



27.5.2024

Dnro VN/14605/2024

Selvitys asumisoikeusasuntojen uudistuotannon valtion tuen lakkauttamisen vaikutuksista olemassa oleviin asumisoikeusasuntoihin, ja ehdotukset valtion riskien vähentämisestä nykyisiin asumisoikeussopimuksiin perustuvaa asumisoikeutta kunnioittaen

Hallitusohjelman mukaan ei myönnetä tukia uusille asumisoikeuskohteille. Asumisoikeuskohteiden peruskorjausten korkotukilainoitusta jatketaan. Uusien asumisoikeuskohteiden rakentamislainoja koskevat hakemukset tuli jättää Aralle 31.12.2023 mennessä. Korkotukilainoja voidaan hyväksyä määräaikaan mennessä jätetyille hakemuksille 31.12.2025 saakka. Määräaikaa on pidennetty rakennusalan matalasuhdanteen vuoksi.

Myös nykyisen asumisoikeusasuntokannan kohtalo tulee selvittää ja sen ongelmat ratkaista. Valtion riskejä järjestelmässä tulee vähentää hallitusti. Valtion tuella on rakennettu noin 56 000 asumisoikeusasuntoa vuosina 1990–2023, viime vuosina noin 1500–2000 asuntoa vuodessa. Asumisoikeusasuntokannan osuus asuntokannasta on 1,5 %.

Asumisoikeuden haltijat valitaan järjestysnumeron osoittamassa järjestyksessä varallisuusrajan alittavista hakijoista. Asumisoikeusasukkaan on pystyttävä kattamaan 15 %:n asumisoikeusmaksu, mikä sulkee käytännössä pienituloisimmat hakijoiden ulkopuolelle. Asuntotuotannon selvitysryhmän raportista ilmenee, että asumisoikeusasukkaat sijoittuvat vuokra-asukkaiden ja omistusasukkaiden väliin tulonjakotilastoissa. Asuntotuotantoselvityksen mukaan asukaskunta on verraten hyvätuloista, korkeasti koulutettua ja usein päätoimisesti työssä. Segregaation estämisen kannalta rakentamalla asuinalueelle asumisoikeusasuntoja saadaan sinne asemaltaan keskituloisia asukkaita.

Asumisoikeusyhteisö voi vuokrata asumisoikeusasunnon tilapäisesti, jos siihen ei löydy asumisoikeusmaksun maksavaa asukasta. Vuokrattuja aso-asuntoja oli joulukuun 2023 alussa 1 320 eli 2,3 % kaikista aso-asunnoista. Vuonna 2017 vuokrattuja oli 5,4 %, mistä lähtien vuokrattujen määrä on pienentynyt joka vuosi. Vuokraaminen ei vastaa aso-järjestelmän alkuperäistä käyttötarkoitusta ja tapahtuu vapaaseen markkinahintaan. Vuoden 2023 joulukuussa tyhjiä asuntoja oli 1 040, mikä on 1,8 % aso-asuntokannasta.

Asumisoikeusjärjestelmän ominaispiirre on, että asumisoikeusmaksua vastaan asumisoikeuden haltija saa vuokrasuhdetta paremman, omistusoikeuteen rinnastuvan asumisturvan. Asumisoikeusyhtiöllä on velvollisuus lunastaa asumisoikeusmaksu indeksikorotuksineen ja parannuskorvauksineen. Asumisoikeusyhtiö voisi joutua taloudellisiin vaikeuksiin, jos sen omistamissa asunnoissa olisi laajempia kysyntäongelmia ja samanaikaisesti useampi asukas irtisanoisi asumisoikeussopimuksensa edellyttäen asumisoikeusmaksunsa palauttamista indeksillä tarkistettuna. Pahimmillaan tällaisesta tilanteesta aiheutuvassa konkurssissa ei asukkaalle välttämättä jäisi jako-osuutta asumisoikeusmaksuille.

Keskeisessä roolissa valtion lainajärjestelmässä on tasaus, jotta asumiskustannukset pysyisivät kohtuullisena kaikissa yhteisön asumisoikeusasunnoissa. Tasauksella tasataan eri aikaan rakennettujen ja erilaisessa elinkaaren vaiheessa olevien asumisoikeustalojen kustannuksia, joten uudistuotannon lopettamisella on vaikutusta tasausjärjestelmän toimintaan pitkällä aikavälillä. Rakennuskustannusten nousun ja lainoitukseen perustuvan pääomarakenteen vuoksi uudiskohteilla on ollut pääomakuluja lisäävä vaikutus. Aso-kannassa on kohteita, joissa rakentamislaina on jo maksettu pois ja talot silti maksavat huomattavia summia pääomavastiketta. Näihin kohteisiin kohdistuu kuitenkin kasvava perusparantamisen tarve. Myös



perusparannuksen kattamiseen tarvitaan usein rahoitusta tasauksen kautta. Siten tasaus kulkee usein molempiin suuntiin talon elinkaaren aikana. Tasausjärjestelmän toimivuutta tulisi selvittää uudistuotannon lopettamisen vaikutusten selvittämiseksi.

Asumisoikeusasunnoissa käyttövastikkeet määräytyvät omakustannusperiaatteella. Lisäksi on määritelty yläraja, asunnon käyttövastikkeen tulee alittaa käyttöarvoltaan samanveroisista vuokra-asunnoista yleensä perittävä vuokra. Vertailuvuokra asettaa ylärajan käyttövastikkeen korotuksille omakustannusperiaatteen mukaisen käyttövastikkeen noustessa kustannusten nousun takia. Tasausjärjestelmä kokee uusia haasteita toisaalta asumisoikeustalojen vanhetessa ja toisaalta silloin, jos niissä esiintyy asuntomarkkinatilanteiden muutoksista aiheutuvia kysyntä- ja vajaakäyttöongelmia. Kaikkien talojen peruskorjauksia ei voida lainoittaa valtion takauksella, koska valtio asettaa lainoitettaville asunnoille pitkäaikaisen käytön ja kysynnän vaatimuksia. Pysyvistä rajoituksista johtuu, että taloja ei voida realisoida konkurssitilanteessa vaan ne säilyvät asumisoikeusasuntoina.

Asumisoikeusjärjestelmä on osoittautunut pysyvistä rajoituksista johtuen valtion kannalta joustamattomaksi järjestelmäksi, mistä koituu valtiolle takaajana riskejä. Riskit eivät ole realisoituneet tähän mennessä suurten riskejä jakavien toimijoiden vuoksi, mutta talot vanhenevat, eikä tappiota aiheuttavista taloista ole mahdollista luopua. On etsittävä mahdollisia keinoja nykyisten riskikeskittymien purkamiselle. Erillisellä selvityksellä etsitään välimuotoiselle asumiselle uusia toteutustapoja. Mahdollisesti voitaisiin löytää keinoja asumisoikeustalojen muuttamiseksi asukkaita ja yhtiöitä oikeudenmukaisesti kohtelevilla ehdoilla esimerkiksi tavallisiksi asunto-osakeyhtiöiksi, mikä merkitsisi myös valtion roolin päättymistä takaajana ja rahoitukseen osallisena tahona. Asumisoikeustalojen rahoitus koostuu korkotukilainasta ja asumisoikeusmaksusta, johon yhtiöllä on lunastusvelvollisuus. Omistajilla ei ole omarahoitusosuutta kohteissa tai niiden perusparannuslainoissa.

Mahdollisten ratkaisujen on oltava kohtuullisia asukkaille ja asumisoikeusyhteisöille. Asukkaan kannalta valtion riskien vähentäminen on tehtävä vapaaehtoisuuteen pohjautuen, koska asumisoikeuden haltijoilla on omaisuudensuojaa nauttiva pysyvä asumisoikeus. Asumisoikeus ja asumisoikeusmaksun palautus on turvattava muutostilanteissa. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi hyvitys, joka vähennettäisiin kauppahinnasta asumisvuosien mukaan asumisoikeuden haltijan lunastaessa asunnon. Ratkaisua suunniteltaessa on huomioitava sen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset asumisoikeuteen ja oikeudenmukaisuus asukkaille, yhtiöiden omistusoikeus ja taannehtivan sopimukseen puuttumisen kieltä sekä mahdolliset riskit. Lainsäädäntömuutokset toteutettaisiin tämän hallituskauden aikana.

Liitynnät muihin selvityksiin

Ympäristöministeriö yhteistyössä Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkien kanssa on kutsunut tekniikan tohtori Matti Kurosen ja johtaja, pääekonomisti Juhana Brotheruksen selvityshenkilöiksi selvittämään vuokra- ja omistusasumisen välimallia. Selvitys valmistuu 31.8.2024. Välimallin selvitystyö johtuu aso-tuotannon tuen lopettamisesta, ja siinä selvitetään, onko välimallille aitoa tarvetta esimerkiksi segregaaion torjunnan vuoksi. Jos tarve tunnistetaan, selvityshenkilöiden tehtävänä on esittää vaihtoehto välimalliksi sekä ehdotus sen toteuttamiseksi, mukaan lukien alustava kartoitus mahdollisista lainsäädäntömuutoksista. Uusi välimalli rakennettaisiin eri pohjalta kuin nykyinen asumisoikeusmalli, eikä siinä olisi pysyviä rajoituksia. Jos malliin sisältyisi valtion tukia, tulisi sen kohdentua tarkoituksenmukaisesti.



Tämän muistion mukaisessa asumisoikeusasuntoja koskevassa selvityksessä ei siten selvitetä asumisoikeusasuntojen tuen lopettamisen vaikutusta asuntomarkkinoille tai tarvetta asumisoikeus/välimallin tukijärjestelmälle, vaan nämä selvityksen kohteet toteutettaisiin välimalliselvityksessä.

Sidosryhmien kannat uudistuotannon lopettamiseen

Julkisesti tuetun asuntotuotannon selvitysryhmä on todennut raportissaan, että talojen vanheneminen ja peruskorjauskustannukset nostavat vastikkeita tulevaisuudessa, mikä puoltaa kohteiden vapauttamista rajoituksista. Aso-asuntokanta vanhenee, eikä uusia aso-kohteita suunnitella enää tuettavan tai rakennettavan. Selvitysryhmä ehdottaa, että asumisoikeusasuntoja voitaisiin antaa heti vuokralle, kun ne on lunastettu. Lisäksi tulisi voida muuttaa kokonaisia kohteita vuokrakohteiksi, kuitenkin niin että asukkaan oikeus asumiseen säilyisi.

Suomen Asumisoikeusyhteisöt ry on esittänyt, että rajoituksista vapautumista harkittaisiin uudelleen ja luotaisiin mekanismi, jolla valtion takausriskiä voitaisiin pienentää vapauttamalla ASO-kohteita luovutusrajoituksista. Mekanismin tulisi olla luonnollisesti tasapainoinen ja oikeudenmukainen kaikkia kohtaan.

Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry on ehdottanut, että asumisoikeusasuntojen uudistuotantoa jatketaan ja 1.1.2025 lukien uusissa asumisoikeuskohteissa ei sovellettaisi pysyvää omaisuudensuojaa, vaan kyseisiä asumisoikeuskohteita koskevat asumisoikeussopimukset voitaisiin vakavissa vajaakäyttötilanteissa irtisanoa. Lisäksi KOVA on esittänyt tiukennusta varallisuusrajaan asukasvalinnassa ja tarveharkinnan ikärajan korottamista asuntojen kohdentumisen parantamiseksi.

Asumisoikeusyhtiöt ovat esittäneet asumisoikeustuotannon jatkamista ja sen kehittämistä riskien vähentämiseksi esimerkiksi helpottamalla kiinteistöjen rajoituksista vapautumista realisoitilanteissa, jolloin ne saattaisivat sopia vakuuksiksi, tai rajoitusten poistoa erityistilanteissa.

Suomen Asumisoikeusasukkaat ry (SASO) vastustaa ehdotuksia uusien aso-sopimusten eriyttämisestä ja ehdottaa, että kannattamattomat kohteet voitaisiin luovuttaa perustettaville asumisoikeusyhdistyksille tai asukkaille. SASOn mukaan asukkaiden tulisi voida osallistua päätöksentekoon kaikissa asumiskustannuksiin liittyvissä asioissa. Kohtuuhintaisten omakustannusperiaatteen tulisi toteutua, tasausjärjestelmän olla oikeudenmukainen ja tiedonsaanti kaikilta osin avointa ja läpinäkyvää. Asuntopolitiikan tulisi olla asukkaiden tarpeista lähtevää, kohtuuhintaisten hyvän asumisen politiikkaa ja edistää asukaslähtöistä asumista.

Aikataulu

Ensin käynnistetään Aran kehittämisrahoista selvitys asumisoikeusyhtiöiden taloudesta uudessa tilanteessa, valmistelu vuoden 2024 keväällä, toteutus vuoden 2024 syksyllä. Selvitys on tärkeä tietopohja lainsäädäntömuutoksille. Tässä olisi toteuttajana ulkopuolinen taho, joka kilpailutettaisiin. Tässä yhteydessä on katsottava rajanvedot käynnissä olevaan Aran Asomeri-selvitykseen. Asomerissä tavoitteet ja selvityksen kohteet ovat erilaiset, mutta hankkeet on sovittava yhteen.

Selvityksen jälkeen (ja jo sen aikana) käynnistyisi lainvalmistelu. Hallituksen esitys tulisi antaa tämän hallituskauden puitteissa, alustavasti valmistelu keväällä 2025, hallituksen esitys eduskunnalle syksyllä 2025. Perustuslakikysymyksistä voidaan tarvittaessa pyytää ennakkolausuntoja.



Alla on listattu ensin selvittävät taloudelliset asiat ja sen jälkeen vaihtoehtoja taloudellisten seikkojen pohjalta harkittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Taloudellisen selvityksen tekijöiltä pyydetään myös ehdotukset ratkaisuvaihtoehdoiksi sekä kannanotot tässä esitettyihin ratkaisuvaihtoehtoihin.

Selvitettävät taloudelliset asiat

- Miten uudistuotannon lopetus vaikuttaa asukkaisiin, yhtiöihin ja käyttövastikkeisiin, esim. tasausjärjestelmään ja sen oikeudenmukaisuuteen eri asukasryhmien kesken? Yhtiöiden tasausjärjestelmät ja –periaatteet? Miten yhtiöiden talous ja käyttövastikkeet kehittyvät pitkällä aikavälillä ottaen huomioon talojen vanheneminen ja perusparannustarpeet? Koko asumisuran kustannukset.
- Yhtiöiden lainakannat ja niiden pieneneminen, pääomakustannusten kehitys yhtiöissä? Miten tämä vaikuttaa käyttövastikkeiden kehitykseen? Miten lainakanta kehittyi, kun ensimmäisiä rakentamislainoja on jo maksettu kokonaan pois ja talot siirtyvät perusparannusikään / ”viihtyvyyssremontit”? Pysyykö aso-käyttövastikkeiden taso kohtuullisena verrattuna ara-vuokratasoon ottaen huomioon lainajärjestelmien ja muut järjestelmätason erot. Asumisoikeusyhtiöiden talouteen ja asumiskustannuksiin vaikuttavina selvityksessä tulisi ottaa huomioon rahoitusrakenne, varaukset, korjausvelka, riskienhallinta ja hankintojen kilpailutus.
- Miten järjestelmän riskien mahdollinen purkaminen vaikuttaa asukkaiden ja asumisoikeusyhtiöiden talouteen ja miten se olisi järjestettävissä oikeudenmukaisella ja kestäväällä tavalla?

Pysyvät rajoitukset ja lähtökohdat lainsäädäntömuutoksille

Lähtökohtaisesti valtio on sitoutunut aso-järjestelmään lainoittaessaan aso-kohteita. Uudistuotanto voidaan lopettaa, mutta lainat olemassa olevissa kohteissa, missä rakentamislainaa tai perusparannuslainaa on, säilyvät. Kohteita voidaan vapauttaa rajoituksista vain, jos yhtäkään asumisoikeussopimusta / asumisoikeuden haltijaa ei kohteessa ole. Valtio on sitoutunut aso-lainoihin, joten yhteisöjä voidaan vain kannustaa tai heidän kanssaan voidaan neuvotella muista rahoitusvaihtoehdoista.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että omaisuudensuojan piiriin kuuluvaa asumisoikeutta ei voida heikentää, elleivät asumisoikeudet ole muutenkin vaarassa esimerkiksi konkurssiuhan takia. Ennakoivasti asumisoikeuden pysyvyyttä ei voida muuttaa. Asukkaan kannalta valtion luopuminen asumisoikeusjärjestelmästä on tehtävä vapaaehtoisuuteen pohjautuen, koska asumisoikeuden haltijoilla on omaisuudensuojaa nauttiva pysyvä asumisoikeus. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi asunnon tarjoaminen asumisoikeuden haltijoiden lunastettavaksi ja hyvitys, joka vähennettäisiin kauppahinnasta asumisvuosien mukaan asukkaan lunastaessa asunnon.

- Miten aso-järjestelmän ikuisten rajoitusten ja rajoitetun vakuusarvon ongelmat voitaisiin ratkaista osana valtiontuen lopettamista? Lähtökohtaisesti valtion tukeen ei sovi järjestely, jossa rajoitukset ovat pysyviä ja järjestelmä on osoittautunut joustamattomaksi ja riskialttiiksi. Ratkaisujen tulee luonnollisesti kunnioittaa omaisuudensuojaa ja ratkaisun tulisi olla oikeudenmukainen asukkaille. Voidaanko vapaaehtoisin keinoin tai esimerkiksi talojen käyttöä sääntelemällä purkaa riskejä reunaehtoja kunnioittaen?



Vaihtoehtoja ratkaisukeinoiksi:

- Voidaanko uusia aso-sopimuksia tehdä jatkossa olemassa olevissa aso-taloissa siten, että niissä otettaisiin huomioon vajaakäyttötilanteet? Aasukkaat näkevät sopimusten erilaisuuden yhdenvertaisuusongelmana. Jos alkuperäiset, absoluuttiset ehdot menettäisi vaihtotilanteessa, ihmiset voisivat jäädä asumaan epätarkoituksenmukaisiin asuntoihin.
- Asumisoikeusasuntoja voitaisiin tarjota ensisijaisesti asukkaille lunastettaviksi, ja lunastamisessa voitaisiin ottaa huomioon asumisen kesto, esimerkiksi hyvityksenä asumisvuosien mukaan. Asumisoikeuden haltijat, jotka eivät halua lunastaa asuntoa, on otettava huomioon. He jatkavat sopimuksiaan ja heidän asemansa tulee säilyä kohtuullisena. Talo muuttuisi asunto-osakeyhtiöksi, jolloin sen hallintoon liittyvät kysymykset erilaisin hallintamuodoin hallittujen asuntojen kesken olisi selvitettävä ja otettava huomioon lainsäädännössä.
- Jos asumisoikeustalo vapautetaan rajoituksista (edellyttäen, että aso-sopimuksia ei talossa ole enää yhtään jäljellä), se voidaan lainoittaa uudelleen ara-vuokra- tai osaomistusasunnoiksi. Tämä on mahdollista nytkin, jos talo vapautetaan rajoituksista, kun taas sekataloksi muuttaminen vaatisi lainsäädäntömuutoksia – sekatalot voisivat ratkaista asumisoikeusjärjestelmään liittyviä riskejä, sillä talokohtainen lainoitus ja rajoitukset tekevät järjestelmästä rajoitusten kannalta joustamattoman ja huoneistokohtaiset muutokset eivät vaarantaisi asumisturvaa.
- Jos aso-asukkaita ei ole jäljellä, taloja voidaan vapauttaa aso-rajoituksista, esim. asunto-osakeyhtiöiksi (tai vapautetaan valtion tukeen liittyvistä rajoituksista vapaarahoitteisiksi asoiksi)
- Uusia pysyviä asumisoikeussopimuksia ei enää tehtäisi, niiden sijasta tehtäisiin vuokrasopimuksia (asuntotuotannon selvitysryhmän ehdotus) tai voitaisiin tarjota asukkaiden lisäksi myytäväksi markkinoille?
- Lakimuutoksella mahdollistettaisiin rajoituksista vapautuminen realisointitilanteissa (tai rajoitusten poisto muissa erityistilanteissa), jolloin talot saattaisivat sopia vakuuksiksi.
- Kohdentaminen: Varallisuusrajan lisäksi olisi syytä harkita tulorajaa, koska aso-asunnoissa on valtion tukea samalla tavalla kuin ara-vuokra-asunnoissa.