Helsingin kaupunki
Kaupunkiympäristön toimiala
Maankäyttö ja kaupunkirakenne -
palvelukokonaisuus

Asiantuntijalausunto
22.3.2022

Asemakaavapäällikkö Marja Piimies VNS 12/2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto
valiokuntaneuvos Mari Nuutila

Asiantuntijalausunto koskien Valtioneuvoston selontekoa: Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuoksiksi 2021-2028

Valtion asuntopolitiikan keskeisiä toimeenpanijoita ovat kunnat ja kaupungit sekä niiden omistamat yhtiöt. Siksi toimenpiteiden valmistelussa on ensiarvoisen tärkeää, että kuntien näkemys kuullaan ja otetaan huomioon.

Valtioneuvoston selonteossa Asuntopoliittisesta kehittämisohjelmasta todetaan, että monet asuntopoliittiset toimet vaikutuksineen näkyvät asuntomarkkinoilla vasta pitkällä aikavälillä. Asuntohankkeet ovat pitkäkestoisia – Helsingissä keskimäärin noin 5 vuotta lainvoimaisesta asemakaavasta. Kaavoitus itsessään on pitkäkestoista johtuen lakisääteisen kaavaprosessin hyvinkin yksityiskohtaisesta säätelystä vuorovaikutuksineen, yksityiskohtaisine selvitysvaatimuksineen ja pitkäkestoisine valitusprosesseineen. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että valtio ottaa huomioon kuntien näkemykset esimerkiksi nyt vireillä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa (kaavoitus- ja rakentamislaki - KRL). Laki ei saa monimutkaistaa ja entisestään kasvattaa kaavoitukseen tarvittavaa aikaa ja resursseja. Lausunnoilla ollut KRL-luonnos heikentää olennaisesti mahdollisuuksia soveltaa kaavoituksen ja rakentamisen ohjauskeinoja joustavasti ja alueiden erilaiset tilanteet huomioon ottaen. Lakiluonnoksen puutteena on tarpeettoman yksityiskohtainen ja jäykistävä sääntely. Helsingin kaupunginnäkemyksen mukaan lausuntokierroksella vuoden 2021 lopussa ollut lakiluonnos uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi ei riittävällä tavalla vastaa uudistuksen kunnianhimoisiin tavoitteisiin eikä sen valmistelua tulisi jatkaa. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen tavoitteet voidaan saavuttaa nykyistä pääosin hyvin toimivaa lakia muuttamalla.

Kasvukeskusten asuntopoliittiset haasteet poikkeavat olennaisesti muun Suomen haasteista. Helsingin seudulla on erityinen merkitys Suomen talouden veturina ja seudun työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuudella on merkitystä koko kansataloudelle. Siksi on erityisen tärkeää, että valtio on tukemassa kaupunkiseudun ja kaupungin kestävää kasvua. Helsingin seutua koskevassa MAL-sopimuksessa seudun asuntotuotannon tavoitetasoksi on määritetty 16 500 asuntoa vuodessa vuosina 2020–2023. Helsingin osuus tästä on 6 600 asuntoa vuodessa. Valtio on lisäksi

linjannut asuntopolitiikkaansa hallitusohjelmassa 2019. Valtion tavoitteena on muun muassa kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja puurakentamisen lisääminen sekä energiatehokkuuden ja vähähiilisyyden edistäminen asuntokannassa ja -tuotannossa.

Helsingin kaavoitustavoitteet on täytetty vuosittain, mutta kaavoitettavat alueet ovat yhä haastavampia. Helsingissä keskeinen toteutumisen edellytys on tonttimaan rakentamiskelpoiseksi saattaminen. Uutta rakennusmaata täytyy usein esirakentaa. Suuret rakentamisalueet edellyttävät myös merkittäviä infrastruktuuri-investointeja. Pikaraitiotiet ovat yksi merkittävimmistä investoinneista ja edellytys kestävän kaupunkirakenteen ja houkuttelevien asuntorakentamiskohteiden luomiseksi. Täydennysrakentaminen ja erityisesti olemassa olevien tonttien tiivistäminen on hidasta, koska siinä joudutaan sovittamaan yhteen lukuisia erilaisia intressejä ja toteutuminen edellyttää taloudellisia kannusteita taloyhtiöille. Merkittävä olemassa olevan kaupunkirakenteen tehostaminen vaatii sekin investointeja raideliikenteeseen. Se lisää houkuttelevuutta täydennysrakentamishankkeisiin ja nopeuttaa siten prosesseja ja kaupungin tiivistymistä, mistä on jo näyttöä mm. raidejokerin vaikutusalueella. Valtion keskeisin keino vaikuttaa tontti- ja asuntotarjontaan ovat MAL-sopimukset ja niissä riittävä valtion rahoitus asuntotuotantoa tukeviin liikenneinvestointeihin. Helsinki pyrkii itse täydennysrakentamisen painopisteitä priorisoimalla tukemaan olemassa olevaa ja suunnitelmissa olevaa raideinfraa.

Rakentamisen on oltava laadukasta tullakseen hyväksytyksi naapurustossa ja edistääkseen kestävää kasvua - myös sosiaalisesti kestävää kasvua. Segregaation ehkäisemiseksi ja jo eriytymisvaarassa olevien alueiden olosuhteiden kohentamiseksi on tärkeää, että alueet ovat houkuttelevia ja niille saadaan monipuolista asuntotuotantoa. Pelkkä asuntojen määrän lisääminen ei johda toivottuun tasapainoiseen kehitykseen. Segregaatiouhan alla olevilla alueilla omistusasuntotuotannon taloudelliset edellytykset ovat usein valitettavan heikot. Tällaisilla paikoilla asumisoikeustuotannolla on usein merkittävä rooli asuntotarjonnan monipuolistajana. Asumisoikeustuotannon edellytykset tulisikin turvata.

Alueiden eriytymiskehitys on saatava katkaistua. Laatua voidaan parantaa mm. kiinnittämällä huomio alueiden saavutettavuuteen, joissa raideinfra on keskeinen houkuttelevuustekijä. Kaupunginosakeskustojen suunnitteleminen kävely- ja pyöräily-ystävällisiksi samoin kuin laadukas lähiympäristön ja kaupunkikuvaan ja kaupunginosan omaleimaisuuteen tukeutuva rakentaminen, monipuolinen huoneistojakauma ja asuntojen käytettävyys ja viihtyisyys parantavat kaupunginosien imagoa. Kestävään kaupunkirakenteeseen kuuluvat myös hyvin saavutettavat ja

monipuoliset palvelut. Kävely-ympäristön laadukkuuteen ja kaupunginosan toiminnalliseen laatuun kuuluu toimiva ja asukkaita palveleva kivijalkaliiketila. Vähintään korkotukea koskevassa lainsäädännössä ja valtion käytännöissä tulisi helpottaa kivijalkaliiketilojen sijoittuminen myös valtion tukeman kohteen yhteyteen.

Täydennysrakentamisen esteitä tulisi karsia. Tulisi pohtia, millaisia hidasteita lainsäädäntö ja esim. verotuskäytännöt asettavat taloyhtiöiden täydennysrakentamiselle. Valmisteilla oleva lunastuslain muutos, jonka tavoitteena on mm. muuttaa lunastuskorvauksen laskentaperusteita, nostaisi maanhankinnasta kaupungille koituvia kustannuksia ja vähentäisi maanomistajien halukkuutta vapaaehtoisiin kauppoihin. Näin lunastuslain suunniteltu muutos vaikeuttaisi toteutuessaan täydennysrakentamista tavoittelevien asemakaavojen toteutumista ja hidastaisi asuntotuotantoa.

Tiivistyvässä kaupungissa asuinympäristön laatutekijät muodostuvat entistäkin tärkeämmiksi.

Selonteossa on jäänyt vähälle huomiolle asuinympäristön ja asuntojen viihtyisyys ja laatu. Selonteossa painotetaan toki muunneltavuutta, mutta muutoin se painottuu laadun osalta lähinnä terveellisyyteen ja esteettömyyteen, jotka toki ovat tavoiteltavia asioita.

Huoneistotyyppiä kohtuudella vastaava huoneiston pinta-ala vaikuttaa merkittävästi alueiden viihtyisyyteen ja laatuun, mutta myös muut laatutekijät ovat tärkeitä. Asuntojen koettuun laatuun ei löydy yksiselitteisiä mittareita asuntokoon lisäksi. Hyvä rakennustapa, asuntojen kalustettavuus ja muunneltavuus sekä laadukkaat materiaalit, vaikkapa paikallamuuratut ulkoseinät luovat koettua laatua määrällisten ominaisuuksien lisäksi.

Korkeista rakentamiskustannuksista ja korkeista markkinahinnoista sekä mm. sijoittajakysynnän lisääntymisestä johtuen sekä asuntojen keskikoko että huoneiden lukumäärä (huoneistotyyppi) on pienentynyt usean vuoden ajan. Pienimmillään nämä ovat säätelemättömässä vuokratuotannossa. Säännellyssäkin vuokratuotannossa joudutaan laadullisia tekijöitä tarkkaan punnitsemaan, jotta asuntorakennushankkeet saadaan ARAn hyväksymälle tasolle Helsingissä. Tarjoajista on pulaa ja hankkeet viivästyvät.

Markkinaehtoisessa tuotannossa perheasuntoja ei synny riittävästi alueiden tasapainoisen asuntotarjonnan näkökulmasta ilman sääntelyä. Helsingissä joustava

huoneistotyyppijakauman ohjausmalli on varmistanut monipuolista uudistuotantoa ja estänyt pienten asuntojen keskittymiä. Valmistuneiden perheasuntojen osuus on silti pienentynyt omistusasuntojen osalta vuoden 2014 jälkeen 60 prosentista 40 prosenttiin. Helsingissä valmistuneiden kerrostaloasuntojen keskipinta-ala on laskenut 2010-luvulla. Vuonna 2021 se oli 51,7 neliömetriä, kun se vielä 2000-luvun alussa on ollut yli 60 neliömetriä ja vielä vuonna 2015 keskikoko on ollut 55,4 neliömetriä. Isompien perheasuntojen keskipinta-alat ovat pienentyneet merkittävästi. Vuosien 2015-2021 myönnetyissä kerrostalojen rakennusluvissa säätelemättömän omistusasuntotuotannon keskipinta-ala on 54,9 neliötä, säätelemättömässä vuokratuotannossa vain 45,9 neliötä. Vertailun vuoksi HITAS-omistustuotannossa keskipinta-ala on 65 neliötä ja ARA-vuokratuotannossa (40v) 54,4 neliötä. Säätelemätön vuokratuotanto on siis kaikkein ongelmallisin. Perheasuntojen osuus on vähäinen ja niiden koot ovat pienimpiä.

Pienasuntojen rakentaminen on lisääntynyt. Vuonna 2019 tämä näkyi erityisesti myönnetyissä rakennusluvissa, joissa yksiöiden osuus ylitti kaksioiden ja kolmioiden osuudet. Vaikka yksiöiden keskikoko on 31,5 neliömetriä, rakennetaan pieniä alle 25 neliön yksiöitä silti merkittävä määrä. Ilman kaupungin tontinluovutukseen tai kaavamääräyksiin liittyviä perheasuntovaatimuksia, pieniä asuntoja rakennettaisiin vieläkin enemmän. Oman lisänsä tuo lyhytaikainen majoitustoiminta, joka on uusi ilmiö asuntomarkkinoilla. Majoitustoiminnassa käytettävien asuntojen määrä on kasvanut nopeasti, joskin pandemia lienee hillinnyt sitä matkustusrajoitusten takia.

Pienasunnot ja perheasuntojen pienet koot heikentävät muunneltavuutta ja kalustettavuutta ja yleistä asumisviihtyvyyttä. Pahimmillaan on esitetty keittiökalusteita eteiseen tai kalusteet ovat eteiskalusteiden jatkeena huoneistoon tultaessa. Erilliset keittiöt ovat harvinaisuuksia. Porrashuoneet ovat pimeitä keskikäytäväratkaisuja, jolla on pyritty hillitsemään rakennuskustannuksia. Tällöin asunnot avautuvat yhä useammin vain yhteen suuntaan – myös perheasunnot, mikä on ongelma mm. melun vaikutusten huomioimisen kannalta.

Alueiden sosioekonominen eriytyminen ei ole Helsingissä kansainvälisesti vertaillen jyrkkää, mutta alueiden väliset erot ovat kuitenkin jatkaneet kasvamistaan. Asuntokannan rakenteella on vaikutusta alueiden eriytymiseen. Helsingin tavoitteena on pitää kaikki asuinalueet mukana positiivisessa kehityksessä ja välttää ongelmien keskittymistä muutamille asuinalueille. Tämä tarkoittaa erityishuomiota, kehittämistä ja rakentamista esikaupunkialueiden ikääntyvillä kerrostaloalueilla, joille on kasaantunut sosiaalista huono-osaisuutta. Näille alueille tulisi erityisesti saada rakennettua lisää laadukasta, monipuolista asuntotarjontaa, jotta hyvän kierre pääsisi

syntymään ja alueista saataisiin houkuttelevia myös perheille ja erilaisille asumis- ja hallintamuodoille.

Sääntelemätön pienasuntovaltainen vuokratuotanto on kaikkein ongelmallisin. Esimerkiksi omistusasumisen monipuolistavista tavoitteista huolimatta uudet pienet asunnot ovat usein päätyneet sekä institutionaalisten tahojen että kotitalouksien sijoituskohteiksi, ja niitä käytetään vuokra-asuntoina. Pienten asuntojen keskittymät yksipuolistavat alueiden asuntotarjontaa, jolloin asukkailla ei ole mahdollista löytää erilaisiin elämäntilanteisiin sopivia asuntoja asuinalueeltaan. Vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asukasvaihtuvuus on myös suurta, jolloin naapurustoon kiinnittyminen vähenee. Alueiden eriytymistä on kaikin keinoin torjuttava lähiympäristön houkuttelevuutta, palvelutasoa ja korkeaa kaupunkikuvallista laatua sekä julkista kaupunkitilaa parantamalla mutta myös asuntopolitiikan keinoin. Omistusasumisestakin täytyy tulla houkutteleva asumismuoto eriytymisvaarassa olevilla alueilla. Samaten asumisoikeustuotanto on osoittautunut Helsingissä toimivaksi instrumentiksi torjumaan segregaatiota. Asumisoikeusasuminen tarjoaa tavallisille myös matalamman tulotason helsinkiläisille mahdollisuuden asua elämäntilannettaan vastaavassa asunnossa, omistusasumisen sijasta.

Asuntopolitiikalla voidaan suuresti vaikuttaa asukasrakenteen muodostumiseen sekä edesauttaa muiden tahojen toimintaedellytyksiä pitämällä asuinalueet houkuttelevina. Helsinki on nimennyt kaupunkistrategiassaan erityisiä kaupunkiuudistusalueita. Näillä kaupunkiuudistusalueilla mahdollistetaan sekä uusi asuntotuotanto että olemassa olevan kaupunkirakenteen ylläpito ja kehittäminen. Tavoitteena on varmistaa edellytykset 30 prosentin asuntokannan lisäykselle kaupunkiuudistusalueilla vuoteen 2035 mennessä niin, että samanaikaisesti alueiden asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojakauma kehittyy kohti kaupungin hallinta- ja rahoitusmuototavoitetta. Helsingin Myllypuroa voidaan pitää tällaisena varhaisempana kaupunkiuudistuksen mallialueena, jossa näkyy, miten kaupungin investoinneilla sekä runsaalla asuntorakentamisella voidaan lisätä asuinalueen vetovoimaa ja muuttaa alueen kehityskulkua. Myllypurossa merkittävän täydennysrakentamisen ohella on kiinnitetty huomiota hallintamuotoihin ja monipuolisiin asuntotyyppeihin. Rakentamisen lisäksi on tärkeää huolehtia kaupunkiympäristön laadusta sekä palvelutarjonnasta, kuten koulujen riittävistä resursseista. Lähiökehittämiseen osoitetuilla varoilla on ollut roolinsa lähiympäristön julkisten ulkotilojen kehittämiseen laadukkaiksi. Lähiöohjelmaan 2020-2022 on hyväksytty Helsingissä kaupunkiuudistusalueet Malminkartano-Kannelmäki, Malmi ja Mellunkylä. Lähiöohjelman kehittämishankkeet ovat pääasiassa julkisen kaupunkiympäristön parantamishankkeita, joilla toki on merkitystä alueiden lähiympäristön viihtyisyyteen.

Helsingin kaupunki
Kaupunkiympäristön toimiala
Maankäyttö ja kaupunkirakenne -
palvelukokonaisuus

Asiantuntijalausunto
22.3.2022

Asemakaavapäällikkö Marja Piimies VNS 12/2021

Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa valtion panokseksi segregaation vähentämiseen on esitetty ”vakiinnutetaan poikkihallinnollinen lähiöiden kehittämistyö osaksi kuntien toimintaa määräaikaisten ohjelmien sijaan”. Helsinki kehittää lähiöitään jo nyt poikkihallinnollisen toimintamallin mukaan, eikä vakiinnuttaminen tapahdu ylhäältä ohjaamalla. Sen sijaan tarvitaan valtion entistä vahvempia ja hallinnonalarajat ylittäviä taloudellisia tukitoimia kaupunkien työn tueksi ja riittävän vaikuttavuuden takaamiseksi.

Kohdassa ”Jokaisen oikeus asuntoon ja hyvinvointia tukeva asuinympäristö asuntopolitiikan keskeiseksi lähtökohdaksi” todetaan, että asunto on vain osa asumispreferenssejä: asunnon valintaan vaikuttavat entistä enemmän asunnon ulkopuoliset tekijät, kuten lähiympäristö, turvallinen ja viihtyisä asuinalue sekä toimivat liikenneyhteydet.”. Edelleen on aivan yhtä tärkeää korostaa nimenomaan itse asuntojen laatutekijöitä, asuinrakennusten laatua: viihtyisyyttä, kalustettavuutta sekä sitä, millaista kaupunkikuvaa uusi rakentaminen alueelle muodostaa.