten asumistarpeiden tyydyttämisessä korostuu.

Muutokset loisivat nykyistä joustavammat edellytykset toimijoilla uudistaa ja taspainottaa asuntokantojensa ikärakennetta. Toimijoiden on perusteltua luopua vaikeasti omistettavasta tai vuokrattavasta vanhasta asuntokannasta, mikä vastaavasti antaa mahdollisuuden rakentaa uutta nykyaikaista ja tämän ajan kysyntää vastaavaa vuokra-asuntokantaa kysyntäalueille.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida yleishyödyllisyys säännösten muutostarpeita ja arvioida niiden vaikutukset mahdollisuuksiin lisätä vuokra-asuntotuotantoa. Työryhmän nyt esittämät muutokset poistavat uustuotannon esteitä, luovat kannusteita investointeihin ja tukevat eläkevakuutusyhtiöiden ja muiden vakuutusyhtiöiden osallistumista valtion tukemaan sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon.

Pykäläluonnokset (muutosehdotukset korostettu)

1.

**Työryhmän ehdotus laiksi
vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen
korkotuesta annetun lain (604/2001) muuttamisesta**-----
13 §. Vuokra.

Vuokralaisilta saa periä asuinhuoneiston vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella vuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Tällaisia menoja ovat muun muassa menot, jotka aiheutuvat:

4) kohtuullisesta varautumisesta 2 tai 3 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin;-----
**4 luku
Yleishyödyllisyys****23 a §. Yleishyödyllisyyden tavoite.**

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

24 §. Yleishyödyllisyys.

Edellä 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun yhteisön sekä sellaisen yhtiön, jossa yhteisöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu määräysvalta, on täytettävä seuraavat edellytykset ja toimittava niiden mukaisesti:

- 1) yhteisön toimialana on rakennuttaa ja hankkia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja ja vuokrata niitä sosiaalisin perustein tai tarjota niitä käytettäväksi asumisoikeusasuntoina tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin;
- 2) yhteisö ilmoittaa asunnot julkisesti haettaviksi;
- 3) yhteisö ei tulouta omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, joka on vähintään kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin valtion viiden vuoden obligaatiolainan korko ja jonka laskentaperusteesta ja suuruudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella;

4) yhteisö luovuttaa 11 §:ssä tarkoitetuista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuvia asuntoja tai niiden hallintaan oikeuttavia osakkeita taikka osuuksia vain asunnossa asuvalle vuokralaiselle taikka yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu vuokra-asuntojen tarjoaminen; muulle kuin edellä mainituille voidaan asuntoja, osakkeita tai osuuksia luovuttaa vain, jos kyseisen tyyppisillä vuokra-asunnoilla ei ole kysyntää alueella taikka jos on muu painava syy myydä joitakin niistä;

5) yhteisö järjestää *kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisten* asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden tasaus on mahdollista, eikä järjestele yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu;

6) yhteisö ei ota muita kuin 1 kohdassa tarkoitettuun toimintaan liittyviä riskejä, ei anna lainaa muulle kuin 25 §:ssä tarkoitettulle yhteisölle, eikä anna vakuutta muun kuin 25 §:ssä tarkoitettun yhteisön velvoitteesta paitsi, jos on kyse lainasta, jonka samaan konserniin kuuluva yhteisö ottaa ja sijoittaa 25 §:ssä tarkoitettun yhteisön vuokra-asuntojen hankkimiseen tai rakennuttamiseen;

7 kohta on kumottu L:lla 13.8.2004/736.

8) yhteisön osakkeet tai osuudet eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena.

~~Sen estämättä, mitä edellä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitetuista osaomistusasunnoista annetussa laissa tarkoitettujen osaomistusasuntojen hallintaan oikeuttavat osakkeet voidaan luovuttaa siten kuin kyseisessä laissa säädetään ja osaomistussopimuksen ehdoissa määrätään.~~

Kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneet asunnot saa siirtää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolelle tai niiden omistuksen saa muutoin järjestää konsernissa vain niin, että vastuun kantaminen yhteisöön jäävistä vuokra- ja asumisoikeustaloista ei vaarannu.²

2 Työryhmä katsoo, että yritysjärjestelyiden yhteydessä siirtyviin kohteisiin liittyvien varautumisten pitäisi jäädä yleishyödylliseen yhteisöön. Työryhmän käsitys kuitenkin on, että nykyinen verolainsäädäntö ei salli tätä. Tällainen muutos verolainsäädäntöön olisi työryhmän mielestä tarkoituksenmukainen sosiaalisen asuntokannan osalta.

2. Työryhmän ehdotus laiksi aravalain (1189/1993) muuttamiseksi

----- 15 a §. Yleishyödyllisyys

Edellä 15 §:n 3 kohdassa tarkoitettun yhteisön sekä sellaisen yhtiön, jossa yhteisöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu määräysvalta, on täytettävä seuraavat edellytykset ja toimittava niiden mukaisesti:

1) yhteisön toimialana on rakennuttaa ja hankkia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja sekä vuokrata niitä sosiaalisin perustein tai tarjota niitä käytettäviksi asumisoikeusasuntoina tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin;

2) yhteisö ilmoittaa asunnot julkisesti haettaviksi;

3) yhteisö ei tulouta omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, joka on vähintään kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin valtion viiden vuoden obligaatiolainan korko ja jonka laskentaperusteesta ja suuruudesta valtioneuvosto säättää tarkemmin;

~~4) yhteisö luovuttaa aravarajoituslain (1190/1993) mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuvia asuntoja tai niiden hallintaan oikeuttavia osakkeita taikka osuuksia vain asunnossa asuvalle vuokralaiselle taikka yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu vuokra-asuntojen tarjoaminen; muulle kuin edellä mainituille voidaan asuntoja, osakkeita tai osuuksia luovuttaa, jos kyseisen tyyppisillä vuokra-asunnoilla ei ole kysyntää alueella taikka jos on muu painava syy myydä joitakin niistä;~~

5) yhteisö järjestää *kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisten* asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden taseus on mahdollista, eikä järjestele yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra tai asumisoikeustaloista vaarantuu;

6) yhteisö ei ota muita kuin 1 kohdassa tarkoitettuun toimintaan liittyviä riskejä, ei anna lainaa muulle kuin 15 b §:ssä tarkoitettulle yhteisölle, eikä anna vakuutta muun kuin 15 b §:ssä tarkoitettun yhteisön velvoitteesta paitsi, jos on kyse lainasta, jonka samaan konserniin kuuluva yhteisö ottaa ja sijoittaa 15 b §:ssä tarkoitettun yhteisön vuokra-asuntojen hankkimiseen tai rakennuttamiseen;

7 kohta on kumottu L:lla 13.8.2004/734.

8) yhteisön osakkeet tai osuudet eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu rajoitus ei koske niiden varojen tuottoa, jotka omistaja on sijoittanut ennen 1 päivää tammikuuta 1980 lainoitettuihin aravavuokra-asuntoihin eikä näitä varoja myöskään lasketa kyseisen tuoton las-

kentaperusteeseen. Tätä tuottoa on kuitenkin käytettävä siten, että voidaan turvata yhteisön tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan 15 b §:ssä tarkoitetun yhteisön vuokra-asuntojen uustuotantoon ja perusparannukseen tarvittavien omien varojen rahoitus. Tuloutus ei myöskään saa vaarantaa yhteisön tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan 15 b §:ssä tarkoitetun yhteisön taloudellista tilannetta eikä vuokra-asuntokannan ylläpitoa.

*Kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneet asunnot saa siirtää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolelle tai niiden omistuksen saa muutoin järjestää konsernissa vain niin, että vastuun kantaminen yhteisöön jäävistä vuokra- ja asumisoikeustaloista ei vaarannu.*³

15 f §. Yleishyödyllisyyden tavoite

Yleishyödyllisyysäännösten tavoitteena on turvata valtion tuen kohdentumista sosiaalisiin perustein valituille asukkailla ja niille markkinoille, joille se on myönnetty, sekä varmistaa valtion tukemaa sosiaalista asuntokantaa omistavien yhteisöjen toiminnan tarkoituksenmukaisuus, läpinäkyvyys ja tuoton tuloutuksen kohtuullisuus niiden varojen tuoton osalta, jotka omistaja on sijoittanut 1 päivänä tammikuuta 1980 tai sen jälkeen lainoitettuihin aravavuokra-asuntoihin.

3.

Työryhmän ehdotus laiksi aravarajoituslain (1190/1993) muuttamiseksi

7 §. Vuokra.

Vuokralaisilta saa periä asuinhuoneiston vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella vuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Tällaisia menoja ovat muun muassa menot, jotka aiheutuvat:

4) kohtuullisesta varautumisesta 2 tai 3 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin;

³ Työryhmä katsoo, että yritysjärjestelyiden yhteydessä siirtyviin kohteisiin liittyvien varautumisten pitäisi jäädä yleishyödylliseen yhteisöön. Työryhmän käsitys kuitenkin on, että nykyinen verolainsäädäntö ei salli tätä. Tällainen muutos verolainsäädäntöön olisi työryhmän mielestä tarkoituksenmukainen sosiaalisen asuntokannan osalta.

Liite 2

Kohdekohtaisista rajoituksista vapautuvat ARA-kohteet

ARAVA-VUOKRA-ASUNNOT JA KORKOTUKIVUOKRA-ASUNNOT								
ARA-asuntojen vapautumisajat								
Kaikki vapautuvat ARA-vuokra-asunnot yhteensä	2010–2014	2015–2019	2020–2024	2025–2029	2030–2034	2035 →	Yhteensä	
(Ilman ilmoitusperusteista 10 tai 5 vuoden lyhennystä)	asunnot	asunnot	asunnot	asunnot	asunnot	asunnot	asunnot	
Vapautuvat ARA-asunnot yhteensä	36 119	37 247	29 231	42 216	45 982	197 433	388 228	
Osuus (%)	9,3 %	9,6 %	7,5 %	10,9 %	11,8 %	50,9 %		
Yhteensä ajanjaksot 2010–2019 ja 2020–2029		73 366		71 447				
		18,9 %		18,4 %				
Lisäksi ARA-kannassa vailla omistajatietoa						8 567	396 795	
Vapautuvat asunnot omistajaryhmittäin								
1. Kunnat tai niiden omistamat yhtiöt	14 696	12 737	11 915	26 655	33 536	124 379	223 918	67,0 %
2. Muut julkisyhteisöt tai niiden omistamat yhtiöt	1 183	217	723	576	261	1 268	4 228	1,3 %
3. Ns. suuret yleishyödylliset tai niiden omistamat yhtiöt	7 832	9 897	5 433	4 714	2 968	13 821	44 664	13,4 %
VVO-konserni	5 487	4 805	2 832	3 289	2 381	6 857	25 651	
SATO-konserni	2 323	1 893	1 416	1 361	522	3 246	10 761	
AVARA-konserni	22	2 261	868	21	21	3 173	6 366	
TA-konserni	0	938	317	43	44	545	1 886	
4. Muut yleishyödylliset tai muut omistajat	12 408	14 397	11 161	10 271	9 217	57 965	115 418	34,6 %
Vuoden 2030 jälkeen vapautuvia ARA-vuokra-asuntoja on yhteensä					243 415			
Lisäksi ARA-kannassa vailla omistajatietoa					8 567			
Yhteensä					251 982			

KUVAILELEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			<i>Julkaisu-aika</i> Tammikuu 2010
<i>Tekijä(t)</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun nimi</i>	Yleishyödyllisyysäännösten kehittäminen Työryhmäraportti 20.1.2010			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 1/2010			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristöministeriö on asettanut loppuvuonna 2008 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut arvioida ARA-asuntotuotantoon liittyviä yleishyödyllisyysäännöksiä. Työryhmän asettaminen perustui valtioneuvoston 14.2.2008 tekemään periaatepäätökseen valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi, jonka mukaan yleishyödyllisyysäännösten vaikutuksia arvioidaan vuokra-asuntotuotannon lisäämistavoitteen kannalta ja tehdään ehdotukset mahdollisiksi säädösmuutoksiksi. Asuntopoliittisen toimenpideohjelman mukaan yleishyödyllisyysäännösten sosiaalinen perustarkoitus säilytetään.</p> <p>Työryhmä kuvaa loppuraportissa seikkaperäisesti yleishyödyllisyysäännösten taustaa ja historiaa. Raportissa kuvataan myös EU-säännösten vaikutusta asuntopoliittisiin tukiin, nykyisten yleishyödyllisten yhteisöjen suhdetta sosiaaliseen asuntotuotantoon sekä eri sidosryhmien käsityksiä yleishyödyllisyysäännösten vaikutuksista toimintaan.</p> <p>Työryhmän keskeisin ehdotus on, että kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneiden asuntojen luovuttamista ja niiden omistuksen järjestämistä konsernissa selkeytetään ja helpotetaan. Erilaisten yritysjärjestelyjen salliminen kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden osalta käytännössä päättää rajoitusten ”ikuisuuden”. Työryhmä katsoo, että tämä on selvitetystä muutosvaihtoehdoista tehokkain tapa parantaa uustuotannon edellytyksiä yleishyödyllisyysäännösten kautta. Kohteiden luovuttaminen tai muu järjestely on kuitenkin sallittua tehdä vain niin, että yhtiön vastuunkanto yleishyödylliseen yhteisöön jäävistä kohteista ei vaarannu.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Yleishyödyllisyys, asuminen, asunto-ohjelma			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3645-0 (nid.)	ISBN 978-952-11-3646-7 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkoi.)
	<i>Sivuja</i> 44	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	<i>Hinta (sis. alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2010			

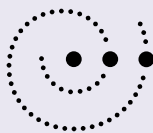
PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelning för den byggda miljön	Datum Januari 2010		
Författare	Miljöministeriet			
Publikationens titel	Yleishyödyllisyssäännösten kehittäminen Työryhmäraportti 20.1.2010 (Utvecklande av bestämmelser om allmännyttighet • Arbetsgruppsrapport 20.1.2010)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 1/2010			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Miljöministeriet tillsatte i slutet av 2008 en arbetsgrupp med uppdrag att utvärdera bestämmelserna om allmännyttighet i anknytning till ARA-bostadsproduktionen. Arbetsgruppen tillsattes utgående från statsrådets principbeslut av den 14 februari 2008 om statsrådets bostadspolitiska åtgärdsprogram. I programmet bedöms hur bestämmelserna om allmännyttighet påverkar målet att öka produktionen av hyresbostäder och förslag till eventuell ändring av lagstiftningen utarbetas. Avsikten är att bestämmelsernas grundläggande sociala dimension ska kvarstå.</p> <p>I slutrapporten beskriver arbetsgruppen ingående bakgrunden och utvecklingen bakom allmännyttighetsbestämmelserna. Man skildrar också EU-bestämmelserna inverkan på bostadspolitiska bidrag, de nuvarande allmännyttiga samfundens förhållande till den sociala bostadsproduktionen och olika intressentgruppers uppfattningar om hur bestämmelserna om allmännyttighet inverkar på verksamheten.</p> <p>Arbetsgruppens viktigaste förslag är att överlåtelse och ägarskap inom koncernen när det gäller bostäder som befrias från användnings- och överlåtelsebestämmelser ska klargöras och underlättas. Genom att olika företagsarrangemang tillåts för objekt som befriats från begränsningar kan de "eviga" begränsningarna i praktiken avslutas. Arbetsgruppen anser att detta alternativ är det effektivaste sättet att genom allmännyttighetsbestämmelserna förbättra förutsättningarna för nyproduktion. Överlåtelsen av objekt eller andra arrangemang är dock endast tillåtet så att bolagets ansvarstagande för de objekt som kvarstår inom det allmännyttiga samfundet inte äventyras.</p>			
Nyckelord	Allmännyttighet, boende, bostadsprogram			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3645-0 (hft.)	ISBN 978-952-11-3646-7 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 44	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2010			

Ympäristöministeriö on asettanut loppuvuonna 2008 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut arvioida ARA-asuntotuotantoon liittyviä yleishyödyllisyssäännöksiä. Työryhmän asettaminen perustui valtioneuvoston 14.2.2008 tekemään periaatepäätökseen valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi, jonka mukaan yleishyödyllisyssäännöksiä arvioidaan vuokra-asuntotuotannon lisäämistavoitteen kannalta ja tehdään ehdotukset mahdollisiksi säädösmuutoksiksi. Asuntopoliittisen toimenpideohjelman mukaan yleishyödyllisyssäännöksiä sosiaalinen perustarkoitus säilytetään.

Työryhmä kuvaa loppuraportissa seikkaperäisesti yleishyödyllisyssäännösten taustaa ja historiaa. Raportissa kuvataan myös EU-säännösten vaikutusta asuntopoliittisiin tukiin, nykyisten yleishyödyllisten yhteisöjen suhdetta sosiaaliseen asuntotuotantoon sekä eri sidosryhmien käsityksiä yleishyödyllisyssäännösten vaikutuksista toimintaan.

Työryhmän keskeisin ehdotus on, että kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneiden asuntojen luovuttamista ja niiden omistuksen järjestämistä konsernissa selkeytetään ja helpotetaan. Erilaisten yritysjärjestelyjen salliminen kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden osalta käytännössä päättää rajoitusten ”ikuisuuden”. Työryhmä katsoo, että tämä on selvitetystä muutosvaihtoehdoista tehokkain tapa parantaa uustuotannon edellytyksiä yleishyödyllisyssäännösten kautta. Kohteiden luovuttaminen tai muu järjestely on kuitenkin sallittua tehdä vain niin, että yhtiön vastuunkanto yleishyödylliseen yhteisöön jäävistä kohteista ei vaarannu.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3645-0 (nid.)
ISBN 978-952-11-3646-7 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)