



7.6.2017

YM109/04/2017

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite
Hänvisning Hallituksen esitykset maakuntien perustamista, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä asiakkaan valinnanvapautta koskeviksi lainsäädännöiksi (HE 15/2017 ja HE 47/2017)

Asia
Ärende Ympäristöministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksiin liittyvistä, valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevista näkökohdista

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) sekä hallituksen esitystä laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp).

Ympäristöministeriö toteaa, että edellä mainituilla hallituksen esityksillä toteutettava maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistus sekä asiakkaan valinnanvapaus voi nykyisessä muodossaan johtaa merkittäviin vaikutuksiin valtion tukemissa vuokra-asunnoissa.

Valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon tavoitteena on tuottaa kohtuuhintaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja pieni- ja keskituloisille kotitalouksille segregatiota ehkäisten. Tätä tarkoitusta varten valtion asuntorahaston varoista myönnetään korkotukea ja takauksia vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen otettaville lainoille. Korkotukilainoilla on korvattu aiemmin myönnetty valtion aravalainat, joita koskeva laina- ja asuntokanta on kuitenkin edelleen suurelta osin olemassa. Lisäksi valtion varoista myönnetään investointiavustuksia erityisryhmiin kuuluville henkilöille tarkoitettujen vuokra-asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen. Tällaisia erityisryhmiä ovat huonokuntoiset ja muistisairaavat vanhukset, vammaiset henkilöt, asunnottomat, päihde- ja mielenterveyskuntoutujat, opiskelijat, nuoret ja pakolaiset. Investointiavustuksia myönnetään vain korkotukilainaa saaviin kohteisiin. Valtion tukia myönnetään kuntien ja muiden julkisyhteisöjen omistamille yhteisöille sekä yksityisille yleishyödyllisille asuntoyhteisöille, tietyn edellytyksin myös tavallisille kiinteistöosakeyhtiöille.

Vastineena valtion tuesta tuetut asunnot ovat laeissa ja asetuksissa säädettyjen käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia keskimäärin 40 vuotta. Tänä aikana asunnot on pidettävä vuokra- tai asumisoikeuskäytössä, asunnoista perittävä vuokra tai käyttövastike on määriteltävä omakustannusperusteisesti ja vuokra-asunnoissa on noudatettava sosiaalista asukasvalintaa eli hakijaruokakunnat on asetettava etusijajärjestykseen niiden asunnontarpeen, tulojen ja varallisuuden perusteella. Lisäksi tuettuja asuntoja saa luovuttaa vain toisille valtion tukeen oikeutetuille toimijoille ja vain tiettyyn enimmäishintaan. Asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevien rajoitusten taustalla ovat paitsi kansalliset valtion tukien vaikuttavuutta ja oikeaa kohdentumista koskevat vaatimukset, myös EU-oikeuden valtioneuvoston päätökset, jotka asettavat

edellytyksiä sille, millaisiin tarkoituksiin ja millaisin ehdoin jäsenvaltiot voivat myöntää tukea taloudelliseen toimintaan (ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annettu komission päätös 2012/21/EU, EUVL L7/2012). Vastoin EU-oikeuden valtiontukisääntöjä myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä ja muilta yhteisöiltä.

Hallituksen esittämästä maakunta- ja sote-uudistuksesta on suoria vaikutuksia myös valtion tukemaan asuntotuotantoon, sillä uudistuksen myötä erityisryhmien asumispalvelujen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille. Tämän vuoksi ympäristöministeriössä on valmisteltu lakimuutokset, joiden mukaan lausunnon antaminen valtion rahoituksen myöntämisestä erityisryhmien asuntokohteille ja tällaisten asuntojen asukasvalintaa koskevien säännösten noudattamisen valvonta siirrettäisiin kunnilta maakunnille. Lakimuutoksia koskeva hallituksen esitysluonnos on parhaillaan lausuntokierroksella (luonnos hallituksen esitykseksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi).

Maakunta- ja sote-uudistuksesta seuraisi kuitenkin valtion tukemalle asuntokannalle myös sellaisia muita haasteita, jotka eivät kuulu ympäristöministeriön hallinnonalan sääntelyn piiriin:

Arvonlisäveron palautusmenettelystä luopuminen

Tällä hetkellä kuntien järjestämisvastuulle kuuluva sote-toiminta on säädetty arvonlisäverottomaksi. Jotta estettäisiin kilpailuvääristymän syntyminen kunnan itse tuottamien palveluiden ja ostopalveluiden välille, kunnilla on oikeus saada palautuksena arvonlisäverottomaan toimintaan tehtyihin hankintoihin sisältyvä laskennallinen vero. Tämän palautusmenettelyn seurauksena arvonlisävero ei vaikuta kunnan hankintamuodon valintaan. Alv-palautusmenettely koskee kunnan suorassa omistuksessa olevia sote-kiinteistöjä sekä kunnan tytäryhtiöiltä tai yksityisiltä toimijoilta arvonlisäverollisina vuokrattuja kiinteistöjä. Palautusmenettelyn seurauksena valtion tuella rahoitetuissa palveluasunnoissa asukkaiden maksama vuokra perustuu arvonlisäverottomiin kustannuksiin. Suuri osa kunnissa käytössä olevista palveluasunnoista on rahoitettu valtion tuella.

Maakunta- ja sote-uudistus (HE 15/2017) merkitsee muutosta edellä kuvattuun tilanteeseen. Maakuntien Tilakeskus Oy tulee vastaamaan kuntien omistamien sote-kiinteistöjen siirtämisestä uusien maakuntien ja palveluntuottajien käyttöön vuokraamalla tai muulla tavalla. Kuntien palvelutalokiinteistöistä solmimat sopimukset (mukaan lukien välivuokraussopimukset) siirtyvät sellaisenaan maakunnille, mutta maakunnalliseen toimintaan ei sovelleta alv-palautusta, vaan hankintaneutraalisuutta on tarkoitus parantaa talousarviomenettelyn avulla. Näin ollen kunnilla ei olisi oikeutta saada palautuksena kiinteistöinvestointeihin tai palveluasuntojen ylläpitokuluihin sisältyvää arvonlisäveroa siltä osin kuin kiinteistö luovutetaan käytettäväksi yhtiöitettävän valinnanvapauden piiriin kuuluvassa toiminnassa.

Käytännössä muutos tarkoittaisi sitä, että valtion tuella rahoitetuissa palveluasunnoissa omakustannusperusteisesti määräytyvä vuokra nousisi arvonlisäveron verran, arviolta noin 2–3 euroa neliömetriltä kuukaudessa (asunnon kuukausivuokraan tulisi noin 100–150 euron lisäys). Sikäli kun kyse on uusista, sote-uudistuksen voimaan tulon jälkeen rakennettavista kohteista, muutos voi olla perusteltu, mutta nyt ehdotettu sääntely tulisi sovellettavaksi myös olemassa oleviin palveluasuntoihin.

Valtion tuella rahoitettujen palveluasuntojen asukkaat ovat hyvin pienituloisia ja vähävaraisia ihmisiä. Siten vuokrien nousu kohdistuisi heihin hyvin kipeästi. Jos heidän vuokransa nousevat, se näkyy suoraan heille maksettavissa asumistuki- ja toimeentulotukimenoissa. Lasku tulisi siis lopulta valtion maksettavaksi. Lisäksi on huomattava, että alv-palautuksen poistumisesta seuraava vuokratason nousu heikentäisi valtion tuella rahoitettujen palveluasuntojen kilpailukykyä siinä vaiheessa, kun maakunta kilpailuttaa palveluasumisen kiinteistöt. Uhkana on siis valtion tukemien palveluasuntojen jääminen vajaa- tai tyhjäkäytölle. Myös tämä riski jää lopulta valtion kannettavaksi, sillä valtio on lainanmyöntäjän tai takaajan roolissa näille palveluasunnoille myönnettyissä lainoissa.

Ympäristöministeriö esittää, että sote-uudistukseen liittyvä alv-palautuksen muutos ei koskisi ennen uudistuksen voimaan tuloa sote-käytössä olleita kiinteistöjä, vaan niitä koskevat sopimukset säilyisivät ennallaan sopimuskausien loppuun saakka. Alv-muutos koskisi siis vain uudistuksen jälkeen tehtäviä uusia sote-kiinteistöjä ja sopimuksia. Tällä tavoin alv-palautuksen poistaminen ei nostaisi olemassa olevien palveluasuntojen vuokria ja sitä kautta valtion asumistuki- ja toimeentulotukimenoja, eikä myöskään riski valtion tuella rahoitettujen palveluasuntojen jäämisestä vajaa- tai tyhjäkäytölle kasvaisi.

Erityisryhmäasuntojen asukasvalinnat ja valinnanvapaus

Kuten edellä on todettu, valtion tukemissa asunnoissa on noudatettava sosiaalista asukasvalintaa. Siten myös erityisryhmille tarkoitetuissa kohteissa hakijat on asetettava etusijajärjestykseen heidän asunnontarpeensa, tulojensa ja varallisuutensa perusteella ja valittava asukkaiksi kaikkein suurimmassa asunnontarpeessa olevat, pienituloisimmat ja vähävaraisimmat henkilöt. Varsinkin ikääntyneiden joukossa saattaa olla henkilöitä, joita ei suuren eläkkeensä tai varallisuutensa vuoksi voi valita asukkaiksi valtion tuella rahoitettuihin palveluasuntoihin. Tällaiset henkilöt on ohjattava muihin, esimerkiksi samalla paikkakunnalla oleviin vapaarahoitteisiin palveluasuntoihin. Tästä vaatimuksesta on mahdollista poiketa ainoastaan tilanteissa, jossa paikkakunnalla ei ole lainkaan vapaarahoitteisia palveluasuntoja eikä asiakas alentuneen toimintakykynsä takia kykene selviytymään asumisestaan palvelujen turvin kotona. Vastuu asukasvalintasäännösten noudattamisesta on talojen omistajilla, valvonta tulee maakuntauudistuksen myötä siirtymään kunnilta maakunnille.

Valtion tuella rahoitettuja palveluasuntoja koskevat asukasvalintasäännökset muodostavat siis selkeän rajoituksen sosiaalipalveluiden asiakkaiden vapaudelle valita haluamansa palveluasunto. Käytännössä tämä tilanne tulee eteen valinnanvapauslakiluonnoksessa (HE 47/2017) säädetyn asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käytön yhteydessä. Jos asiakkaalla on merkittävästi tuloja tai varallisuutta, hän ei voi valita valtion tukemaa palveluasuntoa, vaan hänen on valittava jokin tarjolla oleva vapaarahoitteinen palveluasunto. Kyse on myös palveluntuottajien asemasta ja oikeuksista: jos palveluntuottaja tarjoaa palveluitaan valtion tuella rahoitetuissa palveluasunnoissa ja asuntoihin valitaan sosiaalipalveluiden asiakkaita vastoin edellä kuvattuja asukasvalintasäännöksiä, palveluntuottajalle voi ääritilanteissa tulla velvollisuus palauttaa saamansa valtion tuet korkoineen.

Valinnanvapautta koskevasta lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa ympäristöministeriö edellytti, että valtion tukemia palveluasuntoja koskevista asukasvalintarajoituksista otettaisiin nimenomainen säännös ehdotettuun valinnanvapauslakiin. Ministeriön ehdotus ei kuitenkaan johtanut lakiesityksen sisällön muuttamiseen. Siksi ympäristöministeriö toistaa näkemyksensä siitä, että valinnanvapauslain asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin käyttöä koskeviin säännöksiin tulisi lisätä maininta valtion tukemissa palveluasunnoissa noudatettavista asukasvalintasäännöksistä.

