Eduskunnan tarkastusvaliokunta 14.2.2018
Teema: Maahanmuuttajien asumisen ongelmat ja kehittämishaasteet
Neuvotteleva virkamies Jaana Nevalainen, ympäristöministeriö

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

1. Maahanmuuttajat ovet kantaväestöä heikommassa asuntomarkkina-asemassa

Maahanmuuttajien asemaa asuntomarkkinoilla ei voi erottaa heidän asemastaan työmarkkinoilla ja tulonjaossa. Maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä, mutta kun tarkastellaan maahanmuuttajien työllisyyttä ja tulotasoa suhteessa kantaväestöön, on heidän työmarkkina-asemansa heikompi, tulotasonsa alhaisempi ja työttömyys korkeampaa kuin kantaväestöllä. Nämä tekijät vaikuttavat väistämättä heidän asemaansa ja toimijuuteensa asuntomarkkinoilla ja mahdollisuuksiinsa valita niin asumismuotonsa kuin asuinalueensa eikä segregaation kysymystä voi näin ollen tarkastella maahanmuuttajien asumisesta erillisenä.

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli vuonna 2014 kymmenen prosenttiyksikköä heikompi kuin suomalaistaustaisella väestöllä; yli kymmenen vuotta maassa asuneiden osalta eroa oli viisi prosenttiyksikköä. Maahanmuuttajien työllistyminen ja ansiotason nousu on nopeutunut viime vuosina; myöhemmin saapuneet ovat saavuttaneet työllisyys- ja ansiotason nopeammin kuin 1990-luvulla saapuneet. Kuitenkin maahanmuuttajien osuus pienituloisista on kasvanut ja vuonna 2014 Helsingin, Turun ja Tampereen seutujen maahanmuuttajista 43 prosenttia kuului asuinseutunsa alimpaan tuloviidennekseen, kun samaan aikaan suomalaissyntyisillä vastaava luku oli 17 prosenttia; maahanmuuttajien määrän kasvaessa myös heidän osuutensa pienituloisista on kasvanut ja Helsingin seudulla jo neljännes työikäisistä pienituloisista oli vuonna 2014 maahanmuuttajia. Toisaalta pakolaisina maahan tulleiden työllistyminen näyttää tutkimusten valossa kestävän muita maahanmuuttajia kauemmin, joten myöskään vuosina 2015 ja 2016 tulleiden ja oleskeluluvan saaneiden työllistyminen ei välttämättä ole yhtä nopeaa kuin maahanmuuttajien keskimäärin. Tätä asiaa voidaan kuitenkin tarkastella vasta tulevina vuosina.

Riippumatta maahanmuuttajan statuksesta uudet tulijat asettuvat pääasiassa kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin monipuolisempien työllisyys- ja koulutusmahdollisuuksien läheisyyteen. Tällä hetkellä lähes puolet Suomen vieraskielisestä väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla. Tulevaisuudessa merkittävä osa isompien kaupunkien väestöstä on ulkomaalaistaustaisia joko niin, että henkilö itse on muuttanut Suomeen muualta, tai että hän on kasvanut perheessä, ja suvussa, jonka jäsenet ovat muualta. Koska asuminen, niin vuokra- kuin omistusasuminen, on pääkaupunkiseudun ohella kalleinta suurimmissa kaupunkikeskuksissa, sijoittuminen näille alueille vaikuttaa väistämättä työllisyyden ja tulotason ohella maahanmuuttajien toimintamahdollisuuksiin asuntomarkkinoilla.

2. Maahanmuuttaja asuu suomalaissyntyistä tyypillisemmin vuokra-asunnossa

Omistusasuminen on voimakkaasti sidoksissa tulotasoon, mutta toisaalta myös sijaintiin, siis asuntojen hintaan. Tämä yhteys on selvästi voimistunut vuodesta 2005 lähtien. Ulkomaalaissyntyisistä 29 prosenttia asui Helsingin seudulla omistusasunnossa vuonna 2014 kun vastaava luku suomalaissyntyisillä oli 64 prosenttia. Helsingissä ulkomaalissyntyisistä 23 prosenttia ja suomalaissyntyisistä 48 prosenttia asui omistusasunnossa. Tarkastelujaksolla 2005–2014 suurituloisten omistusasuminen Helsingin, Turun ja Tampereen seudulla on yleistynyt ja pienituloisten omistusasuminen on vähentynyt; Helsingin seudulla myös keskituloisten omistusasuminen on vähentynyt. Ulkomaalaissyntyisillä omistusasuminen on kaikissa tuloryhmissä kantaväestöä harvinaisempaa niin Helsingissä kuin sen ympäristökunnissa. Kuitenkin myös ulkomaalaissyntyisillä omistusasuminen on vahvasti sidoksissa tulotasoon, eli omistusasuminen on suurempaa korkeammissa tuloryhmissä. Tarkastelujaksolla maahanmuuttajien asumisen hallintamuodossa ei ole tapahtunut suurta muutosta, vaan he ovat tyypillisesti olleet yliedustettuina ARA-vuokra- ja muissa vuokra-asunnoissa ja aliedustettuina omistusasumisessa. Tuettu vuokra-asuminen on erityisen tärkeää maahanmuuttajille, sillä heillä voi olla monista syistä olla vaikeuksia päästä muille asuntosektoreille. Tämän vuoksi ARA-vuokra-asuntojen alueellinen sijoittuminen on myös tärkeä etniseen segregaatioon vaikuttava tekijä.

Suurituloiset asuvat pieni- ja keskituloisia väljemmin, mutta pieni- ja keskituloisten kesken ero asumisväljyydessä ei ole yhtä merkittävä. Kuitenkin Helsingin seudulla asutaan ahtaammin, kuin vastaavissa tuloluokissa muilla seuduilla, mutta ahtaasti asumisen tilanne ei juuri ole muuttunut viimeisen viidentoista vuoden aikana. Toisaalta samalla kun muualla maassa varsinkin keski- ja suurituloisten asumisväljyys on kasvanut, ovat erityisesti

helsinkiläiset ja pienituloiset jääneet kehityksestä. Kokonaisuudessaan maahanmuuttajat asuvat suomalaissyntyisiä ahtaammin. Helsingin seudulla maahanmuuttajat asuvat suomalaissyntyisä ahtaammin kaikissa tulo- ja sijaintiluokissa. Pienituloisilla tätä selittää erityisesti asuntokuntien suurempi koko, mutta muissa tuloluokissa selittävänä tekijänä ovat myös pienemmät asunnot. Kuitenkin myös maahanmuuttajilla korkeampi tulotaso on yhteydessä suurempaan asumisväljyyteen. Kaiken kaikkiaan tutkimusten perusteella vaikuttaa siltä, että pienituloisten asumisväljyys on varsinkin suurimmilla kaupunkisuduilla kokonaisuudessaan laskenut. Helsingissä asumisahtauden kasvu liittyy suomalaissyntyisiin kaikissa tuloluokissa ja maahanmuuttajiin kaikissa tuloluokissa niin Helsingissä kuin sen ympäristökunnissa.

3. Segregaatio on seuraus hyvinvoinnin, koulutuksen, työllisyyden ja tulonjaon eroista

Kaupunkien sisäinen sosioekonominen segregaatio on seuraus tulonjaon, työllisyyden, koulutuksen ja hyvinvoinnin epätasaisesta jakautumisesta ja näiden erojen paikantumisesta asuntomarkkinoiden ja asuntotuotannon vaikutuksesta kaupunkien eri alueille. Kallis tai jatkuvasti kallistuva asuminen rajaa erityisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten mahdollisuuksia valita asuinpaikkansa ja asumismuotonsa kaupungin sisällä, ja asuntomarkkina työntää heitä heikommille asuinalueille tai kiinnittää heidät taloudellisten toimintamahdollisuuksien puutteen takia näille alueille. Erityisesti osattomuus hyvinvoinnista (tulot, työllisyys, koulutus, terveys) keskittyy usein tietyille, tavallisesti asuntomarkkina-asemaltaan heikoimmille alueille. Segregaatio on voimakkaasti sidoksissa tuloeroihin ja myös asumisen hintaan. Heikennykset sosiaaliturvassa, toimeentulotuessa, työttömyyskorvauksissa tai asumistuessa heijastuvat segregaatiokehityksenä tavallisesti muutaman vuoden, tyypillisesti *5−10* vuoden, viiveellä, jolloin segregaatio näkyy erityisesti olemassa olevan eriarvoistumisen syventymisenä eri alueilla.

Tuloerot näkyvät kaupunkitilassa rikkaiden ja köyhien eriytymisenä eri asuinalueille. *Kasvavat tuloerot ovat merkittävä huolenaihe, sillä niihin liittyy asuinalueiden segregaation ja köyhyyden tai pienituloisuuden lisäksi eriarvoisuutta myös muilla elämän aloilla, kuten koulutuksessa, terveydessä, palveluihin pääsyssä, elinajanodotteessa tai työnsaantimahdollisuuksissa.* Tuloerojen kasvu voi myös horjuttaa yhteiskunnallista vakautta. Kasvavat erot tuloissa, työllisyydessä ja koulutuksessa sekä terveydessä vaikuttavat myös ihmisten mahdollisuuksiin toimia asuntomarkkinoilla ja voimistavat kaupunkien sisäistä eriytymistä, kun eri tuloryhmät hakeutuvat asuntomarkkinatoimintakykynsä mukaan omille alueilleen. Voimistuva yhteiskunnan ja kaupunkien eriytyminen aiheuttaa yhteiskunnalle myös taloudellisia kustannuksia.

Kaupungin etninen eriytyminen ei automaattisesti ole ongelmallista, sillä muiden maahanmuuttajien ja oman kulttuurisen ryhmän tuki myös tukevat kotoutumista ja pääsyä erilaisten yhteiskunnallisten verkostojen osaksi. Oleellista on se, kuinka sosiaalinen integraatio mahdollisuus asuinympäristössä ja kaupunkiyhteisössä. Ongelmaksi eriytyminen muodostuu silloin, kun syntyy huono-osaisuuden keskittymiä eikä sosiaalinen integraatio ympäröivään yhteiskuntaan heikkenee. Tutkimuksissa julkiset palvelut ja niiden saavutettavuus ovat nousseet yhdeksi tärkeäksi tekijäksi sosioekonomisesti heikoimpien alueiden asukkaiden yhteiskuntaan kiinnittymisessä, ja huolestuttavia esimerkkejä yhteiskunnan ja palvelujen asuinalueilta vetäytymisen vaikutuksista on nähtävissä myös Pohjoismaissa. Myös Suomessa monessa kaupungissa erilaisten julkisten palvelujen, kuten terveydenhuollon ja kirjastojen, keskittäminen on jo jättänyt ja jättämässä kaupunkeihin palvelujen katvealueita myös sinne, missä tarve näiden palvelujen, kuten kirjastojen ja terveyspalvelujen, helpolle saavutettavuudelle olisi suurin ja asukkaiden taloudelliset mahdollisuudet esimerkiksi julkisen liikenteen käyttöön ovat alentuneet.

3.1. Segregaatio vahvistuu myös Suomessa

Vuonna 2016 julkaistun laajan eurooppalaisen tutkimuksen (tutkimuksessa mukana 17 EU-maiden pääkaupunkia) mukaan sosioekonominen segregaatio on voimistunut kaikkialla Euroopassa viimeisen kymmenen vuoden aikana ja kaupunkien sisällä kuilu rikkaiden ja köyhien välillä on kasvanut ollen tällä hetkellä monessa Euroopan maassa suurin 30 vuoteen. Sama kehityssuunta on havaittu viimeaikaisissa tutkimuksissa myös Suomessa, vaikka segregaation vahvistuminen on vielä ollut maltillista. Tulojen mukainen eriytyminen, siis asuinalueiden eriytyminen pieni- ja suurituloisiin, on voimistunut Suomessa esimerkiksi Tampereella, Turussa ja Helsingissä. Paikoin myös ulkomaalaissyntyisten eriytyminen omille alueilleen sekä erityisesti pienituloisten ulkomaalaissyntyisten keskittyminen pienituloisimmille alueille on voimistunut, vaikka onkin Suomessa vielä vähäistä moneen muuhun maahan verrattuna. Suurista kaupungeista etninen eriytyminen on vahvinta Turussa, jossa myös pienituloisten eriytyminen on kahta muuta kaupunkiseutua vahvempaa.

Jos Helsingissä ylimmän ja alimman tuloviidenneksen välinen erilaisuusindeksi oli 26 vuonna 2000 ja vuosina 2010 ja 2014 se oli 29. Suunta kertoo vahvistuvasta eriytymiskehityksestä. Etninen ja tulotasonmukainen eriytyminen ovat erillisiä ilmiöitä eivätkä ne ole täysin päällekkäisiä, vaikka ilmiöt ovat yhteydessä toisiinsa. Maahanmuuttajat ovat keskimäärin pienituloisempia kuin kantaväestö ja heistä suurempi osuus asuu pienituloisilla alueilla. Etnistä eriytymistä ilmenee myös pienituloisten keskuudessa, eli suomalaissyntyiset ja ulkomaalissyntyiset pienituloiset eivät asu täysin samoilla alueilla ja erityisesti pienituloiset ulkomaalaissyntyiset erottuvat asuinalueiltaan suurituloisista. Pienituloiset ulkomaalaissyntyiset korostuvat Helsingin seudulla erityisesti keskuskaupunkien laitamien asuinalueilla, siis juna- ja metroratojen varsilla olevissa lähiöissä Helsingissä, Vantaalla ja Espoossa. Vaikka pienituloisten maahanmuuttajien osuus edellä manituilla alueilla korostuu, on niillä tyypillisesti moninkertainen määrä suomalaissyntyisiä pienituloisia pienituloisiin ulkomaalaissyntyisiin verrattuna.

Maahanmuuttajaryhmissä on myös eroja eriytymisen suhteen. Länsimaalaiset maahanmuuttajat sijoittuvat Helsingin, Tampereen ja Turun seuduilla tasaisimmin suhteessa suomalaissyntyiseen väestöön, sen sijaan muiden kuin länsimaalaisten ja itäeurooppalaisten segregaatio on vahvistunut erityisesti Turun ja Tampereen seuduilla; Helsingissä tämän ryhmän segregaatio on kuitenkin ollut jo pidemmän aikaa näitä kaupunkiseutuja korkeampi. Etninen eriytyminen kaiken kaikkiaan on vahvistunut kaikilla kolmella kaupunkiseudulla vuodesta 2005 lähtien Helsingin johtaessa eriytyneisyysindeksivertailussa.

Postinumeroalueittain tarkasteltuna suuri- ja keskituloisten eriytyminen on Helsingissä suurinta, kun tarkastellaan Helsingin, Turun ja Tampereen seutuja, mutta Helsingissä pieni- ja keskituloisten keskinäinen eriytyminen on vähäisintä. Sen sijaan pienalueita, siis postinumeroalueita tarkemmalla aluejaolla (esim. pienalueet Jakomäki ja Alppikylä sijaitsevat samalla postinumeroalueella) tarkasteltaessa, pieni- ja suurituloisten eriytyminen on suurinta Helsingissä, mutta pieni- ja keskituloisten keskinäinen eriytyminen myös pienalueittain Helsingissä vähäisempää kuin muissa Turussa ja Tampereella; tämä toisaalta voi kertoa myös keskituloisten aseman heikentymisestä asuntomarkkinoilla suhteessa suurituloisiin ja kuilun kasvamisesta erityisesti suurituloisten ja keskituloisten välillä.

Asuntokannan alueellinen eriytyminen on yksi väestöryhmien alueellisen eriytymisen taustalla vaikuttava tekijä. Julkisen sektorin vuokra-asunnot, ARA-vuokra-asunnot ja korkotukivuokra-asunnot, ovat suurissa kaupungeissa tärkeitä pienituloisille, ja niille, joiden on vaikea saada vuokra-asuntoa yksityiseltä sektorilta. On myös viitteitä, että yhteiskunnassa vallitsevat etnis-hierarkkiset valtasuhteet voivat kapeuttaa maahanmuuttajien asumisvalintoja ja eritavoin syrjivät käytännöt vuokranantajien, vuokra-asuntoinstituutioiden tai esimerkiksi kiinteistönvälittäjien toiminnassa voivat rajata maahanmuuttajien asunnon ja asuinpaikan valintaa. Toisaalta on viitteitä myös oikeastaan päinvastaisesta toiminnasta niin, että on myös vuokrataloinstituutioita, jotka ovat asuttaneet erityisesti vuonna 2015 ja 2016 tulleita oleskeluluvan saaneita samoille alueille ja samoihin taloihin, mutta täsmällistä tietoa ilmiön laajuudesta tai segregaatio-vaikutuksista ei tällä hetkellä ole. Maahanmuuttajien asuntomarkkinoilla kokemasta syrjinnästä on kaiken kaikkiaan vähän täsmällistä kansallista tutkimusta, mutta aihetta sivuavien tutkimusten mukaan syrjiviä käytänteitä on suomalaisilla asuntomarkkinoilla kuitenkin olemassa. Ilmiö laajuudesta ei näiden perusteella kuitenkaan voi tehdä tarkkoja johtopäätöksiä.

3.2. Segregaatio on koko kaupungin ongelma

Eurooppalaiset esimerkit ja tutkimukset osoittavat, että sosioekonominen eriytyminen voi heikentää kaupunkien kilpailukykyä, sosiaalista kestävyyttä ja sen asukkaiden yhteiskuntaan kuulumista ja johtaa pahimmillaan radikalisoitumiseen ja levottomuuksiin, ja viime vuosina monessa Euroopan kaupungissa (Lontoo 2005, Pariisi 2011, Tukholma 2014) nähtyjen levottomuuksien taustavoimana ovat tulo- ja hyvinvointierojen kasvu. Usein levottomuudet myös kiinnittyvät vahvasti maahanmuuttajataustaisen eriarvoiseen asemaan yhteiskunnassa, mutta ne nousevat kuitenkin erityisesti kasvavasta ja alueellisesti kasaantuneesta köyhyydestä, joka yhdistyy turhautumiseen ja epätoivoon. Kasvava eriarvoistuminen ja segregaatio voivat johtaa eri sosioekonomisten ryhmien erillisiin rinnakkaisiin todellisuuksiin ja sitä kautta entisestää voimistuvaan eriarvoistumiseen ja negatiivisiin vaikutuksiin eriytyneillä asuinalueilla. Vaikka meillä ei lähiömellakoita ole ollutkaan, myös Suomessa on havaittu esimerkiksi äänestysinnokkuuden laskua tietyillä kaupunkialueilla. Tämä voi heijastella epäluottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja yhteiskuntaan.

3.3. Segregaatiota ehkäistään tehokkaimmin puuttumalla sen perussyihin

Segregaatiota seurataan kaupungeissa erilaisin sosioekonomista kehitystä ilmentävin indikaattorein. Indikaattorien nousun tai laskun seuraaminen johtaa kuitenkin tutkimusten mukaan helposti toimenpiteisiin, joilla

lukuja saadaan nostettua paremmiksi lyhyellä tähtäimellä; tällä tavoin luvut kaunistuvat ja asuinalueen tilanne suhteessa kaupungin keskiarvoon näyttää paranevan, mutta segregaation perussyyt, kuten asukkaiden köyhyys ja huono-osaisuus ja niiden syyt, jäävät hoitamatta. Alueiden eriytymistä ja sen ratkaisukeinoja ei siis voi ajatella pelkästään erilaisten sosioekonomisten indikaattorien kehityksen tai pelkästään ongelma-alueiden kautta. Sosioekonominen segregaatio sekä pienituloisuus ja köyhyys ovat moniulotteisia ilmiöitä eikä asuinalueiden eriytymistä siksi voida ratkaista kapea-alaisilla tai yhden sektorin toimenpitein. Heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa ovat tyypillisesti alueet, joilla on paljon sosiaalista vuokra-asumista, usein erityisesti 1960–1970-lukujen taiteen asuinalueet, joiden asuntomarkkina-asema on taantunut ja jonne pienituloisimmat ja tavallisesti myös heikoimmin koulutetut ovat asuntomarkkinatoimintakykynsä takia hakeutuneet tai joutuneet. Eriytymisen dynamiikka kattaa koko kaupungin ja tuottaa sen eri alueille rikkaiden, koulutettujen sekä köyhien ja kouluttamattomien ihmisten keskittymiä ja yhtä lailla kantaväestön ja etnisten vähemmistöjen keskittymiä. Tätä kehityskulkua ruokkivat yleiset tuloerojen kasvun ja eriarvoistumisen kehitys sekä myös asuinalueiden ominaisuudet, kuten alueen sijainti kaupunkirakenteessa, julkisen liikenteen yhteydet, puistot ja virkistysmahdollisuudet, asuntojen hallintamuoto ja pienten ja suurten asuntojen sijoittuminen.

Eri väestöryhmien toiminta- ja osallistumismahdollisuudet yhteiskunnassa poikkeavat toisistaan, ja sosioekonominen segregaatio saattaa voimistaa myös etnistä eriytymistä. Eurooppalaisissa tutkimuksissa on havaittu, että huono-osaisille alueille syntyvät lapset viettävät siellä yleensä koko lapsuutensa ja usein he jäävät alueelle myös aikuistuttuaan. Jos alueen palvelut ovat heikot ja alueelta liikkuminen esimerkiksi pienituloisuuden tai heikkojen julkisenliikenteenyhteyksien takia on vaikeaa, jäävät heikompi-osaiset ikään kuin jumiin omalle alueelleen. Tämä ongelma koskettaa erityisesti etnisiä vähemmistöjä, siis tyypillisesti maahanmuuttajia. Tutkimusten mukaan myös kantaväestöllä ja sen toiminnalla näyttää olevan merkittävä rooli segregaation voimistamisessa tai vähentämisessä; vaikuttaa, että maahanmuuttajakeskittymien pitäminen vetovoimaisena myös kantaväestölle, ennaltaehkäisee segregaatiota varsin tehokkaasti. Tärkeää on myös kysyntää vastaavasta kohtuuhintaisesta asuntotuotannosta huolehtiminen kaupungin eri osissa, joka on asuntopolitiikan keskeinen väline eriarvoisuuden vähentämisessä ja ehkäisemisessä.

Uudet alueet rakennetaan jo lähtökohtaisesti asunnonhallintamuotojakaumaltaan monipuolisiksi ja sekoittuneiksi ja valtion varoin tuetun asuntokannan osuus pyritään pitämään pienenä. Segregaation vähentämisessä olemassa olevilla asuinalueilla on kuitenkin uusia alueita keskeisempi rooli, sillä ARA-vuokra-asunnot painottuvat varsinkin suurimmissa kaupungeissa tyypillisesti enemmän vanhemmille ja pienituloisille alueille kuin muu samaan aikaan rakennettu asuntokanta, vaikka sosiaalista asuntokantaa ei yksinomaan näille alueille ole rakennettukaan. Koska ARA-vuokra-asuntojen asukkaat ovat korostetusti pienituloisia, Ara-vuokra-asuntojen sijoittuminen alueille on itsessään asuinalueen väestön pienituloisuuteen vaikuttava tekijä.

Kaupunkipolitiikassa keskitytään usein eriytymisen vähentämiseen suunnittelemalla uusia sosiaalisesti sekoitettuja asuinalueita ja lisäämällä keskiluokalle suunnattuja asuntoja. Tällaiset sosiaalisen sekoittamisen ohjauskeinot jakavat köyhyyttä ja huono-osaisuutta eri puolille kaupunkia ratkaisematta segregaation perimmäisiä syitä: pienituloisten ryhmien köyhyyttä ja vähäistä sosiaalista liikkuvuutta. Kaupungit ovat tyypillisesti vastanneet eriytymiskehitykseen korjaus-, täydennys- ja lisärakentamisella ja niihin liittyvällä sosiaalisella sekoittamisella, jolla asuinalueen asumisen mahdollisuuksia on monipuolistettu ja nykyaikaistettu ja valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon osuutta asuntokannasta on vähennetty. Samalla on usein myös kehitetty ympäristön viihtyisyyttä ja kunnostettu ja peruskorjattu rakennuksia.

Alueperustaiset sosiaalisen sekoittamisen toimenpiteet ovat nopea keino parantaa yksittäisen asuinalueen indikaattoreita, mutta niillä ei ole juuri vaikutusta alueen alkuperäisten asukkaiden tilanteeseen eikä segregaation lähtökohtaisiin syihin. *Aluekohtaisten toimenpiteiden rinnalle tarvitaan asukkaisiin kohdistuvia toimenpiteitä, joilla parannetaan alkuperäisten asukkaiden toimeentuloa, työllisyyttä tai koulutusta ja sitä kautta sosiaalista liikkuvuutta.* Asukkaisiin kohdistuvien toimien tehokkuudesta on näyttöä myös Helsingissä, jossa sosio-ekonomisesti heikoimpien alueiden kouluille kohdennettu erityistuki on tukenut oppimista ja pohjustanut oppilaiden tietä jatko-opintoihin. Heikoimpien alueiden kouluihin kohdistettu tuki tarvitsee kuitenkin rinnalleen myös aikuisiin kohdistuvia pitkäjänteisiä ja määrätietoisia toimenpiteitä, kuten työllistymisen ja koulutuksen tukemista myös työikäisillä ja esimerkiksi maahanmuuttajien kielikoulutusta, siis vaikuttamista segregaation perussyihin. Eriytyneiden alueiden alkuperäisiin asukkaisiin kohdistetut toimenpiteet myös palautuvat tuloina yhteiskunnalle muun muassa parantuneen työllisyyden ja koulutuksen kautta syntyvinä taloudellisina ja terveydellisinä hyötyinä. Toisaalta suoraan asukkaisiin kohdistetut toimenpiteet myös ehkäisevät ja vähentävät

segregaation sosiaalisia vaikutuksia, jotka hyödyttävät yhteiskuntaa esimerkiksi terveyden parantumisen ja sosiaalitoimen kustannusten alenemisesta syntyvinä säästöinä.

Segregaation vähentämiseen ei ole oikotietä, vaan siihen puuttumisessa tarvitaan monen eri yhteiskunnan sektorin ja toimijan toimenpiteitä ja pitkäjänteistä työtä. Sosiaalisen ja alueellisen liikkuvuuden tukemiseksi onkin ensi arvoisen tärkeää, että eriarvoisuutta tuottavat kehityskulut katkaistaan erilaisin yhteiskuntapoliittisin keinoin ja eriytyneiden alueiden kouluihin, varhaiskasvatukseen ja muihin palveluihin panostetaan. *Erityisesti kouluihin ja koulutukseen panostamisella on osoitettu olevan erityisen suuri merkitys segregaation perussyihin vaikuttamisen kautta.* Koulutuksen vaikuttavuus vaatii kuitenkin pitkäjänteistä ja yli vaalikausien ulottuvaa panostusta ja toimenpiteitä ja tulokset voivat olla todennettavissa vasta useamman vuosikymmenen jälkeen. Samalla tarvitaan myös *työhön ja työllisyyteen johtavien polkujen kehittämistä ja koulutukseen ohjaamista ja joukkoliikenteen yhteyksien kehittämistä, siis myös alueen ja sen asukkaiden sitomista tiiviimmin osaksi kaupunkia*. Joidenkin eurooppalaisten kaupunkien ilmainen joukkoliikenne tai heikoimmille asuinalueille rakennetut raideliikenteen yhteydet ovat käytännön esimerkkejä esimerkkejä asuinalueen ja sen asukkaiden kiinnittämisestä muuhun kaupunkiin ja tätä kautta uusien mahdollisuuksien luomisesta sosioekonomisesti heikkojen asuinalueiden asukkaille.

3.4. ARA-asukasvalinta antaa mahdollisuuden sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen ja segregaation ehkäisemiseen

Asuinalueiden eriytymiskehitystä pyritään ehkäisemään valtion rahoittamien vuokra-asuntojen asukasvalintaa koskevilla säännöksillä, joilla valtion tukemat vuokra-asunnot ohjataan niitä eniten tarvitseville ja samalla pyritään monipuoliseen asukasrakenteeseen. Asukasvalinnan perusteina ovat hakijan asunnontarve, varallisuus sekä tulot. Asukasvalinnassa on etusijalle asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Lisäksi on tärkeää, että eri alueille rakennetaan hallintamuodoiltaan erilaisia asuntoja, esimerkiksi asumisoikeusasunnot ovat vuokratalovaltaisilla alueilla yksi väline segregaation vähentämiseen.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen eli ns. ARA-asuntojen asukkaiden valinnan on lain mukaan perustuttava sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot siten, että asukasvalinnassa etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat (*korkotukilain 11 b § ja aravarajoituslain 4 b §*). Hakijoita verrataan keskenään asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella ja asunnot vuokrataan asuntoa eniten tarvitseville. Etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. *Samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.* Asukasvalinnassa on otettava huomioon myös Suomen perustuslain (731/1999) edellyttämä yhdenvertaisuus ja oikeus kotipaikan valintaan.

ARA-asukasvalinta lähtee yhdenvertaisuuden periaatteesta. Vuokratalon omistaja valitsee asukkaat valtion tuella rakennettuihin vuokra-asuntoihin aravarajoituslain 4a–4c §:ien, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeus-talolainojen korkotuesta annetun lain (ns. uusi korkotukilaki) 11 a–11 c §:ien sekä asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti. Ympäristöhallinto ei voi määrätä vuokratalon omistajaa asukkaiden valinnassa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ohjeistaa ARA-asuntojen asukasvalintaa ja kunnat valvovat ohjeiden noudattamista. Asukkaiksi ARA-asuntoihin voidaan ottaa Suomen kansalaisten lisäksi EU-kansalaiset sekä sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, joille on myönnetty vähintään vuoden mittainen oleskelulupa *(korkotukilain 11 § ja aravarajoituslain 4 §).* Kun asukasvalintoja tehdään, asukasvalintakriteerejä sovelletaan samalla tavalla kaikkiin em. ryhmiin ja asunnonhakijat asetetaan etusijajärjestykseen asunnontarpeen, tulojen pienuuden ja varallisuuden vähäisyyden perusteella, eli kaikki em. ryhmät ovat siis samalla viivalla kansalaisuudesta riippumatta. Asukasvalintaohje ohjaa osoittamaan vapaana olevat valtion tukemat vuokra-asunnot (ARA-asunnot) kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja pienituloisimmille.

4. Maahanmuuttajat voivat olla kantaväestöä alttiimpia vuokrahuijauksille

Myös julkisuudessa on kerrottu maahanmuuttajien, erityisesti vastaanottokeskuksista oleskeluluvan saamisen jälkeen omaan asuntoonsa muuttaneiden – tai muuttamaan pyrkineiden – kohtaamista haasteita; ylisuurista asunnonvälityspalkkioista, pimeistä vuokrista tai pahimmillaan olemattoman tai asumiskelvottoman asunnon vuokraamisesta ja vuokralaisen sitomisesta tällaisen asunnon vuokraan määräaikaisella sopimuksella. Varsin

tyypillistä näyttää olevan, että maahanmuuttajalle tehdään kaksi vuokrasopimusta; toinen virallinen, johon merkitään asumistuen maksimivuokra sekä toinen epävirallinen ja salainen vuokrasopimus, jossa vuokra määritetään tyypillisimmin 50 euroa virallista vuokrasopimusta suuremmaksi. Tämä vuokran lisäosuus myös maksetaan pimeästi eli olettavasti tavallisesti käteisellä. Tietoja tällaisista käytännöistä on tullut ympärimaata, mutta pimeästi maksettavan vuokran määrän lisäksi niistä ei tällä tiedolla löydy yhteistä nimittäjää.

Suuri osa vuonna 2015 ja 2016 tulleista ja oleskeluluvan saaneista on hakenut ja saanut asunnon yksityisiltä vuokramarkkinoilta. Asukasluvultaan kasvavissa keskuksissa, joissa rakentaminen on ollut ainakin suhteellisen vilkasta, tämä tarkoittaa myös, että oleskeluluvan saaneet ovat sijoittuneet hyvin usein myös uuteen asuntokantaan. Koska väestöltään kasvavissa keskuksissa uusien asuntojen vuokrataso on tyypillisesti vanhoja asuntoja korkeampi ja toisaalta vasta oleskeluluvan saaneet ovat usein varsin heikosti perillä suomalaisista vuokrakäytännöistä, on oletettavaa, että edellä kuvattu kaksoisvuokrajärjestelmä on huomattavasti esiin tulleita tapauksia laajempaa, vaikka ilmiön suuruudesta ei sen luonteesta johtuen tarkkaa kuvaa olekaan.

Osaltaan maahanmuuttajia yksityisille asuntomarkkinoille on oletettavasti ainakin osaltaan ohjannut tarve tyhjentää vastaanottokeskukset mahdollisimman nopeasti oleskeluluvan saaneista; monissa keskuskaupungeissa ja erityisesti pääkaupunkisudulla asunnon saaminen yksityisiltä vuokra-asuntomarkkinoilta on kiistatta ollut ARA-asuntokantaa nopeampaa, mutta toisaalta asunnon vuokraaminen yksityisiltä markkinoilta on johtanut myös paitsi asukkaiden näillä seuduilla ARA-asuntoja kalliimpiin vuokriin myös olettavasti osaltaan vaikuttanut vuokramarkkinoiden lieveilmiöiden syntymiseen tai niiden vahvistumiseen. Toisaalta näyttää vahvasti siltä, että, että edes kaupungeissa ja seuduilla, joilla ARA-asunnon saaminen olisi suurimpia kaupunkikeskuksia ja pääkaupunkiseutua helpompaa, oleskeluluvan saaneet eivät ole hakeneet kaupunkien vuokra-asuntoja. Vaikuttaakin ilmeiseltä, että asumisen ja asunnon löytämisen ja haun alkuvaiheen opastuksessa on ollut puutteita eikä tieto eri asumisen vaihtoehdoista ole ollut tarpeeksi kattavaa. Kuitenkin tieto esimerkiksi kuntien vuokra-asunnoista ja niiden hakemisesta olisi hyödyllistä jo alkuvaiheessa, ja moni tarvitsisi tietoa viimeistään elämän tilanteiden muuttuessa tai paikkakunnan tai asunnonvaihdon yhteydessä.

5. Asumiseen liittyvän tiedonsaannin haasteet ja asumisen tuki

Asumisen ja asunnon löytämisen tueksi tarvitaan myös opastusta ja neuvontaa, muun muassa vuokrasuhteiden asianmukaisuuden turvaamiseksi ja asumisen onnistumiseksi. Tällä hetkellä asumiseen liittyvä opastus ei ole ollut ainakaan oleskeluluvan saaneille kaikilta osin riittävää ja tieto on osin myös vaikeasti löydettävissä tai kaikkea tarpeellista tietoa ei ole saatavissa aina edes englanniksi. Neuvoa asumiseen, esimerkiksi asunnon löytämisestä tai hyvästä vuokratavasta, tarvitaan jo maahantulovaiheessa tai siinä vaiheessa, kun oleskeluluvan saanut lähtee vastaanottokeskuksesta. Toisaalta neuvoa ja opastusta tarvitaan myös esimerkiksi vuokranmaksuvaikeuksissa tai muissa asumisessa ilmenevissä ongelmissa. Vuokranmaksuvaikeuksien lisäksi tyypillisiä maahanmuuttajien asumisen ongelmia ovat muun muassa vedenkäyttöön liittyvät haasteet ja suurten perheiden ruoanlaiton kautta syntyvä vesihöyry ja sen asunnolle aiheuttamat ongelmat.

Asumisen erilaisiin kysymyksiin vastaa esimerkiksi www.infopankki.fi -palvelu. Palvelu tarjoaa monipuolista tietoa asumisesta ja asumisen tueksi usealla kielellä, mutta palvelun löytäminen voi vieraskieliselle olla haasteellista ilman opastusta. Yleisesti vieraskielistä, edes englanninkielistä, tietoa asumisesta on saatavilla edelleen varsin rajoitetusti eivätkä esimerkiksi kaikki vuokrataloyhteisöt tarjoa kattavaa, suomenkielistä vastaavaa, palvelua edes englanniksi. Tarve erityisesti maahanmuuttajille saavutettavan asumista koskevan tiedon kehittämiselle on edelleen suuri.

Asumisneuvonta, jota on jo usean vuoden ajan tuettu valtion asuntorahaston varoista valtionavustuslain nojalla, on tärkeä väline maahanmuuttajien asumisen tukemisessa ja asumiseen liittyvien ongelmien poistamisessa. Asumisen rahoitus-. ja kehittämiskeskuksen myöntämä avustus on kohdennettu valtion tukemaan asuntokantaan kohdistuvaan asumisneuvontaan. Tarvetta on kuitenkin myös laajemmalle asuinaluekohtaiselle ja kaikkiin vuokra-asumisen muotoihin kohdistuvalle neuvonnalle. Siksi on tärkeää paitsi turvata valtion tukemaan vuokra-asuntokantaan kohdistuvat ja kiinteistönpitoa tukevat asumisneuvonta resurssit, myös kehittää laajempaa ja kokonaisvaltaista asumisneuvontaa osana sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvaa sosiaalipalvelujen kokonaisuutta.

Asumisneuvonnan kaksitahoinen kehittäminen ja erityisesti asumisneuvonnan kehittäminen osana sosiaalipalveluja on tärkeää myös siksi, että on oletettavaa, että asumisneuvonnan tarve kasvaa myös yksityisissä vuokra-asunnoissa asuvien keskuudessa. On oletettavaa, että esimerkiksi työmarkkina-asemaltan heikoimpien ja

matalapalkka-aloilla työskentelevien maahanmuuttajien tarve asumisen ohjaukseen ja neuvontaan sekä tukeen vuokramaksuvaikeuksissa on yksityisissä vuokrataloissa yhtäläinen valtion tukemassa kanssa asuvien kanssa. Tämä tarve on ilmeinen myös siksi, että valtaosa vuonna 2015 ja 2016 tulleista oleskeluluvan saaneista on sijoittunut yksityisille vuokramarkkinoille.

Asumisneuvonnan taloudelliset hyödyt yhteiskunnalle esimerkiksi häätöjen vähenemisen, häätöjen aiheuttamien huostaanottojen, vuokranmaksuvaikeuksien ja asunnottomuuden ehkäisemisen kautta ovat kiistattomat. Asumisneuvontaan panostaminen niin ympäristöhallinnon alla kuin osana sosiaalipalveluja tuloutuu takaisin yhteiskunnalle taloudellisina hyötyinä.

Tiivistys: Maahanmuuttajien asumisen ongelmat ja kehittämiskohteet

Asumisen ongelmat:

- Maahanmuuttajat ovat kantaväestöä pienituloisempina heikommassa asuntomarkkina-asemassa.
- Maahanmuuttajat asuvat kantaväestöä tyypillisemmin vuokra-asunnossa, ahtaammin ja pienituloisemmilla alueilla.
- Kaupunkien sosioekonominen ja myös etninen segregaatio lisääntyy, vaikka vahvistumiskehitys onkin vielä maltillista.
- Kaupunkien sosioekonominen tai etninen segregaatio on seurausta yhteiskunnan sosio-ekonomisesta epätasa-arvosta, ei sen syy.
- Asumista koskevan tiedon ja neuvonnan saamisessa on haasteita vieraskielisille.

Kehittämishaasteet:

- Segregaation ehkäisy. Segrgeaation ehkäisy vaatii pitkäjänteisiä (yli vaalikauden ulottuvia) ja monen hallinnonalan yhteisiä ja samaan aikaan toteuttavia toimenpiteitä sekä selkeää resursointia näihin toimenpiteisiin.
- Segrgeaation ehkäisyssä on puututtava sen lähtökohtaisiin syisin kuten köyhyyteen ja heikkoon koulutukseen, joiden lisäksi on saman aikaisesti panostettava terveyteen, työllisyyden vahvistamiseen (polut työhön), ja asuinalueiden toimivuuteen ja viihtyisyyteen, palveluiden saavutettavuuteen ja joukkoliikenteen toimivuuteen (yhdistää muuhun kaupunkiin sekä koulutukseen ja työhön).
- Asumista ja vuokrasuhteita koskevan vieraskielinen tieto ja sen saatavuus.
- Asumisneuvonnan kehittäminen ja resurssien turvaaminen.
- Kohtuuhintaisen ja laadukkaan asumisen kehittäminen ja tarvetta vastaava asuntotuotanto erityisesti suurimmissa kaupunkikeskuksissa.
- Keski- ja pienituloisten asuntomarkkina-aseman ja asuntomarkkinatoimintamahdollisuuksien vahvistaminen ja ahtaasti asumisen vähentäminen.

Lähteet:

Andersson, Roger, Bråmå, Åsa & Homqvist, Emma (2010). Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. Housing Studies 25:2, 237–256

Bolt, Gideon (2009). Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities. Journal of Housing and Built Environment 24 (4), 397–405.

van Ham, Maarten & Tammaru Tiit (2016). Pieni- ja suurituloiset asuvat aiempaa eriytyneemmin eurooppalaisissa pääkaupungeissa. URMI (Urbanization, mobilities & immigration -hanke), Politiikkapaperi 2016:1. www.urmi.fi

van Ham M., Hedman L., Manley D., Coulter R. & Östh J. (2014). Intergenerational transmission of neighbourhood poverty. An analysis of neighbourhood histories of individuals. Transactions of the Institute of British Geographers 39, 402-417.

van Ham M. and Manley D. (2010). The effect of neighbourhood housing tenure mix on labour market outcomes: a longitudinal investigation of neighbourhood effects. Journal of Economic Geography 10, 257-282.

https://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572809/EPRS_BRI(2015)572809_EN.pdf

Pikkarainen, Maria & Sirkku Wilkman (2008). Pakolaisten asu¬minen ja palvelut. Omaan kotiin -hankkeen tutkimusraportti. Siirtolaisuusinstituutti: http://www.migrationinstitute.fi/ pdf/webreports36.pdf

Rasingangas, Jarkko (2014). Maahanmuuttajien asumisen keskittyminen Turussa. Turun kaupunki, Kaupunkitutkimusohjelma. Tutkimuskatsauksia 3/2014.

Rasinkangas, Jarkko (2010). Turkulaisen maahanmuuttajien asuminen - näkökulmia etniseen segregaatioon. Teoksessa: Ervasti, H. & Kuivalainen, S. & Nyqvist, L. (toim.): Köyhyys, tu¬lonjako ja eriarvoisuus. TCWR-tutkimuksia 2, Turku.

Saikkonen Paula, Hannikainen Katri, Kauppinen Timo M., Rasinkangas Jarkko, Vaalavuo Maria (2018). Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. THL:n Raportteja (vielä julkaisematon).

Tammaru T., Marcińczak S., van Ham M. & Musterd S. (eds.) (2016). Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West. Routledge: Oxford.
Tilastokeskus (2017) Maahanmuuttajat väestössä http://www.stat.fi/til/synt/2016/synt_2016_2017-04-11_tie_001_fi.html (11.8.2017)

Silliman, Mikko (2017). Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. VATT Working Papers 91

Vass, Teemu & Vilkama, Katja (2017). Kaupunginosien eriytymistä pitää seurata, mutta mittareihin on syytä suhtautua kriittisesti. Kvartti 4/2017.

Wessman, Christian (toim.) (2014). Utvärdering av särskild händelse med anledning av social oro 20 maj 2013 - 10 juni 2013. Polisen – Polismyndigheter in Stockholms län. Diarienummer: A 183.776/2013. Rapport 17.02.2014.