

Asukasvalinta sosiaalisen asuntotuotannon muuttuvassa ympäristössä

Helene Vanninen
Pro gradu -tutkielma
Sosiaalipoliitikka
Yhteiskuntatieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto
Helmikuu 2017

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta,

Yhteiskuntatieteiden laitos

Sosiaalipolitiikka

TIIVISTELMÄ

VANNINEN HELENE: Asukasvalinta sosiaalisen asuntotuotannon muuttuvassa ympäristössä.

Pro gradu -tutkielma, 83 sivua, 1 liite (1 sivu)

Ohjaajat: Yliopistonlehtori Veli-Matti Poutanen

Helmikuu 2017

Avainsanat (YSA): ASUNTOPOLITIikka, SOSIAALINEN ASUNTOTUOTANTO, KUNNALLISET VUOKRA-ASUNNOT, ASUKASVALINTA

Tämän tutkimuksen tavoitteena on määrittää kirjallisuuskatsauksen keinoin ja asiantuntijoilta pyydytin tiedonannon markkinaehtoisesta sosiaalisen asuntotuotannon nykytilaa ja havaittuja muutosprosesseja sekä sitä, kuinka havaitut muutokset vaikuttavat asuntojen allokointiin. Pyrkimyksenä on tuottaa tietoa toiminnan kehittämistä ja politiikan arviointia varten sekä toimia pohjana myöhemmälle tutkimukselle.

Tutkimuskysymys muotoutui kaksiosaiseksi: 1) millaista on markkinaehtoinen sosiaalinen asuntotuotanto ja 2) Millaisia asukasvalintaan liittyviä haasteita liittyy toimialaan ja siinä tapahtuviin muutoksiin?

Sosiaalisen asuntotuotannon kentällä on Euroopan laajuisesti tapahtunut siirtymä kohti residuaalista politiikkaa. Lisäksi uusliberalististen aatteiden vaikutuksesta managerialistiset toimintamallit ovat yhä yleisempiä ja toiminnan taloudellisuus on nostettu keskeiseksi tekijäksi sosiaalisten tavoitteiden rinnalle.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen laatimia asukasvalintaperiaatteita pohdittiin suhteessa havaittuihin muutosprosesseihin ja ilmiöihin. Keskeisimpinä asukasvalintatyötä määrittävinä ilmiöinä tunnistettiin taloudellisten tavoitteiden lisäksi muutokset ihmisten elintavoissa esimerkiksi yksinasumisen kasvuna sekä maahanmuuton lisääntymisenä. Toisaalta ihmisten toiveet ja tarpeet sekä asuinalueiden ja vuokranantajan imago vaikuttavat asuntojen vuokraustoimintaan. Käyttöön otetut tulorajat vaikuttavat pääkaupunkiseudulla asuntojen allokointiin ja ohjaavat asuntoja selkeämmin sosioekonomisen asteikon alapäähän.

Asukasvalintaohjeistus ei täysin palvele nykyistä toimintaympäristöä, jossa sosiaalista asuntotuotantoa tuotetaan markkinaehtoisesti osana vapaita asuntomarkkinoita. Pystyäkseen vastaamaan tehokkaammin sosiaaliselle asuntotuotannolle asetettuihin yleisiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin tulisi ohjeistusta tai toimintaympäristöä kehittää avoimemmiksi tai lievittää asumis- ja maksukyvyiltään heikentyneiden henkilöiden asuttamisesta yhtiöille mahdollisesti aiheutuvaa taloudellista riskiä, jotta alhaista vuokratasoa ja siten toiminnan perustehtävää ylläpidettyä.

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND, Faculty of Social Sciences and Business Studies

School of Social Sciences

Social Policy

ABSTRACT

VANNINEN HELENE : Allocation in the changing field of social housing.

Master's thesis, 83 pages, 1 appendix (1 page)

Supervisor: University lecturer Veli-Matti Poutanen

February 2017

Keywords: HOUSING POLICY, SOCIAL HOUSING, MUNICIPAL HOUSING COMPANY, SOCIAL HOUSING ALLOCATION

The aim of this study is to define, by means of literature review and expert's statements, the present state of market driven social housing and the occurring changes within the field as well as how the changes affect the allocation of social housing. The purpose is to produce information for development and political evaluation and to serve as a foundation for further research.

The research question is two-fold: 1) what market driven social housing is, and 2) how the current changes in the field affect the allocation of social housing?

It can be stated that in the field of social housing there has been a transition to residual politics Europe wide. Furthermore neo-liberal ideologies have increased managerial procedures, and economic objectives have been elevated alongside with the social objectives.

The allocation instructions of the Housing Finance and Development Centre of Finland were viewed against the general developments and phenomena within the social housing field. Central phenomena defining the allocation of social housing are, in addition to financial goals, the changes in life styles that occur for example as growing amount of one-person households and increased immigration. On the other hand individual aspirations and needs as well as neighbourhoods' and housing company's image affect the rental business. Newly implemented income limits impact the allocation of social housing in the Helsinki metropolitan area directing dwellings distinctively to lower socioeconomic households.

It can be argued that the present allocation instructions do not fully serve the operational environment of market driven social housing. To be able to answer more effectively to the general societal goals of social housing, the allocation regulations and the operational environment should be developed more open or alleviate the financial risks of housing population that have weakened financial or coping skills thus being able to maintain lower rent levels and uphold its fundamental purpose.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	5
1.1 Tausta ja tutkimuksen lähtökohdat	5
1.2 Tutkimuskysymykset	7
1.3 Kirjallisuuskatsaus metodina	12
1.4 Aineistona asiantuntijalausunnot	16
2 MARKKINAEHTOINEN SOSIAALINEN ASUNTOTUOTANTO	19
2.1 Valtiointervention perusteet asuntomarkkinoilla	19
2.2 Kilpailu sosiaalisen asuntotuotannon kontekstissa	25
2.3 Asuntomarkkinoiden säätelyn vaihtoehdot	26
2.4 Sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus	35
2.5 Sosiaalisen asuntotuotannon kentän muutokset	39
3 ALLOKOINNIN HAASTEITA	49
3.1 Asukasvalinnan ympäristö	49
3.2 ARAn asukasvalintaperiaatteet	53
3.3 Organisaation ulkoiset muutokset asukasvalinnan haasteena	58
3.4 Organisaatiomuutokset ja toimialan sisäiset ilmiöt allokoinnin haasteena	63
4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	71
4.1 Yhteenveto	71
4.2 Tutkimuksen onnistumiset ja rajoitteet	72
4.3 Jatkotutkimuksen vaihtoehdot ja mahdollisuudet	73
LÄHTEET	77
LIITE	84

TAULUKOT

TAULUKKO 1. Keskeisimmät lähteet luvuittain.....	14
TAULUKKO 2. Asuntopolitiikan paradigmat ja kytkös sosiaaliseen asuntotuotantoon.....	20
TAULUKKO 3. Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteina ja asuntopolitiikan kehyksessä.....	22
TAULUKKO 4. Sosiaalisen asuntotuotannon järjestämistapoja.....	29
TAULUKKO 5. Kaksi sosiaalisen asuntotuotannon mallia Iso-Britanniassa ja vapaat vuokra-asuntomarkkinat.....	31
TAULUKKO 6. Suomalaisen sosiaalisen asuntotuotannon tyypittelyä.....	34
TAULUKKO 7. Vuokranmäärityksen neljä vaihtoehtoa ja niiden kytkös asukasvalintaan.....	36
TAULUKKO 8. ARAn asukasvalintaperiaatteet.....	54

KUVIOT

KUVIO 1. Kirjallisuuskatsauksen tyypit.....	13
KUVIO 2. Vaparahoitteisen ja ARA-asuntokannan keskivuokrat kaupungeittain....	38
KUVIO 3. Asukasvalintaan vaikuttavat ulkoiset ja sisäiset tekijät.....	52
KUVIO 4. Kuvio 4. Taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden nelikenttä.....	69

1 JOHDANTO

1.1 Tausta ja tutkimuksen lähtökohdat

Valtion sosiaali- ja terveystalouden uudelleenjärjestely tulee voimaan vuoden 2019 tammikuusta. Tässä sote-uudistuksessa kuntien tehtävät jaetaan uudelleen ja osa tehtävistä siirtyy 16:sta perustettavan maakunnan vastuulle. Sote-uudistuksessa kaavoitukseen ja asumiseen liittyvät kysymykset jäävät yhä kuntien vastuulle. Sote-uudistuksen lisäksi asuntopoliittisia linjauksia on tehty valtion asunnottomuuden vastaisessa strategiassa, jossa keskeinen pääpaino on ennaltaehkäisyssä sekä kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämisessä. Strategian tavoitteena on vuoteen 2019 mennessä osoittaa asunnottomille vähintään 2500 asuntoa tai asuntopaikkaa esimerkiksi uusin ARA-asunnoin mutta myös välivuokrauksen keinoin yksityisiltä markkinoilta. Lisäksi pyrkimyksenä on tehostaa nykyisen valtion tukeman asuntokannan hyödyntämistä asunnottomien ja asunnottomuusuhan alla olevien tilanteen helpottamiseksi. (Asunnottomuuden... 2016, 5.)

Suomessa asuntopoliittikkaa onkin pitkään toteutettu valtion tukemana mutta pääosin kuntien tuottamana toimintana. Aiemmin kunnat itse olivat keskeisimpiä toimijoita asumisen järjestämisessä heikoimmassa asemassa oleville. Sitten merkitykselliseksi toimijoiksi ovat muotoutuneet kuntien omistamat vuokrataloyhtiöt, muut yleishyödylliset yhtiöt¹ ja enenevässä määrin myös kolmannen sektorin toimijat. Näistä voidaan käyttää yhteisnimitystä sosiaalinen asuntotuotanto, jota ohjataan Ympäristö-

¹ Merkittävä muutos yleishyödyllisten asuntotuottajien kentässä on loppuvuodesta 2015 tapahtunut VVO:n sosiaalisen asuntokannan myynti Y-säätiölle, josta kaupan yhteydessä muotoutui maan 4. suurin vuokranantaja ja suurin yleishyödyllinen asuntotoimija. VVO-yhtymä jatkaa asunnonvuokraustoimintaa puhtaasti markkinaperustein.

ministeriön alaisesta aiemmin Aravana tunnetusta Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta ARAsta käsin.

Asuntopoliittinen ohjaus on Suomessa tyypillisesti normiohjauksen lisäksi investio-ohjausta ja informaatio-ohjausta. Asuntopoliitiikan suurin haaste liittyy kyseessä olevan hyödykkeen perusluonteeseen: asunto on kallis investointi eikä se ole siirrettävissä paikkakunnalta toiselle tarpeen mukaan. Asuntojen tuottaminen on hidasta, joten kysyntä ja tarjonta eivät aina kohtaa eikä tulevien tarpeiden, muutosten ja trendien ennakointi ole yksiselitteistä. Ilmiötä on kuvattu termillä hitausmomentti (Juntto 1990). Asunto on sekä perustarve että markkinahyödyke, johon liittyy mielikuvia ja statusarvoa. Tästä syystä asuntopoliitiikan määrätietoinen toteuttaminen on erittäin hankalaa.

Sosiaalista asuntotuotantoa on Suomessa tutkittu yliopistoissa verrattain vähän. Valtaosa Suomessa tuotetusta asuntopoliittisesta tutkimuksesta julkaistaan asumisen rahoitus ja kehittämiskeskuksen julkaisusarjoissa. Sosiaalisen asuntotuotannon (*engl. Social housing, housing projects, social landlords*) tutkimus on kuitenkin yleistä Iso-Britanniassa, jossa sosiaalisella asuntotuotannolla on Suomea pidemmät perinteet. Sosiaalisen asuntotuotannon merkitys on siitä huolimatta myös Suomessa keskeinen pienituloisten asumisen järjestämisessä ja esimerkiksi väestön ikääntymisen ja lisääntyvän talouden epävakauden vuoksi yhä tärkeämmässä asemassa.

Pro Gradu –tutkimusta sosiaalisesta asuntotuotannosta on tehty muutamia. Petra Salonen (2008) tarkasteli kunnallistalouden opinnäytetyössään kuntien omistamien korkotuetujen asuntojen kysynnän muutoksia tapauksenaan Äänekosken kaupungin vuokratilat. Taustaolettamuksena oli, että kunnan mahdolliset muuttotappiot eivät yksin selitä asuntojen tyhjyyksiä. Tutkimuksessa havaittiinkin, että markkinatilanteen muutokset, alueen yleinen vuokrataso sekä kiinteistöjen laatu vaikutti keskeisesti kuntien asuntojen tyhjyyksiin.

Koppinen (2007) puolestaan tutki kauppatieteen Pro gradu -tutkielmassaan omistajapolitiikkaa kunnallisten vuokratalo-yhtiöiden kehityksessä ja havaitsi, ettei omistajaohjaus

monessakaan kunnassa ollut tavoitteellista tai pitkälle täsmennettyä. Tutkimuksessa korostui vahvemman omistajaohjauksen tarve. Erityisen tärkeänä tutkitut kunnat pitivät toiminnan taloudellista ohjaamista. Omistajaohjauksen tavoissa, määritelmässä ja raportoinnissa oli huomattavaa vaihtelua kunnittain.

Yleisesti asuntopolitiikkaan liittyvää tutkimusta tehdään opinnäytetöinä enemmänkin. Esimerkiksi Lindkvist (2011) on yleisen valtio-opin Pro gradu -työssään tarkastellut asuntopolitiikkaa asuntotuotannon näkökulmasta erityisesti kasvukeskusten jatkuvan asuntopulan kehityksessä ajanjaksolla 1990-2010. Tutkimalla poliittisia ohjelmia ja valtionpäiväkirjoja, Lindkvist havainnoi, että poliittiset päätökset tukevat voimakkaasti kasvukeskusten asuntotuotannon lisäämistä mutta tunnistaa käytännön toteutuksessa olevan huomattavaa vaihtelua. Hän kuitenkin näkee, että suunta on ollut kohti pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista asuntopolitiikan suunnittelua.

Maantieteen ja kaupunkitutkimuksen kentällä tarkastellaan asuntopolitiikkaa esimerkiksi maahanmuuttajaväestön alueellisen keskittymisen näkökulmasta (esim. Vilkama 2006). Sosiaalityön opinnäytetutkimuksissa taas aiheena on usein asunnottomuus. Näkökulma on monesti narratiivinen ja tieteenalalle tyypillisesti käsittelee aihetta esimerkiksi asunnottomien itsensä näkökulmasta (esim. Niittynen 2012) mutta toisaalta myös sosiaalityön asiakirja-aineistojen pohjalta (esim. Pakarinen 2011).

Käsillä olevan tutkielman näkökulma on erilainen pyrkien vahvistamaan sosiaalisen asuntotuotannon käsitteen ulottuvuuksia erityisesti asuntojen allokoinnin näkökulmasta. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan tutkimuskysymysten muotoutumista, valittua tutkimusmetodia sekä määritellään tutkimuksessa käytettävät keskeisimmät käsitteet.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää olemassa oleviin kirjoitettuihin lähdemateriaaleihin ja alan asiantuntijoilta pyydettyihin tiedonantoihin nojaten, sosiaalisen asun-

totuotannon asemaa asuntopolitiikan kentässä ja erityisesti suhteessa siinä havaittuihin muutoksiin sekä pohtia millaisia haasteita muutokset mahdollisesti tuovat asuntojen allokointiin. Tavoitteena on kartoittaa sosiaalisen asuntotuotannon nykytilaa tutkimuksen avulla sosiaalisen asuntotuotannon laajemman kontekstin kehityksessä.

Tutkimusongelma on muotoutunut henkilökohtaisen intressin sekä työssä tehtyjen havaintojen kautta koskemaan sosiaalisen asuntotuotannon nykytilaa ja siihen johtanutta muutosprosessia. Itse asukasvalintatyötä tehneenä ja alaa läheltä seuranneena huomasin, että esimerkiksi kunnallinen vuokratyöyhtiö joutuu toiminnassaan tasapainoilemaan eri tavoitteiden välillä. Valtion tukeman rahoituksen myötä sosiaaliset periaatteet ovat toiminnassa keskeisiä mutta yhtäältä toimintaa ohjataan markkinatalouden periaattein ja toimintatavoin.

Yhtiöiden toiminnalle saatetaan myös antaa tavoitteita omistajaohjauksen kautta eli usein kunnan toimesta. Tämä taas on usein kytköksissä puoluepolitiikkaan. Näiden eri tavoitteiden ja reunaehtojen sisällä tehdään asukasvalintapäätöksiä perustuen lakiin ja asukasvalintaohjeistukseen (sosiaalinen ulottuvuus) pyrkien samalla ylläpitämään taloudellisesti kannattavaa asuntojen vuokraustoimintaa sekä mahdollisesti kamppailemaan imagokysymysten kanssa. Juuri tämä problematiikka herätti kiinnostukseni.

Tutkimuskysymys muotoutui lopulta kaksiosaiseksi:

1) Millaista on markkinaehtoinen sosiaalinen asuntotuotanto?

Ja

2) Millaisia asukasvalintaan liittyviä haasteita liittyy toimialaan ja siinä tapahtuviin muutoksiin?

Markkinaehtoisella sosiaalisella asuntotuotannolla viitataan sosiaalisen asuntotuotannon nykytilaan, jossa asuntoja tuotetaan osana yleisiä asuntomarkkinoita noudattaen tietyiltä osin avoimille markkinoille tyypillisiä toimintamalleja, kuten osakeyhtiömuotoisuut-

ta. Pysin ensimmäiseen kysymykseen vastaamalla kartoittamaan sitä, millaisia lähtökohtia markkinaehtoisella sosiaalisella asuntotuotannolla on ja millaisia toteuttamisvaihtoehtoja on olemassa. Pyrkimyksenä on asemoida markkinaehtoisen sosiaalisen asuntotuotannon todellisuutta ja tutkimuksellista asemaa luoden koherentin kuvan siitä, miksi ja miten sosiaalinen asuntotuotanto järjestetään tuoden esille erilaisia näkökulmia ja vaihtoehtoja asuntopoliittiseen valtioon interventioon. Tavoitteena on myös asemoida suomalainen toimintamalli kansainväliseen kehykseen. Tätä käsitellään luvussa kaksi.

Toinen tutkimuskysymys liittyy asuntojen allokointiin. Se, kuinka asukkaaksi pääsee on merkittävin yksityisiä ja sosiaalisia asuntomarkkinoita erottava tekijä. (ks. esim. Oaxley ym. 2010; Fitzpatrick & Stephens 2007, 23). Tutkimuksessa pyritään havainnoimaan allokointiin liittyviä erityiskysymyksiä ja tuomaan esille sen eri ulottuvuuksia suhteessa markkinaehtoisen sosiaalisen asuntotuotannon reunaehtoihin. Esimerkiksi kuinka asuntojen allokointi ja markkinaehtoinen sosiaalinen asuntotuotanto kohtaavat, onko tavoitteenasettelussa kenties ristiriitaisuuksia?

Konkreettisenä mallina asuntojen allokointiin käytetään tässä tutkimuksessa asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARAn asukasvalintaperiaatteita, joiden noudattaminen on sen tarjoaman rahoituksen ehtona. Luvussa kolme käydään läpi ohjeistus ja pohditaan toimikentän sisäisten ja ulkoisten haasteiden sekä toimialaa muokanneiden muutosten vaikutusta asuntojen allokointiin.

Jim Kemeny (1992) on tuotannossaan pohtinut asumisen tutkimusta sosiaalitieteen kentässä ja määritellyt sen seuraavasti:

“Housing studies is clearly about housing. But this tells us little. Housing, after all, in its simplest and crudest sense, is the bricks and mortar or other building materials that comprise the constructions within which people live. But as a field within the social studies, housing research equally involves the examination of the social, economical,

political and other relationships that centre housing. We might, therefore, by way of providing a starting point, provisionally define housing studies as the study of the social, political, economic, cultural and other institutions and relationships that constitute the provision and utilisation of dwellings."² (Kemeny 1992, 8)

Asumisen sosiaalitieteellinen tutkimus liittyy siis konkreettisten asumuksiksi tarkoitettujen tilojen sijaan asumisen sosiaalisiin, kulttuurisiin, taloudellisiin ja poliittisiin kytköksiin sekä niihin instituutioihin, jotka määrittelevät asuntojen käyttöä ja jakoa. Yllä oleva Kemenyn lainaus tuo mainiosti esiin myös suomen kielen jäykkyyden asumisen kehyksessä, sillä englannin kielen sana housing itsessään viittaa niin asuttamiseen (*to house*) että itse fyysiseen asumukseen (*housing = dwelling*).

Social housing terminä viittaa Kemenyä ja housing –sanan ulottuvuuksia peilaten sekä asuntojen tuotantoon että asuntojen jakamiseen liittyvään ilmiöön. Suomen kielellä ei ole olemassa vastaavaa termiä, joka sisällyttäisi itseensä ilmiön monimuotoisuuden ja –ulottuvuuden. Suomen kielelle käännettynä sosiaalinen asuntotuotanto on jäykkä mutta paremman vaihtoehdon puuttuessa sitä käytetään tässä tutkielmassa vastaamaan social housing –termiä. Tässä tutkimuksessa sanapari ei poissulje asuntojen tuottamista eikä niiden allokointia vaan yleisesti kuvaa koko termiä, jonka sisään mahtuu useita eri tapoja toimia.

Julkinen asuntotuotanto –termiä käytetään vain silloin, kun lähdetekstissä on käytetty sanaa *public housing* tai esimerkiksi Ruotsin kielellä sanaa *allmännyttig*, joka on ideologisesti sosiaalista asuntotuotantoa universaalimpi. Lähestyttäessä teoreettisesta kohti käytännön tasoa, tekstissä käytetään myös termiä ARA-asuntotuotanto. Termin käyttö on perusteltua silloin, kun tarkastelu koskee Suomen kehystä ja nimenomaisesti valtion

² Asumisen tutkimus liittyy selvästi asumiseen. Mutta tämä kertoo meille hyvin vähän, sillä loppujen lopuksi asuminen tarkoittaa tiiliä ja muita rakennusaineita, joista ihmisten asuttamat rakennukset koostuvat. Mutta sosiaalitieteiden tutkimuskentässä asumisen tutkimus niin ikään sisältää asumista ympäröivien sosiaalisten, taloudellisten, poliittisten ja muiden osatekijöiden tarkastelun. Siispä me voimme tarjotaksemme aloituspisteen, alustavasti määritellä asumisen tutkimus seuraavasti: asumusten jakoa ja käyttöä määrittelevien sosiaalisten, poliittisten, taloudellisten, kulttuuristen ja muiden instituutioiden ja suhteiden tutkimista. (Käännös HV)

korkotukemaa ARA-asuntokantaa, jota sosiaalinen asuntotuotanto Suomessa pitkälti on.

Clapham (2002) tunnistaa asuntopolitiikan tutkimuksessa neljä perinteistä linjaa: valtiointervention tutkimukseen, uusklassiseen talousteoriaan nojaavaan tutkimukseen, maantieteelliseen asuntopolitiikan tutkimukseen ja sosiologian traditioihin nojaavaan tutkimukseen³. Hän itse esittää uudeksi vaihtoehdoksi myös sosiaalisen konstruktio-
nismien. Käsillä oleva tutkimus ei yksiselitteisesti nojautu mihinkään edellä mainittuun tutkimusperinteeseen vaan pyrkii käsittelemään ilmiötä mahdollisimman monipuolisesti erilaiseen tutkimuskirjallisuuteen nojautuen. Lähimpänä tämä tutkimus on kuitenkin valtiointerventioiden ja sosiologian traditioihin pohjaavaa haaraa. Pyrkimyksenä on tuottaa kuva asuntomarkkinoiden säätelystä, valtiointerventioiden keinoista ja yleisestä keskustelusta tutkimuskysymyksen kehityksessä asettumatta vahvasti tiettyyn tutkimustraditioon ja siten toimia pohjana myöhemmälle tutkimukselle.

Sosiaalipoliittiselle tutkimukselle tyypillisesti tämäkin tutkimus ei ole täysin poliitikasta irrallinen, neutraali tutkimus. Tarkoituksena on siis pohtia nykyisen asuntopolitiittisen järjestelmän osasen – markkinaehtoisen sosiaalisen asuntotuotannon toimintaympäristöä ja nostaa esiin siinä mahdollisesti ilmenevää problematiikkaa. Tällä tavoin pyrkimyksenä on tuottaa välineitä myös politiikan kehittämiseen nostamalla esiin mahdollisia ongelmakohtia. Työn tavoitteena on niin ikään toimia pohjana tulevalle tutkimukselle, jossa voidaan hyödyntää tässä työssä hankittua laajaa teoriapohjaa empiirisen tarkastelun ympärille.

