

Asia: VN/21328/2021

Pitkän korkotukimallin kehittämisen suuntaviivat

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oulun kaupungin lausunto pitkän korkotukimallin kehittämisen 2021-2022 suuntaviivoista

Ympäristöministeriö on pyytänyt 20.12.2021 Oulun kaupungin lausuntoa pitkän korkotukimallin kehittämisen suuntaviivoista 2021-2022.

Korkotukimallin uudistuksessa yhtenä tavoitteena on tuen määrän lisääminen. Tämä tapahtuisi omavastuukorkoa alentamalla, korkotuen maksuaikaa pidentämällä, sallimalla vuokrissa kohtuullinen korjauksiin varautuminen, lisäämällä lainojen etupainotteisuutta sekä joustavoittamalla laina-aikaa kevyemmissä perusparannushankkeissa.

Pitkällä korkotuella rakentavien toimijoiden määrä on vähentynyt 2000-luvun kuluessa, sillä monet rakentajat eivät pidä nykyisellä alhaisella korkotasolla pitkää korkotukea riittävän kilpailukykyisenä vaihtoehtona. Oulun kaupunki näkee, että tuen määrää lisäämällä kiinnostus kasvaa ja asuntotuotantomäärät saadaan paremmin vastaamaan tarvetta. Omavastuukoron alentaminen ja lainan maksuajan pidentäminen ovat kannatettavia. Lainan pidemmällä maksuajalla rakentajat sitoutuvat pitkäjänteisemmin asuntoihin ja säilyttämään ne osana omaa kohtuuhintaista asuntokantaansa. Korkotuen kohdistaminen erityisesti korkeiden korkojen suhdanteisiin on järkevää, jotta korkotuesta saatava hyöty pysyy riittävänä sekä vuokrat ja käyttövastikkeet säilyisivät riittävän matalalla.

ARA-korkojen sitominen markkinakorkotasoon on tarkoitus selvittää. Kaupunki tukee tätä työtä ja tuo tässä yhteydessä esille myös tarpeen ARA-tonttien enimmäishintojen kytkemiseen markkinahintoihin. Helsinki on selvittänyt jälkimmäistä asiaa yhteistyössä ARAn kanssa.

Kohtuullisiin korjauksiin varautuminen on myös kannattavaa, mutta on syytä huomioida lausuntopyynnön mukaisesti se, että korjauksiin varatut varat menevät niille määrättyyn tarkoitukseen kaikissa tilanteissa. Niin sanotuilla viihtyvyyseremonteilla on suuri merkitys vuokratalojen houkuttelevuuden ja sitä kautta myös asukasjakauman kannalta. Viihtyisillä asunnoilla ja monipuolisella asukasjakaumalla ehkäistään segregatiota ja mahdollisten ongelmakohteiden syntyä.

Korkotukilainojen tukiehtoja parannettaessa on otettava huomioon reunaehdot ja rajoitteet, joista on mainittu esimerkiksi SGEI-tukia koskevat valtioneuvoston päätökset. Kunnat antavat yleishyödyllisille toimijoille tontteja alle markkinahinnan ARAn vahvistamien enimmäishintojen mukaisesti, minkä on siis katsottu olevan sallittua eikä tässä asiassa tulisi olla ongelmaa.

Läpinäkyvyyden lisäämiseksi lausuntopyynnössä ehdotetaan ARAn tiedonsaannin parantamista, seuraamusmaksujen asettamista sekä ratkaisujen etsimistä korkotukilainan vakuuksiin liittyviin haasteisiin. Tiedonsaannin parantaminen ja seuraamusmaksut ovat kannatettavia, mutta Oulun kaupunki toivoo vakuusasiassa muun muassa tasoautopaikkojen osalta ehdotettua kevyempää menettelyä, jossa ei edellytettäisi tontin ulkopuolelle sijoittuvista autopaikoista tehtävää erillistä sopimusta. Tästä kerrotaan perusteluineen tarkemmin lausunnon lopulla.

Asukasvalinnan osalta lausuntopyynnössä ehdotetaan virkavastuun lisäämistä asumisoikeuslainsäädännön lisäksi myös korkotukilainsäädäntöön sekä asukasvalintapäätösten oikeussuojakeinoksi kantelumenettelyä. Oulun kaupunki kannattaa ehdotuksia ja pitää kantelumenettelyä sopivana keinona muutoksenhaussa. Yksittäisen asunnon saantiin menettelyllä ei ole vaikutusta, mutta se on hyvä toimijoiden asukasvalintojen ohjauskeino.

