

# Asumistaso

## 2016 - 2018



# Asumisen vuosisata



SUOMEN ASUNTOLIITTO RY



## SUOMEN ASUNTOLIITTO RY

Asumistaso-julkaisun toimittamisesta vastaavat Suomen Asuntoliitto ry:n puheenjohtaja, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ylijohtaja Hannu Rossilahti ja Suomen Asuntoliitto ry:n sihteeri, ARAn kehittämispäällikkö Marianne Matinlassi.

**Kansikuva:** Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)

**Taitto:** Susanna Mäenpää

**Julkaisu saatavilla verkossa:** [www.suomenasuntoliitto.fi](http://www.suomenasuntoliitto.fi)

Helsinki 2018

ISSN 2343-3957

# Asumistaso 2016-2018

Asumisen vuosisata

2018  
Suomen Asuntoliitto ry



## Suomen Asuntoliitto ry

Suomen Asuntoliitto ry on perustettu vuonna 1964. Yhdistyksen tarkoituksena on edistää asunnontarvitsijoiden ja asunnonkäyttäjien etujen mukaista asuntopoliittikkaa.

Suomen Asuntoliitto ry korostaa toiminnassaan mm. maa- ja tonttipoliitiikan tärkeyttä, asunto-olojen ja viihtyisän asuinympäristön kehittämistä, asuntorakentamisen edistämistä, ihmisten mahdollisuutta hankkia oma asunto kohtuullisin kustannuksin ja että kuluttajille annetaan luotettavaa tietoa asumisesta.

Suomen Asuntoliitto ry on painottanut viime vuosina erityisesti asunnontarvitsijoiden, käyttäjien näkökulmia korostavia toimintamuotojaan asumiseen ja sen kehittämiseen liittyen sekä vuokra-asuntojen rakentamisen edistäminen.

Suomen Asuntoliitto on Osuuskunta Suomen Asuntomessujen ja SFHP:n jäsen.

Suomen Asuntoliiton toimintamuodot:

- keskustelutilaisuudet ja ajankohtaiset seminaarit
- julkaisutoiminta mm. Asumistaso ja liiton verkkosivut
- lausuntojen antaminen asuntopoliittisista aiheista
- ympäristöpalkinto

Aatteellinen asuntopoliittinen yhdistys

Suomen Asuntoliitto ry — [www.suomenasuntoliitto.fi](http://www.suomenasuntoliitto.fi)

# Sisällys

<b>Pääkirjoitus</b>	<b>7</b>
Hannu Rossilahti, Suomen Asuntoliitto ry:n puheenjohtaja	
<b>Osa I: Asuntopolitiikan historiaa</b>	<b>9</b>
<b>Asuntopolitiikka kriisien ratkaisijana ja uusien ongelmien luoja</b>	<b>10</b>
Hannu Rossilahti, ylijohaja, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)	
<b>Asuntokysymys meillä on aina vieraanamme</b>	<b>19</b>
Jarmo Lindén, johtaja, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)	
<b>Osa II: Asumisen kehitys 2000-luvulla</b>	<b>27</b>
<b>Puoli vuosisataa lähiökehittämistä</b>	<b>28</b>
Hanna Dhalmann, erityisasiantuntija, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)	
<b>Asuntotuotanto ja asuntomarkkinat 2000-luvulla</b>	<b>35</b>
Hannu Ahola, asuntomarkkina-asiantuntija, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)	
<b>Suomalaisen asuntorakentamisen kehityssuuntia</b>	<b>42</b>
Vesa Ijäs, kehittämisjohtaja, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)	
<b>Laitoksista lähiyhteisöön</b>	<b>52</b>
Saara Nyyssölä, erityisasiantuntija, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)	

### **Asumisen tuen muutokset**

62

Kimmo Huovinen, apulaisjohtaja, Asumiren rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)

### **Asunto-osuuskunnat kohtuuhintaisen omistusasumisen uutena mallina**

66

Hannu Rossilahti, ylijohaja, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)

# Pääkirjoitus

*Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ylijohtaja, Suomen Asuntoliitto ry:n puheenjohtaja **Hannu Rossilahti***

**V**uosi 2017 oli itsenäisen Suomen juhluvuosi. Suomi täytti sata vuotta. Historiansa aikana maa on kulkenut eri vaiheiden läpi osana yleiseurooppalaista kehitystä niin rauhan kuin sodan oloissa, erilaisissa taloudellisissa suhdanteissa ja erilaisissa talous- ja sosiaalipolitiikkaa ohjaavissa virtauksissa. Maan kehittymiseen ovat vaikuttaneet myös jälleenrakentaminen ja siirtolaisten asuttaminen, elinkeinoelämän rakenteiden muutos, teollistuminen, maalta muutto ja maasta muutto, kaupungistuminen, sosiaalinen nousu, väestörakenteen muutos, tasa-arvoon tähtäävä kehitys ja hyvinvointivaltion aikakausi.

Kaikki vaiheet ovat vaikuttaneet asumiseen ja asunto-olojen järjestämiseen. Kriittisimmissä vaiheissa valtion mukana olo on ollut keskeistä. Ilman valtion panostusta niin lainsäädäntöön, rahoittamisen tukeen ja tuen allokaatioon kuin myös kuntien tärkeää panosta ei suomalaista asuntokysymystä olisi eri aikoina voinut ratkaista.

Julkaisussa käsitellään asuntokysymyksen ja asuntorakentamisen historiaa ja kehityssuuntia, asuntopolitiikkaa kriisien ratkaisuja ja ehkä myös uusien ongelmien synnyttäjä, asumiseen tukeen liittyviä näkökohtia, laitosten muuttumista osaksi normaalia lähiyhteisöä ja lähiöiden kehittämistä ajan saatossa.

Suomen Asuntoliitto ry:n toimittama Asumistaso ilmestyy nyt 37. kerran, 3. kerran verkkoversiona. Haluan kiittää kaikkia kirjoittajia panoksestaan julkaisun toteuttamisessa, sekä Susanna Mäenpäättä julkaisun taitosta ja visuaalisesta ilmeestä.

*Hannu Rossilahti*





# *Osa I*



# *Asuntopolitiikan historiaa*

# Asuntopolitiikka kriisien ratkaisijana ja uusien ongelmien luoja

## Näkökulmia valtion rooliin asuntolainoituksen historiassa

**H**istorian saatossa valtiolla on aina ollut rooli asuntolainoituksessa ja asumisen tukemisessa ja mukanaoloon ollut erilaisia syitä ja perusteita. Valtion asuntolainoitus alkoi jo 1800-luvulla ensin kaupunkipalojen vahinkojen korvaamisesta. Myöhemmin lainoitiin kivisten kerrostalojen rakentamista kaupunkikuvan komistamiseen, esimerkiksi Helsingissä Katajanokalle ja Esplanadille. Sitten seurasivat työväenasunnnot, joiden lainoittamisesta annettiin tsaarin armollinen julistus vuonna 1898.

Jo 1800-luvulla asunto-olot herättivät paljon huomiota ja suomalaisen asuntopolitiikan historia antaa monin tavoin perspektiiviä monille nykyhetken ongelmille. Krimin sodan päättymisen jälkeisissä vaikeissa talousoloissa Topelius kirjoitti vuonna 1858 Helsingin kestäättömän korkeista vuokrista ja asuntopulasta, josta ei päästäisi kuin rakentamalla ja rakentamalla viisaasti.

Suomalaisen asuntorahoituksen pioneeri Otto Stenroth esitti vaatimuksia erityisesti asunto-

luottojärjestelyistä jo ennen vuosisadan vaihdetta. Einar Böök totesi vuonna 1911 Suomen kansan, erityisesti mitä asuntoihin tulee, elävän sivistystasolla, joka ei ollut tämän vuosisadan veroinen. Silloin vallitsi suuri asunto-olojen kurjuus, josta on 100 vuoden aikana päästy. Asumisen kalleus ja asuntotuotannon rahoitus aiheuttavat edelleen monenlaisia ongelmia.

Varsinaisesti teollistumisen ja kaupungistumisen alkuun päästiin Suomessa 1870- ja 1880-luvuilla. Suuremmissa kaupungeissa muuttava työvoima vuokrasi asunnon yksityisiltä kiinteistönomistajilta. Ammattinimike talonomistaja oli pitkään yleisesti tunnettu. Kun asuntomarkkinat syntyivät Suomen kaupunkiin 1870- ja 1880-luvuilla, ne olivat nimenomaan vuokra-asuntomarkkinat. Esimerkiksi Helsingissä vuonna 1910 vuokra-asuntojen osuus oli 86 %. Tätä aiemmin kaupunkien porvaristo ja käsityöläiset olivat asuneet omissa taloissaan.

**Maaseudun ensisijaisena** ongelmana ei ollut asumistason alhaisuus, vaan yleinen toimeen-

tulon epävarmuus. Maaseudun satojen tuhansien ”liikväestöltä” puuttui oma tila ja pysyvä elinkeino. Itsenäiset tilalliset olivat vähemmistö. Vuokratilallisten, torppareiden osuus oli 28 % vuonna 1901. Torppareitakin heikommassa asemassa, ns. ”loisina”, eli 18 % ruokakunnista. Näillä päivätyöläisillä ei ollut edes omaa itsenäistä asuntoa. Suomalaisen asuntopoliittisen perinteen mukaan maareformi eteni hitaasti ja torppariuudistus viipyi aina vuoteen 1918. Se ja Lex kallio vuonna 1922 merkitsi laajempaa maaseutujen väestön asunto-olojen kohentamista. Lakien avulla tapahtunut pakkolunastus tapahtui valtion rahoituksen turvin.

**Sata vuotta sitten** ei ollut yleishyödyllistä tai kunnallista vuokra-asuntokantaa. Kunnat olivat rakennuttaneet joitain taloja lähinnä omille työntekijöilleen tai asuntoloita esimerkiksi keuhkotautisille naimattomille työläisille. Yleishyödyllisen asuntorakennuttamisen, joka vakiintui muissa Pohjoismaissa paremmin, korvasivat Suomessa ns. työväen asuntoyhtiöt, nykyisen asunto-osakeyhtiön edeltäjät. Nämä toimivat yleisen osakeyhtiölain puitteissa. Pienituloiset asunnontarvitsijat perustivat itse yhtiöitä 1880-luvun lopulta lähtien. He eivät siis halunneet vuokra-asumisen mallia vaan lähtökohtana oli oma asunto. Käytössä olivat malliyhtiöjärjestykset, joiden mukaan kukin osake tai osakkeet oikeuttivat hallitsemaan tiettyä huoneistoa. Ajalle tyypilliset luotonsaantivaikkeudet vaikuttivat tämän yhtiömuodon valintaan.

Näillä yhtiömuodon valinnoilla oli kauaskantoisia seurauksia Suomen asuntohuollon ja rahoituksen myöhempään kehitykseen. Valittu yhtiömuoto ei edistänyt laajempien yleishyödyllisten järjestöjen tai omistajatahojen syntyä. Siten yhteisyritykset jäivät pieniksi. Myöhemmin 1920-luvulla perustajarakentaminen,

*” Sata vuotta sitten ei ollut yleishyödyllistä tai kunnallista vuokra-asuntokantaa.”*

ns. gryndaus yleistyi ja korvasi asunnontarvitsijoiden aidot, omatoimiset yhteisyritykset. Muissa Pohjoismaissa ja esimerkiksi Saksassa asunto-osuuskunnat saivat luottoja sosiaaliturvarahastoista yleishyödylliseen rakentamiseen. Suomeen vastaavat rahastot syntyivät paljon myöhemmin ja pääomaköyhässä maassa työeläkerahat lainattiin takaisin teollisuudelle investointeihin. Tämä vaikutti olennaisesti suomalaisen asumisen mallin, asunto-osakeyhtiön menestykseen ja vakiintumiseen.

1920-luvulla kaupunkien rakennustoiminta oli sotien seurauksena lamassa ja rakennustoimintaa yritettiin elvyttää valtion avustuksella vuosien 1920-26 välisenä aikana. Maaseudun asuntolainoitusta varten perustettiin valtion omakotirahasto vuonna 1927. Asunto-osakeyhtiömuoto hallitsi 1920-luvulla täysin asuntorakentamista suurimmissa kaupungeissa. Helsingissä vuosien 1925-33 asuntotuotannosta 88 % oli asunto-osakeyhtiöitä. Olojen vakiintuessa gryndaus yleistyi. Tämän seurauksena asuntotuotannon suhdannevaihtelut olivat kuitenkin suuret.

Vuonna 1927 perustettiin myös erityinen asuntoluottolaitos, Asuntohypoteekkipankki. Se hankki varansa ulkomaisin obligaation, sillä korkotasoa oli ulkomailla monta prosenttia kotimaista alhaisempi. Pankki oli sekoitus julkisen vallan ja yksityisen toimintaa. Valtio antoi peruspääoman ja yksityiset perustivat pankin. Myöhemmin valtioneuvosto valitsi johtokunnan jäsenet. Se lainoitti yli puolet kaupunkien asunto-osakeyhtiötaloista. Pankin luotot olivat kultakantaisia. 1930-luvun alussa talouspulan

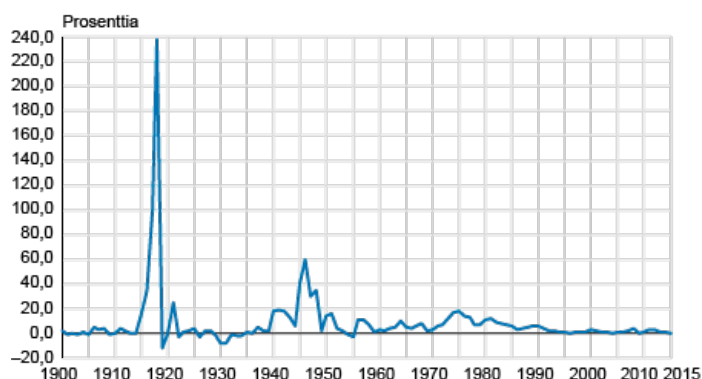
myötä pankin toiminta tuli käytännössä mahdottomaksi. Ehtona pankin toiminnalle olisi ollut kotimaisten pitkien obligaatiomarkkinoiden synty.

30-luvun lama katkaisi asuntotuotannon lähes kokonaan. Kun kaupungeissa oli valmistunut vuonna 1928 noin 9 500 asuntoa, vuonna 1930 valmistui enää 2 000 asuntoa. Pudotus oli mittava kaikilla mittareilla mitattuna. Vuoden 1929 asumistaso saavutettiin kaupungeissa uudelleen vasta sodan jälkeen vuonna 1951. Muualta pohjoismaista saadut keynesiläiset elvytysopit eivät saaneet Suomessa kannatusta 1930-luvulla. Vasta 1930-luvun lopulla Cajanderin hallituksen toimesta yritettiin saada aikaan yleishyödyllistä asuntotuotantoa ja asunto-osuuskuntia, mutta sota katkaisi kehityksen.

**Sodan jälkeen** alkoi voimakas jälleenrakennuksen kausi. Sodan seurauksena tuhoutui tai jäi luovutetuille alueille 120 000 asuntoa. Suomi asutti siirtoväensä nopeammin kuin mikään muu maa. Tulevaisuus usko leimasi jälleenrakennuskautta. Kaikesta oli puutetta, rautanau-loistakin. Joihinkin kerrostaloihin rakennettiin väliaikaiset pärekatot. Asuntopoliittikkaan oli silti varaa. Sodan jälkeinen yhteiskuntarauha edellytti kunniavelkojen maksamista ja rintamamiehet halusivat korvauksen maana. Alkoi asutustilojen rakentaminen valtion lainojen turvin. Annettiin laki ”siirtoväen ja rintamasotilaiden asuttamiseen”. Yli 200 000 ihmistä sai asuttamis-lainalla apua asumisensa järjestämiseen.

Valtio panosti myös asutuskeskusten asun-torakentamiseen. Vuonna 1948 annettiin laki uustuotantoon tehtyjen vuokra-asuntosijoitus-ten 10-vuotisesta verovapaudesta. Tällä haluttiin saada yksityisiä pääomia suunnattua asun-totuotantoon. Vuonna 1948 perustettiin arava eli väliaikainen toimikunta hoitamaan valtion asuntolainoitusta väestökeskuksissa. Aravan toi-

## Inflaatio



Lähde: Tilastokeskus

*" Sodan jälkeen yli 200 000 ihmistä sai asuttamislainalla apua asumisensa järjestämiseen."*

minnan piti olla suomalaisen asuntopoliittisen tradition mukaan olla määräaikaista. Valtion lainoituksesta oli tarkoitus luopua, kun sodan aiheuttamasta poikkeustilanteesta ja vuokra-säännöstelystä päästäisiin eroon.

Sodan jälkeinen aika 40-luvun lopulla ja vielä 50-luvun alussa oli korkean inflaation aikaa. Vaimeampi piikki on nähtävissä myös 70-luvulla. Tuolloin korkealla tasolla ollut vuotuinen inflaatio söi huomattavan osan lainapääomasta ja lainan takaisinmaksun lykkääminen oli kannattavaa.

Kun sodanjälkeinen pahin kriisivaihe oli ohi, valtion aktiivinen asuntopoliittikka supistui. Koko 50-lukua ja 60-luvun alkua voi luonnehtia asuntopoliittikan hiljaiselon ajaksi. Lähtökohdaksi tuolloin otettiin suomalaisen asuntopoliittikan tyyppillinen tulokulma, jossa asuntopoliittikan tuli olla suppeaa ja vain markkinoiden toimintaa täydentävää. Aravatoiminnan jatka-

minen oli tuolloin jatkuvien poliittisten kiistojen aihe. Uusi asuntotuotantolaki saatiin vuonna 1953, ja lain voimassaoloa jatkettiin vuonna 1959. Asumistukea sai 1950-luvulla vain noin 1 000 perhettä vuodessa. Kun veronhuojennukset suosivat vuokrayksiyöiden rakentamista ja arava omistuskaksioita, tuotetut asunnot olivat liian pieniä.

Valtion asuntorahoituksen ja suomalaisen asumisen osalta kuvaavaa on, että valtio lainoitti asutustiloille vuoteen 1958 saakka enemmän asuntoja kuin kaupunkeihin. Aravalainat puolestaan suuntautuivat 1950-luvulla melko hyvätuloisille. Omistusasumista rahoittanut aravarakentaminen olikin tuolloiseen, usein puutteelliseen asumiseen nähden korkeatasoista. Ajateltiin, että uustuotanto kohottaa asumistasoa ja menee hyvätuloisille, pienituloiset saavat käyttöönsä parempituloisilta vapautuneet asunnot. Käytännössä asuntoja ei kuitenkaan riittänyt ketjun viimeisille.

1950-luvulla  $\frac{3}{4}$  aravalainoista suuntautui omistusasuntoihin. Vaikka kaupunkien asuntokannasta puolestaan  $\frac{3}{4}$  vuonna 1950 oli vuokrataloja, tuon ajan arava auttoi väestökeskusten hyvätuloisia omistusasuntoon. Suuri suomalainen muuttoketju omistusasukkaaksi alkoi.

Aravalainoitus supistui 1950-luvun säästöhallitusten aikana ja kohdistui vuonna 1962 enää neljäsosaan koko asuntotuotannosta. Yksityisille vuokra-asuntosijoituksille annettiin aravamäärärahoja suurempaa tukea kymmenvuotisin veronhuojennuksin. Tämä herätti paljon keskustelua. Vuokrasäännöstelyä purettiin asteittain ja se jatkui enää kolmessa suurimmassa kaupungissa vuoden 1961 loppuun. Uudistuotanto oli säännöstelyn ulkopuolella vuodesta 1949.

Asuntojen uudistuotannon veronhuojennuslakeja oli annettu kaikkiaan neljä vuosien 1948 ja -62 välisenä aikana. Veronhuojennuksista pää-

tettiin myös asteittain luopua niiden julkiselle taloudelle aiheuttamien suurten kustannusten vuoksi. Vuosi 1963 oli viimeinen täysi veronhuojennusvuosi. Tämän jälkeen elettiin joitain vuosia asuntopoliittista hiljaiseloa. Ajanjaksoa voi verrata 1980-luvun vastaavaan tilanteeseen. Kun julkinen asuntopoliittikka jäi taka-alalle, kilpailu rakennusalalla väheni. Aktiivisen asuntopoliittikan kuihtumisen ja niukan julkisen tuen seurauksena vielä 1960-luvun alkupuolella Suomen asumistaso oli selvästi Länsi-Euroopan häntäpäässä ja pahasti epäsuhteessa kansantulotasoomme. Tilannetta kärjisti alhainen tulotaso.

**Tilanne muuttui** oleellisesti 60-luvun lopulla ja 70-luvun alussa. Suuri maaltamuutto, teollistuminen ja myöhään ajoittunut kaupungistumisen käynnistyminen toimivat samanlaisina asuntopoliittikan katalyytteina kuin aiemmin sodan jälkeinen asuttaminen. Myös väestönkehitys vaikutti asuntopoliittikan sisältöihin. Sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat alkoivat 1960- ja 70-luvun vaihteessa olla asunnonhankintäissä. Tarvittiin yhteiskunnan vastaantuloa. Valtion asuntolainat vakinaistettiin ja asuntohallitus perustettiin vuonna 1966. Uusi asuntotuotantolaki tuli voimaan vuonna 1968. Aravalainojen volyymit kasvoivat 70-luvun alussa, jolloin lainoitettiin keskimäärin 35 600 asuntoa vuodessa. Samalla kun valtion lainoitus laajeni, se kuitenkin muuttui entistä tarveharkinteisemmaksi. Tämä sisälsi supistumisen siemenen. Asuntolainoituksen enimmäistulorajat otettiin käyttöön vuonna 1968.

**Muutosten seurauksena** vuokra-asuntoja rakennettiin myös muuttavan työvoiman tarpeisiin. Vuosina 1971–76 aravavuokra-asuntoja lainoitettiin keskimäärin 17 500 asuntoa vuodessa. Kovan asunnontarpeen vuoksi vuokra-asuntotuotantoa pyrittiin vielä vauhdittamaan ja vastineeksi entistä laajemmalle uudistuotannolle

## " Vuosien 1971–76 aikana rakennettiin poikkeuksellisen paljon asuntoja Suomessa."

aravalainojen enimmäislaina-aika lyhennettiin 45 vuodesta 25 vuoteen. Tämä tapahtui vuonna 1971.

Vuosien 1971–76 osalta voidaan todeta, että tuolloin rakennettiin kaikkiaan poikkeuksellisen paljon asuntoja Suomessa. Korkeana pysynyt tuotannon määrä alkoi poiketa muista Pohjoismaista. Asuntopoliitikasta tuli osa tulopoliitikkaa. Uudelleen vuonna 1968 käyttöön otetusta vuokrasäännöstelystä, sittemmin säätelystä, tuli osa reaali-palkkakehitystä.

Taloudellinen kasvu taittui vuonna 1976 ja alkoi sosiaalisen asuntotuotannon supistumisen kausi. Palattiin niukkaan suomalaiseen malliin ja asuntopoliitikasta tingittiin. Alkoi toinen yksityistämisen kausi. Asuntopoliitikkaa ei pidetty enää niin tärkeänä ja se sai väistyä. Asumisen tuen reaaliarvo alkoi aleta vuodesta 1976 lähtien. Asuntojen määrällinen tarve katsottiin tyydytetyksi. Asuntopoliittiset ratkaisut tehtiin pitkälle valtionalouden ehdoin. Suoraa tukea vähennettiin. Aravalainoitettujen asuntojen lainoitus putosi tuntuvasti alemmalle vuositasolle, 7 000–10 000 asunnon tasolle.

**Uudet tukimuodot**, asuntosäästö-palkkiot ja niihin liittyvät korkotukilainat, tukivat enemmän asuntojen kysyntää (kulutusta) kuin tuotantoa. Välillinen tuki, verovähennykset ja asptuki, suuntautuivat myös suurituloisemmille. Suoraa tukea vähennettiin ja epäsuora veronhuojennustuki alkoi kasvaa. Kaikki tämä tapahtui samalla kun asuminen kallistui olennaisesti. Kun 80 neliöisen asunnon hankinta vuonna 1980 vei keskivertoperheen 3,6 vuoden kaikki käytettävissä olevat tulot, vuonna 1990 vastaa-

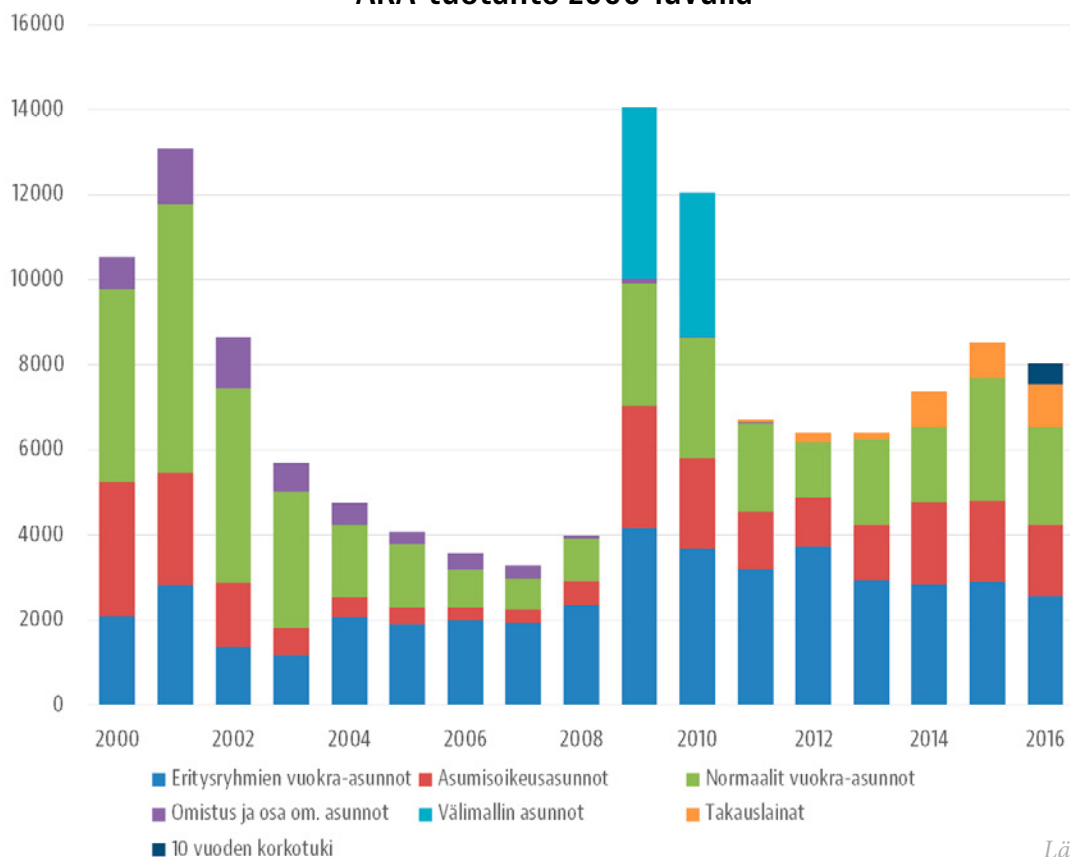
van asunnon hankinta vei 5,2 vuoden tulot. 80-luvulla omistusasuminen jatkoi yleistymistään. Kun omistusasuntojen osuus vuonna 1980 oli 65 %, kahdeksan vuotta myöhemmin niitä oli jo 72 % asutuista asunnoista. Aravavuokra-asuntojen tuotanto ei korvannut enää edes vapaarahoitteisten asuntojen poistumaa.

1980-luvun loppua luonnehtivat suuret yhteiskunnalliset ja taloudelliset muutokset. Asuntojen hintakehitys pysähtyi alkukevästä 1990 ja kääntyi laskuun. Asuntojen hinnat eivät enää vastanneet asunnonhankkijoiden maksukykyä. Samalla kun asuntojen hinnat alkoivat laskea, korkotaso nousi syksyllä 1989. Keväällä 1990 heliborkorko oli jopa 16 – 17 %. Taloudellinen tilanne heikkeni nopeasti, kahden asunnon loukku yleistyi ja lama johti suurtyöttömyyteen ja konkurssiaaltoon. Samalla valtion kassa tyhjeni nopeasti.

**Alkaneen kriisin** myötä Valtion lainoitusjärjestelmät ja asuntopoliitikka alkoivat etsiä uutta suuntaa. Valtion asuntorahasto, alkujaan asunto-olojen kehitysrahasto, perustettiin vuonna 1990 valtion asuntolainoitusta varten. Se sai varansa budjettivaroista, laskemalla liikkeelle asunto-obligaatioita ja ottamalla lainaa. Myös vanhojen aravalainojen korot ja lyhennykset siirtyivät rahastoon. Yhtenäislainan määrä nousi enimmillään 95 %:iin ja aiemmista rahalaitosten ensisijaislainoista luovuttiin. Omistus- ja vuokra-asumisen erojen pienentämiseksi säädettiin laki asumisoikeusasunnoista vuonna 1990.

1990-luvun alussa tuli voimaan myös laki lyhyestä, 10 vuoden korkotukilainasta, joka oli erittäin suosittu vuosina 1993 ja 1994. Sitten rinnalle kehitettiin pidempi, 20 vuoden korkotukilaina. Muutama vuosi tämän jälkeen laadittiin aravaa korvaamaan tarkoitettu pitkä korkotukilaina ja vuonna 2008 uusien aravalainojen myöntämisestä luovuttiin kokonaan. Laman

## ARA-tuotanto 2000-luvulla



Lähde: ARA

selkä alkoi taittua vuonna 1996 ja tultaessa vuosituhannen lopulle Suomen taloustilanne alkoi kohentua nopeasti. EU-jäsenyys 1995, markan EMU-sidonnaisuus 1999 ja euroaika toteutuivat pitkän taloudellisen nousun aikana, joka päättyi selvemmin vasta 2008 finanssikriisiin.

Muutokset merkitsivät alhaisia korkoja, helppoa rahan saatavuutta ja samalla valtion tuotantotuen supistumista ja toimijoiden siirtymistä markkinaehtoiseen asuntotuotantoon ja rahoitukseen. Valtion rooli ja merkitys supistuivat. [Oheinen kuva](#) havainnollistaa hyvin kehityksen.

Finanssikriisin jälkeen korkotuettu tuotanto eri muodoissaan on ollut jonkin verran vilkkaampaa kuin ennen kriisiä. Uudet asuntosi-joitusrahatot, kommandiittiyhtiöt sekä esimerkiksi vakuutusyhtiöiden innostus tuottaa määräraikaisen lakimuutoksen turvin vuokra-asuntoja on pitänyt vapaarahoitteen tuotannon määrän korkealla tasolla.

**Valtio on historian saatossa ollut monin eri tavoin mukana omistus- ja vuokra-asuntojen rahoittamisessa ja auttamassa erilaisin tuotantotuen ja muiden tukien muodoin suomalaisten asunto-olojen järjestämisessä ja kehittämisessä.** Yli miljoona suomalaista kotia, joista vajaat puolet omistusasuntoja, on rahoitettu valtion arava- ja korkotukilainojen turvin. Historian vaiheissa on käytetty erilaisia, tilanteeseen kulloinkin sopiviksi katsottuja menetelmiä ja muotoja. Monet piirteet ja menetelmät myös toistuvat muutamien vuosikymmenten välein. Välillä on myös haluttu, että valtion on enemmän mukana ja välillä valtion roolia on haluttu supistaa. Valtio on edistänyt asuntotarjonnan lisäystä lainoin, avustuksin ja muun muassa määräraikaisin vuokratulojen vapausmenettelyin.

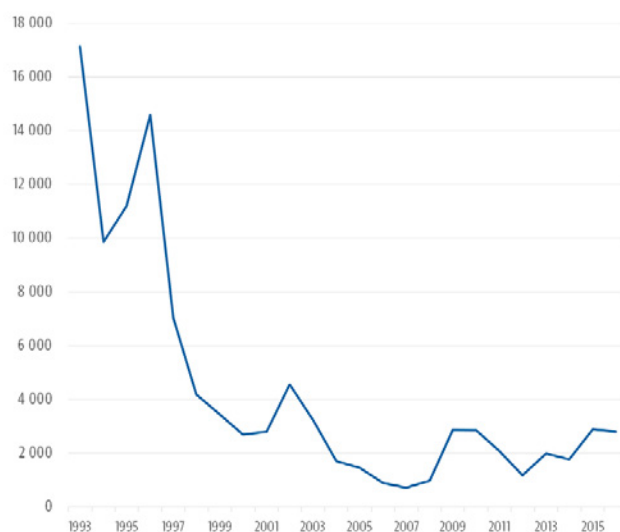
Myös kuntien panostus kohtuuhintaiseen asumiseen on ollut merkittävä. Kunnat sijoittivat oman pääoman osuuksina korvauksetta julki-

sia varoja perustamiinsa vuokrataloyhtiöihin ja ovat sitä kautta ja luovuttamalla tontteja markkinahintaa alhaisemmalla tasolla tukeneet niin vuokra- kuin omistusasukintotuotannon käynnistymistä kuin myös tarjonnan edellytysten toteutumista.

Viimevuosien talous- ja yhteiskuntakehitystä on leimannut pidemmän aikaa jatkunut vaikea taloudellinen yleistilanne, joka alkoi 2008 finanssikriisistä, runsas työttömien ja osa-aikatyöllisten määrä, elinkeinorakenteen muutos, vaikea asuntotilanne, muutto kaupunkeihin ja voimakas kaupunkiasuntojen kysyntä, tekniikan kehitys, digitalisaatio ja toimintatapojen murros, jotka muuttavat asuin – ja elinolosuhteita ja toimeentulon tapoja ja perusedellytyksiä.

2000-luvun loppupuolella syntynyt ja 2010-luvulla jatkunut tilanne on heijastunut asuntomarkkinoihin moni tavoin. Kaupunkiseuduilla ei ole syntynyt kohtuuhintaista tarjontaa nykyistä tarvetta ja kysyntää vastaavasti ja tämä on nostanut asumisen ja asuntojen hintaa. 70-luvulla tilannetta parannettiin valtion tukemalla, omakustannusvuokriin perustuvalla asuntotuotannolla, jota on hyvin runsaasti. Lisäksi tarjontaa täydensi tuottajamuotoinen, omistusasukintamisen HK-aravalainoitus. Tänäpäin valtion tukemaa omakustannusperusteista vuokra-asuntotuotantoa on ollut tilanteeseen nähden huomattavan

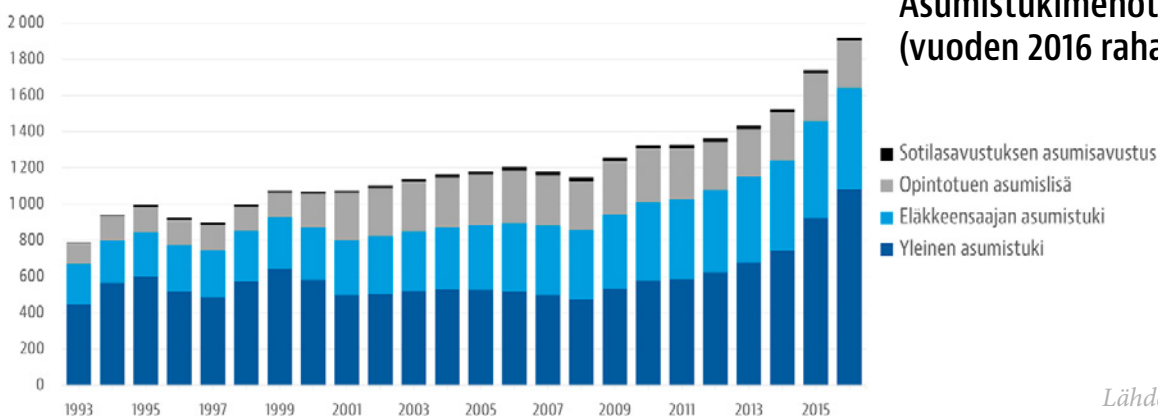
## Valtion tukeman normaalin vuokra-asuntotuotannon aloitukset koko maassa



Lähde: ARA

niukasti eikä public housing-tyyppistä tuotantoa ole enää lainkaan. **Oheinen kuvio** kertoo valtion tukeman normaalin (pl. erityisryhmät) vuokra-asuntotuotannon vuosittaiset aloitusmäärät koko maassa.

Ollaan tilanteessa, jossa vapaarahoitteiset markkinat pitkälti hoitavat vuokra-asuntotuotantoa. Markkinaehtoista vuokra-asuntotuotantoa on siivittänyt helppo rahan saatavuus, uudet sijoitusrahastot, alhainen korkotaso, voimakas asuntojen ylikysyntä ja yhteiskunnan asukkaalle maksama suora kysyntätuki, jonka turvin esimerkiksi Vantaalla uusista yksioista pyydetään vuokraa jopa 850 euroa kuukaudessa. Ongel-



Lähde: Tilastokeskus



maksi on muodostunut se, että asumistukimenot ovat nyt nousseet hyvin voimakkaasti.

Jossain määrin tilannetta voisi luonnehtia siten, että elämme 70-luvulle tyypillistä kaupungistumiskehityksen ja voimakkaan asuntokysynnän aikaa, johon liittyviä hintaongelmia ratkomme 80-luvun markkinavetoisella, kysyntätukia painottavalla asunto- ja tukipolitiikalla.

Kysyntätukia ovat yleinen asumistuki ja sitä sivuava toimeentulotuki. Asumistuen määrä kohosi viime vuonna jo lähes kahteen miljardiin euroon ja toimeentulotuen määrästä on ollut karkeita arvioita, joiden perusteella mainitut tuet yhteensä voisivat olla jo jopa 2,3 miljardia vuodessa. Entä valtion korkotukilainoille maksettu korkotuki, paljonko sitä maksettiin alentamaan asumiskustannuksia? Ulkona olevalle valtion täytetakaamalle, 12 miljardin korkotukilainakannalle maksettiin viime vuonna vain noin 5 miljoonaa euroa tukea, eli ei käytännössä juuri mitään. Tämä johtuu yleisestä alhaisesta korkotasosta ja siitä, että lainojen omavastuukorko on suhteellisen korkea. Jos oletettaisiin, että yleinen korkotaso nousisi yhtäkkiä 5 prosenttiin ja pysyisi siinä yli kaksikymmentä vuotta, olisi koko tänä aikana maksettava valtion varoista korkotukea vuokriltaan säännellyille kiinteistöille yhteensä noin 1,7 miljardia euroa tukea. Tämä on siis huomattavasti vähemmän kuin suorat, yhteensä ainoana vuotena maksettavat asumistuet.

On syytä tähdentäen kysyä, paljonko maksetaan suoria asumistukia julkisista yhteiskunnan varoista nykyvauhdin mukaan seuraavan 20 vuoden aikana? Vuoden 2018 talousarvion mukaan suorien tukien määrä nousisi jo noin 2,5 mrd euroon, eli 20 vuoden aikana tukia maksettaisiin noin 50 miljardia euroa – eli määrä, joka

on yhden talousarviovuoden menojen loppusumma!

Muodostuneessa valtiontaloudellisessa ja kansainvälisen kilpailukyvyn tilanteessa valtiontaloutta on pitänyt ryhtyä tervehdyttämään leikkaamalla sosiaali- ja terveystukien, koulutus- ja sivistystukien, tutkimuksesta ja tuotekehittelymenojen ja kaikista niistä tukien, joilla Suomi on noussut yhdeksi sivistyksen ja hyvinvoinnin kärkimaista. Samalla maahan rakennettu tiestö ja kunnallistekniikkaan kuuluva infra on alkanut rapautua.

Laajaa keskustelua käydään, mikä tukimuoto on järkevin, asukkaille maksettava suora kysynnän tuki vai asunnon tuottajille suunnattu tuotannon tuki. Kummallekin mallille löytyy ymmärrystä. Esimerkiksi jos toimijalla jo on tuhansia vanhoja asuntoja vuokrattava, on suora kysynnän tuki toiminut hyvin ja varmistanut hyvät tuotot vuokra-asuntojen kysyntäalueilla.

Jos tilannetta katselee tuen maksajan ja valtion julkisten menojen ja julkisen talouden alijäämien näkökulmasta, voi kohtuuhintaiselle, omakustannusperiaatteeseen perustuvalla tuotannon tukimalleillekin löytyä kannatusta. Omakustannusvuokraan perustuvien asuntojen tuottamisen väheneminen on osaltaan saattanut johtaa asumistukimenojen kasvuun.

*" -- elämme 70-luvulle tyypillistä kaupungistumiskehityksen ja voimakkaan asuntokysynnän aikaa --."*

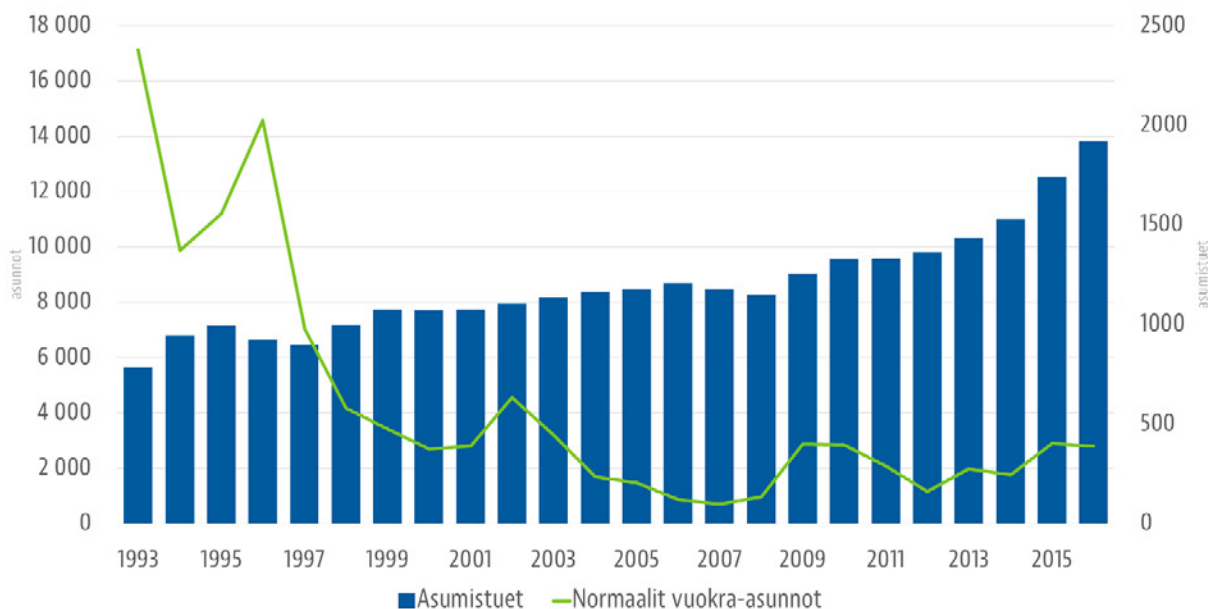
Yli sata vuotta sitten filantroopit ja sivistysporvarit, vaikka eivät tunteneetkaan hyvinvointivaltion käsitettä, olivat huolissaan köyhien ja työväestön asuinoloista. Jos nämä nousisivat haudastaan katselemaan sitä, miten yhteiskunta hoitaa nyt julkisia varoja käyttäen pienituloisten asumisasiota, mitä mahtaisivat ajatella nykyisen sivistysporvariston omaksumista malleista? Mitä ajattelisivat puheenvuoroista, joissa esitetään, että meillä Suomessa tulisi entistä enemmän asumisen tukemisessa siirtää painopistettä tuotantotukien maksamisesta kysyntätukien suuntaan. Esitettyjen lukujen valossa se ei enää juuri ole edes mahdollista.

Oheisessa kuvassa on sijoitettu edelliset kuvat päällekkäin. Vaikka suoria kausaalisia syy-yhteyksiä ei tällä kuviolla pyritä väittämään, kuvaa se hyvin tapahtunutta kehitystä.

Keskeisin ongelma tuotantotukijärjestelmän osalta on, että järjestelmään aiemmin liittynyt suora tuki on loppunut alhaisten korkojen vuoksi ja ainoastaan tuotantoon liittyvien rajoitusten määrä on kasvanut. Tämä on osaltaan vähentänyt halukkuutta tuotantotuen käytölle.

Nyt tarvittaisiin uusia avauksia ja malleja, joilla olisi mahdollista aikaansaada kohtuuhintaista asuntotuotantoa – ja mielellään vähäisin julkisin kustannuksin.

## Normaalien ARA-vuokra-asuntojen aloitukset ja asumistukimenot



Lähde: ARA, Tilastokeskus

*Jarmo Lindén, johtaja, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)*

# Asuntokysymys meillä on aina vieraanamme

– 100 vuotta Suomen ensimmäisestä asuntokongressista

**S**uomen ensimmäinen yleinen asuntokongressi pidettiin Säätötalon porvarissäädyn kokoushuoneessa 22.-23.10.1917. Ajatus asuntokysymyksiin keskittyvästä kongressista oli herännyt Yleishyödyllisen rakennustoiminnan edistämisyhdistyksessä (nykyinen ARY) keväällä 1914 eli juuri ennen ensimmäisen maailmansodan puhkeamista. Sodan vuoksi järjestäminen siirtyi vuoden 1917 syksyyn, jolloin se voitiin järjestää Suomen toisten kaupunkipäivien välittömänä jatkona. ARYn kanssa järjestelyistä vastasivat Arkkitehtiklubi ja Suomen Rakennusmestari liitto.

Kongressin esityslistalla oli mm. yhä ajankohdattaiset kysymykset ”asuntopulasta ja keinoista sen vastustamiseksi” sekä ”kaupunkien asemakaavain ja rakennusjärjestysten vaikutuksesta asuntokysymykseen”. Kongressin yhteydessä oli myös ”näyttely, joka käsitti työväen asuntojen ja asemakaavojen piirustuksia ja kuvia sekä asuntopoliittista kirjallisuutta”. Näyttelystä vastasi suomalaisen asemakaavoituksen uranuurtaja



Otto-Iivari Meurman. Myös kiertoretkeilyä lähialueen yleishyödyllisiin rakennusyrityksiin ja huvilayhdyskuntiin järjestettiin.

## Asunto-olot – kansakunnan sivistyksen mitta

Kongressitoimikuntaa johti senaattori Otto Stenroth. Hän oli kokouksen aikaan Helsingin kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja ja oli ollut nuorsuomalaisen puolueen kansanedustaja ja senaattorina. Kokoukseen osallistui edustajia 33 kaupungin ja kunnan valtuustoista sekä järjestöistä ja yrityksistä. Lisäksi oli yksityisiä osantottajia. Kaikkiaan koolla oli noin 200 osallistujaa, joista naisia alle 10 %. Poliittiselta kannalta kokousta voi kuvata ennen kaikkea edistysmielisen sivistysporvariston kokoukseksi.

Senaattori Stenroth totesi avauspuheessaan, että asuntokysymykseen eli vähävaraisten kansanluokkien asumusolojen parantamistarpeeseen oli herätty suurissa sivistysmaissa jo yli 50 vuotta sitten. Suuri kokous oli Pariisin maailmannäyttelyn 1889 yhteydessä. Nyt sitten valistuksen henki oli saavuttanut Suomenkin.

Stenroth piti asuntokysymystä aivan keskeisenä koko kansan kehityksen kannalta: *”Kysymys vähävaraisten asumusolojen parantamisesta on kansalle elinkysymys samalla kuin se on kulttuurikysymys ... on syyllä sanottu, että kansojen sivistyshistoriaa voitaisiin kutsua historiaksi kansojen asunnoista”*

Asuntopulasta ja toimenpiteistä sen vastustamiseksi alusti pitkän linjan sosiaalipoliitikko Einar Böök, joka syksyllä 1917 työskenteli Kunnallisen keskustuomiston johtajana. Myös Böök korosti, että ”kansakunnan sivistys- ja varallisuustaso on arvosteltava sen laajojen pohjakerosten olojen mukaan.” Kansainvälistä kokemusta omaavana hän totesi, että ”mitä asuntoihin tulee, olimme ennen sotaa täällä Suomessa jotakuinkin sillä kannalla kuin millä Ruotsissa oltiin noin 30–40 vuotta sitten”

Edistysmieliset porvarit halusivat nähdä asuntokysymyksen koko yhteiskunnan ongelmana

ja vuoden 1917 kiihkeässä ilmapiirissä olikin ymmärrettävää, että asuntouudistusta ei haluttu pitää luokkataistelun osana, vaan yleisenä yhteiskunnallisena uudistuskysymyksenä. Böök korosti puheessaan, että asuntopula ”ei ole vain työväenluokkaan kohdistuvaa kapitalistista riistämistä, vaan että pula painaa lähes koko yhteiskuntaa ja että sen tuottamat voitot ovat tulleet verraten harvalukuisen taloilla ja talonosakkeilla keinottelevan joukon osaksi, jonka edut eivät lankea yhteen nk. porvarillisten yhteiskuntaluokkien yleisetujen kanssa.”

## ”Valtion varoista perustettava erityinen asuntorahasto!”

Asuntouudistus vaati Böökin mukaan erityisen huoneenvuokralain säätämistä korvaamaan vuoden 1734 maakaaren puutteelliset säännökset (näin tapahtuikin poliittisen kamppailun jälkeen vuonna 1925). Kaikkein olennaisinta kuitenkin oli ”yleishyödyllisen rakennusluoton helpottaminen”. Kysymys asuntopulan poistamisesta ”ei ole ratkaistavissa yksityisten voimilla ja varoilla, vaan että yhteiskunnan, valtion ja kuntain, on asettuminen tätä tarkoittavaa toimintaa voimakkaasti tukemaan.”

Suomen suuriruhtinaskunta oli aikaisemmin lainoittanut yleishyödyllistä rakennustoimintaa, käytännössä työväenasuntojen rakentamista huokealla korolla ensisijaisella kiinnityksellä. Mutta vuoden 1917 kongressin aikaan lähes 15 vuoteen ei tällaisia lainoja enää ollut myönnetty. Sen sijaan osa kaupungeista oli tukenut rakentamista ja kunnalliset asuntorahastot oli perustettu Helsinkiin, Tampereelle, Ouluun ja Porvooseen.

Kongressin keskeinen keino kaupunkien asunto-olojen parantamiseksi oli ehdotus erityisen valtion asuntorahaston perustamisesta. Sekä Böök että Stenroth painottivat, että tukemalla yksityistä, yleishyödyllistä rakennustoimintaa



Asuntokongressin osanottajat. — Deltagarena i bostadskongressen.

saataisiin paras vaikutus aikaiseksi: ”*Sama yleisistä varoista osoitettu pääoma voi, käytettynä toissijaisen kiinnitysluoton myöntämiseen tai vielä paremmin takaamiseen, tuottaa monin kerroin suuremman uusien asuntojen lisäyksen, kuin jos määräraha käytetään suoranaiseen rakennustoimintaan*”.

Senaattori Stenroth korosti, että vain yhdistämällä sekä yksityiset että julkiset varat päästään mahdollisimman suureen asuntotuotantoon. Rakentaminen tapahtuu suureksi osaksi luotolla, mutta yksityiset eivät voi rahoittaa hankkeita 80-90 %:iin asti, koska lainoille ei olisi riittävä vakuutta. Siksi yhteiskunnan on Stenrothin mukaan otettava riskiä ja parasta on, että valtio ottaa riskiä, koska ”valtiolla itsellään on mitä suurin hyöty siitä, että asumustaso on niin korkea kuin mahdollista”. Stenroth tähdensi myös vähävaraisten kannustamista omatoimisuuteen:

”juuri valtion avustuksella on saatava vähävaraiset itse rakentamaan, itse toimimaan asuntojen parantamiseksi. Se sisältää sen tärkeän periaatteen, joka jo kaikissa maissa on huomattu ainoaksi oikeaksi mitä asuntokysymykseen tulee, että annetaan avustusta itseavustukseen.”

Kongressin toimintaohjelman mukaan valtion olisi tarjottava luottoa yleishyödyllisille rakennusyhtiöille rakennushankkeen lainoitukseen 60-90% välille tulevalle osuudelle. Tappiota ei valtiolle tulisi, koska ”muissa maissa saavutettu kokemus osoittaa, että näin korkealle menevä, yleishyödyllisille, ei keinotteleville rakennusyrityksille myönnetty, edelläkäypään sekä teknilliseen että taloudelliseen harkintaan perustuva luotto ei ole johtanut merkittäviin tappioihin.”

Valtion lisäksi myös kuntien välityksellä olisi osoitettava suoria lainoja yleishyödylliseen rakennustoimintaan ja myös kaupunkikuntiin

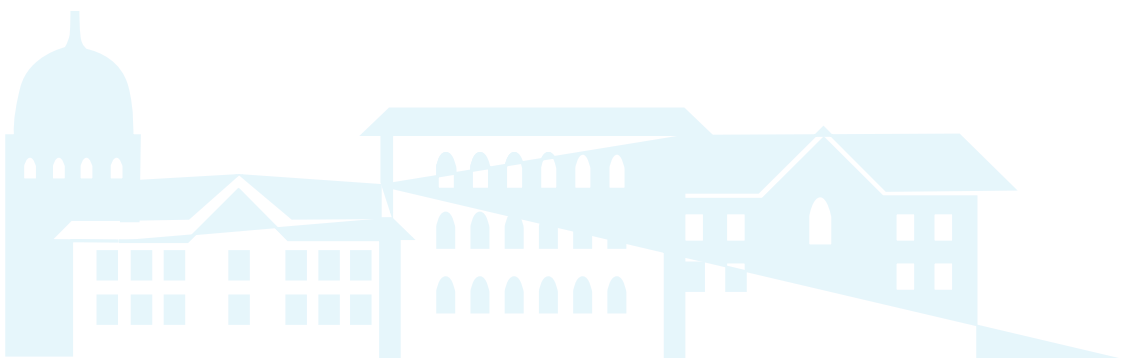
perustettava asuntorahastoja vastaavaan tapaan kuin valtiolle. Mielenkiintoinen oli nykyajasta katsottuna seuraava: ”lisäksi on vaadittava, että sellaiset rahalaitokset, kuin säästöpankit ja henkivakuutusyhtiöt, jotka kokoavat varansa kansan syviltä riveiltä, rahasijoituksissaan ottavat huomioon sosiaalipoliittisia näkökohtia ja että ne sen tähden laskevat yleishyödyllisen rakennustoiminnan etuoikeutettujen lainanottajien joukkoon”.

Keskustelussa Kansantaloudellista yhdistystä edustanut J.H. Vennola (mm. pääministerinä 1920-luvulla) sanoi hyväksyvänsä yli 90 % valtion kiinneluotonkin: ”enkä pitäisi mahdottona sitäkään, että valtio ottaisi rakentaakseen kokonaan taloja, siis avustaisi sadalla prosentilla”. Vennolankin mielestä rahalaitoksilla ja yksityisillä yrityksillä on talous- ja sosiaalipoliittisia tehtäviä: ”Panen merkille sen tosiasian, että rahalaitoksemme ovat myöntäneet luottoa hyviä aikoina [viittaa rakentamisen ”hulluihin vuosiin” 1910-1914] kritiikittömästi sille, joka on vain sitä halunnut. Tämä kritiikittömyys rahalaitosten puolelta johti ennen sotaa rakennustuotannon alalla suureen liikatuotantoon, joka Helsingissä johti ikävään krachiin. Minusta on rahalaitokselle asetettava ne vaatimukset, että se toiminnassaan palvelee talous- ja sosiaalipoliittisia tarkoituksia.”

## **Kaupunkien tonttipolitiikka – määrääkö fiskaalinen vaiko sosiaalipoliittinen periaate?**

Maisteri Yrjö Harvia, joka teki elämäntyönsä Kaupunkiliiton johdossa (1918-1947) piti laajan alustuksen kaupunkien ”järkiperaisestä tonttipolitiikasta”. Teollistuminen haastoi tonttikysymyksen, koska usean kaupungin rajojen ulkopuolelle oli syntynyt esikaupunkimuodostumia, joitten olemassaolo oli alkanut käydä kaupunkien kehitykselle erittäin haitalliseksi ja jossain esikaupungit olivat saaneet hökkelikaupunkien arveluttavan leima (tyypillinen tällainen oli Turun rajalle Maarian puolelle syntynyt Raunistula). Yksityinen pääoma oli Harvian mukaan huomannut rajamaitten suuren arvon keinotelluvälineinä: ”Varakkaat maakeinotteluyhtiöt ovat hankkineet nämä maat omikseen ryhtyen harjoittamaan niille asemakaavateknillisesti sangen hyvin järjestettyä tonttikauppaa.”

Kaupunkien maa- ja tonttipolitiikka oli saattava uuteen vaiheeseen ja päiväjärjestyksessä olisi oltava nyt jo syntyneiden hökkelikaupunkien järjestäminen ja hävittäminen sekä uusien ehkäisy ”tarmokkaalla asutuspolitiikalla kaupunkien omille maille sekä valppaalla maanostopolitiikalla”. Maayhtiöiden toiminta vei pohjaa tonttihintojen pysyttämislä asuntopolitiikan kannalta toivottavalla tasolla.



Harvian mukaan kaupungeilla oli kaksi periaatteellista vaihtoehtoa maaomaisuutensa käyttöön:

- **fiskaalisen periaatteen** hallitessa tonttipolitiikkaa hoidetaan siten, että kunnalle on tonteista mahdollisimman suurta tuloa
- **sosiaalipoliittisen periaatteen** hallitessa tonttipolitiikka palvelee asuntopoliittisia tarkoituksia, jolloin tontteja luovutetaan edullisesti, jotta vähävaraisemmatkin ainekset pääsisivät nauttimaan hyvistä asuinoloista.

Harvian mukaan fiskaalisen periaatteen noudattaminen on asuntopoliittiselta kannalta mitä turmiollisinta. Toisaalta ”äärimmäisen johdonmukainen sosiaalipoliittinen tonttipolitiikka voisi näin ollen johtaa siihen, että kuntien täytyisi luopua kaikista tonttituloista, jotka ovat tonttien hankinta- ja kuntoonpanomenoja suuremmat.”

Harvian ratkaisu ei ollutkaan joko-tai vaan sekä-että, kuitenkin niin, että pääpainon oli oltava sosiaalipoliittisessa periaatteessa. Kunta voi siis hyötyä asuntopolitiikassaan ”luovuttamalla kalliilla varakkaille tontteja”, jolloin saadaan varoja asuntopoliittiseen tonttitoimeen. Tärkeää oli pyrkiä pysyttämään tonttihinnat kohtuullisina ja ansiottoman arvonnousun siirtäminen kunnille.

Harvia tuomitse jyrkästi kaupunkien yleisen tavan myydä tontteja huutokaupalla: ”voiko yleensä ajatella asuntopoliittiselta kannalta epätarkoituksenmukaisempaa järjestelmää kuin mainittu täällä vuosikymmeniä noudatettu huutokauppa on?” Huutokauppa oli johtanut mahdollisimman korkeaan maanhintaan. Harvian mukaan ”todellisuudessa saanee kuitenkin suurin osa kaupunkien asukkaista tä-

män järjestelmän vallitessa maksaa korotettuina vuokrina sen, minkä se veroissa säästää”.

Kansantaloudellisen yhdistyksen vuonna 1903 asettama asuntokysymyskomitea oli ehdottanut luopumista huutokauppa-menettelystä. Tampere ja Helsinki olivatkin alkaneet 1914 ja 1915 tarjota vuokratontteja määrä hinnasta työväenasuntoja varten.

Harvia korosti, että kaupunkien olisi aina pidettävä riittävästi tontteja tarjolla ”spekulatsioonin” välttämiseksi: ”Rakennustonttien puute on meidän kaupungeissamme ollut epäkohta, jota uudestaan ja yhä uudestaan on valitettu.” Nykyisen MAL-ajattelun hengessä Harvia korosti paitsi riittävä tonttitarjontaa, myös liikkumista eli ”kysymys kuntien toiminnasta liikenneolojen järjestämiseksi kaupunkien alueilla siten, että sijoittuminen etäisempiin osiin kaupunkia käy asukkaille mahdolliseksi.”

Harvian päälinja oli, ettei kunnan maata pääsääntöisesti pitänyt myydä, vaan vuokrata: ”niin kauan kuin omistusoikeus on vallitseva tontinluovutusmuoto, ei voida estää sitä, että se arvonnousu, minkä alaisena kiinteistöt kaikissa vaurastuvissa ja kehittyvissä kaupungeissa säännöllisesti ovat, antaa aiheutta kiinteistöspekulaatioon ja sallii yksityisten niittää voitot tästä ansiottomasta arvonnoususta.”

Harvian silmään oli hyvänä esimerkkinä jo yli sata vuotta sitten pistänyt Oulu: ”Pisimmälle on tässä kohden päästy Oulussa tässä kaupungissa, joka Suomen kaupungeista muutenkin on se, jossa nykyaikainen sosiaalinen henki voimakaimmin on lyönyt leimansa kaupungin hallintoon. Täällä on olemassa kaupunginvaltuuston päätös v:lta 1915 siitä, että neljässä uudessa kaupunginosassa... olisi yksinomaan käytettävä vuokrajärjestelmää.”

Harvia vakuutti yleisöään, että ”tarkoituksenmukaisesti järjestettynä vuokra tarjoaa tontinluovutusmuotona yhteiskunnalliselta kannalta katsottuna ilmeisiä etuja omistusoikeuteen verrattuna”. Nämä edut olivat:

- tonttien arvonnousu lankeaa kunnalle
- vuokratonteilla olevien kiinteistöjen merkitys keinotteluvälineinä supistuu,
- rakennukset pysyvät kauemmin alkupeiräisellä omistajalla
- vuokrien levoton ja aiheeton nousu lakkaa
- edistää myös omakotiliikettä.

Harvia myönsi, että kerrostalojen osalta vuokramallissa oli rahoitusongelmia. Kiinteistöluotto-oloja oli siksi kehitettävä, koska vuokratontilla luotonsaanti oli tuntuvasti epäedullisempaa. Kuten Stenroth ja Böök Harvia halusi yleis-työdylliseen rakentamiseen luottolaitosta, joka tarjoaisi vuokratonttien rakennuttajille luottoa toista kiinnitystä vastaan.

Harvia näki edessä suuren valistustehtävän, jotta kansalaiset totutettaisiin ajatukseen, että ”asunnot, kodit eivät ole luodut keinotteluvälineiksi vaan rauhaisan, viihtyisän perhe-elämän tyyssijoiksi. Kysymyksen ydin on ehkä lopulta juuri tässä. On kasvatettava nykyajan levottomat itsekkäät ansioihmiset kansalaisiksi, jotka yhteiskunnan ja heidän omaksi edukseen vieraantuvat halusta ensimmäisen tilaisuuden sattuessa muuttaa kotinsa rahaksi ja luopuvat oikeudesta saada vapaasti käyttää asuntoansa ansiovälineinä.”

Harvia yltyi mielestäni nykyaikaankin sopivaan ohjeeseen: ”Päämäärästään tietoinen kunnallinen tonttipolitiikka pyrkii osaltaan kuten

nykyaikainen sosiaalipolitiikkakin johtamaan yhteiskuntamme hillittömän kapitalismin ja rajattoman taloudellisen individualismin oloista uuteen parempaan yhteiskuntajärjestykseen ja uusiin onnellisempiin aikoihin.”

Kongressin keskustelussa myös haastettiin vuokrausajatusta, mutta sitä kannatettiin, esim. kaupunginvaltuutettu F.I. Tuomela Turusta: ”Pidän ainoa oikeana menettelytapana, että maa niin paljon kuin mahdollista säilytetään yhteiskunnan omana”. Hän arvosteli myös toimimattomuutta, joka oli synnyttänyt mm. Raunistulan, Vähä-Heikkilän ja Nummenpään esikaupunkialueet. Vuoden 1918 tapahtumien näkökulmasta kaupunkirakenteen kehittäminen olisi todellakin pitänyt ajoissa ottaa kansanvaltaiseen kehittämiseen.

Kongressissa arkkitehti Otto Iivari Meurman alusti asuntokysymyksen vaikutuksesta asema-kaavaan ja rakennusjärjestykseen. Hän korosti, että kaupungin asemakaavasommittelu on avain asuntokysymyksen ratkaisuun. Pelkkä halpuuden tavoittelu ajaa kaupunkien reunoille, korosti Meurman. Siksi tarvitaan hyvin järjestetty kaupunkirautatie ja muu liikennejärjestelmä. Meurmanin näki siis jo nykyisen MAL-ajattelun selkeänä. Hän korosti myös asuntoalueen yhdistäminen työpaikkoihin, kuitenkin riittävän leveään metsä- tai puistovyöhykkeen erottamana.

Meurmanin esityksen loppupäätelmä pätee edelleen: ”*Asuntokysymyksen onnelliseen ratkaisuun ei yksinomaan kuulu, että ihmiselle annetaan katto päälle ja seinät ympärille sadetta ja talven pakkasia vastaan, vaan on asuntokysymys samalla sosiaalinen. Sen tärkeimpänä pyrkimyksenä on muodostaa perheelle, yhteiskunnan tärkeimmälle tekijälle, sellainen kehys, jonka suojassa se voi onnellisena elää yksilöllistä elämäänsä.*”



Kongressin lopettajaisissa senaattori Stenroth totesi, että *”olemme kaikki kokouksessa saaneet uusia herätyksiä, uusia vaikutelmia.... kokouksessamme on pystytetty tienviittoja sen tien avaamiseksi, jota on kuljettava asuntoreformin perille saattamiseksi meillä... on osoittautuva, että kokouksemme tulee muodostamaan käännekohdan maamme asuntokysymyksen historiassa.”*

Stenrothin näkemys lokakuussa 1917 sekasortoon vaipuvassa Suomessa osoittautui liian optimistiseksi. Sisällissodan jälkeen toteutunut kehitys poikkesi paljon Säätytalolle kokoontuneen edistysmielisen joukon toiveista. Silti vuoden 1917 kongressin linjauksissa on paljon sellaista, josta olisi opiksi ja ojennukseksi otettavaa nykyajankin asunto-olojen kehittämisessä. ■ ■

*” --- vuoden 1917 kongressin linjauksissa on paljon sellaista, josta olisi opiksi ja ojennukseksi otettavaa nykyajankin asunto-olojen kehittämisessä.”*





# *Osa II*

# *Asumisen kehitys 2000-luvulla*

# Puoli vuosisataa lähiökehittämistä

**S**uomessa on toteutettu viimeisen 50 vuoden aikana lukuisia lähiökehittämisen projekteja ja ohjelmia. Ensimmäisiä kokeiluprojekteja erityisesti yhdyskuntatyön parissa nähtiin jo pian lähiöiden valmistuttua 1970-luvulla. Lähiökehittämisen iskusanaja – poikkihallinnollisuus ja yhteisöllisyys – painotettiin jo 1980-luvun alueellisten hankkeiden yhteydessä. Tässä artikkelissa keskityn kuitenkin kuvaamaan 1990- ja 2000-luvuilla toteutettujen valtakunnallisten lähiöohjelmien painopisteitä sekä katsomaan suomalaisen lähiökehittämisen tulevaisuuteen – ovatko vanhat tutut keinot parhaita vai tarvittaisiinko pussillinen uusia?

## Kehittämishojelmien vuosikymmenet lähiöissä

1990-luvun puoleen väliin tultaessa aika oli kypsä ensimmäiselle valtakunnalliselle lähiöohjelmalle, ja **Valtion asuntorahaston lähiöprojekti** starttasi vuonna 1995 ulottuen vuoteen

1999 asti. Kaikille lähiöohjelmille tyypillisesti ohjelman tavoitteet ja keinot määrittyivät sekä sosiaalisesta että fyysisestä ympäristöstä nousvista tarpeista käsin. Alueellisen eriytymisen vahvistuminen ja siihen reagoimisen tarve oli tunnustettu (esim. Kortteinen & Vaattovaara 1999). Lisäksi lähiöihin asettuvien maahanmuuttajien kotoutuminen sekä lähiöasukkaiden matalat äänestysprosentit keskusteluttivat. Lähiöiden asuntokannassa alkoi esiintyä yhä enemmän korjaustarpeita samalla kun kiinteistöjen jatkuvan ylläpidon kulttuuri kehittyi. Lähiöihin paikallistui myös havaittu tyhjien ara-asuntojen ongelma. (Karjalainen 2004.) Aikaisempien lähiökehittämishankkeiden myötä myös projektiluonteinen ja aluekohtainen toimintatapa oli jo jossain määrin vakiintunut, mikä helpotti ohjelmien lanseeraamista.

Tarvittava kimmoke lähiökehittämisen rahoituksen aukeamiseksi tuli kuitenkin muualta kuin lähiöasukkaiden tarpeista. Lama-Suomessa

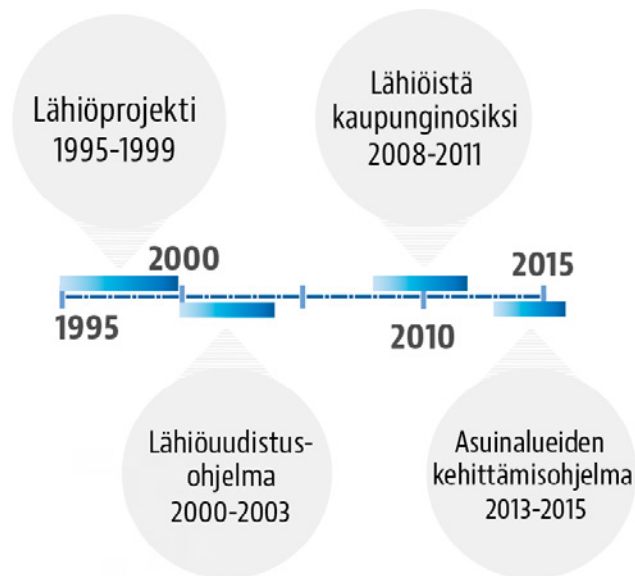
uudisrakentaminen oli romahtanut ja apua etsittiin korjausrakentamisesta. Lähiöiden perusrannusten tukemisella tähdättiin lähemmäs hallituksen tavoitetta työttömyyden puolittamisesta (Viirkorpi 1997: 11). Mukaan otettiin 42 kuntaa, joiden kanssa valtio teki puitesopimuksen. ARA kohdisti asuinalueille perusrannusavustusta ja kunnat sitoutuivat alueiden yleiseen uudistamiseen sekä projektien organisointiin.

Asuinympäristöön ja kiinteistöihin kohdistuvat korjaukset olivat lähiöprojektin päätuloksia, vaikka kunnat panostivat alueilla myös syrjäytymisen ehkäisyyn, asukkaiden osallistamiseen ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Ohjelmaa koskevissa raporteissa (esim. Viirkorpi 1997) onkin tuotu esiin epäsuhta lähiökehittämisen tarpeiden ja keinojen välillä: lähiöiden pääongelmien nähtiin kumpuavan sosiaalisesta eriarvoisuudesta, mutta rahoitus kanavoitiin ympäristöhallinnon alalta fyysisen ympäristön parannuksiin. Alueellisten kehittämistoimien kritiikki kohdistuu yleisesti, myös kansainvälisessä keskustelussa, juuri tähän toimien kyvyttömyyteen vastata laajempiin rakenteellisen eriarvoisuuden ongelmiin.

Ensimmäisen lähiöprojektin laajemmiksi kaupunkipoliittisiksi ansioiksi voidaan lukea alueiden eriytymistä koskevan tematiikan ja tarvittavien toimintatapojen esille nostamisen. Samalla luotiin suuntaviivat Lähiöuudistus 2000 -ohjelmalle; lähiöiden tasapainoinen kehitys vaatisi jatkossa eri sektori- ja aluerajat ylittävää yhteistyötä sekä strategista otetta.

**Lähiöuudistusohjelma** (2000–2003) toteutettiin ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, opetusministeriön, sisäasiainministeriön, työministeriön, Valtion asuntorahaston, Suomen Kuntaliiton ja kuntien yhteistyöhankkeena. Eri toimijoiden välisen yhteistyön parantaminen olikin yksi ohjelman

## Lähiökehittämisen ohjelmat 1990- ja 2010-luvuilla



kantavista teemoista, joskin jälkikäteen ohjelman todettiin kärsineen pirstaloituneisuudesta sekä resurssien ja koordinaation vähyydestä suhteessa kokonaistavoitteisiin.

Mukaan valittiin 15 lähiötä. Mukana oli monia pienempiä kaupunkeja – pääkaupunkiseudun kunnat eivät olleet ohjelman piirissä. Samanaikaisesti Helsinki tosin toteutti edelleen omaa lähiöprojektiaan sekä jatkoi 1990-luvulla alkunutta kehittämistyötä osana Euroopan unionin rahoittamaa URBAN-ohjelmaa. Näitä panostuksia moniammatilliseen lähiökehittämiseen on pidetty esimerkillisinä ja merkittävänä (esim. Karjalainen 2004; Schulman & Bäcklund 2003).

Lähiöuudistusohjelma keskittyi neljään toimintalinjaan, joilla pyrittiin edistämään täydennysrakentamista, väestöltään vähenevien lähiöiden kilpailukykyä, asuinympäristöjen ja asuinrakennusten esteettömyyttä, viihtyisyyttä ja kuntoa, sosiaalisen ympäristön toimivuutta ja turvallisuutta sekä tietoyhteiskuntaedellytyksiä. Valtion asuntorahaston rooli ohjelmassa oli aikaisempaa pienempi ja liittyi lähinnä rahoitusinstrumentteihin (korjausavustukset ja lainoi-

tus). Verrattain pienistä taloudellisista resursseista huolimatta ohjelmassa toteutettiin paljon kokeilutoimintaa ja lähiökehittäminen näkyi paikallisesti (Karjalainen 2004). Ohjelmassa kehitettiin eteenpäin monia niin sanottuja hyviä käytäntöjä, jotka ovat käytössä tänäkin päivänä, kuten asumisneuvonta, asukastupatoiminta, osallistava suunnittelu ja strateginen ote lähiöiden kehittämiseen.

Neljän vuoden tauon jälkeen aloitettiin uusi lähiöohjelma: **Lähiöistä kaupunginosiksi**.

Ohjelman tavoitteet olivat tutun kuuloisia. Hallitusohjelman mukaan ”käynnistetään poik-kihallinnollinen ohjelma lähiömäisten asuin-alueiden viihtyvyyden parantamiseksi tavoitteena ehkäistä segregatiota ja lisätä alueiden kilpailukykyä sekä kehittää kiinteistöjen käyttöä ja kuntoa. Erityisesti pyritään aktivoimaan paikallista kehittämistyötä.”

Ohjelmassa toteutettiin viittä toimintalinjaa:

1. yhteisöllisyys ja lähiverkostot,
2. asuinalueiden toimivuus sekä palveluiden saavutettavuus ja työpaikat,
3. ympäristön viihtyisyys ja alueiden sisäinen toimivuus,
4. täydennysrakentaminen sekä
5. esteetön asuminen ja kiinteistöjen kunto.

Ohjelmassa oli mukana noin 50 hanketta, joista osa oli tutkimus- ja selvityshankkeita. Ohjelmaa koordinoi ympäristöministeriö ja käytännön toteutuksesta sekä kolmen miljoonan euron vuosittaisten avustusten myöntämisestä vastasi ARA.

Hankkeen arvioinnin (Pitkänen et al. 2012) mukaan kaupungit kokivat ohjelman tarjoaman ulkopuolisen resurssoinnin tuoneen paikallista näkyvyyttä ja aktivoineen poliittista päätöksentekoa lähiöiden hyväksi. Tärkeinä tuloksina

nähtiin asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääntyminen sekä pysyvien asukasosallistumisen mallien syntyminen. Ohjelman arvioitsijat peräänkuuluttivat kuitenkin kaupunkikehittämisen strategista isoa kuvaa maalatun lähiökehittämisen tulevaisuutta:

*”Tulevaisuuden kaupunginosia kehitetään strategisesti ja kokonaisvaltaisesti. Lähiöt sinänsä eivät ole kehittämisen erityisiä kohteita, vaan ne ovat osa kaupunkitason monimuotoisuutta omine erityisominaisuuksineen ja erityisesti vahvuuksineen... Tämä merkitsee siirtymistä lähiökehittämisen perinteisestä aluepohjaisesta ajattelu- ja toimintamallista kaupunkikehittämiseen. Tällöin kehittämisen kohteina ovat kyseisen kaupungin kehityksen keskeiset haasteet, joiden ratkomisella myös lähiöiden tilanne paranee.”*

Seuraava ja toistaiseksi viimeisin lähiökehittämisen ohjelma käynnistyi kuitenkin hyvin samoista lähtökohdista kuin edeltäjänsä. Lähiöiden sijaan tosin haluttiin puhua asuinalueista, ja **Asuinalueiden kehittämisohjelmaan** (2013–2015) hyväksyttiin mukaan ainoastaan kasvukeskuskaupunkien lähiöitä. Mukana oli myös joukko tutkimuslaitoksia. Kehittämisteemat olivat aikaisemmista ohjelmista tuttuja, joskin korjausrakentaminen sai ohjelmassa vähäisemmän painoarvon. Toisaalta ARAlla oli samanaikaisesti mahdollisuus myöntää asunto-osake- ja vuokrataloyhtiöille peruskorjausavustusta, jonka toivottiin kohdistuvan lähiöissä sijaitseviin kohteisiin. Peruskorjausavustusten sekä kehittämisohjelmassa mukana olleille alueille myönnettyjen investointiavustusten (8 milj. euroa koko ohjelmakaudella) taustalla oli samankaltaisia työllisyyden edistämistavoitteita kuten 1990-luvulla.

Ohjelmalla vauhditettiin ohjelma-arvioinnin mukaan lähiöihin kohdistuvia investointeja sekä saavutettiin edellisen ohjelman tapaan muun

muassa imago- ja verkostoitumishyötyjä. Ohjelmien jatkumon nähtiin myös tuovan kaivattua pitkäjänteisyyttä kaupunkien kehittämistyöhön. Asian ympärille organisoitumisen kautta pienilläkin resursseilla saatiin paljon aikaan. Toisaalta koettiin, että jaetut avustusmäärät jäivät niin pieniksi, että ne eivät aina herättäneet kaupunkien kiinnostusta, ainakaan minkään uuden, kehittämiseen.

## Tulevaisuutemme lähiöissä – kaksi teemaa

Istuva Sipilän hallitus ei ole edeltäjiensä tapaan lanseerannut erillistä lähiökehittämisen ohjelmaa. 100-vuotiaassa Suomessa lähiöitä koskettavat kuitenkin edelleen samat, jo 1990-luvulta tutut, teemat. Asuinalueiden eriytyminen syvenee – on jo alettu puhua segregaatiosta. Joidenkin kasvavien seutujen lähiöiden asema kaupunkirakenteessa ja asuntomarkkinoilla on väestönkasvun myötä parantunut, mutta väestöltään vähenevien seutujen lähiöiden näkymät heikkenevät entisestään. Tässä haluan nostaa esiin erityisesti kaksi teemaa, jotka näkemykseni mukaan näyttelevät tärkeää osaa siinä, millaisiksi lähiöiden tulevaisuus muodostuu.

Ensimmäinen, lähiöiden fyysiseen ympäristöön liittyvä teema, on lähiöiden asuntokannan korjaustarve. 1960- ja 1970 -lukujen kerrostalokantaan arvioidaan kertyneen kymmenien miljardien korjausvelka, ja tarve kymmenien tuhansien asuntojen korjaamiselle vuosittain. 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. Toisaalta päätösten lykkääminen ja tekemättä jättäminen johtaa lisäkustannuksiin ja epäviihtyisään asuinympäristöön, joista joutuvat eniten kärsi-

**" 100-vuotiaassa Suomessa lähiöitä koskettavat kuitenkin edelleen samat, jo 1990-luvulta tutut, teemat. Asuinalueiden eriytyminen syvenee – on jo alettu puhua segregaatiosta."**

mään juuri kaikista heikko-osaisimmat, joilla ei ole mahdollisuutta valita asuinpaikkaansa. Niillä alueilla, joilla asuntokanta koostuu voittopuolisesti kyseisinä aikakausina rakennetuista asunnoista, talojen kunto heijastuu myös alueen houkuttelevuuteen niin vuokra-asuntoa etsivien kuin asunnon ostajienkin silmissä.

Tulevaisuuden lähiökehittämisessä asuntokannan korjaaminen onkin syytä pitää vahvasti agendalla. Ne asuntojen ja kiinteistöjen omistajat, jotka eniten tarvitsevat tukea ja rohkaisua pitkälle ulottuvien korjaussuunnitelmien ja -päätösten tueksi, myös hyötyvät eniten pitkäjänteisestä ja ennakoitavasta asuntopolitiikasta ja työstä lähiökorjaamisen edistämiseksi.

Toinen lähiöiden tulevaisuuden kannalta tärkeä teema on osallisuus. Poliittista osallistamista lähiöissä tutkinut apulaisprofessori Eeva Luhtakallio sekä toimittaja Maria Mustranta julkaisivat viime vuonna puhuttelevan kirjan ”Demokratia suomalaisessa lähiössä”. Kirjan pääsanoma on, että hyvistä osallistamispyrkimyksistä huolimatta, liian usein ylhäältä päin määritellään, mitä lähiöiden asukkaat tarvitsevat ja haluavat. Tämän seurauksena asukkaiden potentiaali oman alueensa ja asemansa parantamisessa hukataan, tai jopa tukahdutetaan.

Ratkaisun Luhtakallio ja Mustranta (2017: 13) kiteyttävät kolmeen sanaan: näkeminen, tunnistaminen ja arvostaminen. Näkemisellä he tarkoittavat ongelmien paikantamista ja kokonaisuuksien hahmottamista. Tunnistamisella puolestaan sekä omien lähtökohtien ymmärtämistä, että toisen asemaan asettumista, ja arvostamisella osallistujien toiminnan kunnioittamista taustoista ja resursseista huolimatta.

Näihin havaintoihin on helppo yhtyä. Asuinalueiden kehittämissuunnitelman alkaessa aikaisemmissakin ohjelmissa mukana olleiden lähiöiden asukasaktiivit olivat paikoin kriittisiä ohjelmien alueille tuomaan antiin. Hankkeet olivat olleet esillä ja asukkaiden mielipiteitä kuultu, mutta konkreettiset vaikutukset asukkaat arkeen olivat jääneet vähäisiksi tai vähintäänkin epäselviksi. Lukuisiin asukaskyselyihin, -kävelyihin ja -tilaisuuksiin oli osallistuttu motivoituneina muutosta toivoen, mutta toivotut parannukset lähiympäristöön olivat jääneet saamatta ja odotukset lunastamatta.

Myös Asuinalueiden kehittämissuunnitelman arviointi (Asuinalueiden kehittäminen...2016) osoitti, että osallistavien menetelmien soveltaminen ja asukkaiden mukaan saaminen koettiin haasteelliseksi, vaikka osallistumismahdollisuuksista ja -keinoista tuntui paikoin olevan jopa ylitarjontaa. Toisaalta koettiin myös onnistumisia, mihin todennäköisesti vaikutti kaupunkien mahdollisuus kanavoida investointiavustusta asukkaiden osoittamiin kohteisiin. Merkittäväksi nousi juuri kyky reagoida asukkaiden esittämiin toiveisiin ja epäkohtiin nopeasti ja joustavasti sekä tavalla, jossa prosessi ”toiveista-toteutukseen” on asukkailla selkeästi tiedossa. Useassa kaupungeissa tällaisella menettelytavalla saatiin innostettua asukkaita aktivoitumaan oman alueensa kehittämiseen myös ohjelman päätyttyä. Vaikka esimerkiksi Vantaan Länsimäessä toteutustapana

olivat perinteiset asukasillat, joiden tiedettiin kokemusten perusteella olevan ”kaikkien kannalta toivottomia”, konkretiaan pureutumisen myötä asukkaat saatiin taas uskomaan osallistumisen ja aktiivisuuden voimaan. Länsimäen esimerkki korostaa myös ”ymmärtämistä” ja ”arvostamista” osana onnistunutta lähiökehittämistä. Tarvittava luottamus syntyy, kun niin asukkaat kuin virkamiehetkin kohtaavat ja kohtelevat toisiaan ”ihmisenä ihmiselle”. (Helsingin Sanomat 9.3.2017).

Asuinalueiden kehittämissuunnitelmassa pilotoitiin myös osallistuvaa budjetointia, joka kokemusten perusteella tarjoaa monia hyviä elementtejä onnistuneeseen osallistamiseen. Se antaa asukkaille uudenlaisen aseman asuinalueiden suunnittelussa ja on asukkaiden näkökulmasta muita osallistumismenetelmiä konkreettisempi. Osallistujat ymmärtävät myös prosessiin osallistumisen myötä paremmin, miksi joitain toiveita ei taloudellisista tai teknisistä syistä voida toteuttaa. Täten koko osallistumisprosessi on asukkaille selkeämpi; mitä on tarkoitus saada aikaiseksi, mikä heidän roolinsa prosessissa on ja missä aikataulussa prosessi etenee.

Asuinalueiden kehittämissuunnitelman kokemusten pohjalta välineet ja toimintatavat asukkaiden osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi kehittyvät oikeaan suuntaan. Samalla lähiökehittäjien on omaksuttava uudenlainen rooli. Aikaisemmin on korostunut virkamiesten rooli tiedon tuottajana ja välittäjänä sekä asukkaiden aktivoijana mukaan alueelle valmiina tuotuihin konsepteihin ja toimintaan. Nyt virkamiesten ja muiden toimijoiden tärkeimmäksi tehtäväksi jää osallistumiskyvyn vahvistaminen, osallistumisen kynnyksen madaltaminen, luottamuksen rakentaminen sekä asukkaiden oman toiminnan sparraus, fasilitointi ja resurssointi. Tällöin on myös hyväksyttävä, että asukas määrittää tavoit-



teltavat hyödyt omasta näkökulmastaan, eikä siitä käsin, mikä yleisesti nähdään toivottavana aktiivisuutena tai yhteisöllisyytenä (esim. alueen siisteydestä huolehtiminen vapaaehtoisvoimin). Parhaimmillaan onnistuneet kokemukset omaan asuinympäristöön vaikuttamisesta lisäävät osallisuuden tunnetta ja rohkeutta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen myös laajemmin.

## Lähiöasukkaan osa yhteiskunnassa

Mikä sitten on lähiökehittämisen tulevaisuus? Onko Pitkästä ja kumppaneita (2012) kuunnellen aika unohtaa aluepohjainen näkökulma lähiökehittämiseen ja katsoa laajemmin koko kaupunkia kehittämisen kohteena?

Tutkimukset ovat osoittaneet, että asuinalueita tulee kehittää niiden paikallisista lähtökohdista käsin, ja että asukkaat ovat kokeneet aluekohtaisten ohjelmien kohentaneen asuinympäristöään (mm. Bäcklund & Schulman 2003; Räsinkangas 2013). Kaikkia lähiöohjelmissa ja -projekteissa kehitettyjä ajatus- ja toimintatapoja ei siis liene tarpeen heittää romukoppaan, mutta niiden rajallisuus on hyvä tunnistaa. Varsinkin tulee välttää retorista kehittämistä, jossa projektiluonteiseen kehittämiseen satsaamalla luodaan vaikutelmaa lähiöiden kohtalonkysymysten ratkaisemisesta.

Lähiökysymyksen ytimessä on lähiökehittämisen puolivuosisataisen historian ajan ollut kasvava rakenteellinen eriarvoisuus. Tällöin katseen kohdistaminen yhteen lähiöön ei riitä, vaan enenevässä määrin on merkitystä sillä, mitä muualla kaupunkiseudulla ja yhteiskunnassa tapahtuu. Lähiöohjelmissa on totuttu kantamaan huolta lähiöiden palveluista, viihtyisyydestä ja harrastusmahdollisuuksista - ja aivan syystä. Lähiöihin on viety muualta kaupungista leipää ja sirkushuveja. Luhtakallio ja Mustranta (2017:69) tuovat kuitenkin esiin myös tärkeän

*"--katseen kohdistaminen yhteen lähiöön ei riitä, vaan enenevässä määrin on merkitystä sillä, mitä muualla kaupunkiseudulla ja yhteiskunnassa tapahtuu."*

näkökohdan; tarpeen päästä pois lähiöstä. Toisin sanoen on kyse tietyn väestöosan rajoittuneesta elämänpiiristä ja mahdollisuuksista - tärkeää osallisuudessa on päästä osalliseksi myös siitä, mitä on oman lähiön ulkopuolella.

Yhteiskuntakehityksen kannalta alueellisen eriytymisen yksi haitallisimmista puolista on, että eri taustoista tulevat ihmiset eivät enää kohtaa arjessa. Tällöin ajaututaan yhä kauemmas kyvystä käyttää osallisuuden avaintekijöitä: näkemistä, tunnistamista ja arvostamista. Kansainvälisissä lähiöesimerkeissä otetaan usein uhkakuvaksi niin kutsutut no-go-alueet, joille ihmiset eivät uskalla väkivallan ja rikollisuuden pelossa mennä. Vähemmän kuitenkin puhutaan niistä muualla kaupungissa sijaitsevista no-go-alueista, joille huono-osaisemmillä alueilla asuvilla ihmisillä ei ole pääsyä: eliittikouluihin, kalliille kuntoklubeille, kulttuuritapahtumiin tai vaikka lähiökehittämisseminaarin yhteydessä tarjotuille ilmaisille lounaille.

Kuten lähiöohjelmien lyhyen historian läpikäynti osoittaa, työllisyyspoliittiset tavoitteet ovat monesti siivittäneet lähiökehittämisen toimia. Monissa muissa maissa, joissa alueelliset erot ovat revenneet suuremmiksi, lähiöpolitiikka on yhä enenevässä määrin myös turvallisuuspolitiikkaa. Myös viime vuonna julkaistussa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden strategiassa alueellinen segregatio nostetaan esiin ja

”laajeneva ja monimuotoinen syrjäytyminen” (em. s. 30) nimetään Suomen keskeisimmäksi sisäisen turvallisuuden haasteeksi. Lähiökehittämisen välineiden soisi meillä kuitenkin tulevaisuudessakin löytyvän muualta kuin turvallisuuspolitiikasta. Vaikuttavinta lähiökehittämistä on kaupunkipolitiikka, joka tunnistaa kaupungistumiskehityksen haasteet sekä eri sektoreilla tehtyjen päätösten vaikutuksen eriytyneessä kaupunkirakenteessa. ■ ■

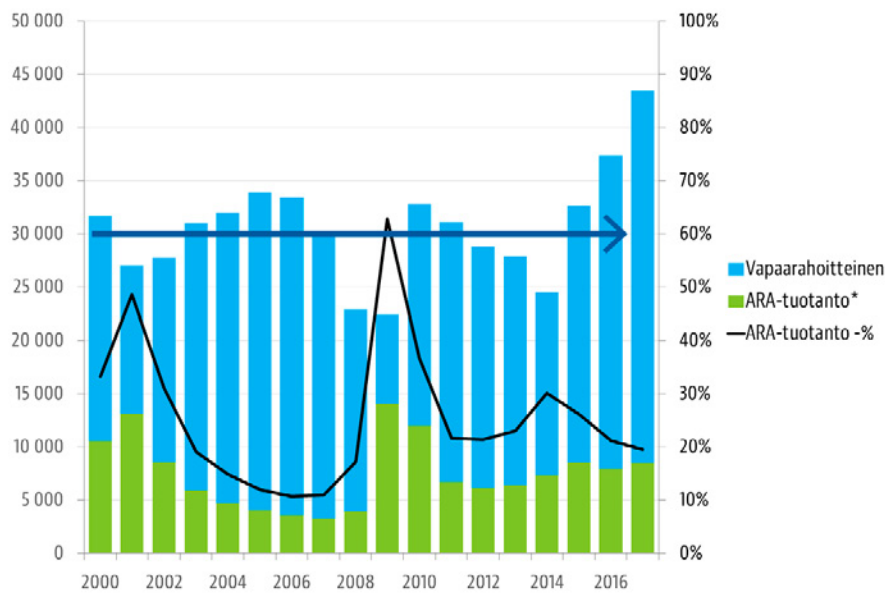
## LÄHTEET

- Asuinalueiden kehittämissuunnitelman arviointi* (2016). [https://www.ara-hankepankki.fi/development\\_projects](https://www.ara-hankepankki.fi/development_projects)
- Bäcklund, P. & H. Schulman (toim.) (2003). *Lähiöprojekti lähikuvassa. Lähiöprojektikauden 2000-2003 arviointi*. Tutkimuksia 2003: 4. Helsingin kaupungin tutkimuskeskus. 215 s.
- Hyvä elämä – turvallinen arki*. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta. Sisäministeriön julkaisu 17/2017.
- Karjalainen, P. (2004). *Uudenlaisia otteita ja kertaustyytlejä. Lähiöuudistus 2000 -ohjelman arvioinnin loppuraportti*. Suomen ympäristö 703. Ympäristöministeriö. s. 84.
- Kortteinen, M. & M. Vaattovaara (1999). *Huono-osaisuus pääkaupunkiseudulla 1980- ja 1990-luvuilla – käännekohta kaupunkiseudun kehityksessä?* terra 111:3, 133–145.
- Luhakallio, E. & M. Mustranta (2017). *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Into Kustannus Oy, Riika. s. 138
- Lähipuron öljyonnettomuus havahdutti maunulalaisen Susanna Pitkäsen liikkeelle – Aasukkaat tarttuivat toimeen kotiseutujensa puolesta*. Helsingin Sanomat. 9.3.2017.
- Pitkänen, S., K. Rönkä & P. Viirakorpi (2012). *Lähiökehittämisestä kaupunkikehittämiseen*. Lähiöistä kaupunginosiksi – Lähiöohjelma 2008–2011. Ulkoinen arviointi.
- Rasinkangas, J. (2013). *Sosiaalinen eriytyminen Turun kaupunkiseudulla*. Tutkimuksia A43. Siirtolaisintituutti. s. 304.
- Viirakorpi, Paavo (1997) *Eteneekö lähiöuudistus? Paikallisten lähiöprojektien käynnistysvaiheen arviointi*. Suomen ympäristö 118.



**Hannu Ahola**, asuntomarkkina-asiantuntija, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)

# Asuntotuotanto ja asuntomarkkinat 2000-luvulla



Kuvio 1. Aloitetut asunnot 2000-luvulla (vasen akseli) ja ARA-tuotannon osuus (oikea akseli).

2000-luvulla on aloitettu keskimäärin 30 500 asuntoa vuosittain. Alle 25 000 asunnon on jääty finanssikriisin jälkeisinä vuosina 2008 ja 2009 sekä vuonna 2014. Yli 35 000 asuntoa on aloitettu vain vuosina 2016 ja 2017. 2000-luvulla rakennetuista asunnoista kolme neljäsosaa on ollut vapaaehtoisia ja

yksi neljäsosa valtion tukemia. Uudisrakentamisen aloitukset kulkevat käsi kädessä suhdanteiden kanssa. Nousukaudella rakennetaan paljon, mutta taantumassa työmaat hiljenevät. Viime vuosina rakentaminen on ollut yksi kasvun vektoreista, jonka ansiosta Suomen talous kääntyi nousuun vuosien 2012–2015 taantumasta.

## ARA-tuotanto pelasti rakennustuotannon romahdukselta vuonna 2009

2000-luvun alussa ARA-asuntoja aloitettiin vielä yli 10 000 asuntoa vuodessa, mutta vuonna 2004 määrä painui ensimmäistä kertaa alle 5 000 asunnon. Kaikkien aikojen pohjalukema saavutettiin vuonna 2007, jolloin ARA-tuotanto jäi 3 300 asuntoon. Samana vuonna myönnettiin viimeiset aravalainat 191 ARA-asunnon rakentamiseen. Aravalainan korvaavia korkotukilainoja oli myönnetty vuodesta 1986 alkaen, joten lainamuodon muutos ei tapahtunut hetkessä.

Vuoden 2008 finanssikriisin seurauksena uudisrakentaminen romahti 30 000:sta alle 20 000 asuntoon. Markkinaehtoinen rakentaminen vähentyi 30 % vuonna 2008 ja 56 % vuonna 2009! Hallitus reagoi tilanteeseen parantamalla ARAn rahoitusmahdollisuuksia vuosille 2009 ja 2010. Pitkän korkotuen ehtoja parannettiin ja erityisryhmien investointiavustusvaltuutta korotettiin. Käynnistysavustuksilla vauhditettiin kasvukeskusten asuntotuotantoa. Lisäksi lanseerattiin uusi 10-vuotinen korkotukilaina eli välimalli vuokra-asuntojen rakentamiseen.

Toimenpiteiden seurauksena ARA-tuotanto lisääntyi vuoden 2008 4 000 asunnosta 14 000 asuntoon vuonna 2009. Samana vuonna markkinaehtoinen tuotanto supistui 19 000:sta alle 9 000 asuntoon. Kysynnän puutteen takia monet gryndauskohteiksi suunnitelluista taloista toteutettiin ARA-rahoitteisina vuokra- tai asumisoikeusasuntoina. Kokonaistuotanto jäi alle 23 000 toisena vuonna peräkkäin, mutta ilman korvaavaa ARA-tuotantoa määrä olisi jäänyt alle 15 000 asunnon. Markkinoiden romahduksesta kertoo, että ARA-asuntojen osuus nousi yli 60 % aloitettujen asuntojen kokonaismäärästä.

Vuonna 2010 markkinaehtoinen rakentaminen nousi yli 20 000 asuntoon. Myös ARA-tuotannon aloitukset pysyivät korkealla tasolla,

koska voimassa olivat samat rahoitusehdot ja -muodot kuin vuonna 2009. Aloitettujen asuntojen kokonaismäärä nousi lähes 33 000 asuntoon. Määrä oli samaa tasoa kuin 2000-luvun alun huippuvuosina 2005 ja 2006. Vuonna 2011 asuntotuotannossa päästiin vielä yli 30 000 asunnon, mutta Suomen heikkenevä taloustilanne painoi asuntoaloitukset uuteen laskuun. Vuonna 2014 aloitukset jäivät alle 25 000 asunnon. Taantumien päättymistä ennakoitiin uudisrakentamisen nopea kääntyminen vuonna 2015. Nousu on jatkunut tasaisena ja vuonna 2017 ylittyi 40 000 asunnon raja ensimmäistä kertaa 2000-luvulla. Vuodesta 2018 on tulossa ennakoarvioiden mukaan yhtä vilkas.

Vieläkö kaikille valmistuvilla asunnoille riittää ostajia? Edellisen taantumien syventyessä vuosina 2011–2012 suuri osa uudisasunnoista päätyi vuokra-asunnoiksi. Toteutuuko sama ilmiö myös vuosina 2018–2019, kun ennätysmäärä asuntoja valmistuu lyhyen ajan sisällä. Varoitettava esimerkki löytyy Ruotsista, jossa asuntojen hinnat romahtivat lyhyessä ajassa 20–30 % muutaman ennätysvilkkaan rakentamisvuoden jälkeen.

## ARA-asuntojen määrä vakiintui finanssikriisin jälkeen

Vuonna 2011 suhdanneluontoinen välimalli poistui ARAn rahoitusvalikoimasta. Samalla ARAn korkotukivaltuutta supistettiin sekä kasvukeskusten käynnistysavustuksesta luovuttiin. Muutosten seurauksena korkotuettu ARA-tuotanto supistui vuonna 2012 alle 7 000 asuntoon. Vaikka korkotukivaltuutta on sen jälkeen kasvatettu ja myös käynnistysavustukset palautettu, ovat ARA-tuotannon aloitukset jääneet 6 500–8 500 asuntoon vuosina 2013–2017. Niiden osuus saman ajankohdan kokonaistuotannosta on ollut 20–30 %.

ARA-tuotannon rungon muodostavat pitkällä 40-vuoden korkotuella rahoitetut **normaalit vuokra-asunnot, erityisryhmien vuokra-asunnot ja asumisoikeusasunnot**. Niiden osuus 2000-luvun ARA-tuotannosta on 87 %. Erityisryhmien asuntoja on rakennettu 21 000, normaaleja vuokra-asuntoja 16 000 ja asumisoikeusasuntoja 11 000 kappaletta. Erityisryhmäasuntojen rakentamista tuetaan korkotuki-lainoituksen lisäksi investointiavustuksella. Vuonna 2005 investointiavustuksen avustusvaltuus oli 37 miljoonaa euroa, mutta määrä kasvoi 110-120 miljoonaan vuosina 2009-2017. Investointiavustuksen avulla on rakennettu yli 12 000 vanhusten asuntoa, 9 000 opiskelija-asuntoa ja reilut 3 000 kehitysvammaisten asuntoa.

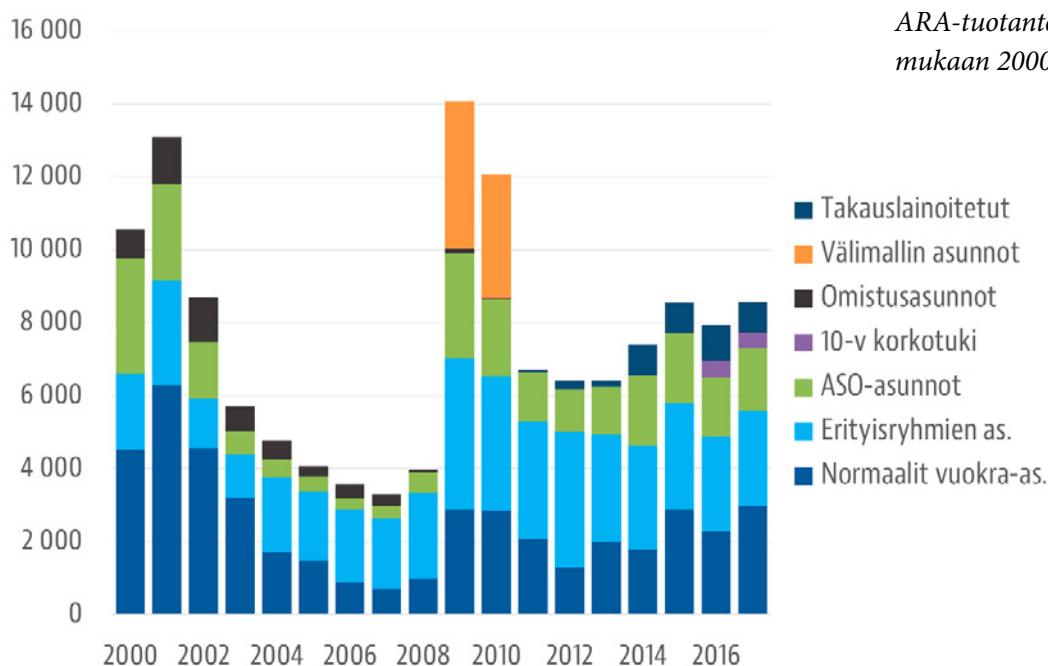
Uusin ARA-tuote on **lyhyt 10-vuoden korkotuki**, joka tuli ARA:n käyttöön 2016 syksyllä. Lyhyen korkotuen saaminen ei edellytä yleishyödyllisyyttä. Se poikkeaa pitkästä korkotuesta

myös kiinteästi määritellyn vuokran suhteen ja asukasvalinnan korkeampien tulo rajojen suhteen. Lyhyen korkotuen asuntoja on aloitettu vuoden 2018 alkuun mennessä noin 800.

Perinteistä ARA-tuotantoa täydentää markkinaehtoisille toimijoille tarkoitettu **takauslaina**, joka sisältää valtion takauksen, mutta ei muuta rajoitetta kuin asuntojen vuokrakäytön. Sen avulla on rakennettu vuodesta 2011 alkaen reilut 4 000 vuokra-asuntoa.

### Välimalli käynnisti vuokra-asuntobuumin

Välimallin eli 10-vuoden korkotukimallin tavoitteena oli saada vapaarahoitteisilla vuokra-markkinoilla toimivia yrityksiä investoimaan uusien vuokra-asuntojen rakentamiseen ja houkutella alalle uusia toimijoita. Välimallin asuntojen omistajilta ei edellytetty yleishyödyllisyyttä. Mallin houkuttelevuutta perinteisiin ARA-asuntoihin verrattuna lisäsi asuntojen vapaa vuok-



Kuvio 2.  
ARA-tuotanto rahoitusmuodon mukaan 2000-luvulla.

Taulukko 1. Valmistuneet kerrostaloasunnot, vakituisesti vuokralla asuvien osuus.  
(Lähde: Tilastokeskus, vuoden 2017 arvio ARA)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	Yht.
Kerrostalot yht.	18 000	16 000	17 000	16 000	20 000	25 000	112 000
Vuokralla as. osuus	41 %	43 %	58 %	56 %	50 %	50 %	50 %
ARA-vuokra-as.	3 000	2 600	2 600	2 000	2 500	2 500	15 200
Vapaarah. vuokra-as.	4 400	4 200	7 200	7 000	7 500	10 000	40 300
Vuokra-as. yht.	7 400	6 800	9 800	9 000	10 000	12 500	55 500

ranmääritys ja asiakasvalinta. Rahoitusehtoja paransi valtion korkotuki 3,4 % ylittävälle osalle ja valtion täytetäkaus.

Monet vuokra-asuntojen omistajat, jotka eivät investoineet pitkän korkotuen ARA-tuotantoon, lähtivät mukaan välimallin hankkeisiin. Lisäksi se edisti asuntoihin sijoittavien kiinteistörahastojen perustamista ja laajentumista. Välimallin avulla toteutettiin vuosina 2009–2010 yhteensä 7 400 vuokra-asuntoa suurimpiin kasvukeskuksiin. VVO, SATO, Avara, TA-asunnot rakennuttivat välimallilla yli 1 200 asuntoa ja pienemmät vuokra-asuntoja omistavat yhtiöt yhteensä 1 900 asuntoa. Työeläke- ja vakuutusyhtiöiden omistukseen tuli 1 700 asuntoa. Asuntorahastot Suomeen vuonna 2006 tuonut Icecapital rakennutti 800 välimallin asuntoa.

Välimalli antoi lentävän lähdön markkinaehtoisten vuokra-asuntojen lisärakentamiselle. Rahoitusmuodon poistuminen ei pysäyttänyt vuokra-asuntoinvestointeja, vaan niiden rakentaminen on jatkunut kiihtyvällä tahdilla koko 2010-luvun. Samaan aikaan ARA-vuokra-asuntojen tuotanto on pysynyt lähes ennallaan. Markkinaehtoisia vuokra-asuntoja ovat ostaneet ja rakennuttaneet edellisessä luvussa mainittujen toimijoiden lisäksi myös uudet asuntorahastot ja muut sijoittajat. Lisäksi Suomen vuokra-asunto-markkinoille on tullut viime vuosina

ulkomaisia sijoittajia. Samaan aikaan piensijoittajien kiinnostus vuokra-asuntosijoittamiseen on säilynyt korkealla, mikä on ylläpitänyt uudisasuntojen kauppaa. Tällä vuosikymmenellä valmistuneista kerrostaloasunnoista joka toinen on mennyt vuokratyöskäyttöön.

Asuntotuotannon pullonkaula on usein kaavoitetun tonttimaan puute. Viime vuonna kaavoitusta, tonttitarjontaa ja asuntojen rakentamista on vauhditettu valtion ja kuntien MAL-sopimuksilla. MAL-sopimukseen on kirjattu tavoitteet suurimpien kaupunkiseutujen asuntotuotannolle, liikenne- ja infrainvestoinneille sekä valtion panostukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Parantunut tonttitarjonta on mahdollistanut asuntotuotannon kasvun mm. pääkaupunkiseudulla ja Tampereella, joissa uusien kaupunginosien lisäksi rakennetaan raide liikenteen tukeutuvaa täydennysrakentamista. Muita vuokratarjontaa helpottaneita tekijöitä ovat olleet mm.:

- kerrostalojen keskikoon pieneminen, jonka ansiosta markkinoille on saatu yksioitaita ja pieniä kaksioitaita
- yhtiölainaosuuksien kasvu asunto-osakeyhtiöissä on mahdollistanut asuntosijoittamisen entistä pienemmällä pääomalla
- poikkeuksellinen matala korkotas.

Markkinaehtoisia vuokrataloja rakennetaan, jos asunnoille on kysyntää ja tuotto vastaa omistajan tavoitteita. Toistaiseksi vuokralaisia on riittänyt ja sijoittajien investointihalukkuus on pysynyt korkealla tasolla. Vuokra-asumisen suosiota ovat viime vuosina lisänneet mm. seuraavat tekijät:

- epävarma taloustilanne, mikä on lisännyt vuokralla asumista omistusasumisen kustannuksella ja vähentänyt ensiasunnon ostajien määrää
- kaupungistuminen, joka on lisännyt asuntojen tarvetta kasvukeskuksissa
- 1-2 hengen ruokakuntien lisääntyminen
- kohtuuhintaisten ARA-vuokra-asuntojen niukkuus suurissa kaupungeissa

## Vuokrien nousu on hidastunut tarjonnan lisääntyessä

ARA-asuntojen vuokrat määräytyvät kustannusten mukaan, mutta vapaarahoitteiset vuokrat määräytyvät markkinoilla. Markkinatilanteen muutoksesta kertoo parhaiten uusien vuokrasuhteiden kehitys. Kireässä markkinatilanteessa uusien vuokrasopimusten taso nousee ja ylitarjontatilanteessa se laskee tai pysyy ennallaan. Jos vuokrapyöntö on liian kallis, asunto jää tyhjilleen.

Taulukosta 2 käy ilmi, että suurissa kaupungeissa (+kehyskunnat) ARA-vuokrat ovat nousseet viidessä vuodessa 10–18 %, vapaarahoitteiset vuokrat (vanhat ja uudet sopimukset) 11–21 % ja vapaarahoitteiset uudet vuokrasopimukset 12–17 %. Vähiten vuokrat ovat nousseet Oulussa, jonka hintataso on suurista kaupun-

Taulukko 2. Vuokrat suurissa kaupungeissa 2017 ja muutos 2012-2017.

Kaupunki	Vuokrat 2017 €/m <sup>2</sup> (Tilastokeskus)			Muutos 2012-2017			Ero ARA-vuokraan (€/m <sup>2</sup> )	
	ARA- vuokrat	Vap.rah.	Uudet vapaarah.	ARA- vuokrat	Vap.rah.	Uudet vapaarah.	Vap.rah.	Uudet vapaarah.
Helsinki	12,64	19,30	21,22	13,6 %	20,3 %	15,6 %	6,66	8,58
Espoo	12,70	16,07	17,30	10,2 %	16,4 %	12,9 %	3,37	4,60
Vantaa	13,11	15,87	16,85	15,2 %	21,5 %	16,8 %	2,76	3,74
Kehyskunnat	12,30	13,30	14,14	11,9 %	18,2 %	15,9 %	1,00	1,84
Tampere	12,05	14,22	14,83	10,7 %	15,1 %	13,7 %	2,17	2,78
Turku	11,44	13,38	14,36	11,9 %	14,3 %	14,7 %	1,94	2,92
Jyväskylä	11,65	13,56	14,20	12,7 %	16,6 %	17,6 %	1,91	2,55
Oulu	10,81	12,26	12,68	10,6 %	10,7 %	11,5 %	1,45	1,87
Kuopio	11,30	13,57	14,23	18,3 %	16,2 %	15,3 %	2,27	2,93
Lahti	11,71	13,04	13,60	13,5 %	14,0 %	12,1 %	1,33	1,89

geista edullisin. Kalleimmat markkinavuokrat ovat Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Kun tarkastellaan vuokrien nousua viiden vuoden jaksolla 2012–2017, havaitaan markkinavuokrien nousseen eniten Helsingissä ja Vantaalla. Uudet vuokrasuhteet ovat tarkastelujaksolla nousseet hitaammin kuin vapaarahoitteiset vuokrat (sekä uudet että vanhat), poikkeuksena Turku, Jyväskylä ja Oulu. Todellisuudessa vanhojen vuokrasuhteiden nousu on ollut vieläkin suurempi, koska uudet vuokrasuhteet (osuus n. 25 %) sisältyvät vapaarahoitteisiin vuokriin.

Miksi vanhat vuokrasopimukset kallistuvat siellä enemmän kuin uudet? Vanhojen vuokrasuhteiden nousua ylläpitävät vuokrankorotuslausekkeet, jotka nostavat vuokria joka vuosi elinkustannusindeksiin, kiinteään prosenttiin tai niiden yhdistelmään perustuen. Koska inflaatio on ollut erittäin alhainen vuosina 2012–2017, on ilmeistä, että vuokrasopimukseen kirjataan yleisesti elinkustannusindeksiä korkeampia korotusehtoja. Suurin osa vuokralaisista hyväksyy suuretkin korotukset, vaikka kustannusten nousu tai markkinatilanne ei niitä edellyttäisikään. Uuden asunnon etsimiseen sisältyvä vaiva, muutto- ym. kulut hillitsevät intoa uuden vuokra-asunnon vaihtamiseen. Myös vuokran tai sen korotuksen uusiksi neuvottelemisen on harvinaista, vaikka nykyisessä markkinatilanteessa siihen olisikin mahdollisuuksia. Vuokra-asuntojen tarjonnan lisääntyessä vuokrien nousu edelleen hidastuu, mutta vanhassa vuokra-asuntokannassa vuokrien nousu jatkuu niin kauan kuin vuokralaiset sen hyväksyvät.

## Vuokralla-asuminen lisääntyy, kuka maksaa viulut?

Vuonna 2016 asumistukia maksettiin yhteensä 1,9 miljardia euroa, mikä oli 11 % enemmän kuin vuonna 2015. Vuonna 2017 asumistukimenot ylittivät ensimmäistä kertaa 2 miljardin euron rajan. Tämän lisäksi maksettiin varsinaisia asumismenoja Kelan toimeentulotuella 315 miljoonalla eurolla<sup>1</sup>. Vuoden 2017 asumistukimenoja lisäsi opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin elokuussa.

- Kelan asumistukien piirissä oli vuoden 2017 lopussa 380 000 ruokakuntaa ja 860 000 henkilöä.
- 94 % Kelan asumistukien saajista asui vuokra- tai asumisoikeusasunnossa ja 6 % omistusasunnoissa.
- Vuokralla-asuvista 54 % sai Kelan asumistukea vuonna 2017.
- Vuokralla-asuvista asumistuen saajista 39 % asui ARA-asunnoissa ja 61 % vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa

Muuttoliike kaupunkiin jatkuu, mikä ylläpitää vuokra-asuntojen kysyntää. Suurella osalla muuttajista ei ole varaa omistusasuntoon, eikä kohtuuhintaisempia ARA-vuokra-asuntoja ole riittävästi kaikissa suurissa kaupungeissa. Samasta ongelmasta kärsivät useat kaupungissa jo asuvat, pienituloiset kotitaloudet. Kalliita markkinavuokria kompensoidaan asumalla ahtaasti. Osa asumiskustannuksia katetaan Kelan asumis- tai toimeentulotuella.

<sup>1</sup> Toimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyivät kunnilta Kelalle vuoden 2017 alussa. Aikaisemmilta vuosilta ei ole tilastoa, kuinka paljon toimeentulotuesta liittyi asumisen menoihin.



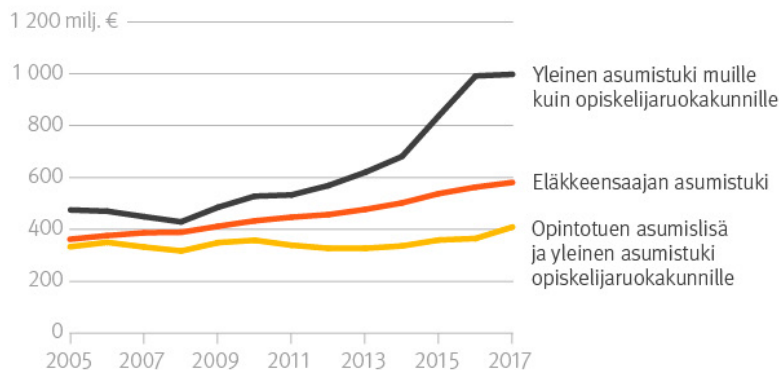
Onko keinoja asumistukimenojen kasvun katkaisemiseksi? Asumistukimenoja pienentää kotitalouksien tulojen kasvu ja asumisen hinnan lasku. Ensiksi mainittu korjaantui jo hieman vuoden 2017 aikana parantuneen työllisyystilanteen ansiosta. Kehitys on ollut suotuisaa myös vuoden 2018 alussa, mikä todennäköisesti pienentää asumistuen piirissä olevien ruokakuntien määrää.

Entä sitten asuntojen hinnat eli käytännössä asuntojen vuokrat? Nopeita konsteja on vain

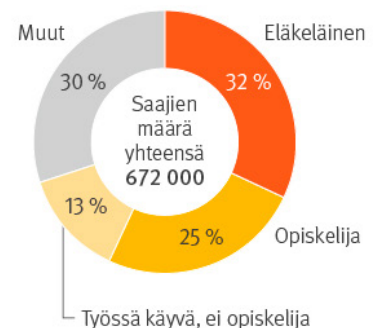
kaksi: asumistukien leikkaaminen tai vuokra-säännöstely. Kumpikaan niistä ei ole realistinen eikä järkevä vaihtoehto, joten on tyydyttävä perinteiseen ja vähän hitaampaan keinoon: asuntotarjonnan lisäämiseen kasvukeskuksissa. Markkinaehtoisia vuokra-asuntoja on valmistunut runsaasti jo muutaman vuoden, mutta kohtuuhintaista ARA-tuotantoa kaivattaisiin lisää etenkin pääkaupunkiseudulle sekä Turkuun ja Tampereelle, joissa vuokra-asuntojen tarve on suurin ja markkinavuokrat kalleimmat.

## Asumistuen menot kasvoivat maltillisesti vuonna 2017

Asumistukimenot vuosina 2005–2017, milj. €



Asumistukea saaneet täysi-ikäiset henkilöt 31.12.2017



**€** Vuonna 2017 Kela maksoi asumistukia yhteensä **2 mrd. €**

**↑** Asumistukimenot kasvoivat edellisvuodesta **4 %**

**🇫🇮** Asumistuen piirissä olevien osuus väestöstä vuoden 2017 lopussa **16 %**

**Kela**

**Lähde ja infograafi:** Kela, Tilastokatsaus: Asumistukimenojen kasvu taittui vuonna 2017, <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201802123338>

# Suomalaisen asuntorakentamisen kehityssuuntia

## Johdanto

Tarkastelen suomalaisen asuntorakentamisen muutosta itsenäisyyden ajalla kartoittamalla sen kehityssuuntia ja kuvailemalla sitä ilmiönä. Asuntorakentamisella tarkoitan olemassa olevaa vuokra- ja vapaarahoitteista asuinkerrostalokantaa. Käsittelen muutosta rakentamisen teknis-taloudellisesta näkökulmasta sekä suunnittelun kannalta, hakien vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten suomalainen asuinkerrostalorakentaminen on muuttunut eri vuosikymmenillä?
2. Mitkä ovat olleet merkittävimmät rakentamisen muutokseen vaikuttaneet tekijät?
3. Millaisia tulevaisuuden kehitysvaatimuksia rakentamiselle ollaan asettamassa?

Kuva 1. Espoon Asumat Oy:n kohde Magneettikatu 14. Kohde sai vuoden 2018 ARA-palkinnon, vuoden parhaat ARA-neliöt. (Kuva: Mikael Lindén)



## Suomen rakennuskanta

"Keittiöstä, makuuhuoneista, olohuoneesta, kylpyhuoneesta ja WC:stä koostuva asunto on nykyään lähes itsestään selvä perheasunnon malli. (...) Asunnon tilajärjestelyn lähtökohta on sama niin maaseudulla, kaupungeissa kuin lähiöissä." Aina ei ole ollut näin ja muutokset ovat kerrostuneet rakennuskantaamme.

Asuinrakennuksistamme "lähes 59 prosenttia on rakennettu vuonna 1970 tai sen jälkeen. Suomessa oli vuoden 2016 lopussa 1 512 200 rakennusta (Taulukko 1). Vanhoja ennen vuotta 1921

valmistuneita rakennuksia oli noin 5 prosenttia rakennuskannasta. Vähintään neljäkerroksisia rakennuksia oli 28 500, joista suurin osa oli asuinkerrostaloja. Vähintään neljäkerroksisissa asuinkerrostaloissa asui yli miljoona suomalaista. Rakennus, jossa on kymmenen kerrosta tai enemmän, on jo melko harvinainen. Koko maassa tällaisia maamerkkejä on noin 310, joista asuinkerrostaloja noin 220." Taulukossa 2 seuraavalla sivulla on esitetty eri vuosikymmenillä valmistuneet kerrostalot kerrostalovun mukaan.

Taulukko 1. Suomen rakennuskanta käyttötarkoituksen mukaan 31.12.2016.

	Rakennusten lukumäärä (kpl)	Osuus kaikista rakennuksista (%)
<b>KAIKKI RAKENNUKSET</b>	<b>1 512 241</b>	<b>100</b>
<b>Asuinrakennukset yhteensä</b>	<b>1 290 300</b>	<b>85,3</b>
Erilliset pientalot	1 149 827	76
Rivi- ja ketjutalot	80 547	5,3
Asuinkerrostalot	59 926	4
<b>Muut kuin asuinrakennukset yhteensä</b>	<b>221 941</b>	<b>14,7</b>
Liikerakennukset	43 250	2,9
Toimistorakennukset	10 766	0,7
Liikenteen rakennukset	56 322	3,7
Hoitoalan rakennukset	8 909	0,6
Kokoontumisrakennukset	14 272	0,9
Opetusrakennukset	8 952	0,6
Teollisuusrakennukset	43 252	2,9
Varastorakennukset	30 778	2
Muut rakennukset	5 440	0,4

Lähde: Tilastokeskus. 2016. Taulukko: Vesa Ijäs

Taulukko 2. Eri vuosikymmenillä valmistuneiden kerrostalojen määrä. (Lähde: Peltonen 2010)

Valmistumisvuosikymmen	Kerrokset					Yht. (kpl)
	1	2	3	4	yli 4	
ennen 1950-lukua	517	3 624	925	527	1 351	6 944
1950-luvulla	119	1 665	1 344	991	936	5 055
1960-luvulla	142	1 567	3 237	1 418	2 274	8 638
1970-luvulla	152	1 574	5 200	2 045	3 609	12 580
1980-luvulla	51	2 968	3 543	1 091	1 350	9 003
1990-luvulla	7	3 223	2 286	981	1 583	8 080
2000-luvulla	3	1 337	786	1 250	1 826	5 202
<b>Yhteensä (kpl)</b>	<b>991</b>	<b>15 958</b>	<b>17 321</b>	<b>8 303</b>	<b>12 929</b>	<b>55 502</b>

SYKE/PRY/ 13.9.2010/ Jorma Peltonen Lähde: VTJ Taulukko: Vesa Ijäs

## Miten suomalainen asuinkerrostalorakentaminen on muuttunut vuosikymmenten aikana?

Rakennustietosäätiö käynnisti vuonna 1985 tutkimushankkeen, jonka tavoitteena oli koota yksiin kansiin kerrostalojen rakentamisen historia. Kirjan kirjoittamiseen osallistui monia asiantuntijoita ja sen toimitti Petri Neuvonen. Syntyi kirja *Kerrostalot 1880–2000 – arkkitehtuuri, rakennustekniikka, korjaaminen*. Teoksessa jaotellaan muutoksen vaiheet viiteen ajanjaksoon, joita referoin tässä luvussa. Teoksesta puuttuvat vuodet 2000–2017, joten täydennän tämän osuuden kirjaamalla ja tulkitsemalla ajanjaksoon liittyviä ilmiöitä.

*Keskustojen kivimuurit* on vaiheista varhaisin, ajoittuen vuosille 1880–1920.<sup>1</sup> Tuolloin ”monikerroksiset asuin- ja liiketalot ilmestyivät Suomen suurimpien kaupunkien katukuvaan.” Rantakaupunkien kantamattoman maapohjan vuoksi rakennukset perustettiin pohjaveden

alapuolelle jääneiden puupaalujen, hirsiarinan ja luonnonkivistä ladottujen perusmuurien varaan. Runkorakenteissa ja ulkoseinissä käytettiin paikalla muurattua massiivista tiiliseinää väli- ja yläpohjien ollessa puurakenteisia. 1900-luvun alkupuolelta lähtien käytössä olivat välipohjissa myös I-teräksen tai ratakiskojen varaan valettu betonilaatta. Teräsbetonipalkkeja käytettiin ensimmäisen kerran asuinkerrostalojen välipohjarakenteissa 1900-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Yleisimpänä lämmitysratkaisuna olivat huonekohtaiset uunit.

Toinen aikakausi, 1920–1940, on teoksessa nimetty *Kohti nykyaikaa*.<sup>2</sup> Vaihe ajoittuu ensimmäisen ja toisen maailmansodan väliseen aikaan. 1920-luvulla vallinneesta pulakaudesta johtuen alettiin rakentamisessa soveltaa erilaisia säästökeinoja. Rakennusmateriaaleja korvattiin halvemmilla, kuten punatiilen vaihtaminen kalkkihiekkatiileen. Rakennusten neljän metrin kerroskorkeutta laskettiin siten, että kerroskor-

1 Neuvonen 2006, s. 6-12.

2 Neuvonen 2006, s.52-57.

keus oli tavallisesti 3,1–3,4 metriä.<sup>3</sup> Pulakautta seurasi vuonna 1926 alkaneet ”rakentamisen hullut vuodet” huipentuen vuoteen 1928, jolloin kaupunkeihimme rakennettiin yhteensä noin 9 500 asuntoa. Rakentamisesta vastasivat lähes yksinomaan grynderit talojen pääasiallisen hallintamuodon ollessa osakeyhtiö. Rakentaminen oli käsityövaltaista ensimmäisten nostokoneiden ilmestyessä työmaille 1930-luvulta lähtien. Tämä vaikutti varmasti myös siihen, että käsityövaltaiseen menetelmään perustuvalla rakentamisella rakennuksen kantava runko saattoi nousta jopa kerroksen viikossa. Hankkeet olivat yksittäisen rakennuksen tai rakennusryhmän kokoisia. Useimmat talot alkoivat olla arkkitehtien suunnitteleimia. Rakennusten rungot tehtiin edelleen muuraamalla suosien kantavia seinärakenteita. Mukaan ilmestyivät myös sekarunkoisia, kantaviin seiniin sekä betoni- tai teräspilareihin perustuvia rakennuksia. Rakenteiden paksuudesta tingittiin säästö syistä, jolloin materiaalimenekki oli pienempi ja asuinpinta-alaa saatiin kasvatettua. Väli- ja yläpohjarakenteet olivat miltei poikkeuksetta teräsbetonisia alalaattapalkistoja. Palkistojen varaan tehtiin puurakenteilla ja eristeillä lattian muu rakenne, ottaen huomioon esimerkiksi askeläänieristyksen. Lämmitysratkaisuna olivat joka huonekohtaiset uunit tai talokohtaiset vesikiertoon perustuvat lämmitysratkaisut.

*Pula-ajasta esiteolliseksi rakentamiseksi* nimetty ajanjakso ajoittuu vuosille 1940–1960.<sup>4</sup> Sodan jälkeisen jälleenrakennuksen käynnistyttyä elettiin asuntorakentamiseen eri tavoin vaikuttanutta säännöstelyn aikaa aina vuoteen 1952 saakka. Pula rakennusmateriaaleista johti on-

gelmien ratkomiseen niukalla mitoituksella sekä korvike- ja kierrätysmateriaalien käyttöön. Sota-aikana asuntorakentamisen määrä väheni ennätyksellisen pieneksi. Menetetyiltä alueilta saapuneen siirtolaisväestön asuttaminen ja väestön kasvu (suuret ikäluokat) aiheuttivat asuntopulan, joka laajeni 1940-luvulla yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Tilannetta helpottamaan rakennusliikkeiden rinnalle tuli rakennuttajiksi kuntia ja aatteellisia tahoja. Valtion Asuntotuotantotoimikunta eli Arava perustettiin vuonna 1949. Rakentamista pyrittiin tehostamaan toteuttamalla suuria rakennusryhmiä ja kokonaisia lähiötä. Ratkaisukeinoksi nähtiin rakennusosien standardointi, elementtirakentaminen ja työmaiden koneistaminen. Laajamittaisempaan käyttöön nämä menetelmät tulivat vasta 1960-luvulla. Tehostamispyrkimysten seurauksena syntyi useita kerrostalon kantavan rungon vaihtoehtoja: tiilimuurirunko, sekarunko, betonipilarirunko sekä betoniseinä- ja kirjahyllyrungot. Väliopohjarakenteessa massiivinen teräsbetoni-laatta syrjäytti materiaalirajoitusten poistuttua 1950-luvun alussa terästä säästäneen alalaattapalkiston. Funktionalismin avoimen rakennustavan ihanne, lähiöajattelu ja metsäkaupunki saivat alkunsa 1940-luvulla, kun taas vuosikymmentä myöhemmin leimallista oli uusien asuinalueiden sijoittaminen itsenäisiksi yksiköiksi kantakaupungin ulkopuolelle. Taloryhmä- ja aluekohtaisista lämmitysjärjestelmistä syntyivät ensimmäiset esimerkit Helsingin Olympiakylään vuonna 1940.

*Lähiöiden sarjatuotantokautena*<sup>5</sup>, vuosina 1960–1975, syntyivät kerrostalolähiöt osana suomalaisen yhteiskunnan suurta rakennemuu-

3 Nykyisten rakentamismääräysten mukaan kerroskorkeus on oltava kerrostaloissa vähintään 3 metriä. Kerroskorkeus on kerrosten lattiapintojen välinen erotus.

4 Neuvonen 2006, s.142-153

5 Neuvonen 2006, s.142-182.

tosta. Väestö muutti maaseudulta keskuksiin. Kerrostalotuotannossa painopiste oli määrällisissä tavoitteissa, jota kuvaavat myös Arava-ohjeet: rakennuksissa ja niiden osissa on ”pyrittävä mahdollisimman pitkälle vietyyn teolliseen sarta tuotantoon”. Suurilla rakennusliikkeillä oli valmiita mallilamelleja, joita yhdistelemällä saatiin aikaan tarvittava määrä asuntoja. Näin rakentajan oman elementtitehtaan insinööristä tuli talon ”arkkitehti”. Vallalle tulivat myös yksinkertaiset ruutukaavaan ja tornien liikeratoihin perustuvat ratkaisut. Kaavoille oli tunnusomaista rakennusten ja luonnon vastakohtaisuus sekä pyrkimys nopeasti kasvaneen autoliikenteen ja jalankulun eriyttämiseen. Rakennusmateriaalina betoni syrjäytti tiilen ja runkoratkaisuna kirjahyllyrunko kehittyi BES-järjestelmän mukaiseksi täyslementtirungoksi. Lämmitysratkaisuksi kehittyi alue- ja kaukolämpöverkostot joihin uudet sekä olemassa olevat rakennukset liitettiin.

Ajanjakso 1975–2000 nähdään *monimuotoistuvan asuntotuotannon* aikana<sup>6</sup>. 70-luvun lopulla kerrostalotuotannon määrä pieneni merkittävästi asuntotuotannon kokonaismäärän laskun myötä. Rakentamisen painopiste siirtyi omakotitaloihin, paritaloihin ja rivitaloihin siten, että 1980-luvulla alimmillaan yksi kolmasosa uusista asunnoista rakennettiin kerrostaloihin. 80-luvun korkeasuhdannetta seuranneen lähes vuosikymmenen kestäneen laman seurauksena vapaarahoitteinen asuntotuotanto väheni rakentamisen siirtyessä valtion rahoittaman Arava-tuotannon piiriin.

Lama suuntasi 90-luvulla muuttoliikettä kaupunkiin, jolloin myös asuntotuotanto keskittyi näihin kasvukeskuksiin. Betonilaatikkoarkkitehtuuriin oltiin kyllästytty, mikä heijastui myös Arava-ohjeisiin. Vuosina 1962–1993 Arava-ohjeilla oli keskeinen vaikutus kerrostalorakenta-

miseen, myös vapaarahoitteisissa asunnoissa, joita ohjeet eivät suoranaisesti koskeneet. Vuokra-asuntojen rinnalle tulivat osaomistusasunnot ja asumisoikeusasunnot. Muita 90-luvulla esille nousseita kehittämisenäkökuilma olivat esimerkiksi esteettömyys, muuntojousto ja ekologisuus. Ekologisuuden esille nousun myötä Ylöjärven asuntomessuille rakennettiin vuonna 1996 ensimmäinen koeluontoinen kolmekerroksinen puukerrostalo. Yleisimpänä lämmitysmuotona säilyi helppohoitoisuutensa ja toimintavarmuutensa vuoksi kaukolämpö ja vesikiertoinen keskuslämmitys. Putkistoissa muovi korvasi kuparin ja valuraudan.

### Vähähiiliset ja älykkäät rakennukset

Nimeän teoksesta puutuvan ajanjakson 2000–2017 *vähähiilisten ja älykkäiden* rakennusten kaudeksi. Suomesta tuli osa Euroopan yhteisöä vuoden 2000-alusta alkaen ja samalla yhteismarkkina-alueen direktiivit alkoivat vaikuttaa myös suomalaisen rakentamiseen, suunnitteluun ja rakennusmateriaaleihin. Vaatimukseksi tulivat CE- ja EUROCODE -merkityt tuotteet. Ilmastonmuutoksen ennusteiden toteutuminen on johtanut rakennusten suunnittelua ohjaavien normien kiristymiseen.

Luonteen omaista on ollut myös voimakas pyrkimys uusien ratkaisumallien kehittämiseen, joilla voidaan pienentää rakennusten energiankulutusta sekä hiilijalanjälkeä. Uusiutuvasta energiasta on tullut merkittävä osa rakennusten ja asuntojen lämmitys- ja viilennysratkaisuja suuntauksen ollessa enenevässä määrin rakennuskohtaisiin energiajärjestelmiin. Uusia rakennejärjestelmiä on tullut markkinoille, ja myös poistunut, kuten esimerkiksi Neapo Oy:n kehittämä teräskennorakenteeseen perustuvan moduulirakentaminen.

6 Neuvonen 2006, s. 210-230.

Uutta puukerrostalokantaa on syntynyt kehittämistoimenpiteiden tuloksena, ensin vuosina 1996–2002 (2006) ja uusimmat vuodesta 2011 alkaen. Puukerrostaloja rakennetaan vuosittain ARA-hankkeina yhdestä viiteen rakennusta, sillä vapaarahoitteisessa asuntotuotannossa rakennusliikkeet pitävät puukerrostaloa edelleen taloudellisena riskinä.

Kaupungistumisen ja ikääntymisen trendien voimistuessa väestö on keskittynyt muutamiin kasvukeskuksiin, etenkin asuntopulan vaivaamaan pääkaupunkiseutuun. Vuodesta 2008 alkaen Lahdesta käsin toimiva Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) on jatkanut kohtuuhintaisen asuntorakentamisen edistämistä.

## Mitkä ovat olleet merkittävimmät rakentamisen muutokseen vaikuttaneet tekijät?

Talouden taantumet, sodat, väestön kasvu, muuttoliike ja kaupungistuminen ovat merkittävällä tavalla vaikuttaneet eri vuosikymmenillä vallitsevaan rakentamistapaan sekä rakennetun ympäristön muotoutumiseen. Eri aikakausien taantumet ja lamat ovat pakottaneet hakemaan taloudellisesti kestäviä sekä materiaaleja että aikaa säästäviä rakentamisen ratkaisuja. Samalla on kuitenkin jouduttu tinkimään rakennusten, ympäristön ja osittain myös asumisen laadusta. Väestön kasvu ja useammassa vaiheessa tapahtuneet maan sisäiset muuttoliikkeet, mukaan lukien siirtolaisuus, synnyttivät suunnitteluhanteiden pohjalta vastauksia tarpeisiin. Näitä muutoksia on kuvattu eri näkökulmista useissa tutkimuksissa ja julkaisuissa.<sup>7</sup>

Rakentamisen tekniikassa 1800-luvun lopun massiivisiin tiilirakenteisiin ja käsityövaltaiseen

*" Eri aikakausien taantumet ja lamat ovat pakottaneet hakemaan taloudellisesti kestäviä materiaaleja ja aikaa säästäviä rakentamisen ratkaisuja. "*

rakentamiseen perustuvista rakennuksista on tultu 2010-luvun tehtaissa teollisesti valmistettaviin ja työmaalla paikalleen asennettaviin valmismoduuleihin. Vuosisadan alun yksittäisistä rakennuskohtaisista hankkeista siirryttiin 1940–1950-luvuilla rakentamisen koneellistumisen myötä useamman rakennuksen tai korttelikokonaisuuden toteuttamiseen. Rakentamisen teollistumisen ja kuljetusvälineiden kehittymisen myötä rakentaminen otti tekniikassa harppauksia paikallarakentamisesta betonista ja teräksestä valmistettujen valmisosien käyttöön. 1970-luvulta lähtien betoni syrjäytti asuinkerrostalojen runkomateriaalina muut rakennusaineet. Suomi betonoitui. Muutoksen nopeutta ja merkitystä kuvataan seuraavasti: *"Kaupungeissamme ja kirkonkylissämme ei aina muisteta, että maamme sydän on puusta. Ihan hetki sitten Suomi oli puuta lusikasta kirkkoon saakka. Puulla on maassamme kunniakas perinne, jonka väitetään elintason nousun ja yhteiskunnan muutoksen melskeessä jo katkenneen. Puuta voi sanoa Suomen kansalliskonstruktioaineeksi."*<sup>8</sup>

Talotekniikan kehityksellä on ollut merkittävä vaikutus rakentamiseen, asuntosuunnitteluun sekä asumisen laatuun. Kehitys on vapauttanut rakennusrungon sisältä tilaa asumiselle sekä vapaa-ajalle. Kerrostaloasuntojen huonekohtaiset puulämmitteiset uunit saivat rinnalleen rakennuskohtaiset ”pannuhuoneet” ja vesikiertoisen lämmitysjärjestelmän. Rakennusryhmä- ja alue-

7 Esim. Hankonen 1994; Nikula 2014, Hautajärvi 2014 ja 2017.

8 Böök & Seppovaara 2008, s. 7.

kohtaiset lämmitysmuodot olivat välivaiheena siirryttäessä 1960–1970-lukujen aikana kauko-  
lämpöverkkoihin.

Lähiöistymisen aikakauden asuntorakentamisessa käynnisti vuonna 1911 Töölön rakennettu sähköasema. Töölöä rakennettiin ahkerasti, ja uusiin moderneihin kerrostaloihin asennettiin sähkövalot.”<sup>9</sup>

Läpäisevänä aiheena ja yhtenä merkittävimmistä rakentamisen muutokseen vaikuttaneista tekijöistä nousee esille Valtion Asuntotuotanto-  
toimikunta eli Arava, joka perustettiin vuonna 1949. Asumiseen ja asuntorakentamiseen liittyvän kehittämistyön suunnannäyttäjänä voidaan  
nähdä olleen jo vuosikymmenien ajan valtion tukeman asuntotuotannon. Tuettaessa rakentamista yhteiskunnan taholta on asunnoille ja rakennuksille voitu asettaa esimerkiksi turvallisuuden liittyviä vaatimuksia. Samalla lait, asetukset, määräykset ja ohjeet ovat kehittyneet vastaamaan aikakautensa käsitystä hyväksyttävästä rakentamistavasta ja vähimmäislaatusosta. Yleisesti tunnistettu tosiasia on, että määräysten minimitasosta on tullut aikansa toteutuksen maksimitaso, erityisesti vapaarahoitteisessa asuntotuotannossa. ”*Tavoiteltava, vähimmäistasoa korkeamman laadun edistäminen jää hankkeeseen ryhtyvän ja suunnittelijan vastuulle.*”

Asuinkerrostaloja on rakennettu Suomessa sekä vapaarahoitteisesti että valtion tukemana asuntotuotantona. Gryndaus ja osakeyhtiömuoto olivat 1900-luvun alun kaupunkien kerrostalorakentamisen toteutusmoto. Syntyi yksityisessä omistuksessa olevaa asuntokantaa,

joka oli omistajansa käytössä tai vuokrattuna. Valtion tukemaa asuntotuotantoa voivat rakentaa yleishyödylliset tai julkisyhteisöt. Vuodesta 2016 alkaen myös kohde<sup>10</sup> on voinut olla rakennuttajatahon asemesta yleishyödyllinen, jolloin sen tuleva omistaja voi olla myös esimerkiksi rakennusliike. ARA:n tulella syntyvät asunnot ovat vuokratyössä erilaisilla hallintamuodoilla, kuten tavallisina vuokra-asuntoina tai asumisoikeus- ja osaomistusasuntoina. Helsingin kaupungilla on lisäksi käytössä omistusasuntojen hintasääntelyyn perustuva ”Hitas-järjestelmä”. Valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyvät sosiaalisin perustein määritellyt kohde-ryhmät, kuten esimerkiksi opiskelijat, lapsiperheet, asunnottomat ja seniorit.<sup>11</sup>

Pitkäaikaiseen omaan omistukseensa ARA-tuotantona rakennuttavilla yleishyödyllisillä ja julkisyhteisöillä on intressi kiinteistön tulevina omistajina tarkastella talonrakennushanketta elinkaarinäkökulmasta. Siinä missä vapaarahoitteinen asuntotuotanto lähtee rakentamishetken kustannustasosta ja markkinoilla vallitsevasta myyntihinnasta, omaan omistukseensa rakennuttava kiinnittää valinnoissaan huomiota kiinteistön ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin. Tästä syystä rakentamishetkellä voidaan valintojen seurauksena hyväksyä korkeammat kustannukset, jos tehty sijoitus maksaa itsensä takaisin esimerkiksi säästyneinä kiinteistönhoidon kustannuksina.

Epäkohtia on tosin nähtävissä myös valtion tukeman asuntotuotannon piirissä, missä viranomaisen hyväksymä kustannustaso ohjaa

9 Helen Oy 2018. Tietoa meistä, historia.

10 ARA a 2018. Lyhytaikainen korkotukilaina. Korkotukilainaksi voidaan hyväksyä vuokratalon uudisrakentamista varten myönnetty rakentamislaina. Uudisrakentamiseksi katsotaan myös muun kuin asuinrakennuksen (esimerkiksi toimistorakennus) käyttötarkoituksen muuttaminen vuokra-asuinkäyttöön. Korkotuen kesto on 10 vuotta, mutta ARA voi hakemuksesta pidentää lainan aikaa kymmenellä vuodella kerrallaan enintään kaksi kertaa. Korkotukilainan suuruus on vähintään 80 % ja enintään 95 % kohteen hyväksytyistä rakentamiskustannuksista.

11 Ijäs, V 2013, s. 21.



rakentamishetkellä rakennushankkeen valintoja. Lisäksi ARA-asuntoihin liittyvät luovutusrajoitteet ovat merkittävästi vähentäneet kiinnostusta valtion tukemaa asuntotuotantoa kohtaan. Näyttäisikin siltä, että valtion tukemasta asuntotuotannosta, ainakin osittain, on tullut lamantorjuntakeino, jolla yhteiskunnan rattaat pidetään liikkeellä taloudellisesti vaikeina aikoina. Tästä ovat osoituksena etenkin Suomen 1990-luvun talouskriisi ja vuosien 2008–2010 lama. Asuntotuotanto siirtyi kerrostalorakentamisen osalta lähes täysin valtion tukeman asuntotuotannon piiriin.

### Millaisia tulevaisuuden kehitysvaatimuksia rakentamiselle ollaan asettamassa?

”Suomi vuonna 2017 on kaupunkien maa ja suomalaiset ovat kaupunkilaisia. Kaupungeissa asuu noin 84 % väestöstä.”<sup>12</sup> On kuitenkin otettava huomioon se, että kuntien yhdistymisen myötä monet kaupungeistamme eivät väestötiheydensä ja taajamiensa puolesta täytä kaupungin perinteisiä tunnusmerkkejä. ”Taajamien määrä on vähentynyt sitä mukaa, kun suomalaiset ovat yhä enemmän kaupungistuneet (...). Vähintään 20 000 asukkaan taajamia oli vuonna 1960 vain 15 koko maassa, 50 vuotta myöhemmin tällaisia taajamia oli kaksinkertainen määrä.”<sup>13</sup> ”Yli 100 000 asukkaan taajamia on kuusi: Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Lahden ja Jyväskylän keskustaajamat. Esimerkiksi Päijät-Hämeen asukkaista kerrostaloissa asuvia on noin 38 %. Vastaavasti Pirkanmaalla kerrostaloissa asuvien asukkaiden osuus on noin 36 % ja Uudellamaalla noin 50 %.”<sup>14</sup>

Suomen asuntomessut selvitti vuoden 2017 tammikuussa suomalaisten asumiseen liittyviä toiveita.<sup>15</sup> Tutkimuksen mukaan kymmenen tärkeintä toivetta sisälsi tekijöitä, joita ARA on edistänyt jo pitkään:

1. pidetään huoli, että pienituloisillekin on kohtuullisia vaihtoehtoja,
2. suositetaan ratkaisuja, joilla rakennuskustannuksia saadaan laskettua ja
3. otetaan huomioon eri ikäisten ihmisten muuttuvat tarpeet elämänvaiheissa.

Saman suuntaisia toiveita nousi esille myös Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2017 tekemässä kaupunkimaista asuinympäristöä koskevassa kyselyssä. Asukasbarometriksi nimetyn tutkimuksen mukaan ”kaupungistuminen ja elämäntapojen muuttuminen asettavat uudenlaisia vaatimuksia asuinympäristöjen laadulle ja palveluille. Kahvilat ja ravintolat nousivat kyselyssä ylivoimaiseksi ykköspalvelutoiveeksi asuinalueelle. Ilmiö kertoo kahviloiden merkityksen kasvusta niin tapaamisen kuin työnteonkin paikkoina. Toiseksi toivotuimmaksi palveluksi vastaajat nimesivät jätteiden lajittelupisteen tai kierrätyspisteen. Ikääntyneiden palvelutarpeet ovat erilaisia kuin muiden ja he ovat kärsineet palvelujen digitalisoinnista ja palveluverkostojen, kuten pankin ja postin toimipaikkojen harvenemisesta. Asumistoiveiden urbanisoituminen eli keskustamaisen kerrostaloasumisen suosion kasvu ja omakotitalotoiveiden vähentyminen on ollut vähitellen kehittyvä trendi koko Asukasbarometrin seurannan ajan vuodesta 1998 lähtien. Trendiin vaikuttavat sekä elämäntapojen muutokset, että ikääntyminen. Ker-

12 Kervanto Nevanlinna 2017, s 65, teoksessa Rakennetun Suomen tarina [Neuvonen 2017 (toim.)].

13 Tilastokeskus b 2010, verkkosivut.

14 Tilastokeskus c 2008, verkkosivut.

15 Suomen Asuntomessut 2017, verkkosivut.

rostaloalueiden vahvuuksia ovat kohtuullisen hyvän sijainnin ja palvelutason lisäksi luonnonympäristö, ulkoilu- ja liikuntamahdollisuudet sekä liikenneturvallisuus. Epäviihtyvyyttä aiheuttavat pysäköintipaikkojen puute, liikenteen häiriöt sekä sosiaaliset häiriöt.”<sup>16</sup>

## Kaksi kysymystä

Valmistellessani vuoden 2017 ARA-päivään puheenvuoroa<sup>17</sup> päädyin haastattelemaan kahden kysymyksen pohjalta kolmea KIRA-alan<sup>18</sup> asiantuntijaa rakentamisen kehittämiseen liittyvistä näkökulmista. Haastateltavina olivat RAKLI:n<sup>19</sup> kehitysjohtaja Erkki Aalto, RYM Oy:n<sup>20</sup> toimitusjohtajana toiminut Ari Ahonen ja Rakennustietosäätiön yliasiamies Matti Rautiola.

1. Mitkä ovat olleet menneiden vuosikymmenten aikana kolme merkittävintä rakentamista muuttanut tekijää?
2. Mitkä ovat kolme merkittävintä rakentamista muuttavaa muutosajuria tulevaisuuden kannalta?

Menneistä muutoksista asiantuntijat toivat esille sosiaalisen asuntotuotannon ja ARAn, elementtirakentamisen kehittämisen ja betonin sekä suunnitteluohjeiden kehittämisen ja siirtymisen piirustuspöydiltä digimaailmaan. Tulevaisuuden muutosajureina he näkivät kestävä kehityksen, digitalisaation, käyttäjälähtöisyyden kaupunkilaadun rinnalla, koko yhdyskunnan kehittämisen yksittäisten rakennusten sijasta sekä vaatimuksen kaupunkipolitiikan tiekartasta.

16 Strandell 2016, verkkosivut.

17 Ijäs, V 2017. verkkosivut

18 KIRA-ala: Kiinteistö- ja rakentamisala

19 Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI

20 RYM Oy: Rakennetun ympäristö strategisen huipputoiminnan keskus (SHOK)

21 ARA b 2015. ARAn verkkosivut, kehittäminen.

22 Granö ym. 2004, s.9.

## ARA edistämässä ja ohjaamassa kehitystä

ARA pyrkii mahdollisuuksien mukaan tukemaan ja käynnistämään kehityshankkeita, jotka vastaavat ajankohtaisiin haasteisiin. Tämän hetken haasteina nähdään erityisryhmien asumisratkaisut, yhteisöllinen asuminen, uusiutuvan energian käyttömahdollisuudet ja energiatehokkuuden lisääminen, teolliset valmistusprosessit ja vanhan asuntokannan kehittäminen. Kehittämishaasteita luovat esimerkiksi rakentamismääräykset, asumistottumusten muuttuminen, alue- ja yhdyskuntarakenteen ongelmat, elin- ja yhdyskuntarakenteen huomioiminen sekä rakennusalan prosessien tehostamistarpeet ja uudet palvelut.<sup>21</sup>

Lopuksi. Emme saa unohtaa asuntorakentamista koskevasta keskustelusta sitä, että tarkoituksemme on rakentaa *koteja ihmisille*. ”Koti ei ole vain paikka, jossa asutaan, sillä asunto muuttuu kodiksi vasta sen asukkaiden kokeman subjektiivisen kokemuksen kautta.”<sup>22</sup>

## Lähteet

- ARA a. 2018. *ARA kehittää*. ARAn verkkosivut. Viitattu 23.1.2018. Saatavilla: [http://www.ara.fi/fi-FI/Asumisen\\_kehittaminen](http://www.ara.fi/fi-FI/Asumisen_kehittaminen)
- ARA b. 2018. *Lyhytaikainen korkotukilaina*. Viitattu 23.1.2018. Saatavilla: [http://www.ara.fi/fi-FI/Lainat\\_ja\\_avustukset/Uudistuotannon\\_lainoitus/Korkotukilainat\\_vuokra\\_ja\\_asumisoikeustaloille/Lyhytaikainen\\_korkotukilaina\\_vuokrataloille/Lyhytaikainen\\_korkotukilaina\(39838\)](http://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Uudistuotannon_lainoitus/Korkotukilainat_vuokra_ja_asumisoikeustaloille/Lyhytaikainen_korkotukilaina_vuokrataloille/Lyhytaikainen_korkotukilaina(39838))
- Böök, N. & Seppovaara, J. 2008. *Kirkosta savusaunaan*. Puusta rakennettu Suomi.
- Granö, P., Suominen, J., Tuomi-Nikula, O. (toim.). 2004. *Koti. Kaiho, Paikka, Muutos*. Turun yliopisto. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Hankonen, J. 1994. *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. Suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuntoalueiden rakentamisessa 1960-luvulla*. Väitöskirja. Tampereen teknillisen korkeakoulun Arkkitehtuurin osasto. Tampere-Paino Oy. Tampere.
- Hautajärvi, H. 2014. *Autiotuvista lomakaupunkeihin. Lapin matkailun arkkitehtuurin historia*. Väitöskirja. Aalto-yliopiston julkaisusarja. Doctoral Dissertations 31/2014. Aalto-yliopisto. Taiteiden ja suunnittelun korkeakoulu. Arkkitehtuurin laitos, Arkkitehtuurin historia. Unigrafia. Helsinki.
- Hautajärvi, H (toim.). 2017. *Rakennetun Suomen tarina*. Rakennustieto Oy. Bookwell Oy. Porvoo.
- Helen Oy. 2018. *Tietoa meistä, historia*. Viitattu 23.1.2018. Saatavilla: <https://www.helen.fi/yritys/helen-oy/tietoa-meista/helen-oy-pahkinankuoressa/historia/>
- Ijäs, V. 2013. *Puukerrostalojen rakentamisen esteet ja mahdollisuudet. Keskeisten suomalaisten rakentamis- ja kiinteistöalan sidosryhmien vertaileva asennemittaus*. Väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy – TTY 2013. Tampere.
- Ijäs, V. 2017. *Asuntosuunnittelun ja -rakentamisen suomalaiset murupolut*. Esitys ARA-päivässä. Haastattelussa Matti Rautiola, Erkki Aalto, Ari Ahonen. Esityksen diat 5-9. Viitattu 28.1.2018. Saatavilla <https://www.slideshare.net/ARAviesti/190117-asuntosuunnittelun-ja-rakentamisen-suomalaiset-murupolut-vesa-ijs>
- Neuvonen, P (toim.). 2006. *Kerrostalot 1880-2000 – arkkitehtuuri, rakennustekniikka, korjaaminen*. Rakennustietosäätiö RTS Oy. Tampere-Paino Oy. Tampere.
- Kervanto Nevanlinna, A. 2017. *Kaupungeissa on tulevaisuutemme, teoksessa Rakennetun Suomen tarina* (toim. Harri Hautajärvi).
- Nikula, R. 2014. *Suomalainen rivitalo. Työväenasunnosta keskiluokan unelmaksi*. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 1409. Jelgava Printings. Latvia.
- Peltonen, J. 2010. Suomen ympäristökeskus (SYKE). *Eri vuosikymmeninä valmistuneiden kerrostalojen määrä*. VTJ-tietokannan mukaan tehty tilasto (13.9.2010).
- Saarikangas, K. 2002. *Asunnon muodonmuutoksia. Puhtauden estetiikka ja sukupuoli modernissa arkkitehtuurissa*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 860. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.
- Strandell, A. 2016. *Asukasbarometri 2016*. Suomen ympäristökeskus SYKE. Viitattu 28.1.2018. Saatavilla: <http://www.ymparisto.fi/asukasbarometri>
- Suomen Asuntomessut. 2017. *Asukasbarometri*. Viitattu 23.1.2018. Saatavilla: <http://asuntomessut.fi/suomalainen-asuminen/asukasbarometri/>
- Tilastokeskus a. 2016. *Rakennuskanta 2016*. Viitattu 23.1.2018. Saatavilla: [https://tilastokeskus.fi/til/rakke/2016/rakke\\_2016\\_2017-05-24\\_kat\\_002\\_fi.html](https://tilastokeskus.fi/til/rakke/2016/rakke_2016_2017-05-24_kat_002_fi.html)
- Tilastokeskus b. 2008. *Taajamissa asuu 84% väestöstä*. Tiedot 15.1.2008. Kari Seppä ja Ulla-Maarit Saarinen. Viitattu 23.1.2018. Saatavilla: [https://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/v2008/tiedote\\_001\\_2008-01-15.html](https://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/v2008/tiedote_001_2008-01-15.html)
- Tilastokeskus c. 2011. *Suomessa väki keskittyy taajamiin*. Ulla-Maarit Saarinen. Päivitetty 16.12.2011. Viitattu 23.1.2018. Saatavilla: [http://www.stat.fi/tup/vl2010/art\\_2011-12-16\\_001.html](http://www.stat.fi/tup/vl2010/art_2011-12-16_001.html)

# Laitoksista lähiyhteisöön

## - kehitysvammaisten asuminen itsenäisessä Suomessa

**E**rityisryhmien asuminen on ollut vahvasti mukana Valtion asuntopoliittisissa tavoitteissa viimeiset 10 vuotta. Niitä on vahvistettu useilla valtioneuvoston periaatepäätöksillä, kuten pitkäaikaisasunnotomuuden vähentämishjelmat vuosille 2008–2015 sekä Ikääntyneiden asumisen kehittämissohjelma vuosille 2013–2017.

Valtioneuvosto teki 21.1.2010 ensimmäisen periaatepäätöksen kehitysvammaisten asumisen ja palveluiden järjestämiseksi vuosille 2010–2015. Tämän niin kutsutun KEHAS-ohjelman tavoitteeksi asetettiin laitospaikkojen vähentäminen 2 000 paikasta 500 paikkaan. Ohjelman aikana Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen (ARA) tavoitteeksi asetettiin 470 uudistuotantoasunnon ja 60 peruskorjausasunnon rahoittaminen vuodessa. Raha-automaattiyhdistyksen (nyk. STEA) tavoitteeksi tuli 130 yksittäisten asuntojen hankintarahoitusta vuodessa. Yhteensä ohjelman aikana tavoitteena oli 3 600 kehitysvammaisille ihmisille tarkoitettun asun-

non rahoittaminen. Lisäksi ohjelmassa linjattiin suuntaviivoja yksilöllisten asumisratkaisujen toteuttamiseksi. Marraskuussa 2012 annetun hallituksen toisen periaatepäätöksen mukaan kehitysvammaisten laitoshoidon lopetetaan vuoteen 2020 mennessä kokonaan.

Jokaisella on oikeus asuntoon. Suomen Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan tulee edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea niitä, jotka tarvitsevat apua asumisensa järjestämiseen.

Jo vuonna 1948 Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen lähtökohtana oli, että asunnon lisäksi ihmisellä tulee olla myös riittävä elintaso. Euroopan sosiaalinen peruskirja (1991) puolestaan korostaa kohtuuhintaista asumista, ja Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012) tunnusti muun muassa oikeuden sosiaalisesti tuettuun asuntoon varmistaen samalla jokaiselle ihmisarvoisen elämän.

ARA rahoittaa sosiaalista asumista, ja sen avulla on rakennettu vuodesta 2005 lähtien noin 45 000 asuntoa erityisryhmille. Erityisryhmiin

<b>Erityisryhmä</b>	<b>Asunnot</b>		<b>Avustus</b>		<b>keskim. avustus / asunto (€)</b>
Vanhukset	19 200	43 %	664,6	54 %	34 614
Opiskelijat	14 725	33 %	94,0	8 %	6 385
Kehitysvammaiset	4 512	10 %	254,5	21 %	56 400
Pitkäaikaisasunnottomat	2 193	5 %	83,8	7 %	38 206
Mielenterveyskuntoutujat	1 371	3 %	41,7	3 %	30 404
Muut erityisryhmät	3 000	7 %	89,8	7 %	29 926
<b>2005–2017 yht.</b>	<b>45 001</b>	<b>100 %</b>	<b>1 228,3</b>	<b>100 %</b>	<b>27 296</b>

kuuluvien ihmisten asumisratkaisuihin voidaan myöntää investointiavustusta 10–50 % riippuen asuntokohteen investointikustannuksista. Eniten asuntoja on rahoitettu ikääntyneille ja opiskelijoille, kuten oheisesta kaaviosta on nähtävissä.

ARA on myöntänyt investointiavustusta kaiken kaikkiaan reilu 1,2 miljardia euroa, ja ne kohdentuvat eniten ikääntyneiden asuntojen lisäksi kehitysvammaisten asuntoihin. Erityisesti kehitysvammaisten asunnoissa kustannuksia lisäävät usein erilaiset, tavallisuudesta poikkeavat tarpeelliset tila- ja varusteratkaisut. Keskimääräinen avustus (56 400 €) asuntoa kohden onkin korkein kehitysvammaisten asunnoissa.

Erityisryhmien asuminen on merkittävä osaluokka ARA-tuotannossa, ja heikoimmassa asemassa olevien, kuten muistisairaiden, mielenterveyskuntoutujien, pitkäaikaisasunnottomien ja kehitysvammaisten, asuntojen rahoittaminen onkin ollut avustusten painopisteenä 2010-luvulta lähtien. Seuraavassa tarkastelen kehitysvammaisten ihmisten asumisen kaarta vuosisadan alusta tähän päivään.

## Vaivaiset ja ruokit

Suomessa kehitysvammahuollon historia on melko lyhyt – vain runsaat 100 vuotta. Kuitenkin kehitysvammaisia ihmisiä on ollut aina: Heidät nähtiin 1800–1900-luvuilla vajaamielisinä, jotka sairastavat perinnöllistä tautia, ovat rikollisia ja köyhiä sekä muutenkin taakkana yhteiskunnalle. Kehitysvammaiset rinnastettiin mielisairaisiin, irtolaisiin ja huutolaisiin. Edellisistä poiketen he asuivat kuitenkin perheissä ja olivat kiinteästi osana yhteisöään tehden hanttihommia ruokansa eteen. Jos perheet tai muut läheiset eivät jaksaneet pitää heistä huolta, heidät sijoitettiin vaivaistaloihin, joita alettiin perustaa vuonna 1879 annetun Vaivaishoitoasetuksen jälkeen. Vuonna 1922 Köyhäinhoitolain myötä vaivaisten holhoamisesta siirryttiin köyhäinhoitoon, ja vaikka uusi laki muutti vaivaistalot kunnalliskodeiksi, niiden asukkaina jatkoivat kuitenkin niin kehitysvammaiset kuin muutkin vaivaistaloihin sijoitetut. (www.verneri.net; Niemelä, M & Brandt, K 2008, 23-24).

Vuosisadan vaihde oli vahvan henkisen murroksen aikaa. Suomi alkoi teollistua jälkijunas-

sa muuhun Eurooppaan nähden ja muuttoliike maaseudulta kaupunkeihin alkoi. Kaupunkien asuntokapasiteetti oli lujilla, mikä osaltaan johti työläiskaupunginosien ahtaisiin ja pieniin asuntoratkaisuihin. Jo vuonna 1924 on eduskunnassa keskusteltu kaupunkien ja maaseutuväestön integraatiosta. (Linden, J 2017)

Kehitysvammaisten asumiseen liittyi jo silloin paljon yhteiskunnallisia, poliittisia, kulttuurisia sekä sosiaalisia näkökulmia: kehitysvammaisten ei muun muassa uskottu 1900-luvun alkupuolella integroituvan teollistuvaan, länsimaiseen yhteiskuntaan. Ja ikään kuin ratkaisuna tähän Euroopassa alettiin rakentaa suuria kehitysvammaisten laitoksia. (www.verneri.net)

Suomeen ensimmäiset laitokset perustettiin vuonna 1907. Näitä olivat muun muassa Suomen Kirkon Sisälähetysseuran perustama Vaalijalan keskuslaitos, joka toimi aluksi Sortavalassa ja sen jälkeen Pieksämäellä arkkitehti Yrjö Lindgrenin suunnittelemissa ja Museoviraston suojelemassa hoitolaitosrakennuksissa. Espooseen perustettiin vuonna 1927 Diakonissalaitoksen ylläpitämä Rinnekoti. (Niemelä et al. 2008, 24) Molemmat laitokset ovat yhä tänäkin päivänä toiminnassa, ja siellä asuu muun muassa kehitysvammaisia ihmisiä.

## Keskuslaitosten aikakausi

Koko maan kattava kehitysvammaisten asumisen laitosverkosto sai alkunsa vuonna 1958 hyväksytystä vajaamielislaiosta, jota kutsuttiin laitoslaiaksi. Keskuslaitokset rakennettiin pääasiassa 1960- ja 1970-luvuilla, ja niiden ideologisen tausta-ajatuksena oli asukkaiden kuntouttava hoito. Kansainvälisesti katsottuna Suomessa laitokset rakennettiin myöhään ja arvostelua alkoikin kuulua liiasta laitoskeskeytyksestä jo siinä vaiheessa, kun vasta ensimmäisiä keskuslaitoksia alettiin 60-luvulla rakentaa.

*" Lähtökohtana asumismuotoa valittaessa tulisi olla asukkaan yksilöllinen tarve ja toive, ja asumisratkaisu tulisi suunnitella yhdessä asukkaan kanssa."*

Viimeiset keskuslaitokset rakennettiin vuonna 1979 Kajaaniin ja Helsinkiin, tosin jo pienempinä kuin aiemmin rakennetut.

Laitoksia pidettiin yleisesti hyväksytyinä asuinpaikkoina kehitysvammaisille aina 1980-luvulle saakka. Sitten Suomessakin laitosten kritisointi yltyi ja laitoshoidosta käytiin voimakasta keskustelua. Laitoshoitoa kritisoivat erityisesti alan järjestöt, sillä normalisaation ja integraation korostaminen oli vahvasti esillä. Tavoitteena oli normalisaatiolla muuttaa olosuhteet mahdollisimman tavallisiksi, jotta vammaiset henkilöt saataisiin integroitua yhteiskuntaan.

Näin ollen kehitysvammaiset alettiin siis nähdä yhteiskunnan jäseninä. Sotien jälkeen ihmisoikeuksien nousun myötä ajatus jokaiselle ihmiselle kuuluvasta ihmisarvosta ja ihmisarvoisesta elämästä alkoi saada jalansijaa. Kehitysvammalakiä valmisteleavassa komiteanmietinnössä II (1970) nostettiin esille ihmisoikeudet kaikille kuuluvina oikeuksina. Mietinnössä pohdittiin myös kehitysvammaisten asumisongelmia. Ratkaisuksi esitettiin asuntoloita, ja niitä alettiinkin rakentaa 1980-luvulla. Laitosmaisuuuden välttämiseksi asuntolat haluttiin pitää pienenä. Kehitysvammalain (1977) myötä kehitysvammanhuolto tuli Suomessa kunnalliseksi tehtäväksi ja sen myötä painopiste siirtyi laitoshuollosta avo- huoltoon. (www.verneri.net; Komiteanmietintö 1970, 27; Niemelä et al. 2008, 24).

## Kehitysvammaisen kuntalaisena

Kehitysvammaisuutta on määritelty eri tavoin riippuen ajankohdasta, ja määritelmät ovat saaneet sisältöjä sen mukaan, minkälaiseen tietämykseen ne ovat perustuneet. Kehitysvammahuollon laitospainainen historia johti siihen, että kehitysvammaiset ”unohdettiin”, kun kunnan yleisiä palveluja suunniteltiin kuntalaisille. Vuonna 1988 Sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän miettimään, miten kehitysvammaisten palvelut ja asuminen järjestetään. Kehitysvammaisen alettiin nähdä oman elämänsä subjektina, ja vahva lainsäädännöllinen tausta kehitysvammaisten kaikinpuolista elämää sääntelevänä tekijänä jäi vähemmälle.

Samainen työryhmä suunnitteli myös kehitysvammaisten asumista. Se miten asut vaikuttaa käsityksiisi itsestäsi, identiteetistäsi ja arvostasi ihmisenä. Työryhmä hahmotteli monenlaisia ja nykyisinkin käytössä olevia asumisen muotoja: yksin asuminen tukipalvelujen avulla, pieni- ja muotoiset asuntolat ja ryhmäkodit vaikeasti kehitysvammaisille. Ryhmäkotien tuli sijaita hyvillä paikoilla palvelujen äärellä normaalisuuden periaatetta noudattaen. Erityisryhmien asumiskeskittymiä piti välttää, eli ”sosiaalilummeja” ei saanut tehdä. Raportissa otettiin kantaa myös valtion rahoituksen kohdentamiseen kehitysvammaisten asumisen järjestämisessä: laitoksia ei tule peruskorjata valtion varoin eikä laitosaluille tule rakentaa uusia asuntoja. Valtion tuki piti suunnata ryhmäkotien rakentamiseen, ja näin laitosten rinnalle syntyikin ryhmäkodeista uusi asumisratkaisu. (STM; työryhmän muistio 1988: 1, 85-92)

## Laitoksista ryhmäkoteihin

Laitosasumisen lakkauttaminen on herättänyt monenlaisia tunteita eri toimijoissa, myös kehitysvammaisten läheisissä. Toiset ovat laitosten säilyttämisen kannalla, toiset taas eivät, ja joiltain osin keskustelu on ollut kiivasta jo vuosikymmenien ajan. Laitoshoidon on nähty ensisijaisesti turvallisena ja tarkoituksenmukaisena asumisena varsinkin vaativampaa tukea tarvitseville kehitysvammaisille siitäkin huolimatta, että se eristää kehitysvammaiset tavallisesta elämästä. Keskustelua on herättänyt myös se, minkälaiset asumisen muodot ovat sopivia. Sosiaali- ja terveysministeriö toi julkaisussaan vuodelta 2007 esille oman ehdotuksensa, että laitoksista pitäisi luopua kymmenen vuoden sisällä. Myös ympäristöministeriön vuonna 2009 valmistuneessa raportissa esitettiin, että vuonna 2015 laitoksissa tulisi asua enää 500 kehitysvammaista. ([www.verneri.net](http://www.verneri.net))

Laitoshoidossa olevien kehitysvammaisten määrä oli suurimmillaan 1980-luvun alussa. Heitä oli silloin laitoksissa vajaa 6 000 ja laitoksia korvaavissa asuntoloissa alle 900. Painopiste alkoi kuitenkin 1980-luvun loppupuolella siirtyä avohoitoon, ja asumisen eri vaihtoehtoja alkoi olla enemmän. Tuolloin laitoshoidon purku oli jo alkanut ja se nopeutui 1990-luvun taloudellisen laman myötä. Keskelle lamaa ajoittui myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos, jonka tavoitteena oli muun muassa palvelujen rakenteiden ja toimintatapojen tarkistus sekä kustannussäästöt. Kasvavat palvelutarpeet ja niukentuneet voimavarat olivat huonoyhtälö, ja kehitysvammaisten laitoshoidon vä-

hentäminen nähtiin yhdeksi keinoksi kustannusten säästöpainaisissa. (Niemelä et al. 2008, 25). Kehitysvammaisia siirrettiin laitoksista kuntien omiin yksiköihin, vanhainkoteihin ja terveystieteiden vuodeosastoille. Joidenkin mielestä tämä oli laitosasumisen hajauttamista ja kehitysvammaisten ihmisten integraatiota. (Puranen, T 2011, 86)

Laitosasumisen lakkauttamiseen oli vahva poliittinen tahtotila. Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa 2011–2014 todettiin, että ”kehitysvammaisten henkilöiden laitosasumisen purkamista jatketaan ja kiirehditään”. KEHAS-ohjelman alkaessa vuonna 2010 laitoksissa asui pitkäaikaisesti 2 000 aikuista kehitysvammaista ja noin 150 lasta.

KEHAS-ohjelman päättyessä vuoden 2015 lopussa kehitysvammalaitoksissa asui pitkäaikaisesti 962 henkilöä, joista alle 18-vuotiaita oli 131. Ohjelmassa ARAlle asetettu tavoite kehitysvammaisten asuntojen määrällisestä tarpeesta täyttyi, mutta ohjelman tavoite monipuolisista asumisratkaisuksista toteutui huonosti. KEHAS-ohjelman arvioinnin johtopäätöksissä todetaan muun muassa, että laitoshoidon purku toteutettiin pääasiassa rakentamalla 15-paikkaisia tai isompia ryhmäkoteja, ja että jatkossa tulisi entistä enemmän panostaa yksilöllisiin ja monipuolisiin asumisratkaisuihin sekä palvelujen saman tahtiseen kehittämiseen asumisen kanssa. (Karinen, R. et al. 2016, 51-53)

Erytyisesti KEHAS-ohjelman aikana syntyneitä ryhmäkotiratkaisuja on kritisoitu siitä, etteivät ne täytä tavallisen asunnon tunnuspiirteitä. Osa ryhmäkotien tilaratkaisuksista on myös laitospaikkaisia ja ne ylläpitävät laitospaikkaisia toimintatapoja. Ryhmäkotiasumisessa asukkaalla on pääsääntöisesti oma 25 m<sup>2</sup>:n huone sisältäen kylpyhuoneen, ja osuus kaikille asukkaille tarkoitetuista yhteisistä oleskelutiloista. Ryhmäasumisen rat-

kaisujakin tarvitaan. Asuminen ryhmäkodissa voi myös parhaimmillaan olla yhteisöllistä, ja joillekin asukkaille jossain elämän vaiheessa se saattaa olla paras asumisen muoto, mutta sen tulisi aina perustua asukkaan omaan valintaan. Lähtökohtana asumismuotoa valittaessa tulisi olla asukkaan yksilöllinen tarve ja toive, ja asumisratkaisu tulisi suunnitella yhdessä asukkaan kanssa.

*” Asumisen järjestäminen normaalissa ympäristössä tavallista asuntokantaa hyödyntäen on pitkällä aikavälillä myös kestävin ratkaisu.”*

## Oikeus omaan etuoveen

Kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus omaan kotiin, kuten muillakin ihmisillä, avun ja tuen tarpeen laajuudesta riippumatta. Asumisen järjestäminen normaalissa ympäristössä tavallista asuntokantaa hyödyntäen on pitkällä aikavälillä myös kestävin ratkaisu.

YK hyväksyi vuonna 2006 vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD). Tästä käytetään yleensä lyhennettyä muotoa YK:n vammaissopimus. Sopimuksen artiklan 19 mukaan kehitysvammaisella on oikeus elää itsenäisesti ja olla osallisena yhteisössä. Tämän yleissopimuksen sopimuspuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa vammaisen henkilön oi-



keutta valita asuinpaikkansa sekä sitä, missä ja kenen kanssa he asuvat. He eivät näin ollen ole velvoitettuja käyttämään tiettyä asuinjärjestelyä. Lisäksi sopimus edellyttää, että kehitysvammaisella on oikeus saada tarvitsemiaan palveluja asumisensa järjestämiseksi. (YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista; www.verneri.net)

Kehitysvammaisia ihmisiä on Suomessa noin 40 000. Heistä alle puolet käyttää kehitysvamma palveluja. Lapsuudenkodeissaan asuu noin 10 000 kehitysvammaista, joista arviolta puolet on aikuisia. Erilaisten asumispalvelujen piirissä on niin ikään 10 000 kehitysvammaista.

Kehitysvammahuollossa palvelurakenteen muutos laitoksista asumisyksiköihin on jatkunut koko 2000-luvun ajan (Nurmi-Koikkalainen, P 2017, 26). Suurin osa palveluiden piirissä olevista kehitysvammaisista henkilöistä asuu ryhmämuotoisesti siitäkkin huolimatta, että heidän toiveenaan on oma koti. Erityisryhmien asumisesta tehtyjen lukuisten tutkimusten, selvitysten ja kehittämishankkeiden mukaan erityisryhmiin kuuluvista asukkaista suurin osa haluaisi asua kuten muutkin. Oma asunto ja mahdollisimman itsenäinen elämä on myös useimpien kehitysvammaisten toiveena. (www.verneri.fi) Kehitysvammaisten Tukiliitto, joka perustettiin vuonna 1961, ajoi kehitysvammaisten itsenäistä asumista jo 1970-luvulla. Liitto rakensi ja ylläpiti vuoteen 1992 saakka ryhmäkoteja, mutta luopui niistä ja on sen jälkeen keskittynyt pelkästään kehitysvammaisten ja heidän läheistensä edunvalvontaan. (Puranen 2011, 87)

*" Oma asunto ja mahdollisimman itsenäinen elämä on myös useimpien kehitysvammaisten toiveena."*

## Yksilöllisempiä asumisratkaisuja

Kehitysvammaisten laitosasuminen on tällä hetkellä pinnalla muuallakin Euroopassa ei vain Suomessa. Laitosasumisen lopettaminen on yhteinen ja samalla haastava tavoite. Laitosasumisen purkaminen ei tarkoita vain tiettyjen asumisjärjestelyjen lopettamista, vaan siirtymistä pois ”laitosmaisesta kulttuurista”.

Valtioneuvoston periaatepäätös (8.11.2012) linjasi, että kehitysvammaisten laitosasumisen tilalle järjestettävä asuminen toteutetaan omassa asunnossa tai pienissä asuntoryhmissä ja asuntojen tulee vastata normaalin asunnon tunnuspiirteitä.

Kehitysvammaisten asumisohjelman seurantar ryhmän raportissa vuosille 2016-2020 todetaan muun muassa, että asumispalvelut ovat kehittyneet kaikkialla Suomessa, mutta kehitys ei ole ollut riittävää. Kaupungeissa tilanne asumisvaihtoehtoissa on parempi kuin maaseudulla. Monissa kunnissa itsenäistä ja tuettua asumista on tarjolla suhteellisen hyvin, mutta koko maan tasolla tarjontaa ei ole riittävästi. Raportin mukaan myös asumisvaihtoehtojen tarjontaan on kiinnitettävä huomiota, sillä kehitysvammaisten ihmisten vahvin tarjolla oleva asumismuoto on edelleen ryhmäkotiasuminen, vaikka muunkinlaisia asumisratkaisuja ryhmäkotien rinnalle on viime vuosina kehitetty. Hyvänä esimerkkinä ryhmämuotoisesta, mutta itsenäiseen asumiseen perustuvasta asumisesta on asuntoryhmä, joka muodostuu tavallisten asuntojen ryppästä. Samaten asuntoverkosto, jossa asunnot sijaitsevat muun asuntokannan joukossa. Yksittäiset asunnot ja asuntoryhmät liittyvät toisiinsa palvelujen ja sosiaalisten verkostojen kautta. (Hintsala et al. 2016, 8; Niemelä, M 2008, 79; www.verneri.fi) Molemmat esimerkit tukevat itsenäistä asumista ja lisäävät asumisen vaihtoehtoja.

## Kohti yhdenvertaisuutta ja valinnanvapautta

Suomen perustuslaki (1999) ja yhdenvertaisuuslaki (2014) turvaavat vammaisten ihmisten syrjimättömyyden. Niiden mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eriarvoiseen asemaan esimerkiksi ikään, seksuaalisuuteen, terveydentilaan tai vammaisuuteen perustuen. Yhdenvertaisuus koskee myös asumista.

YK:n vammaissopimuksen ratifiointia koskevassa Suomen hallituksen esityksessä (2014) ja ratifiointia käsitelleessä työryhmän raportissa (2013) linjataan, että erityistä tukea asumisesaan tarvitsevien asukasryhmien kohdalla tavoitteena on asuminen tavallisilla asuinalueilla. Näin ollen eri erityisryhmien ihmisten asuntoja ei tule eristää vain heille suunniteltuihin asutokomplekseihin yhdelle tontille tai samaan rakennuskokonaisuuteen, vaan hajasijoittaa esimerkiksi pieniin asuntoryhmiin tai yksittäisiin asuntoihin muiden kuntalaisten joukkoon. Lisäksi asuntojen ja välittömän asuinympäristön tulee olla esteetöntä ja laadukasta. Myös Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa lähdetään siitä, että vammaisten ihmisten tulee saada elää mahdollisimman

itsenäisesti ja tehdä itsenäisiä päätöksiä myös asumisestaan.

Suomessa toimiva Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta (VANE) on vammaissopimuksen mukainen valtiollinen koordinaatioelin, jonka tehtävänä on edistää sopimuksen kansallista täytäntöönpanoa. Neuvottelukuntaa koskevan asetuksen mukaan sen tulee laatia toimikaudelleen toimintaohjelma, jonka toteutukseen ja tavoitteisiin eri ministeriöt sitoutuvat. ([www.vane.fi](http://www.vane.fi)) Vammaissopimus asettaa sopimusvaltioille laajan sekä toimintaa että raportointia koskevan velvollisuuden.

Jotta Suomessa kehitysvammaisten laitoshoido päättyy vuoteen 2020 mennessä, edellyttää se kaikilta osapuolilta (valtio, kunnat, järjestöt, omaiset) yhteistä tahtotilaa ja sitoutumista. Kehitysvammaisten asuminen tavallisilla asuinalueilla mahdollisimman itsenäisessä asumisratkaisussa osana lähiyhteisöä ja naapurustoa edistää parhaiten heidän integroitumistaan yhteiskuntaan ja luo edellytyksiä täysivaltaiseen kansalaisuuteen. ■ ■

## LÄHTEET

Euroopan sosiaalinen peruskirja 1991. [http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteks-ti/1991/19910044/19910044\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteks-ti/1991/19910044/19910044_2)

Euroopan Unionin perusoikeuskirja 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Hintsala, S et al. 2016. *Asuminen arjen keskiössä. Asuntoverkoston yhteiskehittämisen opas*. Lahti 2015. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Hallituksen esitys eduskunnalle Itsemääräämisoikeuslain vahvistamiseksi 108/2014 <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140108>

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen vahvistamiseksi 284/2014. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140284>

Karinen, R et al. 2016. *Yksilölliseen ja monimuotoiseen asumiseen. Kehitysvammaisten asumisen ohjelman arviointi asumisratkaisujen osalta*. Ympäristöministeriön raportteja 18/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4607-7>

*Kehitysvammaisten asumisen ohjelman loppuraportti*. 27.6.2016. Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3801-4>

Kehitysvammakomitean mietintö II. Ehdotus kehitysvammalaiksi. Komiteanmietintö 1970: A 12.

*Kehitysvammainen kuntalaisena*. Työryhmän muistio 1988:34. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1988.

*Laitosasumisen purkaminen ja oikeus itsenäiseen asumiseen Suomessa*. Raporttiluonnos 2018.

Linden, J. 2017. Puheenvuoro ARA-päivillä 18.1.2017.

Niemelä, M & Brandt, K (toim.) 2007. *Kehitysvammaisten yksilöllinen asuminen. Pitkäaikaisesta laitosasumisesta kohti yksilöllisempiä asumisratkaisuja*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:73.

Nurmi-Koikkalainen, P et. al. 2017. *Tietoa ja tietotarpeita vammaisuudesta*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2017.

Puranen, T. 2011. *Vaikka se kestäisi sata vuotta*. Kehitysvammaisten Tukiliitto 50 vuotta. Ylöjärvi 2011.

Suomen perustuslaki 1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Valtioneuvoston periaatepäätös ohjelmasta kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseksi. Ympäristöministeriö 2010.

Valtioneuvoston periaatepäätös. *Kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palvelujen turvaamisesta*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:15. Sosiaaliministeriön ja terveysministeriö. Helsinki 2012.

[www.vane.fi](http://www.vane.fi)

[www.verneri.net](http://www.verneri.net)

Yhdenvertaisuuslaki 1325/20154. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325>



# *Osa III*

# *Asuntopolitiikan tulevaisuus*



# Asumisen tuen muutokset

## – rakentamiseen suunnattu tuki on vähentynyt, kulutukseen suunnattu tuki kasvanut

**A**sumisen tai rakentamisen tuet ovat asuntopolitiikan keskeisiä välineitä. Eri vuosikymmeninä tukipolitiikka on saanut erilaisia muotoja. Valtion aravalainoilla oli aiempina vuosikymmeninä suuri merkitys osana asuntorahoitus- ja tuki järjestelmää. Aravalainoituksesta luovuttiin vuonna 2007 ja nykyisin tuotannon tukena käytetään korkotukilainoja, takauksia ja avustuksia. Iso muutos on ollut tukieurojen kohdentaminen suoraan kotitalouksille. Aiemmin tarjonnan lisäämiseen vaikuttaminen rakentamisen tukien kautta oli vahvemmassa asemassa.

Asumisen tukiin liittyvät menot ovat kasvaneet viime vuosina vauhdilla ja ylittävät jo 2,5 miljardia euroa. Samalla on vauhdittunut keskustelu tukipolitiikasta ja siitä johtaako nykyinen tukipolitiikka yhteiskunnan kannalta parhaaseen tulokseen. Vai saataisiinko enemmän aikaa toisenlaisella painotuksella. Julkisen vallan

asumisen tukeen käyttämät rahamäärät tuskin voivat kasvaa tällä vauhdilla jatkossa.

Yhteiskuntapolitiikan ja myös asuntopolitiikan käytännön toimet ovat usein kompromisseja erilaisten vaihtoehtojen välillä. Tavoitteista ollaan monesti varsin yksimielisiä kuten siitä, että vain riittävän tarjonnan syntyminen on asuntomarkkinoilla avainasemassa. Lisäksi Suomessa laajasti hyväksytty tavoite on myös se, että myös pienituloisilla on oikeus hyvään asumiseen ja julkisen vallan tulee edesauttaa tämän tavoitteen toteutumista. Kun puhutaan miten näihin tavoitteisiin päästään, syntyy yleensä jo useampia näkemyksiä.

Erilaiset ratkaisumallit ja lähestymistavat liittyvät pitkälti siihen kuinka hyvin luotetaan markkinoiden tehokkaaseen toimintaan tai toisaalta miten suhtaudutaan sääntelyn hyödyllisyyteen tai julkisen vallan rooliin. Lisäksi erilaisilla politiikkavaihtoehdoilla on useita ulot-

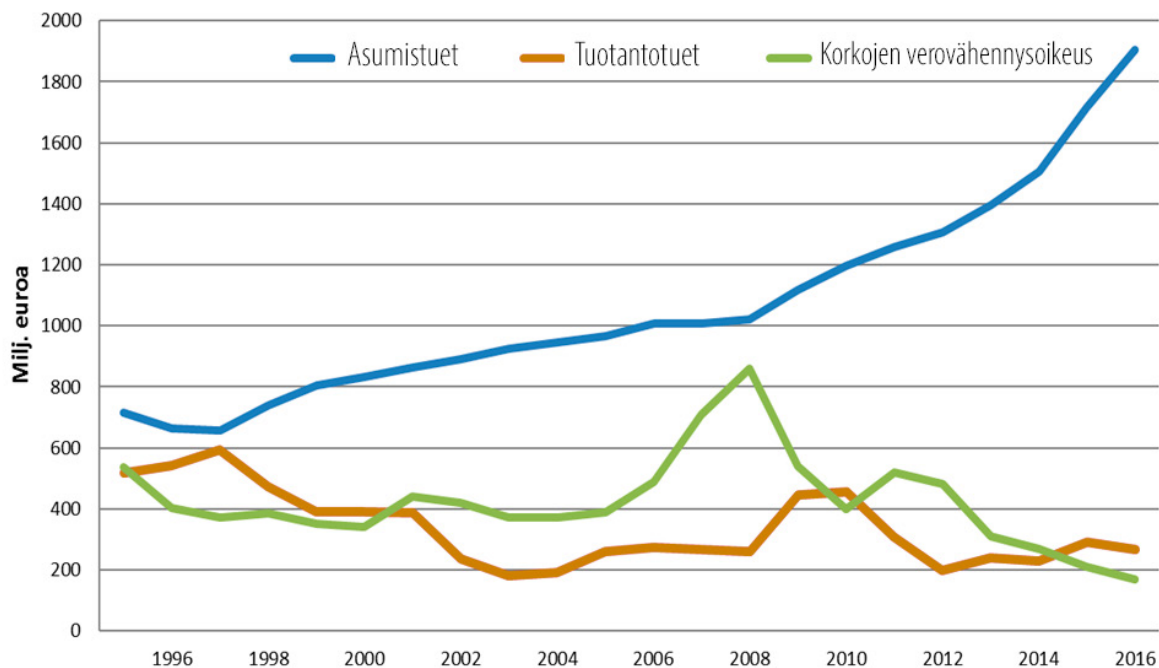
tuvuuksia ja niiden vaikutukset näkyvät monesti vasta pidemmän ajan kuluessa kuten asuinalueiden eriytymien. Näkemykset myös voivat erota siinä miten erilaiset toimenpiteet vaikuttavat.

Yksi asuntopoliittisen keskustelun kestoaihe on kysymys asumisen kysyntä- ja tarjontatukien tehokkuudesta ja painottamisesta. Pohtimista vaikeuttaa, että aina ei olla edes samaa mieltä mikä on tukea ja mikä ei. Mikä on tehokkain ja tarkoituksenmukaisin tapa tukea pieni- ja keskituloisten asumista korkean hinta- ja vuokratason nopeasti kasvavilla kaupunkiseudulla tai miten tuetaan erityistä tukea tarvitsevien asumista. Miten paljon säädeltyjä ARA-asuntoja tarvitaan?

*" Yksi asuntopoliittisen keskustelun kestoaihe on kysymys asumisen kysyntä- ja tarjontatukien tehokkuudesta ja painottamisesta."*

2000-luvulla asumisen tuesta aiempaa suurempi osa on kohdentunut suoraan kotitalouksille. Erityisesti kotitalouksille suunnatut asumistukimenot ovat kasvaneet (kuvio). Valtion suorat panostukset tuotannon tukeen ovat olleet aiempaa pienempiä ja kohdentuneet selvemmin erityisryhmien asumiseen. Suurimmassa osassa ARA-kohteita ei ole valtion suoraa rahoituskellista tukielementtiä alikoron tai korkotuen muodossa, vaan ainoa tukielementti on lainaan

**Asumisen tuen määrä 1995-2016**



sisältyvä takaus. Kunnan tukea ARA-hankkeisiin sisältyy kuitenkin monesti markkinahintaa alhaisemman tonttihinnan muodossa.

Säädetyt ARA-vuokra-asunnot ovat nykyisin selvästi vähemmän kuin muita vuokra-asunnot. Koko maassa osuus on keskimäärin 13 % asuntokannasta, alueellinen vaihtelu on tosin suurta ja pääkaupunkiseudulla noin joka viides asunto on ARA-vuokra-asunto. Painopiste on siis nykyisin voimakkaasti asuntojen kysynnän tukemisessa ja markkinaehtoisella asuntokannalla on aiempaa keskeisempi merkitys asuntotarjonnassa.

Molempiin tukimuotoihin liittyy hyviä ja huonoja puolia, eikä kumpikaan tukimuoto ole yksinään ratkaisu asuntotarjonnan riittävyyteen tai asumisen kohtuuhintaisuuteen. Keskustelu tukien kohdentumisesta ja tehokkuudesta liittyy osaltaan siihen ”valuuko” asumistuki ja sitä usein täydentävä asumismenoihin kohdennettu toimeentulotuki vuokriin ja tätä kautta tuen asumismenoja pienentävä vaikutus vähenee. Toisaalta ARA-tukien osalta keskustelussa on ollut asuntojen kohdentuminen osittain kotitalouksille, joiden tulot tai varallisuus mahdollistaisivat asumisen myös muussa asuntokannassa.

Kasvavilla kaupunkialueilla ja tilanteessa jossa tarjontaa ei ole riittävästi erilaiset asuntojen kysyntään suunnatut tuet kapitalisoituvat aina jossain määrin asuntojen hintoihin ja vuokriin. Pelkkä kysynnän tuki voi tulla hyvin kalliiksi, vaikka se kohdentuisikin tuotantotukea paremmin pienituloisille kotitalouksille.

Vaikka alueellinen eriytyminen tulojen mukaan on voimistunut Suomessa, niin toistaiseksi ei ole syntynyt laajassa mittakaavassa tilannetta,

*” Molempiin tukimuotoihin liittyy hyviä ja huonoja puolia, eikä kumpikaan tukimuoto ole yksinään ratkaisu asuntotarjonnan riittävyyteen tai asumisen kohtuuhintaisuuteen.”*

jossa heikompiosaisemmat väestöryhmät asuivat muuta väestöä selvästi puutteellisemmissä asuinoloissa omilla asuinalueillaan. Tähän osataan vaikuttaa kohtuuhintaisella ja laadukkaalla ARA-tuotannolla ja tästä vahvuudesta kannattaa pitää kiinni. Asuinalueiden eriyttämiseen vaikuttaminen pelkän kysynnän tuen kautta on vaikeaa. Alueiden hinta- ja vuokratasot eroavat toisistaan sijainnin ja muiden ominaisuuksien perusteella. Tämä rajoittaa pienituloisten kotitalouksien mahdollisuuksia valita asuinpaikkaansa. Pelkkä asumistukimalli johtaisi nykyistä voimakkaampaan tulojen perusteella tapahtuvaan alueelliseen eriyttämiseen.

Tukijärjestelmien vaikutuksia tai toimivuutta ei voi arvioida myöskään pelkästään tukipolitiikan näkökulmasta vaan siihen liittyy laajemmin myös kysymykset esimerkiksi vuokra-asumiseen liittyvästä sääntelystä tai verotuksesta. Suomessa markkinaehtoista vuokra-asumista säädelään vähemmän kuin monissa muissa maissa liittyen mm. vuokrankorotuksiin tai vuokrasuhteen pysyvyyteen. Myös tästä näkökulmasta on hyvä, että markkinaehtoisesta vuokra-asumisen rinnalla on riittävästi sosiaalista vuokra-asuntokantaa ja asumisoikeusasuntoja.



Asumisturvaan ja omaan asumiseen vaikuttamiseen liittyvät kysymykset ovat tärkeitä. On hyvä pohtia, tarvitaanko tarjonnan lisäämistä ja monipuolistamiseksi myös uudenlaisia asumismuotoja kuten osuuskunta-asumista. Osuuskuntatoiminnalla on pitkät perinteet Suomessa. Asumismuoto olisi omistusasumista lähellä oleva hallintamuoto, mutta siihen liittyisi asukkaan kannalta pienempi kynnys ja pääoman tarve kuin oman asunnon hankintaan. Asumisen tukipolitiikalla on aiemminkin edistetty uusien asumismuotojen markkinoille tuloja ja valtion tukeman osuuskunta-asumisen malli voisi tuoda tarjontaa erityisesti niille kotitalouksille, joille omistusasuminen on kallista tuloihin näh-

den, mutta sosiaaliseen vuokra-asumiseen ei ole pääsyä ja markkinaehtoinen vuokra-asuminen tuntuu epävarmalta vaihtoehdolta.

Valtio vaikuttaa tukijärjestelmillään asuntojen kysyntään ja tarjonnan edellytyksiin, mutta kunnat ovat monessa mielessä vielä tärkeämmässä asemassa asuntotarjonnan ja myös kohtuuhintaisen asumisen edistämisen kannalta. Kuntien maapolitiikan, kaavoituksen sekä tonttien luovutuksen ja sen ehtojen kautta vaikutetaan keskeisesti kuinka paljon ja millaisia asuntoja rakennetaan. Niillä toimenpiteillä vaikutetaan osaltaan myös asumisen tukimenoihin. ■ ■

# Asunto-osuuskunnat kohtuuhintaisen omistus- asumisen uutena mallina

## - mistä asunto-osuuskunnissa on kysymys?

**V**altion tukemien asutorahoitusmallien määrä on vähentynyt ja tarjonta oleellisesti kaventunut sitten 80-luvun. Vielä 1980-luvun lopulla Suomessa oli käytössä omistusravainat, joiden turvin tuotettiin kaikkiaan noin 445 000 omistusasuntoa pieni- ja keskituloisille kansalaisille. Maassa oli runsaasti rakennuttajaorganisaatioita, kuten Vatro-, Salpa- ja Sato-rakennuttajat sekä kuntasektorin omistamat kunnalliset YH-Rakennuttajat, joita oli ympäri maata. Nämä tuottivat kohtuuhintaisia omistusasuntoja, rivi- ja kerrostaloasuntoja eri puolille maata Asuntohallituksen ja sittemmin Valtion asuntorahaston hyväksymällä hintatasolla. Esimerkiksi Helsingin ATT tuotti vielä 1980-luvun lopussa aravavuokra-asuntoja ja aravaomistusasuntoja käytännössä täsmälleen samalla rakennuskustannus- ja myyntihinnalla.

Sittemmin lainoitus lopetettiin ja rakennuttajaorganisaatiot eri puolilla ajettiin alas. Edullisten omistusasuntojen tarjonta loppui.

Markkinoille jäivät grynderit kovan rahan asuntotuotannollaan sekä kuntien vuokra-asuntoyhtiöt ja muutamat yleishyödylliset rakennuttajayhtiöt.

Edullisten omistusasuntojen tuotannon loppuminen on heijastunut voimakkaasti asuntomarkkinoihin ja vaikuttanut asunto-oloihin. Asuminen on kallistunut, asunto-olot huonontuneet ja asuntojen keskikoko on pienentynyt. Valtion maksama kysyntätukimenot ovat vastaavasti kasvaneet hyvin paljon. Tämä kehitys yhdessä voimakkaan kaupungistumisen kanssa on johtanut nykyisiin ongelmiin.

**[Yhtenä ratkaisupyrkimyksenä kuvattuun tilanteeseen on ympäristöministeriölle viime keväänä jätetty selvitysraportti asukkaiden sosiaalisen asumisen osuuskuntamallista. Seuraavassa on esitetty tiivistelmä raportin sisällöstä ja mallin tavoitteista.](#)**

**Asuminen ja asuntojen hankinta** on kallista ja asumiseen käytettävät menot kasvavat jatkuvasti. Syitä asumisen kalleuteen on monia. Markkinoilla eri tahot ja tarjontaa tuottavat toimijat haavevat asunnoista ja asumisesta mahdollisimman korkeaa hintaa ja korkeista tuottoja. Kaupungistuminen jatkuu voimakkaana ja kaupungistumiseen liittyvä asuminen nostaa kustannuksia. Merkittävä määrä kohtuuhintaisen asumisen tuottajia ja rakennuttajia on poistunut alalta. Myös kohtuuhintaiseen asumiseen kytkeytyvät rahoitusvaihtoehdot ovat vähentyneet eikä esimerkiksi tuettua, kohtuuhintaista valtion tukea omistusasumislainoitusta enää ole.

Alhaisen korkotason vuoksi valtion tukemissa lainoissa ei ole enää asumiskuluja alentavia tukielementtejä ja asumisen kalleuteen vaikuttaa monet suomalaiset markkinaehtoiset perinteet, jotka poikkeavat esimerkiksi Itävallassa omak-sutuista pyrkimyksistä, jotka painottavat kohtuuhintaista, osuuskuntien tuottamaa asumista.

Myös julkisen vallan omat toimet nostavat asumisen hintaa ja säädellyn asuntotuotannon tukien kohdentamisen rajaaminen entistä suppeammalle joukolle merkitsee sitä, että yhä useampi asunnontarvitsija on markkinoiden varassa. Tämä yhdessä kaupungistumisen kanssa on johtanut markkinoilla, erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla kysynnän kasvuun, joka puolestaan kohottaa hintoja.

Kuntien oma toiminta nostaa myös asumisen hintaa. Niukat tontit myydään mahdollisimman korkeaan hintaan ja valtion tukemassa tuotannossa kuntien puoltava lausunto erilaisille hankkeille on edellytys hankkeiden käynnistymiselle. Kunnat voivat olla puoltamatta myös sellaisia sosiaalisen asumisen hankkeita, jotka on suunniteltu yksityisiltä hankituille tonteille. Siksi yleishyödylliset toimijat eivät voi hankkia tont-

teja ennalta ”varastoon”, mikä olisi tehokkaan kilpailutuksen edellytys.

Asumisen kalleuteen vaikuttaa se, että aiemmin aktiivisena ollut julkinen sektori on vettänyt tarjonnan edistämässä taka-alalle. Aiemmin on tuotettu julkisen sektorin toimesta paljon kohtuuhintaista asuntotuotantoa, paljon omistusravia, omistus- ja vuokra-asuntoja kaikille pieni- ja keskituloisille. Valtio on ollut aiemmin aktiivinen lakien toimeenpanija ja rahoittaja. Esimerkiksi sodan jälkeisen asuntopulan helpottamisessa, 70-luvun maaltamuuton kysyntä- ja tarjontaongelmien ratkaisuisissa, 90-luvun lamassa ja 2008 alkaneen finanssikriisin aikana valtio on ollut aktiivinen toimija.

**Aiemmin säädettiin lakeja** turvaamaan yhteiskunnan aktiivinen rooli asumisen järjestämisen edellytysten parantamisessa. Asumisesta on maininnat perustuslaissa, laissa asunto-olojen kehittämisessä ja kuntalaissa. Lait annettiin aikanaan, kun tavoitteena oli harjoittaa aktiivista asuntopolitiikkaa ja valtio ja kunnat olivat keskeisesti mukana toteuttamassa asuntopolitiikkaa, joka tähtäsi niin määrällisten kuin sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Nyt, voimakkaasta kaupungistumisesta huolimatta valtion rooli on jäänyt taka-alalle, tuotantotuki lähes loppunut ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrä on romahtanut takavuosien tasosta. Tilalle on tullut markkinaehtoista tarjontaa, jota tuetaan kysyntätukien avulla, jolloin yhteiskunnan menot ovat kasvaneet voimakkaasti. Kansantalouden kilpailukyky ja julkisen talouden velkaantumisen hillitseminen edellyttäisivät kuitenkin tehokasta ja vaikuttavaa asuntopolitiikkaa, jolla asumismenojen osuutta kaikista menoista voitaisiin laskea.

Myös kuntien aiemmin aktiivinen rooli on hiipunut muutamia kasvukeskuseutuja lukuun ottamatta, ja sielläkin kohtuuhintaisen vuokra-asumisen tuotantoon liittyvä lainoitusjärjestelmä on menettänyt kiinnostavuuttaan ja tuotantomäärät ovat vähäisiä. Lisäksi aikaisempi kuntien harjoittama omistusrava-asuntojen tuotanto päättyi runsaat 20 vuotta sitten.

Asuntomarkkinoiden tilanteeseen vaikuttaa myös valtion tukeman sosiaalisen lainajärjestelmän hiljalleen kärjistyneet ongelmat. Lainoitus on johtanut merkittävään ja nopeasti kasvaneisiin täytetäkausvastuisiin ja vastuut vaikuttavat valtion varainhankintaan ja luottoloukituksen arviointiin. Vanha takapainoinen lainajärjestelmä aiheuttaa korkeita asumisen kustannuksia vanhemmassa asuntokannassa, lisää riskejä ja nostaa kokonaisasumiskuluja pitkällä aikavälillä. Vanhan lainajärjestelmän pitkä laina-aika luo myös peruskorjaamisen ja siihen varautumisen ongelmia.

Lainajärjestelmän peruspiirre, omakustannusvuokra on muuttunut talokohtaisesta vuokrasta (aso-lainoissa käyttövastike) yhtiökohtaiseksi ja rakennushankkeiden hinnan hyväksynnän yhteys hyväksytyyn kohteen asumiskustannuksiin on kadonnut (lukuun ottamatta uutta lyhytaikaista korkotukilainaa). Omien varojen kerääminen vanhan lainajärjestelmän mukaisiin hankkeisiin on vaikeutunut ja omistajalle maksettavan tuoton säätelyn vaikutus asukkailta perittäviin vuokriin ei ole käytännössä tehokasta.

Lukuisten lainajärjestelmään liittyvien ongelmien vuoksi vuokra-asuntotoimijat ovat haluttomia ottamaan uusia tuettuja lainoja ja tuottaa

niihin liittyvin periaattein kohtuuhintaista asumista. Vanha lainajärjestelmä edellyttää myös paljon erilaista valvontaa, mutta valvonnalla ei välttämättä ole vaikutusta vuokriin. Olemassa olevien tasauskeinojen avulla esimerkiksi vuokrien valvonta on lopulta yhtiö- eikä kohdekohtaista. Lisäksi lainoihin liittyvän tuen ohjautuminen ja vaikutus on määräaikaista.

**Toisin kuin Suomessa,** asunto-osuuskunnat ovat merkittävässä asemassa kohtuuhintaisen asumisen järjestämisessä eri puolilla maailmaa.

Osuuskunnat antavat paljon erilaisia hyötyjä asukkaille. Jäsenet ovat omistajia ja he yhdessä päättävät asumiseen liittyvistä asioista. Jäsenyys perustuu osuuden ostoon, jolla saa ajallisesti rajoittamattoman oikeuden asuntoon sekä turvan odottamattomalta asumiskustannusten nousulta. Asunto-osuuskunnat ovat kansalaisten työkaluja ja ne toimivat yhteistyössä julkisen sektorin kanssa.

Julkinen puoli tarjoaa teknistä ja organisatorista apua ja toimii välittäjänä osuuskunnan, yhteiskunnan ja yksityisten etujen välillä.

Asunto-osuuskunta on omistusmuotoista asumista, joka perustuu yhteisöllisyydelle. Asuminen on yhdessä omistettua ja johdettua. Se voi olla myös liiketoimintaa, jota sen käyttäjät täysin kontrolloivat. Organisaatio on demokraattinen ja tuotot ja pääoma kuuluvat jäsenille. Asukkailta on päätösvalta ja vastuu omasta asumisestaan ja asukkaat saavat taloudellista hyötyä säästöjen muodossa. Asukkailla on tehokas kontrolli kiinteistöstä ja asuinolosuhteiden ja elämänlaadun parantamisesta. Asumisessa korostuvat

*"Asunto-osuuskunnat ovat kansalaisten työkaluja ja ne toimivat yhteistyössä julkisen sektorin kanssa."*

edullisuus ja taloudellinen säästö, sosiaalisuus ja yhteisöllisyyden tunne sekä tarkoituksenmukaisuus erilaisille asuinkunnille. Osuuskunta antaa asukkaille mahdollisuuden vaikuttaa asuntojen suunnitteluun.

Kun asumien kulut perustuvat menoihin, asukkailla on intressi säästöön ja tehokkuuteen. Asumisen kulut ovat alhaisemmat kuin vapaarahoitteisissa vuokra- tai omistusasunnoissa. Malli on itsessään asukkaita vastuullisuuteen kannustava. Malli antaa mahdollisuuden ratkaista helposti asuntoon ja yhteisiin tiloihin liittyviä ongelmia ja sosiaalisen pääoman hyödyntämiseen ja kehittämiseen. Mallin avulla on mahdollista luoda vaihtelevaa, eri tarpeisiin soveltuvaa asuntokantaa ja niissä hyvin toimivaa yhteisöllisyyttä ja sosiaalista koheesiota, jossa sosiaalinen aktiivisuus ja vuorovaikutus ovat mahdollisia.

Suomessa kehitettiin 80-luvun lopulla osuuskuntapohjalle laadittua mallia, mutta lopullisen muotonsa kehitystyö sai asumisoikeusasuntojärjestelmästä. Se poikkeaa kuitenkin oleellisesti aidosta asunto-osuuskuntamallista, sillä asumisoikeusjärjestelmässä asunnoilla on (aso-yhdistyksiä lukuun ottamatta) erillinen omistajataho, joka päättää kiinteistöjen taloudesta ja hoidosta. Lisäksi aso-malli perustuu asuntojen vuokrauksesta lainattuun yhtiökohtaiseen toimintamalliin, jossa kuluja ja tuloja tasataan koko kiinteistökannan kesken. Tällöin alkuperäiset tavoitteet omistusasumiselle ominaisesta kiinteistökohtaisesta kustannusten muodostumisesta ja taloudellisesta turvasta kustannusten nousua vastaan eivät ole toteutuneet ja tämä on aiheuttanut jatkuvaa kritiikkiä asukkaiden taholta.

*" Asunto-osuuskuntamalli itsessään kannustaa asukkaita vastuullisuuteen."*

**Asunto-osuuskuntatyypiselle** asumisen tarjonnalle olisi paljon tarpeita Suomessa. Asunto-osuuskunnat voisivat tuottaa kohtuuhintaista asumista pieni ja keskituloisille, nuorille lapsiperheille, ikäihmisille, jotka selviävät senioriasunnoissa autettuina yksin, mutta eivät pärjää enää nykyisessä kodissa.

Asunto-osuuskunnat tuottaisivat asuntoja sille asunnontarvitsijakunnalle, joka varallisuutensa tai tulojensa puolesta ei saa valtion tukemaa sosiaalista vuokra-asuntoa eikä kykene itse järjestämään omaa omistusasuntoa markkinoilta, tai jolle vapaarahoitteiset vuokra-asunnot tulevat kalliiksi ja jotka voisivat hintavan vuokra-asumisen sijaan olla potentiaalisia osuuskunta-asujia maksaen asumisestaan saman verran tai vähemmän kuin vuokralla asuen. Lisäksi tällä ryhmällä on niin paljon sosiaalista pääomaa, että sen turvin he voivat toimia omistusasumisen kaltaisessa asunnonhallinta- ja ylläpitoyhteisössä. Asunto-osuuskunta tuottaisi ARA-hintatasoon (hitas-hintatasoon) vertautuvia kohtuuhintaisia asuntoja, joihin olisi kuitenkin pienempi oman pääoman tarve ja alhaisempi kynnyksen kuin esimerkiksi hitas-asuntoihin.

Asunto-osuuskunnat edustaisivat valtion tuen näkökulmasta väljempää sosiaalista asumista kuin nyt käytössä olevat tiukasti kohde- ja tuloryhmille rajatut mallit. Asunto-osuuskuntamalli

olisi sosiaalinen siinä merkityksessä, että asukasvalinnassa olisi rajaavia kriteerejä, esimerkiksi nykyisen lyhyen korkotuen tuloraja (3 500 €/kk) ja vaatimus siitä, että henkilö ei omista asuntoa kunnassa, pois lukien kuitenkin ikäihmiset, joille osuuskunta-asuminen voisi olla ratkaisu kevyen hoivan asumisen järjestämiseen. Asunto-osuuskuntamalli olisi ulkomaisia ajatuksia lainaten enemmänkin *pucling housing* -tyyppistä asumista, joka olisi mahdollista kaikille rajattuun pieni- ja keskituloisten ryhmään kuuluville. Täten erilaisia tarpeita ja kysyntää voisi olla paljon.

Osuuskunnat voisivat olla kuntakohtaisia ja kunnat voisivat olla aktiivisia asunto-osuuskuntien perustajia ja tarjota mallin avulla kohtuuhintaista rakennuttamista asukkaille ilman kunnan omaa rahallista panostusta. Mallia voisi jossain määrin verrata kuntakohtaiseen ryhmärakennuttamiseen. Tonttitarjonnassa kuntien tulisi auttaa ja osoittaa kysyntää vastaava määrä tontteja tuotantoon. Tonttien hinnoittelussa voisi omaksua kohtuullisen markkinahintatason, jolloin tonttien luovutus olisi kuntatalouden kannalta hyvin perusteltavissa. Kunnat voisivat toimia maksua vastaan myös rakennuttajina, esimerkiksi Helsingin toimintatapaa noudattaen. Kuntakohtainen osuuskunta takaisi myös riittävän suuren yhteisön ja riittävän asiantuntemuksen.

Koska yleinen korkotaso on alhainen, asunto-osuuskuntamallin rahoitukseen ei ehdoteta korkotuen maksamista. Rahoituksen osalta ehdotetaan, että rahoituksen tulisi olla valtion talouden näkökulmasta säästeliäs ja täyteta-kausvastuita rajoittava. Uusien valtion tukemien rahoitusmallien tulisi olla kustannusvertailun vuoksi selkeästi läpinäkyviä ja ymmärrettäviä ja mallien edullisuuden tulisi selkeästi näkyä vertailussa ei-tuettuihin malleihin, jotta yhteiskun-

nan tuen vaikuttavuus ja kohdentuminen voidaan perustella ja varmistaa. Rahoitusmallien tulisi varmistaa, että asuminen on kohtuuhintaista myös laina-ajan loppupuolella. Lainaaika ei saa olla liian pitkä siten, että siitä aiheutuu lisää kustannuksia tai riskejä. Lainajärjestelmän tulee olla hallinnollisesti kevyt ja ymmärrettävä, realistinen, koko laina-ajan. Lisäksi lainajärjestelmän tulee olla läpinäkyvästi asukkaalle kohtuullinen ja rahoituspäätöksiä tehtäessä enin huomio tulee kiinnittää hankkeiden hyväksynnässä syntyvään kohdekohtaiseen asumisen kustannustasoon, jonka tulee olla kohtuullinen pysyvästi, eikä vain laina-ajan alkupuolella. Nämä keinot yhdessä pakottavat hakemaan ja löytämään rakentamiselle ”oikean hinnan”.

**Mallissa rahoitus olisi jaettu kahteen erillaiseen, eri pituiseen ja eri tavalla lyhenevään lainaan**, jotka yhdessä vähentäisivät eri tavoilla käyttäytyen riskiä ja kustannuksia korkojen nousulta. Lisäksi mallissa olisi asukkaiden omaa pääomaa. Näitä elementtejä ja niiden keskinäisiä määriä ja suhteita säätelämällä jokaiseen, erilaisissa rakentamisolosuhteissa ja suhdanteissa rakennettuun asuintaloon voisi joustavasti, kohtuullisia asumiskustannuksia tavoitellen hakea talokohtaista rahoituskokonaisuutta.

**Asunto-osuuskuntamallissa asukkaat ovat omistajia.** EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta tällöin on varmistettava se, että asukkaat omistajina eivät saa valtion tuesta suurempaa hyötyä kuin valtiontukisäännökset edellyttävät. Siksi **asukasvalinnan lisäksi vain asukkaiden saamaa hyötyä osuutensa myynnistä on rajoitettava.** Tämä puolestaan merkitsee, että kiinteistöihin sinänsä ei ole tarpeen tehdä kiinteistöjen hintaa rajaavia kiinnitysmerkintöjä, **jolloin kiinteistöillä olisi rahoituksen järjestämisen osalta täysi markkina- ja vakuusarvo.** Poismuuttavan asukkaan saaman hyödyn

rajoittaminen takaisi asunnosta maksettavan omarahoitusosuuden kohtuullisuuden pitkällä aikajänteellä.

**Asunto-osuuskuntien tarvitsemaan rahoitukseen tarvittaisiin valtion täytetakausta, mutta ei koko rahoituksen määrälle.** Mallissa ehdotetaan, että rahalaitokset antaisivat vähintään 30 % markkina-ehtoista lainaa ensisijaisin kiinnitysvakuuksin ilman valtion täytetakausta. Valtion täytetakaama laina olisi kiinnitysjärjestyksessä toissijainen ja sen määrä olisi enintään 60 %. Lisäksi kohteisiin tulisi vähintään 10 % asukkaiden omaa, kohteiden oman pääoman ehtoista rahoitusta. Tämä olisi osuuskuntaan liittyvän asukkaahan maksama osuuspääoma.

Mainituista lainoista tavallinen pankkilaina olisi laina-ajaltaan lyhyempi ja lyhenisi nopeammin kuin valtion täytetakaama laina. Koska asukkaat saisivat rajoitetun omien varojen koron ja tuoton asunnosta vasta myydessään osuutensa eteenpäin, ei asumisaikana olisi tarvetta maksaa omien varojen korkoa. Lisäksi kohteiden kustannukset olisivat talokohtaisia, jolloin asukkaiden maksettaviksi ei tulisi vuokra- ja asumisoikeustaloista tuttua kulujen tasaus-takaan. Tuleviin peruskorjaukseen ei kerättäisi lainkaan varoja – kuten ei tehdä uusissa asunto-osakeyhtiöissä – jolloin nämä säästyvät kustannuserät olisi mahdollista käyttää suhteellisen nopeaan pankin ensisijaislainan lyhentämiseen. **Peruskorjauksiin ryhdyttäisiin vasta enemmälti, kun pankin ensisijaislaina olisi jo maksettu pois. Asuntojen sisäpuolinen korjaus- ja kunnossapitovastuu olisi asunto-osakeyhtiöiden tapaan asukkaalla.** Normaalit vuosikorjaukset hoidettaisiin tavanomaiseen tapaan osana vuosittaisia hoitokuluja.

Hankkeiden hyväksyminen valtion osittaisen täytetakaoksen piiriin tapahtuisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimista. Käyttövastikkeet määräytyisivät kulujen mukaan eikä kuluja olisi mahdollista tasata asunto-osuuskunnan eri kohteiden kesken, koska kyse on omistamiseen liittyvästä asumisesta. Jokaisen täytetakaoksen piiriin hyväksyttävän kohteen tulisi olla asumiskustannuksiltaan kohtuullinen ilman tasauksen vaikutusta. Osuuskunnassa voi olla pieni talokohtainen vararahasto, jota kartutetaan kuukausittaisista käyttövastikkeista tiettyyn ylärajaan saakka. Vararahastolla olisi mahdollista kattaa yllättäviä menoja tai koko osuuskuntaa ja sen maksettavaksi tulevia yllättäviä menoja. Vararahastosta voisi myös kattaa talon tulevista korjauksista esimerkiksi uuden lainan omarahoitusosuutta.

**Asunto-osuuskunnan talokohtaisen hallinnon periaatteet ja käytännön menettelytavat ehdotetaan kopioitavaksi soveltuvin osin suoraan asunto-osakeyhtiölaista.** Tämä olisi järkevää ja helpointa, sillä asunto-osakeyhtiöiden toiminnasta maassamme on yli sadan vuoden kokemukset ja näitä kokemuksia ja laajalla omaksuttuja periaatteita olisi tarkoituksenmukaista noudattaa myös talokohtaisessa asunto-osuuskunnan hallintotoimessa.

**Valtion puolelta tulevaa valvontaa tarvittaisiin tässä mallissa hyvin vähän.** Ainoa asia olisi varmistaa poismuuttavien asukkaiden saamaan enimmäishintaan liittyvien säännösten noudattaminen. Lisäksi voisi olla tarpeen antaa yleistä ohjausta toimijoille lain tulkinnoista ja menettelytavoista eri tilanteissa. ARA voisi toimia asiaan liittyen kanteluviranomaisena, jolla olisi valta

oikaista osuuskunnassa mahdollisesti tehtyjä päätöksiä. Asukasvalintojen hyväksyntä olisi luontevasti kunnan tehtävä, varsinkin jos kunta olisi muutoinkin mukana toiminnassa.

Kun talon rakentamiseen otettu valtion tukema laina on aikanaan maksettu pois, osuuskunta ja talo toimivat sen jälkeen samoin rahoituksellisin edellytyksin kuin tavalliset asunto-osakeyhtiöt. Osuuskunta voi ottaa korjaus- tai muuta lainaa kohteeseen ja käyttää kyseistä lainantartvisijataloa vakuutena normaaliin tapaan. Ainoastaan **asukasvalintaa ja asukasomistajaa koskevat tuloutusrajoitukset jäävät pysyviksi**, jotta taataan asumisen kohtuuhintaisuus kussakin talossa myös myöhemmin.

Mahdollisten asuntojen arvonnousuun liittyvien spekulatioiden välttämiseksi ehdotetaan, että myytäessä koko talo tai osuuskunta ei voittoa olisi mahdollista jättää osuuskuntaan, vaan asukkaalle saaman säännellyn tuoton ja mahdollisten muiden osuuskunnan maksettavaksi kuuluvien kulujen jälkeen **ylijäävä voitto tilitettäisiin puoliksi sille kunnalle, jossa asunnot sijaitsevat ja puoliksi Valtion asuntorahastolle**. Asunto-osuuskuntamalli vaatisi oman lainsäädännön, joka tarkemmin ohjaisi ja määrittäisi mallissa kuvatut seikat ja toimivaltasuhteet sekä antaisi puitteet rahoitukselle. Lainsäädäntöä tarvittaisiin myös siksi, että jäsenten sijoitukset ja omaisuusarvot asunnoissa ovat merkittävästi suurempia kuin esimerkiksi tavallisissa kulutajaosuuskunnissa. Asumisessa on myös paljon muita erityispiirteitä.

**Hallinto-oikeusosuuskuntamallin lisäksi toisena vaihtoehtona ehdotetaan, että asunto-osuuskunnat toimisivat tavallisten asunto-osakeyhtiöiden perustajarakennuttajina.** Tämä voisi tapahtua esimerkiksi leasing-tyyppisillä rahoitusjärjestelyillä, joista käytännössä on jo kokemuksia. Viidentoista pohjanmaalaisen

kunnan omistama Lakea Oy on käynnistänyt Omaksi-mallin mukaisen perustajarakentaja-asuntotuotannon, jossa kuntien oma yhtiö toimii yleishyödyllisin periaattein ja tuottaa kohtuuhintaista asumista, jossa käytännössä vuokraamalla on mahdollisuus päästä omistus-asuntoon. Malli on palauttanut uusin keinoin aikaisemman kuntien aktiivisen roolin kohtuuhintaisen omistus-asuntotuotannon käynnistäjänä (ehkä poislukien Helsingin jossa Hitas-tuotantoa on ollut yli 20 vuotta) ja malli tarjoaa pieni- ja keskituloisille matalan kynnyksen omaan asunto-osakeyhtiömuotoiseen asuntoon.

Koska asunto-osuuskunnan luonne eroaa vuokra- ja asumisoikeusasumisesta, olisi tarpeen säätää erillinen valtion tukemia asunto-osuuskuntia koskeva laki. Tähän uuteen lakiin tulisi myös rahoitusta koskevat säännökset. Laki säätelisi myös asunto-osuuskunnan perustamista, hallinnointia ja valtion tukeen liittyviä rajoituksia, pääasiassa asukasvalintaa ja osuuskunnan lopettamista tai talojen myyntiä.

Vanhaa valtion tukemaa vuokra- ja asumisoikeusasuntokantaa tulisi voida myydä jäljempänä ilmenevin perusteiden ja edellytyksin asunto-osuuskunnille ja myynnin yhteydessä vanhat valtion myöntämät tai täytetäkaamat lainat tulisi korvata uusilla osuuskuntarahoituksen muodoilla. Koska kuntasektori omistaa pääosan erityisesti väestöltään kasvavien alueiden ulkopuolella sijaitsevista valtion tukemista vuokra-asunnoista, osuuskunnat olisivat hyvä väline myös kunnille kehittää, uudistaa ja monipuolistaa asuntokantaa ja sen omistus- ja hallintokäytäntöjä. Samalla osuuskunnat tarjoavat mahdollisuuden vanhojen takapainoisten lainojen uusimiseen ja asumiskustannusten alentamiseen, jolloin myös alueille voisi syntyä aikaisempaa kohtuuhintaisempaa asumista taloudellisesti terveistä lähtökohdista.



## Vähäiset rahoitusvaihtoehdot käyvät yhteiskunnalle kalliiksi

Asumisen hintataso ja asumiseen kuuluva osa käytettävissä olevista tuloista vain kasvaa. Tämä vähentää kulutusta ja heikentää kilpailukykyä. Kohtuuhintainen tavallinen vuokra-asunto-tuotanto rajoittuu nyt pääasiassa kuntien sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon sekä asumisoikeusyhteisöjen tuotantoon. Pääosa kaikesta muusta tarjonnasta tähtää tuottojen maksimointiin ja mahdollisimman korkeisiin asumisen hintoihin. Perinteiset aatteelliset kohtuuhintaisuutta painottaneet toiminnot ovat hiipuneet, ne on myyty pois kannattomina rönsyinä, osittain ulkomaiseen omistukseen ja Suomessa vielä olevaa omistusta on kaavailtu siirrettävän pörssiin – juurikin tuottojen toivossa.

Suurin osa asumisen tuista on nykyään kysyntätukea, jonka tarve kasvaa edelleen. Silmiinpistävää on ollut havaita, että nykyistä kysyntätukimallia kannattavat julkisuudessa muun muassa toimijat, jotka eivät tavoittele tuotannossaan kohtuuhintaista tarjontaa vaan ensi sijassa maksimaalista tuottoa. Puhe markkinoita edullisemmasta tuotannosta leimataan huonoksi, markkinoita häiritseviksi.

Suomi kaupungistuu voimakkaasti ja kysyntä polarisoituu, kasvuseuduilla kysyntä on tarjontaa suurempaa. Hinnat nousevat alhaisen korotason siivittäminä. Asuntokysymys kärjistyy, asunto-olot heikkenevät ja tuotot kasvavat, jopa

niin paljon, että tilanne houkuttaa ulkomaisia sijoittajia hakemaan tuottoja Suomesta. Julkiset asumistukimenot kasvavat ja nyt pottia tulevat jakamaan myös ulkomaiset sijoittajat.

2,5 miljardia asumisen kysyntätukeen on valtava vuotuinen määrä. On aiheellista kysyä, millaiset asuntopoliittiset tukimallit olisivat yhteiskunnan kokonaisedun mukaisia ja palvelisivat tehokkaimmin ja edullisimmin asukasta ja yhteiskuntaa?

Kohtuuhintaisuutta edistävä osuuskuntamalli aitona omistusmallina ilman valtion suoraa rahallista panostusta tai tukea voisi olla yksi varteen otettava malli ja vaihtoehto, jolla asumista voitaisiin jatkossa kehittää niin asumisen sisällön kuin kohtuuhintaisuudenkin näkökulmasta.



## SUOMEN ASUNTOLIITTO RY

Suomen Asuntoliitto ry on perustettu vuonna 1964. Yhdistyksen tarkoituksena on edistää asunnontarvitsijoiden ja asunnonkäyttäjien etujen mukaista asuntopoliitikkaa.

[www.suomenasuntoliitto.fi](http://www.suomenasuntoliitto.fi)

---

ISSN 2343-3957

Helsinki 2018