

Asuntopolitiikka Suomessa kasvukeskusten asuntotuotannon näkökulmasta

- Ikuinen asuntopula?

Markus Mikael Lindkvist

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen
tiedekunta

Yleinen valtio-oppi

Pro gradu –tutkielma

Tammikuu 2011

 HELSINGIN YLIOPISTO HELSINGFORS UNIVERSITET UNIVERSITY OF HELSINKI		
Tiedekunta – Fakultet - Faculty		Laitos – Institution - Department
Valtiotieteellinen tiedekunta		Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Tekijä - Författare - Author		
Markus Mikael Lindkvist		
Työn nimi - Arbetets titel - Title		
Asuntopolitiikka Suomessa kasvukeskusten asuntotuotannon näkökulmasta – Ikuinen asuntopula?		
Oppiaine – Läroämne - Subject		
Yleinen valtio-oppi: hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja		
Työn laji - Arbetets art - Level	Aika - Datum – Month and year	Sivumäärä - Sidantal – Number of pages
Pro gradu-tutkielma	Tammikuu 2011	101
Tiivistelmä – Referat – Abstract		
<p>Tutkielman aiheena on asuntopolitiikka Suomessa asuntotuotannon näkökulmasta. Tutkimusaiheen valinnan perusteena on jatkuvasti toistuva ja osin pysyvä asuntopula kasvukeskuksissa, mikä on myös tämän työn tutkimusongelma. Tutkimustehtävänä on selvittää, miten asuntopolitiikalla on pyritty ratkomaan asuntopulaa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ja onko valituissa toimintalinjoissa tapahtunut muutoksia tutkimusjakson aikana. Tutkimustyön aihealuetta taustoitetaan asumisen ja asuntopolitiikan historialla sekä kansainvälisellä asuntotutkimuksella. Asuntopolitiikan teoreettisena viitekehyksenä käytetään asuntopolitiikan tutkija, professori John Dolingin teoretisointia asuntopolitiikasta. Tutkimusaineisto koostuu vuosien 1990-2010 aikana laadituista poliittisista ohjelmista ja saman ajanjakson niistä valtiopäiväasiakirjoista, jotka sisältävät tutkimusaiheen kannalta oleellista tietoa. Tutkimusmenetelmänä käytetään kvalitatiivista sisällönanalyysiä.</p> <p>Suomelle ominaisia piirteitä asuntopolitiikassa ovat olleet nopeat suunnanmuutokset ja vaihtelevat toimintatavat. Asuntopolitiikan rooli ja merkitys osana yhteiskunnallista päätöksentekoa on myös herättänyt keskustelua läpi vuosien ja joidenkin tutkimusten mukaan asuntoasiat ovat ajoittain jääneet liian vähälle huomiolle politiikassa. Asuntotilanteen kärjistyessä asuntopolitiikka on noussut esiin ja ongelmia on yritetty ratkoa vaihtelevilla keinoilla.</p> <p>Tutkimuksen tuloksiin perustuen ilmenee, että liian vähäiseen asuntotuotantoon kiinnitetään huomiota noususuhdanteissa asuntopulan vaikuttaessa työvoiman saantiin. Näin tapahtui sekä 1980-luvun loppupuolella, 2000-luvun taitteessa että voimakkaan kasvun aikana vuosina 2005-2007 ennen alkanutta taantumaa. Taloudellisesti heikompana ajankohtana lähes yhtä lailla olemassa olevaan asuntopulan perusongelmaan ei kiinnitetty riittävästi huomiota 1990-luvun laman aikana eikä sen jälkeen aina vuosikymmenen lopulle asti. Sen sijaan vuosien 2008-2009 taantumassa asuntopulaan kiinnitettiin huomiota myös taantumassa ja valtio pyrki omalla asuntotuotannollaan voimakkaasti vaikuttamaan kokonaistuotantomääriin.</p> <p>Nähtävissä on, että asuntopolitiikassa yhä useammat päätökset etenevät asuntotuotannon lisäämiseksi kasvukeskuksissa, mutta käytännön toteutus on edelleen hyvin vaihtelevaa. Kaikesta huolimatta asuntopolitiikkaan on saatu valtakunnallisempaa otetta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella Matti Vanhasen hallituskauden aikana. Yhteistyö valtion, kuntien ja rakentamisesta vastaavien tahojen välillä on tiivistynyt ja ongelmia on alettu tarkastella laajemmassa mittakaavassa. Asuntopolitiikka on siis kehittymässä suuntaan, jossa nopeat, paikalliset ja keskenään osin linjattomat asuntopoliittiset päätökset ovat vähitellen vaihtumassa kokonaisvaltaisempaan ja pidemmän tähtäimen suunnitteluun, mikä on oleellinen keino yritettäessä hallita asuntoasioiden kehityksen suuntaa Suomessa.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords		
asuntopolitiikka, asuntopula, kasvukeskukset, asunto-ohjelmat, valtiopäiväasiakirjat		

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	4
1.1 TUTKIMUKSEN AJALLINEN VALINTA.....	11
1.2 POLIITTINEN TILANNE TUTKIMUSJAKSON AIKANA	14
1.3 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSKYSYMYS.....	17
2. ASUNTOPOLITIIKAN TUTKIMUKSET SUOMESSA	18
3. KANSAINVÄLINEN ASUNTOPOLITIikka	21
4. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	24
5. TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄ	30
5.1 AINEISTON HANKINTA JA TUTKIMUSAINEISTO	30
5.2 KVALITATIIVINEN SISÄLLÖNANALYYSI	31
5.3 HALLITUSOHJELMAPERUSTEINEN KEHYSOHJAUS	32
6. TUTKIMUSAINEISTON ANALYSOINTI	34
6.1 HALLITUSOHJELMAT JA ASUNTO-OHJELMAT	35
6.2 VALTIOPÄIVÄASIAKIRJAT.....	54
6.2.1 <i>Laman vuodet 1990-1995</i>	54
6.2.2 <i>Vakaamman talouden aika, vuodet 1996-2007</i>	60
6.2.3 <i>Taantumien vuodet 2008- 2009</i>	70
7. TULOKSET	72
7.1 ONGELMAT ASUNTOTUOTANNOSSA	72
7.2 TOIMENPITEET ASUNTOTUOTANNON LISÄÄMISEKSI.....	75
7.2.1 <i>Asuntopoliittinen passivisuus</i>	76
7.2.2 <i>Asuntopoliittiset kehotukset</i>	77
7.2.3 <i>Asuntopoliittinen sääntely</i>	78
7.2.4 <i>Asuntopoliittinen verotus</i>	80
7.2.5 <i>Asuntopoliittinen tuki</i>	81
7.2.6 <i>Asuntopoliittinen säännös</i>	82
7.3 YHTEENVETO TULOksISTA.....	84
8. JOHTOPÄÄTÖKSET	86
8.1 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS.....	87
8.2 AJANKOHTAINEN KEHITYS.....	89
LÄHTEET	95

1. Johdanto

Tutkimustyöni käsittelee asuntopolitiikkaa Suomessa asuntotuotannon näkökulmasta. Taustana työssä on Suomen asuntopolitiikka maamme itsenäistymisestä 1980-luvun lopulle sekä kotimaiset ja kansainväliset asuntopolitiikan tutkimukset. Tutkimustyöni rakentuu siis asuntopolitiikan historialliseen taustaan ja asuntotutkimukseen. Tutkimuskohteena on asuntuotanto asuntopolitiikassa vuosina 1990-2009 ja lopuksi tutkielma liitetään nykyiseen asuntopoliittiseen keskusteluun ja ilmenneisiin asuntorakentamisen ongelmiin.

Tutkimuksen lähtökohdat

Suomen kasvukeskuksissa asuntoja ei ole tarjolla riittävästi (VTT, 2010) ja osin tämän seurauksena asuntojen vuokrat ja omistusasuntojen hinnat ovat pysyvästi korkealla. Asuntorakentamisen tuotantotavoitteita on vuosien kuluessa asetettu lukuisia kertoja, mutta toteutukset ovat usein jääneet kauaksi tavoitteista hyvin moninaisista syistä johtuen. Ongelmien arvioidut syyt ovat myös hyvin monenkirjavia eikä selkeitä syitä ja ratkaisuja niihin tunnu löytyvän. VTT:n tutkimuksen mukaan uusia asuntoja valmistuu Suomessa tänä vuonna alle 25 000, mikä on vähemmän kuin uusien asuntojen rakentamistarve. Uusien asuntojen rakentamismäärän pitäisi olla 30 000 – 35 000 asuntoa vuodessa (VTT, 2010). Asuntopoliittiset ongelmat tuntuvat aina olevan kiinni joistakin selittämättömistä suurista ja monimutkaisista, virallisista ja epävirallisista byrokraattisista ketjuista, joita on vaikea tulkita. Onko totuus kuitenkin näin monimutkainen, kun asia on kuitenkin lopulta yksinkertainen - jos asuntoja on liian vähän, pitäisi niitä rakentaa lisää - sen monimutkaisempihan asia ei ole periaatteellisella tasolla. Tämä tutkimus pyrkii kokoamaan syitä riittämättömään asuntotuotantoon kahdelta viimeisimmältä vuosikymmeneltä asuntopolitiikan näkökulmasta. Syitä peilataan asuntotuotannon historiaan sekä asuntopolitiikan teoreettiseen viitekehykseen ja tarkastellaan, miten ongelmia on pyritty ratkomaan asuntopolitiikalla. Tutkimuksen tavoitteena on pyrkiä kartoittamaan todelliset syyt asuntopulalle ja tutkia ovatko syyt vaihdelleet vuosien kuluessa.

Julkisen sektorin näkökulmasta asuntotuotanto on haastava alue, sillä asuntotuotannossa julkinen sektori luo edellytykset ja puitteet rakentamiselle, mutta toteutuksen tekee suurelta osin yksityinen sektori markkinatalouden ehdoilla. Tämä tekee asuntorakentamisesta poikkeuksellisen osa-alueen, jossa yksityinen ja julkinen sektori nivoutuvat yhteen monimutkaisiksi ketjuiksi. Myös asuntotuotannon ohjaus on vaihdellut eri ministeriöissä ja päätöksentekoeleimissä vuosikymmenien aikana. Intressiristiriidoilta ei ole aina voitu välttyä useiden tahojen pyrkiessä vaikuttamaan asuntopolitiikkaan. Poliittinen valtataistelu, taloudelliset intressit, kaupunkien ja maaseudun väliset intressiristiriidat sekä väitteet asuntopolitiikan huomiotta jättämisestä ja linjattomuudesta tekevät asuntopolitiikasta mielenkiintoisen tutkimusalueen. Edellä olevien seikkojen lisäksi asuminen on aihealue, joka koskettaa jokaista ihmistä, jolloin asumiseen liittyvä päätöksenteko muodostuu hyvin merkittäväksi. Osaltaan haasteen asuntopolitiikkaan luo kansalaisten halu osallistua ja tulla kuulluksi asumiseen ja rakentamiseen liittyvissä asioissa. Niin sanottu deliberatiivinen demokratia ei useinkaan pääse tästä huolimatta vaikuttamaan asuntopolitiikan keskeisiin päätöksiin. Tätä kansalaisdeliberaation ja poliittisen päätöksenteon yhteensovittamisen haastetta on tutkinut muun muassa Harri Raisio väitöskirjassaan terveydenhuollosta. Väitöskirjan aihepiirinä on terveydenhuolto, jolla on asumisen kanssa osin samoja haasteita kansalaisvaikuttamisen näkökulmasta. (Raisio, 2010)

Väestön kasvu ja muuttoliike

VTT:n mukaan uusien asuntojen rakentamistarve painottuu kasvukeskuksiin ja kasvualueille. Väestöennusteet osoittavat, että väestö kasvaa vuoteen 2040 vain harvoissa maakunnissa. Väestönkasvua tulee olemaan etenkin Helsingin seudulla, missä valmistui vuonna 2009 vain noin 5500 asuntoa, kun tarve on 12 000 – 13 000 asuntoa vuodessa. (VTT, 2010) Helsingin seudulla asutaan myös suhteellisen ahtaasti ja ihmisten vaurastuessa halutaan muuttaa isompiin asuntoihin, mikä lisää asuntokysyntää. Maaseudulla ja Pohjois-Suomessa ongelmat ovat täysin päinvastaisia eli asuntoja tulee olemaan liikaa suhteessa väestöön muuttoliikkeen ja syntyvyyden laskun seurauksena.

Väestö on kasvanut etenkin maahanmuuton seurauksena huomattavasti nopeammin kuin mitä on odotettu. VTT:n mukaan vuodesta 2005 vuoteen 2008 väestöennuste ennusti väestön kasvavan 41 000 henkilöllä vähemmän kuin mitä väestönkasvu lopulta todellisuudessa oli. Näin ollen rakentamisessakaan ei ole osattu asettaa riittävän korkeita tuotantotavoitteita. VTT tiedotti julkaisussaan 10.8.2010, että se käynnistää hankkeen, jossa kehitetään uusi laskentamalli asuntotuotantarpeen määrittämiseksi. Hankkeessa ovat mukana ympäristöministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, Rakennusteollisuus RT Ry sekä eräät asuntosijoitusyritykset ja rahoituslaitokset.

VTT on koonnut keskeisiä asuntokysyntään vaikuttavia tekijöitä:

1. Liikkuvuus: Maahanmuutto, kaupungistuminen, varauma
2. Perherakenteet: Ikääntyminen, pilkkoon tuminen, useampi asunto
3. Makrotalous: Julkisen talouden tila, talouden syklit, verotus
4. Asuntopoistuma: Teknisesti ja toiminnallisesti vanhentuneet asunnot
5. Asuminen: Väljyystavoitteet, asumispreferenssit, tuki-, asuntola-, laitosasuminen
6. Mikrotalous: Sijoitusasunnot, ostovoima ja -kyky

Asuntopolitiikka käsitteenä

Asuntopolitiikalla pyritään ohjaamaan asuntomarkkinoiden kehitystä haluttuun suuntaan.

Itse asuntopolitiikan määrittelemine on vaikeata eikä siihen löydy yksittäistä yleistä viitekehystä tai teoreettista teosta (Särkijärvi, 1999). Kapean määritelmän mukaan asuntopolitiikka voidaan nähdä niinä keinoina, joilla valtio vaikuttaa asumiseen. Nämä keinot voidaan jaotella kolmeen ryhmään:

- 1) Asuntolainoitus, korjaustoiminnan tukeminen sekä yhteisöjen asuntohankinnan lisääminen
- 2) Asumiseen kohdistuvat suorat ja epäsuorat tulonsiirrot, jotka alentavat asumismenoista aiheutuvaa räsitusta

3) Asumiseen kohdistetut sääntely- ja ohjaustoimet

(Ympäristöministeriö, asunto-osasto, 1986.)

Asuntopula

Suomen sisäinen muuttoliike oli vilkasta jo 1980-luvulla, mutta etenkin viimeisen 10 vuoden aikana muuttoliike on lisännyt asuntopulaa kasvukeskuksissa. Asuntopula onkin hyvin aluekohtainen ongelma niin nykyisin kuten myös 1980-luvun lopulla. Vuoden 2000 alkupuolella maassamme oli noin 100 väestöltään kasvavaa kuntaa (Ympäristöministeriö 2004, valtion asuntorahasto). Tämä merkitsee, että asuntopulaa ei ole ainakaan kolme neljäsosassa maamme kunnista. Vähenevän asuntokysynnän ongelmat ovatkin nykyisin asuntopulan ohella jo toinen vaikea ongelma. Myös 1980-luvun lopulla joissain kunnissa haettiin keinoja ehkäistä asuntojen kysynnän laskua ja ratkaisukeinoja tyhjiä asuntojen käytölle.

Helsingin seutu on sekä nykyisin että 1980-luvulla asuntopulan selkeästi kärjistynein alue. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että erittäin kiireellisessä vuokra-asuntojen tarpeessa olevista 42% oli vuonna 2003 pääkaupunkiseudun kunnista (Ympäristöministeriö 2004, valtion asuntorahasto, liite 5). Toisin sanoen asuntopula on vain tiettyjen kasvukeskusten ongelma eikä kuvaa koko maan tilannetta. Selkeitä kasvukeskuksia maassamme ovat tällä hetkellä Helsingin seudun ohella Turku, Tampere, Jyväskylä, Kuopio ja Oulu (Ympäristöministeriö ja valtion asuntorahasto, liite 5).

Rakennustavat

On olemassa useita eri rakennustapoja tuottaa asuntoja ja useita eri rakentajia, jolloin muodostuu hyvin monia erilaisia ratkaisumalleja rakentamiseen. Kun tähän lisätään julkisen ja yksityisen sektorin osallistuminen vaihtelevin ja osin ristikkäisin tavoin rakentamiseen, on vaihtoehtoja vielä enemmän.

Rakentajina voivat olla asuntopolitiikan tutkija John Dolingin listauksen mukaan (Doling 1997, 108-111):

1. Yksityiset rakentajat, jotka rakentavat itselleen kodin.

2. Yksityiset rakennusliikkeet, jotka rakentavat hyvin erilaisilla tavoilla tavoitteenaan tehdä voittoa. Suunnittelija ja rakentaja voivat olla myös eri yhtiöt, samoin maanomistaja voi olla eri kuin rakentaja. Doling mainitsee myös, että jotkin yritykset rakentavat työntekijöilleen asuntoja, jolloin ei tavoitella rakentamisella taloudellista voittoa vaan yrityksen työntekijöiden sitoutumista pitkällä aikavälillä.

3. Voittoa tavoittelemattomat yritykset, usein kolmannen sektorin yritykset tai vapaaehtoistyötä tekevät yhteisöt. Asunnot ovat usein vuokra-asuntoja tai muita hallintaan oikeuttavia asuntoja.

4. Puolijulkiset rakentajat, jotka ovat lähellä kohdan kolme määritelmää, mutta nämä toimivat julkisen aloitteen pohjalta. Ne ovat julkisesti kontrolloituja säännöillä kuten esimerkiksi sääntö, että myydään rakennuskustannusten mukaisella enimmäishinnalla.

5. Paikallisviranomaiset voivat toimia suunnittelijoina ja myös rakennuttajina. Heillä on usein oikeuksia ostaa maata rakentamiseen alueeltaan. Tavoitteena on tarjota asuntoja alueelle muuttaville työntekijöille.

6. Keskusviranomaiset voivat myös rakennuttaa asuntoja työntekijöilleen ja tarjota niitä etuna edullisesti. Hallinnon osallistuminen vaihtelee moninaisilla tavoilla suunnittelussa ja rakentamisessa.

Uudet asumismuodot 1990-luvulla

Asumisoikeusasunnot

Asumisoikeusasunnot mahdollistava lainsäädäntö tuli voimaan 1990-luvulla ja asuntojen rakentaminen käynnistyi nopeasti. Asumisoikeusasunto luotiin välimalliksi omistamisen ja vuokraamisen rinnalle. Asumisoikeusasunnosta maksetaan ensin asumisoikeusmaksu, joka on vaihtelevasti joitakin kymmeniä prosentteja asunnon todellisesta hankintahinnasta. Tämän jälkeen maksetaan käyttövastiketta, jolla saa asunnon hallintaansa kuten omistusasujatkin. Asumisoikeusasunto eroaa siinä osaomistusasunnosta, että sitä ei voi lunastaa myöhemmin itselleen, vaan se antaa ainoastaan oikeuden pysyvään

asumiseen. Asumisoikeusasunnot ovat olleet suosittuja ja niitä on nykyisin yli 30 000. (Ympäristöministeriö 2010, Internet-sivut)

Osaomistusasunnot

Osaomistusasuntoja on rakennettu vuodesta 1993 alkaen. Osaomistusasunto tarkoittaa mallia, jossa asunnon saa haltuunsa maksamalla tietyn osuuden asunnon hankintahinnasta, usein muutamia kymmeniä prosentteja. Tämän jälkeen maksetaan vuokraa rakennuttajalle ja asunto on myöhemmin mahdollista lunastaa kokonaan itselleen. Joissakin malleissa vuokra-asumista voi jatkaa myös sen jälkeen, kun lunastamisen aika olisi jo ollut käsillä. Tämä järjestelmä on luotu valtion korkotuella rakennettaville asunnoille. Kuitenkin mallista on erilaisia versioita myös yksityisten rakennusliikkeiden ilman korkotukea rakentamissa taloissa. Tällöin asukas ja rakentaja sopivat keskenään käytettävästä mallista. (Ympäristöministeriö 2010, Internet-sivut)

Vuokrasääntely

Vuokrasääntely lakkautettiin 1990-luvun alussa. Sääntelyllä määriteltiin kuinka paljon vuokra asunnosta sai korkeintaan pyytää. Vuokrasääntelystä luovuttiin pääosin siksi, että vuokra-asunnot olivat vähentyneet selvästi niiden kannattavuuden laskettua, kun sääntely ei ollut seurannut yleistä hintojen ja kustannusten nousua. Vuokra-asuntojen määrä lähtikin selvään nousuun 1990-luvulla. Vuokrasääntelyn purku osui sikäli sopivaan tilanteeseen, että 1990-luvun alussa oli paljon myymättömiä tyhjiä asuntoja, joita tuli vuokramarkkinoille hidastaen vuokrien nousua tarjonnan ollessa suurta. (Laakso, Loikkanen 1997, 103.)

Arava-rahoitteiset vuokra-asunnot ovat edelleen säänneltyjä kuten jotkin muutkin erilaisten organisaatioiden tarjoamat asunnot, esimerkiksi joidenkin kaupunkien omistamat asunnot. Toisaalta myös yksityistä asuntojen vuokraamista ohjataan edelleen välillisesti jakamalla tukia omistusasumisen ja vuokra-asumisen välillä.

Arava ja Asuntohallitus

Arava eli Asuntorakennustuotannon valtuuskunta perustettiin 1949 ja sen tehtävänä oli järjestää halpakorkoista lainaa asuntotuotantoon. Aravan merkitys asuntorakentamisessa oli hyvin suuri seuraavina vuosikymmeninä ja aravalainoituksella rakennettiin noin puolet uusista asuintaloista. Aravan tehtävät siirtyivät vuonna 1966 Asuntohallitukselle.

Asuntohallitus toimi keskusvirastona sisäasianministeriössä. Asuntohallituksen tehtävät muodostuivat Aravan pohjalta ja siitä kehittyi varsin nopeasti yhteiskuntapoliittisesti merkittävä toimija. Asuntohallitus otti tiukkaan säätelyyn kustannukset ja hinnoittelun rakentamisessa. Tällöin syntyi käsite normaalihinnoittelu, johon verrattiin syntyneitä kustannusarvioita ja päätettiin rahoituksesta sen mukaan. Vuonna 1976 laadittiin määräykset urakoiden kilpailuttamisesta huomattavasti tiukemmin kuin aikaisemmin. (Asuntohallitus 1984, 68-69.)

Valtion asuntorahasto, ARA ja Ympäristöministeriö

Asuntohallitus, joka oli perinyt Aravan tehtävät, lakkautettiin vuonna 1993 ja sen tilalle perustettiin valtion asuntorahasto. Valtion asuntorahaston varoista maksettiin korkotukilainojen tukia ja avustuksia. Rahastoon on siirretty vuodesta 1949 asti myönnettyt aravalainat. Valtion asuntorahaston tehtävät siirrettiin tammikuussa 2008 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus Aralle. ARA toimii ympäristöministeriön alaisena virastona ja edistää kohtuuhintaista asumista eri tavoin sekä kohdistaa lainoituksen valikoidusti hankkeille. Ympäristöministeriö siis ohjaa ja kehittää itse alueiden käytön suunnittelua, rakentamista ja kaavoitusta. (ARA 2010, Internet-sivut.)

Aravajärjestelmän nykytila

1990-luvun puolivälin jälkeen asuntojen kokonaistuotanto on ollut noin 30 000 asuntoa vuodessa, mutta ARA-rahoituksella tehtävien asuntojen määrä on vähentynyt voimakkaasti. Aravarahoitteisten asuntojen osuus kokonaistuotannosta on enää noin 15 %. Lainoituksen painopiste on siirtymässä enemmän peruskorjaukseen. Markkinoille tulleet pitkät, jopa 30-vuotiset asuntolainat ovat siirtäneet kysyntää vapaa-rahoitteiseen omistusasumiseen. ARA-lainojen lainaehdot on nähty osittain rajoittavina, sillä

korkeero vapaisiin markkinakorkoihin on ajoittain supistunut tai hävinnyt kokonaan markkinakorkojen ollessa hyvin matalia.

1.1 Tutkimuksen ajallinen valinta

Tutkimusjakso ulottuu 1980-luvun lopun nousukauden huipulta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun. Tässä valitussa tutkimuksen ajallisessa periodissa on käyty läpi kaksi talouden lasku- ja nousukautta kuten taulukosta 1 voi havaita. Erilaisten taloudellisten ajanjaksojen osuminen tutkimuksen aikaperiodille mahdollistaa paremmat lähtökohdat havaita asuntotuotannon pitkäaikaisia ongelmia kuin tutkittaessa vain tiettyä taloudellista sykliä.

Taulukko 1.

1989-1990	1990-1994	1995-2007	2008-2009
Nousukausi	Lama	Nousukausi	Taantuma

Tutkimus alkaa 1980-luvun lopusta, koska silloin tapahtui asuntomarkkinoiden privatisoinnin ja yksityisen rahan lopullinen murtautuminen asuntomarkkinoille ja samalla asuntotuotannon romahdus. Tämä tutkimuksen aikaperiodin alkuvaiheessa tapahtunut asuntomarkkinan romahdus muutti näkemyksiä asuntopolitiikasta ja aiheutti täysin uusia toimenpiteitä. Aikaisempina vuosikymmeninä jatkunut tasaisempi asuntotuotannon kasvun aika oli päättynyt.

Rahamarkkinoiden vapautumista seurannut asuntoluototuksen voimakas kasvu ja sitä seurannut kasvanut kysyntä nostivat asuntojen hintoja hyvin voimakkaasti vuosina 1988 ja 1989. Kehityksen seurauksena asuntojen rakentaminen kasvoi ennätysellisen suureksi. Korkotason noustua vuonna 1990 asuntojen kysyntä laski hyvin nopeasti. (Ympäristöministeriö 1990, 27.)

Asuntopolitiikan toimintaympäristössä tapahtui siis 1980-luvun jälkipuoliskolla lähes samanaikaisesti sekä rakenne- että suhdannemuutos. Asuntokriisin taustalla oli rahamarkkinoiden vapautumiseen liittynyt luotonannon nopea kasvu ja talouden noususuhdanne sekä asuntojen alueellinen ylikysyntä, jotka yhdessä aiheuttivat asuntojen hintojen rajun nousun. Varainhankintakustannusten kallistuessa pankit ja rahoituslaitokset menettivät kiinnostustaan osallistua entisiin ehdoin valtion tukeman asuntorakentamisen rahoittamiseen. Ne aiheuttivat kustannustason nousun koko asuntorakentamisen ketjussa ja muuttivat perusteellisesti asuntotuotantoon osallistuvien toimijoiden keskinäisiä suhteita. Tämä pakotti valtion uusimaan koko asuntorahoitusjärjestelmänsä, koska pankkien ja valtion yhteistoimintaan perustunut aiempi järjestelmä menetti perustansa. Julkinen valta joutui aloittamaan merkittävät uudistukset asuntopolitiikassa ja tuettujen asuntojen rakentamisessa. (Fredriksson 2003, 17-19.)

Samaan aikaan kun asuntopoliittiset järjestelmät olivat uudistusten edessä, luottosääntelyn vapautuminen ja lainauksen volyymin kasvu lisäsivät yksityisten vapaarahoitteisten asuntojen uustuotantoa ja omistusasuntojen rakentamista sekä niiden ostamisen halukkuutta. Puhtaasti vapaarahoitteisten yksityisten rakennusliikkeiden rakentamien asuntojen poikkeuksellisen nopea lisääntyminen ja hintojen nousu kiihtyivät tällöin. Kansainvälisen talouden kääntyminen taantumaan, idänkaupan vaikeutuminen ja kotimaan työttömyyden kasvu alkoivat kuitenkin nopeasti vähentää asuntokysyntää vuonna 1990. Lopulta pian alkanut lama yhdessä nousevien korkojen kanssa romahdutti asuntojen hinnat ja asuntotuotannon. (Laakso, Loikkanen 1997, 102-103.) Asuntojen hinnat ovat palanneet huippuunsa, mutta asuntotuotanto ei ole enää kohonnut entiselleen kuten taulukosta 2 voidaan havaita.

Asuntopolitiikan haasteet ovat kasvaneet 1990-luvun ja 2000-luvun selvästi markkinaehtoistuneen asuntorakentamisen aikana. Markkinaehtoistuminen on aiheuttanut entistä voimakkaamman suhdanneherkkyyden asuntotuotantoon. Sodanajan jälkeen aina 1980-luvulle asti julkinen valta rakensi omalla ohjauksellaan suurimman osan asunnoista ja asuntopulaan pystyttiin

vastaamaan asuntopolitiikalla, jossa määriteltiin tarvittavat rakennusmäärät ja tuotettiin huomattavat määrät asuntoja. Valtion asuntotuotannon lainajärjestelmä aravarahoitus oli hyvin merkittävässä roolissa aina 1980-luvun loppupuolelle asti. Asuntoja rakennettiin 1980-luvulla noin 40 000 vuodessa ja määrä vain kiihtyi 1980-luvun lopulle, kun vapaarahoitteisten asuntojen rakentaminenkin voimistui entisestään. Huippuvuonna, josta tämä tutkimus alkaa, rakennettiin 64 000 asuntoa, joista suurin osa oli jo vapaarahoitteisia. Tämän vuoden jälkeen asuntotuotannossa tapahtui nopea romahdus. Laman aikana asuntoja rakennettiin enää noin 25 000 vuosittain ja niistä saattoi yksityisten rakennusliikkeiden asuntoja olla vain muutamia satoja (Tilastokeskus 2005). Seuraavasta taulukosta 2 on nähtävissä, miten asuntotuotanto on vaihdellut voimakkaasti eri vuosina ja ollut vähäistä etenkin 1990-luvun laman pahimpina aikoina ja uudestaan vuosina 2008 ja 2009. Näiden vuosien lisäksi asuntotuotanto on kuitenkin yleensäkin vähentynyt pysyvästi verrattuna 1990-lukua edeltäneeseen aikaan.

Taulukko 2.

Aloitettut rakennukset

Vuosi	Kaikki rakennukset milj. m ³	Asunnot Kpl
1990	51,09	53 556
1991	38,61	39 366
1992	29,11	31 606
1993	23,20	27 434
1994	24,68	26 820
1995	24,08	18 310
1996	26,97	23 564
1997	31,77	29 804
1998	36,35	31 597
1999	38,04	34 590
2000	39,67	32 309
2001	37,80	27 625
2002	35,03	28 154
2003	35,91	31 377

2004	37,69	32 380
2005	42,70	34 275
2006	43,25	33 997
2007	51,67	30 769
2008	41,87	23 476
2009	30,83	23 040

Päivitetty 26.2.2010 (Rakennus- ja asuntotuotanto 2009, huhtikuu, Tilastokeskus)

1.2 Poliittinen tilanne tutkimusjakson aikana

Tässä osiossa tarkastellaan, mitkä poliittiset puolueet olivat vallassa tutkimusjakson eri vaiheissa ja mitä merkittäviä poliittisia tapahtumia tutkimusjakson aikana on tapahtunut Suomessa. Vuoden 1990 taitteeseen tultiin niin sanotun sinipunahallituksen johdolla. Kokoomuksen Harri Holkeri oli neuvotellut hallitukseen vuonna 1987 Sdp:n ja Rkp:n. Holkerin hallitus syntyi taloudellisessa noususuhdanteessa ja sen tavoitteena oli mm. mahtipontisesti asunnottomuuden täydellinen poistaminen. Samoihin aikoihin oli kuitenkin meneillään valtion tuloja rasittava laaja verouudistus. Julkiset menot kasvoivat voimakkaasti samaan aikaan taloudellisen nousun kanssa ja kansainvälisten pääomamarkkinoiden rahavaltaistumisen voimistuessa. Neuvostoliiton talouden raju lasku 1980-luvun loppupuolella oli ensimmäisiä merkkejä haasteiden alkamisesta myös Suomessa. Hallitus pyrki vuodesta 1988 hillitsemään kulutusta ja estämään maan velkaantumista. (Jussila 2006, 323-326.)

Vuoden 1991 eduskuntavaalit olivat keskustalle menestys ja se nousikin hallitukseen ja tarjosi Sdp:lle mahdollisuutta jatkaa hallituksessa. Sosiaalidemokraatit kuitenkin kieltäytyivät ja hallitukseen otettiin kokoomus ja pienistä puolueista Rkp ja kristillisdemokraatit. Ahon keskusta-oikeistohallituksella oli edessään Suomen pahimman talouskriisin hoitaminen, jonka vakavuutta kuvaa hyvin esimerkiksi työttömyystilanne, puoli miljoonaa ihmistä vuonna 1993. Oma lukunsa Ahon hallituskaudella oli Neuvostoliiton hajoaminen ja Suomen rooli muuttuneessa tilanteessa. Lisäksi hallituskauden aikana alkoivat neuvottelut liittymisestä Euroopan Unioniin. (Jussila 2006, 331-334.)

Eduskuntavaalit keväällä 1995 olivat keskustalle laman ajan haasteisiin nähden onnistuneet, sillä se säilytti asemansa kohtuullisesti. Sdp sai 15 paikkaa lisää ja nousi hallitukseen ottaen mukaansa kokoomuksen. Paavo Lipposesta tuli pääministeri ja hän lähti ajamaan konsensuspolitiikkaa Suomen historian ensimmäisessä äärilaitojen vasemman ja oikean kohtaamisessa hallituksessa. Kokoomus otti kuitenkin merkittävän roolin ja sateenkaarihallituksen politiikka oli oikeistovetoista. Hallituskauden aikana talous saatiin kääntymään nousuun ja ulkomaankauppa kasvoi voimakkaasti. Talouden elpyminen ja työllisyyden paraneminen etenivät kuitenkin hitaasti ja Lipposen hallituksen tavoitteesta puolittaa työttömyys tuli haasteellista. Hallituskauden aikana saatiin läpi perustuslain kokonaisuudistus sekä valmisteltiin Suomen taloutta euron käyttöönottoon. Samalla myös sotilasliitto Natosta käyty keskustelu oli vilkasta. (Jussila 2006, 335-341.)

Vuoden 1999 maaliskuun eduskuntavaalit olivat tasaiset kolmen suurimman puolueen osalta äänestysaktiivisuuden jäätyä pienimmäksi toisen maailmansodan jälkeen. Sdp kärsi suurista puolueista eniten tappiota ja kokoomus vahvistui. Lipposen johdolla muodostettiin toinen sateenkaarihallitus avainsalkkujen mennessä suurelta osin samoille ministereille kuin aikaisemmassa hallituksessa. Hallituskauden aikana esillä olivat mm. ydinvoima, kansalaisuuslaki, kielilaki ja järjestyslain muutokset. Paavo Lipposen rooli oli tässäkin hallituksessa merkittävä.

Perustuslain uudistuksen myötä suurimman puolueen puheenjohtaja sai hallituksen muodostamisen tehtävän itselleen. Kilpailuun vuoden 2003 vaaleista lähti keskustan Anneli Jäätteenmäki, jonka johdolla keskustapuolue kasvatti äänimääräänsä ja nousi suurimmaksi puolueeksi. Uudessa hallituksessa kokoomus jätettiin ulkopuolelle samoin kuin vihreät ja vasemmistoliitto. Sdp:n ja keskustan hallituksen alku oli haasteellinen, sillä Jäätteenmäki joutui jättämään pääministerin tehtävät vaalien alla tapahtuneiden lausuntojensa takia, jotka olivat perustuneet ulkoministeriön salaisiin raportteihin. Tapahtumaan liittyen Jäätteenmäki antoi eduskunnalle väärän todistuksen osallistumisestaan tietovuotoon ja joutui eroamaan. Hänen tilalleen siirtyi pääministeriksi silloin vielä taka-alalla ollut Matti Vanhanen. Vanhasen ensimmäisen kauden aikana

esillä oli Suomen suhde Natoon, keskustelu hyvinvointivaltion alasajosta, työpaikkojen siirtyminen kolmansiin maihin, työmarkkinoiden häiriöt ja optiosopimukset. Suomen talous oli kuitenkin kääntynyt selvään nousuun vuodesta 2004 alkaen. (Jussila 2006, 341-345.)

Eduskuntavaaleissa vuonna 2007 kokoomus nousi suurimmaksi voittajaksi kasvattaen äänimääränsä selvästi. Sdp menetti kahdeksan paikkaa ja keskusta neljä. Keskusta säilyi kuitenkin niukasti suurimpana puolueena. Kokoomus nousi hallitukseen Sdp:n tilalle ja hallitukseen valittiin myös vihreät ja Rkp. Vanhasen toinen hallituskausi alkoi talouden noususuhdanteen huipulta, mutta eteen tuli pian kansainvälinen finanssikriisi ja taantuma. Kokoomus ja keskusta joutuivat taisteluun taantumaa vastaan, jossa ulkomaankauppa supistui voimakkaasti ja työllisyys heikkeni. Hallituskauden aikana esille nousi myös mittavasti vaalirahoituksen epäselvyydet, politiikan yleinen uskottavuus ja presidentin asema osana poliittista järjestelmää. Vanhasen toinen hallituskausi toi vahvasti esille pitkään sivussa olleen kokoomuksen ja etenkin sen puheenjohtaja Jyrki Katainen otti suuren roolin taantuman torjunnassa. (Jussila 2009, 349-352.)

Seuraavaan taulukkoon numero 3 on koottuna tutkimusjakson eri hallituskausien puolueet ja paikkamäärät hallituksessa kauden alussa ja lopussa.

Taulukko 3.

Hallituskausi	Hallituspuolueet kauden alussa ja ministerien puoluejakauma	Hallituspuolueet kauden lopussa ja ministerien puoluejakauma
1987-1991	30.4.1987 SDP 8 Kokoomus 7 RKP 2 SMP 1	26.4.1991 SDP 8 Kokoomus 7 RKP 2
1991-1995	26.4.1991 Keskusta 8 Kokoomus 6 RKP 2 Kristillinen liitto 1	13.4.1995 Keskusta 7 Kokoomus 6 RKP 2 ammatti/virkamies 1

1995-1999	13.4.1995 SDP 7 Kokoomus 5 RKP 2 Vasemmistoliitto 2 Vihreät 1 ammatti/virkamies 1	15.4.1999 SDP 7 Kokoomus 5 RKP 2 Vasemmistoliitto 2 Vihreät 1 ammatti/virkamies 1
1999-2003	15.4.1999 Kokoomus 6 SDP 6 RKP 2 Vasemmistoliitto 2 Vihreät 1 ammatti/virkamies 1	17.4.2003 Kokoomus 7 SDP 7 RKP 2 Vasemmistoliitto 2
2003-2007	24.6.2003 Keskusta 8 SDP 8 RKP 2	19.4.2007 Keskusta 8 SDP 8 RKP 2
2007-2010	19.4.2007 Keskusta 8 Kokoomus 8 RKP 2 Vihreät 2	22.6.2010 Keskusta 8 Kokoomus 8 RKP 2 Vihreät 2

(Valtioneuvoston internet-sivut, 3.11.2010 Ministeritietojärjestelmä, valtioneuvoston viestintäyksikkö)

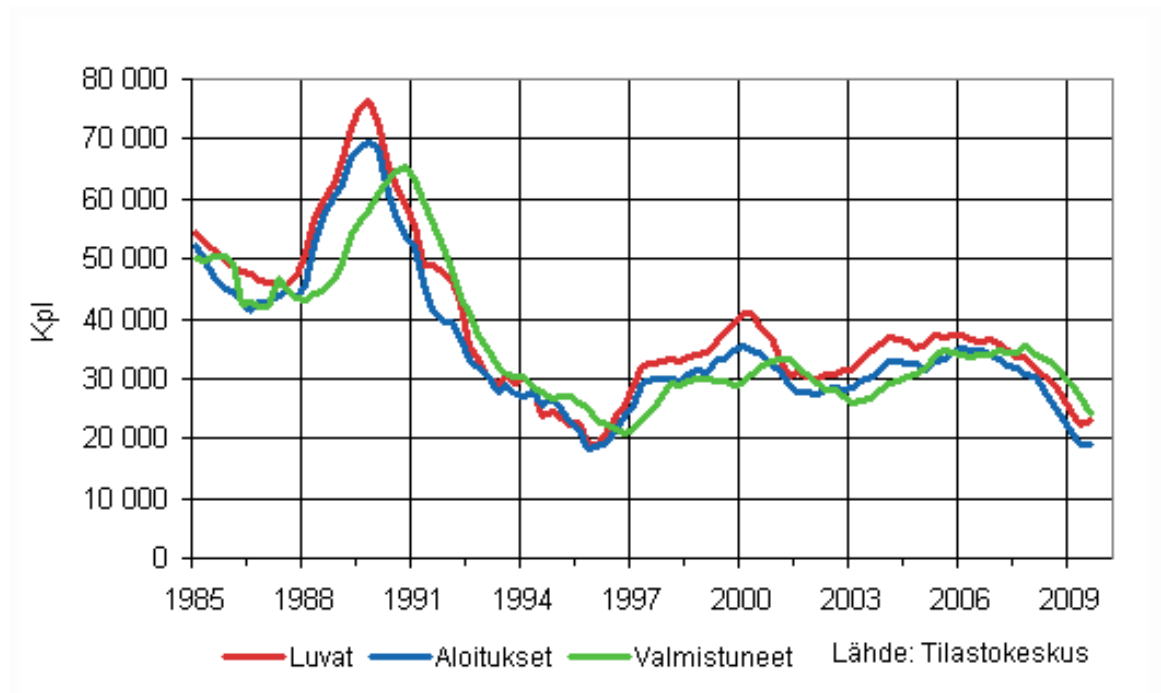
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymys

Tutkimukseni tutkimusongelmana on riittämätön asuntojen määrä kasvukeskuksissa. Tutkimuskysymyksenä on, miten asuntopoliitikalla on pyritty ratkaisemaan riittämättömän asuntotarjonnan ongelmaa ja onko tässä tapahtunut muutoksia tutkimukseni aikajaksolla? Aikaperiodina on tutkimuksessa 1990- ja 2000-luku, jota taustoitetaan asuntopoliitikan historialla ja tieteellisellä asuntotutkimuksella. Näin saadaan riittävän laaja kuva asuntopoliitikasta sekä sen ongelmista asuntotuotannossa ja tarkastellaan ongelmien syitä sekä niihin esitettyjä ratkaisuehdotuksia. Tavoitteena on löytää tutkimusjaksolla vallinneet asuntopoliittiset linjaukset ja trendit suhteessa asuntotuotantoon.

Taulukossa 4 on nähtävissä tilasto, joka tukee valitun tutkimusongelman mielekkyyttä. Siitä voidaan nähdä asuntorakentamisen määrien vähentyneen pysyvästi 1980-luvun jälkeen.

Taulukko 4.

Asuntotuotannon liukuvat vuosisummat



(Päivitetty 26.2.2010. Rakennus- ja asuntotuotanto 2009, huhtikuu, Tilastokeskus)

2. Asuntopolitiikan tutkimukset Suomessa

Asuntopolitiikan historiaa on käyty läpi Anneli Junton teoksessa "*Asuntokysymys Suomessa, Topeliuksesta tulopolitiikkaan*". Junto käsittelee julkaisussa asuntopolitiikkaa 1800-luvun lopulta 1980-luvun lopun Suomeen. Hilikka Summa (1989) taas keskittyy tapaustutkimuksessaan "*Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka*" kuvaamaan asuntopolitiikan suunnittelua valtion keskushallinnossa vuosina 1975-1987. Nämä teokset antavat työlleni peruslähtökohdat ja avaavat asuntopolitiikan laajempia taustoja ja ristiriitoja.

Asuntopolitiikassa on Anneli Junton mukaan ollut hyvin erilaisia jaksoja, jotka ovat olleet osin sisäkkäisiä. Asuntopolitiikka on ajoittain saanut myös turhautumisen piirteitä ja sitä on pidetty suomalaisen hyvinvointivaltion huonoimmin hoidettuna lohkona. (Juntto 1990, 15.) Monessa mielessä asuntopolitiikan ongelmat ja kritiikin kohteet ovat vuosien aikana pysyneet ennallaan. Juntto kuvaakin 1980-luvun asuntopolitiikkaa Suomessa toteamalla, että "asuntopolitiikkaa on viime vuosina syytetty lyhytjänteisyydestä, linjattomuudesta ja tehottomuudesta sekä kuluttajan heitteille jättämisestä" (Juntto 1990, 15).

Asuntopolitiikka on pyrkinyt aina sopeutumaan vallitsevaan tilanteeseen ja näkemyksiin, joista on seurannut asuntopolitiikan suhdanneherkkyys ja suunnitelmallisuuden puute (Juntto 1990, 15). Osaltaan tähän liittyy Junton näkemys siitä, että asuntopolitiikkaamme on leimannut luja usko yksittäisten ja irrallisten toimenpiteiden voimaan ratkaista kulloinkin vallitseva asunto-ongelmien ydin (Siikanen 1992, 153). Myös kysymys siitä, tulisiko markkinoiden antaa itse ratkaista asunto-ongelmia vai ovatko julkiset reformit keino ongelmien ratkaisuun, on herättänyt ristiriitaisia mielipiteitä ja heijastunut Junton kuvaamina asuntopolitiikan periodeina. Junton mukaan asuntokysymys ja asuntopolitiikan tarve ovat askarruttaneet asuntopolitiikkoja Suomessa jo 1850-luvulta lähtien. (Juntto 1990.)

Anneli Junton tutkimukset ulottuvat asuntopolitiikkaan Suomessa 1900-luvun alusta 1980-luvun lopulle. Tämä tutkimus antaa hyvin kattavan yleiskuvan, miten Suomen asuntotilanne on lähtenyt kehittymään sotien ajasta aina 1990-luvulle asti. Merkittävää on asuntomäärän vähyys suhteessa muuhun Eurooppaan 1950-luvulle asti ja sen jälkeen hyvin nopea rakentaminen suurella volyyymillä etenkin 1960- ja 1970-luvuilla. Rakentamismäärät olivat suhteutettuna asukaslukuun hyvin suuria verrattuna moniin muihin Länsi-Euroopan maihin. Osin Suomen historiallisesta kehityksestä johtuen maamme asuntotilanne on ollut muutaman vuosikymmenen jäljessä muista Pohjoismaista. Nopean rakentamisen vuoksi suunnitelmallinen asuntopolitiikka ei ole aina pysynyt kehityksen mukana. Asumisen ongelmat eivät siis ole Suomessa uusi asia ja ne ovatkin aina herättäneet paljon keskustelua.

Taulukko 5. Asuntopolitiikan kehitys (Juntto 1990).

1945-1957	1958-1976	1968-1976	1977-1990
- korporatismi - jälleenrakennus - vuokra- ja asuntosäännöstely - aravan perustaminen	- privatisointi - markkinavoimat alalle - arava- ja asuntolainoitus väheni	-korporatismiin toinen kausi - runsas asuntotuotanto - valtion osuuden kasvu	- privatisoinnin toinen aalto - asuntopoliittisen tuen lasku - rakennusalan keskittyminen

Asuntopolitiikan institutionalisoituminen ajoittuu Suomessa 1960-luvulle eli hyvinvointivaltioajattelun kaudelle, jolloin vaatimukset julkisen vallan kokonaisvaltaisesta asuntoasioiden hoidosta nousivat esille. Asuntopolitiikan vakinaistumiseen 1960-luvulla liittyi myös sen tulo oppiaineeksi sosiaalipolitiikkaa opettaviin yliopistoihin ja korkeakouluihin (Summa 1989, 131). Asuntopolitiikka vakiintui 1970-luvulla valtion tehtäväalueeksi, mutta vasta vähitellen toimintaan tuli suunnitelmallisuutta ja päämäärätietoisuutta. Tällöin tuli voimaan myös valtakunnallinen asunto-ohjelma vuosille 1976-1985. Selvitys asuntopoliittisen lain aikaansaamisesta tehtiin 1970-luvun lopulla. Tavoitteena oli laki, jossa säädettäisiin esimerkiksi asumisen vähimmäistasosta ja asunto-olojen kehittämistä. Laki tuli voimaan vuonna 1985 ja ensimmäinen asunto-olojen kehittämisohjelma tehtiin vuosille 1987-1991, jonka jälkeen erilaisia asunto-ohjelmia on tehty nykypäivään asti. (Summa 1989, 138.)

Asuntopolitiikka ei kuitenkaan ole kehittynyt Suomessa nousujohteisesti edellä kuvattuja pääpiirteitä lukuun ottamatta. Juntton mukaan todellisuudessa asuntopolitiikassa on siis ollut hyvinkin erilaisia jaksoja, jotka ovat olleet osin sisäkkäisiä. Juntto kuvaakin suomalaista asuntopolitiikkaa heiluriliikkeeksi lainaten Suhosta, joka tuo esille, että asuntopolitiikassa jonkin puolen yksipuolinen suosiminen tuotti pettymyksen, ongelmia, reaktion ja vastareaktion (Suhonen 1989, 49).

Samaan aikaan kun asuntopolitiikan kehitys on ollut vähittäistä ja vaihtelevaa 1960-luvulta lähtien, ovat myös asuntotuotantomäärät vaihdelleet rajusti. Asuntomarkkinoita ja siten kysynnän ja tarjonnan muutoksia on tutkinut muun muassa tutkijat Seppo Laakso ja Heikki A. Loikkanen. Asuntojen uustuotanto on luonnollisesti tärkein asuntokannan muutoksia aikaansaava tekijä ja tämä tuotanto on vaihdellut hyvin voimakkaasti. Asuntojen rakentamisen huippu sotien jälkeisessä Suomessa ajoittuu 1970-1990 luvuille. Tästä asuntotuotannosta vapaarahoitteisia asuntoja on ollut noin puolet ja melkein kaikki muu aravan avulla rakennettuja omistus- ja vuokra-asuntoja. (Laakso ym. 1999, 13-16.)

3. Kansainvälinen asuntopolitiikka

Asumisen tasoon vaikuttaa minkälaista asuntopolitiikkaa yhteiskunta toteuttaa, esimerkiksi tuetaanko vuokra-asumista vai omistusasumista sekä miten tukea jaetaan. Sosiaalisen asumisen tukien määrästä ja tuetusta asuntorakentamisesta käydään jatkuvasti poliittista keskustelua eri valtioissa. Euroopassa on joidenkin tutkijoiden mukaan vähitellen siirrytty omistusasumista suosivampaan suuntaan vuokra-asumisen ja sosiaalisen asumisen kustannuksella (Priemus ym. 2002, 191-193). Kaikissa teollisuusmaissa valtio on osallistunut asuntojen tuotannon tukemiseen vaikka ideologiset syyt ovatkin vaihdelleet. Osallistumista on vaikuttaminen tuotantoon, hintoihin, laatuun ja saatavuuteen. Asuntotutkimuksen professori John Dolingin mukaan jokaisella kehittyneellä valtiolla on asuntopoliittisia ongelmia jossakin muodossa ja jokaiseen maahan on kehittynyt asuntopoliittisia menetelmiä. (Doling 1997,7-8.) Asuntopolitiikan avulla voidaan pyrkiä tasaamaan havaittuja epätasapainotiloja asuntomarkkinoilla. John Dolingin lisäksi uudempaa asuntopolitiikan vertailevaa tutkimusta on tehnyt esimerkiksi Martin Lux, joka on perehtynyt itäisen Euroopan kehittyvien valtioiden asuntopolitiikkaan. (Lux, 2003)

Doling on tutkinut eri maiden asuntopolitiikkaa kehittämiensä malliteorioiden kautta. Mallien avulla voidaan verrata eri maita keskenään tekemällä samoista piirteistä vertailumalleja. Vertailua tehdään muodostaen eri piirteistä

asuntopolitiikan ideaalimalleja, joihin verrataan eri maiden asuntopolitiikan linjauksia ja tällöin voidaan katsoa, kuinka paljon eri maat eroavat ideaalimallista. (Doling 1997, 81.)

Tarkasteltaessa muiden länsimaiden asuntopolitiikkaa on havaittavissa suuria eroja. Ruotsissa toiseen maailmansotaan asti rakentaminen oli keinoteltua ja suurelta osin yksityisten ja rakennusliikkeiden hallitsemaa. Sotien jälkeen julkinen sektori otti ohjat rakentamisessa ja 1970-luvulla voittoa tavoittelemattomat tahot rakensivat jo puolet kaikista asunnoista. (Doling 1997, 115-118.) Vastaavanlainen kehitys tapahtui myös Suomessa, kun asuntoja alettiin rakentaa systemaattisesti ja mittavasti sotien jälkeen julkisella ohjauksella. Sotien jälkeen tapahtunut teollistumisen voimistuminen Suomessa lisäsi muuttoliikettä selvästi 1950-luvun puolivälistä 1970-luvulle kohdistuen kaupunkeihin. Suomi onkin ollut kaupungistumisessa useimpia Länsi-Euroopan maita selvästi jäljessä. (Laakso 1995, 5-22.) Ruotsissa on ollut myös paljon yksityishenkilöiden rakentamista, jopa neljännes kaikesta rakentamisesta sotien jälkeen. Ruotsissa rakentaminen on ollut laajasti sopimus pohjaista. Lainoitus on julkisesti sovittua rakentamisessa, rakentajat tekevät tilaustyötä julkisen sektorin aloitteesta ja paikallisviranomaiset hallitsevat maankäyttöä. Rakentamista kilpailutetaan ja maata annetaan rakennettavaksi parhaiten ja edullisimmin rakentavalle taholle. Vastaavaa kilpailuttamista on myös Suomessa julkisen sektorin toimesta. Ruotsissa koettiin 1990-luvun alussa asuntomarkkinoiden kriisi kuten Suomessakin. Kiinteistömarkkinat Ruotsissa ylikuumentivat vuosina 1985-1990 arvioiden mukaan liiallisen asuntosektorin tukemisen, talouden yleisen kasvun ja rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen seurauksena. (Laakso 2000, 13-14.) Yhteenvetona voidaan todeta Ruotsissa julkisen sektorin olevan voimakkaasti mukana eri keinoin rakentamisessa, millä on saatu pidettyä myös asuntojen hintatasoa kurissa. Toisena ilmiönä laajassa sopimus pohjaisessa rakentamisessa on ollut rakennusliikkeiden keskittyminen muutamaksi suureksi yritykseksi. Esimerkiksi jo vuonna 1980 kaikista asunnoista 60% rakensi kymmenen suurinta yhtiötä. (Doling 1997, 117-118.) Vastaavaa rakentamisen keskittymistä on ollut myös Suomessa. Pohjoismaiden asuntopolitiikkaa on tarkemmin tutkinut muun muassa tutkija Martti Lujanen, jonka mukaan maiden

osin samanlaisesta yhteiskunnallisesta perustasta huolimatta niiden asuntopolitiikan välillä on huomattavia eroja. (Lujanen 2004, 15-21)

Hollantilainen asuntopolitiikka on ollut vahvasti osallistuvaa vuodesta 1945 suhteessa moneen muuhun Länsi-Euroopan maahan. Vuokrasääntelyä ylläpidettiin ja asuntopolitiikassa oli jatkuvuutta, joka osaltaan selittyi laajalla poliittisten puolueiden osallistumisella, jolloin puolueuutokset eivät dramaattisesti olleet muuttaneet jo päätettyä asuntopoliittista linjaa. Toinen syy oli sotien aikana pahasti tuhoutunut rakennuskanta ja suuri uudisrakentamisen tarve, joka vaati vahvaa julkisen sektorin puuttumista asian korjaamiseksi nopeasti. (Doling 1997, 15.) Britanniassa sitä vastoin julkinen valta ei rakentanut suurinta osaa asunnoista sotien jälkeen kuten Saksassa, vaan yksityiset liitot toimivat rakennuttajina.

Yhdysvalloissa julkinen sektori ei ole rakentanut tai tukenut lähellekään samanlaisessa mittakaavassa sosiaalista asuntotuotantoa kuin useimmissa Länsi-Euroopan maissa. Tämä perustuu vahvasti maassa vallitsevaan ideologiaan, jossa jokaisen kansalaisen nähdään olevan itse vastuussa omasta asumisestaan ja menestymisestään muutoinkin. Hallinto on lähinnä tarjonnut yhtäläisiä mahdollisuuksia asumisessa eikä niinkään suoraan tukea. Yleisesti asuntopolitiikka ei ole saanut Yhdysvalloissa merkittävää asemaa, vaan asuminen on ollut enemmän yksityisen sektorin käsissä. (Doling 1992, 17.) Amerikkalaisen asuntopolitiikan juuret ovat 1930-luvun taloudellisessa taantumassa, jossa tehtiin suuria uudistuksia makrotasolla. Sen sijaan Euroopan asuntopolitiikan pohja on maailmansotien jälkeisessä ajassa, jossa asuntorakentaminen aloitettiin aivan uudella volyyymilla. (Doling 1992, 18.)

Japania voidaan pitää amerikkalaisen ja länsieurooppalaisen asuntopolitiikan välimallina, jossa yksityinen sektori on ollut pääosassa asuntorakentamisessa, mutta myös julkinen sektori on ollut selvästi osallisena. Vuosien 1945 ja 1985 välisenä aikana rakennettiin lähes 85% nykyisestä asuntokannasta ja tämä tehtiin pääosin yksityisen sektorin toimesta, mikä kuvaa vallassa olleen konservatiivisen puoluekentän ideologiaa. (Doling 1992, 19.)

Doling on yhdistänyt eri valtioita suuntaa antavasti ryhmiksi sen mukaan minkälainen asuntopoliittinen traditionaalinen järjestelmä niissä on vallinnut:

1. Sosiaalidemokraattinen järjestelmä (Pohjoismaat ja Hollanti)

- Maankäyttöä hallitsee julkinen valta, suuret rakennusliikkeet kilpailevat voitoista rakentamisessa.

2. Ammattikuntien järjestelmä (Australia, Belgia, Ranska, Italia, läntinen Saksa)

- Maanomistus osin keinoteltua eikä pelkästään julkisella vallalla hallittua.
- Yksityinen ja voittoa tavoittelematon rakentaminen tasapainoisempaa, kirjava määrä erilaisia rakennusliikkeitä.

3. Liberaali järjestelmä (Irlanti, Sveitsi, Britannia)

- Yksityistä rakentamista enimmäkseen, suuret rakennusliikkeet, keinottelu maankäytöllä.

4. Kehittymätön järjestelmä (Kreikka, Portugali, Espanja)

- Maankäytöllä keinottelua, yksityistä maanomistusta paljon, yksityisten rakennusliikkeiden lisäksi myös voittoa tavoittelematonta rakentamista, rakennusliikkeet suurelta osin pieniä. (Doling 1997, 115.)

(Doling 1997, 115.)

4. Teoreettinen viitekehys

Asuntopoliitiikan tutkimusta ja teoretisointia on suomalaisessa tutkimusperinteessä kapeahkolla alalla. Kansainvälisesti asuntotutkimusta löytyy melko runsaasti vaikkakin tutkimusalue on jokseenkin pirstoutunutta. Tätä selittänee osaltaan se, että asuntopoliitikkaa ja asumista voi lähestyä hyvin monesta eri näkökulmasta. Aihealue on myös niin laaja, että kokonaisvaltaista tutkimusta on vaikea tehdä yhdellä kertaa.

Suomessa tutkija Anneli Summa on kuvannut varsin laajasti asuntopolitiikan toimintalinjoja. Summa kuvaa asuntopolitiikan suunnittelua useamman vaikuttajatahon diskurssina. Eri toimijoita ja suunnittelun diskurssia Summa (Summa 1989, 120-121) on jaotellut seuraavasti:

- varsinainen asuntopoliittinen diskurssi, asuntoviranomaisten tuottamat tekstit, valtio puhuu kansalaisille
- asuntopolitiikan itseymmärrystekstit, joissa asuntohallinto tai asianosaiset asiantuntijat perustelevat ylemmille viranomaisille ja muille vaikuttajatahoille näkemyksiään kuinka asuntopolitiikkaa tulisi hoitaa
- tieteellisen kritiikin ääni eli ulkopuolinen taho, joka kertoo "totuuden asuntopolitiikasta" ja siitä kuinka sitä tulisi hoitaa
- kansalaiskritiikki ja kansalaisvaatimukset, käytetään tiedotusvälineitä tai järjestöjä mielipiteiden ja vaatimusten esille tuomisessa

Summan mukaan 1980-luvun lopulla asuntopolitiikan keskusteluissa esille tuli vahvemmin tieteellinen kritiikki ja kansalaiskritiikki, jotka 1970-luvulta olivat olleet enemmän taka-alalla (Summa 1989, 121). Summa viittaa myös Matti Nivan tutkimuksiin Suomen ja Ruotsin sodan jälkeisestä asuntopolitiikasta. Niva (Niva 1986) on päätenyt siihen, että Suomessa asuntopolitiikka ei ole koskaan edes pyrkinyt kattavuuteen toisin kuin Ruotsissa. Suomalainen asuntopolitiikka on Nivan mukaan suosinut omistusasumista vuokra-asumisen kustannuksella. Summa ottaa päätelmiensä tueksi myös Hannu Ruonavaaran tutkimukset (Ruonavaara 1988, Summa 1990, 130), jotka kuvaavat suomalaisen asuntopolitiikan omalaatuisuutta seuraavilla kolmella asuntopolitiikkaa luonnehtivalla piirteellä:

- Valtiointervention eli valtion väliintulon suhteellisen myöhäinen alkaminen asuntopolitiikassa vasta toisen maailmansodan jälkeen
- Valtiointervention rajoittuneisuus ja komplementaarisuus yksityiselle asuntohuollolle

- Asuntopolitiikka ei ole ollut vain hyvinvointipolitiikkaa, vaan sitä on käytetty myös talouspolitiikan välineenä.

Asumista tutkineet Burns ja Grebler ovat jakaneet asumisen epätasapainotiloihin. Näkökulmana heillä ei ole tarjonta ja kysyntä, vaan ero kysynnän ja tarpeen välillä. (Burns ja Grebler 1977.)