Sote-uudistus tuo päivitystarpeita korkotukilakiin, kun osa kunnan tehtävistä siirtyy hyvinvointialueille. Ehdotuksessa esitetään, että korkotukilaina- ja investointiavustuskohteissa luovutettiin asuinrakennuksen sijaintikunnan puoltomenettelystä ja jatkossa ARA kuulisi sijaintikuntaa tai erityisryhmäkohteiden tapauksessa hyvinvointialuetta ennen päätöksentekoa. Oulun kaupungin mielestä kummassakin tapauksessa olisi hyvä kuulla kuntaa, sillä asuntotuotannon ohjaus ja tontinluovutus kuuluu jatkossakin kunnan tehtäviin. Hyvinvointialueita tulisi kuulla ainakin niissä tapauksissa, joissa nykyisin tarvitaan kunnan sote-lausuntoa. Lisäksi on ratkaistava, kuinka suuri painoarvo päätöksessä lopulta on kunnan tai hyvinvointialueen kuulemisella. Jos erityisryhmien asukasvalintojen valvonta siirtyy hyvinvointialueille, on syytä varmistaa riittävä koulutus ja osaaminen sekä esteellisyysäädökset ja -määrittelyt.

Asumisen palvelullistuminen on hyvä ottaa lainsäädännössä huomioon tulevaisuutta ajatellen. Tärkeää on myös se, ettei erilaisten palveluiden myötä asukkailta perittävät vuokrat ja muut asumiskustannukset nouse liiaksi. Oulun kaupungin mielestä jaottelu kaikille tarjottaviin, ARAn hyväksymiin asumiseen kiinteästi liittyviin palveluihin ja niihin liittyviin tiloihin, tilojen

monikäyttöisyyteen sekä vapaaehtoiisiin oheispalveluihin on järkevä ratkaisu. On oikeudenmukaista, että asukkaat maksavat oheispalveluista, kuten yhteiskäyttöautosta, sekä mahdollisuuksien mukaan myös asumiseen kiinteästi liittyvistä palveluista käytön mukaan. Jaottelu asumiseen kiinteästi liittyviin palveluihin ja oheispalveluihin on syytä tehdä huolella ja ratkaista esimerkiksi yhteistiloihin ja yhteisöllisyyteen liittyvien palveluiden maksuperiaatteet.

Palvelullistumisen teemaan liittyen kaupunki tuo esille myös tarpeen määritellä rajapinta edellä mainittujen asumisen palveluiden ja palveluasumiseen liittyvien palvelujen välillä.

Tontin ulkopuolisista autopaikkajärjestelyistä yleisesti

Tontin ulkopuolisiin autopaikkajärjestelyihin liittyy niin valtion tukemassa asuntotuotannossa kuin muussakin toteutuksessa kolme eri näkökulmaa autopaikkojen osalta sekä kolme eri intressiä osapuolten osalta.

Autopaikkojen osalta merkitystä järjestelyiden arvioinnissa on merkitystä (1) autopaikkojen pysyvyyden varmistamisella, (2) vakuuskäytön tarpeella sekä (3) autopaikkojen luomalla vakuusarvolla.

ARA-hankkeiden toteutuksen mahdollistamisessa osapuolten intresseistä luonnollisesti ratkaisevin merkitys on (1) rahoittajan intressillä, mutta mikäli rahoittajan tarpeet ovat täytettävissä niin, että myös (2) kaupungin intressi ja (3) toteuttajan intressi voidaan ottaa huomioon, näin tulee toimia ja rahoittajan tulee tällainen menettely hyväksyä.

Autopaikkaoikeuden pysyvyyden turvaaminen

Velvoitepaikat ovat kaavan mukaisen rakentamisen tarpeista johdettuja paikkoja, jotka tulee toteuttaa vastaamaan kaavan kunkin käyttötarkoituksen luomaan autopaikkatarpeeseen. Asuntojen rakentajan tulee maksaa rakentamiensa asuintilojen tuottaman tarpeen mukainen autopaikkainvestointi. Velvoitepaikkojen järjestämisessä on oleellista niiden pysyvyyksivaatimus.