Lisäksi ympäristöministeriö haluaa kiinnittää huomiota valinnanvapauslain 45 ja 79 §:ssä oleviin säännöksiin, joiden mukaan maakunnilla olisi oikeus tarkastaa palvelun tuottajien toiminta ja toimitilat, mutta tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Tarkastajan pääsyä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin on sinänsä perusteltua rajoittaa. Toisaalta on huomattava, että merkittävä osa sosiaalipalvelujen piiriin kuuluvasta palveluasumisesta on pysyväisluonteista asumista, ja tilojen tarkastaminen voi olla tarpeellista myös asiakkaiden itsensä kannalta esimerkiksi tiloissa olevien epäkohtien havaitsemiseksi tai asiakkaiden turvallisuuden varmistamiseksi.

Valtion tukemien asuntojen jääminen tyhjilleen ja myönnettyjen tukien takaisinperintä

Maakunta- ja sote-uudistuksessa on lähdetty siitä, että kuntien sote-tiloista solmimat sopimukset siirtyvät sellaisenaan maakunnille, mutta kysymykseksi nousee, mitä tapahtuu siirtymäajan jälkeen: jos maakunnat eivät uusi kaikkia sopimuksia, osa sote-kiinteistöistä tulee jäämään tyhjilleen. Tämä uhka on huomattava varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella.

Jos valtion tuella rahoitettu palvelutalo jää tyhjilleen, tulee harkittavaksi talon rakentamiseen tai perusparantamiseen myönnetyn tuen takaisinperintä. Hallitus on tunnistanut tämän ongelman tiettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon avustusten osalta hallituksen esityksessä, jolla täydennettäisiin maakuntien rahoitusta koskevia säännöksiä (hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi, HE 57/2017 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvään voimaantulolakiin otettavaksi nimenomainen säännös, jonka mukaan uudistuksen toimeenpanon seurauksena kunnilta tai kuntayhtymiltä ei ryhdytä perimään takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia, jos toimitilan käyttötarkoituksen, hallinnan tai omistusoikeuden muutos tai jääminen kokonaan pois käytöstä ei johdu kunnan tai kuntayhtymän vaikutusmahdollisuuksien piirissä olevasta syystä, vaan nimenomaan uudistuksen toimeenpanosta.

Edellä mainittu pykäläehdotus ei kuitenkaan miltään osin koske ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvia asuntotuotannon tukia, vaikka esimerkiksi pitkäaikaisasunnottomille tai vaikeasti kehitysvammaisille henkilöille tarkoitetun palvelutalon rakentamista on voitu tukea investointiavustuksella, joka on kattanut jopa 50 prosenttia hankkeen hyväksytyistä rakentamiskustannuksista, ja loppuosa kustannuksista on katettu valtion takaamalla korkotukilainalla. Valtion korkotukea ja erityisryhmien investointiavustuksia koskevista laeissa säädetään, että valtion tuella rahoitettujen asuntojen käyttötarkoituksen muuttuessa (asuntojen jäädessä tyhjilleen) asuntojen rakentamista, hankintaa tai perusparantamista varten myönnetyn korkotuen maksaminen voidaan lakkauttaa ja jo maksettu korkotuki ja investointiavustus periä osittain tai kokonaan takaisin. Tämä tukien takaisinperintä on kuitenkin jätetty toimivaltaisen viranomaisen eli Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tai Valtiokonttorin harkintaan (laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) 37 §, laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004) 12 § ja valtionavustuslaki (688/2001) 22 §). Siten viranomaiset voivat jo nykyisten säännösten nojalla jättää toimijalle myönnetyn tuen perimättä takaisin, jos asuntokohteen tyhjilleen jääminen johdetaan toimijasta riippumattomasta, maakunta ja sote-uudistuksesta johtuvasta syystä.

Edellä kuvattu tukien takaisinperinnästä luopuminen ei kuitenkaan ratkaise sitä ongelmaa, joka asuntojen vajaakäytöstä aiheutuu valtiolle. Jos palvelutalo on rakennettu valtion tuella, valtio kantaa lainanmyöntäjänä tai takaajana viimekätisen vastuun talon tyhjäkäytöstä. Maa-kunta- ja sote-uudistukseen voi siis liittyä merkittävä uhka valtion luottotappioiden kasvusta.

Hallitussihteeri


Ville Koponen

