

Lausunto

23.04.2021

Asia: VN/325/2021

Yhteishallintolain uudistuksen suuntaviivat

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto yhteishallintolain uudistuksen suuntaviivoista

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua yhteishallintolain uudistuksen suuntaviivoista.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 22 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä noin 45 000 vuokra-asuntoa, joista valtaosa on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä, kaupunkien omistamia yhtiöitä, ylioppilaskuntia tai yhdistyksiä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan.

Yleistä

SOA pitää asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tärkeinä. Yleishyödyllisten vuokra- ja asumisoikeusyhteisöjen tarkoituksena on tarjota asukkaiden toiveita ja tarpeita vastaavaa asumista, ja samalla toteuttaa yhteiskunnallista tarkoitustaan tarjoamalla kohtuuhintaisia koteja niitä tarvitseville. Siihen tarvitaan tietoa asukkaiden toiveista ja mielipiteistä.

Nykyinen yhteishallintolaki on monilta osin vanhentunut. Lain laatimisen jälkeen toimintaympäristö on muuttunut ratkaisevasti: yhtäältä kompleksisuus on kasvanut ja harvempi asia voidaan ratkoa talotasolla, toisaalta kehittyvä tekniikka on mahdollistanut uudenlaisia osallistumisen tapoja. Siksi voimassa oleva yhteishallintolaki on jäänyt auttamatta jälkeen.

Opiskelijat ovat erityisryhmä, jonka tarpeet on huomioitava yhteishallintolain uudistuksessa. Opiskelija-asunnoissa asutaan tyypillisesti vain vähän aikaa, ja opiskelijoiden ajankäytöstä on kova kilpa. Siksi nykymuotoiseen yhteishallintoon on ollut haasteita saada riittävästi aktiivisia osallistujia.

Aito asukasdemokratia ei toteudu ilman riittävää osallistumista. Opiskelija-asuntoyhteisöissä harva osallistuu nykyisen yhteishallintolain mukaiseen asukastoimintaan. SOAn teettämässä asukaskyselyssä (N=2633) vain kahdeksan prosenttia vastaajista on osallistunut asukkaiden kokoukseen ja neljä prosenttia ollut jäsenenä asukastoimikunnassa, vaikka asukastoiminnasta kiinnostuneet ja siihen osallistuneet ovat todennäköisesti yliedustettuina aihetta koskevan asuntokyselyn vastaajissa. Kyselyn perusteella nykyisen yhteishallintolain rakenteet eivät vastaa opiskelijoiden toivomaa osallistumistapaa.

SOA kannattaa yhteishallintolain uudistamisen suuntaviivojen peruseriaatteita: lakiin kirjataan vähimmäistaso, se jättää riittävästi joustavuutta yhteisökohtaisesti toimivien mallien toteuttamiseksi, karsii turhaa byrokratiaa, yksinkertaistaa rakenteita, lisää asukasaktiivisuutta sekä huomioi matalan kynnyksen osallistumistavat ja sähköiset ratkaisut – parempaa ja kustannustehokkaampaa asukasdemokratiaa.

Sen sijaan moni suuntaviivoissa kuvattu tarkempi toteutustapa hirttäytyy liiaksi vanhoihin rakenteisiin. Yhteishallinnossa on voitava hyödyntää uusia osallistumisen tapoja ja uudistuksessa tulee rohkeasti kyseenalaistaa totuttuja toimintamalleja. Muuten on riskinä, että yhteishallintolain uudistus on vanhentunut jo valmistuttuaan.

Yhteishallinnon rakenteet – jousto ja tarkoituksenmukainen toteutustapa lisää aktiivisuutta

SOAn näkemyksen mukaan yhteishallintolaissa ei pidä ohjata tiettyyn yhteishallinnon toteuttamisrakenteeseen. Yhteishallintolain suuntaviivoista saa kuvan, että yhteishallinnon olisi jatkossakin tarkoitus perustua hierarkkiseen kokousten ja toimikuntien rakenteeseen. SOAn teettämän asukaskyselyn perusteella tämä ei ole oikea tapa edistää osallistumista. Vain 23 prosenttia vastaajista näki osallistumisen määrääjäksi valittuun asukastoimikuntaan mielekkääksi osallistumistavaksi. Käytännön kokemus on osoittanut, että kiinnostus on tätäkin heikompaa. Monella opiskelija-asuntoyhteisöllä on vaikeuksia löytää riittävästi kiinnostuneita asukastoimikuntiin.