Velvoitepaikkaoikeus on eri asia kuin autopaikan käyttöoikeus. Pelkkä autopaikkaosakkeen omistus ei ole sama kuin velvoitepaikkaoikeus eikä pelkällä autopaikkaosakkeen ostamisella ole mahdollista täyttää autopaikkavelvoitetta. Siten myös velvoitepaikkapolitiikka on eri asia kuin autopaikkojen

käyttöpolitiikka (kaupungin pysäköintipolitiikka, keskitetyn pysäköintilaitoksen käyttöoikeuksien hinnoittelu, vuokrataloyhtiön päätökset autopaikkojen vuokraamisesta ARA-säännösten rajoissa ulkopuolisille, mikäli käyttäjiä ei ole riittävästi oman talon asukkaissa).

Velvoitepaikkaoikeutta ei ole luvallista siirtää sopimalla toiselle, koska se on pysyvästi sidottu alkuperäisen sopijakiinteistön rakennuslupaan. Tämä koskee niin omalla tontilla kuin toisen sopijapuolen tontilla olevaa velvoitepaikkaa, ts. velvoiteautopaikan turvaavan rasiteoikeuden lakkauttaminen ei ole mahdollista, ainoastaan rasitteen siirto rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymään paikkaan. Muun kuin velvoitepaikan osalta lakkauttaminen on vapaasti sovittavissa ja viranomainen poistaa tällöin sopimuksen nojalla vastaavan autopaikkarasitteen. Velvoiteautopaikan käytöstä on sen sijaan mahdollista sopia vapaasti, elleivät asemakaava tai sopimusvelvoitteet toisin edellytä.

Velvoiteautopaikat voidaan toteuttaa tontin ulkopuolelle pysyvästi usealla eri tavalla, joita yhdistää oikeuden pysyvyyden varmistaminen kirjaamalla se joko kiinteistötietojärjestelmän kiinteistö- tai kirjaamisosaan. Kiinteistöosaan kirjattavia oikeuksia ovat pysyvät tontti- ja rakennusrasitteet sekä kiinteistöjen yhteisjärjestely; kirjaamisosaan taasen omistusoikeuden määräosa (myös (1/1) tai maanvuokraoikeuden määräosa (myös 1/1) sekä näihin liittyvä tarkentava hallinnanjakosopimus.

Yksi pysyvyyden ulottuvuus on autopaikkaoikeuksien varma siirtyminen uudelle omistajalle asuntokohteen pakkorealisointitilanteessa. Pysyvyyden turvaaminen voi tapahtua myös ilman kirjattavaa oikeutta (vrt. myöhemmin otsikon Autopaikkojen vakuuskäytön tarve 2. kappale).

Maanvuokraoikeuteen liitetyt autopaikkaoikeudet eivät ole tarkasti ottaen pysyviä, mutta täyttävät velvoitepaikkaluonteen pysyvyyksivaatimuksen sitä kautta, että vuokramiehelle on tavanomaisessa sopimuksessa annettu oikeus jatkaa sopimussuhdetta vuokrauden päättyessä, mikäli tontti tarvitaan entiseen tarkoitukseen (ts. velvoitepaikoiksi).

Sopimusvälineet ovat Suomen lainsäädännössä laajat. Edellä esitetyillä ja lisäksi muilla, vähemmän pysyvillä (väliaikaisuus ja/tai kirjaamattomuus) sopimuksilla voidaan sopia myös muista kuin velvoitepaikkaluonteen omaavista autopaikoista. Mikäli näihin autopaikkaoikeuksiin liittyy vakuudellinen merkitys, niihin kytkeytyy edellä esitetty pysyvyyksivaatimus. Rasiteautopaikat voivat olla yhtä hyvin velvoitepaikkoja kuin myös muita autopaikkoja. Rasitepaikat ja velvoitepaikat eivät siis ole toisiaan poissulkevia käsitteitä.

Autopaikkojen vakuuskäytön tarve (onko autopaikoilla merkitystä vakuutena)

Oulun kaupunki luovuttaa asuntotontit pääasiassa maanvuokrasopimuksilla. Tehokkaasti rakennettavilla tonteilla autopaikkoja on voitu osoittaa tontin ulkopuolelle korttelia palveleville autopaikkatonteille (tavanomainen kaavamerkintä LPA-4). Autopaikat tontin ulkopuolelta on Oulussa luovutettu pääsopimukseen kirjatulla käyttöoikeudella ja siihen liittyvillä toteutus- ja ylläpitovelvoitteilla. Asuntotontin vuokrasopimus kirjataan tämän jälkeen maanmittauslaitoksella, jonka jälkeen vuokraoikeuteen voidaan hakea kiinnityksiä.

Pankit ovatkin katsoleet asuntotontin vuokraoikeuden ja rakennusten riittävän vakuudeksi, kun kerrostalotontille on annettu maanvuokrasopimuksessa edellä mainitut oikeudet ja velvoitteet pysäköintipaikkoihin, jotka sijaitsevat eri tontilla. Autopaikkaoikeuden pysyvyyden turvaa tässä menettelyssä ilman rasiteoikeutta tai muuta autopaikkatonttiin kohdistuvaa erillistä sopimusta se, että kaupunki omistaa autopaikkatontin eikä luovuta sitä eteenpäin. Autopaikkaoikeudet siirtyvät myös mahdollisessa asuntotontin maanvuokraoikeuden pakkohuutokaupassa uudelle omistajalle maanvuokrasopimukseen kuuluvina oikeuksina ja velvollisuuksina.

Autopaikat yhteen paikkaan keskittävät LPA-tonttialueet ovat yleensä useiden tonttien hallussa ja yhteisessä kunnossapidossa. Yhden pysäköintitontin jakaminen usean eri määräosan maanvuokraoikeudesta sisältäviksi, tavallisesti eri ajankohtina tehtäviksi ja erillisiksi sopimuksiksi edellyttäisi paljon hallintoa ja työtä, jolla ei saavutettaisi juuri mitään hyötyä, vielä vähemmän vakuusmielessä. Ongelma on myös siinä, jos valtion tuella toteutettavissa hankkeissa vuokrasopimus vaadittaisiin, mutta ei muissa hankkeissa ja muiden luotottajien toimesta.

Sen sijaan pysäköintitalot ja muunlainen autopaikkojen sijoittaminen rakenteisiin ovat eri asia, koska tällöin rakennus on investointina merkittävämpi ja sillä on isompaa merkitystä myös vakuutena. Tällöin vakuusmerkitystä voivat investointina omata myös muut kuin velvoiteautopaikat. Tällaisissa tapauksissa kiinnityskelpoinen omistustapa on perusteltu vaatimus eikä esimerkiksi rasitteen perustaminen riitä. Näille omistustavoille ei kuitenkaan saa asettaa perusteettomia rajoituksia. Tällöin vakuutena tulee käydä yhtä hyvin (1) pysäköintitalokiinteistöön lainhuudatettu osaomistus tai (2) kirjattu maanvuokraoikeuden osaomistus kuin myös (3) varsinaisen asuntotontin haltijan omistamat, rakennettuihin autopaikkatiloihin kohdentuvat osakkeetkin. Vakuusmielessä vakuuden kohdetta täsmentää tapauksissa 1 ja 2 hallinnanjakosopimus ja tapauksessa 3 yhtiöjärjestyksen määräykset.

Linjaus, jossa pysäköintitonttien tasopaikoista vaadittaisiin erillinen sopimus, ei olisi suhteutettuna tavoitteeseen tarkoituksenmukainen. Esimerkki: Oulussa Kaakkurissa jokunen vuosi takaperin vuokratalon laina oli 7,3 miljoonaa euroa. Pysäköintitonttiin vaadittuun sopimukseen kohdistunut kiinnitys taas oli vain 114.000 euroa. Kerrostalo olisi riittänyt lainan vakuudeksi aivan yhtä hyvin ilman tuota 114.000 euron kiinnitystä pysäköintitonttiin.

Autopaikkojen vakuusarvo (missä autopaikkojen arvo näkyy)

Kaupungin edellä kuvaamassa autopaikkatontin tasopaikkojen sopimusmenettelyssä kiinnityksen tosiasiallinen kohde on asuntotontille rakennettava rakennus: kerrostalo tai rivitalo. Pysyvä autopaikkaoikeus turvaa asuntotontin täyden vakuusarvon ja autopaikkojen sijainti asuntotontilla ei eroa vakuusmielessä käytännössä siitä, että autopaikat ovat maantasopaikkoina läheisellä, kaupungin omistuksessa pysyvästi olevalla LPA-tontilla.

Autopaikkatontin tasopaikkojen arvo irrallisena pääsopimuksen mukaisesta ARA-rakennuksesta liittyy kiinteästi asuntotontilla asuvien tarpeeseen käyttää autopaikkoja. Arvoa niillä on nimenomaan näille asukkaille.

Pysäköintitalon tai muun, kalliimman rakenteellisen ratkaisun osalta on erikseen todettava muutama seikka autopaikkojen käytettävyyden vaikutuksesta varsinaisen asuntotontin vakuusarvoon. Asumisen tuottama autopaikkatarve edellyttää täydellisessä tapauksessa nimettyjä paikkoja, joilla asukkaan on mahdollista toteuttaa tiettyjä yksityisiä tarpeita, kuten renkaiden vaihto ja pienet, tilapäiset säilytystarpeet. Lisäksi nimetyillä paikoilla varmistetaan se, että autopaikka on käytettävissä perheen autolle joka tilanteessa; myös esimerkiksi silloin, kun lapset on haettu harrastuspaikoiltaan ja heidän kanssaan palataan kotiin.

Mikäli autopaikkojen pysyvyys ja vakuuskäyttö on turvattu autopaikkakiinteistön tai siihen kohdistuvan maanvuokraoikeuden omistuksella tai osakeomisteisen kiinteistön osakkeilla, keskitetyn pysäköintilaitoksen autopaikat voidaan järjestää vakuusarvon kannalta riittävällä tavalla myös nimeämättöminä. Osakeomisteisen laitoksen tapauksessa edellisessä kappaleessa mainittu käytettävyyksivaatimus varmistetaan yhtiöjärjestyksen määräyksillä. Tämän ehdon tulee Oulun kaupungin mielestä täyttyä. Yksi ratkaisu tähän on nimeämättömien autopaikkojen laitoksessa älykäs pysäköintisovellus, joka estää nimeämättömien paikkojen laitoksen täyttymisen liaksi ja varmistaa sen, että kyseinen perheenpää löytää autolle tilaa ao. laitoksesta myös lapset autoon kaupungilta kerättyään ja kotiin palatessaan.

Yhteenveto

Oulun kaupunki kiistää sen, että valtion tuella toteuttavien hankkeiden yhteydessä olisi tarvetta automaattisesti edellyttää ja rahoituksen ehtona pitää tontin ulkopuolelle sijoittuvista autopaikoista tehtävää erillistä, kirjattavaa ja kiinnityskelpoista sopimusta tai sopimuskokonaisuutta. Vaatimus on mielestämme kohtuuton tavoiteltuun päämäärään nähden ja omiaan lisäämään hankkeisiin liittyvää hallinnollista työtä sekä venyttämään aikatauluja.

Oulun kaupungin tasopaikkojen sopimusmenettely mahdollistaa hallinnoltaan tehokkaan ja byrokratiavapaan tavan toteuttaa niin rahoittajan, rakennuttajan kuin kaupunginkin tarpeet. Pysäköintitalo on kustannuksiltaan kellarirakenteita edullisempi ja lisäksi kestävä kehitystä tukeva valinta. Autopaikkojen nimeämättömyys tukee laitoksen käytön tehokkuutta ja kestävä kehitystä. Rakenteellisten maanalaisten autopaikkojen kallis hinta voi estää koko ARA-asumishankkeen toteuttamisen. Turha sopimusmenettelyn byrokratia, jolta puuttuvat rationaaliset perustelut, vaikeuttaisi perusteettomasti kohtuuhintaista asuntotuotantoa.

Mikäli rakennetuilla ARA-autopaikoilla ei ole käytännön merkitystä erillisenä vakuutena, kaikkien autopaikkojen pysyvyyden varmistavien sopimustapojen tulee olla riittäviä. Tämän tulee käydä ilmi selkeästi lakiesityksestä; viittaus ”tai niihin verrattavissa oleva sopimusjärjestely” vaatii vähintään tuekseen hyväksyttävien menettelytapojen avaamisen lain pykäläkohtaisessa perustelutekstissä. Näiden sopimusjärjestelytapojen ei siis välttämättä tarvitse olla autopaikkatontille tehtäviä erillisiä sopimuksia eikä edes kirjattavia oikeuksia.

Mikäli rakennetuilla ARA-autopaikoilla on merkitystä erillisenä vakuutena, kaikkien autopaikkojen pysyvyyden varmistavien ja vakuuskäytön mahdollistavien, autopaikkatonttiin kohdentuvien sopimustapojen tulee olla mahdollisia.

Oulussa 2.2.2022

Jukka Kokkinen

asuntotoimenpäällikkö

Oulun kaupunki

Autio Mikko
Oulun kaupunki