

VALTIONEUVOSTON ASETUS ARAVAVUOKRATALOJEN PURKAMISKUSTANNUKSIIN MYÖNNETTÄVÄSTÄ AVUSTUKSESTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvoston asetusta aravavuokratalojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta siten, että väestöltään vähenevällä alueella olevan vuokratalon purkuavustuksen myöntämisedellytyksiä muutetaan ennaltaehkäisevämmiksi ja paikallisen asuntomarkkinatilanteen sekä valtion ennakkollisen riskienhallinnan näkökulman paremmin huomioon ottaviksi. Lisäksi avustuksen enimmäisosuutta purkukustannuksista ehdotetaan nostettavaksi.

Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2017. Sitä sovellettaisiin myös ennen asetuksen voimaantuloa vireille tulleisiin purkuavustushakemuksiin.

YLEISPERUSTELUT

Nykytila

Valtion asuntorahaston varoista voidaan valtion talousarviossa vuosittain vahvistetun enimmäismäärän rajoissa myöntää aravarajoituslain (1190/1993) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua aravavuokratalon purkamiskustannusten kattamiseen avustusta siten kuin aravavuokratalojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (79/2006, jäljempänä purkuavustusasetus) säädetään. Avustukseen sovelletaan lisäksi, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Väestöltään vähenevillä alueilla vuokrataloyhteisöt saattavat ajautua taloudellisiin vaikeuksiin asuntojen vajaakäytön ja siitä aiheutuvien vuokratappioiden vuoksi. Viimesijaisena keinona vajaakäyttö-ongelman ratkaisemiseksi on kohteen purkaminen. Aravarajoituslain 17 pykälän mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (jäljempänä ARA) voi myöntää purkuluvan, jos kohde on kunnoltaan niin huono, ettei sen perusparantaminen tai korjaaminen ole tarkoituksenmukaista. Purkulupa voidaan myöntää myös, jos kohde sijaitsee väestöltään vähenevällä alueella, se on ollut pitkäaikaisesti tyhjillään, tyhjillään olon arvioidaan olevan pysyvää ja purkaminen on perusteltua alueen asuntomarkkinatilanne huomioon ottaen. Lisäksi purkulupa voidaan myöntää muusta erityisestä syystä.

Jos ARA on myöntänyt purkuluvan, aravavuokratalon purkamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen voi huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa oleva lainansaaja saada purkuavustusasetuksen nojalla purkuavustusta. Jos vuokratalo on vapautunut aravarajoituslaissa tarkoitetuista käyttö- ja luovutusrajoituksista, avustus voidaan myöntää, jos talon purkamiseen on aravarajoituslain 17 pykälän 1 momentissa tarkoitettu peruste eli purkuluvan myöntämiseen verrattavissa olevat olosuhteet. Tämä tarkoittaa sitä, että purkamista varten ei tarvita purkulupaa, jos vuokratalo ei ole enää käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen, mutta purkuavustusta myönnettäessä edellytetään, että purkuluvan myöntämisedellytykset täyttyvät vastaavasti kuin rajoitusten alaisille taloille avustusta myönnettäessä.

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on purkuavustusasetuksen 2 pykälän 2 momentin mukaan lisäksi, että avustus on vuokratalon omistajayhteisön huomattavien taloudellisten vaikeuksien vuoksi tarpeen purkamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Aravarajoituksista vapautuneen vuokratalon purkamiskustannusten avustamiseen tulee olla lisäksi muu erityisen painava syy.

Käytännössä vuokratalon omistajan on oltava huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa, jotka ovat jatkuneet pitkään ja vaarantavat yhteisön koko talouden. Omistajan tulee olla sellaisessa tilanteessa, ettei sillä ole taloudellisia edellytyksiä kattaa kaikkia purkamisesta aiheutuvia kustannuksia. Taloudellisten vaikeuksien tulisi johtua omistajasta riippumattomista syistä. Talon tulee avustusta saadakseen olla edelleen vuokra-asuntokäytössä, toisin sanoen asunnoille ei ole löytynyt uutta käyttötarkoitusta. Aravarajoituksista vapautuneen vuokratalon osalta erityisen painava syy voi olla esimerkiksi se, että vuokrataloyhteisön taloutta ei saada muilla keinoin tervehdytetyä kuin purkamalla vuokratalo purkuavustuksen avulla. Lisäksi avustuksen myöntämisen arvioinnissa vaikuttaa ajan kuluminen eli mitä pidempi aika rajoituksista vapautumisesta on kulunut, sitä harvemmin kyseessä voi olla erityisen painava syy.

Avustuksen hakijan on laadittava kokonaisselvitys purkamisen, mahdollisesti haetun purkuakordin ja avustuksen vaikutuksista taloudelliseen tilanteeseensa. Samalla on esitettävä arvio purkukustannuksista ja selvitettävä kokonaistaloudellisesti edullisin purkamistapa ottaen huomioon myös purkujätteen kierrätysmahdollisuudet. Purkuavustuksella ei voida kattaa jäteveron ja kaatopaikkamaksun osuutta. Avustuksella ei siten vähennetä jäteverolla tavoiteltavaa kannustinta kaatopaikkajätteen määrän vähentämiseen eikä rajoiteta aiheuttamisperiaatteen soveltamista. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätteen tuottajan on vastattava jätteen käsittelystä aiheutuvista kustannuksista.

ARA myöntää avustuksen hakemuksesta ja hyväksyy hankkeen kustannukset. Avustuksen suuruus on enintään 50 prosenttia purkamisesta aiheutuvista kustannuksista. Yhteisön talouden kokonaistilannetta tarkasteltaessa ja avustuksen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon vuokrataloyhteisölle mahdollisesti jo myönnettyt muut tuet. Purkamista ei saa aloittaa ennen kuin jäljellä oleva valtion laina on maksettu takaisin ja ARA on tehnyt päätöksen avustuksen myöntämisestä. Tavoitteena on, että purkaminen olisi suunnitelmallista ja purkamista aloitettaessa olisi tiedossa myönnettäänkö avustusta ja minkä verran. Avustusta voidaan kuitenkin myöntää erityisestä syystä, jos purkaminen on aloitettu ennen avustuspäätöstä.

Purkamisesta aiheutuvat kustannukset vaihtelevat noin 80–120 euroa/m² välillä ja yleensä ne ovat keskimäärin noin 100 euroa/m². Kustannuksiin vaikuttavat esimerkiksi talon rakenteelliset ratkaisut sekä se, kierrätetäänkö purkujäte. Jos purkujäte kierrätetään, kierrätettävän materiaalin osalta vältytään kaatopaikkamaksulta ja jäteverolta.

Kohteen purkaminen on vuokrataloyhtiölle huomattava taloudellinen päätös. Purkamisen avulla on mahdollista tasapainottaa taloudellisissa vaikeuksissa olevan omistajayhtiön taloutta, mutta myös purkamisesta aiheutuu kustannuksia. Purkamisen kokonaiskustannukset ovat usein korkeat, koska jäljelle jäävän aravalainan lisäksi maksettaviksi tulevat nimenomaan purkamiseen liittyvät kustannukset jäteveroineen. Jos omistajalla ei ole varaa maksaa purkamisesta aiheutuvia kustannuksia, purkaminen voi jäädä toteuttamatta ja vajaakäyttö-ongelmat kohteissa ja ongelmat myös lainojen hoidossa jatkuvat. Purkuavustus siten helpottaa omistajan tosiasiallista mahdollisuutta purkaa esimerkiksi vajaakäytössä oleva tai korjauskelvoton kohde.

Nykytilan arviointi

Purkuavustus on tarkoitettu yhteisöille, jotka ovat saaneet kohteelleen purkuluvan, mutta joilla ei ole varaa purkaa kohdetta. Purkuavustuksella ei ole kuitenkaan kyetty käytännössä vastaamaan kaikkiin ongelmiin erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla. Kuten edellä on esitetty, avustuksen myöntämisen edellytyksenä on tällä hetkellä, että avustus on vuokratalon omistajayhteisön huomattavien taloudellisten vaikeuksien vuoksi tarpeen purkamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Arviointi on tapauskohtaista ja siinä arvioidaan omistajayhteisön taloudellista tilannetta kokonaisuudessaan.

Vastaavantyyppiset edellytykset huomattavista taloudellisista vaikeuksista sisältyivät sekä muun muassa purkuakordien myöntämisedellytyksiin että lainaehtomuutosten myöntämisedellytyksiin. Esimerkiksi purkuakordin osalta (HE 154/2002) todetaan,

että taloudelliset vaikeudet olisivat huomattavia, jos ne ovat jatkuneet pitkään ja ne arvioidaan pysyviksi sekä vaikeudet ovat omiaan vaarantamaan lainansaajan koko talouden. Näiden molempien tervehdyttämiskeinojen osalta mahdollistettiin kuitenkin vuonna 2013 tehtyjen lainmuutosten (446/2013, 447/2013) avulla aiempaa ennakkollisemman näkökulman huomioon ottaminen. Esimerkiksi purkuakordi voidaan nykyisin myöntää, jos yksittäisen kohteen käyttöasteen merkittävästä ja pitkäaikaisesta alenemisesta aiheutuneet taloudelliset ongelmat uhkaavat lainansaajan taloudellista toimintakykyä kokonaisuudessaan.

