Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Hanna Dhalmann
Asunto-ohjelmapäällikkö

3.5.2022

Kirjallinen asiantuntijalausunto VNS 12/2021

Asiantuntijalausunto koskien Valtioneuvoston selontekoa Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028 sekä Helsingin lähiökehittämistä

Ennakoitavuus ja yhteistyö on tärkeää

Valtioneuvoston selonteossa Asuntopoliittisesta kehittämisohjelmasta todetaan, että monet asuntopoliittiset toimet vaikutuksineen näkyvät asuntomarkkinoilla vasta pitkällä aikavälillä. Tämän vuoksi asuntopolitiikan on oltava tavoitteellista, pitkäjänteistä ja ennakoivaa. Tämä on erittäin tärkeää sekä kuntien että muiden asumisen toimijoiden näkökulmasta. Asuntohankkeet ovat pitkäkestoisia - Helsingissä keskimäärin noin 5 vuotta lainvoimaisesta asemakaavasta valmiiksi rakennukseksi. Tämän vuoksi on ensiarvoista, että valtion toiminta on kokonaisuutena ennustettavaa varsin pitkällä aikavälillä. Samalla yksittäisiin ilmiöihin on pystyttävä reagoimaan tarvittaessa nopeallakin aikataululla tekemällä uudelleenarviointia ja järjestelmien yksityiskohtien ja toimintatapojen joustavia muutoksia.

Valtion asuntopolitiikan keskeisiä toimeenpanijoita ovat kunnat, kaupungit sekä niiden omistamat yhtiöt. Asuntopoliittisen kehittämisohjelman valmistelutyön yhtenä heikkoutena voidaan pitää valmistelun kapea-alaisuutta pelkästään valtion toimijoiden kesken tehtynä työnä. Valtion asuntopoliittisten toimenpiteiden valmistelussa olisi välttämätöntä, että kuntien näkemys kuullaan ja otetaan huomioon. Tämä ei tarkoita pelkästään keskeisten toimijoiden kuulemista, vaan jatkuvaa vuoropuhelua ja yhteisen ymmärryksen rakentamista valmistelun ja toimenpanon eri vaiheissa ja hallinnon eri tasoilla. Täten valtion asuntopoliittiset panostukset pystytään ohjaamaan niin, että kunnat pystyvät hyödyntämään niitä maksimaalisesti pyrkiessään kohti Asuntopoliittiseen kehittämisohjelmaan kirjattuja, tärkeitä - kunnille ja valtiolle yhteisiä – tavoitteita.

Asuntopoliittisen kehittämisohjelman vahvuutena on asuntopolitiikan sektorirajat ylittävän luonteen tunnistaminen. Asuntopolitiikka kytketään ohjelmassa yhtäältä muihin politiikkasektoreihin, toisaalta asukasnäkökulmasta ihmisten arkikokemukseen ja hyvinvointiin. On hienoa, että useita ohjelmassa nostettuja kehittämiskohteita on aikataulutettu ja niiden valmistelu aloitettu. Toisaalta jää myös monilta osin epäselväksi, miten asuntopoliittisen päätöksenteon periaatteet ja tavoitteet tulevat muuttumaan konkreettisiksi teoiksi tulevina vuosina. Kun tavoitteet ovat hyvin yleispiirteisiä, on riski, että niiden toteutumisen seuranta on hankalaa ja kehittämisohjelma jää lähinnä yksittäisten selvitys- ja lakimuutoshankkeiden tasolle.

Helsingin seudulla on erityinen merkitys Suomen talouden veturina ja alueen työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuudella on merkitystä koko kansataloudelle. Vaikka Helsingin

asuntotuotantomääriä on kasvatettu runsaasti ja tuotantotavoitteet onnistuttu jopa ylittämään, jatkuu kysynnän ja tarjonnan alueellinen epätasapaino edelleen. Helsingin seudulla ja erityisesti Helsingin keskeisillä alueilla asumisen hinta on merkittävästi eriytynyt sekä rakentamiskustannuksista että ansiotason kehityksestä. Asumisen korkea hinta hidastaa Helsingin seudun kasvua ja on merkittävä haaste työmarkkinoiden toiminnalle. Suomen ainoana metropolialueena Helsingin seudulla asuntopolitiikkaan kytkeytyy laajasti myös erityiskysymyksiä aina liikenneratkaisuista erityisen haasteellisten asukasryhmien asumisen järjestämiseen. Ratkaisuiden etsiminen näihin kysymyksiin tulee olla myös kansallinen, ei pelkästään kaupungin vastuulle jäävä asia.

Asumiseen liittyvien tukien ja avustusten kehittäminen

Asuntopoliittisen kehittämisohjelman linjaus, jonka mukaan asumista tuetaan jatkossakin sekä kysyntä- että tarjontatuilla on kannatettava. Tuet tulee kohdistaa jatkossakin asuntopoliittisista tavoitteista käsin. Asuntopoliittisia tavoitteita tulee edistää varmistaen asumisen eri hallintamuotojen sekä asuntomarkkinoiden eri toimijoiden monipuolisuus. Asumistukijärjestelmän toimivuus tulee arvioida ja sitä tulee kehittää osana sosiaaliturvauudistusta.

Valmistelussa olevassa pitkän korkotukimallin kehittämishankkeessa on tärkeää lisätä järjestelmän tukielementtien kannustavuutta. Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa esitetyt kunnianhimoiset tavoitteet kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämisestä edellyttävät, että toimijat kokevat pitkän korkotukilainan ehdot kannustaviksi, myös matalan korkotason aikana. Korkotuen tulisi myös koskea koko laina- ja rajoitusaikaa. Myös omavastuukoron pysyvä alentaminen ja riittävä tuki omavastuukoron ylittävälle koron osuudelle ovat tärkeitä kehityskohteita järjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi. Järjestelmän pitkän aikavälin kestävyyden kannalta lainojen etupainotteisempi lyhentäminen tulisi ottaa tarkasteluun, jotta peruskorjausvaiheiden rahoitustilannetta voidaan helpottaa. Helsingin kaupunki pitää myös erittäin kannatettavana, että kohtuullisiin korjauksiin varautuminen vuokrissa sallittaisiin.

Erityisesti Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa tavoitteeksi asetettu kohtuuhintaisen asuntotuotannon osuuden kasvattaminen kohti 35 prosenttia uudistuotannosta vaatii valtio-osapuolelta joustoa, ennakoitavuutta sekä Helsingin erityispiirteiden huomioimista. Kaupungin tiivistyessä rakentaminen on muuttunut Helsingissä yhä haastavammaksi ja erilaisten joustavien ratkaisuiden mahdollistaminen on avain riittävän asuntotuotannon ja erityisesti riittävän valtion tukeman asuntotuotannon rakentamiseen. Helsinki panostaa vahvasti alueellisen eriytymisen ehkäisemiseen ja valtion tukemaa tuotantoa on haluttu tuoda kaikille asuinalueille. Helsingin kaupungin oma, maanvuokrien alennuksina toteutuva panos pitkällä korkotuella rahoitettuun tuotantoon on erittäin merkittävä – vuositasolla 30–40 miljoonaa euroa.

Kun rakentamiskustannuksiltaan korkeassa Helsingissä rakennetaan tulevaisuudessa yhä vaikeammille tonteille, tulevat kustannuspaineet kasvamaan entisestään. Onkin välttämätöntä, että sekä korkotukimallin kehittämisen että yleisesti ARA-rahoitteisten hankkeiden kustannusarvioinnin yhteydessä etsitään joustavia ratkaisuja näihin haasteisiin. Tällaisia ovat muun muassa korkotukilainan vakuuksiin liittyvät haasteet, kun ARA-kohteiden autopaikat rakennetaan muulle tontille osana laajempaa pysäköintiratkaisua.

