

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/1150/32/2017

30.6.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle asumisoikeusasunnoista

Asumisoikeuslakia koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu asian nykytilaa, kohderyhmiä, tavoitteita ja ehdotettuja toimenpiteitä. Luonnos on sujuvasti kirjoitettu. Esityksen vaikutuksia ja vaikutusmekanismeja on käsitelty yleisellä tasolla kattavasti. Esityksessä on hyödynnetty jonkin verran tutkimustietoa nykytilan kuvauksessa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia enemmän määrällisestä näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ei käsitellä riittävästi vaikutuksia esimerkiksi käyttövastikkeisiin ja valtion takauksiin.
- ii) Luonnoksessa tulisi punnita tarkemmin eri toteuttamisvaihtoehtojen kustannuksia ja hyötyjä.
- iii) Luonnoksen perusteella ei saa käsitystä esityksen kokonaiskustannuksista ja -hyödyistä, eikä niiden suhteesta. Kokonaiskustannuksia ja -hyötyjä tulisi kuitenkin arvioida esityksen tavoitteiden perusteella.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet esitysluonnoksessa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi asumisoikeusasunnoista annettu laki, jolla kumotaan nykyinen asumisoikeusasunnoista annettu laki. Esitys toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa olevaa kirjausta asumisoikeusjärjestelmän kehittämisestä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan mm. seuraavaa: i) Asukasvalintaa ja hakujärjestelmää ehdotetaan yksinkertaistettavan ja selkiytettävän. Järjestysnumeroa haettaisiin jatkossa kunnan sijasta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n ylläpitämästä valtakunnallisesta järjestelmästä. Talojen omistajat hoitaisivat asukasvalinnan. ii) Sallitaan asumisoikeussopimusten muuttaminen vuokrasopimuksiksi poikkeustapauksissa, joissa asumisoikeusasukkaita olisi jäljellä enää alle puolessa talon huoneistoista eikä asunnoille olisi enää kysyntää asumisoikeusasuntoina. Asumisoikeussopimusten muuttaminen vuokrasopimuksiksi edellyttäisi ARA:n lupaa. iii) Asumisoikeuden haltijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa omaan asumiseensa ehdotetaan parannettaviksi. Esityksessä ehdotetaan asukashallinnon aseman vahvistamista. iv) Lakiin ehdotetaan ARA:lle laajempia valvontavaltuuksia ja uutta seuraamusmaksua, jolla turvataan luovutus-, asukasvalinta-, asukashallinto- ja käyttövastikesäännösten noudattamista.

2 Arviointineuvoston arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa on tiivis kuvaus lainsäädännön nykytilasta ja asumisoikeusjärjestelmän keskeisistä kehittämiskohteista. Luonnoksessa on numeerisia taustatietoja mm. asumisoikeusasuntojen lukumääristä ja käyttövastikkeista. Luonnoksessa on kuvattu keskeiset tavoitteet ja esitykset sekä käsitelty vaihtoehtoja tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi on kuvattu lähinnä muiden Pohjoismaiden asumisoikeusjärjestelmien toimintaa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu. Esitysluonnoksessa on kuvattu asian taustaa ja nykytilaan asianmukaisesti ja kattavasti. Esityksen kohderyhmät käyvät pääsääntöisesti ilmi luonnoksesta. On myönteistä, että esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa on hyödynnetty tutkimusmateriaaleja, jotka on mainittu luonnoksessa. Lisäksi luonnoksessa on esitetty numeerisia tilastotietoja, mutta niiden lähteet pääosin puuttuvat.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on yleisellä tasolla esitelty eri vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Hakujärjestelmän osalta jää hiukan epäselväksi, miksi yhtiöt eivät voi hoitaa asukashakua ja -valintaa itse esimerkiksi ARA:n ohjeistuksen avulla. Esitysluonnoksen mukaan ongelmat liittyisivät yhtiöiden yhdenmukaisiin käytäntöihin ja valvontaan. Toisaalta samat yhtiöt valitsevat asukkaat vuokra-asuntoihinsa itse. Esitysluonnoksessa tulisi punnita tarkemmin eri toteuttamisvaihtoehtojen kustannuksia ja hyötyjä esityksen tavoitteiden näkökulmasta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että Suomen järjestelmän erityispiirteet on tuotu esiin verrattuna muihin Pohjoismaihin. Esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että pohjoismaisista kokemuksista on otettu jossain määrin oppia uuden osuuskuntamallin kehittämiseen, mikä on myönteistä.

