

22.6.2006

3232/4/04, 1939/4/04, 2464/4/05, 1504/4/06 ja 1558/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

HELSINGIN HITAS-ASUNTOJEN ENIMMÄISHINTOJEN MÄÄRITTELY

1

KANTELUT

1.1

Kantelijat

- - -

1.2

Kantelukirjoitukset

1. Kantelija A (jälj. A) arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 26.11.2004 osoittamassaan kantelussa Helsingin kaupunginvaltuuston 12.11.2003 tekemää päätöstä hitas-asuntojen enimmäishintojen määräytymisperusteiden muuttamisesta. Kantelun liitteeksi laatimiinsa esimerkkikaavioihin viitaten hän katsoo, että eri aikoina valmistuneiden, aikaisemman laskentatavan mukaan enimmäishinnaltaan samanhintaisten hitas-asuntojen enimmäishinnat muuttuvat valtuuston päätöksen mukaisen uuden laskentatavan seurauksena hyvin erisuuruisiksi.

Erityisesti vuosina 1988–1990 valmistuneet asunnot jäävät enimmäishinnan hintakehityksessä jälkeen sekä niitä vanhemmista että uudemmissa hitas-asunnoista. Lähes 20 000 hitas-asunnon joukossa arviolta 800 asuntoa putoaa "loukkuun" sekä hitas-järjestelmän sisällä että suhteessa vapaiden markkinoiden asuntoihin. Tosin valtuuston päätöksen mukaisena siirtymäaikana enimmäishinta määräytyy aiemmin käytetyn laskentatavan mukaan, mikäli hinta ylittää uuden laskentatavan mukaisen hinnan. Näin käy vuosina 1988–1990 valmistuneiden asuntojen osalta. Siirtymäaika kuitenkin loppuu 28.2.2007.

A on laatinut esimerkkikaavionsa käyttämällä Helsingin kaupungin verkkosivuilla esitettyjä laskentaperusteita. Hänen käytössään ei ole ollut yksittäisiä yhtiöitä koskevia täsmällisiä tietoja muutoin kuin nykyisen ja aiemmin omistamansa asunnon osalta, joten kaaviot perustuvat pääosin kuviteltuihin esimerkkitapauksiin. Hänen käsityksensä mukaan hitas-asunnoista kuitenkin löytyy vastaavankaltaisia tapauksia. Esimerkkitapauksissaan hän kuvaa laskentaperusteiden muutoksen vaikutusta helmi-maaliskuun vaihteessa 2004 jättäen tietoisesti ottamatta huomioon siirtymäaikana tehtävän korjauksen, koska se tulee poistumaan 1.3.2007. Tältä osin hän huomauttaa, että siirtymäajan jälkeenkin uudistuksen aiheuttamat asuntojen keskinäiset suhteelliset erot tulevat säilymään.

A:n tarkoituksena on esimerkkikaavioillaan havainnollistaa erityisesti sitä, kuinka merkittäviä keskinäisiä muutoksia eri vuosina valmistuneiden hitas-asuntojen enimmäishintoihin uusien laskentaperusteiden vaikutuksesta aiheutuu. A:n mukaan uudistus vaikuttaa siten, että helmikuussa 2004 enimmäishinnaltaan 100 000 euron asuntojen enimmäishinta uusien laskentaperusteiden mukaan äärimmillään joko putoaa alle 85 000 euroon tai kohoaa reilusti yli 168 000 euroon valmistumisvuodesta riippuen (A:n esimerkkitapauksissa käyttämät markkamäärät on tässä muutettu likimäärin vastaaviksi euromääriksi).

Laskentatavan muutoksesta aiheutuvat asuntojen enimmäishintojen hintaerot ovat hänen mukaansa niin suuria, että hän pitää kaupunginvaltuuston päätöstä kohtuuttomana. Hänen mielestään päätös merkitsee sitä, että hitas-järjestelmän piiriin kuuluvia kuntalaisia ei kohdella yhdenvertaisesti.

Hän arvostelee päätöstä myös perustuslaissa tarkoitetun omaisuuden suojan kannalta. Useimmille asunto on suurin elämänaikainen sijoitus ja ainoa merkittävä omaisuus. Kaupunginvaltuuston päätöksen johdosta mm. hänen asuntonsa vaihtoarvo vähenee ratkaisevasti.

2. Kantelija B (jälj. B) arvostelee 15.7.2004 päivätyssä kantelussaan hitas-asuntojen enimmäishintojen uutta laskentatapaa. Kantelun mukaan esimerkiksi vuonna 1989 rakennettujen hitas-asuntojen arvo alenee, kun niihin sovelletaan uutta laskentatapaa 1.3.2007 lukien. A:n mukaan uudella laskentatavalla saatetaan hitas-asuntojen omistajat eriarvoiseen asemaan, kun edellä mainittujen asuntojen arvo tulee laskemaan nykyisestä tasosta ja muiden asuntojen hinnat puolestaan jatkavat nousuaan. Hänen mielestään viranomaisella ei ole oikeutta tehdä tällaista päätöstä, joka alentaa yksityishenkilöiden omaisuuden arvoa.

3. Kantelija C (jälj. C) arvostelee 24.8.2005 päivätyssä kantelussa hitas-asuntojen hintojen määrittelyä. Hänen mielestään hinnat määritellään sattumanvaraisin perustein ja tuntematta riittävästi päätösten vaikutuksia. Hän katsoo, että hinnanmäärityserusteiden vuoksi hänellä ei ole mahdollisuutta vaihtaa vuonna 1989 ostetusta asunnosta isompaan asuntoon, koska sekä vapaarahoitteisten että hitas-asuntojen hinnat ovat "karanneet". Hän toivoo oikeusasiamiehen vaikuttavan asiaan siten, että hitas-järjestelmästä poistetaan tämältyypiset epäkohdat tai että koko hitas-järjestelmä lakkautetaan.

4. Kantelija As Oy D (jälj. As Oy D) arvostelee 30.9.2005 päivätyssä kirjelmässään Helsingin kaupunginvaltuuston 12.11.2003 tekemällä päätöksellä 1.3.2004 käyttöön otettua hitas-hintojen määrittelyperusteiden muutosta, jonka mukaan enimmäishinta lasketaan markkinahintaindeksin perusteella. Kantelun mukaan markkinahintaindeksiin siirtyminen nosti useimpien hitas-asuntojen enimmäishintaa. Kuitenkin vuosina 1988–1990 valmistuneiden asuntojen hintaan uudistus vaikutti siten, että hinta nousi muina vuosina valmistuneisiin asuntoihin verrattuna hyvin vähän (tai jopa laski siirtymäkauden jälkeen eräiden asuntojen osalta).

Hitas-uudistusta on perusteltu sillä, että hitas-asuntojen vaihtoarvo eli reaaliarvo on romahtanut markkinahintojen nousun myötä. Kantelun mukaan hitas-asuntojen ostajat ovat kuitenkin asuntoja ostaessaan hyväksyneet

yhtiöjärjestyksiin kirjatun järjestelmän. Näin ollen hitas-asuntojen ostajien tiedossa on ollut, että vaihtoarvo säilyy ainakin suhteessa niihin noin 18 000 asuntoon, jotka kuuluvat hitas-järjestelmään. Nyt järjestelmä on kantelun mukaan kuitenkin muuttunut siten, että se olennaisesti heikentää vuosina 1988–1990 valmistuneiden hitas-asuntojen vaihtoarvoa. Näiden asuntojen osalta vaihtoarvo ei ole säilynyt enää edes hitas-markkinoilla. Uudistus on johtanut kohtuuttoman suuriin eroihin hitas-asuntojen enimmäismyyntihinnoissa.

Kantelussaan As Oy D katsoo, että yhtiön osakkaiden mahdollisuudet vaihtaa asuntoa esimerkiksi Pikku-Huopalahden alueella tai vastaavalla alueella ovat uudistuksen myötä huomattavasti supistuneet

Kantelun mukaan uusi laskutapa perustuu ensisijaisesti siihen etuun, jonka hitas-ostajat ovat eri suhdanteiden aikoina saaneet. Vuosina 1988–1990 markkinahinnat olivat korkeat ja samalla myös hitas-hintojen ja markkinahintojen erotus (ts. etu) oli suurempi kuin esimerkiksi vuosina 1993–1995. Jälkimmäisenä kautena hitas-asuntoja ostettiin edellisiä vuosia halvemmin, mutta etu oli pienempi. Jälkimmäisen kauden enimmäismyyntihinnot ovat siten nyt huomattavasti korkeammat. Kantelun mukaan tällainen etuun ja markkinasuhdanteisiin perustuva myyntihinnojen muutos ei kuitenkaan ole ollut alkuperäisten hitas-asuntojen ostajien tiedossa asuntoja ostettaessa.

Uusi etuun perustuva tapa laskea enimmäishinta johtaa siihen, että suuri osa asunnoista voidaan myydä markkinahinnalla. Tällöin vaikutukset edellä tarkoitettusta edusta eivät hinnassa lainkaan näy, ja käytännössä hitas-sääntely on näiden asuntojen osalta purettu.

Toisaalta on pienehkö määrä asuntoja, joiden uuden laskelman mukainen enimmäishinta jää alemmaksi kuin vanhan järjestelmän ns. hitas-luovutushintaindeksillä laskettu hinta. Kantelun mukaan Helsingin kaupunginhallitus pohti (tuolloin kantelun tekemisen aikaan) korjauksia laskutapaan. Korjaus koski vain edellä mainittuja asuntoja, joiden enimmäishinta laskisi. Valmisteilla olevalla korjauksella myös näiden asuntojen osalta puututtaisiin edellä tarkoitettuun etuun. Kun korjauksiin täysin perustellusti päätetään ryhtyä, niitä ei kantelijan mielestä voida tehdä yksipuolisesti vain yhden pienehkön ryhmän osalta vaan korjausten tulisi koskea kaikkia hitas-asuntoja.

5. Myös kantelijat E ja F (jälj. E ja F) ovat 3.6.2004 päivätyssä kantelussaan arvostelleet hitas-asuntojen enimmäishintojen laskentaperusteita koskevaa uudistusta, jossa ryhdytään käyttämään markkinahintaindeksiä. Kantelusta lähemmin ilmenevillä perusteilla hekin ovat katsoneet, että uudistuksella on kohtuuttomia vaikutuksia vuosina 1988–1990 valmistuneiden hitas-yhtiöiden osakkaille.

E ja F ovat sittemmin 17.3.2006 peruuttaneet kantelunsa.

Helsingin kaupunginhallitus on antanut E:n ja F:n kantelun johdosta lausunnon 6.9.2004, johon on liitetty kaupungin asuntolautakunnan lausunto 10.8.2004. E ja F ovat antaneet lausuntojen johdosta vastineensa 4.10.2004.

B:n kantelun johdosta ei sen saavuttua pyydetty erikseen lausuntoa tai selvitystä kaupungin viranomaisilta, koska kyseisessä kantelussa arvosteltiin hitas-enimmäishintauudistusta vastaavilla perusteilla kuin E:n ja F:n kantelussa.

Kaupunginhallitus on antanut A:n kantelun johdosta lausunnon 29.3.2005, johon on liitetty kaupungin asuntolautakunnan lausunto 1.3.2005, oikeuspalveluyksikön lausunto 7.3.2005 ja tietokeskuksen lausunto 8.3.2005.

A on antanut lausuntojen johdosta 14.7.2005 päivätyn vastineen. Hän on sen jälkeen vielä täydentänyt kanteluaan 3.10.2005 ja 20.10.2005 päivätyillä lisäkirjeillä.

Pyysin Helsingin kaupunginhallitukselta 4.11.2005 päivätyllä kirjeellä lisäselvitystä kantelujen kohteena olevan kaupunginvaltuuston päätöksen (12.11.2003) valmistelua koskevista seikoista. Samalla varasin kaupunginhallitukselle tilaisuuden antaa lausuntonsa A:n antaman vastineen ja lisäkirjeiden, E:n ja F:n antaman vastineen, B:n ja C:n kantelujen sekä As Oy D:n kirjelmän johdosta. Varasin kaupunginhallitukselle mahdollisuuden muutoinkin esittää täydentävän lausuntonsa kaiken asiassa siihen mennessä kertyneen asiakirja-aineiston johdosta.

Tämän johdosta Helsingin kaupunginhallitus antoi 23.1.2006 päivätyn lisäselvityksen, johon oli liitetty kaupungin asuntolautakunnan lausunto 7.12.2005, kaupungin tietokeskuksen lausunto 15.12.2005 ja kaupunginkanslian oikeuspalvelujen lausunto 15.12.2005.

E:lle ja F:lle, B:lle, A:lle ja C:lle on varattu tilaisuus antaa vastineensa kaupunginhallituksen lisäselvityksestä ja siihen liitetyistä lausunnoista.

Tuossa vaiheessa E ja F ovat kirjeellään 17.3.2006 peruuttaneet kantelunsa. Koska samasta hitas-asuntojen enimmäishinnoittelun perusteita koskevasta asiasta on tehty muitakin kanteluja (A ym.), kanteluissa tarkoitetun asian tutkimista on sen jälkeen jatkettu E:n ja F:n tekemän kantelun peruutuksesta huolimatta.

Vastineensa ovat antaneet C (12.4.2006) ja A (21.4.2006).

As Oy D:n kirjelmä, joka aluksi liitettiin asiakirjoihin A:n kanteluun liittyvänä kirjelmänä, on yhtiön edustajan pyynnöstä kirjattu 5.5.2006 käsiteltäväksi kanteluasiana.

3

HITAS-JÄRJESTELMÄSTÄ JA ENIMMÄISHINTAPERUSTEIDEN MUUTTAMISESTA

3.1

Yleistä

Hitas-järjestelmä on Helsingin kaupungissa käytössä oleva asuntojen hinta- ja laatutason sääntelyjärjestelmä, jolla säännellään kaupungin vuokratonteille rakennettavien asunto-osakeyhtiöiden asuntojen laatua ja hintaa. Järjestelmän peruseräkkeet ilmenevät mm. asiakirjoissa olevasta selvityksestä "Selvitys Hitas-järjestelmän toiminnasta ja muutostarpeista 11.12.2001", Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asuntoasiainosasto, Hitas-järjestelmän kehittämistyöryhmä (selvitys on ollut kaupunginvaltuuston 12.11.2003 tekemää hitas-hintauudistus päätöstä koskevan esityslistan liitteenä).

Hitas-järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1978. Järjestelmän tarkoituksena on tarjota kohtuuhintaisia uusia ja vanhoja omistusasuntoja. Tavoitteena on muun muassa, että "asuntojen hinnat ovat oikeassa suhteessa niiden laatuun ja vastaavat niiden todellisia rakennuskustannuksia, jotta kaupungin tontinluovutukseen sisältyvä taloudellinen etu kohdistuisi asukkaille eikä asuntojen tuottajille" (em. selvitys s. 4). Lisäksi on pidetty tärkeänä, että "hintasääntö tely kohdistuu myös vanhoihin asuntoihin, jotta hitas-asunnon kustannusvalvonnasta ja maapohjan arvosta johtuva hintaetu ei tule pelkästään hitas-asunnon ensiostajan hyväksi" (s. 5).

Hitas-järjestelmässä kaupunki asettaa rakennettaville asunnoille laatuvaatimuksia ja määrää myyntihinnat rakennuskustannusten perusteella siten, että asunnontuottajat saavat kohtuullisen katteen. Hitas-menettelyä koskevat määräykset otetaan tontinvuokrasopimukseen.

Hintasääntely koskee sekä uusien että käytettyjen hitas-asuntojen kauppoja. Hitas-asuntoyhtiön yhtiöjärjestyksessä on lunastuslauseke, jonka mukaan kaupungilla on oikeus lunastaa myytävät asunnot kaupanteon jälkeen yhtiöjärjestyksessä määritellyllä tavalla laskettavalla hinnalla. Hitas-järjestelmään kuuluvan asunnon kauppahinnan tulee olla enintään hitas-enimmäishintalaskelman suuruinen. Toisaalta kaupunki on päättänyt myös ns. rajahinnasta (saadun tiedon mukaan tällä hetkellä 1300 euroa/neliö), jolla omistaja voi myydä asuntonsa, vaikka sen enimmäishintalaskelman mukainen hinta olisi rajahintaa alempi. Kaupunki ei pääsääntöisesti käytä lunastusoikeuttaan, jos asunto myydään luonnolliselle henkilölle kauppahinnalla, joka on korkeintaan mainitun enimmäishinnan tai rajahinnan suuruinen.

Alkuvaiheessa asunnon jälleenmyyntihinta laskettiin hitas-yhtiöiden yhtiöjärjestykseen perustuvalla rakennuskustannusindeksin mukaisella laskentatavalla. Sen mukaan rakennuksen alkuperäistä hankinta-arvoa tarkistetaan tekemällä hankinta-arvoon rakennuskustannusindeksin muutosta vastaava korjaus rakennuksen valmistumisesta laskentahetkeen asti.

Sittemmin järjestelmää muutettiin vuoden 1989 alusta lukien siten, että jälleenmyyntihinnan laskennassa käytetään myös ns. hitas-luovutushintaindeksiä, joka on yhdistelmä asuntojen myyntihintaindeksistä (30 % painoarvolla) ja rakennuskustannusindeksistä (70 % painoarvolla). Tämän laskentatavan mukaan asunnon hankinta-arvoon tehdään mainitun yhdistelmäindeksin muutosta vastaava korjaus asunnon ensimmäisen kaupan ajankohdasta laskentahetkeen asti.

Todettakoon tässä yhteydessä, että 1.3.1991 voimaan tullutta lakia yhtiöjärjestykseen perustuvasta kunnan lunastusoikeudesta ja osakkeiden enimmäishinnoista (235/1991) ei Helsingin kaupungilta saadun tiedon mukaan sovelleta Helsingin kaupungissa sijaitseviin hitas-asuntoihin, koska kaupunki on lain siirtymäsäännöksessä annetun mahdollisuuden mukaisesti näin päättänyt.

3.2

Kaupunginvaltuuston päätös 12.11.2003

Helsingin kaupunginvaltuusto päätti 12.11.2003 (§ 244) muuttaa hitas-asuntojen jälleenympymynnissä sovellettavien enimmäishintojen laskentaperusteita seuraavasti:

- 1) Hitas-asuntojen enimmäishinnat lasketaan kahdella tavalla. Yhtiöjärjestyksen mukainen hinta lasketaan aina. Toinen laskentatapa perustuu myös yhtiöjärjestyksen mukaiseen laskentatapaan, mutta rakennuskustannusindeksin sijasta rakennuksen arvontarkistus suoritetaan käyttämällä kertoimena Helsingin alueen asuntojen markkinahintaindeksiä. (Lisäksi päätöksen tässä kohdassa määriteltiin, miltä osin ja miten rakennuksen peruserannusten ja -korjausten sekä huoneistokohtaisten parannusten arvo otetaan laskennassa huomioon.)
- 2) Kohdassa 1 mainittuja laskentasääntöjä sovelletaan uusiin hitas-taloihin, jotka valmistuvat uusien hintaperusteiden voimaantulon jälkeen.
- 3) Aiemmin valmistuneisiin taloihin sovelletaan hintoja koskevan päätöksen jälkeen kolmen vuoden ajan kaikkia aiemmin voimassa olleita hintalaskentaperusteita sekä kohdassa 1 mainittua asuntojen markkinahintaindeksiin perustuvaa laskentatapaa. Tämän siirtymäkauden jälkeen sovelletaan kaikkien hitas-asuntojen enimmäishintojen laskennassa ainoastaan kohdassa 1 mainittuja laskentasääntöjä.
- 4) Siirtymäkauden aikana vaihtoehtoisista hitas-enimmäishinnan laskentaperusteista käytetään kulloinkin sitä, joka johtaa korkeimpaan hintaan.
- 5) Asuntolautakunnan tulee antaa päätös uusien hintaperusteiden voimaantulosta, kun tarvittavat muutokset hitas-enimmäishintojen laskentaa suorittaviin atk-järjestelmiin on tehty ja annetaan tarkemmat ohjeet uudistusten voimaantulosta ja soveltamisesta hitas-yhtiöille kehotuksin huolehtia niiden tiedottamisesta asukkaille.
- 6) Kiinteistöviraston tulee hitas-asuntoja lunastaessaan käyttää edellä mainittujen laskentasääntöjen mukaista enimmäishintaa lunastushintana.

Asiakirjoista ilmenee, että edellä tarkoitettu uusien laskentaperusteiden voimaantulo tapahtui 1.3.2004.

Valtuuston 12.11.2003 tekemän päätöksen mukaisen laskentatavan peruseriaate on siis se, että asunnon hankinta-arvoon tehdään asuntojen markkinahintaindeksin muutosta vastaava korjaus asunnon valmistumisesta laskentahetkeen asti.

KANTELUASIASSA ANNETTUJEN LAUSUNTOJEN JA VASTINEIDEN SISÄLLÖSTÄ

4.1

Kaupunginhallituksen lausunto 29.3.2005

Helsingin kaupunginhallituksen ja kaupungin asuntolautakunnan kannanotot kanteluissa esitettyihin näkökohtiin ilmenevät A:n kanteluun annetuista lausunnoista ja selvityksistä, koska A:n kanteluun verrattuna muissa edellä mainituissa kanteluissa ei ole esitetty sellaisia hitas-hintauudistusta arvostelevia näkökohtia, jotka eivät keskeisiltä osiltaan sisältyisi myös A:n esittämään arvosteluun.

Kaupunginhallitus viittaa ensinnäkin asiassa annettuun asuntolautakunnan lausuntoon (1.3.2005). Asuntolautakunta on lausunnossaan todennut hitas-järjestelmän tavoitteista mm. seuraavan. Hitas-järjestelmä on perustettu helpottamaan yksityisten henkilöiden ja lähinnä nuorten sekä keski- ja pienituloisten omistusasuntojen hankintaa Helsingissä, jossa omistusasuntojen hinnat ovat selvästi muuta maata korkeampia. Järjestelmä perustuu siihen, että uusia asuntoja tuotettaessa kaupunki hyväksyy rakennustyön suunnitelmat ja kustannukset ja rakennuttajan saama kate määrätään kohtuulliseksi korvaukseksi rakennuttamisen aiheuttamasta työstä ja kustannuksista. Myyntivoitto ei ole riippuvainen suhdannetilanteesta ja kunkin hetkisestä kysynnästä ja tarjonnasta Helsingin asuntomarkkinoilla. Asunnon ensimmäiseen myyntihintaan sisältyvä rakennusvaiheen markkinatilanteesta johtuva rahallinen etu on tarkoitus siirtää asuntoja edelleen myytäessä myös uusille ostajille kaupungin harjoittaman jälleenmyyntihintojen määrittelyn ja kauppojen valvonnan kautta.

Asuntolautakunnan mukaan asiaa valmisteltaessa hankittiin Tilastokeskukselta lausunto eri indeksien soveltuvuudesta hitas-asuntojen enimmäishintojen laskemiseen. Asuntolautakunta katsoo, että Tilastokeskuksen ja kaupungin omien indekseihin perehtyneiden asiantuntijoiden mukaan johdonmukaisin ja hitas-asukkaita oikeudenmukaisimmin kohteleva indeksi tähän tarkoitukseen on vanhojen asuntojen hintaindeksi eli asuntojen markkinahintaindeksi. Asuntolautakunnan mukaan myös yksittäiset hitas-asukkaat ja hitas-asukkaiden yhdistys ovat vaatineet 1980-luvun alusta lukien tähän indeksiin siirtymistä, kun asuntojen hintojen voimakkaasti noustessa Helsingissä kävi ilmi, että rakennuskustannusindeksi ei pitkän ajan kuluessa nosta hitas-asunnon arvoa vapaasti hinnoiteltavien asuntojen suhteessa.

Kaupunginhallitus toteaa lausunnossaan, että ostaessaan hitas-asunnon asukas hyväksyy samalla yhtiöjärjestyksen, sen määräykset kaupungin oikeudesta lunastaa huoneisto ja laskentakaavan, jolla huoneiston enimmäishinta määräytyy. Alun perin on noudatettu yhtiöjärjestyksen laskentakaavaa määriteltäessä asunnon enimmäismyyntihintaa. Sitten kaupunki on ilmoittanut, että huoneiston arvo voidaan laskea myös toisella perusteella, ns. hitas-yhdistelmäindeksillä, mutta siten, että asukkaan huoneistosta saama enimmäishinta määräytyy korkeamman hinnan tuottavan laskentamallin mukaisesti. Kaupunki on ottanut käyttöön 1.3.2004 myös markkinahintaindeksin. Enimmäishintaa laskettaessa sovelletaan 1.3.2007

lukien enää yhtiöjärjestyksen mukaista indeksiä ja markkinahintaindeksiä kuitenkin siten, että enimmäishinta lasketaan sen kaavan mukaan, joka tuottaa asunnolle korkeamman arvon.

Kaupunginhallitus katsoo, että kaupungin menettely ei riko perustuslaissa tarkoitettua omaisuuden suojaa. Asunnon arvo on edelleen vähintään yhtiöjärjestyksen laskentamallin mukainen. Kaupunki on sitoutunut ainoastaan yhtiöjärjestyksen määräyksiin, jotka ovat tulleet myös ostajien tietoon asunnon oston yhteydessä. Yhdistelmäindeksi ei ole tullut kaupunkia sitovaksi, koska sen soveltaminen ei ole perustunut sopimukseen eikä muuhunkaan sitoumukseen. Kaupunginhallituksen mukaan kaupunki on voinut yksipuolisesti päättää, että yhdistelmäindeksistä luovutaan siirtymäajan jälkeen ilman, että se olisi oikeudettomasti puuttunut kantelijan omaisuuden arvoon.

Väitteen, jonka mukaan kantelijaa ei ole kohdeltu yhdenvertaisesti verrattuna muihin hitas-asunnon omistajiin, kaupunginhallitus kiistää ja toteaa, että uuden indeksin käyttönotolla on pyritty nimenomaan hitas-asukkaiden tasapuoliseen ja yhdenvertaiseen kohteluun. Kaupunginhallituksen mukaan kaikkia samassa asemassa olevia eli hitas-asunnon omistajia kohdellaan samalla tavalla, kun kaikkien asunnon enimmäisarvo määräytyy samalla tavalla tilastotietojen mukaan.

Kaupunginhallituksen mukaan hitas-asunnon omistajan näkökulmasta on keskeistä, että asunto säilyttää arvonsa. Toiseksi on tärkeää, että asunnon omistaja voi vaihtaa asuntoa, kun perheen elämäntilanne ja talous sitä edellyttävät. Koska hitas-asunnot muodostavat suhteellisen pienen osan asuntokannasta, asunnon vaihto edellyttää usein vaihtoa hitas-asuntojen ja sääntelemättömien asuntojen välillä. Kaupunginhallitus katsoo, että parhaat edellytykset tällaiselle liikkuvuudelle syntyvät, jos hitas-asuntojen hinnat vaihtelevat samaan tahtiin sääntelemättömien asuntojen kanssa. Tämä toteutuu automaattisesti, kun hitas-asuntojen jälleenmyyntihinnat sidotaan Helsingin vanhojen asuntojen hintaindeksiin. Silloin hitas-asunto on aina suunnilleen samassa suhteessa halvempi kuin samanlaatuinen sääntelemätön asunto suhdannetilanteesta riippumatta.

Kaupunginhallituksen mukaan A:n kantelussa ei ole numeerisia laskelmia graafisten esitysten taustalla, joten niiden oikeellisuutta ei kaupunginhallituksen mielestä pääse tarkistamaan.

Kaupunginhallitus katsoo lausunnossaan, että asuntojen hintaindeksin käyttöön ottaminen enimmäishintojen laskemisessa 1.3.2004 lukien toteuttaa pääsääntöisesti hyvin ne tarpeet ja tavoitteet, jotka hitas-järjestelmälle alun perin asetettiin.

Kaupunginhallitus toteaa kuitenkin, että asuntolautakunnan selvityksen mukaan poikkeuksellisen asuntomarkkinatilanteen aikana vuosina 1988–1990 valmistuneiden hitas-asuntojen osalta saattaa syntyä siirtymäkauden päätyttyä maaliskuussa 2007 tilanne, jossa näiden asuntojen enimmäishinnat markkinahintaindeksillä laskettaessa useissa tapauksissa jäisivät alemmiksi kuin vanhan järjestelmän mukaisesti hitas-luovutushintaindeksillä laskettaessa.

Kaupunginhallituksen mukaan tämä tilanne saattaa syntyä noin 800 asunnon kohdalla. Kaupunginhallituksen mukaan asialla on merkitystä ainoastaan, jos asuntojen markkinahinta ylittää hitas-enimmäishinnan. Asuntolautakunnan arvion mukaan näin voi käydä useilla alueilla. Asuntolautakunnan mielestä olisi tarpeellista muuttaa valtuuston 12.11.2003 tekemää päätöstä siten, että asuntojen jälleenmyyntihinnat lasketaan markkinahintaindeksin lisäksi hitas-luovutushintaindeksillä 1.3.2007 jälkeenkin.

Kaupunginhallitus ilmoittaa lausunnossaan, että se on kehottanut asuntolautakuntaa tekemään 15.9.2005 mennessä kaupunginhallitukselle sellaisen esityksen, että hitas-asunnon enimmäishinta ei alene siirtymäkauden jälkeen 1.3.2007 laskentaperusteisiin 12.11.2003 tehtyjen muutosten johdosta.

4.2

A:n vastine 14.7.2005

A korostaa kaupungin lausuntoon antamassaan vastineessa, että hänen kantelunsa perustuu samassa asemassa olevien kuntalaisten eriarvoiseen kohteluun, ei niinkään siihen, että asunnon hinta laskee. Käyttöön otetulla laskentatavalla vaihtoarvo putoaa kohtuuttomasti, erityisesti järjestelmän sisällä.

A:n mukaan kaupungin lausunnossa ei ole yritettykään kumota hänen kaavioissaan esittämänsä lopputulosta, johon uusi laskentaperuste johtaa. Käytetyt laskentasäännöt ovat kaupungin itsensä laatimia ja laskentaan tarvittavat tiedot on annettu kaavioiden yhteydessä. A:n mukaan kaupunki ei ole osoittanut hänen laskelmiaan virheellisiksi.

Sen johdosta, että kaupunki A:n laatiessa vastinettaan oli valmistelemaan päätöstä, jonka mukaan vanhan indeksin (hitas-yhdistelmäindeksi) käyttöä jatkettaisiin siirtymäajan jälkeenkin, A toteaa, että se ei poista eriarvoisuutta. Sikäli kuin asuntojen hinnat suhdannetilanteesta riippuen nousevat kauttaaltaan vanhan hinnan yläpuolelle, suhteettoman suuret enimmäishintaerot alkavat vaikuttaa täysimääräisenä. Suhdannetilanteesta riippuen uusi laskentatapa saattaa koskea kaikkia. Tällöin ehdotettu laskentatavan korjaus ei tuo mitään helpotusta tilanteeseen.

A tähdentää vaihtoarvon merkitystä vaihdettaessa asuntoa paremmin tarvetta vastaavaan asuntoon. Tämän vaihtosuhteen uusi laskentatapa romahduttaa hänen ja monen muun hitas-asukkaan osalta niin, että sekä vapaiden markkinoiden että hitas-markkinoiden asunnot ovat ulottumattomissa. Se, että hinnanmääritys perustuu tilastotietoihin, ei merkitse yhdenvertaisuutta. Asuntomarkkinoilla esiintyneet rajut suhdanneheilahtelut tuottavat hyvin epätasaisen lopputuloksen.

Lisäksi uudistuksessa tehty muutos indeksin määräytymisajankohdasta tekee siitä A:n mukaan entistäkin epätasaisemman. Uudessa laskentajärjestelmässä asianomaisen indeksin muutosta vastaava korjaus lasketaan asunnon valmistumishetkestä lukien, vanhan järjestelmän mukaan korjaus lasketaan kaupantekohetkestä. Uuden laskentajärjestelmän mukainen indeksitarkistuksen alkamisajankohta on hänen asuntonsa osalta puolitoista

vuotta myöhempi kuin vanhassa järjestelmässä, jolloin rakennusajan 45 %:n suuruinen asuntojen hintojen nousu jätetään kokonaan ottamatta huomioon.

A:n mukaan hitas-asunnon omistajana hän on luottanut siihen, että järjestelmän sisällä hintasuhteet pysyvät kutakuinkin muuttumattomina. Tämä luottamus on syntynyt pitkän ajan kuluessa. Hän vetoaa luottamuksensuojaan.

A:n mielestä kaupunki ei ole osoittanut riittävää huolellisuutta asunnon "perushinnan" määrittelyssä. Jos se määritetään alhaiseksi, se ei tule tässä järjestelmässä korjautumaan koskaan. Hän pitää laskentatavan muutoksesta johtuvia suuria hinnanmuutoksia kohtuuttomina.

Lisäkirjeessään 3.10.2005 A katsoo, että asuntolautakunnan syyskuussa 2005 tekemä ehdotus enimmäishintojen alenemisen estävästä laskentajärjestelmän tarkistamisesta ei merkittävästi korjaa hinnoittelua tasavertaisempaan suuntaan. Esimerkiksi syyskuun 2005 tilanteessa vuosina 1988–1990 valmistuneiden, aiemman järjestelmän mukaan enimmäishinnaltaan 100 000 euron asuntojen hinnat pysyvät edelleen 100 000 eurossa, mutta eräiden muina aikoina valmistuneiden asuntojen enimmäishinnat nousevat jopa yli 168 000 euroon.

Lisäkirjeessään A kiinnittää huomiota myös siihen, että edellä tarkoitettussa, asuntolautakunnan syyskuussa 2005 tekemässä tarkistusehdotuksessa mainitaan sellaisia asuntoja, joiden enimmäishinta laskisi siirtymäkauden jälkeen, olevan 3000–5000. Kuitenkin kantelun johdosta annetussa kaupungin vastineessa oli aiemmin mainittu niitä olevan noin 800. A:n mukaan kaupungilta on vaikea saada hitas-asioista täsmällistä ja ristiriidatonta tietoa.

Lisäkirjeessään 20.10.2005 A toteaa mm., että aiemmin asunnon vaihto hitas-järjestelmän sisällä on ollut täysin mahdollinen tietyissä suhdannetilanteissa, samoin vaihto vapaille markkinoille. Uudistuksen jälkeen minkäänlaiset suhdannevaihtelut eivät tule helpottamaan asunnon vaihtoa. Hitas-asuntojen joukossa pieni osa jää lopullisesti hitas-loukkuun.

4.3

Kaupunginhallituksen lisäselvitys 23.1.2006

Kaupunginhallitus on lisäselvityksessään ensinnäkin todennut kaupunginvaltuuston tehneen asuntolautakunnan valmistelun pohjalta ja kaupunginhallituksen ehdotuksesta 14.12.2005 (§ 289) päätöksen, jolla hitas-järjestelmää vielä tarkistettiin siten, että hitas-asuntojen enimmäishinnat eivät alene laskentaperusteisiin valtuuston päätöksellä 12.11.2003 tehtyjen muutosten johdosta sen jälkeenkään kun siirtymäkausi päättyy 28.2.2007. Kaupunginhallituksen mukaan päätös on tehty "kanteluissa esiintuodun siirtymävaiheen jälkeisen ongelman ratkaisemiseksi". Päätöksellä muutettiin laskentaperusteita seuraavasti:

Hitas-luovutushintaindeksin mukaista enimmäishinnan laskentatapaa käytetään 28.2.2007 asti hitas-asunnoille, jotka ovat valmistuneet ennen 1.1.2005.

Niissä tapauksissa, joissa hitas-asunnon korkein enimmäishinta 28.2.2007 muodostuu hitas-luovutushintaindeksin mukaisella laskentatavalla, kyseisen

huoneiston enimmäishinta tarkistetaan 1.3.2007 alkaen seuraavia laskentasääntöjä noudattaen:

1) Hitas-asunnon enimmäishinta lasketaan käyttäen perusteena yhtiöjärjestyksen mukaista rakennuskustannusindeksiin perustuvaa laskentatapaa ja kaupunginvaltuuston 12.11.2003 päättämää vanhojen asuntojen markkinahintaindeksiin perustuvaa laskentatapaa.

2) Helmikuun 2007 lopun tilanteessa tehdään huoneistokohtainen enimmäishintavertailu hitas-luovutushintaindeksin ja markkinahintaindeksin mukaisilla laskentatavoilla.

3) Mikäli laskenta osoittaa 28.2.2007, että hitas-luovutushintaindeksin mukainen laskentatapa tuottaa huoneistolle korkeamman hinnan kuin asuntojen markkinahintaindeksin mukainen laskentatapa, tämä erotus lisätään markkinahintaindeksillä laskettuun hintaan. Erotus on kyseiselle huoneistolle kuuluva kiinteä lisä, joka lisätään huoneiston hintaan. Huoneistokohtaista lisää tarkistetaan 1.3.2007 alkaen markkinahintaindeksillä enimmäishinnan laskentapäivään asti.

Siltä osin kuin olin lisäselvityspyynnössä pyytänyt kaupunginhallitukselta selvitystä, selvitetiinkö kaupunginvaltuuston 12.11.2003 tekemää päätöstä valmisteltaessa päätöksen vaikutuksia mm. eri aikoina valmistuneiden hitas-asuntojen enimmäishintojen keskinäisten erojen ja niiden muuttumisen sekä omistajien tasapuolisen kohtelun kannalta, kaupunginhallitus on todennut seuraavan. Kaupunginvaltuuston päätöksen pohjana oli kaupunginhallituksen esityksen lisäksi hitas-järjestelmän kehittämistyöryhmän selvitys hitas-järjestelmän toiminnasta ja muutostarpeista 11.12.2001, Tilastokeskuksen lausunto hitas-järjestelmän kehittämisestä, Helsingin kaupungin tietokeskuksen selvitys 30.9.2002 hitas-indeksien rakenteesta ja vertailusta, indeksien tilastollista vertailua, laskennallisia hitas-vertailuhintoja eri alueilla ja eri aikaan valmistuneissa kohteissa, asuntojen hintaindeksin vertailua eri kalleusalueilla sekä lyhyt selvitys voimassa olevien ja ehdotettujen hitas-indeksien rakenteesta. Edellä mainitut asiakirjat olivat kaupunginhallituksen esityksen liitteenä.

Kaupunginhallituksen mukaan hitas-järjestelmän lähtökohtana on alun perin ollut se, että hitas-asuntojen ensimmäiset myyntihinnat perustuvat asuntojen tuotantokustannuksiin ja että asuntojen myöhemmissä luovutuksissa enimmäishintoja tarkistetaan yhdenmukaisilla arvo määräytyskertoimilla. Tästä lähtökohdasta käsin mikään indeksijärjestelmä ei voi kohdella tasapuolisesti eri ajankohtina ja erityisesti nousu- ja laskukausina valmistuneita asuntoja, koska asuntojen tuotantokustannukset vaihtelevat eri aikoina. Kaupunginhallituksen mukaan tämä tosiasia on todettu myös hitas-työryhmän selvityksessä ja se oli tiedossa hitas-päätöstä tehtäessä.

Kaupunginhallitus huomauttaa myös, että indekseillä ei läheskään aina lasketa hitas-asuntojen kauppahintoja, vaan niiden avulla rajoitetaan asuntojen hintapyyntöjä. Näin ollen hitas-asuntojen keskinäisiä hintaeroja ei voida tarkastella vertailemalla pelkästään enimmäishintoja. Asuntojen todellinen myyntihinta voi olla huomattavastikin alhaisempi kuin hitas-järjestelmän mukainen enimmäishinta.

Kaupunginhallitus toteaa, että suhdanteiden vaihtelut vaikuttavat rakentamisen kustannuksiin. 1980-luvun lopulla oli korkeasuhdanne, ja tuolloin valmistuneiden asuntojen hinnat nousivat aiemmin ja myöhemmin valmistuneiden hitas-asuntojen hintoja korkeammiksi. 1990-luvun alun matalasuhdanne laskee asuntojen hintoja voimakkaasti, ja myös hitas-asuntojen hinnat alkoivat jyrkästi laskea. Kaupunginhallituksen mukaan se, että hitas-asuntojen enimmäishintojen laskentaperusteita on vuosien varrella lisätty (hitas-luovutushintaindeksi ja markkinahintaindeksi), on ollut osittain seurausta yksittäisten hitas-asunnon omistajien ja Hitas-asukkaat ry:n aktiivisesta toiminnasta ja vaatimuksista jälleenmyyntihintojen nostamiseksi heidän asunnonvaihtomahdollisuuksiensa parantamiseksi. Kaupunginhallituksen mukaan on erityisesti painotettu tarvetta nostaa halvimpien hitas-asuntojen hintatasoa.

Kun hitas-asuntoja on valmistunut sekä lasku- että noususuhdanteen aikana ja käytössä on useampia eri indekseihin perustuvia enimmäishinnan laskentatapoja, on kaupunginhallituksen mukaan selvää, että eri indeksit vaikuttavat eri tavoin eri aikoina valmistuneiden asuntojen enimmäishintoihin. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan on ilmeistä, että mikään laskennallinen menettely ei voi tuottaa kaikkia hitas-asunnon omistajia tyydyttävää enimmäishintaa.

4.4

A:n vastine 21.4.2006 ja C:n vastine 12.4.2006

A kiinnittää vastineessaan 21.4.2006 huomiota kaupungin perusteluun, jonka mukaan keskinäisiä hintaeroja ei voida tarkastella vertailemalla pelkästään enimmäishintoja, ja toteaa, että osa asunnoista myydään alle enimmäishintojen. A:n mukaan melkoinen osa asunnoista on siten käytännössä vapautettu sääntelystä ja lisäksi pysyvästi, koska hinta seuraa markkinahintoja. Alempihintaiset pysyvät säännöstelyssä aina.

A toteaa myös jo aiemmassa vastineessaan esittäneensä selvityksen siitä, ettei valtuuston 14.12.2005 tekemä päätös juurikaan korjaa heikoimpaan asemaan pudonneiden tilannetta. Kun asuntojen hinnat ovat tuostakin ajankohdasta nousseet, tulee korjaava muutos olemaan aikaisempaakin merkityksettömämpi. Enimmäishintojen merkittävät keskinäiset erot säilyvät korjauksesta huolimatta, ja tulevat uuden laskentatavan vuoksi säilymään jatkossakin. Uusi laskentamenetelmä ei sisällä minkäänlaista korjaavaa elementtiä.

A:n mukaan hitas-hinta on määritelty yhtiöjärjestyksessä. Hänen käsityksensä mukaan on olemassa paljonkin laskentakaavoja, joilla hinnoittelua sen pohjalta korjattaisiin tasapuolisemmin kautta linjan, muuttelematta keskinäisiä suhteita.

A huomauttaa myös, että käyttöön otetun laskentavaihtoehdon osalta olisi tullut tehdä huolellisempi koelaskenta.

C toteaa vastineessaan 12.4.2006, että ostaessaan vapaarahoitteisen hitas-asunnon vuonna 1989 hän oletti järjestelmän pystyvän takaamaan sen, että hän voi vastaisuudessa vaihtaa asuntonsa suurempaan asuntoon ilman suuria ongelmia. Nyt on osoittautunut, että markkinahintojen karkaamisen ja

epätasapuolisen hitas-laskentatavan vuoksi hän ei voi vaihtaa asuntoaan sen paremmin markkinahintaiseen asuntoon kuin hitas-asuntoonkaan. C:n mielestä tämä hitas-järjestelmän epäkohta tulee muuttaa alkuperäisten suunnitelmien mukaan niin, ettei järjestelmässä esiinny väliinputoajia miltei osin. Jollei hitas-järjestelmää kyetä toteuttamaan ilman eriarvoisuutta, on järjestelmä hänen mielestään poistettava käytöstä, koska sillä ei hänen mukaansa ole edes ollut toivottua, Helsingin kaupungin asuntojen hintojen nousua jarruttavaa vaikutusta.

5 RATKAISU

5.1 Kaupungin menettelyn arviointi

Helsingin kaupunginvaltuuston 12.11.2003 tekemällä päätöksellä muutettiin hitas-asuntojen enimmäishintojen laskentaperiaatteita siten, että yhtiöjärjestyksen mukaisen laskentatavan vaihtoehtona käytetyn hitas-yhdistelmäindeksiin perustuvan laskentatavan sijaan otettiin käyttöön markkinahintaindeksiin perustuva laskentatapa. Päätöksen mukaan siirtymäkauna 28.2.2007 saakka voidaan käyttää myös aiempaa hitas-yhdistelmäindeksin mukaista laskutapa.

Valtuuston päätöksen tultua voimaan (1.3.2004) on käytettävissä olevista laskutavoista nimenomaan markkinahintaindeksin mukainen laskutapa tuottanut valtaosassa hitas-asunnoista korkeimman enimmäishinnan, joka myös siirtymäkauden jälkeen näyttäisi näiden asuntojen osalta olevan korkeampi kuin aiempaan yhdistelmäindeksiin perustuva hinta.

Tietty osa asunnoista on sellaisia, joiden enimmäishinta valtuuston 12.11.2003 tekemän päätöksen mukaisesti olisi siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti laskenut yhdistelmäindeksin mukaiseen hintaan verrattuna. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kaupunki on aluksi arvioinut tällaisia asuntoja olevan noin 800, sittemmin luvun on arvioitu olevan 3000–5000.

Tämän kanteluasian vireillä ollessa on kaupunginvaltuuston päätöksellä 14.12.2005 tarkistettu aiemman valtuuston päätöksen (12.11.2003) mukaisia laskentaperusteita siten, että mainitunlaista enimmäishintojen alenemista siirtymäkauden päätyttyä ei tapahdu.

Kun hitas-järjestelmä on aikanaan otettu Helsingin kaupungissa käyttöön, sen yhtenä keskeisenä tarkoituksena on ollut säännellä järjestelmän piiriin kuuluvien, sekä uutena että käytettynä myytävien asuntojen hintoja siten, että tarjolla olisi kohtuuhintaisia uusia ja vanhoja omistusasuntoja.

Ennen kanteluissa tarkoitettua muutosta järjestelmä on ollut sellainen, että hitas-asuntojen enimmäishintojen muutokset eivät seuranneet yhdenmukaisesti vapaiden markkinoiden asuntojen hinnanmuutoksia.

Hitas-asuntojen hinnanlaskentaperusteita kehittäessään kaupungin tavoitteena on nähdäkseni ollut yhtäältä säilyttää järjestelmä sellaisena, että se toteuttaa alkuperäistä tavoitettaan tarjota kohtuuhintaisia asuntoja. Kun

hitas-asuntoja kuitenkin on rajallinen määrä, asunnonvaihtotilanteita ajatellen kaupunki on toisaalta pyrkinyt myös huolehtimaan siitä, että vaihtaminen hitas-asunnosta vapaiden markkinoiden asuntoon ei muutu taloudellisesti kohtuuttoman vaikeaksi.

Enimmäishintojen laskentaperusteita muutettiin valtuuston päätöksellä 12.11.2003 siten, että muutoksen tultua voimaan hitas-asuntojen enimmäishinnat seuraavat Helsingin käytettyjen asuntojen markkinahintaindeksiä. Tällöin tietyn hitas-asunnon enimmäishinta verrattuna vapaiden markkinoiden tyypillisiin hintoihin pysyy suhteellisesti muuttumattomana, ja enimmäishinnat seuraavat asuntomarkkinoilla esiintyviä suhdannevaihteluita.

Tämä enimmäishintaperusteiden muutos on toisaalta johtanut suuriin eroihin sellaisten eri aikoina valmistuneiden asuntojen enimmäishinnoissa, jotka aiemman hitas-yhdistelmäindeksiin perustuvan laskutavan mukaan olivat enimmäishinnaltaan samanhintaisia. A on kanteluaan varten laatinut tätä koskevia kaavioita ja laskelmia, joita kaupungin toimielinten antamien lausuntojen ja selvitysten perusteella ei ole nähdäkseeni osoitettu virheellisiksi. Vaikka ne eivät yksityiskohdissaan mahdollisesti kuvaisikaan uudistuksen vaikutuksia täsmällisesti, likimääräisinä tai suuntaa-antavinakin niiden perusteella voidaan käsitykseni mukaan tehdä johtopäätöksiä uudistuksen vaikutuksista ja merkityksestä hitas-asuntoyhtiöiden osakkaiden kannalta.

A:n esittämien, helmi–maaliskuun 2004 tilannetta kuvaavien kaavioiden valossa uudistus näyttäisi johtaneen esimerkiksi siihen, että eri aikoina valmistuneista, ennen uudistuksen voimaantuloa noudatetun yhdistelmäindeksiin perustuvan laskutavan mukaan enimmäishinnaltaan noin 100 000 euron asunnoista merkittävän osan eli lähinnä 1979–1981 ja 1992–1996 valmistuneiden asuntojen enimmäishinnat ovat (kaavion mukaan) kohonneet valtaosin yli 142 000 euroon, ja näistä eräiden 1979 ja 1992–1993 valmistuneiden jopa yli 168 000 euroon. Sen sijaan vuosina 1988–1990 valmistuneista, yhdistelmäindeksiin perustuvan laskutavan mukaan noin 100 000 euron asunnoista suuri osa olisi (kaavion mukaan) laskenut enimmäishinnaltaan alle mainitun 100 000 euron. Vaikka siirtymäkausi ja kaupunginvaltuuston 14.12.2005 tekemä tarkistus ovat taanneet sen, että enimmäishinta ei ole laskenut tai laske, uudistus on joka tapauksessa aiheuttanut kaavion mukaan näiden eri aikoina valmistuneiden asuntojen enimmäishintoihin erittäin suuria hintaeroja aiemmin noudatettuun laskutapaan verrattuna.

Todellisten asuntokauppatilanteiden kannalta on luonnollisesti huomattava, että niissä tapauksissa, joissa enimmäishinta mahdollisesti kohoaa alueen tai lähiympäristön markkinahintojen yläpuolelle, todellinen myyntihinnan ero esimerkiksi 1988–1990 valmistuneisiin asuntoihin verrattuna ei käytännössä ole kaaviossa esitettyjen suurimpien lukuarvojen suuruinen. Laskelma on muutoinkin teoreettinen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tähän yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös tulee ottaa huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa ja julkisen vallan käytössä.

Hallinnollisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon myös hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen harkintavaltaa rajoittavina perusteina. Ennen 1.1.2004 voimaan tullutta hallintolakia hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden noudattaminen on perustunut lähinnä oikeuskirjallisuuteen ja oikeuskäytäntöön. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu muun muassa yhdenvertaisuuden eli tasapuolisen kohtelun periaate. Nykyään hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on muun muassa kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Hitas-enimmäishiintoja koskeva kaupunginvaltuuston päätös 12.11.2003 on tehty ennen hallintolain voimaantuloa. Valtuuston sittemmin 14.12.2005 tekemä päätös uuden laskentajärjestelmän tarkistamisesta on tehty ja valmisteltu hallintolain voimassa ollessa.

Keskeinen kysymys harkittaessa sitä, onko eri aikoina valmistuneiden hitas-yhtiöiden osakkaita kohdeltu enimmäishintauudistusta koskevassa ratkaisussa ja sen tarkistuksessa yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti, on käsitykseni mukaan se, voidaanko uudistuksesta johtuvien merkittävien enimmäishintojen erojen tueksi esittää asialliset ja perustellut syyt. Erityisesti on tässä tapauksessa aiheellista arvioida sitä, mitkä ovat ne perustelut, joiden nojalla mahdollisesti voidaan pitää hyväksyttävänä lopputuloksena, että tietty osa hitas-osakkaista joutuu asuntoa myydessään tyytymään enimmäishintaan, joka on sama tai vain hieman suurempi kuin aiemman laskutavan mukainen enimmäishinta, kun taas vastaavanlaisen muutamia vuosia aiemmin tai myöhemmin valmistuneen asunnon uuden laskentajärjestelmän mukainen enimmäishinta voi olla jopa kymmeniä prosentteja suurempi. Perusteiden tulisi olla myös riittävän painavia siihen nähden, mitä käytännön hankaluuksia erityisesti 1988–1990 valmistuneiden hitas-asuntojen osakkaille näyttäisi aiheutuvan siitä, että heidän asuntonsa vaihtoarvo suhteessa merkittävään osaan muita hitas-asuntoja näyttää alentuneen.

Esimerkiksi kaupungin esittämää perustelua, että kaikkia samassa asemassa olevia eli hitas-asunnon omistajia kohdellaan samalla tavalla, kun kaikkien asunnon enimmäisarvo määräytyy samalla tavalla tilastotietojen mukaan ei mielestäni voida käyttää asianmukaisena syynä merkittävien keskinäisten hintaerojen oikeuttamisperusteena. Tämän näkökohdan osalta ei merkitystä ole myöskään sillä, että laskentamenetelmä on suhteellisen selkeä ja yksinkertainen ja että Tilastokeskuksen ylläpitämää asuntojen hintaindeksiä pidetään tietopohjaltaan luotettavana.

Käsitykseni mukaan on tässä yhteydessä sen sijaan syytä tarkastella sitä kysymystä, voitaisiinko uudistuksesta johtuvia merkittäviä hintaeroja ajatella puollettavan sillä muun muassa asuntolautakunnan lausunnossaan 1.3.2005 esittämällä perusteella, että hitas-asunnon ensimmäiseen myyntihintaan sisältyvä rakennusvaiheen markkinatilanteesta johtuva rahallinen etu on tarkoitus siirtää asuntoja edelleen myytäessä myös uusille ostajille kaupungin harjoittaman jälleenmyyntihintojen määrittelyn ja kauppojen valvonnan kautta. Lausunnossaan asuntolautakunta katsoi, että hitas-järjestelmän tarkoituksena kuuluu tavoite, että sen piiriin kuuluvien asuntojen alkuperäiseen hintaan sisältynyt taloudellinen etu asunnon ensimmäiselle ostajalle siirtyy

mahdollisimman tarkkaan saman suuruisena myös myöhemmille asunnon ostajille, toteutuu nyt tehtyjen päätösten jälkeen aiempaa paremmin.

Hitas-järjestelmän sääntelyvaikutuksen vuoksi asunto on siten aikanaan myyty ensimmäiselle omistajalle hinnasta, jonka katsotaan olleen alempi kuin se hinta, jonka vastaavaan paikkaan rakennettu sääntelemätön markkinahintainen uusi asunto olisi maksanut. Hintaedun katsotaan johtuvan mm. siitä, että hitas-järjestelmässä kaupunki on rajoittanut valmistuneen asunnon ensimmäisen kaupan myyntihintaa määräämällä myyntihinnat rakennuskustannusten perusteella siten, että asunnontuottajat saavat kohtuullisen katteen. Kaupunki pitää tärkeänä, että "hintasääntely kohdistuu myös vanhoihin asuntoihin, jotta hitas-asunnon kustannusvalvonnasta ja maapohjan arvosta johtuva hintaetu ei tule pelkästään hitas-asunnon ensiostajan hyväksi" (edellä s. 5 mainittu kaupungin hitas-kehittämistyöryhmän selvitys, s. 5).

Totean, että vastaavasti myyjän näkökulmasta voitaisiin katsoa olevan kysymys siitä, että hitas-enimmäishinnan tarkoituksena olisi asettaa raja hänen hintapyynnölleen "leikkaamalla" siitä hitas-järjestelmästä johtuva hintaetu, joka sillä tavoin siirtyisi ostajalle.

Peruseriaate laskettaessa tietyn hitas-asunnon tämänhetkinen enimmäishinta 1.3.2004 käyttöön otetulla markkinahintaindeksiin perustuvalla laskentamenetelmällä on yksinkertaistetusti kuvattuna se, että asunnon alkuperäinen velaton hankinta-arvo eli ensimmäisen omistajan aikanaan rakennuttajalle maksama hinta kerrotaan tällä hetkellä voimassa olevan markkinahintaindeksin pisteluvun ja asunnon valmistumisajankohtana voimassa olleen markkinahintaindeksin pisteluvun suhteella. Näin ollen asunnon hitas-enimmäishinta on sidottu Helsingin alueen asuntojen markkinahintaindeksiin siten, että nykyhetken enimmäishintaa laskettaessa asunnon valmistumisajan hankinta-arvoon tehdään asuntojen markkinahintaindeksin muutosta vastaava korjaus asunnon valmistumisesta nykyhetkeen asti.

Hitas-hintaedun siirtymisen näkökulmasta on syytä pohtia, toimiiko järjestelmä siten, että kun hitas-asunnon enimmäishinta sidotaan nyt toteutetulla tavalla Helsingin alueen asuntojen markkinahintaindeksiin, tämänhetkisen enimmäishinnan voitaisiin katsoa olevan samassa suhteessa nykyistä markkinahintaa alempi kuin asunnosta valmistumisvaiheessa rakennuttajalle maksetun hinnan katsotaan olleen tuonaikaista markkinahintaa halvempi. Toisin sanoen, jos hitas-asunnon ensimmäisen ostajan rakennuttajalle maksaman hinnan selvitetään olleen aikanaan esimerkiksi 20 % halvempi kuin sellaisen sääntelemättömän asunnon, joka olisi tuolloin rakennettu samaan paikkaan, tämän ajattelutavan mukaan katsottaisiin, että laskentamenetelmä toimii tarkoitetulla tavalla, jos se tuottaisi hitas-asunnon tämänhetkiseksi enimmäishinnaksi hinnan, joka on 20 % alempi kuin samaan paikkaan aikanaan rakennetun sääntelemättömän asunnon hinta nyt olisi.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että kaupunginvaltuuston päätöksessä 12.11.2003 tarkoitetun asian valmisteluvaiheessa Tilastokeskus on lausunnossaan (14.8.2002) mm. todennut, että taloudellisen edun siirtymisen turvaamiseksi tulisi pystyä määrittelemään tämän edun eli markkinahinnan ja alkuperäisen myyntihinnan erotuksen määrä jo rakennusvaiheessa. Toisaalta

Tilastokeskus näyttää tähän liittyen lausunnossaan katsovan myös, että riittävän hyvä lopputulos taloudellisen edun siirtymisen suhteen saavutettaisiin kytkemällä jälleenluovutushinta Helsingin asuntojen hintaindeksiin (eli markkinahintaindeksiin). Tämän johdosta kaupungin tietokeskus on valmisteluvaiheessa selvityksessään (30.9.2002) kuitenkin todennut, että voimakkaasti vaihtelevan hintaindeksin oloissa näin ei kuitenkaan aina käy.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella katson, että on epävarmaa, toteuttaisiko uusi laskentajärjestelmä käytännössä yksittäisiin asunnonmyyntitilanteisiin sovellettuna edellä tarkoitettua hitas-hintaedun siirtymiseen liittyvää hintapyynnön rajoitusta johdonmukaisesti ja tasapuolisesti. Tämä johtuu muun muassa siitä, että asiakirjoista ilmenevien tietojen perusteella on mielestäni epäselvää, onko tietyn yksittäisen, esimerkiksi 15–20 vuotta vanhan hitas-asunnon alkuperäiseen hankinta-arvoon liittyvä hintaetu yksiselitteisesti määriteltävissä ja luotettavasti laskettavissa tai edes hyväksyttävällä tarkkuudella arvioitavissa.

Käsitykseni mukaan on myös todennäköistä, että tietyissä suhdannetilanteissa ennen nyt tarkoitettua enimmäishinta uudistusta jo tehdyissä, hitas-yhdistelmäindeksin mukaiseen enimmäishintaan perustuneissa käytettyjen asuntojen kaupoissa taloudellinen etu ei välttämättä ole siirtynytkään läheskään järjestelmän perusajatusta vastaavassa määrässä asunnon silloiselle ostajalle. Näin on voinut nähdäkseni käydä tapauksissa, joissa nopeasti ja voimakkaasti nousseiden markkinahintojen aikaan 1988–1990 valmistunut, tuolloisiin markkinahintoihin verrattuna mahdollisesti selvästikin halvempi hitas-asunto on jo myyty edelleen 1990-luvun alkupuolen laskusuhdanteen aikaan. Myyjä on saattanut saada asuntonsa myydyksi enimmäishinnalla, joka ei ehkä ole ollut kovinkaan paljon silloisia markkinahintoja alempi. Vastaavasti silloinen ostaja ei välttämättä ole saanut hintoihin suhteutettuna läheskään alkuperäistä hitas-hintaetua vastaavaa etua.

Kun tällainen ostaja sittemmin myy hitas-asuntonsa uuden laskentajärjestelmän voimassa ollessa, asunnon valmistumisajankohdan indeksitilanteeseen perustuva laskentajärjestelmä nähdäkseni olettaa asuntoon sisältyvän sellaista hintaetua, jota kyseinen omistaja ei tosiasiallisesti ole mahdollisesti saanutkaan. Erityisesti tällainen asunnonomistaja saattaa kokea uuden laskentajärjestelmän rajoittavan hänen hintapyyntöään varsin epätasapuolisesti suhteessa moniin muihin hitas-asunnon omistajiin.

Lisäksi, vaikka uusi laskentamenetelmä mahdollisesti tuottaisikin yksittäisiin eri aikoina valmistuneisiin hitas-asuntoihin sovellettuna kaikissa tapauksissa todellisen hintaedun siirtymisen kannalta matemaattisesti riittävän hyvän lopputuloksen, katson, että merkittävien asuntomäärien osalta sen johdosta tapahtuneet suuret, eräiltä osin jopa kymmenien prosenttien suuruiset keskinäiset muutokset aiemman yhdistelmäindeksin mukaisiin enimmäishintoihin verrattuna ovat yhdenvertaisuusperiaatteen ja tasapuolisen kohtelun vaatimusten kannalta siinäkin tapauksessa ongelmallisia.

Pidän uutta järjestelmää tässä suhteessa ongelmallisena seuraavasta syystä. Uusi laskentamenetelmä näyttää olevan omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa erityisesti vuosina 1988–1990 valmistuneiden asuntojen enimmäishinnat

järjestelmällisesti jäävät alemmiksi kuin useimpina muina vuosina valmistuneiden asuntojen enimmäishinnat. Näiden asuntojen määrä on koko hitas-asuntomäärään verrattuna sillä tavoin suhteellisen pieni, että enimmäishintauudistuksen voidaan katsoa vähentävän näiden asuntojen omistajien mahdollisuuksia vaihtaa asuntoaan hitas-järjestelmään kuuluvien asuntojen joukossa. Samalla laskentatavan muutos näyttää toisaalta lukuisten muiden hitas-asuntojen osalta merkitsevän sitä, että niiden enimmäishinta on noussut markkinahintaan tai sitä korkeammaksi, jolloin hitas-sääntely on näiden asuntojen osalta käytännössä lakannut.

A:n esittämien perustelujen valossa näyttää myös siltä, että eri aikoina valmistuneiden hitas-asuntojen enimmäishintoihin syntyneet, osin varsin merkittävät erot aiempiin yhdistelmäindeksin mukaisiin hintoihin nähden eivät myöskään tasoitu ajan kuluessa suhdanteiden muuttuessa. Yksittäisissä tapauksissa myös se seikka, että uuden laskentajärjestelmän mukainen indeksivertailun alkuajankohta määritellään toisella tavalla kuin aiemmassa yhdistelmäindeksin mukaisessa järjestelmässä, saattaa johtaa laskennassa sellaiseen lopputulokseen, että alkuajankohdan määrittelyperiaatteen muuttumisen koetaan pahentavan uudistuksesta johtuvaa epäkohtaa.

5.2

Lopputulos ja toimenpiteet

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella asiassa ei ole ilmennyt, että hitas-enimmäishintojen laskentajärjestelmään valtuuston päätöksellä 12.11.2003 tehty muutos, etenkin siihen 14.12.2005 tehty tarkistus huomioon ottaen olisi luonteeltaan tai vaikutuksiltaan sellainen, että sen olisi katsottava olevan ristiriidassa perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan kanssa. Ostaessaan hitas-asunnon, jota koskevaan yhtiöjärjestykseen alun perin sisältyy edellä tarkoitetut hitas-määräykset ja jonka enimmäishinta toisaalta on kaupungin sittemmin tekemän päätöksen mukaisesti (vuodesta 1989 lähtien) määräytynyt myös hitas-yhdistelmäindeksin mukaisesti, asunnon ostajan on käsitykseni mukaan tullut varautua muun muassa siihen, että asunnon enimmäishinta sitä edelleen myytäessä on selvästi markkinahintaa alempi.

Minulla ei ole myöskään syytä epäillä, etteikö Helsingin kaupunki valmistellessaan hitas-enimmäishintojen laskentajärjestelmän muutosta olisi pyrkinyt kohtelevaan hitas-asukkaita riittävän tasapuolisesti. Ymmärrän, että kaikkia hitas-asukkaita asiaan liittyvistä eri näkökulmista yksiselitteisesti ehdottoman tasapuolisesti kohtelevaa, kohtuullisen yksinkertaista laskentajärjestelmää ei liene mahdollista luoda.

Valtuuston 14.12.2005 laskentajärjestelmään tekemä korjaus ja tässä kanteluasiassa esiintuodut, järjestelmässä edelleenkin olevat epäkohdat kuitenkin osoittavat, että valtuuston päätöksessä 12.11.2003 tarkoitetun muutoksen vaikutuksia eri hitas-asuntojen enimmäishintoihin olisi osakkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta ollut perusteltua ennen päätöksen tekemistä selvittää vieläkin tarkemmin.

Edellä kohdassa 5.1 esittämäni näkökohdat huomioon ottaen pidän uutta hitas-enimmäishintojen laskentajärjestelmää, valtuuston siihen 14.12.2005 tekemän tarkistuksen jälkeenkin, perustuslain 6 §:n 1 momentista ilmenevän

yhdenvertaisuusperiaatteen ja hallinnossa noudatettavan tasapuolisen kohtelun periaatteen kannalta varsin ongelmallisena. Käsitykseni mukaan asiassa tulisi vielä etsiä sellaista ratkaisua, joka turvaisi nyt tehtyjä päätöksiä paremmin eri aikoina ja erityisesti vuosina 1988–1990 valmistuneiden hitas-asuntojen omistajien yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun enimmäishintoja määriteltäessä.

Saatan tämän käsitykseni Helsingin kaupungin kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja asuntolautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Helsingin kaupunginhallitukselle.

Esitän, että Helsingin kaupunki ottaisi harkittavaksi, miten hitas-enimmäishintojen määrittämistä koskevaa järjestelmää voitaisiin vielä kehittää edellä tarkoitettujen epäkohtien korjaamiseksi.

Pyydän Helsingin kaupunginhallitusta 31.5.2007 mennessä ilmoittamaan minulle, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni mahdollisesti on antanut aihetta.

- - -