Kirjallinen asiantuntijalausunto
Tarkastusvaliokunnan kuuleminen 27.2.2018
Asia: O 61/2016 vp Asuntopolitiikan kehittämiskohteet
Erityisasiantuntija, FT Hanna Dhalmann
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)
hanna.dhalmann@ara.fi, p. 029 525 0851

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Asuinalueiden eriytyminen

Asuinalueiden eriytyminen voimistuu

Isoimmilla kaupunkiseuduilla asuinalueiden väliset sosiaaliset ja etniset erot ovat kasvaneet merkittävästi 1990-luvulta eteenpäin. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet tulonjaossa tapahtuneet muutokset sekä väestörakenteen muutokset muun muassa voimakkaasti kasvaneen maahanmuuton myötä. Tutkimusten mukaan pääkaupunkiseudulle, ja useisiin muihinkin kaupunkeihin, on syntynyt pysyväisluonteinen alueellinen rakenne, jossa alueiden välillä on asukasrakenteen lisäksi suuria eroja asukkaiden kokemassa viihtyvyydessä ja turvallisuudessa. Erot asukasrakenteessa myös kuormittavat alueiden julkisia palveluja (koulut, sote-palvelut, jne.) epätasaisesti. Edellä mainitut erot heijastuvat asukkaiden muuttoliikkeeseen ja asumisvalintoihin segregaatiokehitystä ylläpitävästi tai voimistavasti.

ARA-asuntokanta ja asuinalueiden eriytyminen

Asuntokannan alueellisella rakenteella on suuri merkitys edellä kuvatussa kehityksessä, sillä ARA-vuokra- ja kerrostaloasuntojen osuus alueen asuntokannasta selittää puolet asuinalueiden välisestä sosiaalisesta ja etnisestä vaihtelusta. Lisäksi tärkeä selittävä tekijä on alueen etäisyys kaupunkikeskustasta. Koska ARA-asuntokanta on sijoittunut epätasaisesti kaupunkirakenteeseen, on sillä nykytilanteessa pienituloisuutta keskittävä vaikutus. Tätä on käytetty myös argumenttina asumisen tuotantotukien toimivuutta vastaan. Käytännössä laaja yhteiskunnan kontrolloima asuntokanta kuitenkin mahdollistaa sosiaalisen sekoittamisen toteuttamisen kaupunkisuunnittelun ja asukasvalinnan kautta. Sekä kansalliset että kansainväliset vertailututkimukset osoittavat, että eri hallintamuotojen sekoittaminen asuinalueilla vähentää sosiaalista ja etnistä eriytymistä. Kansainväliset esimerkit myös osoittavat, että sosiaalisen asuntotuotannon alasajo, asuntotuotannon ehtojen huonontaminen tai kaupunkien maaomistuksien myyminen eniten tarjoavalle johtaa eriytymisen lisääntymiseen. Asunto- ja kaupunkipolitiikassa tehdyt ratkaisut betonisoivat asuinalueiden sosiaalisen rakenteen pitkälle tulevaisuuteen. Siksi ratkaisuiden yhteiskunnallista vaikutusta on syytä tarkastella laajasti ja myös eriytymisen ehkäisyn näkökulmasta. Ennaltaehkäisevät toimet ovat huomattavasti helpompia ja edullisempia toteuttaa kuin jälkikäteen tehdyt korjaavat toimet.

Sipilän hallituksen päätös luopua ARA-asuntojen tulorajoista ja kaavailluista tulojen määräaikaistarkastuksista, on oikea. ARA-vuokrakannan hakijakunta ja asukasrakenne painottuu vahvasti pienituloisiin, ja kannasta muutetaan yleisesti pois tulojen kasvaessa. Tulotarkastusten vaikutukset ARA-vuokratalojen asukasrakenteeseen, ja sitä kautta asuinalueiden eriytymiseen, olisivat todennäköisesti olleet lyhyellä aika välillä pieniä. Asuinalueiden eriytymisen kannalta merkittävimpiä negatiivisia seurauksia olisivat kuitenkin olleet ARA-asuntokannan ja vuokravaltaisten alueiden negatiivisen leimautumisen voimistuminen sekä vähentynyt kiinnostus valtion tukeman tuotannon rakentamiseen. Vuokrasuhteiden määräaikaisuus ja lisääntynyt vaihtuvuus vähentäisivät myös sitoutumista omaan naapurustoon ja sen kehittämiseen.

Eriytymisen seuraukset

Asuinalueiden muotoutuminen profiililtaan erilaisiksi ei lähtökohtaisesti ole kielteinen asia. Myös niin sanotuista naapurustovaikutuksista – siitä, että huono-osaisella alueella asuminen lisää yksilön huono-osaisuutta tai heikentää yhdenvertaisia mahdollisuuksia – on vähän tutkimuksellista näyttöä tai näyttö on ristiriitaista. Suomeen ei ole myöskään syntynyt niin sanottuja no go -alueita, joille ihmiset, mukaan lukien virkavalta, eivät uskalla mennä väkivallan ja rikollisuuden pelossa. Esimerkiksi Ruotsissa tällaisia alueita on useita kymmeniä. Kotimainen tutkimus kuitenkin todentaa, että huono-osaisuuden keskittyminen tietyille alueille lisää meilläkin sosiaalista epäjärjestystä, turvattomuuden kokemuksia ja vaikuttaa esimerkiksi lähikoulujen oppimistuloksiin ja maineeseen.

Yksi huolestuttavimpia piirteitä hyvä- ja huono-osaisten sekä eri etnisten ryhmien eriytymisessä omille asuinalueilleen on, että ryhmät eivät enää arjessa kohtaa. Tällöin ymmärrys toista väestöryhmää kohtaan sekä ryhmien välinen luottamus ja solidaarisuus vähenevät. Taloudellinen niukkuus myös rajoittaa elämänpiiriä omaan lähiympäristöön, jolloin sen tarjoamat mahdollisuudet korostuvat. Esimerkiksi tutkittaessa lähiönuoria on todettu, että osa heistä ei bussilipun kalleuden vuoksi juuri koskaan käy kaupungin keskustassa tai muilla alueilla. Tästä näkökulmasta asuinalueiden eriytyminen linkittyy osaksi yhteiskunnallisen osallisuuden ja osattomuuden kokemuksia.

Asuinalueiden eriytymiseen vaikuttaminen asuntopoliittisin keinoin

Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy ja seurausten lieventäminen liittyvät ensisijaisesti yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämiseen, sillä alueiden eriytyminen on eriarvoisuuden paikallistumista kaupunkitilassa. Asuntopoliittisilla välineillä on kuitenkin tärkeä, joskin rajallinen, rooli eriytymisen torjunnassa. Valtion tukeman kannan rakentaminen myös korkeamman hintatason alueille, eri hallintamuotojen sekoittaminen ja asuntotuotannon monipuolisuudesta huolehtiminen ovat tulokselliseksi todettuja keinoja.

Yksi merkittävä kohtalonkysymys 1960–1970-luvuilla rakennettujen lähiöiden kehityksessä on asuntokannan huono kunto ja vastaamattomuus nykyajan tarpeisiin. Asunto-osake- ja vuokrataloyhtiöiltä vaadittavat mittavat taloudelliset panostukset ja pitkäjänteiset päätökset ovat kuitenkin vaikea yhtälö alueilla, joiden asujaimistoa leimaa pienituloisuus, tulojen epävarmuus ja korkea keski-ikä. Ennakoitavaa asuntopolitiikkaa ja valtion tukea voidaankin tarvita lähiökorjaamisen ja alueiden uudistamisen edistämiseksi.

Viimeisten vuosikymmenten aikana Suomessa on myös toteutettu useita valtion lähiökehittämisohjelmia. Ohjelmat ovat kehittäneet kaupungeissa sektorirajat ylittäviä toimintatapoja asuinalueiden kehittämiseen sekä nostaneet lähiöiden kehityksen päätöksentekijöiden agendalle. Myös asukkaat ovat kokeneet asuinympäristönsä kehityksen menneen ohjelmien ja erityisesti niiden kautta toteutettujen fyysisen ympäristön parannusten myötä positiiviseen suuntaan, mikä on tärkeä signaali. Aluekohtaisilla toimilla ja ohjelmilla on historiallisesti oma tärkeä osansa alueellisen eriytymisen torjunnassa.

Kuten todettu, asuinalueiden eriytymiskehityksen ytimessä on kuitenkin kasvava rakenteellinen eriarvoisuus. Tällöin katseen kohdistaminen yhteen lähiöön ei riitä, vaan enenevässä määrin on merkitystä sillä, mitä muualla kaupunkiseudulla ja yhteiskunnassa tapahtuu. Tästä näkökulmasta on eriarvoisen tärkeää, että suomalaisille kaupunkiseuduille syntynyt sosiaalisesti epätasapainoinen rakenne huomioidaan kaikessa päätöksenteossa. Erilaisten päätösten seuraukset voivat koskettaa erilaisia alueita ja niiden asukkaita hyvin eri tavoin. Vastaamalla kaupunkien kehityshaasteisiin pitkäjänteisesti ja strategisesti parannetaan myös yksittäisten asuinalueiden ja asukkaiden tilannetta. Yhtenä hyvänä työvälineenä tässä voidaan mainita sopimusperusteinen kaupunkipolitiikka, jossa kaupunkiseudun kehitystä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja eri osapuolet sopivat alueiden kehittämistoimista tulevaisuuteen katsoen. Asuinalueiden eriytyminen on esimerkki poikkihallinnollisesta teemasta, joka on syytä kytkeä osaksi MALPE-tarkasteluja. Esimerkiksi liikennehankkeiden kautta voidaan muuttaa merkittävästi asuinalueen asemaa kaupunkiseudun asuntomarkkinoilla sekä sen sijoittumista toiminnalliseen kaupunkirakenteeseen.