Esitysluonnoksessa on käsitelty monipuolisesti vaikutuksia eri toimijoille. Keskeiset vaikutusalueet on tunnistettu. Määrällistä arviointia on kuitenkin vähän. Luonnoksessa tuodaan esiin, että esitys sisältää merkittäviä muutoksia järjestelmään, jonka vuoksi muutosten vaikutuksia asukkaisiin, toimijoihin ja järjestelmään seurataan väli vuosina tarkoin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusten arviointi on yleisellä tasolla kattavaa, mutta suuntaantavia määrällisiä vaikutuksia tulisi lisätä kokonaiskustannusten ja -hyötyjen arvioimiseksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on huomioitu jälkiseurannan tärkeys. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, miten jälkiseuranta on tarkoitus järjestää. Tähän tulisi kiinnittää huomiota.

Teknisesti vaikutusarvioista puuttuu joitakin otsakkeita ja tekstit ovat osin väärin otsakkeiden alla.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviointeja koskevien tekstien tulisi noudattaa säädösvalmisteluohjeen jaottelua.¹

¹ Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6) taloudelliset vaikutukset jaetaan kotitalouksiin, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

2.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että asumisoikeusasuntosopimuksen pysyvää luonnetta muutetaan. Toisaalta tiukat ehdot sopimusten muuttamiselle sekä lunastusmahdollisuuden ja vuokrasopimuksen tarjoaminen lieventäisivät heikennyksiä. Luonnoksen mukaan asukasvalinnan nopeutuminen, jonotuksen tehostuminen sekä rajoituksista vapauttaminen koituvat välillisesti asukkaiden hyödyksi. Yhtiöiden raportointivelvoitteiden lisääminen parantaa asukkaiden tietojen saantia.

Arviointineuvosto katsoo, että asukkaalle koituvia hyötyjä ja kustannuksia on esitelty yleisellä tasolla monipuolisesti. Esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antavia määrällisiä vaikutusarvioita esimerkiksi käyttövastikkeisiin.² Esitysluonnoksessa tulisi olla myös suuntaa-antava arvio siitä, kuinka monia asukkaita rajoituksista vapauttaminen voisi todennäköisesti koskea.³ Esityksellä on periaatteessa vaikutusta kaikille asukkaille, joiden asumisoikeussopimus voitaisiin muuttaa vuokrasopimukseksi tai järjestää asuminen muulla tavoin.⁴

2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksessa on käsitelty vaikutuksia asumisoikeusyhtiöihin. Esitysluonnoksen mukaan esitys vähentää kuluja vajaakäytössä olevista asunnoista ja nopeuttaisi asukasvalintaa. Tällä olisi käyttövastikkeita alentava vaikutus. Säädökset asukashallinnosta luovat puolestaan uusia velvoitteita, joista aiheutuu kustannuksia yhtiöille ja nostopaineita käyttövastikkeisiin. Asukkaan omaksilunastusoikeus ja vuokraamismahdollisuus alentavat talon vakuus- ja myyntiarvoa.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan luonnoksessa on käsitelty olennaisia vaikutuksia asumisoikeusyhtiöihin. Vaikutusarviot ovat kuitenkin laadullisia ja esityksen kokonaisvaikutus jää epäselväksi. Esimerkiksi käyttövastikkeiden muutoksen suuntaa ja mittaluokkaa ei käsitellä esitysluonnoksessa.⁵

