3.10.2017

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

KORKOTUKILAINAT SOSIAALISTEN VUOKRA- JA ASUMISOIKEUSASUNTOJEN TUOTANTOON –TUKI

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ympäristöministeriö on 19.9.2017 pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *Korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon –tuen* muutos (vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain sekä aravarajoituslain muutokset) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukiohjelman osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Korkotukijärjestelmän tavoitteena on edistää kohtuuhintaisten, sosiaalisten perustein valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoa ja parantaa siten asuntoa tarvitsevien kotitalouksien asemaa ja edistää kasvukeskuksissa asuvien ja niihin muuttavien kotitalouksien mahdollisuuksia löytää tuloihinsa nähden sopivia asumisratkaisuja. Lisäksi kohtuuhintaisilla vuokra- ja asumisoikeusasunnoilla voidaan vähentää segregaatiota osoittamalla näitä asuntoja alueille, joilla on tarve kiinnittää huomiota asukasrakenteen monipuolisuuteen. Kohtuuhintainen valtion tukema asuntotuotanto ja sen kehittäminen on mainittu myös hallitusohjelmassa.

Korkotukijärjestelmä toimii siten, että sosiaalisin perustein valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra- tai asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista varten luottolaitoksesta otettu laina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi, jos lainansaaja ja lainoitettava kohde täyttävät vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001, korkotukilaki) säädetyt edellytykset. Tällöin ARA voi hyväksyä lainan korkotukilainaksi, jolle maksetaan valtion korkotukea ja myönnetään valtion täytetakaus. Lainansaajille laissa asetetut ehdot koskevat esim. yhteisön toimialaa, sen lainan- ja vakuudenantomahdollisuuksia ja voitonjakoa sekä korkotukilainoitettujen asuntojen käyttöä ja luovutusta (keskeisimpinä omakustannusperusteinen vuokran- tai käyttövastikkeen määritys ja sosiaalinen asukasvalinta), ja ne ovat voimassa keskimäärin 40 vuotta korkotukilainan hyväksymisestä lukien. Asumisoikeusasunnoissa em. rajoitukset ovat pysyviä. Tarkemmat säännökset korkotukilainoja koskevista laina- ja tukiehdoista ovat korkotukilain nojalla

annetussa valtioneuvoston asetuksessa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (666/2001, korkotukiasetus).

Korkotukilainoitettuihin vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin liittyvät käyttö- ja luovutusrajoitukset varmistavat asuntojen pysymisen vuokra- tai asumisoikeuskäytössä, asukkaiden valinnan kohdistumisen suurimmassa asunnontarpeessa oleviin kotitalouksiin, valtion tuen kanavoitumisen asukkaiden hyväksi edullisemman vuokran tai käyttövastikkeen muodossa sekä vuokrien tai käyttövastikkeiden säilymisen kohtuullisella tasolla.

Korkotukilainan saajana voi olla kunta tai muu julkisyhteisö, korkotukilaissa säädetyt edellytykset täyttävä ARAn nimeämä yleishyödyllinen asuntoyhteisö tai näiden välittömässä määräysvallassa oleva osakeyhtiö tai asunto-osakeyhtiö. Vuokra-asuntojen osalta korkotukilainan saajana voi olla myös sellainen yleishyödylliseksi nimeämätön tavallinen kiinteistöosakeyhtiö, joka täyttää korkotukilaissa säädetyt edellytykset yhtiön toimialasta, toiminnasta ja vakavaraisuudesta.

Korkotukilainan saajat ovat pääosin kuntien tai yksityisten toimijoiden omistamia yhtiöitä ja siten yrityksiä EU-oikeuden näkökulmasta. Vuokra- tai asumisoikeusasuntojen rakennuttaminen, omistaminen, ylläpitäminen ja tarjoaminen sen asukkaiden käyttöön on taloudellista toimintaa. Sillä, että lainansaajille on laissa asetettu tuettua toimintaa ja lainoitettavia asuntoja koskevia ehtoja ja rajoituksia, ei ole vaikutusta asiaan.

Muutokset nykyiseen tukijärjestelmään

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muutettavaksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia sekä aravarajoituslakia. Esityksen tarkoituksena on kehittää ensiksi mainittuun lakiin perustuvaa korkotukijärjestelmää kohtuuhintaisten, sosiaalisin perustein valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamisen, hankinnan ja perusparantamisen tukemiseksi siten, että tukijärjestelmä toimisi nykyistä tehokkaammin, valtion maksama tuki ja tuettujen asuntojen käyttöön liittyvät rajoitukset olisivat paremmin tasapainossa keskenään ja tukijärjestelmä kannustaisi rakennuttajia tuottamaan kohtuuhintaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja nykyistä enemmän. Esitys toteuttaisi osaltaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitetta asuntorakentamisen lisäämisestä.

Korkotukilainojen laina- ja tukiehtoja parannettaisiin korkotukilainansaajien kannalta siten, että uusien korkotukilainojen lainanlyhennysohjelmaa muutettaisiin merkittävästi nykyistä etupainotteisemmaksi ja mahdollisuuksia ylimääräisten lainanlyhennysten tekemiseen lisättäisiin sekä uusissa että olemassa olevissa korkotukilainoissa. Tällä tavoin lainan takaisinmaksu jaksottuisi rakennuksen elinkaaren mukaisesti, vuokrien ja käyttövastikkeiden kehitys olisi tasaisempaa ja perusparannustoimenpiteiden rahoittaminen helpompaa, kun rakentamislaina olisi maksettu suurelta osin takaisin rakennuksen tullessa perusparannusikään. Samalla uusissa korkotukilainoissa kiellettäisiin vuokrissa tai käyttövastikkeissa tapahtuva tuleviin korjauksiin varautuminen ja lainansaajan omarahoitusosuudelle vuokrissa perittävän koron enimmäismäärä nostettaisiin neljästä prosentista kuuteen prosenttiin. Näin lainansaajat pystyisivät kerryttämään riittävästi omia varoja uutta korkotukilainoitettua asuntotuotantoa ja olemassa olevien asuntokohteiden korjaamista varten.

Lainansaaja voisi jatkossa valita kiinteälyhenteisen korkotukilainan ohella indeksisidonnaisen, annuiteettilainan kaltaisen korkotukilainamuodon, jossa lainamaksu sisältäisi sekä maksettavan koron että lainanlyhennyksen. Tällainen lainamuoto johtaisi tasaisempaan vuokrankehitykseen ja nopeammin lyhenevään lainapääomaan kuin kiinteälyhenteinen laina. Vuokra-asuntojen hankintaan tarkoitettujen korkotukilainojen hyväksymisedellytyksiä lievennettäisiin siten, että niitä voitaisiin hyväksyä myös kasvukeskusalueille ja samoin ehdoin kunnille ja yksityisille toimijoille. Korkotukilainojen hyväksymis- ja lainaehtoja yhtenäistettäisiin siten, että vuokra-asuntojen rakentamiseen, hankintaan

tai perusparantamiseen tarkoitettujen korkotuki-lainojen enimmäisosuus nostettaisiin 95 prosenttiin hankkeen hyväksytyistä kustannuksista. Toisaalta kaikissa korkotukilainamuodoissa vaadittaisiin jatkossa lainansaajalta vähintään viiden prosentin suuruista omarahoitusosuutta, jota ei voitaisi kattaa valtion avustuksilla tai asumisoikeusasukkaiden maksamilla asumisoikeusmaksuilla. On perusteltua, että valtion tuke-massa asuntotuotannossa vaadittaisiin aina tietty määrä myös toimijan omia varoja. Muutos ei kuitenkaan koskisi opiskelija- tai nuorisoasuntoja eikä voimassa olevalla sopimuskaudella 2016–2019 Helsingin seudun korkotukilainahankkeille myönnettäviä käynnistysavustuksia. Samalla lainansaajan maksettavaksi jäävää omavastuuosuutta korkotukilainan korosta laskettaisiin pysyvästi ja korkotuen maksuaikaa pidennettäisiin kaikkien korkotukilainatyyppien osalta. Näin valtion maksama tuki vastaisi paremmin tuettujen asuntojen käyttöön liittyviä rajoituksia.