Eräissä tilanteissa purkuavustusta ei ole voitu myöntää, vaikka sille olisi ollut tarvetta, koska edellytykset omistajan taloudelliselle tilanteelle ovat tiukat. Vuokralayhtiön taloudelliset ongelmat voivat pahentua, jos purkaminen ei ole mahdollista. Käytännössä tilanne saattaa olla sellainen, että vaikka paikkakunnalla olisi tyhjäkäytöstä kärsivä huonokuntoinen talo, joka olisi edullisinta purkaa, paikkakunnalla voisi olla esimerkiksi vanhusten tai muiden erityisryhmien asunnoille kysyntää. Tällaisissa tilanteissa avustuksen myöntäminen saattaisi olla perusteltua asuntomarkkinatilanteen tasaamiseksi ja omistajayhteisön taloudellisen tilanteen kannalta perusteltujen kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseksi. Purkuavustuksen edellytyksiä olisi siten tarpeen muokata ennaltaehkäisevämmiksi ja paikallisen asuntomarkkinatilanteen sekä valtion ennakkollisen riskienhallinnan näkökulman paremmin huomioiviksi.

Vuonna 2013 kehitettiin lainaehtojen muuttamista koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin vuokralayhteisöjen ongelmiin jo aiempaa aikaisemmassa vaiheessa. Ennakollisen riskienhallinnan merkitys on jatkuvasti kasvamassa ja usein olisi perusteltua ryhtyä toimiin jo ennen kuin vuokralayhteisö on taloudellisesti todella vakavassa tilanteessa. Myös purkuavustuksen myöntämisedellytyksiä olisi tarpeen muokata siten, että sen lisäksi, että jo huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevat yhteisöt voivat saada avustuksen, avustuksen saanti olisi mahdollista joissain tilanteissa muuttotappioalueilla myös silloin, kun se olisi valtion riskienhallinnan näkökulmasta perusteltua.

Purkuavustuksen tämänhetkisen enimmäismäärän, eli 50 prosentin, on koettu olevan liian alhainen, jotta erilaiset tapaus- ja asiakaskohtaiset tilanteet voitaisiin riittävässä määrin ottaa huomioon. Käytännössä on ilmennyt tilanteita, joissa taloudellisissa vaikeuksissa oleva vuokralayhtiö ei ole kyennyt kattamaan purkamiskustannuksia edes purkuavustuksen avulla ja taloudelliset ongelmat ovat pahentuneet entisestään, jos kohdetta ei esimerkiksi ole voitukaan purkaa.

Ongelmana voi olla, että yhtiön tase ei kestä purkamista. Koska puretun talon kirjanpitoarvo on purkuvuonna kirjattava kirjanpidossa kuluksi ja koska yhtiössä peritään omakustannusvuokraa, ei ole olemassa muita tuottoja, joilla kuluksi kirjaamisesta mahdollisesti syntyvä tappio voitaisiin kattaa. Jos yhtiön oma pääoma näissä tilanteissa muodostuu negatiiviseksi, yhtiö joutuu kirjanpidolliseen selvitystilaan. Toisin sanoen purkaminen ei välttämättä olekaan mahdollista ja omistajayhtiön taloudelliset vaikeudet jatkuvat. Purkuavustuksella on mahdollista pienentää tämän aiheutuvan tappion määrää, mutta käytännössä avustuksen tämänhetkinen enimmäismäärä ei ole mahdollistanut riittävän avustuksen myöntämistä näissä tilanteissa. Tästä syystä purkuavustuksen enimmäismäärää pidetään aiheellisenä nostaa.

Purkuavustusasetuksen 2-4 pykälässä käytetään nykyisestä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta edelleen nimeä Valtion asuntorahasto. Viraston nimi asetuksessa on syytä muuttaa vastaamaan nykytilaa.

Keskeiset tavoitteet ja ehdotukset

Asetusmuutoksen tavoitteena on, että aravavuokraloyhteisöjen taloudellisiin vaikeuksiin etenkin muuttotappiopaikkakunnilla voitaisiin vastata jo aikaisemmassa vaiheessa ja siten ennaltaehkäistä taloudellisten vaikeuksien syvenemistä. Samalla tavoitteena on pienentää valtion luottotappioriskiä, joka aiheutuu yhteisöjen ajaututtua maksukyvyttömyyteen.

Ehdotetaan, että purkuavustusasetuksen sisältämiin purkuavustuksen myöntämisedellytyksiin lisätään omat edellytykset tilanteelle, jossa kohteelle on myönnetty purkulupa aravarajoituslain 17 pykälän 1 momentin 2 kohdan perusteella tai jossa käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautunut kohde täyttää 17 pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaiset edellytykset. Avustuksen myöntämisedellytyksenä olisi näissä tilanteissa, että avustus on omistajayhteisön taloudellinen tilanne huomioon ottaen tarpeen purkamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseen ja edelleen taloudellisissa vaikeuksissa olevan omistajayhteisön talouden tervehdyttämisen edesauttamiseksi tai omistajayhteisön taloudellisten vaikeuksien ennaltaehkäisemiseksi.

Lisäksi ehdotetaan, että purkuavustusasetuksessa säädettyä avustuksen enimmäismäärää nostetaan nykyisestä 50 prosentista 70 prosenttiin.

Esityksen vaikutukset

Purkuavustuksen enimmäismäärän nostaminen ja myöntämisedellytysten täydentäminen edesauttaisivat valtion luottotappioriskien vähentämistä ja ennaltaehkäisisivät niitä. Avustuksen myöntämisedellytysten täydentäminen mahdollistaisi sen, että vuokraloyhteisöjen taloudelliset ongelmat voitaisiin ottaa aiempaa aikaisemmassa vaiheessa huomioon. Vuokralalon purkaminen tasapainottaa sekä vuokraloyhteisön taloutta että väestöltään vähenevän paikkakunnan asuntomarkkinoita vähentämällä vuokra-asuntojen tarjontaa. Ylitarjonnan vähentyminen tehostaa jäljelle jäävien vuokra-asuntojen käyttöä ja parantaa taloudellisesti heikossa kunnossa olevien vuokraloyhteisön toimintaedellytyksiä ja elinkelpoisuutta. Lisäksi vuokra-asuntojen määrän väheneminen hidastaa omistusasuntojen arvon laskua väestöltään vähenevillä alueilla.

Avustuksen myöntämisedellytysten muuttamisen ennaltaehkäisevämmiksi väestöltään vähenevillä alueilla arvioidaan lisäävän avustushakemusten määrää jossain määrin. Lisäyksen arvioidaan kuitenkin olevan maltillinen, sillä väestöltään vähenevillä alueilla talon purkamista harkitsevan vuokraloyhteisön tilanne tyypillisesti täyttäisi myös nykyiset edellytykset. Tavoitteena kuitenkin on, että tulevaisuudessa yhä harvempi yhteisö ajautuu huomattaviin taloudellisiin vaikeuksiin ja yhtenä keinona tavoitteen saavuttamiseksi on ennakoivampi purkuavustuksen myöntäminen. Avustuksen enimmäisosuuden noston arvioidaan nostavan haettujen avustusten euromäärää enimmäisosuuden nostoa vastaavasti. Enimmäisosuuden nosto vaikuttanee myös myönnettyjen avustusten suuruuteen, sillä etenkin väestöltään vähenevillä alueilla,

joilla talojen purkamistarve on suurin, mahdollisimman suuri avustus purkamiskustannuksiin on tarpeen vuokrataloyhtiön talouden tervehdyttämiseksi.

Esityksellä ei ole vaikutuksia ARA:n tai valtiokonttorin resursseihin tai menettelytapoihin.

Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. Esitysluonnos oli kirjallisella lausuntokierroksella 18.10.–11.11.2016. Lausuntoja saatiin neljä, valtiovarainministeriöltä, Suomen Kuntaliitto ry:lt, Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät – KOVA ry:ltä ja RAKLI ry:ltä.

Lausunnon antajat kannattivat esitettyä asetusmuutosta, mutta painottivat lausunnoissaan eri asioita. Valtiovarainministeriö korosti kunnan ja vuokrataloyhteisön omien toimien ja sitoutumisen ensisijaisuutta tervehdystoimien toteuttamisessa. Suomen Kuntaliitto ry korosti purkamisen jälkeen jäljelle jäävien lainojen järjestämisen tärkeyttä. Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät – KOVA ry piti esitettyä avustuksen enimmäisosuuden nostoa oikeasuuntaisena mutta riittämättömänä. RAKLI ry kiinnitti huomiota siihen, että taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden vuokrataloyhtiöiden tukitoimia mitoitettaessa tulee tarkastella niiden vaikutuksia siten, että ne osaltaan edistävät tehokkaasti tilanteen kokonaisvaltaista ratkaisemista niin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen vuokrataloyhtiön kuin myös liiallisen vuokra-asuntokannan purkamisen näkökulmasta silloin, kun se on välttämätöntä tarkasteltavan alueen asuntomarkkinatilanteen kannalta. Esitykseen ei tehty muutoksia lausuntojen perusteella.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2 §. Myöntämisen edellytykset. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3-5 momentti siirtyisivät 4-6 momentiksi. Momentissa säädettäisiin avustuksen myöntämisen edellytyksistä tilanteesta, jossa purkulupa on myönnetty aravarajoituslain 17 pykälän 1 momentin 2 kohdan perusteella tai jossa käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautunut kohde täyttää kyseisen kohdan mukaiset edellytykset. Kyse on siten tilanteesta, jossa asunto tai suurin osa sellaisen talon asunnoista, joka sijaitsee väestöltään vähenevällä alueella, on ollut pitkäaikaisesti tyhjillään ja tyhjillään olon arvioidaan olevan pysyvää sekä purkaminen on perusteltua alueen asuntomarkkinatilanne huomioon ottaen. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi tällöin, että avustus on omistajayhteisön taloudellinen tilanne huomioon ottaen tarpeen purkamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseen ja edelleen taloudellisissa vaikeuksissa olevan omistajayhteisön talouden tervehdyttämisen edesauttamiseksi tai omistajayhteisön taloudellisten vaikeuksien ennaltaehkäisemiseksi.

Tällä tavoin purkuavustuksen edellytyksiä lähennettäisiin purkuluvan edellytyksiin, eli jos ARA on katsonut, että purkulupa voidaan myöntää, voitaisiin avustus myöntää lähes samoilla perusteilla. Purkuavustusta myönnettäessä tulisi kuitenkin tarkastella tilannetta vielä omistajayhteisön taloudellisen tilanteen näkökulmasta. Jatkossa näissä tapauksissa ei kuitenkaan enää edellytettäisi yhteisöltä huomattavia taloudellisia vaikeuksia. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisivat kuitenkin jo jonkinasteiset olemassa olevat tai tulevaisuudessa selkeästi nähtävissä olevat taloudelliset vaikeudet.

Avustus voitaisiin siis myöntää, jos ilman avustuksen myöntämistä purkamiskustannuksia ei olisi mahdollista kattaa ja olisi nähtävissä, että omistajan taloudellinen ahdinko syvenisi entisestään ilman avustusta tai että omistajan taloudellinen tilanne olisi avustuksen hakuhetkellä sellainen, että avustuksen myöntäminen olisi tarpeen yhteisön taloudellisten vaikeuksien ennaltaehkäisemiseksi. Avustuksella olisi siten tervehdyttävä rooli ja sillä voitaisiin myös osaltaan ennaltaehkäistä suurempia taloudellisia vaikeuksia nimenomaan väestöltään vähenevillä alueilla.

Omistajayhteisön taloudellista tilannetta arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi korjausvelan määrä. Omistajayhteisöä uhkaavia taloudellisia vaikeuksia voitaisiin arvioida esimerkiksi yhteisön tilinpäätöstietojen sekä alueen asuntomarkkinatilanteen perusteella. Kuten nykyisinkin, yhteisön talouden kokonaistilannetta tarkasteltaessa ja avustuksen tarvetta arvioitaessa otettaisiin huomioon vuokrataloyhteisölle mahdollisesti jo myönnetyt muut tuet.

Lisäksi pykälän 1 momentissa mainittu Valtion asuntorahasto muutetaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseksi, joka on kyseisen viranomaisen nykyinen nimi.

3 §. Avustuksen myöntäminen ja maksaminen. Pykälän 1 ja 2 momentissa mainittu Valtion asuntorahasto muutetaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseksi, joka on kyseisen viranomaisen nykyinen nimi.

4 §. Avustuksen suuruus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että avustusta voitaisiin nykyisen 50 prosentin sijaan myöntää enintään 70 prosenttia. Ehdotetun enimmäisosuuden

mukaisella avustuksella olisi mahdollista puuttua entistä tehokkaammin taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokrataloyhtiöiden tilanteeseen ja räätälöidä asiakas- ja tapauskohtaisesti soveltuvin purkuavustuksen määrä kohteelle. ARA arvioisi kustannusten hyväksyttävyyden ja kohtuullisuuden sekä hankkeen kokonaistaloudellisuuden kuten nykyisin. Enimmäisosuuden suuruinen avustus myönnettäisiin vain vaikeimmissa tapauksissa, joissa pienempi avustus ei riittäisi ratkaisemaan syntyneitä ongelmia. Lisäksi pykälässä mainittu Valtion asuntorahasto muutetaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseksi, joka on kyseisen viranomaisen nykyinen nimi.