Epätasapainotilat ovat:

1. Staattinen epätasapaino: Ei riittävästi asuntoja.
2. Dynaaminen epätasapaino: Kasvaako vai pieneneekö edellä oleva ero.
3. Spatiaalinen epätasapaino: Asuntokanta ja asuntokunnat eivät kohtaa.
4. Laadullinen epätasapaino: Asuntojen taso ei täytä standardeja, esim. asutaan liian ahtaasti.

Staattinen epätasapaino on tutkimukseni ongelma ja samalla pyrin hahmottamaan dynaamista epätasapainoa eli onko asuntojen määrässä suhteessa kysyntään tapahtunut muutoksia parempaan vai huonompaan.

Asuntopolitiikan professori John Doling on analysoinut asumisen erikoisuutta hyödykkeenä (Doling 1997, 105-106). Se eroaa muista hyödykkeistä siinä, että:

1. Jokainen asunto tarvitsee rakennusmaata, johon se voidaan rakentaa. Tämän vuoksi asunnon rakentajaan vaikuttaa myös maanomistajan ja yhteiskunnan tahto mihin maata käytetään.
2. Ennen asunnon valmistumista on pitkä prosessi rakentamisesta myymiseen. Rakentaja tarvitsee siis rahaa ja usein se tarkoittaa lainaamista, jolloin rahoituslaitokset ovat myös mukana prosessissa.
3. Useimmissa tapauksissa asunnot ovat kalliita kertaostoksia suhteessa sen ostajien tuloihin, jolloin ostaja tarvitsee toimivat tavat saada pitkäaikaista lainaa.

4. Asunnon toimiva käyttö edellyttää infrastruktuurin olemassaoloa, joita ovat esimerkiksi sähkö, vesi, tiet ja palvelut. Näiden järjestäminen lisää rakentajan kuluja ja nostaa asunnon hintaa. Rakentajat pyrkivät saamaan julkisen sektorin mukaan rahoittamaan infrastruktuuria rakennuskohteessa. (Doling 1997, 105-106.)

John Doling on kuvannut asuntopolitiikkaa julkisen hallinnon keinoina vaikuttaa tiettyihin tahoihin tai kaikkiin tahoihin, olivat ne sitten yksityishenkilöitä tai yrityksiä. Doling kuvaa asuntopolitiikkaa erilaisina toimintavaihtoehtoina, joista ainakin teoriassa on valittavissa sopivat keinot halutun lopputuloksen saavuttamiseksi. Keinojen lisäksi asuntopolitiikkaan vaikuttaa se, miten yhteiskunta on institutionaalisesti järjestäytynyt, koska päätetyt toimenpiteet toteutetaan instituutioiden kautta. Vaihtoehtoina ovat, että asuntopolitiikka on keskushallintovetoista tai että sitä on jaettu alue- tai paikallistasolle. Julkinen valta voi kuitenkin siirtää osan asuntopolitiikan käytännön toteuttamisesta myös yksityiselle sektorille tai voittoa tavoittelemattomalle kolmannelle sektorille. Asuntopolitiikka ei siis täten ole pelkästään julkisen sektorin toimintaa. (Doling 1997, 43-45.)

Asuntopolitiikan koostuessa erilaisista toimintavaihtoehtoista ratkaisevassa asemassa ovat ne, jotka näistä vaihtoehtoista ovat päättämässä. Asuntopolitiikan valinnat liittyvät poliittisten puolueiden päätöksentekoon ja niiden laatimiin hallitus- ja asunto-ohjelmiin, joissa määritellään peruslinjat sille, mihin suuntaan asuntopolitiikkaa viedään. Puolueiden roolia asuntopolitiikassa on tutkinut mm. Stephan Schmidt, jonka mukana vallassa olevien puolueiden ideologialla voidaan pyrkiä selittämään valittuja toimintalinjoja asuntopolitiikassa. Vasemmiston, keskustan ja oikeistopuolueiden eroavaisuudet voivat heijastua toteutuneen asuntopolitiikan toimintavaihtoehtojen muutoksina. (Schmidt 1989, 86.)

Dolingin mukaan asuntopolitiikkaan vaikuttavat julkisen vallan keinot voivat olla pakottavia eli määrääviä tai vapaaehtoisia, jolloin niillä pyritään ohjaamaan toimintaa haluttuun suuntaan. Yksi vaihtoehto on olla vaikuttamatta tiettyyn

asiaan, mikä voi myös olla tietoinen valinta. Usein valtio pyrkii vaikuttamaan joko hintoihin tai maksukyvyyn parantamiseen. Nämä edellä olevat vaihtoehdot muodostavat kuusi strategiaa: 1. Passiivisuus 2. Kehotukset 3. Sääntely 4. Verotus 5. Tuki 6. Säännös. Jokainen edellä olevista on erilainen lähestymistapa, mutta ne eivät ole toisiaan poissulkevia. Pääosin asuntopolitiikassa ei käytetä yksinomaan yhtä vaihtoehtoa vaan erilaisia yhdistelmiä. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että päätetyt toimenpiteet usein kohdistuvat vain tiettyihin tahoihin, jolloin oleellista on, ketkä ovat vastaanottajina toimenpiteessä. (Doling 1997, 40-45.)

Strategiset lähestymistavat asuntopolitiikkaan Dolingin mukaan:

1. Passiivisuus

- Kun politiikassa päätetään olla vaikuttamatta johonkin asiaan, kyseessä voi olla tietoinen valinta ja poliittinen linjaus. Syynä voi olla esimerkiksi se, että asian nähdään toteutuvan parhaiten markkinavoimien toimesta. Toisaalta passiivisuus voi tarkoittaa myös sitä, että asiaa ei pidetä ongelmana tai sitä ei nähdä merkittävänä.

2. Kehotukset

- Julkinen hallinto voi monin tavoin kehottaa henkilöitä ja yrityksiä toimimaan hallinnon valitseman toimintatavan mukaisesti. Näitä keinoja voivat olla esimerkiksi julkinen kampanjointi, ministereiden puheet, median hyödyntäminen, moraalisten näkökulmien esiin tuominen, uhkakuvien luominen asiasta tai pelote siitä, että asiaan vaikutetaan lailla, mikäli se ei etene vapaaehtoisesti.

3. Sääntely

- Sääntelyllä julkinen sektori puuttuu täydelliseen sopimusvapauteen. Sääntelyllä voidaan määrätä tietyt toimintatavat kielletyiksi rangaistuksen uhalla tai voidaan määrätä vähimmäis- ja enimmäismääriä tai hintoja asioille, joihin halutaan vaikuttaa.

4. Verotus

- Verotusta voidaan kiristää tai lieventää halutun käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Vero voi kohdistua esimerkiksi myyntiin, tuloon, tuotteeseen, palveluun tai omaisuuteen.

5. Tuki

- Tuki on käänteinen verotukselle. Tuki on keino saada aikaan julkisen hallinnon toivomaa käyttäytymistä markkinoilla. Valtion apu voidaan kohdistaa tietyille henkilöille, yrityksille tai asioille, jotka saavat etua suhteessa muihin. Tuki voi ilmetä monessa muodossa kuten perinteisenä kuponkina, verohelpotuksena tai rahansiirtona. Tuki voidaan kohdistaa valitulle tuottajalle, jotta se voi tuottaa hyödykettä markkinahintaa halvemmalla. Tukea voi olla rajattu määrä kullekin saajalle tai tukea voi ylipäättään olla saatavilla vain rajattu määrä. Tuen saamiselle voidaan asettaa tiukat ehdot ja tukea saaneiden toimintaa voidaan myös seurata.

6. Säännös

- Säännös on noudatettavaksi tarkoitettu, yksipuolinen ja julkinen tahdon ilmaisu, jonka sisältönä on määräys tai ohje. Viranomaiset voivat päättää suorasta säännöksestä tietyille tuotteelle tai palvelulle. Julkinen sektori voi itse tuottaa osan tuotteesta tai palvelusta tai ohjata sen tietyn kolmannen sektorin tai vapaaehtoisen organisaation tehtäväksi. Julkinen sektori saattaa rahoittaa palvelun osittain tai kokonaan, etenkin jos se on pakollinen.

Edellä kuvattujen kuuden toimintatavan käyttö muodostaa asuntopoliittikan rungon ja toimintaperiaatteet. Muutokset edellä mainituissa strategisissa valinnoissa aiheuttavat asuntopoliittikan luonteen vaihtumista. Toimintatapojen avulla voidaan siis tutkia ajallisia muutoksia päätetyissä toimenpiteissä ja asuntopoliittikan hoitamisen keinoissa. Dolingin mukaan asuntopoliittiset trendit voivat muuttua ajan kuluessa poliittisten päätösten myötä. Toinen vaihtoehto on, että asuntopoliittikassa pitäydytään samassa mallissa, mutta itse malli muuttaa vähitellen muotoaan. Asuntopoliittikan muuttumista vähitellen toiseen

muotoon voi pitää useammin toistuvana ilmiönä kuin nopeaa tarkoituksellista suunnan muutosta. (Doling 1997, 81.) Trendit ovat vastaus ympäristön vaatimiin muutoksiin, mutta muutoksia trendeissä voivat aikaansaada myös poliittisten puolueiden valtasuhteiden muutokset. Vallassa olevilla puolueilla on merkittävää valtaa ohjata asumiseen liittyvää päätöksentekoa ja rakentamista esimerkiksi laadittaessa hallitus- ja asunto-ohjelmia. Tutkimukseni tarkastelee asuntopoliitiikan roolia asuntotuotannossa edellä mainittujen kuuden toimintalinjan osalta aineistona poliittiset ohjelmat ja valtiopäiväasiakirjat. Tavoitteena on löytää tutkimusjaksolla vallinneet asuntopoliittiset linjaukset ja trendit suhteessa asuntotuotantoon.

5. Tutkimusaineisto ja menetelmä

Tämä tutkimus on historian tutkimusta, joka asuntopoliitiikan luonteen huomioiden on looginen valinta. Asuntopoliittikka hitaasti muuttuvana ja yhteiskunnan kehitystä seuraavana toimintana on luontevasti yhdistettävissä historialliseen vertailuun aikaisemman asuntopoliitiikan kanssa.

5.1 Aineiston hankinta ja tutkimusaineisto

Tausta-aineistona työlle ovat asuntopoliitiikan historiaa Suomessa kuvaavat teokset sekä kotimaiset ja kansainväliset asuntopoliitiikan tutkimukset. Tutkittavana aineistona ovat valitulla tutkimusjaksolla esillä olleet hallitus-ohjelmat ja asuntopoliittiset ohjelmat, joita tarkastellaan asuntotuotannon näkökulmasta. Lisäksi aineistona ovat eduskunnan valtiopäivillä esitetyt asuntotuotantoon liittyvät toimenpideoitteet ja kirjalliset kysymykset viimeiseltä kahdelta vuosikymmeneltä. Tutkimuksessa käytetään myös Tilastokeskuksen ja muiden virallisten lähteiden tuottamaa numeerista tietoa asuntotuotannosta.

Aineisto kootaan vertailuun keskenään ja etsitään yhteneväisyyksiä sekä eroja eri ajanjaksojen välillä suhteessa asuntotuotantoon ja riittämättömään asuntojen määrään. Vertailun apuna käytetään Dolingin määrittelemiä kuutta asuntopoliittista toimenpidestrategiaa. Tavoitteena on löytää keskeisimmät syyt

riittämättömään asuntorakentamiseen julkisen sektorin näkökulmasta ja selvittää, miten ongelmaa on pyritty ratkaisemaan viimeisen 20 vuoden aikana.

Hallitusohjelmat ovat saatavilla sähköisessä muodossa tutkimusperiodilta valtioneuvoston internet-sivuilta. Asunto-ohjelmat ovat käytettävissä sähköisinä samasta internet-lähteestä tutkimuksen ensimmäisiä vuosia lukuunottamatta. Vuosien 1980-1990 asunto-ohjelmat ovat saatavissa kirjallisina niteinä esimerkiksi Helsingin Pasilan kirjastosta. Eduskunnan valtiopäivillä esiintyneet asuntotuotantoon liittyvät kirjalliset kysymykset, aloitteet ja puheenvuorot ovat saatavilla sähköisinä eduskunnan tietoarkistosta ja kirjallisessa muodossa eduskunnan kirjastosta ryhmiteltyinä eri vuosille. Asuntopoliittisia viranomaisten tuottamia selvityksiä on saatavissa sekä sähköisinä että kirjastoista. Helsingin kaupungin pääkirjastoon Pasilassa on koottu suurin osa viranomaisten tuottamasta asuntopoliittisesta tutkimus- ja selvitystyöstä.

5.2 Kvalitatiivinen sisällönanalyysi

Tutkimusmenetelmänä käytän kvalitatiivista aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, jonka avulla on tarkoitus etsiä tutkittavasta aineistosta tutkimukseni kannalta oleellinen tieto, pilkkoa aineisto pienempiin osiin, käsitteellistää se ja koota uudenlaiseen vertailtavaan muotoon. Mahdollisina käsittelytapoina voidaan käyttää taulukointia, ryhmittelyä ja asioiden kytkemistä toisiinsa. (Tuomi ym. 2002) Sisällönanalyysiä käytän menetelmänä, kun käyn läpi hallitusohjelmat, asuntopoliittiset ohjelmat ja eduskunnassa esitetyt kirjalliset kysymykset, aloitteet ja puheenvuorot koskien asuntotuotantoa. Tarkoituksena on ryhmittelyn avulla muodostaa looginen kuva asuntotuotannon ongelmista ja ratkaisuehdotuksista tutkimuksen valitulta ajanjaksolta sekä tarkastella ajanjaksolla vallinneita asuntopoliittikan linjauksia ja trendejä suhteessa asuntotuotantoon. Valtiopäiväasiakirjojen kirjalliset kysymykset ja toimenpideohjelmat tutkimusajaksolta koskien asuntotuotantoa on etsitty eduskunnan sähköisen aineiston hakukoneella kohdennettujen haku- ja avainsanojen avulla.

5.3 Hallitusohjelmaperusteinen kehysohjaus

Tutkimuksen kannalta on tärkeää arvioida, mikä on tutkimusaineistona olevien hallitusohjelmien asema suomalaisen poliittisen ohjauksen osana. Hallitusohjelma voidaan määrittää valtioneuvoston mukaan hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymänä toimintasuunnitelmana, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista (Valtioneuvoston sivut, poimittu 26.10.2010). Tutkimusjaksoni aikana on tapahtunut useampaan kertaan uudistuksia hallitusohjelman roolissa osana muuta talousohjausjärjestelmää. Näitä muutoksia on tutkinut mm. Juhani Kivelä väitöskirjassaan: "*Valtiokonsernin talousohjauksen tila - tuki vai taakka?*". Kivelän tutkimus on julkaistu keväällä 2010 ja se käsittelee valtiokonsernin talousohjauksen tilaa vuosien 1987-2008 uudistuskauden jälkeen. Kivelän tutkimus käy siis läpi talousohjausjärjestelmän tilaa samalta ajanjaksolta, mistä kostuu tämän tutkimuksen hallitusohjelmien aineisto.

Juhani Kivelän mukaan julkisen hallinnon uudistusten pohjustusvaihe ajoittuu jo 1970-luvulle ja talousohjausuudistusta oli jo 1960-luvulla. Talousohjausuudistuksen valmistelu käynnistyi virkatyönä valtiovarainministeriön budjettiosaston kehittämistoimistossa vuonna 1977. Yhteiskunnan ilmapiirin muuttuessa ja presidenttien vaihtumisten myötä uudistuspolitiikan läpimurto tapahtui 1987 Holkerin hallituksen toimesta. Uudistusten toimeenpanokausi oli vuosina 1987-1995. Lisäksi 1990-luvulla uudistuksiin liittyi myös EU:n integroitumisvaihe ja vuodesta 1995 alkaen eduskunnan, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston käynnistämiä lisätutkimuksia.

Talousjärjestelmää koskevassa ohjausuudistuksessa budjettiprosessi jaettiin vuonna 1990 strategiseen kehysohjaukseen ja operatiiviseen budjettiohjaukseen. Toinen merkittävä muutos tuli vuonna 2003, siirryttäessä hallitusohjelmaperusteiseen kehysohjaukseen. Tällöin ohjauksen muututtua enemmän poliittis-hallinnolliseksi mukaan otettiin myös hallituksen strategia-asiakirja. Hallituksen strategia-asiakirja on hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan väline. Strategia-asiakirjaan sisältyvät politiikkaohjelmat ja muut

hallituksen poikkihallinnolliset politiikat sekä vuosittaiset suunnitelmat ja toimenpiteet hallitusohjelman toteuttamiseksi. Strategia-asiakirja korvaa aiemmin hallitusohjelman seurannassa käytetyn hankesalkun. (VM 2/2005, 116.) Hallituksen strategia-asiakirjassa määritellyt toimenpiteet toteutetaan annetun vaalikauden määräraha-kehysten puitteissa (Vnk 18/2007, 9). Uudistusten lisänä vuonna 2008 otettiin käyttöön vuotuinen kehysseuranta eduskunnalle. Kahdenkymmenen vuoden aikana tapahtuneissa muutoksissa operatiivisen tason vuosittainen budjettiohjaus, TTS-ohjaus ja ennakkollinen finanssivalvonta pysyvät muuttumattomina. TTS eli toiminta- ja taloussuunnitelma on hallinnollinen ohjausväline toisin kuin kehysohjaus. Tulosohjauksen käsikirjan mukaan TTS on tulosohjauksen ja toiminnan johtamisen suunnitteluasiakirja, joka laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. TTS toimii valtiontalouden ja toiminnan ohjausvälineenä ja sisältää hallinnonalan toimintalinjat, toiminnan painopisteet ja päämäärät ja on perustana yhden vuoden talousarvion laatimisessa. TTS:n laadinnan perustana on valtiontalouden kehyspäätös. (VM 2/2005, 116.)

Hallitusohjelmaperusteinen kehysohjaus kehitettiin 1990-luvulla talouden kokonaishallinnan ohjausvälineeksi. Vuodesta 2003 lähtien perustuslakiuudistuksen jälkeen hallitusohjelma siis muodostaa hallitusohjelmaperusteisen kehysohjauksen, jolla ohjataan poliittis-hallinnollista toimintaa ja hallitaan valtiontalouden kokonaisuutta (Kivelä 2010, 196). Juhani Kivelä toteaa väitöskirjassaan hallitusohjelmien roolin kasvaneen, mutta näkee hallitusohjelmaperusteisessa kehysohjauksessa useita haasteita. Suurimpana ongelmana on Kivelän mukaan hallitusohjelmien luonne ja niiden muodostumisen rakenne. Kivelä kuvaa hallitusohjelmien muodostumista seuraavasti: *”Kompleksisuusteoreettisessa tulkinnassa hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelmasta sopiminen ovat bifurgaatiotila, vyöhyke determinismin ja vapaan valinnan välillä. Suomen poliittisessä järjestelmässä kaksi kilpailevaa pääpuoluetta tekevät monen ulkoisen tekijän ja polkuriippuvuuden rajoittamat päävalinnat.”* (Kivelä 2010, 196.) Toisin sanoen Kivelän mukaan hallitusohjelmien korostuneen merkityksen huomioiden itse ohjelmien muodostumisprosessiin näyttää liittyvän liikaa sattumanvaraisuuksia,

kun ohjelmat ovat vapaasti sovittuja, poliittiseen harkintaan perustuvia tilannekohtaisia prosesseja. Kivelän mukaan hallitusohjelmien muodostamisen prosessin ongelmat heijastuvat seurannaisvaikutuksina myös koko vaalikauden hallitustyöhön. (Kivelä 2010, 205.)

Tutkimukseni kannalta on oleellista tarkastella tutkimuksen aineistona olevia hallitusohjelmia ja asuntopoliittisia ohjelmia huomioiden ajalliset muutokset hallitusohjelman merkityksen korostumisena. Toisaalta tapahtuneet muutokset saattavat näkyä enemmän asuntopoliitiikan määrällisen sisällön laajentumisena ohjelmissa kuin itse asuntopoliitiikan sisällön muuttumisena. Toisin sanoen tutkimukseni keskittyy ohjelmien asiasisältöön eikä määrällisiin muutoksiin, eikä myöskään varsinaisesti arvioi esitettyjen toimenpiteiden toteutuksen onnistumisen todennäköisyyden mahdollisia muutoksia hallitusohjelmien luonteen muuttumisen jälkeen.

6. Tutkimusaineiston analysointi

Tutkimusaineistona ovat:

Hallitusohjelmat

- Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 1987-1991
- Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 1991-1995
- Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 1995-1999
- Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 1999-2003
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 2003-2007
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007-2010

Valtakunnalliset asunto-ohjelmat

- Asunto-olojen valtakunnallinen kehittämisohjelma 1987-1991
- Asunto-olojen valtakunnallinen kehittämisohjelma 1989-1993
- Asunto-olojen valtakunnallinen kehittämisohjelma 1991-1995

- Asuntopoliittinen strategia vuosille 2000-2003
- Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004-2006
- Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma vuonna 2008

Valtiopäiväasiakirjat vuosilta 1990-2009

- kirjalliset kysymykset asuntotuotannosta
- kyselytuntien puheenvuorot asuntotuotannosta
- toimenpideoitteet asuntotuotantoon

6.1 Hallitusohjelmat ja asunto-ohjelmat

Asuntotuotanto hallituksen ohjelmassa vuosille 1987-1991

Pääministeri Harri Holkerin hallitusohjelmassa, joka alkaa jo ennen tutkimuksen valittua ajanjaksoa, painottuivat vuokra-asumiseen liittyvät ongelmat tarjonnan ollessa liian vähäistä suhteessa kysyntään. Hallitusohjelman aikana vallitsi vielä vuokrasääntely, minkä seurauksena moni vuokranantaja oli päätenyt myymään vuokra-asuntonsa asuntojen hintojen noustua voimakkaasti ja vuokrien jäätyä jälkeen yleisestä hintojen noususta. Hallitusohjelmassa mainittiin valtion lainoittaman vuokra-asuntotuotannon lisäämisestä ja tavoitteena tulisi olla vähintään 12 000 uutta vuokra-asuntoa vuosittain. Tuotannon painopisteenä korostettiin pieniä asuntoja ja lainoitus suunnattiin pahimmille vuokra-asutopula-alueille. Vuokrasääntelyn vähittäinen alasajo alkoi jo olla näköpiirissä, sillä ohjelman tavoitteina oli elvyttää vapaarahoitteista vuokratarjontaa ja pyrkiä säilyttämään olemassa oleva vuokra-asuntokanta sekä selvittää sääntelyn vaikutus vuokra-asuntotarjontaan tavoitteena sääntelyn asteittainen purkaminen. Myös asuntopoliitiikan kestoaihe asunnottomuus nousi esille tärkeänä teemana. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma.)

Selvästi nykyajattelusta poiketen asunto-ohjelmassa mainittiin tavoitteena pidentää arava-asuntojen laina-aikoja ja myös yhteistyössä pankkien kanssa pidentää pankkien myöntämiä asuntolainoja. Syyksi pidennykseen mainittiin rahamarkkinoiden kehitys. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma.) Laina-aikojen pidennyksen nähdään nykyisin olevan yksi keskeisimmistä syistä asuntojen hintojen jatkuvaan kallistumiseen, kun yhä useammalla on mahdollisuus ostaa tuloihinsa nähden huomattavan kallis asunto suurella lainaosuudella.

Holkerin hallitusohjelmassa asuntopolitiikalla oli keskeinen rooli, mitä kuvaa myös hallituksen ohjelman lisäpöytäkirja, jossa yhtenä osana oli asuntopolitiikka. Lisäpöytäkirja painotti määrätietoista ja johdonmukaista asuntopolitiikkaa. Tulevaa seuraavina vuosina tapahtunutta asuntojen hintojen riistäytymistä liian korkeiksi ja sitä seurannutta asuntomarkkinoiden romahdusta ennakoivissa lisäpöytäkirjassa on maininta hallituksen ryhtymisestä toimenpiteisiin maan hinnannousun ja rakennuskustannusten hillitsemiseksi sekä asuntomarkkinoiden rauhoittamiseksi. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelman lisäpöytäkirja.) Asuntojen hintojen nousu oli selvästi havaittu hyvin huolestuttavana kehityksenä, sillä ohjelmassa oli selvittää verojen osuus asuntojen hinnanmuodostumisessa kuten myös kiinteistövälitystoiminnan vaikutukset asuntojen hintoihin. Lisäksi selvitettävänä oli, miten saataisiin hidastettua rakennusteollisuuden ja rakennustuotannon kustannusten ja hintojen nousua esimerkkinä kilpailun lisääminen. Nykynäkökulmasta oli melko ristiriitaista tutkia laina-aikojen pidentämismahdollisuuksia ja samaan aikaan selvittää, mitkä tekijät nostavat asuntojen hintoja, sillä laina-aikojen pidennyksen nähdään olevan yksi keskeisimmistä hintojen nostajista kuten joidenkin arvioiden mukaan myös asuntolainojen verovähennysoikeuden. Lisäpöytäkirjassa kuntia ohjeistettiin myös hyödyntämään nykyistä tehokkaammin lainsäädännön mahdollisuudet maapolitiikkaan ja samalla asuntotuotannon mahdollisuuksia parannettiin antamalla lisää toimintamahdollisuuksia kunnille aktiiviseen ohjaamiseen (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelman lisäpöytäkirja).

Asunto-olojen kehittämisohjelma vuosille 1987-1991

Ympäristöministeriö laati asunto-olojen kehittämisohjelman Holkerin hallituskauden vuosille 1987-1991. Valtioneuvosto vahvisti ohjelman 22.9.1986. Ohjelman lisäksi julkaisussa oli selvitys asunto-oloista ja ohjelman yhteydessä laaditut perustelumuistiot. Asuntotuotannon näkökulmasta ohjelmassa mainitaan, että tavoitteena on ”...asuntojen uustuotannon kokonaismäärän hallittu, tuotantotarpeen mukainen lasku” (Ympäristöministeriö 1986, 6). Tavoitteena oli ohjelman mukaan tuottaa runsaat 200 000 uutta asuntoa siten, että vuosittain valmistuu 1 500 asuntoa vähemmän. Ohjelmassa todetaan, että määrän vähentämisen ei tule koskea vuokra-asuntotuotantoa vaan niiden tarjontaa tulee lisätä paikkakunnilla, joissa esiintyy asuntopulaa. (Ympäristöministeriö 1986, 6-7.) Ohjelmassa mainittiin siis samaan aikaan asuntopula ja asuntotuotannon määrän vähentäminen, jota voi pitää poikkeuksellisenä tutkimusjaksollani. Tämä viittaa siihen, että ohjelman teon aikaan asuntopula nähtiin lähinnä kysyntää vastaamattomana asuntotarjontana eikä niinkään liian vähäisenä asuntotarjontana yleensä. Merkittävää oli, että ohjelmassa todettiin tavoitteena olevan asuntojen saatavuuden alueellisten erityisongelmien vähentäminen. Erityisasemassa oli pääkaupunkiseutu, jonne pyrittiin saamaan lisää kohtuuhintaisia asuntoja. Silti ohjelmassa todetaan, että asuntojen tarjontaa on pääkaupunkiseudun olosuhteissa vaikea lisätä nopeasti, joten tulee myös tehostaa toimenpiteitä ”...*joiden avulla voidaan hillitä pääkaupunkiseudun työpaikkamäärän ja yleensäkin asuntokysynnän kasvua*” (Ympäristöministeriö 1986, 7). Pääkaupunkiseudun kasvun hillitsemistä voidaan pitää melko poikkeavana keinona ratkaista asuntopulaa. Yleensä on tavoiteltu päinvastoin runsasta asuntojen rakentamista kasvun mahdollistamiseksi. Pääkaupunkiseudun asunto-ongelmien ratkaisussa tuli ohjelman mukaan käyttää useita rinnakkaisia keinoja, esimerkkeinä työpaikkarakentamiselle varattujen tonttien ottaminen asuinkäyttöön ja toimitilarakentamisen vähentäminen. Työvoimapula nähtiin osaltaan esteenä rakentaa lisää asuntoja rakentamisen ollessa jo hyvin voimakasta painottuen toimitiloihin. (Ympäristöministeriö 1986, 43.)

Ohjelma mainitsee valtion tukipolitiikan painopisteen siirtämisestä ohjelmakaudella uustuotannosta perusparantamisen tukemiseen. Silti vuosittain lainoitettavat tuotantomäärät ohjelmakaudella tulisivat olemaan ohjelman mukaan noin 30 000 asuntoa vuodessa samalla vuokra-asuntojen osuutta kasvattaen. Tuotantomäärää voidaan pitää suurena nykykehityksestä katsottuna. Ohjelma mainitsee tavoitteena selvittää urakkakilpailun käyttöä laajemmin valtion lainoittamassa uustuotannossa kustannuskehityksen pitämiseksi kohtuullisena. (Ympäristöministeriö 1986, 8-9)

Asunto-olojen kehittämisohjelma vuosille 1989-1993

Asuntopolitiikan haasteiden edessä ympäristöministeriö laati uuden asunto-ohjelman kesken vanhan ohjelman toteutusvaihetta. Tämä uusi ohjelma painotti entisestään alueellisia eroja asunto-ongelmissa todeten, että suurimmalla osalla ihmisistä asunto-olot ovat jo hyvät. Ohjelman mukaan asuntokysyntä oli muuttoliikkeen ja muiden syiden vuoksi kasvanut pääkaupunkiseudulla ja muilla kasvukeskuspaikkakunnilla entistä nopeammin. Erityisen huomion ohjelmassa sai vuokra-asuntojen väheneminen myynnin seurauksena ja tästä asuntopoistumasta seuraavat ongelmat. Vuokra-asuntotuotanto sai oman erityisohjelmansa tavoitteinaan mm. aravavuokra-asuntojen tuotannon lisääminen, tarvittaessa maanhankinnan korkotuki vuokratuotantoon, arava-asuntojen säilymisen turvaaminen vuokratyössä ja rakennusalan yleisen kustannusten nousun hillitseminen. Pääkaupunkiseudun erityisohjelma päivitettiin todeten, että asuntotilanne oli entistä kärjistyneempi ja hinnat nousseet voimakkaasti. Ohjelman mukaan Helsingin seutua olisi tarkasteltava entistä laajempina koko seudullisena asunto- ja työssäkäyntimarkkinana. Muuttoliike oli ohjelman mukaan liian suurta sen kaksinkertaistuttua 1980-luvun alusta ja kehitystä tulisi pyrkiä hidastamaan 1980-luvun alun tasolle. Kuntien toimenpiteitä korostettiin toteamalla, että kuntien tulisi tehostaa asuntorakentamiseen sopivan maan hankintaa sekä kaavoituksen ja maapolitiikan yhteensovittamista. Kaavoituksen nopeuttamiseksi kevennettäisiin

kaavojen lausunto- ja vahvistusmenettelyä. (Ympäristöministeriö 1988, Asunto-olojen kehittämisohjelma.)

Asuntotuotanto hallituksen ohjelmassa vuosille 1991-1994

Tutkimusperiodini alkupuolella vuonna 1991 julkaistiin pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma. Hallitusohjelman aikaan Suomessa vallitsi lama ja asuntotuotanto sekä asuntojen hinnat olivat romahtaneet 1980-luvun lopulta. Asunto-ohjelmassa ei korostunut asuntopula kasvukeskuksissa vaan huomiota kiinnitettiin enemmän erityisryhmien asumiseen. *”Hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on vakaa ja kohtuuhintainen asuntotarjonta. Erityistä huomiota kiinnitetään nuorten ja lapsiperheiden asumiseen, vuokra-asuntotuotannon ja -tarjonnan lisäämiseen sekä olemassa olevan asuntokannan tehokkaaseen hyväksikäyttöön.”* (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma) Hallitusohjelman aikana luotiinkin asumisoikeus- ja osaomistusasumismuodot vastauksena asuntotarjonnan monipuolistamisen tarpeeseen. Asumisoikeusasuntojen määrää pyrittiin lisäämään ja säätämään laki asumisoikeusyhdistyksistä. Vuokrasääntelyn purku oli juuri alkanut ja vuokra-asuminen sai merkittävän huomion hallituksen ohjelmassa. Vaparaohitteisen asuntotuotannon edistämiseksi hallitus pyrki ohjelman mukaan luomaan yhdessä luottolaitosten kanssa pitkäaikaiset joukkovelkakirjamarkkinat, purkamaan vuokrasäännöstelyä hallitusti, neuvottelemaan yhteisösijoittajien kanssa vuokra-asunto-ohjelmasta ja harkitsi vuokratulojen verotuskohtelun väliaikaista lieventämistä. Hallituksen ohjelmassa kiinnitettiin huomiota aravatuotannon ylläpitämiseen ja rahoitusmahdollisuuksien monipuolistamiseen. Aravatuotanto haluttiin kohdentaa asuntopulasta kärsiville kasvukeskuksille ja tuotantomäärä pitää vakaana tukien asuntomarkkinoiden pitkäaikaista tasapainoista kehitystä. Tonttitarjonnan lisääminen rakentamiseen oli esillä ja tähän haluttiin kunnille lisää keinoja ja korkotuen myöntämistä, mutta toisaalta ohjelmassa päätettiin myös esittää rakennusmaksusta luopumista, joka koski rakentamattomia tontteja. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma.) Kokonaisuudessaan hallitusohjelma ei keskittynyt asuntotuotannon ongelmaan kovin laajasti, mikä selittynee sillä, että sitä ei pidetty asuntopolitiikan

suurimpana haasteena vallinneen laman keskellä. Suuria muutoksia asuntopolitiikassa oli kuitenkin meneillään, mitä kuvasi myös se, että hallitusohjelmassa mainittiin hallituksen selvittävän asumis- ja rakentamisasioiden hallinnon kokoamista. Lisäksi hallitukseen tuli uusi ministerin virka nimeltään asuntoministeri ja tämän toimipaikaksi ympäristöministeriö. Ahon hallituskaudella asuntoministereinä olivat Pirjo Rusanen ja Anneli Taina.

Asunto-olojen kehittämisohjelma vuosille 1991-1995

Ympäristöministeriö julkaisi asunto-olojen kehittämisohjelman myös vuonna 1990 ja valtioneuvosto vahvisti sen 10.9.1990. Ohjelman yleisessä osassa mainitaan asuntotuotannon olleen huomattavaa 1980-luvun lopulla ja asuntotilanne oli monelta osin parantunut. Silti alueelliset erot ja asuntojen kalleus olivat huolenaiheena, mikä selittyi sillä, että asuntojen hinnat eivät olleet vielä romahtaneet asunto-ohjelman teon aikana. Vapaaarahoitteisten asuntojen hinnat olivat nousseet hyvin korkeiksi rahamarkkinoiden vapautumisen myötä lainanoton tultua entistä helpommin yhä useampien ulottuville. Mukaan olivat tulleet myös asuntosijoittajat ja asuntoluototuksessa oli siirrytty markkinakorkoihin. Ohjelma korosti asuntomarkkinoiden häiriöalttiuden lisääntymistä hintojen ja kysynnän kehityksen muututtua epävarmemmaksi. Vielä vuosina 1988 ja 1989 hinnat olivat nousseet hyvin voimakkaasti. Ohjelma asetti tavoitteeksi tuottaa 225 000 asuntoa ohjelmakauden aikana, arava-asuntoja 120 000 kappaletta. Myös korkotukivuokra-asuntojen ja hitas-tyyppisten asuntojen rakentamisen lisääminen olivat tavoitteena. Tavoitteita edesauttamaan oli perustettu vuoden 1990 alussa asunto-olojen kehittämisrahasto. (Ympäristöministeriö 1990, 5-7.) Ohjelma otti kantaa myös vapaaarahoitteisiin asuntoihin todeten niiden tuotantomäärien ja hintojen voimakkaiden vaihteluiden olleen yhtenä keskeisenä syynä asunto-ongelmiin ja tavoitteena tuli olla keinojen kehittäminen hillitsemään näitä asuntomarkkinoiden häiriöalttiutta lisääviä heilahteluja. Pääkaupunkiseudun erityisongelmat asumisessa kuten muuttoliike, lisääntyvät työpaikat, ja asuntojen hintojen nousu olivat edelleen olemassa. Ohjelma viittasi pääkaupunkiseudun ongelmien ratkaisussa valtioneuvoston 12.9.1989

tekemään periaatepäätökseen toimenpideohjelmasta, jonka tavoitteena oli, että vuodesta 1992 lähtien alueen rakennustuotannosta kaksi kolmasosaa on asuntorakentamista. (Ympäristöministeriö 1990, 8-9.)

Asuntotuotanto hallituksen ohjelmassa vuosille 1995-1999

Pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelmassa vuonna 1995 asuntopolitiikka ei saanut yhtä suurta huomiota kuin Ahon ja Holkerin aikaisissa hallitusohjelmissa, eikä poikkeuksellisesti erillistä asuntopoliittista ohjelmaa laadittu. Toisin kuin Ahon hallituskaudella myöskään erillistä asuntoministeriä ei valittu vastaamaan asuntoasioista. Suuret asuntopoliittiset muutokset edellisen hallituksen aikana kuten vuokrasääntelyn purku ja uudet asuntotyypit sekä rajula olivat tuoneet aivan uudenlaisen asuntotilanteen. Asuntopula oli helpottanut kysynnän laskettua ja ihmisten muuttohalukkuuden ollessa vähäisempää. Työn perässä muuttaminen kasvukeskuksiin ei ollut lamassa yhtä voimakasta kuin ennen lamaa. Hallitusohjelmassa ei ennakoitu tulevan laman jälkeisen nousukauden aiheuttamia uusia haasteita asuntopolitiikalle, kuten asuntokysynnän äkillistä lisääntymistä 1990-luvun loppupuolella.

Ohjelma mainitsee tavoitteenaan pitkäjänteisen asuntopolitiikan, joka keskittyy erityisasumiseen kuten kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämiseen erityisesti vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantona. Heikon työllisyyden aikana asuntojen korjaustoimintaan annettiin huomattavasti tukea, mutta asuntorakentamisen tukeminen oli maltillisempaa. Vuokra-asunnot saivat jälleen huomiota, sillä ohjelmassa mainittiin selvitettävien keinot, joilla edistetään myyntirajoituksesta vapautuvien aravavuokra-asuntojen säilyminen vuokra- tai asumisoikeuskäytössä. Lisäksi ohjelmassa hallitus edistää vuokra-asuntomarkkinoiden vakautta seuraamalla sääntelyn purkamisen vaikutuksia esimerkiksi vuokratason. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma) Asuntopoliittisten asioiden vähäisempään rooliin suhteessa Holkerin ja Ahon hallitusten aikaan vaikutti varmasti osaltaan se, että laman jälkivaiheessa oli lukuisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia haasteita ratkaistavana. Lisäksi 1990-luvun alun suurien asuntopoliittisten kokeilujen kuten asumisoikeusasuntojen, osaomistusasuntojen ja vuokrasääntelyn purun vaikutukset olivat vielä epävarmoja ja seurannan alla.

Asuntotuotanto hallituksen ohjelmassa vuosille 1999-2003

Lipponen jatkoi pääministerinä myös seuraavalla hallituskaudella vuosituhannen vaihteessa ja suuret puolueet kokoomus ja Sdp pysyivät hallituksessa. Hallitusohjelmasta on nähtävissä, että asuntoasioiden ratkaiseminen sai enemmän huomiota kuin edellisen hallituksen aikana. Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa päädyttiin lisäämään arava- ja korkotukilainoitusta nykyisestä ja todettiin laadittavan asuntopoliittinen strategia vuoden 2000 talousarvioneuvotteluihin mennessä sisältäen eri asumismuotojen tarpeet ja tukipolitiikan. Valtion uudisasuntotuotanto suunnattaisiin erityisesti pääkaupunkiseudulle, muihin kasvukeskuksiin ja opiskelija-asuntoihin.

Kunnat asuntotuotannon osapuolina olivat hallituksen ohjelmassa esillä. Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken perustettaisiin yhteistoimintasopimus, jossa sovitaan valtion rahoittamien infrastruktuuri-investointien aikataulu ja sisältö sekä myös muut maapoliittiset ratkaisut. Samaa mallia voitaisiin ohjelman mukaan kehittää muillakin kasvukeskusalueilla. Kuntien kaavoitusta haluttiin vahvistaa kehittämällä aluearkkitehtitoimintaa. Maankäytön suunnittelussa tulisi kasvukeskuksissa pyrkiä lisäämään tiivistä pientaloasumista ja rakennuskooltaan pienimuotoista kerrostaloasumista. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma) Kaupunkimaisella rakentamisella haluttiin mitä todennäköisimmän tiivistää rakentamista kaupungeissa asuntopulan helpottamiseksi, mutta samalla arkkitehtuurin avulla estää slummimaista korkean ja ahtaan rakennusympäristön syntymistä.

Asumisoikeusasumista haluttiin edistää tukemalla tämän asuntomallin rakentamista arava- ja korkotukilainoituksella sekä säätämällä uusi laki vapaarahoitteisesta asumisoikeusasuntojärjestelmästä. Valtiontakausjärjestelmää omistusasuntolainoissa haluttiin jatkettavan ja myös luoda valtion ja kuntien takausjärjestelmä vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotannon rahoitukseen. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma.) Lipposen toisen hallituskauden ohjelmassa asuntopoliittikka sai huomiota etenkin kuntien roolin korostamisessa ja yhteistyön tiivistämisessä

valtion kanssa. Myös rakentamisen rahoitus oli vahvasti esillä. Merkittävää oli myös päätös laatia asuntopoliittinen strategia vuoteen 2000 mennessä.

Asuntopoliittinen strategia vuosille 2000-2003

Ympäristöministeriö asetti 23.4.1999 hallintopäällikkö Peter Fredrikssonin selvitysmieheksi laatimaan ehdotusta hallitusohjelmassa käytettävästä hallituskauden kattavasta asuntopoliittisesta strategiasta. Selvitysmies Peter Fredriksson luovutti 27.1.2000 ympäristöministeriölle ehdotuksensa asuntopoliittiseksi strategiaksi vuosiksi 2000-2003.

Asuntopoliittisen strategian mukaan viime vuosikymmenien keskeinen ongelma asuntopoliitikassa oli ollut se, että suunnittelun, valmistelun ja päätöksenteon perustana ei ole ollut eduskunnan hyväksymää asuntopoliitikan toiminta- ja tavoitesuunnitelmaa. Joinain vuosina ohjelmia oli tehty, mutta ne olivat jääneet irrallisiksi ja liian ohjelmalliselle tasolle. Niin ikään monet kunnat olivat luopuneet omien asunto-ohjelmien tekemisestä. Ohjelmien puutteesta ja operatiivisen ohjauksen puutteesta johtuen asuntopoliitikka oli selvityksen mukaan määräytynyt enemmän valtion talouden menokehyksen ja budjettiratkaisujen pohjalta. Tästä on seurannut Fredrikssonin mukaan *”lyhytjännitteinen, erisuuntainen ja usein sattumanvaraisia ratkaisuja sisältänyt asuntopoliitikka”* (Fredriksson 2000, s. 3-16). Fredrikssonin näkemys asuntopoliitikasta ei juuri eroa Anneli Junton jo noin parikymmentä vuotta sitten lausumasta näkemyksestä, että *”asuntopoliitikkaamme on leimannut luja usko yksittäisten ja irrallisten toimenpiteiden voimaan ratkaista kulloinkin vallitseva asunto-ongelmien ydin”* (Siikanen 1992, 153).

Asuntopoliittisen strategian kuvataan luovan uudenlaisen välineen ohjata asuntopoliitikkaa. Se on operatiivinen käytäntöön suuntautunut suunnitelma, joka luo kansallisella tasolla asuntopoliitikan painopisteet ja tavoitteet. (Fredriksson 2000, s. 3-16.) Strategian keskeisimpiin havaintoihin kuului, että kasvukeskuksiin oli syntynyt ristiriitainen tilanne asuntomarkkinoille. Asuntokysyntää olivat nostaneet huomattavasti mm. seuraavat tekijät: 1. työllisyyden kohentuminen 2. reaalitulojen kasvu 3. asunnon

rahoitusmahdollisuuksien paraneminen alempana korkotasona ja laina-aikojen pidentymisen mahdollistumisena. Strategiassa ilmenee, että kasvanut kysyntä törmää asuntotarjonnan jäykkyyteen, sillä tuotanto ei ole riittävää ja se lisääntyy vain hitaasti. Strategiassa kuvataan tilannetta paradoksaaliseksi asetelmaksi. (Fredriksson 2000, s. 3-16.)

Ehdotuksena strategiassa on lisätä uustuotantoa valtion rahoituksessa vuodesta 2001 lähtien 14 000 asuntoon vuodessa. Uutena keinona oli valtion ja kuntien yhteinen takausjärjestelmä. Strategian mukaan tulisi luoda mahdollisuus tuottaa vapaarahoitteisia asumisoikeusasuntoja ja valtion tulisi luovuttaa maataan entistä enemmän kohtuuhintaan sosiaaliseen asuntotuotantoon. Peter Fredriksson ehdotti myös asuntopoliittisen strategian laatimista jatkossa jokaiselle hallituskaudelle.

Asuntopoliittisen strategian mukaan asuntopulaa aiheuttaa edellä mainittujen työllisyyden ja rahoitusmahdollisuuksien kehityksen lisäksi: 1. muuttoliike, 2. luonnollinen väestönkasvu, 3. ruokakuntien pieneneminen, 4. asumisväljyyden lisätarve. Suomen sisäinen muuttoliike on selvityksen mukaan jatkunut vilkkaana vuodesta 1993. Kasvukeskuksissa kysyntäpaine aiheuttaa asuntojen hintojen ja vuokrien rajua nousua. Strategian mukaan *”on käynnistettävä lukuisia yhdensuuntaisesti vaikuttavia toimenpiteitä, joiden toteuttamisessa tarvitaan niin valtiovallan, kuntien, asuntotuottajien, omistajien kuin rahoittajienkin yhteistyötä.”* Asuntopoliittisen strategian mukaan asuntotarjonta ja asumiskustannukset vaikuttavat suoraan työvoiman tarjontaan, alueiden ja koko kansantalouden kustannus- ja hintakehitykseen sekä tuotannon kilpailuedellytyksiin. Strategiassa todetaan, että valtion uustuotannon lainoituksen este ei ole rahoitus vaan nousevien tontti- ja urakkahintojen hallinnan puute. Strategia korostaa kuntien roolia. Laman aikana ne keskittyivät peruspalveluihin, mutta nyt niillä olisi mahdollisuus panostaa raakamaan hankintaan ja tonttitarjonnan turvaamiseen. Samoin valtiovallan tulisi omin toimin helpottaa tonttipulaa luovuttamalla maata rakentamiseen. Yksityisille henkilöille ja kuolinpesille myönnetty myyntivoiton verovapaus tonttikaupassa oli edennyt lupaavasti. Lisäksi strategiassa todetaan, että vuoden 2001 alusta

kunnilla oli mahdollisuus ottaa käyttöön korotettu kiinteistövero kaavoitetulle rakentamattomalle tontille. (Fredriksson 2000, s. 3-16.)

Strategian mukaan rakentamisen vilkastuminen 1990-luvun jälkipuoliskolla on sitonut työvoiman ja muut resurssit niin, että urakkahinnat ovat kallistuneet huomattavasti. Samoin tonttivarannot ovat vähentyneet ja tonttien hinnat nousseet. Nämä olosuhteet tekevät valtion rahoittaman kohtuuhintaisen asuntotuotannon vaikeaksi toteuttaa. Yhteensä tarvittavien asuntojen tuotantotarpeeksi oli arvioitu vuosille 2001-2005 noin 27 000 asuntoa vuodessa. Selvityksessä ehdotetaan toimenpiteiksi asuntotuotannon lisäämiseen seuraavaa:

1. Yhteistoiminta-asiakirja, jossa sovitaan valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien kesken toimenpiteistä asuntotuotannon edellytysten parantamiseksi.
2. Kuntien tulisi käyttää rakentamiskehotuksia ja etuosto-oikeutta tonttipulan helpottamiseksi.
3. Kiinteistövero nostetaan rakentamattomille kaavoitetuille tonteille vuodesta 2001 kiinteistöverolain muutoksen jälkeen.
4. Valtio myy maataan kunnille siten, että siitä tulee puolet ARA-tuotantoon ja loput vapaarahoitteiseen tuotantoon.
5. Valtio ja kunnat huolehtivat yhdessä, että lyhyellä ja pitkällä aikavälillä on käynnistettävissä riittävästi uusia alueita asuntorakentamiseen.
6. Valtio käynnistää yhteistoimintaprosessin pääkaupunkiseudun ulkopuolisten kasvukeskusten kanssa koskien niiden tontti- ja kaavoituspolitiikkaa, valtion rahoittamaa asuntotuotantoa ja asunto- ja rakennusmarkkinoiden hintavakautta.
7. Arava- ja korkotukilainoituksella rakennettavien asuntojen vuositavoitteeksi asetetaan valtakunnallisesti 14 000 asuntoa, joista 50% pääkaupunkiseudulle ja sen kehyskuntiin ja 25% muihin kasvukeskuksiin.
8. Uuteen lainsäädäntöön lisätään valtion ja kuntien täytetakauserjestelmä, jonka tavoitteena on vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja ja asumisoikeusasuntoja. Lisäksi laki vapaarahoitteisista

asumisoikeusasunnoista, joihin asukasvalinta olisi vapaa. Asumisoikeusmaksu olisi enintään 30% hankinta-arvosta.

(Fredriksson 2000, s. 17-24.)

Asuntomarkkinoiden suhdannemuutosten tasaaminen mm. tasaisemman asuntorakentamisen aikaansaamiseksi edellytti strategian mukaan useita toimenpiteitä. Selvityksen mukaan kansantalouden ja asuntomarkkinoiden suhdannemuutosten eriaikaisuus aiheuttaa ylikuumenemista asunto- ja rakennusmarkkinoilla. (Fredriksson 2000, s. 29.) Tämä eriaikaisuus selittyy sillä, että rakennustoiminta on hitaammin reagoivaa kuin kansantalouden muutokset. Esimerkiksi taantumien jälkeen talouden jo kääntynyt nousuun ei asuntoja valmistu riittävän nopeasti lisää, koska rakennustoiminta reagoi vasta talouden muutoksen jo tapahduttua ja asuntojen rakentaminen vie aikansa.

Asuntopoliittinen strategia ehdotti asuntomarkkinoiden suhdannemuutosten tasaamiseksi seuraavaa:

1. Kysyntä- ja tarjontakeinojen koordinoitua tehokkaammaksi ja osaksi kansallista talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa.
2. Valtiovarainministeriön alaisuuteen perustetaan neuvottelukunta, jonka tehtävänä on asunto-, rakennus- ja rahoitusmarkkinoiden suhdannekehitykseen liittyvän tiedon ylläpito, ennustemallit ja toimenpide-ehdotukset. Neuvottelukunnan jäsenenä toimii laaja kirjo julkisen ja yksityisen puolen toimijoita.
3. Valtion asuntorahasto ryhtyy yhdessä rakennuttajien kanssa hanke- ja suunnitteluohjauksen sekä kilpailuttamisen kehittämiseen.

(Fredriksson 2000, s. 29-30.)

Asuntopoliittinen suunnittelu ja ohjaus

Strategian mukaan valtakunnallinen ja alueellinen asuntopoliittinen suunnittelu ja ohjaus olivat uudistamistarpeessa. Ohjelmia oli tehty liian vähän ja ne olivat olleet liian yleisellä tasolla eikä alueellisia eroja ollut huomioitu riittävästi.

Kuntatason asunto-ohjelmat olivat olleet vapaaehtoisia ja niitä on laatinut 1990-luvun lopulla alle puolet kunnista. Strategian mukaan asuntotuotannon kannalta oleellista on:

1. Valtakunnallinen asuntopoliittinen strategia tulee laatia hallituskausittain ja se sisältää muun muassa asumisen, asuntomarkkinoiden ja asuntotuotannon tarpeet ja toimenpide-ehdotukset.
2. Tulee laatia myös seudullisen asuntopoliittikan suunnitelma, joka sisältää työssäkäyntialueiden kuntien ja valtion yhteiset kehittämissuunnitelmat, jotka kytkeytyvät valtakunnalliseen asuntopoliittiseen ohjelmaan.
3. Asunto-ohjelmat tulee palauttaa keskeisiksi kunnan strategian johtamisen välineiksi ja integroida ne osaksi talouden, maanhankinnan, tonttitarjonnan ja palvelurakenteen turvaamista. Asuntorahastolle ja kunnille perustetaan yhtenäinen tietoperusta asunto-ohjelmien tueksi.

(Fredriksson 2000, s. 55-56.)

Asuntotuotanto hallituksen ohjelmassa vuosille 2003-2007

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksessa valta vaihtui, kun kokoomuksen tilalle nousi keskustapuolue hallitukseen. Sdp säilytti samalla asemansa hallituspuolueena. Hallitus asetti yleisiksi tavoitteikseen asuntopoliitikassa turvata sosiaalisesti ja alueellisesti tasapainoiset ja vakaat asuntomarkkinat huolehtien sosiaalisen asuntotuotannon riittävydestä. Merkittävää oli, että asuntopoliittikan pitkäjänteisyyden turvaamiseksi hallitus päätti laatia vuoden 2003 loppuun mennessä asuntopoliittisen ohjelman. Kuten edeltävä Lipposen hallitus oli tehnyt, siirrettiin hallitusohjelmassa vastuuta kunnille asuntoasioiden hoidossa vaatien niiltä samaa suunnitelmallista asuntopoliittikkaa. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen asuntopoliittinen ohjelma) Verrattuna Lipposen aikaan Vanhasen hallitus huomioi asuntopoliittikan keskeisenä osana hallituskauden tavoitteita.

Sosiaalisen asuntotuotannon tavoitteeksi asetettiin noin 10 000 uutta asuntoa vuosittain. Lainoitus suunnattiin samoin kuin Lipposen hallituksen aikana kasvukeskuksiin ja etenkin Helsingin seudulle. Aravalainojen kilpailukyky

suhteessa markkinakorkoihin haluttiin turvata ja rahoitus- sekä tukijärjestelmien toimivuudesta pyydettiin lisätutkimuksia. Vapaarahoitteista vuokra-asuntotarjontaa haluttiin myös tukea, mutta keinoja ei ohjelmassa ilmennyt vaan esitettiin selvitystä. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma) Vuokra-asunnot ja niiden puute ovat esillä jokaisessa hallitusohjelmassa tutkimusjaksolla, mutta selviä keinoja sääntelyn purun lisäksi ei vapaarahoitteisen vuokraamisen edistämiseksi ollut esitetty. Yksi keino olisi keventää vuokratuotosta maksettavaa veroa verohelpotuksin, mutta tämän suuntaiset aloitteet ovat jääneet ehdotusten tasolle.

Kaavoitus nousi vahvasti esille ohjelmassa, sillä kuntia rohkaistiin käyttämään täysimääräisesti lain mahdollistamia keinoja kaavoituksessa ja maapolitiikassa, jotta asuntuotantoa saataisiin ylläpidettyä riittävästi. Hallitus halusi selvityksen rakentamattomien kaavoitettujen ja kaavoittamattomien maiden uusista mahdollisuuksista rakennuskäyttöön saamiseksi. Myös valtion tulisi maanomistajana huolehtia valtionmaiden käytettävyydestä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon. Kuten jo Lipposen hallitus oli nostanut esille tavoitteen tiiviimmästä rakentamisesta, oli sama tema jälleen esillä ja tällä kertaa asia todettiin suuremmin. Hallitusohjelman mukaan kaavoituksen uudistamisella ja yhteistyöllä kuntien kanssa pyrittiin edistämään täydennysrakentamista. Oikeussuojajärjestelmän kehitys maankäytössä ja rakentamisessa selvitetään mahdollisin lakimuutoksina, jotta valituksia kaavoitukseen liittyen voidaan vähentää ja käsitellä nopeammin. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma.) Olemassa oleva laki mahdollisti valittamisen samasta asiasta kahteen kertaan, mikä oli pitkittänyt useita rakennuskohteiden aloituksia vuosilla.

Hallitusohjelmassa todetaan, että valtio tulisi olemaan mukana asunto- ja yhdyskuntarakentamisen tehostamisessa uudentyyppisissä kehittämishankkeissa. Seutuhallinnon kehittämisessä esimerkkinä olisi Helsingin seutu, jossa tavoitteena oli selvittää kaavoitus-, maa- ja asuntopolitiikan tehostamismahdollisuudet. Valtion asuntorahaston roolia haluttiin kasvattaa, jotta edistetään kasvavien alueiden asuntotuotantoa. Asuntorahaston kunnallistekniikan avustukset kytkettäisiin kuntien

maanhankintaan ja alueille, joissa tuotetaan valtion tukemaa asuntotuotantoa. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma)

Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004-2006

Matti Vanhasen hallituksen asuntopoliittisessa ohjelmassa vuosille 2004-2006 korostui alueellisen eriytymisen voimakas lisääntyminen väestöltään kasvaviin ja pieneneviin kuntiin. Tämän eriytymisen nähtiin kiihtyneen 2000-luvun kuluessa ja jatkuvan voimakkaana. Ohjelmassa todettiin, että asuntojen uudistuotanto ei ollut riittävää kasvukeskuksissa kysyntään nähden ja tämän tilanteen keskeisenä syynä nähtiin tonttitarjonnan riittämättömyys. (Valtioneuvosto 2010, Matti Vanhasen hallituksen asuntopoliittinen ohjelma)

Keskustapuolueen asema hallituksessa mitä ilmeisimmin näkyi siinä, että asunto-ohjelmassa tuotiin kuitenkin esille, että asuntoja on koko maan mittakaavassa riittävästi ja asuntopula kohdentuu vain tiettyihin kasvukeskuksiin: *”Maamme asuntokannan määrä suhteessa väkilukuun on hyvin suuri moniin muihin maihin verrattuna. Koko asuntokanta on noin 2 540 000 asuntoa, mistä vailla vakinaisia asukkaita olevien asuntojen eli asuntovarauman määrä on noin 215 000 asuntoa eli noin 8,4 %. Asuntovarauman tarpeellisena osuutena pidetään yleensä 2 - 4 %:n tasoa. Asuntokannan suuruuden tähden ei maassamme enää ole asuntojen suurta perusvajausta ja siksi uusien asuntojen tarve riippuu entistä enemmän väestön alueellisesta kehityksestä.”* (Valtioneuvosto 2010, Matti Vanhasen hallituksen asuntopoliittinen ohjelma.) Ohjelman mukaan kasvukeskusten asuntotuotanto on kuitenkin jäänyt liian vähäiseksi, esimerkiksi Helsingin seudulla noin 9 000-10 000 asuntoon vuodessa vaikka tarve olisi noin 12 000-13 000. Ohjelmassa riittämättömän asuntotuotannon syyksi nähtiin kaavoitetun tonttimaan puute, koska kysyntää ja rahoitusta rakentaa enemmän oli riittävästi. Liian vähäinen tonttitarjonta heijastuu ohjelman mukaan rakennusliikkeiden kilpailuna tonteista ja estää pienempien rakennusliikkeiden pääsyä markkinoille. Ohjelma siis viittasi myös rakentamisen kilpailun toimimattomuuteen. Ohjelmassa otettiin kantaa myös siihen, että kasvukeskusten omia asunto-ohjelmia ja niiden toteuttamista ei seurata tai ohjata laajemmalla julkisella tasolla. Ohjelman

mukaan kunnat tekevät jonkin verran yhteistyötä, mutta selkeä yhtenäinen ylemmän tason ohjaus puuttuu.

Tavoitteiksi vastata kasvavaan asuntokysyntään korostettiin seuraavaa: 1. Sosiaalisen asuntotarjonnan lisääminen 2. Uusien asuntoalueiden rakentamisen edistäminen avustuksilla 3. Vuokra-asuntotarjonnan lisääminen kiinteistörahastojärjestelmää uudistamalla.

Rakentamista pyrittiin tukemaan valtion infrastruktuuriavustuksilla ja tekemällä uusia kumppanuuteen perustuvia aluerakentamismalleja. Tonttitarjonnan lisäämisessä korostettiin kuntien nykyisten säädösten toimenpiteiden tehostamista rakennusmaan käyttöönoton lisäämisessä. (Ympäristöministeriö, 2004 moniste 126, 57.) Kokonaisuudessaan asunto-ohjelma ei tuonut juurikaan uusia keinoja helpottamaan asuntopulaa vaan toimi ennemmin selvityksenä vallitsevasta tilanteesta. Keskustapuolueen hallitusasema näkyy ohjelmassa muuttoliikkeen esille nostamisessa ja sen aiheuttamien haittojen korostamisessa niin maaseudulle kuin kaupungeillekin.

Asuntotuotanto hallituksen ohjelmassa vuosille 2007-2010

Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa asuntopolitiikka sai tutkimusperiodini hallitusohjelmista laajimmat ja täsmällisimmät keinot vastata asuntopulan haasteeseen. Hallitukseen oli noussut suurista puolueista vahvasti kokoomus keskustan rinnalle ja Sdp siirrettiin oppositioon. Hallituskauden alussa perustettiin uusi asuntoministerin virka ratkomaan erityisesti pääkaupunkiseudun asunto-ongelmaa. Asuntoministeriksi valittiin kokoomuksen Jan Vapaavuori. Edellisen kerran asuntoministerin virka oli käytössä 1990-luvulla Ahon hallituksen aikana ja huomioitavaa on, että asuntoministeri on aina ollut kokoomuksen puoluejäsen. Ohjelma laadittiin talouden nousukauden aikana, mikä näkyy kasvaneena tarpeena kasvukeskusten asuntotuotannon lisäämiselle työvoiman tarpeen ollessa suurta. Huolta herätti työvoiman saatavuus ja elinkeinoelämän kilpailukyvyyn turvaaminen. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma)

Asuntopulan ratkaiseminen tuntui saavan entistä suuremman huomion, kun se nähtiin koko yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ongelmana. Vielä 1990-luvulla

asuntopula nähtiin enemmän sosiaalisena ongelmana, minkä voisi olettaa olleen merkitykseltään hieman vähemmän suuria ponnistuksia aikaansaava kuin koko elinkeinoelämän kilpailukyvyn turvaaminen.

Keskeisinä teemoina asuntotuotannon näkökulmasta Vanhasen II hallituksen ohjelmassa olivat:

1. Asuntomarkkinoiden vakauttamiseksi valtion, kuntien ja alan toimijoiden yhteiset toimenpiteet tonttitarjonnan ja asuntotuotannon lisäämiseksi vastauksena kysyntään.
2. Valtio myy asuntotuotantoon sopivaa maata kunnille ja edistetään kuntien keinoja kaavoitus- ja maapolitiikassa.
3. Laaditaan toimenpideohjelma valtion ja Helsingin seudun kuntien kesken tonttitarjonnan lisäämiseksi.
4. Uusia toteutusmalleja tiiviimpään asuntorakentamiseen ja täydennysrakentamiseen.
5. Kaavoitusprosessien nopeuttaminen ja valitusjärjestelmän arviointi.
6. Poistetaan valtion tukeman asuntotuotannon asukasvalinnan tulorajat, jotta rakennuskohteille on enemmän asukaspotentiaalia.
7. Kiinnitetään huomiota rakennusalan kilpailun toimivuuteen ja harmaaseen talouteen. Mahdollinen tietopalvelu rakentajista.
8. Kunnallistekniikka-avustukset myönnetään huomioiden ”Paras hankkeen” mukainen kuntien yhteistyön tiivistyminen maapolitiikassa.
9. Kiinteistörahastolainsäädännön uudistaminen tukemaan suomalaisten kiinteistörahastojen kansainvälistä kilpailukykyä sijoitusten ohjaamiseksi, muun muassa vuokra-markkinoille Suomessa.
10. Hallituskaudelle laaditaan asuntopoliittinen toimenpideohjelma ja asunnottomuuden vähentämisen ohjelma.

Edellä olevien lukuisten toimintalinjojen lisäksi hallitus seuraisi samana vuonna voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain uudistusten vaikutuksia kaavoituksen kulkuun. Hallitusohjelmassa mainitaan, että aravalainojen myöntämisestä päätetään luopua. Vuonna 2008 aloittavan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintaedellytyksiä haluttiin parantaa lisäämällä

resursseja. Hallituksen asuntopoliittisen toimenpideohjelman ohjeistettiin kiinnittävän huomion pahimpiin asuntopoliittikan ongelmankohhtiin kuten vuokra-asuntotarjontaan ja tonttipulaan. (Valtioneuvosto 2010, Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma) Hallitusohjelmassa oli useita konkreettisia toimenpiteitä edistää asuntotuotannon lisäämistä. Voitaneen nähdä elinkeinoelämän kasvulle välttämättömän työvoiman vapaan liikkuvuuden olleen niin tärkeä asia, että se sai aikaan selkeitä toimenpiteitä edesauttaa asuntotuotannon lisäämistä kasvukeskuksissa. Vielä aikaisempien hallitusten aikana työvoiman liikkuvuus ei ollut yhtä ratkaisevasti hankaloitunut asuntopulan vuoksi, mikä ei samalla tavalla lisännyt painetta ongelmien ratkaisuun. Hallitusohjelmassa oli myös kokonaan uutena asiana rakennusalan kilpailun toimivuuden tarkastelu. Tämä melko vähän esillä ollut asia uskallettiin nyt siis nostaa hallitusohjelmaan asti. Rakennusliikkeiden ja julkisen sektorin tiivis yhteistyö rakentamiseen ja kaavoitukseen liittyvissä asioissa ja siitä seuraavat ketjutukset sekä kilpailutukset ovat omalta osaltaan haasteellinen asia tehokkaan ja kilpaillun rakentamisen näkökulmasta.

Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma vuonna 2008

Valtioneuvoston asuntopoliittinen ohjelma hyväksyttiin 14.2.2008. Ohjelmassa on 34 erilaista asuntopoliittista ja maankäyttöön liittyvää ehdotusta. Erytishuomio kohdistuu kasvualueisiin, varsinkin Helsingin seutuun, jonne oli laadittu seudun kuntien oma aiesopimus. Valtioneuvoston asunto-ohjelmassa on valtion ja kuntien toimenpiteitä, joilla tuetaan Helsingin seudun asuntotuotannon nousua tavoitteena olevaan 12 000–13 000 asuntoon vuodessa.

Asuntopoliittisen ohjelman mukaan *”Kasvukeskuksissa riittämätön tontti- ja asuntotarjonta on johtanut korkeisiin asuntojen hintoihin ja vuokriin, mikä heikentää kotitalouksien asumistilannetta ja työmarkkinoiden toimivuutta.”* Kuten aikaisemmassa asuntopoliittisessa ohjelmassa vuonna 2004 korostui tässäkin maapolitiikan merkitys. *”Asuntotuotannon edistämisessä kasvavilla seuduilla tontti- ja kaavoituspolitiikan tehostamisella on keskeinen merkitys.”* (Valtioneuvosto 2010, Matti Vanhasen II hallituksen asuntopoliittinen ohjelma).

Valtion roolina nähtiin parantaa rakentamisen edellytyksiä keventämällä byrokratiaa ja selkeyttämällä yleisiä periaatteita. Kaavoitus- ja lupaprosesseja uudistettaessa otettiin tavoitteeksi prosessien sujuvuuden lisääminen. Säännöksiä uudistettaessa tuli arvioida niiden vaikutus prosessien sujuvuuteen. Kaavoitustavoitteiden saavuttamista valtio tuki 30 %:n kunnallistekniikka-avustuksilla, joihin varattiin vuosittain 10 miljoonaa euroa vuosille 2010–2012. Avustus kohdistettiin kasvukeskuksiin painopisteenä Helsingin seutu.

Käytännön tasolla korostettiin kuntien roolia ja niiden välistä yhteistyötä. *”Tonttitarjonnan lisäämisessä tarvitaan kuntien maapolitiikan, kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen tehostamista”* (Matti Vanhasen II hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuonna 2008). Valtio pyrki myös antamaan omaa maataan rakennuskäyttöön. Keskeisinä ohjelmassa nousivat siis esille maankäyttö ja infrastruktuurin rakentaminen, joihin molempiin haluttiin keskittää huomiota ja tukea julkiselta sektorilta (Valtioneuvosto 2010, Matti Vanhasen II hallituksen asuntopoliittinen ohjelma).

Samaan aikaan hallituksen asuntopoliittisen ohjelman kanssa tuli voimaan Helsingin seudun aiesopimus. Riittämättömän asuntotuotannon ongelmien vakavuutta etenkin pääkaupunkiseudulla kuvaava ohjelma oli valtion ja Helsingin seudun kuntien vuonna 2006 tekemä sopimus asuntorakentamisen vilkastuttamiseksi. Asuntotuotannon tavoitteeksi sopimuksessa asetettiin vuosille 2008-2017 vuosittain 12 000-13 000 uutta asuntoa. Toimenpide-ehdotuksia ohjelmassa olivat:

1. Rakennettavia tuettuja asuntoja on käytettävä vuokra-asuntoina 20 vuotta.
2. Tukimuotona on valtion täytetäkaus, jolla rakennuslainan korko minimoidaan.
3. Vuokratason kohtuullisuusvaatimus toteutetaan sitä kautta, että tontin luovutuksissa kilpailu tapahtuu asuntovuokrien edullisuudella.
4. Vuokra-asumisen edistäminen ja vuokra-asuntojen määrän kasvattaminen
5. Kehitysehdotuksena välimallien luominen rakentamiseen julkisen ja yksityisen yhteistyönä.
6. Asuntorakentamisen yleisten edellytysten parantaminen tuotannon lisäämiseksi.

7. Tehdään muu liikenne ja infrastruktuuri tukemaan asuntotuotantoa rakennusalueilla.

(Lähde: Ympäristöministeriö, tiedotteet 2008, julkaistu 18.1.2008.)

6.2 Valtiopäiväasiakirjat

Tutkimusta varten on käyty läpi asuntotuotantoon liittyvät valtiopäiväasiakirjat viimeiseltä kahdelta vuosikymmeneltä. Asiakirjoista on tarkasteltu kirjalliset kysymykset, toimenpideoitteet ja puheenvuorot, joissa otetaan kantaa asuntorakentamiseen ja asuntopulan aiheuttamiin ongelmiin. Valtiopäiväkirjojen tarkastelun tarkoituksena on saada virallisten hallitusohjelmien ja asunto-ohjelmien vastapainoksi tutkimukseen kansanedustajien näkemyksiä asuntotuotannon tilasta eri ajanjaksoina. Asiakirjoista saadun materiaalin analysointi on jaettu tässä tutkimuksessa havaintojen tekemisen helpottamiseksi suurpiirteisesti kolmeen osioon taloudellisten syklien pohjalta. Ryhmittelynä on käytetty laman aikaa vuosilta 1990-1995, vakaamman talouden aikaa 1996-2007 ja taantumaa 2008-2009.

6.2.1 Laman vuodet 1990-1995

Laman aikana asuntotuotanto romahti ja jäljelle jäi laman ensimmäisinä vuosina lähinnä julkinen asuntorakentaminen. Laman aikaan keskustelu asuntopoliittikan suuntaviivoista kävi vilkkaana eduskunnassa ja etenkin vuokra-asuntopulan ratkaisemista pidettiin hyvin kiireellisenä. Kansanedustaja Esko Laineen johdolla esitettiin eduskunnassa vuonna 1991 kirjallisessa kysymyksessä - ”Vähimmäistasoa vastaavan asunnon turvaaminen jokaiselle kansalaiselle” - näkemyksiä asuntopoliitikasta. Kirjallisen kysymyksen mukaan valtiovalta oli väistänyt vastuutaan asuntojen tuottamisessa, mikä oli lisännyt mm. pankkien valtaa asuntotuotannossa. Edustajien mukaan suoritetut asuntopoliittiset toimenpiteet eivät ole poistaneet ongelmia, jotka olivat jopa pahenemassa.

Edustajat viittasivat myös lain puuttumiseen, jossa säädettäisiin asumisen turvaamisesta. (Eduskunta 2010, KK 291/1991 vp.) Samaan huolenaiheeseen markkinavoimien liiallisesta roolista vuonna 1991 esitettiin eduskunnassa myös kirjallinen kysymys aiheena ”Asuntokysymyksiä koskevan tutkimuksen suorittamisesta”. Kansanedustaja Tarja Halosen johdolla hallitukselle esitetyssä kirjallisessa kysymyksessä todettiin, että hallituksen toiminta viittaa siihen, että sen tarkoituksena on jättää asuntokysymys entistä enemmän markkinavoimien hoidettavaksi. Kirjallisessa kysymyksessä ei uskottu vuokrasääntelyn purun olevan ratkaisu vuokra-asuntopulaan. Edustajien mukaan valtiontalouden tila on esitetty syyksi asuntopolitiikan hoitamiseen varatun budjetin karsimiseen. Karsimisen sijaan tulisi kirjallisen kysymyksen mukaan rakennusalan työllisyyden korjaamiseksi harjoittaa mahdollisimman suurta aravatuotantoa, eikä pitkäjänteinen asuntopolitiikka saisi olla pelkästään vallitsevia suhdanteita myötäilevää. Hallitus vastasi vuokra-asuntojen sääntelyn purun olevan yksi ratkaisu tasapainottamaan asuntomarkkinoita samoin kuin aravatuotannon suuntaaminen omistusasuntojen lisäämiseen vapaarahoitteisen tuotannon ollessa hyvin vähäistä. Hallitus totesi myös, että asunto-olojen selvitystä ja seurantaan tullaan lisäämään yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa. (Eduskunta 2010, KK 418/1991 vp.)

Valtion tuloa elvyttämään asuntorakentamista pidettiin tärkeänä, mutta tietyt tahot vaativat voimakkaampaa osallistumista. Esimerkiksi valtiopäivillä vuonna 1993 Tiina Mäkelä ja Hannu Suhonen vaativat huomattavaa lisäystä julkiseen asuntotuotantoon syinä työllisyyden tukeminen, riittävä vuokra-asuntotarjonta ja asuntomarkkinoiden rajujen hintojen muutosten välttäminen. (Eduskunta 2010, TA 256/1993 vp.) Hintojen muutoksilla viitattiin siihen, että mikäli asuntorakentaminen on pitkään jäissä, aiheuttanee se jossain vaiheessa luonnollisesti pulaa asunnoista, kun kysyntä jälleen vilkastuu. Rakentamisella ei voida heti vastata äkilliseen asuntokysyntään, mikä voi nostaa dramaattisesti hintoja. Tämä on tapahtunut myös vuonna 2010, kun asuntotuotanto oli edellisinä vuosina niin vähäistä, että nyt kysynnän noustua hinnat ovat huipussaan. Mäkelä ja Suhonen vaativat myös asumisoikeusasumisen tuotannon lisäämistä, sillä tuotanto ei ollut käynnistynyt kunnolla lain tultua

voimaan vuonna 1990. Yhteensä julkista rakentamista piti heidän mukaan olla noin 22 000 asuntoa vuodessa. (Eduskunta 2010, TA 256/1993 vp.) Asuntopulaa ei nähty vain pääkaupunkiseudun ongelmana, josta esimerkkinä kansanedustajien Hannu Suhosen ja Marita Jurvan toivomusaloite vuonna 1991 Turun seudun asuntopulan poistamiseksi. Heidän mukaansa Turun asuntopula oli jatkuva ja krooninen. Edustajat toivoivat valtion määrärahojen suuntaamista Turun seudun asuntopulan ratkaisemiseen ja samalla seudun lukuisten työttömien rakennustyömiesten saamista töihin. (Eduskunta 2010, TA 1766/1991 vp.)

Ennen lamaa nousukauden aikana rakentamisen vauhdittamiseksi käytettiin vuodesta 1988 alkaen rakennusmaamaksua pääkaupunkiseudulla. Tällä maksulla pyrittiin saamaan rakentamatonta asumiseen kaavoitettua maata rakennuskäyttöön. Lakialoitteessa (Eduskunta 2010, LA 14/1991 vp) edustaja Linnainmaa ehdotti kuitenkin rakennusmaamaksun poistamista kohtuuttomana ja tehottomana. Rakennusmaamaksu kohdistui lähinnä asemakaavoitetun kunnallistekniikan piirissä olevan rakentamattoman alueen rakennuskäyttöön saamiseen. Taantumassa edustaja Linnainmaan mielestä rasite maksusta on joillekin kansalaisille kohtuuton, sillä se oli ensimmäisenä vuonna 10% maapohjan arvosta ja seuraavina vuosina maksua korotetaan 5%. Maksu kohdistui Linnainmaan mukaan usein isoille omakotitalotonteille, joiden omistajilla ei ollut taantumassa varaa lisärakentamiseen. Rakennusmaamaksu on ollut aika-ajoin esillä myös tämän jälkeen ja sitä on käytetty satunnaisesti tietyissä kunnissa. Laajamittaista maksua vauhdittamaan tonttien rakentamista ei ole kuitenkaan valtiovallan toimesta asetettu 1990-luvun puolivälin jälkeen.

Huoli asuntotuotannon riittämättömyydestä tulee esiin myös ympäristövaliokunnan mietinnöstä, joka koskee valtioneuvoston asuntopoliittista selontekoa vuodelta 1994 ja selontekoon esitetyistä vastalauseista. Ympäristövaliokunnan mukaan on ollut oikein suunnata tukea sekä asuntorakentamiseen että perusparannustoiminnan käynnissä pitämiseen, kun asuntotuotanto on ollut vähäistä. Kuitenkin ympäristövaliokunnan mielestä oli tulevaisuudessa vähitellen pyrittävä painottamaan tuen siirtämistä rakentamisen tukemisesta asumisen tukemiseen. Selonteosta puuttui ympäristövaliokunnan

mukaan näkemys siitä, miten eri tukijärjestelmät vaikuttavat asumiseen ja rakentamiseen. (Ympäristövaliokunta, YmVM, 20/1994.) Kansanedustajien vastalauseissa, jotka kohdistuivat valtioneuvoston asuntopoliittiseen selontekoon, asuntopoliitikkaa pidettiin epäonnistuneena sosiaalisen asuntotuotannon tukemisessa aikana, jolloin muu rakentaminen oli vähentynyt dramaattisesti. Aravatuotannolla olisi mielipiteiden mukaan pitänyt tukea suhdanteista rakennusalaan vaikeina aikoina. Aravatuotannon alasajo oli johtanut ahtaasti asumisen kasvuun ja ongelmana nähtiin, että asuntorahoitusta ja yhteisösijoittajien mukaan tuloa rakentamiseen ei ollut saatu lisättyä. Aravatuotannon alasajo oli voimakasta, sillä vielä vuonna 1991 rakennettiin noin 22 000, mutta vuonna 1995 enää 6 000 asuntoa. Vapaa- ja rivitalojen määräksi arvioitiin noin 4 000-5 000 asuntoa vuodessa. Syitä aravatuotannon romahdukseen nähtiin virheellisessä lainoituspolitiikassa ja asuntorahaston liian vähäisessä tukemisessa. Opposition edustajien mukaan hallitus oli arvioinut väärin tulevan asuntotarpeen. Heidän mukaansa tarve jo asuntopoistuman korvaamiseen on noin 13 000 asuntoa vuosittain ja tämän lisäksi uudistuotantoa noin 25 000-30 000 asuntoa vuodessa. Edustajien mukaan asiantuntijat olivat arvioineet, että vuoden loppuun mennessä vuosittainen tarve on jopa yli 40 000 asuntoa. Asuntotuotannon näkökulmasta haasteina pidettiin lähitulevaisuudessa: *”Kysyntään nähden alhainen asuntotuotanto, nuorten patoutunut asuntotarve, laitoshoidon purkaminen, muuttoliike, siirtolaiset, lisääntyvä yksinäisten määrä ja erityisryhmien asuntotarve tulevat olemaan asuntopoliittisia haasteita, joihin täytyisi löytyä ratkaisut ripeästi.”* Hallituksen katsottiin keskittyneen perusparannustoiminnan tukemiseen uudistuotannon sijaan ja tätä pidettiin ajalle vääränä kehityssuuntana. (Eduskunta 2010, Roos, Rask, Ojala, ym. VM 20/1994.)

Edustajat Esko Seppälä ja Heli Astala esittivät vastalauseessaan, että hallituksen asuntotoimet ja julkisen talouden leikkaukset ovat tehneet pitkäjänteisen asuntopoliittikan lähes mahdottomaksi. Kritiikkiä sai myös asunto-ohjelmien lopettaminen: *”Valtakunnallisen asunto-ohjelman laatiminen onkin lopetettu tarpeettomana. Olemme siirtyneet jatkuvan epävarmuuden aikaan, jota hallitsee markkinoiden lisääntynyt suhdanneherkkyys ja kaaosmaisuuus.”* He

näkivät, että laman aiheuttaman asuntorakentamisen vähenemisen lisäksi oli meneillään rakennustoiminnan poliittinen alasajo. *”Myös asuntotuotanto on romahtanut, ja meillä aloitetaan enää alle 30 000 uuden asunnon rakentaminen vuodessa. Tänä vuonna ei rakenneta kuin vähän päälle 20 000 asuntoa. Se on liian vähän, jos sitä verrataan pitkän ajan asuntotarpeeseen, joka on runsaat 40 000 uutta asuntoa vuodessa. Romahdus on nopea, sillä kasinotalousvuonna 1989 aloitettiin vielä 69 000 asunnon rakentaminen.”* Kun vapaarahoitteinen rakentaminen oli pysähtynyt, tulisi valtion Seppäsen ja Astalan mukaan ottaa vahvempi rooli uudistuotannossa. Vahvemman roolin sijaan he näkivät hallituksen ajaneen valtionrahoitteisen tuotannon kaikkien aikojen pohjalukemiin. Korkotuki itsessään rakentamiseen ei ollut edustajien mukaan riittävää, sillä se saattoi valua rakennusliikkeiden hyväksi. Vuoden 1994 lyhytaikainen korkotukijärjestelmä suosi edustajien mukaan keinottelua eikä pitänyt sisällään urakkakilpailua, jos rakentaja rakensi itselleen. Se ei turvannut asuntojen säilymistä vuokratyössä 10 vuotta, eikä pitänyt sisällä samoja tulo- ja vuokrajärjestelmiä, eikä myöskään samantasoista laatutasoturvaa. Asuntopulaa pidettiin hyvin pahana. Seppänen ja Astala kuvasivat tilannetta seuraavasti: *”Niinpä nyt tapahtuu yhtä aikaa kaikkea sellaista, mikä kuvaa hallituksen asuntopoliittikan täydellistä epäonnistumista: asuntojen uustuotanto on romahtanut, vuokrat nousevat, vuokratilat rappeutuvat ja syntyy suhdanneherkkää patoutunutta kysyntää. Yksin pääkaupunkiseudulla on 8 300 asunnon vuosittainen rakentamistarve koko 1990-lopun ajan, mutta se ei valtion nykyisellä politiikalla toteudu.”* Heidän mukaansa asuntojen tarve ennätysuuri. Asuntotuotantoa pidettiin sietämättömän alhaisena ja valtiolta vaadittiin voimakkaampia toimenpiteitä. (Eduskunta 2010, Seppänen, Astala, ym. VM 20/1994.)

Kansanedustaja Toimi Kankaanniemi näki vastalauseessaan valtioneuvoston asuntopoliittiseen selontekoon johdonmukaisen asuntopoliittikan olleen vaikeaa 1980-luvulla tehtyjen suurten talouspoliittisten virheiden vuoksi, jotka johtivat kansantalouden ja valtiontalouden huomattaviin vaikeuksiin. Hallitus ja ympäristövaliokunta eivät ole reagoineet riittävän voimakkaasti ongelmiin vaikka työttömyys etenkin rakennusalalla oli erittäin suurta. Kankaanniemen mukaan

tarvitaan poikkeuksellisia toimenpiteitä ja asuntopolitiikka tuli nostaa seuraavan hallituksen toiminnan yhdeksi painopistealueeksi. (Eduskunta 2010, Kankaanniemi, YmVM 20/1994.)

Laman aikana asuntotuotannon romahdettua hallitus joutui parhaansa mukaan selittämään tilannetta. Asuntonministeri Pirjo Rusanen toi esille, että asuntojen määrä oli kasvanut huomattavasti vuosien 1970-1992 välisenä aikana, eli asuntokanta oli kasvanut tällä aikavälillä noin 60%. Rusanen mukaan asuntoja oli 420 tuhatta asukasta kohden eli viidenneksi eniten maailmassa, mutta asumisväljyys ei ollut parasta eurooppalaista tasoa. Hänen mukaansa asuntojen määrän suhteen oltiin erittäin hyvässä tilanteessa. (Eduskunta 2010, Pöytäkirja 134.1994 0) VNS 2/1994 LK Min. Rusanen.) Rusanen ei kuitenkaan näytä laskelmissaan ottaneen huomioon asuntokannan määrien alueellisia eroja, eikä kysynnän erittäin suuria aluekohtaisia eroja. Hieman ristiriitaisesti Rusanen toteaa kuitenkin, että asuntotuotannon edistämiseksi tarvittavien pitkäaikaisten joukkovelkakirjamarkkinoiden luominen ei ole edistynyt tavoitteeksi asetetulla tavalla. Hän toteaa myös, että kun hallitusta kritisoidaan liian vähäisestä rakentamisesta, tulisi huomioida valtion varojen rajallisuus: *"Mitä enemmän tuetaan yhden asunnon rakentamista, sitä vähemmän voidaan määrällisesti tuottaa."* (Eduskunta 2010, Pöytäkirja 134.1994, VNS 2/1994 LK Min. Rusanen.)

Vuoden 1995 valtiopäiväasiakirjoista liittyen asuntotuotantoon ilmenee, että talouden vähittäisestä paranemisesta huolimatta asuntotilanne oli edelleen huono. Kansanedustaja Markku Pohjola totesi asuntojen poistuman olevan suurempi kuin uusien asuntojen rakentamisvauhti. Vuokra-asuntokysyntä oli Pohjolan mukaan erityisen vaikea suurissa kaupungeissa. Monet kansanedustajat vaativat lisää valtion tukea perusparannustoiminnan ja asuntorakentamisen vilkastuttamiseksi. Edustaja Kankaanniemi viittasi myös Rakennustyöväen liiton arvioon siitä, että pitäisi ottaa voimakkaita askeleita asuntotuotannon ja korjaustoiminnan vauhdittamiseksi. (Eduskunta 2010, SKT 91/1995 VP.)

6.2.2 Vakaamman talouden aika, vuodet 1996-2007

Taloukasvun käynnistyttyä laman jälkeen ja työttömyyden vähentyessä muutto työn perässä kasvukeskuksiin kiihtyi 1990-luvun loppupuolella, mikä lisäsi asuntokysyntää. Asuntotuotantoa oli saatu lisättyä jonkin verran laman pahimmista ajoista, kuten tutkimuksen taulukosta numero 2 voidaan havaita. Rakentamisen elpymisestä huolimatta muuttopaineet olivat osoittautuneet yllättävän suuriksi asuntotuotannolle ja asuntotuotanto laahasi tämän kehityksen perässä. (Eduskunta 2010, SKT 74/1998 Min. Haavisto.) Kansanedustaja Kimmo Sasi totesi, että aravarahoja jaetaan liian laajasti ja tuki tulisi keskittää kasvukeskusten asuntopulan lievittämiseen. (Eduskunta 2010, SKT 74/1998 Ed. Sasi.)

Laman aikaiset asuntotuotannon romahduksen ongelmat olivat siis vaihtuneet enemmän lähinnä kasvukeskuksia koskevaksi liian vähäiseksi asuntotuotannoksi suhteessa nopeasti kasvaneeseen kysyntään. Ongelmien ollessa paikallisempia kuin laman aikana pääministeri Lipponen korosti vuonna 1998 kuntien roolia asuntopolitiikan toimijoina. Kunnat olivat avainasemassa ja niiden tuli pyrkiä tiukentamaan kaavoitusta ja saada aikaan lisää rakentamista. Lipponen totesi että, *"Asuntopolitiikka on pitkälle kuntien käsissä eli kuntien omilla ratkaisuilla vaikutetaan ja nimenomaan kaavoitus on väline, jolla voidaan luoda halutunlaisia asuntoalueita."* (Eduskunta 2010, SKT 74/1998 Min Lipponen.) Tätä korosti myös Hannes Manninen valtakunnallisena asuntoyhdyskuntapäivänä Finlandia talolla vuonna 2003. Hänen mukaansa kunnilla on suuri valta ja vastuu vaikuttaa asuntoasioihin. Valtion toimet eivät Mannisen mukaan ole tehokkaita, jos kunnilla ei ole halua vaikuttaa asioihin ja toisaalta valtion tuli ymmärtää kuntien ongelmakenttää. Manninen sanoi, että suurin ongelma kasvukeskusten asuntotuotannossa on kohtuuhintaisen rakentamiskelpoisen tonttimaan puute ja myös valtion tuli maanomistajana antaa maataan kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon. (Manninen, 2003.) Kuntien

väitettiin kilpailevan liikaa hyvistä veronmaksajista ja toteuttavan valikoivaa rakentamista sen mukaan minkälaista väestöä kuntaan haluttiin muuttavan. Tämä kehitys on tänäkin päivänä edelleen ollut julkisuudessa esillä kuntien tavoitellessa hyviä veronmaksajia sosiaalisen asuntotuotannon jäädessä taka-alalle. Etenkin pääkaupunkiseudulla on keskusteltu Helsingin suuresta roolista sosiaalisen asuntotuotannon rakentajana muiden naapurikuntien hyötyessä tästä. Sosiaalista asumista tarvitsevat ovat keskittyneet Helsinkiin luoden naapurikunnille mahdollisuuden paneutua pääpainona vapaarahoitteiseen tuotantoon. Kuntien roolin asuntotuotannossa toi esille myös kansanedustaja Liisa Hyssälä, joka oli huolissaan vuokrien rajusta noususta vuonna 1998. Tämä johtui hänen mukaansa vuokra-asuntojen puutteesta, mikä oli seurausta osittain sosiaalisen asuntotuotannon vähenemisestä. Liisa Hyssälä sanoi melko diplomaattisesti kuulleensa vuokra-asuntojen rakentamisen vähentyneen kaavoituksellisista syistä, sillä pääkaupunkiseudulla jotkin kunnat eivät niitä mielellään rakentaneet. (Eduskunta 2010, SKT 74/1998 Ed. Hyssälä.) Syynä haluttomuuteen oli se, että sosiaalinen asuntotuotanto väistämättä johtaa kunnan sosiaalisten kustannusten kasvuun, kun asuntoihin muuttaa tuettua asumista tarvitsevaa väestöä. Samaa vuokra-asuntojen pulaa toivat esille vuonna 1998 vasemmistoliiton ja sosiaalidemokraattisen puolueen kansanedustajat, joiden mukaan asuntopula oli pahenemassa näkyen esimerkiksi asuntojonoissa kymmeninä tuhansina asunnonhakijoina. Samaten huolta aiheuttivat vuokranantajien rajut vuokrankorotukset, kun vuokrasääntely oli lopullisesti purettu ja asunnoista oli pulaa. Hallitusta pyydettiin puuttumaan vuokrankorotuksiin muuttamalla huoneenvuokralakia. (Eduskunta 2010, KVN 34/1998, Kari Uotila /vas ym.)

Vuonna 1999 Matti Vanhasen johdolla keskustapuolue teki keskustelualoitteen asuntopolitiikan lähiajan haasteista. Keskustelualoitteessa korostui hyvin

vahvasti muuttoliike. Keskustapuolueen mukaan muuttoliike kohdistui suurimpiin kasvukeskuksiin jakaen kunnat muuttovoitto- ja muuttotappiokuntiin. Muuttoliike aiheutti puolueen mukaan sosiaalisia ja taloudellisia uhkia, joista ensimmäisenä mainitaan asunto-ongelmat. Pääkaupunkiseutua pidettiin kärjistyneimpänä alueena, jossa oli aloitteen mukaan huutava pula asunnoista ja niitä joutui jonottamaan jopa kuukausia. Lisäksi asuntopula oli osaltaan vaikuttanut vuokrien ja ostohintojen nousuun niin rajusti, että asuntojen hinnat olivat vuoden 1998 loppupuolella koko maassa 40% ja pääkaupunkiseudulla 53% korkeammalla kuin vain muutamaa vuotta aikaisemmin vuoden 1996 alussa. Samaan aikaan kun asuntopula paheni kasvukeskuksissa, oli käynnissä maaseudun tyhjentyminen. Maaseudulla päätyi tyhjilleen arava-asuntoja ja rakennettu infrastruktuuri ja palvelut jäivät vajaalle käytölle. Keskustapuolue oli huolissaan tästä kehityksestä, jossa ”Suomea rakennetaan toiseen kertaan”. Puolueen mukaan aravavuokra-asuntoihin oli vuoden 1998 lopulla jonossa 100 000 hakijaa ja asumisoikeusjonossa noin 50 000 hakijaa. Myös keskustapuolue totesi ongelmana olevan valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon vähäisyyden suhteessa kysyntään. Arvio uusien asuntojen määrästä annetuilla korkotuen ja asuntolainan valtuuksilla oli puolueen mukaan noin 10 000 uutta asuntoa vuonna 1998, kun vielä vuonna 1997 valtion tuella rakennettiin yli 20 000 asuntoa. Keskustapuolueen mukaan asuntotilanteen huolestuttavista näkymistä oli esittänyt huolensa niin asuntojonoissa olevat, rakennusalan työntekijät ja rakennuttajat kuin myös parlamentaarinen valtion asuntoneuvosto ja täten asuntopolitiikkaan pitäisi saada uusi ote, jolla vastataan erityisesti vuokra- ja asumisoikeusasuntojen kysyntään. (Eduskunta 2010, KA 2/1999 vp – Matti Vanhanen /kesk ym.)

