



TUTKIMUSKATSAUKSIA 3–2021

Kohtuuhintaisen asumisen puutteellinen määrittely johtaa kapea-alaiseen tulkintaan tavoitteista ja ratkaisukeinoista

Kohtuuhintaisen asumisen edistäminen on ongelmallista, koska sen määrittely on epämääräistä. Se puolestaan vaikeuttaa moniulotteisen ilmiön poliittista ohjausta ja toteutumisen seuranta. Ratkaisu olisi asuntopolitiikan aseman vahvistaminen sekä tavoitteiden ja sisältöjen selkiyttäminen sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Tämä tukisi myös asuntopoliittisen päätöksenteon ja toteutuksen ennustettavuutta. Kaupungit voivat edistää kohtuuhintaisen asumisen tavoitteita myös panostamalla läpinäkyvyyden ja yhteistyön lisäämiseen niin asuntomarkkinatoimijoiden kanssa kuin omissa organisaatioissaan.

SUOSITUKSET

Määrittele asuntopolitiikan tavoitteet selkeästi ja perustele valintasi.

Kerro miten mittaat ja seuraat kohtuuhintaisen asumien toteutumista.

Suunnittele asuntopolitiikkaa pitkäjänteisesti ja läpinäkyvästi.

Varmista, että kaupungin asuntopolitiikan tavoitteiden toteuttaminen on selkeästi koordinoitua ja vuorovaikutteista.

Turun kaupungille suosittelemme asuntopolitiikkaa koordinoivan yksikön perustamista.

KIRJOITTAJAT

Jarkko Rasinkangas¹,
Elina Sutela¹, Jutta Juvenius²

¹ Turun yliopisto, sosiaalitieteiden laitos,

² Helsingin yliopisto, sosiologian tiedenäla

AINEISTO JA METODIT

Asiakirja- ja politiikkadokumentit sekä asiantuntijahaastattelut, sisällönanalyysi

TEEMAT

Asumisen hinta, asuntopolitiikka, kaupunkien vertailu, sosiaalinen asuntotuotanto

HALUATKO TIETÄÄ...

Mitä kohtuuhintaisella asumisella tarkoitetaan? **(s.2)**

Miten sosiaalisen asuntotuotannon kritiikkiin vastataan? **(s.3)**

Miksi asuntomarkkinatoimijoiden keskinäisen luottamuksen rakentaminen on tärkeää? **(s.4)**

Millaisia eroja asuntopolitiikan asemassa on Helsingissä, Tampereella ja Turussa? **(s.5)**

Asuntotuotannon lisääminen on tärkeä, mutta ei yksin riittävä keino edistää kohtuuhintaisuutta

Asuntotuotannon lisääminen on tutkimuksemme mukaan Suomen asuntopoliittikan vallitseva keino edistää asumisen kohtuuhintaisuutta. Tutkimukseen haastattelut viranhaltijat arvioivat sen olevan keskeisin keino hillitä asuntojen hintojen nousua. Tuotantotavoitteita onkin nostettu suurimmissa kaupungeissa ja asuntotuotannon määrä kasvoi voimakkaasti etenkin 2010-luvun loppupuoliskolla. Haastateltavat toivat esille, että yleistyneellä asuntosijoittamisella sekä talouden nousukaudella on ollut selkeä myötävaikutus, mutta kaupunkien organisaatiot ovat myös systemaattisesti pyrkineet parantamaan asuntotuotannon edellytyksiä. Tähän on lukeutunut muun muassa maankäytön tehostamista, prosessien sujuvoittamista, työvoiman rekrytoimista ja organisaatiouudistuksia. Kaupunkien ja valtion investointien rooli infrastruktuuriin, liikenteeseen ja palveluihin tuotiin myös esille tärkeänä asuntotuotannon lisäämisen edellytyksenä. Keskeisessä asemassa ovat olleet Valtion ja suurten kaupunkiseutujen väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) -sopimukset, jotka ovat investointikannustimien ohessa ohjanneet suunnittelua aiempaa vuorovaikutteisemmin kaupunkiseudulla.

Haastattelemamme viranhaltijat korostivat sosiaalisen asuntotuotannon ja tuotantotukien sekä asuntokannan laatua ohjaavan sääntelyn keskeisyyttä kohtuuhintaisen asumisen tarjonnassa. Tätä perusteltiin toisaalta asukkaiden yhdenvertaisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta sekä toisaalta sillä, että markkinoiden tasapainotilan saavuttaminen on hidas tie asumisen hintatason hillitsemiseen. Sääntelyn piirissä olevan asuntotuotannon vuokra perustuu voittoa tavoittelemattomaan omakustannusperiaatteeseen, ja on siksi loppukäyttäjälle varmempi tie kohtuullisempiin asumiskustannuksiin. Kaikissa kaupungeissa ARA-sääntelyn piirissä olevan vuokra-asuntokannan neliövuokrat ovat pysytelleet markkinavuokria matalammalla tasolla. Ero on suurin Helsingissä.

Myös tutkimuskirjallisuudessa kohtuuhintaisuuden edistäminen ymmärretään moniulotteisena kysymyksenä, jolle on vaikea antaa yksiselitteisiä toimenpidevaihtoehtoja. Siten yksin asuntotuotannon lisäämiseen keskittyminen on yksinkertaistava ja kapea-alainen lähestymistapa asiaan. Asuntojen rakentaminen ei itsessään huomioi asuntotuotannon jakautumista eri väestöryhmien asumistarpeiden kannalta. Esimerkiksi oletus niin sanotusta asuntojen suodattumisesta (*engl. filtering, trickle down*), korkeatuloisilta pienempituloisille asuntojen vaihdosta seuraavien muuttoketjujen myötä, on kansainvälisten tutkimusten mukaan epävarmaa.

Sosiaaliseen asuntotuotantoon kohdistuvaa kritiikkiä ei pidetä osuvana

Päätöksenteon avoimuuden kannalta on tärkeää keskustella siitä, millaisten arvojen ohjaamana asuntojärjestelmää kehitetään, ja millaisia lieveilmiöitä valitun mallin ohessa ollaan valmiita sietämään. Yhteiskunnan tukemaa asuntotuotantoa on kritisoitu muun muassa epäoikeudenmukaisuudesta ja tehottomuudesta, koska asuntojen rajallisen määrän myötä tuki kohdentuu vain harvoille korkeiden asumiskustannusten rasittamista asunnon tarvitsijoista. Lisäksi on puhuttu niin sanotusta lukkiutumisvaikutuksesta, jolla tarkoitetaan jäämistä asumaan tuettuun kantaan, vaikka asukkaiden talou-

Hallintamuotoihin rinnastaminen antaa ymmärtää, että asumisen kohtuuhintaisuuden kysymys koskisi vain tietyn asuntokannan asukkaita, ja siinä sekoittuvat keino ja tavoite.

dellinen tilanne parantuisi, jolloin joku vielä enemmän tuettua asuntoa tarvitseva jää vaille sitä.

Haastattelemiemme vuokraloyhtiöiden edustajien mukaan heidän asukkaansa pyrkivät aktiivisesti parantamaan omaa elämän- ja asumistilannettaan, eikä sosiaalinen asuminen ole asukkaille itseisarvo. Esimerkiksi lapsiperheiden osalta asumisoikeusasuminen on suosittu välivaihe, johon siirtyminen vaatii vähemmän pääomaa kuin omistusasuminen, joka on kuitenkin useimpien tavoite, yhteiskunnallisten arvostusten mukaisesti. Haastateltavat tyrmäsivät käytännön kokemusten perusteella väitteet lukkiutumisvaikutuksen laajuudesta. Näkemystä tukevat myös Helsingin kaupungin vuokra-asuntoja koskevat poikkileikkaustilastot asukkaiden taloudellisesta tilanteesta.

Sosiaalisen asuntotuotannon toimijat oikeuttavat järjestelmän olemassaolon vetoamalla myös muihin toimintaa ohjaavien periaatteisiin, kuten kodin pysyvyyden turvaamiseen ja sosiaalisen kansalaisuuden eli yhteiskunnallisen osallisuuden vahvistamiseen. Sosiaalisen asuntotuotannon käytänteet tukevat esimerkiksi työllistymistä mahdollistamalla asumisen kohtuullisella etäisyydellä työpaikalta, minkä lisäksi pysyvät vuokrasopimukset ehkäisevät työelämän kannustusloukkuja. Sosiaalisen vuokra-asumisen yhteisöjen toteuttama asumisneuvonta estää vuokrasopimusten irtisanomista ja sosiaalisten ongelmien kasautumista, joten sillä on olennainen merkitys myös asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä. Kaupunkien yhtiöiden periaatteisiin kuuluu lisäksi laaja-alainen aluekehittämisvastuu, jolla pyritään hillitsemään alueellista eriytymistä.

Kaupungeissa haetaan tasapainoa rakentamisen sääntelyn ja asiakaspalvelun välillä

Yksi asumisen hintaan liittyvä jatkuvaluonteinen kiistanaihe on sääntely. Meikin tunnistimme aineistosta ilmiön, jota asuntopolitiikan tutkimuksessa on kutsuttu syytösten kehäksi: rakennusala syyttää kaavoitusta ja rakennusmääräyksiä joustamattomiksi ja siten kustannuksia nostaviksi, sääntelyä valvovat viranomaiset puolestaan rakentajia ylihinnottelusta ja alhaisen laadun tuottamisesta ilman riittävää sääntelyä. Kaupunkien näkökulmasta suhde sääntelyn ja asuntotuotannon lisäämisen tavoitteiden välillä on jännitteinen. Toisaalta haastattelut viranhaltijat puolustivat sääntelyä, niin asumisen laadun ja kaupungin poliittisten tavoitteiden kuin rakennusalan kilpailun edistämiseksi. Toisaalta he toivat myös esille roolinsa asuntotuotannon lisäämisen edellytysten rakentajina, johon liittyy muun muassa asiakaspalveluasenne rakennusliikkeiden suuntaan sekä kaupungin edellyttämän sääntelyn itsekriittinen arviointi. Sopivan tasapainon löytäminen on haastattelujen perusteella vaikeaa.

Asuntomarkkinatoimijoiden ja viranhaltijoiden keskinäisen luottamuksen vahvistaminen on tärkeää

Asumiseen liittyvä päätöksenteko, suunnittelu, toteuttaminen ja vaikuttaminen sisältävät paljon läpinäkymättömyyttä ja osaoptimointia, mikä on omiaan lisäämään epäluottamusta eri toimijoiden välillä. Moni viranhaltijoista ja yhteistyötahoista korostivat luottamuksen ja vuorovaikutuksen merkitystä rakennus- ja suunnitteluprosesseissa. Viranhaltijat tunnistivat myös kuntaorganisaation sisällä rakenteellisia ongelmia hallintokuntien välisessä yhteistyössä, johtamisessa, vastuissa ja informaation jakamisessa. Nämä

hankaloittavat sujuvan suunnitteluprosessin etenemistä. Kyseiset ongelmat korostuivat vertailukaupungeista Turussa, jossa viranhaltijaresurssit olivat verrokkikaupunkeja pienemmät sekä ammattitaidon kumuloitumiseen ja pysyvyyteen liittyvät haasteet siksi tavallisempia.

Potentiaalisina keinona edistää tasapainon löytämistä pidämme kaupungin omien tavoitteiden ja prosessien selkeyttämistä sekä toisaalta vuorovaikutuksen ja luottamuksen lisäämistä eri toimijoiden välillä. Helsingissä ja Tampereella vuorovaikutusta on pyritty parantamaan panostamalla erilaisiin yhteistyöryhmiin niin kaupungin sisällä, seutukunnan tasolla kuin rakennusyhtiöiden suuntaan. Haastateltavat mainitsevat tämän helpottaneen tavoitteiden yhteensovittamista, paikantaneen kustannuksia nostavia tekijöitä, ja edistäneen uusien asumiskonseptien kokeilukulttuuria.

Asuntopolitiikan paikallisessa asemassa on selkeitä eroja

Asuntopolitiikalla on Helsingissä, Tampereella ja Turussa erilainen asema. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnille paljon harkintavaltaa asuntopolitiikassa. Kaupunkien välillä on eroja maaomaisuuden käytössä sekä siinä millainen asema asuntopolitiikan laadinnalla, ohjaavuudella ja toimeenpanton systemaattisuudella on. Helsingissä on vakiintunut, pitkäjänteinen toimintakulttuuri asuntopolitiikan laadinnassa ja linjauksissa, kuten tonttien luovuttamisen jakamisessa markkinaperusteisen ja julkisesti tuetun asuntotuotannon kesken. Päälinjauksille on ollut myös poliittinen tuki. Myös Tampereella on panostettu erityisesti 2010-luvulta lähtien asuntopolitiikan linjausten ja prosessien systemaattisuuteen. Turku erottuu edellisistä erityisesti siinä, että sillä ei ole erillistä asuntopolitiikasta vastaavaa yksikköä, mikä välittyy myös asuntopolitiikan linjausten hajanaisuutena sekä ohjaavuuden heikkoutena. Tämä käy ilmi esimerkiksi ARA-rajoitteisiin sopivien tonttien saatavuudessa, jossa monipolvinen ketju maanhankinnasta luovuttettavaan tonttiin ei ole yhtä jouheaa kuin Helsingissä ja Tampereella. Seurauksena Turku on asuntopolitiikassaan verrokkikaupunkeja selkeämmin markkinaperusteinen, mutta se ei vaikuta strategiselta valinnalta.

Kaupunkien ja valtion asuntopolitiikan välillä on jännitteitä, jotka liittyvät erilaisiin aikajänteisiin

Kaupunkien edustajat peräänkuuluttivat valtiolta selkeämpää ja ohjaavampaa asuntopolitiikkaa. Tulkintamme mukaan keskeinen syy haastateltavien ilmaisemiin jännitteisiin ovat valtion linjausten ja kaupunkien toteutuksen erilaiset aikajänteet. Käytännössä asuntopolitiikan täsmentävät linjaukset ovat hallitusohjelmiin kirjoitettuja ja sitä myötä hallituskausien mittaisia. Lisäksi tulee voimaan jopa vuosittain erilaisia normiuudistuksia, säännöksiä ja rahoitusinstrumentteja, jotka haastateltaviemme mukaan usein enemmän sekoittavat kuin tukevat kaupunkien toimintaa. Ennakoimattomuus saattaa johtaa hetkittäiseen asuntotuotannon jäätymiseen linjauksia odottaessa ja toisaalta tarjotut porkkanat tuotannon lisäämiselle voivat johtaa epätarkoituksenmukaiseen aikataulutukseen kuntien suunnitteluprosessien näkökulmasta. Tämä tuli esiin erityisesti ARA-säädösten ja osin myös MAL-sopimusten käynnistysavustusten osalta. Selkein jännite liittyy päätöksentekojärjestelmän sisään rakentuvaan rytmiin, minkä korjaamista voidaan edesauttaa lisäämällä ennustettavuutta ja avointa vuorovaikutusta.

Asuntopolitiikan polkuriippuvuudet kehittävät nykyjärjestelmää pienin askelin

Suomalaisen asuntopolitiikan yksi leimallinen historiallinen piirre on sen alisteinen asema suhteessa muihin politiikkaulottuvuuksiin. Asiaa ei helppota se, että asumiseen vaikuttavat ohjeistukset, valvonta, tuet ja päätöksenteko jakautuvat usean ministeriön alaisuuteen. Tulevan Sosiaaliturva-uudistuksen (Sotu) yhteydessä tulisi tehdä kohtuuhintaisuuden näkökulmasta kokonaisarvio asuntopolitiikan toteuttamisen tavoista, niiden aiheuttamista kustannuksista ja seurannasta. Esimerkiksi ainoat asukkaat, jotka eivät saa tällä hetkellä yhteiskunnalta minkäänlaista tukea asumiseen ovat ne yksityisissä vuokra-asunnoissa asuvat, joiden tulot ylittävät asumistuen normit.

Haastattelemamme asiantuntijat kehittäisivät ensisijaisesti suomalaisen asuntopolitiikan nykyjärjestelmää, eivätkä peräänkuuluta suurta asuntopoliittista reformia. Perustelu on, että pienelle maalle ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa uusia päällekkäisiä järjestelmiä. Nykyjärjestelmän ei nähdä olevan varsinaisesti rikki, vaikka korjattavaakin on. Uusia asumiskonsepteja (mm. ryhmärakentaminen, osuuskunnat) ja innovaatiota pidetään tervetulleena lisänä, mutta niiden kokonaismerkityksen oletetaan jäävän vähäiseksi kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi. Vastaava huomio voidaan rinnastaa myös tutkimuskaupunkiemme toteuttamaan asuntopolitiikkaan; järjestelmien kehittäminen tapahtuu lähinnä kompromissien ja hienosäätämisen kautta. Havaintoja voidaan tulkita asuntopoliittisiin järjestelmiin liittyvänä polkuriippuvuutena; valitulta tieltä ei ole helppoa kääntyä toisiin suuntiin. Oleellista on kuitenkin tunnistaa asuntopolitiikka keskeisenä kaupunkilaisten yhdenvertaisuuteen vaikuttavana tekijänä sekä perustella valitut asuntopoliittiset toimenpiteet ja analysoida niiden seurauksia.

Oleellista on tunnistaa asuntopolitiikka keskeisenä kaupunkilaisten yhdenvertaisuuteen vaikuttavana tekijänä.

LUE LISÄÄ

Sutela, Elina, Ruoppila, Sampo, Rasinkangas, Jarkko & Juvenius, Jutta (2020): Kohtuuhintaisen asumisen hajainainen kokonaisuus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 58(1):10-32. <https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/article/view/89282>

Haffner, Marietta E. A. & Hulse, Kath (2021): A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences* 25.sup1: 59-79. <https://doi.org/10.1080/12265934.2019.1687320>

Granath Hansson, Anna (2017): City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg,

Stockholm and Gothenburg. *International Journal of Housing Policy*. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1278581>

Gurran, Nicole & Bramley, Glen (2017): *Urban Planning and the Housing Market. International Perspectives for Policy and Practice*. Lontoo: Palgrave MacMillan

Madden, David & Marcuse, Peter (2016): *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*. Lontoo & New York: Verso Books.

NÄIN TUTKIMUS TOTEUTETTIIN

Tutkimuksen aineistot koostuivat asiakirja- ja politiikkadokumenteista sekä asiantuntijahaastattelusta. Dokumenttiaineisto piti sisällään Helsingin, Tampereen ja Turun asuntopolitiikkaa ja maankäyttöä koskevaa materiaalia sekä valtakunnan tason asuntopolitiikkaa ohjaavia dokumentteja, kuten hallitusohjelmia. Haastatteluaineistot kerättiin marraskuun 2018 ja maaliskuun 2019 välisenä aikana. 22 yksilö ja –ryhmähaastattelua kohdistuivat tutkimuskaupunkien viranhaltijoihin, yleishyödyllisten vuokraloyhtiöiden edustajiin ja julkisen sektorin kansallisen tason asuntopolitiikan avainhenkilöihin. Pääasiallinen analyysimetodi oli sisällönanalyysi. *Kohtuuhintaisen asumisen edistämisen pullonkaulat ja ratkaisut (Kohta)* -tutkimuksen rahoitti Länsi-Suomen yleishyödyllinen asuntosäätiö osana Turun kaupunkitutkimusohjelmaa.

OTA YHTEYTTÄ

Jarkko Rasinkangas

Erikoistutkija

Turun yliopisto, sosiaalitieteiden laitos.
jarkko.rasinkangas@utu.fi

Elina Sutela

Väitöskirjatutkija

Turun yliopisto, sosiaalitieteiden laitos.
elina.sutela@utu.fi

Jutta Juvenius

Väitöskirjatutkija

Helsingin yliopisto, sosiologian
tieteenala.
jutta.juvenius@helsinki.fi

Tutkimuskatsauksia-sarjassa julkaistaan tiiviisti Turun kaupunkitutkimusohjelmasta rahoitettujen tutkimusten tuloksia. Kirjoittajat ovat tutkijoita.

TOIMITTAJA

Sampo Ruoppila, tutkimusjohtaja
sampo.ruoppila@turku.fi

JULKAISIJA

Turun kaupungin konsernihallinto
PL 355 (Yliopistonkatu 27a),
20101 Turku
www.turku.fi/kaupunkitutkimus