Asukastoimintaan sisältyy asukasdemokratian ja vaikuttamisen lisäksi asukkaiden yhteisöllinen toiminta. Nykyinen yhteishallintolaki ohjaa toteuttamaan näitä saman rakenteen kautta, vaikka näistä kiinnostuneiden joukko ei välttämättä ole sama. Asukas, joka haluaa järjestää yhteiset puutarhatakkoot, leffaillan tai kisakatsomon ei välttämättä ole sama, joka haluaa sitoutua säännölliseen kokoustamiseen. Vaikuttamisesta kiinnostunut asukas ei välttämättä halua olla aktiivina järjestämässä yhteistä toimintaa. Roolien yhdistäminen samaan rakenteeseen voi karsia kiinnostusta ja aktiivisuutta molemmilta. Yhteishallintolain rakenteen tulisi mahdollistaa näiden roolien selkeämpi erottelu.

Asukastoiminta lähtee asukkaasta ja asukkaan tulee olla toiminnan perusyksikkö – ei kokouksen tai toimikunnan. Siksi yhteishallintolain uudistuksen on panostettava suoriin vaikutusmahdollisuuksiin ja mahdollistettava matalan kynnyksen osallistuminen ilman sitoutumispakkoa. SOAn näkemyksen mukaan yhteishallintolaissa ei tulisi olla toimielinten määrittelyjä, vaan sama voitaisiin toteuttaa ohjauksen keinoin – ei lailla – esimerkiksi laatimalla erilaisia toimivan yhteishallinnon esimerkkimalleja.

Jos yhteishallintolaissa on välttämättä määriteltävä toimielimiä ja näiden tehtäviä, tulisi pidättäytyä yhdessä hallintoportaassa. Useamman portaan ja näiden välisten suhteiden määrittely lukitsee tiettyyn toteutustapaan, mikä on vastoin suuntaviivoissa asetettuja periaatteita.

Jos toimielin tehtävineen halutaan määritellä lain tasolla, sen tulisi ensisijaisesti koskea koko yhteisön tasolla toimivaa elintä. Kasvava osa vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöjen asioista päätetään koko yhteisön tasolla, kuten suuntaviivoissakin todetaan. Vaikka SOAn teettämän asukaskyselyn perusteella selvää enemmistöä kiinnostaa asukastoiminta ja yhteisö (61%) eikä asukasdemokratia ja vaikuttaminen (39%) ja satunnainen osallistuminen (83%) määrääjäksi sitoutumisen sijaan (17%), myös asioihin perehtymisestä kiinnostuneita vaikuttajia löytyy – vaikei ehkä joka kohteesta. Myös se puoltaa yhtä koko yhteisön kattavaa toimielintä.

SOAn näkemyksen mukaan tämän toimielimen valintatapaa, kokoonpanoa tai rakennetta ei tule lukita yhteishallintalailla. Lain tulee mahdollistaa yksiportainen asukasdemokratia, jossa mahdolliset talotason toimikunnat keskittyvätkin vaikuttamisen sijaan asukastoimintaan ja yhteisöön. Tällöin vaikuttamiseen keskittyvä toimielin voidaan nimetä suoraan esimerkiksi asukaskokouksella tai asukkaiden kesken järjestettävällä äänestyksellä. Toisaalta joissain tapauksissa voi toimia useampiportainen malli, jolloin koko yhteisön tasolla toimivan elimen kokoonpanossa voidaan huomioida esimerkiksi alueellinen kattavuus.

Vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöjen tarpeet vaihtelevat, joten yhteishallintolailla on mahdoton määritellä mallia, joka sopisi kaikille. Mitä tarkemmin toteutustavasta säädetään lailla, sitä todennäköisemmin laki rajaa pois sinällään perusteltuja toteutusvaihtoehtoja. Siksi SOA esittää, että lakiin kirjataan yleinen poikkeamismahdollisuus asukkaiden päätöksellä. Tämä mahdollistaisi lailla

säädetyistä poikkeavat mallit, jos asukkaat niin haluavat. Poikkeamisesta päättäisivät asukkaat joko asukaskokouksessa tai asukkaille järjestetyllä äänestyksellä.

Uudet osallistumisen tavat käyttöön

Teknologinen kehitys on mahdollistanut uusia osallistumisen tapoja, joita yhteishallintolakia laatiessa ei vielä voitu kuvitellakaan. Tämä heijastuu tulevaan yhteishallintolain päivitykseen kahdella tapaa. Yhtäältä se mahdollistaa vapautumisen vanhoista, silloisten osallistumistapojen asettamista rajoitteista. Toisaalta se edellyttää, että yhteishallintolaki päivitetään parhaiden nykykäytäntöjen mukaiseksi ja riittävän joustavaksi tulevia mahdollisuuksia varten.