Samana vuonna 1999 oppositio pääosin keskustan voimin esitti välikysymyksessään voimakkaita näkemyksiä asuntopolitiikan tilasta ja asuntopulan hoitamisen onnistumisesta. Välikysymyksessä tuotiin esille pääkaupunkiseudun kärjistynyt asuntotilanne ja asuntojen, tonttien ja vuokrien nopea kallistuminen, jota selitettiin kysynnän voimakkaalla kasvulla ja tarjonnan vähäisyydellä. Hallitusta oppositio syytti voimakkaasti toimetttömyydestä ja

ongelmien siirtämisestä kuntien ratkaistavaksi. Lisäksi jatkovalmistelut eivät olleet johtaneet mihinkään ja tämän lisäksi korkovähennyksen muutoksien epävarmuus oli lisännyt hintojen nousua ja ongelmia asuntotuotannossa, ”Asuntomarkkinoihin Lipposen II hallituksen toimista ovat eniten vaikuttaneet alkusyksyn sekavat puheet korkovähennysten ympärillä. Niiden seurauksena asuntojen hinnat nousivat selvästi pääkaupunkiseudulla. Asuntojen tarjonnan lisäämiseksi ja hintojen hillitsemiseksi hallitus ei ole tehnyt käytännössä mitään.” (Eduskunta 2010, VK 1/1999 vp. Mauri Pekkarinen /kesk ym.)

Opposition mielestä tarvittaisiin nopeita toimia tonttitarjonnan lisäämiseksi. Muuttoliikettä kasvukeskuksiin pidettiin liian suurena ja keskustapuolue vaati aluepolitiikkaa, jossa muuttoliikettä pyritään hillitsemään. Puolueen mukaan politiikassa on tuettu keskittymistä ja sen aiheuttamat ongelmat on jätetty takalalle. Hallituksen tulisi lisätä asuntojen tarjontaa, jotta vääristynyt kysynnän ja tarjonnan suhde paranisi. Lisäksi tuli muuttaa keskittävää politiikkaa tasapainoisempaa aluekehitystä tukevaan suuntaan. (Eduskunta 2010, VK 1/1999 vp. Mauri Pekkarinen /kesk ym.)

Kasvavaan asuntokysyntään vaikutti välikysymyksen mukaan:

1. Lapsiperheiden suuri määrä
2. Väestörakenteen muutos
3. Yksinasuvien määrän kasvu
4. muuttoliike kaupunkeihin
5. Keskittämistä tukeva aluepolitiikka

Välikysymyksessä esille nostettu muuttoliike ja sen ongelmat korostuivat myös eduskunnan kyselytunnilla vuonna 1999. Keskustan kansanedustaja Inkeri Kerolan mukaan hallituksen asuntopolitiikka tuki keskittämistä, kun korkotukilainoja ei myönnetty syrjäisemmille kunnille ja rakentaminen keskitettiin kasvukeskuksiin. Edustaja Keron mukaan kasvukeskushakuinen asuntopolitiikka omalta osaltaan autioittaa maaseutua ja vaikeuttaa elämää siellä. Ministeri Suvi-Anne Siimes korosti vastauksessaan Inkeri Kerolalle keskittävään asuntopolitiikkaan, että maan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen

vaikutetaan muilla politiikan lohkoilla ja asuntopolitiikka pyrki vain ratkomaan maaltamuuton ongelmia kasvukeskuksissa. (Eduskunta 2010, KK 1057/1997 vp, Kerola, Inkeri /kesk.)

Pääkaupunkiseutu oli monin tavoin asuntopolitiikan kärjistynein alue 1990-luvun lopulla, kuten se on tänäkin päivänä Suomessa. Alueen erityisasema tuli hyvin esille vuonna 1998 talousarvioaloitteessa, joka koski asuntopoliittisten toimenpiteiden tehostamista Uudellamaalla. Talousarvioaloite oli pääosin hallituspuolueiden kansanedustajien aloittama eli kokoomuslaisten ja sosiaalidemokraattien. Aloitteen mukaan Suomi oli kaupungistumisesta huolimatta edelleen Euroopan vähiten kaupungistuneinta aluetta ja Uusimaa tässä mittaluokassa harvaan asuttu metropolimaakunta. Edustajien mukaan kaupungistumisaste tulee kuitenkin nopeasti kasvamaan ja lähestymään muuta Eurooppaa. Kaupungistumisen ja väestönkasvun seurauksena Uudellemaalle oli edustajien mukaan keskittynyt neljäsosa pitkäaikaistyöttömistä, runsaat puolet asunnottomista, kaksi kolmasosaa koko maan ulkomaalaisväestöstä ja yli puolet uusista maahanmuuttajista. Uudellamaalla oli siis selkeä erityisasema Suomessa ja se veti ainoana metropolimaisena alueena väestöä ja sitä kautta lisäsi painetta asuntotuotannolle. Väestön kasvaessa ja laman poikkeustilanteen jälkeen tuli edustajien mukaan erityisesti kiinnittää huomiota vuokra-asuntojen ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen kiihdyttämiseen Uudellamaalla. Asuntopula oli esteenä työvoiman liikkumiselle ja siten uusien työpaikkojen syntymiselle. Kansanedustajat myönsivät kuitenkin, että yksinomaan valtion tukemalla asuntotuotannolla ei pystytä vastaamaan etenkin vuokra-asuntokysyntään, sillä työvoiman liikkuvuuden kasvaessa, maahanmuuton lisääntyessä ja työelämän luonteen muutoksissa nimenomaan vuokra-asuntojen kysyntä oli kasvamassa huomattavasti. Vuokra-asuntoa ei enää valittu pelkästään taloudellisesta pakosta vaan se saattoi olla paras vaihtoehto myös hyvätuloliselle työelämän luonteen vuoksi. Kansanedustajien mukaan asuntomarkkinoilla vapaarahoitteinen vuokra-asuntotuotanto ei kuitenkaan käynnisty ilman valtion toimenpiteitä. (Eduskunta 2010, TAA 304/2000 vp, Pirjo-Riitta Antvuori / kok. ym.)

Toimenpiteinä ehdotettiin:

1. Valtion maaomaisuutta käytetään kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon.
2. Vuokra-asuntomarkkinoiden elvyttämiseksi perustetaan valtiojohtoinen sijoitusyhtiö.
3. Valtio solmii pitkäaikaisia sopimuksia vakuutusyhtiöiden kanssa vapaarahoitteisen vuokra-asuntotuotannon elvyttämiseksi.
4. Valtio aloittaa erityistoimenpiteet kasvaneen asunnottomuuden poistamiseksi.

(Eduskunta 2010, TAA 304/2000 vp, Pirjo-Riitta Antvuori / kok. ym.)

Pääkaupunkiseudun asuntotilanteesta käytiin muutoinkin vilkasta keskustelua eduskunnassa 2000-luvun vaihteessa. Selvästi oli havaittavissa, että yleinen asuntokriisi 1990-luvun lamassa oli vaihtumassa kasvukeskusten asuntotuotannon haasteiksi. Kokoomuksen edustaja Pirjo-Riitta Antvuori kysyi täysistunnossa vuonna 2000 hallituksen toimenpiteitä hänen mukaansa erittäin hälyttävään asuntotilanteeseen ja asuntojen kallistumiseen pääkaupunkiseudulla. Ministeri Suvi Lindenin mukaan hallituksen tavoite oli ollut lisätä asuntotarjontaa esimerkiksi määräaikaisilla verohelpotuksilla kunnille tonttipulan lievittämiseksi. Lisäksi oli sovittu yhteistoiminta-asiakirjasta, jossa pääkaupunkiseudun kunnat ja valtio yhdessä pyrkivät ratkomaan asuntopulaa mm. lisäämällä asumisoikeusasuntoja. Sdp:n edustaja Matti Saarinen arvioi kaavoitusprosessien olevan aivan liian hitaita ja kestävän vuositolkulla. Lisäksi Saarinen piti kuntia liian itsekkäinä ja vaati hallituksen väliintuloa, kuntayhteistyötä ja mahdollisesti kuntaliitoksia. Ympäristöministeri Satu Hassi korosti uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaista järjestelmää, jossa valitusprosessia kaavoista oli muutettu selkeämmäksi ja tehtiin tiiviimpää yhteistyötä paikallisten kanssa jo periaatelinjausvaiheessa. Ongelmina ilmeni kaavoituksen lisäksi myös aravarahoituksen ja korkotuen ehtojen muutoksissa, jotka saivat aikaan epävarmuutta rakennuttajissa. Muutoinkin suhdanneherkällä alalla tukipolitiikan epävarmuus lisää huomattavasti epävarmuutta koko rakentamisketjussa. Ministeri Siimes käytti myös sanaa valtapeli viitaten

ministeriön painostamiseen tukiehtojen muutoksissa. (Eduskunta 2010, PTK 65/2000 vp.)

Asuntopulan kärjistyessä alkoivat myös ratkaisuehdotukset muuttua entistä monipuolisemmiksi. Vihreiden kansanedustaja Erkki Pulliainen ehdotti varustetasoltaan yksinkertaisempien asuntojen rakentamista lisäämään asuntotuotantoa rakentamiskustannusten alentuessa. Ideana oli tehdä mahdollisimman yksinkertainen ja vähin rakennusosin suunniteltu asunto, johon asuja itse voi tehdä haluamansa tarvittavat sisäosien parannustyöt ja varustelutyöt. Ehdotuksessa ei kuitenkaan selkeästi määritelty millainen olisi riisuttu asunto. (Eduskunta 2010, TA 595/ 1999 VP, Erkki Pulliainen, Vihr.) Riisuttujen asuntojen lisäksi vasemmistoliiton kansanedustaja Pertti Turtiainen esitti toimenpideoitteessaan nuorten asumismuotojen kehittämistä. Hänen mukaansa uusien asuntojen rakentaminen oli varsin hidasta ja siksi tuli kehittää nuorille uusia asumismuotoja. Hän ehdotti tietoverkkoja, joissa nuoret voivat yhdessä etsiä asuntoa ja muodostaa yhteisön, joka muuttaa tiettyihin markkinahintaisiin asuntoihin. Jokaiselle jäsenelle tulisi keskiarvovuokra, joka laskettaisiin asuntojen ja asukkaiden määrän perusteella. Tällöin nuoret voisivat alentaa vuokratasoa jakamalla henkilökohtaista asumispinta-alaa muiden asujien kanssa. Nuorten yhteisasumismuotojen kehittäminen asuntopulan osittaiseksi ratkaisemiseksi annettiin ehdotukseksi hallitukselle. (Eduskunta 2010, TPA 176/2001 vp. Pertti Turtiainen / vas.) Haasteena Turtiaisen mallissa oli luonnollisesti saada markkinaehdoilla toimivat vuokranantajat osallistumaan hankkeeseen ja ottamaan asuntoihinsa asumaan mahdollisesti tavallista runsaampi määrä asujia. Lisäksi järjestelmä aiheuttaisi todennäköisesti enemmän vaihtuvuutta kuin tavallinen yhden vuokralaisen asuminen ja tämä aiheuttaisi vaivaa vuokranantajalle. Toisaalta opiskelijat jo hakevat yhdessä asuntoja ja muuttavat suurempiin asuntoihin jakaen vuokran keskenään, mikä usein tulee halvemmaksi kuin yksiossa asuminen. Täten suurin muutos Pertti Turtiaisen mallissa olisi keskiarvovuokra, joka perustuisi useampaan asuntoon.

Talousarvioaloitteessa vuonna 2003 oppositiosta vaadittiin asuntopoliittisten toimenpiteiden kohdentamista ja uusia menetelmiä asuntopulan lievittämiseksi. Asuntopulan nähtiin olevan entistäkin enemmän esteenä työvoiman vapaalle

liikkuvuudelle ja työpaikkojen syntyemiselle pääkaupunkiseudulla. Täten Uudenmaan tärkeä taloudellinen asema koko maan kannalta johtaa siihen, että opposition edustajien mukaan koko Suomen avainkysymys on, miten asuntokysymys hoidetaan. ARA-tuotantoa vaadittiin lisättäväksi, jotta kasvukeskusten kehitys voisi jatkua. Uustuotannon lainoitusta oli jo siirretty kasvukeskuksiin, mutta lainajärjestelmän kilpailukyvyttömyyttä pidettiin ongelmana. (Eduskunta 2010, TAA 127/2003 vp – Anneli Jäätteenmäki / kesk ym.)

Oppositio ehdotti seuraava:

1. ARA-tuotannon lisääminen
2. Valtion maaomaisuuden käyttö asuntotuotantoon
3. ARA-tuotannon rahoitusehtojen kilpailukyvyyn parantaminen
4. Uudenlaiset toimintamallit rakentamiseen: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet, joissa asukkaat ovat mukana rakentamisessa
5. Kunnallistekniikan ja muun infrastruktuurin rahoittaminen valtion tuella

Vuonna 2005 nousukauden ongelmat olivat asuntotuotannossa ilmeisiä. Maan arvon jatkuva nousu ja osin siksi maan käyttöönoton riittämättömyys olivat huolena. Maan arvon noustessa ei sitä useinkaan haluta myydä kaavoitettavaksi, koska arvonnousu on jatkuvaa kysynnän ollessa suurempaa kuin tarjonta. Kuntien roolia eduskunnassa korostettiin tonttipulan ratkaisijana ja sen keinoja sekä vastuuta kaavoituksen sekä rakentamisen lisäämisessä korostettiin. Asuntorakentamisen tehostamiseen kiinnitti huomiota myös kansanedustaja Susanna Rahkonen kirjallisessa kysymyksessään eduskunnalle vuonna 2005. Hänen mukaan julkista keskustelua oli hallinnut viimeajat pääkaupunkiseudun asuntotarjonnan niukkuus ja kaavoitukseen liittyvät kysymykset. Rahkonen toi esille, että maanomistajille kaavoitetun maan niukkuus on etu, koska hinnat jatkavat nousuaan niin kauan kun kysyntä on suurempaa kuin tarjonta. Tällöin maanomistajien halukkuus pantata tonttimaata on ilmeinen. Rahkonen korosti kuntien roolia, sillä maan arvo luodaan hänen mukaansa kunnan toimesta kaavoituksella. Kunnan omalla maapolitiikalla on

tärkeä merkitys, kun kunta hankkii maata rakentamiseen ja kaavoittaa sen. Myös kaavaprosessin tulisi toimia sujuvasti ja mikäli kaavoitettuja tontteja ei rakenneta, on kunnalla lainasäädännössä keinoja vaikuttaa rakentamattomuuden poistumiseen. Rahkosen mukaan kunnat eivät käytä riittävästi mahdollisuuksiaan rakentamiskehotuksilla ja maanlunastuksilla, eikä kiinteistöveron korotus ole riittävä keino vaan parempi olisi varastointimaksu rakentamattomuudesta. (Eduskunta 2010, KK 698/2005 vp, Rahkonen/sd) Valtiovarainministerin vastauksessa Rahkosen kirjalliseen kysymykseen tulivat esille kunnallisen päätösmonopolin piiriin kuuluvien kaavoitus- ja maapolitiikan välineiden tehokkaampi käyttöönotto, valitusmenettelyjen nopeuttaminen ja kunnallistekniikka-avustusten kohdentaminen uusille asuntoalueille. Valtiovarainministeri kuvasi asunto-ongelman laajuutta koko yhteiskunnalle seuraavasti: *”Tonttipulan ja hintamekanismin pakottaessa asuntorakentamista yhä kauemmas työpaikoista työssäkäyntimatkat ja -kustannukset kasvavat, yhdyskuntarakenne hajoaa ja valtion- ja kuntataloutta rasittavat infrakustannuspaineet kasautuvat (J.-P. Alasen selvitys).”* (Eduskunta 2010, KK 698/2005 vp, Kalliomäki.)

Vuokrien nousu oli suurena huolena ja sen syinä olivat julkisella puolella ministereiden mukaan erilaisten kustannusten nousu ja yksityisellä puolella esimerkiksi kaavoituksen ongelmat. Ratkaisua yksityisten vuokra-asuntojen riittämättömään tarjontaan ei tuntunut olevan kenelläkään ja jopa sääntelyä ehdotettiin uudelleen jossain muodossa hillitsemään vuokrien nousua. Pääministeri Matti Vanhanen viittasi vuokra-asuntojen puutteen ongelman pahentuneen, koska asuntojen hintojen noustua niitä oli alettu myydä omistusasunnoiksi. Hänen mukaansa oli tärkeää luoda luottamusta vuokranantajille niin, että mitään vuokrien sääntelyyn viittaavaa ei aloiteta uudestaan vuokrien noususta huolimatta, jotta asuntojen myynti omistusasunnoiksi ei kiihtyisi entisestään. (Eduskunta 2010, PTK 39/2005 vp, N:o 49)

Nousukaudella vuonna 2007 korostui eduskunnan puheenvuoroissa vuokrien ja asuntojen hintojen nousu sekä riittämätön rakentaminen. Yhtenä keskeisimmistä syistä pidettiin rikkonaista kuntarakennetta ja sitä kautta

yhteisen asuntopolitiikan puutetta. Tätä korosti etenkin asuntonministeri Jan Vapaavuori, joka on ajanut avoimesti kuntarakenteen uudistamista. Kansanedustaja Pia Viitanen kuvasi tilannetta huutavana pulana kohtuuhintaisista asunnoista. Hänen mukaansa pieni- ja keskituloiset joutuvat miettimään muuttoa pois kasvukeskuksista, kun kohtuuhintaisia asuntoja ei ole tarjolla. Asuntonministeri Jan Vapaavuori sanoi näkevänsä tilanteen suunnilleen samalla tavalla kuin edustaja Viitanen. Kansanedustaja Bjarne Kallis puolestaan korosti puheenvuorossaan, että historiasta pitää ottaa oppia kuten esimerkiksi 1970-luvun taitteessa, jolloin vallinnut asuntopula saatiin hänen mukaansa hoidettua. (Eduskunta 2010, PTK 97/2007 vp N:o 110)

Asuntonministeri Jan Vapaavuori peräsi vastuuta kunnilta ja näki keskeisenä ongelmana asuntotuotannossa pirstoutuneen kuntarakenteen pääkaupunkiseudulla ja monilla muillakin kaupunkiseuduilla. Hän korosti tiiviimpää kuntayhteistyötä ja kuntaliitoksia asuntorakentamisen selkeyttämiseksi. Vapaavuori kuvasi tilannetta seuraavasti eduskunnan täysistunnossa vuonna 2007: *”Se, että meillä on erilaisia kuntia, jotka toimivat omista intresseistään ja omista strategisista näkökulmistaan samaan aikaan, kun kuitenkin asuntomarkkinat ja työssäkäyntialueet ovat seudullisia, on erinomaisen suuri haaste ja ongelma. Olen itse todennut useassa yhteydessä, että jos asuntopuolella voitaisiin tehdä pääkaupunkiseudulla vain yksi asia, niin paras ratkaisu liittyisi kuntarakenteen uudistamiseen.”* (Eduskunta 2010, PTK 97/2007 vp N:o 110)

Asuntopulan lievittämisessä nähtiin tärkeänä tukea kaikkia vaihtoehtoisia asumismuotoja omistusasumisen rinnalla. Esimerkiksi sosiaalidemokraattien kansanedustaja Rakel Hiltunen kuvasi kirjallisessa kysymyksessä vuonna 2007, että asumisoikeusasunnot koetaan tarpeellisenä vaihtoehtona asuntomarkkinoilla, kun omistusasuntojen hinnat ovat nousseet ja asuntolainojen korot kohonneet. Hiltusen mukaan myös vanhemmat ikäryhmät ovat kiinnostuneet asumisoikeusasunnoista varallisuusrajojen poistuttua vuoden 2006 alusta. Hänen mukaansa asumisoikeusasuntoja oli Helsingissä noin 5 000 kappaletta ja näiden käyttöaste lähes 100%. Koko maassa

asumisoikeusasuntoja oli noin 33 000 kappaletta. (Eduskunta 2010, KK 305/2007 vp, Hiltunen /sd.)

6.2.3 Taantuman vuodet 2008-2009

Taantuman alkaessa asuntotuotannon määrät putosivat nopeasti, sillä kysyntä heikentyi epävarmojen talousnäkymien edessä. Rakennusliikkeet eivät olleet halukkaita ottamaan riskejä ja rakentamaan, kun asuntojen ostajista ei ollut varmuutta. Tuotannon pysähtymisen rajuutta kuvaavaa oli se, että muutamat jo rakenteilla olevista asuintaloista jätettiin jopa keskeneräisiksi odottamaan parempia aikoja. Opposition edustajat sosiaalidemokraattisesta puolueesta korostivat toimenpideoitteessaan vuonna 2008, että valtion on aloitettava nopeasti vähenevän asuntotuotannon elvyttäminen. Sdp:n mukaan hallitus oli talousarviossaan arvioinut väärin tulevat rakentamismäärät, jotka tulisivat jäämään selvästi pienemmiksi. Hallituksen olisi Sdp:n mukaan ryhdyttävä pikaisesti elvyttämään asuntotuotantoa jo päätettyjen vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston ja Helsingin seudun investointiavustuksen lisäksi. Lisäelvytys tulisi kohdistaa vuokra-asuntojen uustuotannon korkotukiehtojen parantamiseen siten, että vuokra-asuntojen rakentaminen lisääntyisi ja että vuokra-asunnoissa asumisen hinta pysyisi kohtuullisella tasolla. (Eduskunta 2010, TA 63/2008vp.)

Eduskunnassa vaikutti olevan laajaa yksimielisyyttä siitä, että julkisesti tuettua asuntotuotantoa olisi lisättävä nopeasti taantuman keskellä, jottei rakentaminen vähenisi yhtä dramaattisesti kuin 1990-luvun lamassa. Sosiaalidemokraattien kansanedustaja Pia Viitanen kuvasi tilannetta syksyllä 2008 eduskunnan täysistunnossa seuraavasti: *”..Viimeaikainen maailmanlaajuinen finanssikriisi heijastuu vakavalla tavalla myös suomalaisille asuntomarkkinoille. Jo syksyn aikana ennustettiin hiipuvaa asuntotuotantoa. Nyt lienee selvää, että vapaarahoitteinen asuntotuotanto tulee pysähtymään, eli nyt jos koskaan tässäkin mielessä on aika elvyttää...”* (Eduskunta 2010, PTK 89/2008 vp, Viitanen). Täysistunnon puheenvuoron vastauksessaan edustaja Pia Viitaselle hallituksen asuntoministeri Jan Vapaavuori totesi, että kustannukset eivät olleet sillä hetkellä merkittävänä ongelmana asuntojen rakentamisessa, sillä

tonttikustannukset ja rakentamiskustannukset olivat laskemassa. Suurin ongelma oli ministeri Vapaavuoren mukaan rahoituksen saaminen korkotukiasuntoja rakentaville yhtiöille, sillä finanssikriisi oli vaikeuttanut rahoituksen saamista merkittävästi. (Eduskunta 2010, PTK 89/2008 vp, Vapaavuori.)

Vuokrat nousivat taantumana aikana hyvin korkeiksi kasvukeskuksissa ja jopa uutta sääntelyä ehdotettiin. Merkittävänä syynä vuokrien nousuun oli asunnon ostamisen halukkuuden vähentyminen rajusti ja siten kysynnän siirtyminen vuokraukseen. Neljä vasemmistoliiton kansanedustajaa kuvasi kirjallisessa kysymyksessään, että esimerkiksi Helsingissä myös yleishyödyllinen yhtiö on korottanut vuokria 30 prosenttia. Muissa kaupungeissa oli heidän mukaansa tehty jopa 40 prosentin korotuksia. Vasemmistoliiton edustajien mukaan valtion tulisi puuttua asiaan muun muassa väliaikaisen vuokraton määräämisellä. Asuntonministeri Jan Vapaavuoren totesi vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen, että vuokramarkkinat olivat kiristyneet kasvukeskuksissa maaltamuuton ja ulkomailta muuton seurauksena samaan aikaan kun uudisrakentaminen on ollut vähäistä. Vapaavuoren mukaan hallitus oli ryhtynyt parantamaan vuokra-asuntojen tuotannon edellytyksiä monin tavoin esimerkkinä Helsingin seudun aiesopimus, jossa oli asuntokohtainen käynnistysavustus ARA-kohteille. Toisena keinona vuokra-asuntojen lisäämiseen oli vapaarahoitteiselle uudelle vuokra-asuntotuotannolle myönnetty valtion täytetäkaus rahoituksen helpottamiseksi. Lisäksi valmistelussa oli REIT-kiinteistörahastomalli, jossa vuokra-asuntojen osakeyhtiömuotoiselta rakentajalta poistetaan kaksinkertainen verotus. Sääntelyn aloittamiseen Vapaavuori vastasi, että kohtuullinen vuokrataso saavutetaan varmimmin lisäämällä tarjontaa ja huolehtimalla siitä, että vuokra-asunnon omistaminen on järkevää. (Eduskunta 2010, KK 309/2008 vp.)

Taantumassa vuonna 2009 hallituksen elvytyspaketissa otettiin käyttöön uusi välimallin vuokra-asunto, joka näytti onnistuneen ainakin rakennusmäärien noustessa merkittävästi. Välimallin asuntoja on rakennettu vuosina 2009 ja 2010. Vasemmistoliiton kansanedustaja Mikko Kuoppa esitti kuitenkin kirjallisessa kysymyksessään huolensa ARA:n lainoittamien vuokra-kohteiden

säilymisestä vuokratyössä ja mahdollisesta keinottelusta avustuksella ja takauksella. Vastauksessaan kysymykseen asunministeri Vapaavuori totesi uusille vuokra-asunnoille myönnetyn valtion täytetakuksen ja korkotuen vain, jos rakennettavat asunnot pidetään vuokratyössä vähintään kymmenen vuotta. Kohteiden vapauttaminen aikaisemmin vuokratyöstä edellyttäisi valtion vapauttamista kaikista vastuista. Vuonna 2009 oli tehty päätös 4 500 välimallin vuokra-asunnon rakentamisen osalta ja vuoden 2010 alkupuolen aikana oli tullut hakemuksia 3 500 asuntoon lisää. Vapaavuori piti uutta välimallin tukea onnistuneena eikä pitkän rajoitusajan vuoksi nähnyt keinottelun pelkoa vuokra-asuntojen siirtämisessä omistusasunnoiksi. Vapaavuori toi esille myös, että samaan aikaan valtio oli tukenut merkittävästi sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa asunnoilla, jotka tulisivat säilymään vuokra-asuntoina vähintään 40 vuotta. (Eduskunta 2010, KK 97/2010 vp.)

7. Tulokset

Tässä osiossa käydään läpi aineiston analyysissä esille tulleet tulokset, jotka vastaavat tämän tutkimuksen tutkimuskysymykseen: *Miten asuntopolitiikalla on pyritty ratkaisemaan riittämättömän asuntotarjonnan ongelmaa ja onko tässä tapahtunut muutoksia tutkimuksen aikajaksolla?*

7.1 Ongelmat asuntotuotannossa

Tutkimusaineiston pohjalta asuntotuotannossa korostuneet ongelmat tutkimusjakson eri vuosina on koottuna seuraavaan taulukkoon 6. Tarkasteluvuodet on jaettu hallituskausittain.

Taulukko 6.

Hallituskaudet	Korostuneet ongelmat asuntotuotannossa
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> Vuokra-asuntojen poistuma, liian vähäinen vuokra-asuntotarjonta. Rakentamisen tuotantokustannukset ja urakkahinnat nousseet, huonot edellytykset kohtuuhintaiselle tuotannolle.

1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> • Aravatuotannon alasajo: vuonna 1991 rakennettiin noin 22 000, mutta vuonna 1995 enää 6 000 asuntoa. • Vaparaahoitteisen asuntotuotannon romahdus. • Opposition edustajien mukaan hallitus oli arvioinut väärin tulevan asuntotarpeen. • Oppositio: aravatuotannon romahduksen syinä nähtiin virheellinen lainoituspolitiikka ja asuntorahaston liian vähäinen tukeminen. • Keskittyminen perusparannustoiminnan tukemiseen uudistuotannon sijaan.
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> • Hallitusohjelmassa ei ennakoitu tulevan laman jälkeisen nousukauden aiheuttamia uusia haasteita asuntopolitiikalle, kuten asuntokysynnän äkillistä lisääntymistä. • Kaupungistumisaste ollut vähäisempi kuin muualla Euroopassa, muuttopaine keskuksiin tulisi olemaan kova talouden toipuessa. • Valtakunnalliset asunto-ohjelmat lopetettu, ei suunnitelmallisuutta. • Ei ollut erillistä asuntoministeriä. • Oppositio: Osa kunnista rakentaa valikoivasti kilpailtaessa hyvistä veronmaksajista. • Oppositio: Maaltamuutto kaupunkeihin oli liian voimakasta. • Oppositio: Vuokranantajien rajut vuokrankorotukset.
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Tonttivarannot ovat vähentyneet ja tonttien hinnat nousseet. • Rakentamisen tuotantokustannukset ja urakkahinnat nousseet, huonot edellytykset kohtuuhintaiselle tuotannolle. • Valtakunnallisia, seudullisia ja kunnallisia asunto-ohjelmia ei ole tehty riittävän säännöllisesti. • Oppositio: Ongelmina ilmenivät aravaraoituksen ja korkotuen ehtojen muutokset, jotka saivat aikaan epävarmuutta rakennuttajissa. • Oppositio: Muuttoliikettä kasvukeskuksiin pidettiin liian suurena ja keskustapuolue vaati aluepolitiikkaa, jossa muuttoliikettä pyritään hillitsemään. • Opposition edustaja Sdp:n Matti Saarinen arvioi kaavoitusprosessien olevan aivan liian hitaita. Lisäksi Saarinen piti kuntia liian itsekkäinä ja vaati hallituksen väliintuloa, kuntayhteistyötä ja mahdollisesti kuntaliitoksia.

2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Riittämättömän asuntotuotannon syyksi nähtiin kaavoitetun tonttimaan puute, koska kysyntää ja rahoitusta oli riittävästi rakentaa enemmän. • Maanomistajien halukkuus pantata tonttimaata. • Vähäinen tonttitarjonta heijastuu rakennusliikkeiden kilpailuna tonteista ja estää pienempien rakennusliikkeiden pääsyä markkinoille johtaen siten rakentamisen kilpailun toimimattomuuteen. • Voimakas muuttoliike, jonka seurauksena kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa. • Oppositio: Asuntopula esteenä työvoiman vapaalle liikkuvuudelle ja työpaikkojen syntymiselle pääkaupunkiseudulla, aravatuotantoa lisättävä. • Oppositio: kuntien itsekäs ja epäyhtenäinen asuntopolitiikka.
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntopula esteenä työvoiman saatavuudelle ja elinkeinoelämän kilpailukyvyille kasvukeskuksissa. • Finanssikriisi oli vaikeuttanut rahoituksen saamista asuntorakentamiselle. • Tonttipula, maanomistajien halukkuus pantata tonttimaata. • Taantumassa vapaarahoitteisen asuntotuotannon lasku. • Rikkinainen kuntarakenne ja kuntien yhteisen asuntopolitiikan puute.

Liian vähäinen asuntotuotanto suhteessa kysyntään vaikuttaa vallinneen koko tutkimusjaksoni ajan 1990-luvun pahinta laman aikaa lukuun ottamatta. Merkillepantavaa on ollut 1990-alusta alkanut aravatuotannon voimakas alasajo ja tukipolitiikan vähittäinen siirtyminen perusparannustoimintaan. Poliitikassa asuntotuotanto näyttää nousseen voimakkaasti esille kuitenkin vain asuntopulan kärjistyessä. Kärjistymistä on tapahtunut taloudellisten nousukausien aikana asuntokysynnän ollessa suurta. Kovinta asuntokysyntä oli 1980-luvun lopulla, 2000-luvun taitteessa ja vuosina ennen 2008 alkanutta taantumaa. Taloudellisten nousukausien aikana 1980-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa merkittävänä ongelmana tuetun asuntotuotannon lisäämisen tavoitteen toteutumiseksi näyttää olleen rakentamisen kallistuminen. Toisin sanoen huonomman talouden aikana, kun rakentaminen olisi ollut halvempaa, ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota asuntotuotannon lisäämiseen.

Nousukaudella kun asuntojen tarve on muodostunut suureksi, on rakentamisen kallistuminen vaikeuttanut kohtuuhintaista rakentamista.

Kuntien roolia ja vastuuta alettiin voimakkaasti korostaa 2000-luvun jälkeen asuntotuotannon ratkaisun osana. Niiltä vaadittiin sitoutumista sosiaalisen asuntotuotannon lisäämiseen ja riittävään vapaarahoitteiseen tuotantoon. Kuntien kilpailu keskenään ja usein sattumanvarainen asuntopolitiikka saivat aikaan keskustelun kuntaliitoksista. Taloudellisten syiden lisäksi myös asuntorakentamisen ongelmat nousivat yhä vahvemmin esille keskusteluissa. Valtion voimakkaammasta väliintulosta asuntotuotannon lisäämiseksi kunnissa käy esimerkkinä Sipoon osan pakkoliittäminen Helsinkiin vuonna 2009. Toinen 2000-luvulla korostunut ongelma oli tonttipula ja muut kaavoitukseen liittyvät ongelmat. Yksityisten maanomistajien halukkuus pantata tonttimaata, esimerkiksi maan arvon jatkuvan nousun vuoksi ja tonttipolitiikan läpinäkymättömyys ovat olleet nousevia ongelma-alueita. Osaltaan tonttipolitiikkaan on liittynyt rakennusliikkeiden keskittyminen ja joissakin tapauksissa aidon kilpailun puute tonttikaupoissa.

7.2 Toimenpiteet asuntotuotannon lisäämiseksi

Tutkimukseni tarkasteli asuntopolitiikan roolia asuntotuotannossa poliittisissa ohjelmissa ja valtiopäiväasiakirjoissa. Aineistosta esiin nousseet asuntopoliittiset toimenpiteet jaotellaan tässä jaksossa asuntopolitiikan tutkija John Dolingin kuuden asuntopoliittisen toimintastrategian osalta, jotka esiteltiin tutkimuksen teoreettisessa osuudessa. Jaottelun tavoitteena on löytää eri ajanjaksoilla vallinneet asuntopoliittiset linjaukset ja trendit. Aineiston pohjalta korostuneet toimenpiteet asuntopolitiikassa asuntotuotannon näkökulmasta eri vuosina ovat koottuina seuraaviin taulukoihin 7-12. Jotkin havaitut toimenpiteet ovat liitettävissä useampaan kuudesta strategiasta, mutta ne on lisätty riittävän selkeyden saavuttamiseksi vain yhteen taulukkoon. Mikäli taulukossa tietyn vuoden kohdalla ei ole mainintaa, ei kyseinen strategia korostunut asunto-ohjelmissa vallinneena ajanjaksona.

7.2.1 Asuntopoliittinen passiivisuus

Taulukko 7.

Hallituskaudet	Strategia: asuntopoliittinen passiivisuus
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> -
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> Opposition mukaan valtio ei ottanut riittävän vahvaa roolia asuntotuotannossa vapaarahoitteisen tuotannon romahdettua.
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> Asuntojen korjaustoimintaan annettiin huomattavasti tukea, mutta asuntorakentamisen tukeminen oli vähäisempää. Asuntopula oli helpottanut kysynnän laskettua ja muuttohalukkuuden ollessa vähäisempää, julkista rakentamista vähennettiin. Oppositio: ei erillistä valtakunnallista asunto-ohjelmaa, suunnitelmallisuuden puute. Oppositio: vuokranantajien rajut vuokrankorotukset vuokrasääntelyn lopullisen purkamisen jälkeen, muutettava huoneenvuokralakia.
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> Opposition mukaan kaupunkeihin muuton oli annettu kasvaa liian voimakkaasti.
2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> Oppositio: kasvukeskusten omia asunto-ohjelmia ja niiden toteuttamista ei seurata riittävästi tai ohjata laajemmalla julkisella tasolla.
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> -

Hallitusohjelmien ja asunto-ohjelmien perusteella näyttäisi siltä, että asuntotuotanto sai huomiota 1980-luvun lopulla ennen lamaa. Asuntotuotanto jäi taka-alalle 1990-luvulla, johon oli syynä kenties taloudellisten haasteiden voimakas lisääntyminen laman aikana. Vasta asuntopoliittisten ongelmien voimakas kasautuminen 2000-luvun taitteessa sai asuntopoliitiikan roolin jälleen korostumaan ohjelmissa. Tutkimuksen valtiopäiväasiakirjojen aineistosta on nähtävissä, että kritiikki vallitsevaa asuntopoliittikkaa kohtaan kärjistyi nimenomaan 1990-luvun lopulla. Lipposen toinen hallitus pyrki jo laajamittaisesti selvittämään asuntorakentamisen tilaa, josta yhtenä osoituksena laajan asuntopoliittisen strategian laatiminen. Kuitenkin vasta Matti Vanhasen hallituskausien aikana asuntopoliitiikan ongelmiin tartuttiin laajamittaisesti ja asuntopulan ongelmia lähdettiin ratkomaan käytännön tasolla.

7.2.2 Asuntopoliittiset kehotukset

Taulukko 8.

Hallituskaudet	Strategia: asuntopoliittiset kehotukset
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteena pidentää arava-asuntojen laina-aikoja ja pankkien kanssa yhteistyössä pidentää pankkien myöntämiä asuntolainoja.
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> Aravatuotanto kohdennetaan asuntopulasta kärsiville kasvukeskuksille. Hallitus selvittää asumis- ja rakentamisasioiden hallinnon kokoamista. Kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisääminen erityisesti vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantona. Tavoitteena kehittää keinoja hillitsemään asuntomarkkinoiden häiriöalttiutta lisääviä heilahteluja. Tavoitteena pääkaupunkiseudun alueen rakennustuotannosta kaksi kolmasosaa asuntorakentamista. Oppositio: valtiojohtoinen sijoitusyhtiö tukemaan vuokra-asuntojen rakentamista.
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> -
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> Maankäytön suunnittelussa pyritään lisäämään tiivistä pientaloasumista ja rakennuskooltaan pienimuotoista kerrostaloasumista. Kuntien roolin korostaminen asuntotuotannossa ja yhteistyön tiivistäminen valtion kanssa. Oikeussuojajärjestelmän kehitys maankäytössä. Rakentamisessa mahdollisia lakimuutoksia, jotta valituksia kaavoitukseen liittyen voidaan vähentää ja käsitellä nopeammin. Kansantalouden ja asuntomarkkinoiden suhdannemuutosten eriaikaisuus aiheuttaa ylikuumenemista asunto- ja rakennusmarkkinoilla, selvitetään keinoja suhdannemuutoksien tasaamiseksi.

2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Laaditaan selvitys rakentamattomien kaavoitettujen ja kaavoittamattomien maa-alueiden uusista mahdollisuuksista rakennuskäyttöön saamiseksi. Valtion tulisi maanomistajana huolehtia valtionmaiden käytettävyydestä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon. • Kaavoituksen uudistamisella ja yhteistyöllä kuntien kanssa pyrittiin edistämään täydennysrakentamista. • Tonttitarjonnan lisäämisessä korostettiin, että kuntien tulisi tehokkaammin käyttää lain mahdollistamia keinoja rakennusmaan käyttöönoton lisäämisessä.
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntomarkkinoiden vakauttamiseksi valtion, kuntien ja alan toimijoiden yhteiset toimenpiteet tontti- ja asuntotuotannon lisäämisessä. • Valtio myy asuntotuotantoon sopivaa maata kunnille ja edistää kuntien keinoja kaavoitus- ja maapolitiikassa. • Kehitysehdotuksena on tehdä välimalleja rakentamiseen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä.

Asuntopoliittisia kehotuksia esiintyi eniten niiden hallituskausien aikana, jolloin haluttiin lisätä asuntopoliittikan vaikuttavuutta. Etenkin pääministeri Esko Ahon laman ajan hallitus ja vuosituhanen vaihteen Paavo Lipposen toisen hallituksen aikana käynnistettiin tutkimuksia ja selvityksiä asuntopoliitikasta. Sekä Ahon että Lipposen hallituskausien aikana haluttiin selvittää keinoja hillitä asuntomarkkinoiden voimakkaita suhdannevaihteluita. Pääministeri Matti Vanhasen 2000-luvun hallituskausien aikana toimenpiteet olivat suoraviivaisempia ja niissä korostui kaavoituksen tehostaminen tonttipulan ratkaisemiseksi sekä valtion ja kuntien yhteistyön tiivistämiseen tähtäävä asuntopoliitiikka.

7.2.3 Asuntopoliittinen sääntely

Taulukko 9.

Hallituskaudet	Strategia: asuntopoliittinen sääntely
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> • Selvitettävänä miten saataisiin hidastettua rakennusteollisuuden ja rakennustuotannon kustannusten ja hintojen nousua esimerkkinä kilpailun lisääminen. • Asuntojen uustuotannon kokonaismäärän hallittu, tuotantotarpeen mukainen lasku.

	<ul style="list-style-type: none"> • Tehostaa toimenpiteitä, joiden avulla voidaan hillitä pääkaupunkiseudun työpaikkamäärän ja yleensäkin asuntokysynnän kasvua.
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> • -
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> • Hallitus edistää vuokra-asuntomarkkinoiden vakautta seuraamalla sääntelyn purkamisen vaikutuksia esimerkiksi vuokratasoon. • Selvitetään keinot, joilla edistää myyntirajoituksesta vapautuvien aravavuokra-asuntojen säilyminen vuokra- tai asumisoikeuskäytössä.
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> • -
2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> • -
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Rakennusalan kilpailun toimivuuden tarkastelu. • Valtion tukeman asuntotuotannon asukasvalinnan tulorajojen poistaminen, jotta rakennuskohteille on enemmän asukaspotentiaalia.

Sääntelykeinot ovat jääneet varsin epäyhtenäisiksi ja niitä ovat leimanneet monenlaiset väliaikaiset kokeilut. Vuokra-asuntojen vuokrapyynnöiden sääntelyn jälkeen vastaavia yhtenäisiä pitkäaikaisia sääntelykeinoja ei ole käytetty. 1990-luvun taitteessa asuntopolitiikassa pyrittiin melko voimakkaasti puuttumaan muuttoliikkeeseen tavoitteena vähentää muuttota kasvukeskuksiin. Keinona muuttoliikkeen vähentämisessä oli esimerkiksi hidastaa työpaikkojen keskittymistä pääkaupunkiseudulle. Tämän suuntaista muuttoliikkeen tai asuntokysynnän kasvun hidastamiseen tähtäävää politiikkaa ei ole kuitenkaan esiintynyt laajassa mittakaavassa sen jälkeen. Valtiopäiväasiakirjoista ilmenee, että vuokra-asuntopulan pahimpina aikoina on esiintynyt aloitteita vuokra-sääntely palauttamiseksi joiltain osin. Toinen ajoittain esille noussut asia on rakennusalan kilpailutuksen ongelmat ja tarve puuttua yksityisten rakennusliikkeiden toimintaan. Sääntelyä on kuitenkin esiintynyt pienemmässä mittakaavassa etenkin kuntatasolla. Rakennusmääriä säännellään kaavoituksen kautta samoin kuin säännellään mitä ja miten saa rakentaa. Esimerkiksi Helsingissä on ollut käytössä uusissa vapaarahoitteisissa kerrostaloissa 75 neliön keskiarvo asuntojen kokona. Valtion tukemaa sosiaalista asuntotuotantoa

säännellään monella tavalla esimerkkeinä myyntihinnan ja vuokratyöntöjen enimmäisrajat, käyttötarkoituksen määrittäminen ja asukasvalinta.

7.2.4 Asuntopoliittinen verotus

Taulukko 10.

Hallituskaudet	Strategia: asuntopoliittinen verotus
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> Rakennusmaamaksu rakentamattomille asumiseen sopiville tonteille.
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> Harkittiin vuokratulojen verotuskohtelun väliaikaista lieventämistä. Esitettiin rakentamattomien tonttien rakennusmaamaksusta luopumista.
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> -
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> Vuoden 2001 alusta kunnilla oli mahdollisuus ottaa käyttöön korotettu kiinteistövero kaavoitetulle rakentamattomalle tontille. Määräaikaisia verohelpotuksia kunnille tonttipulan helpottamiseen. • Yksityisille henkilöille ja kuolinpesille myönnetty väliaikainen myyntivoiton verovapaus tonttikaupassa.
2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> Rakentamattomille rakennuspaikoille korotettu kiinteistövero neljässätoista kunnassa pääkaupunkiseudulla. Tätä keinoa käytti omalla päätöksellään vuonna 2004 jo yli 80 kuntaa.
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> Tonttimaan myynti kunnille myyntivoiton määräaikaisella verovapaudella. Kiinteistörahastolainsäädännön uudistaminen tukemaan suomalaisten kiinteistörahastojen kansainvälistä kilpailukykyä sijoitusten ohjaamiseksi esimerkiksi vuokra-markkinoille Suomessa. Valmistelussa oli REIT-kiinteistörahastomalli, jossa vuokra-asuntojen osakeyhtiömuotoiselta rakentajalta poistetaan kaksinkertainen verotus.

Rakentamisen lisäämiseksi verotuksen keinoilla oli havaittavissa selvästi useampien toimintakeinojen käyttöä 2000-luvulla kuin aikaisemmin. 1990-luvulla esiintyi useita erilaisia ehdotuksia verotukselliseen rakentamiseen

kannustamiseen, mutta vasta 2000-luvun loppupuolella tuli laajemmin käyttöön uusia kannustimia. Silti näiden uusien verokannustimien tehokkuudesta sekä hyötyjen ja haittojen suhteesta ei ole vielä selvää kuvaa. Etenkin vuokra-asuntotuotantoa on yritetty edistää verotuksellisesti helpottamalla instituutioiden ja yritysten kiinteistösijoitustoimintaa.

7.2.5 Asuntopoliittinen tuki

Taulukko 11.

Hallituskaudet	Strategia: asuntopoliittinen tuki
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> • Aravalainojen ja pankkilainojen pidentäminen. • Valtion tukipolitiikan painopisteen siirtäminen ohjelmakaudella uustuotannosta perusparantamisen tukemiseen. • Vuokrasäätelyn purku. • Luotiin lainsäädäntö asumisoikeus- ja osaomistusasuntojen rakentamiselle.
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> • Aravatuotannon ylläpitäminen ja rahoitusmahdollisuuksien monipuolistaminen.
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> • Oppositio. edustaja Kimmo Sasi totesi, että aravarahoja jaetaan liian laajasti ja tuki tulisi keskittää kasvukeskusten asuntopulan lievittämiseen.
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Asumisoikeusasumista edistetään tukemalla näiden asuntojen rakentamista arava- ja korkotukilainoituksella sekä säätämällä uusi laki vapaarahoitteisesta asumisoikeusasuntojärjestelmästä. • Luodaan valtion ja kuntien takausjärjestelmä vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotannon rahoitukseen.
2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Valtion asuntorahaston roolia haluttiin vahvistaa. • Valtion avustukset kasvavien alueiden asuntotuotantoon ja uusien asuntoalueiden rakentamiseen. • Asuntorahaston kunnallistekniikan avustukset kytketään kuntien maanhankintaan ja alueille, joissa rakennetaan valtion tukemaa asuntotuotantoa. • Vuokra-asuntotarjonnan lisääminen kiinteistörahastojärjestelmää uudistamalla.
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Valtion täytetakausta ja korkotuki uusille välimallin vuokra-asunnoille.

	<ul style="list-style-type: none"> • Kaavoitustavoitteiden saavuttamista valtio tuki 30 %:n kunnallistekniikka-avustuksilla, joihin varattiin vuosittain 10 miljoonaa euroa vuosille 2010–2012.
--	--

Sosiaalisen asuntotuotannon tukemisessa on tutkimusjakson aikana vähitellen korostunut alueellinen tukeminen, jossa on painotettu kasvukeskuksia. Maaltamuutto on siis siirtänyt tuen painopistettä entistä enemmän kasvaviin kaupunkeihin. Tukea rakentamiselta on kuitenkin vienyt perusparannustoiminnan tukeminen, joka alkoi korostua 1990-luvulla samaan aikaan kun esiintyi näkemyksiä, että asuntotuotanto on jo riittävällä tasolla. Perusparannustoiminnan tukeminen on jatkunut, sillä viimeisimmän taantuman aikana jaettiin merkittävää valtion 10% tukea taloyhtiöiden perusparannushankkeiden kustannuksiin. Kunnallistekniikan avustukset uusille asuinalueille näyttävät lisääntyneen tutkimusjakson aikana. Kunnallistekniikan tukemisen lisääntymisen yhtenä syynä voi olla sen neutraalimpi luonne tukimuotona. Tuki vuokra-asuntotuotannolle on ollut vaihtelevaa ja oppositio on usein kritisoinut tuen riittämättömyyttä. Viimeisimmän vuosien 2008-2009 taantuman aikana tuki vuokra-asuntotuotannolle oli poikkeuksellisen runsasta.

7.2.6 Asuntopoliittinen säännös

Taulukko 12.

Hallituskaudet	Strategia: asuntopoliittinen säännös
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> • Valtion tuki vuokra-asuntotuotannolle, pieniä asuntoja vuokra-asuntopulasta kärsiville alueille. • Asuntotuotannon mahdollisuuksia parannetaan antamalla lisää toimintamahdollisuuksia kunnille aktiiviseen ohjaamiseen. • Perustettiin vuoden 1990 alussa asunto-olojen kehittämisrahasto.
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> • Otettiin käyttöön osaomistusasunnot ja asumisoikeusasunnot. • Aravatuotannon kohdentaminen asuntopulasta kärsiville kasvukeskuksille ja tuotantomäärä pitäminen vakaana. • Hallitukseen tuli uusi ministerin virka nimeltään asuntoministeri, tehtävässä aloitti Pirjo Rusanen.
1995-1999	<ul style="list-style-type: none"> • Hallitus keskittyy erityisasumiseen, kuten kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämiseen erityisesti vuokra- ja

	asumisoikeusasuntotuotantona.
1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Laaditaan asuntopoliittinen strategia vuoden 2000 talousarvioneuvotteluihin mennessä sisältäen eri asumismuotojen tarpeet ja tukipolitiikan. • Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken perustetaan yhteistoimintasopimus, jossa sovitaan valtion rahoittamien infrastruktuuri-investointien aikataulu ja sisältö sekä myös muut maapoliittiset ratkaisut. • Valtion uudisasuntotuotantoa suunnataan erityisesti pääkaupunkiseudulle, muihin kasvukeskuksiin ja opiskelija-asuntoihin. • Valtio myy maata kunnille siten, että siitä tulee puolet ARA-tuotantoon ja loput vapaarahoitteiseen tuotantoon.
2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Valtio mukana asunto- ja yhdyskuntarakentamisen tehostamisessa uudentyypisissä kehittämishankkeissa ja kumppanuuteen perustuvissa aluerakentamismalleissa. • Laadittiin valtion ja Helsingin seudun kuntien aiesopimus asuntorakentamisen vilkastuttamiseksi.
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntoministerin viran käyttöönotto, asuntoministerinä Jan Vapaavuori. • Kunnallistekniikka-avustukset myönnetään huomioiden ”Paras hankkeen” mukainen kuntien yhteistyön tiivistyminen maapolitiikassa. • Hallituksen elvytyspaketissa otettiin käyttöön uusi välimallin vuokra-asuntotyyppi. • Kaavoitusprosessien nopeuttaminen ja valitusjärjestelmän arviointi. • Laaditaan toimenpideohjelma valtion ja Helsingin seudun kuntien kesken tonttitarjonnan lisäämiseksi.

Kunnille on läpi tutkimusjakson luotu säännöksiä, joilla kunnat voivat paremmin vaikuttaa asuntotuotannon lisäämiseen alueellaan. Säännökset ovat koskeneet etenkin kaavoitusta ja maankäyttöä. Merkittävästi huomiota on saanut kaavoitusprosessien nopeuttaminen ja tämän osana valitusjärjestelmän selkeyttäminen. 2000-luvulla on korostunut yhteistyön lisääminen asuntotuotannossa eri toimijoiden kesken. Esillä on ollut useita säännöksiä tiivistää valtion ja kuntien yhteistyötä kaavoituksessa ja rakentamisessa. Valtio myös vaati kunnilta seudullisen yhteistyön lisäämistä yhdessä toisten

lähikuntien kanssa. Myös julkisen sektorin, instituutioiden ja yksityisen sektorin yhteistyötä on pyritty tiivistämään rakentamisessa. Lisäksi huomioitavaa on, että asuntonministerin virka otettiin käyttöön Matti Vanhasen toisen hallituksen aikana. Edellisen kerran erillinen asuntonministeri oli valittu 1990-luvulla Ahon hallituksen aikana. Viimeisimmässä taantumassa uusi välimallin vuokra-asuntotyyppi oli merkittävänä keinona lisätä tuotantoa ja siten pitää yllä muutoin nopeasti vähentyneitä asuntorakentamista.

7.3 Yhteenveto tuloksista

Kuten tutkija Anneli Junnto on jo aikanaan todennut, ovat monet asuntopolitiikan ongelmat ja kritiikin kohteet vuosien aikana pysyneet ennallaan. Myös tämän tutkimuksen tutkimusjaksolla riittämätön rakentaminen, tonttimaan puute ja osin näiden seurauksena liian kallis asuminen ovat leimanneet koko tutkimusjaksoa 1990-luvun laman aikaa lukuun ottamatta.

Pääministeri Harri Holkerin hallituskauden aikana 1990-luvun taitteeseen tultaessa asuntoasiat olivat vahvasti esillä, mikä näkyy esimerkiksi laadittuina erillisinä asunto-ohjelmina. 1990-luvun alussa huipussaan ollut asuntorakentaminen vaihtui nopeasti laman aikana asuntotuotannon romahdukseksi ja asuntopolitiikka jäi jossain määrin taka-alalle vaikkakin asuntosektorilla oli meneillään suuret 1990-luvun taitteessa tehdyt uudistukset. Näitä uudistuksia olivat vuokrasääntelyn vähittäinen alasajo, uusi osaomistusasuntojen malli ja asumisoikeusasuntojen luominen. Laman aikana alkanut asuntotuotannon vähäisempi huomio jatkui Lipposen ensimmäisen kauden aikana 1990-luvun puolivälin jälkeen jolloin asuntopolitiikka näyttää olleen jossain määrin vähemmällä huomiolla opposition voimistuvasta kritiikistä huolimatta. Asuntotuotantoon ei opposition mukaan tänä aikana panostettu riittävästi huomioiden tulevan nousukauden tarpeet. Tutkija Anneli Junnto on todennut tutkimuksissaan, että asuntopolitiikan esilläolon taso on vaihdellut läpi historian eri ajanjaksoina, mikä on siis nähtävissä myös tämän tutkielman tutkimusperiodilla. Toisin sanoen asuntopolitiikassa jäätiin odottamaan ongelmien kärjistymistä uudelleen aikoina, jolloin asunto-ongelmat eivät olleet niin ajankohtaisia. Asuntopolitiikan liian vähäinen esillä olo sai aikaan

turhautumista 2000-luvun vaihteessa ja vähitellen asuntoasioihin kiinnitettiin jälleen enemmän huomiota.

Vuosituhannen vaihteen aikoihin ja lähivuosina sen jälkeen keskustapuolue korosti voimakkaasti maan sisäisen muuttoliikkeen pahentavan asuntopulaa. Puolue ajoi vahvasti muuttoliikkeen hillitsemiseen tähtäävän politiikan esiintuloa asuntopolitiikkaan. Samaa muuttoliikkeen hillitsemiseen tähtäävää politiikkaa oli esiintynyt 1980-luvun nousukauden huippuvuosina. Toisin kuin 1980-luvulla ei asuntopolitiikassa kuitenkaan lähdetty keskustapuolueen toiveista huolimatta voimakkaasti ajamaan muuttoliikkeen hillitsemiseen tähtäävää politiikkaa vaan päinvastoin pyrittiin luomaan edellytyksiä suurten kaupunkien kasvulle. Voitaneen nähdä, että muuttoliikkeen hillitsemiseen tähtäävä politiikka olisi vain vääjäämättömän kehityksen hidastamista, sillä globaali kaupungistuminen ja väestön keskittyminen on meneillään eri puolilla maailmaa. Työelämän puolelta Suomessa löytyy kuitenkin esimerkkejä siitä miten julkinen sektori on pyrkinyt alueellistamaan toimintojaan pois pääkaupunkiseudulta pyrkien pitämään myös pienemmät kaupungit elinvoimaisina.

Toinen 2000-luvulla korostunut ongelma-alue oli kaavoitus ja maankäyttö rakentamisessa. Rakentamiseen kelpaavan tonttimaan puute on ollut jatkuvana ongelmana. Aineistosta tuli useaan kertaan esille, että myös yksityiset maanomistajat ovat halukkaita panttaamaan tonttimaata arvonnousun toivossa. Kuten asuntopolitiikan historiasta käy ilmi on keskustelua aina herättänyt kysymys siitä, tulisiko markkinoiden antaa itse ratkaista asunto-ongelmia vai ovatko julkiset reformit keino ongelmien ratkaisuun. Kaavoitus ja maankäyttö näyttäisivät olevan alue, joka ei voi toimia ilman sääntelyä, jotta riittävästi rakennusmaata saadaan asuinrakentamiseen. Etenkin kaupunkien keskustoissa suuret rakentamattomat alueet ovat ongelmallisia ja samalla liian vähäisen rakentamisen lisäksi kaupunkirakenne hajautuu entisestään.

Kuntien roolia ja vastuuta asuntotuotannossa alettiin laajentaa 2000-luvun taitteesta lähtien. Vähitellen korostui yhteistyön lisääminen asuntotuotannossa kuntien ja valtion kesken. Myös seudullinen yhteistyö on nähty välttämättömänä kasvukeskuksissa. Seutuyhteistyöstä esimerkkinä mainittakoon Helsingin

seudun aiesopimus, joka ei kuitenkaan ole vielä merkittävästi helpottanut asuntopulaa. Havaittavissa on, että yhä useammat päätökset etenevät asuntotuotannon lisäämiseksi ongelma-alueilla, mutta käytännön toteutus on edelleen hyvin vaihtelevaa ja osa toimenpiteistä ei saavuta tavoitteitaan. Joka tapauksessa asuntopolitiikkaan on saatu valtakunnallista otetta ja ongelmia on alettu tarkastella laajemmassa mittakaavassa. Näyttäisikin siltä, että asuntopolitiikassa ollaan vihdoin pääsemässä pois sitä vaivanneesta lyhytjänteisyydestä, linjattomuudesta ja tehottomuudesta kuten Anneli Juntto on kuvannut asuntopolitiikan historiaa Suomessa.

8. Johtopäätökset

Tutkitun ajanjakson aineistosta ilmeni, että liian vähäiseen asuntotuotantoon kiinnitettiin asuntopolitiikassa huomiota noususuhdanteissa, kun asuntopula vaikutti työvoiman saantiin. Tämä tapahtui 1980-luvun loppupuolella, 2000-luvun taitteessa sekä voimakkaan kasvun aikana vuosina 2005-2007 ennen taantumaa.

Taloudellisesti heikompana ajankohtana lähes yhtä lailla olemassa olevaan asuntopulan perusongelmaan ei kiinnitetty riittävästi huomiota 1990-luvun laman aikana eikä sen jälkeen aina vuosikymmenen lopulle asti. Sen sijaan vuosien 2008-2009 taantumassa asuntopulaan kiinnitettiin huomiota myös taantumassa ja valtio pyrki voimakkaasti omalla tuotannollaan vaikuttamaan kokonaistuotantomääriin.

Asuntotuotanto oli merkittävästi enemmän esillä Lipposen toisen hallituksen aikana vuosina 1999-2003 verrattuna edelliseen Lipposen ensimmäiseen hallitukseen. Lipposen toisesta hallituskaudesta alkoi asuntopolitiikan roolin korostuminen hallitus- ja asunto-ohjelmissa jatkuen Vanhasen molempien hallituskausien ohjelmien ajan. Huomioitavaa on, että asuntopolitiikka korostui ohjelmissa jo ennen perustuslain hallitusohjelmaperusteista kehysohjaisuudistusta vuonna 2003. Toisin sanoen uudistuksen mahdollinen

vaikutus asuntopolitiikan lisääntymiseen ohjelmissa ei selitä asuntopolitiikan merkityksen lisääntymistä jo vuonna 1999. Asuntopolitiikan korostuminen vuosituhannen vaihteessa selittynee osaltaan pitkään 1990-luvulla jatkuneella liian vähäisenä huomiona asuntopolitiikalle ja siten asuntopulan kärjistymisenä talouden lähdettyä uuteen nousuun.

2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä Matti Vanhasen hallituskausien aikana laadittiin monipuoliset asuntopoliittiset ohjelmat, joilla konkretisoitiin asuntopulan ratkaisemiseen tarvittavia keinoja entistä laajemmin. Ohjelmissa pyrittiin löytämään pidemmän ajan suunnitelmia helpottamaan asuntopulaa kasvukeskuksissa esimerkkinä valtion, kuntien ja alan toimijoiden yhteiset pidempiaikaiset toimintalinjat tontti- ja asuntotuotannon edistämisessä. Pysyvä asuntonministerin virka on myös esimerkki asuntoasioiden hoitamisen tärkeyden korostumisesta politiikassa. Asuntopolitiikkaan tuli siis uudenlaista rakentavampaa ja pidemmäntähtäimen otetta. Näyttäisikin mahdolliselta, että vähitellen asuntopolitiikka on muuttumassa pitkäjänteisemmäksi verrattuna menneeseen aikaan, jota asuntopolitiikan tutkijat ovat kuvanneet yksittäisten ja irrallisten toimenpiteiden tempoilevaksi asuntopolitiikaksi.

Jatkotutkimuksina tälle tutkimukselle voisivat olla asuntopolitiikan käytännön toteutumisen ja asuntojen rakentamismäärien vertaaminen tässä työssä esillä olleisiin asunto-ohjelmien päätöksiin ja toimintasuunnitelmiin. Lisäksi eri valtioiden välisistä osin huomattavistakin asuntopolitiikan eroista huolimatta voitaisiin tehdä kansainvälistä vertailua asuntotuotannosta kasvualueilla, jotta nähtäisiin selkeämmin syyt, jotka vaikuttavat jatkuvaan asuntopulaan Suomessa etenkin pääkaupunkiseudulla.

8.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen reliabelius

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa voidaan käyttää monia erilaisia tapoja. Tutkimuksen reliabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta. Mittauksen tai tutkimuksen reliabelius tarkoittaa siis sen kykyä antaa ei sattumanvaraisia

tuloksia. Reliaabelius voidaan todeta usealla tavalla, esimerkiksi jos kaksi arvioijaa päätyy samanlaiseen tulokseen, voidaan tulosta pitää reliaabelina. (Hirsjärvi ym. 2007, 226.)

Arvioitaessa tämän tutkimuksen luotettavuutta voidaan hyvänä puolena pitää ennalta rajattua tutkimusaineistoa, joka mahdollistaa johtopäätösten tekemisen aineiston pohjalta ja tulkintojen ja tulosten nojautumisen valittuun aineistoon. Tämä tutkimus ei siis pyri asuntopolitiikan yksipuoliseen totuuteen, eikä se edes liene mahdollistakaan oli aineisto sitten kuinka laaja tahansa. Tutkimukseen on valittu suhteellisen pitkä noin 20 vuoden tutkimusjakso, mikä mahdollistaa yksittäisten sattumanvaraisuuksien esiin nousemisen todennäköisyyden olevan vähäisempi suhteessa hyvin lyhyen ajanjakson tarkasteluun. Lisäksi tutkimuksessa on perehdytty taustatutkimukseen ja aiheen historiaan monesta näkökulmasta, mikä omalta osaltaan vähentää virheellisiä päätelmiä. Toisaalta oheiskirjallisuuden ja taustatietojen riippumattomasta lähestymistavasta asuntopolitiikkaan ei voi olla varmuutta, vaikka ne edustavatkin alansa johtavia tutkimuksia. Kun tutkimuksen aiheessa on kysymys niin poliittisesta kuin taloudellisestakin asiasta, voivat monet lähteet olla riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallisia. Virallisten asunto-ohjelmien lisäksi tutkimuksessa käytiin läpi politiikassa esiintyneitä kannanottoja ja ratkaisuehdotuksia asuntotuotantoon. Tämä osuus aineistosta mahdollisti erilaisten näkökulmien esiin nousemisen, mitä voidaan pitää hyvänä tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa. Kansanedustajien aloitteet ja puheenvuorot ovat päätöksenteon ytimessä ja siten hyvin merkityksellisiä osana tutkittavaa aihealuetta. Valtiopäiväasiakirjat tuovat tutkimukseen eduskuntapuolueiden erilaisia näkökulmia asuntotuotantoon eikä niiden tutkimisen tarkoituksena siten ole löytää yksipuolista totuutta asioihin.

Tutkimuksen validius

Validius tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata (Hirsjärvi & Hurme 2006, 31). Tutkimuksen luotettavuuden yksi näkökulma on tapa, jolla aineistoa tulkitaan. Aineiston tulkintaan vaikuttaa

väistämättä tutkijan oma ymmärrys ja tietämys aiheesta. Tutkimuksessa tutkittava aineisto käytiin läpi asuntotuotannon näkökulmasta ja esiin nostettiin asuntotuotantoon liittyvät asiat. Kvalitatiivinen aineistolähtöinen sisällönanalyysi sopi työhön tutkittavan aineiston ollessa selkeästi rajattu ja asunto-ohjelmien ollessa suhteellisen lyhyitä ja selkeitä. Ohjelmien selkeys ja samankaltaisuus mahdollisti suhteellisen luotettavan tavan etsiä niistä oleellinen tieto, pilkkoa se ja koota vertailtavaan muotoon. Löydettyjen tietojen pilkkomisen ja yhdistelyn jälkeen tehdyt päätelmät jättivät enemmän tulkinnanvaraa ja riskin liian jyrkistä johtopäätöksistä. Tämä ei kuitenkaan vie uskottavuutta pois tutkimuksen aineistossa havaituilta eroilta ja yhtäläisyyksiltä asuntotuotannossa eri ajanjaksoina, joita jo itsessään voidaan pitää tuloksina. Valtiopäiväasiakirjojen läpikäynti ja tulkinta on haasteellisempaa aineiston ollessa laajempi kuin asunto-ohjelmien osuus ja riski tietyn näkökulman ylikorostumiseen valitulla tutkimusmenetelmällä on mahdollinen. Silti asiakirjojen sisällön tulkinta pystytään tekemään varsin luotettavasti sisällönanalyysillä pilkkomalla aineistoa ja etsimällä oleellista tietoa tutkimuksen kannalta. Tutkimuksen kannalta oleellisen tiedon löytymistä valtiopäiväasiakirjoista helpottaa eduskunnan internet-sivujen sähköinen asiakirjahaku. Toisin sanoen löydetty aineisto valtiopäiväasiakirjoissa on varmasti pätevää tutkimuksen aiheen näkökulmasta, mutta sen riittävä erittely ja tulkinta ovat haasteellista.

8.2 Ajankohtainen kehitys

Vuoden 2010 aikana asuntorakentaminen on lähtenyt vähitellen vilkkaasti käyntiin taantuman alkaessa väistyä. Asuntomarkkinoilla onkin taantuman jälkeen patoutunutta kysyntää, koska asuntorakentaminen jäi hyvin vähäiseksi taantuman aikana julkisen sektorin tukemasta tuotannosta huolimatta. Osin asuntojen vähäisen rakentamisen vuoksi asuntojen hinnat ovat nousseet jo korkeammalle kuin ennen taantumaa. Tähän on arvioitu vaikuttaneen kovan kysynnän suhteessa tarjontaan, alhaisen korkotason asuntolainoissa ja talouden paremmat näkymät. Poikkeuksellisenä on pidetty sitä, että asuntojen hinnat eivät laskeneet kovinkaan paljon taantuman aikana ja palasivat hyvin nopeasti takaisin samalle tasolle kuin ennen taantumaa ja ovat jo jopa ylittäneet

aikaisemman hintatason. Mediassa asuntotilanteesta uutisoi esimerkiksi MTV3, joka viittasi VTT:n tutkimustuloksiin rakentamisesta otsikolla ”Suomea vaivaa asuntopula”. Artikkelin mukaan uusia asuntoja tarvitaan pääkaupunkiseudun lisäksi nopeasti myös Tampereelle, Turkuun, Jyväskylään ja Ouluun. MTV3:n haastattelema VTT:n Pekka Pajakkala toteaa: *”Helsingin seudun 14 kunnan alueelle rakennettiin viime vuonna 5 500 asuntoa, kun tarve on 12 000 - 13 000. Useamman tuhannen asunnon vaje näkyy hintojen nousuna”*. Pajakkala jatkaa toteamalla: *”Rakentaminen on kuitenkin käynnistynyt tänä vuonna vilkkaasti. Helsingin seudulla on tosin myönnetty tänä vuonna jo yli kymmenentuhatta rakennuslupaa. Eli aika lujaa tullaan kohti tavoitetta.”* (Karhunen 2010, MTV3.)

Asuntopolitiikassa on vähitellen päästy sanoista tekoihin, sillä valtion roolia rakentamisessa taantumana aikana voitaneen pitää merkittävänä. Rakentamisen määrää kuvasi esimerkiksi Helsingin Sanomat uutisessaan otsikolla: *”Vuokra-asuntoja rakennetaan enemmän kuin koskaan 2000-luvulla”*. Vuokra-asuntoja valmistuu artikkelin mukaan 7000 kappaletta, jotka on pääosin rakennettu valtion elvytyksellä taantumassa. Puolet asunnoista tulee Helsingin seudulle ja loput muualle Suomeen. Uutisen mukaan myös valtion takaamia välimallin vuokra-asuntoja valmistuu paljon. Artikkelin haastattelema VVO:n yksikönjohtaja Jari Mäkimattila toteaa kuitenkin lähitulevaisuudesta: *”Koska urakkahinnat ovat nousussa ja elvytys loppuu tämän vuoden lopussa, emme pysty rakentamaan niin paljon kuin nyt”*. (Salmela 2010, Helsingin Sanomat.)

Uusien asuntojen rakentamisen lisäksi valtion suhdanneluonteinen korjausavustus käynnisti valtavan korjausrakentamisen taantumana aikana, mikä loi paljon työpaikkoja ja hillitsi rakennusalan taantumaa. Ainoana haittapuolena on jälkepäin nähty se, että asuntojen omistamisen kustannusten noustessa korjaamisen myötä ja rakennusten laadun noustua, tämä mitä todennäköisimmin on omiaan nostamaan edelleen asuntojen hintoja. Samansuuntaisia kohdennettuja avustuksia kuin taantumana korjausavustus pitäisi saada myös asuntorakentamiseen luomaan selkeät säännöt ja takaraja uusien asuntojen rakentamiseksi tietyn ajan kuluessa. Tämä voisi nopeuttaa rakentamista ja valtio voisi tukea enemmän myös kuntia, jos ne saavat

asuntorakentamiseen vauhtia. Valtion onnistuneesta palkitsevasta tuesta kunnille on esimerkkinä sovitun ajanjakson aikana yhdistyvien kuntien palkitseminen, mikä on saanut kuntaliitoksiin huomattavasti vauhtia. Samansuuntaiset ”porkkanat” tuotetun asuntorakentamisen puolelle olisivat järkeviä. Koska kyseessä on asuntorakentaminen, ei liian nopea aikataulu ole kuitenkaan hyväksi, jotta rakennukset tulevat rakennettua riittävän laadukkaasti. Tämä vaatii rakennusvalvonnan riittäviä resursseja. Viitteitä puutteellisesta rakentamisesta onkin viimevuosina tullut lisääntyvällä tahdilla – on kuitenkin vaikeaa arvioida, onko kyse valvonnan lisääntymisestä vai virheiden kasvusta.

Huolimatta siitä, että asuntorakentaminen on nyt saatu kohtuulliseen vauhtiin vapaarahoitteisessa tuotannossa, on rakentamisen suhdanneluonteisesta epävarmuudesta tullut pysyvä ilmiö. Tästä esimerkkinä Taloussanomien artikkeli 12.10.2010, jossa viitataan Rakennuslehden teettämään markkinakatsaukseen. Siinä kerrotaan rakennusliikkeiden hidastavan jo vapaarahoitteista uudistuotantoa maakunnissa, sillä touko-syyskuussa 2010 aloituksia oli runsaat 1 500 asuntoa, kun edellisellä vuosikolmanneksella niitä oli yli 1 900. Uutisensa taustaksi Taloussanomien haastatteli asuntovälittäjä Realia Groupin toimitusjohtaja Risto Kyhälää, joka totesi rakentamisen määrästä: *”Vauhti ei ole riittävä. Asuntotuotannon huippuvuosista, jolloin valmistui 55 000 asuntoa, ollaan jäljessä. Lisäksi ollaan jäljessä pitkän aikavälin keskiarvosta”*. (Nupponen Sakari 2010, Taloussanomien.)

Tällä hetkellä on vireillä mittavia suunnitelmia rakentaa uusia asuntoja esimerkiksi pääkaupunkiseudun alueelle. Uusia rakennushankkeita ovat muun muassa Jätkäsaari, Hernesaari, Kalasatama, Sompasaari, Suurpelto, Koivusaari, Laajasalo, Sipoolta siirtyneet alueet ja Keski-Pasila, vain suurimpia projekteja mainitakseni. Nyt on kenties kaikkien aikojen tilaisuus rakentaa pääkaupunkiseudulle kymmeniätuhansia uusia asuntoja ja siten vaikuttaa merkittävästi asuntopulan ratkaisemiseen. Vuokra-asuntojen ja muiden tuettujen asuntomuotojen rakentamiseen on hyvät edellytykset lähitulevaisuudessa uusien suunnitelmien ja päätösten toteuduttua. Todennäköisesti uusien asuntojen rakentaminen saadaan kohtuulliseen vauhtiin, mutta jää nähtäväksi saadaanko tuotettua riittävästi kohtuuhintaisia

asuntoja. Niin sanottujen kovan rahan asuntojen rakentaminen seurailee kuitenkin aina kysyntää ja rakennusliikkeet tulevatkin mitä todennäköisimmin myös tulevaisuudessa sääntelemään rakentamista sen mukaan, että riittävä kysyntä säilyy suhteessa tarjontaan. Etenkin asuinkerrostalojen rakentamisessa Suomessa tuntuu olevan muutamien suurten rakennusliikkeiden yhteiset markkinat kattaen suuren osan kaikesta asuntorakentamisesta. Rakennusliikkeiden valtaa ja taloudellisia resursseja kuvaa hyvin se, että osalla niistä on mahdollisuus pitää asuntoja tyhjiään tai jättää rakentaminen kesken ja odottaa, jos asunnot eivät mene kaupaksi pyydettyyn hintaan. Rakennusliikkeiden rooliin on ottanut kantaa esimerkiksi Aktia pankin pääekonomisti Timo Tyrväinen, joka totesi Aktia pankin taloudellisen katsauksen yhteydessä rakennusliikkeiden pystyvän vaikuttamaan asuntojen hintatasoon. Tyrväinen toteaa että: *”Suomen asuntomarkkinoiden iso ongelma on se, että asuntojen rakentaminen on muutaman ison, kuntien kanssa yhteistyötä tekevän rakennusliikkeen melkein monopoli. Se johtaa tilanteeseen, jossa ne pystyvät vaikuttamaan siihen, mitä hinnoille tapahtuu. Heti jos alkaa tulla viestiä siitä, että hintataso olisi jotenkin uhattuna, siihen reagoidaan heti. Tämä on monopolistiselle käyttäytymiselle tyypillinen toimintamalli.”* (Rintakoski Kari 2010, Taloussanomat.) Todettakoon, että moni poliittinen toimija on varmasti samaa mieltä Tyrväisen kanssa, mutta asian ääneen toteaminen ei erilaisten intressikytkentöjen vuoksi liene kovin houkuttelevaa.

Rakennusliikkeisiin liittyen Taloussanomat julkaisi artikkelin, jossa kerrottiin sen saaneen haltuunsa rakennusalan ammattilaisten laatimia urakkatarjouksia ja kustannusarvioita muutamien kerrostalojen rakentamisesta. Kerrostalot olivat standardin mukaisia noin 60 asunnon taloja. Artikkelin mukaan rakennuskustannukset ovat vaihdelleet näissä kohteissa 3 600-3 900 euroa neliötä kohti. Kyseisistä kohteista oli artikkelin mukaan pyydetty ostajilta esitteiden, mainosten ja myyntitarjousten perusteella 6 500–9 300 euroa neliöltä eli kaksinkertaista hintaa verrattuna rakennuskustannuksiin. (Korhonen Petri 2010, Taloussanomat.) Artikkelin kuvaava hyvin vallitsevaa ilmapiiriä, jossa yhä useampi pitää asuntojen hintoja epärealistisina ja pohtii myös

rakennusliikkeiden roolia tässä riittämättömän asuntotarjonnan ja korkeiden hintojen yhtälössä.

Keskustelu asuntojen mahdollisesta hintakuplasta on ollut vuoden 2010 keskeinen asuntopoliittinen aihe niin viranomaisten kuin mediankin taholta. Vuonna 2008 alkanut taantuma ei poikkeuksellisesti juurikaan laskenut asuntojen hintoja ja talouden näyttäessä piristymisen merkkejä vuonna 2010 asuntojen hinnat ovat pääkaupunkiseudulla jo korkeammalla kuin koskaan aikaisemmin. Pääosin asuntojen hintatasoa pidetään edelleen ”normaalina” suhteessa kysyntään ja tarjontaan. Silti epävarmuus suunnasta asuntojen hinnoissa on ollut keskeisesti esillä asuntomarkkinoilla. Asuntojen hinnat nousivat poikkeuksellisen nopeasti taantumän jälkeen, eivätkä ne itse taantumassakaan laskeneet kuin joitakin prosenttiyksikköjä. Kehitys oli siis täysin erilainen kuin 1990-luvun lamassa. Nyt asuntojen reaali hinnat ovat jo kaikkien aikojen korkeimmalla tasolla. Asuntojen hinnat ovat jo niin korkealla, että mahdollisesta hintojen romahduksesta varoitellaan ja jopa valtiovarainministeriö antoi lausuntoja asiasta.

Yhtenä ongelmana asuntomarkkinoilla on ollut Euroopan keskuspankin pitkään jatkunut hyvin alhainen rahamarkkinoiden ohjauskorko, joka on saanut ihmiset ottamaan suuria lainoja asunnon ostoon ja mahdollistanut nousevat hinnat. Toinen merkittävä tekijä on ollut lähes olematon vapaarahoitteinen asuntorakentaminen taantumän aikana, mikä on aiheuttanut tarjonnan ja kysynnän välille tavallistakin voimakkaamman epäsuhdan. Vuoden 2010 elokuussa alivaltiosihteeri Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä kuvasi tilannetta seuraavasti: *”On ilmeinen riski, että asuntohintojen nopea nousu jatkuu ja jatkuessaan tällä vauhdilla millaisena se on viimeisen vuoden aikana jatkunut, ei tilanne pitkän päälle ole kestävä”*. Ylen julkaiseman uutisen lopuksi sen kirjoittaja Jorma Mattila toteaa kuvaavasti että: *”Asuntojen reaali hinnat ovat jo nyt kaikkien aikojen korkeimmalla tasolla — siis korkeammat kuin ennen tätä taantumaa tai 1980-luvun hullujen vuosien päätyttyä.”* (Mattila 2010, Yleisradio.)

Halvan korkotason ongelmaan ottaa kantaa myös asuntovaikuttaja ja Vuokraturva Oy:n puheenjohtaja Timo Metsola tiedotteessaan yrityksensä

internet-sivuilla. Hänen mukaansa liian lyhyisiin korkoihin sidotut asuntolainat aiheuttavat asuntomarkkinoille jatkuvaa kysynnän heilahtelua korkomuutosten vuoksi. Hän ehdottaakin, että asuntolainojen sitominen alle 10 vuoden korkoihin olisi kiellettävä, koska se on esteenä asuntomarkkinoiden tasaiselle ja pitkäjänteiselle kehitykselle. Metsola toteaa asiasta seuraavasti: *”Esimerkiksi rakentaminenkin on muuttunut herkäksi kuukausitason muutoksia seuraavaksi ajoitusbisnekseksi, jossa kovankaan asuntokysynnän perusteella ei välttämättä uskalleta laajamittaisesti työmaita aloittaa, jos pelätään kysynnän korkojen heilunnan takia taas seuraavassa hetkessä lopahtavan. Tämä sotkee asuntomarkkinoiden luonnollista kehitystä, kun kysyntään ei vastata tarjonnalla.”* (Metsola 2010, Vuokraturva Oy.) Viimeisimpinä merkittävänä asuntouutisena 2010 luvun lopulla oli valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Martti Hetemäen verotyöryhmän esitys, jossa ehdotetaan asuntolainan verovähennysoikeuden asteittaista poistamista ja asunnon myyntivoiton verovapauteen puuttumista. Näiden ehdotusten tavoitteena on verorahojen keräämisen lisäksi vaikuttaa asuntojen hintojen nousun jatkumisen estämiseen.

Edellä olevat näkemykset kuvaavat niitä vallitsevia realiteetteja, joissa asuntorakentaminen on osa markkinatalouden ehdoilla toimivaa järjestelmää, jossa toiveilla ja muodollisilla päätöksillä ei ole juurikaan todellisuuspohjaa. Kun asumisessa on kuitenkin kysymys yksilön perusoikeuksista, tulisi julkisen vallan toimesta pyrkiä tiukemmin ja määrätietoistemmin huolehtimaan valitulla pitkäaikaisella strategialla riittävästi asuntorakentamisesta alueilla, missä asuntoja tarvitaan lisää.

Lähteet

Asuntohallitus. (1984) *Asuntotoimen pääpiirteet*. Vantaa: Kunnallispaino.

ARA. (2010) *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus*. Internet-sivut.
<http://www.ara.fi/>

Burns, Leland & Grebler Leo. (1997) *The housing of nations: Analysis and policy in a comparative framework*. New York: Wiley.

Doling, John. (1997) *Comparative Housing Policy. Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*. London: Routledge.

Eduskunta. (2010) *Asiat ja asiakirjat. Valtiopäiväasiakirjat alkaen vuodesta 1991*. <http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexhaku.sh?lyh=%27%27?kieli=su>,
poimittu 16.6.2010

Fredriksson, Peter. (2003) *Asumisoikeusasumisen suomalainen malli: Asumisoikeusjärjestelmän synty ja kehitys 1988-1992*. Helsinki: Valtiotieteellinen tiedekunta.

Fredriksson, Peter. (2000) *Asuntopoliittinen strategia 2000-2003, selvitysmiehen ehdotus*. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Hirsjärvi, Sirkka. & Hurme, Helena. (2006) *Tutkimushaastattelu, Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: 4. painos, Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. (2007) *Tutki ja kirjoita*. Keuruu: Tammi.

Juntto, Anneli (1990) *Asuntokysymys Suomessa, Topeliuksesta tulopoliittikkaan*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Jussila, Osmo ym. (2006) *Suomen poliittinen historia 1809-2006*. Helsinki: WSOY.

Jussila, Osmo ym. (2009) *Suomen poliittinen historia 1809-2009*. Helsinki: WSOY.

Karhunen, Jussi. (2010) *Suomea vaivaa asuntopula*. MTV3, 11.8.2010
<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/arkistot/kotimaa/2010/08/1168810>,
poimittu 14.9.2010

Kemeny, Jim. (1992) *Housing and Social Theory*. London: Routledge.

Kivelä, Juhani. (2010) *Valtiokonsernin tulosohjauksen tila – tuki vai taakka?*
Tampere 2010: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Korhonen, Petri. (2010) Näin paljon asunnon hinnassa on ilmaa.

Taloussanomat, 3.9.2010

<http://www.taloussanomat.fi/asuminen/2010/09/03/nain-paljon-asunnon-hinnassa-on-ilmaa/201012025/139>, poimittu 14.9.2010

Laakso, Seppo. (2000) *Asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys Suomessa 1980- ja 1990-luvulla*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, keskustelunaloitteita 221, Helsinki.

Laakso, Seppo. & Loikkanen, Heikki A. (1997) *Asuntomarkkinat ja asumisen taloudellinen ohjaus*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Laakso, Seppo. & Loikkanen, A Heikki. (1999) *Asuntomarkkinat ja asumisen tukijärjestelmät: taustaa asuntopolitiikan kehittämiseksi*. Helsinki:

Ympäristöministeriö.

Laakso, Seppo. (1995) *Muuttoliike Helsingin seudulla*. Helsinki: Helsingin kaupunki, Tietokeskus 1995.

Lujanen, Martti. (2004) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers. Copenhagen.

Lux, Martin. (2003) *Housing policy: An end or a new beginning*. Budapest: Open society institute

Manninen, Hannes. (2003) *Uuden hallituksen asuntopoliittiset linjaukset*. Asuntonministerin puhe. Helsinki: Finlandia-talo, Valtakunnalliset asunto- ja yhdyskuntapäivät.

Mattila, Jorma. (2010) *Asuntojen reaali hinnat ennätyskorkealla*. Yleisradio, uutiset talous ja politiikka. 5.8.2010.

http://yle.fi/uutiset/talous_ja_politiikka/2010/08/asuntojen_reaali_hinnat_ennatyskorkealla_1883215.html?autoplay=true, poimittu 5.8.2010

Metsola, Timo. (2010) *Asuntolainojen sitominen alle kymmenen vuoden viitekorkoihin kannattaisi kieltää Suomessakin*. Vuokraturva, 28.6.2010

<http://www.vuokraturva.fi/asuntolainojen-sitominen-alle-kymmenen-vuoden-viitekorkoihin-kannattaisi-kieltaa-suomessakin>, poimittu 20.8.2010

Niva, Matti. (1986) *Development of the housing provision in Sweden and Finland in the post-war period*. Stockholm: Nordiska institutet för samhällsplanering.

Nupponen, Sakari. (2010) *Nytkö se rakentaminen jo tyssää?* Taloussanomat, 12.10.2010. <http://www.taloussanomat.fi/rakentaminen/2010/10/12/nytko-se-rakentaminen-jo-tyssaa/201014107/12>, poimittu 12.10.2010

Priemus, Hugo. & Dieleman, Frans. (2002) *Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives*. Urban Studies 39 (2), 191-200.

Raisio, Harri. (2010) *Embracing the Wickedness of Health Care: Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*. Acta Wasaensia 228. Social and Health Management

Rintakoski, Kari. (2010) *Tyrväinen: Asuntorakentamisessa on lähes monopoli*. Taloussanomat, poimittu 30.9.2010

<http://www.taloussanomat.fi/kansantalous/2010/09/30/tyrvainen-asuntorakentamisessa-on-lahes-monopoli/201013575/12>, poimittu 1.10.2010

Ruonavaara, Hannu. (1988) *The growth of urban home-ownership in Finland 1950-1980*. Turun yliopisto.

Ruonavaara, Hannu. (1987) *The Kemeny Approach and the Case of Finland*. Scandinavian Housing and Planning Research, 4(3): 63-77

Salmela, Marja. (2010) *Vuokra-asuntoja rakennetaan enemmän kuin koskaan 2000-luvulla*. Helsingin Sanomat, julkaistu 6.8.2010.

<http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Vuokraasuntoja+rakennetaan+enemm%C3%A4n+kuin+koskaan+2000-luvulla/1135259123011>, poimittu 15.9.2010

Schmidt, Stephan. (1989) *Convergence Theory, Labour Movement and Corporatism: The Case of Housing*. Scandinavian Housing and Planning Research

Siikanen, Antti & Korvenranta, Sari. (2003) *Asumisvaihtoehtoja – ominaisuudet ja asumismenot*. Helsinki: Kuluttajavirasto, julkaisusarja 3/2000

Siikanen, Antti. (1992) *Asuntojen kysyntä, tarjonta ja alueellinen erilaistuneisuus*. asuntotutkimuksia 4:1992. Asuntohallitus, tutkimus- ja suunnitteluosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Suhonen, Pertti. (1989) *Privaatista kollektiiviin ja takaisin*. Teoksessa: Suomi muutoksen yhteiskunta. Juva: Wsoy.

Summa, Hilikka. (1989) *Hyvinvointipolitiikka ja suunnitelturetoriikka: Tapaus asuntopolitiikka*. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Tekninen korkeakoulu.

Suomen Asuntoliitto ry, Asuntoreformiyhdistys Ry, Suomen Asuntomessut. (2005) *Asumistaso, Asuntopolitiikan ajankohtaiset suuntaukset 2004-2005*. Viestintätoimisto Luova Ratkaisu Oy. Priimus Paino.

Suomen Asuntoliitto ry, Asuntoreformiyhdistys Ry, Suomen Asuntomessut. (2007) *Asumistaso: Muuttuvat asunto- ja kiinteistömarkkinat 2006-2007*. Viestintätoimisto Luova Ratkaisu Oy. Priimus Paino.

Särkijärvi, Jyrki. (1999) Puhe seminaarissa: *Kohti eriytyvää asunto- ja asumispolitiikkaa*, 26.11.1999.

<http://www.uta.fi/laitokset/sospol/asu/asupol99/yhteenvedo.htm>, poimittu
20.9.2010

Tilastokeskus. (2005) *Rakentaminen ja asuminen*, vuosikirja 2005. Helsinki: Yliopistopaino.

Tuomi, Jouni. & Sarajärvi, Anneli. (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Valtion asuntorahasto. (1999) *Aravaa kautta aikojen*. Salpausselän Kirjapaino Oy.

Valtioneuvosto. (2010) Valtioneuvoston internet-sivut, ministeritietojärjestelmä, valtioneuvoston viestintäyksikkö <http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/vuodesta-1917/haku/fi.jsp>, haettu 3.11.2010

Valtioneuvosto. (2010) Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987, Asuntopolitiikka.
http://www.valtioneuvosto.fi/tietoavaltioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/holkeri/Hallitusohjelma_-_Holkeri112891.jsp, poimittu 16.9.2010

Valtioneuvosto. (2010) Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991, 9. Asuminen.
<http://www.valtioneuvosto.fi/tietoavaltioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/aho/fi.jsp>, poimittu 16.9.2010

Valtioneuvosto. (2010) Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995, 12. Asuminen.
http://www.valtioneuvosto.fi/tietoavaltioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponen/Hallitusohjelma_-_Lipponen112834.jsp, poimittu 16.9.2010

Valtioneuvosto. (2010) Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999. 10. Ympäristö ja asuminen.
<http://www.vn.fi/tietoavaltioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponenII/fi.jsp>, poimittu 16.9.2010

Valtioneuvosto. (2010) Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. 8. Asuminen.

<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/vn/hallitus/vanhasen-hallitusohjelma-2003/fi.pdf>, poimittu 16.9.2010

Valtioneuvosto. (2010) Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelma. 11.5 *Asuminen, maapolitiikka ja rakentaminen*. Painotyö: Helsinki: Edita Prima Oy.

<http://www.valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmathallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>, poimittu 16.9.2010

Vapaavuori, Jan. (2007) Puhe – *Asuntopolitiikan mahdollisuudet. Seminaarissa: ”Minne menet asuminen”*.

<http://www.vapaavuori.net/?kannanotot&id=235&y=2007>, poimittu 16.10.2010

VTT. (2010) *Suomessa rakennetaan edelleen liian vähän asuntoja*. Julkaistu 10.8.2010 <http://www.vtt.fi/news/2010/081010a.jsp>, poimittu 16.8.2010

Ympäristöministeriö, (2010) Internet-sivut.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=373810&lan=FI>

Ympäristöministeriö, asunto-osasto. (1986) *Asunto-olojen kehittämissuunnitelma vuosille 1987-1991*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Ympäristöministeriö, asunto-osasto. (1988) *Asunto-olojen kehittämissuunnitelma vuosille 1989-1993*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Ympäristöministeriö, asunto-osasto. (1990) *Asunto-olojen kehittämissuunnitelma vuosille 1991-1995*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Ympäristöministeriö, asunto- ja rakennusosasto. (1999) *Asuntopoliittisten tukien kestävä kehittäminen*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Ympäristöministeriö, asunto- ja rakennusosasto. (2000) *Asuntopoliittinen strategia 2000-2003, Selvitysmiehen ehdotus*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Ympäristöministeriö. (1999) *Asuntopoliittisten tukien kestävä kehittäminen*. Suomen ympäristö 294, Helsinki: Oy Edita Ab.

Ympäristöministeriö. (2008) Tiedotteet: Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi. Julkaistu 18.1.2008

<http://www.ymparistokeskus.fi/default.asp?contentid=264038&lan=fi&clan=fi>,
poimittu 6.9.2010

Ympäristöministeriö. (2004) Ympäristöministeriön moniste 126. *Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004-2006*. Ympäristöministeriö: asunto ja rakennusosasto. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=72407&lan=fi>,
poimittu 6.9.2010

Ympäristöministeriö. (2002) Ympäristöministeriön moniste 94. *Vakaat vuokramarkkinat työryhmän mietintö*. Ympäristöministeriö: asunto ja rakennusosasto, Edita.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=49588&lan=fi>, poimittu 6.9.2010

Ympäristöministeriö. (2004) Valtion asuntorahasto. Liite 5.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=10731>, poimittu 12.10.2010