³ Valtiointerventioiden tutkiminen korostaa erityisesti valtion roolia asuntopolitiittisena toimijana, mikä on nykypäivänä erittäin kapea lähestymistapa, sillä valtio on suuressa osassa maita vähentänyt rooliaan asuntopolitiittisena toimijana. Talousteoriaan nojaavat tutkimukset korostavat yleisesti kilpailua ja markkinoita, millä on taipumusta yksinkertaistaa ihmiskäyttäytymistä. Maantieteellinen tutkimus nostaa esiin asuntopolitiikan spatiaaliset kytkökset. Sosiologisessa traditiossa pääpaino asumisen epäoikeudenmukaisessa jakautumisessa. (Clapham 2002.)

1.3 Kirjallisuuskatsaus metodina

Tämä tutkimus toteutetaan teoreettisena kirjallisuuskatsauksena. Kirjallisuuskatsauksen perustehtävänä on tehdä tutkimusta aiemmin tuotetusta, laadukkaasta tutkimuksesta. Kirjallisuuskatsaus voidaan määritellä seuraavasti:

”Valitaan aihetta käsittelevien saatavissa olevien, julkaistujen ja ei-julkaistujen dokumenttien joukosta sellaisia, jotka sisältävät tietoa, ideoita, dataa ja näyttöä kirjoitettuna tietystä näkökulmasta saavuttaakseen jonkin päämäärän tai ilmaistakseen tietyn katsantokannan aiheeseen ja siihen kuinka sitä voidaan tutkia – sekä niiden tehokas arvio suhteessa käsillä olevaan tutkimukseen.”⁴ (Hart 1998, 13, käännös HV)

Kirjallisuuskatsaukselle voidaan nimetä monta toisiaan täydentävää ja monimuotoisesti päällekkäinkin tutkimuksessa esiintyvää tarkoitusta:

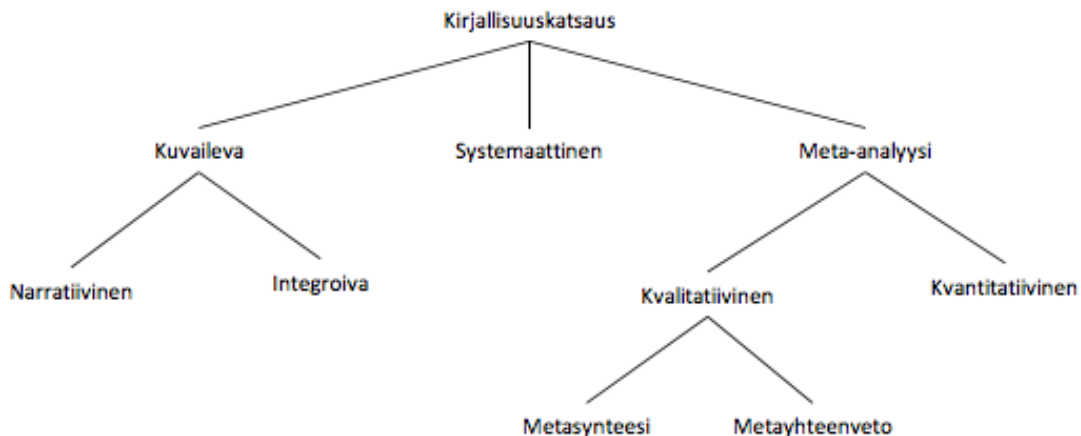
1. erottaa mitä aiheesta on tehty ja mitä tulee tehdä,
2. selvittää aiheen kannalta tärkeitä muuttujia,
3. yhdistää tietoa ja löytää uusia näkökulmia,
4. tunnistaa ajatuksien ja käytännön välisiä suhteita,
5. perustella ongelman tai aiheen kontekstia,
6. rationalisoida ongelman merkittävyyttä,
7. vahvistaa ja hankkia alakohtaista sanastoa,
8. ymmärtää aiheen rakennetta,
9. yhdistää ideoita ja teoriaa käytäntöön,
10. tunnistaa perusmenetelmät ja tutkimustekniikat, joita on aiemmin käytetty ja
11. sijoittaa tutkimus historialliseen kontekstiin osoittaakseen ymmärrystä uusimmista kehityslinjoista. (Hart 1998, 27)

Tämän tutkimuksen kehityksessä korostuvat yleisesti ensimmäinen, kolmas, neljäs, viides ja yhdeksäs tavoite sekä tutkijan henkilökohtaisessa kasvussa lisäksi seitsemäs ja kahdeksas tavoite.

⁴ Alkuperäiskielellä: The Selection of available documents (both published and unpublished) on the topic, which contains information, ideas, data and evidence written from a particular standpoint to fulfil certain aims or express certain views on the nature of the topic and how it is to be investigated, and the effective evaluation of these documents in relation to the research being proposed.

Salminen (2011, ks. kuvio 1) puolestaan erottaa kolme kirjallisuuskatsauksen tyyppiä: kuvaileva ja systemaattinen kirjallisuuskatsaus sekä meta-analyysi. Näistä kuvaileva kirjallisuuskatsaus ja erityisesti integroiva kirjallisuuskatsaus vastaa parhaiten tämä tutkimuksen tarpeisiin, sillä tavoitteena on mahdollisimman monipuolinen kuva sosiaalisen asuntotuotannon ilmiöstä ja pyrkimys ilmiöiden kriittiseen tarkasteluun. Kuvaileva kirjallisuuskatsausta voikin luonnehtia yleiskatsaukseksi tutkittavaan aiheeseen eivätkä metodiset säännöt rajaa aineiston valintaa (emt. 6).

Kuvio 1. Kirjallisuuskatsauksen tyypit (Salminen 2011, 38)



Systemaattiselle, eli tarkan seulan läpikäyväälle aineiston haulle ei tässä tutkimuksessa ole mielestäni perusteluita. Meta-analyysissä puolestaan ilmiötä kuvaavien aiempien tutkimusten vertailu eri teoreettisten lähtökohtien kautta on keskiössä. Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvästi kartoittava ja kuvaileva, johon narratiivinen ja integroitu metodi sopivat parhaiten. Systemaattinen ja meta-analyysi eivät sovi tähän tutkimukseen valitun tutkimuskysymysten vuoksi. Valitusta aiheesta ei ole kirjoitettu niin pal-

jon tieteellistä tutkimusta, joka mahdollistaisi tietyin kriteerein valittujen aineistojen hakemisen tutkimusaineistoksi.

Taulukko 1. Keskeisimmät lähteet luvuittain

2. Luku					
Tekijä(t)	Teos	Vuosi	Keskeinen sisältö	Tyyppi	Metodi
Whitehead, C. (toim.)	Social Housing In Europe II.	2008	Sosiaalisen asuntotutannon järjestämisen erityiskysymykset eri Euroopan maissa.	Artikkelikoelma	Vaihtelee artikkeleittain
Czischke, D.	Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study	2009	Sosiaalisen asuntotutannon toimikentän muutosten analysointi.	Artikkeli	Survey + case
Malpass, P. & Victory, C.	The Modernisation of Social Housing in England.	2010	Sosiaalisen asuntotutannon muutokset Englannissa. Julkinen ja sosiaalinen – typologointi.	Artikkeli	Kirjallisuus-katsaus
Oxley, M. Elsinga, M. Haffner, M. & van der Heijden, H.	Competition and Social Rented Housing	2010	Kilpailun määrittely sosiaalisen asuntotutannon kentässä.	Artikkeli	Kirjallisuus-katsaus
3. Luku					
ARA	Opas arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintoihin.	2014 ja 2016	Arava ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnan peruseriaatteen.	Opas.	-
ARA	Asuntomarkkinakatsaus 1/2016	2016	Asuntomarkkinoiden yleiset kehityspiirteet	Katsaus	Tilastot
Asiantuntijat	Asiantuntijalausekunnat	2016	Asiantuntijoilta pyydetty lausunnot, ks. luku 1.4 ja liite 1.	-	-

Tämän Pro Gradu -tutkielman tarkoituksena on tuottaa tietoa tietystä asuntopolitiikan osa-alueesta yhdistäen eri foorumeissa tuotettua tietoa koherentiksi kokonaisuudeksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tiedonhaussa puuttuisi systemaattisuus kokonaan tai että tutkimuksesta puuttuisi lähdekriittisyys. Narratiivinen ja integroiva lähestymistapa mahdollistaa erilaisten lähdetekstien ja tutkimustiedon yhdistämisen sekä luovan lähteiden käytön.

Lähteiden hankinnassa käytettiin erilaisia metodeja: hakuja on tehty niin Googlen, Google Scholarin, Nelli-tietokannan ja Melindan kautta käyttäen tiettyjä hakusanoja. Hakutermeiksi valittiin muun muassa seuraavia: sosiaalinen + asuntotuotanto, asuntopolitiikka, asuminen, social housing, social + housing, housing + allocation. Nelli-tietokannasta valikoitui tarkasteltavaksi tiettyjä tieteellisiä asumisen tutkimuksen alan referee-menettelyä käyttäviä julkaisuja, kuten *European Journal of Housing Policy*, *International journal of Housing Policy*, *Journal of Housing and the Built Environment*, *Housing Studies*, *Housing, Theory and Society* sekä *Urban Studies*. Suomalaisista tieteellisistä julkaisuista tietoa hain muun muassa *Hyvinvointipolitiikka*, *Janus* ja *Sosiologia* -lehdistä.

Pääsääntöisesti haut kohdistettiin 2000-luvun jälkeen tuotettuihin teksteihin, mutta tietyissä tapauksissa myös tätä aiemmat valikoituivat mukaan tarkasteluun jos niiden sisältö, aihepiiri tai muu tekijä tuki valintaa. Koska tutkimuskysymys liittyy osin muutokseen, on järkevää nostaa esiin myös vanhempia tutkimuksia. Tämän tutkimuksen kohteena ei ole akateemisen tutkimuksen muutos, jonka vuoksi systemaattista tiukkaa tarkastelua ei tarvita. Olen taulukkoon 1 kirjannut keskeisimmät lähteet, niiden pääsisällön ja metodit pääluvuittain. Lähdetekstit valittiin tarkempaan käsittelyyn ensin tutustumalla tiivistelmäsiivuun, jonka jälkeen sisällöllisesti merkittävät tekstit luettiin läpi tarkemmin.

Kirjallisuuskatsaus sopii metodina tähän tutkimustarkoitukseen verrattain hyvin, sillä aineistoa on saatavilla kohtuullisesti vaikkakin valtaosa siitä on kansainvälisiä. Jos tutkimuskysymys olisi käsitelty erityisesti suomalaista järjestelmää olisi kysymykseen

vastaaminen ollut vaikeampaa riittävän lähdemateriaalin puuttumisen vuoksi. Muuten aineistoa on tarjolla runsaasti koskien yleisesti sosiaalista asumista sekä sen erilaisia toteuttamismalleja. Allokointijärjestelmiä sivuavia tekstejä sen sijaan löytyy vähemmän. Tämän vuoksi toiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen puhtaasti kirjallisuuteen nojaten oli vaikeampaa. Toinen käsittelyluku on luonteeltaan lähempänä poliittisen järjestelmän arviointia kun taas ensimmäinen on selkeämmin kirjallisuuskatsaus.

1.4 Aineistona asiantuntijalausunnot

Kirjallisten lähteiden lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään asiantuntijoiden tiedonantaja. Tiedonantojen on tarkoitus havainnoida ja täydentää teoreettista tietoa sekä tuottaa tietämystä lähempänä toiminnan tasoa. Olettamuksena oli, että asiantuntijoiden lausunnot tukevat pääsääntöisesti tieteellisten julkaisujen tietoa mutta niistä voidaan nostaa esiin myös sellaista tietoa ja ilmiöitä, joita tieteelliset julkaisut eivät ole vielä sivunneet. Lisäksi yhteys käytännön tasoon auttaa havainnoimaan mahdollisten tulevien tutkimustarpeiden tunnistamista ja siten edesauttaa yhtä tälle tutkimukselle asetettua tavoitetta.

Asiantuntijoiden valinnassa on soveltavasti hyödynnetty Pattonin (1990) artikkelia datankeräyksestä ja otoksen valinnasta, vaikkakin asiantuntijalausunnot ovat tässä työssä enemmän tietoa täydentävässä roolissa eivätkä niinkään empiirisen tarkastelun kohteena. Asiantuntijat valittiin tarkoituksenmukaisen otannan (*purposeful sampling*) periaattein pyrkien mahdollisimman informaatorikkaaseen tietoon valiten informanteiksi asuntopolitiikan kentässä keskeisessä asemassa olevia henkilöitä. Toisaalta lausuntopyyntöön sisällytettiin myös mahdollisuus lumipallo- tai ketjuotannan (*snowball/chain sampling*) hyödyntämiseen. Tällä viitataan ilmiöön, jossa merkityksellisten tapausten äärelle päästään alan asiantuntijan ohjauksella (emt. 176).

Tiedonanto –pyyntö lähetettiin Syyskuussa 2016 sähköpostitse aluksi kolmelle asiantuntijalle: Vuokralaiset ry:n toiminnanjohtaja Anne Viidalle, kohtuuhintaisen vuokra-

asumisen edistäjät – KOVA ry:n toiminnanjohtaja Jouni Parkkoselle sekä Oulun Sivakan asuntopalvelupäällikkö Maritta Schavikinille. Lausuntopyyntömalli löytyy tämän tutkielman lopusta (liite 1).

Vuokralaiset ry on vuokralaisten edunvalvontaa suorittava yhdistys, jonka tehtävänä on valvoa vuokralla-asuvien etuja. KOVA ry puolestaan on vuonna 2013 perustettu hoitamaan voittoatavoittelemattomien vuokraloyhtiöiden edunvalvontaa ja toimimaan asuntopoliittisena vaikuttajana. Oulun Sivakka puolestaan on Oulun kaupungin omistama vuokralokonserni, joka on saanut nykyisen muotonsa ensin vuonna 1992 ja myöhemmin 2007 eri yhtiöiden sulaututtua siihen, mm. lähikunnista kuntaliitosten kautta.

Ensimmäisellä tiedustelukierroksella tiedonantopyyntöön vastasivat Jouni Parkkonen ja Anne Viita. Tiedonannot olivat pituudeltaan 10 ja 2 liuskaa fonttikoolla 12 kirjoitettuna. Koska halusin saada myös vuokraloyhtiön ja siten mahdollisesti konkreettisemmän näkökulman, lähetettiin marraskuussa 2016 pyyntö vielä 7100 asuntoa Jyväskylän seudulla omistavan Jyväskylän Vuokra-asunnot Oy JVA:n asiakaspalvelupäällikölle Anu Kärkkäiselle. Myöskään häneltä en saanut vastausta.

Joulukuussa 2016 kokeilin lähestyä vielä Kuopion kaupungin omistamaa vuokraloyhtiötä Niiralan Kulma Oy:tä ja sen toimitusjohtajaa Kari Kerästä. Niiralan Kulma Oy on Kuopion kaupungin omistama vuokraloyhtiö, joka hallinnoi yli 6000 asuntoa kaupungissa ja sitä ympäröivällä maaseudulla. Valitettavasti häneltäkään ei tullut tiedonantoa ja aineisto jäi sen vuoksi vajaaksi ilman vuokranantajan näkökulmaa. Sähköpostitiedustelu on ilmeisen huono keino lähestyä informantteja ja parempaan lopputulemaan olisi päästy lähestymällä asianomaisia puhelimitse.

Tiedonannot toimivat tässä tutkimuksessa tutkimuskirjallisuutta tukevassa roolissa sillä jotta niillä olisi empiiristä merkittävyyttä, tulisi tieto kerätä laajemmin ja mahdollisesti strukturoidummin esimerkiksi teemahaastatteluin, survey-menetelmin tai vastaavin empiirisen tutkimuksen keinoin. Asiantuntijoiden lausunnot ovat tämän tutki-

muksen kannalta kuitenkin tärkeässä asemassa, sillä esimerkiksi toiseen tutkimuskysymykseen ei puhtaasti kirjallisuuskatsauksen menetelmällä ole mahdollisuutta saada riittävää vastausta.

2 MARKKINAEHTOINEN SOSIAALINEN ASUNTOTUOTANTO

2.1 Valtiointervention perusteet asuntomarkkinoilla

Asuntopolitiikka on yksi hyvinvointivaltion peruspilareista⁵, mutta kuten Kemeny (2001, 54-55) asian ilmaisee, on se perusteeltaan huojuva sillä se vain harvoin laskeaan universaaliksi julkisen avun alueeksi. Asuntopolitiikka poikkeaa muista hyvinvointivaltion peruspilareista sen taloudellisen suuruusluokan vuoksi, joka erityisesti toisen maailmansodan jälkeen vaati suuria pääomasiirtoja asuntokannan laajentamiseksi vastaamaan kasvaneeseen kysyntään. Asuntopolitiikan tarkastelussa voidaan edelleen erottaa käsitteet asumisregiimi (*housing regime*) ja –järjestelmä (*housing system*). Regiimi viittaa asumisen ideologis-poliittisen kytkökseen sisältäen niin asumisen jakamiseen, organisoimiseen kuin kuluttamiseenkin liittyviä yhtymäkohtia. Järjestelmä puolestaan viittaa tietyssä paikassa ja tietyssä ajankohtana ilmentyvään todelliseen tapaan järjestää asuntopolitiikkaa. (emt.)

Särkijärven (2006) mukaan asuntopolitiikan keskeisimpiä tavoitteita on kuusi: asuntojen riittävyyden takaaminen, asumiskustannusten kohtuullisuuden varmistaminen, asuntojen perusparantamisen edistäminen, asuntojen laadun varmistaminen, asumiseen liittyvien abstraktien hyvien edistäminen (esim. elinympäristön viihtyisyys ja turvallisuus) sekä fyysisen ja oikeudellisen turvan varmistaminen. Sosiaalinen asuntotuotanto on syntynyt vastaamaan osaltaan riittävyyden, asumiskustannuksien kohtuullisuuden ja laadun tavoitteisiin, mutta sillä on myös kytköksiä oikeudenmukaisuuden tavoitteeseen. Sosiaaliselle asuntotuotannolle asetetaan usein samankaltaisia tavoitteita: kohtuuhintaisen ja laadukkaan asumisen takaaminen kaikille väestöryhmille. Taulukkoon

⁵ Muiden pilareiden ollessa sosiaaliturva, terveys ja koulutus.

kaksi on koottu asuntopoliitiikan tavoitteet käytännön esimerkkeineen ja kytköksineen sosiaaliseen asuntotuotannon toimikenttään. Taulukkoa tarkastelemalla voidaan todeta, että sosiaalisella asuntotuotannolla on suuri merkitys asuntopoliittisten paradigmojen saavuttamiselle ja on siten oikeudenmukaisen asuntopoliitiikan edellytys.

Taulukko 2. Asuntopoliitiikan paradigmat (Särkijärvi 2006) ja kytkös sosiaalisen asuntotuotantoon (HV)

Asuntopoliittinen tavoite	Käytännön esimerkki	Sosiaalisen asuntotuotannon kehyksessä
Asuntojen riittävyys	aravalainat	Työvoiman liikkuvuuden edistäminen määrätietoisella ja oikein kohdennetulla edullisella asuntotuotannolla.
Asumiskustannusten kohtuullisuus	vuokrasäännöstely, asp-tuki	Kustannuksiltaan kohtuullisen asumisen takaaminen kaikille väestöryhmille on sosiaalisen asuntotuotannon keskeisin ydin.
Asuntojen perusparantamisen edistäminen	Laina, korkotuki ja avustukset	Sosiaalisen kiinteistökannan ylläpitäminen. Suomessa ARA tukee perusparannuksia.
Asuntojen laadun varmistaminen	Tietyn kansallisen normin saavuttaminen	Laadukkaan ja terveellisen asumisen turvaaminen kaikille väestöryhmille tulo- tasosta riippumatta.
Asumiseen liittyvien abstraktien hyvien edistämisen	Esim. Elinympäristön viihtyisyys ja turvallisuus	Laadukas rakentaminen, sosiaalisen sekoittamisen periaate.
Fyysisen ja oikeudellisen turvan varmistaminen	Esim. Oikeussuhteiden määrittely ja ohjaus (vuokrasuhde)	Sosiaalinen asuntotuotanto on tarkkaan säädeltyä ja valvottua, joten vuokralaisen oikeudet toteutuvat yksityisiä markkinoita varmemmin.

Asuntopoliitiikan ja sosiaalisen asuntotuotannon luonnetta arvioitaessa on tärkeää myös vastata kysymykseen siitä, miksi valtion interventio asuntomarkkinoille on perusteltua? Tässä aliluvussa tarkastellaan sitä, minkä vuoksi asuntomarkkinoihin puututaan valtion toimesta ja millaisia erityispiirteitä asuntomarkkinoissa on verraten muihin

hyvinvointivaltion toimialoihin (esim. terveystaloudellinen politiikka, koulutuspolitiikka). Lisäksi tarkastellaan valtionintervention eri ulottuvuuksia.

Taloustieteen klassiset teoriat lähtevät ajatuksesta, että hyvinvointia tuotetaan parhaiten avoimien ja vapaiden markkinoiden avulla eikä valtioninterventio ole suotavaa. Näiden talousteorioiden mukaan talous on tehokasta mm. silloin kun markkinoilla vallitsee täydellinen kilpailu ja täydelliset markkinat. Tehokkaan talouden edellytyksenä on myös, että ostajat ja myyjät ovat täydellisen informaation piirissä eikä verotus vääristä kaupantekoa. Valtioninterventiolle on näiden talousteorioiden mukaan perustelunsa vain siinä tapauksessa, että avoimilla markkinoilla esiintyy syystä tai toisesta häiriötä. Tällainen häiriö liittyy jollakin tapaa edellä mainittuihin tekijöihin: kilpailu on jostakin syystä vääristynyt tai ostajan ja myyjän välillä ei vallitse täydellisen informaation tila. (Barr 2012, 49.)

Hyvinvointivaltion ja myös jokaisen sosiaalisen instituution perustavoitteena on tehokkuus (*efficiency*) ja oikeudenmukaisuus (*equity*). Tehokkuudelle voidaan nimetä useita aspekteja: makro- ja mikrotehokkuus, kulutuksen tasaaminen (*consumption smoothing*), riskien jakaminen ja kannusteet. Oikeudenmukaisuus puolestaan voidaan jakaa eri osioihin: köyhyyden lievittämiseen, epätasa-arvon vähentämiseen, vertikaaliseen ja horisontaaliseen oikeudenmukaisuuteen sekä sosiaalisen syrjinnän esiintuomisen aspekteihin. (emt. 10-13.)

Valtioninterventiot voidaan niin ikään jakaa edelleen neljään luokkaan: säätely (esim. hygieniamääräykset), rahoitus (esim. tiettyjen palveluiden tuotannon tukeminen), hyödykkeiden tai palveluiden tuottaminen valtion toimesta sekä tulonsiirrot, jotka voidaan joko sitoa tiettyyn hyödykkeeseen (esim. asumistuki) tai tarjota vapaasti kuluttajan käytettäväksi hänen haluamallaan tavalla (emt. 10-12, 50). Edellisten lisäksi hyvinvointivaltion kolmanneksi perustavoitteeksi voidaan lukea vielä hallinnollinen soveltuvuus (*administrative feasibility*), jolla tarkoitetaan sitä että järjestelmän tulee olla yksinkertainen ja halpa, sekä tukien hyväksikäyttäminen on järjestelmässä tehty mah-

Taulukko 3. Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteina (Barr 2012, 10-13) ja asuntopolitiikan kehityksessä (Le Grand ym. 2008, 89-106 ja HV)

		Yleisesti	Asuntopolitiikassa	
Tehokkuuden aspektit	Makrotehokkuus	Osa BKT:sta tulee pyhittää hyvinvointiyhteiskunnan instituutioille.	Asuntopolitiikka keskeinen osa yhteiskuntapolitiikan kokonaisuutta	
	Mikrotehokkuus	Resurssit tulee jakaa tehokkaasti eri toiminta-alueiden ja tapojen kesken niin, että saadaan paras mahdollinen alokointitulotulos.	Kuinka asuntopolitiikkaa toteutetaan tehokkaasti niin, että saadaan paras mahdollinen lopputulos; resurssien ohjaus omistus-asumiseen, vuokra-asuntotuotantoon tai asumistukeen?	
	Kulutuksen jakaminen	Yksilöille tulee mahdollistaa tulojensa jakaminen elämänsä eri vaiheille (esim. eläkesäästäminen)	Asuntosäästäminen?	
	Riskien jakaminen	Äkillisen riskin aiheuttaman elintason putoamisen estäminen.	Turvaverkko myös asunnottomuuden varalle; yömajat yms.	
	Kannusteet	Julkinen tuotanto ei saa aiheuttaa epäsuotuisia vaikutuksia työmarkkinoille.	Järjestelmän pitää ylläpitää myös toimivia yksityisiä asuntomarkkinoita.	
Oikeudenmukaisuuden aspektit	Köyhyyden lievittäminen	Yhdenkään yksilön tai kotitalouden ei tulisi joutua elämään alle minimistandardin.	Asumisen minimistandardin määrittäminen ja sen varmistaminen kaikille.	
	Epätasa-arvon vähentäminen	Vertikaalinen oikeudenmukaisuus	Tulonjako alimmille tuloryhmille; voi olla tarveharkintaista tukea tai esim. progressiivinen verotus.	Esimerkiksi tarveharkintainen asumistuki ja viimekädessä vielä timeentulotuki.
		Horizontaalinen oikeudenmukaisuus	Ikä, perhekoko ja muut horisontaaliset tekijät tulee huomioida tulonjaossa.	Henkilön elämäntilanteen huomioiminen, esim. opiskelija-asunnot, ensiasunnon ostajan verohelpotukset jne.
	Sosiaalisen syrjimättömyyden sisällyttäminen	Solidaarisuuden ja arvokkuuden sisällyttäminen tavoitteenasetteluun.	Sosiaalisen asuntotuotannon järjestäminen laadukkaasti niin ettei asukkaat stigmatisoidu.	

dottomaksi (emt. 12). Olen taulukkoon kolme koonnut yhteen kaksi ensimmäistä tavoitetta sekä niiden merkityksen asuntopolitiikan kehyksessä.

Yleisesti tehokkuusaspektit liittyvät minkä tahansa hyvinvointipoliittisen järjestelmän mutta myös järjestelmäkokonaisuuden tehokkuuteen. Toiminnan tulee olla tehokasta niin makro- kuin mikrotasollakin. Tällä tarkoitetaan sitä, että valtion bruttokansantuotteesta johdetaan tietty osa hyvinvointipolitiikkaan ja resurssit jaetaan eri politiikkojen ja toimintatapojen kesken niin, että saadaan paras mahdollinen lopputulos. Yhteiskunnan tulee varmistaa yksilöille myös mahdollisuus varojensa jakamiseen oman elinkaarensa eri ajoille sekä toimia turvaverkkona suurien riskien varalta. Julkinen palvelutuotanto ei kuitenkaan saa aiheuttaa häiriötä työmarkkinoille. (emt. 10-12.)

Yleiset oikeidenmukaisuustavoitteet liittyvät köyhyyden lievittämiseen, vertikaaliseen ja horisontaaliseen oikeudenmukaisuuteen sekä solidaarisuuteen. Köyhyyden lievittäminen perustuu tietyn elämisen minimistandardin määrittelyyn ja ihmisten estämiseen joutumasta elämään tuon standardin alapuolella. Minimistandardin määrittely on kuitenkin hankalaa eikä yksiselitteistä tapaa ole (Barr 2012, 108-115). Oikeudenmukaisuus tulisi toteutua niin, että alimpia tuloryhmiä tuetaan enemmän, sekä niin, että tukemisessa otetaan huomioon yksilön ikä, perhetilanne sekä muut vastaavat tekijät. Lisäksi yhteiskunnalliseksi tavoitteiksi voidaan lukea solidaarisuus, jonka mukaan esimerkiksi sosiaaliturva tulee toimittaa niin, että yksilön ihmisarvo säilyy eikä tuen saanti stigmatisoi tuen saajaa. (emt. 12.)

Yleisiä hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteita voidaan tarkastella myös asuntopolitiikan kehyksessä. Tällöin oikeudenmukaisuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kaikille tulisi tarjota vähintään jonkinlainen suoja. Puhutaan usein myös asumisen minimistandardeista⁶, jonka alle kenenkään ei tulisi joutua. Vaikka asuminen on perustarve siinä missä ruokakin, asumisen tuki tarjotaan yleensä suoraan sidottuna hyödykkeeseen: kuten

⁶ Suomalainen asuntopolitiikka oli pitkään juuri standardien määrittelyä: valtio loi standardit huonekooille ja asuntojen neliömäärille (ks. Juntto 1990).

Suomalaisessa järjestelmässä asumistuki on sidottu huoneiston vuokraan ja voidaan jopa suoraan ohjata vuokranantajan tilille. Syyn voi nähdä paternalistisena mutta näin toimitaan myös siksi, että asumisen kustannukset ovat moniin muihin hyödykkeisiin verrattuna niin suuret, että valtiolle on tärkeää varmistaa tarjotun tuen kohdentuminen oikein. (Le Grand, Propper & Smith 2008, 90-91.)

Vaikka pääsääntöinen syy asumisen tukemiseen liittyy oikeudenmukaisuuteen, yhteiskuntaa motivoi tässä asiassa myös tehokkuusperiaatteet. Ne pohjautuvat ajatukseen siitä, mitä yhteiskunnallisia kerrannaisvaikutuksia liittyy asunnottomuuteen tai siihen että asumiseen tarkoitettu tuki käytettäisiin toisin. Asumisen suhteen myöskään yksilönvalinta ei ole yksiselitteistä sillä esimerkiksi asunnottomuus voi vaikuttaa negatiivisesti alueen muihin asukkaisiin sekä yksilön mahdollisuuksiin olla tai tulla tuottavaksi yhteiskunnan jäseneksi. (Emt. 91.)

Jotta talous toimisi tehokkaasti kuluttajat tarvitsevat mahdollisimman laajan tietämyksen tehdäkseen hyviä markkinapäätöksiä. Asuntomarkkinoilla epätäydellinen informaatio voi johtaa siihen, että asunnontarvitsija vähäisen tietämyksensä johdosta maksaa liian korkeaa vuokraa tai siihen, että yksityiset vuokranantajat eivät halua vuokrata asuntojaan sellaisille asunnontarvitsijoille, jotka eivät voi todentaa luotettavuuttaan asuntomarkkinoilla esimerkiksi vakuuksin tai suosituskirjein. Tämän vuoksi erityisesti heikoimmassa asemassa olevat jäävät usein yksityisten markkinoiden ulkopuolelle. (Le Grand ym. 2008, 96-97.)

Vaikka asumistuet voidaan nähdä lisäävän yksilön valinnanvapautta, on sosiaalisen asuntotuotannon asema merkittävä asumisen laadun tae alemmissa tuloluokissa, sillä heidän pääsy yksityisille markkinoille voi rajautua vain laadultaan heikompiin asuntoihin (emt. 104). Eräässä tuoreessa Belgiassa suoritetussa tutkimuksessa havaittiinkin, että henkilön alempi tulotaso, etnisyys ja vammaisuus vaikuttaa merkittävästi henkilön mahdollisuuksiin päästä yksityisille vuokramarkkinoille (Heylen & Van den Broeck 2016).

Asuntomarkkinoilla tarjonnan inelastisuus on suuri ongelma. Tällä tarkoitetaan sitä, että kysynnän kasvaessa hyödykkeen hinta kasvaa eksponentiaalisesti ja lisäksi kysyntään vastaaminen on hidasta, sillä asuntojen rakentamiseen kuluu aikaa ja kysynnän muutokset ovat vaikeasti ennustettavissa. Anneli Juntto (1993) nimittääkin ilmiötä hitausmomentiksi. Asuntomarkkinoilla ilmiö johtuu erityisesti tonttimaan vähyydestä kysytyimmillä asuinalueilla. Tämä ongelma on läsnä erityisesti suurissa kasvukeskuksissa. (Le Grand ym. 2008, 97-98.)

2.2. Kilpailu sosiaalisen asuntotuotannon kontekstissa

Kilpailu on yksi keskeinen vapaan markkinatalouden piirre. Kilpailuasetelmassa tuotteen hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan perusteella. Asuntomarkkinoilla kilpailua tapahtuu usealla eri tasolla niin yksityisellä kuin julkisella alueella sekä niiden kesken. Vuokralaiset ja potentiaaliset vuokralaiset kilpailevat joko sosiaalisen alueen sisällä tai sosiaalisen ja yksityisten markkinoiden välillä tai yksityisillä markkinoilla keskenään. Sosiaaliset asuntotuottajat kilpailevat joko keskenään tai myös muiden vuokranantajien välillä tai muut sosiaalisen asuntotuotannon toimijat (palveluiden tarjoajat, kehittäjät jne.) kilpailevat keskenään ja/tai muiden yksityisten toimijoiden kanssa. Kuluttajuus sosiaalisen asuntotuotannon konseptissa ei kuitenkaan määrity samoin kuin yksityisillä markkinoilla, sillä esimerkiksi rahalla ei voi lisätä yksilön mahdollisuutta tulla valituksi asukkaaksi sosiaaliseen asuntokantaan. (Oxley ym. 2010.)

Eräässä sosiaalisen ja markkinaehtoisen asuntotuotannon kilpailua tarkastelleessa tutkimuksessa (Haffner ym. 2009) havaittiin, että mitä pienemmät laatu- ja hintaerot sosiaalisen ja markkinaehtoisen asuntotuotannon välillä on, sitä todennäköisempää on näiden kahden sektorin välinen kilpailu, erityisesti markkinoiden yläpäässä. Jos sosiaalisen ja markkinaehtoisen asuntotuotannon välillä on suuria eroja hinnassa, laadussa, vuokralaisten oikeuksissa, allokointijärjestelmässä tai esimerkiksi oikeudessa asumistukeen, sitä vähemmän näiden sektorin välillä tapahtuu kilpailua.

Vertailututkimuksessa havaittiin niin ikään, että Iso-Britanniassa sektorit eivät kilpaile samoista asiakkaista, vaan asiakaskunnat ovat jakautuneet sektoreittain. Ranskaan puolestaan on sosiaalisen ja markkinaehtoisen asuntotuotannon väliin syntynyt keskimäiset asuntomarkkinat, jossa molemmat toimijat kilpailevat samoista asukkaista, joita voisi luonnehtia keskituloisiksi. Saksassa ja Alankomaissa sekä sosiaalinen että yksityiset vuokramarkkinat ovat haluttuja. Alankomaissa sosiaalisen asuntotuotannon houkuttimena on sen korkea hinta-laatusuhde, joskin pitkä jonotusaika vähentää sen houkuttelevuutta ja saatavuutta. Saksassa puolestaan myös yksityinen vuokranantaja voi toimia sosiaalisena asunnontarjoajana, mikäli allokointiperusteet täyttyvät. (emt.)

Sosiaalisen asuntotuotannon ja yksityisten vuokramarkkinoiden välistä kilpailuasetelmaa voidaan siis asuntopoliittisesti ohjata esimerkiksi rajoittamalla tai löyhentämällä allokointikriteerejä tai muuttamalla asumistuen jakoperusteita. Paljon on siis kiinni yleisistä asuntopoliittikan tavoitteista. Kansalliset tavoitteet voivat kuitenkin olla ristiriidassa Euroopan Union kilpailupoliittikan kanssa, minkä mukaan sosiaalisen asuntotuotannon roolia tulisi kaventaa ohjaten tuotantoa vain kaikista heikoimmassa asemassa oleville tiukan tarveharkinnan perusteella (Oxley ym. 2010).

2.3 Asuntomarkkinoiden säätelyn vaihtoehdot

Kemeny on tuotannossaan (mm. 1992, 1995, 2001) pohtinut asumista suhteessa Esping-Andersenin (1990) klassiseen regiimiteoriaan. Asuntopoliittikkoja on jaoteltu ja tutkittu suhteessa erityisesti dekommodifikaation asteeseen eli siihen, missä määrin asumisen laatu on kytköksissä henkilön tulotasoon ja työmarkkina-asemaan. Tämän perusteella hyvinvointivaltiot voidaan jakaa karkeasti kolmeen luokkaan: sosiaalidemokraattiseen, korporatistiseen ja liberaaliin malliin. Sosiaalidemokraattisessa mallissa on laaja valtion kontrolloima sosiaaliturva tai sosiaalipalvelut, johon valtaosalla väestöstä on oikeus. Tulonsiirtopoliittikasta johtuen väestöryhmien tuloerot ovat suhteellisen pienet. Korporatistisessa mallissa puolestaan hyvinvointia jaetaan eri väestöryhmille eri perustein niin, että sosiaalipalveluita tuotetaan myös valtion ulkopuolelta

kolmannen sektorin toimesta. Liberaalissa mallissa valtion rooli palveluiden tuottajana ja säätelijänä on heikko ja tulonsiirtoja tapahtuu lähinnä voimakkaan tarveharkinnan perusteella.

Kemeny kuitenkin hylkää tuotannossaan klassisen regiimijaottelun asuntopolitiikan kehyksessä ja jakaa valtiot unitaarisiiin ja dualistisiin malleihin. Pohjoismaat hän laskee unitaariseen malliin, mutta näiden valtioiden tyypilliseksi nähty universalistinen politiikka ei Kemenyn mukaan ulotu asuntopolitiikkaan vaan sitä voi luonnehtia korporatistiseksi. Tämä tarkoittaa hänen mukaansa sitä, että niin yksityinen kuin julkinen sektori kilpailevat samalla alueella samoista vuokralaisista, siis yhtenäisesti kuten sana unitary viittaa. Lisäksi valtion tukeman asuntotuotannon tehtävä on ”haastaa” yksityinen tuotanto ja siten ylläpitää laadukasta asumistuotantoa kaikille tuloryhmille. (emt.)

Ruotsin malli lienee lähinnä Kemenyn viittaamaa unitaarista regiimiä. Ruotsi oli pitkään tyypillinen universaalien mallin maa, jossa ei varsinaisesti ollut sosiaalista asuntotuotantoa vaan kyse ole pikemminkin julkisesta asuntotuotannosta, johon kellä tahansa oli oikeus iästä, tulotasosta, etnisestä taustasta tai muusta ulkoisesta tekijästä huolimatta. Tällöin sosiaalisen asuntotuotannon tehtävä oli parantaa asumisen laatua vetäen myös yksityiset asuntomarkkinat mukaan hinta-laatu –kilpailuun. (ks. esim. Magnusson Turner 2008.)

Toisessa ääripäässä, jota edustavat mm. Iso-Britannia ja Saksa, asuntopolitiikkaa voi puolestaan luonnehtia dualistiseksi, jolloin jako yksityiseen ja julkiseen sektoriin on selvempää. Dualistisessa mallissa valtion tukeman asuntotuotannon on tarkoitus toimia viime käden turvaverkkona eikä laajemmille ihmisryhmille tarkoitettuna asumisen järjestämistapana. (Kemeny 1992, 1995, 2001.) Kemenyn ajattelua on haastettu viime aikoina mm. uusliberalismin kehyksessä. Kemenyn kuvaama dualistisen mallin ei nähdä enää toimivan tarkastelun kohteena olleiden maiden, kuten Iso-Britannian tai USA:n asuntopolitiikan luonnehtimisessa vaan tarve uudelle teorialle ja typologioille on esitetty. (Blessing, 2016.) Tarkastelen uusliberalismia ja sen vaikutteita myöhemmin tässä luvussa.

Dekommodifikaation operationalisointi ja järjestelmien vertailu sen suhteen on erittäin hankalaa, kuten Dewilde ja De Decker (2016, 125-126) artikkelissaan huomauttavat. Asuntopolitiikka toimii usein sekä yksityisellä että julkisella alueella ja toisinaan sama politiikka voi olla sekä kommodifikoitua että dekommodifikoitua. Esimerkkinä kirjoittajat mainitsevat kodinomistajuuden, jolla on fiskaalisen hyvinvoinnin vuoksi myös voimakas julkisepoliittinen yhteys. Tutkimuksessaan Dewilde ja De Decker saivat tukea ensimmäiselle hypoteesilleen, jonka mukaan maissa, joiden asuntopolitiikka on kommodifikoitua, alemmat tuloryhmät kokevat enemmän vaikeuksia päästä laadukkaan asumisen piiriin niin absoluuttisessa merkityksessä kuin suhteessa keskituloisiin. (emt.)

FEANTSA eli European Federation of National Organisations Working with the Homeless määrittelee sosiaalisen asuntotuotannon seuraavasti:

- Vastaa asuntomarkkinoiden epäonnistumiseen (*market failure*),
- osoitetaan ryhmille, jotka eivät voi järjestää asumistaan vapailla asuntomarkkinoilla,
- selkeät allokointiperusteet,
- tarjoaa riittävän laadukasta ja säännöllisesti kontrolloitua asumista,
- tuotetaan julkisin avuin,
- tuotetaan voittoatavoittelematta ja
- valvotaan viranomaisvoimin. (Pleace ym. 2011, 16.)

FEANTSAN määritelmä on kattava mutta se jättää osan toimintatavoista määritelmän ulkopuolelle. Esimerkiksi Fitzpatrick ja Stephens (2007, 23) näkevät vertailututkimuksensa pohjalta, että voittoatavoittelemattomuus tai julkinen omistus ei itsessään määrittele sosiaalista asuntotuotantoa vaikka onkin useimmissa malleissa niiden yksi keskeinen piirre. Sosiaaliselle asuntotuotannolle on heidän mukaansa myös asetettu muita tehtäviä, kuten ympäristön heterogeenisyyden lisääminen.

Karkeasti jaotellen sosiaalisen asuntotuotanto järjestetään kahdella tavalla: joko kunnan tai sen omistaman yhtiön kautta tai kolmannen sektorin järjestämänä (Scanlon ym. 2015). Fitzpatrick ja Stephens (2007, 27-28) jakavat vertailututkimuksessaan tavat kuuteen eri luokkaan taulukon neljä mukaisesti. Rajat eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä ja kaikissa on piirteitä toisistaan. Tavoissa on kuitenkin havaittavissa myös voimakkaita kansallisia erityispiirteitä. Ehkäpä merkittävimpiä järjestämismuotoja ovat kunnalliset vuokrataloyhtiöt, 3. sektorin tai yksityisen sektorin järjestämänä toimintana. Puhdas julkinen omistus ja tuotanto on suhteellisen harvinaista ja sitä esiintyykin lähinnä entisissä sosialistimaissa. Saksassa ja USA:ssa sosiaalinen asuntotuotanto on puolestaan useimmiten yksityisesti tuotettua.

Taulukko 4. Sosiaalisen asuntotuotannon järjestämistapoja (Fitzpatrick & Stephens 2007, 27-28)

Tapa	Selitys	Esimerkkimaa
Julkinen omistus	Valtio tai kunta omistaa täysin sosiaalisen asuntotuotannon.	Erityisesti entisissä sosialistimaissa.
Kunnalliset vuokrataloyhtiöt	Joko kunnan omistamat säätiöt tai kunnan täysin omistama osakeyhtiö. Julkiseen omistukseen verrattuna enemmän omaa päätäntävaltaa.	Erityisesti Ruotsissa, myös Suomessa.
Julkiset asuntoviranomaiset	Liittovaltion tasolla järjestetty niin, että osavaltio nimittää hallituksen.	Esimerkiksi Australiassa ja USA:ssa.
Julkiset liikeyhtymä	Osana laajempaa sektoria. Hallitus koostuu julkishallinnon, keskusvallan, vuokralaisten ja rahoittajien edustajista.	Ranska
3. sektori	Asuntoyhdistykset tai muut voittoatavoittelemattomat järjestöt.	Hollanti ja Englanti.
Yksityiset vuokranantajat	Yksityinen vuokraa asuntoaan sosiaalisiin perusteisiin, yksityiset yritykset voivat määräajan jälkeen vuokrata tai myydä asuntonsa markkinahintaan.	Saksa, USA

Peter Malpass ja Ceri Victory (2010, ks. myös Malpass 2001) esittävät Englannin sosiaalisen asuntotuotannon jakautuneen ajallisesti kahteen osaan: hyvinvointivaltiomalliin (*welfare state -model*) ja sen jälkeiseen malliin (*post-welfare state -model*). Ensimmäistä he kutsuvat myös julkisen asuntotuotannon malliksi, jälkimmäistä puolestaan sosiaalisen asuntotuotannon malliksi. Kirjoittajat näkevät muutoksen johtuneen alan modernisaatiosta.

Olen taulukkoon 5 kirjannut mukailen Malpassin ja Victoryn (emt.) artikkelia julkisen ja sosiaalisen asuntotuotannon mallin erityispiirteet ja vertailun vuoksi lisännyt siihen myös vapaiden vuokramarkkinoiden sarakkeen. Kuten taulukosta voidaan havaita, on julkisen ja sosiaalisen asuntotuotannon mallin välissä selkeä siirtyminen kohti residuaalista mallia, jossa asunnot kohdennetaan voimakkaan tarveharkinnan perusteella kaikista suurimmassa asunnontarpeessa oleville. Sosiaalista asuntotuotantoa tuotetaan myös muiden toimijoiden toimesta ja se rahoitetaan julkisen varojen lisäksi yksityisin lainoin. Mallit poikkeavat myös siinä, kuinka niissä nähdään vuokralaiset eli asiakkaat. Julkinen asuntotuotannon malli perustuu käsitykseen passiivisista vastaanottajista: tuotetut asunnot ovat tyyppitaloja, jossa asumispreferensseille ei jätetä paljoakaan tilaa.

Sosiaalisen asuntotuotannon mallissa asiakaskunta on selkeästi jakautunut niihin, jotka ovat asumisessaan sosiaalisen asuntotuotannon varassa ja niihin, jotka kykenevät itsenäisesti valitsemaan itseään tyydyttävän asumisratkaisuun (siis aktiivisia kuluttajia) sekä kykenevät vaikuttamaan tuotteeseen omilla valinnoillaan. Sosiaalisen asuntotuotannon malli ja laajat vapaat vuokra-asuntomarkkinat siis tukevat toisiaan, sillä ne eivät kilpaile samoista asiakkaista, kuten julkisen asuntotuotannon malli jossain määrin tekee. Muutoksen taustalla on ollut 1970-luvulla alkanut uusliberaali politiikka, jota Englannissa on kutsuttu myös *thatcherismiksi*. Tarkastelen uusliberalismin vaikutuksia tarkemmin myöhemmin.

Taulukko 5: Kaksi sosiaalisen asuntotuotannon mallia Iso-Britanniassa (Malpass & Victory 2010, 7) ja vapaat vuokra-asuntomarkkinat (HV)

	Julkisen asuntotuotannon malli	Sosiaalisen asuntotuotannon malli	Vapaat vuokra-asuntomarkkinat
Rooli	Kohdennettu laajalle asiakaskunnalle sosiaalisesta asemasta riippumatta	Pääsääntöisesti residuaalinen	Kysynnän ja tarjonnan laki
Omistus	Pääsääntöisesti kuntien omistama	Sekoitus paikallishallintoa ja muita toimijoita	Yritykset tai yksityishenkilöt
Hankinta ja kehittäminen	Paikallishallinto	Pääsääntöisesti eikunnallisia toimijoita	Yritykset tai yksityishenkilöt
Hallinta	Kunnallisdemokraattinen: kunnan autonomia valtiokontrollista	Managerialistinen: voimakkaasti keskushallinnon sääntelemää	Vaihtelee
Organisaatiokulttuuri	Byrokraattinen ja professionaalinen	Asiakasorientoitunut: voimavarojen hallinnointi	Paljon erikokoisia toimijoita yksityishenkilöistä isoihin yrityksiin, jolloin organisaatiokulttuurit vaihtelevat
Rahoitus	Julkisen sektorin lainat ja tuet	Sekoitus julkista ja yksityistä tukea	Pääsääntöisesti täysin yksityisesti rahoitettua
Vuokralaiset (asiakkaat)	Passiivisia vastaanottajia	Aktiivisia kuluttajia	Aktiivisia kuluttajia, kysynnän ja tarjonnan lainalaisuudet pätevät.
Omistussuhde (tenure)	Vuokra-asuntoja	Vuokra-asuminen ja osamistutus	Vuokra-asuminen

Saksa on tyypillisesti luokiteltu Esping-Andersenin (1990) jaottelussa korporatistiseksi valtioksi. Myös sosiaalinen asuntotuotanto on Saksassa markkinalähtöistä. Alun perin valtio on tukenut yksityisiä yrityksiä sosiaalisen asuntokannan rakentamisessa ja perusparantamisessa tarjoamalla tukia tai verohuojennuksia. Tuen saannin ehtona on, että yritykset operoivat sosiaalisin perustein tietyn ajanjakson verran, joka on ohjelmasta

riippuen 15-40 vuoden ajan. Tämän jälkeen yritykset saavat myydä tai vuokrata asuntoja markkinahintaan. (Droste & Knorr-Sidow 2007.)

Asuntojen allokointiin on Saksassa ajan mittaan syntynyt kolme haaraa:

- 1) Kansallisesti säännelty (*federally regulated*): tiukat tulorajat ja vuokratot.
- 2) Korotettu sosiaalinen asuntotuotanto (*elevated social housing*): parempilaatuinen kiinteistökanta, johon on höllemmät tulorajat. Asuntojen tuottamiseen ei saa tukea, mutta pienikorkoista lainaa.
- 3) Sosiaalinen omistusasuminen (*owner occupied social housing*): Asuntojen tuottajat saavat saman tuen kuin vuokra-asuntojen tuottamiseen, mutta kotitaloudet ostavat asunnon vuokraamisen sijaan. (emt. 95)

Näistä toinen haara on nykyään lähes kadonnut kolmannen haaran tieltä. Saksassa uutta sosiaalista asuntokantaa tuotetaan pääsääntöisesti enää vain kaupungeissa, joissa asuntojen hinnat ovat hyvin korkeat. Tämän vuoksi kasvukeskuksissa erityisesti matala- ja keskituloiset ryhmät ovat kärsineet eniten kohtuuhintaisten asuntojen puutteesta. Lisäksi kasvava yksityistäminen on vaikeuttanut tilannetta entisestään: yksityiset sijoittajat harrastavat kermankuorintaa, jossa paras asuntokanta myydään markkinahintaisesti määräajan jälkeen. Tällöin kaikista pienituloisemmat ryhmät on pakotettuja turvautumaan yhä pienenevään, huonokuntoisimpaan ja slummiutuvaan sosiaaliseen asuntokantaan. (emt.) Saksan mallissa sosiaalinen koheesio ei nouse keskeiseen asemaan.