Arviointineuvosto katsoo, että rajoituksista vapauttamisen välillisiä vaikutuksia yhtiöihin tulisi käsitellä tarkemmin. Mikäli moni asumisoikeusasukas haluaisi luopua asunnostaan vapaaehtoisesti ennen rajoituksista vapauttamista, voisi se aiheuttaa joillekin yhtiöille maksuvalmiusongelmia, kun yhtiöt joutuisivat palauttamaan asumisoikeusmaksuja. Riskienhallinnan näkökulma on olennainen, koska yhtiöt eivät yleensä saa julkisesta tuesta riippumatonta pankkirahoitusta. Rahoituksen saamisen ongelma korostuu lähivuosina, kun merkittävä määrä asumisoikeusasuntoja tulee peruskorjausikänsä.⁶

² Esitysluonnoksessa on tuotu asianmukaisesti esiin, että käyttövastikkeiden vaihteluväli on nykyisin 11-12 €/m²/kk. Kun mukana on hyvin erilaisia yhtiöitä eri alueilta, euron vaihteluväli antanee jonkinlaisen mittaluokan mahdollisista esityksen tuomista euromääräisistä muutoksista.

³ Asumisoikeuden voi myydä kunnan hyväksymälle henkilölle. Jos ostajaa ei löydy, omistajan on lunastettava asumisoikeus kolmen kuukauden kuluessa luopumisilmoituksesta. Asumisoikeusasuntojen vuosikatsauksen 2015-2016 perusteella tällä hetkellä ei ole kohteita, joissa yli puolet asunnoista olisi yhtiöille lunastettuina, mikä on yksi kriteeri asunnon lunastamiselle. Joillakin paikkakunnilla lunastusosuus on 30-40 % asunnoista. Vuoden 2015 lopussa lunastettuja asuntoja oli koko maassa 3 300 kappaletta, mikä on 7,5 % kaikista asumisoikeusasunnoista (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2017): Asumisoikeusasuntojen markkinatilanne ja käyttövastikkeet 2015-2016). Nämä jo aiemmin yhtiöille lunastetut asunnot ovat yksi mahdollisuus arvioida sitä, kuinka monia rajoituksista vapauttaminen voisi koskea. Tämän perusteella voisi arvioida, että lunastuksia tulee todennäköisesti taantuville alueille, mutta kriteerit huomioiden melko vähän. Esitysluonnoksessa olisi hyvä kuitenkin mainita mittaluokka, esimerkiksi yksittäisiä tapauksia, kymmeniä tai enemmän.

⁴ Esitysluonnoksessa mainitaan muualla, että tyhjiä asumisoikeusasuntoja on 760 kappaletta ja vuokrattuja asuntoja 2 270 kappaletta. Kun asumisoikeusasunnossa asuvien kotitalouksien määrää on 43 500, koskisi lainmuutos suoraan potentiaalisesti noin 40 000 kotitaloutta.

⁵ Katso alaviite 2.

⁶ Esimerkiksi Hannu Rossilahden selvitysraportissa "Asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli" on käsitelty nykyisen lainajärjestelmän ongelmia ja riskejä.

2.1.3 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Esitysluonnoksen mukaan rajoituksista vapauttamisella parannetaan valtion korkotukilainojen riskienhallintaa, vähennetään valtion takausriskejä ja ehkäistään luottotappioita. Kuntien osalta tuodaan esille 12-14 henkilötyövuoden säästö, kun asukas-valintatehtävät siirtyvät ARA:lle. Julkisen talouden säästöiksi arvioidaan kaksi kolmasosaa kuntien henkilötyövuosiin verrattuna.

Arviointineuvosto katsoo, että kunnille aiheutuvat säästöt on tuotu asianmukaisesti esiin. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on mainittu valtion takausriski. Tätä tulisi kuvata tarkemmin, sillä valtion asumisoikeusasuntojen kokonaistakaukset ovat noin 2,3 miljardia euroa.⁷ Näin ollen takausvastuun realisoituminen pienessäkin mittakaavassa voi olla valtiontalouden kannalta suhteellisen merkittävä. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata sitä, missä määrin riskit ovat realisoituneet aiemmin.⁸ Valtion takausvastuun kokonaisuutta tulisi käsitellä tarkemmin, jotta tämän yksittäisen esityksen merkitys kokonaisuuteen hahmottuisi.⁹

2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksessä ei ole käsitelty kansataloudellisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitys voi välillisesti jossain määrin parantaa työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa, joskin vuokra-asunnot ovat joustavampi instrumentti parantamaan kohtaanto-ongelmaa.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu ARA:n tehtävien muutosta lainmuutoksen seurauksena. Lisäresurssitarve olisi 4 henkilötyövuotta. Lisäksi on eritelty kertaluonteiset kulut.

Arviointineuvosto katsoo, että ARA:lle koituvia viranomaisvaikutuksia on käsitelty asianmukaisesti.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan asumisoikeusasunnon asukkaiden pysyvä asumisturva heikenee, mutta sitä kompensoidaan asukkaalle eri keinoin. Esitys parantaisi järjestelmän kohdentumista asumisoikeusasunnon tarpeessa oleville, mutta määräaikainen järjestysnumero heikentää nykyisten jonottajien asemaa. Esityksen arvioidaan parantavan yhdenvertaisuutta, koska ARA:lla on mahdollisuus erityisistä syistä uusia määräaikainen järjestysnumero. Lisäksi esitysluonnoksessa mainitaan, että ARA:n valvontavaltuuksien lisääminen parantaa asumisoikeusasukkaiden oikeusturvaa, mikäli tehtäville varataan riittävät resurssit.

⁷ Hallituksen vuosikertomuksessa 2016 on eritelty talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen taseen ulkopuolisia vastuista liitteessä 5.

⁸ Valtion asuntorahaston tilinpäätöksen 2016 perusteella aravalainoista, korkotukilainojen täytetakauksista ja omistusasuntojen valtiontakauksista kirjattiin 2,3 miljoonaa euron luottotappiot vuonna 2016 (Valtion asuntorahaston tilinpäätös vuodelta 2016). Kun aravalainoja on vajaat 5 miljardia euroa ja takauksen sisältäviä korkotukilainoja vajaat 11 miljardia euroa, ovat luotto- ja takaustappioita olleet hyvin pieniä suhteessa lainakantaan.

⁹ Asuntolainoituksen takauskanta on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana voimakkaasti, koska vuodesta 2008 alkaen on siirrytty suorasta lainoituksesta korkotukilainoihin ja niille myönnettäviin täytetakauksiin. Asuntorahastoon liittyy pääasiassa kaksi riskiä: luottotappioriski ja korkoriski. Toistaiseksi takausmaksuista saadut tuotot ovat olleet kymmenkertaisia lainoista aiheutuneisiin luottotappioihin verrattuna. Lainakannan pääomasta reilut 80 % kuuluu erittäin vähäriskiseen ryhmään. On kuitenkin huomattava, että maksuvaikeuksissa olevat vuokraloyhteisöt painottuvat väestöltään väheneville alueille. Näillä alueille on usein myös vakuusvajeongelmia. Asuntolainoitus on usein takapainoista, jolloin lyhennykset ajoittuvat kohtaan, jolloin asunnot ovat peruskorjauksissa. Edelliset asiat huomioon ottaen, on valtion takausriski kasvamassa lähivuosina (Lähde: Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin, kevät 2017, Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2017). Edellinen kokonaisuus huomioon ottaen, ko. esityksen vaikutus takauksiin jäänee pieneksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty olennaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, etenkin yhdenvertaisuutta.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu asumisoikeusasuntoa koskevasta hallituksen esityksestä, jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 16.6.2017. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet esitysluonnoksessa korjataan luvun 2 mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 30. kesäkuuta 2017

Leila Kostainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri