



Asumisen rahoitus-
ja kehittämiskeskus

Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016

Jessica Örn, Mikko Hietala ja
Hanna Kaleva

KTI Kiinteistötieto Oy



Raportti 30.6.2017

Sisältö

Esipuhe	3
1. Johdanto	5
2. ARA-vuokra-asuntojärjestelmän kuvaus	6
3. Selvityksen toteutus ja aineistot	8
3.1 Kyselyaineiston kuvaus	8
3.2 ARA-asunnot kyselyssä	12
4. Kehittäminen ja sopeuttaminen vuosina 2005–2016	14
4.1 Rajoituksista vapautumiset ja vapauttamiset	14
4.2 Myynnit	18
4.3 Käyttötarkoituksen muutokset	18
4.4 Asuntojen pilkkominen	19
4.5 Peruskorjauksen yhteydessä tehtävät kehitystoimenpiteet	20
4.6 Asuntojen purkaminen	20
5. Kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteiden arviointi	25
5.1 Toimenpiteiden vaikutukset	26
5.2 Kehittämisen haasteet	27
6. Tulevaisuuden kehityssuunnitelmat	29
6.1 Uudenlaiset kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteet	31
7. Yhteenveto	33
8. Liitteet	36
Liite 1. Kyselylomake	36

Esipuhe

Viimeisen kymmenen vuoden aikana väestön asunnontarve on muuttunut merkittävästi kuntien toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten myötä. Toimintaympäristön muutokseen on vaikuttanut muun muassa kaupungistuminen, kuntien yhdistyminen ja asumisen tiivistyminen kuntien ja kaupunkien keskustoihin. Muuttoliike ja väestörakenteen muutokset näkyvät myös valtion tukemien vuokra-asuntojen vajaakäytön lisääntymisenä. Tyhjiä ARA-vuokra-asuntojen määrä on kasvanut Suomessa jopa 8000 asuntoon, vaikka kunnissa ja vuokrataloissa on koko ajan pyritty tekemään aktiivisia toimenpiteitä vuokra-asuntokannan sopeuttamiseksi. Onkin huomattava, että tyhjiä vuokra-asuntoja olisi tällä hetkellä yhä enemmän, mikäli sopeuttamistoimenpiteitä ei olisi tehty. Esimerkiksi ARAn Käyttöasteprojektissa vuosina 2006–2008 vähennettiin yhteensä 2400 ARA-vuokra-asuntoa yhteistyössä 40 kunnan kanssa. Toimintaympäristön muutokset ja vuokra-asuntojen vajaakäyttö aiheuttavat taloudellisia haasteita ja riskejä niin vuokrataloyhtiöille, kunnille kuin valtiollekin, ja jotta taloudellisia vaikeuksia voitaisiin vähentää ja ennaltaehkäistä, tulisi vuokra-asuntokantaa jatkuvasti sopeuttaa vastaamaan kuntalaisten tarpeita.

Nyt käsillä olevassa raportissa on selvitetty niitä kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä, joita valtion tukemalle arava- ja korkotukivuokra-asuntokannalle on tehty vuosina 2005–2016. Selvityksen otanta on kattava, sillä selvitykseen liittyvään kyselyyn vastanneiden määrä kattaa noin 65 % ARA-vuokra-asuntojen määrästä. Selvityksessä on kartoitettu sitä, miten muun muassa käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista, vuokra-asuntojen myyntiä, asuntojen pilkkomista ja kohteiden purkamista on hyödynnetty ARA-asuntokannan kehittämisessä, ja miten tehtyjen toimenpiteiden on todettu ja koettu vaikuttaneen kunnan asuntomarkkinoihin ja vuokrataloyhteisön talouteen. Asuntokannan sopeuttamisen lisäksi tehdyillä toimenpiteillä on pyritty edistämään monipuolisen asuntokannan rakentumista ja asukasryhmien sekoittumista.

Tilastotiedon kokoamisen lisäksi selvitys on tarkoitettu hyödynnettäväksi selvitetäessä uusia ja innovatiivisia keinoja ARA-vuokra-asuntokannan kehittämiseksi. Selvityksestä saatujen tietojen avulla voidaan tarkastella tarjolla olevien ARA-vuokra-asuntojen kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja muutostarpeita. Muun muassa näitä tavoitteita varten ympäristöministeriö onkin asettanut AAKE-työryhmän tarkastelemaan asumisen ja asunto-olojen kehittämistä kasvukeskusten ulkopuolella. Lisäksi pitkää korkotukilakia uudistettaessa tarkastellaan myös vanhaa ARA-asuntokantaa koskettavia aiheita, kuten asuntojen korjaamisen tukemista.

Selvitys tehtiin alkuvuonna 2017 osana ARAn Yhdyskuntien uudistaminen 2016–2019 projektia, jossa yhtenä tärkeänä teemana on vanhojen ARA-vuokra-asuntojen sopeuttaminen muuttuneeseen kysyntään. Selvityksen on toteuttanut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA)

toimeksiannosta KTI Kiinteistötieto Oy. KTI Kiinteistötieto Oy:n projektiryhmään kuuluivat johtaja Jessica Örn, asiantuntija Mikko Hietala ja toimitusjohtaja Hanna Kaleva. ARasta ohjausryhmään kuuluivat asuntomarkkina-asiantuntija Hannu Ahola, lakimies Liisa Meritähti, tarkastusassistentti Eerika Pesu ja kehittäispäällikkö Marianne Matinlassi.

Lahdessa 21.6.2017

Kehittäispäällikkö Marianne Matinlassi

I. Johdanto

Tämä selvitys kuvaa ARA-vuokra-asuntoihin tehtyjä kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä vuosina 2005–2016. ARA-vuokra-asunnoilla tarkoitetaan sekä arava- että korkotukilainoitettuja vuokra-asuntoja. Näistä käytetään selvityksessä nimitystä ARA-asunnot. Selvityksessä käytetään ARA-vuokratalo-termiä, kun kyseessä on kokonainen asuinkiinteistö.

Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa, miten erilaisia hallinnollisia ja teknisiä toimenpiteitä on hyödynnetty ARA-asuntokannan kehittämisessä. Keskeisimpinä kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteinä on kartoitettu käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautumista ja vapauttamista, asuntojen purkamista, käyttötarkoituksen muutoksia joko pysyvästi tai tilapäisesti sekä asuntojen pilkkomista. Selvityksessä kartoitettiin myös toimijoiden näkemyksiä käytettävissä olevien kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteiden toimivuudesta ja soveltuvuudesta erilaisiin tilanteisiin sekä ehdotuksia toimenpidevaihtoehtojen kehittämiseksi.

Selvityksen pääpaino on keväällä 2017 toteutetussa kyselyssä, joka suunnattiin kunnille, kuntien omistamille vuokrataloyhteisöille sekä merkittävimmille ARA-vuokra-asuntoja omistaville yleishyödyllisille yhteisöille. Kyselyssä kartoitettiin tehtyjä kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä sekä näiden vaikutuksia yhteisön talouteen ja alueellisiin asuntomarkkinoihin. Kyselyssä kerättiin myös toimijoiden näkemyksiä tarjolla olevien kehittämistoimenpiteiden soveltuvuudesta eri tilanteisiin sekä ehdotuksia toimenpidevaihtoehtojen kehittämiseksi. Kyselytuloksia on analysoitu rinnakkain ARAn tilastojen ja asuntokantarekisterin tietojen kanssa. Asuntokannan sopeuttamisen keinoja, tehtyjä toimenpiteitä ja vaikutuksia tarkastellaan selvityksessä suhteessa kunnan koon kehitykseen, jotta pystytään analysoimaan tarjolla olevien kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja muutostarpeita eri alueilla ja erilaisissa ARA-vuokrataloissa.

Raportin alussa on kuvattu lyhyesti ARA-vuokra-asuntojärjestelmä. Tämän jälkeen kuvataan selvityksen toteutusta ja selvityksessä hyödynnettyjä aineistoja. Luvussa 4 on kuvattu, miten erilaisia toimenpiteitä on hyödynnetty ARA-asuntokannan kehittämisessä ja sopeuttamisessa ajanjaksolla 2005–2016. Erilaisten alueiden tarpeiden ja tilanteen kuvaamiseksi tulokset on analysoitu jaoteltuna väkiluvultaan kasvaneisiin ja pienentyneisiin kuntiin. Luku 5 pureutuu hyödynnettävissä olevien toimenpiteiden soveltuvuuden arviointiin. Lisäksi luvussa arvioidaan tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia toiminta-alueen asuntomarkkinoihin ja yhtiöiden talouteen. Luvussa 6 tarkastellaan yhtiöiden ja kuntien tulevaisuuden kehityssuunnitelmia sekä kyselyssä esitettyjä ajatuksia ARA-asuntojen uudentamisesta kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteistä. Yhteenveto selvityksestä on koottu lukuun 7.

2. ARA-vuokra-asuntojärjestelmän kuvaus

Suomessa on noin 840 000 vakituisesti asuttua vuokra-asuntoa (KTI Finnish Property Market 2017). Näistä 370 000 asuntoa on rajoitusten alaisia ARA-vuokra-asuntojärjestelmän piirissä olevia asuntoja, jotka on tuotettu valtion arava- tai korkotukilainan turvin. ARA-järjestelmän lähtökohtana on tarjota turvallisia asumisololoja kohtuullisin kustannuksin. Valtio rahoittaa ARA-vuokra-asuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista korkotukilainoin, joihin liittyy aina myös valtion takaus. Rahoitusta sääntelee vuokra-asuntolainojen korkotuesta annettu laki (604/2001). Aiemmin asuntorakentamista rahoitettiin aravalainoituksen kautta valtion subventoimalla lainoituksella (aravalaki 1189/1993 ja sitä edeltäneet lait). Valtion tukemiin ARA-asuntoihin liittyy sosiaalinen elementti, minkä takia niihin sisältyy käyttö- ja luovutusrajoituksia.

ARA-vuokra-asuntoja omistavat pääasiassa kunnat, muut julkisyhteisöt ja ARAn nimeämät yleishyödylliset asuntoyhteisöt, jotka täyttävät korkotukilain mukaiset yleishyödyllisyysedellytykset. ARA-vuokra-asuntoja omistavien yhteisöjen taloudellista ja muuta toimintaa rajoittavat yleishyödyllisiä asuntoyhteisöjä koskevat yleishyödyllisyysäännökset. Näiden säännösten ja kohdekohtaisten rajoitusten tarkoituksena on varmistaa valtion tuen ohjautuminen sosiaalisin perustein valituille asukkaille. Säännökset rajoittavat esimerkiksi yhteisön tuottojen tulouttamista.

Aravarajoitus- ja korkotukilaissa säädetään asuntoihin liittyvistä kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista. Ne koskevat asukasvalintaa, vuokrien määräytymistä, asunnon käyttöä vuokra-asuntona, luovuttamista ja myymistä. Sääntelyllä pyritään turvaamaan asuntojen pysyminen omistajilla, jotka tarjoavat asukkaille hyvät ja turvalliset asuinolot. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Tätä arvioidaan hakijaruokakunnan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella. Etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 2015.)

Vuokranmäärityssäännösten alaisissa ARA-vuokra-asunnoissa noudatetaan vuokrien omakustannusperiaatetta (korkotukilaki 604/2001, 13 § ja aravarajoituslaki 1190/1993, 7 §). Vuokralla katetaan lähtökohtaisesti talon rahoituksesta aiheutuneet pääomakulut ja hyvän kiinteistönpidon edellyttämät asuntojen kulut. Tavoitteena on, että ARA-asuntojen vuokrat ovat kohtuuhintaisia. Saman omistajan omistamien arava- tai korkotukilainalla tuotettujen vuokra-asuntojen vuokrat voidaan tasata. Tasauksen tavoitteena on turvata tasainen vuokrankehitys ja asuntojen vuokrien vastaaminen käyttöarvoa siten, että vuokratasot ovat eri kohteiden välillä keskenään oikeudenmukaisessa suhteessa. Tasausjärjestelmä on yleisesti käytössä ARA-asuntoja omistavissa yhteisöissä. Vuokrien omakustannusperiaatteiden

toteutumisen valvonta kuului aiemmin kunnille, mutta siirtyi ARAlle vuonna 2014.

ARA-vuokratalojen rajoitusten sisältö ja rajoitusajan pituus riippuvat lainamuodosta ja lainan tarkoituksesta. Kohde vapautuu rajoituksista normaalisti rajoitusajan päättymisen myötä. Rajoitukset ovat pitkiä ja kestävät tyypillisimmin 40 vuotta. Ennen vuotta 1980 rakennettuja valtion asuntolainalla rahoitettuja kohteita saattaa myös koskea kymmenen vuoden jatkorajoitusaika, jolloin rajoitukset koskevat vain kohteen luovutusta. Kohteelle voidaan myös hakea ennen aikaista vapautusta rajoituksista ARasta erillisellä hakemuksella. ARA voi myöntää vapautuksen ennen rajoitusajan umpeutumista, jos rajoituksista vapauttaminen edistää alueen asuntomarkkinoiden toimivuutta tai vähentää tyhjillään olevien asuntojen lukumäärää tai vapauttamiseen on jokin muu erityinen syy. Rajoituksista vapauttamisen edellytyksenä on, että valtion saatavat maksetaan ja valtio vapautetaan takauksista. Vapautumisen jälkeen vuokratasot voidaan asettaa samoin kuin vapaarahoitteisilla vapaan vuokranmäärityksen vuokra-asuntomarkkinoilla, joilla vuokratasoa ei ole säännelty. Samalla poistuu myös vuokralaisten valintaan liittyvät periaatteet. (Uusi lyhyt korkotukimalli, selvitysraportti, 11/2015.)

ARA-vuokra-asuntojärjestelmällä on Suomessa pitkät perinteet. Järjestelmä on saanut alkunsa jo 1940-luvulla, kun sodan jälkeen jälleenrakennettiin Suomea ja asunnoista oli pulaa. Merkittävä osa ARA-vuokrataloista on valmistunut 1960- ja 1970-luvuilla vahvan kaupungistumisen aikana. ARA-asuntotuotanto on ollut isossa roolissa myös 1990-luvun laman aikana ja viimeisimpänä vuoden 2009 finanssikriisin aikana. (ARA-vuokratalokanta murroksessa, SY 24/2010; Uusi lyhyt korkotukimalli, selvitysraportti, 11/2015.)

ARA-asunnot ovat kohdanneet erilaisia haasteita viimeisten vuosikymmenten aikana. Jo 1990-luvun alussa vuokra-asuntojen tarjonta ylitti monella paikkakunnalla kysynnän. Maassamuuton voimistuessa ARA-asuntoja jäi tyhjilleen erityisesti muuttotappiosta kärsivillä paikkakunnilla. Asuntojen käyttöasteet pysyivät korkealla ainoastaan kasvukeskuksissa. Muuttotappiosta kärsivillä paikkakunnilla tyhjilleen jäi jopa kokonaisia ARA-vuokrataloja. Vajaakäytölle jääneistä asunnoista ja taloista on muodostunut taakka sekä kiinteistön omistajalle että valtiolle, kun omistajien kyky suoriutua laina- ja muista maksuvastuista on heikentynyt merkittävästi. Lisäksi kohteet olisivat vaatineet säännöllisen ylläpidon lisäksi perusparannusinvestointeja, joihin omistajien taloudelliset edellytykset eivät ole riittäneet. ARA ja ympäristöministeriö ovat viime vuosina suosittaneet erilaisia kehittämis- ja sopeuttamistoimia ylitarjonnan purkamiseksi ja yhtiöiden taloudellisen tilanteen tervehdyttämiseksi. (Uusi lyhyt korkotukimalli, selvitysraportti, 11/2015; ARA-vuokratalokanta murroksessa, SY 24/2010.)

3. Selvityksen toteutus ja aineistot

Raportti perustuu pääosin selvityksen puitteissa tehdyn kyselyn tuloksiin. Numeeristen ja monivalintakysymysten lisäksi kyselyssä oli runsaasti avoimia kysymyksiä, joista saatuja vastauksia on raportoitu numeeristen tulosten ohella.

Kyselyn sisältö suunniteltiin tiiviissä yhteistyössä ARAn edustajien kanssa. Kyselylomake on raportin liitteenä 1. Ennen kyselyn käynnistämistä vastaajia lähestyttiin motivointikirjeellä, mikä mahdollisti varautumisen tulossa olevaan kyselyyn. Lisäksi tässä vaiheessa kartoitettiin kuntien kirjaamoista oikeita yhteyshenkilöitä kyselylle.

Kyselyn kohderyhmänä olivat:

- kuntien omistamat vuokrataloyhteisöt
- kunnat, jotka omistavat vuokrataloja suoraan
- yleishyödylliset yhteisöt, joilla on omistuksessaan yli 200 ARA-asuntoa.

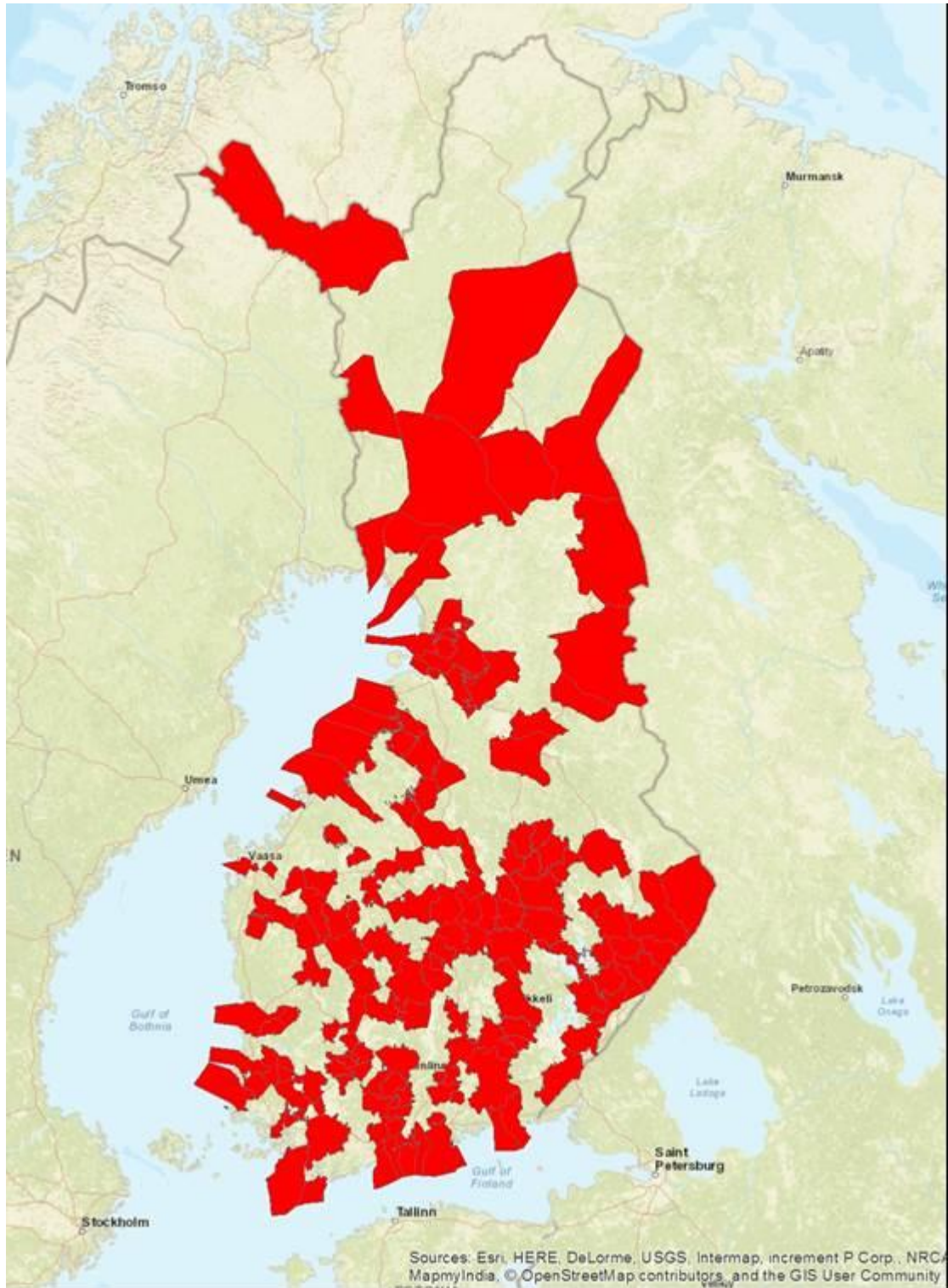
Kyselytulosten lisäksi selvityksessä on hyödynnetty ARAn tilastoja ja asuntokantarekisterin tietoja rajoituksista vapautuneista ja vapautetuista asunnoista, puretuista asunnoista, luovutuksista sekä käyttötarkoituksen muutoksista.

3.1 Kyselyaineiston kuvaus

Kysely toteutettiin internet-kyselynä maalis-huhtikuussa 2017. Kohderyhmän edustajia muistutettiin kyselystä muutamia kertoja ja lisäksi KTI:stä lähestyttiin suurimpia kuntia ja yhteisöjä muistutussoitoilla, joiden ansiosta vastauslukumäärää saatiin kasvatettua. Kysely oli avoinna noin kolme viikkoa.

Kyselyn kohderyhmässä oli lähes 500 henkilöä. Kyselyyn saatiin yhteensä 161 vastausta. Vastausprosentti oli noin 33. Vastausprosenttia tarkasteltaessa on huomioitava, että kysely lähti osaan yhteisöistä useammalle henkilölle, mutta ohjeistuksessa pyydettiin vain yhtä vastausta kustakin yhteisöstä. Lisäksi kunnille ja niiden vuokrataloyhtiöille annettiin mahdollisuus tuottaa yhteinen vastaus, mikä myös laskee potentiaalista vastausmäärää.

Kyselyyn vastanneet nimesivät toiminta-alueikseen 123 eri kuntaa. Näissä kunnissa asuu yli 75 prosenttia Suomen väestöstä. Tarkasteluajanjaksolla 2005–2016 tapahtui paljon kuntaliitoksia ja kuntien määrä vähentyi 432:sta 313:een. Lakkautettuja kuntia on tarkasteltu osana nykyisiä kuntia. Lisäksi osalla vastaajista oli yhden kunnan sijaan toiminta-alueena laajempi alue, esimerkiksi tietty seutu, maakunta tai koko Suomi. Vastausten muodostama otos on siis väestöltään ja myös maantieteelliseltä jakaumaltaan varsin kattava (kuva 1).



Kuva 1. Kyselyvastausten kattamat kunnat värjättynä punaisella

Vastaukset on analysoinnissa luokiteltu jakamalla kunnat neljään luokkaan sen mukaan, miten niiden asukasluku on kehittynyt vuosina 2005–2016 (Tilastokeskus). Kuntaliitokset on huomioitu takautuvasti. Valtakunnallisesti tai useamman kunnan alueella toimivia yhteisöjä ei ole huomioitu luokissa, mikäli kunnat eivät kuuluneet pääosin samaan luokkaan. Nämä vastaukset on kuitenkin huomioitu koko aineiston tarkasteluissa.

Muodostetut luokat ovat:

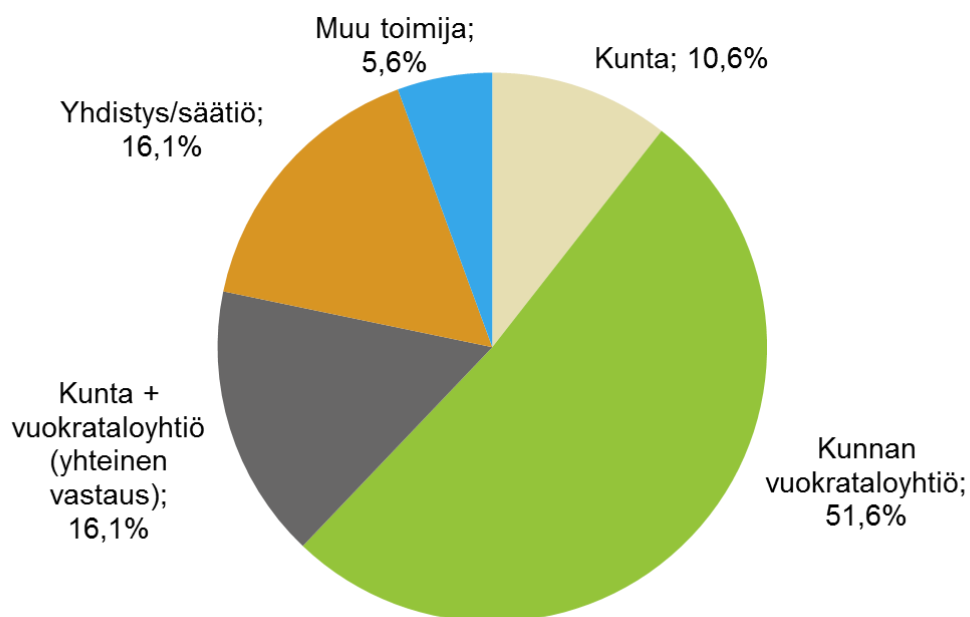
1. *pienentyneet paljon*: asukasluku pienentynyt 10 % tai enemmän
2. *pienentyneet vähän*: asukasluku pienentynyt alle 10 %
3. *kasvaneet vähän*: asukasluku kasvanut alle 10 %
4. *kasvaneet paljon*: asukasluku kasvanut 10 % tai enemmän

Manner-Suomen kunnista 69 prosentissa asukasluku on pienentynyt kyseisellä ajanjaksolla. Ahvenanmaan 16 kuntaa on jätetty tarkastelusta pois, koska siellä ei ole ARA-asuntoja. Kyselyvastaukset painottuvat kuitenkin kasvaneisiin kuntiin, eli aineistossa vastausten jakauma on melko tasainen eri luokkien välillä. Kasvaneet kunnat ovat käytännössä usein suuria kuntia. Esimerkiksi Suomen 20 suurimmasta kunnasta 16 kuuluu kasvaneiden kuntien joukkoon. Tämä näkyy selvästi, kun tarkastellaan vastausten edustamien organisaatioiden omistamien asuntojen lukumääriä. Yhteensä 82 prosenttia kyselyn kattamista asunnoista on kasvaneiden kuntien luokissa (taulukko 1).

Taulukko 1. Vastausten jakautuminen luokkiin

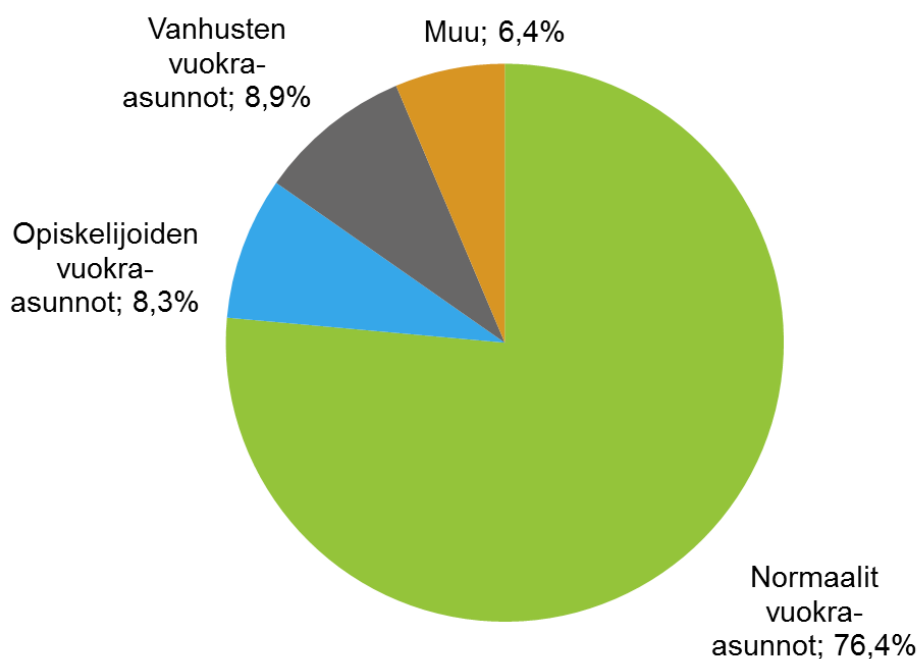
	Pienentyneet paljon	Pienentyneet vähän	Kasvaneet vähän	Kasvaneet paljon	Koko aineisto
Kuntien lkm Manner-Suomessa	112	91	55	37	295
Vastausten lkm kyse-lyssä (voi olla useampi per kunta)	42	43	38	30	161
Asuntojen lkm kyselyssä (31.12.2016)	14 366	32 271	61 712	156 682	292 432

Yli puolet vastaajista edusti kuntien vuokrataloyhtiöitä. Noin 11 prosenttia vastauksista oli suoraan kunnista, ja kuntien ja kuntien vuokrataloyhtiöiden yhteisiä vastauksia noin 16 prosenttia. Yhtä monta vastaajaa edusti yhdistyksiä tai säätiöitä. Muu toimija -ryhmässä oli sijoitusyhtiöitä, yleishyödyllisiä yhteisöjä ja kiinteistöosakeyhtiöitä (kuva 2).



Kuva 2. Vastaajatyyppien jakauma

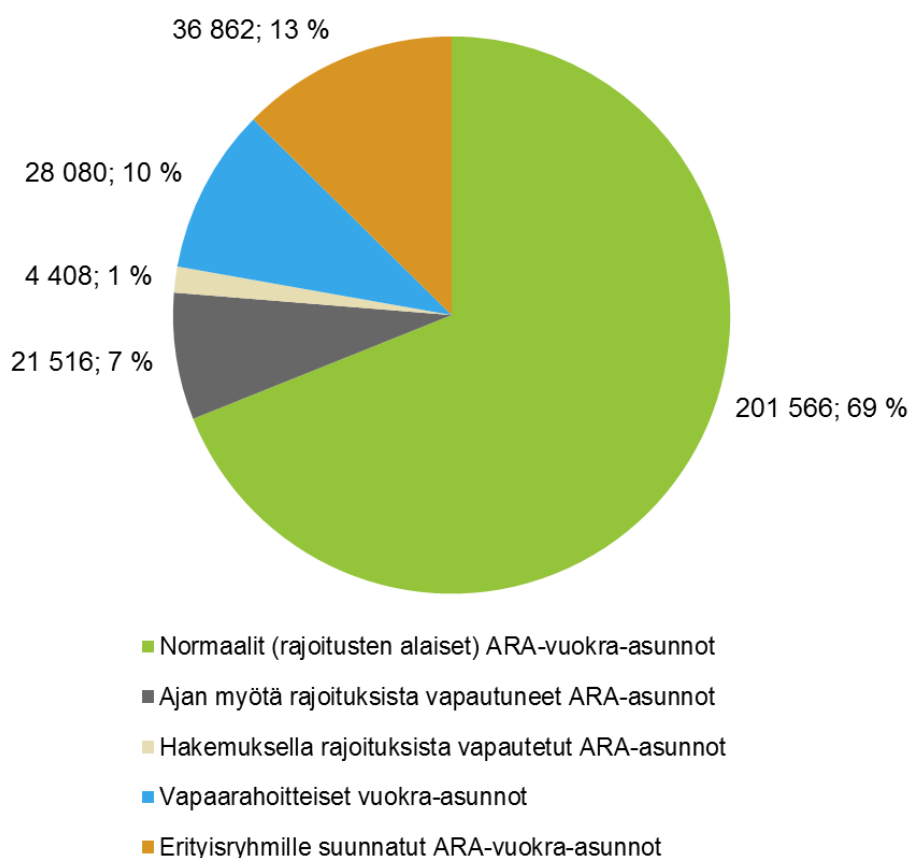
Suurimmalla osalla vastaajista vuokra-asuntotarjonta keskittyy normaaleihin vuokra-asuntoihin. Vajaalla kymmenellä prosentilla vastaajista pääasiallinen vuokra-asuntotarjonta kohdistuu opiskelijoiden tai vanhusten vuokra-asuntoihin. Muu-ryhmässä pääasiallinen vuokra-asuntotarjonta kohdistuu muille erityisryhmille, esimerkiksi vammaisille (kuva 3).



Kuva 3. Vastaajien edustaman tahon pääasiallinen vuokra-asuntotarjonta

3.2 ARA-asunnot kyselyssä

Kyselyyn vastanneiden tahojen yhteenlaskettu asuntojen lukumäärä oli 292 432 asuntoa (omistuksessa 31.12.2016). Lähes 70 prosenttia eli 201 566 asuntoa oli normaaleja rajoitusten alaisia ARA-asuntoja. Toiseksi suurimpana ryhmänä olivat erityisryhmille suunnatut ARA-asunnot, joita oli 13 prosenttia eli 36 862 asuntoa. Ajan myötä rajoituksista vapautuneita ja hakemuksella vapautettuja ARA-asuntoja oli vastanneilla organisaatioilla yhteensä 25 924. Näiden osuus oli noin yhdeksän prosenttia asuntojen kokonaismäärästä (kuva 4). Yhteensä rajoitusten alaisia ARA-asuntoja oli ARAn rekisterin mukaan noin 370 000 vuonna 2016. Kyselyvastaukset edustavat siis lähes kahta kolmasosaa kaikista ARA-asunnoista.

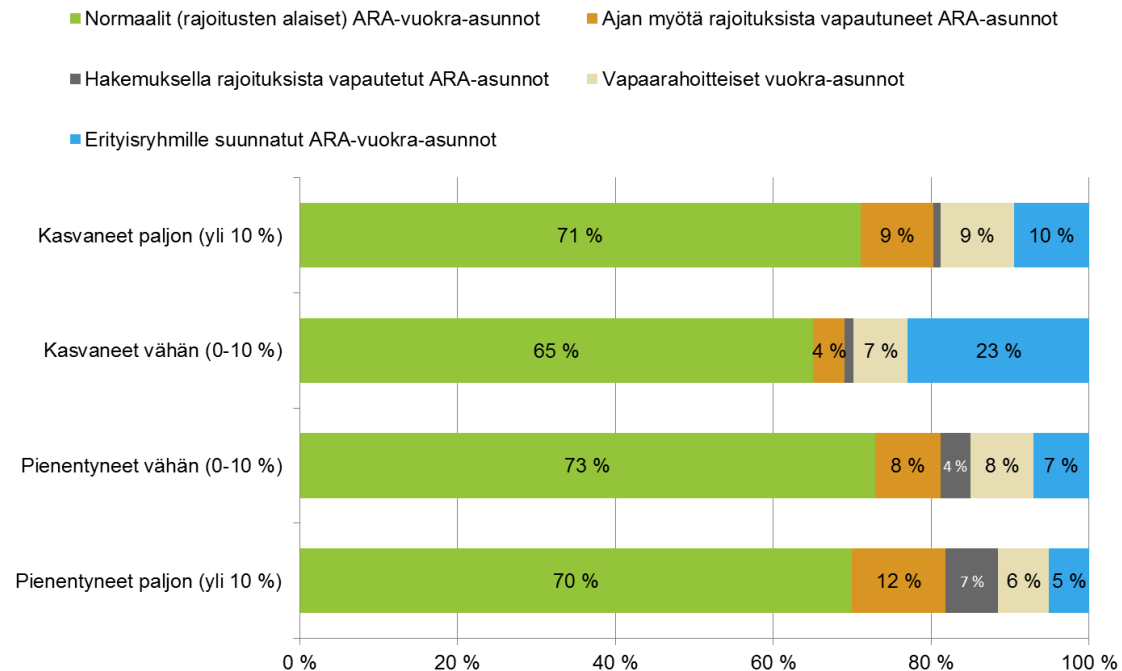


Kuva 4. Vastaajien edustamien tahojen asunto-omistukset 31.12.2016

Kaikissa asukaslukujen kehityksen mukaan jaetuissa kuntaluokissa rajoitusten alaisten normaalien ARA-asuntojen osuus on noin 70 prosenttia kaikista asunnoista. Hakemuksella rajoituksista vapautuneita asuntoja on selvästi enemmän pienentyneissä kunnissa suhteessa asuntojen kokonaismäärään. Vapaarahoitteisten asuntojen osuudessa ei ollut merkittävää eroa eri luokkien välillä, kun osuudet olivat kaikissa luokissa välillä 6-9 prosenttia.

Erityisryhmille suunnattujen ARA-asuntojen osuus oli selvästi suurin vähän kasvaneiden kuntien luokassa, jossa reilu viidennes oli erityisryhmille

suunnattuja ARA-asuntoja. Paljon kasvaneissa kunnissa erityisryhmille suunnattuja asuntoja oli kymmenen prosenttia. Pienentyneissä kunnissa erityisryhmille suunnattujen asuntojen osuus oli 5-7 prosentin tasolla (kuva 5).



Kuva 5. Asuntojen lukumäärän jakautuminen luokittain (asunto-omistukset 31.12.2016)

4. Kehittäminen ja sopeuttaminen vuosina 2005–2016

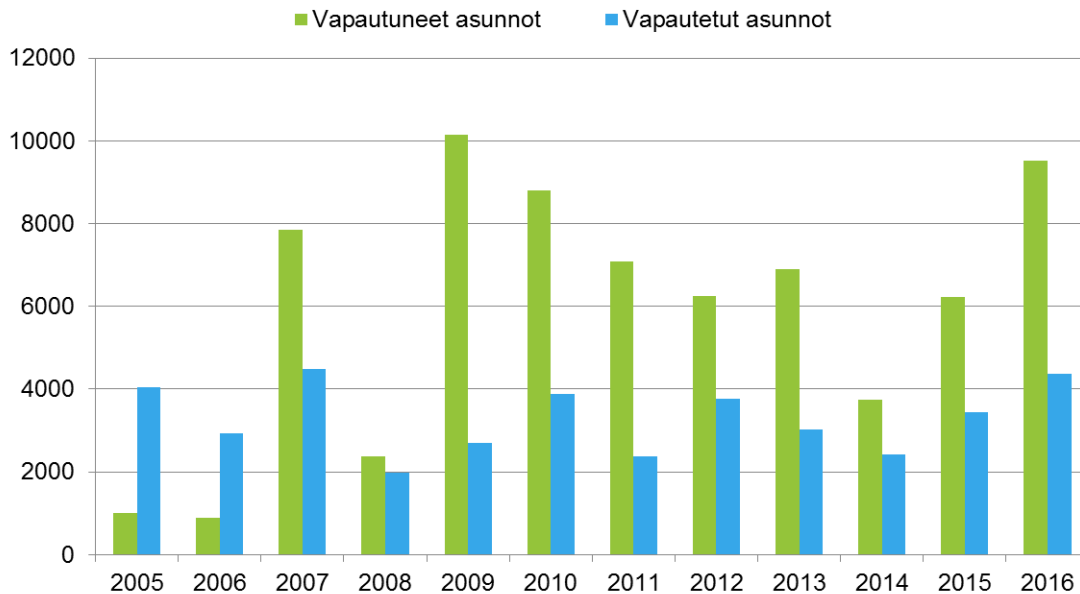
ARA-asuntokannan kehittämisen tueksi on luotu erilaisia kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä. Kunnat ovat jo 2000-luvun alussa voineet saada julkista tukea tyhjiä asunnoista kärsivien asuinalueiden kehittämiseen ja asuntokannan kysynnän ja tarjonnan sopeuttamiseen. Yhtenä keskeisenä lähtökohtana on kehittää asuntokantaa paremmin kysyntää vastaavaksi, jotta käyttöaste ei laske kestäättömälle tasolle ja yhtiöiden taloudellinen tilanne pysyy hallinnassa. Omistajatahoja on yhtenä tervehdyttämiskeinona kehoitettu hyvissä ajoin hakemaan ARA:ta vapautusta ARA-vuokratalojen käyttö- ja luovutusrajoituksista. Rajoituksista vapautuminen lisää asuntokannan kehittämisen, käytön ja luovuttamisen mahdollisuuksia. Taloudellisena tukimuotona rajoituksista vapauttamiseen liittyy arava- ja asuntolainojen osittainen anteeksianto eli akordi, jota voi erikseen hakea.

Tiettyjä kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä (esimerkiksi peruskorjaukset ja muu laadun parantaminen) voidaan tehdä rajoitusaikanakin, kun taloudellinen tilanne ja kohdetta sitovat rajoitukset sen mahdollistavat. Kohteen rajoitukset muun muassa laskevat vakuusarvoa, mikä voi vaikuttaa lainansaantiin. Kohteen vapautuminen tai vapauttaminen rajoituksista avaa kuitenkin mahdollisuuksia asuntojen sekä niiden käytön kehittämiseen ja luovuttamiseen. Rajoituksista vapautumisen tai vapauttamisen jälkeen ARA-vuokratalo voidaan myydä joko kokonaisena talona tai yksittäisinä huoneistoina. Vuokratalo voidaan muuttaa asunto-osakeyhtiöksi ja osakkeita voidaan tarjota vuokralaisten lunastettavaksi. Mikäli asunnoille on kysyntää, on luontevaa kehittää ARA-vuokrataloa peruskorjaamalla kohde. Peruskorjauksen yhteydessä voidaan esimerkiksi rakentaa lisää asuntoja tai pilkkoa nykyisiä asuntoja pienemmiksi. Lisäksi asumisen laatua voidaan parantaa jälkiasentamalla hissejä. Käyttötarkoituksen muutos voi myös tulla kyseeseen kehittämistoimenpiteenä, jos vuokra-asunnoille ei ole kysyntää. ARA-vuokratalojen purkaminen on lisäksi yksi hyödynnetty kehittämisvaihtoehto. Tätä tukevat purkuakordi ja -avustus.

Alla on kuvattu, miten laajasti yllä esitettyjä kehittämistoimenpiteitä on hyödynnetty ARA-asuntojen ja ARA-vuokratalojen kehittämisessä ajanjaksolla 2005–2016.

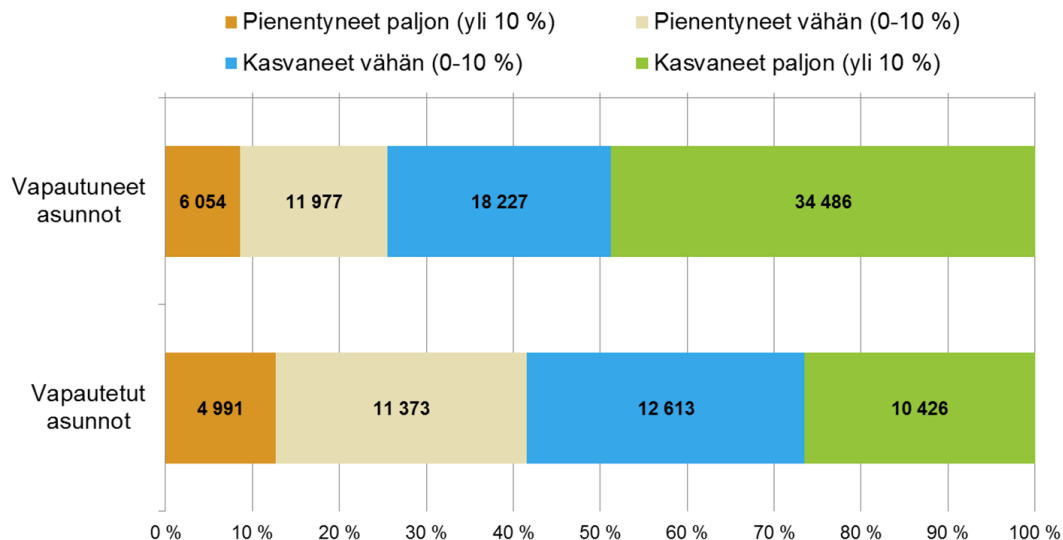
4.1 Rajoituksista vapautumiset ja vapauttamiset

ARAN tilastojen mukaan ajanjaksolla 2005–2016 vapautui rajoituksista ajan myötä noin 70 700 asuntoa ja hakemuksella vapautettiin noin 39 400 asuntoa. Yhteensä asuntoja vapautui noin 110 000. Asuntoja on vapautettu hakemuksella hyvin tasaisesti vuosittain noin 2000–4000 asuntoa. Ajan myötä vapautuneiden asuntojen lukumäärissä on enemmän hajontaa vuosien välillä. Eniten asuntoja on vapautunut vuosina 2009 ja 2016 (kuva 6).



Kuva 6. Vapautuneet ja vapautetut asunnot 2005–2016 (ARAn tilasto)

Ajan myötä vapautuneista asunnoista noin 75 prosenttia sijaitsi kasvaneissa kunnissa. Hakemuksella vapautetuista asunnoistakin yli puolet sijaitsi kasvaneissa kunnissa. Pienentyneiden kuntien osuus oli kuitenkin selkeästi suurempi hakemuksella vapautetuista asunnoista kuin ajan myötä vapautuneista asunnoista. Yhteensä vähän ja paljon pienentyneissä kunnissa oli ajan myötä vapautuneita asuntoja 18 031 ja vapautettuja 16 364. Paljon kasvaneissa ainoastaan 10 426 asuntoa on vapautettu hakemuksella, kun ajan myötä vapautuneita on yli kolminkertainen määrä (kuva 7).



Kuva 7. Vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen jakautuminen kunnan asukasluvun kehityksen mukaan (ARAn tilasto)

Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli, miltä alueilta (esimerkiksi keskusta-alueilta vai reuna-alueilta) ARA-asuntoja on hakemuksella vapautettu käyttö- ja luovutusrajoituksista. Tätä tutkittiin viemällä kaikki vuosien 2005–2016 aikana

vapautetut sekä nykyiset rajoitusten alaiset ARA-vuokratalot kartalle. Kuntakohtaisissa tarkasteluissa havaittiin, että vapautetut asunnot eivät painotu kuntien reuna-alueille. Suurin osa niistä sijaitsee asutuskeskittymissä, joissa myös rajoitusten alainen ARA-kanta pääosin on. Vapautettuja asuntoja sijaitsee myös suurimpien kaupunkien keskusta-alueilla. Joissakin kunnissa oli kuitenkin havaittavissa, että haja-asutusalueiden ARA-asunnot ovat todennäköisemmin vapautettuja kuin edelleen rajoitusten piirissä.

Yhtiöillä ei ole tyypillisesti vuosittaista tilastointia vapautuneista ja vapautetuista asunnoista koko tarkastellulta ajanjaksolta. Tästä syystä tietojen saatavuus vuositasona todettiin mahdottomaksi. Kyselyn tarkasteluajankohdaksi valittiin 31.12.2016 omistuksessa olevat asunnot. Kyselyvastausten perusteella käyttö- ja luovutusrajoituksista ajan myötä vapautuneita asuntoja on edelleen yhtiöiden omistuksessa yhteensä 21 516. Hakemuksella vapautettuja asuntoja on yhtiöiden omistuksessa 4 408 (taulukko 2).

Taulukko 2. Vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen lukumäärät luokiteltuna

Asuntojen lkm 31.12.2016	Pienentyneet paljon	Pienentyneet vähän	Kasvaneet vähän	Kasvaneet paljon	Koko aineisto
Asuntojen lkm yhteensä kyselyssä	14 366	32 271	61 712	156 682	292 432
Vapautuneita asuntoja omistuksessa	1 707	2 666	2 483	14 343	21 516
Vapautettuja asuntoja omistuksessa	951	1 246	693	1 443	4 408
Vapautuneita/ vapautettuja asuntoja tyhjiään	316 (12 %)	602 (15 %)	51 (2 %)	290 (2 %)	1 270 (5 %)

Vapautuneista tai vapautetuista asunnoista 1 270 eli noin viisi prosenttia oli tyhjiään vuoden 2016 lopussa. Pienentyneissä kunnissa vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen vajaakäyttöaste oli yli kymmenen prosenttia. Kasvaneissa kunnissa vain pari prosenttia vapautuneista tai vapautetuista asunnoista oli tyhjiään. Asukasluvultaan pienentyneissä kunnissa on sekä kysyntään että asuntojen ominaisuuksiin liittyviä haasteita, mikä näkyy tyhjiään olevien asuntojen lukumäärässä.

Normaalien vuokranmäärityksen alaisten asuntojen ja vuokranmäärityksestä vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen keskivuokrat ovat lähes samaa tasoa kyselyvastausten perusteella (31.12.2016). Vuokranmäärityksrajoitusten alaisten asuntojen keskivuokra oli 9,81 €/m²/kk ja rajoituksista vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen 9,33 €/m²/kk (taulukko 3). Luvut ovat

vastaajakohtaisten keskivuokrien aritmeettisia keskiarvoja. Rajoitusten alaisten asuntojen keskivuokran ilmoitti yhteensä 142 vastaajaa ja rajoituksista vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen keskivuokran 98 vastaajaa. Niistä vastaajista, jotka ilmoittivat molemmat keskivuokrat, 48 prosentilla rajoitusten alaisten asuntojen keskivuokra oli suurempi, 36 prosentilla pienempi ja 16 prosentilla keskivuokrat olivat samat (taulukko 3).

Taulukko 3. Vuokranmääritysrajoitusten alaisten asuntojen ja rajoituksista vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen keskivuokrat 31.12.2016

Vastaajakohtaisten keskivuokrien keskiarvot, €/m ² /kk	Pienentyneet paljon	Pienentyneet vähän	Kasvaneet vähän	Kasvaneet paljon	Koko aineisto
Vuokranmääritysrajoitusten alaiset asunnot	8,61	9,36	10,41	11,13	9,81
Rajoituksista vapautuneet tai vapautetut asunnot	8,17	8,90	9,96	10,68	9,33

Kyselyn vastausten perusteella vuokranmääritysrajoitusten alaisten asuntojen keskivuokrat ovat siis noin 0,5 €/m²/kk korkeammat kuin rajoituksista vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen. Erot vuokrissa olivat lähes samansuuruisia kaikissa kuntaluokissa. Vuokratasoissa on kuitenkin selvät erot luokkien välillä. Paljon kasvaneissa kunnissa vuokranmääritysrajoitusten alaisten asuntojen vuokratasot ovat selkeästi korkeammat (11,13 €/m²/kk) kuin paljon pienentyneissä kunnissa, joissa keskivuokra oli 8,61 €/m²/kk.

Kyselyvastaajista yli 80 prosenttia arvioi, että rajoituksista vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen vuokrien kehitys on ollut vapauttamisen jälkeen samankaltaista kuin vuokranmääritysrajoitusten alaisilla asunnoilla. Osuus oli jonkin verran suurempi pienentyneiden kuntien luokissa. Vain kuusi vastaajaa arvioi, että vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen vuokrat ovat nousseet suhteessa vuokranmääritysrajoitusten alaisiin asuntoihin. Neljä vastauksista oli pienentyneiden kuntien luokassa ja kaksi paljon kasvaneiden kuntien luokassa. Kaksi vastaajaa arvioi, että vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen vuokrat ovat laskeneet suhteessa vuokranmääritysrajoitusten alaisiin asuntoihin.

Miksi sitten rajoituksista vapautuneiden ja vapautettujen asuntojen keskivuokrat ovat matalammat, vaikka saattaisi ajatella, että vuokria korotetaan rajoituksista vapautumisen jälkeen? Rajoituksista vapautuneiden ARA-talojen lainataakka voi olla pienempi tai jopa kokonaan poistunut, mikä vähentää omistajayhteisön lainanhoitovelvoitteita, jolloin vuokranmäärityksessä voi olla enemmän liikkumavaraa. Lisäksi asuntojen ominaisuudet ja laatutasot ovat erilaiset, mikä saattaa näkyä vuokratasoissa. Rajoituksista vapautuneet talot ovat vanhempia ja sitä kautta usein

vähemmän houkuttelevia kuin uudemmat, edelleen rajoitusten piirissä olevat asunnot. Myös sijainnit saattavat erota, kun etenkin rajoituksista vapautetut asunnot sijaitsevat pienenevissä kunnissa tai haja-asutusalueilla, joihin kohdistuu vähäisempää kysyntää. ARAn Asuntomarkkinakatsauksen (1/2017) mukaan monessa kunnassa ARA-asuntojen keskivuokra on nykyisellään korkeampi kuin vapaarahoitteisten asuntojen keskivuokra. Tämä ilmiö näkyi myös kyselyn tuloksissa. Markkinatilanne vaikuttaakin selkeämmin vapautuneiden asuntojen vuokratasoon. Jos kysyntä on vähäistä, voi omistaja laskea vuokraa ilman kustannuspohjaisen hinnoittelun periaatteita.

4.2 Myynnit

Kyselyvastausten mukaan vapautuneita ja vapautettuja asuntoja on myyty yhteensä 7 104. Näistä valtaosa, noin 6 000 asuntoa on myyty yksityisille yrityksille ja sijoittajille. Lukumäärällisesti selvästi eniten, eli 4 105 asuntoa on myyty paljon kasvaneissa kunnissa. Loput noin 3 000 asuntoa ovat jakautuneet melko tasaisesti muihin kuntaluokkiin. Suhteessa asuntojen kokonaismäärään on myyntejä tapahtunut lähes saman verran kaikissa luokissa (noin 22 prosenttia).

ARA-asunnot voidaan luovuttaa kunnalle tai ARAn nimeämälle yhteisölle. ARAn tilastojen mukaan vuosina 2007–2016 lähes 30 000 rajoitusten alaista asuntoa vaihtoi omistajaa tällä tavoin. Näistä kaksi kolmasosaa sijaitsee paljon kasvaneissa kunnissa ja viidennes vähän kasvaneissa kunnissa. Noin 7 000 asunnon luovuttaja oli kunta tai kunnan vuokrataloyhtiö. Isossa osassa näistä myös luovutuksensaaja oli kunnan yhtiö tai kunta. Muista omistajanvaihdoksista merkittävin on VVO:n (nykyisin Kojamo Oyj) ja Y-Säätiön välinen kauppa vuonna 2016, mikä sisälsi noin 8 600 ARA-asuntoa.

Kasvaneissa kunnissa on toimivammat asuntosijoitusmarkkinat ja siksi enemmän kysyntää vuokra-asuntokohteille. Erityisesti pienentyneissä kunnissa ei aina löydy kysyntää myytävälle asuntokohteille, jolloin yhtiön tulee miettiä muita mahdollisia kehittämistoimenpiteitä. On myös otettava huomioon, että kohteiden myynti yksityisille yrityksille ja sijoittajille voi toisaalta lisätä kilpailua vuokra-asuntomarkkinoilla erityisesti pienemmissä kunnissa, mikä vaikeuttaa omistajan muiden asuntojen asemaa. Vastaajien kokemuksen mukaan myynti on voinut johtaa tilanteeseen, jossa uusi vuokranantaja vuokraa asunnot selkeästi markkinavuokria matalammalla vuokratasolla ennen kohteen vaatimaa peruskorjausta tai muita kehittämistoimenpiteitä.

4.3 Käyttötarkoituksen muutokset

ARA-asuntojen käyttötarkoitusta voidaan muuttaa joko pitkäaikaisesti tai lyhytaikaisesti. Mikäli asunnoille ei ole kysyntää vuokra-asuinkäytössä ja samaan aikaan muuhun käyttöön tarvittaisiin tiloja, voi kyseeseen tulla myös lyhytaikainen käyttötarkoituksen muutos. Pitkäaikainen muutos vaatii rajoituksista vapauttamista ja usein laajempaa kehittämistä kohteeseen.

Kyselyvastausten perusteella marginaalinen osuus eli 328 rajoituksista vapautuneen tai vapautetun asunnon käyttötarkoitus on muutettu pitkäaikaisesti palveluasumiseen. Näistä 82 prosenttia sijaitsee pienentyneissä kunnissa. Pienentyneissä kunnissa on normaaleissa ARA-asunnoissa ollut suurempi vajaakäyttö, jolloin asunnoille on pitänyt miettiä uutta pitkäaikaista käyttötarkoitusta. Samaan aikaan on usein ollut tarvetta erityisryhmille suunnatuille asunnoille. Kohteiden käyttöikä on saatu pidennettyä uudistamalla kohteita siten, että ne täyttävät muun muassa esteettömyysvaatimukset ja soveltuvat tuettuun asumiseen. Erityisryhmiä, joille kohteita on pitkäaikaisella käyttötarkoituksen muutoksella muutettu, ovat pääsääntöisesti vanhukset, muistisairaat ja vammaiset.

Kunta voi erityisestä syystä myöntää luvan lyhytaikaiseen käyttötarkoituksen muutokseen, kun lupa koskee vähäistä asuntomäärää. Luvasta tulee ilmoittaa ARAlle. Vuosien 2005–2016 aikana tehtiin ARAlle ilmoitus noin 800 asunnon lyhytaikaisesta käyttötarkoituksen muutoksesta. Näistä noin kaksi kolmasosaa oli asukasluvultaan kasvaneissa kunnissa ja kolmasosa pienentyneissä kunnissa. Noin puolet 800 asunnosta pysyi asumiskäytössä muun muassa opiskelija-, työsuhde- tai tukiasuntolina. Osa asunnoista on muutettu asukkaiden yhteistiloiksi, esimerkiksi kerhotiloiksi tai muuhun asukkaiden asumisolosuhteita parantavaan käyttöön. Muista lyhytaikaisista käyttötarkoituksista yleisimpiä ovat olleet asuntojen muuttaminen päiväkodin ja erityisryhmien käyttöön. Lisäksi jonkin verran asuntoja on käytetty viime vuosina turvapaikanhakijoiden majoittamiseen.

4.4 Asuntojen pilkkominen

Etenkin suuremmissa kaupungeissa vuokra-asuntomarkkinoilla kohdistuu usein enemmän kysyntää pieniin asuntoihin kuin isoihin, niin sanottuihin perheasuntoihin. Tämän vuoksi voi olla tarkoituksenmukaista pilkkoa olemassa olevia isoja asuntoja pienemmiksi asunnoiksi. Luontevimmin tämä tapahtuu peruskorjauksen yhteydessä. Kyselyn mukaan suuria asuntoja on pilkottu 33 vastaajan yhtiössä tai kunnassa (21 prosenttia vastauksista). Pilkkomisia on tehty hyvin vähän väestöltään paljon pienentyneissä kunnissa, kun vain neljä vastaajaa kaikkiaan 42 vastaajasta raportoi tehneensä muutamia asuntojen pilkkomisia. Pääosa pilkkomisista on tehty siten, että isompi asunto pilkotaan yksiöiksi tai kaksioiksi. Vastaajat raportoivat, että pilkkomisten myötä käyttöasteet ovat kohentuneet, kun on kyetty paremmin vastaamaan asuntojen kysyntään.

Ilman pilkkomista on tehty vastaavanlaisia kevyempiä toimenpiteitä, joissa asuin-alaa on väliaikaisesti pienennetty. Tällöin pienempien asuntojen kasvavaan kysyntään on vastattu vuokraamalla esimerkiksi kolmio kaksiona siten, että yhden huoneen käyttö on estetty. Tässä tilanteessa yhtiön vuokratulo ei vastaa koko asunnon vuokrausta, mutta asunto saadaan vuokrattua ja siitä saadaan osittaista vuokratuloa. Opiskelija-asunnoissa tällaiset muutokset ovat yleisempiä kuin normaaleissa vuokra-asunnoissa. Suuria perheasuntoja on esimerkiksi muutettu soluiksi ja soluasuntoja sitä vastoin on muutettu pariskunnille soveltuviksi tai jopa yksiöiksi. Erityisesti opiskelija-asuntojen kysynnässä on korostunut asumisen trendien ja

preferenssien nopeat muutokset, mikä on vaikuttanut yhtiöiden kehittämiskäytännöihin. Tällainen väliaikainen toimenpide ei vaadi kiinteistönomistajalta merkittävää taloudellista panosta. Pysyvä pilkkominen sen sijaan voi olla taloudellisesti haastavaa ja jopa kannattamatonta ison korjausasteen vuoksi, vaikka teknisesti ratkaisu olisikin toteutettavissa.

4.5 Peruskorjauksen yhteydessä tehtävät kehitystoimenpiteet

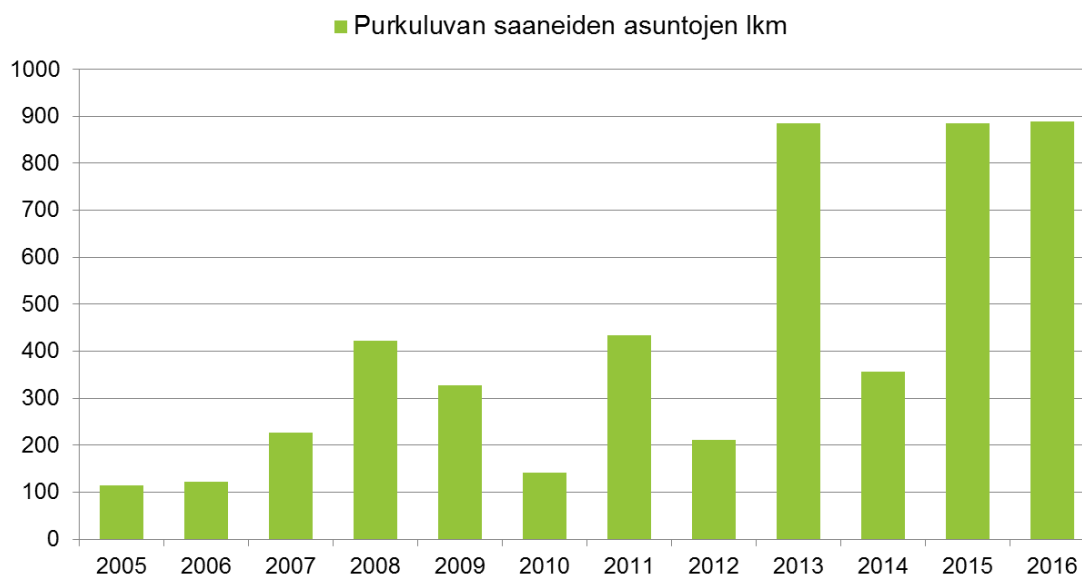
Peruskorjauksen yhteydessä voidaan rakentaa lisää asuntoja olemassa olevaan kohteeseen. Yhteensä 26 yhtiössä ja kunnassa (18 prosenttia vastaajista) on peruskorjauksen yhteydessä rakennettu kohteeseen lisää asuntoja. Yleisempää tämä on kasvaneissa kunnissa, joista neljänneksessä on rakennettu lisää asuntoja peruskorjauksen yhteydessä. Pienentyneissä kunnissa vastaava osuus on 12 prosenttia.

Peruskorjausten katsottiin edesauttavan asuntojen vuokrausta, kun laatutason nousun myötä kohteen kiinnostavuus nousee. Usein peruskorjauksen yhteydessä tehtävät hissien jälkiasennukset edesauttavat asuntojen vuokraamista ja vahvistavat kohteiden houkuttelevuutta aiempaa laajemmalle asiakaskunnalle. Kyselyn perusteella yhteensä 600 hissiä on jälkiasennettu ajanjaksolla 2005–2016. Hissien jälkiasennuksia on tehty yhteensä kolmanneksessa yhtiöistä tai kunnista (42 vastausta). Hisseistä 76 prosenttia on asennettu asukasluvultaan paljon kasvaneisiin kuntiin. Etenkin suurimpien kaupunkien vuokrataloyhtiöt korostuvat selvästi, kun tarkastellaan lukuja vastaajittain. Asunnon arvo ja arvon kehitys arvioidaan hissi-investoinnin kannattavuutta analysoitaessa. Hissien jälkiasennukset tehdään lähes aina peruskorjauksen yhteydessä, jolloin tässä yhteydessä kohteen laatutaso muuttuu kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi on vaikea arvioida suoraan, mikä on ollut yksistään hissien vaikutus käyttöasteeseen ja vaihtuvuuteen. Suurin osa vastaajista arvioi kuitenkin, että käyttöaste on kohentunut ja vaihtuvuus pienentynyt peruskorjauksen ja hissien myötä. Kohteiden vuokratason nousuun vaikuttaa selkeimmin peruskorjauksessa noussut laatutaso. Vastaajat raportoivat hissien vaikutuksen vuokratason olleen maltillinen, mikäli hissien jälkiasentaminen on ylipäättään vuokratasoa korottanut. Kiinteistönomistajan kustannusten kasvu esimerkiksi lisälainojen myötä voi vaikuttaa vuokria korottavasti, kun vuokrat ovat omakustannusperusteisia.

4.6 Asuntojen purkaminen

Yhtenä mahdollisena kehitystoimenpiteenä on asuntojen purkaminen. Vaihtoehto tulee yleensä kyseeseen, kun muut kehittämistoimenpiteet eivät ole taloudellisesti kannattavia tai teknisesti mahdollisia. Kuvasta 8 näkyy hyvin, että viimeisen neljän vuoden aikana purkulupia on myönnetty selvästi useammalle asunnolle kuin vielä kymmenisen vuotta sitten, vaikkakin vuonna 2014 oltiin huomattavasti matalammalla tasolla kuin keskimäärin viimeisen neljän vuoden aikana. ARAn tilaston mukaan yhteensä 233 rakennusta ja 5013 asuntoa on saanut purkuluvan ajanjaksolla 2005–2016 (kuva 8). Vuosittainen keskiarvo on ollut 418 asuntoa/vuosi, mutta vuosittaiset vaihtelut purkulupia koskevien asuntojen lukumäärissä ovat merkittäviä. Viime vuosina

purkuluvan saaneiden kohteiden joukossa on ollut useita yli sadan asunnon kohteita, jotka sijaitsevat suurissa kaupungeissa. Nämä nostavat jo yksinäänkin lukuja merkittävästi. Suurissa kaupungeissa lähes poikkeuksetta rakennetaan uusi asuinkiinteistö puretun tilalle.



Kuva 8: Purkuluvan saaneiden asuntojen lukumäärä vuosittain (ARAn tilasto)

Kolmannes kyselyn vastaajista ilmoitti purkaneensa ARA-vuokraloja vuosien 2005–2016 aikana. Yleisintä asuntojen purkaminen on ollut paljon pienentyneissä kunnissa (40 prosenttia), kun taas muiden luokkien välillä ei ole suuria eroja osuuksissa. Purkuluvan saaneita asuntoja oli 2 579. Näistä yli 90 prosenttia on purettu. Reilu 40 prosenttia purkuluvan saaneista kohteista on saanut purkuavustusta (taulukko 4).

Taulukko 4. Rakennusten ja asuntojen purkaminen kyselyssä

Kuinka monta rakennusta/asuntoa...	Rakennusten lkm	Asuntojen lkm
On saanut ARAn myöntämän purkuluvan?	174	2579
On saanut ARAn myöntämän purkuavustuksen?	77	1087
On purettu?	165	2372

Pienentyneissä kunnissa lähes kaikkiin purkuluvan saaneisiin asuntoihin on saatu myös purkuavustusta, vähän kasvaneissa kunnissa neljäsosaan ja paljon kasvaneissa kunnissa vain yhteen prosenttiin asunnoista (taulukko 5). Tulos on looginen, sillä avustuksen saaminen edellyttää, että vuokralalon

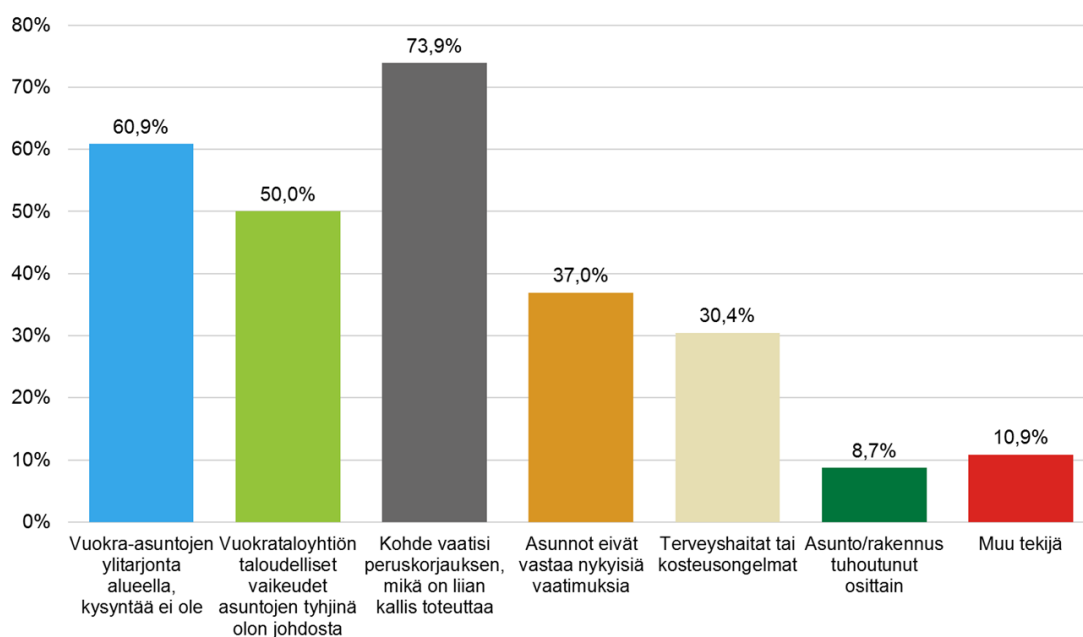
omistaja on ”huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa, jotka ovat jatkuneet pitkään ja vaarantavat yhteisön koko talouden” (www.ara.fi).

Taulukko 5. Asuntojen purkaminen luokittain

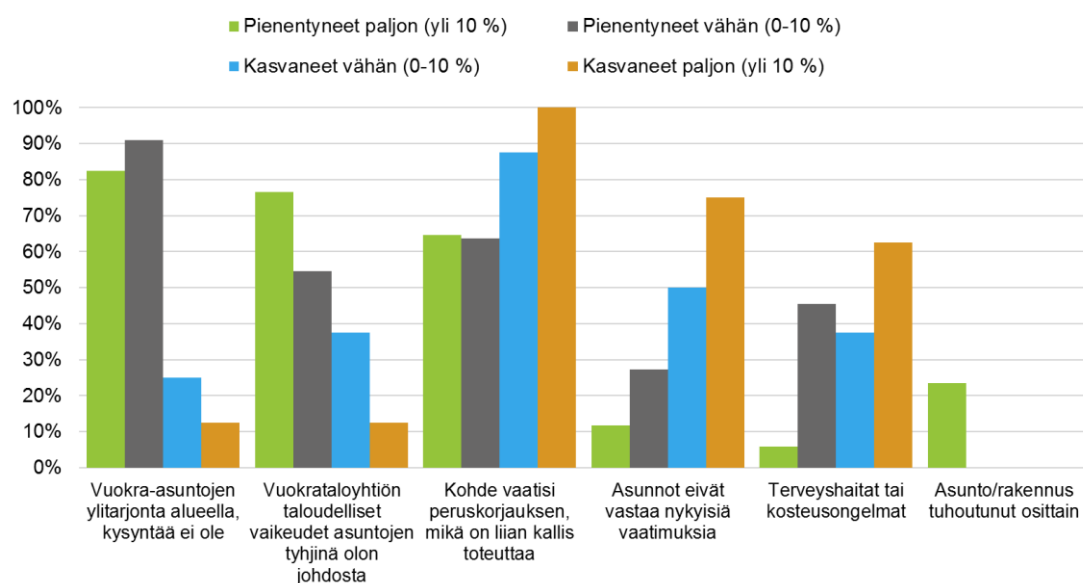
Asuntojen lkm	Pienentyneet paljon	Pienentyneet vähän	Kasvaneet vähän	Kasvaneet paljon	Koko aineisto
Asuntojen lkm yhteensä kyselyssä (31.12.2016)	14 366	32 271	61 712	156 682	292 432
Kuinka monta asuntoa on saanut ARAn myöntämän purkuluvan?	561	405	739	745	2 579
Kuinka monta asuntoa on saanut ARAn myöntämän purkuavustuksen?	546	342	182	8	1 087
Kuinka monta ARA-asuntoa on purettu?	532	373	745	613	2 372

Purkamisia on tehty sekä pienentyneissä että kasvaneissa kunnissa, mutta purkamisen syyt eroavat. Väestöltään kasvaneissa kunnissa kohteiden purkaminen on useimmiten laajemman kiinteistökehittämisen toimenpide. Purettuun kohteeseen tilalle rakennetaan pääsääntöisesti uusi isompi asuinkiinteistö, jossa laatutaso on korkeampi ja huoneistojako vastaa paremmin nykyisiin tarpeisiin. Pienentyneissä kunnissa purkuluvan hakemisen yleisin syy on vähäinen kysyntä vuokra-asunnoille. Tämän ilmoitti syyksi purkamiselle 86 prosenttia vastaajista. Purkamisen myötä omistaja vapautuu tyhjän tai vajaakäyttöisen kohteen ylläpitokustannuksista.

Kasvaneissa kunnissa yleisin syy purkamiselle (94 prosenttia) on, että kohteen peruskorjauksen toteutus olisi liian kallis toteuttaa. Korjausaste muodostuu niin suureksi, että on taloudellisempaa purkaa vanha kohde ja rakentaa uusi tilalle. Kasvaneissa kunnissa on selkeästi näkyvissä laadulliset tekijät syynä purkuluvan hakemiselle, sillä kustannusten lisäksi näissä kunnissa muut laadulliset tekijät – asunnot eivät vastaa nykyisiä vaatimuksia ja niissä on terveyshaittoja tai kosteusongelmia – ovat useimmin syynä kohteen purkamiselle. Pienentyneissä kunnissa ylitarjonnan jälkeen yleisimmät syyt ovat peruskorjauksen kalleus sekä vuokrataloyhtiön taloudelliset vaikeudet, jotka ovat seurausta muun muassa asuntojen pitkistä tyhjillään olosta (kuva 9 ja 10).



Kuva 9. Yleisimmät tekijät purkuluvan hakemisessa (koko aineisto)



Kuva 10. Yleisimmät tekijät purkuluvan hakemisessa (aineisto luokiteltuna)

Purettujen rakennusten tilalle on usein rakennettu uusi asuinrakennus. Yhteensä 1631 asuntoa on rakennettu tai rakenteilla ARAn rahoituksella (taulukko 6). Vapaaarahoitteisesti on kyseisille tonteille rakennettu tai rakenteilla ainoastaan 138 asuntoa. Yhteensä rakennettu tai rakenteilla on 1769 asuntoa 2372 puretun asunnon tilalle. Näistä uusista asunnoista 97 prosenttia sijaitsee kasvaneissa kunnissa.

Lähes kaksi kolmesta vastaajasta arvioi, että rakennusoikeus on lisääntynyt merkittävästi, jos tontille on rakennettu uusi asuinkiinteistö. Lisäksi 16 prosenttia vastasi, että rakennusoikeus on lisääntynyt hieman. Yhteensä siis lähes 80 prosentissa vastauksista rakennusoikeus on lisääntynyt uuden asuinrakennuksen rakentamisen myötä. Kymmenen prosenttia vastaajista

arvioi rakennusoikeuden pysyneen ennallaan ja saman verran arvioi rakennusoikeuden vähentyneen.

Taulukko 6. Tonttien käyttö rakennusten purkamisen jälkeen

	Asuntojen lkm	Tonttien lkm
Uusi asuinkiinteistö rakennettu/rakenteilla ARAn rahoituksella	1631	
Uusi asuinkiinteistö rakennettu/rakenteilla vapaarahoitteisesti	138	
Olemme myyneet tontit		16
Tontit ovat omistuksessaamme, mutta tyhjillään		25

Purkamisen jäljiltä 25 tonttia on yhtiöiden omistuksessa, mutta tyhjillään. Yli puolet tonteista on paljon pienentyneissä kunnissa (58 prosenttia), kun taas paljon kasvaneissa kunnissa oli näistä vain yksi tontti. Yhteensä 16 tonttia on myyty. Näistä valtaosa sijaitsee vähän pienentyneissä tai vähän kasvaneissa kunnissa. Jos purettu kiinteistö on sijainnut vuokratontilla, on purkamisen jälkeen tontin vuokrasopimus päättynyt. Sekä tontti että uuden käytön suunnittelu ovat siirtyneet tontin omistavalle kunnalle.

5. Kehittämisen- ja sopeuttamistoimenpiteiden arviointi

Teknisten kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteiden lisäksi yhtiöt ovat tehneet muita, esimerkiksi rahoituksellisia, hallinnollisia ja strategisia kehitystoimenpiteitä. Lainoja on vaihdettu matalamman koron lainoihin ja maksuaikoja on muutettu suunniteltua pidemmiksi. Hallinnollisina toimenpiteinä on muun muassa keskitetty asuntojen hallintaa erillisten yhtiöiden fuusioimisella.

Vuokra-asuntostrategian laatiminen ja kehittäminen tuotiin keskeisenä kehitystoimenpiteenä esille. Yhtenä konkreettisenä toimenpiteenä mainittiin kohteiden salkutus siten, että kohteet jaetaan esimerkiksi ”kehitettävät”, ”purettavat” ja ”myytävät” -salkkuihin. Kullekin salkulle luodaan toimenpidesuunnitelmat ja -aikataulut, joita aletaan määrätietoisesti toteuttaa. Näiden todettiin merkittävästi edesauttavan vuokra-asuntojen omistamisessa ja hallinnassa pitkällä aikavälillä.

Vuokra-asumisen imagon kohottamiseen on myös panostettu yhtiöissä. Mielikuvaa on vahvistettu asuntojen markkinointiin panostamisella, sähköisten palveluratkaisujen tarjoamisella ja asunnonhakuprosessia nopeuttamalla. Asuntojen laatu- ja varustelutasoa on parannettu remontoimalla huoneistoja muun muassa vaihtamalla pintamateriaaleja. Talotekniikkaa on uusittu ja energiatehokkuutta on parannettu korjausten yhteydessä. Lisäksi on parannettu asukkaiden keskinäisiä sosiaalisia toimintaedellytyksiä esimerkiksi piha-alueiden viihtyvyyttä parantamalla ja osoittamalla yhteistiloja asukkaiden käyttöön. Asumishäiriöihin puuttumista on tehostettu ja tarvittaessa on käytetty vartijapalveluja vähentämään häiriökäyttäytymistä. Yhteisöjen tarjoama asumisneuvonta on myös yleistynyt. Asukkaille tarjotaan apua asumiseen liittyviin kysymyksiin esimerkiksi vuokranmaksuvaikeuksissa.

Nykyisten toimenpiteiden todettiin edesauttavan ARA-asuntokannan kehittämistä suhteellisen hyvin. Toimenpiteitä pitäisi kuitenkin voida tehdä aiempaa nopeammin, laajemmin ja joustavammin kunnan tilanne huomioiden. Keskeiseksi nykyisten toimenpiteiden uudistamisessa nousi rahoitusjärjestelyjen kehittäminen ja lainojen takaisinmaksussa tukeminen. Lisäksi arvioitiin, että rajoitusaikoja tulisi lyhentää ja vapautusmenettelyn byrokraattiselta tuntuvalta toimintamallia tulisi keventää.

Vastauksissa korostui ARA:n suuntaan tarve selkeämmille ja nopeutetuille sähköisille prosesseille. Yhtenä kehitysideana nostettiin esiin, ettei tilinpäätösliitteitä jatkossa tarvitsisi toimittaa erikseen paperisina. Lisäksi katsottiin, että tietojärjestelmäkehitys edesauttaisi nopeampia ja automaattisempia menettelyjä. Ohjeistuksiin ja menettelyihin toivottiin selkeyttä.

Erityisesti väestöltään pienentyneissä kunnissa koettiin, että heidän tulisi saada joustavuutta rajoituksista vapauttamiseen, mikäli vuokra-asunnoille ei ole kysyntää. Nykyistä suurempia avustuksia kehittämiseen toivottiin erilaisten korjaus- tai hissiavustusten kautta. Vastaavasti myös kohteiden purkamiseen toivottiin lisää avustuksia.

5.1 Toimenpiteiden vaikutukset

Tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset toiminta-alueen asuntomarkkinoihin ja yhtiöiden talouteen ovat rajattuja erityisesti väestöltään kasvaneissa kunnissa. Varsinkin isommilla paikkakunnilla tehdyt kehitystoimenpiteet ovat olleet marginaalisia suhteessa koko asuntokantaan ja -markkinoihin.

Väestöltään pienentyneillä paikkakunnilla kehitystoimenpiteiden vaikutukset ovat usein merkittävämpiä kuin kasvaneissa kunnissa. Väestöltään pienentyneissä kunnissa asuntomarkkinoiden nähtiin erilaisten kehitystoimenpiteiden seurauksena tervehtyneen, kun vuokra-asuntojen ylläpito on pienentynyt ja tarjonta vastaa paremmin kysyntää. Sitä, kuinka pitkään asuntomarkkinatilanne säilyy tervehtyneenä, on vaikea arvioida, kun kuntien tilanteet voivat nopeastikin muuttua esimerkiksi uusien työpaikkojen syntymisen tai vastaavasti toimipisteiden lakkauttamisen myötä. Vapautuminen ei yksinomaan ole ollut merkittävä tekijä vaikuttamassa yhtiön taloudelliseen ja toiminnalliseen tilanteeseen, jos asunnot ovat jääneet kunnan tai kunnan yhtiön hallintaan ja siten edelleen vuokra-asuinkäyttöön. Varsinaiset vaikutukset syntyvät vapautumisen jälkeisistä toimenpiteistä.

Asuntojen myynnin nähtiin olevan keskeinen tekijä, jolla on vaikutusta yhtiön talouteen ja alueen vuokra-asuntomarkkinoihin. Myynnit voivat luoda uutta kilpailua vuokra-asuntomarkkinoille, kun asuntosijoittaja ostaa kohteet vuokra-asuinkäyttöön. Samalla myynnit kuitenkin parantavat myyneen yhtiön taloudellista tilannetta ja rahoitusasemaa. Myynnit voivat myös nostaa yhtiön muiden asuntojen käyttöastetta. Lisäksi myynnit mahdollistavat asuntokannan kehittämisen siten, että saaduilla tuloilla esimerkiksi rahoitetaan osittain uudistuotantoa ja muiden kohteiden korjaamista. Teknisesti huonokuntoisen rakennuksen rajoituksista vapauttaminen on voinut mahdollistaa purkamisen ja uudisrakentamisen samalla tontille. Kohteen purkaminen pienentää yhtiön korjausvelkaa ja vuotuisia ylläpitokuluja, mutta puretun kohteen lainat kuitenkin vaikuttavat yhtiön talouteen. Lisäksi purkamisesta aiheutuvat kustannukset voivat tuoda vuokrankorotuspainetta omakustannusperiaatteella määritettyihin vuokriin.

Omistajalle voi olla kannattavaa myydä tontti ja olemassa oleva rakennus rakennusliikkeelle, joka rakennuttaa tontille uuden kohteen. Tällöin yhtiö välttyy purkamisesta aiheutuvista kustannuksista ja alue kehittyy uudisrakentamisen kautta. Omistusasumisen tai vapaarahoitteen vuokra-asumisen lisäämisellä on ollut alueiden imagoa kohentava ja houkuttelevuutta lisäävä vaikutus. Kehitystoimenpiteiden arvioitiin myös vähentäneen alueiden eriytymistä.

Toimenpiteet vaikuttavat väestöltään pienentyneissä kunnissa selkeämmin asuntomarkkinatilanteeseen sopeuttamalla kysyntää ja tarjontaa tasapainoisempaan tilanteeseen, esimerkiksi vähentämällä tyhjiään olevien asuntojen määrää. Kunnan ja vuokraloyhtiöiden edustajien näkökulmasta kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteet ovat toimineet hyvin asuntokannan kehittämisessä. Toimenpiteiden avulla on onnistuttu luomaan ja vahvistamaan asuntokantaa, jolle on tarvetta. Käyttöasteiden positiivisen kehityksen myötä yhtiöiden taloudellinen tilanne on vahvistunut.

Toimenpiteet ovat lisäksi vahvistaneet erityisryhmien asuttamista väestöltään pienentyneissä kunnissa. Joissain tapauksissa pienentyneillä paikkakunnilla normaalien vuokra-asuntojen hakijakunta on vähentynyt ja samaan aikaan erityisryhmien asuntotarve on lisääntynyt. Vastauksissa tuotiin esille muun muassa tarve liikuntarajoitteisille soveltuvista asunnoista. Näistä asunnoista on aiemmin ollut pulaa, mutta kehittämistoimenpiteillä on saatu kehitettyä ARA-asuntoja heidän tarpeisiinsa soveltuviksi. Joissain tapauksissa tämä on jopa tarkoittanut aiempaa helpompaa kotiuttamista laitoshoidosta.

Peruskorjausten yhteydessä jälkiasennettavien hissien arvioitiin olevan välttämättömyys kerrostaloasumisessa. Hissi mahdollistaa selkeästi laajemman asiakaskunnan asuntojen vuokraamiselle. Keskeisinä uusina asiakaskohderyhminä mainittiin lapsiperheet ja ikääntyneet. Joissain tapauksissa hissi voi myös edesauttaa ikääntyneen pidempää asumista omassa kodissa esimerkiksi palveluasumiseen siirtymisen sijaan.

5.2 Kehittämisen haasteet

Kysynnän ennakointi on yksi keskeinen haaste kaikille ARA-asuntoja tarjoaville tahoille. Ulkoisten tekijöiden, esimerkiksi työpaikkojen tai opiskelupaikkojen määrässä tapahtuvat muutokset näkyvät hyvin nopeasti myös ARA-asuntojen kysynnässä erityisesti asukasluvultaan pienentyneissä kunnissa. Kunnan sisälläkin voi olla merkittävät erot eri alueiden välillä asuntojen kysynnässä, kun esimerkiksi syrjäseuduilta muutetaan palvelujen äärelle lähemmäs keskustaa. Tällöin syrjäseutujen asunnot jäävät tyhjäksi ja kysyntä painottuu tietyille alueille. Kasvavilla kunnilla ja erityisesti pääkaupunkiseudulla on haasteita luoda riittävästi tarjontaa koko ajan kasvavaan kysyntään.

Vuokralaisten odotukset asuntojen laatu- ja varustetasolle ovat muuttuneet aiemmista vuosikymmenistä merkittävästi. Tästä syystä ARA-asuntoihin on tehty aiempaa enemmän laatutasoa nostavia pintaremontteja. Teknisesti asunto ei ehkä aina olisi vaatinut remontointia, mutta vuokrauksen kannalta se on ollut merkittävä tekijä.

Toimijoiden määrä vuokra-asuntomarkkinoilla on lisääntynyt huomattavasti vuosina 2005–2016. Vuokralaisilla on enemmän valinnanmahdollisuuksia vuokra-asumisessa, mikä on lisännyt kilpailua. Lisäksi matalan korkotason myötä vuokralaiset ovat jossain määrin siirtyneet omistusasuntoon, mikä on vaikuttanut vuokra-asuntojen kysyntään.

Strategisissa linjauksissa on voinut ollut haasteita kunnan ja vuokraloyhtiön välillä, jos ei ole yhdessä määritetty yhteistä asuntopoliittista suuntaa ja tahtotilaa. Usein päätökset kohteiden purkamisesta ovat kestäneet kauan ja niitä on tehty vasta pakon edessä, jolloin tämä on pidemmän aikaa vaikuttanut yhtiön taloudelliseen tilanteeseen. Haasteita on aiheuttanut myös kaavamuutosten pitkä kesto. Vastaajat kokivat, että valtion asuntopoliitiikan olisi pitänyt olla pitkäjänteisempää ja selkeämpää, jotta edessä oleviin kysyntään ja tarjontaan sekä korjaustarpeeseen liittyviin haasteisiin olisi ollut mahdollista varautua ja reagoida aiemmin.

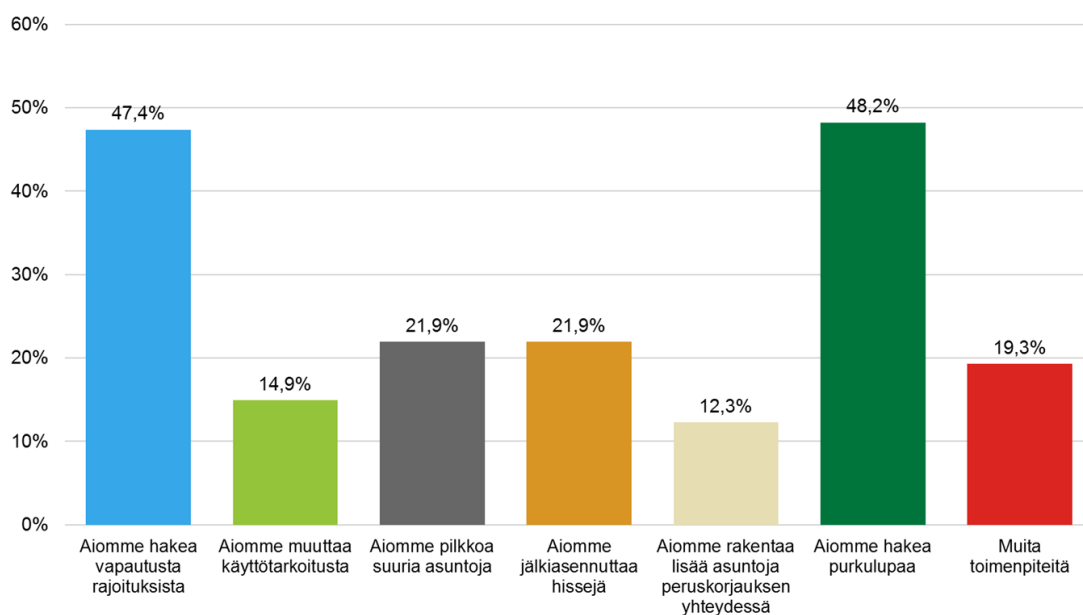
Taloudelliset tekijät ovat monessa kunnassa haasteena ARA-vuokra-asuntokannassa. Asuntokanta ikääntyy ja korjaustarpeet lisääntyvät kovaa vauhtia. Vuokrankorotuspaineet kasvavien korjauskustannusten kattamiseen ovat jatkuvia. Monessa kunnassa todettiin lainanlyhennysten vievän suuren osan vuokratuloista. Korkotason todettiin olevan vanhoissa lainoissa huomattavasti nykyistä korkotasoa korkeampi ja vaikuttavan siten, ettei lainapääoma juurikaan lyhene, vaan maksut suuntautuvat korkoihin. Lisäksi rakentamisen tiukan sääntelyn todettiin nostavan korjauskustannuksia ja siten hankaloittavan vuokratason pitämistä kohtuullisena.

Vuosien 2005–2016 aikana todettiin myös vuokralaiskunnassa tapahtuneen muutoksia. Sekä vuokralaisten että asunnonhakijoiden luottotietomerkinnät ovat lisääntyneet, mikä usein tarkoittaa vuokralaisilla maksamattomia vuokria. Tilanteiden selvittäminen ja asukkaiden palveleminen haastavissa tilanteissa vaatii asuntojen omistajilta enenevässä määrin niin sanottuja tukipalveluja, esimerkiksi sosiaalista isännöintiä.

6. Tulevaisuuden kehityssuunnitelmat

ARA-vuokratalojen kehittäminen jatkuu lähivuosina aktiivisena. Lähes 50 prosenttia vastaajista suunnittelee ARA-taloille kehittämis- tai sopeuttamistoimenpiteinä rajoituksista vapautusten tai purkulupien hakemista. Näiden jälkeen yleisimmiksi toimenpiteiksi nousivat suurten asuntojen pilkkominen ja hissien jälkiasennuttaminen.

Vajaa viidennes vastaajista arvioi tekevänsä muita kehittämis- tai sopeuttamistoimenpiteitä lähivuosina. Tällaisina toimenpiteinä listattiin lainajärjestelyitä tai lainaehtojen muutoksia, kaavoitukseen liittyviä toimenpiteitä ja täydennysrakentamista, kiinteistöjen myyntiä ja purkamista sekä kohteiden peruskorjaamista. Käyttötarkoituksen muutokset ovat ajankohtaisia 15 prosentilla vastaajista. Reilu kymmenes suunnittelee rakentavansa lisää asuntoja peruskorjauksen yhteydessä (kuva 11).



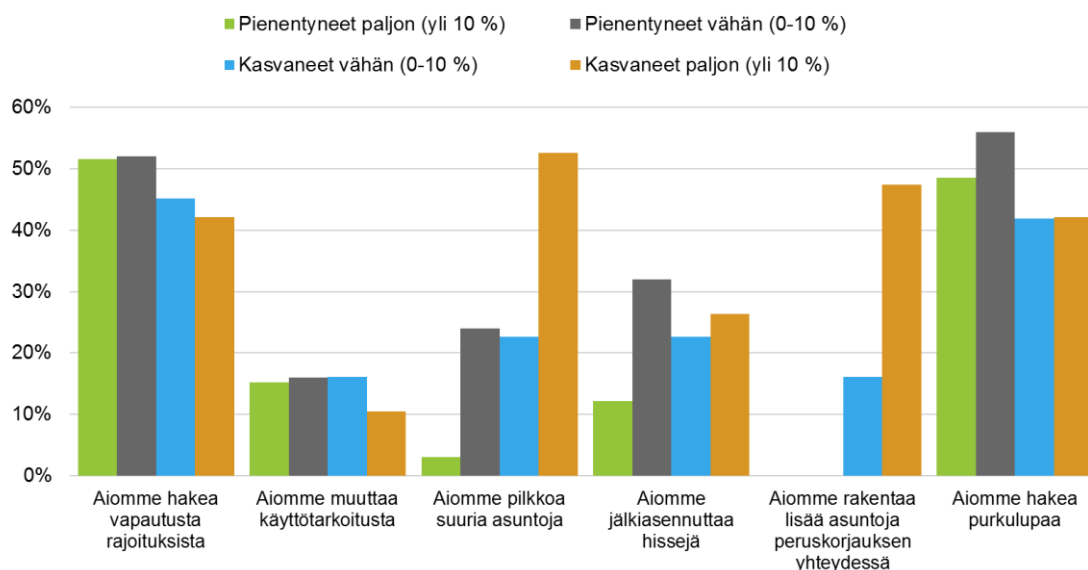
Kuva 11. ARA-vuokra-asuntokantaan liittyvät lähivuosien kehittämis- tai sopeuttamistoimenpiteet (koko aineisto)

Etenkin paljon kasvaneissa kunnissa näkyy kehittämis- tai sopeuttamistoimenpiteitä arvioitaessa selkeästi tarve uusille asunnoille. Alueiden täydennysrakentamisella vastataan usein lisääntyneeseen asuntotarpeeseen kasvaneissa kunnissa. Uudisrakentamisen lisäksi asuntotarpeeseen vastataan purkamalla vanhoja kohteita ja rakentamalla tilalle uusia kohteita. Kaavamuutosten myötä saadaan yleensä lisää rakennusoikeutta ja samalla saadaan huoneistojaoltaan paremmin nykyisiin tarpeisiin vastaava kohde.

Kaikissa luokissa on yleisesti suunnitelmissa hakea purkulupia. Pienentyneissä kunnissa tämä on hieman yleisempää kuin kasvaneissa kunnissa. Yhtenä kehittämisvaihtoehtona on rakentaa lisää asuntoja peruskorjauksen yhteydessä. Tätä suunnittelee lähes puolet paljon kasvaneiden kuntien vastaajista. Yksikään vastaaja pienentyneiden kuntien luokissa ei suunnittele rakentavansa lisää asuntoja peruskorjauksen yhteydessä. Paljon kasvaneiden kuntien luokassa yli puolet vastaajista arvioi, että he pilkkovat lähivuosina suuria asuntoja. Myös pienentyneissä kunnissa suunnitellaan jonkin verran asuntojen pilkkomista, kun näissäkin kunnissa kysyntä kohdistuu yhä enemmän pieniin asuntoihin.

Hissien jälkiasentaminen on suunniteltu toimenpide kaikissa vastaajaluokissa. Hissien jälkiasentamisella mahdollistetaan laajempi asiakaskunta, kun ylempien kerrosten huoneistoja voidaan tarjota myös ikääntyneille ja lapsiperheille. Hissien jälkiasennuttamisesta päätettäessä arvioidaan kohteen kysyntä ja elinkaaren vaihe sekä kohteen ominaisuudet (esimerkiksi kerrosten lukumäärä). Hissien jälkiasennus tehdään usein peruskorjauksen yhteydessä, jolloin kohteen laatu- ja varustetaso muutenkin kehittyy.

Käyttötarkoituksen muutokset eivät ole laajasti ajankohtaisia, mutta niitä on kaikissa luokissa osalla vastaajista suunnitteilla. Pienin osuus on paljon kasvaneissa kunnissa, missä on kasvavaa tarvetta vuokra-asunnoille, eikä siten ole tarvetta muuttaa käyttötarkoitusta (kuva 12).



Kuva 12. ARA-vuokra-asuntokantaan liittyvät lähivuosien kehittämis- tai sopeuttamistoimenpiteet (aineisto luokiteltuna)

Vapautusta rajoituksista haetaan monesta eri syystä. Useimmiten taustalla on pyrkimys päästä sopeuttamaan ja kehittämään asuntokantaa joustavammin ilman rajoitusten tuomia reunaehtoja. Vastauksissa toistui usein tarve muokata vuokra-asuntojen tarjontaa enemmän kysyntää vastaavaksi. Kysyntä on muuttunut niin sijaintitekijöiden kuin huoneistotyyppienkin suhteen. Tämä näkyi kaikissa luokissa. Tiettyjen alueiden liiallinen keskittyminen vuokra-

asumiseen mainittiin syynä hakea vapautusta väestöltään kasvaneissa kunnissa. Vapautusten jälkeen on tarkoituksena myydä osa asunnoista omistusasunnoiksi ja siten pyrkiä vähentämään mahdollista alueiden eriytymistä.

Muita mainittuja syitä vapautusten hakemiselle olivat:

- asuntokannan kehittäminen ja uudistaminen enemmän kysyntää vastaavaksi
- kysynnän hiipuminen ja käyttöastehaasteet
- asuntojen myynti tai mahdolliset myyntisuunnitelmat tulevaisuudessa
- käyttötarkoituksen muutokset
- asuntojen huono kunto
- purkaminen.

Vapautuksia haetaan jossain tapauksissa jo ennen lopullisia suunnitelmia kohteen kehittämisestä, jotta voidaan reagoida muuttuvaan tilanteeseen joustavasti ja nopealla aikataululla. Usein lopulliset suunnitelmat muotoutuvat vasta varsinaisten kehitystoimenpiteiden käynnistyessä, jolloin arvioidaan erilaiset kehittämisvaihtoehdot. Väestöltään pienentyneillä paikkakunnilla voi esimerkiksi kohteen myynti olla haastavaa, jolloin omistajan tulee kartoittaa muita vaihtoehtoja.

6.1 Uudenlaiset kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteet

Kunnissa ja vuokrataloyhtiöissä on vastausten mukaan selkeästi tarvetta uusille tavoille kehittää ja sopeuttaa ARA-asuntokantaa. Ennakoiminen on jo vuosina 2005–2016 ollut isona haasteena ARA-vuokratalojen kehittämisessä, mutta ennakoinnin tärkeys ja haastavuus korostuu koko ajan. Väestöltään vähenevissä kunnissa korostui kuntien suunnitelmallisuuden kehittäminen. Vastauksissa todettiin, että kunnilla tulisi olla käytännönläheisiä ohjeistuksia ARA-vuokra-asuntokannan hallintaan ja sopeuttamiseen. Alueelliset eroavaisuudet väestöltään kasvavien ja pienentyvien kuntien välillä tulisi kumpiakin luokkia edustavien vastaajien mielestä ottaa aiempaa selkeämmin huomioon päätöksenteossa ja kehittämistoimenpiteissä.

Rahoitus nousi esille keskeisenä kehittämisen osa-alueena esimerkiksi seuraavista näkökulmista:

- *”Rahoituksen joustavammat järjestelymahdollisuudet ja lainaehtojen joustavuus (lainanlyhennystavan valinta ja muuttaminen kesken lainakauden)”*
- *”Pitkän korkotukilainoituksen ehtojen parantaminen, jotta tuote on houkutteleva alan toimijoille”*
- *”Lyhytaikainen ”kevyt” tasalyhennyslaina peruskorjauksiin”*
- *”Valtion uudis- ja peruskorjauslainoituksen ja avustusjärjestelmien kehittäminen siten, että ilman kohtuuttomia vuokrankorotuksia ainakin osa asunnoista kyettäisiin ylläpitämään alkuperäisessä tarkoituksessa pienituloisten ja vähävaraisten asumisessa”*
- *”Syrjäseudulla tuet korkeammaksi (mahdollisesti myös lainojen anteeksianto), jotta asukkaat pysyisivät kohteissa”*

- *"Korkotukilainojen jatkuva haku sekä uudistuotannossa että perusparannuksissa"*
- *"Lainahakemusten käsittelyprosessin nopeuttaminen"*
- *"Myyntituottojen vapaa käyttö uusien vuokra-asuntojen rakentamiseen ja hankintaan"*
- *"Rajoitusajat 10 vuoteen ja sen jälkeen vapautuminen markkinoille"*

ARA-asuntoja omistavat yhteisöt toivoivat kehittämiseen lisää julkisia avustuksia. Vastauksissa ehdotettiin muun muassa lisäystä suunnittelu- ja rahoitusavustuksiin, purkuavustuksiin sekä avustusta kohteiden käyttötarkoituksen muuttamiseen. Avustusten (esimerkiksi investointiavustusten) haun tulisi pääsääntöisesti olla jatkuvaa. Lisäksi toivottiin säännöllisesti päivitettäviä ohjeistuksia esimerkiksi yhtiöiden myyntituloina saamien varojen sijoittamisesta mahdollisimman pääomaturvatuin vaihtoehdoin.

ARAN suunnitteluohjeita ehdotettiin kevennettäväksi tai jopa poistettavaksi, sillä niiden arvioitiin nostavan kustannustasoa ja edellyttävän tarpeettoman korkeaa rakentamisen tasoa. Esimerkiksi esteettömyysvaatimusten poisto tietyiltä kohteilta tai tietyistä kerroksista nähtiin yhdeksi kehittämistoimenpiteeksi. Lisäksi keskeiseksi asiaksi nostettiin muunneltavuuden huomioiminen suunnittelussa, jotta kohteiden käyttöä voidaan tulevaisuudessa nykyistä joustavammin muokata käyttötarpeiden muuttuessa.

Yksittäisissä vastauksissa kehittämistoimenpiteitä laajennettiin ARA-asuntojen sijaintiin ja rakentamisen tapoihin. Alueellisen eriytymisen ehkäisemiseksi tarjottiin vaihtoehdoksi ARA- ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tai omistusasuntojen sijoittamista samaan kohteeseen. Nopeasti ja joskus yllättävästikin lisääntyneeseen ARA-asuntojen tarpeeseen ehdotettiin vastaukseksi kohteiden rakentamista parakkityyppisinä ja siirrettävinä, kuten kouluja ja päiväkoteja on tehty. Tällöin kohteet eivät olisi yhteen paikkaan sidottuja, vaan niitä voitaisiin siirtää tarpeen mukaan.

7. Yhteenveto

Suomen noin 840 000 vakituisesti asutusta vuokra-asunnosta 370 000 on ARA-vuokra-asuntoja. ARA-järjestelmän lähtökohtana on tarjota turvallisia asumisololoja kohtuullisin kustannuksin. ARA-asunnot ohjataan sosiaalisin perustein valituille asukkaille. Kohteet ovat käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia joko normaaliin vapautumisajankohtaan tai erikseen haettuun vapauttamiseen asti. ARA-asuntoja omistavat pääasiassa kunnat, muut julkisyhteisöt ja ARAn nimeämät yleishyödylliset yhteisöt.

ARA-asuntokanta on kohdannut erilaisia haasteita viimeisten vuosikymmenten aikana. Väestöltään pienentyneissä kunnissa väestön väheneminen ja sitä kautta asuntotarpeen vähentyminen on ollut merkittävä asuntojen kysyntää supistava tekijä. Tämä on luonut taloudellisia ja toiminnallisia haasteita asuntoja omistaville yhteisöille. Lisäksi ARA-asuntokanta on suurelta osin peruskorjausikäistä ja vaatisi merkittäviä korjausinvestointeja. Erityisesti väestöltään kasvaneissa kunnissa haasteena on kysynnän ja tarjonnan sopeuttaminen sekä vastaaminen asukkaiden asuntotarpeisiin. Nykyään kysyntä kohdistuu aiempaa enemmän pienempiin asuntoihin, joita asuntokannassa ei aina ole riittävästi. Kunnan asukasluvun kehitys näkyy selkeästi ARA-asuntojen nykyisessä markkinatilanteessa.

ARA-asuntoja omistavat yhteisöt ovat aktiivisesti hakenneet ratkaisuja sekä tarjontaan että kysyntään liittyviin haasteisiin. ARA-asunnoille onkin tehty laajasti hallinnollisia, toiminnallisia ja teknisiä kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä ajanjaksolla 2005–2016. Rakennustekniset kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteet vaihtelevat isompien asuntojen pilkkomisista aina kokonaisten kohteiden purkamiseen.

Yleisin syy purkaa kohde oli se, että peruskorjauksen toteutus oli liian kallista toteuttaa. Vastauksissa todettiin, että ison korjausasteen vuoksi voi olla taloudellisesti kannattavampaa purkaa vanha rakennus ja rakentaa tilalle uusi kuin toteuttaa peruskorjaus. Asukasluvultaan pienentyneillä paikkakunnilla ei välttämättä rakenneta uutta kohdetta puretun kohteen tilalle, vaan tontille mietitään kokonaan uusi käyttötarkoitus. Yksi vaihtoehto voi myös olla erityisryhmille suunnatun kohteen rakentaminen kyseiselle tontille. Hallinnollisia ja taloutta tervehdyttäviä kehittämistoimenpiteitä on tehty rahoitusjärjestelyjä kehittämällä, esimerkiksi hakemalla lainaehtoihin muutoksia tai fuusioimalla yhtiöitä.

Selvityksessä toteutettuun kyselyyn saatiin yhteensä 161 vastausta. Toiminta-alueiksi nimettiin 123 eri kuntaa. Näissä kunnissa asuu yli 75 prosenttia Suomen väestöstä. Vastanneiden yhteisöt edustivat lähes 300 000 ARA-asuntoa, mikä on lähes kaksi kolmasosaa kaikista ARA-asunnoista. Suurin vastaajaryhmä reilun 50 prosentin osuudella oli kuntien vuokrataloyhtiöt. Kunnasta ja kunnan vuokrataloyhtiöstä oli yhteisiä vastauksia 16 prosenttia. Pääasiallinen vuokra-asuntotarjonta kohdistui normaaleihin vuokra-asuntoihin,

joita oli reilu 75 prosenttia. Kaikissa vastaajaluokissa noin 70 prosenttia asunnoista oli normaaleja rajoitusten alaisia ARA-vuokra-asuntoja.

Yhteisöjen tilastointi ei kata vuosittaista seurantaan vapautuneista ARA-asunnoista, joten kyselyn tarkasteluajankohdaksi valittiin asunto-omistukset 31.12.2016. ARAn tilastojen mukaan ajanjaksolla 2005–2016 vapautui rajoituksista ajan myötä noin 70 700 asuntoa ja hakemuksella vapautettiin noin 39 400 asuntoa.

Toteutetun kyselyn perusteella:

- vastaajien omistuksessa oli vuoden 2016 lopussa 21 500 ARA-asuntoa, jotka olivat vapautuneet rajoituksista ajan myötä ja 4 400 hakemuksella vapautettua asuntoa, yhteensä 100 yhtiössä/kunnassa
- ajanjaksolla 2005–2016 vapautuneista tai vapautetuista asunnoista on myyty yhteensä 7 100, yhteensä 69 vastaajan yhtiössä/kunnassa
- vapautuneista tai vapautetuista asunnoista 328 asunnon käyttötarkoitus on muutettu palveluasumiseen, yhteensä 14 yhtiössä/kunnassa
- asuntoja on pilkottu 33 yhtiössä/kunnassa
- hissejä on jälkiasennettu 600 kappaletta, yhteensä 42 yhtiössä/kunnassa
- yhteensä 2 400 asuntoa on purettu, yhteensä 43 yhtiössä/kunnassa

Tehtyjen toimenpiteiden vaikutus sekä alueen vuokra-asuntomarkkinatilanteeseen että yhtiön taloudelliseen tilanteeseen ja käyttöasteeseen näkyy väestöltään pienentyneissä kunnissa selkeästi. Väestöltään kasvaneissa kunnissa tehdyt toimenpiteet ovat ARA-vuokra-asuntoja ja ylipäänsä vuokra-asuntomarkkinoita tarkasteltaessa niin marginaalisia, etteivät ne kokonaisvaltaisesti näy vuokra-asuntomarkkinoilla. Kohdekohtaisesti ja esimerkiksi alueen imagon kannalta toimenpiteillä kuten olemassa olevan kohteen peruskorjaamisella tai uuden kohteen rakentamisella on isompi vaikutus.

Joka neljäs vastaaja oli hyödyntänyt kehittämistoimenpiteenä kohteiden purkamista. Väestöltään kasvaneilla alueilla puretun rakennuksen tilalle rakennetaan pääsääntöisesti uusi kohde, jossa on usein aiempaa enemmän rakennusoikeutta ja paremmin kysyntää vastaavia huoneistoja. Väestöltään pienentyneissä kunnissa purku voidaan tehdä ilman, että rakennetaan uutta asuinkiinteistöä kyseiselle tontille. Purku voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin kun kohteelle ei löydy myyntiyrityksistä huolimatta ostajaa.

Lähipuosille suunniteltiin kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteinä erityisesti rajoituksista vapautusten hakemista ja purkulupien hakemista. Kasvaneissa kunnissa ajankohtaisena toimenpiteenä nähtiin myös asuntojen pilkkominen siten, että saadaan enemmän pienempiä asuntoja tarjolle. Kasvava asuntotarve johtaa myös siihen, että jatkossa rakennetaan lisää asuntoja peruskorjauksen yhteydessä.

Tulevaisuuden kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä pohdittaessa toivottiin neuvonnan lisäksi laajasti erilaisia rahoitukseen ja avustuksiin liittyviä

toimenpiteitä. Lisäksi nähtiin tarpeelliseksi vahvistaa entisestään ARAn roolia kuntien ja toimijoiden tukemisessa. Tulevaisuuden keskeiseksi haasteeksi nähtiin ikääntyvän rakennuskannan ohella kysynnän kehittymisen ennakointi, johon kaivattiin ARAlta lisää tukea ja uusia työkaluja.

8. Liitteet

Liite 1. Kyselylomake

Selvitys ARA-vuokra-asuntokannalle tehdyistä kehittämistoimenpiteistä vuosina 2005–2016

Taustatietoa vastaajille:

Puhuttaessa rajoitusten alaisista vuokra-asunnoista tarkoitetaan ARA-rahoitteisia vuokra-asuntoja, jotka ovat käyttö- ja luovutusrajoitusten sekä jatkorajoitusten alaisia.

Puhuttaessa rajoituksista vapautuneista vuokra-asunnoista tarkoitetaan ajan myötä rajoituksista vapautuneita asuntoja. Puhuttaessa rajoituksista vapautetuista vuokra-asunnoista tarkoitetaan hakemuksella rajoituksista vapautettuja asuntoja. Kummassakin tapauksessa käyttö- ja luovutusrajoitukset sekä jatkorajoitukset ovat päättyneet.

Vapaarahoitteisilla tarkoitetaan vuokra-asuntoja, jotka on rakennettu muuten kuin ARA-rahoitteisesti.

TAUSTAT JA MARKKINAT

1) Vastaajan tiedot

Yhteisö/yhteisöt:

Yhteyshenkilön nimi:

Yhteyshenkilön puhelinnumero:

2) Mitä tahoa vastauksesi edustaa?

Kunta

Kunnan vuokrataloyhtiö

Kunta + vuokrataloyhtiö (yhteinen vastaus)

Yhdistys/säätiö

Muu toimija, mikä?

3) Mikä on edustamasi tahon toiminta-alue (kunnan/kuntien nimet)?

4) Mikä on edustamasi tahon pääasiallinen vuokra-asuntotarjonta?

Normaalit vuokra-asunnot

Opiskelijoiden vuokra-asunnot

Vanhusten vuokra-asunnot

Muu, mikä?

5) Kuinka paljon edustamasi taho omisti asuntoja 31.12.2016?

Normaalien (rajoitusten alaisten) ARA-vuokra-asuntojen lkm

Ajan myötä rajoituksista vapautuneiden ARA-asuntojen lkm

Hakemuksella rajoituksista vapautettujen ARA-asuntojen lkm

Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen lkm

Erityisryhmille suunnattujen ARA-vuokra-asuntojen lkm

Erityisryhmien piiriin kuuluvat esimerkiksi vammaiset henkilöt, muistisairaat ja huonokuntoiset vanhukset, asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaiset.

6) Jos edustamasi taho omistaa erityisryhmille suunnattuja ARA-asuntoja, mitä nämä erityisryhmät ovat?

7) Mikä oli edustamasi tahon normaalien vuokra-asuntojen keskivuokra 31.12.2016? (€/m²/kk)

Vuokranmääritysrajoitusten alaiset asunnot

Rajoituksista vapautuneet/vapautetut asunnot

VAPAUTUMISET/VAPAUTTAMISET JA MYYNNIT VUOSINA 2005–2016

8) Miten vuosina 2005–2016 rajoituksista vapautuneiden/vapautettujen asuntojen vuokratasot ovat kehittyneet vapautumisen/vapauttamisen jälkeen?

Vuokrien kehitys on ollut samankaltaista kuin vuokranmääritysrajoitusten alaisilla asunnoilla

Vuokrat ovat nousseet suhteessa vuokranmääritysrajoitusten alaisiin asuntoihin

Vuokrat ovat laskeneet suhteessa vuokranmääritysrajoitusten alaisiin asuntoihin

Muulla tavoin, miten?

9) Kuinka monta vuosina 2005–2016 vapautuneista/vapautetuista asunnoista oli tyhjillään 31.12.2016?

Asuntojen lukumäärä

10) Kuinka monta vuosina 2005–2016 rajoituksista vapautuneista/vapautetuista asunnoista on muutettu palveluasumiseen?

Asuntojen lukumäärä (ennen muutosta)

Palvelutaloissa voivat asua esimerkiksi vammaiset henkilöt, muistisairaat ja huonokuntoiset vanhukset sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaiset, jotka tarvitsevat erityisryhmien palveluasuntoja/ryhmäkotia ja joilla on tarvetta tuettuun tai tehostettuun palveluasumiseen.

11) Minkä erityisryhmän/-ryhmien käyttöön nämä palvelutalot on tarkoitettu?

12) Kuinka monta vuosina 2005–2016 vapautuneista/vapautetuista asunnoista on myyty?

Rakennusten lukumäärä

Asuntojen lukumäärä

13) Kenelle asunnot on myyty (ilmoita alle asuntojen lukumäärä)?

Kunta/kuntayhtiö

Yksityinen yritys/sijoittaja

Yhdistys/säätiö

Muu taho (mikä?)

14) Miten vapautumiset/vapauttamiset/myynnit ovat vaikuttaneet toiminta-alueenne asuntomarkkinoihin ja yhtiönne talouteen (esim. rahoitusasema, tulos, käyttöasteet)?

ASUNTOKANNAN KEHITTÄMISEN JA SOPEUTTAMISEN MUUTOKSET VUOSINA 2005–2016

15) Onko suuria asuntoja pilkottu pienemmiksi?

Kyllä

Ei

16) Kuvaile millaisia asuntoja on pilkottu ja millaisia muodostettu pilkkomisten jälkeen? Kuinka monta uutta asuntoa on saatu pilkkomisten jälkeen ja mikä vaikutus pilkkomisilla on ollut käyttöasteeseen?

17) Kuinka monta hissiä on jälkiasennettu (hissien lukumäärä)?

18) Miten hissien asennus on vaikuttanut käyttöasteeseen ja vuokratasoon?

19) Onko peruskorjauksen yhteydessä rakennettu lisää asuntoja?

Kyllä

Ei

20) Miten edellä mainitut toimenpiteet (asuntojen pilkkominen, hissien jälkiasennus, peruskorjaus) ovat vaikuttaneet toiminta-alueenne asuntomarkkinoihin ja yhtiönne talouteen?

21) Mitä muita kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteitä on tehty ja miten ne ovat vaikuttaneet toiminta-alueenne asuntomarkkinoihin ja yhtiönne talouteen?

PURKAMISET VUOSINA 2005–2016

22) Olemme purkaneet ARA-kohteita vuosien 2005–2016 aikana:

Kyllä

Ei

23) Kuinka monta rakennusta on saanut vuosina 2005–2016 ARA:n myöntämän purkuluvan?

Rakennusten lukumäärä

Asuntojen lukumäärä

24) Kuinka monta rakennusta on saanut vuosina 2005–2016 ARA:n myöntämän purkuavustuksen?

Rakennusten lukumäärä

Asuntojen lukumäärä

25) Kuinka monta ARA-rakennusta on purettu vuosina 2005–2016?

Rakennusten lukumäärä

Asuntojen lukumäärä

26) Valitse kolme yleisintä tekijää, mitkä ovat vaikuttaneet purkuluvan hakemiseen?

Vuokra-asuntojen ylitarjonta alueella, kysyntää ei ole

Vuokrataloyhtiön taloudelliset vaikeudet asuntojen tyhjinä olon johdosta

Kohde vaatisi peruskorjauksen, mikä on liian kallis toteuttaa

Asunnot eivät vastaa nykyisiä vaatimuksia

Terveyshaitat tai kosteusongelmat

Asunto/rakennus tuhoutunut osittain

Muu tekijä, mikä?

27) Mitä purettujen rakennusten tilalla on? Ilmoita alle asuntojen/tonttien lukumäärä.

Uusi asuinkiinteistö rakennettu/rakenteilla ARA:n rahoituksella (asuntojen lkm)

Uusi asuinkiinteistö rakennettu/rakenteilla vapaarahoitteisesti (asuntojen lkm)

Olemme myyneet tontit (tonttien lkm)

Tontit ovat omistuksessaamme, mutta tyhjiillään (tonttien lkm)

28) Mikäli tontille on rakennettu uusi asuinkiinteistö, miten rakennusoikeus on tyypillisesti muuttunut?

Pysynyt ennallaan

Lisääntynyt merkittävästi

Lisääntynyt hieman

Vähentynyt

29) Miten purkamiset ja uudelleen rakentamiset ovat vaikuttaneet toiminta-alueenne asuntomarkkinoihin ja yhtiönne talouteen?

KEHITYS

30) Mitä haasteita ARA-vuokra-asuntokannan kehittämiseen on liittynyt vuosien 2005–2016 aikana toiminta-alueellanne tai yhtiössänne?

31) Minkälaisia ARA-vuokra-asuntokantaan liittyviä kehittämis- tai sopeuttamistoimenpiteitä olette suunnitelleet lähivuosille?

Aiomme hakea vapautusta rajoituksista

Aiomme muuttaa käyttötarkoitusta

Aiomme pilkkoa suuria asuntoja

Aiomme jälkiasennuttaa hissejä

Aiomme rakentaa lisää asuntoja peruskorjauksen yhteydessä

Aiomme hakea purkulupaa

Muuta, mitä?

32) Jos aiotte hakea vapautusta, mitä syitä tähän on?

33) Miten parantaisitte nykyisiä ARA-vuokra-asuntokantaan liittyviä toimenpiteitä (vapauttaminen, käyttötarkoitusten muutokset, purkaminen)?

34) Mitä uusia ja innovatiivisia keinoja haluaisitte ehdottaa ARA-vuokra-asuntokannan ennakoiviksi ja kokonaisvaltaisiksi kehittämis- ja sopeuttamistoimenpiteiksi?