Korkotukijärjestelmään liittyviä viranomaismenettelyjä yksinkertaistettaisiin nykyisestä. Luvan korkotukilainoitettujen vuokra-asuntojen käyttötarkoituksen muuttamiseen muuhun kuin asuinkäyttöön antaisi kunnan sijasta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Jatkuvassa vajaakäytössä olevan valtion tukeman asumisoikeustalon voisi jatkossa muuttaa korkotukilainoitetuksi vuokrataloksi. Korkotukilainoitettujen vuokra-asuntojen luovutusta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että enimmäisluovutushinnan määrittelemisestä luovuttaisiin mutta luovutushintaan ei saisi sisällyttää rajoitustenalaisesta toiminnasta syntyneitä varoja. Lisäksi säännösten valvontaa tehostettaisiin antamalla Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle ja Valtiokonttorille oikeus pyynnöstä saada muilta viranomaisilta tietoja korkotukilainansaajista salassapitosäännösten estämättä.

Useat korkotukilainojen laina- ja tukiehtoja koskevista tarkemmista säännöksistä ovat vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Siksi monet edellä kuvatuista muutoksista toteutettaisiin kyseistä asetusta muuttamalla. Eduskunnan informoimiseksi ja uudistuksen kokonaiskuvan antamiseksi asetusluonnos on tämän esityksen liitteenä. Edellä mainituista ehdotuksista asuntojen käyttö-tarkoituksen muuttamista koskevan luvan myöntämistä, asuntojen enimmäisluovutushinnan määrittelystä luopumista sekä viranomaisten tiedonsaantia koskevat muutokset ulotettaisiin koskemaan myös aiemmin myönnettyjä aravalainoja ja niillä rahoitettuja asuntoja. Näiltä osin muutokset tehtäisiin aravarajoituslakiin.

Tuen budjetti ja avustusten myöntäminen

Korkotukilainojen hyväksymisvaltuudesta päätetään vuosittain valtion talousarvion yhteydessä. Vuonna 2017 korkotukilainoja voidaan hyväksyä yhteensä 1,41 miljardia euroa, ja niille myönnetään myös valtion täytetakaus. Korkotukilainoille maksettava korkotuki on kuitenkin huomattavan vähäinen, tänä vuonna sitä maksetaan koko olemassa olevalle korkotukilainakannalle vain noin 5 miljoonaa euroa. Koska korkotukilainoja hyväksytään etupäässä vain kasvukeskusseuduille, joilla vuokra- ja asumisoikeusasuntojen kysyntä on korkeaa, myöskään korkotukilainoihin liittyvistä valtiontakauksista ei ole odotettavissa valtiolle sanottavia korvausvelvollisuuksia.

Korkotukilainoitettaville asuntokohteille myönnetään kuitenkin myös eräitä lisätukia: Helsingin seudulla vallitsevan kroonisen kohtuuhintaisten asuntojen puutteen korjaamiseksi ko. seudulle hyväksyttäville korkotukilainoille myönnetään vuonna 2017 käynnistysavustuksia yhteensä 20 miljoonaa euroa (10 000 euroa asuntoa kohti). Erityisryhmille, kuten huonokuntoisille ikääntyneille, vammaisille henkilöille, asunnottomille ja opiskelijoille, tarkoitetuille asunnoille myönnetään erityisryhmien investointiavustuksia yhteensä 119 miljoonaa euroa koko maassa. Kaikki nämä tuet ja takaukset maksetaan valtion talousarvion ulkopuolisen valtion asuntorahaston varoista.

2. Ennakkoarviointi

2.1. EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon – tuen ja sen muutoksen voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Tuki myönnetään valtion varoista (Ympäristöministeriön tuki, vuosittain vahvistettavasta valtion budjettirahoituksesta) asuntotuotantoon, joka on luonteeltaan taloudellista toimintaa. Tuki on valikoivaa, sillä se voidaan kohdistaa vain tiettyihin hakijakandidaatteihin hakumenettelyn perusteella. Tuensaajat voivat olla ainoastaan yleishyödyllisiä rakennuttajayhteisöjä. Myös budjettirajoite vaikuttaa; tukea ei voida myöntää kaikille. Tuki vääristää kilpailua sillä rakennusliiketoimintaa harjoitetaan laajalti Suomessa. On kuitenkin huomattava, että kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus hakeutua tuensaajiksi. Toimialalla on mm. kansainvälisesti EU-alueella toimivia yrityksiä, joista osa toimii myös Suomessa.

2.2. Valtiontukea koskeva menettelytapa

Korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon – tuessa on kyse olemassa olevan tuen muutoksesta, jonka osalta kyseeseen tulee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (Services of General Economic Interest, SGEI) toteuttamiseen liittyvien sääntöjen soveltaminen ja tuen hyväksyttävyys SEUT 106(2) artiklan perusteella.

EU:n valtiontukisäännöt mahdollistavat jäsenvaltioille tietyin edellytyksin ja ehdoin valtiontuen myöntämisen yrityksille korvauksena ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (Services of General Economic Interest, SGEI) tuottamisesta. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluita, joita markkinat eivät tuottaisi tai jotka tuotettaisiin muunlaisin/riittämättömin ehdoin ja joiden saatavuuden kansalaisille viranomaiset siten haluavat turvata kaikissa olosuhteissa. Kyseessä tulee olla viranomaisten arvion mukaan kansalaisille tärkeä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävä palvelu. Palvelun turvaaminen tapahtuu käytännössä antamalla yritykselle nimenomainen velvoite yksilöidyn palvelun tuottamiseksi.

Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Komissio voi kyseenalaistaa jäsenvaltion tulkinnan, jos kyse on ilmeisestä virheestä SGEI-palveluiden määrittelyssä. Ympäristöministeriön arvion mukaan kyseisen korkotuen kohdalla voidaan katsoa olevan kyse yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta.

Korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon – tukea ja sen ehtoja voidaan muuttaa Ympäristöministeriön lausuntopyynnössä esitetyn mukaisesti (muutokset vuokraasuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettuun lakiin sekä aravarajoituslakiin) Muutokset eivät ole ristiriidassa Euroopan komission antaman ns. SGEI-päätöksen (komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, 2012/21/EU) kanssa. Ympäristöministeriö on myös arvioinut, että kyseessä olevien palveluiden tuottamisessa markkinoiden toiminta on puutteellista ja että palveluvelvoite on tarpeellinen. Tuen arvioitu määrä ja tuen kohteena oleva toiminta soveltuvat SGEI-päätöksen soveltamisalaan.

Komission SGEI-päätöksen soveltaminen *Korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon* – tukeen edellyttää palveluvelvoitetta koskevan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimeksiannon tekemistä SGEI-palveluiden tuottajien kanssa. Toimeksiannossa on määriteltävä julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto; kyseessä oleva yritys ja tarvittaessa alue; toimeksiantavan viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksin- tai erityisoikeuksien luonne; korvausmekanismi ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit sekä järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin. Toimeksiannossa on myös nimenomaisesti viitattava komission SGEI-päätökseen. Palveluiden tuottamisesta maksettavan korvauksen määrä ei SGEI-päätöksen mukaisesti saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun

velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto. Lisäksi on huomattava muun muassa, että jos yritys harjoittaa toimintaa sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen alalla että kyseisen alan ulkopuolella, yrityksen sisäisessä kirjanpidossa on eriteltävä ja erotettava toisistaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot sekä menojen ja tulojen kohdentamisessa käytettävät parametrit.

Muutos *Korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon* – tukeen ei edellytä komissiolle etu- tai jälkikäteen tehtävää ilmoitusta. Sen sijaan SGEI-päätöksen soveltaminen edellyttää kahden vuoden välein tapahtuvaa raportointia komissiolle.

3. Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja tukiohjelman muuttamista komission antaman ns. SGEI-päätöksen mukaisena valtiontukena.

Esittelijä: Erityisasiantuntija Antti Välimäki

LIITTEET

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 25.8.2017 liitteineen (lakiluonnos, lausuntopyyntölomake hyvän tuen mukaisuudesta; tiedoksi)