ASUKKAIDEN
SOSIAALISEN ASUMISEN
OSUUSKUNTAMALLI

Selvitysraportti

Huhtikuu 2017

LÄHETEKIRJELMÄ

Ympäristöministeriö asetti 9.1.2017 tekemällään päätöksellä allekirjoittaneen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on selvittää asunto-osuuskuntamallin soveltuvuutta sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseen ja esitettävä toimipide-ehdotukset mallikonsepti mukaan lukien. Tehtävän taustalla on RAKLIn toimeksiannosta valmistunut, Pellervon taloustutkimus PTT:n raportti, jossa selvitettiin uutta yhteisöllisen rakentamisen ja asumisen asunto-osuuskuntamallia. Selvitys sisälsi ehdotuksen uudeksi vapaarahoitteiseksi asunto-osuuskuntamalliksi, joka monipuolistaisi asumisen vaihtoehtoja olemassa olevien asumismallien rinnalla.

Selvitys ja toimenpide-ehdotukset tuli laatia vuorovaikutuksessa asuntosektorin keskeisten toimijoiden ja virkamiesten kanssa siten, että ne sopivat yhteen ympäristöministeriön valmistelussa olevien muiden asuntorakentamista edistävien toimenpiteiden kanssa. Ehdotuksen valmistumisen määräajaksi asetettiin 31.3.2017 ja määräaikaa jatkettiin 15.4.2017 saakka.

Asuntosektorin keskeisten toimijoiden ja asukkaita edustavien tahojen kuulemista varten heille lähetettiin lausuntopyyntö, jossa heitä pyydettiin tutustumaan PTT:n raporttiin ja sen pohjalta esittämään näkemyksiään sellaisista seikoista, joita lausunnon antaja haluaa korostaa tai tuoda esille koskien asunto-osuuskuntamallien soveltuvuutta sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseen.

Lausuntopyyntö lähetettiin seuraaville yhteisöille: Asukasliitto ry, Asumisoikeusasukkaat ry, Asuntosäätiö, Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät -KOVA ry, Kuntaliitto, Kiinteistöliitto ry, Rakli ry, Setlementtiasunnot Oy, Valtiovarainministeriö, Vuokralaiset ry.

Lisäksi lausuntopyyntö lähetettiin PTT:n selvitystyön ohjausryhmän jäsenille, joiden taustayhteisöt rahoittivat RAKLI:n PTT:ltä tilaamaa tutkimusta. Näitä olivat Espoo, Helsinki, Tampere, Vantaa, Pellervon taloustutkimus (PTT) ja Pellervo-seura ry. Näiden tahojen lisäksi lausuntopyyntö lähetettiin Lahden kaupunkia ja Kuntien asuntotoimen kehittämisyhdistys ry:tä edustavalle Ari Juhanilalle, keskisuurten ja pienten kunnallisten vuokrataloyhteisöjen edustajille Haapajärvelle, Seinäjoelle ja Turkuun sekä Joensuun Ellille.

Edellisten lisäksi selvityksessä on kuultu ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiehiä. Rahalaitoksen edustajista on kuultu OP-ryhmän asiantuntijoita, jotka ovat esittäneet arvioita ja näkemyksiä yleisinä näkemyksinä ja rahoitusalan asiantuntijoina korostaen sitä, että heidän näkemyksensä ei edusta OP-pankkiryhmää.

Kuulemisten lisäksi selvityksessä on luodattu monipuolisesti alan historian kehitysvaiheita sekä nykyiseen valtion tukeman tuotantojärjestelmän toimintakapeikkoja ja erityispiirteitä. Tavoitteena oli taustoittaa tuotantotukijärjestelmän toimivuutta, käsitteistöä, tukijärjestelmän historiallista muotoutumista yhteiskunnan aikaisemmissa murrosvaiheissa, valtion ja kuntien muuttunutta roolia ja näin luoda tilannekuvaa, jonka pohjalta asunto-osuuskuntien tarpeellisuutta, toimivuutta ja etuja tarkastellaan.

Tässä selvityksessä on tuotu esiin PTT:n raportin keskeistä sisältöä (luku 5) ja avattu asunto-osuuskunnan ideaa ja etuja. Samalla on hyödynnetty PTT:n raporttia varten tehtyä selvitystyötä osuuskuntien soveltuvuudesta Suomen oloihin ja asunto-osuuskuntiin liitettyjä, haastatteluissa esiin tuotuja odotuksia ja näkemyksiä. Tässä selvityksessä on vielä tarkasteltu EU-oikeuden valtiontukisääntöjen tarkoittamaa yleisiä taloudellisia etuja koskevia palveluja ja niiden tuottamiseksi myönnettäviä tukia sekä esitetty näkemyksiä hyvälle tuotantotukijärjestelmälle.

Mikäli lukija haluaa ilman taustoitusta ja perusteluja perehtyä suoraan osuusmalleja koskeviin ehdotuksiin, tämä osuus alkaa luvusta 8, sivulla 91.

Selvitystyön pohjalta olen tehnyt kaksi erilaista ehdotusta asunto-osuuskuntamallista, joista toinen perustuu suoraan kuluttaja/tuottajaosuuskunnan omistamiin asuntoihin ja toinen malli painottaa uudenlaista tuottajaosuuskuntaa, jossa tuotantometodi perustuu määräaikaiseen vuokra/leasing -malliin.

Selvitystyön kirjoittamista on avustanut ARAn henkilöstöön kuuluvat valvontapäällikkö Sami Turunen, joka on laatinut koosteen nykyisen valtion tuotantotuen valvonnasta (luku 3.8), apulaisjohtaja Kimmo Huovinen, joka on laatinut koosteen toimijoiden lausunnoista sekä avustanut tuotanto- ja muiden tilastojen esityksessä. Lisäksi ylitarkastaja Mikko Laakso ja Liisa Meritähti ovat yhteisten keskustelujen pohjalta laatineet luvun 10, joka tarkastelee nykyisten lainamuotojen soveltuvuutta osuuskuntamuotoiseen toimintaan. Apulaisjohtaja Markku Aho on avustanut vuokralaskelmien laatimisessa. Haluan lausua heille parhaat kiitokset, samoin kuin raporttia ja siinä olevia ajatuksia kommentoineille ARAn virkahenkilöille.

Saatuani selvityksen ja ehdotukset valmiiksi, luovutan kunnioittavasti raportin ympäristöministeriölle.

Lahdessa, huhtikuun 12 päivänä 2017

Hannu Rossilahti

TIIVISTELMÄ

Asuminen ja asuntojen hankinta on kallista ja asumiseen käytettävät menot kasvavat jatkuvasti. Syitä asumisen kalleuteen on monia. Markkinoilla eri tahot ja tarjontaa tuottavat toimijat hakevat asunnoista ja asumisesta mahdollisimman korkeaa hintaa ja korkeista tuottoja. Kaupungistuminen jatkuu voimakkaana ja kaupungistumiseen liittyvä asuminen nostaa kustannuksia. Merkittävä määrä kohtuuhintaisen asumisen tuottajia ja rakennuttajia on poistunut alalta. Myös kohtuuhintaiseen asumiseen kytkeytyvät rahoitusvaihtoehdot ovat vähentyneet eikä esimerkiksi tuettua, kohtuuhintaista valtion tukemaa omistusasumislainoitusta enää ole.

Alhaisen korkotason vuoksi valtion tukemissa lainoissa ei ole enää asumiskuluja alentavia tukielementtejä ja asumisen kalleuteen vaikuttaa monet suomalaiset markkinaehtoiset perinteet, jotka poikkeavat esimerkiksi Itävallassa omaksutuista pyrkimyksistä, jotka painottavat kohtuuhintaista, osuuskuntien tuottamaa asumista.

Myös julkisen vallan omat toimet nostavat asumisen hintaa ja säädellyn asuntotuotannon tukien kohdentamisen rajaaminen entistä suppeammalle joukolle merkitsee sitä, että yhä useampi asunnontarvitsija on markkinoiden varassa. Tämä yhdessä kaupungistumisen kanssa on johtanut markkinoilla, erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla kysynnän kasvuun, joka puolestaan kohottaa hintoja.

Kuntien oma toiminta nostaa myös asumisen hintaa. Niukat tontit myydään mahdollisimman korkeaan hintaan ja valtion tukemassa tuotannossa kuntien puoltava lausunto erilaisille hankkeille on edellytys hankkeiden käynnistymiselle. Kunnat voivat olla puoltamatta myös sellaisia sosiaalisen asumisen hankkeita, jotka on suunniteltu yksityisiltä hankituille tonteille. Siksi yleishyödylliset toimijat eivät voi hankkia tontteja ennalta ”varastoon”, mikä olisi tehokkaan kilpailutuksen edellytys.

Asumisen kalleuteen vaikuttaa se, että aiemmin aktiivisena ollut julkinen sektori on vetäytynyt tarjonnan edistämisessä taka-alalle. Aiemmin on tuotettu julkisen sektorin toimesta paljon kohtuuhintaista asuntotuotantoa, paljon omistusaravia, omistus- ja vuokra-asuntoja kaikille pieni- ja keskituloisille. Valtio on ollut aiemmin aktiivinen lakien toimeenpanija ja rahoittaja. Esimerkiksi sodan jälkeisen asuntopulan helpottamisessa, 70-luvun maaltamuuton kysyntä- ja tarjontaongelmien ratkaisuissa, 90-luvun lamassa ja 2008 alkaneen finanssikriisin aikana valtio on ollut aktiivinen toimija.

Aiemmin säädettiin lakeja turvaamaan yhteiskunnan aktiivinen rooli asumisen järjestämisen edellytysten parantamisessa. Asumisesta on maininnat perustuslaissa, laissa asunto-olojen kehittämisessä ja kuntalaissa. Lait annettiin aikanaan, kun tavoitteena oli harjoittaa aktiivista asuntopolitiikkaa ja valtio ja kunnat olivat keskeisesti mukana toteuttamassa asuntopolitiikkaa, joka tähtäsi niin määrällisten kuin sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Nyt, voimakkaasta kaupungistumisesta huolimatta valtion rooli on jäänyt taka-alalle, tuotantotuki lähes loppunut ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrä on romahtanut takavuosien tasosta. Tilalle on tullut markkinaehtoista tarjontaa, jota tuetaan kysyntätukien avulla, jolloin yhteiskunnan menot ovat kasvaneet voimakkaasti. Kansantalouden kilpailukyky ja julkisen talouden velkaantumisen hillitseminen edellyttäisivät kuitenkin tehokasta ja vaikuttavaa asuntopolitiikkaa, jolla asumismenojen osuutta kaikista menoista voitaisiin laskea.

Myös kuntien aiemmin aktiivinen rooli on hiipunut muutamia kasvukeskusseutuja lukuun ottamatta, ja sielläkin kohtuuhintaisen vuokra-asumisen tuotantoon liittyvä lainoitusjärjestelmä on menettänyt kiinnostavuuttaan ja tuotantomäärät ovat vähäisiä. Lisäksi aikaisempi kuntien harjoittama omistusarava-asuntojen tuotanto päättyi runsaat 20 vuotta sitten.

Asuntomarkkinoiden tilanteeseen vaikuttaa myös valtion tukeman sosiaalisen lainajärjestelmän hiljalleen kärjistyneet ongelmat. Lainoitus on johtanut merkittävään ja nopeasti kasvaneisiin täytetakausvastuisiin ja vastuut vaikuttavat valtion varainhankintaan ja luottoluokituksen arviointiin. Vanha takapainoinen lainajärjestelmä aiheuttaa korkeita asumisen kustannuksia vanhemmassa asuntokannassa, lisää riskejä ja nostaa kokonaisasumiskuluja pitkällä aikavälillä. Vanhan lainajärjestelmän pitkä laina-aika luo myös peruskorjaamisen ja siihen varautumisen ongelmia.

Lainajärjestelmän peruspiirre, omakustannusvuokra on muuttunut talokohtaisesta vuokrasta (asolainoissa käyttövastike) yhtiökohteiseksi ja rakennushankkeiden hinnan hyväksynnän yhteys hyväksytyn kohteen asumiskustannuksiin on kadonnut (lukuun ottamatta uutta lyhytaikaista korkotukilainaa). Omien varojen kerääminen vanhan lainajärjestelmän mukaisiin hankkeisiin on vaikeutunut ja omistajalle maksettavan tuoton säätelyn vaikutus asukkailta perittäviin vuokriin ei ole käytännössä tehokasta.

Lukuisten lainajärjestelmään liittyvien ongelmien vuoksi vuokra-asuntotoimijat ovat haluttomia ottamaan uusia tuettuja lainoja ja tuottaa niihin liittyvin periaattein kohtuuhintaista asumista. Vanha lainajärjestelmä edellyttää myös paljon erilaista valvontaa, mutta valvonnalla ei välttämättä ole vaikutusta vuokriin. Olemassa olevien tasauskeinojen avulla esimerkiksi vuokrien valvonta on lopulta yhtiö- eikä kohdekohtaista. Lisäksi lainoihin liittyvän tuen ohjautuminen ja vaikutus on määräaikaista.

Toisin kuin Suomessa, asunto-osuuskunnat ovat merkittävässä asemassa kohtuuhintaisen asumisen järjestämisessä eri puolilla maailmaa. Osuuskunnat antavat paljon erilaisia hyötyjä asukkaille. Jäsenet ovat omistajia ja he yhdessä päättävät asumiseen liittyvistä asioista. Jäsenyys perustuu osuuden ostoon, jolla saa ajallisesti rajoittamattoman oikeudenja asuntoon sekä turvan odottamattomalta asumiskustannusten nousulta. Asunto-osuuskunnat ovat kansalaisten työkaluja ja ne toimivat yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. Julkinen puoli tarjoaa teknistä ja organisatorista apua ja toimii välittäjänä osuuskunnan, yhteiskunnan ja yksityisten etujen välillä.

Asunto-osuuskunta on omistusmuotoista asumista, joka perustuu yhteisöllisyydelle. Asuminen on yhdessä omistettua ja johdettua. Se voi olla myös liiketoimintaa, jota sen käyttäjät täysin kontrolloivat. Organisaatio on demokraattinen ja tuotot ja pääoma kuuluvat jäsenille. Asukkailla on päätösvalta ja vastuu omasta asumisestaan ja asukkaat saavat taloudellista hyötyä säästöjen muodossa. Asukkailla on tehokas kontrolli kiinteistöstä ja asuinolosuhteiden ja elämänlaadun parantamisesta. Asumisessa korostuvat edullisuus ja taloudellinen säästö, sosiaalisuus ja yhteisöllisyyden tunne sekä tarkoituksenmukaisuus erilaisille asuinkunnille. Osuuskunta antaa asukkaille mahdollisuuden vaikuttaa asuntojen suunnitteluun.

Kun asumien kulut perustuvat menoihin, asukkailla on intressi säästöön ja tehokkuuteen. Asumisen kulut ovat alhaisemmat kuin vapaarahoitteisissa vuokra- tai omistusasunnoissa. Malli on itsessään asukkaita vastuullisuuteen kannustava. Malli antaa mahdollisuuden ratkaista helposti asuntoon ja yhteisiin tiloihin liittyviä ongelmia ja sosiaalisen pääoman hyödyntämiseen ja kehittämiseen. Mallin avulla on mahdollista luoda vaihtelevaa, eri tarpeisiin soveltuvaa asuntokantaa ja niissä hyvin toimivaa yhteisöllisyyttä ja sosiaalista koheesiota, jossa sosiaalinen aktiivisuus ja vuorovaikutus ovat mahdollisia.

Suomessa kehitettiin 80-luvun lopulla osuuskuntapohjalle laadittua mallia, mutta lopullisen muotonsa kehitystyö sai asumisoikeusasuntojärjestelmästä. Se poikkeaa kuitenkin oleellisesti aidosta asunto-osuuskuntamallista, sillä asumisoikeusjärjestelmässä asunnoilla on (aso-yhdistyksiä lukuunottamatta) erillinen omistajataho, joka päättää kiinteistöjen taloudesta ja hoidosta. Lisäksi aso-malli perustuu asuntojen vuokrauksesta lainattuun yhtiökohtaiseen toimintamalliin, jossa kuluja ja tuloja tasataan koko kiinteistökannan kesken. Tällöin alkuperäiset tavoitteet omistusasumiselle ominaisesta kiinteistökohtaisesta kustannusten muodostumisesta ja

taloudellisesta turvasta kustannusten nousua vastaan eivät ole toteutuneet ja tämä on aiheuttanut jatkuvaa kritiikkiä asukkaiden taholta.

Asunto-osuuskuntatyyppiselle asumisen tarjonnalle olisi paljon tarpeita Suomessa. Asunto-osuuskunnat voisivat tuottaa kohtuuhintaista asumista pieni ja keskituloisille, nuorille lapsiperheille, ikäihmisille, jotka selviävät senioiriasunnoissa autettuina yksin, mutta eivät pärjää enää nykyisessä kodissa.

Asunto-osuuskunnat tuottaisivat asuntoja sille asunnontarvitsijakunnalle, joka varallisuutensa tai tulojensa puolesta ei saa valtion tukemaa sosiaalista vuokra-asuntoa eikä kykene itse järjestämään omaa omistusasuntoa markkinoilta, tai jolle vapaarahoitteiset vuokra-asunnot tulevat kalliiksi ja jotka voisivat hintavan vuokra-asumisen sijaan olla potentiaalisia osuuskunta-asujia maksaen asumisestaan saman verran tai vähemmän kuin vuokralla asuen. Lisäksi tällä ryhmällä on niin paljon sosiaalista pääomaa, että sen turvin he voivat toimia omistusasumisen kaltaisessa asunnonhallinta- ja ylläpitoyhteisössä. Asunto-osuuskunta tuottaisi ARA-hintatasoon (hitas-hintatasoon) vertautuvia kohtuuhintaisia asuntoja, joihin olisi kuitenkin pienempi oman pääoman tarve ja alhaisempi kynnys kuin esimerkiksi hitas-asuntoihin.

Asunto-osuuskunnat edustaisivat valtion tuen näkökulmasta väljempää sosiaalista asumista kuin nyt käytössä olevat tiukasti kohde- ja tuloryhmille rajatut mallit. Asunto-osuuskuntamalli olisi sosiaalinen siinä merkityksessä, että asukasvalinnassa olisi rajaavia kriteerejä, esimerkiksi nykyisen lyhyen korkotuen tuloraja (3500 €/kk) ja vaatimus siitä, että henkilö ei omista asuntoa kunnassa, pois lukien kuitenkin ikäihmiset, joille osuuskunta-asuminen voisi olla ratkaisu kevyen hoivan asumisen järjestämiseen. Asunto-osuuskuntamalli olisi ulkomaisia ajatuksia lainaten enemmänkin *pucling housing* -tyyppistä asumista, joka olisi mahdollista kaikille rajattuun pieni- ja keskituloisten ryhmään kuuluville. Täten erilaisia tarpeita ja kysyntää voisi olla paljon.

Osuuskunnat voisivat olla kuntakohtaisia ja kunnat voisivat olla aktiivisia asunto-osuuskuntien perustajia ja tarjota mallin avulla kohtuuhintaista rakennuttamista asukkaille ilman kunnan omaa rahallista panostusta. Mallia voisi jossain määrin verrata kuntakohtaiseen ryhmärakennuttamiseen. Tonttitarjonnassa kuntien tulisi auttaa ja osoittaa kysyntää vastaava määrä tontteja tuotantoon. Tonttien hinnoittelussa voisi omaksua kohtuullisen markkinahintatason, jolloin tonttien luovutus olisi kuntatalouden kannalta hyvin perusteltavissa. Kunnat voisivat toimia maksua vastaan myös rakennuttajina, esimerkiksi Helsingin toimintatapaa noudattaen. Kuntakohtainen osuuskunta takaisi myös riittävän suuren yhteisön ja riittävän asiantuntemuksen.

Koska yleinen korkotaso on alhainen, asunto-osuuskuntamallin rahoitukseen ei ehdoteta korkotuen maksamista. Rahoituksen osalta ehdotetaan, että rahoituksen tulisi olla valtion talouden näkökulmasta säästeliäs ja täytetakausvastuita rajoittava. Uusien valtion tukemien rahoitusmallien tulisi olla kustannusvertailun vuoksi selkeästi läpinäkyviä ja ymmärrettäviä ja mallien edullisuuden tulisi selkeästi näkyä vertailussa ei-tuettuihin malleihin, jotta yhteiskunnan tuen vaikuttavuus ja kohdentuminen voidaan perustella ja varmistaa. Rahoitusmallien tulisi varmistaa, että asuminen on kohtuuhintaista myös laina-ajan loppupuolella. Laina-aika ei saa olla liian pitkä siten, että siitä aiheutuu lisää kustannuksia tai riskejä. Lainajärjestelmän tulee olla hallinnollisesti kevyt ja ymmärrettävä, realistinen, koko laina-ajan. Lisäksi lainajärjestelmän tulee olla läpinäkyvästi asukkaalle kohtuullinen ja rahoituspäätöksiä tehtäessä enin huomio tulee kiinnittää hankkeiden hyväksynnässä syntyvään kohdekohtaiseen asumisen kustannustasoon, jonka tulee olla kohtuullinen pysyvästi, eikä vain laina-ajan alkupuolella. Nämä keinot yhdessä pakottavat hakemaan ja löytämään rakentamiselle ”oikean hinnan”.

Mallissa **rahoitus olisi jaettu kahteen erilaiseen, eri pituiseen ja eri tavalla lyhenevään lainaan**, jotka yhdessä vähentäisivät eri tavoilla käyttäytyen riskiä ja kustannuksia korkojen nousulta. Lisäksi mallissa olisi asukkaiden omaa pääomaa. Näitä elementtejä ja niiden keskinäisiä

määriä ja suhteita säätelemällä jokaiseen, erilaisissa rakentamisolosuhteissa ja suhdanteissa rakennettuun asuintaloon voisi joustavasti, kohtuullisia asumiskustannuksia tavoitellen hakea talokohtaista rahoituskokonaisuutta.

Asunto-osuuskuntamallissa **asukkaat ovat omistajia**. EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta tällöin on varmistettava se, että asukkaat omistajina eivät saa valtion tuesta suurempaa hyötyä kuin valtiontukisäännökset edellyttävät. Siksi **asukasvalinnan lisäksi vain asukkaiden saamaa hyötyä osuutensa myynnistä on rajoitettava.** Tämä puolestaan merkitsee, että kiinteistöihin sinänsä ei ole tarpeen tehdä kiinteistöjen hintaa rajaavia kiinnitysmerkintöjä, **jolloin kiinteistöillä olisi rahoituksen järjestämisen osalta täysi markkina- ja vakuusarvo**. Poismuuttavan asukkaan saaman hyödyn rajoittaminen takaisi asunnosta maksettavan omarahoitusosuuden kohtuullisuuden pitkällä aikajänteellä.

Asunto-osuuskuntien tarvitsemaan rahoitukseen tarvittaisiin **valtion täytetakausta, mutta ei koko rahoituksen määrälle.** Mallissa ehdotetaan, että **rahalaitokset antaisivat vähintään 30 % markkina-ehtoista lainaa ensisijaisin kiinnitysvakuuksin ilman valtion täytetakausta. Valtion täytetakaama laina olisi kiinnitysjärjestyksessä toissijainen ja sen määrä olisi enintään 60 %**. Lisäksi kohteisiin tulisi **vähintään 10 % asukkaiden omaa**, kohteiden oman pääoman ehtoista rahoitusta. Tämä olisi osuuskuntaan liittyvän **asukkaan maksama osuuspääoma**.

Mainituista lainoista **tavallinen pankkilaina olisi laina-ajaltaan lyhyempi** ja **lyhenisi nopeammin kuin valtion täytetakaama laina.** Koska **asukkaat saisivat rajoitetun omien varojen koron ja tuoton asunnosta vasta myydessään osuutensa eteenpäin**, ei **asumisaikana olisi tarvetta maksaa omien varojen korkoa.** Lisäksi **kohteiden kustannukset olisivat talokohtaisia**, jolloin asukkaiden maksettaviksi ei tulisi vuokra- ja asumisoikeustaloista tuttua kulujen tasaustakaan. **Tuleviin peruskorjaukseen ei kerättäisi lainkaan varoja** – kuten ei tehdä uusissa asunto-osakeyhtiöissä – jolloin nämä säästyvät kustannuserät olisi mahdollista käyttää suhteellisen nopeaan pankin ensisijaislainan lyhentämiseen. **Peruskorjauksiin ryhdyttäisiin vasta enemmälti, kun pankin ensisijaislaina olisi jo maksettu pois. Asuntojen sisäpuolinen korjaus- ja kunnossapitovastuu olisi asunto-osakeyhtiöiden tapaan asukkaalla**. Normaalit vuosikorjaukset hoidettaisiin tavanomaiseen tapaan osana vuosittaisia hoitokuluja.

Hankkeiden hyväksyminen valtion osittaisen täytetakauksen piiriin tapahtuisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimista. Käyttövastikkeet määräytyisivät kulujen mukaan eikä kuluja olisi mahdollista tasata asunto-osuuskunnan eri kohteiden kesken, koska kyse on omistamiseen liittyvästä asumisesta. Jokaisen täytetakauksen piiriin hyväksyttävän kohteen tulisi olla asumiskustannuksiltaan kohtuullinen ilman tasauksen vaikutusta. Osuuskunnassa voi olla pieni talokohtainen vararahasto, jota kartutetaan kuukausittaisista käyttövastikkeista tiettyyn ylärajaan saakka. Vararahastolla olisi mahdollista kattaa yllättäviä menoja tai koko osuuskuntaa ja sen maksettavaksi tulevia yllättäviä menoja. Vararahastosta voisi myös kattaa talon tulevista korjauksista esimerkiksi uuden lainan omarahoitusosuutta.

Asunto-osuuskunnan **talokohtaisen hallinnon periaatteet ja käytännön menettelytavat ehdotetaan kopioitavaksi soveltuvin osin suoraan asunto-osakeyhtiölaista**. Tämä olisi järkevää ja helpointa, sillä asunto-osakeyhtiöiden toiminnasta maassamme on yli sadan vuoden kokemukset ja näitä kokemuksia ja laajalla omaksuttuja periaatteita olisi tarkoituksenmukaista noudattaa myös talokohtaisessa asunto-osuuskunnan hallintotoimessa.

Valtion puolelta tulevaa valvontaa tarvittaisiin tässä mallissa hyvin vähän. Ainoa asia olisi varmistaa **poismuuttavien asukkaiden saamaan enimmäishintaan liittyvien säännösten noudattaminen.** Lisäksi voisi olla tarpeen antaa yleistä ohjausta toimijoille lain tulkinnoista ja menettelytavoista eri tilanteissa. ARA voisi toimia asiaan liittyen kanteluviranomaisena, jolla olisi

valta oikaista osuuskunnassa mahdollisesti tehtyjä päätöksiä. Asukasvalintojen hyväksyntä olisi luontevasti kunnan tehtävä, varsinkin jos kunta olisi muutoinkin mukana toiminnassa.

Kun talon rakentamiseen otettu valtion tukema laina on aikanaan maksettu pois, osuuskunta ja talo toimivat sen jälkeen samoin rahoituksellisin edellytyksin kuin tavalliset asunto-osakeyhtiöt. Osuuskunta voi ottaa korjaus- tai muuta lainaa kohteeseen ja käyttää kyseistä lainantarvitsijataloa vakuutena normaaliin tapaan. Ainoastaan **asukasvalintaa ja asukasomistajaa koskevat tuloutusrajoitukset jäävät pysyviksi**, jotta taataan asumisen kohtuuhintaisuus kussakin talossa myös myöhemmin.

Mahdollisten asuntojen arvonnousuun liittyvien spekulaatioiden välttämiseksi ehdotetaan, että myytäessä koko talo tai osuuskunta ei voittoa olisi mahdollista jättää osuuskuntaan, vaan asukkaan saaman säännellyn tuoton ja mahdollisten muiden osuuskunnan maksettavaksi kuuluvien kulujen jälkeen **ylijäävä voitto tilitettäisiin puoliksi sille kunnalle, jossa asunnot sijaitsevat ja puoliksi Valtion asuntorahastolle**. **Asunto-osuuskuntamalli vaatisi oman lainsäädännön**, joka tarkemmin ohjaisi ja määrittelisi mallissa kuvatut seikat ja toimivaltasuhteet sekä antaisi puitteet rahoitukselle. Lainsäädäntöä tarvittaisiin myös siksi, että jäsenten sijoitukset ja omaisuusarvot asunnoissa ovat merkittävästi suurempia kuin esimerkiksi tavallisissa kuluttajaosuuskunnissa. Asumisessa on myös paljon muita erityispiirteitä.

Hallintaoikeusosuuskuntamallin lisäksi toisena vaihtoehtona ehdotetaan, että asunto-osuuskunnat toimisivat tavallisten asunto-osakeyhtiöiden perustajarakennuttajina. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi leasing-tyyppisillä rahoitusjärjestelyillä, joista käytännössä on jo kokemuksia. Viidentoista pohjanmaalaisen kunnan omistama Lakea Oy on käynnistänyt Omaksi-mallin mukaisen perustajarakentaja-asuntotuotannon, jossa kuntien oma yhtiö toimii yleishyödyllisin periaattein ja tuottaa kohtuuhintaista asumista, jossa käytännössä vuokraamalla on mahdollisuus päästä omistusasuntoon. Malli on palauttanut uusin keinoin aikaisemman kuntien aktiivisen roolin kohtuuhintaisen omistusasuntotuotannon käynnistäjänä (ehkä poislukien Helsingin jossa Hitas-tuotantoa on ollut yli 20 vuotta) ja malli tarjoaa pieni- ja keskituloisille matalan kynnyksen omaan asunto-osakeyhtiömuotoiseen asuntoon.

Koska asunto-osuuskunnan luonne eroaa vuokra- ja asumisoikeusasumisesta, olisi tarpeen säätää erillinen valtion tukemia asunto-osuuskuntia koskeva laki. Tähän uuteen lakiin tulisi myös rahoitusta koskevat säännökset. Laki säätelisi myös asunto-osuuskunnan perustamista, hallinnointia ja valtion tukeen liittyviä rajoituksia, pääasiassa asukasvalintaa ja osuuskunnan lopettamista tai talojen myyntiä.

Vanhaa valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasuntokantaa tulisi voida myydä jäljempänä ilmenevin perustein ja edellytyksin asunto-osuuskunnille ja myynnin yhteydessä vanhat valtion myöntämät tai täytetakaamat lainat tulisi korvata uusilla osuuskuntarahoituksen muodoilla. Koska kuntasektori omistaa pääosan erityisesti väestöltään kasvavien alueiden ulkopuolella sijaitsevista valtion tukemista vuokra-asunnoista, osuuskunnat olisivat hyvä väline myös kunnille kehittää, uudistaa ja monipuolistaa asuntokantaa ja sen omistus- ja hallintokäytäntöjä. Samalla osuuskunnat tarjoavat mahdollisuuden vanhojen takapainoisten lainojen uusimiseen ja asumiskustannusten alentamiseen, jolloin myös alueille voisi syntyä aikaisempaa kohtuuhintaisempaa asumista taloudellisesti terveistä lähtökohdista.

Sisällysluettelo sivu

LÄHETEKIRJELMÄ 2

TIIVISTELMÄ 4

Johdanto 9

1. Osuuskunta-asunnoilla vastataan kohtuuhintaisen asumisen kysyntään 13
1.1. Syitä asumisen kalleuteen 13
1.2. Kenelle osuuskunta-asuntoja? 24
1.3. Esimerkkejä asukasryhmistä 26
1.4. Joitakin käsitteellisiä näkökohtia 28

2. Yleiskuva asuntotoimesta Suomessa 30
2.1. Näkökulmia valtion rooliin asuntolainoituksen historiassa 31
2.2. Yhteiskunnan rooli asunto-olojen ja sosiaalisen asuntopolitiikan edistäjinä 40
2.3. Valtion rooli 40
2.4. Valtion toiminnan tarkastelua 41
2.5. Kuntien rooli 44
2.6. Kuntien toiminnan tarkastelua 45

3. Yleiskuvan tarkennusta – tuotantotuen nykytilan analyysia ja ongelmia 49
3.1. Valtiontaloudellisia näkökulmia 49
3.2. Lainajärjestelmä on jäänyt ajastaan jälkeen 51
3.3. Nykyinen lainajärjestelmä lisää kustannuksia ja riskejä 55
3.4. Peruskorjaamisen rahoitukseen liittyy ongelmia 57
3.5. Rakennuskustannukset eivät suoraan vaikuta vuokriin 58
3.6. Yhteisöjen vaikeus kerätä hankkeiden omia varoja 63
3.7. Tuotontuloutukseen ja sen säätelyyn liittyvät ongelmat 65
3.8. Valvonta valtion tuen ehtona 67
3.9. Toimijoiden haluttomuus nykymuotoiseen kohtuuhintaiseen tuotantoon 71
3.10. Tuen ohjautuminen ja vaikutus määräaikaista 72

4. Tilannekuva 73

5. Osuuskunnat hallinto- ja rahoitusmuotoina 76
5.1. Asunto-osuuskuntamallien taustaa 76
5.2. Asunto-osuuskunnan vertailua Suomessa käytettyihin malleihin 83

6. Näkemyksiä hyvälle tuotantotukijärjestelmälle 87

7. Kiperiä kysymyksiä 89

8. Ehdotukset asunto-osuuskuntamalleiksi – ensimmäisen asteen osuuskunta 91

8.1. EU-oikeuden valtiontukisäännöksien lähtökohta yleishyödyllisiin palveluihin 91
8.2. Osuuskunta asuntojen tuottajana 91
8.3. Kunta osuuskuntien perustajana ja jäsenenä 93
8.4. Rahoitus 94
8.5. Hankkeiden hyväksyminen tuen piiriin 97

8.6. Käyttövastikkeiden määräytyminen 98
8.7. Asukkaiden saama tuotto osuuden myynnistä 98
8.8. Valvonta 101
8.9. Arvonnousu, tulouttaminen ja osuuskunnan lopettaminen 101
8.10. Miksi osuuskunta-asunto on edullisempi kuin rakennusliikkeeltä ostettu? 102
8.11. Asumiskustannusesimerkkejä 102

9. Osuuskunnan omistamat asunto-osakeyhtiöt 107

10. Nykyisten lainamuotojen soveltuvuus osuuskuntamuotoiseen toimintaan 110
10.1. Asunto-osuuskunnan soveltuvuus sosiaaliseen asuntotuotantoon 112

11. Valtion tukeman vanhan asuntokannan muuttaminen osuuskuntamuotoon 113
11.1.Vanhan kannan myyntiin liittyvät säännökset 115

12.Tarve valtion tuelle 118

13. Yhteenvetoa 119

14. Esityksen vaikutukset 121

Liitteet

Liite 1 124

Toimijoiden lausunnot asunto-osuuskuntateemaan PTT:n raportin pohjalta

Johdanto

Ympäristöministeriö on asettanut selvityshenkilön, jonka tehtävänä on selvittää asunto-osuuskuntamallin soveltuvuutta sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseen. Tehtävän taustalla on RAKLIn toimeksiannosta valmistunut, Pellervon taloustutkimus PTT:n raportti, jossa selvitettiin uutta yhteisöllisen rakentamisen ja asumisen asunto-osuuskuntamallia. Selvitys sisälsi ehdotuksen uudeksi vapaarahoitteiseksi asunto-osuuskuntamalliksi, joka monipuolistaisi asumisen vaihtoehtoja olemassa olevien asumismallien rinnalla.

Taustalla on myös kaupungistuminen sekä kustannus- ja hintatason nouseminen, jotka yhdessä muodostavat kasvavan tarpeen kohtuuhintaisille asunnoille etenkin pääkaupunkiseudulla. Asunto-osuuskuntamalli voisi asuntojen tarjontaa lisäämällä ja osuustoiminnan periaatteiden mukaan organisoitumalla laskea asuntojen hintatasoa. Malli saattaisi sopia erityisesti sellaisille ryhmille, jotka eivät itse pysty ostamaan tai omistamaan omaa asuntoa tai jotka haluavat tai tarvitsevat tietynlaisia palveluita ja yhteisöllisyyttä asumiseltaan ja joihin tarpeisiin nykyiset asuntojen tuotantomallit tai hallintamuodot eivät vastaa (esimerkiksi nuoret, nuoret lapsiperheet, seniorit). Malliin liittyvät myös elinkaariajattelu ja alueellinen toiminta, jotka mahdollistaisivat esimerkiksi terveydenhuolto- ja päiväkotipalvelut asuinkortteleissa. Tällaisten palvelujen ja yhteisöllisyyden tarpeet todennäköisesti lisääntyvät, kun jakamistalous voimistuu ja yksinäisyys yhteiskunnassa lisääntyy.

Asunto-osuuskunta perustuisi (PTT:n raportin mukaan) asukkaan omaan panostukseen (osuusmaksu), mutta sen rinnalla voisi olla vuokramalli. Edut asukkaille syntyisivät asumisen aikana jatkuvasti, ei vasta osuutta myytäessä. Asunto-osuuskunta toimii terveiden liiketoimintaperiaatteiden mukaan, mutta ei tulouta voittoa ulkopuoliselle omistajalle vaan sen sijaan tuottaa lisäarvoa jäsenilleen (asukkaille).

Hallintaoikeusmallina asunto-osuuskunta olisi erityisesti keskituloisten kotitalouksien asumismalli, sillä asuntoon pääsisi kiinni pienemmällä pääomasijoitukselle kuin vapaiden markkinoiden omistusasuntoon. Vuokramuotoisena malli sopisi sellaisille pienituloisille palkansaajille, jotka jäävät nykyisten tulorajallisten asumismallien ulkopuolelle, mutta joilla ei ole varaa vapailta markkinoilta hankittuun omistusasuntoon tai jotka eivät ole saaneet toivomaansa asumisoikeusasuntoa tai jotka toivovat asumiselta myös muita elementtejä kuin nykyiset mallit tarjoavat, (PTT:n raportti).

Toimeksiannon mukaan yksi uuden asunto-osuuskuntamallin kehittämisen taustalla olleista syistä on, että valtion tukemia kohtuuhintaisia asuntoja aiemmin tuottaneiden yleishyödyllisten yhteisöjen luonne on muuttunut voittoa tavoittelevaksi. Myös nykyisiin valtion tukijärjestelmiin liittyvien rajoitusten takia yksityisillä toimijoilla ei juuri ole kiinnostusta kohtuuhintaiseen tuettuun asuntotuotantoon.

Edelleen toimeksiannossa todetaan, että valtion tukemassa asuntotuotannossa keskeistä on kohtuuhintaisten asuntojen tarjoaminen ja valtion tuen kohdentuminen asukkaille. Osakeyhtiömuodossa harjoitetun toiminnan uhkakuvana on omistajien pyrkimys markkinaehtoiseen toimintaan ja tuen valuminen omistajalle rajoittavan lainsäädännön rajoja hakien. Osuuskunta arvoperusteisena ja asukaslähtöisenä yhteisönä voisi sopia osakeyhtiötä paremmin kohtuuhintaiseen ja valtion tukemaan asuntotuotantoon, toimeksiannossa todetaan.

Selvityksessä tuli selvittää:

1) Onko olemassa perusteltua tarvetta valtion tukemalle asunto-osuuskuntamallille. Mitä lisäarvoa asunto-osuuskunta voisi tuoda tuetun asumisen kenttään ja sen haasteisiin, mihin tarpeisiin se voisi vastata.

2) Soveltuuko nykyinen valtion tukemaa asuntotuotantoa koskeva lainsäädäntö asunto-osuuskuntamuotoon, eli voisiko valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasumista toteuttaa uuden asunto-osuuskuntamallin mukaisena vai olisiko lainsäädäntöä tarpeen muuttaa.
3) Voisiko olemassa olevia valtion tuella rahoitettuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja muuttaa asunto-osuuskuntamuodossa hallituksi.
4) Onko valtion tarvetta väliaikaisesti tukea perusteiltaan vapaarahoitteisen asunto-osuuskuntamallin liikkeelle lähtöä tai myötävaikuttaa muuten uuden asunto-osuuskuntamallin mukaisten asunto-osuuskuntien perustamiseen.

Luvussa 1 on tarkasteltu syitä asumisen kalleuteen ja luvussa 2 on tarkasteltu laajemmin ja yksityiskohtaisemmin historian valossa yhteiskunnan aikaisempaa roolia asuntokysymysten ratkaisuissa sekä roolin muutoksia ja muutosten vaikutusta kohtuuhintaiseen asumiseen.

Luvussa 3 on käyty läpi nykyisen tuotantotukijärjestelmän ominaispiirteitä, jotka osaltaan ovat vaikuttaneet vähäiseen kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrään ja toimijoiden kiinnostukseen. Luvussa 4 on tiivistetty edellisten tarkastelujen tulokset tilannekuvaksi.

Luvussa 5 tarkastellaan asunto-osuuskuntia laajemmin ja perehdytään niiden asemaan ja etuihin muualla maailmassa ja vertaillaan asunto-osuuskuntaa Suomessa nykyisin käytettyihin malleihin.

Lukuun 6 on kerätty keskeiset suomalaiset näkemykset ja kriteerit hyvälle tuotannon tukijärjestelmälle.

Ehdotettavat asunto-osuuskuntamallit on esitelty luvuissa 8 ja 9. Luvussa 10 on tarkasteltu nykyisten valtion tukemien lainamuotojen soveltuvuutta osuuskuntamuotoiseen toimintaan.

Luvussa 11 on tarkasteltu vanhan valtion tukeman asuntokannan muuttamista ja siirtämistä asunto-osuuskuntamuodossa hallituksi ja luvussa 12 on tarkasteltu tarvetta valtion tuelle asunto-osuuskuntamalleissa. Luvussa 13 on yhteenvetoa ja luvussa 14 tarkastellaan esityksen vaikutuksia.

1. Osuuskunta-asunnoilla vastataan kohtuuhintaisen asumisen kysyntään

1.1. Syitä asumisen kalleuteen

Toimeksiannossa todettiin, että valtion tukemassa asuntotuotannossa keskeistä on kohtuuhintaisten asuntojen tarjoaminen ja valtion tuen kohdentuminen asukkaille. Kohtuuhintaisuus on pitkään ollut tärkeä tavoite asumisessa ja onkin syytä kysyä, miksi asuminen on niin kallista, erityisesti pääkaupunkiseudulla?

Kalliiseen asumiseen on useita syitä, mutta ehkä keskeisin syy on, että niin monet eri tahot ja osapuolet tavoittelevat päätoimisesti ja jatkuvasti tilannetta, jossa asuminen muodostuu mahdollisimman kalliiksi. Markkinat määrittelevät pitkälti asumisen hinnan.

Kun kiinteistösijoitusrahastot sijoittavat asuntoihin, vuokrien tulee olla mahdollisimman korkeita ja asumisen kallista, jotta sijoittaminen yhtiöön tuottaa hyvin. Kun vakuutusyhtiöt sijoittavat vuokra-asuntoihin, ne ajattelevat eläkkeensaajan etua, siksi vuokrien tulee olla mahdollisimman korkeita ja asumisen kallista. Kun yksityiset sijoitusyhtiöt sijoittavat asuntoihin, vuokrien tulee olla mahdollisimman korkeita ja asumisen kallista, jotta sijoitukset tuottavat omistajille mahdollisimman paljon. Kun aravarajoituksista vapautuneita asuntoja vuokrataan mahdollisimman korkeaan markkinahintaan, asuminen on mahdollisimman kallista, jotta tuotto omistajalle on mahdollisimman korkea. Korkeat vuokrat ja hyvä tuotto ovat mahdollista erityisesti siellä, missä asuntojen kysyntä on suurta, kuten suurissa kasvavissa kaupungeissa.

Kun vanhoja vuokra-asuntoja ja -taloja myydään, arvioidaan kohteiden kassavirtoja. Mahdollisimman korkea markkinavuokrataso määrittää kohteen maksimikassavirran, joka osaltaan määrittää asuntojen myyntihinnan mahdollisimman korkeaksi. Korkea ostohinta puolestaan muodostaa uuden omistajan määrittämän asumisen hinnan. Korkea vuokratulo nostaa myyntihintoja, voittoja ja tulevia asumiskustannuksia. Esimerkiksi kiinteistösijoitusyhtiöt tekevät nykyisessä asuntomarkkinatilanteessa hyvää tulosta. Osa tuloksesta syntyy asuntojen arvonnousun kautta. Asuntojen vuokraus on aina sijoitustoimintaa, lukuun ottamatta omakustannusvuokraan perustuvaa sosiaalista asuntojen vuokrausta.

Kun kunta myy ”kuntalaisten omistamaa” maata grynderille mahdollisimman kalliiseen hintaan, rakentaa grynderi mahdollisimman edullisesti ja myy asunnot kuntalaisille mahdollisimman korkeaan hintaan, jotta rakentaja saa asunnoista mahdollisimman korkean hinnan. Rakentaminen on aina liiketoimintaa. Asunto-osakeyhtiö on grynderien käyttämä rahoitus- ja myyntialusta, jossa huoneistot myydään sijoittajille ja omistaja-asukkaille. Suomessa on noin 88 000 asunto-osakeyhtiötä, joissa on yli 600 000 asuntoa. Joka neljäs suomalainen asuu asunto-osakeyhtiössä. Asunto-osakeasuntojen omistajat näkevät asunnon myös sijoituskohteena ja myydessään asuntoa eteenpäin he tietysti tavoittelevat saavansa asunnosta mahdollisimman korkean hinnan. Kun kunnat tai yleishyödylliset toimijat myyvät käytöstä poistamiaan asuntoja, ne myös tavoittelevat mahdollisimman korkeaa hintaa, jolla voi rahoittaa uutta asuntojen rakentamistoimintaa.

Asumisen kallistuminen näkyy myös toimijoiden asennemuutoksessa. Takavuosikymmeninä niin työnantajat kuin ammattiliitotkin olivat aktiivisesti mukana asuntopoliittisessa keskustelussa ja toiminnassa tuottamalla huomattavan paljon kohtuuhintaisia, hintasäänneltyjä asuntoja pieni- ja keskituloisille työntekijöille. Nyt näistä tavoitteista on luovuttu ja yhtiöt kutsuvat itseään kiinteistösijoitusyhtiöiksi.

Sanotaan että työssä ei rikastu, mutta rikastuuko toisen asumisella? Viennin hiipuessa ja erilaisten tuottavien perinteisten elinkeinojen supistuessa viimeaikainen taloudellinen toimeliaisuus on

kohdistunut silmiinpistävästi asuntojen tuottamiseen, omistamiseen ja vuokraamiseen. Kerrostalotuotannosta jopa yli puolet päätyy vuokra-asunnoiksi.

> **Yksi syy asumisen kalleuteen on siis se, että markkinatalouteen nojaavassa yhteiskunnassa laajasti, eri toimijoiden toimesta, tavoitellaan mahdollisimman korkeita voittoja ja tuloja asumisesta ja asuntojen myynnistä.**
>
> **Asunto-osuuskuntamalli keskittyisi asukkaiden omana yhteisönä kohtuuhintaisen asuntokannan tuottamiseen ilman voitontavoittelua.**

Toisena syynä voisi todeta, että yhteiskunnassa aikaisemmin tärkeänä pidetty kohtuuhintaisten asuntojen tekeminen on lähes lopetettu. Seuraavassa katsaus yleishyödylliseen toimintaan ja sen taustoihin Pohjoismaissa ja Suomessa. Katsauksen sisältö voi olla monelle lukijalle täysin tuntematon ja yllättävä.

Yleishyödyllisen, kohtuuhintaisen asuntotuotannon tarve kävi polttavaksi 30-luvulla suuren talouskriisin seurauksien johdosta. Esimerkiksi Ruotsissa maatalouden ja kasvavien kaupunkien asuntotilanne ja rahoitusongelmat johtivat lainsäädäntötyöhön, jonka seurauksena valtio ja kunnat alkoivat toimia laajasti asuntokysymysten ratkaisemiseksi (A history of the Swedish system of non-profit municipal housing, Eva Hedman, 2008). Suomessa tilanne oli samankaltainen ja 20-luvulla hiipunut harrastus kohtuuhintaisuuteen käynnistyi uudelleen kun vuonna 1938 perustettiin Helsingin Asuntokeskuskunta Haka yleishyödylliseksi rakennuttaja-rakentajaosuuskunnaksi, jonka ensimmäisenä suurena tehtävänä oli Olympiakylän toteuttaminen Helsingin Käpylään (Asunto-organisaatiot ja asuntotuotanto Pohjoismaissa, Erkki Kankaanpää, 1992).

Sodan jälkeen asuntotilanne esimerkiksi Helsingissä oli kaoottinen ja valtion toimesta perustettiin ARAVA vuonna 1948. Se oli tarkoitettu valtion asuntomäärärahojen ohjaamiseen yleishyödylliseen ja sosiaaliseen asuntotuotantoon vähätuloisille, joskaan ARAVA:n alkuvuosien tavoitteita ei voinut sanoa kovin sosiaalisiksi. Noihin aikoihin käynnistyi muun muassa Helsingissä Asuntotuotantotoimiston työ, ja ATT on nykyisin yksi maamme johtavista asuntorakennuttajista. ATT hoitaa myös Helsingin Hitas-rakennuttamista sekä Helsingin asumisoikeusyhtiö Hason rakennuttamistehtävät.

Ruotsalainen ja suomalainen yleishyödyllisyys- käsite eroavat merkittävästi toisistaan. Ruotsissa termi ”allmännnytta” (”for the benefit of everyone”) tarkoittaa kohtuuhintaisuudesta saatavia hyötyjä kaikille. Järjestelmä on kaikille avoin. Sotien jälkeen suuren asuntopulan aikaan Ruotsin valtio alkoi näytellä keskeistä osaa asuntomarkkinoilla.

> ”Housing policy became a central and integrated part of state policy as it was now being shaped. This applied both to a general social welfare and general economic policy. ´Good housing for all´ became the overall goal of housing policy, and it was also an important goal of social welfare policy. The social welfare policy that was now developed had a population-wide scope: it was not selective. It was directed at everyone, not just a special target groups. A higher level of welfare for everyone was assumed to lead to a higher level of the worst off as well. By applying a population-wide policy, no specific groups would be singled out and negatively branded. It was also regarded as an important that all social groups gained from the goals and measures of the applied policy. The idea was that a policy that favoured everyone would make everyone willing to share the costs.” (Hedman, 2008)

Ruotsalainen tapa lähestyä kustannusten jakamista kohtuuhintaisessa, yleishyödyllisessä asuntotuotannossa on mielenkiintoinen ja muistuttaa enemmänkin suomalaista omistusasumiseen liittyvää verovähennysjärjestelmää kuin Suomessa omaksuttua yleishyödyllisyysajatusta, joka on vahvasti kohdennettua ja ruotsalaisten mielestä jossain määrin leimaavaa.

Ruotsissa yleishyödyllinen asuntojen rakennus nähtiin myös tärkeänä talouden kasvun moottorina ja suhdanteiden tasaajana. Asuntopoliittisten näkökulmien lisäksi asuntotuotannolla nähtiin tärkeä rooli tehokkaan teollisuustuotannon ja viennin edistämisessä. Kohtuuhintaisuus puolestaan painotti sitä, että suuren rakennusvolyymin oloissa yhteiskunnassa olleita pääomaresursseja riitti myös muihin kuin asuntoinvestointeihin. Tultaessa 90-luvulle valtion rooli Ruotsissa rahoittajana alkoi vähetä ja taloudellisia riskejä ryhdyttiin siirtämään valtiolta kunnallisille asuntoyhtiöille ja muille yleishyödyllisille asuntotoimijoille, joiden rooli asuntojen omistajina ja asuinympäristöjen kehittäjinä on edelleen merkittävä. 90- luvun alussa noin 49 % koko ruotsalaisesta asuntokannasta oli kunnallisten yhtiöiden, erilaisten yleishyödyllisten yhdistysten ja osuuskuntien omistamia ja hallinnoimia. Yleishyödyllisten, kaikille avointen osuuskuntien ja yhdistysten perustajina olivat aikanaan ruotsalainen vuokralaisten etujärjestö, osuustoiminnan keskusliitto, vakuutusyhtiöt, säästöpankkijärjestö ja ammattiyhdistystaustaiset yhteisöt, liitot ja osastot.

Tanskassa ja myös Norjassa esikuvat yleishyödyllisestä toiminnasta on pääasiassa otettu Ruotsista, tosin sillä erotuksella, että Ruotsissa vallinnutta kunnallisten yhtiöiden merkittävää roolia ei sellaisenaan ole kopioitu. Tanskassa ja Norjassa osuuskuntien ja niiden jäseninä olevien yhdistysten merkitys yleishyödyllisessä asuntotuotannossa ja omistuksessa on ollut merkittävä.

Suomessa on toiminut sotien jälkeen lukuisia valtakunnallisia ammattimaisia asunto-organisaatioita, jotka ovat tuottaneet valtion lainoittamaa asuntotuotantoa, niin omistus- kuin vuokra-asuntoja sekä ns. vapaarahoitteista tuotantoa ja sen lisäksi ovat hoitaneet kiinteistöjen hoitoa vastaavalla tavalla kuin muissakin pohjoismaissa. Rakennuttamisen muodoista Erkki Kankaanpää (1992) toteaa seuraavaa:

> ”Valtakunnalliset asuntotuotantoyhtiöt tuottavat asuntoja ja muita asumiseen liittyviä rakennuksia ja tiloja kolmella tavalla. Ensinnäkin tuotanto tapahtuu toimeksiantona eli lähinnä kunnat antavat rakennuttajayhtiöille toimeksiantona pääsääntöisesti vuokratalon rakennuttamisen. Toimeksianto tapahtuu rakennuttajasopimuksen tekemisellä…Toiseksi rakennuttajayhtymä tuottaa asuntoja omaan omistukseensa. Valtakunnallisista rakennuttajayhtymistä näin tekevät VVO ja Vatro. YH-Rakennuttajat ja Sato-yhtiöt eivät rakennuta asuntoja omaan omistukseensa. Kolmanneksi rakennuttajayhtymät tuottavat osakeasuntoja myyntiä varten. Tätä eivät tee VVO ja Vatro. Lähinnä myyntiä varten omistusasuntoja rakennuttavat Sato-yhtiöt ja YH-Rakennuttajien organisaatio, Salpa ja Asuntosäätiö.
>
> Tätä ns. perustajarakennuttamista rakennuttajayhtymät toteuttavat sekä **valtion lainoittamina, että vapaarahoittamina.**”

Yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen historia ja historian aikana tapahtuneet muutokset valottavat osaltaan mahdollisuuksista vaikuttaa asumisen hintaan. Seuraavaksi katsaus suomalaiseen yleishyödylliseen toimintaan.

Kankaanpään mukaan 1990-luvun alussa asuntohallituksen antamien tietojen mukaan suurimmat rakennuttajayhtymät Suomessa olivat YH-Rakennuttajat ja Sato-yhtiöt. YH-Rakennuttajiin kuuluivat keskusyhtiö YH-Rakennuttajakeskus Oy sekä viisitoista alueyhtiötä ympäri Suomea ja kolmea toimivaa paikallisyhtiötä. Kaikki YH-Rakennuttajayhtiöt olivat itsenäisiä osuuskuntia tai osakeyhtiöitä. Suurimmassa osassa YH-alueyhtiöitä kunnilla oli enemmistöomistus. Keskusyhtiössä alueyhtymillä oli enemmistöosakkuus.

Sato-yhtiöt muodostuivat keskusyhtiöstä ja kolmestatoista alueyhtiöstä sekä kolmesta erikoisyhtiöstä. Sato-yhtiöt muodostivat konsernin, sillä keskusyhtiöllä oli osake-enemmistö alueyhtiöissä paria poikkeusta lukuunottamatta. Keskus-Sadon omistus oli lähinnä viidellä suurella kaupallisella keskusjärjestöllä ja teollisuuslaitoksella.

Suurin vuokra-asuntotuottaja ja asuinkiinteistöjen isännöintiyhtymä Suomessa oli Osuuskunta VVO, johon kuuluivat isännöintiyhtiö Oy Kiinteistövastuu ja asumisoikeusyhtiö Asoasunnot Oy sekä VVO-Rakennuttaja Oy.

Vatro Oy tuotti asuntoja sekä kunnille että omaan omistukseensa kuten VVO. Suurin osa tuotannosta oli kuitenkin kuntien toimeksiannosta, kun taas VVO rakennutti pääasiassa omaan omistukseensa. VVO:n pääasialliset omistajat olivat ammattiliitot. Vatron omistuspohja jakautui laajalle. Kauppa ja teollisuus sekä rakennuttajayhtymät omistivat suunnilleen neljänneksen kumpikin ja rakennusliikkeet 44 %.

Muut valtakunnalliset rakennuttajayhtiöt, Salpa Oy ja Tarveasunnot Oy toimivat Helsingistä ja niillä oli muutama aluetoimisto muualla Suomessa. Salpa rakennuttajat Oy:n osake-enemmistö oli neljällä rakennusliikkeellä ja Tarveasunnot Oy:n omistivat erilaiset kansalaisjärjestöt. Helsingin ATT on ollut Helsingin kaupungin omistama rakennuttajaorganisaatio. SOA on Suomen opiskelija-asuntolajärjestön keskusyhtiö, jonka jäsenet asuntoloiden hallinnon ja kunnossapidon lisäksi rakennuttivat opiskelija-asuntoloita.

YH-Rakennuttajat oli yleishyödyllinen ja lähtökohdiltaan osuustoiminnallinen organisaatio, joka on muuttanut muotoaan pitkän taipaleensa aikana. Organisaation alkujuuret olivat edistysmielisessä osuustoimintaliikkeessä. Edistysmielisen osuuskauppaliikkeen keskusjärjestö, Kulutusosuuskuntien Keskusliitto KK ry oli Suomen yleishyödyllisen ja sosiaalisen asuntorakennuttamisen organisoinnin alullepanija.

KK:n edustajisto käsitteli jo vuonna 1923 esitystä, joka koski ”vähäväkisten” asuntotilannetta ja sosiaalisen asuntotuotannon käynnistämisen mahdollisuuksia. Rahkeet eivät kuitenkaan tuolloin riittäneet toiminnan aloittamiseen, vaikka kiinnostus oli suurta. Asiaan palattiin vuonna 1938, jolloin perustettiin Helsingin Asuntokeskuskunta Haka ja heti seuraavana vuonna Kemin Haka. Paria poikkeusta lukuun ottamatta kaikki sen jälkeen perustetut yhtymät ottivat tunnuksekseen Haka-nimikkeen. Puhuttiin Haka-järjestöistä. Vähitellen toiminta laajeni ja 1960-luvun puolivälissä paikallisia rakennuttavia Haka-yhtymiä oli kaikkiaan 44 ja rekisteröimättömiä Haka-toimikuntia viisi.

Kankaanpää toteaa, että KK oli myös mukana pohjoismaisessa yhteistyössä ja perustamassa Pohjoismaiden yleishyödyllisten ja osuustoiminnallisten asunto-organisaatioiden yhteisjärjestöä NBO:ta. KK:lla ja sen asuntotuotanto- seuraajalla YH-Rakennuttajilla on ollut oma edustaja NBO:n hallituksessa. Huolimatta kiinteästä yhteistoiminnasta muiden Pohjoismaiden asuntojärjestöjen kanssa ja huolimatta osuustoiminnallisesta luonteestaan KK ei kovin voimakkaasti ajanut asunto-osuuskuntamuotoa, vaikka se muissa Pohjoismaissa oli ollut jo kymmeniä vuosia suosituin asuntojen hallintamuoto.

> ”Asunto-osakeyhtiö asuntojen hallintamuotona ja asunnontarvitsijoiden mahdollisimman suuri oma rahoitusosuus oli sotien jälkeen valtiovallan virallinen linja, jota edelleenkin seurataan. Sodan jälkeen siihen oli syynsä. Siirtoväen asuttaminen ja sotakorvausten suorittaminen vaativat suuria ponnistuksia valtiovallan taloudenpidossa. Sen jälkeen ovat rahalaitokset ja rakennusliikkeet onnistuneesti edustaneet tätä asuntotuotantolinjaa.” (Kankaanpää, 1992)

Näin Suomessa omaksutusta asuntojen tuotantomallista on tullut täysin toisenlainen kuin Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa.

KK:hon perustettiin jo vuonna 1939 asunto-osasto kehittämään ja avustamaan Haka-yhtymien asuntorakentamista. Asunto-osasto toimi myös arkkitehtisuunnittelun puolella ja 1970-luvulla asunto-osaston arkkitehtipuoli oli Suomen suurin asuntosuunnittelutoimisto. Lisäksi asunto-osasto vastasi lähes koko Haka-tuotannon insinöörisuunnittelusta.

Asunto-osasto toimi kaikkien alueellisten yhtymien keskusorganisaationa aina vuoteen 1981, jolloin keskusyhtiö sai nimen Rakennuttajien Haka Oy. Kun nimi myöhemmin sekoitettiin jatkuvasti Rakennuskunta Hakaan, muutettiin rakennuttajien keskusyhtiön nimi aluksi Suomen Yleishyödyllinen Rakennuttajakeskus. Myöhemmin nimi muutettiin YH-Rakennuttajakeskus Oy:ksi. Alueyhtiöt muuttivat samalla nimensä YH-Rakennuttajiksi.

Kankaanpään mukaan Helsingissä toimineen YH-Rakennuttajakeskus Oy:n tehtävänä oli asuntopolitiikka ja asuntorakennuttamisen kehittäminen, yleishyödyllisen asuntotuotannon edistäminen sekä sen rakennuttaja-osakkaiden edunvalvonta ja lisäksi organisaation edustaminen valtakunnallisessa ja kansainvälisessä asuntotuotantotoiminnassa. Se omistajina olivat viisitoista alueellista YH-Rakennuttajayhtymää, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto, Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen, Vakuutusyhtiö Sampo. Alueelliset YH-Rakennuttajayhtiöt omistavat osakekannasta n. 79,2 %, eläkevakuutusyhtiöt n. 20 % ja kunnalliset keskusliitot 0,8 %. Alueellisten YH-Rakennuttajien osakevaltaa käyttävät lähinnä kunnat, joilla on useammassa niistä osuus- tai osake-enemmistö. Kunnilla ja osuuskunnilla on siis aiemmin ollut tärkeä rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämisessä ja rakennuttamisessa.

Vatro Oy perustettiin 1960- ja 70-luvun vaihteessa. Kohtuuhintaisesta asumisesta käytiin paljon keskustelua pohjoismaissa tuohon aikaan ja Kankaanpään mukaan oli ”luonnollista, että kun vasemmistolaiset yritykset ja ammattiyhdistysliike yhdessä perustivat VVO:n niin ”oikeistohenkiset” yritykset, rakennusliikkeet ja muut yritykset ryhtyivät vastaaviin toimenpiteisiin. Tuloksena oli erittäin laajapohjainen osakeyhtiö, Vatro. VVO:ssa mukana olevien SAK-laisten ammattiyhdistysliittojen vastapainoksi Vatron osakkaiksi tulivat Suomen Työnantajain Keskusliitto ja eräät suurimpien sektoreiden työnantajaliitot. Vatron rakennuttamistoiminnan suurin asiakasryhmä oli kuntasektori.

Vatron kanssa samoihin aikoihin perustettiin VVO. Kaupungistuminen ja teollistuminen kävi kuumimmillaan 1960-luvulla. Työpaikkoja syntyi, mutta asuntoja ei ollut työntekijöille, jotka muuttivat maaseudulta taajamien työpaikkojen houkuttelemina. Varsinkin ammattiyhdistysliike joutui toteamaan asuntotilanteen aiheuttamat suuret vaikeudet, kun perheenjäsenet joutuivat asumaan pitkään erillään.

Laajan asuntopoliittisen keskustelun seurauksena nähtiin ainoana ratkaisuna yhdistää E-liikkeen ja ammattiyhdistysliikkeen voimavarat ja perustaa erityinen organisaatio hoitamaan työväestölle suunnattua asuntotuotantoa. Osuuskunta-ajatus oli ollut Suomessa heikosti arvostettu jo pidemmän aikaa. Osuuskunta-asuntojen rakentamista oli jo ryhdytty rajoittamaan ja niiden rahoittamista suunniteltiin lopetettavaksi. Aivan toisin kuin muualla maailmassa, missä osuuskunta-asuminen oli hyvin suosittua ja sitä edistettiin kaikkialla.

Työnväenliikkeessä, jossa työväestön asuntotilanteen kohentamisesta tehtiin päätös, pidettiin kuitenkin itsestään selvyytenä, että perustettava yritys olisi osuuskunta. Valtakunnallinen Vuokratalo Osuuskunta VVO rekisteröitiin 9.5.1969 ja siihen liittyi jäseniksi SAK:n ja ammattiliittojen lisäksi Helsingin HAKA ja E-liikkeeseen kuuluvia yrityksiä, kuten KK, Kansa, OTK, Elanto jne.

Ensimmäisessä lehdistötiedotteessa sanottiin muun muassa (Kankaanpää, 1992):

> ”Osuuskunnan tarkoituksena on toteuttaa vuokra- ja osuuskunta-asuntojen tuotantoa valtakunnalliselta pohjalta ja hyvässä yhteistyössä paikallisten Haka-järjestöjen kanssa. Koska osuuskunnan perustajat edustavat ammattiyhdistysliikkeen ja edistysmielisen osuuskauppaliikkeen miljoonaa jäsentä, osuuskunnan toiminnalla on poikkeuksellisen hyvät edellytykset luoda palkansaaja-kuluttajille nykyistä paremmat asunnonsaantimahdollisuudet.”

Kankaanpään mukaan VVO onkin hyvin voimallisesti koko olemassaolonsa ajan toiminut sellaisten asuntopoliittisten tavoitteiden hyväksi, jotka edistävät vuokra-asuntotuotantoa ja se aloitti voimakkaan keskustelun asumisoikeusasunnoista, joka johtikin sitten asumisoikeusasuntojen tuotannon aloittamiseen Suomessa.

Sato-yhtiöiden alkuvaiheista Kankaanpää kirjoittaa seuraavasti:

> ”Syyskuun neljäntenä päivänä vuonna 1940 kääntyi Rakennusteollisuuksien Keskusvaltuuston valtuuttama lähetystö kulkulaitosministerin sekä Helsingin kaupunginjohtajan puoleen ilmoittaen, että rakennusalan yksityisyrittäjät ovat valmiit yhteistoimin edistämään yleishyödyllistä rakennustuotantoa. Valtuusto sai ilmoituksen, jonka mukaan valtioneuvosto tulee suhtautumaan esitettyihin ehdotuksiin myönteisesti, mikäli perustettavan yrityksen säännöissä selkeästi määriteltäisiin yleishyödyllisen rakennustuotannon päämäärät ja osingonjako rajoitettaisiin viiteen prosenttiin.
>
> Yleishyödyllisen yrityksen perustamisesta oli tehty ehdotus jo ennen sotaa, tammikuussa 1937 Rakennusteollisuuksien Keskusvaltuuston kokouksessa. Keskusvaltuustossa, johon kuului kymmenkunta rakennusalan suuryritystä, oli keskusteltu siitä, kuinka muissa Pohjoismaissa oli julkishallinto sosiaalipoliittisista syistä ryhtynyt asuntotuotantoa elvyttäviin tukitoimiin. Keskustelussa käsiteltiin lisäksi yksityisyritteliäisyyden pohjalta harjoitettavaa asuntotuotantoa yleispoliittisesti. Kokouksessa tehtiin ehdotus perustaa yksityisyrittäjien kesken sellainen valtakunnallinen yleishyödyllinen yhtymä, joka voisi saada kuntien ja valtion taholta kannatusta ja tukea.
>
> Syyskuun 20 päivänä 1940 pidettiin Sosiaalinen Asuntotuotanto Oy:n perustamiskokous, jossa samalla hyväksyttiin yhtiölle yhtiöjärjestys. Tuosta päivästä lähtivät sitten liikkeelle SATO-yhtiöt ja Sato-rakennuttamistoiminta. Sosiaalinen Asuntotuotanto Oy muuttui myöhemmin Helsingin Sato Oy:ksi ja vuonna 1991 Etelä-Suomen Sato Oy:ksi. Osuustoiminnallinen HAKA-järjestö sai näin rinnalleen yksityisyrittäjien SATO-järjestön.”

Saton toiminnan keskeisen sisällön muodosti rakennuttamistoiminta. Periaatteena oli vapaa kilpailu, joka toteutui siten, että SATO-yhtiöt eivät itse rakenna vaan ovat rakennuttajayrityksiä, jotka kilpailuttavat kohteensa rakennusliikkeillä. Yhtiön tehtävänä oli asunto- ja kiinteistöyhtiöiden perustaminen, sosiaalisessa ja teknis-taloudellisessa mielessä hyvien suunnitelmien hankkiminen, tarvittavan rahoituksen hoitaminen, rakennustöiden valvominen sekä valmiiden asuntojen luovuttaminen niiden omistajille.

Kun vuonna 1948 perustettiin ARAVA, jonka avulla valtio ryhtyi tukemaan asuntorakentamistoimintaa, ryhdyttiin määrätietoisemmin edistämään Sato-toimintaa perustamalla Sosiaalisten Asuntotuotanto-osakeyhtiöiden Yhdistys Keskus-Sato ry. Yhdistyksen toimesta perustettiin sitten muutama vuoden aikana Sato-yhtiöt Turkuun, Raumalle, Jyväskylään, Kokkolaan, Ouluun, Mikkeliin, Riihimäelle, Kemiin, Poriin, Kuopioon, Joensuuhun, Kajaaniin, Kouvolaan ja Lahteen.

Edistääkseen ja varmistaakseen jatkuvan toimintansa Keskus-Sato ry:n jäsenyritykset perustivat vuonna 1950 Keskus-Sato Oy nimisen yhtiön, johon yhdistyksen toiminnot myöhemmin siirrettiin. Yhtiön tarkoituksena oli koota asunnontarvitsijoita koko valtakunnan alueelta, ohjata heidän keskinäistä toimintaansa ja yhteisvoimin edistää asuntojen rakentamista sekä kerätä rahoitusta.

Sato-yhtiöiden toiminta erityisesti ammattimaisena rakennuttajana Suomessa on ollut hyvin merkittävää. Kankaanpään mukaan Sato-järjestön täyttäessä 50-vuotta 1990 syyskuussa asuntoja

oli tuotettu noin 120.000 kpl. Sato rakennutti niin pankkien kuin valtion lainoittamaa kohtuuhintaista omistusasuntotuotantoa. Tähän päivään mennessä Sato Oy:n rakennuttamien asuntojen määrä on kohonnut jo noin 220.000 asuntoon.

Tultaessa 90-luvun lamaan tilanne muuttui oleellisesti. Merkittävä kohtuuhintaisen asumisen rakentaja Rakennuskunta Haka ajautui konkurssiin 90-luvun alun vaikean laman oloissa. Samoin rakennuttajatoiminnassa oli vaikeuksia. Niiden seurauksena 90-luvun alun oloissa silloinen Sato osti Salpa-Rakennuttajat Oy:n ja sen liiketoiminnat. Lisäksi Sato osti Vatro Oy:n osakekannan ja sen myötä rakennuttamistoiminnan ja noin 4000 asuntoa. Merkittäviä rakennuttajia katosi alalta, ja Sato aloitti muuntautumisen kiinteistöjen omistajaksi. Ennen näitä kauppoja Satolla oli ollut suhteellisen vähän vuokra-asuntoja omistuksessaan.

90-luvulla Sato tuotti ja rakennutti asuntoja eri lainamuodoilla omistukseensa, myös asumisoikeusasuntoja. Tultaessa 2000-luvulla ja yleishyödyllisyyssäännösten muututtua Sato lopetti uusien valtion tukemien asuntojen tuotannon ja sittemmin Saton omistuksessa olleet asumisoikeusasunnot siirtyivät VVO:n kanssa yhteiseen yhteisöön, jossa molemmat osapuolet omistivat yhtiöstä 50 %. Sittemmin nämä aso-asunnot siirtyivät kaupalla Asuntosäätiön omistukseen. Alueellinen rakennuttamistoiminta loppui ja eri alueilla ollutta yleishyödyllistä asuntokantaa on sittemmin myyty yhtiön keskittäessä toimintaansa muutamille kasvukeskusseuduille. Näin Sato poistui valtion tukemalta, yleishyödyllisyyttä painottavalta toimialalta.

YH-Rakennuttajatoiminta on myös hiipunut viimeistään tultaessa 2000-luvulle. Alueelliset yhtiöt ovat keskittyneet isännöintitoimintaan ja monet kunnat ovat myyneet omistusosuuksiaan YH-yhtiöistä. Vain muutamassa suuremmassa kaupungissa on näillä yhtiöillä enää uudistuotantotoimintaa, joka tulee yhtiöiden omistukseen. Sen sijaan on nähtävillä ollut pyrkimystä erilaisten yhtiöittämiskuvioiden avulla luopua arava- ja korkotukilainoilla lainoitetusta asuntokannasta.

VVO on puolestaan ollut otsikoissa myytyään merkittävän määrän aravalainoitettuja asuinkiinteistöjään Y-Säätiölle. VVO on näin luopunut lähes kaikista pitkillä rajoituksilla olevista kohteistaan. Lisäksi VVO on luopunut asumisoikeusasunnoistaan yhdessä Saton kanssa jo aiemmin. Tämän hetkisen tiedon mukaan VVO ei aio tuottaa uusia yleishyödyllisiä periaatteita korostavia kohtuuhintaisia asuntoja vaan on suuntautunut kokonaan vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tuotantoon.

Vanhoista yleishyödyllisistä toimijoista aktiivisin on Tarveasunnot Oy:n yleishyödyllistä toimintaa jatkava TA-Yhtymä, joka tuottaa vuosittain huomattavan määrän asuntoja, jotka ovat pääasiassa asumisoikeusasuntoja. Myös Asuntosäätiö toimii edelleen aktiivisesti ja sillä on monipuolista tuotantoa. Asuntokanta painottuu nykyisin asumisoikeusasuntoihin.

> **Toinen syy kalliiseen asumiseen on muutokset asuntopolitiikassa. Aiemmin Suomen asuntohuollossa oli jonkin verran piirteitä ruotsalaisesta, laaja-alaisesta asuntopolitiikasta. Asuntoja tuotettiin laajasti ja yhteiskunnan mukanaolo ja tuen osuus oli merkittävä. Sittemmin huomattava määrä osaavia ja aikaansaavia toimijoita, joilla osalla oli kunta- tai osuuskuntatausta, ovat poistuneet alalta. Kohtuuhintainen valtion tukema omistusasuntotuotanto on lopetettu kokonaan samalla kun niihin liittyneet rahoitusmahdollisuudet lakkautettiin. Kohtuuhintainen tuotanto on kokonaismäärissä tarkastellen romahtanut, kun kohtuuhintainen vuokra-asuntotuotantokin on hyvin vähäistä.**
>
> **Asunto-osuuskunnat toisivat uudelleen tarjolle yleishyödyllisen, asukkaiden omistamiseen ja asuntojen tuottamiseen ja ylläpitämiseen perustuvan**

toimijaryhmän, jonka tavoitteena olisi tuottaa kuluttajille kohtuuhintaista asumista ja asuntoja.

Kolmas syy asumisen kalleuteen Suomessa on, että vähäisen kohtuuhintaisten asuntojen tuotantomäärän lisäksi valtion tukemiin lainoihin liittyvä kustannuksia alentava suora, valtion käyttämä rahallinen panostus on kadonnut johtuen alhaisesta korkotasosta ja inflaation mataluudesta. Takavuosikymmeninä korkotason ollessa 8-10 % tietämillä valtio maksoi alikorkotukena merkittävän osan tuettujen lainojen korosta. Alikorkoisuudella tarkoitetaan sitä korkoa, joka jää asukkaan maksettavaksi, kun valtio on maksanut osan kokonaiskorosta. Valtion maksamalla tuella tarkoitetaan alikorkotukea.Tällä oli menoja ja asumiskustannuksia alentava vaikutus. Valtion antama budjettisiirto alikorkoisten lainojen kustannusten kattamiseen saattoi olla yli miljardi markkaa vuodessa. Lisäksi pitkä laina-aika ja korkea inflaatio aiemmin merkitsivät käytännössä lainan reaaliarvon huomattavaa supistumista ja valtion antamien lainojen reaaliarvon alentumista. Nyt alhaisen inflaation oloissa tällaista tuntuvaa lainan pääoman katoamista ei tapahdu, vaan laina on käytännössä maksettava oikeasti takaisin suunnilleen sen alkuperäisen arvon mukaisena. Näiden muutosten johdosta valtion lainoitus- ja lainanlyhennysjärjestelmästä on kadonnut rahoitus- ja asumiskustannuksia alentavat elementit ja itse lainantakaisinmaksuun liittyvä maksajan asema on pitkälti samankaltainen kuin tavallisissa pankkilainoissa.

Miksi valtion tukemassa vuokratalon lainassa kuitenkin on markkinaehtoista lainaa alhaisemmat asumiskustannukset. Se johtuu inflaatioaikakaudelta peräisin olevasta takapainoisesta lainanlyhennysjärjestelmästä.

Seuraavassa tarkastellaan teoreettisia asumiskustannuksia, kun olettamana käytetään Helsingin ARA-vuokra-asuntojen hankinta-arvojen keskihintaa vuodelta 2016, joka oli 3597 euroa neliötä kohti ja se johti 12,14 euron neliövuokraan, jossa hoitokulua ja korjauksiin varautumista oli 6 euroa, joka sisälsi yhden euron tuleviin varautumista korjauksiin, mutta ei omistajalle maksettavaa oman pääoman korkoa eikä vuokrien tasausta. Asunnon keskikoko 62,29 m2.

Seuraavassa pitkän 40 vuoden korkotukilainan teoreettinen vertailu tavalliseen tasaerälainaperiaatteella toimivaan pankkilainaan, joka tosin olisi poikkeuksellisesti myös 40 vuoden mittainen. Inflaatio-olettama on 0 %.

Korko-olettama 2,0% molemmissa lainoissa

NYKYINEN			TASAERÄLAINA (pankki)	
40 v. korkotukilaina			(sis.lyhennys, korko)	
	Vuokra euroa/m2/kk		Vuokra euroa/m2/kk	Vuokra €/as/kk
		Vuokra/as		
Vuosi 1	12,14	756,02	16,41	1022
Vuosi 10	12,95	806,42	16,41	1022
Vuosi 15	14,20	884,46	16,41	1022
Vuosi 20	14,97	932,16	16,41	1022
Vuosi 26	18,49	1151,43	17,41	1084
Vuosi 29	17,97	1119,49	17,41	1084
Vuosi 30	17,80	1108,85	17,41	1084
Vuosi 31	21,73	1353,65	17,41	1084

Vuosi 37	25,68	1599,88	17,41	1084
Vuosi 39	24,96	1554,46	17,41	1084

Esimerkeissä ei ole huomioitu peruskorjausrakentamista, ainoastaan niihin varautuminen, jota molemmissa lainoissa olisi tuossa ajassa kerätty sama määrä, noin 44.800 euroa. (1 euro/m2 vuodet 1-20 ja 2 euroa/m2 vuodet 20-40)

Taulukosta voidaan todeta valtion korkotukilainan olevan alkuaikoina edullisempi kuin tasaisesti vuokrassa hoidettavan tasaerälainan. Edullisuus ei siis johdu valtion maksamasta tuesta, koska sitä ei ole, vaan takapainoisesta lainanlyhennysmallista. Uusien asukkaiden edullista asumista ei valtio siis tässä esimerkissä tue, vaan kompensaatiota ja ”tukea” maksavat asuntoihin myöhemmin asumaan tulevat pienituloiset asukkaat.

Valtion lainoitusjärjestelmään liittyvinä, kustannuksia alentavina elementteinä ovat edelleen pankin myöntämään lainaan liittyvä valtion täytetakaus, josta ei peritä erillistä hintaa. Täytetakaus vähentää pankin riskiä ja alentaa jonkin verran taattujen lainojen marginaalia. Lisäksi pitkään korkotukilainaan liittyy vaatimus kohtuullisista rakennuskustannuksista, jotka voivat heijastua muodostuvaan vuokraan. Teemaa käsitellään erikseen myöhemmin.

> **Kolmas syy asumisen kalleuteen on, että valtion lainoista on kadonnut mahdollisia avustuksia lukuun ottamatta sellaiset tuki- tai muut elementit, jotka tekisivät ne rahamarkkinoiden antamia lainoja edullisemmaksi ja alentaisivat syntyviä asumiskustannuksia. Kun tämä seikka yhdistetään siihen, että rakentamisen kokonaisvolyymiin nähden kohtuuhintaisia asuntoja tuotetaan vähän, jää valtion tukeman kohtuuhintaisen asumisen kustannuksia alentavan asuntotuotannon vaikutus vähäiseksi.**
>
> **Osuuskuntien rakentamisen rahoittamiseen esitetään (jäljempänä) sellaisia uusia elementtejä, joilla rahoituksen asumiselle aiheutuvia kustannuksia voidaan alentaa tavalla, jotka poikkeavat nykyisen valtion tukeman lainajärjestelmän toimintatavoista ja periaatteista.**

Neljäs syy asumisen kalleuteen Suomessa voi olla rakenteelliset, poliittiset ja toimintakulttuuriin liittyvät erot. Miksi esimerkiksi Itävallassa asuminen ja rakentaminen on halvempaa kuin Suomessa?

Suomalainen asunto-osakeyhtiömalli pohjautuu 1800-luvun loppupuolella työläisten ja vähävaraisten yhteisiin yrityksiin ratkaista asunnonhankinnan ja rakentamisen rahoituksen ongelmia. Aluksi yhtiöt perustuivat suoraan osakeyhtiömalliin ja sen pohjalle laadittuihin, asuntolainoitukseen soveltuviin malliyhtiöjärjestyksiin. Alkuvaiheessa toiminnassa oli paljon piirteitä osuuskunta-ajattelusta. Samoihin aikoihin esimerkiksi Ruotsissa paljon käytössä ollutta osuuskuntamallia ei saatu yleistymään. Tämä johtui osuuskuntalain puuttumisesta ja kun sen myöhemmin saatiin, oli asunto-osakeyhtiömalli jo ehtinyt vakiintua ja saada jalansijaa.

1920-luvulla suuremmissa kaupungeissa käynnistynyt tuottajamuotoinen asuntorakentaminen perustui juuri asunto-osakeyhtiömalliin käytännössä kokonaan ja esimerkiksi Helsingissä vuosien 1925-33 asuntotuotannosta 88 % asunto-osakeyhtiötä. Yhtiömalli on osoittautunut ajan saatossa käteväksi hallinnointi-, omistus- ja rahoitusvälineeksi ja siitä on esimerkiksi Suomen Kiinteistöliiton juhlajulkaisun mukaan tullut varsinainen kansanosake.

Asunto-osakeyhtiöiden tuottajamuotoisessa rakentamisessa itse lopputuotteen hinta on erkaantunut varsinaisista maanhankinta- ja rakennuskustannuksista, eikä lopputuotteen hinnasta

voi suoraan päätellä, paljonko itse asunnon ja siihen liittyvien tilojen rakentaminen on maksanut tai paljonko tonttimaa on maksanut. Asunnon hintaan ja toteutuneisiin kauppoihin vaikuttavat paljon muut seikat kuin itse rakennusvaiheen kustannukset. Hyviltä paikoilta, julkisten liikenneyhteyksien läheltä, monipuolisten julkisten ja kaupallisten palvelujen vieressä sijaitsevista asunnoista maksetaan enemmän kuin muista ja hinta ei silloin välttämättä perustu pelkästään itse rakennukseen tai asuntoon vaan siihen, miten hyvin asunto toimii asukkaan hallussa osana ”elämän infraa”, miten arki sujuu, paljonko matkoihin joudutaan käyttämään aikaa ja rahaa, miten turvallisia ja haluttuja ympäristöt ovat ja keitä muita siellä asuu, millaisia sosiaalisia tai vapaa-aikaan tai harrastuksiin liittyviä mahdollisuuksia asuinpaikka ja alue tarjoaa.

Asunnon kauppahintaan vaikuttavat myös yleiset taloudelliset tekijät, kuten rahan saatavuus, laina-aikojen pituus ja korkotaso. Helposti saatava pitkäaikainen edullinen laina tarkoittaa sitä, että kalliimmankin asunnon hankinnan kustannukset pilkkoutuvat pieniksi, hallittaviksi kuukausieriksi. Myös talouden yleinen suhdannetilanne ja usko niin asuntomarkkinoiden kehitykseen kuin kuluttajan oman talouden kehitykseen ja työpaikan varmuuteen vaikuttavat halukkuuteen maksaa korkeitakin hintoja halutuista asuinpaikoista.

Asuntojen hintoihin ei siis vaikuta pelkästään rakentajan halu saada voittoa tai ahnehtia vaan muut seikat. Tilannetta voisi verrata esimerkkiin, jossa kymmenelle taiteilijalle annetaan samat maalausvälineet ja kankaat. Kun työt ovat valmiit ja niitä vertaillaan, asiakkaat saattavat haluta maksaa korkeitakin hintoja jonkun tietyn taiteilijan töistä, ei kyse ole taiteilijan ahneudesta, vaan sellaisesta rajallisesta myytäväksi tarjottavasta, johon liittyy paljon ostohalukkuutta. Jos esimerkin maalausvälineiden ja kankaiden hintaa alennettaisiin, sillä ei olisi vaikutusta taulun hintaan.

Edellä luetelluilla asunnon hintaan vaikuttavilla seikoilla ei siis ole suoranaista yhteyttä ostettavan asunnon neliöhintaan. Tämän selvityksen yhteydessä nousi esiin pari esimerkkiä, jotka liittyvät rakennusliikkeiden harjoittaman tuottajamuotoisen mallin oheisilmiöihin. Erään suuren kaupungin keskustassa rakennusliike rakensi suuren määrän asuntoja ja huomattava osa pienasunnoista meni asuntosijoittajien omistukseen. Kun kohde valmistui ja asunnot luovutettiin, myivät sijoittajat heti suuren osan ostamiaan asuntoja paljon kalliimmalla, kuin rakennusliike oli asunnot heille myynyt. Rakennusliikkeessä tilanteesta pahastuttiin ja lähistölle, mutta hieman sivummalla rakenteilla olleelle, uudelle kohteelle määriteltiin huomattavasti korkeammat myyntihinnat.

Toisessa esimerkissä kiinteistönvälitystä harjoittavan yrityksen tytäryhtiö oli merkinnyt rakenteilla olevasta kohteesta paljon pienasuntoja ja välittäjä myi jo toiseen kertaan näitä rakenteilla olevia asuntoja RS-kaupan periaattein. Teknisesti tällainenkin kauppa on mahdollista, mutta kauppa edellyttää erillisen siirtosopimuksen tekemistä, jossa pitää olla perustajaosakkaan suostumus.

Kun edellä kuvatun kaltaisia suomalaisia asuntomarkkinoiden käytäntöjä ja mekanismeja on pidetty yllä jo sadan vuoden ajan, on asuntokaupan ja rakentamisen alalle ehtinyt muodostua pysyviä käytänteitä, toiminta- ja toteutusmalleja, aliurakointi- ja konsulttimalleja sekä ammattikuntia pysyvine ammattiin liittyvine hinnoittelu- ja sopimusperusteineen sekä asiaan kuuluvia muita ”ravintoketjuja”. Sadan vuoden aikana muodostunut tapa tuottaa ja rakentaa taloja on vaikuttanut myös siihen rakennussektorin logistiseen tapaan ja kustannustasoon, jolla rakennuksia tuotetaan. Kun grynderien toiminta on kannattavaa ja alihankintaresursseja sekä rakennusosa- ja tuoteteollisuuden tuotteita niukasti, kohoavat myös ostopanosten hinnat ja asuntojen korkeat myyntihinnat levittävät kohoavien hintojen vaikutuksen laajalle koko tuotantoprosessiin. Entuudestaan tunnemme, että suurissa kaupungeissa itse rakentaminen maksaa selvästi enemmän kuin pienillä paikkakunnilla. Pidempään jatkuessaan vapaarahoitteinen asuntotuotanto asettaa käytännön kuluraamit rakentamistuotannon koko tuotantoprosessille. Ja kun kaupungistumiskehitys jatkuu, asunnot menevät hyvin kaupaksi eikä suuria kehityspanostuksia tarvita tuotteen sisältöön tai tuottavuuden kehittämiseen. Kuluttajien on sopeuduttava tarjontaan.

Asuntotuotannon markkinaehtoisiin logistisiin ketjuihin voidaan tehdä vielä yksi lisähuomio. Kun näiden toteutusketjujen jälkeen monet asunnot päätyvät kauppojen jälkeen sijoittajille, jotka aikovat vuokrata hankkimiaan asuntoja kannattavasti, on enää turha ihmetellä, miksi asuminen on niin kovin kallista. On arvioitu, että puolet nykyisestä vapaarahoitteisesta kerrostalotuotannosta päätyy erilaisille sijoittajille vuokraustarkoituksiin. Asuntoja on voitu vuokrata kalliillakin hinnalla, sillä keskimääräisten vuokra-asuntomarkkinoiden hintatasoa seuraileva asumistukijärjestelmä on tukenut korkeita vuokria perineiden toimijoiden mahdollisuutta saada asuntonsa vuokralle. Mielenkiintoista on ollut havaita, että EU-alueella, jossa vuokratuotot ovat painuneet 1 – 2 % tasolle, on havaittu Suomen tilanne ja maahamme on rantautunut uusia omistajia, joita houkuttelee vuokraustoiminnasta saatava 5 – 6 % tuotto.

Rakli ry, joka on rakennuttajien ja kiinteistönomistajien etujärjestö, teetti taannoin selvityksen Suomen ja Itävallan esimerkkien valossa rakentamisen hintaeroista. Itävalta on verrokkimaana mielenkiintoinen, sillä siellä osuuskunta-asumista on harjoiteltu ja toteutettu lähes 200 vuoden ajan. Itävallan kulttuuritausta nousee feodaaliyhteiskunnasta, jossa valtion rooli hyvinvoinnin edistäjänä on ollut vähäisempää kuin pohjoismaissa. Kansalaisten on itse tullut järjestellä asioita ja myöhemmin yhteiskunta on antanut siihen lainsäädännöllistä ja muuta tukea.

Itävallassa osuuskunta-asumiseen on liittynyt pyrkimys tuottaa kohtuuhintaisia asuntoja ja kohtuuhintaista asumista. Keinojen ja toteutustapojen etsimistä on harjoiteltu kauan. Tällöin huomio kiinnittyy kaikkiin suunnittelu- ja toteutusprosessin vaiheisiin, ratkaisuihin ja materiaaleihin, hallintoon, omistusratkaisuihin sekä rahoituksen järjestämiseen. Lisäksi kohtuuhintaisuutta tukevalla maapolitiikalla on ollut tärkeä rooli. Kaikki tämä on heijastunut myös tuotantoprosesseihin, alihankkijoiden ja urakoitsijoiden tapaan toimia ja kilpailla markkinoilla.

> **Tarinan opetus lienee se, että eri maiden erot asumisen hintavertailuissa johtuvat muistakin seikoista kuin materiaalin tai työn hinnoista. Jos Suomessa on yli sadan vuoden ajan pyritty saamaan asunnoista mahdollisimman korkea hinta ja Itävallassa lähes 200 vuotta mahdollisimman kohtuullinen hinta, ei ole kummallista, jos asumisen hintavertailuissa löytyy merkittäviä eroja. Nämä muut kuin materiaali- ja työkustannuksiin liittyvät erot tulisi myös ottaa huomioon, jos ulkomaisista esimerkeistä halutaan ottaa oppia.**
>
> **Asunto-osuuskuntamalli toisi Suomeen niitä kohtuuhintaisuutta edistäviä tekijöitä, joista muualla maailmassa on pitkäaikaisia hyvä kokemuksia.**

Viidentenä syynä asumisen kalleuteen voidaan nostaa julkisen vallan omat toimet. Esimerkiksi talon rakentamisen kustannuksista noin 40 % on erilaisia veroja, kumulatoituvia veroja ja veronluonteisia maksuja. Kuntien kiinteistövero, jonka alarajaa valtio toistuvasti korottaa lisätäkseen kuntien verotuloja, jäteverot, sähköverot sekä erilaiset veden, jäteveden, kaukolämmön, sähkön kunnalliset tariffimaksut, jotka kohoavat paljon indeksikehitystä nopeammin ja osittain korvaavat kunnallisveron kohottamisen, muodostavat asumisen julkisen kustannuserän. Kun asumisen kustannuksista lähes puolet on veroja, on syytä kysyä, onko asumisen hintaongelman ratkaiseminen asunto- vai veropoliittinen kysymys?

Sen lisäksi, että laajasti yleisesti tavoitellaan kalliiksi tulevaa asumista, myös poliittiset painotukset vaikuttavat kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrään – tai sen vähäisyyteen. Suomessa on aiemmin ollut yhteiskunnan tukemia kohtuuhintaisen omistusasumisen malleja, mutta ne on poistettu käytöstä. Olisiko ajateltu, että omistamista ei tule poliittisesti suosia vaan vuokra-asuminen on parempi ratkaisu, jolloin asukas maksaa asumisestaan kollektiiviselle omistajataholle, joka tuottaa asuntoja tai olisiko ajateltu, että julkisen rahoituksen kautta syntyvä omistustyyppinen asuminen haittaa kaupallisten toimijoiden toimintaa ja vähentää potentiaalisia asiakkaita. Kun

sitten poliittisesti on haluttu korostaa kohtuuhintaista vuokra-asumista, sitä on voitu vastustaa myös poliittisin perustein ja pyrkiä suuntaamaan tuotanto hyvin tarkoin asukasvalintakriteerein vain kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville, sellaisille asukassegmenteille, jotka eivät saa asuntoa vuokra-asuntomarkkinoilta. Joilla ei siis olisi vaikutusta markkinaehtoisen asunto- ja kiinteistösijoitustoiminnan kannattavuuteen. Siis myös harjoitetulla asuntopolitiikalla on voinut ollut vaikutusta vähäiseen kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon.

> **Viidentenä asumiskuluja nostavana tekijänä voidaan mainita julkisen vallan omat toimet**.
>
> **Asunto-osuuskuntamalli antaisi julkiselle vallalle välineitä ja mahdollisuuksia edistää kohtuuhintaista asumista hyvin pienin julkisin kustannuksin huolimatta suhteellisen korkeista veroista ja veronluontoisista maksuista.**

Kuudes asumiskuluja nostava seikka on tuetun asumisen tiukempi kohdentuminen ja tukeen oikeutettujen ryhmien rajaaminen. Asumisen hinnan noustessa pienituloisten asema on vaikeutunut. Perinteinen tuotannontuella toteutettu, vuokraltaan säännelty asuminen kohdistuu yhä enemmän kaikkein pienituloisimmille ja vaikeimmassa asuntomarkkina-asemassa oleville. Valtion talouden tilanteen vaikeutuessa yksi keino vähentää valtion käyttämiä tukia tähän tarkoitukseen on kohdentaa ja rajata niiden asukkaiksi valittavien määrää, jotka ovat oikeutettuja hintasäänneltyihin asuntoihin, erityisesti kun tuotantomäärät muutenkin ovat alhaisia. Viimeksi kohdentamista tarkennettiin ja kiristettiin pääkaupunkiseudulle kohdistettujen asukasvalintamuutosten avulla, jolloin valtion tukemiin asuntoihin määrättiin tulorajat. Tällä arvellaan voitavan kohdistaa kaikkein eniten avun tai tuen tarpeessa olevat asukkaat vuokraltaan edullisempiin asuntoihin, mikä vähentää asumistuen tarvetta.

Valtion tuotantotuen kohdistumisen tarkennuksen seurauksena käytännössä kaikki muut kuin tulorajoihin mahtuvat ja kaikkein kiireellisimmässä asumisen tarpeessa olevat asukkaat jäävät kasvavilla kaupunkiseuduilla ”kohoavien asumiskustannusten markkinoille”. Edellä kuvattiin tämän markkinamekanismin toimintaa. Tyypillistä tilanteelle on ollut, että kun yhä useampi on näiden kohoavien asumiskustannusten markkinoilla, suoraan asukkaille maksettavien tukien tarve on puolestaan kasvanut nopeasti ja voimakkaasti. Mitä vähemmän tarjolla on vuokraltaan tai hinnaltaan säänneltyä asuntokantaa, sitä riippuvaisempia asukkaat ovat asumiskustannuksiltaan kohoavista markkinoista. Ja samalla sitä useampi on kysyntätuen varassa.

> **Kuudes syy asumisen kalleuteen on säädellyn asuntotuotannon tukien kohdentamisen rajaaminen entistä suppeammalle joukolle asunnon tarvitsijoita.**
>
> **Asuntomarkkinoilla kuluttajat ovat markkinoiden objekteja, eivätkä itsenäisiä subjekteja. Asunnontarvitsijat ovat kulloinkin olemassa olevan tarjonnan varassa. He eivät juurikaan voi itse päättää tarjottavan asumisen ja asuntokannan sisällöstä eivätkä voi vaikuttaa hintatasoon.**
>
> **Asunto-osuuskunta antaa asukkaalle aidon mahdollisuuden vaikuttaa asumisen suunnitteluun ja tavan tuottaa omakustannusperiaatteella tarpeita vastaavia asuntoja.**

1.2. Kenelle osuuskunta-asuntoja?

Kenelle osuuskunta-asuminen on ratkaisu ja mille asukasryhmille malli olisi suunnattu. Minkälaisia tarpeita on kohtuuhintaiselle asumiselle?

Suomalaisten asuntomarkkinoiden yleiskuva on muuttumassa aikaisempaan verrattuna. Maa kaupungistuu, väestö ikääntyy, hoivan tarve lisääntyy, resurssit vähenevät ja kiinteistökanta ikääntyy. Asuminen on kallistunut ja asukkaiden maksukyky on koetuksella. Pienituloisten eläkeläisten, lapsiperheiden ja yksinasuvien määrä lisääntyy. Myös nuoret tarvitsevat kohtuuhintaisia asuntoja. Kynnys omaan asuntoon, muuhun kuin vuokra-asuntoon on kasvamassa. Myös vuokra-asumisen hinta on noussut jatkuvasti muuta hintakehitystä nopeammin.

Edellä asuntomarkkinat jaettiin kahteen käsitteelliseen osaan, säänneltyihin sosiaalisiin ja kohoavien asumiskustannusten ja hintojen markkinoihin. Osuuskunta-asuminen voi olla ratkaisu kaikille niille kohoavista, maksukykyä koettelevista asumisen hinnoista kärsiville, joille säätelemättömien markkinoiden asuminen on tuloihin nähden kallista ja saattavat nykyisin tarvita asumistukea näiden asumismenojen kattamiseen.

Kirjoituksessaan Kymmenen asuntopolitiikan myyttiä (Yhteiskuntapolitiikka 80, 2015:3) Anne Haila keskittyy *suomalaisen asuntokysymyksen ratkeamattomuuteen* ja kertoo, että syynä siihen joukko perustelemattomia uskomuksia, joita toistetaan vuodesta toiseen. Haila kertoo esimerkin pienestä kaupunkivaltiosta, Singaporesta, jossa hyvin vaikeat asunto-ongelmat ja -olot hoidettiin nopeasti kuntoon. Asuminen oli niin ahdasta, että työläiset nukkuivat vuorottain samassa sängyssä. Nuori 1965 itsenäistynyt valtio päätti aloittaa kansakunnan rakentamisen ratkaisemalla asuntokysymys. Ja asuntokysymys päätettiin ratkaista ratkaisemalla kaupunkityöväenluokan asuntokysymys. Ja se on ratkaistu todella onnistuneesti. Haila nostaa käsitteen julkinen asuntotuotanto (*public housing*). Singaporessa on toimittu tämän käsitteen alla ja public housing on perustunut omistusasuntojen tuottamiseen julkisen asuntotuotannon ja ohjelmoinnin kautta. Asuntokysymyksen ratkaisun Singaporessa selittää julkinen maanomistus ja vahva asuntoviranomainen (Housing Development Board, HDB), joka on voinut harjoittaa johdonmukaista asuntopolitiikkaa vuosikymmenten ajan. Vuonna 2011 Singaporen asunnoista 95 % oli jo asukkaiden omistamia**. Julkisesti tuotettu asunto ei ole siis vain vuokra-asunto, vaan se voi olla myös omistusasunto.**

Haila viittaa tutkijaan (Christophers 2013), jonka mukaan jako vuokra-asunnon ja omistusasunnon sekä julkisesti ja yksityisesti tuotetun asunnon välillä ei ole poissulkeva. Esimerkiksi Ruotsin asumisoikeusasunto (bostadsrätt) on ”vuokralaisen omistama asunto”. Suomessa vuokra-asunnon ja omistusasunnon välissä on asumisoikeusasunto (joka on vuokra-asunto), sitten on hitas-säädelty omistusasunto ja kaupungin ja rakennusliikkeiden tuottamat osaomistusasunnot (jotka ovat omistusasuntoja). Korkotukilainoitettuja osaomistusasuntoja on ollut mahdollista rakentaa vuodesta 2002, ja niitä on rakentanut Espoo. Helsinki ryhtyi rakentamaan vapaarahoitteisia osaomistusasuntoja vuonna 2009.

Suomessa puhutaan ”sosiaalisesta asuntotuotannosta” (social housing). Haila toteaa, että julkisin varoin tuotetut asunnot on tarkoitettu marginaaliryhmille, jotka eivät kykene hankkimaan asuntoja vapailta markkinoilta. Sosiaalinen asuminen voi olla leimaavaa ja Suomessa leimaa lisää Hailan mukaan se, että kuntien vuokra-asuntotuotantoa säätelee sosiaalihuoltolaki, joka säätää kunnan yleisistä velvollisuuksista, joihin kuuluu asumispalvelujen järjestäminen (SHL 17§). Asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä ja niitä annetaan erityistä tukea tarvitseville.

Vielä 60-, 70-, 80- ja 90-luvun alussakin Suomessa oli käytössä kohtuuhintaista omistusasuntotuotantoa varten omia tuotannontuki- ja rahoitusmalleja, joilla suuri joukko suomalaisia sai hankittua itselleen edullisen kodin, omistusasunnon. Rakennuttajina toimi muun muassa kuntien omistamia rakennuttajayhteisöjä sekä yksityisiä yhtiöitä ja rakentajia. Nykyään tällaisia malleja ei juurikaan ole, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Tänään kaikki ne suomalaiset pieni- ja keskituloisetkin, jotka eivät saa asuntoa sosiaalisen asuntotuotannon kautta, joutuvat etsimään sen vapailta markkinoilta. Näin tästä suuresta asunnontarvitsijaryhmästä on tullut vapaiden asunto- ja kiinteistösijoitusmarkkinoiden bisnes-alusta.

Muualla, kuten Singaporessa, Hongkongissa ja myös Ruotsissa käytetään käsitettä ja puhutaan julkisesta asuntotuotannosta (public housing). Singaporen ja Ruotsinkin asuntopolitiikka eroaa huomattavasti suomalaisesta *sosiaalihuoltoasuntopolitiikasta*. Singaporessa (eikä Ruotsissakaan) valtion tukema asunto ei ole tarkoitettu marginaaliryhmille, vaan se on universaalihyödyke, joka leimaa asukasta ja todellakin eri tavalla kuin tapahtuu suomalaisessa asuntopolitiikassa.

Yksi Hailan käsittelemä yleinen, perustelematon myytti on uskomus, jonka mukaan valtion ja kaupungin maista on saatava markkinahinta. Haila toteaa, että

> *”vaikka Singaporen valtio luovuttaa maita asuntotuotantoon markkinahintaa pienemmällä hinnalla, se ei kuitenkaan ole kannattamatonta valtiolle. HDB tuottaa kohtuuhintaisia asuntoja ja toinen Singaporen valtion viranomainen (Jurong Town Corporation, JTC) tuottaa teollisuustilaa (myös tiedepuistoja) valtion maille. Ilman maakeinottelua tuotetut HDB-asunnot ja teollisuustilat alentavat Singaporen* ***palkka- ja tilakustannuksia,*** *mikä on hyödyntänyt Singaporeen sijoittuvia ulkomaisia yrityksiä. Maa-, asunto- ja teollisuuspolitiikallaan Singaporen valtio on alentanut työvoiman uusintamiskustannuksia, mikä on* ***edistänyt Singaporen kilpailukykyä*** *(Castells & al. 1990). Mikäli Singaporen maapolitiikan viranomainen (Singapore Land Authority, SLA) toimisi, kuten Senaatti-kiinteistöt pyrkien maksimoimaan valtion maiden maankoron, nämä talouden kokonaishyödyt olisivat jääneet saavuttamatta.”*

Väärinkäsitysten välttämiseksi tässä ei esitetä *public housing* -käsitteen omaksumista singaporelaisessa mielessä, vaan sitä, että tämän käsitteen alla tulisi jälleen ryhtyä painottamaan sellaista asuntopolitiikkaa, jota Suomessa on harjoitettu menestyksellä ja tuloksellisesti takavuosikymmeninä ja hakea siihen uusia keinoja ja menetelmiä.

> **Pieni- ja keskituloiset tulisi laajemmin ottaa huomioon yhteiskunnan asuntopolitiikassa ja heille tulisi luoda mahdollisuuksia nykyistä edullisempiin asuntoihin luomalla aikaan sopivia asuntojen rahoitus- ja toteutusjärjestelmiä. Perustuslain mukaan julkisen *vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.* Osuuskuntamalli on juuri perustuslain tarkoittama, ihmisten omatoimista asunnonjärjestämistä edistävä *publig housing* -malli.**

1.3. Esimerkkejä asukasryhmistä

Kaupungistumiskehityksen myötä yhä useammat haluavat muuttaa taajamiin ja kuntakeskuksiin tarpeellisina koettujen palvelujen ääreen. Nuoret ja lapsiperheet muuttavat nyt mieluusti toimivien palvelujen ja liikenneyhteyksien varsille. Myös vaikeammin liikkuvat ikääntyvät haluavat lähelle heille tärkeitä palveluja. Ongelmaksi on muodostunut muuttamisen vaikeus, sillä asuntomarkkinoilla ei ole juurikaan tarjolla esimerkiksi ikääntyneille soveltuvia, hyvillä paikoilla sijaitsevia, liikuntaesteettömiä, kohtuuhintaisia asuntoja, jotka tarjoaisivat mahdollisuuden kotona asumiseen iän ja sairauksien tuomista rajoitteista huolimatta. Lisäksi pienituloisten eläkeläisten vähäiset tulot vaikeuttavat omistusasunnon hankintaa.

Yksi ongelma on vanhoissa omakotitaloissa asuvien vanhusten asema. Voimien vähetessä heillä on tarve muuttaa lähemmäs palvelujen ääreen. Vanhasta omistusasunnosta luopumista ja uuden hankkimista vaikeuttaa vanhojen, mahdollisesti taajamien ulkopuolella sijaitsevien omakotitalojen myynnin vaikeus ja niistä saatava hinta, joka ei yleensä riitä omistusasunnon hankintaan taajamasta. Toisaalta monet vanhukset asuvat jo palvelujen lähellä, mutta heille usein koituva ongelma on taloyhtiöön tuleva mittava remontti, jonka kulujen maksamiseen heillä ei aina ole mahdollisuuksia, vaan monet joutuvat luopumaan asunnostaan kalliin remontin takia. Vaikka

vanhuksilla olisi varaa maksaa taloyhtiön tekemä kallis kiinteistösaneeraus, se ei yleensä paranna vanhusten kotona asumisen edellytyksiä – ehkä vanhaan taloon tulevaa uuden hissin asentamista lukuun ottamatta.

Monet vanhukset joutuvat tilanteen pakosta asumaan kotonaan olosuhteissa, jotka eivät tue kotona asumista ja lopulta erilaisten palvelutalojen palvelut ovat heidän ainoa mahdollisuus saada tarpeita vastaava asunto. Palvelutaloja on tuotettu Suomeen jo suhteellisen runsaasti ja niille on erityistä tarvetta varsinkin silloin kun hoiva on ns. tehostettua ympärivuorokautista palvelua. Yhteiskunnalle raskas palvelujärjestelmä on toisaalta kustannusrasite ja hoivatyön mitoitus asettaa haasteita niin tarpeellisen osaavan työvoiman saannille kuin syntyvien kustannusten kattamiselle. Raskaamman palvelun hoivaverkostot on pian rakennettu ja katse on kääntynyt kevyemmän hoivan järjestämisen suuntaan. Siksi myös kotona asumista on pyritty suosimaan aiempaa enemmän ja tämä puolestaan on heijastunut tarpeena kodinhoidon järjestelytarpeeseen. Se puolestaan on sangen tehoton ja kallis tapa huolehtia hoivapalveluista, varsinkin, jos kotona asuminen perustuu kodinhoitajien palvelujen käyttämiseen ja asiakaskunta asuu laajalla alueella. Kodinhoitajan ajaessa ympäri kunnan aluetta hoitotyön tuottavuus on rajallista ja merkittävä aika työstä hukkuu siirtymisiin asunnolta toiselle. Ongelma korostuu erityisesti niillä paikkakunnilla, joissa eletään laajalti haja-asutusalueilla ja joissa ikäihmisten suhteellinen osuus on suuri. Kodinhoitajan palvelut eivät kuitenkaan poista vanhusten yksinäisyyteen ja sosiaalisiin kontakteihin liittyviä puutteita.

Varsinaisten palvelutalojen sijaan yhteiskunnan taholta yhtenä ratkaisuna on ollut rahoittaa ja tukea esimerkiksi senioriasuntojen rakentamista. Ongelmina siinä on lainamuotoihin liittyvät rajoitukset sekä lainamuotoihin liittyvät omien varojen keräämisen esteet. Seniorivuokra-asuntojen rakentaminen pelkällä pitkällä korkotukilainalla törmää siihen, että ei ole sellaisia toimijoita, jotka haluaisivat tuottaa tällaisia asuntoja. Lisäksi ongelmana on, että jos sellainen yleishyödyllinen taho löytyisi, toimijalla ei ole mahdollisuutta rahoittaa rakennushankkeiden omia varoja, joita tarvitaan pitkäaikaisena sijoituksena, enintään 4 % korolla, noin 40 vuodeksi. Aikaisempien vuosikymmenten aikana perustettuja vanhustentukiyhdistyksiä ei ole enää perustettu, koska niiden toimintaedellytykset uusien talojen rakentamisen osalta loppuivat, kun raha-automaattiyhdistys lopetti yhdistysten investointitukien myöntämisen omien varojen ja yhteistilojen kustannusten kattamiseen. Lisäksi tavallisten vuokra-asuntojen korkotukilainojen käyttö voidaan sallia vain niillä paikkakunnilla, joissa asunnoilla arvellaan olevan vuokrakäyttöä koko rajoitusajan, 40 vuotta. Tätä rajoitusta perustellaan myös valtion rahoitusriskien minimointivaatimuksella.

On myös syytä huomata, että monet 60- ja 70-luvuilla perustetut vanhustentukiyhdistykset ovat ajautuneet vaikeuksiin asuntojen sijainnin, kunnon ja vanhan aravalainakannan aiheuttamien kustannusongelmien vuoksi. Taloja ei myöskään kannata enää peruskorjata, koska asumiskulut nousisivat liian korkeiksi. Korjaaminen ei myöskään poistaisi asuntojen sijaintiin liittyviä ongelmia.

Toinen yhteiskunnan tarjoama rajoitusmuoto on asumisoikeustalojen rakentamisen rahoittaminen ja avustaminen. Siinä asukas maksaa 15 % hankkeen hankinta-arvosta ja loppuosa rahoitetaan valtion tukemalla ja täytetakaamalla korkotukilainalla. Tämän rahoitusmuodon käyttöä rajoittaa aso-rahoitukselle asetetut tiukat vaatimukset lainojen suuntaamisesta vain niille paikkakunnille, joissa on pysyvää asuntojen kysyntää ja joissa voi muodostua niin suuri aso-asuntokanta, että se sallii myös asukkaiden vaihtuvuuden ja muuton asunnosta toiseen. Lainamuotoon liittyy ”ikuiset” rajoitukset, joilla turvataan asuntojen pysyminen alkuperäisessä käytössä. Toisaalta, johtuen alhaisesta omasta pääomasta – 15 % - korkotukilainaan liittyy merkittävä valtion riskinotto, kun koko loppuosa lainasta on pitkäaikaista, valtion täytetakaamaa asuntolainaa. Lainamuotoa on kritisoitu muun muassa siitä, että se osaltaan nostaa valtion takausvastuiden kokonaisuutta ilman, että lainaan liittyy perinteisiä sosiaaliselle asumiselle ominaisia rajoituselementtejä – asukkaiden valinnassa ei ole tulorajoja. Asukkaiden maksama 15 % osuus rahoituksesta ei myöskään ole

perinteisessä mielessä rakentajan oman pääomanehtoista varallisuutta, vaan tietynlaista lainaa asukkaalta.

Suomessa on jo joitain kokeiluja yhteisöllisen senioriasumisen puolella, joita on toteutettu lähinnä pioneerihengessä ja osin kokeiluluontoisesti asumisoikeusjärjestelmän puitteissa. Niistä saadut hoidolliset sekä asumiseen liittyvät kokemukset ovat olleet erittäin myönteisiä. Toiminnan rajoitteina on koettu juuri edellä mainitut lainamuotoihin liittyvät rajoitteet. Kokeilujen myötä on herännyt tarve kehittää tähän toimintaan soveltuvia uusia rahoitusratkaisuja.

Kuten todettiin, mainitut tukimuodot eivät toimi käytännössä kovin hyvin ja oikeastaan muita, yhteiskunnan tuotantotukimuotoja ei tällä hetkellä ole käytössä. Toisaalta ikäihmisten määrä on jatkuvasti voimakkaassa kasvussa. Esimerkiksi vuoteen 2030 mennessä 66 -79 -vuotiaiden määrä kasvaa noin 240 000 hengellä ja yli 80 -vuotiaiden määrä kasvaa myös noin 240 000 hengellä. Eli vanhusväestön määrä kasvaa noin puolen miljoonan verran samaan aikaan kun yhteiskunnalla on jo nyt vaikeuksia vanhusväestön huolenpidossa.

Kysynnän ja tarpeiden kasvaessa tarvittaisiin uudenlaisia senioriasumiseen keskittyneitä ratkaisuja, joissa kytkeytyy kevyet yhteis- ja hoivatilat ja yhteisöllinen asuminen ja sen tuomat, yhteisön omatoimisuutta edistävät ja säästöjä nykykäytäntöihin tuovat toimintamallit. Senioritalojen puitteissa myös kodinhoitopalvelujen järjestäminen järjestyy tehokkaasti, kun siirtymät asunnosta toiseen jäävät olemattomiksi.

Poliittisille päättäjille, ministeriöille ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle tulee jatkuvasti yhteydenottoja, joissa on ilmaistu huoli nykytilanteesta, sen laajuudesta ja siitä, että olemassa olevien lainoitus- tai tukijärjestelmien puitteissa asiaan ei ole mahdollista saada toimivia ratkaisuja.

Edellä mainitut ikäihmiset olisivat yksi merkittävä ryhmä, jonka asuntokysymyksiä osuuskuntamallilla on mahdollista ratkaista.

Kaikkein pienituloisimmille asukkaille on tällä hetkellä olemassa aravalainalla ja pitkän korkotukijärjestelmän avulla rahoitetut kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen vuokra-asunnot. Tästä ryhmästä mahdollisia asukkaita olisivat ne, joilla on mahdollisuus panostaa omia varoja osuuskunta-asuntojen rakentamista varten. Ryhmä on sama joka nyt voi siirtyä vuokra-asumisesta asumisoikeusasumisen puolelle.

Yksi mahdollinen käyttäjäryhmä on sellaiset muut kansalaiset, jotka nykyisin voivat saada asumisoikeusasunnon, mutta jotka eivät ole saaneet valtion tukemaa vuokra-asuntoa. Asunto-osuuskunta olisi kaikkien niiden asukkaiden mahdollinen valinta, joilla ei ole varaa hankkia asuntoa vapailta markkinoilta markkinahinnoilla tai joiden asumiseen voi liittyä asumisyhteisön antamaa tukea tai jotka hakevat asumiseensa edullista, turvallista ja pysyvää ratkaisua pienellä pääomalla yhteisöllisen asumisen teemojen alta, myös omatoimisuutta korostamalla.

Esimerkiksi Helsingissä tuottajamuotoisen asuntotuotannon keskihinta vuonna 2016 oli noin 5000 euroa neliöltä, kun ARA-tuotannossa keskihinta vuokratontilla oli 3480 euroa ja omalla tontilla 3780 euroa. **Yksi osuuskunta-ajatuksen tavoitteita olisi pyrkiä tuottamaan asukaslähtöisesti kohtuuhintaisia asuntoja, joiden hinta vertautuisi lähelle ARA-hintaisia asuntoja ja joissa asuminen olisi edullisempaa kuin tarjolla olevassa vapaarahoitteisessa asuntokannassa.** Osuuskunta-asumisen kohderyhmä on varsin laaja ja taloudellisesti tarkastellen sijoittuu tavallisen omistus- ja vuokra-asumisen välimaastoon. Koska nyt kyseessä on sosiaalinen malli, johon liittyisi valtion tukea, tulisi EU:n valtiontukisäädösten vuoksi niin tuen kohdentamiseen, asumiseen ja omistamiseen joitakin rajoituksia.

1.4. Joitakin käsitteellisiä näkökohtia

Asuntojen on yleisesti katsottu olevan joko omistusasuntoja tai vuokra-asuntoja, jolloin asukas ei omista vaan maksaa vuokraa asumisestaan. Toisaalta on sanottu, että jokaisella asunnolla on aina joku omistaja. Näin omistaja viime kädessä aina päättää asunnosta ja sen käytöstä. Toisaalta on niin, että omistaja voi päättää oman asunnon käytöstä laajasti, mutta antaessaan asunnon vuokralle vuokraamiseen liittyy sääntöjä ja ohjausta. Mikäli omistaja omistaa valtion tukemia vuokra-asuntoja, omistajaa sitoo myös valtion tukeen liittyvät omistajaa koskevat reunaehdot. Lisäksi vuokraukseen liittyy vapaarahoitteisesta poikkeavaa säätelyä asukasvalinnan, vuokrien määräytymisen, asunnon myymisen ja tuoton tuloutuksen osalta.

Asumisoikeusasuntojen omistajia on myös rajoitettu monella tapaa omistuksen käytön ja toiminnasta saatavan tuoton osalta. Asukkailla on omistusasumisen turvaa muistuttava asumisen pysyvyyden turva, mutta vuokralle antamista asukkaan toimesta on rajattu. Jos perinteisen ARA-asumisen voi luokitella olevan säädeltyä vuokra-asumista, ehdotettava sosiaalisen asunto-osuuskunta-asumisen ja siihen liittyvän hallinnoinnin voi katsoa olevan säädeltyä omistamista.

Käsiteparin omistaminen-vuokraaminen akselilla voisi siten erotella ainakin viisi erilaista muotoa: 1) omistusasuminen, 2) sosiaalinen, säännelty asunto-osuuskunta-asuminen, (public housing) 3) asumisoikeusasuminen (säännelty valtion tukemana), 4) vapaarahoitteinen vuokra-asuminen ja 5) sosiaalinen, säännelty vuokra-asuminen (social housing).

Valtion tukeman aso-asumisen luokittelu on mielenkiintoista. Kun asukasvalintaan ei ole tulorajoja eikä yli 55-vuotiaille omaisuusrajojakaan, onko kyseessä social vai public housing-tyyppinen muoto?

Ennen osuuskuntateeman laajempaa avaamista on paikallaan nähdä se taloudellinen, asuntopoliittinen ja lainsäädäntöön sekä rahoitukseen liittyvä toimintaympäristö, jossa nyt elämme, ja joka osaltaan nostaa tarpeen pohtia uusia malleja. Tämä taustoittaa ja asemoi uusia malleja ja antaa perusteltuja näkökohtia uuden mallin uudenlaiselle sisällölle.

2. Yleiskuva asuntotoimesta Suomessa

Jotta asunto-osuuskuntateema ja sen sisältämät mahdollisuudet olisi paremmin selvitettävissä, ymmärrettävissä ja perusteltavissa, on paikallaan tarkastella, millaisia historiallisia olosuhteita ja toimintaympäristöjä asuntoalalla on ollut ratkaistavana ja millaisia toimintamalleja asuntokysymyksen ratkaisemiseen yhteiskunnassa eri aikoina on omaksuttu.

Suomalaiseen asumiseen, talouteen ja sosiaalisiin oloihin liittyvä toimintaympäristö ja olosuhteet ovat muuttuneet vuosikymmenten saatossa paljon. 1960- ja 70-luvuilla muutettiin kaupunkeihin työn perässä, maassa rakennettiin paljon asuntoja, joista noin puolet oli valtion tukemia omistus- ja vuokra-asuntoja, työssäkäyville perheille, työttömyys oli suhteellisen vähäistä ja lyhytkestoista. Suuret tuotantomäärät liittyivät juuri muuttoliikkeeseen ja ihmisten vastaanottamiseen kaupunkeihin. Muuttoliikkeen ja asunto-olojen vuoksi asuntopolitiikka ja asuntorakentaminen olivat keskeisellä sijalla myös talous- ja suhdannepolitiikkaan liittyvinä välineinä. Valtion tukemia, hankinta- ja asumiskuluiltaan kohtuuhintaisia asuntoja rakennettiin vuosittain jopa yli 30 000 asunnon verran. Kiinteistöjen rakennustavasta ja suunnittelusta kommentoitiin tuolloin (muun muassa STS-pankin silloinen pääjohtaja Mauno Koivisto), että rakennukset oli tarkoitettu pääasiassa väliaikaiseen tarkoitukseen noin 30-40 vuodeksi ja sitten tulee ”suuri koura”, rakennukset puretaan ja rakennetaan parempaa tilalle.

Tällä hetkellä työttömiä on eri tilastojen mukaan satoja tuhansia, lisäksi on osa-aikatyössä käyviä, kaikista tilastoista kadonneita, pienituloisia eläkeläisiä, yksinhuoltajia ja yhä kasvava ulkomaalaistaustaisten asukkaiden joukko. *Kohtuuhintaista asumista tarvitsevien kansalaisten määrä on huomattavasti suurempi kuin aiemmin*.

Kaupungistumiskehitys on voimakasta, kuten aiemmin 60- ja 70 -luvuilla ja asuminen kaupungissa kalliimpaa kuin muualla maassa. Silti kohtuuhintaisten asuntojen tuotanto ja tarjonta on hyvin vähäistä, vaikka olosuhteiden vuoksi tarpeita olisi paljon. Kohtuuhintaisia, tavallisia (social housing) vuokra-asuntoja tuotetaan vain noin 1500 -2000 asuntoa vuosittain ja kohtuuhintaisen omistusasumisen tuotantotukijärjestelmiä ei enää edes ole. Aravan historian aikana noin miljoonasta tuetusta asunnosta noin 445 000 on ollut nimenomaan omistusasuntoja. Vielä 90-luvun alussa käytössä oli ns. HK-arava, jossa kunnallinen tai kaupallinen, yleishyödyllinen rakennuttajaorganisaatio hankki tontit kaupungilta, suunnittelutti, rakennutti, haki lainat ja myi hintasäännellyn asuntotuotannon tulorajoihin mahtuneille kansalaisille omistusasunnoiksi.

HK-aravien rakennuttajina toimivat yleishyödylliset rakennuttajaorganisaatiot kuten silloinen SATO-organisaatio, Etelä-Suomen YH-Rakennuttajaosuuskunta, Rakennuskunta Haka ja monet muut rakennusliikkeet sekä kunnista esimerkiksi Helsingin kaupunki, ATT, tuottivat näitä asuntoja. Haastattelussa Saton pitkäaikainen johtaja Tuula Entelä muisteli, että HK-aravia tuotettiin hyvin paljon ja että malli oli erinomainen muun muassa vauhdittamaan uusien aluerakentamiskohteiden rakentamista antamalla mahdollisuuden monipuoliseen asuntotuotantoon. Rakennuttaja sai kohteista kohtuullisen rakennuttajapalkkion. HK-lainaan liittyi vielä ns. RA-laina, eli valtio lainoitti myös rakennusajan rahoitustarpeet. HK-aravien lainaehdot lainansaajalle olivat edulliset ja korko selvästi markkinakorkoa alhaisempi

Omistusaravien tuotanto oli aikanaan määrällisesti merkittävä. Aina 70-luvulle saakka aravalainojen kokonaismäärästä puolet kohdistui kohtuuhintaiseen omistusasuntotuotantoon ja puolet vuokra-asuntotuotantoon. HK-aravassa talon rakentamista varten myönnetty laina muuttui huoneistoa vastaavalta osin henkilökohtaiseksi asuntolainaksi. Sittemmin tämä aravalainamuoto lakkautettiin ja kohtuuhintaiseen omistusasumiseen liittyvä rakennuttamistoiminta on hiipunut. Voidaan sanoa, että Suomessa on aiemmin ollut tietynlainen public housing -järjestelmä, mutta se on ajettu alas. Asunto-osakeyhtiömuotoinen rakentaminen on muuttunut pienimuotoista

ryhmärakentamista lukuun ottamatta pääasiassa grynderivetoiseksi toiminnaksi, jossa asunnot myydään markkinahintaan maksukykyisimmille ostajille tai sijoittajille.

Nykyisin erilaisen kohtuuhintaisen tuotannon tukeminen on vähäistä ja tarpeet suuria. Asunnontarvitsijat ovat aiempaa enemmän markkinoiden tarjonnan varassa ja kun kaupungistuminen jatkuu voimakkaana ja tarjontaa kysyntää vähemmän, hinnat nousevat. Vanha ajatus aktiivisesta kohtuuhintaista tarjontaa korostavasta asuntopolitiikasta on jäänyt erityisryhmiin kohdistuvaksi toiminnaksi ja tuotantotuen kohdentumiseen liittyy jatkuvasti tiukentuvia vaatimuksia.

Yhteiskunta on vetäytymässä kohtuuhintaisen tuotannon aktiivisesta edistämisestä. Myös asuntolainojen korkojen verovähennysoikeutta supistetaan. Sen sijaan, että tuettaisiin tarjonnan kasvattamista takavuosikymmenten tapaan (*public housing*), tuetaan kysyntää suorilla asumisen tuille. Tämän on arvioitu osaltaan kohottavan hintoja ja vuokria ja tilanne on herättänyt keskustelua asuntotuen määrästä ja sen nopeasta kasvusta. Kun ennen oli sekä tuotannon tukea, että kysyntätukea, nyt tuki painottuu selvästi kysynnän puolelle. Pitkään on käyty keskustelua siitä, että tuotantotuesta olisi siirryttävä kysynnän tukee. Kun nyt lopulta ollaan siinä tilanteessa, huomataan, että tällainen tapa toimia tuottaa vähän kohtuuhintaista asuntotuotantoa ja asukkaalle kalliiseen asuntoon kohdistuva suora tuki tulee yhteiskunnalle kalliiksi.

Kynnys omistusasunnon hankkimiseen on myös kasvanut. Aiemmin maalta muuttanut ammattimies saattoi rakentaa oman talon valtion tuella. Nyt omatoiminen rakentaminen on jo määräysten vuoksi vaikeampaa, tonttimaa suhteellisesti kalliimpaa ja oman työn osuutta ei voida enää hyödyntää siinä määrin kuten aiemmin. Asuntojen hintojen nousun ja pienituloisten ja kokonaan vailla työtä ja tuloja olevien kansalaisten määrä on kasvanut ja tämä on osaltaan estänyt heidän pääsyn omistusasuntomarkkinoille.

Erilaisia kohtuuhintaisen asumisen tarpeita siis olisi, mutta keinoja toteuttamiselle on vähemmän kuin ennen.

2.1. Näkökulmia valtion rooliin asuntolainoituksen historiassa

Historian saatossa valtiolla on aina ollut rooli asuntolainoituksessa ja asumisen tukemisessa ja mukanaoloon ollut erilaisia syitä ja perusteita. Valtion asuntolainoitus alkoi jo 1800-luvulla ensin kaupunkipalojen vahinkojen korvaamisesta. Myöhemmin lainoitettiin kivisten kerrostalojen rakentamista kaupunkikuvan komistamiseen, esimerkiksi Helsingissä Katajanokalle ja Esplanadille. Sitten seurasivat työväenasunnot, joiden lainoittamisesta annettiin tsaarin armollinen julistus vuonna 1898.

Jo 1800-luvulla asunto-olot herättivät paljon huomiota ja suomalaisen asuntopolitiikan historia antaa monin tavoin perspektiiviä monille nykyhetken ongelmille. Krimin sodan päättymisen jälkeisissä vaikeissa talousoloissa Topelius kirjoitti vuonna 1858 Helsingin kestämättömän korkeista vuokrista ja asuntopulasta, josta ei päästäisi kuin rakentamalla ja rakentamalla viisaasti.

Suomalaisen asuntorahoituksen pioneeri Otto Stenroth esitti vaatimuksia erityisistä asuntoluottojärjestelyistä jo ennen vuosisadan vaihdetta. Asunto-oloista Einar Böök totesi vuonna 1911 Suomen kansan, erityisesti mitä asuntoihin tulee, elävän sivistystasolla, joka ei ollut tämän vuosisadan veroinen. Silloin vallitsi suuri asunto-olojen kurjuus, josta on 100 vuoden aikana päästy. Asumisen kalleus ja asuntotuotannon rahoitus aiheuttavat edelleen monenlaisia ongelmia.

Varsinaisesti teollistumisen ja kaupungistumisen alkuun päästiin Suomessa 1870 – ja 1880 – luvuilla. Suuremmissa kaupungeissa muuttava työvoima vuokrasi asunnon yksityisiltä kiinteistönomistajilta. Ammattinimike talonomistaja oli pitkään yleisesti tunnettu. Kun asuntomarkkinat syntyivät Suomen kaupunkeihin 1870- ja 1880-luvuilla, ne olivat nimenomaan

vuokra-asuntomarkkinat. Esimerkiksi Helsingissä vuonna 1910 vuokra-asuntojen osuus oli 86 %. Tätä aiemmin kaupunkien porvaristo ja käsityöläiset olivat asuneet omissa taloissaan.

Maaseudun ensisijaisena ongelmana ei ollut asumistason alhaisuus, vaan yleinen toimeentulon epävarmuus. Maaseudun satojen tuhansien ”liikaväestöltä” puuttui oma tila ja pysyvä elinkeino. Itsenäiset tilalliset olivat vähemmistö. Vuokratilallisten, torppareiden osuus oli 28% vuonna 1901. Torppareitakin heikommassa asemassa, ”ns. ”loisina” eli 18% ruokakunnista. Näillä päivätyöläisillä ei ollut edes omaa itsenäistä asuntoa. Suomalaisen asuntopoliittisen perinteen mukaan maareformi eteni hitaasti ja torppariuudistus viipyi aina vuoteen 1918. Se ja Lex kallio vuonna 1922 merkitsi laajempaa maaseutujen väestön asunto-olojen kohentumista. Lakien avulla tapahtunut pakkolunastus tapahtui valtion rahoituksen turvin.

Sata vuotta sitten ei ollut yleishyödyllistä tai kunnallista vuokra-asuntokantaa. Kunnat olivat rakennuttaneet joitain taloja lähinnä omille työntekijöilleen tai asuntoloita esimerkiksi keuhkotautisille naimattomille työläisille. Yleishyödyllisen asuntorakennuttamisen, joka vakiintui muissa Pohjoismaissa paremmin, korvasivat Suomessa ns. työväen asuntoyhtiöt, nykyisen asunto-osakeyhtiön edeltäjät. Nämä toimivat yleisen osakeyhtiölain puitteissa. Pienituloiset asunnontarvitsijat perustivat itse yhtiöitä 1880-luvun lopulta lähtien. He eivät siis halunneet vuokra-asumisen mallia vaan lähtökohtana oli oma asunto. Käytössä olivat malliyhtiöjärjestykset, joiden mukaan kukin osake tai osakkeet oikeuttivat hallitsemaan tiettyä huoneistoa. Ajalle tyypilliset luotonsaantivaikeudet vaikuttivat tämän yhtiömuodon valintaan.

Näillä yhtiömuodon valinnoilla oli kauaskantoisia seurauksia Suomen asuntohuollon ja rahoituksen myöhempään kehitykseen. Valittu yhtiömuoto ei edistänyt laajempien yleishyödyllisten järjestöjen tai omistajatahojen syntymistä. Siten yhteisyritykset jäivät pieniksi. Myöhemmin 1920-luvulla perustajarakentaminen, ns. gryndaus yleistyi ja korvasi asunnontarvitsijoiden aidot, omatoimiset yhteisyritykset. Muissa Pohjoismaissa ja esimerkiksi Saksassa asunto-osuuskunnat saivat luottoja sosiaaliturvarahastoista yleishyödylliseen rakentamiseen. Suomeen vastaavat rahastot syntyivät paljon myöhemmin ja pääomaköyhässä maassa työeläkerahat lainattiin takaisin teollisuudelle investointeihin. Tämä vaikutti olennaisesti suomalaisen asumisen mallin, asunto-osakeyhtiön menestykseen ja vakiintumiseen.

1920-luvulla kaupunkien rakennustoiminta oli sotien seurauksena lamassa ja rakennustoimintaa yritettiin elvyttää valtion avustuslainoin vuosien 1920 ja -26 välisenä aikana. Maaseudun asuntolainoitusta varten perustettiin valtion omakotirahasto vuonna 1927. Asunto-osakeyhtiömuoto hallitsi 1920-luvulla täysin asuntorakentamista suurimmissa kaupungeissa. Helsingissä vuosien 1925 -33 asuntotuotannosta 88 % oli asunto-osakeyhtiöitä. Olojen vakiintuessa gryndaus yleistyi. Tämän seurauksena asuntotuotannon suhdannevaihtelut olivat kuitenkin suuret.

1927 perustettiin myös erityinen asuntoluottolaitos, Asuntohypoteekkipankki. Se hankki varansa ulkomaisin obligaation, sillä korkotaso oli ulkomailla monta prosenttia kotimaista alhaisempi. Pankki oli sekoitus julkisen vallan ja yksityisen toimintaa. Valtio antoi peruspääoman ja yksityiset perustivat pankin. Myöhemmin valtioneuvosto valitsi johtokunnan jäsenet. Se lainoitti yli puolet kaupunkien asunto-osakeyhtiötaloista. Pankin luotot olivat kultakantaisia.1930-luvun alussa talouspulan myötä pankin toiminta tuli käytännössä mahdottomaksi. Ehtona pankin toiminnalle olisi ollut kotimaisten pitkien obligaatiomarkkinoiden synty.

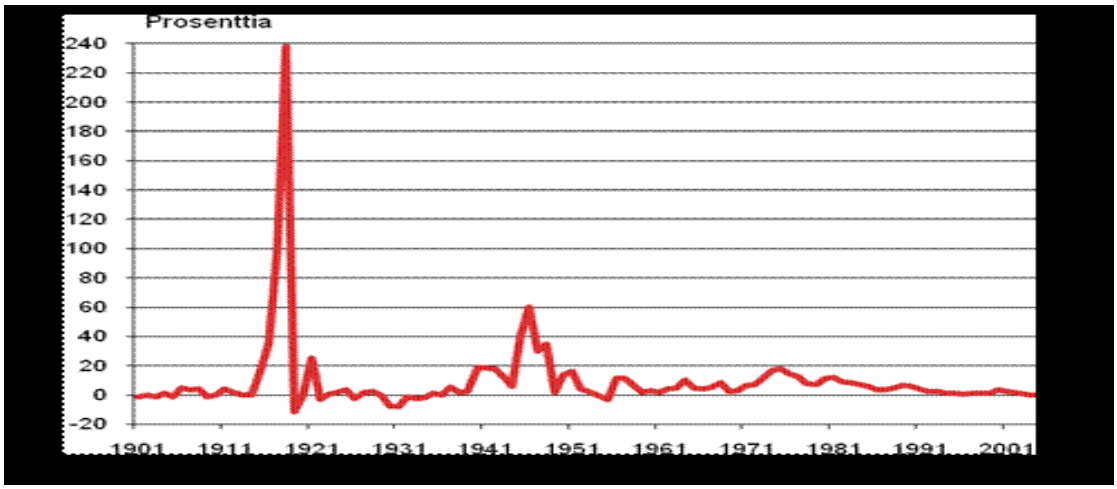
30-luvun lama katkaisi asuntotuotannon lähes kokonaan. Kun kaupungeissa oli valmistunut vuonna 1928 noin 9500 asuntoa, vuonna 1930 valmistui enää 2000 asuntoa. Pudotus oli mittava kaikilla mittareilla mitattuna. Vuoden 1929 asumistaso saavutettiin kaupungeissa uudelleen vasta sodan jälkeen vuonna 1951. Muualta pohjoismaista saadut keynesiläiset elvytysopit eivät saaneet Suomessa kannatusta 1930-luvulla. Vasta 1930 luvun lopulla Cajanderin hallituksen toimesta

yritettiin saada aikaan yleishyödyllistä asuntotuotantoa ja asunto-osuuskuntia, mutta sota katkaisi kehityksen.

Sodan jälkeen alkoi voimakas jälleenrakennuksen kausi. Sodan seurauksena tuhoutui tai jäi luovutetuille alueille 120 000 asuntoa. Suomi asutti siirtoväkensä nopeammin kuin mikään muu maa. Tulevaisuususko leimasi jälleenrakennuskautta. Kaikesta oli puutetta, rautanauloistakin. Joihinkin kerrostaloihin rakennettiin väliaikaiset pärekatot. Asuntopolitiikkaan oli silti varaa. Sodan jälkeinen yhteiskuntarauha edellytti kunniavelkojen maksamista ja rintamamiehet halusivat korvauksen maana. Alkoi asutustilojen rakentaminen valtion lainojen turvin. Annettiin laki ”siirtoväen ja rintamasotilaiden asuttamiseen”. Yli 200 000 ihmistä sai asuttamislainalla apua asumisensa järjestämiseen.

Valtio panosti myös asutuskeskuksien asuntorakentamiseen. Vuonna 1948 annettiin laki uustuotantoon tehtyjen vuokra-asuntosijoitusten 10-vuotisesta verovapaudesta. Tällä haluttiin saada yksityisiä pääomia suunnattua asuntotuotantoon. Vuonna 1948 perustettiin arava eli väliaikainen toimikunta hoitamaan valtion asuntolainoitusta väestökeskuksissa. Aravan toiminnan piti olla suomalaisen asuntopoliittisen tradition mukaan olla määräaikaista. Valtion lainoituksesta oli tarkoitus luopua, kun sodan aiheuttamasta poikkeustilanteesta ja vuokrasäännöstelystä päästäisiin eroon.

Sodan jälkeinen aika 40-luvun lopulla ja vielä 50-luvun alussa oli korkean inflaation aikaa.



Vaimeampi piikki on nähtävissä myös 70-luvulla. Tuolloin korkealla tasolla ollut vuotuinen inflaatio söi huomattavan osan lainapääomasta ja lainan takaisinmaksun lykkääminen oli kannattavaa.

Kun sodanjälkeinen pahin kriisivaihe oli ohi, valtion aktiivinen asuntopolitiikka supistui. Koko 50-lukua ja 60-luvun alkua voi luonnehtia asuntopolitiikan hiljaiselon ajaksi. Lähtökohdaksi tuolloin otettiin suomalaisen asuntopolitiikan tyypillinen tulokulma, jossa asuntopolitiikan tuli olla suppeaa ja vain markkinoiden toimintaa täydentävää. Aravatoiminnan jatkaminen oli tuolloin jatkuvien poliittisten kiistojen aihe. Uusi asuntotuotantolaki saatiin vuonna 1953, ja lain voimassaoloa jatkettiin vuonna 1959. Asumistukea sai 1950-luvulla vain noin 1000 perhettä vuodessa. Kun veronhuojennukset suosivat vuokrayksiöiden rakentamista ja arava omistuskaksioita, tuotetut asunnot olivat liian pieniä.

Valtion asuntorahoituksen ja suomalaisen asumisen osalta kuvaavaa on, että valtio lainoitti asutustiloille vuoteen 1958 saakka enemmän asuntoja kuin kaupunkeihin. Aravalainat puolestaan suuntautuivat 1950-luvulla melko hyvätuloisille. Omistusasumista rahoittanut aravarakentaminen olikin tuolloiseen, usein puutteelliseen asumiseen nähden korkeatasoista. Ajateltiin, että uustuotanto kohottaa asumistasoa ja menee hyvätuloisille, pienituloiset saavat käyttöönsä

parempituloisilta vapautunet asunnot. Käytännössä asuntoja ei kuitenkaan riittänyt ketjun viimeisille.

1950-luvulla ¾ aravalainoista suuntautui omistusasuntoihin. Vaikka kaupunkien asuntokannasta puolestaan ¾ vuonna 1950 oli vuokrataloja, tuon ajan arava auttoi väestökeskusten hyvätuloisia omistusasuntoon. Suuri suomalainen muuttoketju omistusasukkaaksi alkoi.

Aravalainoitus supistui 1950-luvun säästöhallitusten aikana ja kohdistui vuonna 1962 enää neljäsosaan koko asuntotuotannosta. Yksityisille vuokra-asuntosijoituksille annettiin aravamäärärahoja suurempaa tukea kymmenvuotisin verohuojennuksin. Tämä herätti paljon keskustelua. Vuokrasäännöstelyä purettiin asteittain ja se jatkui enää kolmessa suurimmassa kaupungissa vuoden 1961 loppuun. Uudistuotanto oli säännöstelyn ulkopuolella vuodesta 1949.

Asuntojen uudistuotannon verohuojennuslakeja oli annettu kaikkiaan neljä vuosien 1948 ja -62 välisenä aikaan. Verohuojennuksista päätettiin myös asteittain luopua niiden julkiselle taloudelle aiheuttamien suurten kustannusten vuoksi. Vuosi 1963 oli viimeinen täysi veronhuojennusvuosi. Tämän jälkeen elettiin joitain vuosia asuntopoliittista hiljaiseloa. Ajanjaksoa voi verrata 1980-luvun vastaavaan tilanteeseen. Kun julkinen asuntopolitiikka jäi taka-alalle, kilpailu rakennusalalla väheni. Aktiivisen asuntopolitiikan kuihtumisen ja niukan julkisen tuen seurauksena vielä 1960-luvun alkupuolella Suomen asumistaso oli selvästi Länsi-Euroopan häntäpäässä ja pahasti epäsuhteessa kansantulotasoomme. Tilannetta kärjisti alhainen tulotaso.

Tilanne muuttui oleellisesti 60-luvun lopulla ja 70-luvun alussa. Suuri maaltamuutto, teollistuminen ja myöhään ajoittunut kaupungistumisen käynnistyminen toimivat samanlaisina asuntopolitiikan katalyytteina kuin aiemmin sodan jälkeinen asuttaminen. Myös väestönkehitys vaikutti asuntopolitiikan sisältöihin. Sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat alkoivat 1960- ja 70-luvun vaihteessa olla asunnonhankintaiässä. Tarvittiin yhteiskunnan vastaantuloa. Valtion asuntolainat vakinaistettiin ja asuntohallitus perustettiin vuonna 1966. Uusi asuntotuotantolaki tuli voimaan vuonna 1968. Aravalainojen volyymit kasvoivat 70-luvun alussa, jolloin lainoitettiin keskimäärin 35 600 asuntoa vuodessa. Samalla kun valtion lainoitus laajeni, se kuitenkin muuttui entistä tarveharkinteisemmaksi. Tämä sisälsi supistumisen siemenen. Asuntolainoituksen enimmäistulorajat otettiin käyttöön vuonna 1968.

Muutosten seurauksena vuokra-asuntoja rakennettiin myös muuttavan työvoiman tarpeisiin. Vuosina 1971-76 aravavuokra-asuntoja lainoitettiin keskimäärin 17 500 asuntoa vuodessa. Kovan asunnontarpeen vuoksi vuokra-asuntotuotantoa pyrittiin vielä vauhdittamaan ja vastineeksi entistä laajemmalle uudistuotannolle aravalainojen enimmäislaina-aika lyhennettiin 45 vuodesta 25 vuoteen. Tämä tapahtui vuonna 1971.

Vuosien 1971-76 osalta voidaan todeta, että tuolloin rakennettiin kaikkiaan poikkeuksellisen paljon asuntoja Suomessa. Korkeana pysynyt tuotannon määrä alkoi poiketa muista Pohjoismaista. Asuntopolitiikasta tuli osa tulopolitiikkaa. Uudelleen vuonna 1968 käyttöön otetusta vuokrasäännöstelystä, sittemmin säätelystä, tuli osa reaalipalkkakehitystä.

Taloudellinen kasvu taittui vuonna 1976 ja alkoi sosiaalisen asuntotuotannon supistumisen kausi. Palattiin niukkaan suomalaiseen malliin ja asuntopolitiikasta tingittiin. Alkoi toinen yksityistämisen kausi. Asuntopolitiikkaa ei pidetty enää niin tärkeänä ja se sai väistyä. Asumisen tuen reaaliarvo alkoi aleta vuodesta 1976 lähtien. Asuntojen määrällinen tarve katsottiin tyydytetyksi. Asuntopoliittiset ratkaisut tehtiin pitkälle valtiontalouden ehdoin. Suoraa tukea vähennettiin. Aravalainoitettujen asuntojen lainoitus putosi tuntuvasti alemmalle vuositasolle, 7000 – 10 000 asunnon tasolle.

Uudet tukimuodot, asuntosäästöpalkkiot ja niihin liittyvät korkotukilainat, tukivat enemmän asuntojen kysyntää (kulutusta) kuin tuotantoa. Välillinen tuki, verovähennykset ja asp-tuki,

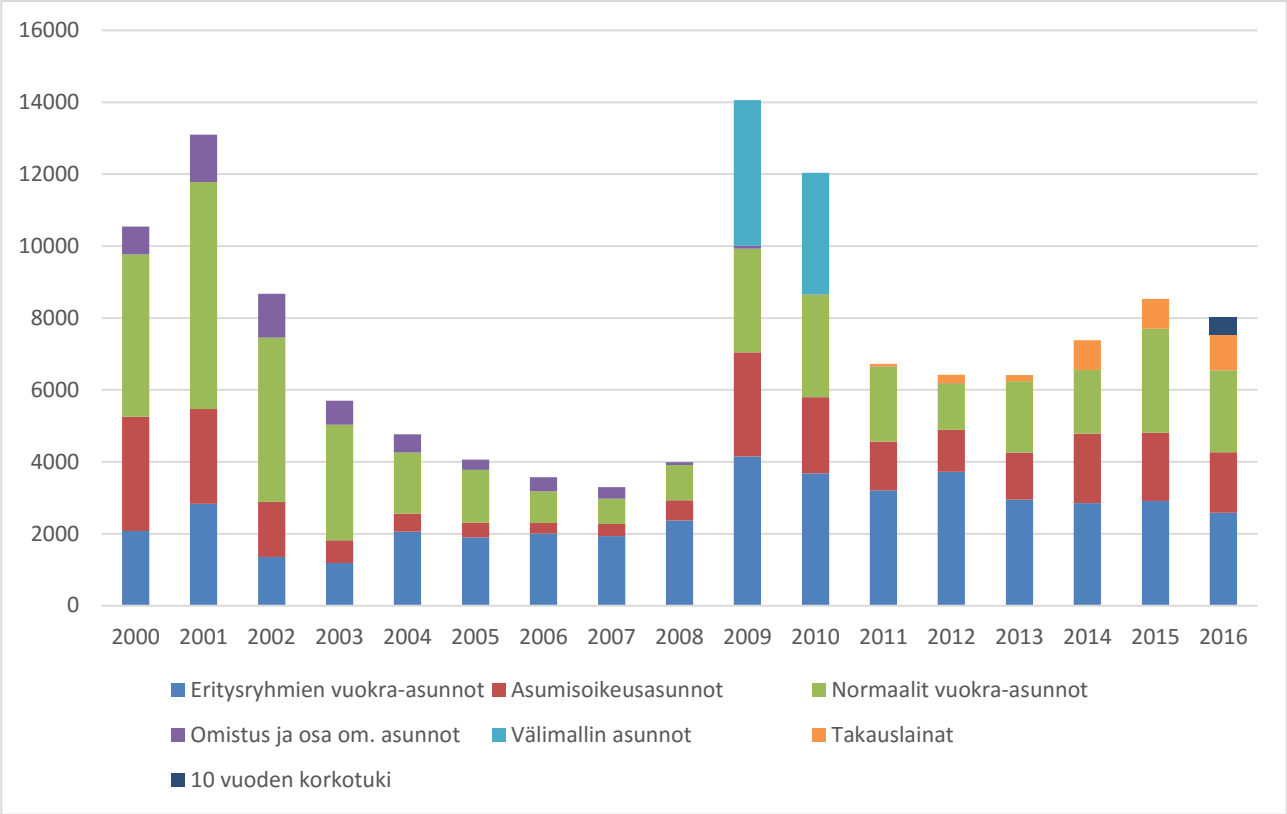
suuntautuivat myös suurituloisemmille. Suoraa tukea vähennettiin ja epäsuora veronhuojennustuki alkoi kasvaa. Kaikki tämä tapahtui samalla kun asuminen kallistui olennaisesti. Kun 80 neliöisen asunnon hankinta vuonna 1980 vei keskivertoperheen 3,6 vuoden kaikki käytettävissä olevat tulot, vuonna 1990 vastaavan asunnon hankinta vei 5,2 vuoden tulot. 80- luvulla omistusasuminen jatkoi yleistymistään. Kun omistusasuntojen osuus vuonna 1980 oli 65 %, kahdeksan vuotta myöhemmin niitä oli jo 72 % asutuista asunnoista. Aravavuokra-asuntojen tuotanto ei korvannut enää edes vapaarahoitteisten asuntojen poistumaa.

1980-luvun loppua luonnehtivat suuret yhteiskunnalliset ja taloudelliset muutokset. Asuntojen hintakehitys pysähtyi alkukeväästä 1990 ja kääntyi laskuun. Asuntojen hinnat eivät enää vastanneet asunnonhankkijoiden maksukykyä. Samalla kun asuntojen hinnat alkoivat laskea, korkotaso nousi syksyllä 1989. Keväällä1990 heliborkorko oli jopa 16 – 17 %. Taloudellinen tilanne heikkeni nopeasti, kahden asunnon loukku yleistyi ja lama johti suurtyöttömyyteen ja konkurssiaaltoon. Samalla valtion kassa tyhjeni nopeasti.

Alkaneen kriisin myötä Valtion lainoitusjärjestelmät ja asuntopolitiikka alkoivat etsiä uutta suuntaa. Valtion asuntorahasto, alkujaan asunto-olojen kehitysrahasto, perustettiin vuonna 1990 valtion asuntolainoitusta varten. Se sai varansa budjettivaroista, laskemalla liikkeelle asunto-obligaatioita ja ottamalla lainaa. Myös vanhojen aravalainojen korot ja lyhennykset siirtyivät rahastoon. Yhtenäislainan määrä nousi enimmillään 95 %:iin ja aiemmista rahalaitosten ensisijaislainoista luovuttiin. Omistus- ja vuokra-asumisen erojen pienentämiseksi säädettiin laki asumisoikeusasunnoista vuonna 1990.

1990-luvun alussa tuli voimaan myös laki lyhyestä, 10 vuoden korkotukilainasta, joka oli erittäin suosittu vuosina 1993 ja 1994. Sitten rinnalle kehitettiin pidempi, 20 vuoden korkotukilaina. Muutama vuosi tämän jälkeen laadittiin aravaa korvaamaan tarkoitettu pitkä korkotukilaina ja vuonna 2008 uusien aravalainojen myöntämisestä luovuttiin kokonaan. Laman selkä alkoi taittua vuonna 1996 ja tultaessa vuosituhannen lopulle Suomen taloustilanne alkoi kohentua nopeasti. EU-jäsenyys 1995, markan EMU-sidonnaisuus 1999 ja euroaika toteutuivat pitkän taloudellisen nousun aikana, joka päättyi selvemmin vasta 2008 finanssikriisiin.

Muutokset merkitsivät alhaisia korkoja, helppoa rahan saatavuutta ja samalla valtion tuotantotuen supistumista ja toimijoiden siirtymistä markkinaehtoiseen asuntotuotantoon ja rahoitukseen. Valtion rooli ja merkitys supistuivat. Oheinen kuva havainnollistaa hyvin kehityksen.



Finanssikriisin jälkeen korkotuettu tuotanto eri muodoissaan on ollut jonkin verran vilkkaampaa kuin ennen kriisiä. Uudet asuntosijoitusrahastot, kommandiittiyhtiöt sekä esimerkiksi vakuutusyhtiöiden innostus tuottaa määräaikaisen lakimuutoksen turvin vuokra-asuntoja on pitänyt vapaarahoitteisen tuotannon määrän korkealla tasolla.

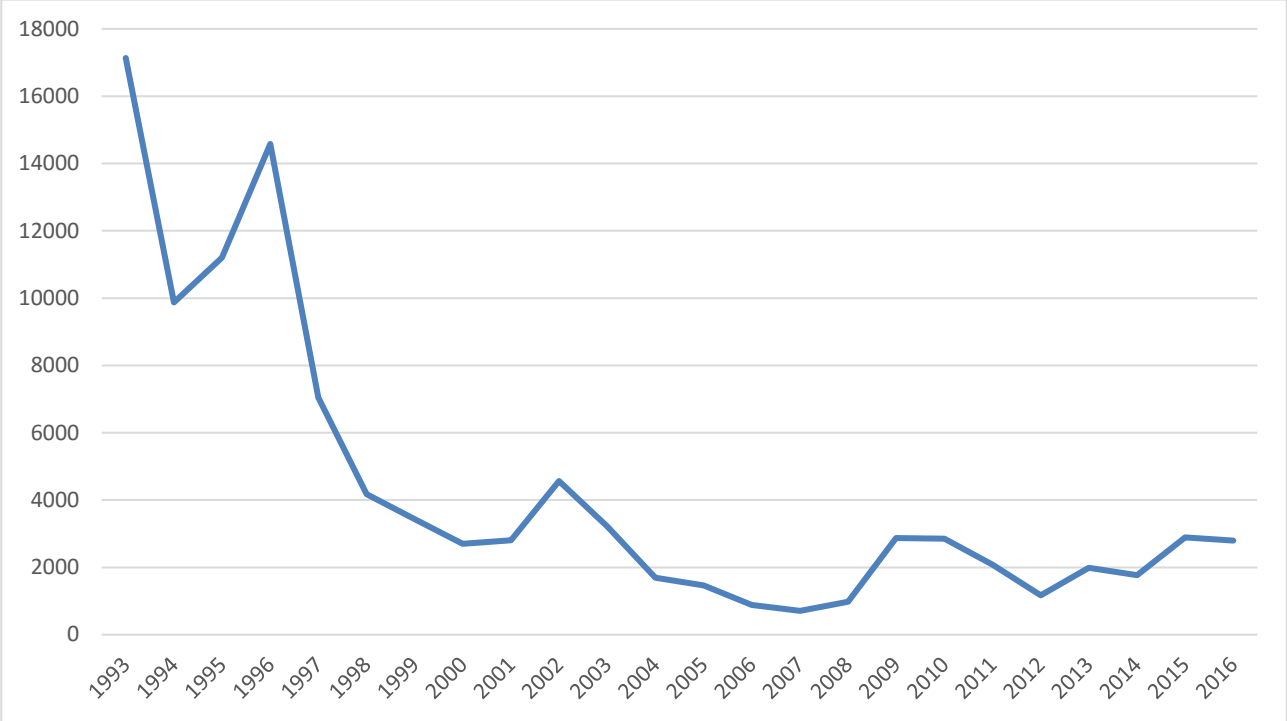
Valtio on historian saatossa ollut monin eri tavoin mukana omistus- ja vuokra-asuntojen rahoittamisessa ja auttamassa erilaisin tuotantotuen ja muiden tukien muodoin suomalaisten asunto-olojen järjestämisessä ja kehittämisessä. Yli miljoona suomalaista kotia, joista vajaat puolet omistusasuntoja, on rahoitettu valtion arava- ja korkotukilainojen turvin. Historian vaiheissa on käytetty erilaisia, tilanteeseen kulloinkin sopiviksi katsottuja menetelmiä ja muotoja. Monet piirteet ja metodit myös toistuvat muutamien vuosikymmenten välein. Välillä on myös haluttu, että valtion on enemmän mukana ja välillä valtion roolia on haluttu supistaa. Valtio on edistänyt asuntotarjonnan lisäystä lainoin, avustuksin ja muun muassa määräaikaisin vuokratulojen vapausmenettelyin.

Myös kuntien panostus kohtuuhintaiseen asumiseen on ollut merkittävä. Kunnat sijoittivat oman pääoman osuuksina korvauksetta julkisia varoja perustamiinsa vuokrataloyhtiöihin ja ovat sitä kautta ja luovuttamalla tontteja markkinahintaa alhaisemmalla tasolla tukeneet niin vuokra- kuin omistusasuntotuotannon käynnistymistä kuin myös tarjonnan edellytysten toteutumista.

Viimevuosien talous- ja yhteiskuntakehitystä on leimannut pidemmän aikaa jatkunut vaikea taloudellinen yleistilanne, joka alkoi 2008 finanssikriisistä, runsas työttömien ja osa-aikatyöllisten määrä, elinkeinorakenteen muutos, vaikea asuntotilanne, muutto kaupunkeihin ja voimakas kaupunkiasuntojen kysyntä, tekniikan kehitys, digitalisaatio ja toimintatapojen murros, jotka muuttavat asuin – ja elinolosuhteita ja toimeentulon tapoja ja perusedellytyksiä.

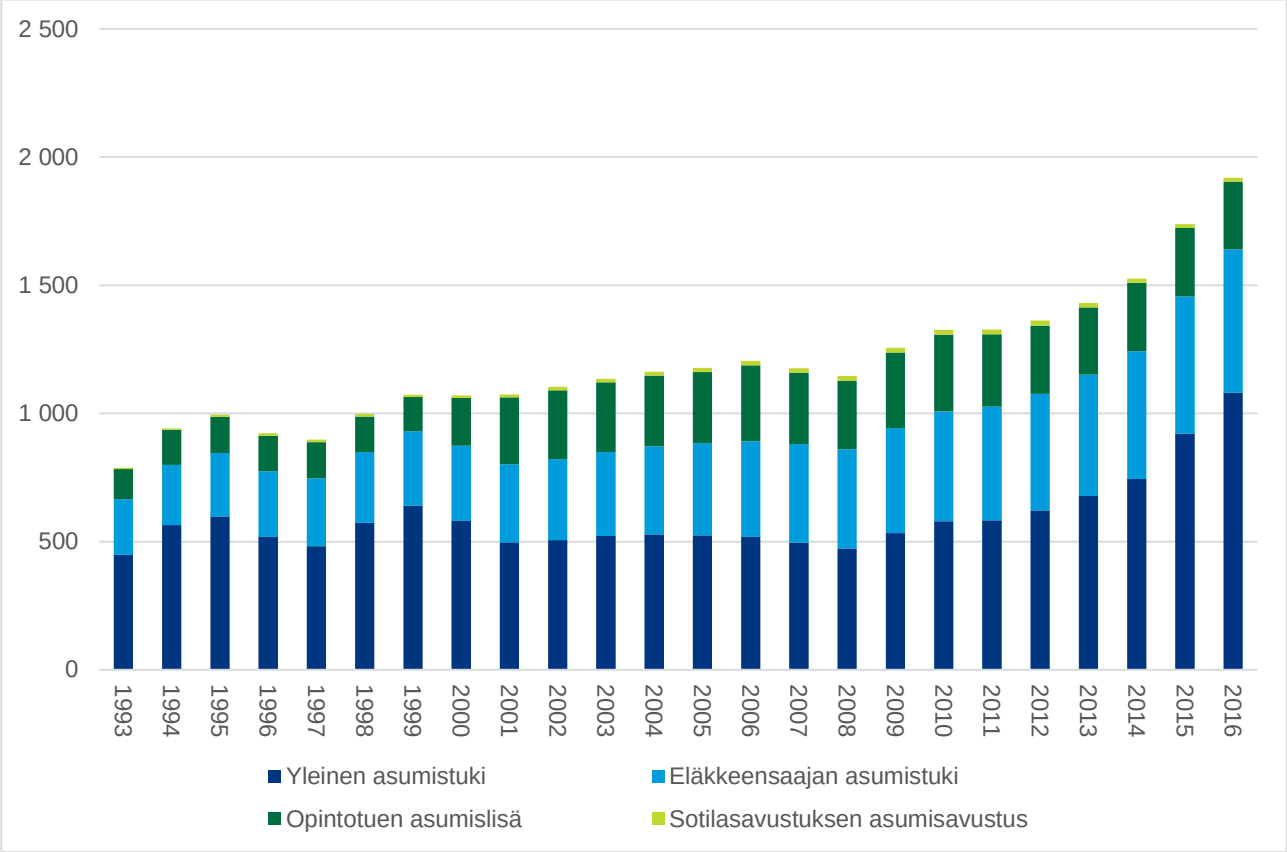
2000-luvun loppupuolella syntynyt ja 2010-luvulla jatkunut tilanne on heijastunut asuntomarkkinoihin moni tavoin. Kaupunkiseuduilla ei ole syntynyt kohtuuhintaista tarjontaa nykyistä tarvetta ja kysyntää vastaavasti ja tämä on nostanut asumisen ja asuntojen hintaa. 70-

luvulla tilannetta parannettiin valtion tukemalla, omakustannusvuokriin perustuvalla asuntotuotannolla, jota on hyvin runsaasti. Lisäksi tarjontaa täydensi tuottajamuotoinen, omistusasumisen HK-aravalainoitus. Tänään valtion tukemaa omakustannusperusteista vuokra-asuntotuotantoa on ollut tilanteeseen nähden huomattavan niukasti eikä public housing-tyyppistä tuotantoa ole enää lainkaan. Oheinen kuvio kertoo valtion tukeman normaalin (pl. erityisryhmät) vuokra-asuntotuotannon vuosittaiset aloitusmäärät koko maassa.



Ollaan tilanteessa, jossa vapaarahoitteiset markkinat pitkälti hoitavat vuokra-asuntotuotantoa. Markkinaehtoista vuokra-asuntotuotantoa on siivittänyt helppo rahan saatavuus, uudet sijoitusrahastot, alhainen korkotaso, voimakas asuntojen ylikysyntä ja yhteiskunnan asukkaalle maksama suora kysyntätuki, jonka turvin esimerkiksi Vantaalla uusista yksiöistä pyydetään vuokraa jopa 850 euroa kuukaudessa. Ongelmaksi on muodostunut se, että asumistukimenot ovat nyt nousseet hyvin voimakkaasti.

(Asumistukimenot 1993 -2016, Vuoden 2016 rahanarvossa)



Jossain määrin tilannetta voisi luonnehtia siten, että elämme 70-luvulle tyypillistä kaupungistumiskehityksen ja voimakkaan asuntokysynnän aikaa, johon liittyviä hintaongelmia ratkomme 80-luvun markkinavetoisella, kysyntätukia painottavalla asunto- ja tukipolitiikalla.

Kysyntätukia ovat yleinen asumistuki ja sitä sivuava toimeentulotuki. Asumistuen määrä kohosi viime vuonna jo lähes kahteen miljardiin euroon ja toimeentulotuen määrästä on ollut karkeita arvioita, joiden perusteella mainitut tuet yhteensä voisivat olla jo jopa 2,3 miljardia vuodessa. Entä valtion korkotukilainoille maksettu korkotuki, paljonko sitä maksettiin alentamaan asumiskustannuksia? Ulkona olevalle valtion täytetakaamalle, 12 miljardin korkotukilainakannalle maksettiin viime vuonna vain noin 5 miljoonaa euroa tukea, eli ei käytännössä juuri mitään. Tämä johtuu yleisestä alhaisesta korkotasosta ja siitä, että lainojen omavastuukorko on suhteellisen korkea. Jos oletettaisiin, että yleinen korkotaso nousisi yhtäkkiä 5 prosenttiin ja pysyisi siinä yli kaksikymmentä vuotta, olisi koko tänä aikana maksettava valtion varoista korkotukea vuokriltaan säännellyille kiinteistöille yhteensä noin 1,7 miljardia euroa tukea. Tämä on siis huomattavasti vähemmän kuin suorat, yhtenä ainoana vuotena maksettavat asumistuet. On syytä tähdentäen kysyä, paljonko maksetaan suoria asumistukia julkisista yhteiskunnan varoista nykyvauhdin mukaan seuraavan 20 vuoden aikana?

Muodostuneessa valtiontaloudellisessa ja kansainvälisen kilpailukyvyn tilanteessa valtiontaloutta on pitänyt ryhtyä tervehdyttämään leikkaamalla sosiaali- ja terveysmenoista, koulutus- ja sivistysmenoista, tutkimuksesta ja tuotekehittelymenoista ja kaikista niistä menoista, joilla Suomi on noussut yhdeksi sivistyksen ja hyvinvoinnin kärkimaista. Samalla maahan rakennettu tiestö ja kunnallistekniikkaan kuuluva infra on alkanut rapautua.

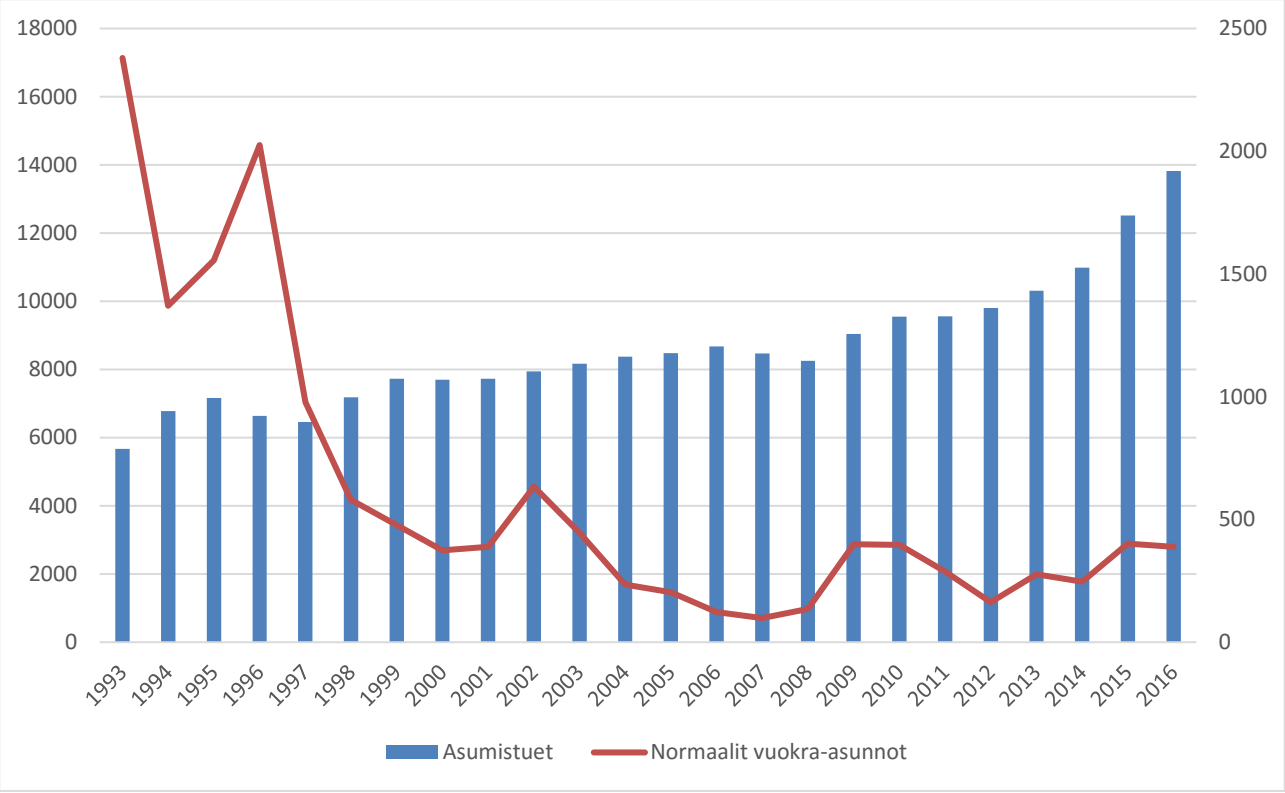
Laajaa keskustelua käydään, mikä tukimuoto on järkevin, asukkaille maksettava suora kysynnän tuki vai asunnon tuottajille suunnattu tuotannon tuki. Kummallekin mallille löytyy ymmärrystä. Esimerkiksi jos toimijalla jo on tuhansia vanhoja asuntoja vuokrattava, on suora kysynnän tuki toiminut hyvin ja varmistanut hyvät tuotot vuokra-asuntojen kysyntäalueilla.

Jos tilannetta katselee tuen maksajan ja valtion julkisten menojen ja julkisen talouden alijäämien näkökulmasta, voi kohtuuhintaiselle, omakustannusperiaatteeseen perustuvalle tuotannon tukimalleillekin löytyä kannatusta. Omakustannusvuokraan perustuvien asuntojen tuottamisen väheneminen on osaltaan saattanut johtaa asumistukimenojen kasvuun.

Yli sata vuotta sitten filantroopit ja sivistysporvarit, vaikka eivät tunteneetkaan hyvinvointivaltion käsitettä, olivat huolissaan köyhien ja työväestön asuinoloista. Jos nämä nousisivat haudastaan katselemaan sitä, miten yhteiskunta hoitaa nyt julkisia varoja käyttäen pienituloisten asumisasioita, mitä mahtaisivat ajatella nykyisen sivistysporvariston omaksumista malleista? Mitä ajattelisivat puheenvuoroista, joissa esitetään, että meillä Suomessa tulisi entistä enemmän asumisen tukemisessa siirtää painopistettä tuotantotukien maksamisesta kysyntätukien suuntaan. Esitettyjen lukujen valossa se ei enää juuri ole edes mahdollista.

Oheisessa kuvassa on sijoitettu edelliset kuvat päällekkäin. Vaikka suoria kausaalisia syy-yhteyksiä ei tällä kuviolla pyritä väittämään, kuvaa se hyvin tapahtunutta kehitystä.

(Normaalien ARA-vuokra-asuntojen aloitukset ja asumistukimenot)



Keskeisin ongelma tuotantotukijärjestelmän osalta on, että järjestelmään aiemmin liittynyt suora tuki on loppunut alhaisten korkojen vuoksi ja ainoastaan tuotantoon liittyvien rajoitusten määrä on kasvanut. Tämä on osaltaan vähentänyt halukkuutta tuotantotuen käytölle.

2.2. Yhteiskunnan rooli asunto-olojen ja sosiaalisen asuntopolitikan edistäjinä

Haettaessa vastauksia asukkaiden sosiaalisen osuuskuntamallin sisällölle ja muodolle on ensin paikallaan tarkastella, millainen on se toimintaympäristö ja olosuhteet, joka nostaa esiin kysymyksen uusien rahoitus-, omistus- ja hallintamalleista. Siltä osin kuin ajatuksena on hahmottaa yhteiskunnan roolia mahdollisessa uudessa mallissa, on asian taustoittamiseksi hyvä luoda katsaus valtion ja kuntien toimintaan asumisessa.

Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin valtion ja kuntien roolia ja toimintamalleja määrältään suuren asuntokysymyksen ratkaisijana viimeisten vuosikymmenten aikana sekä sitä, miten toiminta on muuttunut. Tätä taustaa vasten on helpompi ymmärtää sitä toimijavajetta, joka on osasyy asumisen kalleuteen ja tarpeeseen hakea uusia ratkaisuja kohtuuhintaisen asuntotarjonnan lisäämiseen.

2.3. Valtion rooli

Valtion tukema asuntolainoitus hoidettiin 1940-luvulla sosiaaliministeriössä, vaikka painopiste sodan jälkeen oli maatalousministeriön vastuulla olleessa asutus- ja asuntorakentamisessa. Ensimmäiset aravalainat myönnettiin 1949. Tällöin perustettiin silloisen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaisuuteen väliaikainen asuntotuotantotoimikunta. Valtioneuvosto asetti neuvoa-antavaksi elimeksi asuntotuotantoneuvottelukunnan, joka vuonna 1977 korvattiin perustamalla asuntoneuvosto. Se ei tehnyt varsinaisia päätöksiä, vaan antoi lausuntoja ja suosituksia asuntopolitiikan hoitamisesta. Asuntoneuvosto oli kokoonpantu parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti poliittisten puolueiden ehdottamista henkilöistä vaalikaudeksi kerrallaan. Vuodesta 1951 lähtien valtio alkoi rahoittaa asuntotutkimusta.

Väliaikaiset aravajärjestelmät vakinaistettiin ja vuonna 1966 annettiin asuntotuotantolaki ja asuntohallitus perustettiin. Asuntoasioiden piirihallintoviranomaisina toimivat myös vuodesta 1966 lähtien lääninhallitukset. Kunnat ovat hoitaneet paikallishallintotehtäviä koko asuntohallintojärjestelmän kehityksen ajan.

1990-luvun alussa asuntoasioita hoidettiin laajimmillaan keskushallintotasolla valtioneuvostossa, ympäristöministeriön asunto-osastolla, asuntoneuvostossa, asuntohallituksessa, valtiokonttorissa, valtiovarainministeriössä, asuntorahaston johtokunnassa ja Suomen Pankissa.

Asunto-asioiden suunnittelu oli jaettu laaja-alaisesti ja siihen liittyi monia vaiheita. Keskipitkän tähtäyksen suunnittelutason tehtäviä hoidettiin 1) keskushallinnossa, jossa valmisteltiin asunto-olojen kehittämisohjelma sekä toiminta- ja taloussuunnitelma, 2) läänitasolla, jossa valmisteltiin alueelliset kehittämissuunnitelmat sekä annettiin lausunnot kuntien asunto-ohjelmista ja rahoituskiintiöistä ja 3) kuntatasolla, jossa laadittiin asunto-ohjelman tavoiteosa ja toteuttamisosa.

Vuositasolla keskushallintotasolla laadittiin talousarvio, käyttösuunnitelma, kiintiöt ja asuntomarkkinatiedot, tulorajat, asumistuen määräytymisperusteet sekä muun muassa asuntotutkimuksen määrärahojen jakoperusteet. Läänitason vuotuisina tehtävinä olivat lausuntojen antaminen erityistarvemäärärahojen jaosta ja kuntatasolla laadittiin talousarvioita ja annettiin lausuntoja koskien etuoikeusjärjestystä valtion tuen turvin rakennettaville kohteille.

Asumiseen liittyviä säännöksiä julkisen vallan toiminnasta ja tehtävistä löytyy eri lainsäädäntökokonaisuuksista. Perustuslain 19 §:n, 4 momentin mukaan (Oikeus sosiaaliturvaan) *Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.*

Laissa asumisolojen kehittämisestä, joka edelleen on voimassa, todetaan *että Asunto-olojen kehittämisen tavoitteena on turvata jokaiselle Suomessa vakinaisesti asuvalle mahdollisuus kohtuulliseen asumiseen niin, että*

1) *että kullakin ruokakunnalla on käytettävissään asunto, jonka huoneluku ja pinta-ala vastaavat ruokakunnan kokoa sekä sen jäsenten henkilökohtaisia tarpeita;*
2) *että asunnot ovat rakenteeltaan ja varusteiltaan tarkoituksenmukaisia, terveellisiä ja toimivia…*
3) *että asumismenot ovat kohtuulliset suhteessa ruokakunnan kokoon ja käytettävissä oleviin tuloihin sekä muihin välttämättömiin kulutusmenoihin.*

Erityistä huomiota on kiinnitettävä puutteellisesti asuvan, pienituloisen ja vähävaraisen väestön sekä nuorten ja lapsiperheiden asunnonsaantiin ja asumistason parantamiseen ja asumismenojen kohtuullisuuden turvaamiseen sekä alueiden samoin kuin väestöryhmien välisten asumistasoerojen vähentämiseen (Lain perustavoitteet).

Toisessa pykälässä (Asuntokanta ja sen käyttö) todetaan muun muassa, että kohtuullisen asumistason turvaamiseksi on:

1) *luotava riittävä ja eri asumismuotoihin kohdistuvaa tarvetta ja kysyntää vastaava asuntokanta rakentamalla uusia asuntoja…*

Viidennessä pykälässä kunnan tehtävistä todetaan, että

Kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiselle.

Vielä voidaan mainita, että kuudennessa pykälässä puhutaan kunnan asunto-ohjelmasta ja kahdeksannessa pykälässä valtioneuvoston vahvistamasta asunto-olojen kehittämisohjelmasta.

2.4. Valtion toiminnan tarkastelua

Valtion sosiaalisen asuntotuotannon suurimmat tuotantotuet niin määrällisesti kuin suhteellisesti laskien kohdistuvat tällä hetkellä erityisryhmien asunto-olojen parantamiseen. Erityisryhmiksi tällöin luetellaan muistisairaat ja liikuntarajoitteiset vanhukset, vammaiset, asunnottomat, päihdeongelmaiset, nuoret, opiskelijat, autismin kirjon nuoret jne. Heille suunnattua uudistuotantoa ja peruskorjausta tuetaan vuosittain noin 4000 – 5500 asunnon rakentamiseen ja korjaamiseen liittyen. Maksettavien investointiavustusten kokonaismäärä on runsaat 100 miljoonaa euroa ja kohteisiin liittyvien, valtion täytetakaamien korkotukilainojen määrä on noin 300 – 400 miljoonaa euroa vuosittain.

Kaikkein sosiaalisimpana pidettyä perinteistä tuotannon tukea, pitkän korkotuen lainoitusta varten valtiolla on tarjolla korkotukilainaa pienellä, viime aikoina vaalikausittain vaihtelevalla omavastuukorolla. Nykyisissä korkotukilainoissa enimmäislaina vuokratontilla sijaitsevalle kohteelle 95 % hyväksytystä kustannustasosta. Korkean lainoitusosuuden lisäksi korkotukilainaan liittyy kiinnityksen lisäksi valtion täytetakaus, joka tekee rahalaitoksen antamasta lainasta käytännössä riskittömän rahalaitokselle. Tämän johdosta lainan marginaalit ovat hieman tavanomaista tasoa alempia. Valtion täytetakauksella on riskien hallinnan lisäksi merkitystä rahalaitokselle myös, koska pankkeihin kohdistuva säätely asettaa pankkien omalle taseelle ja pääomalle lisävaatimuksia, jotka johtuvat pankin antamien lainojen riskiluokituksista. Valtion takaamien lainojen osalta pankeilta vaadittavat omien pääomien vaateet ovat kaikkein alhaisimmat. Rahoituksen saatavuuden varmistamiseksi *korkealla lainoitusosuudella* ja *valtion vastikkeettomalla täytetakauksella* on aivan keskeinen merkitys sille, että hankkeisiin yleensä on saatavilla rahoitusta kohtuuhinnalla ja lainansaajan kannalta pienin omin pääomin.

Valtion tukema rahoitusmalli ei kuitenkaan ole enää toimijoita kiinnostava ja myös markkinaolosuhteissa on tapahtunut muutoksia. Kun 70-, 80- ja 90-luvuilla tuotettiin keskimäärin noin 10 000 uutta, omakustannusvuokraan perustuvaa normaalia arava- tai korkotukivuokra-asuntoa, painui tuotanto 2000-luvulla keskimäärin hieman alle 2000 asuntoon. Viimevuosina tuotantoa on ollut enää noin 1500 - 2000 asunnon verran vuosittain ja tämä määrä painottuu pääasiassa pääkaupunkiseudulle. Alhaisen markkinakorkotason ja vähäisen kiinnostuksen vuoksi valtio on yrittänyt vauhdittaa pitkän korkotuen vuokra-asuntojen rakentamista myöntämällä kohteille käynnistysavustusta. Asukkaiden omaehtoiseen asunnon hankintaan ja kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon ja omistamiseen liittyvä tuotannontuki on käytännössä lakannut jo yli 20 vuotta sitten.

Viime aikoina pääkaupunkiseudun toimijat ja virkamiehet ovat käyneet keskustelua pitkän korkotukilainajärjestelmän tilasta ja sen ongelmista. Esille on tuotu ajatuksia irtautua mallista ja laatia esimerkiksi kaupunkien oma lainoitusmalli tai siirtyä rakennuttamaan pelkästään vapaarahoitteisilla rahoitusinstrumenteilla – kuten monet entiset yleishyödylliset yhteisöt ovat jo tehneet. Jos näin kävisi, olisi kysyttävä mitä jäisi enää jäljelle valtion sosiaalisesta vuokra-asuntojen tukijärjestelmästä? Monet kuntayhtiöt tekevät jo nyt osan vuokra-asunnoistaan vapaarahoitteisesti. Jäisikö valtion omistama A-Kruunu Oy käytännössä ainoaksi julkiseksi toimijaksi?

Pitkän korkotuen lisäksi on käytössä kohtuuhintaista vuokra-asumista tukevana valtion järjestelmänä vuonna 2016 voimaan tullut lyhyt korkotukilainajärjestelmä, jossa on perinteinen kohdekohteinen omakustannusvuokra ilman tasausmahdollisuutta sekä rajoitukset asukasvalintaan ja omistajan saamaan tuottoon. Ensimmäisellä syksyllä 2016 päättyneellä hakukierroksella hakemuksia tuli nelinkertainen määrä lainoitusvaltuuksiin nähden ja malli kiinnosti erityisesti sellaisia uusia toimijoita, jotka eivät aikaisemmin ole toimineet säännellyn vuokra-asumisen piirissä.

Asumisoikeusjärjestelmä on vuodesta 1990 kasvanut yli 40 000 asuntoa käsittäväksi asuntokannaksi. Siinä ei ole asukasvalintaan liittyviä tulorajoja, ainoastaan kuntakohtaisia omaisuusrajoituksia. Tässä mielessä malli on ”rajatusti” sosiaalinen. Asunnot jaetaan jonotusnumeron perusteella. Alalla tuottajia on toistakymmentä. Mallissa tuottajia kiinnostaa se, ettei rakentamiseen tarvita lainkaan omistajan omaa rahoitusta, vaan kohteiden omat varat (15%) tulevat asukkailta asumisoikeusmaksuina ja loppuosa (85%) on valtion täytetakaamaa korkotukilainaa. Yksityisten yhtiöiden lisäksi malli on kiinnostanut joitakin kunnallisia toimijoita ja parhaillaan mallia kysellään eri puolille Suomea helpottamaan asuntotuotantoa. Malli kiinnostaa tuottamaan asuntoja esimerkiksi töihin paikkakunnalle muuttaville sekä nuorille ja ikäihmisille, jotka haluavat muuttaa omakotitalosta palvelujen ääreen, mutta joiden asunto- ja muu varallisuus eivät riitä tavallisen omistusasunnon ostoon. Mallia säätelevä aso-lainsäädäntö on parhaillaan muutostarkastelussa ja valmistelussa.

Tukimuotojen osalta voidaan vielä mainita takauslaina vuokra-asuntojen rakentamiseen. Tukimuoto on käytännössä vastikkeellinen tuki, jossa maksua vastaan saadaan valtiontäytetakaus vuokra-asumisen rakentamislainalle. Koska lainaan ei liity muita rajoituksia kuin kohteen vuokrakäyttö 20 vuoden ajan, on kyseessä käytännössä vapaarahoitteisen vuokra-asuntotuotannon tuotantotuki. Tukimuoto ei liity sosiaaliseen asuntotuotantoon sellaisenaan, koska asuntojen vuokriin, asukasvalintaan tai asuntojen myyntihintaan ei liity mitään rajoituksia.

Peruskorjauslainoituksen osalta valtion rooli tukijana on lähes kadonnut. Pitkän korkotuen turvin korjataan vuosittain alle 1000 asuntoa, joista enin osa on erityisryhmien kohteita, joita tuetaan myös investointiavustuksilla. Pitkään käytössä ollut asunto-osakeyhtiöiden korjaustoiminnan tukeminen on loppunut kokonaan, sillä vanhan korkotukilainajärjestelmän tilalle tullutta takauslainaa korjaamiseen ei ole myönnetty yhdellekään asunto-osakeyhtiölle, vaikka järjestelmä

on ollut voimassa jo vuoden 2015 alusta lähtien. Hyvillä paikoilla, isoissa kaupungeissa sijaitsevat asunto-osakeyhtiöt eivät takausta tarvitse ja lakiin kirjattujen takausehtojen mukaan maakuntien asunto-osakeyhtiöille takausta ei riskien takia voida myöntää.

Uudistuotannon ja peruskorjauksen lisäksi valtion tukien kolmas ulottuvuus on vanha vuokra-asuntojen aravalainakanta ja sillä lainoitetut asunnot. 70- ja 80-luvuilla ja vielä 90-luvun alussa valtion tukemia aravavuokra-asuntoja rakennettiin ympäri Suomea ja vasta syvän laman vaikutukset muuttivat pysyvämmin vuokra-asuntojen kysyntää ja rakentamisen painopistettä kohti suuria kaupunkiseutuja ja maakuntakeskuksia. Tuon aikaiselle asuntokannalle oli tyypillistä, että ne rakennettiin edullisille tonteille kuntien ja kaupunkien arvokkaimpien alueiden ulkopuolelle ja kunnan kiinteämmän asutuksen reuna-alueilla.

Nykyään tuota asuntokantaa leimaavat muun muassa seuraavat määreet: asunnot sijaitsevat nykyiseen kysyntään nähden syrjässä, kuntien taajamien reuna-alueilla, osa asunnoista on kysyntään nähden liian suuria ja asunnoissa on korjausvelkaa, osa asunnoista on tyhjinä aiheuttaen kustannuksia asukkaille ja lainojen hoitokulut ovat nousseet takapainoisen lainajärjestelmän vuoksi. Lainoista perittävä korkotaso on markkinakorkotasoa korkeampi. Osaa kiinteistökannasta vaivaa noidankierre. Tyhjät asunnot nostavat vuokratasoa ja kiinteistön korjaamiseen ei liikene rahaa. Korjaustarpeiden lykkääminen aiheuttaa huonoa kuntoa, joka karkottaa entisestään asukkaita ja aiheuttaa uutta tyhjäkäyntiä. Suomessa on Kelan tilastojen mukaan hieman yli 200 kuntaa, joissa omakustannusperusteisesti määritellyt vuokrat ovat keskimääräisesti korkeammat kuin markkinavuokrat. Pääosa näistä sijaitsee juuri mainituilla alueilla. Asukkaiden jotka eri syistä johtuen eivät saa vuokramarkkinoilta asuntoa, on asuttava näissä asunnoissa.

Kuvitellaan esimerkki, jossa ”nahkatakkinen sijoittaja” vuokraisi kaikkein heikoimmassa asuntomarkkina-asemassa oleville ihmisille keskimääräistä huonokuntoisempia asuntoja taajamien reunamilta ja perisi niistä markkinavuokria korkeampaa hintaa. Miten tällaista toimintaa voitaisiin luonnehtia? Kun nyt toimintaa harjoitetaan valtion laina- ja ohjausjärjestelmien avulla, sopiiko tätä toimintaa kutsua sosiaaliseksi asuntopolitiikaksi?

Edelleen voidaan pohtia, että jos ”nahkatakkinen sijoittaja” antaisi helpotuksia kohteiden talouden hoitoon myöntämällä helpotuksia markkinakorkoja kalliimpien korkojen maksuun juuri sen verran, että yhtiöt pysyvät pystyssä, että toiminta jatkuu ja kuvattu tilanne jatkuu ja ihmiset pysyvät taloissa ja asunnoissa maksaen markkinavuokria korkeampaa vuokraa, kutsuttaisiinko tätä auttamiseksi vai voittojen maksimoinniksi? Valtion vuokrataloille suuntaamiin talouden tervehdyttämistoimiin tulisi liittää olennaisena osana toimenpiteet, joilla varmistetaan vuokratalojen vuokrien edullisuus suhteessa markkinavuokriin. Tämähän oli järjestelmän alkuperäinen tavoite.

> **Näyttäisi siis siltä, että perinteinen edullisten valtion tukemien vuokra-asuntojen tuotanto on supistunut hyvin vähäiseksi, peruskorjaamiseen liittyvä rooli on käytännössä kadonnut ja vanhaan laina- ja asuntokantaan liittyvät toimet ovat lähinnä suoraviivaista saatavien perintää ilman sosiaalista tai asuntopoliittista ulottuvuutta. Aikaisempi tuotantotuen public housing- rooli on kadonnut käytännössä kokonaan ja asunnon tarvitsijat elävät kohoavien hintojen markkinoilla kysyntätukien avulla.**
>
> **Tilanteen korjaamiseksi on esitetty, että nykyisiä valtion asuntolainoituksen ehtoja tulisi parantaa houkuttelevuuden lisäämiseksi. Tämä onkin tärkeä huomio, mutta parannettavista ehdoista huolimatta kovin suuri suomalaisten joukko tuskin voi asua suurinta tuotantotukea saavissa sosiaalisissa vuokra-asunnoissa. Lisäksi edellä jo todettiin, että parannettavista ehdoista huolimatta ei markkinoilta enää löydy kuntayhtiöitä lukuun ottamatta sellaisia tahoja, jotka**

haluavat tuottaa asukkaille edullisia asuntoja. Kaikki toimijat haluavat toiminnastaan mahdollisimman suuren hyödyn ja voiton.

Asumisen kalleuden, asukkaille ja yhteiskunnalle koituvien korkeiden menojen sekä kansantalouden kilpailukyvyn kannalta olisi perusteltua, että valtio tuottaisi ja edistäisi sellaisia mekanismeja, kuten asunto-osuuskuntien syntymistä, joiden avulla korkeiden asumiskulujen ongelmaa voitaisiin tehokkaasti ja valtiontaloudellisesti edullisin menetelmin lievittää.

2.5. Kuntien rooli

Kuntalain 1 § mukaan (lain tarkoitus) lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisen toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Lain mukaan kunta edistää asukkaiden hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Asuminen on yksi keskeinen kunnan palvelu kuntalaisille.

Valtion ja kuntien rooleista voi todeta, että valtio luo ne lainsäädännölliset ja rahoitukselliset puitteet, joiden mukaan kuntien edellytetään toimivan. Kuntien tehtävänä on vastata omalla alueellaan niistä kaavoitus-, suunnittelu-, yhdyskunta- ja asuntopoliittisista toiminnoista, joilla kuntalaisten asunto-oloihin vaikutetaan.

Kunnalla on katsottu olevan käytettävissään monia välineitä asunto-olojen kehittämisessä. Näitä ovat:

- asunto-ohjelmat ja kuntasuunnittelu
- maankäytön suunnittelu ja kaavoitus
- tontinluovutus ja sen ehdot
- kuntaan tulevien asuntomäärärahojen kohdentaminen
- kunnan omaan omistukseen tulevan asuntokannan rakentaminen ja rakennuttamisen ohjaus
- perusparantamisen edistäminen
- kunnan omat tukitoimet

Mainittujen välineiden lisäksi kunnilla on ollut omia asuntohallinto-organisaatioita, joiden tehtäviin on kuulunut muun muassa erilaisia suunnittelutehtäviä ja esimerkiksi asukasvalinnat valtion tukemaan tuotantoon liittyen. Kunnan omalla päätöksellä kuntien lakisääteisiä tehtäviä on voitu määrätä tehtäviksi eri tavoin. Asuntolautakuntien perustaminen on ollut vapaaehtoista. 90-luvun hallinnonuudistusten yhteydessä asuntolautakuntia on lakkautettu, mutta esimerkiksi vuonna 1992 lautakuntia oli arviolta noin 150 kunnassa ja kaupungissa. Useimmiten asuntoasiat on delegoitu kunnanhallitukselle ja edelleen virkamiehille.

Luottamushenkilöelimen lisäksi jokaisessa kunnassa on vuosikymmenien ajan toiminut virasto-organisaatio, usein asuntotoimisto, joka on toiminut luottamuselimien apuna hoitamalla asioiden suunnitteluun, valmisteluun, esittelyyn, toimeenpanoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Kunnissa, joissa on asuntolautakunta, tai vastaava, on ollut myös asuntosihteeri, asuntoasian päällikkö tai muun vastaavan nimikkeen alainen asuntoasioita hoitava viranhaltija.

Kunnat ovat vuosikymmeniä hoitaneet social housing -sektorin tehtäviä. Lisäksi kuntien tehtävänä on aiemmin ollut public housing-sektorin tehtävistä 1-2 asuntoa käsittävien omistusarava- ja korkotukilainojen myöntäminen sekä 1-2 asuntoa käsittävien omistusasuntojen

peruskorjauslainojen myöntäminen Valtion asuntorahaston ja aiemmin asuntohallituksen suuntaamista myöntämisvaltuuksista.

2.6. Kuntien toiminnan tarkastelua

Kuten aiemmin edellä todettiin, on kunnalla keskeiset asunto- ja maapolitiikan avaimet hallussaan. Laissa asunto-olojen kehittämisestä ja kuntalaissa on kunnilla todettu selkeä rooli asuntopolitiikassa. 80- ja 90 -lukujen vaiheilla toimivaltaa siirrettiin asuntohallitukselta kunnille ja kunnilla oli paljon asuntohallinnon erilaisia tehtäviä. Kunnat myönsivät henkilökohtaiset aravalainat, erilaiset avustukset, toimivat lupaviranomaisina rajoituksenalaisen asuntokannan myyntitilanteissa, valvoivat vuokrien määrittelyä ja asukasvalintaa sekä antoivat lausunnot ja etusijajärjestykset vuosittain toteutetulle asuntohallituksen ja myöhemmin asuntorahaston, ARAn toteuttamille lainanjakokierroksille, joissa kuntiin suunnattiin aravalainavaltuuksia omistus- ja vuokra-asunnoille. Myös kuntien asuntohallinto-organisaatio oli laaja.

1990-luvun laman jälkeen asuntojen rakentaminen suurempia asutuskeskuksia ja kaupunkeja lukuun ottamatta hiljeni ja kohtuuhintaisten asuntojen määrällinen tarve katsottiin – tuolloin - enemmälti tyydytetyksi. 1990-luvun laman oloissa asuntohallitus lakkautettiin, tehtäviä siirrettiin ympäristöministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, valtiokonttoriin ja kuntiin. Taloudellinen tilanne ja valtiontalouden tyhjän kassan aiheuttama hätätilanne saneli asuntopolitiikan linjauksia ja käytännössä lakkautti siihen asti tunnetun asuntopolitiikan. Laman seurauksena ja rahamarkkinoiden kehittyessä kuntien tehtävinä olleita lainamuotoja lopetettiin, erilaisiin lupiin ja hyväksymisiin liittyviä tehtäviä siirrettiin valtiolle ja esimerkiksi asukasvalinnan tehtävä muutti luonnettaan, kun laajoilla alueilla asunnot olivat vajaakäytössä. Asukasvalinnan valvonnan sijaan tuli huoli siitä, saadaanko vuokrataloihin ylipäätään riittävästi asukkaita varmistamaan vuokrataloyhtiöiden järkevän taloudenpidon.

Nämä sekä vuoden 1993 hallinnolliset uudistukset, joissa pakollisista kuntien asuntosuunnittelutehtävistä luovuttiin, johti kuntien asuntotoimen ja organisaatioiden vähittäiseen alasajoon ja näivettymiseen. Tilannetta on vauhdittanut kuntatalouden vaikeudet ja asuntotoimen viranhaltijoiden eläköityminen. Tällä hetkellä monissa suurissakaan kunnissa ei enää ole varsinaista asuntotoimistoa, asuntosihteeriä tai asuntoasioiden päällikköä, vaan tehtävät hoidetaan jonkun muun tehtävän lomassa, oman toimen ohessa, esimerkiksi kunnan vuokrataloyhtiön toimesta.

Hallinnollisten, asuntomarkkinoiden ja talouden muutosten myötä perinteisen asuntopolitiikan rooli kunnissa on supistunut. Kuntien pyrkimykset vaikuttaa toiminnallaan kohtuuhintaisen asumisen muodostumiseen ovat vähentyneet tai jopa kadonneet. Tilannetta on vauhdittanut alhainen korkotaso ja asukkaiden lainansaantimahdollisuuksien parantuminen. Markkinat ovat yhä laajemmin jääneet puitteiksi kuntalaisten asumistarpeiden tyydyttämiselle. Kuvatuissa oloissa kuntien asuntopoliittinen rooli on supistunut takavuosien tilanteeseen nähden.

Mitä kuntien aiemmin laajasta tehtäväkentästä on jäänyt jäljelle asumisen edistämisessä? Kunnat päättävät edelleen maankäytöstä, kaavoittavat ja pyrkivät saamaan arkkitehtuurilinjauksillaan aikaan kunnianhimoisiakin, mutta kuitenkin kaupunkikuvaa ylevöittäviä kaavoja ja niihin liittyviä määräyksiä. Mikäli kaavoitettu maa on kunnan omistuksessa, se pyritään myymään mahdollisimman korkeaan hintaan. Jos maa ei ole kunnan omaa, maan hintaa nostetaan kaavoitukseen liittyvillä maksuilla.

Korkeimman hinnan maasta tarjonnut grynderi ostaa puolestaan tontit, suunnittelee ja toteuttaa ne mahdollisimman edullisesti ja pyrkii myymään ne kuntalaisille mahdollisimman korkeaan hintaan. Mitä parempi paikka, sen korkeampi hinta riippumatta tuotantokustannuksista. Näin järjestellen

kuntalainen saa mahdollisimman kalliin asunnon. Kuntapäättäjiltä on aiheellista kysyä, mitä kuntalaisuus on? Asuminenhan määrittelee kuntalaisuuden. Sitäkin pitäisi kysyä, mikä olisi luonteva ja oikea rooli kunnalle edistää kuntalaisen hyvää ja hyvinvointia? Haluavatko kuntapäättäjät kuntalaisille edullisia vai kalliita asuntoja ja asumista? Millaisia kuntalain, asuntolojen kehittämislain ja perustuslain mukaisia asumisen palveluja kunnat haluavat asukkaille tarjota? Ja mihin hintaan?

Kun asuminen muodostuu kuitenkin näin menetellen kalliiksi, kaikki ovat sitä mieltä, että asia on sietämätön ja sille pitäisi tehdä jotain. Niinpä lopulta kuntasektorin edustajat saattavat huolissaan kääntyä valtion puoleen ja esittää vaatimuksia valtion tuen kasvattamisesta eri keinoin alentamaan jo aivan kestämättömäksi käyneitä asumisen kustannuksia. On syytä todeta, että tilannekuva ei ole aivan näin mustavalkoinen. Esimerkiksi suuret kaupungit MAL-ohjelmissaan ovat varanneet ARA-tuotannolle tietyn kiintiön. Ongelma kohtuuhintaisen asumisen tuottamisessa on, että halukkaita toimijoita ei juuri ole ja kaupungit joutuvat osaltaan tuottamaan näitä asuntoja MAL-kiintiöiden täyttämiseksi, jotta sopimuksen piirissä olevat alueet voivat saada valtion avustusta alueiden infran rakentamiseen.

Lyhyen korkotukimallin valmistelun yhteydessä esimerkiksi Helsingissä todettiin, että kaikki kaupungin tonttimaat menevät sujuvasti rakentamiseen, koska muun muassa vapaarahoitteinen toiminta vetää niin hyvin. Ei nähty tarvetta uudelle kohtuuhintaisuutta painottavalle mallille, koska rakentaminen on vilkasta jo muutenkin. Toisaalta - mitä suurempi osuus esimerkiksi Helsingin tonteista luovuttaisiin kohtuuhintaisen asumisen edistämiseen, sitä laajemmin kunta voi vaikuttaa kohtuuhintaisuuden toteutumiseen. Kun sote-sektori on siirtymässä pois kuntien suoranaisesta tehtäväkentästä, olisi kunnalla nyt enemmän aikaa pohtia kuntalaisuutta ja sitä, miten kunta edistää kuntalaisten kohtuuhintaista ja laadukasta asumista. Niinhän se toimii entuudestaan kaikissa muissakin tehtävälohkoissaan. Siksi asuntopolitiikan ja asuntoasioiden toivoisi nousevan korkeammalle kuntapolitiikan agendalla. Jos niin käy, on tietysti tarpeen myös varmistaa, että kunnilla on käytössään toimivat keinot kohtuuhintaisen asumisen edistämiselle. Siinä valtiolla on perinteinen rooli luoda toiminnalle edellytyksiä ja lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia.

Tässä yhteydessä on vielä syytä todeta, että aiemmin käytössä oli muun muassa ns. HK-arava, jossa rakennuttajat tuottivat asunto-osakeyhtiömuotoisissa kerros- ja rivitaloissa ostettavia omistusasuntoja aravan tulorajoihin mahtuville pieni- ja keskituloisille palkansaajille. Esimerkiksi Helsingin ATT tuotti paljon näitä asuntoja ja tänä päivänä on mielenkiintoista tarkastella aikanaan toteutuneita hintatasoja.

Kankaanpään selvityksessä (1992) todetaan, että ATT:n koko tuotanto on kustannusohjattua, eikä liian kalliita suunnitelmia päästetä urakkakilpailuun. Käynnistyneiden ATT:n kohteiden hyväksytyt rakennuskustannukset keskimäärin, MK/as.m2

Vuosi	1988	1989	1990
Avaravuokra-asunnot	6.840	7.326	7.333
Aravaomistusasunnot	6.735	7.331	7.398
Vapaarahoitteiset vuokra-asunnot	7.625	7.479	7.398

Helsingin kaupungin oma rakennuttajayhtiö siis **tuotti** markkinoille aravaomistusasuntoja ja myös tavallisia omistusasuntoja, jotka olivat lähes **samanhintaisia** kuin valtion tukemat aravavuokra-asunnot.

Aiemmin todettiin, että Helsingissä vapaarahoitteisen, grynderivetoisen tuottajamuotoisen asuntotuotannon keskihinta vuonna 2016 oli noin 5000 euroa neliöltä, kun ARA-tuotannossa keskihinta vuokratontilla 3480 ja omalla tontilla 3780 euroa neliöltä. ATTn vanhaa hintatilastoa seuraten voisi todeta, että jos kuntayhtiöt ja -rakennuttajat edelleen tuottaisivat pieni- ja keskituloisille 3480-3780 neliöhintaisia omistusasuntoja, olisi asuntomarkkinoilla aivan toisenlainen tarjontatilanne, sellainen joka vallitsi vielä 80- ja 90-lukujen vaihteessa. Silloin valtion tukemalla omistusasuntotuotannolla oli suuri merkitys pieni- ja keskituloisten pääsylle omistusasuntomarkkinoille. Hintaväliä 5000 euron ja noin 3500 euron välillä voisi kutsua yleishyödylliseksi tuottajamuotoiseksi hintatasoksi. Aiemmin mainittu käsite *public housing* -tuotanto voisi asemoitua tähän markkinasegmenttiin ja lisätä kilpailua asuntotuotannon alalla.

Tällä hetkellä tällaista tuottajamuotoista toimintaa ei ole (lukuunottamatta hitas-tuotantoa ja Lakean Oy:n toimintaa). Siksi meiltä puuttuu toimiva hintavertailu kohtuuhintaisen ja markkinaehtoisen tuottajamuotoisen asuntotuotannon väliltä. Aiemmin kohtuuhintainen tuottajamuotoinen asuntotuotanto oli tärkeää myös markkinaehtoisen hintatason hillinnässä ja valtion tukeman HK-aravatuotannon hintojen hyväksymisellä pyrittiin vaikuttamaan muun asuntorakentamisen hintatasoon. Nyt asuntomarkkinoilla seurataan tilastollisesti vain vapaarahoitteisen ja valtion tukemien, ARA-vuokrien kehitystä ja eroja – ja Kela hoitaa tuloihin nähden kalliin vuokra-asumisen kustannuksia.

Tiivistäen voi todeta, että kuntien talousongelmien vuoksi kuntien halukkuus kasvattaa omaa vuokra-asuntotuotantoa on vähäinen. Kohtuuhintaiseen asumiseen suuntautuva maa- ja tonttipolitiikka kunnissa on vähäistä. Maa myydään mahdollisimman korkealla hinnalla rakennusliikkeille, jotka myyvät lähes puolet asuntotuotannostaan sijoittajille, jotka vuokraavat nämä asunnot valtion maksaessa mahdollisen asumiseen liittyvän tuen. Kallis rakentaminen ja asuntojen korkeat myyntihinnat johtavat hintaviin vuokriin.

Kohtuuhintaisen tuottajamuotoisen asuntotuotannon lähes puuttuessa kärsijöinä ovat tavalliset pieni- ja keskituloiset asunnontarvitsijat, jotka joutuvat ostamaan tuloihinsa nähden kalliin asunnon tai jotka eivät pääse uusien asuntojen markkinoille lainkaan ja joutuvat ostamaan vanhan korjaustarpeessa olevan asunnon tai hakeutumaan vapaille vuokramarkkinoille. Näitä kansalaisia on paljon ja suuri osa heistä on niitä, jotka käyvät työssä, maksavat veronsa ja pitävät Suomen pyörät pyörimässä. Kun meiltä nykyisin puuttuu tämä public housing -tyyppinen asuntotuotanto, on paikallaan kysyä, kenen etua se edistää?

> **Kunnilla oli menneinä vuosikymmeninä merkittävä rooli edistää kohtuuhintaista omistusasuntotuotantoa. Helsingin ATT tuottaa edelleen Hitas-asuntoja, joissa kuitenkin kynnys päästä asumaan on korkea johtuen asukkaan suuresta alkurahoitusosuudesta. Asunto-osuuskunta olisi kunnille hyvä ja kuntataloutta rasittamaton apu edistää ulkomaisia esikuvia seuraten kuntalaisten kohtuuhintaista asumista public housing-periaatteella, jossa kuntalaiset olisivat itse aktiivisesti mukana.**

Tämä selvitystehtävän toimeksiannossa, kohdassa

> 1) tuli *selvittää, onko olemassa perusteltua tarvetta valtion tukemalle asunto-osuuskuntamallille. Mitä lisäarvoa asunto-osuuskunta voisi tuoda tuetun asumisen kenttään ja sen haasteisiin, mihin tarpeisiin se voisi vastata.*

Edellä esiin tuodut seikat osoittavat, että perusteltua tarvetta uudentyyppiselle asuntotuotannolle on olemassa.

Jotta osuuskuntamallin sopivuutta suomalaiseen asuntopoliittiseen toimintaympäristöön voidaan paremmin tarkastella ja vastata kysymykseen, mitä lisäarvoa asunto-osuuskuntamalli voisi tuoda ja mihin haasteisiin vastata, on paikallaan seuraavaksi hahmottaa nykyisen valtion tuotantotukijärjestelmän toimintaa ja nykytilaa, niitä lainsäädännöllisiä ja rahoituksellisia puitteita, joiden mukaan sosiaalista asumista kunnissa nyt edistetään. Näitä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

3. Yleiskuvan tarkennusta – tuotantotuen nykytilan analyysia ja ongelmia

Selvitystyöhön liittyvässä toimeksiannossa on selvitettävä nykyisen, valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevan lainsäädännön soveltuvuutta asunto-osuuskuntamuotoon ja sitä, voisiko valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasumista toteuttaa uuden asunto-osuuskuntamallin mukaisena vai olisiko lainsäädäntöä tarpeen muuttaa. Ennen näihin kysymyksiin vastaamista on paikallaan tarkastella, millainen on valtion tuotantotukijärjestelmän nykyinen tila ja toimintakehikko, jonka toiminta tai toimimattomuus osaltaan nostaa esiin kysymyksen uusien rahoitus-, omistus- ja hallintamalleista. Uuden osuuskuntamallin hahmottelussa on välttämätöntä tunnistaa mahdolliset kehittämistarpeet nykyisissä järjestelmissä.

3.1. Valtiontaloudellisia näkökulmia

Suomalainen valtiontukijärjestelmä noudattaa EU-oikeuden valtiontukisäännöstöä ja yrityksille suunnattu tuotannon tuki edellyttää rajoituksia, joilla voidaan varmistaa tuen oikea kohdentuminen. Lähtökohtana on tällöin asettaa julkisen tuen myöntämisen ehdoksi julkisen palvelun velvoite, lainansaajakohtaisesti määräajaksi niin, että tuki ohjautuu niille markkinoille, joille se on myönnetty, eikä yhtiö saa tulouttaa itselleen tai omistajilleen kohtuullista suurempaa tuottoa tuetusta toiminnasta. Julkisen palvelun velvoite eli rajoitukset ohjaavat tukea saavan asuntokohteen käyttöön monella tavalla. Asunnot on suunnattava rajoitusten mukaisille käyttäjäryhmille, asunnoista perittävää vuokraa on rajattu, samoin omistajalle maksettavaa tuottoa vuokraustoiminnasta. Lisäksi kohteen kauppahinta rajoitusaikana on rajattu luovutuskorvaussäännöksin pieneksi.

Asetetuilla rajoituksilla tukea saava kohde pidetään erillään muusta liiketoiminnasta ja varmistetaan tuen suuntautuminen tarkoitetuille asukasryhmille. Toisaalta rahoituksen näkökulmasta rajoitukset ”hävittävät” rakennuskohteen vakuusarvon, koska esimerkiksi 5 miljoonaa maksaneen korkotuetun vuokratalon enimmäishinta myytäessä koko rajoitusajan on vain 5 % eli 250.000 euroa, joka on kohteen ”reaaliarvo” vakuusmielessä. Osittain tämän vuoksi kaikkeen korkotuettuun vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoon liittyy valtion täytetakaus, jolla täydennetään puuttuvaa, markkinahintaista vakuusarvoa rahalaitoksen antamaan lainaan liittyen. Jos esimerkiksi yhtenä vuotena rahoitetaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yhden miljardin euron arvosta, on tästä omien varojen osuus vain 50 miljoonaa euroa. Vaikka rakennusten sanotaan olevan tärkein kansallisomaisuuden erä, katoaa tästä markkina-arvosta lähes kaikki siinä mielessä, että arvoa ei voi tehokkaasti, ilman valtion takausta hyödyntää vakuusmielessä.

Asumisoikeusasuntojen osalta valtion täytetakausvastuu on 100 % lainasta ja ikuisten rajoitusten vuoksi vastuu lankeaa pysyvästi ja asumisoikeusyhtiöt ovat käytännössä valtion jatkuvan tuen tarpeessa. Lausunnossaan osuuskunta-asumista koskien Valtiovarainministeriö esitti huolensa valtion takausvastuiden jatkuvasta ja nopeasta kasvusta. Valtion vastuulla oleva lainojen takauskanta oli vuoden 2015 lopussa noin 49 miljardia euroa. Määrä on kasvanut noin 27 miljardilla eurolla vuosien 2009-2015 aikana. Samaan aikaan julkisen talouden velkaantuminen on kasvanut ja valtion riskinkantokyky tätä kautta heikentynyt. Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että eurooppalaisittain Suomen julkisen talouden takausvastuut suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat Eurostatin mukaan vuonna 2015 EU-maiden korkeimmat (28,34 %/BKT). Edellisen vuoden vertailussa Suomi oli kolmantena.

Valtion tukeman asuntorahoituksen vastuukokonaisuus (luotot ja takaukset) on lähes 18 mrd. euroa, josta summasta sosiaaliseen asumiseen liittyvät korkotukilainojen täytetakaukset ovat runsaat 10 miljardia euroa. Julkisen talouden vaikean tilanteen johdosta valtio velkaantuu

jatkuvasti ja kansainvälisten reittauslaitosten tekemissä reittauksissa valtion luottoluokituksen määrittämiseen vaikuttaa kokonaisvelan lisäksi myös valtion antamat takaukset. Täytetakausta tarvitaan myös siksi, että kohteiden omarahoitusosuus on pienempi kuin rahalaitosten normaalissa luotonannossa. Lisäksi aso-kohteiden 15 % rahoitusosuus ei ole oman pääoman ehtoista, vaan vaadittaessa asukkaalle palautettava varallisuuserä. Näin toimijan oma riski aso-lainoituksessa on olematon, eikä heijasta niitä vaatimuksia, joita laina- ja rahoitusmarkkinoilla yleisesti toimijoilta edellytetään.

Toisaalta voidaan todeta, että valtion maksama korkotuki lainansaajille on ollut hyvin vähäistä alhaisen korkotason ja korkean omavastuukoron (3,4% vuokratalolainoissa) vuoksi. Esimerkiksi viimeisen 4 vuoden aikana rakentamislainoihin liittyvät, maksetut, vuokria alentavat korkotuet ovat kehittyneet seuraavasti: 4,4 miljoonaa euroa vuonna 2016, 5,2 miljoonaa euroa vuonna 2015, 8,7 miljoonaa euroa vuonna 2014 ja 12,2 miljoonaa euroa vuonna 2013. Kääntäen voitaisiin sanoa, että jotta on ollut mahdollista maksaa nuo mainitut korkotuet alentamaan asumisen kustannuksia, on valtiolla oltava mainittu 10 miljardin euroa takausvastuu koko tuetusta lainakannasta. Toki on syytä todeta, että muutamina vuosina valtio on maksanut korkotuen lisäksi käynnistysavustusta uusille, alkaville kohteilla. Käynnistysavustuksen vuotuinen määrä oli 10 miljoonaa euroa vuosina 2013-2015 ja 20 miljoonaa euroa vuosina 2016-2017.

Myös peruskorjauksen korkotukilainoihin liittyy valtion täytetakaus. Lainoitusosuus peruskorjauslainoissa on 80 % hankinta-arvosta, jolloin hankkeen omia varoja hankkeessa on 20 %. Esimerkiksi Helsinki, joka toimii sosiaalisen asumisen sektorilla esimerkinomaisesti ja yleishyödyllisiä periaatteita korostaen, korjaa valtion tukemat vuokra-asunnot pitkällä korkotuella. Koska lainojen omavastuukorko on nyt alennettunakin korkea, 1,7 %, ei lainoille makseta korkotukea. Mutta valtion täytetakaama korkotukilaina tarvitaan ainakin sen vuoksi, että lainoituksen myötä peruskorjatut kiinteistöt voidaan edelleen pitää samassa vuokrien määritys- ja tasausjärjestelmässä muiden sosiaalisten vuokrakiinteistöjen kanssa. Mikäli Helsingin kaupungin vuokratalot korjaisivat kohteet vapaarahoitteisesti, korkotaso sisänsä oli suunnilleen samalla tasolla. Tällöin valtion täytetakausvastuut eivät kuitenkaan kasvaisi.

Vapaarahoitteisesti korjattuja kiinteistöjä olisi mahdollista pitää samassa vuokranmäärityspoolissa, tosin sillä rajauksella, että vapaarahoitteiset kohteet voisivat tasauksessa olla antavana osapuolena – ei saajana. Tämä sekoittaisi jo muutoinkin monimutkaista vuokrien määrittelyjärjestelmää. Koska markkinakorkotaso on matala, eikä korkotukea makseta, olisi käytännössä sama, onko peruskorjauslaina valtion täytetakaama vai suora pankkilaina. Valtion takausta kuitenkin joudutaan käyttämään ainakin korkotuettujen vuokra-asuntojen vuokrien tasaamiseen liittyvän säännöstön takia.

Myös asumisoikeustalolainoihin liittyy valtion täytetakaus. Asumisoikeusjärjestelmä on vuokra-asumisen ja omistusasumisen eräänlainen välimuoto. Se on paljonkäytetty muun muassa segregaation ehkäisyyn monipuolistamaan asuntojakaumaa uusille ja vanhoille asuinalueille. Mallia on pidetty hyvänä myös siksi, että se on askel kohti omistusasumista. Asukkaat voivat asuessaan aso-asunnoissa säästää tulevan kodin omarahoitusosuuden hankintaa varten.

Asumisoikeusasumisen sosiaaliset painotukset ovat vuokra-asumista vähäisemmät. Asukasvalinnassa lähtökohta on ollut saada jonotusnumero eikä mallissa ole tulorajoja asunnon saannin osalta. Kuntakohtaisia omaisuusrajoja sen sijaan on käytössä kuitenkin niin, että ne eivät koske 55 vuotta täyttäneitä. Malli tarjoaa nuorille välivaiheen, josta on helpompi siirtyä omistusasumiseen. Asuessaan asumisoikeusasunnossa asukas voi samalla säästää tulevaa omistusasuntoa varten ja aso-maksu voi olla osa tätä säästöosuutta. Ikäihmisille malli voi olla kolmannen elämän vaiheen ratkaisu, jossa oma asunto myydään ja muutetaan pienempään, vähemmän pääomia vaativaan asumisratkaisun.

Asumisoikeusrakentamisessa asukas maksaa 15 % asumisoikeusmaksun ja loppu 85 % hankkeen rahoituksesta katetaan valtion täytetakaamalla korkotukilainalla. Koska järjestelmässä on ikuiset rajoitukset, kohde on aina rajoituksenalainen ja kohdetta voidaan käyttää vain laissa määriteltyihin asumistarkoituksiin, ei kohteella ole vakuusarvoa rahalaitoksen lainoille sellaisenaan. Tarvitaan valtion täytetakaus. Pysyvästi. Myös peruskorjauslainoille tarvitaan täytetakaus, koska rajoitukset ”hävittävät” kiinteistön tavanomaisen markkinahintaisen vakuusarvon.

Kun valtion velkaantuminen sekä takausvastuut vaikuttavat luottoluokituslaitosten kokonaisarvioon, joka määrittää valtion koko varainhankinnan korkotasoa ja riskejä, voidaan tässä katsannossa vähintäänkin sanoa, että valtion tukijärjestelmä on tehokkuuden ja vaikuttavuuden osalta erittäin tuhlaileva. Valtiontalouden kannalta voisi olla järkevää ja tarpeen miettiä, millaisia nykyistä edullisempia ja tehokkaampia tuen muotoja tai mekanismeja olisi löydettävissä pieni- keskituloisten kohtuuhintaisen ja sosiaalisen asuntokannan tuotannon tukemiselle ja miten nykyisiä lainoitusjärjestelmiä voitaisiin tässä suhteessa kehittää siten, että voitaisiin hyödyntää kiinteistöjen mittava varallisuusmassa nykyistä tehokkaammin, kuitenkin EU-oikeuden valtiontukisäännökset huomioon ottaen.

Nykyinen lainajärjestelmä tuottaa valtiontaloudelle suuren täytetakausvastuun.

Asunto-osuuskunnan lainajärjestelmä tulee laatia niin, että kiinteistöjen käypä arvo voidaan nykyisiä lainamalleja tehokkaammin hyödyntää lainan vakuutena, jolloin vaikutukset valtiontaloudelle ovat vähäisempiä.

3.2. Lainajärjestelmä on jäänyt ajastaan jälkeen

Nykyisin voimassa oleva aravajärjestelmä ja sen maksuohjelmia ja periaatteita mukaileva pitkän korkotuen lainajärjestelmä ovat lainoitustuotteita, jotka on laadittu nykyisistä poikkeaviin, täysin toisenlaiseen taloudelliseen toimintaympäristöön. Valtion asuntotuotannon nykyisten lainoitus- ja tukijärjestelmien lähtökohdat ajoittuvat sotien jälkeiseen aikaan. Tällöin pääomaköyhässä maassa valtio oli keskeinen lainanantajataho. Talouden kehityksen osalta korkea inflaatio on ollut leimaa antava erityispiirre. Tämä on tarkoittanut sitä, että lainansaaja on hyötynyt rahan reaaliarvon – siis velan – jatkuvasta supistumisesta. Inflaatio on pitkinä ajanjaksoina ollut noin 10 %:n luokkaa vuodessa, joskus jo yli 10 %. Tämä tarkoitti korkeita korkoja ja lyhyitä laina-aikoja. Esimerkiksi oman asunnon ostamiseen suunnatut pankkilainat saattoivat olla enintään kahdeksan vuoden mittaisia korkotason ollessa inflaatiota heijastelevissa lukemissa.

Valtion myöntämien aravalainojen osalta laina-ajat olivat huomattavasti pidemmät, 25 – 40 vuotta. Niissä inflaation laskettiin syövän merkittävän osan lainapääomasta laina-aikana. Pitkä laina-aika korkean inflaation oloissa oli yksi tuotantotuen muoto. Toinen muoto oli lainojen markkinakorkoja edullisempi taso eli niin sanottu alikorkotuki. Näillä keinoilla silloin vallinneissa olosuhteissa saatiin aikaan huomattavan edullinen asumistaso uusissa aravalainoitetuissa omistus- ja vuokra-asunnoissa. Lainajärjestelmä oli silloin tarkoitukseen sopiva, ajan olosuhteisiin laadittu ja rationaalinen. Inflaation ansiosta takapainoisesti lyhentynyt rakentamislaina oli jo kutistunut reaaliarvoltaan pieneksi, kun talojen peruskorjaamisen arvioitiin olevan ajankohtaista.

Tultaessa 90-luvulle inflaatiovauhti hidastui oleellisesti ja katosi lähes kokonaan. Inflaatioympäristö on korvautunut deflaation pelolla, jota esimerkiksi Euroopan Keskuspankki yrittää toimillaan lievittää. Vaikka taloudellinen toimintaympäristö on muuttunut hyvin paljon, ei valtion pitkien asuntolainojen filosofia ole juurikaan muuttunut. Lainojen juoksu- ja lyhennysohjelmat ovat pysyneet lähes muuttumattomina.

Pitkässä kiinteälyhenteisessä korkotukilainassa lainaa on lyhennettävä vuokra-asunnon rakentamista varten hyväksyttyä korkotukilainaa kunkin viisivuotiskauden aikana seuraavasti

(korkotukilaki 9 §), (vertailun vuoksi sulkeisiin on merkitty asumisoikeustalon rakentamisen korkotukilainan lyhennysohjelma, joka on viisi vuotta lyhyempi):

Vuodet	Lyhennysprosentti lainan alkuperäisestä pääomasta 5-vuotiskausittain	
	Vuokra-asunto	Asumisoikeusasunto
1-5	1,7 %	(3,0 %)
6-10	3,3 %	(5,0 %)
11-15	5,3 %	(7,0 %)
16-20	7,5 %	(10,5 %)
21-25	9,9 %	(17,5 %)
26-30	15 %	(28,5 %)
31-35	23,3 %	(28,5 %
36-40	34,5 %	

Toisaalta, verotuksen ohjeiden mukaan investoinnit tulisi poistaa kirjanpidosta niiden taloudellisena vaikutusaikana ja pitkäaikaiset investoinnit suunnitelman mukaan, yleensä tasapoistoina. Jos kiinteistön taloudellinen pitoaika ilman suuria korjauksia olisi 50 vuotta, tulisi vuotuisen poiston olla 2 % rakennuksen arvosta. Omakustannusperiaatteella toimivassa vuokratalossa rakentamislainan tulisi lyhentyä saman verran ja asukkailta tulisi kerätä vuokrissa tämä määrä.

Taulukon mukaista lyhennysohjelmaa seurattaessa lainan pääoma lyhenee ensimmäisen 15 vuoden aikana vain 10,3 %. Verotuksen yleisperiaatteen mukaan poistoja tulisi kuitenkin tehdä esimerkiksi 2 % vuodessa ja poistojen lainanlyhennysten tulisi olla 15 vuoden aikana 30 % eli huomattavasti enemmän kuin nyt lainanlyhennystaulukon mukaan tapahtuu. 20 ensimmäisen vuoden aikana poistojen ja lyhennyksen tulisi olla 40 % yhteensä, kun lainanlyhennysohjelman puitteissa laina lyhenee vain 17,8 %. Tämä tarkoittaa, että omakustannusvuokra ei olekaan omakustannusvuokra, sillä kiinteistön kulumisen kaikkia kustannuksia ei peritä asukkaalta – talon ollessa uusi.

Taulukkovertailu valtion tukeman pitkän 40 vuoden korkotukijärjestelmän ja normaalin esimerkiksi 30 vuoden tasaerälainan kesken paljastaa vanhan lainajärjestelmän hitaan lyhentymisen ongelmat. Seuraavassa vertailussa on käytetty Helsingin kaupungin omistukseen tulevien normaalien vuokra-asuntojen keskimääräisiä, vuoden 2016 lukuja ja hoitomeno-olettamana 40 vuoden korkotukilainassa on 6 euroa neliötä kohti sisältäen euron verran varautumista tuleviin korjauksiin. 30 vuoden annuiteettilainaan sisältyy 5 euroa hoitomenoja, mutta ei peruskorjaukseen varautumista. Korko-oletuksena on käytetty lukua 1,5 %. Lyhenne JOL tarkoittaa jäljellä olevaan lainaa. Hankinta-arvo 3597 e/m2. Taulukossa kuvataan siis 3597 neliöhintaisen asunnon muodostuvaa neliövuokraa/kk.

	40 v. korkotukilaina	JOL	30 v. tasaerälaina	JOL
	Vuokra euroa/m2/kk		Vuokra euroa/m2/kk	
Vuosi 1	11,52	100 %	16,83	100%
Vuosi 10	12,21	95 %	16,83	73 %
Vuosi 15	13,39	89 %	16,83	57 %
Vuosi 20	14,03	81 %	16,83	40 %
Vuosi 25	16,03	71 %	16,83	17 %
Vuosi 29	18,12	60 %	16,83	4 %
Vuosi 30	**17,99**	**57 %**	**16,83**	**0 %**
Vuosi 31	21,96	54 %	5,00	0 %
Vuosi 37	26,32	26 %	5,00	0 %
Vuosi 39	25,77	13 %	5,00	0 %

Huomionarvoista on, että nykymuotoisessa pitkässä korkotukilainassa vuokra yli kymmenen viimeisen vuoden ajan korkeampi kuin vapaarahoitteisessa kohteessa. Alkuaikoina sen sijaan vuokrissa on noin 5 euron ero neliömetriä kohti korkotukikohteen eduksi. Tällä hetkellä julkisuudessa käydyssä keskustelussa kohtuullisena pidetyn vuokrien tason on mainittu olevan noin 11- 12 euroa neliötä kohti laskien, eli siis vähemmän kuin suunnilleen todellisen kulumisen ja normaalien rahoitusehtojen mukaan edellyttäisivät omakustannusperusteisesti tarkastellen 30 vuoden tasaerälainataulukon pohjalta.

Jos inflaatio olisi nolla ja kulut pysyisivät samana, kohtuuhintaisuutta tuottava järjestelmä nostaisi ”tuetun” vuokran 31 vuoden kuluttua lähes kaksi kertaa korkeammalle kuin tuo mainittu 11-12 euroa ja neljä kertaa korkeamman asumiskulun kuin 30 vuoden annuiteettilainalla rahoitetussa kohteessa – huomioiden että jälkimmäisessä vertailussa ei olisi peruskorjauksia huomioitu.

Pitkän korkotukilainajärjestelmän nousevaa kustannustasoa voisi helpottaa se, että pienituloisen asukkaan ansiotaso nousisi kustannusten kohoamista vastaavalla tavalla. Tämä helpottaisi maksuista selviämistä. Toisaalta palkkakehityksen nopea nousu, erityisesti kilpailijamaita nopeammin, on ollut haitaksi Suomen kilpailukyvylle. Jos ansiotaso kuitenkin nousisi niin paljon, että se kattaisi asumisen kustannusten kallistumisen, kehitys johtaisi pienituloisen vuokralaisen suhteessa entistä huonompaan asemaan vertailuesimerkissä olevaan tasaerälainalaskelman mukaiseen vuokrakehitykseen nähden.

Toisaalta korkotason nousu 20 vuoden kuluttua lainan nostamisesta esimerkiksi 5 %:iin ja samaan aikaan tapahtuva talouden ja maksukyvyn lasku olisivat myrkkyä asukkaiden maksukyvylle ja talojen tulevaisuudelle, kun vasta noin 19 % rakennuslainasta olisi tuolloin maksettu.

Esimerkki kertoo, että nykyinen alhainen uusien kohteiden vuokrataso ei ole kestävällä pohjalla vaan antaa pettävän kuvan kohtuuhintaisuudesta. Kun tasaerälainalainakohdetta aletaan korjata 30 vuoden kohdalla, vanha laina on jo maksettu kokonaan pois ja rakennuksen silloiseen vuokraan jo sisältyy noin 15 euroa pelivaraa maksaa uutta korjauslainaa, jolloin vuokra olisi sama kuin valtion tukemassa kohteessa. Samassa tilanteessa pitkän korkotukilainan osalta vuokrataso on jo vapaarahoitteisen tasolla tai korkeampi ja lainasta on vielä maksamatta 57%, joka määrä tulee kokonaan maksettavaksi seuraavan 10 vuoden aikana! Samaan aikaan pitäisi tehdä myös

peruskorjaustöitä. Tilanne ilman tasauksen mahdollisuutta tai tuntuvaa etukäteisvarautumista korjaamiseen näyttää vaikealta.

Takapainoisuus lainassa johtaa myös uusiin kuluihin. Kun laina-ajasta on kulunut yli puolet, kohoaa vuotuinen lainanlyhennys jatkuvasti yhä korkeammaksi siten, että vuotuinen lainanlyhennys voi olla selvästi verotuksen enimmäispoistoa, 4 %, korkeampi. Tämä tarkoittaa puolestaan sitä, että vaikka kaikki vuokrissa kerätyt varat on käytetty kiinteistönpidosta aiheutuvien menojen kattamiseen, toiminnasta syntyy verotettavaa tuloa ja sen myötä elinkeinotoiminnasta maksettavaa veroa, jonka kustannusvaikutusta vuokrataloyhtiö voi torjua tekemällä verotuksessaan asuintalovarauksia, jotka on kuitenkin tuloutettava verotettavaksi tuloksi 10 vuoden kuluttua varauksen tekemisestä.

Mitä käytännön seuraamuksia edellä oleva kuvaus ajastaan jälkeenjääneestä lainajärjestelmästä aiheuttaa. Esimerkiksi voi ottaa eräästä yleishyödyllisestä vanhustentukiyhteisöstä, joka harjoittaa hoivapalvelujen järjestämistä erityistä huolenpitoa tarvitseville vanhuksille. Yhteisö tuottaa palveluja ja omistaa kiinteistöjä. Esimerkki on todellinen.

Yhteisö on vuosikymmeniä sitten rakentanut muutamia hoivakiinteistöjä eri puolille kuntaa. Rakennukset on rahoitettu aravalainoin ja Raha-automaattiyhdistyksen antamin avustuksin. Lisäksi kunta on joiltain osin taannut yhteisön lainoja. Toiminnanjohtajan mukaan alkuvuosikymmenet menivät oikein mukavasti. Lainat lyhenivät vähän ja korko oli alhainen. Asumiskulut olivat hyvin alhaiset ja asukkaat tyytyväisiä. Vuokrissa perittiin ajan mukaan vain syntyvät kulut, jotka sittemmin alkoivat nousta lainanlyhennysten kasvun myötä. Myös osa aravalainojen pääomista kasvoi itsestään, kun vuosimaksu ei riittänyt kaikkien korkojen maksuun.

Tällä hetkellä lainojen hoitorasite on sietämättömän korkea, kun nykyiset asukkaat maksavat myös aikaisempina vuosikymmeninä kohteissa asuneiden asukkaiden aiheuttamaa kiinteistöjen kulumista. Eli lainat lyhenevät vuosittain paljon. Tämä on johtanut ongelmiin verotuksessa. Omakustannusvuokraperiaatteen ei sellaisenaan pitäisi aiheuttaa veroseuraamuksia, koska tulosta, voittoa ei synny. Takapainotteinen lainanlyhennys tuo kuitenkin yhteisöihin vero-ongelman. Kyseinen yhdistys teki tilinpäätöksessään kiinteistöistä maksimipoistot, noin 150.000 euroa, jolla yhteisön tulosta vähennettiin. Lainojen lyhennyksiä varten vuokrissa kuitenkin kerättiin yli 300.000 euroa, joten verotettavat tulot ja niihin liittyvät vähennykset eivät vastanneet toisiaan. Niinpä yhteisölle muodostuu vanhoista kiinteistöistä verotettavaa tuloa, josta aiheutuvat verot lisätään asukkailta perittäviin vuokriin. Näin käy, kun kiinteistö on vanha. Eli nykyisin voimassa olevassa valtion tukemassa lainoitusjärjestelmässä asukkaat eivät alkuvuosina maksa vuokrassaan edes kaikkea kiinteistön kulumisesta ja arvon alenemisesta aiheutuvia kustannuksia. Kun rakennukset ikääntyvät, silloin asukkaat maksavat omasta sekä aikaisempien asukkaiden asumisesta aiheutuneen kiinteistön kulumisen samalla kun pitäisi jo maksaa myös kiinteistön korjauskustannuksia. Lisäksi vanhan kiinteistön asukkaat maksavat veroseuraamuksia, jotka johtuvat lähinnä aikaisemmilta asukkailta perimättä jätetyistä kuluista.

Matalan inflaatioympäristön oloissa vanha lainajärjestelmä itse aiheuttaa sellaisia kustannusongelmia, joiden poistamista varten lainajärjestelmä alun perin oli luotu.

Kuvatussa tilanteessa yhteisön talous on yleensä hyvin tiukoilla ja maksuvalmius kireä. Asukkaat valittavat kiinteistön huonosta kunnosta ja korkeista vuokrista. Yhteisön tulisi samalla käynnistää usein mittaviakin peruskorjauksia, joihin lainansaaminen voi olla hankalaa, koska yhteisön talousluvut ovat huonot ja koska korjaaminen edelleen nostaisi jo nyt korkeaksi koettuja vuokria. Samaan aikaan yhteisöllä voi olla vielä huomattavia määriä vanhoja valtion arava- ja monissa tapauksissa myös korkotukilainoja. Tällaisessa tilanteessa kunta saattaa kilpailuttaa esimerkiksi vanhusten hoivapalvelujen järjestämisen ja sisällyttää kilpailukriteereiksi myös asumisen hinnan.

Kuvatun kaltaisia yleishyödyllisiä, hoivaa tarjoavia yhteisöjä on maassa useita satoja. Tähdennettävä on, että samat ongelmat koskevat myös tavallisia aravavuokrataloyhteisöjä ympäri Suomea. Niillä on vaikeuksia tarjota asuntoja kohtuuvuokrilla ja useasti mittavampia peruskorjauksia ei enää ole mahdollista tehdä. Näyttäisi siltä, että yhteisöt ovat vuosien myötä ajautuneet kesannolle jääneen sosiaalisen asuntopolitiikan ja siihen liittyvän valtion lainoitusjärjestelmän uhreiksi.

Aivan liian takapainoinen lainojen lyhennysjärjestelmä aiheuttaa ongelmia ja on epärealistisen edullinen laina-ajan alkupuolella.

Kun yleinen korkotaso on ollut jo pitkään matala, ainoa valtion tukemiin korkotukilainoihin liittyvä elementti on täytetakaus, joka on merkittävä, sillä sen ansiosta lainan määrä suhteessa kohteen hankinta-arvoon voi olla jopa 95 %. Varsinaisesti kohtuuhintaisuutta ajatellen voi kiteyttää, että nykyinen valtion tuki ei perustu alikorkoisuuteen vaan vinouteen lainanlyhennysjärjestelmään, joka luo illuusion edullisuudesta. Valtio ei tue rahallisesti edullista asumista, vaan asuntoon myöhemmin tulevat asukkaat maksavat, aikanaan uusissa asunnoissa asuneiden edullisia vuokria omissa vuokrissaan.

Valtion riskipositiota lisäävä, valtion antama täytetakaus mahdollistaa tällaisen lainanlyhennysjärjestelmän. Nykymuotoisena pitkän korkotuen lainajärjestelmä muistuttaa enemmänkin osittain rahastoivaa eläkejärjestelmää, jossa seuraava sukupolvi maksaa edellisen eläkkeitä, kuin aitoa omakustannusperiaatteella toimivaa mallia, jossa jokainen maksaisi itse edes omat käytön aikaiset, todelliset kiinteät ja muuttuvat kulunsa.

Parhaillaan on käynnissä pitkän korkotukilainan lyhennysjärjestelmän uusimistyö, joka toivottavasti tuo helpotusta tilanteeseen ainakin uusien lainojen osalta. Ongelmana saattaa olla, että etupainotteisempi lainojen lyhennys tuottaa nykyistä tasoa korkeampia vuokria ja vähentää vanhojen kustannuksiltaan kalliiksi käyvien lainojen kulujen tasaamismahdollisuuksia. Tällöin muutos aiheuttaa vuokria nostavaa painetta niin uusien kuin vuokrataloyhtiöiden vanhojen kiinteistöjen osalta, mikäli yhtiössä on harjoitettu vuokrien tasausta. On huomattava, että lainoitusjärjestelmän muuttaminen etupainotteisemmaksi ei sellaisenaan ratkaise olemassa olevan takapainoisen lainakannan maksuohjelman ongelmaa, vaan muutoksen olisi ulotuttava koskemaan ja keventämään myös takapainotteista lainakantaa.

Asunto-osuuskuntaa koskevassa lainanlyhennysjärjestelmässä voidaan välttää edellä kuvatut takapainoisen lyhennysohjelman mukaiset ongelmat.

3.3. Nykyinen lainajärjestelmä lisää kustannuksia ja riskejä

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, ARA, käynnisti syksyllä 2010 selvitystyön, jonka tavoitteena oli kartoittaa kahdeksan vuokrataloyhteisön nykyisestä lainakannasta ja tulevista peruskorjauksista aiheutuvat rahoituskustannukset vuosille 2011-2040. Työ toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa ARA selvitti virastotyönä tutkimukseen valittujen yhteisöjen nykyisen lainakannan ja sen lyhennykset ja korot vuosille 2011-2040. Toisessa vaiheessa selvitettiin yhteisöjen kiinteistöjen tulevat korjaustarpeet ja niistä aiheutuvat rahoituskustannukset vuosille 2011-2040. Peruskorjausselvityksen ja koko työn raportoinnin tekijäksi valittiin kilpailutuksen jälkeen Pöyry Finland Oy. Raportin nimi on Peruskorjaaminen haasteena kohtuuhintaiselle asumiselle (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 1/2012).

Selvityksen kohteena oli kahdeksan vuosin 1990-2003 aravavuosimaksulainaa saaneen vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisön silloinen lainakanta ja tuleviin peruskorjauksiin tarvittava lainakanta. Yhteisöistä yksi oli asumisoikeusyhteisö ja seitsemän oli tavallisia vuokrataloyhteisöjä. Yhteisöillä oli yhteensä 669 taloa ja 6989 asuntoa, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on 385 688 m2.

Selvityksessä mukana olleet yhteisöt olivat työssä aktiivisesti mukana. Aihe koettiin tärkeäksi ja teemaan liittyviin riskeihin oli havahduttu. Selvityksessä kävi ilmi, että peruskorjauksien suunnittelua ei ollut juurikaan tehty. Kiinteistökannasta vanhimmat rakennukset oli rakennettu 1900-luvun alussa uusimmat 2000-luvun lopulla. Yleistäen voi sanoa, että noin kolmannes rakennuksista oli kertaalleen peruskorjattuja. Vanhimpien rakennusten merkittävä peruskorjaaminen tulee uudelleen eteen seuraavan 30 vuoden aikana. Selvityksessä kävi selkeästi ilmi se, että yhteisöjen rakennuskanta on elinkaarensa hyvin eri vaiheissa. Rakennuskannan peruskorjaaminen on jatkuva prosessi. Tästä syystä yhteisöissä tulisi olla kattava peruskorjausohjelma, joka sisältää korjauksien suunnittelun, ajoittamisen ja rahoituksen.

Selvitykseen sisältyvien kiinteistöjen peruskorjauskustannukset olivat 600 – 2000 euroa/m2, jolloin perusparannuksiin myönnettävän korkotukilainan lisäksi tarvittavan omarahoitusosuuden määrä vaihtelee 120 – 400 eur/m2. Seitsemällä yhteisöllä kahdeksasta kertynyt rahoitusylijäämä vastasi alle 30 €/m2. Yhteisöjen nykyinen varautuminen on siis pääosin täysin riittämätöntä, eikä vastaa edes neljäsosaa odotettavissa olevan lainatarpeen 20 %:n omarahoitusosuudesta.

Takapainotteisesti lyhentyvistä lainoista havaittiin vielä suurimman osan olevan maksamatta asuntojen tullessa peruskorjausikään. *”Tällöin vanhan rakentamislainan kasvavat lyhennykset ja peruskorjauksiin otettavien uusien lainojen lyhennykset saattavat yhdessä hoitokulujen kanssa nostaa vuokrat ja käyttövastikkeet yli kohtuullisen tason”*, raportissa todetaan.

Toinen raportissa esiin tuotu ongelma on, ”että pitkä laina-aika nostaa merkittävästi kokonaisrahoituskustannuksia. Kolmen prosentin vuotuisella korolla vuokra-asuntoyhteisöt maksavat korkoa 30 vuoden laina-ajalla kaikkiaan 66 % pääomasta. Tämä on yli 40 % enemmän kuin esimerkiksi vastaavan pituisella tasalyhenteisellä lainalla, jossa korkoa kertyy 47 % pääomasta”. Pyrittäessä sosiaaliselle asumiselle tarkoituksenmukaiseen kohtuuhintaisuuteen tämä onkin tärkeä havainto, sillä lähes olemattoman inflaation oloissa pitkä laina-aika pikemminkin lisää kokonaisasumiskustannuksia, eikä vähennä niitä.

Raportissa esiintuotu kolmas ongelma on lainoihin liittyvä huomattava korkoriski. Tämä onkin totta, sillä kun vuokrataloyhteisöjen korkotuen maksu päättyy 23. vuoden lopussa, jolloin lainasta on korkotukilainojen lyhennysehtojen mukaisesti maksettu 25 %. *”Laina-ajan viimeisille vuosille keskittyvät kaikkein suurimmat lyhennykset sekä suurin korkoriski.”*

Raportissa esitetyn lisäksi ja ottaen huomioon, mitä esimerkiksi edellä todettiin vanhustentukiyhteisöesimerkin avulla, pitkä laina-aika on myös merkittävä riski valtiolle lainan myöntäjänä ja takaajana. Kiinteistökannaltaan korjausvelkaisten ja edelleen velkaisten vuokrataloyhteisöjen mahdollisuudet selviytyä heikkenevät jatkuvasti ja pitkien lainojen takavuosina antamat hyödyt ovat kääntyneet riskeiksi ja rasitteeksi niin asukkaille, kiinteistön omistajille ja valtiolle.

Jälkikäteen katsoen voidaan todeta, että vanhan lainajärjestelmän maksuohjelmia olisi tullut muuttaa jo parikymmentä vuotta sitten, kun inflaatiovauhdin havaittiin alentuneen. Ainakin viimeistään silloin kun oli selvästi nähtävissä tilanteen pysyvämpi muutos. Nyt voidaan sanoa, että nykyisten talous- ja maksuongelmien yhtenä keskeisenä syynä on vanha lainajärjestelmä itse. Ongelmaan on viime aikoina alettua havahtua, mutta epäselvää on, mitä korjaavia toimia lainajärjestelmälle ja siinä elävälle asuntokannalle enää voidaan tehdä?

Nykyisen kaltainen takapainoinen lainamalli ei voi olla uuden osuuskuntamallin lainajärjestelmän pohjana, vaan tarvitaan uusi lähestymistapa.

Valtion näkökulmasta saattaisi olla tarpeellista riskienhallinnan näkökulmasta saattaa koko lainajärjestelmä laajemman tarkastelun kohteeksi, koska järjestelmä nykymuotoisena lisää riskejä kaikille osapuolille.

Nykyinen lainajärjestelmä lisää riskejä ja kustannuksia pitkällä aikavälillä.

Asunto-osuuskuntamallissa esitettävä lainajärjestelmä vähentää riskejä ja kustannuksia pitkällä aikavälillä.

3.4. Peruskorjaamisen rahoitukseen liittyy ongelmia

Kuten edellä todettiin, nykyinen aravalainajärjestelmä, ja sen pohjalta muotoiltu pitkä korkotukijärjestelmä ovat vanhan korkean inflaatio-oletuksen vuoksi lyhennysohjelmiltaan hyvin takapainotteisia. 90-luvulla havahduttiin tuleviin peruskorjaamisen rahoitushaasteisiin ja suositeltiin, että vuokrataloyhteisöt ottavat käyttöön ”peruskorjausmarkan” keräämisen ennakkosäästönä. Tämän mahdollistamiseksi myös yhteisöjen verotusta muutettiin ja säädettiin laki erityisestä asuintalovarauksesta (max. 10 vuotta), joka mahdollisti kerättyjen varojen säästymisen ilman, että niitä verotettaisiin tulona.

Kerättyjen varojen pitäminen säästössä on aiheuttanut ajan saatossa paljon murheita. Pankkitileille säästöön kerättyjen varojen arvon havaittiin hupenevan, koska säästövaroille saatu pankkitilin korko oli pieni ja inflaatio söi säästöjä, samalla kun asukkaat maksoivat usein markkinakorkoja korkeampia lainan korkoja aravavuokrissaan.

Ongelmaksi on muodostunut varojen sijoittaminen pankkitiliä parempituottoisiin kohteisiin. Näissä tapauksissa vuokrataloyhtiö on pyrkinyt toimimaan järkevästi ja hakemaan sijoituksilleen inflaatiota ja mahdollisesti rakennuskustannusindeksiä suurempaa tuottoa, jolloin sekä yhtiö että asukkaat hyötyisivät sijoitustuotoista. Asia on ongelmallinen korkeampaan korkotasoon liittyviin sijoitusriskeihin. Nimittäin mitä parempi on korko, sitä enemmän sijoitukseen liittyy riskejä. Ja kun vuokrissa kerätään suuressa yhtiössä korjausvaroja ennakolta säästöön, ovat kerätyt summat lopulta suuria. Jopa kymmeniä miljoonia.

Joidenkin toimijoiden sijoitustoimintaa on arvioitu julkisuudessa ja tapauksissa on arvosteltu liian suurista riskinotosta. Aihetta voi ollakin, koska riskipitoisiin sijoituksiin voi liittyä suuria sijoitetun pääoman arvon alennuksia, jolloin vuokralaisten keräämät varat voisivat kadota huonon sijoituksen myötä. Niinpä sijoittamista valvotaan viranomaisen toimesta. Toimintaa on ohjeistettu ja valvonta teettää paljon työtä. Koska valvonta on pääsääntöisesti jälkikäteisvalvontaa, valvonnassa voi tulla ilmi tapauksia, joissa vahinkoja on jo tapahtunut, koska sijoitusohjeita ei ole noudatettu tai muutoin on toimittu huolimattomasti. Pieniriskisetkään sijoitukset eivät ole riskittömiä.

Yksi riski on se, että omistava vuokrataloyhtiö käyttää varoja muuhun kuin mihin varat on kerätty. Takavuosina esimerkiksi eräs kunnallinen yhtiö oli kerännyt korjausvaroja, mutta oli lopulta ostanut näillä varoilla kiinteistönhoitotraktorin, koska säännökset eivät estäneet niin toimimasta. Sittemmin säännöksiä on tiukennettu, mutta edelleen omistaja itse päättää varoista. Yksi tapa käyttää varoja väliaikaisesti on ostaa tontteja tulevia rakennushankkeita varten ja palauttaa sitten varat takaisin säästöön, kun uuden kohteen rakennustyöt ja siihen liittyvä rahoitus alkaa. Näissä tapauksissa riski on, tuleeko koko ostohinta takaisin, koska tonttihinnat hyväksytään erikseen uuden kohteen lainoituksen yhteydessä. Oma kysymys on sitten se, kasvaako tontin ostoon käytetyn sijoituksen määrä korkoa sinä aikana, kun raha on kiinni tontissa?

Yksi riski on, että varojen keräämisen jälkeen kohde myydäänkin esimerkiksi toiselle yleishyödylliselle yhteisölle. Tällöin uusi omistaja saa peruskorjausta odottavan kohteen ilman siihen liittyviä korjaussäästöjä. Myyvän yhtiön kannalta asia ei ole ongelma, koska kerätyt korjausvarat voidaan käyttää jäljellä jäävän kiinteistökannan korjaamiseen. Käytäntö on osoittanut, että vuokrataloyhtiö voi myydä myös kaikki kiinteistöt luovutuskorvaushinnalla uudelle omistajalle.

Kaikki esimerkinomaiset tapaukset ovat mahdollisia, koska lainajärjestelmän mukaan liian takapainoinen rakentamislaina lyhenee alkuvuosina hyvin vähän. Ja tämä vähäisen lyhenemisen alkuperäinen syy oli, että vuokra voitaisiin pitää matalana. Esitettyjen esimerkkien valossa järkevintä olisi, että laina jo alkuvaiheessa alkaisi lyhetä nykyistä enemmän ja että nämä korjausrahat käytettäisiin mieluummin lainan lyhentämiseen. Vuokrataloyhtiön ja asukkaiden kannalta lainan nopea lyhentäminen olisi varmin ja paras sijoitus, koska lainapääoman vähenemisen vuoksi kokonaiskorkorasite alenisi. Tämä vähentäisi kustannuspaineita yhtiössä, edistäisi vuokrien kohtuullisuutta ja varmistaisi kohtuulliset asumiskulut myös aikanaan tulevien peruskorjauksien jälkeen.

Lainan järkevä lyhentäminen alkuvaiheesta lähtien olisi myös oikeudenmukaista eri aikaan asuvien asukkaiden kannalta. Pitkän laina- ja rajoitusajan vuoksi kiinteistö tulee peruskorjausvaiheeseen jo ennen rajoitusajan loppumista, jolloin yhteisön on nykykäytännön mukaan toisaalta käytännössä pakko varmistaa jollain tavalla edes korjauslainan omarahoitusosuuden kerääminen. Tilannetta helpottaisi jo se, että korjauksessa vaadittavien omien varojen määrä olisi alhaisempi kuin 20 %, esimerkiksi 5 %, kuten uudistuotantolainoissakin on. On aiheellista kysyä, miten järkevää pitkä laina-aika tosiasiassa on?

Pitkä laina-aika luo peruskorjauksen rahoittamisen ja varautumisen ongelman.

Asunto-osuuskuntamallissa nykyisenkaltainen peruskorjauksen rahoittamisen ja varautumisen ongelma vältetään kokonaan.

3.5. Rakennuskustannukset eivät suoraan vaikuta muodostuvaan vuokraan

Vuokra-asumisen pitkän korkotuen on sanottu olevan paras käytetty lainoitus- ja tukijärjestelmä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tuottamiseen. Monilta osin näin varmasti onkin ollut takavuosina. Pitkä laina-aika ja omakustannusvuokraan pohjaava vuokrien määrittely luovat suotuisat edellytykset kohtuulliselle vuokralle. Toisaalta tähän järjestelmään liittyy monia seikkoja, jotka heikentävät järjestelmän vaikuttavuutta erityisesti, kun tavoitellaan kohtuuhintaista vuokratasoa, joka asukkaan ja myös yhteiskunnan näkökulmasta on asumisen yksi keskeisimpiä tavoitteita.

Vuonna 1968 voimaan tulleessa asuntotuotantolaissa lähtökohtana oli edulliset kohdekohtaiset vuokrat. Siihen päästiin edullisin valtion aravalainoituksen ehdoin ja korostamalla ja varmistamalla kohteen rakennuskustannusten kohtuullisuutta. Kohtuullisuuden määrittelyllä ja varmistamisella on pitkät perinteet. Asuntohallituksen kustannusohjaus ja -valvonta perustui asuntotuotannon tavoitehintamenettelyyn 1980-luvulla omaksuttua menettelyä voi kuvata lyhyesti seuraavasti(Asuntotoimi Suomessa, Asuntohallitus, 1993) . Rakennushankkeen hankeohjelma sisältää tilaohjelman, jonka normaalihinta muodostuu hankeohjelman tilojen pinta-alojen, tilojen kalleusluokkien ja kalleusluokan alueellisen normaalihinnan tulona.

Hankkeen normaalihinta muodostuu tilaohjelman normaalihinnasta ja sitä korottavien tai alentavien tekijöiden kustannusvaikutuksista sekä rakennuttajakustannuksista. Hankkeen normaalihinta osoittaa hankeohjelman määrittelemän toiminnan vaatimukset täyttävänä keskimääräisen kalliin suunnitelman rakennuskustannukset paikallisissa olosuhteissa ja normaaleissa hintasuhdannetilanteissa.

Hankkeen tavoitehinta muodostuu hankkeen normaalihinnasta sekä hankeohjelmassa esitetyn suunnitelman tavoitetason kustannusvaikutuksesta. Hankkeen tavoitehinta osoittaa hankeohjelman määrittelemän toiminnan vaatimukset ja rakennuttajan tavoitteet täyttävän kalleudeltaan hyväksyttävän suunnitelman mukaiset rakennuskustannukset normaaleissa hintasuhdanneolosuhteissa.

Hankkeen suhdannekorjattu tavoitehinta muodostuu hankkeen tavoitehinnasta, jota voidaan korjata rakentamisen ajankohdan suhdanneolosuhteita vastaavaksi. Hankkeen suhdannekorjattu tavoitehinta osoittaa kalleudeltaan hyväksyttävän suunnitelman hyväksyttävät urakkatarjouksiin perustuvat rakennuskustannukset.

Asuntohallitus sovelsi tavoitehintamenettelyä tilastoimalla normaalihinnat ja vastaamalla normaalihintamenettelyn ylläpidosta. Kun suunnittelun ohjauksella luotiin sosiaalisen asuntotuotannon laatu- ja varustetasolle sekä mitoitukselle yhtenäinen pohja, joka oli välttämätön myös kustannustason perustana, luotiin samalla yhtenäinen vertailupohja samanlaiselle asuntotuotannolle ja sen rakennuskustannusten hinnoittelulle koko maassa. Kun kaikkien rakennuttajien tuli päästä rakentamisen hinnoissa tämän sabluunan mukaiseen hinnoitteluraamiin, saatiin aikaan se sosiaalinen vuokra-asuntokanta, jota nykyisin arvostellaan monotoniseksi ja yksitoikkoiseksi asuntokannaksi. Ja johon liitetään nyt monenlaisia kehittämistarpeita.

Asuntohallituksen aikaista menettelyä voisi verrata Platon ideamaailmaan ja kuuluisaan luolavertaukseen, jossa luolan seinään heijastuva kuva ei edustanut todellista, vaan epätodellista ja epätäydellistä tietoa oikeasta ideasta tai kuvasta. Asuntohallituksella oli ikään kuin hallussaan täydellinen tieto käsitteestä kohtuuhintainen asunto. Asuntohallitus tiesi, miten se suunnitellaan ja paljonko se oikeasti maksaa. Urakkakilpailuista saatuja ”heijastuksia” sitten vertailtiin tähän todelliseen tietoon ja tarvittaessa tingittiin hinnasta, suunnitelmista tai hinnat hylättiin liian kalliina.

Hinta-ohjauksen nykyistä tilaa ja toiminnan olosuhteita kuvaa se, että nykyinen rakentaminen on hyvin monimuotoista, rakennukset ja tonttiolosuhteet ovat hyvin erilaisia ja toisistaan paljon poikkeavia. Lisäksi kaupungeilla on paljon erilaisia, kustannuksiin vaikuttavia suunnittelu- ja kaavamääräyksiä. Myös sosiaalisen rakentamisen volyymit ovat hyvin erilaisia nyt, kuin vuosikymmeniä sitten. Kun ennen rakennettiin yli 10 000 normaalia valtion tukemaa vuokra-asuntoa vuodessa, on nykyinen tuotantovolyymi vain noin 1500 - 2000 asuntoa vuodessa. Myös omistusarava-asuntoja (*public housing*) tuotettiin aikanaan paljon. Tämä tarkoittaa, että nykyään pohja tilastollisesti päteviltä normaalihintavertailuilta on pitkälti kadonnut ja lähes jokainen kohde on erilainen.

Vuosittainen valtion tulosohjaus hankkeiden hyväksynnälle lähtee kuitenkin kuvatusta vanhasta ajattelusta, että tämän valtion tukeman tuotannon keskimääräinen hyväksyttävä hintataso saa nousta vuosittain vain kohtuullisesti, käytännössä noudattaen rakennuskustannusindeksiä.

Kun edellisen valossa tarkastellaan nykyisen kustannusohjauksen ja hankehyväksynnän lähtökohtia esimerkiksi edellä esitetyn pitkän korkotukilainataulukon valossa, ollaan alan ja hallintotyön todellisuutta kuvaavassa tilanteessa. Kun hyväksytty hankinta-arvo esimerkissä, 1,5 % korko-olettamalla, oli 3597 euroa neliötä kohti ja se johti 11,52 euron neliövuokraan, jossa hoitokulua ja korjauksiin varautumista oli 6 euroa, voidaan kysyä, olisiko neliöhinnat 3984 euroa (alkuvuokrana 12,12 €/m2), 4274 euroa (alkuvuokrana 12,56 €/m2), 4564 euroa (alkuvuokra 13,01 €/m2) tai esimerkiksi 4855 euroa neliöltä (alkuvuokra 13,46 €/m2) vielä hyväksyttävissä, kun vuokra nykyisellä lainanlyhennysjärjestelmällä olisi sangen kohtuullinen?

Hyväksyttäessä rakennushankkeita korkotuen piiriin on noudatettava korkotukilain ja asetuksen säädöksiä. Korkotukiasetuksen 19.7.2001/666, pykälän 19 (asumiskustannusten kohtuullisuus) mukaan …laissa säädettyjä yleisiä edellytyksiä harkittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että asumiskustannukset lainoitettavassa kohteessa pysyvät kohtuullisina. Mainittujen neliöhintojen pohjalta lainanlyhennysohjelmat tuottavat hankkeille viimeisen vuoden neliövuokriksi seuraavat tiedot: neliöhinnalla 3597 €/m2 (vuokra 25,77 €/m2/kk), neliöhinnalla 4274 €/m2 (28,98 €/m2/kk), neliöhinnalla 4564 €/m2 (30,47 €/m2/kk) ja neliöhinnalla 4855 €/m2 (31,97 €/m2/kk). Näiden lukujen ja lain ohjenuorien valossa lukija voinee itse päätellä, mikä on kohtuullinen ja hyväksyttävä rakennuskustannus ja asumiskustannus?

Toisaalta, jos inflaatio on alhainen ja tiedetään etukäteen, että vuokra runsaan 20 vuoden kuluttua jo tuolla 3597 euron neliöhinnalla tulee muodostumaan markkinavuokratasoa korkeammaksi, tulisiko kohdetta hyväksyä lainoituksen ja valtion täytetakauksen piiriin edes mainitulla 3597 euron neliöhinnalla? Myös laki asuinhuoneen vuokrasta jo edellyttää aina kohtuullista tasoa, joka on pääteltävissä markkinavuokrien keskimääräisestä tasosta. Mistä tiedämme, että 3597 €/m2 hintaisen kohteen omakustannusvuokra on vielä 25 kuluttua kohtuuhintainen? Jos kalliiksi käyvästä asumisesta on riittävän vahvaa epäilyä, tulisiko tällaisia lainoja ja tällaisia neliöhintoja olleenkaan hyväksyä tuen piiriin? On paikallaan kysyä, voisiko julkisessa valvonnassa oleva rahalaitos, hyvää pankkitapaa noudattaen, antaa lainoja, joiden se tietää myöhemmin johtavan maksukykyä rajoittaviin ongelmiin siten, että kulut nousevat maksukykyä korkeammalle?

Nykyisin hankkeiden hyväksyntä hintapäätösvaiheessa keskittyy juuri ”oikean” rakennuskustannustason määrittämiseen. Muodostuvan vuokratason kanssa tällä työllä on vähän tekemistä. Tämä johtuu itse lainajärjestelmän takapainotteisuudesta ja alhaisesta vallitsevasta korkotasosta ja inflaatiosta sekä siitä, että omakustannusvuokra on yhtiökohtaisesti, ei kohdekohtaisesti määriteltyä. Hyväksyttävällä rakennuskustannuksella on toki vaikutusta tasauksen kautta omistajan vanhan asuntokannan vuokra- tai kulutasoon hieman, mutta tällaisella vaikutuksella ei ole mahdollista perustella sitä, mikä olisi uuden hyväksyttävän kohteen korkein mahdollinen rakennuskustannus. Sitä on käytännössä mahdoton johtaa vanhan asuntokannan taloudellisesta asemasta.

Vuokrienmääräytymisperiaatteiden kantavana ajatuksena oli lähtökohtaisesti omakustannusvuokraperiaate, jonka mukaan vuokralaiselta saadaan vuokrina periä enintään se määrä, mikä muiden tuottojen lisäksi tarvitaan **talon** rakentamiseksi tarvittujen lyhennysten ja korkojen sekä **talon** vuotuisten tarpeellisten käyttökustannusten maksamiseen sekä sen lisäksi enintään 8 %:n korkoon, joka maksettiin talon omistajan sijoittamalle omarahoitusosuudelle. Vuokra ei asuntotuotantolain mukaan saanut olla asuntohallituksen määräämien perusteiden (rakennuskustannukset) mukaista kohtuullista vuokraa korkeampi.

Vuoden 1993 määriteltäessä siirryttiin uuteen vuokranmääritysjärjestelmään, jossa kunnan asuntoviranomaisen vuokran ennakkovahvistamisesta luovuttiin ja päävastuu vuokratalon vuokralaskelmista on vuokratalon omistajalla ja voimaan tulleen yhteishallintolain (asukasdemokratia) myötä myös talon asukkailla, joiden muodosta asukasdemokratiaelin käsitteli myös **talon** korjaussuunnitelmaa. Näin menetellen asukkailla katsottiin olevan vaikutusmahdollisuuksia rakennuskohteen hoitoon, ylläpitoon ja asumiskustannuksiin liittyen. Valtion tukeman lainoituksen hallintoprosessin kannalta tämä tarkoitti sitä, että asuntohallituksen hyväksymällä rakennuskustannustasolla oli suora vaikutus muodostuvaan pääomavuokraan ja sitä kautta asumiskustannuksiin.

Sittemmin valtion tukemia asuntoja on rakennettu paljon, talot ikääntyivät ja runsaaksi käyneiden erillisten, kohdekohtaisten yhtiöiden hallinto kävi hankalaksi ja työlääksi. Kehitys johti lukuisten erillisten asuntoyhtiöiden fuusiointeihin. Tämä helpotti hallintoa ja mahdollisti vuokrien tasaamisen, johon liittyi myös valtion riskien hallinnan näkökohtia, kun osa erillisistä lainoituskohteista saattoi toimia tappiollisesti. Vuokrien tasaamiseen pakotti myös lainajärjestelmä, sillä takapainoinen lainajärjestelmä johti inflaatiovauhdin nopeasti alennuttua siihen, että lainojen pääomien vuotuinen lyhentäminen maksuohjelmien mukaan kävi liian raskaaksi yksittäisissä, vanhemmissa taloissa ja tasaaminen helpotti tilannetta.

Vuokrien tasauksen lisäksi myöhemmin otettiin käyttöön vuokrataloyhtiöiden vaatimuksesta mahdollisuus kerätä varoja etukäteen tuleviin korjauksiin. 90-luvulla jo nähtiin ja ennakoitiin mittavien korjausvaiheiden tulo. Tämän urakan rahoitukseen haluttiin varautua ja korjausmarkan ohella asuintaloyhtiöille sallittiin verotuksessa varautuminen korjauksiin erityisen

asuintalovarauksen avulla. Sen avulla vuokrissa ennakolta kerätyt varat voitiin säilyttää yhtiön kassassa ilman veroseuraamuksia 10 vuoden ajan.

Kun inflaatio aleni, liian takapainoiseksi muodostunut lainanlyhennysjärjestelmä ja laajat peruskorjausrahoitushuolet erkaannuttivat vuokrien määräytymisen alkuperäisestä talokohtaisesta tarkastelusta yhtiökohtaiseksi tarkasteluksi. Samalla kohdekohtaisen rakennushankkeen hinnan hyväksyminen asuntohallituksessa (ja sitä seuranneissa virastoissa) irtaantui rakennuskohteista perityistä vuokrista. Alkuperäinen ajatus ja tavoitteet kohtuullisten rakennuskustannusten hyväksymiselle katosivat.

Kuvaavan esimerkin antaa eräs kunnallisen vuokrataloyhtiön toimitusjohtajan haastattelu. Yhtiöllä on vanhoja aravavuokra-asuntoja kaupungin keskustan liepeillä ja keskustaa ympäröivässä lähiössä. Haasteena yhtiöllä on ylläpitää lähiöissä sijaitsevaa vanhaa vuokratalokanta, jossa on korjausvelkaa ja jonka lainanhoitokulut ovat korkeat johtuen takapainoisesta lainojen lyhennysjärjestelmästä sekä niihin liittyvistä markkinaehtoisia korkeammista lainan koroista.

Yhtiön edustaja kertoi vuokrien määrittelyn siten, että kaupungin keskustan liepeillä vuokrat määriteltiin lähelle markkinavuokria, vain hieman niiden alapuolelle siten, että asunnot saadaan vuokrattua. Näin kerätty ylijäämä ohjataan lähiöissä sijaitsevien asuntojen tukemiseen siten, että siellä asunnot saadaan pidettyä vuokralla alueen vuokrataso huomioon ottaen ja että tarvittavia korjauksia voidaan tukea siten, että asunnot voidaan pitää jollain lailla kilpailukykyisinä alueen muuhun tarjontaan nähden. Huomionarvoista on havaita, että yhtiössä ei siis määritelty vuokria kohdekohtaisten kulujen perusteella vaan markkinalähtöisesti, niin kaupungin keskustassa kuin lähiöalueillakin. Samoin perustein toimivat valtaosin myös muut yhtiöt. Vuokrien määrittelyssä puhutaankin enemmän käyttöarvon mukaisesta vuokrasta eikä kohdekohtaisesta omakustannusvuokrasta. Sitten on sellaisia kaupunkeja, joissa tasataan pääomakuluja, mutta ei hoitokuluja. Lähtökohta tasaukselle on niissäkin edellä kuvattu.

> **Omakustannusvuokra onkin pikemminkin muuttunut yhtiökohtaiseksi kuin kohdekohtaiseksi. Tästä huolimatta metodit ja niihin liittyvä poliittinen ohjaus uusien valtion tukemien vuokratalojen hyväksymiseen tuen piiriin perustuvat kohdekohtaiseen tarkasteluun. Vuokrien tasaus ja tuleviin korjauksiin varautuminen perustuvat kuitenkin omistajan vuosittaisiin päätöksiin, joita ei voida lainapäätöksillä sitoa.**

Uusien kohteiden hyväksyntä pitkän korkotuen lainoituksessa saa ohjauksen vuotuisen talousarviomenettelyn lähtökohdista. Sen mukaan uusien kohteiden rakennuskustannusten nousu voi olla vain kohtuullista ja käytännössä lainoituksen piiriin hyväksyttyjen rakennuskustannusten nousua seurataan rakennuskustannusindeksin muutoksiin liittyen. Tämä puolestaan johtaa siihen yhdessä vuokrien tasauksen ja peruskorjauksiin varautumisen kanssa, että ohjauksen mukaan hyväksyttyjen pitkän korkotukikohteen *vuokra* ei liity kohteen seurattuun ja hyväksyttyyn *rakennuskustannuksiin* vaan edellä kuvattuihin muihin seikkoihin.

Kohde voi olla ”kustannusraamin” täyttävä, mutta perittäväksi tuleva vuokra voi olla paljon korkeampi kuin kohteen rakennuskustannus edellyttäisi. Toisaalta pitkän korkotukijärjestelmän yksi piirre on se, että esimerkiksi Helsingissä on hyväksytty paljon ”kustannusraamia” kalliimpia hankkeita. Tällöin hyväksymisperusteena voi olla se, että kohde saadaan kohtuuhintaiseksi vuokrien tasauksen kautta, jolloin vanha vuokra-asuntokanta tasauksen kautta maksaa osan uuden kalliimman rakennuksen kuluista.

Kustannusraamien ja kustannuksien indeksinmukainen seuraaminen voi johtaa helposti myös siihen, että tukikäsittelyssä voitaisiin hylätä sellainen hanke, joka rakennuskustannuksiltaan olisi kustannusraamin yläpuolella, mutta jonka vuokrataloyhtiö näkisi perustelluksi omassa asuntomarkkinatilanteessaan ja jossa muodostuva, aiottu vuokrataso sellaisenaan olisi alhaisempi

kuin samalla omistajalla olevien vastaavien asuntojen tasauksella korotettu vuokra. Tarkasteltaessa tämänkaltaisia tilanteita näyttäisi siltä, että rakennuskustannusten hyväksyminen johtaa asumiskustannusten tason osalta sattumanvaraiseen lopputulokseen.

Vuokratalojen fuusiointien, vuokrien tasauksen ja peruskorjaamien varautumisen jälkeen valtion tukemien vuokratalokohteiden hintaohjaukselle annetut tavoitteet eivät ole kehittynyt aivan vastaavalla tavalla vaan lähtökohdat ohjaukselle ja uusien kohteiden hyväksynnälle ovat edelleen painottuneet yksittäisten kohteiden tarkastelulle. Tämä johtunee siitä, että asiakokonaisuus on vaikea ja monimutkainen. Ohjauslinjauksissa on kuitenkin tapahtunut kehitystä, esimerkiksi ARAn tulossopimuksessa vuosille 2017-2019 todetaan, että *”korkotukilainahakemusten käsittelyä kevennetään normaalien vuokra-asuntojen laatu- ja kustannusohjauksen osalta. Hakemusten käsittelyssä annetaan aikaisempaa suurempi merkitys lainoitettavan kohteen kokonaishankinta-arvolle ja tuleville asumiskustannuksille ja samalla vähennetään rakennuskustannusten ja -suunnitelmien yksityiskohtaisen tarkastelun merkitystä hanketta korkotuen piiriin hyväksyttäessä.”*

Hankkeita tuen piiriin hyväksyttäessä joudutaan kuitenkin pohtimaan hankkeiden taloudellisuutta pitkän aikavälin kannalta. Tällöin uuden rakennuksen muodostuvan ensimmäisen vuoden vuokratason lisäksi on tarkasteltava esimerkiksi kahdennenkymmenennen viiden vuoden vuokraa sekä nousevan korkotason mahdollisia vaikutuksia. Rakennuskustannuksista muodostuva vuokratason arviointi on sikälikin hankalaa, koska alkuvuokrataso ei ole edes omistajaa sitova, vaan omistaja voi toimia vuokranmäärityksen suhteen haluamallaan tavalla. Ainoa rajoite on lopulta asuinhuoneen vuokrauksesta annettu laki, joka sisältää maininnan vuokran kohtuullisuudesta. Pitkän korkotuen vuokrienmäärittelyä käsittelevät säädökset eivät edes mainitse sanaa kohtuuhintaisuus, vaan säädöksissä vain luetellaan ne kustannuserät, jotka vuokraan voi sisällyttää. Alun perin säännösten olettama oli, että kun vuokriin sisällytetään vain nämä erät, vuokra on kohtuullinen. Näin ei valitettavasti aina ole.

Tulosohjaussopimus toteaa edelleen, että *”ARA kuitenkin varmistaa, että laadultaan, sijainniltaan ja perustamisolosuhteiltaan vertailukelpoisten hankkeiden kustannuskehitys on kohtuullista.”* Tämä sinänsä perusteltu tulostavoite ei kuitenkaan anna vastausta siihen, millainen asunnon vuokran tulee olla talon valmistuttua tai 25 vuoden kuluttua tai kun vuokraa tasataan.

Pitkän korkotukilainan lainanhoito-ohjelmaa muun säännöstön kehittämistyön ohella ollaan parhaillaan uusimassa ja tarkoituksena on muuttaa nykyistä lainaohjelmaa etupainoisemmaksi. Tämä on hyvä asia. Kun työ on valmis, voisi olla hyvä, että valmistuneen uuden lainanlyhennysaikataulukon pohjalta pohdittaisiin hankkeiden hyväksymiskriteerejä.

Vielä oma erillinen kysymys on talon omistaja teettämät lisärakentamistyöt uudehkoissa valtion tukemissa asuinrakennuksissa. Juuri valmistuneessa, hinnaltaan hyväksytyssä pitkän korkotukilainan kohteessa lisärakentamisen ei pitäisi olla tarpeellista ja se rikkoisi kustannustason, jonka hyväksymiseen on haettu päätös ja tuet ARAlta ja samalla kohteen vuokranmääritysperusteet muuttuisivat. Lisärakentaminen myös tekisi tyhjäksi kohtuullisia asumiskustannuksia painottavan kustannusten hyväksymismenettelyn.

Kelan tilastojen mukaan Suomessa on hieman yli 200 kuntaa, joissa omakustannusperusteisesti määritellyt aravavuokrat ovat korkeammat kuin markkinavuokrat, vaikka alun perin talojen rakentamisessa ja lainoituksessa lähtökohtana on rakentamisen kohtuuhintaisuus. Syy tilanteeseen ei ole vuokrataloja omistavissa kuntayhtiöissä vaan kahdessa muussa tekijässä. Ensinnäkin kyseisten asuntojen vanhat aravalainat ovat korkotasoltaan korkeita ja lyhennykset painottuvat juuri loppuajalle, joka nostaa pääomamenojen tasoa. Toinen syy on asuntomarkkinoissa. Väestöltään tasapainoisissa tai väestöltään vähenevissä kunnissa yksityisten vuokraamat asunnot määrittävät markkinavuokratason. Kun omakustannusperusteisesti määritelty taso on korkeampi, kysyntä ohjautuu enemmän edullisempiin asuntoihin, erityisesti, jos asukkaan

asema ja luottotiedot ovat kunnossa. Tilannetta parantaisi, jos vanhojen aravalainojen hoito esimerkiksi laina-ajan osalta olisi nykyistä joustavammin määriteltävissä.

Vuonna 2016 voimaantullut uusi lyhyt korkotukimalli perustuu vanhalle kohdekohtaiselle tarkastelulle ja kohdekohtaiselle, kohtuulliselle vuokratasolle. Mallissa rakennuskustannus määrittelee perittävän vuokran tason ja vuokra sidotaan lainaa hyväksyttäessä tietylle, kohtuuhintaiselle tasolle. Vuokraa voi korottaa vain indeksin muutoksen verran lisättynä enintään 1,5 %-yksiköllä. Lyhyt korkotukimalli on itse asiassa ainoa malli, joka tällä hetkellä varmistaa kohteen kohtuuhintaisen vuokratason koko rajoitusajaksi ja liittää kohteen rakennuskustannuksien tarkastelun muodostuvaan asumiskustannukseen. Malli on kiinnostanut uusia toimijoita, jotka haluavat tulla alalle, mutta joille 40 vuoden sitoutumisaika siihen liittyvien omien varojen keräämisvaikeuksineen ja muine ehtoineen on liian pitkä. Kunnallisten vuokrataloyhtiöiden edustajat ovat ilmaisseet alustava mielenkiintoa lyhyttä korkotuki mallia kohtaan, mutta heiltä saatujen kommenttien valossa eivät kuitenkaan juurikaan ole harkitsemassa mallin käyttöönottoa. Syynä on se, ettei mallin perusteella rahoitettuja asuntojen vuokria voi tasata vanhan arava- ja pitkän korkotukiasuntokannan vuokrien kanssa ja joissa tasaamisen ja tuen tarve kasvaa.

Näyttää siltä, että vanhojen vuokrataloyhtiöiden yksi selviämiskeino korkealle kohoavista vanhojen lainojen pääomakustannuksista ja samaan aikaan ajoittuvista korjauskustannuksista on uusien pitkän korkotuen lainojen ottaminen. Niissä ensimmäisinä vuosina laina ei lyhene juuri lainkaan ja ensimmäisen 15 vuoden aikana vain 10,3 % ja 20 vuoden aikana vain 17,8%. Uusilla korkotukilainoilla lainoitetuilla kohteilla voidaan alentaa vanhojen lainoituskohteiden kuluja. Täten voidaan todeta, että vaikka omakustannusvuokraperiaate on keskeinen valtion tukemaa vuokra-asuntokantaa perusteleva periaate, ei sitä sellaisenaan, kohdekohtaisesti noudateta vaan kyseessä on enemmänkin yhtiötasolla noudatettava periaate. Yhtiö käyttää kaiken perimänsä vuokran asuntojen ylläpitoon.

Edellisen pohjalta voi todeta, että tilastollinen tarkastelu pitkän korkotukijärjestelmän edullista vuokrista on todellakin tilastollinen ja vain tilastollinen. Vertailtaessa uuden korkotuetun asunnon alkuvuokraa vastaavaan kovan rahan kohteeseen on ero vuokrissa merkittävä. On kuitenkin huomattava, että uuden pitkän korkotukilainakohteen alkuvuokra ei sisällä lainanlyhennystä juuri lainkaan (ensimmäisen viiden vuoden aikana lainaa lyhennetään vain 0,44 % vuodessa), kun normaalisti lainojen lyhennys on 3 - 4 %:n luokkaa. Alhaisen yleisen korkotason vuoksi uusiin korkotukilainoihin ei liity valtion maksamaa korkotukea, joten vuokrien tilastolliset erot perustuvat pitkälle keinotekoiseen edullisuuteen, joka saadaan aikaan käytettävissä olevin rahoitus- ja tukikeinoin pitkän lainoitusprosessin tuloksena.

> **Valtion tukemassa tuotannossa päähuomio on kohdistunut kohtuullisten rakennuskustannusten ohjaamiseen ja oikean, kohtuullisen rakennuskustannuksen hyväksymiseen. Menettelyllä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä muodostuvaan vuokraan. Vuokriin vaikuttaa omistajan suorittama vuokrien tasaus, peruskorjauksiin varautuminen ja uusien asuntojen vuokria määrittävä, takapainoinen lainanmaksujärjestelmä.**
>
> **Tehokkain tapa parantaa tilannetta ja keventää hallintoa ja menetelmiä sekä varmistaa kohtuulliset rakennuskustannukset, on laatia realistinen, koko laina-ajan läpinäkyvästi kohtuullinen lainanlyhennysohjelma ja kiinnittää hankkeiden hyväksynnässä enin huomio syntyvään kohdekohtaiseen vuokratasoon, joka on kohtuullinen pysyvästi, eikä vain laina-ajan alkupuolella. Nämä keinot yhdessä pakottavat hakemaan ja löytämään rakentamiselle <u>oikean hinnan</u>.**

Asunto-osuuskunnan rahoitusmalli perustuu tähän ajatukseen. Kohtuuhintaiset asumiskustannukset määrittävät sen, paljonko rakentaminen voi maksaa.

3.6. Yhteisöjen vaikeus kerätä hankkeiden omia varoja

Yksi paljon alaa puhuttanut teema on vuokratalon omistajan rakennushankkeille sijoittamat omat varat ja niistä perittävä korko. Kuhunkin valtion asuntotuotantotukea hakevaan kohteeseen liittyy nimittäin vaatimus omistajan sijoittamasta tai järjestämästä rahoituksesta, joka tarvitaan valtion aiemmin antaman ja nykyään korkotuetun lainan lisäksi. Jos korkotukilainaa on kohteessa 95 % rakennuskustannuksista, on omistajan osoitettava täydentävää rahoitusta puuttuva 5 %. Täydentävä rahoitus on luonteeltaan oman pääoman ehtoista ja jo asuntohallituksen ohjeissa ja lainapäätöksissä oli todettu, ettei sitä saa lyhentää ennen kuin aravalaina on maksettu pois lainaehtojen mukaisessa ajassa. Rajoitusaikana kiinteistön kauppahinta on sidottu näihin omiin varoihin ja niiden määrään.

Yleishyödyllinen toiminta käsitetään alalla pitkälti synonyymina voittoa tavoittelemattoman toiminnan kanssa. Alan toiminnan kannalta olennainen vastausta vaativa kysymys on, mistä voittoa tavoittelematon yhteisö saa nuo tarvittavat omat varansa? Seuraava esimerkki valaiskoon tilannetta. Yleishyödyllinen yhteisö haluaa tuottaa joka vuosi 200 uutta kohtuuhintaista vuokra-asuntoa. Laskettaessa rahoituksen kokonaistarvetta oletetaan asuntojen keskipinta-alaksi 55 m2 ja rakennuskustannuksiksi 3000 euroa/m2. Tästä laskien hankinnan kokonaishinta olisi 33 miljoonaa euroa, josta 5 prosenttia on 1,65 miljoonaa euroa. Alalla on jäänyt ääneen pohtimatta, mistä voittoa tavoittelematon yleishyödyllinen yhteisö generoi joka vuosi 1,65 miljoonaa euroa oman pääoman ehtoista rahaa? Ja kuka antaa sen yli 30 vuodeksi omaksi pääomaksi lainaksi omistamalleen kiinteistöyhtiölle? Eikö jo tässä ole käsitteellinen ristiriita?

Yksi vastaus on, että omistajayhteisö voi ottaa lainaa ja antaa sen edelleen kohteeseen yli 30 vuodeksi. Tähän on todettava kysyen, mikä on se taho joka antaa voittoa tavoittelemattomalle yhteisölle tällaisen lainan yli kolmeksi vuosikymmeneksi ja ilman vakuuksia muiden lainojen lisäksi? Tähänkään kysymykseen ei tunnu löytyvän vastausta.

Vuosikymmenten saatossa asiaa on kuntayhtiöiden taholla hoidettu muun muassa siten, että kunnat ovat antaneet yhtiönsä rakennuskohteisiin joko hyvin halpakorkoista lainaa tai kuntien suoraan budjetistaan antama pääoma on merkitty kiinteistöyhtiöissä rakennusrahastoon. Näissä tapauksissa julkisella sijoituksella ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ole ollut vakuus- tai tuottovaatimuksia. Nykyään kuntien rahoitustilanne on toinen ja myös EU säännökset asettavat rajoituksia kuntien antaman julkisen rahan käytölle. Myös aiemmin kuntien harrastama takauksen myöntäminen on jäämässä pois käytöstä juuri EU säännösten vuoksi. Kuntayhtiöiden pääomahuollon järjestäminen onkin vaikeutunut takavuosien tilanteesta.

Yleishyödylliset yhteisöt ovat historian saatossa järjestelleet tarvittavia puuttuvia omia varoja hyvin monenlaisin järjestelyin ja rahoitustarpeen ovat hoitaneet yhteisöjen omistajia tai asuntoa tarvinneiden työntekijöiden työnantajia lähellä olevat tahot. Ennen vuotta 2000, jolloin yleishyödyllisyyttä säätelevät ja määrittelevät lain kirjaukset tulivat voimaan, lainoituskohteisiin liittyi vain niin sanottuja kohdekohtaisia rajoituksia. Niiden päätyttyä omistaja saattoi myydä talon, ottaa tässä yhteydessä arvonnousun tuottona, maksaa hankkeen omat varat takaisin niitä lainanneille ja sijoittaa osan arvonnoususta takaisin uusien kohteiden omarahoitusosuuden kattamiseen. Pitkään alalla toimineet ovat voineet saada myös jonkin verran lyhytaikaisia rahalaitoslainoja ja osa täydentävästä rahoituksesta on muodostunut yhteisöjen tuloksista.

Vuoden 2000 jälkeen kaikki vapautuvien asuntojen myynneistä tuloutuneet varat ovat jääneet yleishyödyllisiksi nimettyihin yhteisöihin. Tämä on osaltaan vähentänyt omistajien kiinnostusta toimia alalla. Lisäksi mahdollisuudet hankkia rahamarkkinoilta täydentävää omaa rahoitusta näihin yhteisöihin on ollut vaikeaa, koska omistajan antamia sijoituksia ei saa niistä käytännössä ulos, ellei myy koko yhtiötä. Myöskään rahalaitokset eivät voine noudattaessaan hyvää pankkitapaa antaa yhteisöille suuria vakuudettomia lainoja.

Niinpä on todettava, että nykyinen lainsäädäntö ja tapa toimia alalla edellyttäisivät omien varojen hankinnassa käytännön ja arkielämän tasolla sellaisia rahoituskeinoja ja järjestelyjä, joita markkinat eivät tunne. Tilanne onkin johtanut joissakin tapauksissa siihen, että siellä missä omia varoja on lainoin katettu, on lainoja ryhdytty vastoin kohtuuhintaisen lainsäädännön ja tavan henkeä lyhentämään melko pian kun rakennuskohde on valmistunut käyttöönotettavaksi. Tämä on nostanut vuokria ja johtanut tilanteeseen, joissa kohteiden rakennuslaina on lähes kokonaan maksamatta, mutta lain vaatimia omia varoja ei taseesta enää löydy.

Omien varojen ongelman laajuutta ja merkitystä uustuotannon edellytysten luomisessa ei ole tunnistettu riittävän hyvin. On syytä palauttaa mieleen, että vilkkaan vuokra-aravien rakentamisen aikaan voimassa oli hankkeiden lainoitukseen liittyen kolmenlaisia lainoja. Ensisijaislaina haettiin pankista, sen jälkeen tuli kiinnitysjärjestyksessä valtion aravalaina ja hankkeen muut varat eli ns. omat varat katettiin tertiäärilainalla, ns. kolmoissijalainalla, johon ei liittynyt kiinteistökiinnitystä. Lainanantaja antoi varat lainoituskohteen omistaneen kiinteistöyhtiön omistajalle, jolta lainanantaja sai yhtiön antaman kirjallisen takaussitoumuksen tai jonkinlaisen yleispanttauksen. Ja sitten tämä laina välitettiin kohteen rahoitukseen. Kyseessä eivät olleet lainansaajakohteen omistajan tosiasiassa itse sijoittamat, vaan lainaamat varat. Joissakin tapauksissa tertiäärilainan antaja lienee myöntänyt lainan suoraan kiinteistöyhtiölle muuta vakuutta vastaan. Nyt ”omien varojen” korkoon liittyvässä keskustelussa on ollut sellainen sävy, että talon *omistaja* saisi liikaa tuottoa, kun korkona on käytetty 8 %:a.

Keskustelua liian korkeista omistajan saamista tuotoista on käyty jo vuosikausia ja vaadittu koron enimmäismäärän alentamista. Näin on sittemmin tapahtunutkin. Nyt omien varojen enimmäiskorko on alennettu 4 %:iin. Muutoksella on periaatteessa ja teoreettisesti tarkastellen vuokria alentavaa vaikutusta. Toisaalta muutos on edelleen vaikeuttanut toimijoiden mahdollisuuksia saada valtion tukeman lainoituksen lisäksi tarvittavaa muuta rahoitusta.

Omien varojen kerääminen on yksi keskeisimmistä toimijoiden rahoitusongelmista.

Asunto-osuuskuntamalli ratkaisee omien varojen rahoitusongelman, kun asukkaat tuovat hankkeisiin aidon, oman pääoman ehtoisen rahoitusosuuden pysyvästi.

3.7. Tuotontuloutukseen ja sen säätelyyn liittyvät ongelmat

Korkotukilain 24 §:n mukaan yleishyödyllisyys edellyttää, että yhteisö ei tulouta omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, joka on vähintään kaksi prosenttiyksikkö suurempi kuin valtion viiden vuoden obligaatiolainan korko ja jonka laskentaperusteesta ja suuruudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kohtuullisena tuottona valtioneuvoston asetuksessa määritellään enintään 8 %. Sittemmin tuotto on alennettu 4 %:iin. Korkotukilain 27 a §:ssä kunnalle ja muulle julkisyhteisölle tuloutettava tuotto on rajattu samalla tavoin kuin yleishyödyllisten yhteisöjen kohdalla. Aravalaissa on vastaavat säädökset.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen yhtenä tehtävänä on ollut valvoa nimettyjen yhteisöjen ja kuntien omistamien vuokrataloyhteisöjen tuoton tuloutusta omistajilleen. Valvonnan toteuttamiseksi ARA on vahvistanut vuoden 1999 tietojen pohjalta nimettyjen yleishyödyllisten yhtiöiden tuotontuloutuksen laskentaperusteen, joka on siis lähtökohtaisesi ollut se määrä, jonka omistajat ovat yhteisöön sijoittaneet. Tällöin on kyseessä voinut olla osakepääoma, rakennusrahasto tai muu sidotun pääoman erä. Tästä kullekin yhtiölle hyväksytystä laskentaperusteesta laskien yhtiö on voinut tulouttaa osinkona tai konserniavustuksena kunakin vuonna jakokelpoisten varojen puitteissa omistajalleen 8 % veronalaisen tuoton siihen saakka, kun määrä alennettiin 4 %:iin.

Mikäli koko laskentaperusteen mukaista tuottoa ei ole jaettu omistajalle, on jakamatta jäänyt tuotto lisätty laskentaperusteeseen, joka on kasvanut tämän verran alkuperäisestä määrästään. Mikäli nimetty yhtiö tai kunnan omistama yhtiö ei ole jakanut vuosittain kaikkea sallittua tuottoa omistajalleen, on tuotto ollut jaettavissa seuraavina vuosina.

Yleishyödyllisiksi yhteisöiksi on nimetty kaikkiaan vajaat 600 yhteisön, joista 162 yhteisöä on osakeyhtiömuotoisia. ARAn suorittaman Vuosivalvonnan tietojen mukaan esimerkiksi vuonna 2012 tuottoa kertyi jaettavaksi **21,5** milj. euroa ja edellisiltä tilikausilta kertyneet jakamattomat tuotot huomioon ottaen tuottoa oli jaettavissa 110,9 milj. euroa. Tästä määrästä omistajille tuloutettiin tuottoa **8,1** milj. euroa eli huomattavasti alle 8 %.

Vuodelta 2013 laskentaperusteen mukaista tuottoa kertyi jaettavaksi **22,8** milj. euroa ja jakamattomat tuotot huomioon ottaen tuottoa oli jaettavissa 126 milj. euroa. Omistajille tuloutettiin tuottoa **7,7** milj. euroa eli noin kolmannes sallitusta, vuonna 2013 jaettavaksi kertyneestä tuotosta.

Kuntien yhtiöitä seurataan Valtiokonttorin ja ARAn yhteistyöllä SART-tietojärjestelmän avulla. Runsaan 500 yhtiön tiedoista voidaan todeta, että vuosina 2012 ja 2013 osinkoa on jakanut vain kaksi yhtiötä ja vuonna 2014 kolme yhtiötä. Näistäkin kolmesta kaksi on yleishyödyllisiksi nimettyä, joten niiden jakama osinko on jo mukana yleishyödyllisten luvuissa.

Valvontatietojen perusteella voidaan sanoa, että omistajat eivät tulouta läheskään sitä määrää yhteisöihin sijoittamien varojen tuottona, mikä olisi sallittua. Yleishyödylliset yhtiöt tulouttavat vuosittain keskimäärin alle puolet sallitusta, kuntayhtiöt eivät juuri lainkaan.

Entäpä jos yhtiö tulouttaisi jonakin vuonna enemmän kuin sallitun enimmäismäärä 4 % (aiemmin 8 %). Olisiko se sallittua? Jos näin tapahtuisi, niiden yhtiöiden osalta, jotka eivät ole vuosittain tulouttaneet koko tuloutettavissa olevaa määrää, vaan varat on jätetty yhtiöön, olisi tämä täysin sallittua. Varojen jaosta seuraisi vain kumulatiivisesti jaettavissa olevien varojen vähennys ja laskentaperusteen aleneminen, sillä jakamatta jäänyt edellisten vuosien tuotto voidaan nostaa, jos omistaja niin päättää ja yhtiöllä on jakokelpoisia varoja. Kuten edellä todettiin, yhtiöt voivat tuottaa kirjanpidollista, verotettavaa voittoa, vaikka tulot olisivat yhtä suuret kuin menot. Takapainotteiset lainanlyhennykset voivat johtaa siihen, että kirjanpidollinen tulos näyttää verotettavaa voittoa, vaikka vuokratuottoina kertyvät tuotot olisivat yhtä suuret kuin hoito- ja rahoituskulut ja yhtiöön ei kertyisi lainkaan rahoitusylijäämää. Näin voi käydä siksi, että kirjanpidollisen tuloksen eliminointiin käytettävissä olevien poistojen määrä on pienempi kuin tilikauden lainojen lyhennykset ja myös asuintalovaraus on tehty täysimääräisenä jo aiempina vuosina. Jos omistajalle tässä tilanteessa maksettaisiin laskentaperusteen oikeuttamaa tuoton tuloutusta, yhtiö voisi ottaa hoitolainaa ja sisällyttää sen korot ja lyhennykset vuokriin. Näin tuoton tuloutuksen alentaminen 4 %:iin ei välttämättä, hoitolainan lyhennykset ja korot huomioiden, vaikuta vuokria alentavasti.

Toisaalta myymällä yleishyödyllisessä yhtiössä olevaa rajoituksista vapautunutta kiinteistökantaa yhtiöön muodostuisi otaksuttavasti liikevoittoa ja uusia jakokelpoisia varoja, joiden perusteella kumulatiivisesti kertynyttä tuotontuloutusoikeutta voitaisiin hyödyntää ja tulouttaa yhtiöstä likvidejä varoja omistajille.

Tuotontuloutuksesta viime vuosina käyty keskustelu on perustunut jossain määrin puutteelliseen tietoon ja ollut alan toimijoita leimaavaa. Keskustelun perusteella tehdyt johtopäätökset ja toimenpiteet eivät välttämättä johda sellaisiin tuloksiin, joita halutaan tavoitella. Keskustelussa on jäänyt huomaamatta, että omistajien on sallittu nostaa ja tulouttaa yhtiöstä rahaa riippumatta siitä, mitä tarkoitusta varten yhtiössä on rahaa vuokrissa kerätty. Vaikka vuokrissa perittäviä eriä rajoitetaan, omistajan tuotto ei välttämättä vähene. Perittäväksi sallittujen erien rajoittaminen voi rajoittaa vuokataloyhtiöiden toimintaedellytyksiä enemmän kuin omistajan saamaa laskennallista tuottoa. Omille varoille vuokrissa kerättävä 4 % (8 %) on ollut eri asia kuin omistajan oikeus tulouttaa 4 % (8 %) laskettuna tuotontuloutuksen laskentaperusteesta. Jos asia tuntuu monimutkaiselta, niin sitä se todella onkin.

Tuotontuloutuksen säätely on hyvin monimutkaista, mutta ei sellaisenaan kovin vaikuttavaa tai tuloksellista asumiskuluihin nähden.

Vielä olisi syytä muistaa, että rakennuskohteiden lainoitukseen tarvittu täydentävä rahoitus, niin sanotut omistajan omat varat eivät aina ole olleet omistajan omia, vaan hyvin yleisesti ainakin osa näistä varoista on lainattu. Siten niistä maksettava korko ei kerry omistajan eduksi vaan korot kuuluvat rahoitusriskin ottaneelle, rahat vuokrataloyhtiölle tai sen omistajalle lainanneille tahoille. Pienentämällä tuotontuloutuksen prosenttia vuokrat eivät edellä mainituista syistä johtuen välttämättä alene, eikä omistajan saama tuloutuskaan. Alennuksella voi olla sen sijaan vaikutusta ainakin pääomia omistavien tahojen halukkuuteen sijoittaa pitkäaikaisesti kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon. Lisäksi tuottoprosentin alentaminen voi hankaloittaa entisestään niiden pienten toimijoiden toimintaedellytyksiä, joilla on halukkuutta sitoutua pitkiksi ajoiksi alalle, mutta jotka tarvitsevat toimintaan täydentävää vierasta lainapääomaa.

Asunto-osuuskuntamallissa tuotontuloutuksen ongelmat ovat ratkaistavissa yksikertaisella tavalla.

3.8. Valvonta valtion tuen ehtona

EU-valtiotukisäännösten mukaan valtion antamia tukia ja niiden käyttöä ja oikeaa kohdistumista on valvottava tehokkaasti. Seuraavassa lyhyt kuvaus nykyisen lainsäädännön edellyttämästä valvonnasta.

ARA-vuokra-asuntojen käyttöön, luovutukseen, asukasvalintaan sekä vuokrien ja käyttövastikkeiden määrittämiseen liittyy rajoituksia. ARAn tehtävänä on ohjata ja valvoa ARA-asuntokannan käyttöä sekä huolehtia yhdessä Valtiokonttorin kanssa asunto- ja lainakantaan liittyvistä riskeistä. Ohjauksella ja valvonnalla ARA varmistaa, että valtion tuki kohdentuu asukkaille, vuokrataloyhteisöt toimivat valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevien säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti ja yhteisöt eivät tulouta omistajilleen enempää kuin laissa sallitaan. ARAn tehtäviin kuuluvat yleishyödyllisten yhteisöjen ohjaus ja valvonta sekä omakustannusvuokrien määräytymistä koskevien periaatteiden ja asumisoikeuskohteiden käyttövastikkeista annettavien tietojen valvonta. ARAlle kuuluu myös lainansaajien yleinen ohjaus. ARA valvoo valtionapuviranomaisena myöntämiensä avustusten käyttöä. ARA ylläpitää energiatodistusrekisteriä ja valvoo energiatodistusmenettelyä. ARA antaa yleistä ohjausta asukasvalintoihin, mutta asukasvalintojen valvontatehtävä on kunnilla.

ARAn Asuntokanta ja valvonta -yksikössä on yhteensä 16 virkamiestä. Työpanoksesta noin 60 % kohdistuu ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen sekä energiatodistusten ohjaukseen ja valvontaan. Muu osa (40%) työpanoksesta käytetään rajoituksia, purkamisia ja luovutuksia koskevien hakemusten käsittelyyn sekä asuntokannan kehittämishankkeisiin.

Ohjauksessa ja valvonnassa haasteellista on, että kohtuuhintaisesta asuntotuotannosta on säädetty eri vuosikymmeninä eri tavoin. Säännöksiä on välillä tiukennettu ja välillä höllennetty. Tämän vuoksi säännöstö on osin monimutkaista. Myös lainoituksen ehdot ovat muuttuneet eri aikoina, joten samallakin kiinteistöllä sijaitsevien ARA-talojen lainoituksen ehdot voivat vaihdella merkittävästi. Lisäksi ARA-asuntoja omistavaa hyvin heterogeeninen joukko erilaisia yhteisöjä. Ohjauksessa ja valvonnassa onkin huomioitava hyvin monenlaisia omistussuhteita, organisaatiorakenteita ja säännöksiä. Viime vuosina säädetyt uudet säännökset ovat selkiyttäneet etenkin vuokranmääritystä ja ARAn valvontaoikeuksia koskevia säännöksiä ja parantaneet ARAn edellytyksiä toteuttaa tehokasta ohjaus- ja valvontatoimintaa.

ARAn toteuttamassa ohjaus- ja valvontatyössä painotetaan vahvasti ennakoivaa ohjausta. Valvontaresurssit kohdennetaan suunnitelmallisesti koko ARA-kantaan ja valvontaa tehdään asiakirjojen perusteella sekä paikan päällä tehtävien tarkastusten perusteella. ARA järjestää myös koulutusta yhteisöjen edustajille sekä osallistuu asiantuntijana koulutusorganisaatioiden järjestämiin koulutuksiin.

ARA ottaa vuonna 2017 käyttöön uuden tietojärjestelmän, joka mahdollistaa sekä yhteisöjen digitaalisen asioinnin että valvonnan menetelmien kehittämisen. Tietojärjestelmä auttaa toiminnan tehostamisessa, vaikka ARAlla onkin käytössään vähäiset resurssit yhteisöjen ohjaukseen ja valvontaan.

Yleishyödylliseksi nimetyt yhteisöt

Yleishyödylliseksi nimetyn asuntoyhteisön ja konsernin on sitouduttava noudattamaan laissa määrättyjä yleishyödyllisyyden edellytyksiä ja toimittava niiden mukaisesti. Nimetyn yhteisön on ilmoitettava ARAlle etukäteen seikoista, esimerkiksi toiminnan laajentamisesta tai yhtiöjärjestelyistä, joilla saattaa olla vaikutusta yleishyödyllisyyden edellytysten täyttymiseen. Yleishyödyllisiksi nimettyjä yhteisöjä on noin 600.

ARAn tehtävänä on valvoa, että yleishyödylliset yhteisöt täyttävät laissa yleishyödyllisyydelle määritellyt edellytykset ja toimivat niiden mukaisesti. Valvontaa tehdään vuosittain annettavien ilmoitusten ja niihin liittyvien tilinpäätösaineistojen pohjalta. Lisäksi ARA tekee tarkastuksia yhteisöihin. Valvonnassa tarkastellaan yhteisöjen hallintoa ja taloutta, selvitetään yhteisöjen toimintaa ja toimialaa ja yhteisön omistajilleen jakaman tuoton lainmukaisuutta. ARA valvoo tuoton tuloutusta koskevien säännösten noudattamista. Valvontaa varten kuntien omistamat yhtiöt täyttävät vuosittain tilinpäätös- ja muut tarvittavat tiedot Valtiokonttorin ylläpitämään SART-järjestelmään. Yleishyödylliset yhteisöt ilmoittavat tiedot ARAlle vuosi-ilmoituksella. Tuoton tuloutus koskee noin 150 osakeyhtiömuotoista toimijaa.

Viime vuosina on kiinnitetty erityisesti huomiota yhteisöjen varojen sijoittamiseen ja siihen liittyvään riskinottoon. Osalle yhteisöjä on kertynyt likvidejä varoja niiden kerätessä vuokrissa varaumia tulevia peruskorjauksia varten. Näiden varojen sijoittamiseen ja yhteisöjen muuhun riskin ottamiseen liittyen ARA on syksyllä 2014 antanut ohjeen yhteisön toiminnan riskeistä ja varojen sijoittamisesta. Yleishyödylliset yhteisöt ja sijoituspalveluja tarjoavat yhteisöt ovat ottaneet aktiivisesti yhteyttä keskustellakseen ja saadakseen ohjausta varojen sijoittamisessa. ARA on myös pitänyt eri koulutustilaisuuksissa puheenvuoroja sijoitusohjeen tulkinnasta. Vuosi-ilmoitusmenettelyssä tai muuten havaittujen liian riskipitoisten sijoitusten vuoksi on oltu yhteydessä yhteisöihin ja edellytetty varojen uudelleen sijoittamista riskittömämpiin sijoitusmuotoihin.

Yleishyödyllisten yhteisöjen tulee ilmoittaa ARAlle etukäteen seikoista, joilla saattaa olla vaikutusta yleishyödyllisyyttä koskevissa säännöksissä tarkoitettujen edellytysten täyttymiseen. Viimeisten vuosien aikana on tapahtunut muutoksia sekä yhteiskunnallisesti että vuokrataloyhtiöiden hallinnossa. Yhteisöissä on tehty järjestelyjä, joissa erillisiä vuokrataloyhtiöitä on fuusioitu joko

suuremmiksi tai pienemmiksi kokonaisuuksiksi. Yleishyödyllisyyden valvonnassa onkin ollut tarpeen kiinnittää huomiota yritysjärjestelyiden toteuttamistapoihin.

Vuoden 2017 alusta alkaen yleishyödyllisyyttä koskevia säännöksiä tarkennettiin siten, että jos yleishyödyllinen yhteisö ryhtyy säännösten vastaiseen yritysjärjestelyyn, varojen siirtoon tai muuhun toimenpiteeseen, on ARAn kehotettava yhteisöä korjaamaan asiantila asettamassaan määräajassa. Jos asiantilaa ei määräajassa korjata, ARAn tulee antaa tilanteen mukainen käsky korjata asiantila tai kielto jatkaa menettelyä. ARA voi tehostaa käskyä tai kieltoa kieltämällä yhteisöä perimästä vuokrissa hyväksytylle omarahoitusosuudelle laskettavaa korkoa ja kieltämällä yhteisöä tulouttamasta tuottoa. Käsky- tai kieltopäätös on voimassa enintään neljän vuoden ajan ARAn päätöksestä. ARA voi myös lykätä vireillä olevien, yhteisön tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan toisen yhteisön tekemien, valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevien hakemusten käsittelyä. ARA tai Valtiokonttori voi irtisanoa aravalainan, lakkauttaa korkotuen tai periä maksettua korkotukea takaisin tapauksissa, joissa asunnon käyttö tai vuokranmääritys on ollut säännösten vastaista.

Vuokranmääritys

Valtion tuella rakennettuja vuokra-asuntoja eli ARA-vuokra-asuntoja on noin 400 000 asuntoa. ARA-vuokra-asuntoja omistavat kunnat, muut julkisyhteisöt sekä yleishyödylliset yhteisöt. Omistajayhteisöinä on noin 580 yleishyödylliseksi nimettyä yhteisöä ja lisäksi noin 800 kuntataustaista yhteisöä.

Rajoitusten alaisten ARA-asuntojen vuokran määräytyvät ns. omakustannusperiaatteen mukaan. ARAn tehtävänä on vuoden 2014 alusta alkaen ollut antaa yleistä ohjausta omakustannusvuokrien määrittämiseen ja valvoa omakustannusvuokran määräytymistä ja siihen liittyviä menettelytapoja koskevien säännösten noudattamista. Yksittäisen asunnon vuokran kohtuullisuuden arviointi on huoneenvuokralain mukaisesti yleisten tuomioistuinten tehtävä.

Vuokranmäärityksen läpinäkyvyyttä on lisätty säätämällä vuokratalon omistajalle jälkilaskelman laatimisvelvollisuus ja rajoittamalla tuleviin perusparannus-, ylläpito- ja hoitokustannuksiin varautumista. Vuonna 2017 alkavasta tilikaudesta alkaen vuokratalon omistajan on laadittava tilikaudelta tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä kirjanpitoonsa perustuva, koko yhteisöä koskeva ja tasausryhmittäin tehtävä jälkilaskelma. Jälkilaskelman tarkoituksena on osoittaa, että vuokrilla on katettu vain sellaisia menoja, jotka ovat omakustannusvuokraa koskevien säännösten mukaisia. Lisäksi tarkoituksena on lisätä kustannusten vertailtavuutta sekä asukkaiden ja viranomaisen tiedonsaantia. Jälkilaskelmien laatimisella myös vuokrataloyhteisöt itse voivat varmistua siitä, että vuoden vuokratuotot ovat riittäneet kattamaan vuoden kulut. Jälkilaskelman osoittama yli- tai alijäämä vähennettynä varautumiseen kerätyillä varoilla on otettava huomioon seuraavien vuosien vuokria määritettäessä. Jälkilaskelma on tärkeä ohjauksen ja valvonnan työkalu, sillä tällä tavoin voidaan varmistaa omakustannusperiaatteen toteutuminen vuokranmäärityksessä.

Perusparannus-, ylläpito- ja hoitokustannuksiin varautumisen määrää on rajoitettu vuoden 2017 alusta alkaen. Varautumisena kerättävien varojen rajoittamisen tarkoituksena on edistää varautumisen enimmäismäärän yhdenmukaistamista ja siten edistää asukkaiden yhdenvertaista kohtelua. Tavoitteena on myös hillitä asumismenojen nousua ja varmistaa ARA-asuntojen valtion tuen kohdentuminen tarkoituksenmukaisesti. Vuokria määritettäessä varautumisen enimmäismäärä pitää osoittaa erillisellä vuokranmäärityslaskelmiin liitettävällä laskelmalla.

Jos lainansaaja on laiminlyönyt omakustannusvuokran määräytymistä tai siihen liittyviä menettelytapoja koskevien säännösten noudattamisen, ARA voi kieltää lainansaajaa perimästä vuokrissa omarahoitusosuudelle laskettavaa korkoa ja kieltää lainansaajalta tuoton tulouttamisen enintään neljän vuoden ajan päätöksestä. Nämä sanktiot kohdistuvat suoraan omistajaan, joka siis voi menettää mahdollisuuden tuottoihin.

Asumisoikeustalojen käyttövastikkeiden määritys

Asumisoikeus on vaihtoehto asunnon vuokraamiselle ja omistamiselle. Se on asumismuoto, jossa asukkaalla on asumisoikeus rakennuttajayhtiön omistamaan asuntoon. Valtion tuella on rakennettu asumisoikeusasuntoja noin 42 000. Rajoitusten alaisia asumisoikeusasuntoja on 17 yhteisöllä. Omistajista osa on kuntataustaisia osakeyhtiöitä. Asumisoikeuskohteissa on pysyvät käyttö- ja luovutusrajoitukset. Asumisoikeuden haltija maksaa asumisoikeusmaksuna osan asunnon hankintahinnasta, joka on valtion lainoittamissa kohteissa enintään 15 % asuntolainoituksen perustana olevasta hankinta-arvo-osuudesta.

Asumisoikeuden haltijalta voidaan periä kohtuullista käyttövastiketta, joka määräytyy omakustannusperiaatteen mukaisesti. Hoito- ja rahoitusmenojen lisäksi asumisoikeuden haltijoilta voidaan kerätä vastikkeissa etukäteen varoja perusparannuksiin, ylläpito- ja hoitokustannuksiin, tiettyjen myöhemmin erääntyvien lainojen lyhennyksiin ja asumisoikeuksien lunastamisiin.

Asumisoikeuskohteiden käyttövastikkeen taso sijoittuu vapaarahoitteisen vuokratason ja aravavuokratason väliin, koska asumisoikeusjärjestelmässä on piirteitä molemmista järjestelmistä. ARA ohjaa ja valvoo asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeiden määräytymisperusteita ja niistä asukkaille annettavia tietoja. Asumisoikeustalojen asukasvalintoja valvovat kunnat.

Ympäristöministeriö on valmistellut asumisoikeuslain muuttamista pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti. Ministeriö on helmikuussa 2017 pyytänyt lausuntoja asumisoikeuslain luonnoksesta. Lakiluonnoksessa esitetään nopeutusta asukasvalintoihin ja lisäystä asukkaiden mahdollisuuksiin vaikuttaa yhtiön asioihin. Lakiehdotuksen mukaan asukkaiden yhteistyöelimen tulisi voida jatkossa osallistua yhtiötason asioiden käsittelyyn. Lisäksi esitetään muutoksia asumisoikeuskohteiden hallintarakenteiden muuttamiseen ääritilanteissa. Lakiluonnoksessa esitetään, että jatkossa ARA ylläpitäisi asumisoikeuden haltijaksi valinnan valtakunnallista jonotusjärjestelmää ja toimisi valvovana viranomaisena useiden asumisoikeuslain säännösten osalta.

Yhteishallinnon ohjaus

Suuressa osassa ARA-asuntokantaa on vuokratalon omistajan noudatettava yhteishallintolakia. Lakia on noudatettava myös asumisoikeustaloissa ja osassa osaomistustaloja. Yhteishallintolain tarkoituksena on antaa vuokratalojen asukkaille, asumisoikeuden haltijoille sekä osaomistustalojen vähemmistöosakkaille päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia omaa asumistaan koskevissa asioissa ja tätä kautta lisätä asumisviihtyisyyttä sekä edistää talojen kunnossapitoa ja hoitoa. Yhteishallintolain mukainen asukasdemokratia tarkoittaa käytännössä sitä, että asukkailla on oikeus saada tietoa, osallistua valmisteluun, antaa lausuntoja sekä valvoa ja päättää laissa mainituista asioista.

ARAn tehtävänä on antaa yleistä ohjausta yhteishallintolain noudattamisesta. Aluehallintovirasto voi asettaa määräajan, jonka kuluessa omistajan tai hänen edustajansa on tehtävä suoritettava, jos omistaja tai hänen edustajansa laiminlyö hänelle yhteishallintolaissa asetetun tehtävän. Aluehallintovirasto voi tehostaa määräystään myös uhkasakolla. Aluehallintovirasto voi myös oikeuttaa jonkun asukkaista kutsumaan kokouksen koolle käsittelemään yhteishallintolaissa tarkoitettua asiaa.

Ympäristöministeriö julkaisi maaliskuussa 2017 teettämänsä selvityksen yhteishallintolain muutostarpeista ja asukasdemokratian toteutumisesta. Selvityksessä esitetään yhteishallintoon useita uudistuksia, kuten esimerkiksi asukastoimikunnan tehtävien uudelleen määrittelyä sekä tarkennuksia osallistumisrakenteisiin, asukkaiden tiedonsaantiin ja omistajan tiedonantovelvoitteeseen. Selvityksessä esitetään, että yhteishallintolain kokonaisuutta

pohdittaessa olisi syytä arvioida, voisiko ARAlla olla nykyistä vahvempi ja selkeämpi rooli yhteishallinnon toteutumista valvovana viranomaisena vähän samaan tapaan kuin ARAlle on määritelty valvonta- ja tarkastusrooli nykyisessä asumisoikeusasuntoja koskevassa laissa.

Valtion riskienhallinta ja asuntokannan kehittäminen

ARA arvioi investointiavustusta ja uutta korkotukilainaa, pelkkää korkotukilainaa tai takauslainaa hakeneiden yhteisöjen taloudellista tilannetta vuosi-ilmoitusten yhteydessä sähköisesti saatujen tilinpäätös- ja muiden tietojen avulla. Vakavaraisuuden arviointi tehdään osana hakemusten käsittelyä. Arvioinnin tavoitteena on varmistaa hakijan lainanhoitokyky.

Kiinteistökannan kehittämistarpeet ovat viime vuosina muuttuneet. Väestöltään vähenevillä alueilla on tyhjiä asuntoja, kun taas vetovoimaisimmille alueille on tarvetta rakentaa runsaasti uusia asuntoja. ARA tukee kiinteistöjen omistajia sekä uudistuotannossa että vanhan asuntokannan monipuolisessa kehittämisessä. ARA tekee kuntiin ja vuokrataloyhteisöihin ohjauskäyntejä, joiden tavoitteena on ohjata kokonaisvaltaiseen asumisen suunnitteluun ja asuntokannan sopeuttamiseen ja pitkäntähtäimen asumisen strategisten suunnitelmien laatimiseen ja toteuttamiseen. Tavoitteena on uudistaa ja sopeuttaa asuntokantaa nykyiseen tilanteeseen ja tulevaisuuteen. Käytössä olevia keinoja ovat esimerkiksi täydennysrakentaminen hyvän kysynnän paikoille, käyttötarkoituksen muutokset ja talojen purkaminen.

ARA-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksista on säännelty lailla. Sääntelyllä pyritään turvaamaan asuntojen pysyminen omistajilla, jotka tarjoavat asukkaille hyvät ja turvalliset asuinolot. ARA voi tietyin edellytyksin vapauttaa kohteen käyttö- ja luovutusrajoituksista. Luovutustilanteissa ARA nimeää ARA-asuntojen luovutuksensaajat ja määrää alkuperäisellä rajoitusajalla olevien kohteiden korkeimman sallitun luovutushinnan. Vuonna 2016 tehtiin lähes 300 käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista koskevaa päätöstä. Asuntoja vapautettiin rajoituksista 3662 ja lisäksi purkuluvan perusteella vapautettiin 889 asuntoa eli kaikkiaan 4551 asuntoa. Tämä on lähes 900 asuntoa enemmän kuin edellisvuonna. Vuonna 2016 tehtiin yhteensä 91 päätöstä luovutuksensaajasta ja enimmäisluovutushinnasta. Päätökset koskivat yhteensä lähes 12 000 asuntoa. Tämä on yli 9000 asuntoa enemmän kuin edellisenä vuonna.

> **Kaikki mainittu valvonta perustuu pääasiassa EU-valtiontukisäännösten noudattamiseen ja valvonnan tavoitteena on varmistaa, että valtion tuki ohjautuu oikeille tahoille. Alhaisen korkotason vuoksi esimerkiksi vuonna 2016 valtion täytetakaamille korkotukilainoille, joita on yli 10 miljardia, maksettiin noin 5 miljoonaa euroa korkotukea.**
>
> **Asunto-osuuskuntamallissa valvonta on yksinkertaista ja sitä on vähän. Asukkailla on oma intressi ja täydet mahdollisuudet valvoa ja vaikuttaa asumismenoihin.**

3.9. Toimijoiden haluttomuus nykymuotoiseen kohtuuhintaiseen tuotantoon

Aikaisempina vuosikymmeninä yleishyödyllinen vuokra-asuntojen rakentaminen on ollut Suomessa hyvin vireää. 70-, 80- ja vielä 90-luvuilla rakennettiin keskimäärin 10 000 uutta kohtuuhintaista vuokra-asuntoa vuosittain. Tultaessa 2000-luvulle määrä putosi olennaisesti ja on pysytellyt 1500 – 2500 asunnon vuosivauhdissa.

Syitä pudotukseen lienee useita. Rahamarkkinoiden muutokset toivat toimijoiden saataville helposti saatavaa rahaa ja korkotaso aleni pysyvämmin 2000-luvulla. Asuntomarkkinoilla tapahtui tämän johdosta muutoksia ja omistusasuntojen kysyntä ja tuotanto kasvoivat samalla kun kaupungistuminen alkoi kiihtyä. Useat suuremmat yleishyödylliset suuntasivat toimintaansa

vapaarahoitteiseen omistus- ja vuokra-asuntojen rakennuttamiseen. Vuoden 2000 alussa voimaan tulleet yleishyödyllisyyttä määritelleet uudet määräykset ja rajoitukset vähensivät myös halukkuutta tuottaa uusia pitkän korkotuen hankkeita, sillä yhdenkin uuden rajoituksenalaisen kohteen rakentaminen merkitsi pysyviä yleishyödyllisiä rajoituksia koko yhtiön asuntokantaan. Tämä tarkoitti myös tuotontuloutuksen säätelyä koko kantaan 45 vuodeksi, vai yhden uuden kohteen vuoksi.

Toimijoiden haluttomuutta on lisännyt myös edellä kuvattu takapainoinen lainanlyhennysjärjestelmä, joka nähdään rajoituksineen liian riskipitoisena asuntojen tuottamis- ja omistusmallina. Laina-ajan loppupuolella malli ei mahdollista kohtuuhintaista asumista omakustannusvuokraperiaatteella.

Tilanne on johtanut useiden aiemmin hyvin aktiivisten rakennuttajatoimijoiden vetäytymiseen sosiaalisen asuntotuotannon alalta ja jättänyt pääasiassa kunnat tuottamaan kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Kehitys on ollut alan kannalta hyvin valitettava, sillä osaavat rakennuttajaorganisaatiot ovat aiemmin tuottaneet runsaasti kohtuuhintaisia omistus- ja vuokra-asuntoja ja nyt tämä tuotantokapasiteetti on pois alan käytöstä.

Yksityiset yleishyödylliset yhtiöt ovat kuitenkin olleet edelleen kiinnostuneita tuottamaan asumisoikeusjärjestelmän puitteissa uusia asumisoikeusasuntoja. Niiden tuottaminen on rahoituksellisesti helppoa ja kynnys uusien kohteiden käynnistämiseen on matala, koska toimijayhtiö saa kohteissa tarvittavat muun rahoituksen (15 %) suoraan asukkailta rahalaitoksen antaessa loppuosuuden (85 %) valtion täytetakaamana lainana. Syntyvät alkuvuokratkin (käyttövastikkeet) ovat edullisia edellä kuvatun takapainotteisen lainanlyhennysjärjestelmän vuoksi.

2000-luvulla muuttuneen tilanteen vuoksi yleishyödyllinen kohtuuhintainen tuotanto on supistunut huomattavasti samalla kun erilaiset tarpeet kaupungistumisen myötä ovat kasvaneet.

> **Vaikka kohtuuhintaisen tuotannon aikaansaaminen ja sellaisten asuntojen ylläpito ei toimijoita nyt juuri houkutakaan, asukkaat nimenomaan haluaisivat kohtuuhintaisia asuntoja ja sellaisia malleja, joilla kohtuuhintaista tuotantoa olisi aikaansaatavissa. Asunto-osuuskunta tarjoaa mahdollisuuden perustuslain hengessä tukea asukkaiden omatoimisen asumisen järjestämistä.**

3.10. Tuen ohjautuminen ja vaikutus määräaikaista

Valtion ja kuntien antamilla tuilla ja panostuksilla on aina ollut kohtuuhintaisuutta edistävä vaikutus. Valtion tuen turvin on voitu maksaa osa vuokra-asuntojen korkomenoista tai sitten kohteiden tuottamiseen on annettu suoraa avustusta alentamaan rakennus- ja asumiskustannuksia. Kunnat ovat osoittaneet markkinahintaa edullisempia tontteja sosiaaliseen rakentamiseen niin vuokra- ja asumisoikeusasumiseen kuin aiempina aikoina omistusasumiseen joka kerrostalojen tai omakotitalojen rakentamiseen.

Yhteistä näille tuille on, että tuet ovat alentaneet asumiskuluja alkuaikoina, ensimmäisen omistajan ollessa kyseessä. Kun kohteiden käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat päättyneet, on omistaja voinut myydä kohteet markkinahintaan ja saanut viimeistään siinä vaiheessa yhteiskunnan antaman tuen ja hyödyn itselleen. Tuet ovatkin olleet niin sanottuja tuotannon tukia, joiden avulla on pyritty lisäämään ja edistämään uuden tuotannon käynnistymistä. Tukien vaikutus ei ole luonteeltaan pysyvää lukuun ottamatta asumisoikeusasumista, jossa järjestelmään liittyen on ikuiset käyttö- ja luovutusrajoitukset, jotka estävät hyödy siirtymisen asumistoiminnan ulkopuolelle.

4.Tilannekuva

Valtion tukemien asuntojen tuottamisen toimintaympäristö on tällä hetkellä hyvin haastava. Yhteenvetona ja tiivistelmänä edellä esiin tuoduista seikoista voi muodostaa tilannekuvan, jossa yhteiskunta tällä hetkellä pyrkii tavoittelemaan kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Tilannetta sävyttävät seuraavat seikat:

- kaupungistuminen jatkuu voimakkaana ja kaupungistumiseen liittyvä asuminen nostaa kustannuksia.
- Suomessa on takavuosikymmeniin verrattuna paljon enemmän työttömyyttä ja pitkäaikaistyöttömyyttä, lisäksi monet työskentelevät osa-aikaisesti ja on erilaista pienituloisuutta ja syrjäytyneisyyttä. Lisäksi digitalisaation ja robotisaation etenemisen on ennustettu hävittävän noin 30 % nykyisistä työpaikoista ja toimenkuvista. Tämä tilanne ja kehityskuvat yhdessä luovat tarvetta suurelle kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja -kannan määrälle.
- edullista, ikäihmisten tarvitsemien asuntojen tarve kasvaa nopeasti
- Jonot pääkaupunkiseudulla olemassa oleviin kohtuuhintaisiin vuokra-asuntoihin ovat pitkiä ja suhteellisen pieni osuus hakijoista saa asunnon.
- Valtio velkaantumiskehitys jatkuu nopeana, samoin takausvastuiden kasvu. Näihin niukkuutta korostaviin seikkoihin viitataan, kun halutaan kohdentaa sosiaalinen tuotantotuki kaikkein heikoimmassa asemassa oleville.
- Valtion rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistäjänä on supistunut voimakkaasti, vanhoja lainamuotoja kohtuuhintaiseen omistusasuntotuotantoon ei enää ole, vaan asunnontarvitsijat ovat pankkilainoituksen ja markkinaehtoisen asuntotuotannon varassa. Aiemmin tuotettiin 10 000 kohtuuhintaista vuokra-asuntoa vuodessa, nyt noin 2000 asuntoa. Kohtuuhintainen valtion tukema omistusasuntotuotanto lakannut jo aiemmin.
- Matalan korkotason ja lainoihin liittyvän omavastuukoron vuoksi valtion tuotantotukeen ei nyt liity asumiskustannuksia alentavaa elementtiä. Määräaikaisilla käynnistysavustuksilla on tilannetta pyritty hieman parantamaan.
- Kuntien aiempi hyvin aktiivinen rooli kohtuuhintaisen omistus- ja vuokra-asuntotuotannon edistämiseen on surkastunut voimakkaasti. Suuret kaupungit ovat olleet vielä jossain määrin aktiivisia.
- Kohtuuhintainen tuotanto on hyvin vähäistä ja siitäkin kuntien omistamien vuokrataloyhtiöiden osuus 70 – 80%. Yksityiset yleishyödylliset ovat lähes kadonneet kohtuuhintaisesta vuokra-asuntotuotannosta.
- Rakennus- ja tonttimaa myydään markkinaehtoisesti mahdollisimman korkeaan hintaan ja kohtuuhintaiselle tuotannolle on varattu kokonaismääriin nähden niukka tonttikiintiö.
- Valtion vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuottamiseen liittyvä, inflaatioaikakaudelta peräisin oleva lainajärjestelmä on vanhentunut ja tuottaa kustannusongelmia vanhassa asuntokannassa, lisää riskejä ja kokonaiskustannuksia.
- Pitkä laina-aika tuottaa ongelmia myös peruskorjaamisen osalta. Pitkä laina-aika alentaa ensin kustannuksia, mutta pitkän laina-ajan vuoksi on kerättävä varoja tuleviin korjauksiin, joka puolestaan nostaa kustannuksia ja vuokria.
- Rakennuskustannusten hyväksymismenettely on irtautunut muodostuvasta vuokrasta eikä liity asumiskustannuksiin, vaan tilastoihin. Tilanne johtuu asiaan liittyvän ohjausperinteen lisäksi vanhentuneesta lainanlyhennysjärjestelmästä, inflaation mataluudesta sekä alhaisesta korkotasosta.
- Tuotantotuen nykyjärjestelmässä toimijoiden on vaikea kerätä hankkeiden rahoituksen tarvitsemia omia varoja.
- Tuotontuloutuksen säätely ja sen vaikutus vuokrien tasoon on muuttunut vaikeaksi ja vaikutuksiltaan vähäiseksi.

- Nykyinen tuotannon tukijärjestelmä edellyttää laajaa ja työlästä valvontaa, joka on pääasiassa jälkikäteen tapahtuvaa.
- Tuen ohjautuminen ja vaikutus asukkaalle on määräaikaista.
- Vaikka tarpeita olisi paljon, toimijat ovat haluttomia tuottamaan nykyisellä pitkän korkotuen tukijärjestelmällä tuettuja vuokra-asuntoja. Esimerkiksi viime vuosina on tuotettu keskimäärin noin 2000 vuokra-asuntoa, joista kuntien vuokrataloyhtiöiden osuus on 70-79 %. Vuonna 2015 yksityiset yleishyödylliset tuottivat noin 600 asuntoa ja vuonna 2016 enää vain noin 400 asuntoa koko maassa.
- Uusien kohtuuhintaisten asuntojen tuottamisen sijaan yksityiset yleishyödylliset yhtiöt ovat luopuneet omistamistaan kiinteistöistä ja myyneet niitä rajoitusaikana luovutuskorvaushinnoilla eteenpäin ja toimijat ovat siirtyneet pois sosiaalisen asuntotuotannon alalta ja muuttuneet voittoa tavoitteleviksi kiinteistösijoitusyhtiöiksi.
- Muutosten seurauksena alaa koskeva valvonta on kohdistunut entistä enemmän kuntien omistamiin yhtiöihin.
- Kun kohtuuhintainen asuntotuotanto ja asuntokanta suunnataan kaikkein pienituloisimmille ja asuntomarkkina-asemaltaan heikoimmassa asemassa oleville ja kun tarpeita on paljon, jää hyvin suuri asunnontarvitsijajoukko kohtuuhintaisen asumisen ulkopuolelle. He joutuvat hakemaan asumiseensa ratkaisua vapailta asuntomarkkinoilta, jotka kaupungistumis- ja kysyntätekijöiden vuoksi ovat luonteeltaan kohoavien asumiskustannusten markkinoita.
- Kun kohtuuhintainen tuotannon tukijärjestelmä tuottaa vähän kohtuuhintaisia asuntoja, on yhteiskunnan tuki asumiskulujen kohtuullistamiseen järjestetty kysyntätukien, asumistuen ja sitä täydentävän toimeentulotuen avulla. Näiden tukien kokonaismäärät ovat olleet voimakkaassa kasvussa, mikä on osaltaan vaikuttanut julkisen talouden rasitukseen, verojen korottamiseen ja velkaantumiseen ulkomaille. Tämä noidankierre on heikentänyt kansantalouden kilpailukykyä ja osaltaan luo kannustinloukkuja, jotka voivat vähentää halukkuutta esimerkiksi palvelualojen työpaikkojen vastaanottamiseen.

Kun arvioidaan suomalaisia asuntomarkkinoita voimakkaan kysynnän alueilla, on yhtenä keinona esitetty valtion tukemien vuokra-asuntojen määrän kasvattamista. Tämä varmasti osaltaan voi auttaa kaikkein kiireisimmässä asunnontarpeessa olevien tilannetta. Toisaalta suuret kaupungit kasvavat nopeasti ja kaikenlainen asuntojen rakentaminen on tarpeen. Vaikka valtion tukemia vuokra-asuntoja tuotettaisiin paljonkin lisää, se ei helpota niiden asunnontarvitsijoiden tilannetta, jotka muuttavat työn perässä kaupunkiin ja jotka eivät ole kiireisimmässä asunnontarvitsijaryhmässä tulojen tai varallisuuden vuoksi. Heille tarvittaisiin kohtuuhintaista asuntotuotantoa, muuta kuin nykyisenkaltaista *social housing*-tyyppistä asumista, jossa asuntotuotanto kohdistuu rajatulle, kaikkein pienituloisimmalle asunnontarvitsijaryhmälle.

Kohtuuhintaisen tuotannon lisäämiseksi pitkän korkotukijärjestelmän asukasvalintaehtoja voitaisiin tietysti ajatella väljennettävän, jolloin lainamuotoa voitaisiin suunnata laajemmin. Väljennyksestä ei toisaalta olisi kovin paljoa apua, sillä pitkän korkotukimallin käyttö on supistunut pääasiassa suurimpien kaupunkien kuntayhtiöiden lainamalliksi eivätkä yksityiset yleishyödylliset näytä olevan palaamassa lainanottajiksi. Käytön väljentämisen ongelmiksi voisivat tulla myös EU-valtion tukisäännökset sekä valtiontalouden reunaehdot.

Valtaosa kaikesta asuntotuotannosta on säätelemätöntä ja vapaasti hinnoiteltua asuntotuotantoa. Tämä tuotanto ja sen kustannustaso on tärkein kustannustekijä suomalaisessa asumisessa. ARA-asuntotuotannon vuoden 2016 hankkeiden hintoja katsomalla voidaan verrata hinnaltaan säännellyn tuotannon kustannuksia vapaarahoitteiseen tuotantoon. Vuokratontilla sijainneiden ARA-hankkeiden keskihinta Helsingissä viime vuonna oli 3480 €/m2 ja omistustontilla sijaitsevien hankkeiden keskihinta oli 3780 €/m2. Myytävien vapaarahoitteisten asunto-osakeyhtiöiden keskihinta puolestaan oli 4980 €/m2, joka on samalla ollut se kustannuspohja, josta lasketaan uusiin asuntoihin muuttavien pieni- ja keskituloisen asumismenot. Ja asumisen tukimenot.

Vuonna 2016 Suomessa maksettiin asumistukea 680 000 henkilölle. Asukkaiden ja laajaa tukea maksavalle yhteiskunnalle oli eduksi, jos tämän asumistukea saavan asukaskunnan asuminen perustuisi ARA-hankkeille tyypilliseen tuotantokustannukseen, noin 3500 €/m2 eikä noin 5000 €/m2 kustannustasoon.

Kuntasektorilla monet itsestään selvinä pidetyt peruspalvelut, kuten kunnallistekniikka ja -infra, vesilaitos tai vaikkapa julkiset kiinteistöt ovat kuntien itsensä tuottamia tai yksityisiltä tilaamia. Sote-uudistuksessa mietitään, mikä osuus yksityisillä palveluilla voisi olla palvelutuotannon kokonaisuudessa. Asuntokysymyksessä tulisi miettiä päinvastoin, mikä on uuden kunnan rooli ja mikä osuus asuntotuotannosta olisi mielekäs hoitaa – jos ei julkisen toimijan itsensä, niin kuitenkin julkisen rahoitus- ja säätelyjärjestelmän *kautta* siten, että järjestelmä toimisi välittäjänä tai järjestelijämekanismina, joka välittäisi kohtuuhintaisen rakennustuotannon hinnan sellaisenaan perusteeksi pieni- ja keskituloisten omistusasumisen tai senkaltaisen mallin asumiskustannuksiksi (publig housing). Aiemmin edellä todettiin, että takavuosina tällaisia toimivia malleja on ollut aktiivisessa käytössä. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan osuuskuntaa tällaisena kohtuuhintaisen asumisen välittäjämekanismina, jossa kansalaiset itse, ohjattuina ja autettuina, voisivat järjestellä asumistaan perustuslain takaamassa hengessä.

5. Osuuskunnat hallinto- ja rahoitusmuotoina

Asumisen rakentaminen, omistaminen ja rahoitus on järjestetty eri puolilla maailmaan erilaisin, toisistaan poikkeavin keinoin. Erot eri maiden toimintavoissa johtuvat pitkälti erilaisista taloudellisista, sosiaalisista, kulttuurisista ja yhteiskuntamuotoon ja päätöksentekoon liittyvistä erityispiirteistä. Olosuhteiden muuttuessa myös mallit ja tavat ovat kaikkialla hitaassa muutoksessa. Osuuskuntamallia on käytetty paljon ympäri maailmaa ja Euroopassakin se on ollut suosittu. Esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Itävallassa mallia on hyödynnetty paljon. Esimerkiksi Itävallassa asunto-osuuskuntia on ollut ainakin 1800-luvulta lähtien. Amerikassa ensimmäinen asunto-osuuskunta perustettiin vuonna 1752.

Pellervon taloustutkimus PTT on toteuttanut Rakli Ry:n aloitteesta asunto-osuuskuntia koskevan tutkimuksen. Marraskuussa 2016 julkaistu tuore tutkimus on erinomainen katsaus teemaan ja tutkimuksen ja siihen liittyvän raportin on laatinut liiketaloustutkija, KTT Heidi Forsström-Tuominen. Tutkimuksessa esitetään myös käytännön toteutusvaihtoehtoja osuuskunta-asumiselle lähinnä vapaarahoitteisten mallien, joihin ei liity valtion tukea. Tutkimushankkeen rahoittajia ja yhteistyökumppaneita olivat RAKLI ry, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Ympäristöministeriö, Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja MAL-verkosto sekä Pellervo-Seura.

Tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä asunto-osuuskuntarakentamisesta ja -asumisesta nyky-ympäristössä ja -yhteiskunnassa sekä kartoitettujen tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan muodostaa ja kuvata uusi asunto-osuuskuntamalli tai -mallit. Tutkimuksella oli kolme alatavoitetta. Ensimmäisenä alatavoitteena oli kartoittaa kansainvälisiä kokemuksia asunto-osuuskunnista ja verrata niitä Suomessa aikaisemmin käytettyihin malleihin.

Toisena alatavoitteena oli kartoittaa toimintaympäristön ja yhteiskunnan muutokset ja asunto-osuuskuntiin liittyvät tarpeet ja mahdollisuudet eri sidosryhmien näkökulmasta Suomessa. Kolmantena alatavoitteena oli edellisten alatavoitteiden kartoituksen perusteella muodostaa asunto-osuuskuntamalli tai -mallit.

Tutkimusmenetelminä tutkimuksessa käytettiin 1) systemaattista katsausta olemassa olevaan kansainväliseen kirjallisuuteen, 2) sidosryhmien kuulemista ja haastatteluja sekä tämän pohjalta 3) yhteiskehittelyä, jossa sidosryhmiä osallistettiin kehittämiseen.

5.1. Asunto-osuuskuntamallien taustaa

PTTn tutkimuksessa todetaan, että

> *”Rakentamisen ja asumisen mallit ovat historiallisia ja sosiaalisia rakennelmia. Ne ovat riippuvaisia sekä ajasta että paikasta ja muuttuvat niiden myötä…Mallien hyödyntäminen rakentamisessa ja asumisessa on vahvasti kytköksissä maakohtaiseen historiaan sekä yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin muutoksiin. Siksi asunto-osuuskunnilla on erilainen rooli ja maine eri maissa. Vaikka Suomessa asunto-osuuskuntarakentaminen ja -asuminen ovat olleet lähes olemattomia, Euroopassa ja maailmalla ne ovat suosittuja.*
>
> *Niissä maissa, joissa asunto-osuuskuntamalleja on hyödynnetty aktiivisesti, voidaan tunnistaa mallin suosioon vaikuttaneita yhteiskunnallisia ja sosiaalisia muutoksia. Niitä ovat erityisesti asuntopula, rahoitustarve sekä muutokset väestössä ja sen rakenteessa. Vanhemmat asunto-osuuskunnat syntyivät vastauksena nopeaan kaupungistumiseen ja asuntopulaan. Teollisen vallankumouksen aikana väestö muutti kaupunkeihin ja syntyi tarve uusille asunnoille. Monissa artikkeleissa mainitaan*

myös asunto-osuuskuntien keskeinen rooli toisen maailmansodan jälkeen, jolloin talous oli vaikeuksissa ja asuntokurjuus oli suuri. Tällöin asunto-osuuskunnat tarjosivat köyhille ja työläisille mahdollisuuden vaikuttaa omaan asumiseensa yhteisen omistajuuden kautta.

Asuntopulan ja -kurjuuden lisäksi asunto-osuuskuntamallien suosioon on vaikuttanut rahoituksen saatavuus. Julkiset ja yksityiset rahoitusmahdollisuudet ovat monesti rajalliset eikä yksilöillä itsellään välttämättä ole tarvittavaa pääomaa ostaakseen tai rakentaakseen oman kotinsa. Yhdistämällä voimavaransa ja muodostamalla osuustoiminnallisen yhteisön yksilöt mahdollistivat rahoituksen saatavuuden. Historiallisesi tarkastellen asunto-osuuskunnat ovatkin olleet merkittäviä välineitä asunnon rakentamisen rahoittamiseksi. Edelleen monissa maissa asunto-osuuskunnat ovat keskeisessä asemassa rakentamisen rahoituksen mahdollistajana.

Lisäksi asunto-osuuskuntamallien hyödyntämiseen ovat vaikuttaneet muutokset väestössä ja sen rakenteissa. Erilaisille ja eri elämäntilanteessa oleville ihmisille on luotu erilaisia asumisvaihtoehtoja. Erityisesti väestön ikääntyminen ja maahanmuutto ovat asettaneet sellaisia haasteita asumiselle, jotka ovat luoneet tarpeen muodostaa uusia asumisen malleja ja mahdollisesti lisänneet asunto-osuuskuntien kysyntää."

PTTn raporttiin on koottu systemaattinen kirjallisuuskatsaus kansainväliseen asunto-osuuskuntakirjallisuuteen. Seuraavassa joitakin poimintoja katsauksen sisältämään kirjallisuuteen ja siinä esiin nousseisiin, maakohtaisiin havaintoihin, jotka luonnehtivat osuuskuntaa. **Katsauksesta käy ilmi myös se, että asunto-osuuskunnat ovat laajasti omaksuttu kohtuuhintaisen asumisen toteutustapa ympäri maailmaa.** Ensin näkökulmia erilaisiin malleihin ja organisointitappoihin.

- Rahoitusosuuskunta: yhteisö hankkii rahoituksen ja jakaa sen jäsenilleen asunnon ostamista tai rakentamista varten (Australia)
- Jäsenten yhteisö omistaa kiinteistön muodollisesti ja jäsenet yhdessä päättävät ylläpidosta, investoinneista ja niihin liittyvistä maksuista (Ruotsi)
- Asunto-osuuskunnat kansalaisten työkaluina yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. Asunto-osuuskunta hallitsee kiinteistöä (Slovenia)
- Jäsenet omistavat osuuden, joka antaa oikeuden asua tietyssä asunnossa ja osallistua osuuskunnan toimintaan. Jäsenet toimivat yhdessä asumisen kehittämiseksi (Portugali)
- Alkaa yksilöistä, joilla on yhteinen tavoite, jota ei voi saavuttaa yksin. Usein yhteisö on jo olemassa ennen asunto-osuuskuntaa. Osuuskunta on väline eikä lopputulos itsessään. Mahdollista rakennetta tärkeämpää ovat sosiaaliset siteet jäsenten välillä ja jäsenten osallistumisen rakentaminen (Saksa)
- Asunto-osuuskunnissa on kolme tasoa: 1. Paikallinen asunto-osuuskunta. Omistaa ja johtaa omia asuntojaan ja rakennuksiaan, joissa osuudenomistajat asuvat. Itsenäinen, itse hallittu, laillinen ja taloudellinen yksikkö. Yhteisöllä yksinoikeus tehdä päätöksiä omasta kiinteistöstään. Jäsenet valitsevat hallituksen ja järjestävät haluamansa työt ja tehtävät. 2. Alueellisesti organisoitu asunto-osuuskunta-yhdistys. Paikalliset asunto-osuuskunnat ovat yhdistyksen jäseniä ja yhdistys tarjoaa palveluita talouteen ja lakiin liittyen. Päätavoitteena on rakentaa ja tarjota uusia asuntoja jäsenille. 3. Kansallisen tason katto-organisaatio, joka osallistuu keskusteluun asuntopolitiikasta. Alueellisesti organisoidut asunto-osuuskunnat tekevät tiivistä yhteistyötä kuntien ja valtion kanssa. Kuntien edustaja on yhdistyksen hallituksessa, suurin osa pääomasta tulee valtionpankin lainoina. Muuttaessaan pois asukas saa takaisin talletuksensa ja asunto jaetaan eteenpäin (Norja).
- Asukkaat maksavat 50 – 70 % markkinahintaa halvemman hinnan asunnostaan (Portugali)

- Asukkaiden osallistuminen ja kontrolli: Asukkaat osallistuvat suunnitteluun (projektin ja rakennuksen), jäsenten valitsemiseen ja projektin johtamiseen (Kanada)
- Asunto-osuuskunnat ovat erilaisia keskenään tavoitteidensa, toimintojensa ja lopputulosten suhteen. Itsenäiset osuuskunnat ja katto-organisaatio (Australia)
- Asuntoa ei voi myydä tai siirtää itse esim. ystävälle. Jos joku lähtee, asunto-osuuskunnan jäsenten jonosta seuraava saa asunnon (Kanada, Amerikka)
- Kaksi osapuolta: julkinen ja yhteisöt. Julkinen puoli tarjoaa teknistä ja organisatorista apua ja toimii välittäjänä osuuskunnan ja yksityisten etujen välillä (Brasilia)
- Kolme eri asunto-osuuskuntamuotoa: 1. Hallintaoikeusasunto-osuuskunnat, organisoidaan kiinteistöjen kollektiiviseen omistajuuteen ja johtamiseen. 2. Rahoitusosuuskunnat. Tarjoavat lainoja rakentamiseen ja korjaamiseen. 3. Rakennusasunto-osuuskunnat. Rakentavat asuntoja jäsenilleen ja osallistuvat maankäytön kehittämiseen (Intia).
- Laillinen kokonaisuus, joka omistaa kiinteistön, joka koostuu yhdestä tai useammasta rakennuksesta ja asukkaiden yhteisistä tiloista. Jäsenyys perustuu osuuden ostoon. Jokaiselle jäsenelle taataan asunto, samanarvoinen päästy yhteisiin tiloihin ja oikeus äänestää hallituksen jäsenistä. Hallitus johtaa osuuskuntaa. Ihmisten panos ja vapaaehtoisuus. Valtio osallistuu erittäin rajallisesti (Palestiina).
- Asukkaat omistavat osuuskunnan. Osuus antaa oikeuden asua asunnossa. Jäsen voi myydä asuntonsa, mutta osuuskunta voi rajoittaa sitä, kuka hyväksytään jäseneksi (Norja).
- Jäsen ostaa osuuden ja saa ajallisesti rajoittamattoman oikeuden asuntoon. Kuukausittainen maksu, joka koostuu pääoman ja ylläpidon kustannuksista ja määräytyy osuuksien mukaan. Muodollisena omistajana toimii osuuskunta. Osuuskunnalla voi olla oma velka, joka katetaan jäseniltä perittävällä maksuilla. Vaikka jäsenet eivät muodollisesti omista itse asuntojaan, on heillä oikeus esimerkiksi remontoida. Hallituksen on hyväksyttävä uudet jäsenet. Myös vuokraamisesta tarvitaan hallituksen päätös (Ruotsi).
- Jäsenet omistavat kiinteistöt kollektiivisesti. Mahdollisen myynnin yhteydessä saa vain saman summan, minkä on sijoittanut itse ostaessaan (Amerikka).
- Asunto-osuuskunnan muodostuminen alkaa vapaaehtoisen ryhmän muodostamisesta. Valtio tarjoaa maata alennetulla hinnalla tai lainaa rahaa rakentamiseen. Myynnin ja vuokraamisen rajoitukset. Ei voi myydä kenelle tahansa tai vuokrata itsenäisesti (Hong Kong).
- Asunto-osuuskunta on sekä jäsenorganisaatio että liiketoimintaa harjoittava yritys. Osapuolina (1) asukkaat, (2) asumisen johtajat ja (3) poliittiset päätöksentekijät. Osuuskuntamalli väline asukkaiden ja valtion välillä. Asukkaat keräävät sosiaalista pääomaa, joka kytkee heidät keskeisiin resursseihin ja päätöksentekoon. Asunto-osuuskunnat rakentuvat sosiaalisten siteiden ja yhteisen paikkaidentiteetin varaan. Osallistuminen ja kollektiivisen toiminnan ”alhaalta-ylös” -kulttuuri. Suora jäsenten osallistuminen tai edustuksellinen demokratia, jossa jäsenillä äänestysoikeus vuosittaisessa jäsenkokouksessa (Itävalta).
- Yhdistysperusteinen asumisen malli. Osuuskunta tai paikalliset sivuliikkeet omistavat kiinteistön. Valtion tuet. Jäsenet ovat yhteisessä vastuussa lainoista. Maksimihinta määräytyy joko alkuperäisten kustannusten, verotusarvon tai markkina-arvon perusteella (Tanska).
- Jäsenillä on mahdollisuus toimia hallituksessa ja komiteoissa, organisoida sosiaalisia tilaisuuksia ja avustaa operationaalisissa tehtävissä. Perustuu vapaaehtoisuudelle, panoksena aika (Kanada).
- Malli matkii omistusasumista, mutta kohtuuhintaan. Yhdessä omistettua ja johdettua asumista. Jäsenten valinta ja valvonta. Asunnon kokoon perustuva kuukausimaksu, joka kattaa asumisen ja pääoman kulut ja sijoitukset reservivaroihin. Hallintovastuu: jokainen jäsen kuuluu osuuskuntaan, yksi ääni per jäsen, jäsenet valitsevat hallituksen, hallituksessa voi olla ulkopuolisia jäseniä, hallitus on vastuussa johtamisesta ja ylläpidosta. Pääoma:

Osuuden hinta määrätty, ei henkilökohtaista vastuuta velan takaisinmaksun laiminlyönnistä osuuspääoman menettämisen lisäksi. Hallussapitoaika: Sidoksissa osuuden omistamiseen, jäsensopimuksen noudattaminen takaa elinikäisen hallintaoikeuden ja etuoikeuden siirtää osuus perheenjäsenelle. Asukkaiden valinta: Taloudellinen kyky ostaa osuus ja maksaa kuukausimaksu. Asukkaan on oltava osuuskunnan tai yhdistyksen jäsen ja täytettävä osuuskunnan hallituksen asettamat kriteerit (Amerikka).

- Omistusmuotoinen asuminen, joka perustuu yhteisöllisyydelle (Ruotsi).
- Liiketoimintaa, jota se käyttäjät kontrolloivat. Demokraattinen organisaatio, jonka tuotot ja pääoma kuuluvat jäsenille. Osuuskunnat sisältävät tyypillisesti asukkaille suunniteltuja palveluja (Minnesota, Missouri, Wisconsin ja Iowa).
- Mallien lähtökohtana oikeuden ja velvollisuudet. Asukkaan on oltava osuuskunnan jäsen ja maksettava osuudestaan maksu. Asukas voi myydä osuutensa markkinahintaan. Osuuskunnan on hyväksyttävä uusi asukas jäseneksi. Asunto-osuuskuntayhdistysten säännöissä ohjeellisia määräyksiä hinnoista (Ruotsi ja Suomi).
- Osuustoiminnan periaatteiden perusteella toimiminen. (1) vapaaehtoinen ja avoin jäsenyys, (2) demokraattinen jäsenhallinto, (3) jäsenten taloudellinen osallistuminen, (4) osuuskunnan itsenäisyys ja omatoimisuus, (5) koulutus ja tiedonkulku, (6) osuuskuntien välinen yhteistyö ja (7) mielenkiinto yhteisöä ja kestävää kehitystä kohti. Kollektiivinen omistajuus. Osuuden hintaa on rajoitettu. Jäsenillä oikeus siirtää osuus perheenjäsenelle (Amerikka ja Kanada).
- Limited equity -malli tarkoittaa, että osuuden hintaa on rajoitettu (Amerikka).
- Demokraattisesti organisoituja, itsehallittuja ja kollektiivisesti johdettuja asumisyhdistyksiä. Valtiosta erillinen malli. Norjassa ja Ruotsissa jäsenillä on oikeus myydä osuutensa. Näin ei ole esimerkiksi Saksassa yleisessä mallissa, joka muistuttaa enemmän vuokramallia. Limited equity -malli tarkoittaa, että osuudella on hintakatto. Ruotsissa ja Norjassa osuuden voi myydä markkinahintaan (Ruotsi, Norja).
- Jäsenten autonomia ja itsehallinto (Kanada).

Seuraavassa luetellaan PTTn raportin sisältämän kansainvälisen kirjallisuuskatsauksen esiin nostamia asunto-osuuskuntiin liittyviä kannustimia, esimerkiksi taloudellisia tai sosiaalisia.

- Yksilöiden yhteisiin intresseihin liittyvät kannustimet (esim. asumiseen liittyvät, etniset, ammatilliset, uskonnolliset, virkistystoimintaan liittyvät) (Australia).
- Päätösvalta ja vastuu kiinteistön hoitamisesta ja muista asioista. Taloudellinen hyöty säästön muodossa (Ruotsi).
- Asukkaiden tehokas kontrolli kiinteistöstä ja asuinolosuhteiden ja elämänlaadun paraneminen (Portugali).
- Osuuskunta takaa asumisturvan eikä kiinteistön tai sen osan myyminen tule kyseeseen. Myös vuokraamisen mahdollisuutta on rajoitettu. Alkuperäistä yhteisöä suojellaan asettamalla selkeät rajat sille, mitä voidaan muuttaa sekä jäsenten että taloudellisten seikkojen suhteen. Kiinteistön arvon nousulla ei ole vaikutusta, sillä jäsenet investoivat summan osuuskunnan osuuksiin ja saavat vuosittaisen ylijäämän palautuksen (yleensä määrätty osuus 2-4 %). Jos jäsen lähtee, hän saa vain alkuperäisen summan takaisin. Voiton tavoittelu on mahdotonta. Samalla konfliktit vähentyvät (Saksa)
- Hyvien fyysisten ja henkisten olosuhteiden luominen ja säilyttäminen. Kohtuuhintaisuuteen pyrkiminen. Asumisen pysyvyys ja turva. Moninainen sosiaalinen rakenne asunto-osuuskunnissa (Norja).
- Edulliset mutta laadukkaat asunnot (Portugali).

- Kannustimina tarpeisiin vastaaminen. Edullisuus ja taloudellinen säästö. Asumisen pysyvyys ja turva. Sosiaalisuus ja yhteisöllisyyden tunne. Tarkoituksenmukaisuus erilaisille asuinkunnille. Pääsy vammaisille (Kanada).
- Taloudellinen hyöty (Australia).
- Vastikkeet perustuvat kuluille, jolloin syntyy pyrkimys tehokkuuteen. Asumisen turvallisuus ja varmuus (Kanada, Amerikka).
- Demokraattinen päätöksenteko ja osallistuminen sekä vaikuttaminen omaan asumiseen (Brasilia).
- Voimaantuminen ja itsenäisyys (Intia)
- Vähäisemmät kulut kuin vuokra- tai omistusasunnoissa samalla alueella. Rajoitettu myyntihinta. Samat veroedut kuin muissa omistusasunnoissa. Kustannusperusteiset maksut lisäävät pyrkimystä alhaisiin asumiskustannuksiin (Amerikka).
- Itsessään vastuullisuuteen kannustava malli. Osuuden omistus kannustimena. Pääomasijoitukset rakentamiseen ja uudistamiseen. Ryhmätoiminta elinolojen parantamiseksi. Omistajuuden tunteen luominen. Elinikäisen asunnon lupaaminen, oikeus varata asunto perheenjäsenelle (Amerikka).
- Valtio voi tarjota kannustimeksi rakennettavaa maata tai matalan koron lainoja (Intia)
- Osuuden myyjä saa taloudellisen ylijäämän osuudestaan myytyään asuntonsa. Laissa kirjoitetut säännöt ja sanktiot ovat mahdollisia (vrt. asunto-osakeyhtiö) (Ruotsi ja Suomi).
- Jäsenkontrolli: Asukkaat kokevat toimintansa suorat vaikutukset kuluina ja kiinteistön kunnon kautta (Amerikka).
- Jäsenten mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua omien asioidensa hoitamiseen (Kanada).

Vielä voidaan todeta PTTn raportin sisältämän kansainvälisen kirjallisuuskatsauksen esiin nostamia asunto-osuuskuntiin liittyviä, maakohtaisia havaintoja asunto-osuuskuntien hyvistä puolista tai vaikutuksista.

- Yksilöiden mahdollisuudet saada lainaa asunnon ostamiseen kasvavat. Asunto-osuuskunnilla voi olla positiivinen vaikutus talouden kehittymiseen (Australia).
- Asukkaat saavat lisää vaikutusmahdollisuuksia ja oman asunnon. Asukkaat voivat hyötyä myös taloudellisesti (Ruotsi).
- Eri sukupolvien tarpeiden huomioiminen yhteisasumisen avulla (Slovenia).
- Helppo ratkaista asuntoon ja yhteisiin tiloihin liittyviä ongelmia. Paikalliset asuntotarpeet tiedetään hyvin. Sosiaalisen pääoman hyödyntäminen luo lisäarvoa. Paikallisen kestävän kehityksen vahvistaminen. Hävittää asuntomarkkinoiden epäonnistumisen ongelmaa, luo vastuuta ja luottamusta (Portugali).
- Yksilöiden elämäntapojen, paikallisten yhteisöjen ja organisaatioiden rikastaminen. Alhainen asukkaiden vaihtuvuus. Vastavuoroinen auttaminen arjen asioissa (Saksa).
- Vaihteleva asuntokanta (erilaisia asuntoja tarjolla). Ihmisillä mahdollisuus omistaa oma asunto. Osallistuminen. Paremmat fyysiset ja sosiaaliset ympäristöt/alueet. Paikallinen identiteetti (Norja).
- Ekologiset edut. Taloudelliset edut (Portugali).
- Yksilöllisten tarpeiden täyttäminen. Asukkaiden kontrolli omasta asumisesta. Sitoutuminen (Kanada).
- Sosiaalisten ja taloudellisten ulottuvuuksien yhdistäminen. Omistajuuden tunne (Australia).
- Osallistuminen. Itsemääräämineni. Asumisen laadun paraneminen. Elämänlaadun paraneminen (Kanada, Amerikka)
- Rakentavat yhteisöjä. Mahdollistavat rahoituksen. Oma-apu (Ruotsi, Intia, Amerikka)
- Paikallisten yhteisöjen tarpeisiin vastaaminen. Perheiden tarpeiden täyttäminen. Oman paikan ja kuulumisen tunne. Korkea osallisuus. Sosiaalisesti hyväksytyksi tuleminen.

Kunnioitus ja henkilökohtainen ylpeys. Sosiaalinen mix. Asuntojen edullisuus. Joustavuus (Palestiina).

- Hinnannousua on rajoitettu. Kokonaisvaltainen ja pitkäaikainen ratkaisu moniin ongelmiin. Kohtuuhintaisuus. Edullisemmat lainat. Alhaisemmat toimintakulut. Kodista ja sen kunnosta huolehtiminen. Vahvistunut yhteisöllisyys. Osallistuminen yhteisön toimintaan. Alhainen vaihtuvuus. Sosiaaliset edut. Vähemmän ongelmia rikollisuuden ja huumeiden kanssa. Pitkäaikainen asuminen. Korkeampi elämänlaatu (Amerikka).
- Vähentää kustannuksia vähentämällä lainaan ja spekuloiviin toimijoihin liittyviä transaktiokustannuksia. Alhaiset asumisen kustannukset. Vähäinen vaihtuvuus. Yksilöille tulee säästöä, sillä laina- ja spekulaatiokulut minimoitu ja yksilö voi käyttää säästyneet rahat muihin investointeihin (Amerikka).
- Positiivinen vaikutus elämänlaatuun ja yksilön käsitykseen itsestä. Omistajuuden tunne projektista ja osuuskunnasta sekä sen rakennuksista (Norja).
- Alhaiset transaktiokustannukset. Alhaiset lainakustannukset (Ruotsi).
- Asukkailla enemmän kontrollia kuin vuokra-asumisessa. Yhteisö, jonka jäsenet tukevat toisiaan. Kollektiivinen itsevarmuus ja voima. Pysyvyys, jota vuokra-asuminen ei tarjoa. Asumiskustannukset ovat kohtuulliset. Asuntojen hinnat pysyvät kohtuullisina myös pitkällä aikavälillä (Amerikka).
- Sosiaalinen koheesio (yhtenäisyys) yhteisöperusteisissa asunto-osuuskunnissa. Asukkailla vahva side asunto-osuuskuntaan (Itävalta).
- Tasa-arvoistaminen (Tanska)
- Syrjinnän vastustus. Voimaannuttaminen. Ylpeys. Arjen tuki (Amerikka).
- Yksilön kyvyt, sosiaaliset siteet ja kyvykkyys vaikuttaa omaan asumiseensa kasvavat. Hallituksessa työskentely lisää rahoitus- ja organisointiosaamista, kokemusta muiden kanssa työskentelystä, itseluottamusta ja kyvykkyyttä vaikuttaa omaan asumiseen. Operationaalisissa tehtävissä toimiminen lisää operationaalisia kykyjä. Sosiaalisten tilaisuuksien järjestäminen lisää ystävyyssuhteita ja sosiaalista tukea (Kanada).
- Yhteisö ja yhteisöllisyyden tunne luovat jatkuvuutta ja mukavuutta. Sosiaalinen identiteetti. Turvallisuuden tunne. Statusepävarmuuden vähentyminen (New York).
- Lisää vastuullisuutta esim. verrattuna vuokra-asumiseen, jossa asumiskausi on lyhyempi kuin talon ikä, jolloin asukkaalla ei kannustinta pitää huolta asunnosta (vuokralaiset ylikäyttävät tai eivät ylläpidä asuntoa tarpeeksi, samoin yhteiset tilat vuokrataloissa) (Amerikka).
- Yhteisö ja yhteisöllisyys. Sosiaaliset aktiviteetit ja vuorovaikutus. Halvempi kuukausimaksu vuokraan verrattuna (Ruotsi).
- Fyysisten, sosiaalisten ja psykologisten tarpeiden täyttyminen. Kodin ylläpidon helppous. Mahdollisuus pysyä omalla asuinalueella ja yhteisössä myös vanhetessa. Positiivinen vaikutus elämänlaatuun. Yksityisyyden tunne omassa asunnossa. Yhteys omiin vertaisiin. Turvallisuus. Käytännöllisyys ja toimivuus. Mahdollisuus vammaisille sopiviin asumiseen. Parempi taloudellinen investointi. Mahdollisuus vaikuttaa asumisen toimintaan. Apu lähellä (Minnesota, Missouri, Wisconsin, Iowa).
- Suoja odottamatonta vuokrannousua tai asunnon menetystä vastaan. Pitkäaikainen asumisoikeus. Mahdollisuus vaikuttaa (New Hampshire, Amerikka).
- Toisistaan huolehtiminen ja välittäminen (Argentiina).
- Yhteisöidentiteetti ja muiden yhteisön jäsenten lähellä asuminen. Kohtuuhintainen kuukausimaksu (Intia).
- Yhteisön rakentaminen. Palveluiden ja puitteiden tarjoaminen. Työ- ja koulutusmahdollisuuksien edistäminen. Kollektiivisten rahoitus- ja takaisinmaksujärjestelmien luominen sekä maksujen laiminlyönnin väheneminen. Jäsenet oppivat vähitellen rakentamisen ja hallinnon vastuualueita, mikä vähentää kustannuksia.

Auttaa mobilisoimaan säästöjä ja resursseja. Tarjoaa tehokkaan järjestelyn talojen ja naapuruston kollektiiviseen ylläpitoon (Kehitysmaat).

- Korkea asumisen laatu. Turvallisuus. Kohtuuhintaisuus. Elämänlaadun paraneminen. Laajemman yhteisön fyysisen ja sosiaalisen laadun paraneminen. Naapuruston vakaus ja taloudellisen ja etnisen moninaisuuden lisääntyminen. Vakaat asumiskustannukset. Vakaa asuntokanta. Pääoma ei keskity vain yksityisille kodinomistajille. Asukastyytyväisyys. Sosiaaliset edut, kuten yhteisöllisyys, sosiaalinen pääoma ja sosiaalinen aktiivisuus monella eri tasolla. Kustannus- ja rahoitusriskin jakaminen. Alhaisempi kustannustaakka. Myyntihinnan rajoitukset pitävät kohtuuhintaisina tuleville sukupolville. Verovähennykset lainan ja kiinteistön osalta (Amerikka, Kanada).
- Taloudelliset edut, esim. alhaisemmat toimintakustannukset kuin vuokra-asumisessa. Sosiaaliset edut. Inhimillisen pääoma kehittäminen (Amerikka).
- Taloudelliset edut. Sosiaaliset edut (Ruotsi, Norja).
- Asukkaiden osallistumisen lisääminen. Asukkaiden elämänlaadun paraneminen. Asumisen laatu. Asumisen varmuus. Kohtuuhintaisuus (Toronto, Kanada).
- Resurssien yhdistäminen vähentää jäsenten asumiskustannuksia (mittakaavaedut). Ulkoisvaikutusten eliminoiminen/hallitseminen. Lainan saamisen mahdollisuudet kasvavat. Vähentää spekulaation mahdollisuutta (Intia).
- Elämän vakiintuminen. Sosiaalisen yhteyden vahvistuminen. Elämänlaadun paraneminen. Asumisen laadun paraneminen. Naapuruston kehittyminen (turvallisuus ja siisteys). Itsevarmuuden lisääntyminen (vaikuttaa myös jäsenten tulevaisuuden aktiivisuuteen). Asukkaiden taloudellisen tilanteen paraneminen (vaikutuksia myös muihin ulottuvuuksiin). Eristyneisyyden tunteen väheneminen. Asuinympäristön paraneminen. Fyysisen ympärisön turvallisuus. Taloudellisen paineen väheneminen (Kanada).

Vielä voidaan nostaa esiin raportissa esitettyjä mahdollisuuksia, joita asunto-osuuskunnat tarjoavat sekä tarpeita, jotka on huomioitava uusia osuuskuntamalleja kehitettäessä.

- Asunto-osuuskuntamallien mahdollisuuksia mietittäessä on tarpeen muistaa, että kun konteksti muuttuu, muuttuvat myös asumismallit. Siksi monet mallit liittyvät ympäristön ja yhteiskunnan muutoksiin. Asunto-osuuskuntamalli rikastaa asuntomarkkinoita ja luo vaihtoehtoja yksityisomistus- ja vuokra-asumiselle.
- Vaikka asunto-osuuskunta on joustava muoto siinä mielessä, että se tarjoaa mahdollisuuden erilaisten tarpeiden täyttämiseksi, voi erityisesti tietyillä ihmisryhmillä olla sellaisia tarpeita, joihin asunto-osuuskuntamallit vastaavat toimivasti ja tehokkaasti.
- Asunto-osuuskuntamallien avulla voidaan huomioida eri sukupolvien tarpeet, lapsiperheet, nuoret ja opiskelijat, vanhukset, vammaiset sekä yksin elävät, erityisesti yksinhuoltajat. Malli voi sopia matala- tai keskituloisille.
- Valtion tai kunnan vuokra-asuntoja voidaan muuttaa asunto-osuuskunniksi. Esimerkiksi Tukholmassa ja Oslossa kaupunki on tarjonnut valtion vuokra-asuntojen asukkaille mahdollisuutta yhdessä ostaa kiinteistö ja perustaa osuuskunta. Asunto-osuuskunta-asumisen onkin nähty laskevan kunnan osuutta asuntojen vuokraajana.
- Asunto-osuuskuntia voitaisiin hyödyntää ekologisesti kestävän asumisen mahdollistajana.

PTT:n raportissa on käyty läpi runsaasti erilaisia näkökulmia, etuja ja mahdollisuuksia asunto-osuuskuntiin liittyen, mutta korostetaan, että

> ***”on tärkeää huomata, että <u>asunto-osuuskuntamallissa ja sen onnistumisessa on pitkälti kyse poliittisista valinnoista ja tahtotilasta</u>. Tarvitaan visioita ja uusia***

> ***asuntostrategioita sekä tarkoituksenmukainen lainsäädäntö. Esimerkiksi Norjassa (jossa on myös tarkoitukseen valtion lainoja) asunto-osuuskuntamallia koskee oma lainsäädäntö. Tarvitaan institutionaalinen tukirakenne. Kirjallisuuden perusteella oleellista on, että valtio ja/tai kunnat tukevat asunto-osuuskuntia jollakin sopivalla tavalla, joka toimii työntävänä motivaationa asunto-osuuskunnan perustamiselle."***

Vaikka raportissa on esitetty vain ja nimenomaan sellainen vapaarahoitteinen malli, johon ei liity valtion tai yhteiskunnan tukea tai sääntelyä, todetaan raportissa edelleen, että

> ***"keskeinen ongelma liittyy asuntojen rahoitukseen ja erityisesti rahoituksen saatavuuteen. Asunto-osuuskunnan perustaminen vaatii huomattavan investoinnin etukäteen eivätkä pankit välttämättä ole halukkaita lainaamaan asunto-osuuskunnille. Asumisyhteisöjen kasvu ja kehittyminen riippuvat yksityisen ja valtion institutionaalisen rahoituksen saatavuudesta. Asunto-osuuskuntamallin tukemiseksi on siis mietittävä tarkkaan, miten vahvistetaan yhteisöjen mahdollisuutta saada rahoitusta. Osuuskuntamalleja on mahdollistettu muun muassa valtionpankin lainoilla ja valtion takauksilla (esimerkiksi niin, että osuuskunta noudattaa valtion vaatimuksia ja osoittaa prosenttiosuuden asunnoista kunnan allokoitavaksi)."***
>
> ***"Myös rakennettavan maan saatavuus vaikuttaa asunto-osuuskunnan menestyksen mahdollisuuksiin. Esimerkiksi jotkin kaupungit Saksassa ovat tukeneet vaihtoehtoisia rakentamisen ja asumisen muotoja suoraan myöntämällä rakennettavaa maata."***

5.2. Asunto-osuuskunnan vertailua Suomessa käytettyihin malleihin

PTTn raportissa on vertailtu asunto-osuuskuntamallia Suomessa käytettyihin asumisen hallintamalleihin. Verrattaessa osuuskuntaa vuokra-asumiseen ovat hallintaoikeuden pysyvyys ja asumisen turva suurimpia eroja. Asunto-osuuskunta tarjoaa suojan asunnon menetystä ja vuokrannousua vastaan. (Esimerkiksi asumisoikeusjärjestelmä antaa asumisturvan mutta ei turvaa asumiskulujen nousulta, joka voi aiheutua esimerkiksi muiden talojen kulujen kattamisesta ja tasaamisesta). Asunto-osuuskuntamallien on nähty täyttävän vuokra-asumista paremmin ihmisten taloudellisia ja sosiaalisia tarpeita. Vuokramalliin verrattuna asunto-osuuskunta kannustaa asukasta vastuullisuuteen ja esimerkiksi omasta asunnosta ja sen kunnosta huolehtimiseen sekä kiinteistön huoltoon ja toimintaan osallistumiseen.

"Asunto-osuuskunnan ja asunto-osakeyhtiön organisaatiomuoto ja sosiaalinen luonne ovat erilaisia, vaikka molemmat ovat nykyisissä sääntely-ympäristöissä epäsuoran omistuksen muotoja. Suomessa asunto-osakeyhtiömalli on korvannut asunto-osuustoimintaliikettä." Raportin mukaan *"mallit ovat samanlaisia siinä, että ne kehitettiin alun perin vastauksena kaupunkien asuntokriiseihin. Ne olivat innovaatioita, jotka poistivat asuntokurjuutta ja tekivät niin erityisesti toisen maailmansodan jälkeen. Molempien mallien kehittyminen ja muodostuminen on myös ollut hidasta kokeilujen ja erehdysten kautta etenemistä. Mallit ovat melko samanlaisia hallintaoikeuden suhteen. Myös asunto-osakeyhtiöt ovat voittoa tavoittelemattomia ja niitä hallitaan asukkaiden toimesta."*

"Asunto-osuuskunta on tasa-arvoisempi malli, sillä jokaisella jäsenellä on yksi ääni, kun asunto-osakeyhtiössä äänimäärä perustuu osakemäärään. Myös mallien sosiaalinen konteksti on erilainen, vaikka molemmat mallit alueperin kehittyivät alun perin työväenluokan malleiksi. Kuitenkin asunto-osakeyhtiöstä katosi pian keskinäisen avun piirteet. Asunto-osakeyhtiö on

pikemminkin yrittäjien organisaatiomuoto rahoituksen ja asuntojen myynnissä. Tällaisena siitä tuli myös kätevä väline spekuloinnille. Asunto-osakeyhtiöön liittyy vahvasti ajatus siitä, että osakeosuus on investointi, josta voi hyötyä rahallisesti. Tällaista kehitystä ei tapahtunut esimerkiksi ruotsalaisissa asunto-osuuskunnissa."

PTTn raporttia varten tehdyissä haastatteluissa korostui, että "*asunto-osuuskunnan vertaaminen asunto-osakeyhtiöön on tärkeää, sillä niissä saattaa olla paljon samankaltaisuuksia. Haastatteluissa mainitaan esimerkkinä, että asunto-osakeyhtiön vahvuus on juurikin se, että se muistuttaa asunto-osuuskuntaa. Kansainvälisesti vertaillen asunto-osakeyhtiömalli on ainutlaatuinen. Suomessa malli tunnetaan hyvin ja sillä on vahva historia ja tausta. Mallin sääntely on ollut onnistunutta, ja asunto-osakeyhtiölakia tehtäessä on huomioitu, että sitä hyödyntävät myös maallikot."*

"Verrattaessa asunto-osuuskuntamallia asunto-osakeyhtiöön malleissa saattaa olla samaa ensinnä se, että mallien perusajatuksena on asumisen tarpeen tyydyttäminen. Molempien mallien tarkoituksena on omistaa ja hallita asuinrakennusta tai -rakennuksia ja luovuttaa asuinhuoneistoja osakkaiden tai jäsenten käyttöön. Toiseksi malleissa saattaa olla samaa yhtiön tai yhteisön oma hallinnointi ja demokraattinen päätöksenteko. Kummatkin mallit voidaan nähdä useimmiten osuustoiminnallisina yhteisöinä."

Suomen Kiinteistöliitto ry:n hiljattain julkaiseman, 110-juhlavuoden kirjassa, Kansan osake, todetaan, että asunto-osakeyhtiössä on mukana osuustoiminnan ja yleishyödyllisyyden piirteitä. Perustarkoitus on tuottaa yhtiön osakkaille taloudellista ja turvattua asumista, ei rahallista voittoa, mikä on osakeyhtiölle yleensä kuuluva tavoite. Kirjan alkupuheessa todetaan asunto-osakeyhtiön toiminnasta, että *"vähemmän ulospäin kuuluvaa, mutta sitäkin merkittävämpää on asuntoyhtiökumppanuus, joka tuottaa yhteenkuuluvuutta ja yhdessä tekemistä. Asunto-osakeyhtiö on Suomen laajin lähidemokratian muoto, jonka avulla nurkat pidetään kunnossa yhteisin päätöksin."*

PTTn haastatteluissa erona mallien välillä nähdään taloudellisen hyötymisen mahdollisuus asunto-osakeyhtiöissä eikä niinkään asunto-osuuskunnissa. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille, että ryhmärakentamisen mallia ei ehkä olisi lainkaan tarvittu, jos Suomessa olisi ollut toimiva asunto-osuuskuntamalli. Ryhmärakennuttamisessa tavoitteena on usein kohtuuhintaisuus ja hyvä hinta-laatusuhde sekä asukkaiden toiveita ja tarpeita vastaava suunnittelu.

Hitas-järjestelmän ongelmina haastateltavat esittivät muun muassa se, että hintojen säätelystä voi vapautua 30 vuoden kuluttua asuntojen valmistumisesta.

Vuokra-asumisen malli on yksi hyvin yleinen asumisen malli Suomessa. PTTn haastatteluissa tuli ilmi ongelmana, että vuokrat ovat nousseet erityisesti pääkaupunkiseudulla ja tämä koskee myös tuettuja vuokra-asuntoja. Haastateltavat huomauttivat, että monet alun perin voittoa tavoittelemattomat vuokrayhtiöt ovat muuttuneet voittoa tavoitteleviksi ja tämän vuoksi perinteinen sosiaalinen vuokra-asuminen ei välttämättä enää täysin vastaa siihen tarpeeseen, johon se oli tarkoitettu. Lisäksi vuokra-asuntoja ei ylipäänsä ole riittävästi tarjolla, etenkään pääkaupunkiseudulla. Osuuskuntamallien etuna vuokramalliin on lisäksi asumisen turva ja pysyvyys sekä vaikutusmahdollisuudet talon hallinnointiin ja syntyviin kustannuksiin.

Asumisoikeusjärjestelmä on ollut käytössä jo vuodesta 1990 ja alun perin se suunniteltiin erityisesti nuorille ja lapsiperheille tähdäten kohtuuhintaisuuteen. Malli onkin ollut suosittu erityisesti siksi, että sen avulla asukkaat pääsevät pienemmällä rahalla kiinni turvattuun asuntoon kuin omistusasumisessa. Asumisoikeusyhtiöt ovat mielellään toteuttaneet uusia kohteita, sillä hankkeissa ei tarvita omistajan omaa pääoman sijoitusta. Asukkaat maksavat 15 % rakennuskustannuksista aso-maksuina ja loput 85 % hankkeen kustannuksista katetaan valtion täytetakaamalla rahalaitoslainalla.

PTTn haastattelussa tuli esille, että ASO-malli oli alun perin tarkoitus toteuttaa osuuskunta- tai yhdistystyyppisenä. Sama näkemys nousee esille MOT:n ohjelmassa marraskuussa 2008 (käsikirjoitus 21.11.2008). Seuraavassa otteita ohjelman käsikirjoituksesta:

Tv-uutiset 11.12.1989:

- ”Omistus- ja vuokra-asunnon välimuodosta haetaan helpotusta varsinkin nuorten entisestään pahentuneeseen asuntopulaan. Ruotsin mallin mukaiseen asumisoikeusasuntoon pääsisi 10 %:n omalla osuudella. Asunnot jaettaisiin jonotuksen mukaan.”

Juonto:

- Läpi puoluekentän oltiin innostuneita uudesta kohtuuhintaisesta ja demokraattisesta asumisen mallista. Siitä oli saatu hyviä kokemuksia muista pohjoismaista. Omaan asuntoon pikkuauton hinnalla, sanottiin.

Asukas:

- Me suhtauduimme myönteisesti useasta syystä, mutta me tunsimme melko hyvin Ruotsin bostadsrätterna eli asumisoikeudet ja se oli niin kuin ihannemallina meidän asenteessa tähän kysymykseen.
- Nämä asunnot omistaa itse asiassa taloudellinen yhdistys, minkä jäseniä asukkaat ovat ja tällä tavalla asukkaat ovat mukana hallinnoimassa, päättämässä omista asumisoloista, ympäristöstä, asuntojen talon kunnosta, taloudesta ja niin edelleen, eli tämä edustaa demokratiaa parhaimmillaan.

Juonto:

- Jotkut kansanedustajat näkivät asumisoikeudessa myös mahdollisuuden uuteen, yhteisölliseen elämäntapaan.

Kansanedustaja:

- Nimenomaan siitä, että asukkaat hallinnoisivat itse näitten asumisoikeusyhdistysten kautta näitä taloyhtiöitä, ja että se olisi enemmänkin kuin pelkkää asumista. Että olis niin kuin enemmän tämmöinen, niin kuin ihmisillä olis mahdollisuus valita elämänmuotonsa sitä kautta.

Toinen kansanedustaja:

- Silloin tavoiteltiin selkeästi asukasyhdistyspohjaa ja minä muistan, että tässä oli oikein sellainen kotiseutuhenki vallalla, kun tätä asiaa käsiteltiin ja siitä eduskunnassa puhuttiin. Jokainen tunti, että nyt ollaan saamassa köyhille ihmisille jotakin sellaista, jonka he tuntevat itse omistavansa niin kuin oman asunnon, vaikkakin vaan osaomistuksella.

Juonto:

- Myös hanketta suunnitelleet virkamiehet uskoivat valmistelevansa aitoa, demokraattista asumisoikeusjärjestelmää. Asuntohallituksen silloinen pääjohtaja johti asiaa selvittänyttä työryhmää.

Pääjohtaja:

- No me tavoittelimme sellaista kansainvälisten esimerkkien Pohjoismaiden ja Kanadan esimerkkien mukaista osuuskunta- taikka yhdistystyyppistä ratkaisua. Lähinnä siinä oli osuuskuntamalli tavoitteena.

Tämän jälkeen ohjelmassa kerrotaan, että kaikki ei mennytkään odotusten mukaan ja viimeisen noin kymmenen vuoden aikana asumisoikeusjärjestelmään liittyvät asiat ja erimielisyydet ovat olleet usein julkisen keskustelun kohteena. PTTn haastatteluissa ja kirjallisessa aineistossa malliin liittyy haasteita ja puutteita, muun muassa mallin kalleus ja byrokraattisuus, hitaus asukkaiden etukäteishyväksymisineen. Lisäksi korkotukilainan takapainotteisuus nähtiin ongelmana, sillä ensimmäisten asukkaiden ei tarvitse maksaa lainaa pois, vaan se jää myöhempien asukkaiden maksettavaksi (sama ongelma kuin vuokra-asuntojen pitkässä korkotuessa). Myös vanhempien aravalainojen korkea korkotaso nähtiin ongelmana, samoin nykyisten asumisoikeusyhtiöiden voiton tavoittelun nähtiin koettelevan mallia ja sen perusajatusta kohtuuhintaisuudesta. Lisäksi asukkaiden vaikutusmahdollisuudet nähtiin liian rajallisina.

Yksi keskeinen kritiikkiä aiheuttanut seikka aso-järjestelmässä on vuokratalomaailmasta peräisin oleva käyttövastikkeiden ja kustannusten tasaus talon omistajan eri talojen kesken. Kun aso-järjestelmä otettiin käyttöön, asukkailla oli käsitys, että talon rakentamislainojen tultua maksetuiksi asuminen olisi edullista ja edullisen asumisoikeuden voisi siirtää perintönä eteenpäin. Kun kohteiden kuluja tasataan, kuten vuokrapuolella, aso-asukkaiden lasten saama perintö on sama kuin vanhempiensa, oikeus edelleen maksaa tasauksen kautta muiden talojen kustannuksia. Hetkeä, jota moni asuntovelallinen odottaa, eli lainan maksun loppumista, ei tule aso-talon asukkaille koskaan. Tilanne on johtanut siihen, että asetelman vuoksi aso-asumista on alettu kutsua kynnysrahalliseksi vuokra-asumiseksi.

Puutteisiin liittyen ympäristöministeriössä on aloitettu asumisoikeutta koskevien säännösten uudistustyö. PTTn tekemissä haastatteluissa esitettiin, että asumisoikeusmalli ei olisi kilpailukykyinen asunto-osakeyhtiömallin kanssa, jos malli ei olisi subventoitu. Korkotason ollessa matala ei korkotukea malliin juuri makseta, vaan keskeinen subventio on valtion rakentamis- ja peruskorjauslainoille antama ilmainen täytetakaus (ja takapainoinen lainojen lyhennys).

PTT:n raportin mukaan suomalaista asumisoikeusmallia muistuttavia malleja on toteutettu muualla juuri asunto-osuuskuntamuotoisena ja muualla mallit nähdään monesti samoina.

6. Näkemyksiä hyvälle tuotantotukijärjestelmälle

Ennen uuden osuuskuntamallin hahmottamista on vielä syytä tarkastella näkemyksiä ja vaatimuksia, joita tällä hetkellä asetetaan valtion tukemalla tuotannon tukijärjestelmälle. Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus –hankeryhmä jätti raporttinsa tammikuussa 2015 (Raportti 4/2015). Raportissaan ryhmä esitti näkemyksiä hyvälle tuotantotukijärjestelmälle. Hankeryhmän raportissa luvussa 3, Asumisen tukijärjestelmät tavoitteet on luonnehdittu sitä, mitä kotimaisia näkökulmia voidaan nostaa esiin SGEI –säännöstön ohella. Asumisen tukijärjestelmän toimivuutta tarkasteltaessa keskeisessä asemassa nähdään olevan se, kuinka hyvin järjestelmä tuottaa sille asetetut tavoitteet. Järjestelmän tavoitteet koskevat toisaalta itse tukijärjestelmän toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toisaalta niitä tavoitteita, joita tukijärjestelmän avulla pyritään yhteiskunnassa saavuttamaan ja edistämään.

Raportissa todetaan edelleen tärkeä seikka, joka on välillä saattanut unohtua julkisesta keskustelusta, nimittäin se, että Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tämä tavoite koskee myös asumisen tukijärjestelmää ja sen eri tukimuotoja ja asumisenverokohtelua. Asumisen tukijärjestelmän on osaltaan edistettävä asuntopolitiikan keskeisten tavoitteiden toteutumista. Sama tavoite koskee lähtökohtaisesti myös asumisen verokohtelua. Asuntopolitiikan tavoitteiden edistämisen lisäksi on välttämätöntä, että tukijärjestelmä on vaikuttava, kustannustehokas ja tuet kohdentuvat tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi asumisen tukijärjestelmän ja verotuksen kielteisiä vaikutuksia tulee välttää. Vielä raportissa muistutetaan, että asuntopolitiikan tavoitteita ei kuitenkaan saavuteta pelkästään tukijärjestelmän tai verotuksen kautta, vaan siihen vaikuttavat keskeisesti myös muun muassa kaavoitus ja maankäyttö. Seuraavassa siteerataan suoraan raporttia, joka luettelee ja luonnehtii hyvät tukijärjestelmän kriteerit.

Hyvän tukijärjestelmän kriteerit

Tukijärjestelmän kokonaisuus ja sen yksittäiset tukimuodot ovat vaikuttavia ja kustannustehokkaita

a) *Julkisen talouden kestävyysvaje sekä lyhyellä ajalla valtion velkaantumis- ja alijäämäkehitys rajoittavat tukimahdollisuuksia*
   Valtion velkaantumis- ja alijäämäkehitys vaikuttavat tukien määrän rajallisuuteen ja siihen, että tukien kohdentumiseen ja vaikuttavuuteen on kiinnitettävä aina huomiota. On arvioitava, onko käytettävä tukimuoto tavoiteltavan tuloksen kannalta paras mahdollinen vai onko tulos mahdollista saavuttaa jollakin muulla tavalla

b) *Kustannustehokkuudella varmistetaan, että* ***tavoiteltava hyöty saadaan mahdollisimman pienellä taloudellisella panostuksella***
   Valittuun tukimuotoon käytettävällä taloudellisella tukipanoksella pitää saavuttaa tavoitteen kannalta suurin mahdollinen hyöty. **Panostuksen on oltava vaikuttavuuden kannalta riittävä**. Rajallisten resurssien vuoksi tuettavat kohteet on priorisoitava.

c) *Tuet kohdentuvat tarpeeseen perustuen; tuen tulee kohdentua niille henkilöille, jotka sitä eniten tarvitsevat pienituloisuudesta tai erityisestä tarpeesta johtuen*
   Käytettävissä olevien rajallisten taloudellisten panostusten vuoksi on erityisen tärkeää, että tuen kohdentuminen perustuu tarpeeseen ja keskittyy tukea eniten tarvitseviin ryhmiin.

d) *Asuntomarkkinoiden alueelliset erot otetaan huomioon erityisesti työmarkkinoiden ja muuttoliikkeen näkökulmasta*
Asumisen tukien tulee edistää eri seutujen välistä työperäistä muuttoa, ja tukien tulee keskittyä erityisesti niille alueille, joilla asuntomarkkinat eivät toimi kunnolla.

e) *Eri asumismuotoja on kohdeltava mahdollisimman tasapuolisesti.*

f) Tuet eivät nosta asuntojen hintoja tai vuokria.

g) *Tuki tai verotus edistää työvoiman tarjontaa eikä saa vähentää muuttohalukkuutta; työn vastaanottaminen on kannattavaa tuista riippumatta.*

h) *Tuetun tuotannon syrjäyttävä vaikutus yksityiselle tuotannolle on mahdollisimman pieni.*

i) *Velkaantuminen ei saa lisätä kohtuuttomasti makrotalouden riskejä.*
Tukien ei pidä kannustaa liialliseen riskinottoon asuntomarkkinoilla eikä ylivelkaantumiseen.

Asuntopoliittisten tavoitteiden osalta ryhmä pitää raportissaan tärkeänä, että tukijärjestelmän kokonaisuus ja sen yksittäiset tukimuodot tukevat osaltaan asuntopolitiikan keskeisten tavoitteiden toteutumista. Tähän liittyen ryhmä pitää tärkeänä, että

j) Asuntotarjonta sopeutuu kasvavaan kysyntään,

k) Edistetään asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehityksen vakautta,

l) Asuminen on tuloihin nähden kohtuullista,

m) *Yhdyskuntarakenne on eheä ja asuinalueiden asukasrakenne on monipuolinen,*

n) *Asuntokantaa korjataan ja ylläpidetään ja se on energiatehokas,*

o) *Asuntokanta ja asuinympäristö ovat esteettömiä ja turvallisia.*

Edellä esitettyjen kriteerien lisäksi kaikkien uusien valtion tukijärjestelmien kehittämiseen voisi lisätä ainakin vielä yhden vaatimuksen. Uusien valtion tukemien rahoitusmallien tulisi olla kustannusvertailun vuoksi selkeästi läpinäkyviä ja ymmärrettäviä ja mallien edullisuuden tulisi selkeästi näkyä vertailussa ei-tuettuihin malleihin, jotta yhteiskunnan tuen vaikuttavuus ja kohdentuminen voidaan perustella ja varmistaa.

7. Kiperiä kysymyksiä

Vuokra-asunnot ovat tärkeä tekijä suomalaisessa asumisessa. Ja erityisesti kohtuuhintainen vuokra-asuminen. Monilla ei yksinkertaisesti ole varaa hankkia tarvitsemaansa omistusasuntoa tiettynä ajankohtana tai jopa joskus ei milloinkaan, elämäntilanteet muuttuvat, perhekoko muuttuu, muutetaan uusille paikkakunnille jne. Esimerkiksi Vantaan vuokra-asunnot Oy:n vuoden 2014 tilastojen mukaan asunnonhakijoiden maksukyky oli hyvin rajallinen. 41 % hakijoista ansaitsi alle 1000 euroa kuussa, 75 % alle 2000 euroa ja vain 25 % hakijoista tulot olivat yli 2000 euroa. Näissä tilanteissa asukkaalle on tärkeää, että hän voi löytää tarvitsemansa kohtuuhintaisen asunnon vuokraamalla. Toisaalta - erään sanonnan mukaan Suomessa on kaksi liiketoiminnan muotoa, joissa saman tuotteen voi myydä asiakkaalle useampaan kertaan joutumatta käräjäoikeuteen. Toinen on uusintojen lähettäminen televisiossa ja toinen on vuokraustoiminta.

Erään toisen arvion mukaan pitkäaikaiseen käyttöön hankittu investointi on edullisinta tehdä ostamalla hyödyke. Pitkäaikaisessa asunnon vuokrauksessa asukkaan sanotaan maksavan asunnon kahteen tai useampaan kertaan. Lisäksi asukas maksaa juoksevaa tuottoa omistajalle, kaikki peruskorjaukset, tasauksen kautta mahdollisesti muidenkin asumiskuluja ja peruskorjauksia. Joskus maksetaan peruskorjauskuluja ennakkoon, mutta ei saada varsinaista peruskorjausta, jos kiinteistö myydään ennen korjausta. Voi käydä niinkin, että pitkäaikainen asukas maksaa peruskorjauksen, mutta ei saa siitä hyötyä itselleen, koska syystä tai toisesta luopuu asunnosta tai kuolee. Lopulta voi käydä niinkin, että vuokranantaja myy näitä korjattuja asuntoja, mutta hankkii uusia asuntoja ja rahoitusta ja toivottaa vanhat ja uudet asukkaat jälleen tervetulleiksi.

Vuokra-asunnot ja sosiaalisessa mielessä erityisesti kohtuuhintaiset vuokra-asunnot muodostavat tärkeän asuntomarkkinoiden osa-alueen moniin erilaisiin tarpeisiin. Pienituloisille 1000 – 2000 euroa kuukaudessa ansaitseville kohtuuhintaiset vuokra-asunnot ovat erittäin tärkeässä asemassa ja monille ei ole juuri muita vaihtoehtoja pitkäaikaisena asumismuotona kuin nämä asunnot. Toisaalta vuokra-asuntojen pitkään korkotukilainoitukseen pääkaupunkiseudulle asetetut tulorajat ovat korkeita suomalaisten keskituloihin nähden. Yksinäisen henkilön enimmäistulot voivat olla 3000 euroa kuukaudessa. Yli 70 % suomalaisista sijoittuu tämän tulorajan piiriin. Lyhyessä korkotuessa tuloraja on 3500 euroa kuussa.

On kysyttävä, miksi siis *kaikille* pieni- ja keskituloisille suositellaan vakituisena asumismuotona pitkäaikaisena valintana kaikkein kalleimmaksi tulevaa asumismuotoa? Julkisuudessa käytävään keskusteluun asumisen kalleudesta liittyy toistuvasti hokema, että kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi tarvitaan kohtuuhintaista vuokra-asumista. Miksi se on ainoa esitetty vaihtoehto? Halutaanko todella, että pieni- ja keskituloiset työssäkäyvät asuvat pitkässä juoksussa kalliisti ja heidän vuokrissa maksamansa hedelmät kerää joku toinen taho? Tuskin. Olisiko vain niin, että alalla on tuudittauduttu vaihtoehdottomaan tilanteeseen? Muita vaihtoehtoja ei nähdä kuin nykyiset mallit.

Asumisen kustannuksiin liittyvää keskustelua voisi vertailla autoiluteemaan. Jos autoilun yhteydessä puhutaan autoilun kalleudesta, puhutaanko silloin taksilla ajamisen kalleudesta, autovuokraamosta vuokratulla autolla ajamisen kalleudesta vai auton ostamiseen ja ylläpitoon liittyvästä kalleudesta? Jos autolla ajaminen on kallista, suositellaanko silloin, että omistamisen sijaan kannattaa vuokrata auto? Jos autoa tarvitsee vain silloin tällöin, vuokraaminen varmaan onkin edullisin vaihtoehto. Entä jos auto vuokrataan jatkuvaan käyttöön autovuokraamosta? Ja jos se olisi kallista, olisiko vaihtoehto, että kuntayhtiöt tai yleishyödylliset yhtiöt alkaisivat vuokrata autoja jatkuvaan käyttöön? Jos tämäkin olisi kallista, olisiko vaihtoehto, että valtio alkaisi tukea kuntien ja yleishyödyllisten autovuokraamojen toimintaa? Tai jos yksityisen autovuokraamon vuokraama auto olisi suhteellisen kallis, voisiko asiakkaalle saada yhteiskunnalta autoilutukea? Vai olisiko sittenkin niin, että kohtuuhintaista autoilua tavoiteltaessa pieni- ja keskituloiselle tulisi edullisemmaksi ostaa jatkuvaan käyttöön uusi, huokea, tavallinen auto, jossa on pitkä takuu ja jota

käytetään esimerkiksi 10-12 vuotta kuin vuokrata samanlainen auto autovuokraamosta samaksi ajaksi?

Ilmeisesti vaihtoehtona kalliiseen asumiseen suositellaan kohtuuhintaista vuokra-asumista ainakin siksi, että juuri muita vaihtoehtoja ei nykyään ole käytettävissä. Kun katsotaan ihmisen elämisen kulkua yhteiskunnan tuen kannalta, voidaan löytää paljon vaiheita, joissa yhteiskunnan rooli korostuu. Esimerkiksi neuvolatoiminta, äitiyspakkaukset, äitiys- ja isyyslomalomat, kotihoidon tuki, varhaiskasvatus, edulliset kunnalliset päiväkodit, peruskouluopetus ja sitä seuraava lukio- ja ammatillinen koulutus, yliopistot jne. Nämä antavat elämisen eväät nuorille kansalaisilleen. Myös terveydenhoitosektori on yksi keskeinen läpi elämän tukea antava yhteiskunnan järjestämä toiminto. Asumista tuetaan ASP-lainoin ensiasunnon hankintaa varten. Ilmeisen luontevaa on ajatella, että yhteiskunta voisi olla luomassa puitteita ja järjestelmiä, jotka edistävät kansalaisen mahdollisuutta saada kohtuulliset asumisen perusedellytykset täyttävä terveellinen ja turvallinen koti, jos sellaiseen tukeen on aitoa tarvetta?

Tulisiko asukkaille ja yhteiskunnalle edullisimmaksi pitkässä juoksussa, jos mahdollisimman monet asukkaat voisivat päästä mahdollisimman nopeasti ja helposti jonkinlaisen omistuspohjaisen asumismuodon piiriin?

Entä mikä on kohtuuhintaisen asumisen tulevaisuus? 70- ja 80-luvuilla työantaja- ja työntekijäliitot olivat aktiivisesti mukana tuottamassa kohtuuhintaista asumista työssä käyville asunnontarvitsijoille. Kun työntekijät vaurastuivat, monet hankkivat omistusasunnon. Kun asukasvalintasäännökset tulo- ja työttömyyskehityksen lisäksi alkoivat ohjata valtion tukemiin asuntoihin runsaammin muita kuin edellä mainittuja ryhmiä, ja kun vuokratalojen omistamisen taloudelliset seikat muuttuivat vähemmän houkutteleviksi, yksityiset yleishyödylliset yhteisöt menettivät kiinnostuksen valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon. Kehityksen myötä perinteisen kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon tekeminen on jäänyt kunnallisille vuokrataloyhtiöille. Anne Hailan käyttämän termin, *sosiaalihuoltoasuntopolitiikan* toimeenpano on jäänyt käytännössä lähes kokonaan kuntasektorin harteille.

Sote-uudistuksen myötä merkittävä määrä sosiaalisen asumisen toiminnoista siirtyy kuntien vastuulta maakunnille. Kuntien tehtäväksi on sanottu jäävän kuntien elinvoimaan liittyvien toimien edistäminen, esimerkiksi elinkeinotoiminnan edellytysten parantaminen. Tähän liittyen on kysyttävä, mikä rooli kunnille jää sosiaalisen asumisen tuottamisessa ja millä perusteilla kunnat jatkossa tuottavat sosiaalisen asumisen palveluja ja perinteistä kohtuuhintaista, kaikkein heikoimmassa asemassa asuntomarkkinoilla oleville asunnontarvitsijoille? Jos kuntien toiminta supistuisi, kenelle jäisi kaikkein pienituloisimpien ja vähävaraisimpien asuttamisesta huolehtiminen?

8. Ehdotukset osuuskuntamalleiksi – ensimmäisen asteen osuuskunta

8.1. EU-oikeuden valtiontukisäännöksien lähtökohta koskien yleishyödyllisiä palveluita

Yrityksille myönnettävät valtion tuet sosiaalista asuntotuotantoa varten ovat EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kannalta yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin (services of general economic interest, SGEI) myönnettäviä tukia. Tuki on korvausta yrityksen täyttämästä **julkisen palvelun velvoitteesta.** Julkisen palvelun velvoitteella tarkoitetaan tässä tapauksessa sosiaalisin perustein valittujen, asukkaiden tarpeita vastaavien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen tuottamista ja ylläpitoa. Yleistä taloudellista etua koskeville tuille asetetuista edellytyksistä säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annetussa komission päätöksessä 2012/21/EU (jäljempänä *komission päätös*).

EU-oikeuden valtiontukisäännösten mukaan valtion tuki on mahdollinen lähtökohtaisesti vain silloin, jos markkinat eivät tuota tietyille ryhmille kohtuuhintaista palvelua tai jos tuotteiden tai palvelujen korkea hinta estää tietyn kansalaisryhmän mahdollisuuksia saada näitä palveluita.

Jotta valtion tuki soveltuisi EU:n sisämarkkinoille, tuen on ohjauduttava nimenomaan *niille markkinoille, joille se on myönnetty, eikä yritys saa tulouttaa itselleen kohtuullista suurempaa voittoa.*

Euroopan komissio on 20 päivänä joulukuuta 2011 antanut päätöksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamista tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, (2012/21/EU).

Päätöksen johdanto-osan kohdassa (11) todetaan, että SGEI-tuettu asuntokanta on kohdistettava sellaisille ihmisille, jotka eivät kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin. Edellä todettiin omistusasuntotuotannon toimivan lähes täysin tuottajamuotoisesti ja hintatason kohoavan markkinaehtoisesti hyvin korkeaksi, niin korkeaksi, ettei pieni- ja keskituloisilla ole juurikaan varaa tai mahdollisuuksia hankkia tällaista uutta asuntoa vaan he ohjautuvat joko markkinaehtoiseen vuokra-asumiseen tai vanhaan omistusasuntokantaan, joka monesti on korjausvelkaista ja sijaitsee tarpeisiin nähden väärässä paikassa. Kun valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon keskihinta esimerkiksi Helsingissä vuonna 2016 oli runsaat 3500 euroa ja tuottajamuotoinen asuntotuotanto keskimäärin noin 5000 euroa neliöltä, muodostaa näiden lukujen (ja markkinoiden) väliin jäävä alue sellaisen asuntomarkkinan, johon osuuskunta-asumisella voidaan tuoda uusia asuntotuotannon ja -tarjonnan ratkaisuja.

Asukasvalintaan liittyvillä rajoituksilla voidaan varmistaa, että SGEI-tuettu asuntokanta kohdistuu sellaisille ihmisille, jotka eivät kykene hankkimaan asuntoa markkinaehtoisesti.

8.2. Osuuskunta asuntojen tuottajana

Alalla on sanottu, että mikäli meillä olisi ollut toimiva osuuskuntapohjainen rakentamisen, rahoituksen ja omistamisen malli, erillistä ryhmärakentamisen lainsäädäntöä ei olisi tarvittu. Toisaalta koska nyt tarkastelussa on *asukkaiden sosiaalinen osuuskuntamalli*, on mallissa myös valtiontukielementtejä, jolloin tarvitaan oma erillinen laki valtion tukemaan sosiaaliseen asunto-osuuskuntarahoitukseen ja siihen liittyvään hallinnolliseen säätelyyn. Jäljempänä käsitellään

erikseen kysymystä siitä, miten nykyiset valtion rahoitustukimuodot voisivat soveltua asunto-osuuskuntateemaan.

Termi sosiaalinen pitää sisällään kaksi ulottuvuutta. Toisaalta sosiaalinen pitää sisällään ajatuksen pienituloisuuteen liittyvästä tuen tarpeesta ja siihen liittyen esimerkiksi Anne Hailan nostamasta käsitteestä *sosiaalihuoltoasuntopolitiikka.* Toisaalta sosiaalinen pitää sisällään merkityksen, joka liittyy ihmisten väliseen yhteyteen ja toisten huomioonottamiseen tai niihin merkityksiin, joita käsitteellä yhteisöllisyys halutaan korostaa.

Kaikkein pienituloisimpien ja vaikeimmassa asuntomarkkina-asemassa olevien mahdollisuudet ja kyvyt olla itse järjestämässä ja osin rahoittamassa omaa asumistaan ovat käytännössä hyvin rajalliset tai mahdollisuuksia ei ole. Heitä varten on olemassa jo erilaisia tukimalleja ja rahoitusjärjestelmiä.

> **Tämä esitys suuntaa huomion siihen asunnontarvitsijakuntaan, joka varallisuutensa tai tulojensa puolesta ei saa valtion tukemaa sosiaalista vuokra-asuntoa eikä kykene itse järjestämään omaa omistusasuntoa markkinoilta, tai jolle vapaarahoitteiset vuokra-asunnot tulevat kalliiksi ja jotka voisivat hintavan vuokra-asumisen sijaan olla potentiaalisia osuuskunta-asujia maksaen asumisestaan saman verran tai vähemmän kuin vuokralla asuen. Lisäksi tällä ryhmällä on niin paljon sosiaalista pääomaa, että sen turvin he voivat toimia omistusasumisen kaltaisessa asunnonhallinta- ja ylläpitoyhteisössä.**

Ryhmärakentaminen on tavanomaisesti ymmärretty pienen aktiivisen ryhmän pyrkimyksenä saada yhdessä työskennellen hinta-laatusuhteeltaan hyvä ja edullinen koti, esimerkiksi rakentamalla rivi- tai kerrostalo. Asumisoikeusjärjestelmän puolella on ollut joitakin ryhmärakentamisen tapauksia, joissa yhdistysmuotoinen toimija on rakentanut asumisoikeusasuntoja valtion tuen ja lainoituksen turvin. Tapauksista saadut kokemukset aivan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ovat sellaisia, että tätä lähestymistapaa ei tässä esityksessä esitetä. Kokeiluissa taloudellisen ja rakentamiseen liittyvän osaamisen rajallisuus ja keskinäiset riitaisuudet ovat tuottaneet monia vaikeuksia. Samoin asumisoikeusasunnon lunastukset siinä vaiheessa, kun asukas lähtee pois ja haluaa saada sijoittamansa 15 % osuuden takaisin.

PTTn raportissa todetaan, että

> *”rahoitus on yksi asunto-osuuskunnan keskeisistä elementeistä ja haasteista. Asunto-osuuskuntamalli olisi vapaarahoitteinen ja sääntelemätön eli se toimisi ilman valtion suoria tukia ja sääntelyä. On kuitenkin huomattava, että mallin liikkeellelähtöön voidaan tarvita esimerkiksi valtion takausta tai väliaikaista, rakentamisen ajan lainaa tai muita tukitoimia olemassa olevan lainsäädännön ja sääntelyn puitteissa.”*

Tähän on todettava, että nykyisin ei taida olla olemassa mitään sellaista valtion tukimuotoa, joka sellaisenaan kävisi vapaarahoitteiselle ja sääntelemättömälle asunto-osuuskuntamallille, ellei malli olisi vuokraukseen perustuva. Edelleen raportissa todetaan asunto-osuuskunnan oman pääoman keräämisestä, että *”asukas voisi sijoittaa esimerkiksi 15 – 100 % asunnon kustannusperusteisesta hinnasta.”* Tähän liittyen on tarpeen kysyä, että jos asukkaalla on suuri määrä, esimerkiksi useita kymmeniä prosentteja asunnon hinnasta omia pääomia, tarvitaanko valtion tukea ja tarvitaanko osuuskuntaa ollenkaan, koska Suomessa jo on toimiva asunto-osakeyhtiöjärjestelmä?

Näyttäisi pikemminkin siltä, että kun Suomessa selvitetään osuuskuntajärjestelmää, tarve nousee samasta ajatuksesta kuin sata vuotta sitten, vähävaraisten kansalaisten auttamisesta vuokra-asumisen sijaan kohtuuhintaisen *omistusasumisen* kaltaisen hallintamuodon piiriin. PTTn raportissa ja sen johtopäätöksissä painotettiin suurempia osuuskuntakokonaisuuksia, joilla olisi

parempi mahdollisuus hoitaa pitkäjänteisesti ja osaavasti merkittävää kiinteistöomaisuutta. Tässä esityksessä on taustalla ajatus, että asunto-osuuskuntatoiminta hahmottuu tietynlaisesta ryhmärakentamisideasta laajassa mittakaavassa, jolloin toimintaa vetäisi suurempi, alalla kokemusta saanut yleishyödyllinen toimija, operaattori tai toiminnan käynnistäjä.

8.3. Kunta osuuskuntien perustajana ja jäsenenä

Kuntatasolla keskeisin ja vastuullisin taho asunto-osuuskuntien käynnistäjänä lienee kunta itse. Myös laki asunto-olojen kehittämisestä sekä kuntalaki korostavat kunnan roolia omalla alueellaan toimijana. Lähes kaikilla kunnilla on pitkäaikaista kokemusta kunnallisten ja valtion tukemien vuokratalojen rakennuttamisesta, ylläpitämisestä ja omistamisesta sekä asukastoiminnan järjestämisestä. Kunnilla ja valtiolla on hyvin pitkäaikainen yhteistyön perinne asuntopolitiikassa ja erityisesti sosiaalisten asuntokysymysten järjestäjänä.

Jotkut kunnat, kuten Helsinki, harjoittavat tuottajamuotoista omistusasuntojen tuotantoa kunnalliselta pohjalta. Helsingissä Hitas-järjestelmän avulla tuotetaan Helsingin kaupungilta vuokratuille edullisille tonteille omistusasuntotuotantoa, joka on verrattavissa grynderien vastaavaan tuotantoon. Helsingin kaupungin rakennuttajatoimisto ATT hoitaa rakennuttamistehtävät, suunnittelun, kilpailuttamisen ja valvonnan sekä rakennusaikaisen rahoituksen. ATT myy asunnot samoin kuin grynderit ja asunnoissa on huomattava lainaosuus, joka jää asukkaan yhtiövastikkeessaan maksettavaksi.

Asuntojen hinnat ovat markkinahintoja alhaisempia, mutta jonkin verran (400-1000 euroa/m2) korkeampia kuin ATT:n tuottamat ARA-vuokra-asunnot. Hitas-asunnot jaetaan arpomalla, joten varsinaista sosiaalista, tietylle asukaskunnalle suunnattua tukinäkökulmaa järjestelmässä ei ole. Järjestelmään ei liity valtion tukea. Asuntojen jälleen luovutukseen ja myyntihintoihin liittyy kuitenkin säätelyä. Hitas-järjestelmässä asukkaan maksettavaksi tuleva omarahoitusosuus on kuitenkin huomattavan korkea esimerkiksi aso-asumiseen nähden, joten arvalla valinnan lisäksi tämä rajaa asukkaiden mahdollisuuksia päästä pitkällä aikavälillä edulliseksi tulevaan omaan asuntoon.

Osuuskunta-asumisessa olisi samoja piirteitä kuin Hitas-tuotannossa, mutta osuuskunnan asunnot olisi suunnattu nimenomaisesti tietyille, tuloiltaan ja erityisesti varallisuudeltaan rajoitetuille asunnontarvitsijaryhmille, esimerkiksi sellaisille, joille kynnys Hitas-asuntoon on liian korkea.

Sote-uudistuksen viedessä merkittävän osan kunnan toiminnoista isommille hartioille on kunnilla syytä aiempaa enemmän pohtia sitä, mitä kuntalaisuus on ja millaisia asumisen palveluja kunta voi asukkailleen tarjota. Hyvällä asuntopoliittisella otteella kunnat voivat osaltaan tarjota hyvät ja kohtuuhintaiset elämisen perusedellytykset ja mahdollisesti houkutella myös uusia asukkaita kuntaan.

Kunnille uusi valtion tukema asunto-osuuskuntamalli antaisi toimivan ja käytännössä ilmaisen välineen järjestellä ja kehittää asunto-oloja niille kuntalaisille, jotka eivät pääse kovan rahan asuntomarkkinoiden mukaan ja jotka toisaalta eivät ole oikeutettuja ja ensisijaisia valtion tukeman vuokra-asuminen tarkoittamiin vuokra-asumisratkaisuihin. Uudella välineellä kunnat voisivat edistää tämän väliinputoajajoukon asunto-oloja ja malli olisi sikäli kätevä, että vaikka kunta ainakin aluksi olisi mallissa ohjaava toimija, asunto-osuuskunnan rakentamislainat eivät rasittaisi kunnan konsernitasetta ja siten vaikeuttaisi muuhun tarpeeseen tärkeää rahoituksen hankintaa. Myöskään rakennushankkeiden omien varojen saatavuus ei aiheuttaisi kunnille ongelmia, koska osuuskunnissa tarvittavat omat varat tulisivat suoraan asukkailta, oman pääoman ehtoisena rahoituksena. Tämä ratkaisisi sosiaaliseen asumiseen liittyvien omien varojen hankinnan ongelman tässä lainamuodossa.

Mikäli kunnat osoittaisivat kohtuuhintaista tonttimaata rakennushankkeisiin, voisi osuuskunta olla se malli, jossa kohtuuhintaisen tonttimaan saanti säilyy pysyvänä kohtuuhintaisuutta edistävänä tekijänä eikä katoa vapaille markkinoille, kuten nyt valtion tukemissa vuokratalohankkeissa voi käydä, kun rajoitusaika on mennyt umpeen ja kohde on vuokrattavissa tai myytävissä vapaaseen hintaan.

Käytännössä kunta tai kunnan omistama vuokrataloyhtiö voisi avata *”uuden linjan”* asuntojen tuottamiselle ja asumisen kehittämiselle ja kunta voisi olla perustajajäsenenä osuuskunnassa maksamalla liittymis/jäsenmaksun. Asukkaat toisivat tarvittavan osuus- tai osakepääoman, joka olisi kuhunkin hankkeeseen ja huoneistoon kohdistuva oman pääoman osuus. Osuuskunnat ovat joustavia oman pääoman kartuttamisen osalta, sillä osuuspääoma voi kasvaa jatkuvasti uusien asukkaiden tullessa mukaan osuuskuntaan. Kunnilla olisi mahdollisuus suunnitella ja kohdentaa tietynlaiseen paikkaan juuri oikeanlaatuinen asukaskunta. Päivähoito- ja vapaa-ajan, liikunnan näkökulmasta jotkut alueet voisivat toimia nuorille lapsiperheille ja kunnan julkisen ja muun palvelutarjonnan osalta toiset paikat puolestaan voisivat soveltua ikäihmisille.

Kunta voisi osaltaan jäsenenä seurata ja varmistaa muun muassa, että osuuskunnan jäseniksi tulevat täyttävät asunnon saantiin oikeuttavat kriteerit, uusia kohteita suunniteltaisiin tarkoituksenmukaisille paikoille ja kunta voisi itse olla aktiivinen jäsenhankinnassa ja tontinluovutuksessa juuri oikeille käyttäjäryhmille. Kunta voisi toimia myös rakennuttamisessa käyntiin laittajana, (mahdollisesti maksua vastaan itse rakennuttajana kuten Helsinki) ja töiden kilpailuttajana ja valvojana. Kunnan asuntoasiantuntija voisi olla osuuskunnan hallituksen jäsenenä antaen asiantuntemuksensa yhteisön käyttöön ja toimien yhdyshenkilönä kuntaan päin.

Osuuskunta olisi asunto-olojaan aktiivisesti kehittävän kunnan kumppani ja väline, jossa erilaiset intressit yhdistyvät, niin asunnon saantiin, kohtuuhintaisuuteen kuin yhteiskunnan etuihin nähden. Ja samalla asukkaiden ääni suunnittelussa ja asumisaikana tulisi paremmin kuuluviin.

Osuuskunta voisi olla myös keino ja väline, jolla kunnat kehittävät vanhaa vuokratalokantaansa. Vuokrakysyntään väärissä paikoissa sijaitsevat, huonejaoltaan liian suuret kohtuukuntoiset talot olisi mahdollista osoittaa asunto-osuuskunnille, jolloin kunnan vuokrataloyhtiö voisi sijoittaa vapautuvat varat uusien vuokra-asuntojen tuottamiseen. Samalla kohtuuhintaisia asuntoja tarvitsevat vuokralaiset sekä muut asukkaat hyötyisivät joustavista mahdollisuuksista, kun asunto-oloja kehitetään kunnassa.

8.4. Rahoitus

Aiemmin edellä käytiin läpi nykyisiin valtion tukemiin rahoitusjärjestelmiin liittyviä näkökohtia ja esitettävään osuuskuntamalliin on tarpeen löytää oma, erillinen tapa, jolla osuuskuntien asuntotuotannon mahdollisuudet olisi ratkaistavissa.

Kertauksena aiemmin esitetyistä rahoitukseen liittyvistä seikoista asian tarkastelussa tulisi ottaa huomioon ainakin seuraavat seikat:

- rahoituksen tulisi olla valtion talouden näkökulmasta säästeliäs ja täytetakausvastuita rajoittava
- Uusien valtion tukemien rahoitusmallien tulisi olla kustannusvertailun vuoksi selkeästi läpinäkyviä ja ymmärrettäviä ja mallien edullisuuden tulisi selkeästi näkyä vertailussa ei-tuettuihin malleihin, jotta yhteiskunnan tuen vaikuttavuus ja kohdentuminen voidaan perustella ja varmistaa.
- uusien rahoitusmallien tulisi varmistaa, että asuminen on kohtuuhintaista myös laina-ajan loppupuolella
- laina-aika ei saa olla liian pitkä siten, että siitä aiheutuu lisää kustannuksia tai riskejä

- lainajärjestelmän tulee olla hallinnollisesti kevyt ja ymmärrettävä, realistinen, koko laina-ajan
- lainajärjestelmän tulee olla läpinäkyvästi kohtuullinen ja rahoituspäätöksiä tehtäessä enin huomio tulee kiinnittää hankkeiden hyväksynnässä syntyvään kohdekohtaiseen asumisen kustannustasoon, jonka tulee olla kohtuullinen pysyvästi, eikä vain laina-ajan alkupuolella. Nämä keinot yhdessä pakottavat hakemaan ja löytämään rakentamiselle oikean hinnan.
- lainajärjestelmän tulee houkutella sijoittamaan omia varoja kohteiden rakentamiseen. Mitä suuremmaksi omien varojen määrä muodostuu, sitä enemmän asukkaan on sijoituksestaan saatava hyötyä.
- tuotontuloutuksen säätelyn tulee olla yksinkertaista ja vaikuttavaa
- valvonnan tulisi olla mahdollisimman kevyttä ja oikeassa suhteessa saataviin hyötyihin ja valtion osoittamaan tukeen nähden
- lainajärjestelmään liittyvän tuen tulee olla kustannustehosta siten, että tuesta saatava hyöty saadaan mahdollisimman pienillä taloudellisella panostuksella. Panostuksen on oltava vaikuttavuuden kannalta riittävä.
- tuen tulee kohdistua niille henkilöille, jotka sitä eniten tarvitsevat
- tuet eivät saa nostaa asuntojen hintoja tai vuokria
- asuntotarjonta sopeutuu kasvavaan kysyntään
- tuella edistetään asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehityksen vakautta
- asuminen on tuloihin nähden kohtuullista
- yhdyskuntarakenne on eheää ja asuinalueiden asukasrakenne on monipuolinen

Valtion tukemalle sosiaaliselle asuntotuotantotuelle on ollut tyypillistä, että tuen määrä ja muut ehdot säädetään tarkoin laissa ja asetuksissa ja niiden muuttaminen voi poliittisesti ja hallinnollisesti olla hankalaa ja hidasta. Toisaalta kun käytännössä jokainen rakennettava rakennus on nykyisin erilainen, maapohjaolosuhteet ja siihen liittyvä rakentaminen vaihtelevat ja tonttien hinnat rakentamiskelpoisuuden, paikallisten kaavoitusmääräysten ja markkinoiden myötä vaihtelevat ja kun toisaalta suhdanteet vaihtelevat voimakkaasti ja toisinaan nopeastikin ja kun vielä korkotasossa ja rahoitusmarkkinaolosuhteissa tapahtuu jatkuvasti muutoksia, tuottavat nämä seikat jatkuvasti ongelmia syntyvälle hintatasolle ja tuen tarpeen muutoksille. Esimerkiksi pelkästään korkotukilainojen omavastuukorko eri lainalajeissa on viime vuosina vaihdellut jatkuvasti, aina muutaman vuoden välein. Lisäksi kohteiden liikkeellelähtöä on vauhditettu käynnistysavustuksilla, joilla on ollut lopullista rakennuskustannusta alentavaa vaikutusta hankkeen tilaajalle. Lain tasolla määritellyt tukielementit toimisivat hyvin, jos kaikki tuotanto olisi aina ja jatkuvasti samanlaista ja samanhintaista. Valitettavasti näin ei ole.

Jatkuvasti muuttuva tilanne ja erilaiset rakentamisolosuhteet johtavat myös lainoitetut rakennuskohteet erilaiseen asemaan, korkeasuhdanteessa rakennetut ovat asukkaille kalliimpia ja erilaiset lainaehdot eri kohteissa ohjaavat myös valtion tukea kohteisiin eri tavoin. Näitä vaihteluja omistajat ovat voineet tasata tasaamalla vuokria, joka seikka taas ei ole asukkaille mieluista. Omakustannusvuokra käsitteenä on yksi asia ja käytännön vuokranmääritys toinen asia.

Asunto-osuuskuntarahoituksessa kohteiden rahoitus voisi muodostua yhden lainan sijaan kahdesta eriehtoisesta lainasta. Ensin kohteissa voisi olla rahalaitoksen antamaa kiinteistövakuudellista ensisijaislainaa 30-45 % (ilman valtion täytetakausta) ja sen jälkeen kiinnitysjärjestyksessä voisi olla valtion täytetakaamaa lainaa 40-60 %. Näiden jälkeen tulisi asukkaiden maksama osakepääoma, 10 – 15 %, joka siis olisi oman pääoman ehtoista rahaa. Koska kiinteistöihin ei kohdistuisi hintaan vaikuttavia rajoitusmerkintöjä, vain asukkaan osuuden myyntihinta olisi rajattu ja koska asuntojen rakentamiseen käytettäisiin nykyisiä valtion tukemia lainamalleja enemmän aitoa omaa pääomaa, voisi rahalaitokselle olla mahdollista rahoittaa vakuusarvoon nähden kohtuullisen kokoinen ensisijaislaina ilman valtion täytetakausta. Näin voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin kiinteistöissä olevaa markkina-arvoa ja vähentää

sosiaaliseen asuntotuotantoon tarvittavaa valtion täytetakausten määrää, joilla on vaikutusta Suomen luottoluokitukseen ja mahdollisuuteen hankkia julkista rahoitusta muuhun tarpeeseen.

Rahoituksen jakautuminen voisi laissa todeta esimerkiksi seuraavasti: Ensisijaislainan vähimmäismäärä oli 30 %, valtion täytetakaaman lainan enimmäismäärä 60 % ja asukkaan maksama osuuspääoma vähintään 10 % hyväksytystä hankinta-arvosta. Rahoitus ja sen eri liikkuvat elementit täsmentyisivät aina kohdekohtaisesti ottaen huomioon suhdanteet, rahoitusolosuhteet ja rakentamisen hinnan ja siihen vaikuttavat erityiset syyt sekä muodostuvan asumiskustannuksen. Jokaisen kohteen rahoitus oli mahdollista nykyistä paremmin ja joustavammin neuvotella ja säätää optimaalisesti ja tapaus- ja tilannekohtaisesti.

Ensisijainen pankkilaina olisi 20-25 vuoden mittainen ja valtion täytetakaama laina olisi 25-35 vuoden mittainen.

Rahalaitoksen myöntämä ensisijaislaina voisi olla luonteeltaan tasalyhenteinen (tai lähes tasalyhenteinen), jolloin jokainen lyhennyserä olisi yhtä suuri. Malli johtaisi ensisijaislainan kuukausierien alentumiseen, sillä maksettavan koron määrä olisi jatkuvasti vähäisempi, jos korkotaso olisi muuttumaton. Jos korkotaso nousisi, ripeä lainan lyhennys jo alkuvaiheessa vähentäisi korkoriskiä ja vähentäisi myöhemmin maksettavan koron määrää ja hillitsisi asumiskulujen nousua.

Lainan toinen osa, joka olisi kiinnitysvakuudellista, valtion täytetakaamaa, voisi olla tasaerälainaa, jolloin jokainen maksuerä oli saman suuruinen sisältäen lyhennyksen ja koron. Jos korkotaso nousisi, laina-aika pitenisi, mutta asumiskulut pysyisivät samoina. Tällöin rahoitus ”joustaisi” muuttuvan tilanteen mukaan. Mainitut kaksi lainaa yhdessä johtaisivat pääomakulujen alenemiseen laina-aikana, jos korkotaso olisi kuta kuinkin samalla tasolla. Tämä hillitsisi asumismenojen nousua ja antaisi tilaa mahdollisille hoitomenojen nousulle ja vuosikorjausten kattamiselle.

Valtion tukemille hankkeille tyypillistä omien varojen korkoa ei asumisaikana maksettaisi lainkaan, eikä se olisi järkevääkään, sillä vuokrissa kerättävä raha nostaisi asukkaan asumismenoja ja rahan vuosittainen palautus voisi olla veronalaista tuloa. Vuokrissa ei myöskään perittäisi varautumista tuleviin peruskorjauksiin lainkaan vaan sekin liikkumavara käytettäisiin pankin ensisijaisen rakentamislainan nopeaan lyhentämiseen. Näillä keinoilla laina on maksettavissa nopeammin pois kuin nykyiset valtion tukemat mallit edellyttävät. Lisäksi on huomattava, että asunto-osuuskunnan asukkaat eivät lähtökohtaisesti maksa toisten talojen hyväksi meneviä tasausosuuksia, joka myös antaa tilaa rakennuslainan lyhennykselle.

Malliin ei ehdoteta korkotuen maksamista valtion täytetakaamalle lainan osalle, sillä lainamalli itsessään, kokonaisuutena on julkisen tuen muoto ja mallilla voidaan suojautua riittävästi mahdolliselta korkojen nousulta. Joustava malli vähentäisi julkista hallintoa ja reagointia ja poliittista päätöksentekoa olosuhteiden muuttuessa. Malli antaisi puitteet toiminnalle ja mallin sisäinen jousto säätelisi itse asumiskustannusten pysymistä kohtuullisena ja poistaisi tarpeen saada korkotukea valtiolta, kuten muissa lainoissa nyt tapahtuu johtuen jäykästä, taulukoihin perustuvasta lainojen lyhennysjärjestelmästä ja lainaehtoihin sidotuista valtion tukielementeistä.

Vuosikorjaukset rahoitettaisiin normaalisti talousarvioon sisältyvin, vuokrissa tai käyttövastikkeissa kerättävin erin. Laajempi peruskorjausvaihe tulee käytännössä vasta kun ensisijaislaina on jo maksettu ja tässä mallissa se on mahdollista rahoittaa samaan tapaan kuin asunto-osakeyhtiöissä, ottamalla uutta lainaa, joka olisi mahdollista kiinnittää valtion täytetakaaman lainan edelle, jos sellaista vielä olisi järjellä peruskorjausvaiheessa. Asuntojen sisäpuolinen korjaus- ja kunnossapitovastuu olisi asunto-osakeyhtiöiden tapaan asukkailla.

Huoli kiinteistön kunnossa pysymisestä on turhaa. Koska asukkailla on omaa pääomaa asunnossaan kiinni, on heillä samanlainen vastuu ja huoli kiinteistön kunnosta kuin asunto-osakeyhtiöasukkailla. Kiinteistön kunto ja huolto vaikuttavat osuuden myyntiin, hintaan ja talon houkuttelevuuteen, jolloin osuuskunnan asukkaan oma etu on, että taloa huolletaan ja ylläpidetään asianmukaisesti.

Kun asumisoikeusjärjestelmä perustuu vuokra-malliin, on asunto-osuuskunta omistamisen malli ja siksi sitä ei voi sekoittaa nykyisiin rahoitusmalleihin. Lainajärjestelmä olisi erilainen, eikä lainoituskohteiden välillä olisi tasausta. Asunto-osuuskunta-asukkaat päättävät itse omista asumiskuluistaan, laina-aika olisi jossain määrin nykyisiä malleja lyhyempi, peruskorjaamisen ei varauduttaisi, kuten pitkissä korkotukilainoissa eikä kohteiden kustannuksiin liittyisi kustannuksia omien varojen korosta eikä tuotontuloutuksesta omistajalle.

Asukkaille tuleva korvaus sosiaaliseen asumiseen liittyvän oman pääoman korosta tulisi liittyä ja ajoittua asunnon myynnin yhteyteen, jota tarkastellaan jäljempänä.

Vertailtaessa valtion tukemien lainojen ominaisuuksia esimerkiksi pankkien näkökulmasta löytyy lainoitusmalleista merkittäviä eroja, joilla voi olla vaikutusta rahalaitoksen arvioon lainasta ja siihen liittyvistä riskeistä. Valtion tukeman pitkän korkotukilainan enimmäislainoitusosuus on 95 % ARAn hyväksymästä hankinta-arvosta. Omia eli muita varoja edellytetään vähintään 5 %. Nämä varat voivat olla omistajan antamaa lainaa huonoimmalla kiinteistökiinnityksellä tai laina on ilman kohteeseen liittyvää kiinnitysvakuutta. Tällöin koko kohde on lainoitettu velkarahalla. Joissakin tapauksissa on käynyt niin, että toimija on maksanut pikkuhiljaa talon rakentamiseen tarvitut omat varat takaisin omistajalle vuokrissa sisällytettyjen erien turvin. Tällöin kohteessa ei ole muuta kuin valtion takaamaa lainaa. Mikäli omistaja kuitenkin pitää antamansa varat yhtiössä, se voi ottaa joka vuosi omien varojen korkoa kohteesta 4 % pääomasta. Samaan aikaan rakennus kuluu 1-2 prosenttia vuodessa, mutta laina lyhenee hyvin vähän.

Asumisoikeustalolainassa asukkaat tuovat 15 % omia varoja. Tässä tapauksessa rakennus kuluu samoin 1-2 % vuodessa ja laina lyhenee hitaasti. Asukas saa kuitenkin sijoittamansa asumisoikeusmaksun, kohteen omat varat, indeksillä tarkistettuna. Asukkaan saama osuus siis kasvaa, talo kuluu ja laina lyhenee sitä vähemmän. Velkojan asema näyttäisi käytännössä huonontuvan.

Osuuskuntamallissa asukas tuo aitoa omaa pääomaa ja rahalaitoksen antama laina lyhenee yli kymmenen kertaa nopeammin kuin edellä mainituissa lainoissa. Rahoittajan asema paranee ja riskit vähenevät kiinteistön vanhetessa.

8.5. Hankkeiden hyväksyminen tuen piiriin

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA hyväksyisi hankkeiden rakennus- ja muut kustannukset ja hyväksyisi hankkeet tuen piiriin. Samalla varmistettaisiin kohteiden kohtuulliset asumiskulut ja niiden pysyminen kohtuullisina tulevaisuudessakin varmistamalla rahoituksen ehdot ja lainojen lyhennysaikataulut. Lisäksi varmistettaisiin vertaillen kohteiden asumiskulujen tason kohtuuhintaisuus suhteessa alueen ympäröiviin asuntomarkkinoihin ja tulevaisuudennäkymiin.

Rakennushankkeiden käynnistämisessä niin kilpailu- kuin neuvottelullinen KVR-rakentaminen olisivat kumpikin mahdollisia ja keskeistä muodostuvien kohtuullisten asumiskustannusten lisäksi olisi hankkeiden lopullisten kustannusten varmistaminen jo hanketta tilattaessa. Hankkeiden hyväksymisen valtion tuen piiriin tulisi olla nykyistä joustavampi ja oleellisinta on asumisen hinnan muodostuminen kohtuulliseksi.

8.6. Käyttövastikkeiden määräytyminen

Käyttövastikkeet/vuokrat määräytyisivät todellisten syntyvien kulujen mukaan. Rahoituksen tulisi olla kustannusvertailun vuoksi selkeästi läpinäkyvä ja ymmärrettävä koko laina-ajan ja asumiskulujen edullisuuden tulisi selkeästi näkyä vertailussa ei-tuettuihin malleihin, jotta yhteiskunnan tuen vaikuttavuus ja kohdentuminen voidaan perustella ja varmistaa ja jotta rahoitusriskit voidaan minimoida.

Käyttövastikkeisiin/vuokriin ei sisältyisi tasausta osuuskunnan eri kohteiden kesken, ei omien varojen korkoa eikä varautumista tuleviin peruskorjauksiin, vaan nopea pankin ensisijaisen rakentamislainan lyhennys korvaisi pitkän korkotukilainoitusjärjestelmän puolella tarpeellisen tuleviin korjauksiin varautumisen.

Talojen asukkaat päättäisivät asunto-osakeyhtiöiden yhtiökokousta vastaavissa talokokouksissa vuosittaisen talousarvion ja perittävät vastikkeet, jotka muodostaisivat asumisen kulut. Osuuskunta huolehtisi joko itse tai kilpailuttamansa isännöitsijätoimiston avulla talokohtaisen rahaliikenteen ja muiden asioiden hoidosta samaan tapaan kuin asunto-osakeyhtiöissä toimitaan.

Osuuskunnassa voi olla pieni talokohtainen vararahasto, jota kartutetaan kuukausittaisista käyttövastikkeista tiettyyn ylärajaan saakka. Vararahastolla olisi mahdollista kattaa yllättäviä menoja tai koko osuuskuntaa ja sen maksettavaksi tulevia menoja. Vararahastosta voisi myös kattaa talon tulevista korjauksista esimerkiksi uuden lainan omarahoitusosuutta.

8.7. Asukkaiden saama tuotto osuuden myynnistä

Asukkaan myydessä omistusosuutensa on luontevaa, että hän voi saada omistuksen siirrossa maksamansa osake- tai osuuspääoman takaisin indeksillä korotettuna vastaavalla tavalla kuin nyt menetellään asumisoikeusasunnon luovutuksen yhteydessä. Erona on, että osuuskunnan jäsen myy omistamaansa osuutta, ei oikeutta, kuten asumisoikeusjärjestelmässä. Omistajan saama pääoman palautus tulee seuraavan asukkaan maksamana, eikä osuuskunta ole velvollinen palauttamaan osuutta asunnon rahoitukseen käytetystä pääomasta. Näin osuuskunnalla ei ole riskiä asukkaan vaihtumiseen liittyvissä tilanteissa. Näin osuuskunnan taloudellinen asema olisi paremmin turvattu asukkaiden muuttoon liittyvissä tilanteissa, kuin asumisoikeusjärjestelmässä. Ainoastaan jäsenmaksun palautus voi tulla kyseeseen. Sekin on erikseen säännöissä mainittava.

Toisaalta, koska asukas edustaa osuuskuntamallissa omistajaa, nousee esille kysymys omistajan saaman tuoton tai voiton määrästä ja näkökulmista, jotka liittyvän arvonnousuun ja voittoon, jotka ovat tavanomaisia esimerkiksi asunto-osakkeen myyntiin liittyen. Kun sosiaaliseen osuuskunta-asumiseen liittyy valtion tukea, siitä aiheutuu EU-oikeuden valtiontukiperiaatteiden mukaan julkisen palvelun velvoitteita ja rajoituksia. Yksi rajoitusnäkökulma liittyy siihen, kuinka paljon omistaja, tässä tapauksessa asukas, voi saada tuottoa valtion tukemasta toiminnasta.

Koska omistaja-asukkaat muodostavat yleishyödyllisen osuuskunnan ja omistavat sen, on perusteltua, että tilanteessa noudatetaan samoja menettelyjä myyntivoittojen ja tuotontuloutuksen suhteen kuin muilla nimetyillä yleishyödyllisillä yhteisöillä tai kuntien omistamilla yhtiöillä.

Yrityksille myönnettävät valtion tuet asuntotuotantoa varten ovat EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kannalta yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin myönnettäviä tukia. Tuki on korvausta yrityksen täyttämästä **julkisen palvelun velvoitteesta.** Julkisen palvelun velvoitteella tarkoitetaan tässä tapauksessa tietyin sosiaalisin perustein valittujen, asukkaiden tarpeita vastaavien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen tuottamista ja ylläpitoa saatua tukea vastaan.

Yleistä taloudellista etua koskeville tuille asetetuista edellytyksistä säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annetussa komission päätöksessä 2012/21/EU (jäljempänä *komission päätös*).

Jotta valtion tuki soveltuisi EU:n sisämarkkinoille, tuen on ohjauduttava nimenomaan *niille markkinoille, joille se on myönnetty, eikä yritys saa tulouttaa itselleen (tai omistajalleen) kohtuullista suurempaa voittoa.* Koska osuuskunnissa asukkaat ovat omistajia, on asukkaiden saamaa myyntivoittoa tai tuoton tulostusta säädeltävä.

Edellä lueteltiin työryhmän näkemyksiä ja kriteerejä hyvälle tukijärjestelmälle. EU-oikeuden valtiontukisäännökset asettavat lisäehtoja yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin myönnettäviin tukiin. *SGEI-sääntely edellyttää kansallisilta asuntotuotannon tukijärjestelmiltä* eritoten seuraavia asioita:

- yrityksen saama tuki ei saa sisältää "ylikompensaatiota", eli tuki saa olla enintään sen suuruinen kuin mitä tarvitaan ko. julkisen palvelun toteuttamiseen, eikä yritys saa tulouttaa itselleen (tai omistajilleen) kohtuullista suurempaa voittoa
- tuen pitää kanavoitua sosiaalisen asuntotuotannon markkinoille, se ei saa valua hyödyttämään yritystä sen muussa toiminnassa
- tuettavasta toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa
- tukimalliin on liityttävä jonkinlainen asukasvalintakriteeristö, jolla valitaan pienituloiset ja vähävaraiset hakijat
- tukea saavia yrityksiä ja niiden toimintaa on valvottava tehokkaasti

Asukkaan myydessä asunnon hallintaan liittyvän osuuden eteenpäin on myynnistä saatavalla tuoton tuloutuksella eli asunnosta saatavalla voitolla merkitystä uudelle asukkaalle muodostuvaan asumiskustannukseen. Siksi asukkaan omien varojen tuotosta aiheutuva kustannus on otettava huomioon SGEI-säännöstöön liittyvien näkökohtien lisäksi myös uuden asukkaan asumiskustannusten kohtuullisuuteen liittyviä vaikutuksia. Tällöin on perusteltua rajoittaa asukkaan omista varoista perittävää tuottoa ja kustannusvaikutuksia uudelle asukkaalle muodostuviin asumismenoihin.

Marraskuussa 2015 valmistuneessa, uutta lyhyttä korkotukea koskeneessa selvityksessä viitattiin työ- ja elinkeinoministeriön asiassa antamaan lausuntoon tuotontuloutusta koskien, jonka mukaan

> *”rahoitusmallin jatkovalmistelussa olisi huomioitava komission SGEI-päätöksen 5 artiklassa korvauksen määrittelyyn liittyvät ehdot sekä em. artiklassa määritellyt kohtuullisen tuoton laskentavaihtoehdot. Kohtuullisena pääoman tuottoasteena pidetään tuottoastetta, joka ei ylitä sovellettavaa swap-korkoa + 1 prosenttia. Kun SGEI-palvelun tuottamiseen ei liity huomattavaa kaupallista tai sopimusriskiä, kohtuullinen tuotto ei saisi olla suurempi kuin swap-korko+1 prosentti.* ”

Edellä mainittu kohtuullisena pidettävää tuottoastetta vastaavan swap-koron+1 prosenttia kokonaistaso on tällä hetkellä noin 2,1 %.

Yleishyödyllisten vuokrataloyhteisöjen osalta voi todeta, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvaa kustannusta ei korvata jälkikäteen täysimääräisesti, vaan yhteisöjen vastuulle jää luottotappioita, arvon alenemisia tyhjäkäytöstä aiheutuvia kustannuksia sekä lainajärjestelmästä aiheutuvia omaisuuden arvon alenemisia. Siksi omien varojen korko eli omistajan eduksi luettava tuotto on ollut korkeampi kuin 2,1 %:a. Monesti tämä

erä on ollut omistajan ottamaa pitkäaikaista lainaa, jonka tuotto on mennyt lainanantajalle, ei omistajalle.

Edellisen pohjalta – ja koska asukkaalle ei synny edellä mainittuja yleishyödylliselle yhteisölle mahdollisesti aiheutuvia riskejä- asukasomistajan saamaksi vuotuiseksi tuotoksi esitetään 2 prosenttia laskettuna omistaja-asukkaan alkuperäiselle osake- tai osuuspääomalle, jolla katetaan rahoitettavan asunnon omien varojen määrä. Tuo kaksi prosenttia tulisi maksuun siis vasta asunnon luovutuksen yhteydessä ja se tulisi laskea korkoa korolle periaatteella. Näin siirtyvän osuuden hinta perustuisi 1) perusosaan, joka olisi alkuperäiset varat indeksillä tarkistettuna sekä 2) lisäosaan, jossa käsittää koron osuuden siten, että se lasketaan korkoa korolle periaatteella alkuperäisestä pääomasta. Vastaavan kaltaisella tavalla käsitellään nykyisin niitä yleishyödyllisten yhteisöjen vuotuisia tuottoja, jotka jäävät vuosittain jakamatta. Ne korottavat nostamattomalta osin tuotontuloutuksen laskentaperustetta, joka on alkuperäisten yhtiöön sijoitettujen omien varojen määrä.

Ensisijainen riski asunnon myynnistä ja osake- tai osuuspääoman takaisinsaannista jäisi asukasomistajalle aivan kuten asunto-osakeyhtiöissäkin on. Arvioitaessa sijoitusriskejä ja tarkastellen asiaa teoreettisesti tarkastellen ei asukas koskaan menettäisi enempää kuin osuuspääoman (10-15 %), mutta kun kohteet sijoittuisivat asutuskeskuksiin ja taajamiin hyville sijainneille, riski olisi pieni. Riskiä vähentää myös rakentamislainojen suhteellisen nopea lyhentyminen, varsinkin kun lyhentämisaikaa verrataan nykyisiin valtion tukemiin lainoihin. Omistaja-asukkaalla olisi siis rajattu riski ja toisaalta mahdollisuus vain rajattuun voittoon.

Asuttuaan talossa vähintään kaksi vuotta perusosa ja lisäosa olisivat verotonta tuloa samalla tavalla kuin omistusasunnon myynnistä saatava tulo. Samalla ne yhdessä muodostaisivat asunnon luovutukseen liittyvän enimmäishinnan. Osuuskunta voisi hoitaa osuuden siirtoon ja myyntikeskusteluihin liittyvän tehtävän ja tilittää myyjälle ostajan maksaman enimmäishinnan, jonka laskemisesta osuuskunta huolehtisi. Mikäli tarjottu hinta olisi alhaisempi, osuuden omistaja voisi päättää, hyväksyykö kaupan vai jatkaako edelleen asumista, kunnes sattuisi saamaan korkeamman lain rajoittaman tarjouksen. Näin voitaisiin välttää asuntojen siirtoon liittyvät mahdolliset harmaat markkinat.

Esimerkkilaskelma perusosasta ja lisäosasta. Oletetaan asunnon neliöhinnaksi 3600 euroa/m2 ja asunnon kooksi 60 m2. Asunnon hinta olisi 216.000 euroa, josta asukkaan osuuspääoma 15 % olisi 32.400 euroa. Asukas asuu kuusi vuotta asunnossa. Oletetaan että elinkustannusindeksi olisi noussut kaikkiaan yhdeksän prosenttia, jolloin asukkaan saama perusosan palautus olisi indeksillä tarkistettuna enintään 35.316 euroa. Lisäksi asukas voisi saada oman pääoman korkoa 2 % vuodessa korkoa korolle periaatteella. Tämä tekisi 4.087,66 euroa (36.487,66 – 32.400). Näin asukas voisi saada alkuperäisestä 32.400 euron osuusmaksusta perusosana 35.316 euroa ja lisäosana 4.087,66 euroa eli yhteensä 39.403,66, jonka seuraava asukas voi enintään asunnosta maksaa. Tuotot ja riskit olisivat alhaisempia kuin tavallisessa omistusasumisessa.

Seuraavan asukkaan sijoituksen laskentaperuste olisi aiemman asukkaan sijoittamat omat varat indeksillä tarkistettuna eli 35.316 euroa (perusosa). Vanhalle asukkaalle menevän lisäosan 4.087,66 euroa (voitto) uusi asukas maksaisi siitä, että pääsee asumaan kyseiseen kohteeseen. Uuden asukkaan oman lisäosan kertymisen laskenta puolestaan perustuisi hänen maksamaansa perusosaan, josta laskettaisiin vuosittain karttuvan pääoman tuottona kaksi prosenttia korkoa korolle periaatteella. Siten teoreettisesti tarkastellen henkilö, joka asuu pitkään samassa kohteessa, voisi saada suuren lisäosan karttuman, jos seuraava asukas haluaa sen maksaa. Seuraava asukas ei puolestaan saisi tätä maksamaan lisäosaa kokonaan hyväkseen, jos hän asuisi lyhyemmän ajan kuin edellinen asukas. Asumisaikaan liittyvät tekijät vaikuttaisivat lisäosan karttumiseen ja toisaalta suuri lisäosa voisi vähentää halukkuutta maksaa siitä teoreettista

maksimihintaa. Tämä pitäisi perusosan ja lisäosan määrät kohtuullisella tasolla. Lisäosa olisi siis enemmänkin mahdollisuus enimmäistuottoon kuin lupaus sen saamisesta.

Seuraavan asukkaan halukkuuteen maksaa asunnon teoreettinen maksimihinta vaikuttaa se, miten taloa ja asuntoa on hoidettu ja millainen asumiskustannus kohteessa on kaupantekohetkellä. Kun asumiskustannus olisi laskeva toisin kuin nykyisissä valtion tukemissa malleissa, tämä lisäisi uuden asukkaan halukkuutta maksaa perusosa ja lisäosa täysimääräisesti. Näin myyvällä asukkaalla oleva riski osuuspääoman takaisinsaannista olisi pieni. Tällä olisi vaikutusta myös osuusmaksun vakuusarvoon pankin arvioidessa osuusmaksun mahdollista lainoitusta.

8.8. Valvonta

Asunto-osuuskuntamallissa asukkaat itse päättävät kiinteistönpitoon liittyvistä hoitomenoista sekä rahoitus- ja hoitokulujen kattamisesta. Osuuskunta toimisi talokohtaisen omakustannusvuokranmäärityksen piirissä samaan tapaan kuin asunto-osakeyhtiössäkin toimitaan.

Talokohtainen hallinto voisi toimia suoraan asunto-osakeyhtiöpuolelta lainattavien (suoraan kopiotavien) mallien mukaan. Talolla voisi olla *talohallitus* juoksevien asioiden hoitoa varten ja suurista linjoista päättäisi talon osalta *talo(asukas)kokous* noudatellen asunto-osakeyhtiön yhtiökokousmenettelyjä. Talokohtaisten päätösten täytäntöönpanosta vastaisi osuuskunta, jonka vastuulla olisi osuuskunnan talouden lisäksi hoitaa myös erillisten talojen taloushallintoasiat. Asukkaat osuuskunnan jäseninä päättäisivät osuuskunnan asioista osuuskuntakokouksessa ja valitsisivat osuuskunnalle hallituksen hoitamaan osuuskunnan juoksevaan päätöksentekoon kuuluvia asioita.

Valtion puolelta tulevaa valvontaa tarvittaisiin tässä mallissa hyvin vähän. Ainoa asia olisi varmistaa poismuuttavien asukkaiden saama enimmäishinta luovuttamastaan omistusosuudesta asuntoonsa. Lisäksi voisi olla tarpeen antaa yleistä ohjausta toimijoille lain tulkinnoista ja menettelytavoista eri tilanteissa. ARA voisi toimia asiaan liittyen kanteluviranomaisena, jolla olisi valta oikaista osuuskunnassa mahdollisesti tehtyjä päätöksiä. Asukasvalintojen hyväksyntä olisi luontevasti kunnan tehtävä, varsinkin jos kunta olisi muutoinkin mukana toiminnassa.

Kun talon rakentamiseen otettu valtion tukema laina on aikanaan maksettu pois, osuuskunta ja talo toimivat sen jälkeen samoin rahoituksellisin edellytyksin kuin tavalliset asunto-osakeyhtiöt. Osuuskunta vain omistaisi pysyvästi asunnot. Osuuskunta voi ottaa korjaus- tai muuta lainaa kohteeseen ja käyttää kyseistä lainantarvitsijataloa vakuutena normaaliin tapaan. Ainoastaan asukasvalintaa ja asukasomistajaa koskevat tuloutusrajoitukset jäävät pysyviksi, jotta taataan asumisen kohtuuhintaisuus kussakin talossa myös myöhemmin.

Mallin avulla katoaisi suuri määrä erilaisia nykyisiin valtion tukemiin malleihin liittyviä ongelmia ja erilaisen hallinnollisen työn määrä vähenisi. Valtion riskien ja riskien hallinnan näkökulmasta asunto-osuuskunta olisi parempi kuin esimerkiksi asumisoikeusyhdistys. Siinä on valtion täytetakausta 85 % hankinta-arvosta, pitkä laina-aika ja yhdistyksellä velvollisuus lunastaa poismuuttavan asukkaan asumisoikeusmaksu 3 kuukauden kuluessa riippumatta siitä, onko uutta aso-asukasta tulossa.

8.9. Arvonnousu, tulouttaminen ja osuuskunnan lopettaminen

Suomessa aiemmin perustetut asunto-osuuskunnat on yleensä myöhemmin muutettu markkinaperusteisiksi siinä mielessä, että asuntojen arvonnousu on suunnattu omistaville asukkaille. Siten alkuperäinen idea kohtuuhintaisesta sisäänpääsystä osuuskuntaan on kadonnut. Valtion tukemalle vanhalle vuokratalokannalle on joiltain osin käynyt samoin. Kohtuuhintaisena

tuotettu asuntokanta on rajoitusten päättymisen jälkeen siirtynyt markkinaehtoisesti vuokratuksi tai taloja on myyty omistusasunnoiksi. Myöhemmän asunnoilla spekuloinnin estämiseksi ehdotetaan, että mikäli osuuskunta lopetetaan tai talo myydään, maksetaan näissä tapauksissa ensin kaikki osuuskunnan tai jos talo myydään, taloon liittyvät velat ja laskut, sen jälkeen asukkaille tuleva enimmäishinta (perusosa ja lisäosa) ja loput varat tilitetään puoliksi sille kunnalle, jossa talo sijaitsee ja puoliksi Valtion asuntorahastolle. Tämä estäisi mahdollisuudet asuntokannan myöhempään siirtymiseen muuhun tarkoitukseen, kuin mihin se alun perin tarkoitettu.

Talon kauppahinta olisi siis osuuskunta-asuntojen myynnin osalta aina vapaa ja voitto tuloutuisi yhteiskunnalle. Vain asukkaiden saamaa tuottoa asuntoon liittyvän osuuskunnan osuuden myynnistä olisi rajattu. Tämä antaisi kiinteistöille käyvän markkina-arvon ja helpottaisi kiinteistöjen käyttöä vakuutena. Lisäksi se vähentäisi tarvetta valtion täytetakaukselle.

Edellä kuvattu asunto-osuuskuntamalli vaatisi oman lainsäädännön, joka tarkemmin ohjaisi ja määrittelisi mallissa kuvatut seikat ja toimivaltasuhteet sekä antaisi puitteet rahoitukselle. Lainsäädäntöä tarvittaisiin myös siksi, että jäsenten sijoitukset ja omaisuusarvot asunnoissa ovat merkittävästi suurempia kuin esimerkiksi tavallisissa kuluttajaosuuskunnissa. Asumisessa on myös paljon muita erityispiirteitä.

8.10 Miksi osuuskunta-asunto on edullisempi kuin rakennusliikkeeltä ostettu?

Osuuskunta-asunnon hintaan vaikuttaa suunnitelmien mukaisten töiden kalleus ja valtion tukemissa hankkeissa suunnittelun ohjauksella on merkitystä muodostuviin rakennuskustannuksiin. Suunnittelulla voidaan edistää kohtuuhintaista pyrkimystä. Osuuskunnan ollessa rakennuttaja ja tilaaja, prosessissa jää pois useita rakennusliikkeiden tuottajakustannuksiin sisältyviä menoeriä. Rakennusliikkeen tuottaessa asuntoja tuotanto perustuu RS-rahoitusjärjestelmään, jolla on omat kulunsa. Lisäksi asuntojen myyntitoiminta lisää kustannuksia. Tuottajamuotoiseen toimintaan liittyy myös grynderin kate, joka voi olla paikasta riippuen merkittävä. Katteesta johtuen jotkut rakennusliikkeet eivät edes tarjoa rakennuskapasiteettiaan muuhun kuin omaan asuntotuotantoon.

Mikäli kaikki grynderin myynnissä olevat asunnot puolestaan eivät heti ole myytyjä, kun rakennus valmistuu käyttöönotettavaksi, maksaa grynderi asunto-osakeyhtiölle hoito- ja rahoituskuluja ja vastikkeita omistamistaan, myymättä olevista asunnoista. Nämä kulut ovat menoja ja ne vähentävät kohteesta saatavaa tuottoa. Niihin on voitu myös varautua kohteen myyntihinnoittelussa. Myymättömistä asunnoista aiheutuvia kuluja voi olla tarpeen sisällyttää myös seuraavan myytävän kohteen hintoihin.

Osuuskunnan ollessa kyseessä työmaa käynnistyy vasta kun kaikki tulevat asukkaat ovat sitoutuneet hankkeeseen (haku, jonotus, valinta, sopimus) ja hankkeiden korottomat omat varat ovat varmasti olemassa. Osuuskunta toimii rakennuttajana. Asunnot ostetaan rakentajalta, urakoitsijalta yhtenä kokonaisuutena osuuskunnan ollessa tilaajana, jolloin hanke on myyntimielessä riskitön rakentajalle. Tämä alentaa riskeihin liittyviä hinnoittelukustannuksia.

Asunto-osuuskunnan asumiskuluihin vaikuttaa myös kokonaisrahoitus ja sen turvaamiseen kytkeytyvä osittainen valtion täytetakaus, jonka turvin laina-aika voisi olla osittain pidempi kuin RS-lainoissa.

Vielä voidaan todeta, että esimerkiksi Helsingin ATT tuotti tuottajamuotoisia omistusasuntoja 80- ja 90-lukujen vaihteessa käytännössä samalla hinnalla ja nykyäänkin Hitas-hinnat ovat vain jonkin verran ARA-hintoja korkeampia ja selvästi rakennusliikkeiden tuottajamuotoisia asuntoja edullisempia.

8.11. Asumiskustannusesimerkkejä

Seuraavassa tarkastellaan teoreettisia asumiskustannuksia, kun olettamana käytetään aiemmin esillä ollutta Helsingin ARA-vuokra-asuntojen hankinta-arvojen keskihintaa, joka oli esimerkissä 3597 euroa neliötä kohti ja se johti 11,52 euron neliövuokraan, jossa hoitokulua ja korjauksiin varautumista oli 6 euroa, joka sisälsi yhden euron tuleviin varautumista korjauksiin, mutta ei omistajalle maksettavaa oman pääoman korkoa eikä vuokrien tasausta.

Asunnon keskikoko 62,29 m2.

Esimerkki 1

Pitkän korkotukilainan teoreettinen vertailu osuuskuntarahoitusmalliin tilanteeseen, jossa ensisijaista pankkilainaa 30 % (25 v tasalyhennyslaina) ja valtion tukemaa tasaerälainaa 55 % (33 v). Asukkaiden omia varoja 15 %. Asunnon koko 62,29 m2. Inflaatio on 0 %. JOL = jäljellä oleva laina. Korko-olettama 2,0% kaikissa esimerkkilainoissa.

Termien määrittely: *Tasalyhennyslainassa* lainan pääomaa maksetaan takaisin tasasuuruisin lyhennyksin, mutta maksuerän suuruus vaihtelee koron vuoksi. Jos korko ei muutu, lainan kuukausierät alenevat. Jos lainan korko muuttuu, maksuerän suuruus muuttuu, mutta laina-aika pysyy muuttumattomana.

Tasaerälainassa lainaa maksetaan takaisin aina saman suuruisina maksuerinä, jotka sisältävät sekä lainapääoman lyhennyksen että korkokulut. Jos lainan korko muuttuu, maksuerä pysyy muuttumattomana, mutta laina-aika muuttuu – lyhenee tai pitenee.

NYKYINEN				OSUUSKUNTARAHOITUS		
40 v. korkotukilaina			**JOL**	25 v. ja 33 v.lainat (yht)		**JOL**
	Vuokra euroa/m2/kk			Vuokra euroa/m2/kk	Vuokra €/as/kk	
		Vuokra/as				
Vuosi 1	12,14	756,02	100 %	17,76	1106	
Vuosi 10	12,95	806,42	95 %	17,11	1066	
Vuosi 15	14,20	884,46	89 %	16,75	1043	
Vuosi 20	14,97	932,16	81 %	16,39	1021	
Vuosi 26	18,49	1151,43	71 %	12,36	770	20%
Vuosi 29	17,97	1119,49	60 %	12,36	770	13%
Vuosi 30	**17,80**	**1108,85**	**57 %**	**12,36**	**770**	**10%**
Vuosi 31	21,73	1353,65	54 %	12,36	770	8 %
Vuosi 37	25,68	1599,88	26 %	5,00	311	0 %
Vuosi 39	24,96	1554,46	13 %	5,00	311	0 %

Esimerkeissä ei ole huomioitu peruskorjausrakentamista, ainoastaan niihin varautuminen, jota *korkotuetussa* asunnossa olisi tuossa ajassa kerätty noin 44.800 euroa. (1 euro/m2 vuodet 1-20 ja 2 euroa/m2 vuodet 20-40) eli 718 euroa/m2.

Esimerkki on karua luettavaa lainajärjestelmästä, jonka pitäisi olla sosiaalinen ja taata hyvät, kohtuullisen laadukkaat ja turvalliset asuinolot ja kohtuulliset asumiskustannukset myös vanhassa asuntokannassa.

Liian takapainoinen lainajärjestelmä toisaalta alkuvuosina mahdollistaa edullisen asumisen mutta muodostuu lainan elinkaaren loppupuolella niin kalliiksi, että järjestelmä heikentää omistajien mahdollisuuksia tehdä mittavampia peruskorjauksia taloihin. Koska takavuosikymmenillä vallinnutta korkeaa inflaatiota ei ole (nyt 1-2%), jäljellä edelleen maksamatta oleva vanha laina ja uuden peruskorjauslainan kustannukset nostaisivat monesti laskennallisen vuokran niin korkeaksi, ettei peruskorjaamisen kannata ryhtyä, vaan talo on myytävä tai purettava.

Esimerkki 2

Seuraavaksi verrataan vanhan omistusasunnon teoreettisia asumiskuluja asunto-osuuskunta-asumisen kustannuksiin (edellinen taulukko) olettamalla, että vanha asunto maksaa edelleen tuon 3597 ja asukkaalla on omia varoja 20 % ja pankki antaa lainaa 25 vuodeksi 80 % hankinta-hinnasta 1,5%:n korolla.

VANHA OMISTUSASUNTO				OSUUSKUNTARAHOITUS (uusi asunto)		
25 v. tasaerälaina			JOL	25 v. ja 33 v.lainat (yht)		JOL
	(Vuokra) euroa/m2/kk	€/as/kk		Vuokra euroa/m2/kk	Vuokra €/as/kk	
Vuosi 1	18,19	1133	100 %	16,81	1106	
Vuosi 10	16,91	1052	64 %	17,11	1066	
Vuosi 15	16,18	1008	44 %	16,75	1043	
Vuosi 20	15,46	963	24 %	16,39	1021	
Vuosi 26	5,0	311	0 %	12,36	770	20%
Vuosi 29	5,00	311	0 %	12,36	770	13%
Vuosi 30	**5,00**	**311**	**0 %**	**12,36**	**770**	**10%**
Vuosi 31	5,00	311	0 %	12,36	770	8 %
Vuosi 37	5,00	311	0 %	5,00	311	0 %
Vuosi 39	5,00	311	0 %	5,00	311	0 %

Jos vanhassa asunnossa ei olisi tarvetta tehdä peruskorjauksia, olisi asuminen siinä edullisempaa, kuin vuokra-asumista edullisemmassa, uudessa asunto-osuuskunta-asunnossa.

Esimerkki 3

Pitkän korkotukilainan teoreettinen rinnakkaisvertailu esimerkkiin 2. Vertailukohteena vanhan omistusasunnon osto 80 % pankkilainainalla. Asukkaiden omia varoja 20 %. Asunnon koko 62,29 m2. Neliöhinta 3597 euroa/m2.

Korko-olettama 1,5% molemmissa lainoissa

NYKYINEN				VANHA OMISTUSASUTO		
40 v. korkotukilaina			JOL	25 v. tasaerälaina		JOL
	Vuokra euroa/m2/kk	Vuokra/as/kk		(Vuokra) euroa/m2/kk	(Vuokra) €/as/kk	
Vuosi 1	11,52	717,58	100 %	18,19	1133	100
Vuosi 10	12,21	760,56	95 %	16,90	1052	64%
Vuosi 15	13,39	834,06	89 %	16,18	1008	44%
Vuosi 20	14,03	873,92	81 %	15,46	963	24%
Vuosi 26	**16,50**	**1027,78**	**71 %**	**5,00**	**311**	**0%**
Vuosi 29	18,12	1128,69	60 %	5,00	311	0%
Vuosi 30	**17,99**	**1120,59**	**57 %**	**5,00**	**311**	**0%**
Vuosi 31	21,96	1367,88	54 %	5,00	311	0 %
Vuosi 37	26,32	1639,47	26 %	5,00	311	0 %
Vuosi 39	25,77	1605,21	13 %	5,00	311	0 %

Esimerkeissä ei ole huomioitu peruskorjausrakentamista, ainoastaan niihin varautuminen, jota korkotuetun asunnon osalta olisi tuossa ajassa kerätty noin 44.800 euroa.

Esimerkki on havainnollistavaa luettavaa lainajärjestelmästä, jonka pitäisi olla sosiaalinen ja taata hyvät, kohtuullisen laadukkaat ja turvalliset asuinolot ja kohtuulliset asumiskustannukset myös vanhassa asuntokannassa. Asuminen näyttäisi olevan edullista niille asukkaille, jotka asuvat uusissa korkotuetuissa asunnoissa alkuvuosina, edellyttäen että vuokria ei tasattaisi vanhan kannan suuntaan.

Julkisuudessa käydyssä keskustelussa ratkaisuna kohtuuhintaiseen asumiseen on esitetty paljon lisää valtion tukemaa pitkää korkotukilainoitettua asumista. Edellä olevien esimerkkien valossa on aiheellista kysyä, miten edullisesta asumisesta pidemmän ajan kuluessa on asiassa kysymys ja miksi kaikkein pienituloisimipien olisi hyvä asua koko ikänsä vuokralla? Pienituloisten etua ajavien tulisi perustella pienituloisille, miksi juuri pitkä 40 vuoden malli olisi heille edullisin asumismuoto pysyvänä vaihtoehtona.

Jos pitkän korkotuen lainajärjestelmää muutetaan etupainotteisemmaksi, malli liukuu asumiskustannusten puolesta kohti osuuskuntamallin asumiskuluja. Ja lopulta luopuminen

kokonaan takapainotteisuudesta johtaisi käytännössä omistusasuntolainojen asumiskustannustasoihin samoilla rakennuskustannuksilla laskien. Tämä onkin luonnollista, sillä vanha aravajärjestelmä, johon pitkä korkotuki pitkälti perustuu, syntyi sellaisessa maailmassa, jossa pitkän rahan tarjonta oli niukkaa, vallitsi korkea inflaatio ja lainojen kustannusvaikutusta voitiin alentaa alentamalla maksettavaa korkoa. Kun rahoitusympäristö on muuttunut, **vanhat rahoituksen tukielementit ja niiden kustannuksia alentava vaikutus on käytännössä kadonnut.** Siksi kohtuuhintaisuuden hakemisen ilman valtion mittavaa rahallista tukea on perustuttava erilaisten rahoitusmallien kehittämiseen *nykyisissä rahoituksen olosuhteissa,* ja haettava sellaisia *uusia* malleja, jotka vähentävät kuukausittain maksettavia asumiskustannuksia.

Kun työläiset yli sata vuotta sitten lähtivät etsimään malleja ja mahdollisuuksia omaan edulliseen asuntoon, lähtökohtana oli nimenomaan osuuskunta- tai osakeyhtiömuotoinen omistusasunto. On aiheellista kysyä, miksi nyt korostettaessa kohtuuhintaista asumista vaaditaan lisää erityisesti ja ainoastaan kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja?

Yksi osuuskunta-ajatuksen tavoitteita olisi tuottaa ARA-hintaisia, omistuspohjaisesti hallittuja asuntoja. Osuuskunta-asumisen kohderyhmä olisi varsin laaja ja taloudellisesti tarkastellen asuminen niissä sijoittuu kustannuksiltaan omistus- ja vuokra-asumisen välimaastoon.

Toimeksiannon kohdassa 1), tuli lisäksi selvittää, *mitä lisäarvoa asunto-osuuskunta voisi tuoda tuetun asumisen kenttään ja sen haasteisiin, mihin tarpeisiin se voisi vastata.*

Edellä olevaan perustuen voidaan tiivistää, että asunto-osuuskunta voisi tuoda lisäarvoa ja tarjota

- uusia asuntotuotannon ja tarjonnan mahdollisuuksia ja muotoja pieni- ja keskituloisille kohtuuhintaiseen asumiseen ja uusia mahdollisuuksia vaikuttaa asumiseen ja asumisen kehittämiseen
- uusia asukasryhmiä omistustyyppiseen asumiseen, esimerkiksi nuoria joilla ei ole halua tai mahdollisuuksia suuriin henkilökohtaisiin lainoihin tai palvelujen ääreen hakeutuville ikäihmisille
- kunnille uusia, edullisia, joustavia apuvälineitä asunto-olojen kehittämiseen
- uusia pääomia kohtuuhintaiseen asumiseen
- valtiolle säästöjä
- uusia mahdollisuuksia asukkaiden omatoimiseen asumisen järjestämiseen
- pysyvästi kohtuuhintaista asuntokantaa
- monipuolisempaa asuntokantaa asuntoalueiden kehittämiseen ja uudistamiseen sekä mahdollisuuden omistaja-asukkaille uusiin asukaslähtöisiin palveluihin ja yhteisöllisyyden kehittämiseen
- asunto-osuuskuntien avulla olisi mahdollista käynnistää Suomesta nyt puuttuvaa yleishyödyllistä ***public housing*** -asuntotuotantoa, jolle olisi paljon kysyntää.

9. Osuuskunnan omistamat asunto-osakeyhtiöt

Edellä esiteltiin malli, joka perustui ensimmäisen asteen osuuskunta-ajatukselle, jossa asukkaat (kuluttajat) muodostivat omistajakunnan. Toisessa mallissa osuuskunta omistaisi kuluttajille, osuuskunnan jäsenille rakennettavan ja lainoitettavan asunto-osakeyhtiön. Tämä olisi periaatteessa mahdollista aikaansaada nykyisin olemassa olevien säännösten pohjalta ja puitteissa, mutta asiaan liittyvien monien huomioiden johdosta myös tämä malli tarvitsisi lainsäädäntöä tuekseen.

Malli hyödyntäisi jo käytössä olevaa viidentoista pohjanmaalaisen kunnan omistaman Lakea Oy:n Omaksi-mallia, jonka puitteissa Lakea Oy tuottaa vuokra-asuntoja, joissa vuokraa maksamalla maksaa asuntoa omaksi. Malli muistuttaa leasing-rahoituksesta peräisin olevia periaatteita. Siinä rahoituksellisena lähtökohtana on vuokra-asumisen takauslaina, joka on ollut voimassa jo joitakin vuosia. Lakean malli on kuluttajaviranomaisen hyväksymä ja Lakea on ilmoittanut, että malli on vapaasti kaikkien käytettävissä. Valitettavasti muut kunnalliset toimijat ovat tähän saakka olleet asian suhteen kovin vaatimattomia.

Malli on karkeasti kuvattuna seuraavanlainen. Asukas pääsee muuttamaan uuteen asuntoon ja voi käyttää sitä omana asuntona, lisäksi asukas voi vaikuttaa vapaasti sisustukseen. Käytännössä asukas on asuntosäästäjä, joka voi nauttia oman asunnon eduista. Kun oma alkusijoitus asuntoon on pieni, asukkaan ei tarvitse sitoutua suureen henkilökohtaiseen asuntolainaan tai hankkia lisävakuuksia. Esimerkiksi kotoa poismuuttavalle lapselle vanhempien voisi olla suhteellisen helppo järjestää alkupääomaa ja maksaa tarvittava alkusijoitus. Maksamalla pääomaosuutta vuokrassa asukas kerryttää joka kuukausi omaisuutta itselleen.

Malli on joustava ja jos elämäntilanteet muuttuvat, asunto joustaa mukana. Jos työt vievät toiselle paikkakunnalle, perhe kasvaa tai asunto käy turhan isoksi, asukas voi milloin tahansa myydä Omaksi-asunnon vuokrasopimuksen ja siihen liittyvän asunnon lunastusoikeuden markkinahintaan. Näin asukas voi saada vuokrissaan pääomaosuutta kasvattaneen määrän itselleen takaisin, jopa enemmän. Asunnon voi myös vuokrata, jos asunto jää väliaikaisesti tyhjilleen.

Malli muistuttaa esimerkiksi automaailmasta tuttua leasingmallia, jossa vuokraa maksamalla pääsee lopulta omistajaksi. Ensimmäisessä vaiheessa maksetaan Omaksi-maksu, joka Lakea Oy:n mallissa on 7 % asunnon kokonaishinnasta ja tällä saa oikeuden asumiseen sekä myöhempään lunastukseen. Asuntojen valmistumisen jälkeen omaksi-osuus (lunastusoikeuskertymä) kasvaa kuukausittain lainan lyhennysosuuden verran.

Toisessa vaiheessa, kun asuntoon on muutettu asumaan, maksetaan asunnosta vuokraa joka kuukausi. Kokonaisvuokra sisältää lainan lyhennyserän, joka kertyy asukkaan hyväksi. Kolmannessa vaiheessa sopimuksen mukaisten vuosien kuluttua asukas voi lunastaa osakkeet itselleen. Mikäli kohteessa on ollut ns. bullet-laina, esimerkiksi 30 % asunnon alkuperäisestä hinnasta, asukas saa asunnon omaksi lunastamalla ja maksamalla tämän alkuperäisen lainan sellaisenaan, ilman inflaatiokorotuksia, huoneistoa vastaavalta osin.

Malli on mielenkiintoinen ja tarjoaa pieni- ja keskituloisille matalan kynnyksen omaan asunto-osakeyhtiömuotoiseen asuntoon. Samalla se on jo herättänyt henkiin ne kunnallisten rakennuttajayhteisöjen perinteet, joiden puitteissa aikaisempina vuosikymmeninä tuotettiin hyvin runsaasti kohtuuhintaisia osakeasuntoja aravarajoihin mahtuneille henkilöille (*public housing*). Vaikka mallissa ei ole takavuosikymmenten kaltaista, selkeää asumiskustannuksia alentavaa alikorkotukea, se kuitenkin vähentää gryndaukseen liittyvän tuotantoketjun kuluja ja alentaa gryndauksen hintatasoa siirtämällä hankintahintaa lähemmäs ARA-vuokratuotannon hintoja. Tämähän oli idea vanhassa HK-aravassakin.

Vaikka malli on kuluttajaystävällinen, siinä on eräs toimijaan, eli lainoitettavan asunto-osakeyhtiön omistajaan liittyvä rajoittava seikka. Asunto-osakeyhtiön laina jää osaksi tuottavan yhtiön konsernitasetta ja siellä se alentaa, varsinkin kun hankkeita on useita, konsernin omavaraisuusastetta ja vaikeuttaa konsernin rahoituksen hankintaa uusia, esimerkiksi vuokratalohankkeita varten. Takauslainan rajoitusaika on 20 vuotta ja tällä on pitkäaikainen vaikutus toimivan yhtiön konsernitaseeseen.

Asukkaiden perustama osuuskunta voisi olla ratkaisu tähän pitkäaikaiseen omistukseen. Asukkaiden perustama osuuskunta voisi omistaa Omaksi-mallilla rahoitettavan ja rakennettavan asunto-osakeyhtiön ja asukkaat vuokraisivat Omaksi-periaatteella asunnot ensin osuuskunnalta, ja myöhemmin lunastaisivat ne itselleen, kun vuokra-asumisen takauslainaan liittyvä rajoitusaika päättyy. Näin osuuskunta hoitaisi omistajalle kuuluvia hallintotehtäviä koko kohteen rajoitusajan tai ainakin vastaisi niiden hoitamisesta.

Osuuskunnan omistamassa asunto-osakeyhtiömallissa voitaisiin soveltaa edellisessä mallissa ollutta ajatusta rahoituksen järjestämisestä. Mallissa tarvittaisiin esimerkiksi pankin antaman bullet-tyyppisen lainan lisäksi valtiontäytetakaama laina, joka lyhenisi normaalisti. Bullet-lainasta maksettaisiin vain korkoa (esimerkiksi 20-25 vuotta). Mallin tuottama teoreettinen ensimmäisen vuoden vuokra edellisen laskelman tietoja hyväksikäyttäen ja olettaen korkotasoksi 2,00 % (25 vuotta) olisi vain 14,15 €/m2/kk, eli edullisempi kuin osuuskuntamallin lainassa tai esimerkissä, jossa oli ostettu vanha asunto-osakehuoneisto mainitulla 3597 euron neliöhinnalla.

Malli voisi olla joustava siten, että valtion täytetakaama laina voisi olla tasaerälaina, ja kun tästä ja ensisijaisesta pankkilainasta olisi jäljellä esimerkiksi 30 %, tapahtuisi asuntojen lunastus osuuskunnalta asukkaille. Lunastusaika siis riippuisi ja muuttuisi muun muassa korkotasosta. Joustava lunastusaika puolestaan varmistaisi, että korkojen noustessa asumiskulut pysyvät vakaana.

Jos mallissa käytettäisiin samaa menettelyä kuin Lakea Oy:n mallissa, käytettäisiin pelkästään valtion takauslainaa, joka tulisi nostaa kahdessa osassa, erilaisin ehdoin. Toinen laina lyhenisi normaalisti ja toinen osa olisi bullet-tyyppistä lainaa, josta laina-aikana maksettaisiin vain korkoa. Näin menetellen menetettäisiin ajatukset valtiontakauksen määrän vähentymisestä, sillä nykyinen takauslaina on enintään 95 % hankinta-arvosta.

Tässä toisessa mallissa menetettäisiin lisäksi ajatus kuntien luovuttaman kohtuuhintaisen maan pysyvästä jäämisestä kohtuuhintaisen asumisen käyttöön, ellei sitten tontin hinta (vuokra) nousisi sitten, kun lainassa oleva rajoitusaika on päättynyt. Siksi tähänkin malliin tulisi soveltaa varta vasten osuuskuntamalliin kehitettävää rahoitusta ja tonttien luovutuksessa rajoituksen määräaikaisuus voisi olla paikallaan ottaa huomioon tontin hinnoittelussa joko heti alussa tai niin, että tontin vuokra nousisi, kun kohde muuttuu kokonaan omistusasuntokäyttöön perustuvaksi asunto-osakeyhtiöksi.

Osuuskunnan omistaman asunto-osakeyhtiön tapauksessakin tarvittaisiin asunto-osuuskuntia koskeva erillinen lainsäädäntö, sillä tulisi määritellä kuluttajan asema ongelmatilanteissa. Varausmaksu voisi olla tarpeen määritellä lain tasolla (vrt. asumisoikeusmaksu, vuokravakuus tai asuntokauppalain mukainen varausmaksu). Kauppahintakertymän ja varausmaksun vakuuskelpoisuus tulisi myös erikseen tarkastella. Myös vuokranmäärityksen osalta voisi olla hyvä ottaa säännöksiä lakiin.

Lisäksi pääomavastikkeen käytöstä osuuskuntamallissa voisi olla tarkempia säädöksiä, erityisesti vuokranantajan palautusvelvollisuus maksukyvyttömyystilanteissa sekä määräykset vastikkeiden käytöstä lainojen lyhennyksiin. Vuokranantajan maksukyvyttömyystilanteen lisäksi säännöksiä tarvittaisiin rakennusvirheiden osalta, sillä mallissa ei sovelleta asuntokauppalakia. Rahoituksen

osalta voisi olla tarpeen kirjoittaa säännöksiin myös mahdollisuus riittävän kattavaan ja joustavaan korkoriskiltä suojautumiseen yhtiötasolla.

Osuuskuntien omistamissa asunto-osakeyhtiömalleissa olisi mahdollista yhdistää osuuskuntien ja asunto-osakeyhtiöiden parhaat puolet. Grynderien markkinaehtoisesti tuottamien ja hinnoittelemien asunto-osakeyhtiöasuntojen sijaan asunto-osuuskunnat tuottaisivat asukaslähtöisesti omakustannushinnoitteluun perustuvia, pieni ja keskituloisille soveltuvia kohtuuhintaisia asuntoja, joita hallittaisiin osuuskunnan toimesta, jossa asukkaat käyttäisivät päätösvaltaa.

10. Nykyisten lainamuotojen soveltuvuus osuuskuntamuotoiseen toimintaan

Selvitystehtävän toimeksiannossa tuli selvittää, 2) soveltuuko nykyinen valtion tukemaa asuntotuotantoa koskeva lainsäädäntö asunto-osuuskuntamuotoon, eli voisiko valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasumista toteuttaa uuden asunto-osuuskuntamuodossa hallituiksi.

Nykyinen sääntely

Osuuskunta on jäsenistään erillinen oikeushenkilö, jonka jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti osuuskunnan velvoitteista. Osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita.[1] Osuuskuntamuotoinen malli voisi siis lähtökohtaisesti soveltua hyvinkin valtion tukeman asuntotuotantoon.

Asunto-osuuskunnista ei ole erillistä sääntelyä, vaan niitä sääntelee yleislakina osuuskuntalaki. Asunto-osuuskunnan on tällä hetkellä täydennettävä sääntelyään säännöillään, sillä osuuskuntalaissa ei säännellä asumiseen ja asunto-osuuskuntaan liittyvistä erityispiirteistä. Asunto-osuuskunnan tulee säännöissään määrätä esimerkiksi kiinteistön ylläpidosta ja rahoituksesta aiheutuvista kustannuksista ja huoneistojen hallintaoikeudesta. Osuuskuntalain puitteissa toimivia asunto-osuuskuntia on jonkin verran. Asunto-osuuskunnan heikkoon suosioon on vaikuttanut sitä koskevan lainsäädännön puuttuminen, mallin heikko tunnettavuus ja tästä johtuva vaikeus saada rahoitusta[2].

Asunto-osuuskunta vs. vuokra-asuminen vs. asunto-osakeyhtiö vs. asumisoikeusasuminen (juridiset erot)

Hallintaoikeusasunto-osuuskunnassa omistajat itse asuvat kiinteistön asunnoissa osuuksiensa perusteella. Osuus tuottaa oikeuden hallita tiettyä huoneistoa (esim. osuuskirjan numero 5, osuuksien lukumäärä 72 (asunnon koko 72 m2), tuottaa oikeuden hallita asuntoa nro 5). Jäseneksi päästäkseen on maksettava liittymismaksu/pääsymaksu (esim. 200 e/osuus) sekä osuusmaksu. Liittymismaksu ja osuusmaksu määritellään osuuskunnan säännöissä. Osuusmaksu palautetaan, ellei osuuskunnan säännöissä määrätä toisin. Liittymismaksua ei palauteta, ellei osuuskunnan säännöissä määrätä toisin. Vastike maksetaan kustannusperusteisesti.

Tällä hetkellä valtion tukemaa asumista harjoitetaan vuokra-asumisen ja asumisoikeusasumisen avulla. Näin ollen on syytä tarkastella asunto-osuuskunnan eroja verrattuna tällä hetkellä käytössä oleviin malleihin. Koska asunto-osuuskuntamallin voidaan katsoa olevan hyvin lähellä asunto-osakeyhtiötä, tulee myös näiden eroja tarkastella. Mallit eroavat kolmen ulottuvuuden suhteen: 1) hallintaoikeuden turva 2) oikeus käyttöön/kontrolliin 3) oikeus luovutukseen.[3]

Asunto-osuuskunta ja vuokra-asuminen: Suurin ero hallintaoikeuden pysyvyys ja asumisen turva. Asunto-osuuskunnan jäsen omistaa osuuden, ja osuuden omistamisen myötä saa oikeuden vaikuttaa osuuskunnan asioihin. Vuokralainen ei omista mitään. Vuokrasopimus ei tuota päätöksenteko-oikeutta, vaan tästä on säädettävä lailla (asukasdemokratia).

Asunto-osuuskunta ja asunto-osakeyhtiö: Hallintaoikeus lähes identtinen: asukkaat omistavat osakkeet/osuuden, jotka oikeuttavat asunnon käyttöön. Molemmat voittoa tavoittelemattomia ja asukkaat hallitsevat. Eroja kuitenkin: Asunto-osakeyhtiöön liittyy vahvasti ajatus, että osakeosuus on investointi. Asunto-osakeyhtiön osakkeiden hinta määräytyy markkinoilla. Asunto-

[1] laki
[2] ptt
[3] PTT:n raportti s. 52.

osuuskunnassa osuuden hinta usein rajoitettu. Osuuskunnassa jokaisella jäsenellä yksi ääni, kun taas asunto-osakeyhtiössä perustuu osakemäärään. Sosiaalinen luonne/konteksti erilainen, esim. asunto-osuuskunnassa muut osuuden omistajat saavat usein valita jäsenensä.

Asunto-osuuskunta ja asumisoikeusmalli: Ulkoapäin asunto-osuuskunta ja asumisoikeusmalli näyttävät samalta: asuntoon muutettaessa maksetaan tietty summa, joka oikeuttaa hallitsemaan tiettyä asuntoa. Asumisoikeusmaksun ja asunto-osuuskunnan ”liittymismaksussa” on kuitenkin eroja: asumisoikeusmaksulla ostetaan ainoastaan oikeus käyttää asuntoa, ei konkreettista ”osaa” yhtiöstä/osuuskunnasta, kun taas asunto-osuuskuntaan muutettaessa ostetaan osuus osuuskunnasta. Asunto-osuuskunnassa osuuden omistajilla olisi enemmän päätösvaltaa kuin ASOissa tällä hetkellä, sillä asumisoikeusmaksu oikeuttaa ainoastaan asunnon hallintaan (ASO-lakia voidaan tietenkin muuttaa niin, että asukkailla enemmän päätösvaltaa).

Asunto-osuuskunta ja SGEI

Yhteenvetona voidaan todeta, että asunto-osuuskuntamalli on hyvin lähellä Suomen asunto-osakeyhtiötä. Osuuden omistaminen on lähempänä osakkeen omistamista asunto-osakeyhtiössä, kuin vuokra- tai asumisoikeusasumista. Koska osuuskunnan luonne on kuitenkin sosiaalisempi (tarkoitus tuottaa palveluita jäsenille) ja siitä puuttuu asunto-osakeyhtiön ”sijoitus”-aspekti, eikä sen hinta määräydy vapaasti, voitaisiin sen katsoa soveltuvan paremmin valtion tukemaan asuntotuotantoon. Useassa jäsenvaltiossa valtion tukemaan asumista toteutetaankin asunto-osuuskuntamuotoisena (esim. Ruotsi).

Jos asunto-osuuskuntia halutaan tukea valtion lainalla tai avustuksilla, tulisi tällaisia asunto-osuuskuntia kuitenkin säännellä. Pelkät osuuskuntalain säännökset eivät varmaankaan ole riittäviä SGEI-säännösten näkökulmasta: jos valtion tukea myönnetään pelkän osuuskuntalain mukaiselle (asunto-)osuuskunnalle, ei voida varmistaa tuen oikeaa kohdentumista tai sitä, ettei kilpailu vääristy. Vapaarahoitteinen asunto-osuuskunta voi jossain määrin toimia jo nykyisten lakien puitteissa.

Valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa koskevat rajoitukset ja yleishyödyllisyys eivät ole suoraan sovellettavissa asunto-osuuskuntiin johtuen asunto-osuuskunnan erilaisesta juridisesta luonteesta. Esimerkiksi vuokranmääritystä ei ole tarpeen säännellä, sillä on asunto-osuuskunnan osuuksien omistajien etu olla perimättä korkeaa vastiketta. Asunto-osuuskunnassa ei ole ulkopuolista hyödynsaajaa, ja osuuksien omistajien intressissä on pitää vastikkeet mahdollisimman alhaisina. Vastikkeet muodostuisivat kustannusperusteisesti hoito- ja rahoituskuluista. Näin ollen asunto-osuuskunnan toiminnasta ei muodostu lähtökohtaisesti ylimääräistä tuottoa, joten tuoton jakamista ei tarvitse lailla rajoittaa. Myöskään asukasdemokratiaa ei ole asunto-osuuskunnassa tarpeen säännellä yhtä laajasti kuin nykyisissä vuokra- tai ASOasunnoissa, sillä osuuden omistajat hallinnoivat osuuskuntaa. Sekä vuokranmääritys ja asukasdemokratia toteutuvat siis automaattisesti johtuen asunto-osuuskunnan luonteesta.

Jotta tuki kohdistuisi oikein, tarvitaan yhteisön nimeämistä lainansaajaksi. Nimeämisen yhteydessä pitää lainansaajakelpoisuuden tarkistamisen ohella varmistua siitä, että osuuskunta sitoutuu säännöissään noudattamaan asukasvalintakriteerejä.

Sanktiot ja valvonta

Koska asunto-osuuskunta ei tavoittele voittoa ja kannustaa kustannusten pitämiseen alhaisina, vastikkeen määritystä ei ole tarpeen säännellä ja valvoa vuokra- tai aso-asumista vastaavalla tavalla. Myöskään asukasdemokratiaan liittyviä asioita ei tarvitse vastaavassa määrin säännellä tai valvoa, koska asukkaat käyttävät määräysvaltaa asunto-osuuskunnan asioista. Lain tasolla olisi kuitenkin säädettävä asunto-osuuskunnan hallinnon järjestämisestä eli hallituksen muodostamisesta ja päätösten teosta.

Koska asukasvalintaa tulisi säädellä, pitäisi sitä myös valvoa. Asunto-osuuskunta valitsisi asukkaat lain asettamissa rajoissa ja tätä valvotaan jälkikäteen. Asukasvalintarajoituksesta on mainittava asunto-osuuskunnan säännöissä. Sen varalta, että asukasvalinnassa ei ole noudatettu lakia, pitäisi laissa säädellä mahdollisista sanktioista, jollainen voisi olla esimerkiksi jonkinlainen seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu kohdistuu rikkeen tekijään, eli osuuden haltijoihin.

Tarvitaanko uutta lakia/sääntelyä?

Lähtökohtaisesti ei estettä sille, että asunto-osuuskunnalle myönnettäisiin samankaltainen laina, kuin vuokra-asunnoille ja asumisoikeusasunnoille. Lainansaajana olisi osuuskunta. Lainaan liittyisi korkotuki ja valtion takaus.

Koska asunto-osuuskunnan luonne eroaa vuokra- ja aso-asumisesta, olisi tarpeen säätää erillinen valtion tukemia asunto-osuuskuntia koskeva laki. Tämä laki säätelisi asunto-osuuskunnan perustamista, hallinnointia ja valtion tukeen liittyviä rajoituksia, pääasiassa asukasvalintaa.

Asunto-osuuskuntamalliin voisi sopia ikuiset rajoitukset. Koska rajoitukset kohdistuisivat ainoastaan asukasvalintaan, ei rajoitusten loppuminen toisi osuuden haltijalle lisäarvoa. Ikuiset rajoitukset eivät siten kuitenkaan lähtökohtaisesti vähennä mallin kiinnostavuutta ja asunnot säilyvät suurimmassa asunnon tarpeessa olevien käytössä.

Tontin hinnasta tai rakennuskustannuksista ei säädettäisi erikseen. Päätäntävaltaa käyttävien osuuden haltijoiden intressissä on pitää rakennuskustannukset alhaisina. Rahoitusta myönnettäessä tulisi kuitenkin tarkastella sitä, että vastike ei muodostu kohtuuttoman suureksi. Vastikkeen suuruutta tarkasteltaessa on rahoituskustannukset otettava huomioon pitkältä aikaväliltä, varsinkin silloin, jos lainan takaisinmaksuaikataulu ei ole korkotukiasetuksessa säädettyä aikataulua huomattavasti etupainotteisempi.

Käynnistysavustuksen kaltainen avustusmuoto voisi soveltua asunto-osuuskuntamalliin. Avustusta voitaisiin maksaa suoraan asunto-osuuskunnalle, jolloin se hyödyttäisi suoraan osuuden omistajia eli asukkaita pienentämällä rahoituskustannuksia.

Koska asunto-osuuskuntamalli eroaa vuokra- ja asumisoikeusmalleista, tulisi siitä säätää uusi laki. Tähän uuteen lakiin tulisi myös rahoitusta koskevat säännökset.

10.1. Asunto-osuuskunnan soveltuvuus sosiaaliseen asuntotuotantoon

Asunto-osuuskunnat soveltuvat sosiaaliseen, yleishyödylliseen asuntotuotantoon, mutta parhaiten kuitenkin silloin, kun asukasryhminä on sellaisia pieni- ja keskituloisia, joilla on mahdollisuus kattaa hankkeiden kustannuksista ainakin pieni, kohtuullinen omien pääomien osuus. Mikäli osuuskuntamallia haluttaisiin soveltaa nykyisin käytössä oleviin vuokra-asuntojen tuottamismalleihin, muodostuisi omien varojen hankinta niissä ongelmaksi. Käytännössä nykyinen asumisoikeusmalli edustaa sellaista vuokra-asumisen tapaa, jossa hankkeiden omat varat katetaan asukkaiden tuomalla pääomalla.

Silloin kun asukkaalla ei ole varoja hankkia omistusasuntoa ja maksaa 30-40% osuutta uuden asunnon myyntihinnasta, eikä muodostuvia asumiskuluja, osuuskunta soveltuu parhaiten sellaiseen sosiaaliseen, kohtuuhintaisuutta tavoittelevaan asumiseen, jossa asukas aidosti maksaa hankkeiden omia varoja. Maksaessaan osan omista pääomista asunto-osuuskunta tarjoaa asukkaalle aidon roolin päättää asumisestaan omistajan asemassa ja omistajan ääntä käyttäen.

Asunto-osuuskunnat eivät korvaa nykyistä sosiaalista vuokra-asumisen tukijärjestelmään vaan täydentävät kohtuuhintaista tarjontaa niille pieni- ja keskituloisille, jotka eivät saa tai tarvitse kaikkein eniten tukea sisältävän järjestelmän tarjoamia asuntoja.

11. Valtion tukeman vanhan asuntokannan muuttaminen osuuskuntamuotoon

Asuntomarkkinoiden ja kysynnän muuttuessa osa vanhasta valtion tukemasta asuntokannasta muuttuu vähemmän kysytyksi. Esimerkiksi ruokakuntakoon pieneneminen lisää edullisempien pienten asuntojen kysyntää. Myös sijaintitekijöillä, talon ja asunnon kunnolla, iällä ja kustannuksista nousevalla vuokratasolla on merkitystä. Pahimmassa tilanteessa ovat sellaiset asuintalot, joissa on runsaasti vanhaa lainaa jäljellä ja tästä aiheutuvia korkomenoja, vuotuiset lainanlyhennysmäärät suuria ja rakennukset peruskorjauksen tarpeessa. Myös asuntojen sijainti voi olla syrjäinen ja huoneistojaossa runsaammin vähemmän kysyttyjä suurempia asuntoja.

Kuvattuja valtion tukemia kiinteistöjä löytyy eri puolilta Suomea ja pelkästään tyhjien ARA-vuokra-asuntojen määrä on tällä hetkellä noin 8000 asuntoa. Lisäksi tyhjiä tai vuokrattuina olevia asumisoikeusasuntoja on lähes 3000 vuoden 2016 lopun tilastojen mukaan. Tyhjät asunnot vähentävät vuokrataloyhteisöjen vuokratuottoja, tuottavat tappioita ja vähentävät mahdollisuuksia pitää huolta kiinteistökannasta. Kaikki taloudelliset rasitukset tyhjäkäytöstä rahoitetaan ja sisällytetään vuokrataloyhteisöjen perimiin vuokriin. Tämä nostaa asumiskustannuksia ja Suomessa on nyt Kelan tilastojen mukaan 214 kuntaa, joissa valtion tukemien vuokra-asuntojen omakustannusvuokra on keskimäärin korkeampi kuin keskimääräinen vuokra vapailla vuokra-asuntomarkkinoilla.

Kuvatussa asuntomarkkinatilanteessa, joka on viimeisen kymmenen vuoden aikana huonontunut, on asuntoja pyritty poistamaan vuokrataloyhteisöjen taseista eri keinoin. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on aikanaan laatinut erityisen salkutusmallin vuokrataloyhteisön suunnittelun avuksi. Mallilla on jaoteltu omistajan koko asuntokanta pidettäviin, kehitettäviin, selvitettäviin ja poistettaviin. Sittemmin monet yhteisöt ovat mallin pohjalta laatineet omia, tarkempia malleja. ARAn malliin on kytketty laskentamalleja, jotka ottavat huomioon myös asunto- ja huoneistokannan tyypin ja alueen väestökehitysennusteen.

Mallin avulla yhteisöt ovat voineet löytää ja eriyttää kiinteistökannastaan poistettavat asunnot ja erilaisia menetelmiä on käytetty runsaasti. Asuntoja on myyty sijoittajille ja joissakin tapauksissa asukkaille tai kakkosasunnoiksi, asuntoja muutettu muuhun käyttöön kuten palvelutaloiksi ja osa asunnoista on purettu.

Hyvän asuntokysynnän alueella osa tappioita tuottavista taloista on huonon kunnon vuoksi purettu ja tilalle on rakennettu rakennusoikeuden lisäämisen jälkeen suurempia, moderneja, paremmin kysyntää vastaavia vuokra-asuntoja. Osa on myyty sijoittajille vuokrakäyttöön tai edelleen myytäviksi, omistusasunnoiksi.

Väestöltään vähenevillä alueilla tyhjillään olevien asuntojen aiheuttamien vaikeuksien yhteydessä vuokrataloyhteisöt ovat ensi sijassa yrittäneet parantaa yhtiön omaa, sen hetkistä taloudellista tilannetta. Taloja on muutettu muuhun käyttöön tai purettu. Kun asuntoja on myyty sijoittajille vuokrakäyttöön, vuokra-asuntojen kokonaismäärä ei ole vähentynyt. Monissa tapauksissa kilpailu on kiristynyt, kun uusi omistaja on aloittanut vuokraustoiminnan kevyellä taseella. Tällöin tyhjien vuokra-asuntojen ongelma on jäänyt kiertämään paikkakunnalle eikä tyhjien vuokra-asuntojen kokonaismäärä ole vähentynyt.

Selvitystehtävän toimeksiannossa pyydettiin vastausta kysymykseen, *3) voisiko olemassa olevia valtion tuella rahoitettuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja muuttaa asunto-osuuskuntamuodossa hallituiksi.*

Edellä käsiteltiin kysymystä, soveltuuko nykyinen valtion tukemaa asuntotuotantoa koskeva lainsäädäntö asunto-osuuskuntamuotoon, eli voisiko valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasumista toteuttaa uuden asunto-osuuskuntamuodossa hallituiksi. Vastaus oli empivästi kielteinen. Osuuskunta toki voisi toimia nimettynä yleishyödyllisenä yhteisönä ja tuottaa vuokra- ja asumisoikeusasuntoja, mutta se ei poistaisi kaikkia, edellä kuvattuja hallinnollisia ja rahoitukseen liittyviä ongelmia, jotka tässä esitetyt osuuskuntamallit poistavat. Lisäksi vaikeudet saada omia varoja vuokratuotantoon olisivat ennallaan.

Selvitystehtävän toimeksiannon kolmanteen kysymykseen voisi ensinnäkin todeta, että nykyisten valtion tukemien vuokra- tai asumisoikeusasuntojen irrottaminen sellaisenaan nykyisen omistajien omistuksesta ja siirtäminen vanhoine lainoineen ja vastuineen osuuskunnille – samaan tapaan kuin nyt voidaan toteuttaa valtion tukemien vuokra- tai aso-asuntojen siirtymistä toiselle yleishyödylliselle – olisi teoreettisesti mahdollista, mutta kyseessä olisi sellaisenaan vuokraukseen perustuva malli, joka ei toisi sinänsä lisäarvoa, pelkästään uusia riskejä asukkaille.

Jos vanhoja valtion tuella rahoitettuja vuokra- tai asumisoikeusasuntoja myytäisiin asunto-osuuskuntamuodossa hallituiksi, kyseessä olisi kohteiden muuttuminen vuokraperiaatteelta omistusperiaatteella toimiviksi taloiksi. Edellä esitetyt asunto-osuuskuntamallit voisivat olla vanhan valtion tukeman vuokra- tai asumisoikeusasuntokannan ostajina. Kaupan jälkeen taloja tulisi hallinnoida asunto-osuuskuntaperiaattein ja nyt se ei ole mahdollista, koska valtion tukea saavien asunto-osuuskuntia koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Käytännössä valtion tuli alkuvaiheessa olisi oleellisen tärkeää osuuskunnan vähäisten omien varojen ja vakuusvajeen takia.

Jos siirtämisen mahdollistava laki olisi, tai jos muutoin tehtäisiin kauppoja, joissa vanhoja asuntoja siirtyy osuuskunnille, ei vanhojen lainojen siirtäminen asuntojen kaupan yhteydessä olisi välttämättä edes järkevää, sillä takapainoinen lainojen lyhennysjärjestelmä voisi tuottaa kalliin asumiskustannuksen uusille asunto-osuuskunta-asukkaille. Selkeintä ja edullisinta kaikille osapuolille olisi, että jos olemassa olevia valtion tuella rahoitettuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja muutetaan myymällä ja ostamalla osuuskuntamuodossa hallituiksi, vanhat lainat järjestellään kokonaan uudelleen.

Vanhat arava- tai korkotukilainat korvattaisiin kokonaan uudella rahoituksella, joka nojaa osuuskuntia ja niihin liittyvään valtion tukea koskevaan lainsäädäntöön. Tällöin voidaan varmistaa asumiskulujen kohtuullisuus kohteissa pidemmällä aikavälillä ja vanhoihin lainoihin liittyvät rahoitus- kuin myös mahdolliset takaussuhteet saadaan kokonaan purettua. Tämä olisi välttämätöntä myös siksi, että osuuskunta-asuminen edustaa omistusasumista ja vanhat valtion vuokra- ja asumisoikeustalolainat ovat luonteeltaan vuokraustoiminaan liittyviä. Lainojen uudelleen järjestely olisi edullista niin asukkaille edullisempina pääomakustannuksina ja valtiollekin, jonka takausvastuita voitaisiin vähentää.

Niissä 214 kunnassa, joissa tyypillisesti ARA-vuokrat ovat keskimäärin korkeampia kuin markkinavuokrat, tulisi valtion olla nykyistä aktiivisemmin mukana ratkaisemassa ongelmia. Mainituissa kunnissa nykyinen aravavuokra-asuntokanta tulisi salkuttaa ja selvittää, mitä vuokra-asuntoja kannattaa ylläpitää ja korjata jatkossakin, mitä kannattaa muuttaa muuhun käyttöön sopiviksi, esimerkiksi palvelutaloiksi, mitkä voisivat hieman kunnostettuina esimerkiksi kohtuuhintaisina osuuskunta-asunnoiksi ja mitkä asunnot tulisi kokonaan poistaa markkinoilta.

Valtion olisi perusteltua maksaa kokonaan purettavista taloista aiheutuvat työkustannukset ja antaa lainat anteeksi. Ajatus siitä, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevat, syrjäseutujen pienituloisimmat joutuisivat nämä kulut vuokrissaan maksamaan, on sosiaaliselle vuokra-asumiselle ja sen lähtökohdille vieras. Ruotsissa jo 2000-luvun alussa tehdyt vastaavat ratkaisut perustuivat vahvaan valtion mukanaoloon. On myös syytä huomata, että nyt 214 kunnassa

markkinavuokria korkeampia vuokria maksavat asukkaat saavat todennäköisesti menoihinsa yhteiskunnan tukea, niin asumis- kuin toimeentulotukea.

Kun salkutuksen jälkeinen osuuskunta-asumiseen soveltuva asuntokanta olisi erotettu vuokrakäyttöön jäävästä asuntokannasta, jäljelle jäävän valtion tukeman vuokra-asuntokannan lainaehdot tulisi uusia radikaalisti, esimerkiksi laina-aikoja pidentämällä siten, että asumiskulut asunnoissa olisivat markkinaehtoisia vuokria edullisemmat. Tämähän oli lainoituksen alkuperäinen tarkoitus. Tällöin tarve asumistuelle vähenisi tai poistuisi kokonaan, mikä säästäisi yhteiskunnan menoja. Samalla mahdollisuudet kerätä varoja vuosikorjauksiin ja ylläpitää kiinteistöjen kuntoa paranisivat. Valtiolle vanhojen aravalainojen laina-aikojen riittävä pidennys ei olisi kustannus, koska lainoista on mahdollisuus periä kohtuullista korkoa.

Asunto-osuuskunnille myytävä asuntokanta saisi sitten rahoituksen asunto-osuuskuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön kautta. Myyntiä voisi edeltää myytävän rakennuksen korjaaminen. Todennäköisesti kynnys tällaisen asunnon hankkimiseen olisi hyvin matala, jos omarahoitusosuus osuuskunta-asuntoon olisi 10 - 15 % luokkaa. Hintataso voisi olla jopa niin matala, että nykyisillä vuokra-asukkaillakin voisi olla mahdollisuus siirtyä osuuskunta-asumisen puolelle. Rahoitusehdot voisivat olla samat uudistuotannon kuin vanhan kannan hankinnan osalta laina-aikoja lukuun ottamatta. Vanhan kannan hankintaan liittyvien lainojen tulisi olla lyhyempiä ja mukautua alueella yleisesti käytettyjen vanhojen asuntojen laina-aikoihin, kuitenkin niin että asumiskulut pysyvät kohtuullisina.

Asunto-osuuskunnat olisivat hyvä väline kunnille kehittää olemassa olevaa vuokra-asuntokantaansa ja saada muutosten jälkeen käyttöön jäävä vuokra-asuntokanta taloudellisesti ja teknisesti terveelle pohjalle. Samalla muutoksesta voisivat hyötyä sellaiset asukastahot, jotka hakevat kohtuuhintaista omistamiseen perustuvaa asumista.

Vielä voidaan markkinoiden osalta todeta, että erilaiset asuntosijoitusrahastot ovat aktiivisesti tuottaneet kokonaisia asuinkerrostaloja vuokrakäyttöön noin kymmenen vuoden sijoitusperspektiivillä. Osuuskunnat voisivat olla luontevia ostajia näille kiinteistöille, kun rahastojen sijoitusaika umpeutuu.

Vanhojen asumisoikeustalojen myynti sen sijaan esitetään toteutettavaksi luovutuskorvausperiaatteella, jolloin omistajalla olisi oikeus saada kohteesta vain kohteeseen mahdollisesti sijoitetut omat varat indeksillä tarkistettuna. Asukkaiden maksama asumisoikeusmaksu muuttuisi osuuspääomaksi ja sen tulouttamiseen sovellettaisiin aiemmin esitettyjä periaatteita (perusosa ja lisäosa), joissa laskemisaika perustuisi alkuperäisen asumisoikeusmaksun maksuhetkeen.

11.1. Vanhan kannan myyntiin liittyvät säännökset

Valtion tukemaan vuokra- ja asumisoikeusoikeusasuntokantaan liittyy merkittävä rajoitus myyntitapauksissa. Jos lainoitettu kiinteistö myydään rajoitusaikana, vanha laina voi siirtyä uuden omistajan vastattavaksi, mutta hinta on tarkoin säännelty. Omistajan saama kauppahinta on enimmäishinta, joka muodostuu myytävän talon rahoitukseen osoitetuista hankkeen omista varoista, jotka talon omistaja on lainoitusvaiheessa kohteeseen antanut. Omat varat voidaan hyväksyä enimmäishinnaksi indeksillä tarkistettuna.

Kunnan tai yleishyödyllisen yhteisön myydessä rajoituksenalaista vuokra-asuntokiinteistöä asunto-osuuskunnalle, ehdotetaan, että myyntihinta voisi olla vapaasti määritettävissä. Asunto-osuuskunta olisi yleishyödylliseksi nimetty yhteisö, joka kuitenkin toimisi omistusasumista edistävästi. Näin kauppahinta olisi markkinoiden määritettävissä, jolloin asuminen osuuskunnassa muodostuisi markkinoiden kautta kohtuuhintaiseksi. Myyjä voisi saada kohteesta jopa enemmän kuin

alkuperäiset omistajan omat varat indeksillä tarkistettuna. Kauppahinta ja kauppaan liittyvä uusi rahoitus tulisi kuitenkin ARAn hyväksyttäväksi. Tämä estäisi paikallisiin markkinoihin nähden liian suuren kauppahinnan syntymisen. Mikäli kauppahinta olisi nykysäännösten määräämää korkeampi, kauppahinta ja mahdollinen ”voitto” jäisi kuitenkin myyvään yleishyödylliseen yhtiöön parantamaan jäljelle jäävän yhtiön toimintaedellytyksiä. Koska suurin osa yksityisistä, osakeyhtiömuotoisista toimijoista on jo luopunut omistamistaan valtion tukemista kiinteistöistä ja pääosa vanhoista asunnoista on kuntayhtiöillä, säätiöillä ja yhdistyksillä, tarve säädellä asunto-osuuskuntien tekemiä kauppoja olisi käytännössä lähes olematon. Myyntitulot pysyisivät niillä tuetuilla markkinoilla, joihin tukea on myönnetty. Tämä edistäisi myös kuntien harjoittamaa aktiivista asunto- ja vuokra-asuntokannan kehittämistä.

Vanhaan vuokra-asuntojen aravalainakantaan liittyviä kauppoja on tehty viime aikoina huomattavan paljon. Näissä yhteyksissä on käynyt ilmi, että aikoinaan lähinnä yhden talon myyntiin laadittua lainsäädäntöä ei voi sellaisenaan soveltaa tilanteissa, joissa aravalainoitettua asuntokantaan on siirrelty yhtiöstä toiseen esimerkiksi diffuusioiden ja fuusioiden avulla. Se mitä laki tarkoittaa omistajan omilla varoilla, on näissä tapauksissa ollut hankalasti jälkikäteen selvitettävissä, eikä voimassa oleva laki suoraan anna selvää ohjetta myyntihintojen hyväksymiselle tällaisissa tilanteissa. Tapauskohtaiset tulkinnat ovat aiheuttaneet huomattaviakin näkemyseroja. Tapausten johdosta on käynyt ilmeiseksi kehittää nykyistä kauppahintoja määrittelevää säännöstöä. Ongelmaksi on tullut, että asia on niin monimutkainen, ettei Suomesta ole löytynyt sellaista juridiikan asiantuntijaa, joka olisi halunnut tai kyennyt konsultoimaan säännöstön kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Yksi sangen yksinkertainen tapa voisi olla vapauttaa vanhojen valtion tukemien vuokra-asuntojen kauppahinnat sellaisenaan kokonaan sääntelystä, mutta samalla kiristää ostamiseen liittyviä reunaehtoja. Rajoituksenalaisen vuokra-asuntokannan osalta ostaminen voitaisiin sallia vain toiselle nimetylle yleishyödylliselle yhteisölle tai kunnan omistamalle yhtiölle ja vain jos ostaja voisi selvittää, että kauppaan ei käytetä sellaisia varoja, jotka ovat syntyneet yleishyödylliseen, rajoituksenalaiseen toimintaan liittyvistä kassavirroista. Näitä tuloja yhteisöillä on vähän. Esimerkiksi rajoituksista vapautuneen kiinteistön myynnistä aiheutuneet tulot voisivat olla tällaisia tuloja.

Jos lisäksi rajoitettaisiin, että kaupan jälkeen asukkaiden vuokrat eivät saisi nousta enempää kuin nykyinen laki sallii (omat varat indeksillä tarkistettuna), nousisivat vuokrat vain omiin varoihin liittyvän indeksitarkistuksen verran. Myyntihinnan määritys olisikin näin menetellen vuokranmäärityskysymys. Tällöin halukkuus maksaa kovin suurta hintaa katoaisi. Jos asuntoja myytäisiin yleishyödylliseltä yhtiöltä toiselle nykyistä enimmäishintaa korkeammalla tasolla, saisi myyvä yleishyödyllinen yhteisö käyttöönsä sellaisia ostajan varoja, jotka ovat kertyneet muusta, kuin yleishyödyllisestä, rajoituksenalaisesta toiminnasta. Nämä varat myyjä voisi sitten käyttää yleishyödylliseen toimintaansa. Näin yleishyödylliseen yhteisöön syystä tai toisesta kertyneet, vapaasti käytettävissä olevat varat pysyisivät EU-oikeuden valtiotukisäännösten näkökulmasta niillä markkinoilla, joilla nimettyjen yhteisöjen tulee toimia.

Mikäli yleishyödyllinen yhteisö hankkisi ostoon tarvittavat varat lainamarkkinoilta, olisi tilanne käytännössä samanlainen kuin nykyisin ostohintojen hyväksymiseen liittyvä luovutuskorvauksen määritys. Myyjäyhtiö on nimittäin määritellyt vuokrissa perittäväksi omien varojen koron, ja vuokrien määrittelyn osalta omien varojen määrä on tiedossa. Tällöin myyjä ja ostaja voisivat käyttää tätä tietoa hinnoittelun pohjana ja lisätä näihin omiin varoihin indeksin mukaisen korotuksen, joka muodostaisi pohjan kaupanteon jälkeen vuokrien määritykselle näiltä osin. Menettely helpottaisi ja yksinkertaistaisi huomattavasti nykyisiä käytäntöjä.

Myyntihinnan vapauttamisella voisi olla merkitystä myös valtion tukemien vuokra-asuntojen tarvitsemalle valtion täytetakaukselle uusien lainojen osalta. Jos kiinteistö edes joltakin osalta voisi

käydä sellaisenaan vakuudeksi toteuttamalla edellä kuvattu kahden lainan malli, vähentäisi tämä valtion täytetakauksen tarvetta myös korkotukilainoituksessa. Monet kuntayhtiöt hakevat nykyisin omistajaltaan, kunnalta pysyvää takauksen valtion täytetakaamaan lainaan, jossa on vielä kiinteistökin lainan vakuutena. Yhdessä lainassa voi siis olla kolme eri takausta.

Kun kiinteistöillä ei ole riittävää vakuusarvoa, kasvattavat lainat ja niihin liittyvät julkiset takaukset ja täytetakaukset julkisen talouden takausvastuita. Edellä viitattiin jo valtion suuriin takausvastuisiin. Kuntien omistamien yhtiöiden velkoja ei lasketa suoraan julkiseen velkaan sisältyviksi. Kuntien vuokrataloyhtiöt eivät kuulu paikallishallintoon/julkisyhteisöihin, vaan yrityssektoriin ja niiden velat eivät ole mukana julkisessa velassa sinänsä, mutta julkisten yritysten velat ovat kuitenkin julkisyhteisöille ns. ehdollisia vastuita, ja niitä Suomi raportoi Eurostatille.

Vanhojen asumisoikeustalojen myynti ehdotetaan kuitenkin tapahtuvaksi luovutuskorvausperiaattein, koska taloissa on jo lähtökohtaisesti ikuiset myyntihintaa koskevat rajoittavat. Asumisoikeusasuntojen myynnin lähtökohta olisi myydä ensi sijassa sellaista kantaa, joka ei ole enää kysyttyä asumisoikeuskäytössä tai jonka asumisoikeustalon omistaja haluaa muutoin luovuttaa asunto-osuuskuntakäyttöön.

12.Tarve valtion tuelle

Selvitystyön toimeksiannossa tuli vielä tarkastella kysymystä, *4) onko valtion tarvetta väliaikaisesti tukea perusteiltaan vapaarahoitteisen asunto-osuuskuntamallin liikkeelle lähtöä tai myötävaikuttaa muuten uuden asunto-osuuskuntamallin mukaisten asunto-osuuskuntien perustamiseen.*

Asiaa on selvitetty seikkaperäisemmin jo PTT:n raportissa, jossa todetaan, että perusteiltaan vapaarahoitteista asunto-osuuskuntamallia liikkeelle laitettaessa tarvitaan esimerkiksi valtion takausta tai väliaikaista rakentamisajan lainaa. Raportissa on käyty läpi runsaasti erilaisia näkökulmia, etuja ja mahdollisuuksia asunto-osuuskuntiin liittyen, mutta korostetaan, että

> *”on tärkeää huomata, että asunto-osuuskuntamallissa ja sen onnistumisessa on pitkälti kyse poliittisista valinnoista ja tahtotilasta. Tarvitaan visioita ja uusia asuntostrategioita sekä tarkoituksenmukainen lainsäädäntö. Esimerkiksi Norjassa (jossa on myös tarkoitukseen valtion lainoja) asunto-osuuskuntamallia koskee oma lainsäädäntö. Tarvitaan institutionaalinen tukirakenne. Kirjallisuuden perusteella oleellista on, että valtio ja/tai kunnat tukevat asunto-osuuskuntia jollakin sopivalla tavalla, joka toimii työntävänä motivaationa asunto-osuuskunnan perustamiselle.”*

Vaikka raportissa on esitetty sellainen vapaarahoitteinen malli, johon ei liity valtion tai yhteiskunnan tukea tai sääntelyä, todetaan raportissa edelleen, että

> *”keskeinen ongelma liittyy asuntojen rahoitukseen ja erityisesti rahoituksen saatavuuteen. Asunto-osuuskunnan perustaminen vaatii huomattavan investoinnin etukäteen eivätkä pankit välttämättä ole halukkaita lainaamaan asunto-osuuskunnille. Asumisyhteisöjen kasvu ja kehittyminen riippuvat yksityisen ja valtion institutionaalisen rahoituksen saatavuudesta. Asunto-osuuskuntamallin tukemiseksi on siis mietittävä tarkkaan, miten vahvistetaan yhteisöjen mahdollisuutta saada rahoitusta. Osuuskuntamalleja on mahdollistettu muun muassa valtionpankin lainoilla ja valtion takauksilla (esimerkiksi niin, että osuuskunta noudattaa valtion vaatimuksia ja osoittaa prosenttiosuuden asunnoista kunnan allokoitavaksi).”*
>
> *”Myös rakennettavan maan saatavuus vaikuttaa asunto-osuuskunnan menestyksen mahdollisuuksiin. Esimerkiksi jotkin kaupungit Saksassa ovat tukeneet vaihtoehtoisia rakentamisen ja asumisen muotoja suoraan myöntämällä rakennettavaa maata.”*

On muistettava, että asunto-osuuskunta palvelee pieni- ja keskituloisten asunnon hankintamahdollisuuksia ja edistää kohtuuhintaista asumista. Yksi oleellinen piirre mallissa on matala kynnys pääsyyn omistusasumisen puolelle. Matala kynnys tarkoittaa suhteellisen pientä asukkaan omien varojen määrää, joka tässä tarkastelussa on vähintään pankkeja sääntelevän lainakaton edellyttämä määrä. Määrä on siinä määrin matala, että asuntoyhteisöjen on mahdotonta saada pankkirahoitusta pelkällä kiinteistökiinnityksellä, kun omien varojen määrä on matala.

> **Tässä selvityksessä esitetyt mallit ovat juuri sellaisia malleja, joiden avulla valtio voi tukea asunto-osuuskuntien liikkeelle lähtöä. Mallien suunnittelussa on tähdätty siihen, että käyntiinlähtövaiheeseen ajoittuva tuki olisi mahdollista toteuttaa valtiontaloudellisesti edullisella tavalla. Rakentamis- tai hankintalainojen tultua maksetuiksi osuuskunta toimii täysin vapaarahoitteisesti ja kiinteistöillä on normaali kiinteistöjen vakuus- ja**

panttausarvo. Ainoana pysyvänä rajoitteena on asukkaiden valinta tulojen ja varallisuuden perusteella sekä rajoitettu myyntivoitto osuuspääomasta ja siihen oikeuttavasta asunnosta luovuttaessa, paitsi ei silloin kun osuuskunta on asunto-osakeyhtiön omistaja.

13. Yhteenvetoa

Suomessa on viime vuodet ollut kasvavaa tarvetta erityisesti matalapalkkaisille työssäkäyville suunnattujen kohtuuhintaisten asumisvaihtoehtojen lisäämiseen. Lisäksi kohtuuhintaiselle asumiselle on laajaa tarvetta nuorten lapsiperheiden ja senioriväestön keskuudessa. Pieni- ja keskituloiset tulisikin laajemmin ottaa huomioon yhteiskunnan asuntopolitiikassa ja heille tulisi luoda mahdollisuuksia nykyistä edullisempiin asuntoihin luomalla aikaan sopivia asuntojen rahoitus- ja toteutusjärjestelmiä. Perustuslain mukaan julkisen *vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.*

Asuntomarkkinoille on pitkään kaivattu erilaista kohtuuhintaista tarjontaa, mutta aikaisemmat toimijat ovat huomattavassa määrin vetäytyneet alalta. Kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa on vähän ja aikaisempina vuosikymmeninä kysyttyjä kohtuuhintaisen omistusasumisen malleja ei enää ole käytössä niihin liittyneiden rahoitusmallien katoamisen vuoksi. Markkinat tuottavat pääasiassa monien kuluttajien tulotasoon nähden kalliita vuokra- ja omistusasuntoja ja tarve erilaiselle kohtuuhintaiselle tuotannolle erityisesti kasvavilla alueilla on korostunut kaupungistumisen jatkuessa voimakkaana. Tilanne on heijastunut muun muassa asumistukimenojen kasvuun.

Asunto-osuuskunta on malli, jolla voidaan lisätä kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa sekä pieni- että keskituloisille ja edistää ihmisten omatoimista asunnon järjestämistä. Malli voisi tuoda asumisen vaihtoehdon perinteisille vuokra- ja omistusasumisen malleille ja auttaa kotitalouksia eteenpäin asumisuralla, jolloin myös tuettuja asuntoja vapautuisi niitä eniten tarvitseville. Tätä kautta se pienentäisi painetta tuottaa Ara-vuokra-asuntoja ja mahdollistaisi omistusasuntotyyppisen asumismuodon pienellä velkamäärällä pieni- ja keskituloisille. Malli sopisi erityisesti sellaisille asukkaille, joille asunto ei ole varsinaisesti sijoitus, vaan tavoitteena on löytää elämäntilanteeseen sopiva asunto. Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet asunto-osuuskunta-asumisessa kirittäisivät myös muissa tuotantotavoissa tuottamaan monimuotoisempaa asuntotuotantoa. Osuuskunta-asuminen voisi tuoda nykyistä pysyvämmän voittoa tavoittelemattoman mallin. Malli on joustavuutensa vuoksi käyttökelpoinen sellaisille henkilöille, joiden ensisijainen tavoite ei ole omistaa asuntoa ja hyötyä asunnon jälleenmyynnillä.

Asunto-osuuskuntamallin voi sanoa olevan ”ongelman ratkaisun” ottamista omiin käsiin tilanteessa, jossa yhteiskunta ei ole tyydyttävällä tavalla ratkaissut asiaa. Taloudellista lisäarvoa liittyisi myös asunto-osuuskunnan suureen kokoon ja sen mahdollistamaan suuruuden ekonomiaan ja sitä kautta avautuviin kilpailuttamisen ja asumiseen liittyvien palveluiden tarjontamahdollisuuksiin asukkaille.

Asunto-osuuskunta tuo lisäarvona myös yhteisöllisyyteen liittyviä näkökulmia. Asunto-osuuskunnissa on usein alhainen asukkaiden vaihtuvuus ja asukkaat ovat ylpeitä siihen kuulumisesta. Lisäksi asumisyhteisön tasolla asunto-osuuskuntien on todettu rikastavan yhteisöjen elämäntapoja ja -laatua sekä vastaavan hyvin yhteisöjen tarpeisiin. Asunto-osuuskunta voisi vahvistaa etenkin olemassa olevia kaupunginosia siten, että asumisyhteisöt syntyisivat paikallisten yhteisöjen pohjalta. Asunto-osuuskunnat voisivat soveltua esimerkiksi lähiöiden täydennysrakentamiseen.

Suurena erona ja lisäarvona verrattuna vuokra-asumiseen on hallintaoikeuden pysyvyys ja asumisen turva. Asunto-osuuskunta takaa suojan odottamatonta asunnon menetystä ja vuokrannousua vastaan ja tarjoaa asumisen pysyvyyttä ja turvaa, jota vuokra-asumismalli varsinkaan vapaarahoitteisena ei tarjoa.

Asunto-osuuskunta-asuminen on kiinnostava uusi rahoitusmalli, koska se voisi mahdollistaa valmiiden yhteisöjen mukana olemisen. Näitä yhteisöjä voitaisiin hyödyntää jo taloja suunniteltaessa. Nykyään vuokra- tai asumisoikeustaloon muuttaa harvoin suunnitteluvaiheessa mukana olleita käyttäjiä ja niissä asukasvalintaperusteet estävät valmiiden yhteisöjen pääsyn samaan taloon.

Asunto-osuuskunta-asuminen sopii todennäköisesti hyvin seniori-ikäisten asumisen malliksi. Asunnot tulisi suunnitella kuitenkin eri ikäisille, jotta talon yhteisöistä tulee myös pitkällä aikavälillä kestäviä. Yhteisöllisyys on aidompaa kun mukaan tulee sukupolvien keskinäinen vaihdanta. Siksi asunto-osuuskunta-asumiseen voisi kuulua luontevasti myös erilaiset asumisen rahoituksen ja toteutuksen hybridimallit (samassa korttelissa vuokra-asumista sekä erityistä tukea tarvitsevien asuntoja).

Kuntien tontinluovutuksen ja tonttien hinnoittelun näkökulmasta asunto-osuuskunta olisi uusi hallintamuoto, joka varmasti lähtökohdiltaan vastaisi monen kunnan maa- ja asuntopolitiikan ytimessä olevaan kohtuuhintaisen asumisen ja rahoitus- ja hallintamuotojen sekoittamisen tavoitteisiin. Näin ollen myös tontin hinta voisi olla jonkin verran alhaisempi kuin vapaarahoitteiseen omistusasunto- tai vuokratuotantoon myytäessä, varsinkin kun asunnon jälleenmyyntiä olisi asunto-osuuskunnassa rajoitettu. Tästä lähtökohdasta tontin hinta voisi asettua esimerkiksi nykyisen pitkän korkotuen vuokra-asuntokohteille myytävien tonttien (ns. ARA-hinta) ja omistusasuntotuotantoon myytävien tonttien väliin.

Julkisen talouden haasteet myös korostavat asunto-osuuskuntatyyppisten ratkaisujen hakemista. Suoraan maksettavien asumistukien voimakas ja edelleen jatkuva kasvu korostavat kohtuuhintaisempien ratkaisujen tarvetta. Lisäksi valtion tukeman asuntorahoituksen vastuukokonaisuus (luotot ja takaukset) on lähes 18 mrd. euroa, josta korkotukilainakannan osuus on runsaat 10 mrd. euroa. Korkotukilainakantaan liittyvä valtion kantama riski on merkittävä. Ulos maksettavien korkotukien määrä on kantaan verrattuna alhaisesta korkotasosta johtuen pieni, noin viisi miljoonaa euroa vuodessa. Korkotukien ongelmana kuitenkin on niiden alhainen kannustavuus nykyisellä korkotasolla samaan aikaan, kun niihin liittyy merkittävä valtion kantama riski, joka realisoituu korkotason noustessa ja on valtiontalouden näkökulmasta vaikeasti ennakoitava.

Samaan aikaan kun takauskannan koko kasvaa, myös aravalainakannan riskipitoisuus lisääntyy. Edellä mainittujen lukujen valossa ja ottaen huomioon kohtuuhintaisen asumisen laaja tarve, on ilmeistä, että valtion takauskannan kasvattamiseen on suhtauduttava pidättyvästi. Päinvastoin pitäisi miettiä entistä tarkemmin sitä, missä olosuhteissa valtion takaus on välttämätön, ja miten takauskannan kasvua voitaisiin hillitä ja tasoa alentaa. Tähänkin asunto-osuuskunnat antavat uusia ratkaisuja.

Lopuksi tiivistäen voidaan todeta, että osuuskunta-asumisen kehittämisessä on kyse siitä, haluaako julkinen valta luoda sellaisia mahdollisuuksia, järjestelmiä ja keinoja, joiden avulla voidaan ”*edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä” (perustuslain 19 §).*

14. Esityksen vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Asunto-osuuskunnat antaisivat pieni- ja keskituloisille mahdollisuuden ja pääsyn pienen oman pääoman turvin omistusasumisenkaltaiseen asumisen turvaan kohtuullisin kustannuksin. Malli auttaisi nuoria lapsiperheitä ja seniori-ikäisiä hakeutumaan elämäntilanteensa puolesta parhaiten heille soveltuviin kohtuuhintaisiin asuntoihin, soveltuvimmille paikoille ja heille sopiviin asuinyhteisöihin. Samalla se vähentäisi riippuvuutta vuokra-asuntomarkkinoiden tarjonnasta ja alentaisi asumismenojen osuutta käytettävissä olevissa tuloista.

Malli helpottaisi pieni- ja keskituloisten siirtymistä asumisuralla eteenpäin. Seniori-ikäisille malli antaisi uusia mahdollisuuksia hakeutua kevyen palvelun ja ohjatun yhteisöllisen toiminnan piiriin. Malli loisi pysyvästi kohtuuhintaista, pienen hankintakynnyksen asuntokantaa asuntomarkkinoille.

Tarkoitukseen soveltuvien tonttien saatavuudesta riippuen mallille olisi laajaa kysyntää ja tarjonta kohdistuisi siihen asunnontarvitsijaryhmään, jotka eivät saa valtion tukemaa kohtuuhintaista vuokra-asuntoa, mutta joille vapaiden markkinoiden vuokra- ja omistusasuminen on tuloihin nähden kallista. Potentiaalisia asunnontarvitsijoita olisi yli puolet kaikista kotitalouksista.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Riittävä, erilaisille työntekijäryhmille soveltuvien, asumis- ja ylläpitokustannuksiltaan kohtuuhintaisten asuntojen tarjonta kysyntäalueilla edistää ihmisten muuttoa kasvaville alueille, lähelle palveluja ja hyviä joukkoliikenneyhteyksiä. Lisäksi tämä edistää kansantalouden kilpailukykyä, talouskasvua, hyvää työllisyyskehitystä ja asuinoloja. Työvoiman saanti palvelualoille on edellytys koko yhteiskunnan perustoiminnoille. Samalla kohtuuhintainen, omatoimisuutta edistävä asuminen vähentää julkisen talouden asumistukimenoja sekä ikäihmisten asumiseen ja hoivantarpeeseen liittyviä menoja.

Toimiva asunto-osuuskuntamalli, joka nojaa aitoon asukkaiden omaan pääomaan ja kiinteistöjen markkinahintaisen vakuusarvon hyödyntämiseen, vähentää tarvetta tuottaa julkiselle taloudelle kaikkein eniten rasitusta ja riskejä aiheuttavaa tuettua asuntotuotantoa. Tämä vähentää korkotukeen ja takausvastuisiin liittyviä riskejä ja julkisen talouden menoja ja menojen kasvua. Asunto-osuuskuntamalli edistää julkisen talouden velkaantumisen ja takausvastuiden rajoittamista.

Täytetakausvastuiden väheneminen ja vastuuaikojen lyheneminen antavat mahdollisuuden tuottaa samalla takausvastuulla enemmän kohtuuhintaisia asuntoja tai alentaa vastuiden määrää, jos asunto-osuuskuntamalleilla voidaan korvata osa nykyisten lainamallien tuotantovolyymeistä. Kun osa korkotukilainoituksesta korvautuisi asunto-osuuskuntalainoituksella, korkotukien maksuun mahdollisesti liittyviä menoja voitaisiin vähentää. Myös vanhaan valtion tukemaan asuntolainakantaan liittyvät riskit ja vastuut voisivat pienentyä, jos vanhaa kantaa siirtyisi osuuskuntamuodossa hallituksi. Korkojen nousulla ei olisi vaikutusta valtion menoihin. Malliin ei sisälly korkotuen maksamista, vaan asunto-osuuskuntamallissa korkojen nousun aiheuttamaa kustannusta tasoitetaan laina-aikaa pidentämällä.

Asunto-osuuskuntamalli vähentää tarvetta korkotuen maksamiseen, valtion täytetakauksien myöntämiseen sekä alentaa asumiskustannuksia ja siihen liittyvää tuen tarvetta, erityisesti pidemmällä aikavälillä.

Vaikutukset kuntien talouteen

Asunto-osuuskuntamallilla kunnat saisivat käytännössä kuntataloudelle ilmaisen, asuntomarkkinoita monipuolistavan rahoitusinstrumentin, jonka avulla kunnat voivat edistää ja kehittää kuntien asunto-oloja, asuntoalueiden monipuolista asukasjakaumaa, välttää eriytyvää kehitystä ja edistää erilaisten asukasryhmien yhteisöllistä asumista ja toimivien asumisyhteisöjen muodostumista. Samalla esimerkiksi lapsiperheiden arjen sujuvuutta ja ikäihmisten kotona-asumista ja kotiin tarjottavan hoidon tehokkuutta voitaisiin lisätä.

Yhteiskunta on esimerkiksi asettanut lainsäädännössä ja kuntien toimia ohjaamalla tavoitteita turvaamaan ikääntyvän väestön mahdollisuuksia asua omassa kodissa. Nämä lait eivät kuitenkaan riitä takaamaan, että palvelujen tuottajat järjestäisivät ikäihmisille sopivaa kuntoutusta tai rakentaisivat siihen sopivia koteja. Malli tarjoaisi mahdollisuuden hyödyntää nykyistä paremmin asukkailla olevia taloudellisia ja sosiaalisia resursseja kaikkien osapuolten kannalta parhaalla mahdollisella tavalla ja tuottaa pysyvästi kohtuuhintaista asuntokantaa edellä mainituille asukasryhmille. Pelkästään vanhusväestöltä osittain puuttuvan kuntoutuksen vuoksi yhteiskunnalle aiheutuvat vuotuiset kustannukset ovat useita satoja miljoonia euroa vuodessa. Ikäihminen tarvitsee asumiseensa asianmukaiset ja riittävät tilat, erityisesti kun ollaan hoivan piirissä kotona tai palvelukodissa. Myös yhteistiloja tarvitaan ja viihtyisää asuinympäristöä. Suunnittelemalla ja toteuttamalla tarpeisiin soveltuvia yhteisöllisiä, kotona asumista edistäviä asumismalleja voidaan saavuttaa merkittäviä sosiaalipuolen kustannussäästöjä. Yhteiskunnan rahoitus- ja maksukyky ei kestä nykyistenkään toimintamallien kustannuksia eikä rahoitus voi lisääntyä vanhusten määrän kasvaessa.

Kuntien tarkoitukseen luovuttama tonttimaa voisi jäädä pysyvästi palvelemaan kohtuuhintaisen asumisen tarpeita. Tuottamalla uusia asunto-osuuskunta-asuntoja, kohtuuhintainen, omakustannusajatteluun perustuvan asuntokannan määrä kunnassa kasvaisi. Samalla se voisi vähentää tarvetta tuottaa ja rakentaa kunnassa kaikkein eniten valtion ja kunnan subventointia edellyttävää asuntokantaa.

Mallin avulla kunnat voisivat kehittää omaa vuokra-asuntokantaansa ja siirtää osan nykyisestä kannasta asunto-osuuskunnille ja tuottaa sitten lisää kohtuuhintaista, nykyistä kysyntää paremmin vastaavia moderneja, liikuntaesteettömiä vuokra-asuntoja. Näin asunto-osuuskunta antaisi mahdollisuuksia myös olemassa olevan kannan kehittämiseen niin kasvavilla kuin väestöltään supistuvilla alueilla.

Vaikutukset yrityksiin

Asunto-osuuskuntamalli antaisi alan yrityksille nykyistä joustavampia mahdollisuuksia tuottaa kohtuuhintaista asumista ja toteuttaa asukkaiden toiveita asuntojen suunnittelussa. Tällä voisi olla myönteistä vaikutusta asuntorakentamisen suunnittelun, asukastarpeisiin vastaamisen ja kehittämisen kannalta. Yritysten ei tarvitsisi ottaa riskejä uudenlaisen asumisen sisällön markkinoille tuonnin osalta, jos asunnot voidaan tuottaa ja rakentaa osuuskunnille asukkaiden muuttuvia toiveita vastaten. Kilpailullisten urakoiden lisäksi neuvottelu-urakointimenettely olisi aikaisempaa joustavammin toteutettavissa. Pääpaino hankkeiden hyväksynnässä olisi muodostuvien asumiskustannusten kohtuullisuudessa.

Asunto-osuuskuntamalli vähentäisi rakentajien riskejä asuntojen tuottamisessa, kun osuuskunta tilaajana on sitoutunut hankkimaan koko rakennuksen. Osuuskuntien esille nostamien uusien asumissisältöjen ja tilaratkaisutoiveiden kokeilu riskittömästi voisi tuota uutta sisältöä asuntotuottajien suunnitteluratkaisuihin ja osaltaan antaa kilpailuetuja alalla.

Vaikutukset viranomaisten tehtäviin

Asunto-osuuskunnat palauttaisivat ja osittain parantaisivat kunnilla aiemmin ollutta aktiivista roolia kunnan asunto-olojen suunnittelussa ja edistämisessä. Osuuskunnat antaisivat kunnille mahdollisuuden rakentaa asuinalueita ja koheesiota edistäviä asumisyhteisöjä. Kuntien keskeisin tehtävä asunto-osuuskuntien osalta, tonttitarjonnasta huolehtimisen lisäksi olisi asukasvalinnasta huolehtiminen ja avustaminen uusien, toimivien asumisyhteisöjen muodostumisessa. Tässä yhteydessä kunnat voisivat ottaa suunnittelussaan huomioon tehokkaan palvelutuotannon kunnan tasapuolisen kehittämisen näkökulmia.

Vaikutukset valtion viranomaisten tehtäviin ovat hallintoa keventäviä. Kuntien osalta nykyistä lainoihin liittyvää puoltomenettelyä ei tarvittaisi. Rakennuskustannusten sitominen kohtuullisiin alkaviin asumiskustannuksiin uudessa talossa vähentäisi hallinnollista työtä kohdetta tuen piiriin hyväksyttäessä sekä poistaisi asumiskustannusten ja käyttömenojen vuotoisen valvonnan kokonaan. Ainoaksi tehtäväksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle jäisi asukkaan saaman enimmäishinnan ohjaus ja valvonta pistokokein asukkaiden myydessä osuutensa ja muuttaessaan asunnosta sekä tarkoitusta varten annettavan asunto-osuuskuntalain ja siihen liittyvien kysymysten yleisohjaus muiden valtion tukemien lainamallien tapaan.

Liite

Toimijoiden lausunnot asunto-osuuskunta-teemaan PTTn raportin pohjalta

Yhteenveto annetuista lausunnoista

Lausuntoja annettiin yhteensä 19 kappaletta. Lausunnonantajat pitivät hyvänä ja tarpeellisena, että selvitetään asunto-osuuskuntamallin soveltumista sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Lausuntopyynnössä pyydettiin lausuntoja seuraaviin kysymyksiin:

1) onko olemassa perusteltua tarvetta valtion tukemalle asunto-osuuskuntamallille?

2) Mitä lisäarvoa asunto-osuuskunta voisi tuoda tuetun asumisen kenttään ja sen haasteisiin, mihin tarpeisiin se voisi vastata?

3) Miksi osuuskuntamalli voisi olla nykyisiä lainamuotoja parempi vaihtoehto teille?

4)Mitä ongelmia nykyisin käytössä oleviin lainoitus- ja tukimalleihin liittyy ja mitä toivoisitte osuuskuntamallista nykyisten kokemustenne valossa?

Lisäksi pyydettiin näkemyksiä osuuskunta-asumisen kohderyhmistä, lainoitusehdoista, tukitarpeista, kuntien tonttien luovutuksesta ja tonttien hinnoittelusta sekä kaikista sellaisista seikoista, joilla osuuskuntamallia soveltaen saataisiin muutoksia tai parannuksia nykyisten valtion tukijärjestelmien toimintaan, vaikuttavuuteen sekä asukkaiden asemaan.

Onko olemassa perusteltua tarvetta valtion tukemalle asunto-osuuskuntamallille?

Lausunnot jakaantuivat tältä osin selvästi. Noin puolet lausunnonantajista suhtautui kriittisesti uuden valtion tukeman osuuskuntamallin luomiseen. Nämä lausunnonantajat arvioivat, ettei uusi malli tuo ratkaisua asumisen hintaan tai tarjonnan lisäämiseen liittyen. Parempana vaihtoehtona nähtiin nykyisten tukijärjestelmien ongelmien korjaamista ja kehittämistä. Tuotiin esiin, että asunto-osuuskuntamalli asettuisi omistusasumisen ja vuokra-asumisen välimaastoon, jossa jo nyt on olemassa asumisoikeus- ja osaomistusjärjestelmät. Kriittisissä lausunnoista ei nähty ehdotetun asunto-osuuskuntamallin tuovan lisäarvoa erityisesti asumisoikeusjärjestelmään nähden ja niissä korostui ettei malliin tulisi sisältyä valtion uusia tukitoimia.

Useissa lausunnoissa viitattiin nykyiseen asumisoikeusjärjestelmään ja sen kehittämiseen. Tuotiin esiin, että jos asunto-osuuskuntamallilla tavoitellaan asukkaiden parempaa asemaa esimerkiksi suhteessa asumisoikeusjärjestelmää, niin olisi perustellumpaa kehittää ensisijaisesti nykyistä asumisoikeusjärjestelmää kuin ottaa uusia hallintomalleja käyttöön. Lisäksi nähtiin, että suomalainen asunto-osakeyhtiöjärjestelmä on vastannut pitkälti niihin tarpeisiin, joihin uutta osuuskuntamallia on kaavailtu ratkaisuksi.

Myönteisesti asunto-osuuskuntamalliin suhtautuvat korostivat, että Suomessa on viime vuodet ollut kasvavaa tarvetta erityisesti matalapalkkaisille työssäkäyville suunnattujen kohtuuhintaisten

asumisvaihtoehtojen lisäämiseen. Asunto-osuuskunta voisi olla yksi mahdollinen malli lisäämään kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa sekä pieni- että keskituloisille. Se voisi tuoda asumisen vaihtoehdon perinteisille vuokra- ja omistusasumisen malleille ja auttaa kotitalouksia eteenpäin asumisuralla, jolloin myös tuettuja asuntoja vapautuisi niitä eniten tarvitseville. Tätä kautta se pienentäisi painetta tuottaa Ara-vuokra-asuntoja ja mahdollistaisi omistusasuntotyyppisen asumismuodon pienellä velkamäärällä pieni- ja keskituloisille. Malli sopisi erityisesti sellaisille asukkaille, joille asunto ei ole varsinaisesti sijoitus, vaan tavoitteena on löytää elämäntilanteeseen sopiva asunto. Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet asunto-osuuskunta-asumisessa kirittäisivät todennäköisesti myös muissa tuotantotavoissa tuottamaan monimuotoisempaa asuntotuotantoa.

Tuotiin esiin, että työn perässä tulisi pystyä muuttamaan nykyistä helpommin. Osassa Suomea omistusasuntoa on vaikea saada myydyksi. Taantuvan alueen omistusasunnon myyntihinnalla pystyisi kuitenkin ostamaan kalliimman asuntomarkkina-alueen asunto-osuuskunta-asunnon omarahoitusosuuden. Osuuskuntarakentaminen soveltuisi kasvukeskuksiin, missä asunnoille voidaan arvioida olevan pitkäaikaistakysyntää.

Myönteisissä kommenteissa tuotiin esiin, että osuuskunta-asuminen voisi tuoda nykyistä pysyvämmän voittoa tavoittelemattoman mallin. Tällöin asunto-osuuskunta tulisi määritellä siten, ettei se voi tuottaa voittoa pidemmälläkään ajanjaksolla.

Mitä lisäarvoa asunto-osuuskunta voisi tuoda tuetun asumisen kenttään ja sen haasteisiin, mihin tarpeisiin se voisi vastata?

Tuotiin muun muassa esiin, että mallin ensisijaisena tavoitteena ei pitäisi olla valtion tukema sosiaalinen asuntotuotanto vaan se voisi olla uusi osaomistukseen perustuva joustava malli, joka yhdistelee mm. osaomistusasumisen, asumisoikeusasumisen ja omaksi lunastettavien vuokra-asuntojen mallissa olevia ominaisuuksia.

Lisäarvoina ja hyvinä puolina nostettiin esiin pitkälti samoja asioita, mitä oli kuvattu PTT:n selvityksessäkin liittyen osuuskuntien hyviin puoliin. Taloudellisesta näkökulmasta osuuskunta voisi mahdollistaa rahoitusta sekä tuoda taloudellista säästöä ja mahdollistaisi kohtuuhintaisen asumisen. Asunto-osuuskunta voisi mahdollistaa mm. kustannus- ja rahoitusriskin jakamisen ja alhaisemman kustannustaakan.

Tuotiin myös esiin, että osuuskuntamalli on ”ongelman ratkaisun” ottamista omiin käsiin tilanteessa jossa yhteiskunta ei ole tyydyttävällä tavalla ratkaissut asiaa. Taloudellista lisäarvoa liittyisi myös asunto-osuuskunnan suureen kokoon ja sen mahdollistamaan suuruuden ekonomiaan ja sitä kautta avautuviin kilpailuttamisen ja asumiseen liittyvien palveluiden tarjontamahdollisuuksiin asukkaille.

Monissa lausunnoissa korostettiin lisäarvona myös yhteisöllisyyteen liittyviä näkökulmia. Asunto-osuuskunnissa on usein alhainen asukkaiden vaihtuvuus ja asukkaat ovat ylpeitä siihen kuulumisesta. Lisäksi asumisyhteisön tasolla asunto-osuuskuntien on todettu rikastavan yhteisöjen elämäntapoja ja -laatua sekä vastaavan hyvin yhteisöjen tarpeisiin.

Tuotiin esiin, että asunto-osuuskunta voisi vahvistaa etenkin olemassa olevia kaupunginosia siten, että asumisyhteisöt syntyisivat paikallisten yhteisöjen pohjalta. Asunto-osuuskunnat voisivat soveltua esimerkiksi lähiöiden täydennysrakentamiseen.

Suurena erona ja lisäarvona verrattuna vuokra-asumiseen tuotiin esiin hallintaoikeuden pysyvyys ja asumisen turva. Asunto-osuuskunta takaa suojan odottamatonta asunnon menetystä ja vuokrannousua vastaan ja tarjoaa asumisen pysyvyyttä ja turvaa, jota vuokra-asumismalli varsinkaan vapaarahoitteisena ei tarjoa.

Tuotiin esiin mahdollistava näkökulma valtion tukijärjestelmiin liittyen. Valtion rahoitusjärjestelmän

on aiempina vuosina ajateltu tuottavan valmiita rahoitusmalleja, joissa ei ole jouston varaa, vaan lähinnä tiukat rajoitukset valtion tuen vuoksi. Voisiko tulevaisuudessa valtion rahoitusmalleja ajatella yhä enemmän uusia asumisen konsepteja mahdollistavina ja joustavina alustoina, joiden päälle uusia asumisen konsepteja ja innovaatioita, kuten asunto-osuuskuntamalli, voisi syntyä? Mahdollistaminen tulisi tehdä kuitenkin siten, että valtion tuki suunnataan ensisijaisesti sitä eniten tarvitseville. Yhtenä hyvänä esimerkkinä onnistuneesta konseptista voitaneen pitää ARA:n takauslainan päälle rakennettua LAKEA:n omaksi kodit –mallia (omaksi lunastettavat vuokra-asunnot).

Miksi osuuskuntamalli voisi olla nykyisiä lainamuotoja parempi vaihtoehto teille?

Osa lausunnanantajista näki, ettei uudelle mallille ole kiinnostusta tai kiinnostus tulisi olemaan hyvin vähäinen. Tuotiin, esiin että on perustellumpaa kehittää nykyjärjestelmää kuin luoda uutta mallia erityisesti jos siihen sisältyisi valtion tukea. Lisäksi tuotiin esiin, että valtion tukemaan järjestelmään liittyy aina rajoituksia ja valtion tuki aiheuttaa hallinnollista työtä mm. valvontavelvoitteina.

Tuotiin esiin, ettei osuuskuntamalli ei soveltuisi kovin hyvin pienempiin kuntiin tai muuttotappioalueille, joissa asumisen hinta ei ole ongelma. Lisäksi vuokra-asunto-osuuskuntaa vastaava asumismalli on lähes joka kunnassa olemassa ARA-rahoitusta saaneissa vanhustenkotiyhdistyksissä, jossa asukkaat ovat jäseniä ja yhdistykset etsivät asukkaansa ikääntyneiden ryhmästä ja järjestävät hallintonsa itse.

Ehdotettiin, että tulisi erikseen selvittää mahdollisuus korvata asumisoikeusjärjestelmä asunto-osuuskuntamallilla. Lisäksi tulisi myös selvittää mahdollisuus muuttaa nykyiset asumisoikeusasunnot joko omistusasunnoiksi tai asunto-osuuskunniksi. Osakeyhtiömuotoisen omistajamallin korvaaminen osuuskunnilla julkisesti tuetussa vuokra-asuntotuotannossa voisi poistaa nykyisiin ns. yleishyödyllisiin omistajayhteisöihin liittyviä lieveilmöitä. Ns. yleishyödyllistä omistajayhteistöistä merkittävä osa on tosiasiallisesti omistajilleen taloudellista voittoa tavoittelevia ja jakavia osakeyhtiöitä. Asunto-osuuskunta olisi -asuntoosakeyhtiön tavoin – omistajataholleen eli asukasosuusomistajille voittoa tavoittelematon. Toiminnan mahdollinen ylijäämä tulisi investoida rakennusten ylläpitoon ja korjaamiseen eikä sitä saisi jakaa osuuskunnan jäsenille.

Asunto-osuuskunta-asuminen voisi olla kiinnostava uusi rahoitusmalli, koska se voisi mahdollistaa valmiiden yhteisöjen mukana olemisen. Näitä yhteisöjä voitaisiin hyödyntää jo taloja suunniteltaessa. Nykyään vuokra- tai asumisoikeustaloon muuttaa harvoin suunnitteluvaiheessa mukana olleita käyttäjiä.

Nykyiset ryhmärakennuttamismallit perustuvat asunto-osakeyhtiömalliin, jossa lopulta päädytään vaiheeseen, jossa asunnot ovat markkinahintaisia ja vapaasti myytävissä markkinoilla. Tämä johtaa siihen, että ensimmäisten asukkaiden kohtuuhintaisuus muuttuu ajan myötä markkinahintaisuudeksi. Asunto-osuuskunta voisi tässäkin täyttää paremmin ja pitkäkestoisemmin aidon asukaslähtöisyyden tarpeet

Mitä ongelmia nykyisin käytössä oleviin lainoitus- ja tukimalleihin liittyy ja mitä toivoisitte osuuskuntamallista nykyisten kokemustenne valossa?

Osuuskunta-asumisen tuen tulisi olla hallinnollisesti kevyt, esim. asettamalla lyhyen korkotuen tapaan tuen ja rajoitteet toiminnalle, mutta lyhyehköön ajanjaksoon. Näin hallinnollinen lisätyö pysyisi vähäisenä eikä olisi merkittävä kustannus. Lisäksi tuotiin esiin, että voisi myös pohtia, edistäisikö lyhyt korkotukimalli tehokkaammin kohtuuhintaista asumista, jos osa lyhyen korkotuen kohteista siirtyisi tukijakson jälkeen osuuskuntamuotoisiksi. Herättäisikö tämä kuntien halukkuutta edistää lyhyen korkotuen hankkeita tontinluovutuksessa? Tulisiko tällaista ketjuttamista kannustaa julkisella tuella?

Tuotiin esiin, että uudet tulorajat Helsingin seudulla hankaloittavat yhteisöllisen konseptien toteutusta, koska ne karsivat keskituloiset asukkaat pois hakijoiden joukosta. Asumisoikeusjärjestelmä ei puolestaan mahdollista valmiiden yhteisöjen muodostumista, koska asukkaat tulevat taloihin jonotusjärjestelmän pohjalta. Asunto-osuuskunta-asumiseen kuuluu keskeisenä yhteisöllisyys, ja tämä yhteisöllisyys onnistuu parhaiten silloin, kun yhteisöt voivat muodostua omalähtöisesti, asukkaiden omien tavoitteiden pohjalta.

Useampi lausunnonantaja nosti esiin pitkän korkotukimallin kehittämisen tarpeellisuuden. Nykyisissä lainoissa pitkät laina-ajat suhteessa rakennuksien käyttöarvoon on ongelmallista. Koettiin, että mallissa tuen suhde rajoituksiin on epäedullinen, nykyisessä mallissa ei ole nykykorkotasolla tukea olleenkaan. Lisäksi tulorajojen ottamista käyttöön asukasvalinnassa kritisoitiin siitä, että se lisää hallintoa, kustannuksia ja segregaatiota.

Nostettiin esiin, että takauslainamalli on mahdollistanut uusien konseptien toteuttamisen. Valtion takaus ei estä vapaata vuokranmääritystä ja malli on joustava lähtökohdiltaan. Voisiko takauslaina hieman kehitettynä olla tulvaisuudessa asumisen konseptien kehitysalusta?

Nähtiin, että asunto-osuuskuntamallille voisi olla Suomessa tilaa, mutta sen suurimpana ongelmana on, ettei mallia ja sen mahdollisuuksia tunneta. Se on oikeastaan jonkinlainen vapaasti muodostettava yhdistelmä nykyisistä malleista (asunto-osakeyhtiö, asumisoikeus, valtion tukema vuokra-asuminen ja vapaarahoitteinen vuokra-asuminen) ja se tekee siitä vaikeasti hahmotettavan ja omaksuttavan.

Tuotiin esiin, että joustavuus olisi asunto-osuuskuntamallissa mallin suurin mahdollisuus ja sitä pitäisi jatkovalmistelussa varjella. Vaikka hallinnon ja myös valtion tuen näkökulmasta on tarpeen säädellä ja rajoittaa rahoitusmalleja väärinkäytösten ehkäisemiseksi, niin olisi varmistettava, että asunto-osuuskuntamalli voisi mahdollisten tulevien säädöstenkin jälkeen olla edelleen joustava. Nähtiin, että jos asunto-osuuskuntamallia yritetään muokata sosiaaliseen asuntotuotantoon sopivaksi, niin se voi olla joustavuuden näkökulmasta suuri riski.

Asunto-osuuskuntamalliin sisältyvä itsenäisyyden tarve ja valtion tuen kohdentaminen nähtiin keskenään ristiriitaisina tavoitteina, sillä asuntotuotannossa valtion tukeen täytyy aina sisältyä rajoituksia EU:n valtiontukisääntöjen noudattamisen varmistamiseksi. Rajoituksilla on myös keskeinen rooli sen varmistamisessa, että valtion tuki kohdentuu oikein ja sitä tarvitseville. Jos tavoitteena on täysin vapaarahoitteinen malli ilman mitään rajoituksia, on vaikeaa nähdä perusteita valtion tuen tarpeelle.

Nostettiin esiin asunto-osuuskunnan toimintaehtoina: asukasdemokratian on oltava riittävän kattava ja läpinäkyvä, hallinnon on oltava erittäin kevyttä, toiminnan auditoinnin tulee olla monipuolista ja tiivistä, osuuksien hinnoittelu on tehtävä erityisellä huolella ja asukkaiden mahdollisuudet tehdä nopeita muuttoja on taattava.

Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että nykymuotoiseen asumisoikeusasunto-malliin sisältyy useita ongelmia. Niihin sisältyvä riskijakauma on epäterveellä pohjalla, kun valtion korkotukilaina kattaa 85 % kustannuksista ja asukas tuo puuttuvat 15 %; toimijan oma riski on olematon. Koska kiinteistöjen vakuusarvo on ikuisista rajoituksista johtuen alhainen, eivät yhtiöt saa julkisesta tuesta riippumatonta pankkirahoitusta, ja ovat käytännössä jatkuvasti valtion tuen tarpeessa. Tämä tarve ja samalla riski korostuu lähivuosina, kun suuri määrä asumisoikeusasuntoja tulee peruskorjausikään. Asumisoikeusasuntoja on myös etenkin aiemmin rakennettu myös alhaisen kysynnän alueille, mikä lisää niiden kysyntään liittyvää riskiä etenkin peruskorjausvaiheeseen tultaessa. Asunnon lunastusvelvollisuus asukkaan poistuessa saattaa aiheuttaa merkittävän riskin maksuvalmiusongelmasta.

Valtiovarainministeriö näkee myös ongelmallisena, että asumisoikeusasunnot eivät sisällä asukasvalintaa. Käytännössä se, että asukas tuo tullessaan 15 prosentin osuuden, sulkee pois pienituloiset asukkaat. Kaikilla alueilla asumisoikeusasuntoa ei myöskään voida pitää varsinaisesti kohtuuhintaisena. Asumisoikeusmaksun lisäksi asukas maksaa kuukausittaista vastiketta, jonka taso ei välttämättä merkittävästi eroa alueen vapaarahoitteisesta vuokratasosta. Lisäksi asukkaat ovat olleet huolissaan vastikkeiden muodostumisen läpinäkyvyydestä ja vaikutusmahdollisuuksistaan. Edellä mainittuihin ongelmiin viitaten on varmistettava, että asunto-osuuskuntamallissa ei toisteta näitä useita asumisoikeusasuntoihin sisältyviä ongelmia.

Näkemyksiä osuuskunta-asumisen kohderyhmistä, lainoitusehdoista, tukitarpeista, kuntien tonttien luovutuksesta ja tonttien hinnoittelusta sekä kaikista sellaisista seikoista, joilla osuuskuntamallia soveltaen saataisiin muutoksia tai parannuksia nykyisten valtion tukijärjestelmien toimintaan, vaikuttavuuteen sekä asukkaiden asemaan.

Monessa lausunnossa kohderyhmänä nostettiin esiin matalapalkkaiset työssäkäyvät ja alempi keskiluokka. Malli on joustavuutensa vuoksi käyttökelpoinen sellaisille henkilöille, joiden ensisijainen tavoite ei ole omistaa asuntoa ja hyötyä asunnon jälleenmyynnillä.

Tuotiin esiin myös, että asunto-osuuskunta-asuminen sopii todennäköisesti hyvin seniori-ikäisten asumisen malliksi. Asunnot tulisi suunnitella kuitenkin eri ikäisille, jotta talon yhteisöistä tulee myös pitkällä aikavälillä kestäviä. Yhteisöllisyys on aidompaa kun mukaan tulee sukupolvien keskinäinen vaihdanta. Siksi asunto-osuuskunta-asumiseen voisi kuulua luontevasti myös erilaiset asumisen rahoituksen ja toteutuksen hybridimallit (samassa talossa/korttelissa vuokra-asumista sekä erityistä tukea tarvitsevien asuntoja).

Kuntien tontinluovutuksen ja tonttien hinnoittelun näkökulmasta asunto-osuuskunta olisi uusi hallintamuoto, joka varmasti lähtökohdiltaan vastaisi monen kunnan maa- ja asuntopolitiikan ytimessä olevaan kohtuuhintaisen asumisen ja rahoitus- ja hallintamuotojen sekoittamisen tavoitteisiin. Näin ollen myös tontin hinta voisi olla jonkin verran alhaisempi kuin vapaarahoitteiseen omistusasunto- tai vuokratuotantoon myytäessä, varsinkin kun asunnon jälleenmyyntiä olisi asunto-osuuskunnassa rajoitettu. Tästä lähtökohdasta tontin hinta asettuisi nykyisen pitkän korkotuen vuokra-asuntokohteille myytävien tonttien (ns. ARA-hinta) ja omistusasuntotuotantoon myytävien tonttien väliin.

Usea lausunnonantaja nosti myös esiin, että malli ei ratkaisisi millään tavallaan asumisen hintaan liittyviä ongelmia. Asumisen hintaan vaikuttavat keskeisesti sekä rakentamisvaiheen investointikustannukset että asumisaikana asuntojen asuinrakennuksen hoidossa ja korjaamisessa tarvittavien palveluiden kysyntä- ja tarjonta. Asumisen hintaan vaikuttavat myös erilaiset verot (mm. kiinteistövero, arvonlisävero, pääomaverotus) ja taksat (mm. kaukolämpö-, vesi- ja jätemaksut). Investointikustannuksia määrittävät eniten tontin hankintahinta ja varsinaisen rakentamisen hinta (mm. rakennuttaminen, suunnittelu, materiaalit, liittymismaksut, rakennustyö) sekä viranomaisten rakentamista koskevat määräykset. Näiden tekijöiden hintataso ei ole sidoksissa rakennettavan asuntokohteen omistusmuotoon, vaan ne määräytyvät markkinoilla kilpailutilanteen mukaan. Asumisvaiheessa asumisen hintaan vaikuttavat rakennusvaiheen investointien rahoittamiseen tarvitun pääoman kulut (mm. oman pääoman tuottovaatimus ja vieraan pääoman korko ja lyhennykset) sekä hoito- ja korjauskulut. Vieraan pääoman kuluja määrittävät yleinen korkotaso, rahoituslaitoksien välinen kilpailutilanne sekä rahoituskohteen riski. Vieraan pääoman kuluihin liittyvä riskihinnoittelua lukuun ottamatta näidenkään tekijöiden hintataso ei ole sidoksissa asuntokohteen omistusmuotoon, vaan ne määräytyvät markkinoilla kilpailutilanteen mukaan. Hoitokuluihin eri hallintamuodoissa voidaan jossain määrin vaikuttaa asukkaiden (omistajien tai vuokralaisten) omatoimisuudella eli ”talkootyöllä” tekemällä osa tehtävistä itse. kasvaneet toiminnan laajentumisen myötä. Lisäksi hallintomallin laajuus vaikuttaa kustannuksiin. Mitä laajempi ja moniportaisempi hallintomalli muodostettaisiin, sitä korkeimmiksi

muodostuisivat sen hallintokulut.

Tuotiin esiin, että asunto-osuuskunnat kilpailevat samasta kaavoitetusta tonttivarannosta muiden asumismuotojen kanssa. Näin ollen riittävän kaavoitetun tonttivarannon takaaminen on keskeisessä roolissa kohtuuhintaisten asuntotuotannon edistämisessä ja asuntojen hintakehityksen vakauttamisessa alueilla, joilla kysyntä merkittävästi ylittää tarjonnan.

Valtiovarainministeriö piti hyvin ongelmallisena, että valtion tukemien asuntojen määrää lisättäisiin sellaisille tahoille, jotka eivät ole aidosti valtion tuen tarpeessa. Se katsoo, ettei tule luoda sellaista uutta mallia, joka ei sisällä asukasvalintaan selkeitä rajauksia varmistamaan, että tuki kohdentuu sitä tarvitseville. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos asunto-osuuskuntamallissa asukas voisi myydä hallintaoikeutensa suoraan pois, tulisi myös myyntiin sisällyttää rajoituksia. Lisäksi valtiovarainministeriö toi esiin, että jos uutta asumismuotoa alettaisiin tukea, niin tulisi jostakin nykymuotoisesta luopua.

PTT:n raportin pohjalta tehtyjä huomioita, joita toivotaan otettavaksi huomioon muotoiltaessa toimenpide-ehdotuksia ja asunto-osuuskunnallista mallikonseptia sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Tuotiin esille, että asunto-osuuskunta-asumista varten voisi järjestää tontinluovutuskilpailuja eri kaupungeissa yhtä aikaisesti. Kilpailuun voitaisiin pyytää mukaan suurimmat kaupungit, jotka osoittavat asunto-osuuskunta-asumista varten 1-2 korttelia. Kilpailun avulla kokeiltaisiin ja kehitettäisiin vaihtoehtoisia toteutusmalleja asunto-osuuskunta-asumiselle Suomessa. Nähtiin myös, että asunto-osuuskuntahankkeiden kehittäjille pitäisi olla tarjolla riittävä taloudellinen houkutin, joka siirtäisi mielenkiintoa asunto-osakeyhtiöistä asunto-osuuskuntien suuntaan. Houkuttimen on kuitenkin oltava rajattu, jotta hankkeen sosiaalinen tavoite täyttyy.

Suomessa on laajalti käytössä asunto-osakeyhtiömalli, joka on monella tapaa periaatteiltaan ja toiminnaltaan osuustoiminnallinen. Tuotiin esiin, että uusi asunto-osuuskuntamalli voisi olla kuitenkin toteutettava suuressa mittakaavassa, ammattimaisesti organisoidusti ja johdetusti. Voisiko olla mahdollista, että tulevaisuudessa asunto-osakeyhtiötkin voisivat halutessaan muodostaa asunto-osuuskuntia hallinnon ja asumiseen liittyvien palveluiden tilaamisen ja kilpailuttamisen helpottamiseksi? PTT:n raportissa todetaan, että olemassa olevat osuustoiminnalliset organisaatiot voisivat toimialaliukumien kautta mahdollisesti toteuttaa asumista (Esim. OP, LähiTapiola, SOK ja alueosuuskaupat). Olemassa olevan osuustoimintaosaamisen ja –organisaatioiden hyödyntäminen olisi varmasti järkevää, sillä kyseisillä toimijoilla on jo toimivaa rakennetta ja osaamista. Asunto-osuuskuntamallin pitäisi perustua suuruuden ekonomiaan, koska on vaikeaa saada aikaiseksi riittävän suurta asuntomäärää ilman riittäviä pääomia. Mikrotason asunto-osuuskuntien olisi vaikea pärjätä.

Tuotiin esiin, että sosiaalisesti tasapainoisen kaupunginosan tuottamisessa osuuskuntamalli voisi olla avuksi. Asukasrakenteen hallinta heikkeni ARA-asukasvalinnan tulorajojen asettamisen myötä pääkaupunkiseudulla. Segregaation ehkäisyyn on haettava muita keinoja, ja osuuskuntamalli voisi olla yksi niistä.

Asunto-osuuskunnat voisivat täydennysrakentamisen ohella monipuolistaa asuinalueita tarpeen vaatiessa. Vuokra-asuntovaltaisen asuinalueen täydennysrakentaminen ei kaikissa ympäristöissä onnistu, ja tällöin vaihtoehtona voisi olla ARA-kohteen muuntaminen osuuskuntamuotoiseksi. Tällöin tukimallin tulisi mahdollistaa asuntojen hankkiminen/peruskorjaaminen osuuskunnalle, ei yksinomaan uusien rakennuttaminen.

Toisaalta osa lausunnonantajista ei pitänyt perusteltuna, että valtion tuella rahoitettuja vuokra- ja asumisoikeusasuntoja muutettaisiin asunto-osuuskuntamuodossa hallituiksi. Nähtiin jopa uhkana, että parhailta paikoilta häviää parhaat kohteet ja jäljelle jää huonommat kohteet.

Valtiovarainministeriö toi esiin, että valtion tukeman asuntorahoituksen vastuukokonaisuus (luotot ja takaukset) on lähes 18 mrd. euroa, josta korkotukilainakannan osuus on runsaat 10 mrd. euroa. Korkotukilainakantaan liittyvä valtion kantama riski on merkittävä. Ulos maksettavien korkotukien määrä on kantaan verrattuna alhaisesta korkotasosta johtuen pieni, noin viisi miljoonaa euroa vuodessa. Korkotukien ongelmana kuitenkin on niiden alhainen kannustavuus nykyisellä korkotasolla samaan aikaan, kun niihin liittyy merkittävä valtion kantama riski, joka realisoituu korkotason noustessa ja on valtiontalouden näkökulmasta vaikeasti ennakoitava.

Samaan aikaan kun takauskannan koko kasvaa, myös aravalainakannan riskipitoisuus lisääntyy. Edellä mainittujen lukujen valossa on ilmeistä, että valtion takauskannan kasvattamiseen on suhtauduttava pidättyvästi. Päinvastoin pitäisi miettiä entistä tarkemmin sitä, missä olosuhteissa valtion takaus on välttämätön, ja miten takauskannan kasvua voitaisiin hillitä ja tasoa alentaa.