Yhteishallintolain suuntaviivoissa sähköisten toimintatapojen edistäminen rajautuu lähinnä sähköisiin kokouksiin. Tämä jättää mahdollisuuksien hyödyntämisen puolitiehen. Nykyinen yhteishallintolaki nojaa kokouksiin, koska kokoukset ja moniportainen toimielinrakenne olivat lakia laatiessa luontevin tapa jakaa tietoa sekä kuulla ja koota laajan asukasjoukon näkemyksiä. Modernit digitaaliset osallistumistavat mahdollistavat niidenkin osallistumisen, joille säännöllinen kokoustaminen ei ole luontevaa: avoin tiedonjako asukasportaalien kautta, ajasta ja paikasta riippumattomat asukkaiden keskustelufoorumit ja digitaaliset asukasäänestykset. SOAn teettämässä asukaskyselyssä juuri nämä ovat opiskelija-asukkaille luontevimpia osallistumisen tapoja. 86 prosenttia vastaajista pitää sähköisiä äänestyksiä ja 61 prosenttia asukkaiden sähköisiä keskustelualustoja itselleen mielekkäiksi osallistumisen tavoiksi. Uusien osallistumisen tapojen myötä osallistumisesta ei enää tarvitse sitoa kokouksiin ja toimielinhierarkioihin, mikä tuo osallistumismahdollisuudet useamman ulottuville.

Uusista osallistumisen tavoista on paljon esimerkkejä. Monissa kunnissa on otettu käyttöön osallistava budjetointi ja tulevista suunnitelmista kerätään näkemyksiä nettikyselyillä ja -keskusteluilla. Menetelmiä tulisi hyödyntää myös asukasdemokratiassa.

Suuntaviivoissa edellytetään, että oman talon asioihin on pystyttävä vaikuttamaan myös ilman sähköisiä välineitä. SOAn kannan mukaan yhteishallintolakiin ei tule sisällyttää tällaista kategorista vaadetta, vaan mahdollistaa toteutustavan ratkaiseminen yhteisökohtaisesti. Opiskelija-asuntojen asukkaille sähköiset osallistumisen tavat ovat luontevia ja niiden käyttö on käytännössä opiskelun ja siten opiskelija-asunnossa asumisen edellytys. Opiskelija-asunnoissa sähköiset osallistumistavat eivät muodostuisi esteeksi asukkaiden osallistumiselle, ja niiden hyödyntämistä voisi rajoittaa, jos aina on tarjottava rinnalla mahdollisuus ei-digitaaliseen osallistumiseen. Opiskelija-asuminen on toki tässä suhteessa poikkeus, ja myös ei-digitaaliset osallistumismahdollisuudet on huomioitava silloin, kun asukasrakenne sitä edellyttää.

SOAn näkemyksen mukaan uudistuneen yhteishallintolain tulisi mahdollistaa uusia osallistumisen tapoja esimerkiksi:

- Henkilövalintoja asukastoimintaelimiin tai yhteisön hallitukseen tulisi voida tehdä kokousten sijaan kaikille asukkaille avoimilla äänestyksillä.
- Muitakin päätösasioita ja näiden valmistelua tulisi voida siirtää asukkaiden keskustelufoorumeille ja asukasäänestyksin päätettäviksi.
- Asukastoimintaan varattujen rahojen käytöstä tulisi voida päättää osallistavan budjetoinnin menetelmin. Näin erilaisten asukastoimintahankkeiden kynnyks voisi madaltua, kun ideoitaan olisi helpompi esittää ja edistää niidenkin, jotka eivät halua sitoutua toimikuntatyöhön määrääjäksi.

Asumiseen liittyvät palvelut

Asumisen oheispalvelut yleistyvät hitaasti, mutta vääjäämättä. SOAn näkemyksen mukaan on tärkeää, ettei Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) hallinnoimilla rahoitusmuodoilla toteutettu asuntokanta jää tämän kehityksen jarruvaunuksi. Korkotukilaki, korkotukiasetus ja ARAn vuokranmääritysohje säätävät, mitä kustannuksia voi sisällyttää omakustannusvuokriin. Nykyinen jäykkä ohjaustapa vaikeuttaa uusien palveluiden kehittämistä.

Asukkaiden osallistaminen näiden palveluiden ideointiin, kehitykseen ja päätöksentekoon on tärkeää. Asukkaiden mahdollisuus vaikuttaa omakustannusvuokralla katettaviin palvelukustannuksiin mahdollistaisi uusien palveluiden joustavan kehittämisen ilman riskiä, että omakustannusvuokriin sisällytettäisiin kustannuksia vastoin asukkaiden etua.

Kynnyks uusille palveluille ei kuitenkaan saa nousta liian korkeaksi. Asumisen palvelut ovat uusi asia, ja asukkaat eivät välttämättä osaa ennakolta arvioida niiden hyötyjä. Korkeakouluopiskelijoille suunnatussa Opiskelijabarometri-kyselyssä (N = 11 517) vastaajista 22 prosenttia ilmaisi kiinnostuksensa yhteiskäyttöautoihin, mutta toteutettujen yhteiskäyttökokeilujen vastaanotto on ollut hyvä ja lisännyt kiinnostusta palvelua kohtaan. Asumisen oheispalvelut yleistyvät kokeilujen kautta, ja siksi oheispalveluita koskevassa sääntelyssä tulisi mahdollistaa kokeilut pysyviä palveluita matalammalla kynnyksellä.

Yhteishallintolain uudistamisen suuntaviivoissa kysytään, pitäisikö asumiskuluissa saavutetut säästöt asettaa kriteeriksi. Asumiskustannusten ja muiden kulujen raja on häilyvä ja alati muutoksessa. Pysäköintihallin tai pyöräkellarin pääoma- ja ylläpitokustannukset luetaan asumismenoihin, mutta yhteiskäyttöauton perusmaksu tai lainapyöriä ei. Tiukka sitominen asumiskustannusten säästöihin voisi johtaa nurinkurisiin tilanteisiin. Vesi ja sähkö tyypillisesti lasketaan osaksi asumiskuluja, mutta entä internetyhteys? Internetyhteys on monille samanlainen välttämättömyys, ja kootusti järjestetty yhteys tulee asukkaille huoneistokohtaista sopimusta edullisemmaksi; vaikka vuokramenot nousevat aavistuksen, kokonaistoimeentulo vahvistuu. SOAn peräänkuuluttaa laajempaa keskustelua omakustannusperiaatteen ympärille osana yhteishallintolain ja korkotukilainamallin uudistamista: onko tavoitteena minimoida asumiskulut vai vahvistaa asukkaiden toimeentuloa?

Asukasedustajien valinta hallitukseen

Yhteishallintolain tarkoittamia asuntoja omistaa hyvin monenlaisia toimijoita: yhtiöitä, säätiöitä, ylioppilaskuntia, osakuntia ja yhdistyksiä. Asukasedustajien valintaa koskevat säädökset on sovittava yhteen muiden näitä toimijoita koskevien säädösten kanssa. Nämä säädökset paitsi ohjaavat, miten hallitus tai vastaava toimielin nimetään, myös säättävät hallituksen jäsenten roolista ja vastuusta. Esimerkiksi osakeyhtiömuotoisissa on aina yksi tai useampi osakas, ja hallinnon tulisi järjestää toiminta osakkaiden tahdon mukaiseksi, kun taas säätiöllä ei ole omistajia, vaan hallitus vastaa, että säätiön toimita toteuttaa säätiön yleishyödyllistä tarkoitusta. Jotta yhteishallintolaki ei ajaudu ristiriitaan muiden lakien tai asetusten kanssa, SOA pitää tärkeänä, ettei valintatapaa rajoiteta liian yksityiskohtaisesti lailla.

Yhteishallintolain uudistuksen suuntaviivoissa pohditaan asukaskokousten roolia hallituksen asukasedustajan nimeämisprosessissa. Opiskelija-asunnoissa vain harva osallistuu asukaskokouksiin – asukaskokoukset eivät yksinkertaisesti ole monille mielekäs osallistumisen muoto – eikä näiden rooli nimeämisessä ole siten tae edustavuudesta. SOA mielestä hallituksen asukasedustajaehdokkaiden nimeämisestä tulisi säätää lain tasolla vapaammin, kuitenkin niin, että asukkaiden vaikutusmahdollisuus säilyy. Laissa tulisi mahdollistaa hallituksen tai muun vastaavan toimielimen asukasedustajaehdokkaiden nimeäminen myös sähköisellä asukasäänestyksellä.

SOAn näkemyksen mukaan asukasedustajien määrää ei tule kasvattaa nykyisestä.

Asukashallinnon tehtävät

Nykyisessä yhteishallintolaissa listataan asukashallinnon tehtäviä yksityiskohtaisesti.

Yhteishallintolain uudistamisen suuntaviivoissa on todettu hyvin, että nykyisin monista luetelluista asioista ei enää voida päättää talokohtaisesti. Siksi erityisesti suoraa päätösvaltaa sisältäviä tehtäviä on syytä tarkastella kriittisesti. SOAn näkemyksen mukaan yhteishallintolaissa ei tule säätää yksityiskohtaisesti tehtäviä asukashallinnon päätettäväksi.

Jos asukashallinnolle halutaan sisällyttää suoraa päätösvaltaa, on pohdittava, kenen aloitteesta muutoksista voidaan päättää. Esimerkiksi digitaalisten järjestelmien käyttöönotto edellyttää yhtenäisiä toimintamalleja ja niiden muuttaminen voi edellyttää ICT-investointeja. Jos asukashallinto päättäisi muuttaa näitä toistuvasti, olisiko vuokranantaja vastaavasti velvoitettu toteuttamaan päätösten edellyttämät muutokset tietojärjestelmiin? Toisaalta on tärkeä varmistaa, että yhteistilojen sekä sauna- ja pesutupavuorojen varauskäytännöt ja autopaikkojen jakoperusteet

vastaavat asukkaiden toiveita. Jos näistä päättäminen säädetään asukashallinnon tehtäväksi, tulisi päätöksen tapahtua vuokranantajan esityksestä ja aloitteesta, esimerkiksi tietojärjestelmien uudistamisen yhteydessä.

Yhteistiloista ja autopaikoista päättäminen ei välttämättä myöskään ole yksin yhteishallintolain piirissä olevan toimijan käsissä. Kaavoissa ja tontinvuokrasopimuksissa voidaan velvoittaa korttelikohtaisiin yhteistiloihin tai liittymään osaksi alueellista pysäköintiratkaisua. Tällöin käyttöperusteista päätettäisiin usean eri kiinteistönomistajan kesken, ja näistä todennäköisesti vain osa olisi yhteishallintolain piirissä. Miten tämä olisi käytännössä sovitettavissa yhteishallintolain säädöksiin, jos käyttöperusteista päättäminen määritellään asukashallinnon tehtäväksi? Yhteishallintolakiin ei tule säädöksiä, joita ei ole käytännössä mahdollista toteuttaa.

Asukkaiden lähellä tapahtuva toiminta on tärkeää. Kuten yhteishallintolain suuntaviivoissa todetaan, monesta asiasta ei enää päätetä talokohtaisesti. Sen myötä asukasta lähellä olevassa asukastoiminnassa voidaan vahvemmin keskittyä asukas yhteisöön ja yhteiseen toimintaan. Tätä ei ole mielekäästä yrittää määritellä lain tasolla.

Muut huomiot

Yhteishallintolain suuntaviivojen yhtenä periaatteena on kustannustehokkuus. Siksi laissa tulisi välttää kustannuksia kasvattavia säännöksiä. Esimerkiksi asukkaille mahdollisuus valita oma tilintarkastaja nostaisi kustannuksia. Valtion tukeman asuntokannan valvonta on kehittynyt selvästi siitä, kun nykyinen yhteishallintolaki säädettiin. Vuokraloyhteisöt joutuvat esimerkiksi tekemään ja toimittamaan ARAlle jälkilaskelmat juuri valvonnan helpottamiseksi.

Valtion tukeman asuntokannan hallinta on ammattimaistunut, hallittavat kokonaisuudet ovat kasvaneet ja toimintaympäristö on monimutkaistunut. Yhteishallintolain muutostarpeita kartoittaneessa selvityksessä kävi ilmi, että asukkaat kokevat, ettei heillä ole riittävästi vaikuttamisen edellyttämää tietoa. Avoimuus, laaja tiedottaminen ja asukastoimijoiden kouluttaminen ovat tärkeitä lähtökohtia, mutta eivät välttämättä riitä ratkaisuksi ydinongelmaan: toiminta on monimutkaistunut, jolloin sen haltuunotto edellyttää käytännössä ammattitason ymmärrystä kiinteistöjen hallinnasta ja vuokraamisesta. Siksi toimiva asukasdemokratia edellyttää, että omistajalla on aito halu osallistaa asukkaita ja kyky tuoda ajankohtaiset asiat asukkaiden tietoon oikea-aikaisesti ja asukkaiden kannalta relevantilla tavalla. Tätä on vaikea varmistaa säädöksillä; pikemminkin liian byrokraattinen ja kuormittava asukashallinto voi toimia tavoitetta vastaan. Siksi yhteishallintolain ydintavoitteena tulisi olla keskinäisen luottamuksen vahvistaminen asukkaiden ja omistajien välillä.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu

Toiminnanjohtaja

Lehtoruusu Lauri
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry