Valtioneuvoston selonteko: Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028

Asiantuntijalausunto 23.3.2022

Mika Hyötyläinen - Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University

Ympäristöministeriön asettaman työryhmän sekä sitä tukevan paralmentaarisen seurantaryhmän edistämä asuntopoliittinen kehittämisohjelma perustuu seuraavaan tärkeään tavoitteeseen:

"Ohjelman tavoitteena on lisätä valtion asuntopolitiikan **pitkäjänteisyyttä ja tavoitteellisuutta**, kun asumisen suuret linjat määritetään laajassa yhteistyössä yli hallituskausien."

Asuntopolitiikan tutkija, Professori Anneli Juntto, on todennut asuntopolitiikkamme kärsineen läpi vuosikymmenten juuri lyhytjänteisyydestä. Suomessa asuntopolitiikalla on Junton mukaan pyritty lähinnä vastaamaan eri aikakausina ilmenneisiin yhteiskunnallisiin kriiseihin ja haasteisiin. Asuntopolitiikka on koettu tärkeäksi sotien jälkeisenä jälleenrakennuskautena, 1960-luvun kaupungistumisen luomassa asuntopulassa, 1990-luvun lamassa ja myöhemmissä taloussuhdanteiden vaihteluissa. Muina aikoina julkisen vallan roolia on haluttu karsia ja on ajateltu, että markkinat kyllä hoitavat asumiskysymykseen vastaamisen. Kaupunkitutkimuksen professori Anne Haila puolestaan toteaa suomalaiselle asuntopolitiikalle olevan ominaista osauudistusten tekeminen ja poliittisista voimasuhteista riippuva politiikka. On puuttunut pitkän aikavälin johdonmukainen ja tavoitteellinen politiikkaa. Tämä on syvässä ristiriidassa sen kanssa, mitä asuminen pohjimmiltaan on.

Asuminen on ihmisen perustarpeisiin lukeutuva tekijä, jonka luotettavuus ja pysyvyys ovat olennaisia. Sosiologit painottavat niin sanottua 'ontologista turvallisuutta' – ihmisen kokemusta oman elämänkaaren ennustettavuudesta. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa koulutus, terveydenhuolto ja sosiaaliturva ovat olleet kansalaisten ontologisen turvallisuuden peruspilareita ja täten on ajateltu niiden parhaiten toteutuvan julkisina palveluina, pitkäjänteisen ja tavoitteellisen politiikan myötä, ilman yksityisen voitontavoittelun luomaa epävarmuutta. On hedelmällistä pohtia, toteutuisiko ontologinen turvallisuus paremmin, jos asuminen luettaisiin sen neljänneksi peruspilariksi. Se on kuitenkin erillisenä politiikkana jätetty hajanaiseksi kokonaisuudeksi, tai kuten asuntotutkija Jim Kemeny toteaa 'horjuvaksi pilariksi', jossa painottuvat usein kovin muut tekijät kuin asukkaiden oikeus luotettavaan, kohtuuhintaiseen ja

laadukkaaseen asumiseen. Yhteiskuntatieteellisessä asumistutkimuksessa on Suomessakin lähiaikoina kiinnitetty huomiota juuri asumiseen liittyviin epävarmuustekijöihin. Nämä koskevat laajalti työssäkäyvää väestöä ja esimerkiksi ikääntyvää väestöä, ja liittyvät asunnon kokoon, oman kaupunginosan nopeaan muutokseen, asuntojen puuttellisuuteen ja korkeaan hintaan (Yhdyskuntasuunnittelu 2020).

On hienoa, että tutkijoiden nostamiin huomioihin on herätty ja asuntopolitiikkaa halutaan nyt kehittää pitkäjänteisesti. Tarkastelen tässä joitakin asuntopoliittisen kehittämisohjelman selonteossa esitettyjä tavoitteita, periaatteita ja toimenpide-ehdotuksia. Selonteossa todetaan Suomessa asumiseen ja asuntomarkkinoihin vaikuttavan erityisesti maailmanlaajuiset trendit, kuten kaupungistuminen, väestön ikääntyminen, ilmastonmuutos ja digitalisaatio. Kaupunkitutkijana keskityn lausunnossani ensimmäiseen, eli kaupungistumiseen liittyviin, seuraaviin teemoihin:

1. Asuminen ja ansioton arvonnousu
2. Korkotukimalli
3. Suurten kaupunkiseutujen asuinalueiden eriytyminen

Asuminen ja ansioton arvonnousu

Selonteossa todetaan, että *Asuntopoliittisessa päätöksenteossa tulee ennakoida pitkän ajan trendit, kuten kaupungistuminen*. Olennaista on kysyä, miksi muutamme kaupunkeihin? Osittain vastaus liittyy kasautumisetuihin ja kontakteihin. Tiivis asuminen edistää ihmisten kollektiivisesta toiminnasta ja kontakteista syntyviä hyötyjä. Tämän voi asetella myös niin, että kaupunkien arvo syntyy yhteisestä tekemisestä, liittyen työhön, innovaatioihin, palveluihin, kulutukseen, kulttuuriin, vapaa-aikaan ja luovaan toimintaan.

Yksityisomistukseen ja markkinoihin pohjautuva asuntopolitiikka ei palvele tätä kaupungistumiskehitystä, jossa kontaktit ja kaupunkien kollektiivinen luonne korostuvat. Kaupunkien aika tarvitsee näkemyksellistä ja edistyksellistä asuntopolitiikkaa. Kun asunnot ovat yksityisomisteisia hyödykkeitä, valuu kaupunkilaisten luoma arvo ns. ’ansiottomana arvonnousuna’ omistajille. Jo klassiset taloustieteilijät, niin Adam Smith, David Ricardo kuin Karl Marx, ja reformistit kuten Henry George, tunnistivat toimijat jotka ”niittivät siellä, missä eivät kylväneet”.

Selonteossa huomioidaan aivan oikein kotitalouksien velkaantuminen ja heikko asema asuntomarkkinoilla erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa myös nuorten asuminen on muodostunut yhä kalliimmaksi. He joutuvat kilpailemaan asuntohyödykkeistä ammattimaisten asuntosijoittajien ja vuokratoimijoiden kanssa. Uppsalan yliopiston professori Brett Christophers käyttää taloustutkijoiden ylistämässä kirjassaan näistä toimijoista nimitystä 'rentier capitalist'. Nämä toimijat nauttivat monopoliasemansa (yksityisomistus) mahdollistamasta tuotosta, luomatta itse lisäarvoa kaupunkiin. Esimerkiksi asuntosäästämisestä tulee nuorille mahdotonta, kun pienet tulot kuluvat 'rentier' -toimijoiden perimiin vuokriin.

Selonteossa huomioidaan, että *asumismenot suhteessa tuloihin eivät saa muodostua liian korkeiksi eivätkä siten esteeksi työvoiman saatavuudelle.* Asuntopoliittisesti hyvää kaupunkipolitiikkaa olisikin julkisen, kohtuuhintaisen asuntotuotannon osuuden kasvattaminen ja sen normalisointi asumismuotona. Selonteko kuitenkin antaa myös viitteitä siitä, että asuntopolitiikan hajanaisuus tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa: *Julkinen valta tarjoaa tukea asumiseen niille, joilla on vaikeuksia järjestää asumistaan markkinoilla, markkinahäiriöitä välttäen*. Eli oletuksena on että asuminen järjestetään markkinoilla niille, jotka vain suinkin kykenevät kohoavan hinnan maksamaan. Asuntomarkkinat ovat jo toimintalogiikaltaan eriarvoistavat, mutta 'markkinahäiriötä välttävä' julkinen valta lähinnä lääkitsee oireita, eikä tartu eriarvoisuuden syihin.

Korkotukimalli

Selonteossa pohditaan pitkän korkotuen uudistamista, jotta valtion tukemalla asuntotuotannolla varmistetaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon toteuttamisedellytykset kasvukeskuksissa. Kuitenkin todetaan myös *Lyhyen korkotukimallin käyttöä jatkettavan.* En näe lyhyttä korkotukimallia sosiaalisesti kestävänä. Asuntojen poistuessa sääntelyn piiristä lyhyellä aikajänteellä, on kaupungissa maankoron kohotessa omistajalla voimakas insentiivi maksimoida tuotto ja vuokrata asunnot markkinahintaan. Tämä heikentää vakavasti asukkaiden ontologista turvallisuutta, eikä sovi yksiin selonteon tavoitteesta pitkäjänteisen asuntopolitiikan kehittämiseen.

Voidaan myös kysyä, miksi valtion tuella rakennettujen asuntojen tulisi koskaan poistua sääntelyn piiristä? Miksi rakentaa spekulatiivinen mahdollisuus tuettuun asumiseen? Suuret suomalaiset ns. yleishyödylliset toimijat ovat aktiivisesti markkinahinnoitelleet kohtuuhintaista, valtion tuella rakennettua ja sääntelystä vapautunutta asuntokantaa. Uuden

tuetun tuotannon määrät eivät vastaa sääntelystä vapautunutta asuntokantaa, joka heikentää mahdollisuuksia kohtuuhintaiseen asumiseen.

Selonteossa ansiokkaasti todetaan, että *kohtuuhintaisten asuntojen saatavuuden parantamiseksi ARA-tuotannon kokonaismäärää tulisi lisätä lähivuosien aikana. Kohtuuhintaisen asumisen lisäämiseksi tavoitellaan pitkällä korkotuella rakennettavien asuntojen määrän lisäämistä kohti 35 prosentin osuutta uudistuotannosta voimakkaimmin kasvavilla kaupunkiseuduilla*. Tämä on kaupungistumisen näkökulmasta hyvää asuntopolitiikkaa. Osuus voisi olla enemmänkin, ja asuntopolitiikassa voitaisiin hyvin pyrkiä siihen, että valtion tukema, kohtuuhintainen asuminen olisi kaupunkien uusi normaali, eikä vain sosiaaliavustus erityisryhmille, jollaiseksi sitä ollaan kutistamassa.

Asumisen tuissa kysyntätuki (asumistuki) on painottunut viime vuosina voimakkaasti samalla, kun tarjontatukien määrä on pienentynyt matalan korkotason johdosta. Tarjontatuen määrää olisi perusteltua lisätä maltillisesti. Tämä on arvokasta pohdintaa. Asuntopolitiikan hajanaiseen kokonaisuuteen viitaten voidaan kysyä, mitä mieltä on maksaa €2 miljardia vuodessa Kelan asumistukia, puuttumatta olennaisesti asuntojen hyödykkeistämiseen.

Asuinalueiden eriytyminen

Selonteossa todetaan, että asuntopolitiikalla *edistetään eriarvoisuuden vähentämistä ja yhdenvertaisuuden lisäämistä asumisessa ja pyritään ehkäisemään negatiivista segregaatiota*. Tämä on ensiarvoisen tärkeää kaupunkien oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Kaupungistumisen kiihtyessä, on oikea aika toimia niin, etteivät kasvukeskukset tulevaisuudessa muodostu taloudellisesti ja sosiaalisesti eriarvoisessa asemassa olevista naapurustoista ja asuinalueista. Haasteena on rakennetun ympäristön kehittäminen niin, että esimerkiksi eri tuloluokilla ja vähemmistöillä on yhtäläiset mahdollisuudet asua niin keskustassa, lähiössä kuin siinä välissäkin. Selonteon ansioksi voidaan lukea myös, että on ymmärretty segregaation juurisyiden olevan myös muualla, kuin rakennetussa ympäristössä ja asuntopolitiikassa. Selonteossa todetaan, että *asuinalueiden eriytymiseen voidaan tehokkaimmin vaikuttaa puuttumalla segregaation perussyihin, kuten koulutukseen, työllisyyteen ja palveluiden saavutettavuuteen*.

Kansainvälinen tutkimusnäyttö puoltaa tätä näkemystä. Pelkkä asuntojen hallintasuhteiden sekoittamispolitiikka ei puutu näihin juurisyihin. Segregaation taustalla ovat sosiaalinen ja

taloudellinen eriarvoisuus, sekä esimerkiksi etnisten ja kielivähemmistöjen syrjintä ja marginalisaatio. Näihin ei suoranaisesti puututa asuntopolitiikalla.

Kuitenkin rakennetun ympäristön kehittämisellä ja asuntopolitiikalla on roolinsa tässä työssä. Selonteossa kaivataan lähiöiden viihtyisyyden ja elinvoiman vahvistamista. Tämä on kannatettava tavoite tietyin reunaehdoin, jotka olisi toivottavaa lisätä *asuntopoliittisiin tavoitteisiin*. Kun lähiöissä tehdään kaivattuja investointeja, on taattava, että ne tehdään ensisijaisesti nykyisten asukkaiden hyväksi. Liian usein elinvoimaisuuden lisääminen tarkoittaa keskiluokkaistamista ns. gentrifikaatiota, ja asuntojen hintojen ja vuokrien nousua alueella. Kaupunkien asuntopolitiikkaa on arvioitava asukkaan näkökulmasta. Esimerkiksi vuokrataloalueiden purkava saneeraus on ontologista turvallisuutta heikentävä toimenpide ja vaatii hienovaraisuutta. Kun lähiöitä peruskorjataan ja viihtyisyyttä lisätään, ei sen tule tarkoittaa asumisen hinnan nousua ja alkuperäisten asukkaiden siirtämistä seuraavaan, rapistuvaan naapurustoon. Tästä syntyvä noidankehä jossa keskiluokka toistuvasti syrjäyttää perusparannetun lähiön asukkaat seuraavaan halvempaan kohteeseen ei edusta kestävää kaupunkikehitystä.