Etelä-Euroopan valtioissa sosiaalisen asuntotuotannon kehityslinjat ovat olleet huomattavasti erilaisia verraten Pohjois-Eurooppaan. Etelä-Eurooppa ei kärsinyt mittavia tuhoja toisessa maailmansodassa ja talous perustui pitkään voimakkaasti maatalouteen. Tästä syystä tarvetta sosiaaliselle asuntotuotannolle ei syntynyt samassa mittakaavassa kuin Pohjois-Euroopan valtioissa. Sen sijaan taloudellinen tuki ohjattiin enemmän omistusasumiseen. Etelä-Euroopan asuntopolitiikan muotoutumiseen on vaikuttanut

myös myöhäinen modernisoituminen ja vahvat perhesuhteet. Yhden hengen talouksia on näissä maissa vähemmän kuin muualla Euroopassa. (Allen 2006.)

Ranskaa ja Itävaltaa tutkineet Levy-Vroelant ja Reinprecht (2008) jakavat sosiaaliseen asuntotuotannon edelleen erittäin sosiaaliseen asuntotuotantoon (*very social housing*). Historiallisesti teollistumisen alkuaikoina sosiaalinen asuntotuotanto oli alun perin suunnattu työssäkäyvälle populaatiolle ja kaikista heikoimmassa olevat ovat olleet hyväntekeväisyyden varassa. Sittemmin on syntynyt asuntotuotantoa, joka kohdennettiin kaikista köyhimmille. Tämä erittäin sosiaalinen asuntotuotanto liitettiin niihin yksilöihin, joiden työmarkkina-asema on epävakaata, esimerkiksi mielenterveyskuntoutujiin. Tällöin asuntopolitiikalle annetaan myös yhteisöön kiinnittävä tehtävä. Erittäin sosiaalinen asuntotuotanto on näin ollen yhteydessä sosiaalityöhön ja sen tavoitteisiin. Haffnerin ym. (2009) havainnoimat keskimmäiset asuntomarkkinat tukevat Levy-Vroelantin ja Reinprechtin tulkintaa: erittäin sosiaalinen asuntotuotanto on kohdennettu heikoimmassa asemassa oleville, ja sosiaalinen asuntotuotanto puolestaan kilpailee osin samoista asiakkaista yksityisten markkinoiden kanssa.

Vaikka sosiaalista asuntotuotantoa järjestetään eri maissa hyvinkin eri tavoin yhteistä niillä on se, millä perusteella asukkaaksi pääsee. Tässä tutkimuksessa sosiaalisen asuntotuotanto määrittyy Oxleyn ja kumppaneiden (2010, 339) tavoin: sosiaalisen asuntotuotanto eroaa yksityisistä vuokramarkkinoista sen allokointiperusteiden mukaan. Tämä ajatus on merkittävä ja kaikkia eri järjestämistapoja yhdistävä piirre, eli toisin sanoen sosiaalisen asuntotuotannon keskeisin ydin.

Millaisena sitten Suomalainen sosiaalinen asuntotuotanto näyttäytyy näiden esimerkkien valossa? Tämän aliluvun alussa esitellyn Malpassin ja Victoryn typologiaa seuraten, olen pohtinut suomalaisen sosiaalisen asuntotuotannon mallia. Kuten taulukosta kuusi voidaan havaita, on Suomen mallilla piirteitä niin julkisen asuntotuotannon (J) kuin sosiaalisen (S) asuntotuotannon mallista eikä se asetu yksiselitteisesti kummankaan tyyppin mukaiseksi. Suomessa sosiaalinen asuntotuotannon allokointiperiaatteet ohjaavat asuntoja eniten tarvitseville (ks. luku 3), asuntokanta on pääsääntöisesti kun-

tien omistamien yhtiöiden hallussa ja siten hankinta ja kehittäminen tapahtuu paikallistasolla. Toimintaa ohjataan kuitenkin voimakkaasti keskushallinnon, eli Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskuksen ARAn kautta. ARA on myös suurin toiminnan rahoittaja. Lisäksi organisaatiokulttuuria voi luonnehtia byrokraattiseksi: asukasvalintaa valvotaan ja yhtiöiden on raportoitava toiminnastaan valvovalle viranomaiselle, joka yleensä on kunta.

Taulukko 6. Suomalaisen sosiaalisen asuntotuotannon tyypittelyä

	Suomalainen sosiaalinen asuntotuotanto	J	S
Rooli	Pääsääntöisesti residuaalinen		x
Omistus	Pääsääntöisesti kuntien omistama	x	
Hankinta ja kehittäminen	Paikallishallinto	x	
Hallinta	Managerialistinen: voimakkaasti keskushallinnon sääntelemää		x
Organisaatiokulttuuri	Byrokraattinen.	x	
Rahoitus	Julkisen sektorin lainat ja tuet	x	
Vuokralaiset (asiakkaat)	Passiivisia vastaanottajia ja aktiivisia kuluttajia	x	x
Omistussuhde (tenure)	Vuokra-asuminen ja osaomistus		x

Vuokralaiset puolestaan voidaan nähdä sekä passiivisina vastaanottajina että aktiivisina kuluttajina. Kuluttajien asumispreferenssien huomioiminen lienee kasvava trendi erityisesti muuttotappiokunnissa sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa kasvukeskuksissa, joissa ARA-asuntokannan ja vapaiden vuokramarkkinoiden väliset hintaerot ovat pienemmät. Omistussuhde on valtaosin vuokra-asumista, joskin Suomessa sosiaalisen asuntotuotannon piiriin voidaan lukea osaomistusasumista.

Suomeen on viimeaikoina muodostunut myös Saksalaiselle sosiaaliselle asuntotuotannolle ominaisia piirteitä, jossa yksityisiä yrityksiä pyritään houkuttelemaan rakentamaan edullista vuokra-asuntokantaa tarjoamalla tukea asuntojen tuottamiseen edellytyksellä, että asunnot ovat sosiaalisen asuttamisen piirissä määräajan. Vaikka aiemminkin ARA-rahoituksella on ollut tietty käyttöaika, se on ollut suhteellisen pitkä ja peruskorjaukseen haettava avustus on aina aloittanut uuden rajoituskauden. Uudessa rahoitusmallissa asuntokannan saa myydä normaalina eteenpäin suhteellisen aikaisessa vaiheessa, jopa 10 toimintavuoden jälkeen. Tämä lyhyen korkotuen malli on saanut kritiikkiä osakseen erityisesti vuokralaisten näkökulmasta: kiinteistöjen lähtövuokrataaso on vaihdellut suuresti 10-22 euron neliöhinnan välillä (Viita, 2016).

Yläpäähän määritellyt vuokrat eivät ole yksityisiä vuokramarkkinoita merkittävästi edullisempia ja lyhyt korkotukiaika on todellisuudessa ohjannut tuen kohdistumisen markkinahintaiseen asumiseen eikä siten ole juurikaan helpottanut pulaa edullisista vuokra-asunnoista. Saksassa mallia tutkimalla havaittiin myös, että lyhyt korkotukiaika on johtanut sosiaalisen asuntotuotannon ja yleisten oikeudenmukaisuusperiaatteiden vastaiseen tilanteeseen: pienituloisimmat ovat pakotettuja asumaan yhä huononevassa asuntokannassa sillä lyhyen korkotuen asunnot ovat usein hinnaltaan ja pysyvyydeltään heidän taloudellisten mahdollisuuksien ulkopuolella. (Droste & Knorr-Sidow 2007).

2.4 Sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus

Kun tuotetaan asuntoja sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville, nousee tärkeäksi kysymykseksi sosiaalisen asuntotuotannon rahoittaminen. Christine Whiteheadin (2008, 83) mukaan sosiaalinen asuntotuotanto rahoitetaan seuraavien kolmen vaihtoehdon tai niiden kombinaatioiden avulla:

- Vuokratulot nykyisiltä asukkailta
- Lainaaminen, jolloin laina korkoineen maksettava myöhemmin, ja

- Muut maksut muilta toimijoilta, kuten maan- tai kiinteistönomistajilta, työnantajilta ja erityisesti valtiolta.

Se, kuinka asuntojen vuokrat määritellään määrittää myös sen, kuinka asuntojen käyttö kohdentuu. Vuokranmäärityksen periaatteisiin vaikuttaa valtion tai muun keskusjohdon asettamat kehykset sekä muu sosiaalipolitiikka, esimerkiksi tulonsiirrot. Vuokranmääritys tapahtuu usein suhteessa kuluihin, arvoon, asukkaan tuloihin tai yleiseen vuokratasoon nähden. Olen taulukkoon kerännyt eri mallit, niiden mahdolliset hyödyt ja ongelmat, sekä mallin kytköksen asukasvalintaan. (emt.)

Taulukko 7. Vuokranmäärityksen neljä vaihtoehtoa (ks. Whitehead 2008, 86-88) ja niiden kytkös asukasvalintaan (HV)

Vuokra suhteessa	Hyödyt	Ongelmat	Kytkös asukasvalintaan
Kulut	Suoraan yhteydessä saatuun valtion tukeen	Tehottomuus: onko hinnat aina edullisimmat mahdolliset?	Epäonnistuneista vuokrasuhteista aiheutuvat kustannukset ja vuokrankorotuspaineet.
Arvo (value)	Kuluttajien näkemys huomioitu	- Ei yhteyttä kuluihin tai valtion tukiin - Vaikea toteuttaa todellisuudessa	Kiinteistöjen jakautuminen arvon mukaan erilaisiksi: hakijoiden jakautuminen vastavan jaottelun mukaan?
Tulot	Voidaan taata kohtuullinen vuokra suhteessa asukkaan tuloihin	Mitä tapahtuu, kun asukkaiden tulot kasvavat hitaammin kuin kiinteistökannan ylläpitokulut?	Asukkaat valikoituvat pienituloisten ryhmästä, tyhjyyksiä vähän?
Yleinen vuokrataso	Hinnat seuraavat yleistä hintakehitystä	Toimii jos yksityisiä vuokramarkkinoita säädellään	Yksityisten ja julkisen väliset erot pieniä; hakijoita kaikista eri tuloluokista?

Kuluihin perustuvassa vaihtoehdossa suurin ongelma on mahdollinen tehottomuus kun olemassa ei ole keinoja, joilla varmistetaan kulujen olevan alimmalla mahdollisella

tasolla. Arvoon perustuva vaihtoehdon suurin etu on sen yhteys kuluttajien preferensseihin, toiveisiin ja näkemyksiin. Arvon määrittely puolestaan on ongelmallista: millä perusteilla arvo määritellään? Asukkaiden tulojen perusteella tehtävä vuokranmääritys kuulostaa oikeudenmukaiselta, mutta siihen liittyy suuria ongelmia. Keskeisin kysymys on toiminnan taloudellisten edellytysten säilyminen silloin, kun valtaosa asukannasta on pienituloisia. Mitä tapahtuu, kun asukkaiden tulot kasvavat hitaammin kuin kiinteistökannan ylläpitokustannukset? Neljäs vuokranmäärityksen vaihtoehto on määrittellä ne yleisen vuokratason mukaisesti. Esimerkiksi Ruotsissa sekä sosiaalinen että yksityinen vuokrataso on säädelty, mikä on tämän mallin onnistumisen edellytys. (emt.)

Suomessa arava-asuntojen vuokranmääritystä säädelään aravarajoituslain (1190/1993) 7 §:ssä ja korkotukilain (604/2001) 13 §:ssä. Lakien mukaan ARA-asuntojen vuokranmäärityksessä tulee noudattaa omakustanneperiaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että vuokralaisilta saa periä vuokraa vain sen verran, mitä tarvitaan toiminnan rahoitukseen sekä lisäksi vuokrissa voi varautua etukäteen kiinteistön mahdollisiin peruseräparannus- ja hoitokustannuksiin. Vuokranmäärityksen läpinäkyvyyden lisäämistä on peräänkuulutettu, sillä on havaittu vuokranmäärityksessä olevan suuria eroja yhtiöiden välillä. Lisäksi omakustanneperiaatteen lailliset reunaehdot ovat väljät, jolloin vuokria voidaan tasata hyvinkin eri tavoin johtaen kulurakenteen vääristymisiin joissakin kiinteistöissä. (Viita 2016.)

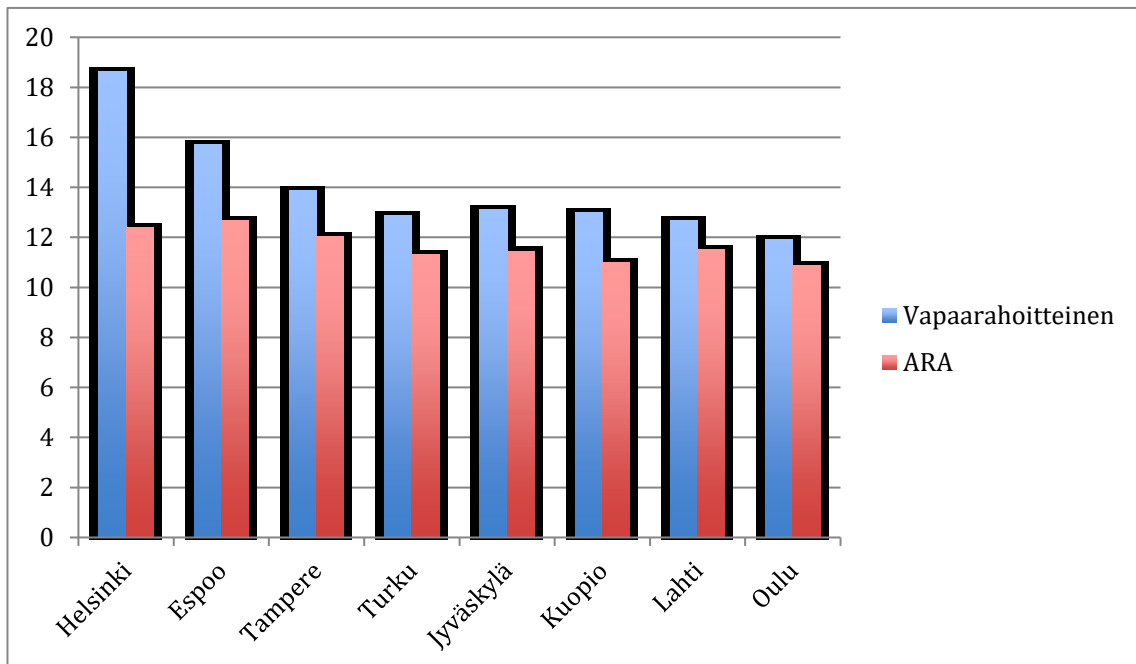
Suomessa on tyypillisesti jaettu vaihtoehdot valtion rahoituksella tuettuun asuntorakentamiseen ja vapaaseen markkinarahoitukseen. Julkisen rahoituksen käyttö ei ole keskittynyt vain isojen toimijoiden piiriin, vaan sitä on jaettu niin yksityisille, julkisille kuin kolmannen sektorin toimijoille ja toiminnan ”sosiaalisuus” on perustunut rahoituksen ehtoihin asuntojen jakamisesta. Valtaosa ARA:n tuesta on kuitenkin suunnattu kunnallisille vuokranantajille. Käsittelen rahoituksen ehtoja tarkemmin luvussa 3.

Suomessa on monesta muusta maasta poiketen sosiaalinen asuntotuotanto osin tarkoittanut vuokra-asumisen lisäksi myös omistusasumista. Valtio on aiemmin tukenut voi-

makkaasti myös omistusasuntojen hankintaa ja rakentamista (ks. esim. Juntto 1990). Tätä toimintaa ei kuitenkaan perinteisesti lasketa sosiaalisiksi asuntotuotannoksi. Omistusasumisen tukeminen on 2000-luvulle tultaessa vähentynyt huomattavasti ja tukea on enemmän ohjattu vuokra-asuntojen tuotantoon. (Ruonavaara 2004.)

Suomessa vuokra-asuntojen keskivuokra oli vuoden 2016 2. neljänneksellä koko maassa 12,65€/m². Pääkaupunkiseudun keskivuokrat olivat 15,45€/m² ja muualla Suomessa vain 11,25€/m². (Tilastokeskus 2016a). Sosiaalisen asuntokannan ja yksityisen asuntokannan vuokrissa on merkittäviä eroja. Suurin ero sosiaalisen ja vapaan asuntokannan vuokrissa on Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla. Muualla Suomessa hintaero on pienempi, mutta vuokrat ovat kuitenkin selvästi vapaarahoitteista asuntokantaa alempia. (Tilastokeskus 2016b).

Kuvio 2. Vapaarahoitteisen ja ARA-asuntokannan keskivuokrat kaupungeittain (Tilastokeskus 2016b).



Yksityisen ja julkisen vuokra-asuntotuotannon välistä hintakuilua tarkastelemalla voidaan havaita, että sosiaalisen asuntotuotannon merkitys pienituloisten asumisen järjestämisessä on merkittävä. Helsingissä yksityisten markkinoiden keskivuokrat ovat nettiövuokraltaan jopa 6,22€ korkeammat kuin sosiaalisessa asuntokannassa. Muualla maassa ero on kuitenkin vain 1-2€/m². Helsingissä sosiaaliseen asuntokantaan on pitkä odotusaika eikä asuntoja juuri ole tyhjillään. Muualla Suomessa yksityisen ja sosiaalisen asuntotuotannon välinen kilpailu on suurempaa (vrt. Haffner ym. 2009) ja siten sosiaalisten asuntotuottajien tulee pystyä tarjoamaan paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavia laadukkaita asuntoja, sillä tyhjillään olevat asunnot lisäävät vuokrankorotuspaineita ja siten vaikeuttavat toiminnan perustavoitteen toteutumista.

Katherine Scanlon ja Chirstine Whitehead havainnoivat Euroopan sosiaalisen asuntotuotannon järjestelmiä tarkastellessa tutkimuksessaan, että yhä useammin yksityinen sektori on keskeisemmässä roolissa myös sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksessa. Esimerkkinä he käyttävät jo aiemmin tässä tutkimuksessa mainittua Saksan järjestelmää, jossa asuntokantaa pidetään ”sosiaalisena” vain 10 vuoden ajan, jonka jälkeen kiinteistönomistaja saa myydä ja vuokrata kiinteistön markkinahintaan. Lisäksi monessa maassa on trendinä, että rakennuttaja erottaa tietyn prosenttiosuuden uudesta kiinteistökannasta sosiaalisin perustein vuokrattavaksi. Tällaista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä toteutetaan ainakin Ranskassa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Alankomaissa. (Scanlon & Whitehead 2007.) Ilmiö on näyttäytymässä myös Suomessa, josta uudet lyhyen korkotuen ARA-lainat kertovat.

2.5 Sosiaalisen asuntotuotannon kentän muutokset

Sosiaalisen asuntotuotannon kenttä ei ole yhtenäinen kuten edellä oleva luku osoitti. Tutkimuksissa on kuitenkin havaittu yleisiä maailmanlaajuisia trendejä, jotka ovat muokanneet toimialaa. Sosiaalisen asuntotuotannon asema asuntotuotannossa on pääsääntöisesti pienentynyt mutta suurta alasajoa ei ole tunnistettavissa muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Esimerkiksi Englannissa Righth-to-Buy –politiikka on vähen-

tänyt sosiaalisen asuntokannan määrää. Poliitiikan mukaan asukkaalla on tietyin ehdoin oikeus lunastaa vuokra-asuntonsa omakseen. (Fitzpatrick & Stephens 2007, 27.)

Muutoksen havainnointi ja tutkimus ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, koska on vaikea tunnistaa milloin ollaan siirrytty polulta toiselle. Polkuriippuvuus on erityisen hankala käsite asuntopolitiikassa, sillä esimerkiksi Iso-Britanniassa siirtyminen kuntaomisteisesta järjestelmästä kolmannen sektorin järjestelmään on tapahtunut ilman suurta järjestyttävää muutosta. (Malpass 2011.) Suomalaista asuntopolitiikkaa puolestaan yleisellä tasolla luonnehtii 2000-luvulla muuallakin Euroopassa havaitut ilmiöt: valtion ohjaukselta ei ole enää itsestänselvyys, vaan toimintaa ohjaavat pikemminkin markkinamekanismit (Korhonen 2010).

Vaikkakin kunnallinen vuokraustoiminta on nähty kansainvälisesti hiipuvana sosiaalisen asuntotuotannon järjestämismuotona erilaisten kolmannen sektorin toimijoiden kasvattaen osuuttaan toimikentällä (Malpass & Victory 2010; Scanlon & Whitehead 2007), on Suomessa valtaosa sosiaalisesta asuntotuotannosta yhä kunnan omistamien vuokratyöyhtiöiden vastuulla (ks. esim. Mäki-Fränti & Laukkanen 2010). Suomessa on kuitenkin havaittu tapahtuneen maankäytön ja kaavoituksen osalta sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat merkittävästi myös sosiaalisen asuntotuotannon alueella. Esimerkiksi yksityiset maanomistajat ovat haluttomia luovuttamaan maitaan yleishyödylliseen asuntotuotantoon ja voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain vuoksi valitusprosessit yleistyvät ja pitkittyvät sekä siten hidastavat asuntorakentamista. Lisäksi kaupunkien yrityksiltä lainaamat toimintamallit muuttavat niiden toimintatapoja julkisesta hyvinvointia tavoittelevasta toimijasta bisneskulttuurin omaksuneeksi yritysmäiseksi voitontavoittelijaksi. Esimerkiksi käytäntö maan myymisestä sen vuokraamisen sijaan tarkoittaa sitä, että kunnilla on vähemmän mahdollisuuksia ohjata kaupunkitalan käyttöä haluamallaan tavalla. Toimintamalli ohjaa maan useimmiten kovan rahan toimialueille. (Hyötyläinen 2015.)

Maankäytön ja kaavoituksen kysymykset asuntopolitiikan kehityksessä nousivat esiin myös asiantuntijan tiedonannossa. Parkkosen (2016) mukaan monissa kasvukeskuksis-

sa kuntien kaavoitus ei kykene tuottamaan kysyntään nähden tarpeeksi tonttimaata rakentamista varten. Tämän vuoksi olemassa olevan kaavoitetun tonttimaan hinta kasvaa suureksi, eikä edes kunnan omilla toimijoilla ole mahdollisuuksia saada riittävästi tonttimaata asuntopulan korjaamiseksi. Parkkonen korostaa lausunnossaan täydennysrakentamisen merkitystä niin edullisen asumisen tarjoamiseksi, mutta myös mahdollisen asuinalueiden segregaaation lieventämisen välineenä.

Eräässä Ruotsalaista kunnallista vuokrataloyhtiötä koskeneessa tapaustutkimuksessa todetaan ruotsalaisen kunnallisen asuntotuotannon nojanneen kahteen pilariin: kaupalliseen ja sosiaaliseen. Kaupallinen pilari viittaa yritystoiminnan mekanismeihin, jossa toimintaa ohjaavat taloudellinen tuloksellisuus ja yksityinen hyvä kun taas sosiaalinen pilari viittaa sen rooliin yhteisen hyvän edistäjänä sekä sen voittoa tavoittelemattomuuteen. Ajan kuluessa sosiaalinen pilari kasvoi suuremmaksi ja sen myötä asukaskanta vaihtui vähitellen yhä pienituloisemmassa ja heikoimmassa asemassa olevaan. Muutoksen myötä Ruotsalaiselle yhteiskunnallinen epätyypillinen asuinalueiden jakautuminen eri tulo- ja yhteiskuntaluokkiin tuli yhä selkeämmäksi. Nyt monet ruotsalaiset vuokrataloyhtiöt yrittävät purkaa asuinalueiden segregoitumista erilaisin keinoin. Tässä tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, että pyrkimys imagon nostattamiseen on johtanut etäännyntymiseen niiden alkuperäisestä tavoitteista taata asunto myös heikoimmassa asemassa oleville ja siten koko toiminnan peruseriaatteiden hylkäämistä. (Borelius & Wennerström 2009.)

Euroopan talousaluetta ja kansainvälistä finanssipolitiikkaa kurittanut finanssikriisi ja sitä seurannut luottopäätösten saamisen vaikeutuminen⁷ on merkittävästi vaikuttanut myös sosiaaliseen asuntotuotantoon, joskin alueellista vaihtelua on ollut havaittavissa. Esimerkiksi Saksan ja Ruotsin tilanne on tältä osin säilynyt lähes muuttumattomana. Lähes kaikkialla yksityishenkilöiden alentunut maksukyky on lisännyt sosiaalisen asuntokantaan hakevien määrää. Saman aikaisesti sosiaaliselle asuntotuotannolle koh-

⁷ Englanniksi käytetään termiä credit crunch.

dennettujen julkisten varojen saantia on kiristetty, mikä on puolestaan johtanut yhä residuaalisempaan allokointiin ja siten lisännyt eri tuloluokkien välistä segregaatiota. (Scanlon ym. 2015, 9-10.) Myös asiantuntijalausunnoissa nousi esiin huoli yhä kasvavasta polarisaatiosta (Parkkonen 2016).

Uusliberalismin vaikutteet

Uusliberalismi ja sen mukanaan tuomat muutokset ovat läpäisseet myös asuntopolitiikan kentän (esim. Malpass 2001; Glynn 2008; Malpass & Victory 2010; Musterd 2014). Uusliberalismilla tarkoitetaan yksinkertaistaen uusklassiseen talousteoriaan nojaavaa teoriaa, jonka perusajatuksena on hyvinvoinnin rakentuminen avoimille markkinoille ja jossa kansalainen tylpistyy tarpeitaan tyydyttäväksi kuluttajaksi. Valtion interventiot ovat sallittuja vain siinä tapauksessa elleivät markkinat toimi täydellisesti. (Kajanoja 2003, 184-186.) Asuntopolitiikassa uusliberalismi näyttäytyy erityisesti residuaalisuuden lisääntymisenä, jota hahmottelin aiemmassa kappaleessa Iso-Britannian tapauksessa.

Uusliberalismin on nähty vaikuttaneen asuntopolitiikkaan myös Alankomaissa. Kehitys oli hyvin samantyyppinen, joskin sosiaalisen asuntotuotannon rooli on ollut alun perin laajempi ja kattavampi kuin Iso-Britanniassa. Uusliberalismi lisäsi asuntotoimijoiden vastuuta omasta toiminnastaan, vaikka samanaikaisesti valtio kontrolloi niitä suhteessa sosiaalisiin tavoitteisiinsa. Lisääntynyt taloudellinen vastuu lisäsi niin ikään toimijoiden avoimille markkinoille tyypillisiä toimintamalleja. Iso-Britanniasta poiketen, Alankomaiset sosiaaliset asuntotoimijat eivät myyneet asuntokantaansa yhtä hankasti. Sekä paikallisesta että Euroopan Unionin politiikasta johtuen, Alankomaissa sosiaalinen asuntokanta on pyritty ohjaamaan pienituloisille ruokakunnille, joka määriteltiin alle 34 000 euroa vuodessa ansaitseviksi. (Musterd 2014.)

Eräässä tutkimuksessa (Nieboer & Gruis 2014) havaittiin, että vaikka uusliberalismin mukanaan tuomat markkinamekanismeihin perustuvat strategiat ovat saaneet enemmän jalansijaa sosiaalisen asuntotuotannon toimialalla, on uuden ja vanhan strategian suhde

moniulotteinen. Toisaalta markkinamekanismit ohjaavat toimintaa mutta yhtäältä vanhat sosiaalisen ulottuvuuteen liittyneet strategiat ja tavoitteet ovat keskeisessä asemassa. Tutkijat positioivat asuntotoimijoita kahden ulottuvuuden nelikenttään, jossa toisella puolella on sosiaalisen orientaation kannattajat, toisella markkinamekanismien orientaatio, vastaavasti ylhäällä perinteiden linja ja alhaalla uusien toimintamallien tavoittelija (*prospector*).

Tutkimuksen mukaan valtaosa Alankomaiden sosiaalisista asuntotoimijoista asettuivat perinteisen linjan puolelle rajaten itsensä selkeästi perinteisen tehtävänsä äärelle. Sosiaalisen ja markkinoiden ulottuvuudessa tulokset olivat ristiriitaisia: kaupalliseen toimintoihin panostaminen on ollut laskusuuntaista mutta taloudellisen tuloksen saavuttamista pidetään vähintään yhtä tärkeänä kuin sosiaalisten tulosten saavuttamista. Lisäksi markkinamekanismeihin perustuva vuokranmääritys on yleistynyt. (emt.)

Ranskassa 2000-luvun aikana asenne sosiaalisen asuntotuotantoon on jyrkentynt huomattavasti. Vuonna 2009 pääsyä sosiaalisen asuntokantaan rajoitettiin asettamalla valittujen asukkaiden tuloraja 10% pienemmäksi kuin aiemmin. Lisäksi asukkaiden mahdollisuutta jatkaa asumistaan sosiaalisessa asuntokannassa tulojen ja perheeseen muutosten myötä rajoitettiin: tietyn prosenttiyksikön suuruisen tulojen kasvun jälkeen asukkailta peritään lisävuokraa ja tietyn rajan ylityksen jälkeen asukkaiden on muutettava asunnostaan kolmen vuoden sisällä. (Driant & Li 2012.) Suomessakin ollaan ideologisesti siirtymässä kohti jyrkempiä tulo- ja varallisuusrajoja, kuten luku kolme osoittaa.

Aiemmissä tutkimuksissa on löydetty monia, maailmanlaajuisesti merkittäviä trendejä, jotka haastavat sosiaalisen asuntotuotannon alueen. Yksi haaste liittyy siihen, mikä on sosiaalisen asuntotuotannon asema suhteessa valtioon ja kuka tai mikä on lopulta vastuussa sen tuottamisesta (ks. Tutin 2008, 55). Yhä useammin valtion osuus sosiaalisen asuntotuotannon omistuksesta on vähentynyt ja toimiala on enenevässä määrin siirtymässä kolmannen sektorin toimijoiden vastuulle. Ruotsissa tämä trendi on erityisen hankala, sillä yksityiset toimijat ovat haluttomia tuottamaan vuokra-asuntoja valtion

asettaman vuokraton vuoksi. Lisäksi olemassa olevaa sosiaalista asuntokantaa on myyty niissä asuville asukkaille. Näin ollen edullisen asuntojen määrä on vähenemässä. (Magnusson Turner 2008, 237.)

On esitetty myös epäily siitä, että sosiaalisen asuntotuotannon muuttuminen yhä residuaalisemmaksi voi vaarantaa urbaanin ja sosiaalisen koheesion lisäämällä sosiaalisen ja yksityisen alueen välistä hyvinvointi- ja elintasokuilua. Kansainvälisesti yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi nouseekin, kuinka ratkaistaan sosio-spatiaalisen segregatiion ongelma, jolla viitataan asuinalueiden jakautumiseen hyvinvoiviin sekä kuihtuviin ja slummiutuviin asuinalueisiin, joiden imago on alhainen. (Tutin 2008, 55.)

Suomessa sosiaalisen sekoittamisen periaatteen vuoksi puhutaan enemmän sosio-tenuriaalisesta segregatiosta, eli sosioekonomiselta asemaltaan heikommalla keskittyvät sosiaaliseen asuntokantaan, mutta kyseiset kiinteistöt sijaitsevat sekaisin muussa kiinteistökannassa, joten alueellinen slummiutuminen on lähes olematonta (Ruonavaara 2004, 58-59). Toisaalta on esitetty, ettei valtioiden pyrkimyksenä ole enää saavuttaa taloudellista tasa-arvoa (*income equality*) vaan sosio-ekonomisen (*income mix*) sekoittaminen itsessään on riittävää koska ”on pahempaa olla köyhä köyhällä asuinalueella kuin köyhä keskituloisella asuinalueella” (Glynn 2008, 78).

Housing Europe –järjestön⁸ tutkija Darinka Czischke laati vuonna 2009 laajan survey- ja case-osioista koostuvan tutkimuksen, jonka tavoitteena oli selvittää millaisia arvoja, missioita ja toimintoja sosiaaliset asuntotoimijoiden (*housing organisations*) toimintaa ohjaavat sekä tunnistaa sellaisia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka määrittävät näiden

⁸ Housing Europe on Euroopan laajuinen julkisen, osaomistus- ja sosiaalisen asuntotuotannon yhdistys, joka on perustettu v. 1988. Sen jäsenenä on yhteensä 43000 toimijaa 23:sta maasta. Yhdistys edistää sosiaalisen asuntotuotannon kenttää visionsa mukaisesti ja mm. tuottaa vuosittain runsaasti tietoa ja tilastomateriaalia. (<http://www.housingeurope.eu/>, luettu 18.1.2016)

toimijoiden strategioita. Survey-osa koostui 42:sta eri toimijasta ja syvemmän case-tutkimuksen kohteena oli 6 toimijaa eri Euroopan maista.

Survey-tutkimuksen perusteella valtaosa sosiaalisista vuokranantajista toimivat yhä keskeisesti perinteisen perustehtävänsä mukaisesti tarjoten asuntoja niille kotitalouksille, joiden kyky saavuttaa riittävä asumistaso vapailla markkinoilla oli heikentynyt. Kuitenkin yhä useampi on lisännyt, ainakin visiotasolla, sosiaalisten tavoitteiden lisäksi kaupallisia (*commercial*) tavoitteita, erityisesti suhteessa ei-perinteisiin vuokranantajan tehtäviin. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi asukasdemokratian tai asumisneuvonnan kaltaiset toiminnot, jotka muistuttavat sosiaalityölle tyypillisiä tehtäviä. (Czischke, 2009.) Tässä tutkimuksessa tehdyt havainnot toiminnan kaupallistumisesta on saanut tukea myös muista tutkimuksista (esim. Scanlon ym. 2015).

Czischke (2009) havaitsi tutkimuksessaan neljä selkeää muutoskokonaisuutta, joita voitiin tunnistaa kaikissa maissa. Nämä neljä muutoskokonaisuutta olivat:

- 1) Muutokset asiakaskunnassa
- 2) Valtion vetäytyminen sosiaalisesta asuntotuotannosta ja sosiaalityön kaltaisten toimintojen lisääntyminen
- 3) Segregaatio, ja
- 4) Organisaation sisäisen kulttuurin muutokset

Väestön ikääntyminen näkyy myös sosiaalisten asuntotoimijoiden asiakaskunnassa. Ikääntyminen tuo uusia haasteita niin asuntojen kuin asuinympäristön laadulle. Ikääntymisen lisäksi muista syistä (esim. avioerojen lisääntyminen, elämäntyylihalinnat) yksin asuvien määrä on kaikissa maissa lisääntynyt. Haasteita tuo myös yhä kasvavat maahanmuuttajapopulaatiot. Kaikki edellä mainitut muutokset asiakaskunnassa edellyttävät tutkimukseen osallistuvien toimijoiden mukaan uusia innovatiivisia ratkaisuja. Strategisesti muutoksiin on pyritty vastaamaan lisäämällä asiakasorientaatiota, jossa asiakkaan henkilökohtaisille preferensseille annetaan enemmän arvoa. (emt.)

Valtion on nähty vetäytyneen keskeisestä sosiaalisen koheesion ja muutoksen luojaan roolista ja siten pakottaneen muiden toimijoiden ottavan vastuuta alueesta. Monet tutkituista sosiaalisista asuntotoimijoista ovat muotoutuneet keskeisiksi paikallistason sosiaalisiksi toimijoiksi. Segregaatiokehitys puolestaan on johtanut siihen, että kaupungeissa on alueita, joissa vuokralaisten vaihtuvuus on suurta ja tyhjyyksiä on paljon. Syynä nähtiin joko taloudellisen toimintojen (kuten kaupalliset palvelut) ehtyminen tai alueellisen stigmatisoitumisen esimerkiksi pääsääntöisesti maahanmuuttajapopulaatiosta koostuvana. (emt.)

Vastauksena tähän ongelmaan useat toimijat ovat aloittaneet erilaisia imagoprojekteja: alueiden sisäistä heterogeenisyyttä on pyritty lisäämään houkuttelemalla paikalle myös muita ryhmiä (esim. opiskelijat) tai kehittämällä alueen kaupallista toimintaa tarjoamalla edullisesti tiloja yrittäjien käyttöön. Monessa organisaatiossa oli viimeaikoina tapahtunut sisäistä uudelleenorganisointia, joko fuusioiden tai toiminnan kokonaisvaltaisen muutoksen kautta. Uudet ja muuttuvat organisaatiokulttuurit ovat tuoneet toimintaan omat haasteensa. Muutos on usein kulkenut rinnan asiakasorientoitumisen kanssa, joka puolestaan oli, kuten aiemmin mainittiin, perua muuttuneesta asiakaskunnasta. (emt.)

Suomessa asuinalueiden imagoa ja haluttavuutta on pyritty parantamaan erilaisin lähiöprojektein. Esimerkiksi viimeaikaisin Aran luotsaama laaja kehittämisohjelma päättyi vuoden 2015 loppuun. Kehittämisohjelmaan osallistui useita eri toimijoita eri puolilla maata. Projektit käsittelivät niin kiinteistöjen perusparannusta kuin asuinalueiden viihtyvyyden lisäämistä sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamisesta. (ks. Tutkitusti parempi... 2016.)

Suomessa sosiaalisen asuntotuotannon ongelmat on nähty liittyvän kohtaantoon. Kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla voidaan nähdä olevan jatkuvan puutteen tila, kun taas monessa muussa kunnassa, jossa omistusasumisen hinta on alhainen, ongelmana on pikemminkin tyhjien vuokra-asuntojen määrä. (Ruonavaara 2004, 56-58.) Pääkaupunkiseudulla suuren kysynnän ja korkean yksityisen vuokratason vuoksi

sosiaalinen asuntotuotannossa on taloudellisesti vakaa tilanne, koska tyhjyyksiä ei käytännössä ole. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella yksityisen ja sosiaalisen asuntotuotannon hintaero on kohtuullisempi, joten sosiaalisten asuntotoimijoiden ongelmana on eihaluttujen asuinalueiden asuntojen jääminen tyhjäksi tai niissä asukasvaihtuvuus on suurta, mikä puolestaan haastaa toiminnan taloudelliset edellytykset.

Yhdeksi keskeiseksi syyksi on esitetty kodinomistajayhteiskuntaa, jonka vuoksi vuokra-asuntopula johtaa yhä tarkempaan ja tarveharkintaisempaan asukasvalintaan ja sitä kautta vähittäiseen sosiaaliseen segregoitumiseen ja eri osakulttuuriin kuuluvien asuntotarvitsijoiden väliseen kamppailuun fyysisestä ja sosiaalisesta kaupunkitilasta. (Piirainen 1993, 212.) Tätä kehitystä nimitetään huonoksi kehäksi (emt. 215). Kaupungin vuokra-talo ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita epäviihtyisää asuinympäristöä, vaan sosiaaliset ongelmat kasautuvat yleensä tiettyihin taloihin, joita tutkija nimittää anomiksi asuinyhteisöiksi.

Sosiaalisen segregaaation ehkäisemiseksi Piirainen (emt. 219) ehdottaa sosiaalisesta tarveharkinnasta luopumista, aktiivista anomisten asuinyhteisöjen hajottamista, vuokra-asuntotuotannon voimakasta lisäämistä, vuokralaisdemokratian vahvistamista sekä puuttumista sosiaalisiin ongelmiin esimerkiksi sosiaalityön keinoin. Näistä tehokkaimmaksi keinoksi tutkija näkee sosiaalityön estämään segregaaation aiheuttamia sosiaalisia ongelmia.

Kuten tämä päättyvä luku on osoittanut, on sosiaalinen asuntotuotanto nykypäivänä pitkälti markkinaehtoista, kuten monet muutkin kuntien vastualueella olevat toiminnot on nykypäivänä yhtiöitetty tai muuten järjestetty erilaisin tilaaja-tuottaja –mallein. Markkinaehtoiselle sosiaaliselle asuntotuotannolle on tyypillistä se, että toiminta järjestetään avoimilla markkinoilla toimivien yhtiöiden kautta eikä toiminta ole valtion suorassa omistuksessa. Yhtiöt ovat usein joko kunnan täysin tai osin omistamia osakeyhtiöitä, jotka toimivat pääosin itsenäisesti mutta ovat mahdollisesti myös (puolue)poliittisesti ohjattuja. Markkinaehtoinen sosiaalinen asuntotuotanto toimii täysin osana yksityisiä markkinoita kilpailen jopa samoista asiakkaista, joskin tässä on ha-

vaittavissa kansallista vaihtelua. Maissa, joissa toiminta on residuaalisempaa, kilpailua yksityisen ja julkisen välillä on merkittävästi vähemmän.

Suomi asettuu tässä kohtaa välimaastoon riippuen tutkittavan alueen vuokra-tasosta. Pääkaupunkiseudulla yksityisen ja sosiaalisen vuokramarkkinoiden välinen kuilu on suurempi, jolloin asuntojen allokointi on suuremman tarveharkinnan varassa (ks. seuraava luku), muualla Suomessa tyhjyyksien välttämiseksi voi olla perusteltua poiketa voimakkaasta tarveharkinnasta. Toisaalta pääkaupunkiseudun ja suurimpien kasvukeskusten ulkopuolella myös alemman tulotason henkilöillä on enemmän valinnanvaraa asumisensa järjestämiseksi kun yksityiset vuokramarkkinat eivät ole merkittävästi sosiaalista asuntokantaa kalliimpia. Tällöin sosiaalisen vuokra-asuntotuottajan on keksittävä muita keinoja asuntojensa markkinointiin ja tyhjyyksien välttämiseen, esimerkiksi imagotyö tai palvelun ja tuotteen laadun maksimointi. Seuraavassa luvussa tarkastellaan tarkemmin asuntojen allokointia suhteessa markkinaehtoisen sosiaalisen asuntotuotannon erityiskysymyksiin.

3 ALLOKOINNIN HAASTEITA

3.1 Asukasvalinnan ympäristö

Kuten edellisessä luvussa todettiin, asuntojen allokointiperusteet on keskeisin sosiaalista asuntotuotantoa määrittävä piirre (Oxley ym. 2010, 339). Asukasvalinnalla määritellään se, kuka sosiaaliseen asuntokantaan on oikeutettu. Suomessa on olemassa sellaista ARA-asuntotuotantoa, jotka on selkeästi ohjattu tietyille ryhmille, kuten opiskelija-asunnot, nuorisoasunnot tai senioriasunnot. Tätä asuntokantaa koskevat samat säädökset kuin muutakin ARA-asuntokantaa, mikäli asunnonsaantia edellyttävä erityisehto täyttyy. Keskityn tässä tutkimuksessa kuitenkin tarkemmin vain yleiseen sosiaaliseen asuntotuotantoon, jonka asukasvalintaa ei ole erityisesti rajattu jollekin ihmisryhmälle.

Sosiaalisen asuntokannan asukasvalintaa on Suomessa aiemmin tutkittu melko vähän. Suomessa puhtaasti asukasvalintaa käsitellyt teos on jo verrattain vanha, sillä se on julkaistu 90-luvun loppupuolella (Laukkanen 1998). Tässä teoksessa tutkittiin seitsemän kunnan tapaa toimia asuntoviranomaisena ja sitä miten kunnat järjestivät asukasvalinnan sekä sen valvonnan. Lähtökohtana oli tarkastella kunnan roolia sosiaalisen asuntokannan säätelyssä.

Kyseisenä aikana kunta toimi vielä melko usein itse asukasvalintaa suorittavana tahona, joskin merkkejä yhtiöittämistrendistä oli jo havaittavissa. Tutkimusvuoden 1996-97 aikana mm. Lahti yhtiöitti asuntokantansa ja perusti yhä toiminnassa olevan Lahden Talot Oy:n (emt. 30-32). Sittenkin yhä useampi kunta on yhtiöittänyt asuntokantansa ja kuntien lakisääteinen valvonta on luonteeltaan pääsääntöisesti jälkivalvontaa. Jälkivalvonnan ongelmaksi Laukkasen tutkimuksessa nähtiin valvonnan typistymisen vain mitattavien enimmäistulo- ja varallisuusrajojen valvonnaksi, jolloin vuokrataloyhtiöille avautuu mahdollisuus kiertää sosiaalisuuden periaatetta valitsemalla tulo- ja varallisuusrajojen puitteissa asukkaiksi eniten ns. hyviä vuokralaisia jättäen heikommassa

asemassa olevat valintojen ulkopuolelle. (emt. 71-72.) Sittenkin Laukkasen tutkimuksen valmistumisen jälkeen tulorajat ovat poistuneet asukasvalintaohjeistuksesta, joskin ohjeistuksen hengen mukaisesti asuntojen tarjonta tulee kohdistaa pienituloisimmille ruokakunnille. Tulorajat ovat kuitenkin taas nousseet ajankohtaisiksi ja ne on lisätty uusimpaan asukasvalintaohjeistukseen koskemaan pääkaupunkiseutua. Tätä käsitellään tarkemmin seuraavassa aliluvussa.

Vuosituhaten vaihteessa Lipposen II –hallituksen ohjelman pohjalta laadittiin ehdotus asuntopoliittiseksi strategiaksi vuosille 2000-2003. Keskeisiksi muutostarpeiksi tuossa selvityksessä tunnistettiin polarisaation vähentäminen, asuntojen laadun parantaminen, eriarvoistumisen pysäyttäminen sekä valinnaisuuden lisääminen asuntotuotantoon (Fredriksson 2000, 10-15). Ehdotuksessa peräänkuulutettiin mm. tyhjenevien aravavuokra-asuntojen ongelman ratkaisua. Toimenpide-ehdotuksiksi esitettiin mm. Ruotsissa käyttöön otettua valtion ja kuntien yhteistyömallia, jossa valtio tukee takauksin, lainoin tai avustuksin mm. tyhjenevien kiinteistöjen purkamista. Lisäksi kehoitettiin muiden toimintamallien käyttöönottamista, mm. tyhjenevien kiinteistöjen muuttamista esimerkiksi vanhusten tai nuorten asunnoiksi. Asuntojen tuotantoa ehdotettiin lisäävän suurissa kasvukeskuksissa ja asuntojen korjaustoimintaan puolestaan elinkaarimallia. (emt. 19-26.)

Fredrikssonin selvityksessä merkittäväksi huomioksi nostettiin sosiaalisen eheyden vahvistamisen ja siten asukasvalinnan merkityksen korostuminen, mikä on tämänkin tutkimuksen kehityksessä merkittävä huomio. Selvityksen mukaan yhteiskunnan tuella rakennettu asuntokanta on keskeisin asunnottomuuden ennaltaehkäisemisen ja vähentämisen väline. Selvitysmiehen mukaan erityisesti kuntien omaa asuntotuotantoa tulee lisätä, sillä niiden hakijoiksi valikoituu useimmin yksinäiset, pienituloiset, lapsiperheet sekä asunnottomat ja erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa olevat. Yleishyödylliseen, mutta muun kuin kunnan omistamaan asuntokantaan hakijoiksi valikoituu useimmin paremmassa sosio-ekonomisessa asemassa olevia. (emt. 45-50; ks. myös Laukkanen 1998.)

Eräässä vertailututkimuksessa tarkasteltiin asuntojen allokointia asunnottomien näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkasteltiin 13:a Euroopan valtiota Suomi mukaan lukien ja tunnistettiin kuusi keskeistä estettä asunnottomien pääsyyllä sosiaaliseen asuntokantaan:

- Sosiaalisen asuntokannan vähyys suhteessa eri asumistarpeisiin.
- Sosiaalisen asuntotuottajien allokointijärjestelmä keskittyi muihin asunnontarpeisiin kuin asunnottomuuteen.
- Sosiaalisen asuntotuotannon tasapainoilu roolien välillä: sosiaalisen ulottuvuuden ylläpitäminen samanaikaisesti markkinaehtoistumisen kanssa.
- Asenneilmasto, jossa asunnottomat koetaan vaikeina asujina.
- Koettu jännite köyhyyden alueellisen keskittymisen sekä negatiivisten aluevaikutusten ja toisaalta merkittävän määrän asunnottomien asuttamisen välillä.
- Huono toiminnan koordinointi 3. Sektorin, sosiaalityön ja asunnontarjoajien välillä. (Pleace ym. 2011, 52.)

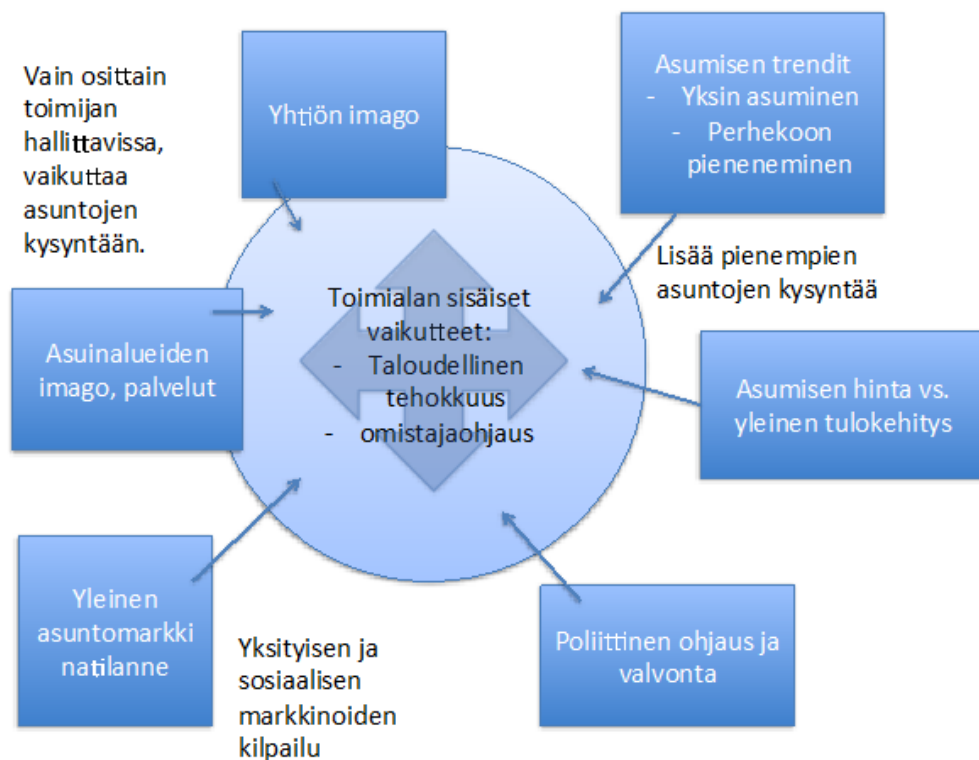
Tutkimuksessa tehdyt havainnot ovat yhdensuuntaisia tässä tutkimuksessa löydettyihin ilmiöihin nähden. Voidaankin ajatella, että asunnottomien asumistilanteen tarkastelu kielii eniten sosiaalisen asuntotuotannon ja allokoinnin ongelmista, sillä asunnottomuus on merkittävin ja kiireellisin asunnontarpeen syy eikä siten yhteiskuntapoliittisesti kyseenalaistettavissa.

Aloitan itse asukasvalinnan pohtimisen tarkastelemalla kahta uusinta ARAn asukasvalintaohjeistusta, jotka on julkaistu vuosina 2014 ja 2016. Suomen asukasvalintaperiaatteita käytetään esimerkkinä asuntojen allokoinnin ohjauksesta mutta periaatteellista ilmiön pohdiskelua ei rajata vain Suomen kehykseen, sillä muiden maiden esimerkeistä on apua kysymyksen pohtimiselle sen teoreettisella tasolla. Myöhemmissä aliluvuissa pureudun tarkemmin toiseen tutkimuskysymykseeni:

Millaisia haasteita sosiaalisen asuntopolitiikan kentän muutokset tuottavat asukasvalintaan?

Asukasvalintaan vaikuttavat monet asiat, joita on havainnoitu kuviossa kolme. Kuviossa asuntojen allokointiin vaikuttavat tekijät ovat jaettu toimialan ja yhtiön sisältä kumpuaviin haasteisiin sekä sellaisiin ulkoisiin muutoksiin, joihin asukasvalintaa suorittava organisaatio ei toiminnallaan pysty vaikuttamaan. Asukasvalintaa ei suoriteta tyhjiössä vaan sitä ohjaavat yhteiskuntapoliittiset päätökset, yleinen markkinatilanne, monesti nopeastikin muuttuvat asumisen trendit sekä yksittäisten hakijoiden omat toiveet ja tarpeet.

KUVIO 3. Asukasvalintaan vaikuttavat ulkoiset ja sisäiset tekijät



Lisäksi asukasvalintaan ja sen suorittamiseen voivat vaikuttaa yhtiön imago, tarjottavien asuntojen sijainti sekä asuinalueiden imago asunnonhakijoiden keskuudessa. Osa ilmiöistä on täysin asunnontarjoajan vaikutuspiirin ulkona, esimerkiksi asuinalueiden

palveluiden määrään ei kiinteistönomistaja pysty suoraan vaikuttamaan paitsi kuten osa Czischken (2009) tutkimuksessa mukana olleet tahot tarjoamalla edullista liiketilaa asuinalueiden palveluiden elvyttämiseksi.

Edellä olevan sosiaalista asuntotuotantoa yleisesti käsitelleen luvun pohjalta voidaan todeta, että sosiaalisen asuntopolitiikan kentällä keskeisimmät muutostrendit liittyvät uusliberalismin ja managerialismin lisääntymiseen, mikä näyttäytyy eritoten toiminnan muuttumisena selkeämmin kohti markkinaehtoisuutta. Samanaikaisesti valtaosalla asumiseen kuuluva osuus tuloista on kasvanut (Kela 2015), joten edulliselle ja sosiaalisesti allokoiduille asunnoille on edelleen suuri tarve.

Tässä luvussa pyritään hahmottamaan asuntojen allokointiin vaikuttavia osatekijöitä nostaten esiin edellisessä luvussa hahmotellut sosiaalisen asuntotuotannon muutokset osaksi tarkastelua. Toimialan, markkinoiden ja politiikan muutokset ovat muokanneet myös sitä ympäristöä, jossa asukasvalinta suoritetaan. Tällöin pohdinnan aiheeksi nousee ajatus siitä onko asukasvalintaperiaatteet tällaisenaan enää riittäviä toiminnan ohjausmuotoja, mutta myös siitä, onko nykyinen sosiaalisen asuntotuotannon järjestämistapa paras mahdollinen.

3.2 ARA:n asukasvalintaperiaatteet

Suomessa valtion tukemiin vuokra-asuntoihin tulee noudattaa valtioneuvoston asetusta (166/2008), jossa määritellään asukasvalinnan peruseriaatteet. Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus ARA on vuonna 2003 laatinut asukasvalintaoppaan, jossa tarkemmin asetuksen soveltamista käytäntöön. Opasta on sittemmin useasti päivitetty ja käytän tässä lähteenä vuonna 2014 julkaistua versiota sekä vasta julkaistua uusinta vuoden 2016 versiota. Uuden oppaan ohjeet tulevat voimaan 1.1.2017 alkaen. Käytän oppaita rinnakkain, jotta myös allokointiperiaatteiden viimeisimmät muutokset tulevat paremmin näkyväksi. Ohjeistus on pääsääntöisesti sama molemmissa oppaissa, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Käytän silloin lähteenä uudempaa versiota. Jos lähteenä

on käytetty vanhempaa, tarkoittaa se sitä, että kyseiseen kohtaan ei uudessa oppaassa tehty muutoksia.

Oppaan mukaan vuokralalon omistajalla on oikeus valita asukkaansa itse. Joissakin tapauksissa kunta ja kunnan omistama vuokraloyhtiö sopivat, että kunnan asuntoviranomaiset tekevät asukasvalinnat. On myös mahdollista, että asukasvalinta annetaan yksityisen yrityksen tehtäväksi. Riippumatta siitä, kuka valinnan lopulta tekee, on valintapäätös perusteluineen toimitettava kunnalle sen ilmoittamalla tavalla. Kunnan tehtävänä on valvoa, että asukasvalinta suoritetaan ohjeiden mukaan. (Opas... 2014.)

Taulukko 8. ARAn asukasvalintaperiaatteet

Asukasvalinnan kriteeri	Huomioidaan	Ei huomioida
Asunnontarve	Ruokakunnan koko ja nykyiset asuinolosuhteet	
Varallisuus	Esimerkiksi omistusasunto.	Elinkeinon harjoittamiseen liittyvää välttämätöntä varallisuutta tai lähtöpaikkakunnalla sijaitsevan omistusasunnon arvo, jos paikkakunnalle muutetaan työpaikan vuoksi.
Tulot	Verotettavat tulot niin, että voidaan arvioida kuukausiansiot joko säännöllisen kuukausitulojen tai 12 kk tulojen mukaan laskettuna.	Esim. asumistuki, lapsilisät, opintotuki jne.

Keskeisimmäksi ja tarkimmin käsitellyksi asukasvalinnan peruseriaatteeksi oppaassa nostetaan kiireellinen asunnontarve. Lisäksi painotetaan vuokrien kohtuullisuutta. Keskeisimmiksi valintakriteereiksi nousevat asunnontarpeen lisäksi hakijaruokakunnan varallisuus ja tulot. Yllä olevaan taulukkoon on tiivistetty asukasvalintaperiaatteet sen mukaan, mikä huomioidaan tai jätetään huomioimatta valintaa tehdessä. Asunnontarpeen arvioinnissa korostuvat ruokakunnan koko ja nykyisten asuinolosuhteiden ar-

viointi. Varallisuutta arvioidaan sen perusteella, onko hakijalla sellaista varallisuutta, jonka turvin asumisen järjestäminen onnistuu yksityisiltä markkinoilta. Elinkeinon harjoittamiseen liittyvää omaisuutta ei kuitenkaan huomioida. Samoin lähtöpaikkakunnalla sijaitsevaa omistusasuntoa ei lasketa varallisuudeksi, jos muuton syynä on työpaikan sijainti. Toisella paikkakunnalla sijaitsevan asunnon mahdolliset vuokratulot huomioidaan kuitenkin ruokakunnan tuloarvioinnissa. Tuloiksi lasketaan verotettavat kuukausitulot mahdollisimman tarkasti. Mikäli hakijaruokakunnan tulot vaihtelevat kuukausittain, arviointi tulee suorittaa 12 kuukauden keskiarvosta. Tuloiksi ei kuitenkaan huomioida eräitä sosiaalietuuksia, kuten lapsilisää, opintotukea tai asumistukea. (Opas... 2014, 12-17.)

Uudemmassa asukasvalintaoppaassa on huomioitu parin viime vuoden aikana suuresti kasvaneen pakolaisvirran vaikutus hakijarekistereihin. Oppaassa korostetaan, että asunnot tulee osoittaa Suomen kansalaiselle tai siihen verrattavalle henkilölle, joita ovat esimerkiksi EU:n kansalaiset ja henkilöt, joille on myönnetty vähintään vuoden mittainen oleskelulupa (pakolaiset) tai opiskelijan oleskelulupa (Asukas... 2016). Oppaassa on siis selkiytetty periaatetta, jolla turvapaikanhakijat asetetaan kiireellisyysjärjestykseen mahdollisesti jo valmiiksi pitkissä hakijajonoissa.

Hakijaruokakuntien tulojen vertailu onnistuu ARAn laatiman laskukaavan avulla. Laskukaavan avulla voidaan vertailla erikokoisten ruokakuntien kuukausituloja niin, että ruokakunnan koko ja ikärakenne tulee huomioituksi. Laskukaavassa ruokakunnan ensimmäinen 18-vuotta täyttänyt henkilö saa lukuarvon 1, sitä seuraavat 0,7 ja alle 18-vuotiaat 0,5. Näin ollen esimerkiksi yhden tulonsaajan ja lapsen kuukausiansiot suhteessa vain yhden tulonsaajan talouteen ovat pienemmät, vaikka tulonsaajien kuukausiansiot olisivatkin todellisuudessa identtiset. (Opas... 17-18.)

Uudessa versiossa Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten ARA-asuntokannoissa otetaan käyttöön aiemmin kertaalleen poistetut tulorajat. Yhden hengen talouden enimmäistulot saavat olla 3000 euroa ja kustakin aikuisesta ruokakunnan tulorajaan lisätään 2100 euroa. Ensimmäisestä lapsesta tulorajaan lisätään 650 euroa ja seuraavis-

ta 600 euroa. Näin ollen esimerkiksi kahden aikuisen ja yhden lapsen talouden kuukauden enimmäistulot saavat olla maksimissaan 5750 euroa. (Asukas... 2016, 13-14.) Huomionarvoisinta tässä muutoksessa on se, että tulojen ja varallisuuden tarkastus otetaan käyttöön myös asuntoa vaihdettaessa (emt. 17) kun se aiemmin suoritettiin vain ensimmäistä valintaa tehdessä.

Hakijaruokakuntien etusijajärjestys arvioidaan kokonaisuutena edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti niin, että etusijalle asetetaan suurimmassa vuokra-asunnon tarpeessa oleva hakijaruokakunta. Jos asunnontarpeen kiireellisyyden perusteella ruokakunnat ovat yhtäläisessä asemassa, tarkastellaan seuraavaksi tulo- ja varallisuusarvoja, jolloin etusijalle tulee asettaa pienituloisempi ruokakunta. Jos eroa ei voida edelleenkään tehdä em. kriteereiden perusteella, voidaan hakijan kuntalaisuus asettaa ehdoksi asunnon saannille. (Opas.. 2014 18-19; Asukas.. 2016, 14.) Asukasvalinnassa voidaan siis suosia oman kunnan asukkaita, mikäli kiireellisempiä asunnonhakijoita ei ole.

Asunnontarpeen kiireellisyyden arviointiin ARA on laatinut seuraavan ohjeistuksen. Kaikista kiireellisimmissä asunnontarpeessa ovat asunnottomat: ulkona asuvat, asunnoksi kelpaamattomissa tiloissa asuvat ja yömajoissa tai vastaavassa majoituksessa asuvat henkilöt tai laitoksessa asunnon puutteen vuoksi asuvat tai jonka laitoksesta pääsyn esteenä on asunnon puute. Lisäksi erittäin kiireellisiksi lasketaan sellaiset hakijat, jotka ovat ilman omaa syytään viranomaisen päätöksellä muuttovelvollisia, asunnottomiksi jääviä asunnon purkamisen vuoksi, erittäin ahtaasti asuvia⁹ sekä työpaikan vuoksi paikkakunnalle muuttavia henkilöitä. (emt. 19-20.)

Kiireellisyysarvioissa voidaan hyödyntää esimerkiksi FEANTSA¹⁰:n asunnottomuuden typologiaa, jonka Lehtonen ja Salonen (2008) ovat suomentaneet tutkimuksensa yhteydessä. Kiireelliseksi lasketaan esimerkiksi perheeseen muutoksista (lapsen syntymä, avioero, puolison kuolema) johtuva nykyisen asunnon sopimattomuus ja siitä seuraava

⁹ Yli kolme henkeä/huone niin ettei keittiötä lasketa huoneeksi tai enintään 10m²/henkilö.

¹⁰ European Federation of National Organisations working with the homelessness.

asunnontarve. Lisäksi nykyisen asunnon sopimattomuus esimerkiksi liikuntaesteen vuoksi on painava syy kiireellisyysarvioinnissa. (Asukas.. 2016.)

Vähäiset maksuhäiriöt luottotiedoissa eivät vuoden 2014 oppaan mukaan saa olla asunnonsaannin esteenä jos asukasvalinnan perusteet muuten täyttyvät. Vaikka hakijan kiireellisyysperusteet täytyisivätkin, yhtiöllä ei ole velvollisuutta osoittaa hakijalle asuntoa, mikäli tällä on vuokravelkaa kyseiseen yhtiöön. Hakija voi kuitenkin neuvotella sosiaalitoimen kanssa jälleenvuokrasopimuksesta (sopijaosapuolena on tällöin sosiaalitoimi) tai vuokratien maksamisesta ennaltaehkäisevänä toimeentulotukena. Kun asukkaalla on yhtiöön velkainen maksuhistoria, voidaan asukkaan kanssa tehdä tarvittaessa määräaikainen vuokrasopimus. (emt. 21.)

Vuoden 2016 oppaassa vuokratästeihin ja luottotietoihin on tehty lievennyksiä. Nyt vuokravelkaisen tulee voida saada asunto, mikäli hän kykenee esittämään luotettavan tahon kanssa tehdyn maksusuunnitelman. Lisäksi esitetään, että jos hakijalla on haettavaan yhtiöön vuokravelkaa eikä hänen asumistaan saa muuten hoidettua, on sosiaalitoimen kanssa neuvoteltava joko jälleenvuokraussopimuksesta tai maksusitoumuksesta. (emt. 16.)

Asukasvalinnalla on myös muita tavoitteita. Asukasvalintaohjeistuksessa todetaan seuraavaa:

”Valtion tukemat arava- ja korkotukivuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.” (Opas.. 2014, 12, alleviivaus HV)

Oppaassa yleisiä tavoitteita listatessa mainitaan tavoitteiksi siis myös monipuolinen asukasrakenne ja sosiaalisesti tasapainoinen asuinalue. Se, mitä monipuolinen asukasrakenne ja sosiaalisesti tasapainoinen asuinalue käytännössä on, ei oppaassa mainita sanallakaan. Asukasrakenteen monipuolisuus viitanee tässä tapauksessa eri ikäryh-

mien, eri kokoisten ruokakuntien, eri kansalaisuuksien ja erilaisessa elämäntilanteessa olevien asuttamista mahdollisimman laajasti koko asuntokantaan. Asuinalueen monipuolisuus viitanee samaan asiaan laajemmassa skaalassa. Edellisen lisäksi oppaassa todetaan, että hakijoiden etusijajärjestyksestä voidaan poiketa ”*yksittäistapauksessa, jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asunto-tilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne huomioonottaen.*” (emt. 12, Asukas... 2016, 7).

Vuokranantajalle siis annetaan mahdollisuus joustaa asukasvalinnassa mikäli se nähdään toiminnan kannalta tarpeellisenä. Tähän periaatteeseen ei tullut muutosta uudessa päivityksessä, joskin uudessa oppaassa todetaan, ettei henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisa tai erilainen kohtelu ei ole suotavaa asukasrakenteen monipuolisuuden nimissä (Asukas... 2016, 7).

Aran asukasvalintaohjeistuksen tarkoituksena on kohdentaa asuntojen tuottamiseen osoitetut varat eniten sitä tarvitseville. Yhdistettynä alhaiseen vuokratasoon (ks. kuvio 2, s. 38) ja tarkasti määriteltyihin allokointiperiaatteisiin ARA-asuntokanta on korostetusti suunnattu sosio-ekonomisen asteikon alapäähän tai muusta syystä kiireellisessä asunnontarpeessa oleville, kuten vanhuksille, joiden nykyinen asunto ei vastaa heidän tarpeitaan tai paikkakunnalle työn perässä muuttaville. Uusina asukasvalintaoppaassa esitetään tulorajat pääkaupunkiseudun ARA-asuntoihin, mikä edelleen osoittaa asunnot selkeämmin pienituloiselle väestöryhmälle. Seuraavissa aliluvuissa tarkastellaan tarkemmin asukasvalintaohjeistusta suhteessa markkinaehtoisen sosiaalisen asuntotuotannon toimialan ulkoisiin ja sisäisiin muutoksiin.

3.3 Organisaation ulkoiset muutokset asukasvalinnan haasteena

Asuntojen allokointiin vaikuttavat monet tekijät. Yksi asukasvalintatyöhön merkittävästi vaikuttava tekijät on ihmisten elämäntapojen muutokset, asumisen trendit ja muut asunnontarjoajasta riippumattomat ilmiöt. Nämä voivat vaihdella alueellisesti hyvinkin

nopealla tahdilla, eikä asuntotuotanto usein pysy muutosten perässä, eikä myöskään tulevien muutosten ja trendien ennustaminenkaan ole helppoa. Tässä aliluvussa pohdin tällaisten ulkoisten tekijöiden vaikutusta asuntojen allokointiin.

Eräässä tilastotutkimuksessa, jossa seurattiin Helsingin kaupunkia 14:sta vuoden ajalta, havaittiin mm. että yksin asuvien määrä on kasvanut niin vuokra-asunto- kuin muussakin asuntokannassa. Lisäksi havaittiin, että aravavuokra-asukkaiden tulotaso on laskenut muuhun väestöön verrattuna, mikä kielinee tuloerojen kasvusta. Kaupunkikehitykselle oli tilastojen valossa myös tyypillistä, että kieliryhmät hakeutuivat useimmin samoille asuinalueille. (Lankinen 2006.)

Yksin asumisen on muussakin yhteydessä havaittu olevan Suomessa yhä yleisempää. Erityisesti yksin asuvien miesten määrä on kasvanut 2000-luvulla, eikä yksin asuminen ajoitu vain nuoruuden ja vanhuuden elämänvaiheisiin kuten aiemmin. Yksinasuvat asuvat ja hakeutuvat usein vuokra-asuntokantaan, mikä nostaa erityisesti vapaarahoitteen asuntokannan vuokrataso. Lisäksi kasvava pienten asuntojen kysyntä ruuhkauttaa sosiaalisen asuntokannan hakijarekisterit. Riski asunnottomaksi jäämisestä on siten suurempi. (esim. Kärkkäinen 2009.) Parkkonen (2016) nimittää tätä lausunnossaan ”sinkkuuntumistrendiksi” eli kyseessä on osin myös elämäntapavalinta.

Sen lisäksi että yksinasuminen on yhä yleisempää myös keskimääräinen perhekoko on pienentynyt. Tämä vähentää merkittävästi suurempien perheasuntojen kysyntää ja lisää pienten asuntojen tarvetta edelleen. Toinen syy pienten asuntojen kysynnän kasvuun on asumisen kalleudessa suhteessa ruokakuntien tuloihin (Parkkonen 2016). Ahtaammin asuminen on pikemminkin pakon sanelemaa, eikä niinkään toivottu asumismalli. Keskimääräisen perhekoon pieneneminen on havaittu myös muualla Euroopassa eikä ilmiö koske vain Suomea (Czischke, 2009).

Sosiaalisen asuntotuotannon kyky vastata kysyntään riippuu myös sen asuntokannasta. Eräässä hankkeessa huomattiin, että 60-80-luvuilla rakennetuissa lähiöissä valtaosa asunnoista oli pieniä 1-2 huoneen asuntoja ja perheille soveltuvia asuntoja oli alueilla

vastaavasti vähemmän. Asuntojen koot määräävät siten kiinteistöön valikoituvaa asukaskantaa. Sosiaalisen segregaatian vähentämisen nimissä hankkeessa luotiin malleja aikakauden tyyppitalojen pohjien muokkaamiseksi monipuolisemmaksi, jolloin kiinteistön asukaskanta monipuolistuisi sen mukaiseksi. (Huuhka 2016.)

Vaikka lähiöiden asutokannasta suurin osa on pienasuntoja ei perheasuntojen puute yleisesti ole ongelma vaan pikemminkin niiden sijaitseminen sellaisessa asutokannassa ja sellaisilla alueilla, joiden houkuttavuus lapsiperheiden keskuudessa on pieni. Sosiaalisen sekoittamisen periaatteen ongelmana sosiaalisen asuntotuotannon kontekstissa on se, että asiakkaiden preferenssit eivät aina noudata poliittisesti asetettuja tavoitteita: lapsiperheet haluavat asua lapsiperhealueilla ja päihdeongelmien kanssa kamppailevien asukkaiden joukossa yksinhuoltajaäiti kokee turvattomuutta.

Suurin syy asuntojen tyhjäkäynnille lieneekin eri alueiden erot haluttavuudessa. Kuten aiemmin luvussa 2.3 todettiin, on sosio-spatiaalinen segregatio (Czischke 2009; Tutin 2008; Ruonavaara 2004) lisännyt alueiden eriytymistä tulotason ja haluttavuuden mukaan. Lähes jokaisessa urbaanissa keskittymässä on löydettävissä alueita, jotka eivät palveluiden tai kaupunkitilan viihtyvyyden osalta täytä asunnontarvitsijoiden vaatimuksia. Näillä alueilla sijaitsevien asuntojen täyttäminen on vaikeaa ja erityisen vaikeaa on löytää alueelle pysyviä vuokralaisia. Suuri vaihtuvuus lisää tyhjyyksiä vuokrasuhteiden väliin ja siten vaikuttaa edelleen vuokrankorotuspaineisiin. Kuituville asuinalueille ja vähemmän haluttuihin kiinteistöihin sijoitetaan usein sellaisia henkilöitä, joilla mahdollisuudet vuokra-asunnonsaantiin ovat jo voimakkaasti heikentyneet eikä valinnanvaraa ole. Tällaisia henkilöitä ovat mm. päihde- ja mielenterveyskuntoutajat, vankilastavapautuvat sekä maksukyvyltään heikentyneet henkilöt. Tällä on puolestaan edelleen yhteys alueen haluttavuuteen ja siten toiminta ruokkii itse itseään.

Imagokysymykset liittyvät siis asuntotuottajasta riippumattomiin tekijöihin, kuten asuinalueen yleiseen haluttavuuteen, palveluiden tasoon ja laatuun sekä julkisten liikenneyhteyksien saavutettavuuteen. Toisaalta myös asunnontarjoajan oma imago vai-

kuttaa siihen, millaisia hakijoita yhtiöön valikoituu ja millaisesta hakijamassasta asukasvalintaa suoritetaan.

Myös ARAn asuntomarkkinakatsauksessa havaittiin, että alueen imagolla ja asunnon kunnolla oli niin ikään merkitystä asuntojen tyhjyyksille. Asuntojen sijaitseminen imagoltaan heikentyneillä alueilla vähensi niiden haluttavuutta. Lisäksi asunnon kunnolla oli myös yhteys menekkiin, joskin halutulla alueella sijaitseva huonompikuntoinenkin asunto voi olla halutumpi kuin huonolla alueella sijaitseva uusi kohde. (Asuntomarkkina... 2016, 10.)

Sosiaalisen asuntokannan kannattavuus perustuu lähes täyteen käyttöasteeseen, jonka vuoksi sosiaalista asuntokantaa on kannattavaa rakentaa vain niille alueille, joissa kysyntä on suurta ja jossa palvelut ja erityisesti julkiset liikenneyhteydet toimivat. Edellisessä luvussa esitetyt kaavoituksen ongelmat koskevat myös sosiaalista asuntokantaa ja siten kaavoituksellisilla ratkaisulla voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, kuinka se voi suoriutua tehtävästään. Yhteiskuntapoliittisesti olisi järkevää tukea sosiaalista asuntotuotantoa järkevin tonttiratkaisuin. (Parkkonen 2016.) Tämä myös siksi, että kunnissa toimivat vuokrataloyhtiöt ovat yleensä valtaosin tai kokonaan kunnan omistamia ja siten myös niiden menestyminen sekä tappiot vaikuttavat omistajalle suunnattuihin osinkoihin vaikka ne yleishyödyllisessä yhtiössä ovatkin suurimmillaankin hyvin pieniä.

ARAn asuntomarkkinakatsauksen mukaan asuntotilanne onkin erityisen kireä pääkaupunkiseudulla. Siellä ARA-asuntojen kysyntä on suurempaa kuin tarjonta. Tästä syystä esimerkiksi tyhjyyksiä ei ole ja yhtiöiden asuntojen käyttöaste on lähes 100 prosenttia. Myös vähemmän halutuilla alueilla sijaitsevien asuntojen vuokrat ovat huomattavasti alueen keskivuokraa alempia, minkä vuoksi tyhjyyksiä ei imagosyistäkään synny. Muissa suurissa kasvukeskuksissa tilanteen nähdään olevan melko kireä tai tasapainoinen, eli kysyntä ja tarjonta kohtaavat sopivasti. (Asuntomarkkina... 2016.)

Poikkeuksen tähän tekee kuitenkin Oulun kaupunki. Oulussa on ARA-asunnoista lievää ylitarjontaa, jolloin vähemmän halutuilta alueilta ja heikompiin asuntoihin on vaikeampi saada uusia vuokralaisia. Väestötappiokunnissa on yleensä lievää asuntojen ylitarjontaa, jolloin osa kiinteistöistä voi olla tyhjiään jopa vuosia. (emt.) Parkkonen (2016) mukaan Oulun poikkeuksellinen tilanne onkin seurausta elinkeinoelämän rakennemuutoksesta erityisesti IT-alalla. Näin ollen ei kaupungin suuruus välttämättä suojele ARA-asuntokantaa kysynnän pienenemiseltä.

Yleisin syy asuntojen tyhjyyksille on ARAn katsauksen mukaan asunnon sijainti erityisesti yhdistettynä asunnon koon kanssa. Suurin kysyntä kohdistuu pieniin asuntoihin, yksiöihin ja kaksioihin. Erityisesti 1970-80 –luvulla rakennetuissa lähiöissä myös pienten asuntojen koot ovat suuria, kaksiot ovat n. 60m² kokoisia ja kolmiot 85m² kokoisia. Juuri nämä suuret kolmiot jäävät usein tyhjäksi, sillä samaan neliömäärään on uusissa kohteissa mahduttu jo kolmen makuuhuoneen asunto, joka on toimivuudeltaan ja hinnaltaan isommallekin perheelle sopiva.

Vajaakäytön ja tyhjyyksien ongelma on voittoatavoittelemattomassa vuokratoyhtiössä suuri haitta sillä korkotukilain (604/2001) mukaisesti toimintaa toteutetaan omakustanneperiaattein. Tämän vuoksi tyhjät asunnot lisäävät vuokrankorotuspaineita ja siten lopulta asuntojen tyhjäkäynti siirtyy koko asuntokannan vuokriin. Vuokratason nousu vaikeuttaa pienituloisten asumisen järjestymistä ja lisää asumiseen kuluva osuutta henkilöiden kuukausituloista. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan yleistä asumistukea saa yhä suurempi joukko ihmisiä ja lisäksi tuensaajien kuukausittaiset asumiseen menevät kulut ovat olleet jatkuvassa nousussa (Kela 2015).

ARAn selvityksen mukaan maahanmuutto ja pakolaisuus lisäävät asuntojen kysyntää erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta osin myös muissa kasvukeskuksissa (Asuntomarkkina... 2016, 12). Kuinka viime aikoina kasvaneen pakolais määrän ja maahanmuuttajien sijoittumisen suuriin kasvukeskuksiin onkaan vaikuttanut sosiaalisen asuntotuotannossa asukasvalinnasta vastanneiden työhön? Esimerkiksi Parkkonen (2016) esittää huolen siitä, että erityisesti niillä paikkakunnilla, joissa sosiaalisen vuokra-

asuntokannan kysyntä on jo entuudestaan suurta, voi maahanmuuttajien kiireellinen asuttaminen sosiaaliseen asuntokantaan lisätä rasistista lietsontaa ja vastakkainasettelua. Maahanmuuttajien asuttamisen kysymys on relevantti, joskaan tämän työn puitteissa ei ole mahdollisuutta etsiä siihen vastausta.

3.4 Organisaatiomuutokset ja toimialan sisäiset ilmiöt allokoinnin haasteena

Edellisessä luvussa tarkastelin toimialan ulkopuolelta kumpuavia muutoksia ja reunaehtoja, joilla on vaikutus asuntojen jakamisen kysymyksiin. Tässä aliluvussa tarkastelen puolestaan toimialan sisältä nousevia muutostrendejä ja poliittisen ohjauksen vaikutusta toimialaan ja siten myös asuntojen allokointiin liittyviin reunaehtoihin.

Keskeinen poliittisen ohjauksen muutos on vuoden 2017 alusta voimaan tulevat tulorajat. Uudessa asukasvalintaohjeistuksessa pääkaupunkiseutua koskeneet tulorajat ovat nousseet pohdinnan kohteeksi myös pyytämässäni asiantuntijoiden tiedonannoissa. Vuokralaiset Ry:n toiminnanjohtaja Anne Viita (2016) esittää, että tulojen tarkistus saattaa pahimmillaan johtaa siihen, etteivät ruokakunnat uskalla vaihtaa asuntoa siinä pelossa, että tulojen tarkastuksen joutuisivatkin mahdollisesti markkinahintaisen asumisen piiriin. Sen sijaan asukkaat jäisivät asumaan epätarkoituksenmukaisiin asuntoihin. Viita esittää myös epäilyksensä oppaassa esitettyihin pysyviin tulojen käsitteeseen: kuinka monella on nykyään varma ja pysyvä työsuhde?

Kohtuuhintaisen asumisen edistäjät KOVA ry:n toiminnanjohtaja Jouni Parkkonen (2016) puolestaan esittää, että voimaan astuvat tulo- ja varallisuusrajojen kiristämiset lisäävät entuudestaan vapaan ja sosiaalisen asuntokannan asukkaiden välistä polarisointumista. Uhkana on, että kansalaiset jakautuvat asumismuodon mukaan 1. ja 2. luokkaan, mikä puolestaan on suuri haitta sosiaalisen asuntotuotannon imagolle. Sosiaalisen asuntotuotannon imago on keskeinen toiminnan kannattavuudelle, erityisesti niillä alueilla, joissa sosiaalinen ja markkinaehtoinen asuntotuotanto kilpailevat osin samois-

ta asiakkaista eikä niiden välinen hintaero ole suuri. Sosiaalisen asuntotuotannon toiminnan kannattavuus ja sen perimmäisen tarkoituksen toteuttaminen edellyttää omakustanneperiaatteen mukaisesti korkeaa käyttöastetta, kuten edellisessä luvussa perusteltiin.

Oxleyn ja kumppaneiden (2010) artikkelissa pohdittiin, kuinka kilpailuasetelmaa ja markkinataloudelle tyypillisiä toimintamalleja voidaan soveltaa sosiaalisen asuntotuotannon kontekstissa, joka lähtökohdiltaan toimii täysin päinvastaisesti. Talousteoriaa testaamalla sosiaalisen asuntotuotannon kontekstissa, tutkijat havaitsivat että kilpailun sisällyttäminen edellyttää avoimempaa asuntojen allokointia, eli sitä että sosiaaliseen asuntokantaan oikeutettuja ei ole tiukasti rajattu vain vähempiosaisiin.

Sellaisissa kaupungeissa, joissa ARA ja vapaiden vuokra-asuntomarkkinoiden välinen hintaero on pienempi (ks. kuvio 2 s. 38), korkeaa käyttöastetta ei voida saavuttaa hintakilpailulla vaan toiminnan jatkumisen edellytyksenä on käyttöasteen ylläpitäminen muin keinoin ja siten vuokratason pitäminen mahdollisimman alhaisella tasolla. Korkea käyttöaste ei itsessään ylläpidä toimintaa mikäli kovin moni vuokralainen ei suorita maksuvelvoitettaan. Vuokrarästit ovat Suomessa suurin yksittäinen häätöjen syy (Salovaara-Karstu & Muttilainen 2004). Maksamatta jääneet vuokrat ja myös muista syistä johtuneet häädöt¹¹ ovat kalliita eikä kaikkia kuluja usein saada perittyä asianomaiselta, vaan ne joudutaan mahdollisesti siirtämään asuntokannan vuokriin.

¹¹ Suomen lain (481/1995 7. Luku) mukaan vuokralainen voidaan häätää:

- jos vuokralainen laiminlyö suorittaa vuokran säädetyssä tai sovitussa ajassa;
- jos vuokraoikeus siirretään taikka huoneisto tai sen osa muutoin luovutetaan toisen käytettäväksi vastoin tämän lain säännöksiä;
- jos huoneistoa käytetään muuhun tarkoitukseen tai muulla tavalla kuin vuokrasopimusta tehtäessä on edellytetty;
- jos vuokralainen viettää tai sallii vietettävän huoneistossa häiritsevää elämää;
- jos vuokralainen hoitaa huoneistoa huonosti; tai
- jos vuokralainen huoneistossa rikkoo, mitä terveyden tai järjestyksen säilyttämiseksi on säädetty tai määrätty.

Eräässä tutkimuksessa havaittiin, että vuokratilastoista johtuva häätö maksaa vuokranantajalle vuokramenetyksinä noin 3000 euroa ja häiritsevän käyttäytymisen vuoksi häätäminen puolestaan 5000 euroa (emt. 85). Näin ollen sosiaalisen asuttamisen velvoitteesta tulee voida perustellusti poiketa, jotta varmistetaan mahdollisimman suuri osa vuokratuotosta tulevan normaalisti. Tämä on erityisen merkittävää silloin, kun käyttöaste uhkaa aleta tai on jo alhaisella tasolla. Vain näin toimimalla nykyinen järjestelmä pysyy kasassa ja tarkoituksenmukaisena – siis kykenevänä tarjoamaan edullista asumista myös niille, joiden mahdollisuus laadukkaaseen asumiseen on vähäisemmät. Häätöjä tutkineet Salovaara-Karstu ja Muttilainen (2004, 98) päätyivät pohdinnassaan samaan: häätöjen ennaltaehkäiseminen edellyttää myös vuokra-asumisen kustannuksiin puuttumista sillä valtaosa häädöistä on puhtaasti vuokratilastohäätöjä ja vain harvoin esimerkiksi häiritsevän käyttäytymisen johdosta.

Uudessa ohjeistuksessa mm. vuokratilastien vaikutusta asunnon saantiin on lievennetty. Ideologisella tasolla kysymys on mielenkiintoinen. Kysymys liittyy olennaisesti siihen, kenen vastuulla kaikista heikoimmassa asemassa lopulta ovat? Asunto ensin –periaatetta on usein poliittisissa kannanotoissa tarjottu vastauksena ja sillä onkin paljon näyttöjä esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien asumisen järjestämisessä (esim. Raitakari & Günther 2015).

Asunto ensin –periaatteen mukaan asunnon saanti on edellytys muiden ongelmien korjaamiseksi. Mikä kuitenkin unohdetaan usein, alkuperäisen asunto ensin –aatteen mukaisesti asunnottomille ja ”riskiasutettaville” tarjottavat asunnot olivat jälleenvuokrattu kolmannen toimijan kautta ja siten taloudellinen riski ei ollut vuokranantajalla vaan palvelua tarjonneella toimijalla. Esimerkiksi alkuperäisellä asunto ensin –toimijalla Pathway to Housing –järjestöllä on New Yorkissa n. 600 asuntoa jälleenvuokrattuna eri vuokranantajilta ja heillä on asuntoja tyhjillään siltä varalta, että joku ohjelman asiakas tulee siirtää toiseen asuntoon asumisen epäonnistuttua heidän nykyisessä asunnossaan (ks. esim. McNaughton Nicholls & Atherton 2011, 769).

Käytännössä myös suomalaiset asunto ensin -sovellukset monien ulkomaisten tavoin pohjautuvat siihen, että järjestävä organisaatio olkoonkin kaupunki, kunta tai 3.sektorin toimija välivuokraa muilta toimijoilta vuokraamiaan asuntoja niitä tarvitseville pidättäen näin riskin vuokratappioista itsellään. Lisäksi asumisen päättäminen välivuokratassa asunnossa on kustannuksiltaan halvempaa ja ajallisesti nopeampaa. Toisaalta hyviä käytäntöjä kartoittaessa havaittiin, että hajautetun asumiselle varattuja asuntoja tulisi löytää myös muun kuin kunnallisen vuokranantajien asuntokannasta, jolloin hajautus ja yhteiskuntaan integroituminen olisi vahvempaa sekä polarisoituminen lievempää. (Pitkänen ym. 2015.)

Eräässä ympäristöministeriön selvityksessä (Törmä ym. 2014, 33) havaittiin, että usein ongelmana on se, että asumishistoria estää asunnon saannin mutta kaupunki on samaan aikaan myös haluton ottamaan taloudellista vastuuta asumisesta välivuokrauksella. Ilmiö on ristiriitainen: taloudellisen riskin vyöryttäminen kaupungin täysin omistaman organisaation harteille uhkaa nostaa vuokratasoa. Pahimmillaan nouseva vuokrataso lisää nykyisten vuokranmaksuongelmia sekä asunnonvaihtoa pienempiin ja halvempiin asuntoihin, joihin on jo nyt eniten hakijoita. Esimerkiksi Tampereella on tunnistettu vuokranantajalle koituvat taloudelliset riskit ja heidän mallissaan kaupungilta voidaan velottaa "epäonnistuneesta asumisesta aiheutuneet muut kustannukset". Malli on kuitenkin määräaikainen. (emt. 56.)

Tampereen mallissa kaupunki tulee vastaan vuokranantajia tilanteessa, jossa vuokralaisen asuminen on epäonnistunut ja johtanut siten lisäkustannuksiin. Tarve paremmalle riskienhallinnalle on kuitenkin jo havaittu maanlaajuisesti. Asunnottomuuden ennaltaehkäisemisen toimenpideohjelman puitteissa on ympäristöministeriö käynnistänyt myös huoneistoturvakauutuksen pilottihankkeen. Huoneistoturvakauutus on vuokranantajille tarjottava vakuutus, joka korvaa vuokranantajalle koituvat kustannukset esimerkiksi asunnon huonon hoidon tai ilkeiden takia. Hankkeella tavoitellaan asunnottomuuden ennaltaehkäisemistä parantamalla esimerkiksi luottotietonsa menettäneiden asunnonsaantia, sillä erityisesti monet yksityiset vuokranantajat edellyttävät asuk-

kailtaan voimassa olevaa kotivakuutusta, jonka luottotietonsa menettäneen on vaikea saada. (Matilainen 2016.)

Nähtäväksi jää, millainen käytännöntoteutus vakuutukselle muotoutuu, millainen todellinen hyöty siitä on kullekin osapuolelle ja millainen lisäkustannus siitä mahdollisesti aiheutuu esimerkiksi vuokranantajalle. Lisäksi on mielenkiintoista nähdä, kuinka vakuutus saadaan niin kannattavaksi, että vakuutusyhtiö voi tarjota sitä kohtuulliseen hintaan vuokranantajille ja kuinka vakuutusehdot tulevat lopulta määräytymään.¹²

Tulojen ja varallisuuden tarkastaminen asunnonvaihdon yhteydessä lisännee myös konkreettista työtä yhtiöissä. Mikäli yhtiöt joutuvat palkkaamaan uuden työntekijän tai panostamaan uusiin tietojärjestelmiin, lisääntyvät vuokrankorotuspaineetkin samassa yhteydessä. Vaikka tämä muutos ei tässä hetkessä koskekaan kuin pääkaupunkiseutua, on mahdollista, että seuraavassa päivityksessä muutos koskettaa jo kaikkia. Skenaario-
na on myös, että käyttöön otetaan säännölliset tulojen tarkistukset myös muuten kuin asunnonvaihdon yhteydessä, kuten Ranskassa on tehty (ks. Driant & Li 2012).

Tulorajoja tiukentava trendi muuttaisi toimintaa yhä voimakkaammin residuaalisempaan suuntaan lähentyen Iso-Britannian sosiaalisen asuntotuotannon ympäristöä, jossa sosiaalisessa asuntokannassa asuminen myös leimaa asukkaitaan voimakkaasti. Lisäksi tulojen tarkistukset saattaisivat lisätä asukkaiden yleistä epävarmuutta tai johtaa jopa kannustinloukkuun: palkkatyön vastaanottamista vieroksutaan muuttouhan vuoksi. Kuten aiemmin tämän työn alkupuolella todettiin, tulee yhteiskunnallisessa toiminnassa oikeudenmukaisuusaspekti huomioiden pyrkiä solidaarisuuteen (Barr 2012, 10-13). Asuntopolitiikan aspektissa tämä tarkoittaa nimenomaan myös sitä, ettei sosiaalisessa asuntokannassa asuminen saisi leimata asukkaitaan tai olla nöyryyttävää.

¹² Esimerkiksi tuleeko vakuutus ottaa koko kiinteistökantaan (kustannukset mahdollisesti suuret) vai otetaanko se korvaamaan vakuutus siinä tapauksessa, jos vuokralainen ei saa omaa kotivakuutusta?

Poliittista ohjausta tapahtuu ARAn ohjauksen lisäksi myös kunnallispoliittisella tasolla. Monet sosiaalista asumista tarjoavat yhtiöt ovat kuntiensä omistamia ja niille määritellään tavoitteita ja tehtäviä myös kunnallispoliittisten päätösten perusteella. Monissa yhtiöissä hallitus koostuu poliittisin perustein valituista henkilöistä¹³. Samaan aikaan samoin poliittisin perustein valitut henkilöt toimivat kaavoitus- ja rakentamislautakunnissa ja luovat sitä kautta puitteet sosiaalisen asuntotuotannon kehittämiseksi. Pohdinnan aiheeksi voidaan nostaa, kuinka näiden eri poliittisten elimien väliset päätökset tukevat toisiaan?

Uusliberalismin hengessä monet organisaatiot pyrkivät toiminnassaan tehokkuuteen ja toiminnan virtaviivaistamiseen eikä ilmiö ole tuntematon myöskään sosiaalisen asuntotuotannon toimialalla (Scanlon ym. 2015; Czischke, 2009). Vaikka taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisen tavoitteiden välillä ei tarvitse nähdä ristiriitaa, on niiden yhteensovittaminen asumisen kontekstissa erityisen problemaattista – onhan asuminen periaatteessa kirjattu Suomen perustuslain 19§:ään sanoin: ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.” Jan-Erik Helenelund (2011) on väitöskirjassaan pohtinut lain ja todellisen välistä jännitettä päätyen lopputulemaan, etteivät nykyinen järjestelmä ja perustuslain henki kohtaa.

Erityisen hankalana ongelmana asuntojen allokoinnin näkökulmasta on taloudellisten riskien ja vastuun kysymykset sekä sen perustehtävän yhteensovittaminen taloudellisten vaatimusten kanssa. Asukasvalintoja tehdessä työntekijä joutuu pohtimaan niin asukasvalintaperiaatteiden henkeä, hakijoiden todellista asunnontarvetta sekä kiireellisyttä, mahdollisten taloudellisten riskien ja esimerkiksi aiemman asumishistorian

¹³ Hallitusten kokoonpanot ovat luettavissa yhtiöiden Internet-sivuilla. Esimerkiksi Kuopion Niiralan Kulma Oy:n hallitus koostuu kahden asukasjäsenen lisäksi kahdesta SDP:n, kahdesta Keskusta-puolueen, kahdesta Kokoomuksen ja yhdestä Perussuomalaisten edustajasta. Jyväskylän vuokra-asuntojen hallituksen puheenjohtaja edustaa Keskusta-puoluetta ja varapuheenjohtaja Kokoomusta. Lahden talojen puheenjohtaja on Sosiaalidemokraatti ja varapuheenjohtaja Kokoomuksen edustaja.

vaikutusta, asuntokannan ja asuinalueen rakennetta sekä mahdollisesti muita sisäisiä ja ulkoisia vaikuttimia.

Kuvio 4. Taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden nelikenttä



Pohdinnan aiheeksi voidaan nostaa myös nykyisen järjestelmän toimivuus. Olisiko Suomessakin tarpeen luoda sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi selkeämmin erittäin sosiaalista asuntotuotantoa vastaamaan kaikista heikoimmassa asemassa olevien asumistarpeeseen kuten Ranskassa on tehty (esim. Levy-Vroelant & Reinprecht 2008)? Tällöin nykyisten asunnontarjoajien vastuulle jäisi pienemmän riskin asiakkaat ja mielenterveyskuntoutujat, päihdeongelmaiset ja kertaalleen hädetyt henkilöt asutettaisiin erittäin sosiaalisin perustein muuhun asuntokantaan. Tämän tyyppinen politiikka ei

kuitenkaan ole suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusperiaatteiden mukaista, joskin vuokranantajille asuttamisesta koituvaa riskiä saataisiin näin pienemmäksi kun vaikeimpien tapausten taloudelliset vaikutukset jäisivät vähäisemmiksi.

Kuvioon neljä on havainnoitu nelikentässä taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden kokonaisuutta. Osalle tavoitteista voidaan nimetä molempia päämääriä: esimerkiksi alhainen vuokrataso liittyy niin sosiaalisiin kuin taloudellisiin tavoitteisiin. Taloudelliset riskit liittyvät pääsääntöisesti taloudellisiin kysymyksiin, joskin niillä on myös alueen ja kiinteistön imagoon vaikuttavia tekijöitä. Nämä puolestaan vaikuttavat suuresti sosiaalisen asuntotuotannon kykyyn toimia osana vapaita asuntomarkkinoita, mutta myös yleisiin oikeudenmukaisuusperiaatteisiin sekä yhteiskunnallisen koheesion tavoitteisiin.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

4.1 Yhteenveto

Tämän työn tavoitteena on ollut kuvata markkinaehtoisen sosiaalisen asuntotuotannon toiminnan lähtökohtia ja siihen vaikuttavia osatekijöitä. Markkinaehtoisella sosiaalisella asuntotuotannolla tarkoitetaan tässä työssä sellaista sosiaalista asuntotuotantoa, joka toimii osana yleisiä asuntomarkkinoita ja monin tavoin myös markkinamekanismein.

Työn alussa pohdittiin valtiointervention perusteita asuntomarkkinoilla. Sosiaalisen asuntotuotannon tehtävä on taata laadukas ja saavutettavissa oleva asuminen myös heikommassa sosio-ekonomisessa asemassa oleville. Tavoitteena on ohjata tuotantoa oikeudenmukaisuus- ja tehokkuusperiaattein niin, että sosioekonomisten ryhmien väliset asumisen laatuerot tasoittuvat sekä vältetään mahdollista alueellista segregoitumista.

Sosiaalista asuntotuotanto on usein toteutettu kuntavetoisesti mutta yhä enenevässä määrin sen tuottajana on yritys tai kolmannen sektorin toimija. Suomessa valtaosa ARA-asuntokannasta on kuntien omistamien vuokraloyhtiöiden hallinnassa. Lisäksi kirjallisuudesta on havaittavissa, että uusliberalistiset aatteet ovat muokanneet myös sosiaalisen asuntotuotannon kenttää. Erilaiset managerialistiset kulttuurit on lisääntyneet toimialalla lähes kaikkialla Euroopassa.

Sosiaalinen asuntotuotanto poikkeaa yksityisistä markkinoista erityisesti yhdessä suhteessa. Keskeisin sosiaalista asuntotuotantoa määrittävä tekijä riippumatta sen järjestämistavasta on se, kuinka asukkaaksi pääsee. Sosiaalista asuntotuotantoa luonnehtii tietyin kriteerein määritellyt allokointiperiaatteet kun taas yksityisillä markkinoilla pätevät kysynnän ja tarjonnan lainalaisuudet. Suomessa allokointiperusteet on kirjattu lakiin ja ARAn asukasvalintaoppaaseen. Ohjeistuksen noudattaminen on ARAn tarjoaman rahoituksen ehto.

Tämän työn toinen tutkimuskysymys liittyi juuri asuntojen allokointiin. Kolmannessa luvussa pohdin, kuinka toimintaa ohjaavat organisaation ulkoiset ja sisäiset muutokset vaikuttavat asukasvalintaohjeistusten soveltamiseen.

Sosiaalinen asuntotuotanto on Suomessa merkittävästi eri yhteiskunnallisten ilmiöiden läpileikkauksena. Yhtäältä niillä on selkeä sosiaalipoliittinen rooli pienituloisten laadukkaan asumisen takaamisessa – toisaalta ne toimivat markkinamekanismien armoilla kilpailen tonttimaasta sekä asiakkaista yksityisten markkinoiden kanssa. Kuntien omistamat yhtiöt ovat myös poliittisesti ohjattuja, sillä usein niiden hallitus koostuu poliittisin perustein valituista henkilöistä.

Ohjeistus rajaa asunnot yksiselitteisesti tuloiltaan ja varallisuudeltaan pienituloisille ja heikoimmassa asemassa oleville. Kuitenkin toiminta on täysin omakustanneperiaatteista, jolloin mahdolliset tappiot siirtyvät lopulta asuntojen vuokriin ja siten vaikeuttavat perustehtävän toteuttamista. Asukasvalintaa suoritettaessa on pohdittava näiden ilmiöiden vaikutusta kokonaisuuteen. Jokainen maksamaton vuokra ja toteutettu häätö on taloudellinen tappio, joka siirretään vuokriin ja siten vaikeutetaan vuokratason pitämistä mahdollisimman alhaisella tasolla. Tämä puolestaan nostaa edelleen pienituloisimpien asumiseen kuluva osuutta ja vaikeuttaa arjen sujumista.

4.2 Tutkimuksen onnistumiset ja rajoitteet

Tällä tutkimuksella saavutettiin pääsääntöisesti sille ja metodille asetetut tavoitteet, jotka aliluvussa 1.2 määriteltiin Hartin (1998, 27) analyysin mukaisesti seuraavasti: (1) erottaa mitä aiheesta on tehty ja mitä tulee tehdä, (2) yhdistää tietoa ja löytää uusia näkökulmia, (3) tunnistaa ajatuksien ja käytännön välisiä suhteita, (4) perustella ongelman tai aiheen kontekstia sekä (5) yhdistää ideoita ja teoriaa käytäntöön. Tutkijan henkilökohtaisiksi tavoitteiksi asetettiin lisäksi alakohtaisen sanaston ja tietämyksen lisääminen.

Erityisen hyvin tällä tutkimuksella onnistuttiin kartoittamaan sosiaalisen asuntotuotannon tutkimuksellista tilannetta kansainvälisessä ja Suomen kehyksessä. Lisäksi tutkimuksella onnistuttiin määrittelemään ja nostamaan esiin sellaista problematiikkaa, joka vaatii lisäpaneutumista. Poliitiikan kehittämisen välineeksi tästä työstä ei tällaisenaan kuitenkaan ole, joskin joitakin suuntaa antavia johtopäätöksiä voi tutkimuksen perusteella tehdä.

Sosiaalista asuntotuotantoa koskeva tutkimuskirjallisuus on Euroopassa usein komparatiivista keskittyen eri maiden tapoihin tuottaa sosiaalista asumista, kuten Scanlonin ja Whiteheadin (2008) kattava artikkeliteos. Usein tutkimuskohteena on myös sosiaalisen asuntotuotannon mallien tai järjestämistapojen muutokset, kuten Malpassin (2011; 2001) ja Musterdin (2014) artikkeleissa. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen onnistui hyvin aiemmin tuotetun kirjallisuuden pohjalta, sillä materiaalia oli saatavilla runsaasti joskin valtaosin se on ollut kansainvälistä.

Kirjallisuuskatsauksen keinoin ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta vastata toiseen tutkimuskysymykseen riittävällä laajuudella, vaan empiirisen tarkastelun tarve on ilmeinen. Ilman empiiristä aineistoa konkreettinen yhteys asuntojen allokointiin sekä eri tavoitteiden välinen dynamiikka jää vajavaiseksi. Jatkotutkimuksen vaihtoehtoja käsitellään seuraavassa alaluvussa.

4.3 Jatkotutkimuksen vaihtoehdot ja mahdollisuudet

Asuntopoliittista tutkimusta tehdään Suomessa paljon asunnottomuusilmiön ympärillä ja usein yksilökeskeisesti. Mielestäni myös toimijakeskeiselle tutkimukselle on tarve nykyisessä poliittisessa ilmapiirissä. Valtion strategia korostaa asunnottomuuden ehkäisemiseksi uusien ARA-asuntojen rakentamista yhdessä asumisneuvonnan ja muiden asumista tukevien palveluiden lisäksi. Toimijoiden ja toimikentän tarkastelu paljastaa sellaisia mahdollisia ongelmakohtia, jotka estävät tai vaikeuttavat asunnottomuuden poistamista: esimerkiksi omakustanneperiaatteen vuoksi ”riskiasutettavan” asuttami-

nen on toiminnan kannattavuuden kannalta huono ratkaisu vaikka hakijan asunnontarvetta ei voikaan kyseenalaistaa. Näiden problematiikkojen ja solmukohtien tunnistaminen ja analysointi on tärkeää, jotta ARA-asuntokanta kohdentuu oikein ja on myös taloudellisesti kannattavaa.

Tulevaisuudessa olisi mielenkiintoista pohtia näiden ilmiöiden vaikutusta konkreettisesti asukasvalintatyössä: millaisia ratkaisuja asukasvalintaa tekevä henkilö joutuu tekemään, kuinka kiireellisyysmäärittelyssä onnistutaan, millaisia kompromisseja kentties joudutaan tekemään taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden välillä? Toisaalta onko eri toimijoilla erilaisia odotuksia? Esimerkiksi millainen merkitys on kunnallispoliittisella ohjauksella, millaisia reunaehdoja omistajaohjaajan taloudelliset intressit asettavat? Kuinka sosiaalinen asuntotoimija tasapainottelee eri kenttien välillä? Toiminnan ja ilmiöiden ymmärtämisen vuoksi tärkeää olisi myös näiden kenttien tarkempi määrittely (esim. kunnallispolitiikka, markkinatalous, keskusvallan ohjaus, asiakkaiden tarpeet ja toiveet, sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden yhteensovittaminen, imagokysymykset jne.).

Tämän tutkimuksen valmistumisvuonna tulorajat on taas otettu käyttöön pääkaupunkiseudun ARA-asuntokannassa. Tulevaisuudessa voi olla mielekästä selvittää, miten tulorajat vaikuttavat esimerkiksi asukkaiden asunnonvaihtohalukkuuteen tai onko tulorajoilla ja sitä seuraavalla muuttouhalla vaikutusta asukkaiden työllistymiseen.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että suomalaisessa asuntopoliittisessa tutkimuksessa ja erityisesti sosiaalisen asumisen tutkimuksen alueella on tunnistettava ja tarkasteltava kolme erilaista sosiaalisen asuntotuotannon ilmiökokonaisuutta, joihin liittyvät erityiskysymykset ja problematiikka vaihtelevat huomattavasti. Nämä voidaan jakaa seuraavien otsikoiden alle:

1. Pääkaupunkiseutu – suuri kysyntä ja korkeat markkinavuokrat.

2. Suuret kasvukeskukset – sosiaalinen ja yksityinen vuokraustoiminta kilpailuasetelmassa: taloudellisen ja sosiaalisen tavoitteen yhteensovittamisen problematiikka.
3. Muuttotappiokunnat – tyhjenevien ARA-vuokra-asuntojen ongelma ja toiminnan kannattamattomuus.

Pääkaupunkiseutua luonnehtii suuri kysyntä ja korkea yksityisten markkinoiden hintataso. Alueella voidaan perustellusti ottaa käyttöön tulorajat, sillä edullisen vuokra-asunnon hyvinvointimerkitykset ovat suuremmat selkeästi alhaisemman vuokratason vuoksi. Pääkaupunkiseudulla ei asuntojen tyhjyys ole ongelma. Esimerkiksi Helsingin kaupungin vuokrataloissa vain varsinainen tyhjäkäyttö huomioiden yhtiön käyttöaste oli 99,95% vuonna 2012 (Tietoja... 2012).

Toisena selkeänä kokonaisuutena näyttäytyvät suuret kasvukeskukset, joissa sosiaalinen ja yksityinen kilpailevat osin samoista asiakkaista ja joissa asiakkailla on paremmat taloudelliset edellytykset valita vuokranantaja. Näillä alueilla imagolla on suuri merkitys, sillä yrityksen, kiinteistöjen ja asuinalueiden imago vaikuttaa toiminnan kannattavuuteen. Kolmantena voidaan tunnistaa muuttotappiokunnat. Näillä alueilla tyhjyyksiä on paljon ja kiinteistöt ovat usein taakkoja omistajilleen. Aravarajoituksista voi hakea vapautusta ja ARA tarjoaa myös kohteille purkuavustusta sekä lainojen osittaista anteeksiantoa (ks. Mäki-Fränti & Laukkanen 2010, 21-22), mikä tuotti näille alueilla myönteisiä vaikutuksia (emt. 70).

Mielenkiintoisimman ongelmakokonaisuuden näistä muodostavat suuret kasvukeskukset. Asukasvalintaohjeistuksen käytännön soveltamisen tarkastelu ja erilaisten ratkaisumallien etsiminen olisi mielenkiintoinen tutkimuskohde vastaisuudessa, sillä nimenomaan näillä alueilla eri toimintaa ohjaavat kentät törmäävät. Näillä alueilla osa asunnoista jää tyhjäksi, koska asuinalue ei miellytä tai osiin asunnoista asukkaiksi saa ainoastaan kertaalleen yhtiöstä hädetyt asunnontarvitsijat.

Markkinaehtoisen sosiaalisen asuntokannan todellisuus on monitahoinen: yhtäältä taloudelliset tavoitteet luovat toiminnan reunaehdoja, toisaalta sosiaaliset tavoitteet ovat niiden keskeisintä ydintä. Sosiaalisella asuntotuotannolla on myös laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita. Asukasvalintaa suoritetaan näiden kenttien törmäyspisteessä. Asukasvalintaohjeistuksen toteuttaminen ei kuitenkaan ole kaikkialla Suomessa yksiselitteistä, sillä erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella kysynnän muutokset vaikuttavat oleellisesti yhtiöiden taloudellisten edellytysten eli korkean käyttöasteen ja alhaisen vuokratason ylläpitämisen saavuttamiseksi.

Tämän tutkimuksen perusteella on todettavissa, ettei nykyinen ohjeistus palvele pitkäjänteistä sosiaalista asuntotuotantoa jos omakustanneperiaate on pysyvä toimintamalli ilman voimakkaampaa taloudellista ja sosiaalista tukea sellaisille asukkaille, joiden arjessa selviytyminen ja maksukyky on alentunut. Lisäksi voidaan todeta, että residuaalisuuden lisääminen asukasvalintaan toimii valtiointerventioille asetettujen yleisten oikeudenmukaisuusperiaatteiden (ks. taulukko 3, s .22) vastaisesti.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Allen, J. 2006. Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe. *European Journal of Housing Policy* 6: 3. S. 251-277.

Asukasvalintaopas Arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin. 2016. ARA.

Asunnottomuuden ennaltaehkäisemisen toimenpideohjelma 2016-2019. Valtioneuvoston periaatepäätös 9.6.2016. Ympäristöministeriö.

Asuntomarkkinakatsaus 1/2016. ARA.

Barr, N. 2012. *Economics of the Welfare State*. 5th edition. Oxford: Oxford University Press.

Blessing, A. 2016. Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing. *Housing Studies* 31:2. S. 149-172.

Borelius, U. & Wennerström, U-B. A New Gårdsten: A Case Study of a Swedish municipal Housing Company. *International Journal of Housing Policy* 9: 2. S. 223-239.

Clapham, D. 2002. Housing Pathways: A Post Modern Analytical Framework. *Housing, Theory and Society* 19: 2. S. 57-68.

Czischke, D. 2009. Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study. *International Journal of Housing Policy* 9: 2. S. 121-151.

Dewilde, C. & De Decker, P. 2016. Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society* 33: 2. S. 121-161.

Driant, J-C. & Li, M. 2012. The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System? *International Journal of Housing Policy* 12: 1. S. 91-103.

Droste, C. & Knorr-Siedow, T. 2007. *Social Housing in Germany*. Teoksessa Whitehead, C. & Scanlon, K. (toim.) *Social Housing in Europe*. London: LSE. S. 90-104.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fitzpatrick, S. & Stephens, M. 2007. *An International Review of Homelessness and Social Housing Policy*. London: Department for Communities and Local Government.

Fredriksson, P. 2000. *Asuntopoliittinen strategia 2000-2003. Selvitysmiehen ehdotus. Suomen ympäristö 382*. Helsinki: ympäristöministeriö.

Glynn, S. 2008. *Regeneration as Trojan Horse*. Teoksessa Glynn, S. (toim.) *Where the Other Half Lives: Lower Income Housing in a Neoliberal World*. Lontoo: Pluto Press. S. 72-95.

Haffner, M. Hoekstra, J. Oxley, M & van der Heijden, H. 2009. *Substitutability between Social and Market Renting in Four European Countries*. *International Journal of Housing Policy* 9: 3. S. 241-258.

Hart, C. 1998. *Doing a Literature Review – Releasing the Social Science Research Imagination*. London: SAGE.

Helene Lund, J-E. 2011. *Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv*. *Acta Wasaensia* 251. Vaasan yliopisto.

Heylen, K. & Van den Broeck, K. 2016. *Discrimination and Selection in the Belgian Private Rental Market*. *Housing Studies* 31: 2. S. 223-236.

Huuhka, S. 2016. *Muutosmallit*. Teoksessa *Tutkitusti parempi lähiö – asuinalueiden kehittämisohjelman tutkimusjulkaisu*. 2016. *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus*. Helsinki: ympäristöministeriö. S. 32-36.

Hyötyläinen, M. 2015. *Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö*. *Yhteiskuntapolitiikka* 80: 4. S. 625-634.

Juntto, A. 1990. *Asuntokysymys Suomessa: Topeliuksesta tulopolitiikkaan*. Helsinki: asuntohallitus.

Kajanoja, J. 2003. *Sosiaalipolitiikka ja talusteoria*. Teoksessa Helne, T. Julkunen, R. Kajanoja, J. Laitinen-Kuikka, S. Silvasti, T. & Simpura, J. 2003. *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY. S. 183-213.

Kemeny, J. 1992. *Housing and Social Theory*. London: Routledge.

Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.

Kemeny, J. 2001. *Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship*. *Journal of Housing and the Built Environment* 16: 1. S. 53-70.

Koppinen, P-L. 2007. *Omistajapolitiikka ja kunnan vuokra-asunnot*. Kauppatieteen Pro gradu –tutkielma. Vaasan Yliopisto.

Korhonen, J. 2010. *Asunto- ja asumispolitiikka*. Teoksessa Niemelä, P. (toim.) *Hyvinvointipolitiikka*. Helsinki: WSOYpro. S. 155-174.

Kärkkäinen, S-L. 2009. *Yksin asuminen Suomessa*. Teoksessa Hänninen, S. Palola, E. & Kaivonurmi, M. (toim.) *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*. Helsinki: THL. S. 181-218.

Lankinen, M. 2006. *Sosiaalisen vuokra-asumisen asema kaupunkikentässä*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2006: 7.

Laukkanen, T. 1998. *Sosiaalisen vuokra-asumisen asukasvalinta ja valvonta 1996-1997*. Suomen ympäristö: 222. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Le Grand, J. Propper, C. & Smith, S. 2008. *The Economics of Social Problems*. New York: Palgrave Macmillan.

Lehtonen, L. & Salonen, J. 2008. *Asunnottomuuden monet kasvot*. Suomen ympäristö 3: 2008. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Levy-Vroelant, C. & Reinprecht, C. 2008. *Housing the Poor in Paris and Vienna: the changing understanding of ‘social’*. Teoksessa Scanlon, K. & Whitehead, C. (toim.) *Social Housing In Europe II*. London: LSE. S. 209-224.

Lindkvist, M. 2011. *Asuntopolitiikka Suomessa kasvukeskusten asuntotuotannon näkökulmasta - ikuinen asuntopula? Yleisen valtio-opin Pro gradu -tutkielma*. Helsingin yliopisto.

Magnusson Turner, L. 2008. *Social Housing and Market Residential Segregation: the case of municipal housing companies in Sweden*. Teoksessa Scanlon, K. & Whitehead, C. (toim.) *Social Housing In Europe II*. London: LSE. S. 225-239.

Malpass, P. 2001. The Restructuring of Social Rented Housing in Britain: Demunicipalization and the Rise of 'Registered Social Landlords'. *European Journal of Housing Policy* 1: 1. S. 1-16.

Malpass, P. 2011. Path Dependence and Measurement of Change in Housing Policy. *Housing, theory and Society* 28: 4. S. 307-319.

Malpass, P. & Victory, C. 2010. The Modernisation of Social Housing in England. *International Journal of Housing Policy* 10: 1. S. 3-18.

Matilainen, P. 2016. Loppuraportti. Riskivakuutus-hanke. Helsinki: Ympäristöministeriö.

McNaughton Nicholls, C. & Atherton, I. 2011. Housing First: Considering Components for Successful Resettlement of Homeless People with Multiple Needs. *Housing Studies* 26: 5. S. 767-777.

Musterd, S. 2014. Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies* 29: 4. S. 467-484.

Mäki-Fränti, P. & Laukkanen, T. 2010. ARA-vuokralokanta murroksessa - Rajoituksesta vapautuneiden talojen käyttö ja omistajien suunnitelmat vapautuville taloille. *Suomen Ympäristö 24/2010*. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Nieboer, N. & Gruis, V. 2014. Shifting back-changing organisational strategies in Dutch social housing. *Journal of Housing and the Built Environment* 2014: 29. S. 1-13.

Niittynen, M. 2012. Asunnottomuuden polulta asumisen polulle. Narratiivinen näkökulma asunnottomuuden ja asumisen kokemuksiin. *Sosiaalityön Pro gradu –tutkielma*. Tampereen yliopisto.

Opas arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintoihin. 2014. ARA.

Oxley, M. Elsinga, M. Haffner, M. & van der Heijden, H. 2010. Competition and Social Rented Housing. *Housing, Theory and Society* 27: 4. S. 332-350.

Pakarinen, T. 2011. Asunnotta aikuistuvat. *Sosiaalityön Pro gradu –tutkielma*. Itä-Suomen yliopisto.

Patton, M. 1990. *Qualitative evaluation and research methods*. Sage: Beverly Hills, California. S. 169-186.

Piirainen, t. 1993. Vuokra-asuminen ja sosiaaliset ongelmat. Stakes tutkimuksia 24. Helsinki: Stakes.

Pitkänen, S. Törmä, S. Huotari K. & Puumalainen, J. 2015. Joustavalla tuella tavalliseen asumiseen. Selvitys erityisryhmien hajautetun asumisen ratkaisuista. Ympäristöministeriön raportteja 30/2015. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Pleace, N. Teller, N. & Quilgars, D. 2011. Social Housing Allocation and Homelessness. EOH Comparative Studies on Homelessness. Brussels: FEANTSA.

Priemus, H. & Dieleman, F. 2002. Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives. Urban Studies 39: 2. s. 191-200.

Raitakari, S. & Günther, K. 2015. Mielenterveysasiakkaan asema portaikkomallin ja Asunto ensin -mallin asumispolulla. Janus 23: 1. S. 66-82.

Ruonavaara, H. 2004. Social Housing in Finland. Teoksessa Sveinsson, J. R. (toim.) Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden. TemaNord 2003; 536: Köpenhamn. S. 47-62.

Salminen, A. 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Opetusjulkaisuja 62. Julkisjohtaminen 4. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.

Salonen, P. 2008. Kuntien omistamien aravavuokra-asuntojen kysynnän heikkenemisen syyt – Casekuntana Äänekosken kaupunki. Kunnallistalouden Pro gradu – tutkielma. Tampereen yliopisto.

Salovaara-Karstu, C. & Muttilainen, V. 2004. Asuntohäädöt 2000-luvun Suomessa. Ulosoton rekisteritietoja ja vuokrasuhteen osapuolten kokemuksia. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 213.

Scanlon, K. Fernández Arrigoitia, M. & Whitehead, C. 2015. Social Housing in Europe. European Policy Analysis :17. S. 1-12.

Scanlon, K. & Whitehead, C. 2007. Social Housing in Europe. Scanlon K. & Whitehead, C. (toim.) Social Housing in Europe. London: LSE. S. 8-33.

Särkijärvi, J. J. 2006. Hyvinvoinnin käsitteestä asuntopolitiikassa. Teoksessa Niemelä, P. & Pursiainen, T. (toim.) Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja nro 62. Kuopion yliopisto. S. 108-114.

Tietoja Helsingin kaupungin omistamista vuokra-asunnoista vuodelta 2012. Helsingin kaupunki: kiinteistövirasto.

Turner, B. 2004. Allmännyttans framtid i Sverige. Teoksessa Sveinsson, J. R. (toim.) Allmännyttiga och sociala bostädernas framtid i Norden. TemaNord 2003; 536: Köpenhamn.

Tutin, C. 2008. Social housing and private markets: from public economics to local housing markets. Teoksessa Scanlon, K. & Whitehead, C. (toim.) Social Housing In Europe II. London: LSE. S. 47-61.

Tutkitusti parempi lähiö – asuinalueiden kehittämisohjelman tutkimusjulkaisu. 2016. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Törmä, S. Huotari, K. Nieminen, J. & Tuokkola, K. 2014. Unelmana oma asunot ja tukea pärjäämiseen. Mielenterveyskuntoutujien asumisratkaisut ja niiden kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 24/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Vilkama, K. 2006. Asuntopolitiikka ja vieraskielisen väestön alueellinen keskittyminen Helsingissä vuosina 1992-2005. Maantieteen Pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto.

Whitehead, C. 2008. Financing Social Housing in Europe. Teoksessa Scanlon, K. & Whitehead, C. (toim.) Social Housing In Europe II. London: LSE. s. 83-94.

INTERNETLÄHTEET:

Asuntojen vuokrat. Vuosineljännes 2016. Helsinki: Tilastokeskus
http://www.stat.fi/til/asvu/2016/01/asvu_2016_01_2016-05-06_tie_001_fi.html ,
Haettu 31.8.2016

Asuntojen vuokrat. Vuosineljännes 2016, Liitetaulukko 1. Vuokra-asunnot alueittain,
2016, 2. neljännes. Helsinki: Tilastokeskus
http://www.stat.fi/til/asvu/2016/02/asvu_2016_02_2016-08-08_tau_001_fi.html , haet-
tu 31.8.2016.

Kela. 2015. Tilastokatsaus. Kasvava joukko tuensaajia ja kallistuvat asumismenot li-
säävät asumistukimenoja. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
http://www.kela.fi/documents/10180/1630864/Kasvava_joukko_tuen_saajia_ja_kallistuvat_asumismenot_lisaavat_asumistukimenoja.pdf/0acb33ae-7d5a-478e-a51c-78fcae9b318f , haettu 15.11.2016

LAKI:

Aravarajoituslaki (1190/1993) 7 §

Korkotukilaki (604/2001) 13 §

Perustuslaki (731/1999) 19 §

SUULLISET TIEDONANNOT:

Parkkonen, Jouni. Toiminnanjohtaja, Kohtuuhintaisen asumisen edistäjät KOVA ry.

Viita, Anne. Toiminnanjohtaja, Vuokralaiset ry.

LIITE

Asiantuntijoille lähetetty pyyntö suullisesta tiedonannosta.

Arvoisa vastaanottaja,

Olen sosiaalipolitiikan maisteriopiskelija Itä-Suomen yliopistosta ja työstän paraikaa Pro Gradu –tutkielmaani sosiaalisesta asuntotuotannosta osana asuntopolitiikan kenttää, sekä siinä vallitsevista muutosprosesseista ja niiden vaikutuksista asukasvalintaan.

Tutkimukseni on luonteeltaan teoreettinen mutta haluan täydentää sitä alan asiantuntijoilta pyydetyin tiedonannoin. Pyydänkin teiltä näkemystänne asuntopolitiikassa ja asuntomarkkinoilla havaitsemistanne muutoksista tai trendeistä, joilla on mahdollisesti vaikutusta myös sosiaalisen asuntotuotannon toimialaan. Esimerkkinä muutoksesta voisi olla kuluttajien markkinakäyttäytymisen muutos tai valtion interventioiden vaikutukset.

Lausunnon muoto ja pituus on vapaa. Lausunnon voitte lähettää esimerkiksi PDF-tiedostona tai vain vastata tähän sähköpostiin. Tiedonantoon viitataan tekstissä joko suoraan nimellä tai niin halutessanne tekstissä voidaan viitata vain tiedonantoon. Asiantuntijan nimi ja titteli merkitään kuitenkin lähdeluetteloon.

Kiitän mahdollisesta lausunnostanne jo etukäteen. Mikäli ette halua antaa lausuntoa, otan mielelläni vastaan ehdotuksia tämän alan asiantuntijoista, joita voisin lähestyä asian tiimoilta.

Ystävällisin terveisin

Helene Vanninen
yhteiskuntatieteiden ylioppilas
Itä-Suomen yliopisto