ARAn rahoitusvaltuuksien tulee olla riittävällä tasolla ja ne tulee kohdistaa kireän asuntomarkkinatilanteen alueille. Kehittämisohjelmassa todetaan, että ARA-tuotantoa lisätään erityisesti rakentamisen matalasuhdanteissa. ARA-tuotannon rakentamisen voimakas vaihtelu suhdannetilanteen mukaan johtaa kuitenkin helposti alueellisesti epätasapainoiseen ja

segregaatiokehityksen kannalta epäsuotuisaan kaupunkirakenteeseen, ja tätä tulee välttää. Mahdollisista valtion tukemaan tuotantoon liittyvien prosessien ja tulkintojen muutoksista tulee keskustella ennakoivasti kaupunkien kanssa ja tiedottaa tehokkaasti, jotta asuntotuotantoprosessia voidaan sujuvoittaa ja toteuttaa kustannustehokkaasti sekä toimijoiden halukkuus valtion tukeman tuotannon rakentamiseen säilyttäen.

Kehittämisohjelmassa on esitetty tavoitteena, että kunnat luovuttaisivat ARA-tuotantoon tarkoitetut tontit suoraan ARA-toimijoille. Tiiviissä kaupunkirakentamisessa tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista, koska erilaiset hybridiratkaisut ovat yleisiä, aloite hankkeeseen tulee usein kiinteistökehittäjänä toimivalta rakennusliikkeeltä tai kaavaratkaisu edellyttää hankkeen johdon keskittämistä yhdelle taholle. Tällöin ei ole mahdollista, että yksittäinen osuus hankkeesta toteutetaan omana urakkakilpailunaan.

Helsingin kaupunki pitää hyvänä linjausta koskien Valtion asuntorahaston säilyttämistä valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona sekä suunnitelmia rahaston pääomien kartuttamisen selvittämisestä. Asuntorahaston aseman turvaaminen asumisen tukimallien rahoittajana turvaa myös asuntopoliittisten toimien jatkuvuutta ja ennustettavuutta. Asuntopoliittinen kehittämisohjelma olisi ollut myös hyvä paikka määritellä, minkälaiseen Valtion asuntorahastosta rahoitettavaan tukijärjestelmään valtio sitoutuu pitkällä aikavälillä esimerkiksi erilaisten avustusten osalta (mm. käynnistys-, investointi, kunnallistekniikka-, hissi-, esteettömyysavustukset). Tukijärjestelmän tulee myös elää ajassa ja valtion tulisi aktiivisesti kartoittaa mahdollisuuksia erilaisten kohtuuhintaisten asumisen mallien edistämiseen esimerkiksi takauksin tai myöntämällä lainaa.

MAL-sopimuksia tulee jatkaa ja valtion rahoitusosuutta kasvattaa

Helsingin kaupunki pitää Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa esitettyjä MAL-sopimuksia koskevia linjauksia lähtökohtaisesti hyvinä. MAL-suunnittelulla ja -sopimuksilla on erittäin suuri merkitys asuntotuotantotavoitteiden saavuttamisessa. Helsingin seudun kuntien kesken tehtävä, vapaaehtoisuuteen perustuva MAL-suunnittelu rakentaa yhteistä tahtotilaa seudun kehityksestä. Maankäyttö, asuminen ja näitä tukeva liikennejärjestelmä muodostavat kokonaisuuden, jonka toteuttamiseen kaikki seudun kunnat sitoutuvat edellyttäen, että myös valtio osaltaan sitoutuu osallistumaan seudun kehittämiseen sovituin investoinnein. Helsingin seudulla on viime vuosien aikana saavutettu asuntotuotannolle asetetut korkeat tavoitteet, sillä seudun kunnat ja valtio ovat yhdessä tehneet liikennejärjestelmään kestäviä, asuntorakentamista tukevia investointeja.

Viime vuosina kuntien rahoitustaso on kuitenkin noussut ja valtion rahoitustaso laskenut. Tilanteessa, jossa Helsingin ja muiden suurten kaupunkien merkitys Suomen taloudellisen toimeliaisuuden alustoina kasvaa jatkuvasti, on äärimmäisen tärkeää, että valtio investoi sekä seutujen välisiin että niiden asuntorakentamista tukeviin ja yhdyskuntarakennetta tiivistäviin, sisäisiin hankkeisiin. Tällaisia hankkeita ovat erityisesti raideinvestoinnit, joiden merkitys asuntotuotannon määrällisten tavoitteiden saavuttamista tukevassa yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä on suuri. Valtion rahoitustasoa sopimusten kasvu- ja kestävyysinvestoinneista on jatkossa välttämätöntä kasvattaa ja tämä tulee ottaa huomioon jo seuraavan nelivuotiskauden toimenpiteiden laadinnassa.

Asuntotuotantotavoitteen saavuttaminen vaatii ylipäätään merkittäviä investointeja seudun liikenneinfraan. On sekä valtion että Helsingin seudun yhteinen julkilausuttu tavoite, että liikenteen kasvu pitää saada kanavoitua kestäviin kulkumuotoihin. On erittäin tärkeää, että päätökset niin kaupungin omista investoinneista erityisesti kestäviin kulkumuotoihin, kuin valtion investoinneista seudullisesti merkittäviin hankkeisiin saadaan tehtyä ja hankkeet etenevät

nopeasti. Julkiset investoinnit generoivat myös yksityisiä investointeja. Valtion tulee sitoutua rahoittamaan Helsingissä tehtäviä pikaraitiotieinvestointeja merkittävällä rahoitusosuudella.

Helsinki panostaa hiilineutraalisuuteen, segregaation torjuntaan ja asunnottomuuden poistoon

Helsingin tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2030, toimia esimerkkinä ja tehdä enemmän kuin osuutensa ilmastonmuutoksen torjunnassa. Helsinki uudistaa Hiilineutraali Helsinki -toimenpideohjelman, jonka osana laaditaan riittävät toimenpiteet mm. rakentamisen päästöjen vähentämiseksi. Helsinki toteuttaa myös kunnianhimoisesti kiertotaloustiekarttaa, joka kannustaa korjaamaan ja vähentämään elinkaaripäästöjä.

Asumisen merkitys hiilineutraalisuuden tavoittelemisessa on suuri. Yhtenä merkittävänä keinona on yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, jotta asumiseen liittyvä liikkuminen voidaan järjestää mahdollisimman ekologisesti ja kestäviin liikkumismuotoihin turvautuen. Toinen merkittävä toimenpide on olemassa olevan asuntokannan korjaaminen energiatehokkaammaksi. Valtion tulee kantaa vastuunsa ja kannustaa korjaamiseen ja antaa tukea sellaisiin korjaustoimenpiteisiin, jotka edistävät hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamista. Tämä tapahtuu huolehtimalla korjausavustusten oikeasta määrästä ja kannustavuudesta erilaisissa asumisen hallintamuodoissa. Valtion tulee myös tukea erilaista tutkimus- ja innovaatiotoimintaa, jolla löydetään uusia ratkaisuja vähähiiliseen rakentamiseen ja elinkaaren aikaiseen käyttöön.

Helsinki on sitoutunut vähentämään asunnottomuutta. Kaupungin tavoitteena on asunnottomuuden poistaminen vuoteen 2025 mennessä eli jo Asuntopoliittisen kehittämisohjelman esittämää tavoitetta nopeammin. Asumisneuvonnan asema tulee vakiinnuttaa lainsäädännöllisesti ja ulottaa kaikkiin asumismuotoihin sekä tästä kunnille koituvat kustannukset korvata täysimääräisesti. Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa esitetään, että kuntien ja hyvinvointialueilla toteutettavien sotepalvelujen roolia asunnottomuustyössä vahvistetaan, mutta valtion roolia tässä työssä ei ole tarkemmin konkretisoitu.

Valtiolla on myös käynnissä useita tavoitteiltaan ja keinoiltaan päällekkäisiä ohjelmia (lähiöohjelma, kaupunkiohjelma, kestävän kaupunkikehityksen ohjelma, ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelmaohjelma, asunnottomuuden vähentämisohjelma, jne.). Ohjelmien keskinäiset suhteet tulisi selkeyttää ja niiden tulisi muodostaa kaupunkien ja muiden toimijoiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisia ja ymmärrettäviä kokonaisuuksia. Erilaisten ohjelmien ja avustusten valmistelussa tulisi huomioida kaupunkien tarpeet ja hyödyntää kaupunkien kokemuksia, jotta niillä saavutettaisiin haluttuja tavoitteita ja hyötyjä.

Segregaation torjunta ja lähiökehittäminen Helsingissä

Alueellisen eriytymisen ehkäiseminen on Helsingin vahva strateginen tavoite. Toimenpiteitä ja resursseja kohdistetaan alueille, jotka tarvitsevat niitä enemmän, jotta kaikilla alueilla voi elää turvallista ja hyvää elämää. Helsinki harjoittaa myönteistä erityiskohtelua ja torjuu eriytymistä kattavasti toimialat ylittäen – asuntopolitiikalla ja kaavoituksella, sosiaalityöllä, koulutuksella, varhaiskasvatuksella ja vapaa-ajan toiminnalla.

Helsingissä lähiökehittämistä toteutetaan hallinnonalarajat ylittävällä kaupunkiuudistuksen toimintamallilla, jonka tavoite on kohentaa asuinalueiden viihtyisyyttä ja houkuttelevuutta kokonaisvaltaisesti sekä mahdollistaa laadukas täydennysrakentaminen. Mallia on otettu Myllypuron onnistuneesta kaupunkiuudistuksesta, jossa kaupungin sekä muiden toimijoiden

investoinneilla sekä runsaalla asuntorakentamisella on pystytty lisäämään asuinalueen vetovoimaa ja muuttamaan alueen kehityskulkua. Erityisesti edellä kuvattuun työhön panostetaan nimetyillä kaupunkiuudistusalueilla: Malminkartano-Kannelmäessä, Malmilla ja Mellunkylässä ja lisäksi Vuosaaressa. Uudistuksia suunnitellaan ja viedään eteenpäin yhteistyössä asukkaiden kanssa alueen luonne ja ominaispiirteet huomioiden.

Helsingissä on pitkä asuinalueiden kehittämisen perinne. Lähiöprojektin yli 20 toimintavuoden aikana tehtiin monipuolisia kehittämistoimenpiteitä eri lähiöihin, ja niitä rahoitettiin kaupungin lähiörahaston varoista. Tämän työn jatkumona kaupunkiuudistuksen toimintamalli kehitettiin ja otettiin käyttöön osana Asumisen ja maankäytön toteuttamisohjelmaa (AM-ohjelma), jonka kaupunginvaltuusto hyväksyi marraskuussa 2020. Alueet on valittu muun muassa sosioekonomisien mittarien perusteella. Näillä alueilla rakennettu ympäristö on myös merkittäviltä osin tullut elinkaaressaan vaiheeseen, jossa uudistaminen on ajankohtaista. Valintaan vaikutti lisäksi alueiden sijainti hyvien raideyhteyksien varrella.

Kaupunkiuudistuksen tavoitteet jakautuvat neljään eri painopistealueeseen: elinvoima, kaupunkiympäristö, palvelut ja sitoutuminen. Elinvoima tarkoittaa asuinalueiden rakenteellisia ominaisuuksia, jotka tekevät alueista monipuolisia, houkuttelevia ja turvallisia. AM-ohjelman tavoitteen mukaisesti varmistetaan edellytykset rakentaa kolmannes lisää asuntoja kaupunkiuudistusalueille vuoteen 2035 mennessä niin, että alueiden asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojakauma kehittyy monipuolisemmaksi. Yritysten toimintaedellytyksiä parannetaan, ja erilaiset kehittämishankkeet tuovat innostavia avauksia alueille.

Kaupunkiympäristön kehittämisellä tavoitellaan sekä asumisviihtyvyyden että alueiden vetovoimaisuuden lisääntymistä. Vaikka kaupunkiuudistuksen aikajänne ulottuu aina vuoteen 2035 saakka, osana kansallista Lähiöohjelmaa 2020–2022 tehdään jo nopeita toimenpiteitä ympäristön parantamiseksi.

Hyvät kaupungin palvelut, kuten päiväkodit, koulut, terveyspalvelut sekä kulttuurin ja vapaa-ajan palvelut lisäävät alueiden houkuttelevuutta. Siksi yksi tärkeä kaupunkiuudistuksen tavoite on vastata asukkaiden palvelutarpeisiin entistä paremmin. Koska kaupunkiuudistusta tehdään kokonaisvaltaisesti yli toimialarajojen, on tärkeää, että siihen sitoudutaan niin kaupungin sisällä kuin alueiden eri sidosryhmien keskuudessa. Kaupunkiuudistus tehdään yhdessä alueiden asukkaiden, yrittäjien, kiinteistönomistajien, järjestöjen ja yhdistysten kanssa. Tutkimusyhteistyötä tehdään esimerkiksi Lähiöohjelmasta rahoitettujen tutkimushankkeiden kanssa.

Segregaation vähentäminen ja ehkäisy vaatii sekä alueellisia että laajempia koko kaupunkitasoisia, asukkaiden hyvinvointia tukevia ja syrjäytymistä ehkäiseviä toimia. Kaupunkiuudistuksessa pyrkimyksenä on tuoda kehittämistoimenpiteet osaksi kaupungin normaalia toimintaa sekä kehittää valittuja alueita pitkäjänteisesti ja systemaattisesti. Kaikilla kaupungin toimialoilla (sosiaali- ja terveystoimi, kulttuuri ja vapaa-aika, kaupunkiympäristö sekä kasvatus ja koulutus) sekä kaupunginkansliassa tehdään työtä alueiden kehittämiseksi. Kaupunkiuudistukseen kytkeytyy myös monia valtion rahoittamia ja yksityisen sekä kolmannen ja neljännen sektorin kanssa yhteistyössä tehtäviä toimia.

Asuinalueiden kehittäminen ja segregaation ehkäisy on Helsingissä vakiinnutettu Asuntopoliittisen kehittämisohjelman tavoitteiden mukaisesti pitkäjänteiseksi ja poikkihallinnolliseksi, kaupunkiyhteiseksi toiminnaksi. Helsinki myös kehittää jatkuvasti tiedollista tilannekuvaansa eriytymiskehityksestä ja toimenpiteiden vaikutuksista. Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa ei ole konkretisoitu, miten valtio vahvistaa lähiöiden elinvoimaa ja tukee kaupunkeja poikkihallinnollisessa eriytymisen ehkäisyssä. Suurten kaupunkien tasapainoisen alueellisen kehityksen turvaaminen on kansallinen kysymys, jolla on merkitystä niin kansallisen kilpailukyvyn, yhteiskuntarauhan kuin hyvinvointivaltion

kestävyysrakenteiden kannalta. Tämä tulisi tunnistaa ja valtion tulisi määritellä keskeisimmät ja valtiolla käytettävissä olevat keinot segregaation torjumiseksi. Segregaation ehkäisyn tulee myös olla vahvana läpileikkaavana periaatteena kaikkien asuntopoliittisten toimien taustalla.

Perinteisesti valtio on tukenut kaupunkien työtä lähiöohjelmilla. Näissä valtio on edellyttänyt kaupunkien työltä poikkihallinnollisuutta, mutta avustukset on kohdistettu kapea-alaisesti fyysisen ympäristön, kuten puistojen ja leikkipaikkojen, kunnostukseen. Ohjelmat on myös valmisteltu pitkälti valtiotoimijavetoisesti huomioimatta kaupunkien näkemyksiä tai kokemuksia aiemmista ohjelmista. Valtion hallintokuntarajat ylittäviä avustuksia alueellisen segregaatiokehityksen ehkäisyyn tarvitaan kuitenkin jatkossakin.