



TURUN  
YLIOPISTO  
UNIVERSITY  
OF TURKU

2025

/// Sosiaalitieteiden laitoksen  
julkaisuja 10

# NÄKÖKULMIA EUROOPAN ASUNTOKYSYMYKSEEN 2020-LUVULLA

## Keskustelunavaus

Elina Sutela (toim.)  
Daisy Charlesworth  
Mika Hyötyläinen  
Johanna Lilius  
Jarkko Rasinkangas  
Katriina Rosengren  
Hannu Ruonavaara

*”Näkökulmia Euroopan asuntokysymykseen 2020-luvulla  
– keskustelunavaus”*

**Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja /  
Publications of the Department of Social Research –sarjan julkaisuja 10**

ISBN 978-952-02-0329-0 (Sähköinen)  
ISSN 2737-0909



# Tiivistelmä

Asuminen on noussut Euroopassa poliittisen päätöksenteon keskeiseksi huolenaiheeksi. Esimerkiksi Euroopan Unionin syksyllä perustama erityiskomitea puhuu jo asuntokriisistä. Asumisesta on Suomessakin tarve keskustella yhteiskunnallisesti. Tässä keskustelupaperissa joukko suomalaisia asumisen tutkijoita pohtii asuntokysymyksen eri näkökulmia aiemman kansainvälisen, valtaosin yhteiskunta- ja sosiaalitieteellisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Tavoitteemme on avata keskustelua asumiseen vaikuttavien poliittisten valintojen ja toimenpiteiden seurauksista kotitalouksille ja yhteiskuntaan sekä summata kansainvälisen tutkimuksen teemoja ja havaintoja asuntokysymyksestä Euroopassa. Nostamme esille kehityskulkuja ja ongelmakohtia sekä pohdimme, mihin Suomen asuntopolitiikassa kannattaisi havaintojen pohjalta erityisesti kiinnittää huomiota. Keskustelupaperi laadittiin alun perin ympäristöministeriön tilauksesta asuntopolitiikan kehittämisen tausta-aineistoksi. Se julkaistaan nyt Turun yliopiston Sosiaalitieteiden laitoksen sarjassa, sillä arvioimme, että tekstit voivat kiinnostaa laajempaa yleisöä. Kirjoittajat vastaavat itse tekstien sisällöistä ja rajauksista.

Keskustelupaperi koostuu kuudesta luvusta ja kokoavasta loppupohdinnasta. Kirjoittajat ovat yhdessä todenneet valitut näkökulmat ajankohtaisiksi suomalaisessa asuntopoliittisessa keskustelussa ja valmistelussa. Lukujen aiheet käsittelevät julkisen sektorin roolia asuntopolitiikassa, yksityisen asuntorahoituksen kasvun merkitystä asuntokriisissä, asuntopolitiikan roolista asuinalueiden segregaatiokehitykselle Ruotsissa ja Suomessa, asuntopolitiikan vaihtoehtoja yleishyödyllisen asuntosektorin sisällä keskittyen vuokra- ja omistusasumisen välimalleihin sekä markkinavetoisen asuntopolitiikan vaikutuksia kotitalouksille.

Keskustelupaperin yhteenvedona voidaan todeta, että kansallisista eroista huolimatta asuntopolitiikan kehityskulku ja Euroopassa luonnehtii valtion vetäytyminen asuntopolitiikassa ja markkinavetoisuuden korostuminen. Tämä on näkynyt etenkin tarjontatukien vähenemisenä ja kysyntätukien,

kuten asumistuen, merkityksen kasvuna. Julkisrahoitteista asuntotuotantoa on korvannut enenevässä määrin kansainvälisten pääomamarkkinoiden kautta rahoitettu, yksityinen asuntotuotanto.

Keskeisenä ongelmakohtana keskustelupaperissa nostetaan esille, että aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella markkinavetoisuuden painottuminen näyttää johtavan asumisen eriarvoisuuden kasvuun. Kehitys vaarantaa varsinkin haavoituttavassa asemassa olevien asukasryhmien asumisturvaa sekä heijastuu kasvavana segregaatina kaupunkialueilla. Asumisen ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta nykytilanne on ongelmallinen, sillä Yhdistyneiden kansakuntien mukaan valtioiden tulisi asuntopolitiikassaan asettaa haavoittuvimmassa asemassa olevat asukkaat etusijalle. Kotitalouksien ohella asuntokriisillä on laajoja yhteiskunnallisia seurauksia, sillä toistuva ja pitkäaikainen asumiseen liittyvä epävarmuus voi osaltaan uhata myös EU:n demokratia- ja talouskasvutavoitteita. Asumisen eriarvoisuuden kärjistyminen eri Euroopan maissa näyttääkin luovan painetta julkisen sektorin roolin ja asuntopolitiikan painopisteiden uudelleenarvioinnille. Keskeistä olisi kehystää asuminen kokonaisvaltaisena kysymyksenä, jossa asumiseen liittyvät eri toimenpiteet ja politiikkalohkot tukevat toisiaan asumisen ihmisoikeuksien toteutumisessa.

# Sisällys

## Tiivistelmä

Johdanto – keskustelupaperin tavoitteet ja sisältö <i>Elina Sutela ja Mika Hyötyläinen</i>	1
Luku 1. Julkisen sektorin rooli asuntopolitiikassa <i>Elina Sutela</i>	5
Luku 2. Eurooppalainen asuntokysymys ja yksityisen asuntorahoituksen kasvu <i>Mika Hyötyläinen</i>	12
Luku 3. Eriarvoistuminen ja segregaatio Ruotsissa <i>Johanna Lilius</i>	19
Luku 4. Kohti hyvinvointivaltion jälkeistä aikaa? Asuntoregiimin purkamisen sosiaalisista vaikutuksista <i>Katriina Rosengren, Hannu Ruonavaara ja Jarkko Rasinkangas</i>	28
Luku 5. Vuokra- ja omistusasumisen välimallien mahdollisuudet ja sudenkuopat <i>Daisy Charlesworth</i>	35
Luku 6. Markkinavetoisen asuntopolitiikan seuraukset kotitaloudesta – katsaus Euroopan tilanteeseen <i>Jarkko Rasinkangas</i>	43
Kokoava loppupohdinta <i>Elina Sutela</i>	50
Lähteet	55

# Johdanto

## – keskustelupaperin tavoitteet ja sisältö

ELINA SUTELA JA MIKA HYÖTYLÄINEN

Eurooppalaisten asuminen on kriisiytynyt. Näin esittää joulukuussa 2024 asetettu Euroopan parlamentin erityiskomitea ”Special Committee on the Housing Crisis in the European Union”, joka on selvittänyt vuoden 2025 ajan, kuinka edistää kohtuuhintaista, kestäväää ja laadukasta asumista Euroopassa. Komitean perustamista edelsi EU:n ensimmäisen energia- ja asuntokomissaarin nimittäminen syksyllä 2024. Muutos aiempaan on selkeä, sillä asuntopolitiikka on pääsääntöisesti ollut EU:n ohjauspolitiikan ulkopuolella ja kuulunut kansallisen tason päätöksentekoon (esim. Krapp ym. 2022). Lisäksi 48 Euroopan Parlamentin meppiä allekirjoitti vetoituksen Euroopan investointipankille (EIB) vaatien toimia asumisolosuhteiden parantamiseksi. EIB on sittemmin tarttunut asiaan nostamalla asumisen yhdeksi tulevaisuuden painopistealueekseen.

Asuminen on syystäkin noussut Euroopassa poliittisen päätöksenteon huolenaiheeksi, sillä siihen liittyy vakavia ja moniulotteisia kysymyksiä eriarvoisuudesta (Hochstenbach ym. 2025). Varsinkin asumismenot on keskeisessä roolissa, kun pohditaan ratkaisuja eriarvoisuuteen ja asuntokysymykseen laajemmin. Asuminen on kotitalouksien suurin ja joustamattomin meno, joka vaikuttaa laajasti kotitalouksien mahdollisuuksiin tehdä asumiseen ja sen laatuun liittyviä valintoja sekä kattaa muita perustarpeita. OECD-maissa asumismenojen osuus kotitalouksien kokonaiskulutuksesta on kasvanut merkittävästi viime vuosina (OECD 2024). Eurostat (2024) arvioi, että vuosien 2010–2023 välillä asuntojen hinnat nousivat EU-alueella 48 prosenttia ja keskivuokrat 22 prosenttia – inflaation ollessa samalla aikavälillä 36 prosenttia. Yli 17 miljoonaa kotitaloutta eli liki yhdeksän prosenttia EU:n kotitalouksista käytti vuonna 2023 yli 40 prosenttia tuloistaan asumismenoihin. Eurostat määrittelee tällaiset kotitaloudet asumismenorasitteisiksi, sillä näin ison osuuden oletetaan

merkittävästi vaikeuttavan muiden perustarpeiden kattamista.

Eri väestöryhmät ovat keskenään hyvin eri asemassa mitä tulee asumisen hintaan ja asumistarpeiden toteutumiseen. Asumisen korkea hinta ja sen kerrannaisvaikutukset kohdentuvat etenkin pienituloisille ja vuokra-asukkaille. Vuonna 2023 köyhyysriskissä olevista kotitalouksista asumismenorasitteisia oli yli kolmannes ja noin viidennes yksityisellä vuokrasektorilla asuvista (Eurostat 2024). Vuokralaiset käyttävät omistusasukkaita enemmän asumismenoihin lähes kaikissa OECD-maissa (OECD 2024), ja esimerkiksi Hollannissa ja Irlannissa asumiseen kuuluu pienituloisten palkoista jopa 60 prosenttia (ETUC 2024). Yksityisen vuokrasektorin kasvu monissa maissa onkin nostanut vuokra-asumisen uudelleen sosiaalisen eriarvoisuuden kysymykseksi (Christophers 2021; Dewilde 2018).

Asumiseen liittyvät eriarvoisuudet ja kriisit vaikuttavat laajasti ja pitkäkestoisesti kotitalouksien hyvinvointiin ja arkeen. Asumismenojen kasvu yhdessä hitaan tulokehityksen kanssa näkyy usein muusta kulutuksesta tai asumisen laadusta tinkimisenä. Tämä voi näkyä köyhyysriskien kasvuna tai kohtuuttomina valintoina perustarpeiden, kuten asumismenojen, ruoan, lääkkeiden tai lämmityksen, välillä. EU-maissa esimerkiksi noin kymmenyksellä kotitalouksista ei ole varaa pitää kotiaan riittävän lämpimänä ja lähes 17 prosenttia asuu ahtaasti (Eurostat 2025). Vakavimmillaan asuntokriisi konkretisoituu häättöjen ja asunnottomuuden lisääntymisenä ja vaarantaa ihmisoikeuksien toteutumisen. Euroopan kansallisten asunnottomuustoimijoiden liitto FEANTSA on arvioinut, että EU-alueella liki puolitoista miljoonaa ihmistä nukkuu ulkona tai elää vailla pysyvää asuinpaikkaa (Fondation Abbé Pierre & FEANTSA 2024).

Suomi on yleensä sijoittunut eurooppalaisissa asumisen vertailuissa hyvin asumisen kohtuuhintaisuuden, laadun ja asunnottomuuden suhteen (esim. Ruonavaara ym. 2020; Fondation Abbé Pierre & FEANTSA 2024). Varsinkin asunnottomuuden osalta meidät on nostettu malliopilaan asemaan, sillä Suomi on ollut ainoita Euroopan maita, joissa asunnottomuus on vähentynyt. Tämä suunta näyttää nyt kääntyneen; vuonna 2024 yksinelävien asunnottomien määrä kasvoi ensimmäistä kertaa vuoden 2012 jälkeen (ARA 2025).

Asumismenojen eriarvoisuus on myös Suomessa selkeä. Vaikka Suomessa asuvat kotitaloudet kokonaisuudessaan elävät verrattain kohtuuhintaisesti, käyttävät pienituloiset asumismenoihinsa selkeästi yli EU-keskiarvon. Vuonna 2024 Suomessa asuvat, köyhyysriskissä olevat kotitaloudet käyttivät keskimäärin 42 prosenttia tuloistaan asumiseen (Eurostat 2025). Osuus oli EU-maiden kymmenen korkeimman joukossa. Vuokralaisista lähes joka seitsemäs käyttää yli 40 prosenttia tuloistaan asumiseen (SVT 2025). Vuokralaiset Suomessa sijoittuivat asumismenojen osuudessa OECD-maiden korkeimmalle sijalle vuonna 2022 ja ero hal-

lintaperusteiden välillä oli myös vertailun suurimpien joukossa (OECD 2024).

Asuminen on perustarve ja ihmisoikeus, joka on turvattu niin Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa kuin Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa. Tämän perustarpeen vaarantuminen ja siihen kohdistuvat eriarvoisuudet ovat siis keskeinen yhteiskunnallinen kysymys. Ensisijaisessa vastuussa näiden oikeuksien turvaamisessa ovat valtiot ja julkinen sektori.

Asumisesta on Suomessakin tarve keskustella yhteiskunnallisesti. Tässä keskustelupaperissa joukko suomalaisia asumisen tutkijoita pohdii asuntokysymyksen eri näkökulmia aiemman kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Tavoitteemme on avata keskustelua asumiseen vaikuttavien poliittisten valintojen ja toimenpiteiden seurauksista kotitalouksille ja yhteiskuntaan sekä summata kansainvälisen tutkimuksen teemoja ja havaintoja asuntokysymyksestä Euroopassa. Nostamme esille kehityskulkuja, ongelmakohtia sekä pohdimme, mihin seikkoihin Suomessakin kannattaisi kiinnittää huomiota. Keskustelupaperi laadittiin alun perin ympäristöministeriön tilauksesta asuntopolitiikan kehittämisen tausta-aineistoksi. Se julkaistaan nyt Turun yliopiston Sosiaalitieiden laitoksen sarjassa, sillä arvioimme, että tekstit voivat kiinnostaa laajempaakin yleisöä. Kirjoittajat vastaavat itse tekstien sisällöistä ja rajauksista.

Tulokulmamme asumisen tutkimukseen on yhteiskuntatieteellinen, painottuen sosiaalitieteisiin. Asumisen ja asuntopolitiikan kysymyksille on ominaista kytkeytyneisyys moneen yhteiskunnan osa-alueeseen sekä näihin liittyvien haasteiden moniulotteisuus. Asuntokysymyksen ratkaisemiseen ei siis ole yksinkertaista tai helppoa ratkaisua, ja sen ymmärtäminen edellyttää näiden eri ulottuvuuksien tunnustamista. Väitämme, että yhteiskuntatieteet soveltuvat erityisen hyvin tällaisten moniulotteisten kriisien ymmärtämiseen ja analyysiin.

Keskustelupaperi koostuu kuudesta luvusta ja kokoavasta loppupohdinnasta. Kirjoittajat ovat yhdessä todenneet valitut näkökulmat ajankohtaisiksi suomalaisessa asuntopoliittisessa keskustelussa ja valmistelussa. Ensimmäisessä luvussa jäsenetään julkisen sektorin roolia asuntopolitiikassa ja siinä tapahtuneita muutoksia. Luvussa pohditaan myös asuntopolitiikan erityisyyttä käytännön politiikanteossa. Toinen luku tiivistää asuntorahoitukseen ja sen markkinaehtoistamiseen perehtynyttä tutkimuskirjallisuutta. Siinä piirtyy kuva asumisen ns. finansialisoitumisesta, eli siitä, kuinka asuntokysymys on muuttunut läpi Euroopan yhteiskuntapoliittisesta ja paikallisesta, sosiaalisesta kysymyksestä globaaliksi rahoitus- ja korkotulokysymykseksi.

Kolmas luku purkaa keskustelua pelätystä Ruotsin tiestä asuntopo-

litiikassa. Suomessa Ruotsin asuinalueiden eriarvoistuminen ja erityisesti uutisointi väkivallasta ja rauhattomuuksista esikaupungeissa on herättänyt huolta. Luvussa käännetään katse asuntopolitiikan rooliin tässä kehityksessä; miten Suomen ja Ruotsin asuntopoliittiset tarinat muistuttavat toisiaan ja mitä voimme oppia Ruotsista? Suomen ja Ruotsin segregaatiota pohditaan tarkastelemalla maiden asuntopoliittista kehitystä ja lähiöiden syntyä. Neljäs luku linkittyy niin ikään segregatiokysymyksiin, mutta kohdistaa katseen Suomeen. Se esittelee asuntoregiimin ”purkamisvaihetta” ja uusliberaalia kehitystä Suomessa. Tähän liittyy olennaisesti keskustelu asumisen kysyntä- ja tarjontatukien painopisteiden muutoksesta, joka on jatkumoa vuosikymmeniä jatkuneelle asuntoregiimin purkamisvaiheelle. Luvussa kysytään, miten tukijärjestelmän muutokset, erityisesti tuetun asumisen sekä asumistukien tarkempi kohdistaminen, ovat yhteydessä yhteiskunnallisiin prosesseihin. Erityinen kiinnostus kohdistuu asuinalueiden eriytymiseen ja siihen, miten vastuu asuntomarkkinoiden ohjauksesta ja siihen liittyvistä tekijöistä on siirtymässä yhä enemmän paikalliselle tasolle.

Viidennessä luvussa tarkastellaan asuntopolitiikan vaihtoehtoja yleishyödyllisen asuntosektorin sisällä. Luvussa pureudutaan vuokra- ja omistusasumisen välimaastoon sijoittuvaan, niin sanottuun välimaliin asumiseen. Luku tiivistää ulkomaista tutkimuskirjallisuutta koskien vuokra- ja omistusasumiselle tarjottuja vaihtoehtoisia asumismuotoja, ja pohtii etenkin Suomessa käytettyä asumisoikeusmallin suhteutumista kansainväliseen kirjallisuuteen. Kuudennessa eli viimeisessä luvussa summataan markkinaehtoisen asuntopolitiikan seurauksia mikrotasolla; miten markkinaehtoinen asuntopolitiikka ja asumisen tukijärjestelmien muutokset näkyvät kotitalouksien tasolla ja asumisen valinnanmahdollisuuksissa kansainvälisen kirjallisuuden perusteella? Kokoavassa loppupohdinnassa esitetään keskustelupaperin tärkeimmät johtopäätökset.

## Luku 1

# Julkisen sektorin rooli asuntopolitiikassa

ELINA SUTELA

Julkisen sektorin rooli asumisen kysymyksissä on jännitteistä tasapainoilua ristiriitaisten intressien välillä; asunto on sekä perustarve- ja oikeus että markkinoilla vaihdettava hyödyke ja valtava globaali varallisuuserä. Asuntopolitiikan ytimessä onkin poliittinen ongelma yhteisen hyvän ja yksityisomaisuuden välillä. Siksi se on myös poliittis-ideologisten kamppailujen areena tulkintaeroista julkisen sektorin roolista. Tuleeko asuminen järjestää ensisijaisesti markkinoilla ja tukea selektiivisesti vain tiettyjä asukasryhmiä vai universaalisti laajoja väestöryhmiä koskien ja toimia merkittävänä markkinoita korjaavana voimana (Bengtsson 2001)?

Asuntopolitiikkaa Euroopassa on viimeiset vuosikymmenet leimannut julkisen sektorin vetäytyminen; painopiste on siirtynyt markkinoiden merkittävästä ohjaamisesta markkinoiden toimintaa ”mahdollistavaan” (vrt. World Bank 1993) näkökulmaan. Tämä on käytännössä tarkoittanut markkinatoimijoiden painottamista ja selektiivisyyden lisääntymistä asumisen kysymyksissä. Vaikka kansalliset erot ovat edelleen suuria, useimmissa maissa vetäytyminen on näkynyt etenkin julkisen asuntotuotannon tukemisen ja kannan pienenemisenä, kotitalouksille maksettavien asumistukien korostumisena sekä rahoitusmarkkinoiden vapauttamisena (Whitehead 2012; OECD 2020). Tämä muutos on myös jouduttanut asumisen erkanemista muista keskeisistä hyvinvointivaltion osa-alueista; asuminen järjestetään monissa maissa markkinaehtoisemmin kuin esimerkiksi koulutus, terveydenhuolto ja sosiaaliturva (Bengtsson, 2001). Asumisen rooli keskeisenä perustarpeena ja hyvinvointivaltion intressinä ei ole kuitenkaan kadonnut mihinkään. Asumista onkin luonnehdittu ”huojuvaksi pilariksi hyvinvointivaltion pohjalla” (Torgersen 1987).

Asuntokriisin kärjistyminen 2020-luvun ensimmäisellä puoliskolla näyttää kuitenkin luovan painetta julkisen sektorin toimien ja painotusten uudelleenarvioimiselle. Tässä kirjoituksessa pohdin julkisen sektorin roolia asuntokysymyksessä ja siihen liittyviä poliittisia valintoja. Käsittelen asumisen erityisyyttä politiikkakysymyksenä, julkisen sektorin vetäytymisen poliittis-ideologisia taustasyitä ja niin sanottua ”sekaantuvan julkisen sektorin myyttiä”. Lopuksi pohdin, millä tavoin mahdollinen suunnanmuutos näkyy Euroopassa 2020-luvulla.

## **Asuminen erityisenä politiikkalohkona**

Asuntopolitiikka voidaan määritellä laajasti ”miksi tahansa hallituksen tai julkisen viraston toteuttamiksi toimenpiteiksi, joilla pyritään vaikuttamaan asumiseen” (Clapham 2019, 11). Väljä määritelmä ei oleta, että asuntopolitiikassa olisi kyse vain asunnoista – asumiseen kun linkittyy joukko erilaisia politiikan lohkoja. Mark Stephens (2011) korostaakin asumisen uppoutuneisuutta erilaisiin instituutioihin ja järjestelmiin; asuntopolitiikkaa tehdään asuntojärjestelmän viitekehyksessä, joka taas nivoutuu laajempiin sosiaalisiin ja taloudellisiin rakenteisiin, kuten hyvinvointivaltio- ja talouspolitiikkaan.

Asuntopolitiikan moniulotteisuutta voidaan hahmottaa horisontaalisen ja vertikaalisen ulottuvuuden avulla (Mazzucato & Farha 2023). Horisontaalisesti asumisen kysymykset levittäytyvät laajasti eri hallinnonalueille, keskeisimpinä asuntokanta ja -markkinat, maankäyttö, rahoitusalan sääntely, työmarkkinat ja sosiaaliturva. Vertikaalinen ulottuvuus tarkoittaa, että asuntopolitiikkaa tehdään niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Markkinoiden painottuminen asumisen kysymyksissä tarkoittaa myös sitä, että asuntokantaa korjataan ja rakennetaan usein julkisten, yleishyödyllisten ja yksityisen sektorin toimijoiden kumppanuuksina.

Toisaalta voidaan erottaa myös eksplisiittinen ja implisiittinen (tai epäsuora) asuntopolitiikka (Aalbers 2018). Eksplisiittistä asuntopolitiikkaa on se, mitä useimmiten miellämme asuntopolitiikaksi. Tätä ovat esimerkiksi asuntotarjontaan ja -kantaan vaikuttavat toimenpiteet, kuten julkinen asuntotuotanto ja maankäytön sääntely. Sen sijaan implisiittinen asuntopolitiikka on epäsuorempaa, kuten verotukseen, rahoitusmarkkinoihin ja sosiaaliturvaan liittyviä toimia, joilla kuitenkin on konkreettisia vaikutuksia asumiseen ja asumisolosuhteisiin. Meen ja Whitehead (2020) ovatkin todenneet, että suoralla asuntopolitiikalla on yksinään ollut historian saatossa rajallinen vaikutus asumisolosuhteisiin. Valtava merkitys on ollut epäsuoralla asuntopolitiikalla. Siihen on lukeutunut muun muassa rahoitusalan sääntely ja sen purkaminen 1980-luvulla, hygienian paraneminen ja tartuntatautien leviämisen väheneminen lääketieteen ja vie-

märöinnin teknisen kehittymisen myötä 1800-luvulta alkaen sekä tiestön ja raideliikenteen kehittyminen 1900-luvulla, mikä mahdollisti lähiöiden kehittymisen.

On hyvä huomata, että asuntopolitiikan kohdalla myös "ei-toiminta" on toimintaa, jolla on konkreettisia seurauksia asukkaille (Clapham 2019; Doling 1997). Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa julkinen sektori jättää toimimatta. Nämä voivat olla kysymyksiä, jotka eivät ole politisoituneet riittävästi tai ajatus, että markkinat tai yksityiset kotitaloudet hoitavat asian tehokkaammin ilman julkista sektoria.

Käytännön politiikan tekemisen kannalta tällainen moniulotteisuus tarkoittaa, että asuntokysymystä ei pystytä ratkaisemaan yksittäisillä tai tarkkarajaisilla toimenpiteillä tai yksittäisellä hallinnon alueella. Tämä moniulotteisuus voi myös osittain selittää, miksi useimmissa OECD-maissa, Suomi mukaan lukien, ei ole omaa asuntoministeriötä; asumiseen liittyvät kysymykset on yleensä jaettu eri ministeriöiden ja hallinnon tasojen kesken (OECD 2020). Pirstaloituminen näyttää kuitenkin enemmän lisänsä koordinaatio-ongelmia ja vaikeuttanut asuntopolitiikan kokonaisuudenhallintaa kuin tukenut asumisen tarkastelua moniulotteisena ilmiönä (vrt. Sutela, Ruoppila, Rasinkangas & Juvenius 2020). Riskinä on asumisen muodostuminen väliinputojaksi, jonka kokonaisuus ei ole minkään toimijan hallussa.

## **Julkisen sektorin vetäytyminen osana uusliberaalia politiikkaideaalia**

Toisen maailmansodan jälkeen monissa Euroopan maissa valtioilla oli hyvin aktiivinen rooli asuntopolitiikassa. Laajamittainen julkinen asuntotuotanto ja vuokrasääntely olivat esimerkkejä "asuntopolitiikan laajenemisvaiheesta" (Bengtsson, Annaniassen, Jensen, Ruonavaara & Sveinsson 2013). Pommitusten kohteeksi joutuneissa maissa asuntokanta oli monin paikoin vaurioitunut tai tuhoutunut, ja valtion tuilla oli merkittävä rooli siinä, että asuntotuotanto saatiin monissa maissa nousuun. Toisaalta myös pommituksilta säästyneissä maissa asuntopolitiikka laajeni, ja asumisesta muodostui tärkeä osa hyvinvointivaltioiden rakennusprojektia. Tästä laajimpana esimerkkinä varmastikin toimii Ruotsin "Kansankoti"-ajattelu. Jopa Yhdysvalloissa, joka sittemmin on tullut tunnetuksi markkinaveitoisuudestaan, puhuttiin toisen maailmansodan jälkeen "Fordistisesta asuntoregiimistä". Tässä mallissa julkisen sektorin aktiivisuus asuntopolitiikassa nähtiin hyödyttävän kapitalisista markkinataloutta laajemminkin (Florida & Feldman 1988). Ajateltiin, että asuminen oli "liian iso asia jätettäväksi markkinavoimien varaan" (Aalbers 2017, 543).

Euroopan valtiot siirtyivät eritahtisesti asuntopolitiikan purkamisvaiheeseen 1980- ja 1990-lukujen kuluessa (Bengtsson ym. 2013). Merkittä-

vimmät muutokset ovat olleet painotuksen muuttuminen tarjontatuista kysyntätukiin eli julkisen asuntotuotannon painottamisesta kotitalouksille maksettaviin sosiaalietuuksiin, kuten asumistukeen. OECD-maissa julkinen tuki asuntorakentamiseen on puolittunut 2000-luvun aikana, ja varsinkin suora tuki asuntoihin on vähentynyt finanssikriisin jälkeen (OECD 2020). Monissa maissa, kuten Englannissa ja Saksassa, merkittävä osa julkisesti tuotettua asuntokantaa on myös yksityistetty, joko myymälä kotitalouksille tai institutionaalisille vuokranantajille sekä kansainvälisille sijoitusyhtiöille (Clapham 2019; Aalbers & Holm 2008). Lisäksi rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen on muuttanut asumisen rahoituksen ja lainoituksen kenttää valtavasti (Çelik 2024; Meen & Whitehead 2020).

Samaten kuin asuntopolitiikan laajeneminen, sen kutistuminen ja julkisen sektorin vetäytyminen on ollut poliittinen valinta. Vetäytyminen liittyy ennen kaikkea laajempaan uusliberaalin markkinatalouden ideaalien leviämiseen politiikantekoon. Tämä suuntaus korostaa vapaiden markkinoiden tukemista ja merkittävää julkisen sektorin markkinoihin puuttumisen alasajoa. Uusliberalismin juuret nojaavat uusklassiseen taloustieteeseen, joka painottaa markkinoiden tehokkuutta ja niiden analyysiä. Uusliberalismilla on kuitenkin selkeä poliittinen taustavire. Se voidaan yleisesti ottaen määritellä poliittis-filosofiseksi suuntaukseksi, jonka pohjana on kiinnostus ihmisten hyvinvointiin, mutta keinoina saavuttaa tämä tavoite esitetään talouskasvua ja vapaata markkinataloutta (Harvey 2005).

Asuntopolitiikassa uusliberalismin ideaali konkretisoituu pyrkimyksissä minimoida julkisen sektorin puuttuminen asuntomarkkinoiden toimintaan (Clapham 2019). Mikäli julkinen sektori puuttuu markkinoiden toimintaan, sen tehtävä on ensisijaisesti tukea markkinoiden tehokasta toimintaa esimerkiksi markkinahäiriöitä korjaamalla. Laajamittaisten tuotantotukien, kuten julkisen asuntotuotannon, oletetaan häiritsevän markkinoiden toimintaa. Mikäli ehdottoman välttämätöntä, pienituloisten asumista tuetaan ensisijaisesti kysyntätuilla ja vasta toissijaisesti erittäin tarkkaan kohdennetulla tuotantotuella – tai tukemalla yksityisen velan ottamista (Madden & Marcuse 2016). Julkista asuntokantaa on voitu myös yksityistää ja tehdä tilaa yksityisrahoitteiselle markkinatuotannolle. Ylipäätään asuntokysymyksen ratkaisussa ovat korostuneet yksinkertaisuudessaan houkuttelevat vaihtoehdot, kuten asuntotuotannon lisääminen (ks. luku 2).

Englanti ja Iso-Britannia laajemmin nostetaan usein esimerkkinä Euroopassa pisimmälle viedystä käännöksestä kohti ”uusliberaalia regiimiä” (Clapham 2019). Tällaisessa regiimissä asuntopolitiikka ei toimi asumisen tai laajemmin yhteiskunnallisia eriarvoisuuksia tasaavana mekanismina. Asumiseen liittyvät eriarvoisuudet syntyvät usean tekijän yhteisvaikutuk-

sesta. Yhtäällä sosiaalinen vuokra-asuntosektori on marginalisoitunut. Mark Stephens (2019) on kuvannut, että Englannin sosiaalinen vuokra-asuntosektori on muovautumassa turvaverkosta "ambulanssipalveluksi". Siinä missä turvaverkko toimii suhteellisen kattavana ja pitkäaikaisena, vaikkakin kohdennettuna, asumismuotona, jossa asumistuet vähensivät köyhyyttä, "ambulanssipalvelua" luonnehtii äärimmäisen tarkka kohdentaminen, väliaikaisuus ja sosiaaliturvan puute. Sosiaalisen vuokrasektorin kutistumisen ja asuntojen hintojen nousun myötä yhä useampi kotitalous joutuu etsimään kotiaan yksityiseltä vuokrasektorilta, joka varsinkin Iso-Britanniassa on kallis ja epävarma asumismuoto (Christophers 2021). Yksityisen vuokrasektorin vuokrat ovat myös nousseet huomattavasti samaan aikaan, kun hallitus on vuosien saatossa kiristänyt sosiaaliturvaa ja asumistukea. Tilannetta voikin perustellusti kutsua "pihtiliikkeeksi" (Bano 2024), jonka tuntevat nahoissaan etenkin pienituloiset vuokralaiset ja asunnottomat.

Taloustieteilijä Christine Whitehead (2012, ks. myös Clapham 2019) tiivistää, että vaikka uusklassinen taloustiede on tuottanut valtavasti arvokasta tietoa asumisesta ja asuntomarkkinoista, on uusliberalismi ollut epäonnistunut lähtökohta asuntopolitiikalle. Epäonnistuminen näkyy hänen mukaansa etenkin rahoitusmarkkinoiden vapauttamisessa ja asuntopolitiikan painopisteen siirtymisessä tuotantotuista kysyntätukiin. Kaiken kaikkiaan Whitehead kuvaa isoimpana vaaran paikkana sitä, että uusklassisen taloustieteen abstraktit mallit hyväksytään politiikanteossa kokonaisvaltaisena kuvauksena todellisuudesta enemmän kuin hyödyllisenä apuvälineenä ymmärtää sitä. Asunnot ja maa niiden alla ovat poikkeuksellisia hyödykkeitä, jotka noudattelevat heikosti taloustieteen mallinnuksen perusolettamuksia markkinoiden toiminnasta ja niiden tehokkuudesta. Keskeisiä syitä tälle ovat, että ne ovat paikkaan sidottuja, pitkäikäisiä ja heterogeenisiä hyödykkeitä, joihin tiivistyy valtava kimppu asuntoon, sen sijaintiin ja henkilökohtaisiin preferenssiin liittyviä ominaisuuksia. Asumisessa korostuvat lisäksi institutionaaliset rakenteet ja paikalliset polkuriippuvuudet. Näiden tekijöiden sivuuttaminen johtaa Whiteheadin mukaan katastrofaalisiin lopputulemiin asumisessa.

### **Myytti "sekaantuvasta julkisesta sektorista"**

Uusliberaalia tulokulmaa asumiseen voidaan hahmottaa myös David Maddenin ja Peter Marcusen kuvailemalla "sekaantuvan julkisen sektorin myyttinä" (Madden & Marcuse, 2016). Ideaalina minimaalisesta markkinoihin sekaantuvasta valtiosta olettaa, että asuntomarkkinat ovat itsessään autonominen ja tehokkaasti toimiva järjestelmä, joka takaisi parhaat asumisolosuhteet, jos markkinoiden vain annettaisiin toimia ilman ulkopuolista sekaantumista. Tämä on Maddenin ja Marcusen mukaan myytti.

Heidän mukaansa myytti ohittaa sen, että myös markkinavetoisissa järjestelmissä julkinen sektori puuttuu asuntomarkkinoihin monin eri tavoin. Ensinnäkin pienituloisille suunnatut asumistuet useissa maissa kalpenevat omistusasumiseen tarjotuille veroedulle. Esimerkiksi Suomessa Valtiovarainministeriö arvioi vuonna 2022, että omistusasumisen laskennalliset verotuet olivat 7 480 miljoonaa euroa, kun samaisena vuonna kotitalouksille maksetut asumistuet olivat 2 230 miljoonaa euroa (Valtiovarainministeriö 2023).

Toisekseen julkisella sektorilla on keskeinen rooli siinä, että asuntomarkkinoiden toiminta ja olemassaolo ovat ylipäättään mahdollisia. Ilman valtion ja kuntien toimintaa asumiselle välttämättömän infrastruktuurin, kuten teiden, kaupunkisuunnittelun, sähköverkkojen tai viemäroinnin, rakentaminen ja ylläpito muuttuvat käytännössä mahdottomiksi (vrt. Christophers 2023). Lisäksi yksityisomaisuuden ostaminen, myyminen, omistaminen tai vuokraaminen eivät käytännössä ole mahdollisia ilman valtioiden ja kansainvälisen yhteisön lainsäädäntöä ja valvontaa. Minimálisimmankin valtion interventiot nojaavat yleensä yksityisomaisuuden suojaamiseen. Lisäksi asumisen finansialisaation tutkijat ovat huomauttaneet, että valtioilla on ollut keskeinen rooli muun muassa uusien rahoitusinstrumenttien tuomisessa asuntomarkkinoille tai liikepankkien pelastamisessa finanssikriisin aikaan (Çelik, 2024).

Kiinnostavaa ei olekaan siis kysyä, puuttuuko julkinen sektori asuntomarkkinoihin vai ei, vaan miten se sen tekee ja keitä interventiot hyödyttävät. Käytännössä valtioiden ja kuntien asuntopolitiikka ilmentää, keiden toimijoiden ja asukasryhmien etuja halutaan priorisoida ja keiden ei. Ideaaliksi minimaalisesti markkinoihin puuttuvasta julkisesta sektorista ei siis hävitä sitä asuntomarkkinoilta, vaan muokkaa sitä, keiden hyödyksi markkinoita ohjataan. Julkisen sektorin roolin muuttumisen voikin kehystää vetäytymisen sijaan painopisteen muuttumisena, jossa asuntojärjestelmissä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen ja asukkaiden välisen eriarvoisuuden vähentäminen ei ole ensisijainen tavoite.

## **Painopisteiden uudelleenarvioinnin aika?**

Yhdistyneet kansakunnat (YK) asettaa valtiot ja julkisen sektorin ratkaisevaan asemaan asumisen ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamisessa. Näyttää, että nykyisellään asuntojärjestelmät eivät onnistu vähentämään asumiseen liittyviä merkittäviä eriarvoisuuksia (ks. Johdanto ja Luku 6). Paikoin ne jopa vaarantavat ihmisoikeuksien toteutumisen, mitä heijastaa asunnottomuuden kasvu monissa kehittyneimmässä maissa. Siksi ei olekaan ihme, että paine julkisen sektorin roolin ja painopisteiden uudelleenarvioimiselle asumisessa on kasvanut. Askeleita kohti muutoksia on jo otettu eri puolilla Eurooppaa. Tuoreimpana esimerkkinä Espanjassa

pääministeri Pedro Sanchezin hallitus esitteli vuoden 2025 alussa 12 kohdan toimenpidelistan asuntokriisin ratkaisemiseksi maassa. Hallitus esittää merkittävää julkisen sektorin puuttumista asuntomarkkinoihin, muun muassa yleishyödyllisen asuntotuotannon tukemista ja kansainvälisten sijoitusyhtiöiden spekulatiivisen rajoittamista.

Yhtäällä visiot muutoksesta sisältävät asuntojärjestelmien kokonaisvaltaisen uudelleenjärjestelyn, jossa prioriteettina ovat asuntojen käyttöarvo ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus (esim. Forskarkolletivet Fundament 2023). Toisaalta myös verrattain maltilliset tutkijat ja kansainväliset toimijatkin ovat korostaneet tarvetta uudistaa julkisen sektorin toimintatapoja ja asuntopolitiikan painopisteitä. Esimerkiksi OECD (2020; 2021; 2024), joka sinänsä painottaa asuntomarkkinoiden tehokasta toimintaa, on nostanut esille yleishyödyllisen asuntotuotannon laajentamisen ja valtiollisten investointien lisäämisen tarpeen sekä korostanut toimenpiteitä tasata omistus- ja vuokra-asukkaiden välisiä eriarvoisuuksia. Niin ikään esimerkiksi tutkijat Geoffrey Meen ja Christine Whitehead (2020) ovat huomauttaneet, että asuntopolitiikassa painopiste on jo liikaa siirtynyt kysyntätukien suuntaan. He peräänkuuluttavat nykyistä tasapainoisempaa lähestymistapaa asuntopolitiikkaan, jossa tarjontatukien roolien tulisi vahvistaa, mutta samalla kiinnittää huomio rahoitusmarkkinoiden toiminnan ja sääntelyn suuntaan.

Monia ylikansallisten toimijoiden ja tutkijoiden asuntopolitiikan kehitysehdotuksia yhdistää ennen kaikkea asumisen lähestyminen kokonaisvaltaisena kysymyksenä ja siihen linkittyvien eri osa-alueiden kokonaisuuden hallintana. Hyvän hallinnan ja kokonaisvaltaisen asuntostrategian rakentamista asuntopolitiikan kulmakivenä ovat korostaneet niin YK (2018), UNECE (2021) kuin OECDkin (OECD 2024). Tällainen "whole-of-government" (ks. myös Mazzucato & Farha 2023) lähestymistapa pyrkii kokoamaan asuntokysymykseen liittyvät eri toimenpiteet ja politiikkalohkot yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, jolla on yhteinen suunta – asumisen ihmisoikeuksien toteutuminen.

## Luku 2

# Eurooppalainen asuntokysymys ja yksityisen asuntorahoituksen kasvu

MIKA HYÖTYLÄINEN

Vastauksena asumisen korkeaan hintaan ja asuntokysymykseen ylipäänsä ehdotetaan yksiselitteisyydessään houkuttelevaa vastausta: tulisi lisätä yksityistä asuntorahoitusta ja rakentaa enemmän asuntoja, jotta tarjonta vastaisi kysyntään ja laskisi hintoja. Toiseksi vedotaan siihen, että julkiset toimijat harjoittavat liian tiukkaa asuntotuotantoon, -rakentamiseen ja -tarjontaan liittyvää sääntelyä. Liiallisen asunto- ja maapoliittisen sääntelyn nähdään rajoittavan rakennustoiminnan mahdollisuuksia ja houkuttelevuutta. Vaaditaan sääntelyn purkamista, jotta yritykset voisivat rakentaa tiiviimmin, korkeammin, ahtaammin ja vähemmällä mukavuuksilla, ja tätä kautta laskea asumisen hintaa.

Kuitenkin jos tarkastelee eurooppalaisen asuntopolitiikan reformeja viimeisen puolen vuosisadan ajalta, niitä kuvastavat juuri yllä mainitut toimenpiteet. Sääntelyä on purettu, valtion interventioita karsittu ja yksityisen rahoituksen ja rakennussektorin osuuksia kasvatettu. Saattaa toki olla, että jos varsinkaan Euroopan suurissa ja vetovoimaisissa kaupungeissa ei olisi rakennettu yhtä paljon kuin viime vuosina on rakennettu sijoittajarahalla ja velalla, asumisen hinta olisi noussut vielä enemmän kuin mitä se nyt on. Asumistutkimuskirjallisuudesta tiedämme kuitenkin myös, että asuntojen tuotannosta ja erityisesti tuotannon rahoituksesta vastaavat tänään toimijat, joiden pääasiallinen tehtävä ei ole luoda asumiseen liittyvää käyttöarvoa tai hyvinvointia asukkaille, vaan luoda tuottoa omistajilleen. Näitä ovat esimerkiksi rahastot, omaisuudenhoitoyritykset ja muut institutionaaliset sekä yksityiset sijoittajat. Näiden toimijoiden roolin kasvusta puhutaan kirjallisuudessa asumisen finansialisaationa.

Tässä luvussa kerrataan lyhyesti, kuinka asuntolainoituksen holtiton kasvu oli vuosien 2007–2009 finanssikriisin taustalla, ja kuinka asumisen finanssialisaatio näkyy eurooppalaisessa asumiskysymyksessä tänään.

## **Globaali asentosijoittaminen**

Asuinkiinteistöihin sijoitetut pääomat ovat suunnattomia, ja luonnollisesti pääomien omistajien tavoite on, että sijoitusten arvo säilyy ja kasvaa. Kiinteistökonsulttiyritys Savillsin mukaan globaalien kiinteistöomaisuuden kokonaisarvo vuoden 2022 lopussa oli noin 380 biljoonaa (eng. trillion) dollaria. Täten kiinteistöt ovat arvokkaampia kuin globaalit osake- ja joukkovelkakirjamarkkinat yhteensä, ja kiinteistöihin sijoitettu varallisuus on määrältään neljä kertaa suurempi kuin koko maailman vuotuinen BKT. Noin kolme neljäsosaa kiinteistöjen arvosta on asuinkiinteistöissä, joiden arvo vuoden 2022 lopussa oli lähes 290 biljoonaa dollaria. Liikekiinteistöjen osuus on noin 13 prosenttia ja maatalousmaan osuus 11 prosenttia. Kiina on maailman arvokkain kiinteistömarkkina ja sen osuus on neljännes maailman kiinteistöjen arvosta. Merkittävää kiinteistövarallisuutta on tietysti keskittynyt myös Eurooppaan ja Pohjois-Amerikkaan. Kiinteistöjen arvo näillä kahdella alueella on lähes puolet maailman kiinteistöjen kokonaisarvosta. (Savills 2023.)

Asuinkiinteistöillä käytävä kauppa Euroopassa on muuttunut vuosikymmenten saatossa. Asunnoista on tullut ensin kulutushyödykkeitä, sitten sijoitusinstrumentteja ja nyt kansainvälistä finanssipääomaa. Pääomaa, joka normaalisti sijoitettaisiin talouden lisäarvoa tuottaville sektoreille ja joka siten loisi työpaikkoja ja kasvua, sijoitetaan nyt esimerkiksi rakennettuun ympäristöön. Kiinteistösijoitustoiminnan päämäärä on maksimoida vuokra- ja maankorkotuottoja. Täten sille on ominaista laukaista ajoittain kiinteistöjen hintakuplia ja aiheuttaa maankoron nousua (Haila 2016).

Myös eurooppalaiset asuntolainamarkkinat ovat muuttuneet huomattavasti viime vuosikymmenten aikana. Asuntolainoituksen ensisijainen rooli vielä 1900-luvun lopulla oli yksinkertaisesti tarjota luottoa asunnonomistajille. Nyt vähintään yhtä suuressa roolissa ovat globaalit investoinnit ja sijoituspääoman kasautumistarpeet. Asuntolainamarkkinat ovat sekä paikallisia kuluttajamarkkinoita että maailmanlaajuisia sijoitusmarkkinoita. Asunnonomistajat ovat siis kytkeytyneet ei vain paikallisiin luottolaitoksiin ja niiden korkovaateisiin, vaan myös suoraan kansainvälisten sijoittajien intresseihin ja pyrkimyksiin, lisäten näin asuntoluottomarkkinoiden volatilitteettia (Aalbers 2016). Rahoitusalan toimijat hyötyvät sekä asumiskustannusten ja maankoron noususta että tietysti määrin myös asukkaiden hyvinvointia turvaamaan luodun asuntopoliittisen sääntelyn purkamisesta.

## Yhteiskunnalliset ja kotitaloustason vaikutukset

Rahoitusalan tarpeet juurtuvat lähes huomaamatta osaksi kotitalouksien ja kansalaisten arkea. Asumista ei pidetä vain kulutushyödykkeenä, vaan myös varallisuuden kertymisen välineenä, mikä johtaa suurempiin varallisuuseroihin kiinteistönomistajien ja vuokralaisten välillä (Schwartz & Seabrooke 2008). Asuntosijoittaminen on normalisoitunut osaksi kansankapitalismia. Silti, asunnon omistaminen ei ole enää eurooppalaisille nuorille samanlainen ponnahduslauta kohti aikuisuutta ja taloudellista riippumattomuutta kuin heidän vanhempiensa sukupolvelle. Kuilu kasvaa niiden ihmisten välillä, joilla on varaa ostaa kotinsa halutulta kaupunkiseudulta ja niiden, joilla ei. Toisaalta myös asunnonomistus- ja vuokralaisluokkien sisällä ilmenee epätasa-arvoa. Kotitaloudet, joilla on varaa hankkia sijoitusasuntoja oman kotinsa lisäksi nauttivat kevyesti verotettuja vuokratuloja ja kerryttävät varallisuuttaan muiden asumisella (Smith 2015). Tuloja kasvattavat kiinteistösijoitukset helpottavat luoton saantia, kerryttävät omaisuutta ja turvaavat tulovirtoja. Usein samat kotitaloudet nauttivat korkeista pääomatuloista ja korkeista työtuloista (Mezaros & Paccoud 2022).

Yhä harvemmalla eurooppalaisella nuorella on varaa säästää tuloistaan asuntolainan alkupääomaa. Erityisesti kaupungeissa vuokralla-asuminen on yleistynyt. Eurooppalaisten nuorten todellisuutta ei enää kuvaakaan käsite kodinomistusyhteiskunta. Paremmiin heidän asuinolojaan kuvaa englanninkielinen sanapari generation rent, vuokrasukupolvi. Samaan aikaan sosiaalisen asuntotuotannon määriä on supistettu ja tuotantoa kohdennettu erityisryhmille. Kansainvälisissä tutkimuksissa toistuu sama kysymys: miksi kaupunkien nuorten asukkaiden työllään luoman arvon annetaan valua korkeissa vuokrissa koroillaeläjille kuten sijoittajille, vanhemmille varallisuuttaan kerryttävälle kotitalouksille ja yksityisille vuokranantajille, kun nuoret työkäiset voisivat vaihtoehtoisesti asua laadukkaissa, omakustanteisissa asunnoissa ja kuluttaa sen sijaan ansionsa taloutta aidosti piristäviin kohteisiin, kuten työpaikkoja ja lisäarvoa luoviin palveluihin ja hyödykkeisiin?

Lainoitukseen perustuva asuntorahoitus on levinnyt eri maiden ja eri asuntojärjestelmien välillä. Esimerkiksi Tanskassa ja Alankomaissa niin markkinaperusteinen kuin osittain dekommodifikoitu asuntokanta ovat vahvasti riippuvaisia asuntolainoista. Asuntolainat usein myydään edelleen globaaleilla pääomamarkkinoilla, eli arvopaperistetaan. Eurooppalaisten asumiskysymys on muuttunut yhteiskuntapoliittisesta ja paikallisesta, sosiaalisesta kysymyksestä globaaliksi rahoitus- ja korkotulokysymykseksi. Asuntorahoituksesta on tullut olennainen osa eurooppalaisten yhteiskuntien makrotalouspolitiikkaa, joka on alisteinen globaalin

rahoitusalan tarpeille. Asunnot, asuntolainat ja asuntolainamarkkinat ovat kytkettyjä globaaliin finanssikapitalismiin tehden asuntokysymyksestä yhä moniulotteisemman ja pirstaleisemman. Tämä lisää asukkaiden asumisessaan kokemaa epävarmuutta. Asuntomarkkinoiden heilahtelu on rajumpaa kuin ennen, mikä näkyy kotitalouksien luottamuksessa ja aiheuttaa epävarmuutta kodinomistajille. Asuntopolitiikka, -tuotanto ja -rahoitus vaikuttavat talouden vakauteen, kotimaan politiikkaan ja varallisuuseroihin Euroopassa.

Kiinteistökaupan kytkeminen rahoitusalan ja kansainvälisten sijoittajien tarpeisiin ei vain pahenna asuntokysymystä, vaan heikensi 2000-luvun talousvakautta kokonaisvaltaisesti. Kestämätön asuntoinflaatio ja asuntolainojen kasautuminen horjuttivat kansantalouksia ja kansainvälistä rahoitusjärjestelmää. Vuosien 2007–2009 talouskriisi näytti, kuinka laajalle kiinteistöjen ns. finansialisaatio on levinnyt (Fernandez & Aalbers 2016; Jordá ym. 2014). Vaikka kriisi sai alkunsa Yhdysvalloissa, missä asuntoluottokriisi johti Yhdysvaltain rahoitusjärjestelmän romahdukseen (Gotham 2012), sen vaikutukset olivat globaaleja. Esimerkiksi Irlannissa ja Espanjassa koettiin ennennäkemättömän asuntokuplan puhkeaminen (Coq-Huelva 2013; Fraser ym. 2013; Palomera 2014; Waldron & Redmond 2014). Myös kiinteistö- ja asuntolainakuplat Itä-Euroopassa (etenkin Unkari ja Latvia) tekivät näistä maista erityisen herkkiä finanssikriisissä. Romahdettujen luottokuplien laukaisemat taantumukset tullaan syvämpiä ja pidempiä kuin perinteiset sykliset talouden taantumukset. Kiinteistöjen keskeinen rooli noususuhdanteessa ja asuntomarkkinan romahdus ajoivat useita euroalueen maita velkakriiseihin. Tämä sai Euroopan komission sisällyttämään asuntojen hinnat mittariksi EU:n makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä (Johnston & Kurzer 2020).

Viime vuosikymmenen lopulla tehdyssä laajassa, seitsemäntoista maan vertailussa huomattiin, että asuntolainarahoituksen räjähdysmäinen kasvu ei ollut historiallisesti katsottuna (1913–2016) johtanut asuntotarjonnan suhteelliseen kasvuun (Kohl 2018). Rakentamisen, hintojen ja asuntoluottojen syklisyyttä on seurannut asuntolainojen hintakierteiden irtoaminen taustalla olevasta pysähtyneestä tai laskevasta rakennustoiminnasta 1980-luvulta lähtien. Vaikka asuntolainat ja asuntojen hinnat nousivat pitkään tasaisesti, finanssikriisin jälkeen suhteelliset asuntolainat pienivät ja asuntojen hinnat karkasivat ennennäkemättömällä vauhdilla. Velkavetoista asuntosijoitusta on sittemmin täydennetty jo kertyneen varallisuuden sijoittamisella, mikä taas on vauhdittanut asuntojen hintojen nousua entisestään. Keskeisiä esimerkkejä varallisuusvetoisesta asuntosijoittamisesta ovat yksityisten vuokranantajien lisääntyminen, kertyneen asuntovarallisuuden uudelleensijoittaminen ja sukupolvien väliset asuntokaupat. Sosioekonominen luokka, ikä ja asuinpaikka jaka-

vat ihmisiä yhä enemmän ja nämä jaot heijastavat kasvavasti myös varallisuuseroja. Nämä jaot hyödyttävät erityisesti varakkaita ja vanhempia ihmisiä samalla kun ne edistävät epätasaista yhteiskunnallista kehitystä ja eriarvoisuutta.

Kiinteistökuplista huolimatta eurooppalaisista asuntosijoittajista ja kodinomistajista on tullut riippuvaisia asuntojen hinnannoususta. Kallis asuminen kuitenkin haittaa todistetusti kilpailukykyä ja talouskasvua, sillä korkeat asumiskustannukset vähentävät kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja rajoittavat menoja. Tästä kärsivät juuri ne korkeamman arvonluonnin alat, joista EU-maissa toivotaan talouskasvun vetureita, kuten teknologia ja vihreä teollisuus. Lisäksi, kun nuoret ammattilaiset joutuvat kamppailemaan kaupunkiasunnoista, asuntopula avainkaupungeissa kasvaa ja hinnat kohoavat entisestään. Tämä taas voi hidastaa yritysten kasvua ja innovaatiokehitystä, kun niin korkeakoulutetut ammattilaiset kuin matalapalkkaisemmat työntekijät joutuvat löytämään asuntonsa muualta. Kallis asuminen pahentaa myös taloudellista ja alueellista eriarvoisuutta ja luo sosiaalisia kahtiajakoja sekä syventää polarisaatiota, heikentäen EU:n vaurautavoitteita.

Toistuva asumiseen liittyvä epävarmuus ja kriisit voivat osaltaan uhatta myös EU:n tavoitteita demokratian kehityksen osalta. Kansalaiset yhdistävät vahvasti poliittisten järjestelmien legitimiiden niiden tuottamiin taloudellisiin hyötyihin ja oman elinkaarensa ennustettavuuteen. Viime vuosikymmenien talouskriisit, hidas kasvu ja inflaatio ovat keskeisiä syitä kansalaisten demokratiaan kohdistuvan luottamuksen heikkenemiseen Euroopassa. Monet eurooppalaiset ovat tyytymättömiä, koska heistä tuntuu, etteivät heidän tarpeensa tule kuulluksi. Tämä pettymys vaikuttaa äänestyskäyttäytymiseen. (Adler ja Ansell 2020.)

## **Painopisteiden muutos asuntopolitiikassa**

Ympäri Eurooppaa valtioiden valmiudet tarjota kohtuuhintaisia asuntoja osana hyvinvointipolitiikkaa ovat tyrehtyneet, kun asuntotuotannon julkista rahoitusta leikataan. Julkisrahoitteisen asuntotuotannon on korvannut kansainvälisten pääomamarkkinoiden kautta rahoitettu, yksityinen asuntotuotanto (Hochstenbach ym. 2017). Tarjontatukien sijaan asukkaille maksetaan erilaisia kysyntätukia, kuten asumistukea jotta he voivat kustantaa kohoavat asumiskustannukset.

Joustavuuden tarve, hankittavien varojen puute sekä sosiaalisen asuntojen tarjonnan väheneminen lisäävät yksityisen vuokrasektorin kysyntää entisestään (Kemp 2015). Tämä tarkoittaa myös sitä, että asuntopolitiikan ja valtion rahoittaman asuntotuotannon sijaan asuntomarkkinoiden – omistusasuntokaupan ja yksityisten vuokramarkkinoiden – oletetaan vastaavan kansalliseen asuntokysymykseen. Yksityiset asun-

tomarkkinat toimivat kuitenkin siinä mielessä kuin mitkä tahansa markkinat, että jos hyödykkeestä saatavat tuotot laskevat tarpeeksi, tuotanto seisahtuu. On päivänselvää, etteivät rakennusliikkeet ja sijoittajat halua ylläpitää tuotantoa, jos asumisen hinta todellisuudessa laskisi merkittävästi. Sen sijaan projektit laitetaan jäihin ja valtion asuntotuotantoa lisätään – mutta vain vastasyklisenä talouspoliittisena toimenä.

Paremmassa taloussuhdanteessa taas valtion rahoitusta supistetaan ja puolestaan sosiaalisten vuokra-asuntojen myynti ja yksityistäminen on toiminut sosiaalisten vuokranantajien omana rahoitusvälineenä ja keinoena yrityksille pysyä pinnalla. Tämä kuitenkin tarkoittaa, että kohtuuhintaisia asuntoja valuu yksityiselle vuokrasektorille sekä omistusasunnoiksi, mikä puolestaan vaikuttaa kielteisesti asumisen kohtuuhintaisuuteen, aiheuttaa ylivelkaantumista ja pidentää jonoja sosiaaliseen vuokra-asumiseen (Bernt 2017; Pearce & Vine 2014). Saksassa kiinteistöjen finansialisointi koskee erityisesti tuettua vuokra-asuntosektoria. Saksan yhdistymisen yhteydessä ja pitkin 1990 ja 2000-lukuja, maan suuret, kohtuuhintaisia asuntoja tuottaneet julkiset ja yksityiset asuntoyhtiöt myytiin pääomasijoittajille ja hedge-rahastoille.

Suurista asuntosalakuista, jotka ennen kuuluivat valtion yhteisöille ja teollisuusyhtiöille, tuli sijoittajien hallinnoimia. Pääasiallinen sijoitusstrategia oli ostaa halvalla ja myydä kalliilla. Entisten kohtuuhintaisten asuntojen vuokria nostettiin nopeiden voittojen saamiseksi (Aalbers & Holm 2008). Sen jälkeen monet näistä asuntosalakuista on vapautettu osakemarkkinoille tai myyty kiinteistöyhtiöille, jotka toteuttavat pitkän aikavälin sijoitustoimintaa ja pyrkivät lähinnä omistamaan ja hallinnoimaan tuottoisaa kiinteistöomaisuutta (Bernt ym. 2017). Nyt listatut kiinteistöyritykset jatkavat entisten kohtuuhintaisten asuntojen muuttamista rahoitushyödykkeiksi.

Englannissa ja varsinkin Lontoossa sosiaalisen asuntotuotannon asteittainen ja laajamittainen hyödykkeistäminen on aiheuttanut kaupunkien pienituloisten syrjäyttämistä keskustanaapurustoista esikaupunkialueille läpi 2000-luvun, kiihdyttäen segregaatiota. Keskeisessä roolissa on ollut kantakaupungin sosiaalisen asuntokannan purkaminen yksityisen asuntotuotannon lisäämiseksi, yhdistettynä yksityisvuokrauksen kasvuun (Fenton ym. 2013). Vuodesta 2014 lähtien Irlannin asunnottomuusluvut ovat kasvaneet dramaattisesti, jotka johtuvat ensisijaisesti valtiontalouden kiristyksistä talouskriisin aikana, sosiaalisen asuntotuotannon leikkauksista, yksityisellä vuokrasektorilla lisääntyneistä häädöistä ja vuokralaisten heikosta suojasta. Irlannin asuntokriisin takana ovat valtion investointien puute sosiaaliseen asuntotuotantoon, säätelemätön vuokrasektori, kiinteistöjen hintojen nousu ja pitkäaikaisasunnottomuus. Asunnottomuskriisi siis liittyy suoraan yksityisen vuokra-asuntosektorin

arvaamattomuuteen ja kohoaviin vuokriin. Irlannin asuntopolitiikka kärsii heikentyneestä sääntelystä, jolla voitaisiin ehkäistä asunnottomuutta ja toisaalta se palvelee ja tekee yhteistyötä yhä enemmän kansainvälisten vuokratuomijoiden ja sijoituspääoman kanssa (Lima 2020).

Saksan ja Ranskan kiinteistömarkkinoiden uudelleenjärjestely osoittaa sodanjälkeisten muutosten perustavanlaatuisuuden. Maissa on siirrytty järjestelmästä, jossa valtiolla oli vastuu asuntojen tuotannosta ja hallinnasta, kohti kiinteistöjärjestelmää, jossa kiinteistörahoitusta tarjoavat yhä enemmän kansainväliset pääomamarkkinat, rahoituslaitokset ja muut rahoituksen välittäjät. Sääntelyn purkamisella on mahdollistettu asunnoilla tehtävien pääomatulojen maksimointi, mikä on johtanut puutteellisiin asumisolosuhteisiin, sekä heikentänyt asukkaiden sosiaalisia ja taloudellisia mahdollisuuksia. Kaupungeista ympäri Eurooppaa voi löytää naapurustoja, joita vaivaavat peruspalvelujen puute, asuinolojen eriytyminen ja sitä seuraava polarisaatio. Kohtuuhintaisen asumisen toivossa ihmiset altistuvat melulle, tilanpuutteelle ja asumisahtaudelle. Kaikki tämä voi heikentää työelämään integroitumista ja vaikkapa lasten koulutusta. Ongelmilla tunnetaan valtavat yhteiskunnalliset kustannukset. Esimerkiksi Eurofound (2016) on arvioinut ihmisten puutteellisten asumisolojen vuosittaisiksi kokonaiskustannuksiksi EU:ssa lähes 194 miljardia euroa. Ongelman lopulliseksi poistamiseksi tarvittavat asuinrakennusten korjausinvestoinnit maksaisivat itsensä takaisin 18 kuukaudessa sosiaali- ja terveydenhuollon säästöinä.

## Luku 3

# Eriarvoistuminen ja segregatio Ruotsissa

JOHANNA LILIUS

### Eriarvoistumisen tilallinen ulottuvuus

Varför så olika?, ”miksi niin erilaisia?” on pohjoismaista asuntopolitiikkaa käsittelevän vuonna 2013 julkaistun kirjan nimi. Vaikka Pohjoismaisten hyvinvointimallien kehittämisessä on ollut maiden välisiä samankaltaisuuksia ja kuntien rooli paikallisessa asunto- ja kaupunkipolitiikassa keskeinen, eroavat maiden asuntojärjestelmät ja asumismuodot toisistaan selkeästi. Kirjan yksi johtopäätös on, että Pohjoismainen keskustelu asuntopolitiikasta voi olla haastavaa (Bengtson 2013). Tässä luvussa tartun tähän haasteeseen.

Vaikka Ruotsin ja Suomen asumista on vaikea verrata, voi Ruotsin kehityksestä oppia jotain. Lähiöiden kehitystä silmällä pitäen tässä luvussa kysytään, miksi segregatiokehitys on maissa samansuuntaista, vaikka maat ovat asuntopolitiikaltaan niin erilaisia. Pyrin ymmärtämään, miten ruotsalaisen asuntopolitiikan kehitys, ja ennen kaikkea sen markkinaehtoisempi suunta, on vaikuttanut segregatiokehitykseen ja miten havaintoja voisi ottaa huomioon Suomessa. Aineistona kirjoituksessa on kirjallisuuskatsaus, sekä empiirisiä havaintoja säätiöiden post doc poolin rahoittamasta hankkeesta<sup>1</sup>.

Kirjoitus liittyy laajemmin suomalaisen politiikan ytimeen nousseen segregatian estämiseen. Viime vuosina julkisessa keskustelussa on myös esiintynyt puhetta ”Ruotsin tiestä” ja sen tien estämisestä Suomessa. Tulkitsen, että tällä ”Ruotsin tiellä” viitataan ensisijaisesti jengirikollisuuteen ja maahanmuuttajataustaisten ruotsalaisten vahvaan alueelliseen

<sup>1</sup> Rental Homes in Consolidating Cities, Housing Policy, Planning and Dwelling practices in Vienna and Helsinki.

segregaatioon. Tällaista keskustelua esiintyy myös Tanskassa ja Norjassa (Alvin ym. 2024). Ruotsin poliisi kutsuu monia näitä alueita haavoittuviksi. Haavoittuvalla alueella kuvataan maantieteellisesti rajattua aluetta, jolle on ominaista alhainen sosioekonominen asema ja se, että rikolliset vaikuttavat paikallisyhteisöön<sup>2</sup> (Polisen 2021).

Segregaatiolla viitataan yleisemmin siihen, että eri sosiaaliset ryhmät asuvat erillään toisistaan kaupunkialueella. Segregaatio käsittää myös ne prosessit ja sen dynamiikan, joka ylläpitää erillisyyttä (Magnusson 2000). Sosioekonominen segregatio perustuu luokka-, kulttuuri- ja resurssieroihin, jotka määrittävät, missä ihmiset asuvat. Kaupungeissa on aina esiintynyt etnistä ja sosioekonomista segregatiota, mutta siitä on Ruotsissa ja Suomessa tullut näkyvämpää lähiörakentamisen yhteydessä. Niistä on joissain tapauksissa kehittynyt alueita, joilla muuttajat kuten koulutustaso, työllisyysaste ja peruskoulun suorittaneiden määrä on alhaisempi ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden määrä suurempi kuin alueilla keskimäärin.

Sosioekonominen alueellinen segregatio kuvastaa vallitsevaa maa- ja asuntopolitiikkaa. Segregaation torjumista rakentamalla eri asumismuotoja monipuolisesti pidetään kuntien näkökulmasta tärkeimpänä yksittäisenä toimena sekä Ruotsissa että Suomessa (Tunström ym. 2016; Lindström 2019). Ruotsissa asumismuotojen sekoittaminen ja tavoite monipuolisesta asukasjakaumasta lähiössä on ollut enemmän retoriikkaa, eikä sitä ole viety käytäntöön (Holmqvist 2009; Andersson ym. 2010). Suomessa taas on eurooppalaisella tasolla onnistuttu hyvin, joskin kehitys on viime vuosina ollut eriytyvämpään suuntaan (Saikkonen ym. 2018).

Ruotsissa sosioekonomisen asumissegregaation syntyä selittävät ennen kaikkea yksilöiden sosioekonomisten resurssien erot, jotka ovat seurausta rakenteellisista syistä ja yksilöllisistä mieltymyksistä. Nämä tekijät yhdessä luovat edellytykset sille, millaisia valintoja yksilö voi tai ei voi tehdä esimerkiksi asumisen tai lastensa koulutuksen suhteen. Ruotsissa delegaatio segregatiota vastaan (Delegationen mot segregation, Delmos<sup>3</sup>) on määritellyt, että segregatio on ongelma silloin, kun se johtaa epätasa-arvoisiin kasvu- ja elinoloihin sen mukaan, missä ihmiset asuvat ja toimivat. Alueilla, joilla on sosioekonomisia haasteita, yksilöillä on

2 Ruotsin poliisi jakaa haavoittuvat alueet kolmeen luokkaan: haavoittuva alue, riskialtis alue ja erityisen haavoittuva alue. Erityisen haavoittuvaa aluetta luonnehtii mm. se, että alueella ei haluta osallistua oikeusprosesseihin, osittain myös koska todistajat kohtaavat uhkauksia ja väkivaltaa. Jossain määrin näillä alueilla on myös 1) rinnakkaisia yhteiskunnallisia rakenteita (esimerkiksi isoja sukuja, jotka hallitsevat alueita) 2) ääri-liikkeiden toimijoita, esimerkiksi fundamentalisteja, jotka rajoittavat ihmisoikeuksia ja vapauksia 3) henkilöitä, jotka matkustavat osallistumaan taisteluihin konfliktialueilla ja 4) runsaasti rikollisia.

3 Virasto, joka toimi Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta vuosina 2018–2022 tehtävänäään edistää yhteiskunnan eriarvoisuuden vähentämistä ja torjumista sekä parantaa tilannetta sosioekonomisesti heikommilla alueilla.

vähemmän mahdollisuuksia koulutuksen, koulumenestyksen, työllistymisen ja elämänlaadun suhteen. Kaupunkitasolla segregatio voi muun muassa johtaa verotulojen heikentymiseen ja siihen, että ihmiset ja eri alueet leimautuvat (Delmos 2021).

Kun puhutaan segregatiosta, vieraskieliset tai maahanmuuttajataustaiset asukkaat ovat usein yksi tarkasteltava muuttaja. Etninen segregatio viittaa tilanteeseen, jossa tietyllä alueella asuvat ihmiset jakavat samankaltaisuuksia, kuten etnisyyttä tai uskontoa, jotka erottavat heidät muilla alueilla asuvista. Eri etnisten ryhmien asuminen omilla alueillaan on ja on ollut sekä vapaaehtoista että pakotettua. Ruotsissa tavoitteista huolimatta hyvätuloiset ovat vahvasti yliedustettuina alueilla, joilla maahanmuuttajien osuus on pieni, kun taas pienituloiset ovat yliedustettuina alueilla, joilla maahanmuuttajien osuus on suuri (Malmberg & Clark 2020). Toisaalta esimerkiksi muslimitaustaiset asukkaat muuttavat usein tietoisesti lähelle muita samaa uskontoa harjoittavia, alueille, joissa he voivat käyttää omaa kieltään ja käydä moskeijoissa. Muutto kohdistuu usein alueille, joilla on tyypillisesti ainoastaan vuokra-asuntoja (Carlbom 2003). Vieraskielisten asuminen on myös Suomessa sekä alueellisesti (Kurvinen ym. 2025) että asumismuotoihin katsoen eriytynyttä. Ensimmäisen polven maahanmuuttajista 37 prosenttia asuu yksityisessä vuokra-asunnossa, 25 prosenttia sosiaalisessa vuokra-asunnossa ja 35 prosenttia omistusasunnossa. Vastaavasti suomalaistaustaisista suomalaisista yli 70 prosenttia asui omistusasunnossa, 18 prosenttia yksityisessä vuokra-asunnossa ja 8 prosenttia sosiaalisessa asuntotuotannossa (Pasanen 2023). Ruotsissa ajatellaan, että vieraskielisten integraatio työmarkkinoilla on tärkeää myös siksi, että se mahdollistaa pääsyn omistusasuntoon (Magnusson 2001).

## **Ruotsin asuntopolitiikan nousu...**

Keskityn tässä tekstissä asuntopolitiikkaan ja miten se vaikuttaa segregatioon. Ruotsin viimeaikaista kehitystä on vaikea ymmärtää, ellei katso ajassa taakse. Aloitan siis menneisyydestä.

Kun asuntopolitiikka alkoi muotoutua 1900-luvun alussa, Ruotsissa alettiin Alankomaiden ja Itävallan tapaan harjoittaa niin kutsuttua universaalialia asuntopolitiikka. Kaikille kansalaisille piti taata hyvät asunnot tulo- ja hallintaperusteesta riippumatta. Suomi valitsi sen sijaan selektiivisen linjan, eli asuntopolitiikka kohdistui vain tietyille väestöryhmille. Sosiologian emeritusprofessori Hannu Ruonavaaran (1996; 2006) mukaan voidaan sanoa, että Suomen asuntopolitiikka on perustunut periaatteeseen, jonka mukaan kotitaloudet hankkivat asunnon joko itse rakentamalla tai yksityisiltä markkinoilta. Suomen asuntopolitiikka on pääasiassa nähty sosiaalipolitiikkana, koska se on keskittynyt auttamaan kotitalouksia, jotka eivät pysty hankkimaan asuntoa yksityisiltä markkinoilta tai ra-

kentamaan sitä itse.

Uppsalan yliopiston professori Bo Bengtsson (2024) kuvaa ruotsalaisen asuntopolitiikan muotoutuneen viiden pilarin ympärille toisen maailmansodan jälkeen. Ensinnäkin luotiin universaalia asuntopolitiikkaa ilman yksilöllistä tarveharkintaa, joskin erityisessä tarpeessa oleville ryhmille suunnattiin asumistukia. Toiseksi vastuut asumisesta järjestettiin siten, että valtio vastasi lainsäädännön, rahoituksen ja taloudellisen tuen määrittelystä ja kunnat käytännön toteutuksesta kunnallisten ja valvotujen yleishyödyllisten asuntoyhtiöiden (allmännyttigt bostadsföretag) kautta. Kolmanneksi luotiin integroidut vuokramarkkinat, jossa yksityiset ja julkiset vuokra-asunnot kohdistuivat samoille kotitalouksille. Neljänneksi pilariksi muodostui neutraalius asuntojen hallintaperusteiden välillä. Yleishyödylliset asuntotoimijat saivat kuitenkin korkeampia lainoja valtiolta, koska heiltä puuttui pääomaa asuntorakentamiseen. Viidenneksi luotiin kollektiivinen järjestelmä vuokranmääritykselle. Vuokra ei määrydy markkinahinnan, vaan asunnon käyttöominaisuuksien mukaan. Ajatuksena oli, että vuokra-asuntojen tulisi olla houkuttelevia kaikille.

Ruotsissa kehittyi kolme pääasiallista asumismuotoa: omistusoikeus (äganderätt), asumisoikeus (bostadsrätt) ja vuokra-asunto (hyresrätt). Näistä omistusoikeus liittyy ensisijaisesti erillis- ja pientaloihin. Omistaja voi vapaasti vuokrata asuntoa vuokralaiselle, kuitenkin alueen yleistä vuokratasoa noudattaen. Kerrostaloissa sen sijaan asutaan tavallisesti asumisoikeusyhdistyksessä (bostadsrättsförening) asumisoikeusasunnossa.

Asumisoikeusasuntoja on ollut Ruotsissa 1800-luvulta lähtien. Asumisoikeuden hallitsija ei omista asuntoa, vaan oikeutta asua siinä ja maksaa yhtiövastiketta yhdistykselle. Asumisoikeus voidaan luovuttaa, eli myydä, antaa pois tai periä. Asunnon luovutuksessa, eli käytännössä myynnissä, uuden hallitsijan, eli ostajan, on tultava hyväksytyksi asumisoikeusyhdistykseen. Aina oikeutta ei myönnetä esimerkiksi, jos tulevilla asukkaalla on ollut maksuvaikeuksia. Tällöin päätös voidaan viedä uudelleenkäsiteltäväksi Hyresnämndeniin<sup>4</sup>. Ajatuksena oli mahdollistaa kotien rakentamisen yhdistyksen jäsenten yhteisillä säästöillä. Tänä päivänä uudistuotannossa rakennuttaja muodostaa asumisoikeusyhdistyksen ja myy asunnot.

Asumisoikeusasunnon omistaminen eroaa merkittävästi suomalaisen asunto-osakkeen omistamisesta sillä, että sitä ei voi vapaasti vuokrata edelleen. Ruotsissa asumisoikeuslainsäädäntö (bostadsrättslagen) asettaa rajoituksia sille, kuinka ja millä ehdoilla asumisoikeusasuntoa voi vuokrata. Laki säättää ensinnäkin, että asumisoikeuden hallitsijalla on oltava yhdistyksen lupa vuokrata asunto. Asunnon saa vuokrata, jos sii-

<sup>4</sup> Hyresnämnden on julkinen viranomainen, joka sovittelee asuntoihin ja huoneistoihin liittyviä erimielisyyksiä ja tekee päätöksiä esim. asunnon vuokraamisen suhteen.

hen on asumisoikeuslainsäädännön mukaiset ”huomioon otettavat syyt” esim. opiskelu toisella paikkakunnalla, sairaus tai halu kokeilla asumista kumppanin kanssa. Jos asunnon vuokraa ilman lupaa, seurauksena voi olla häätö. Vuokra määräytyy ”käyttöarvon” mukaan ja on samansuuruisen kuin yleishyödyllisillä asuntoyhtiöillä. Yhdistys ei voi kieltää vuokraamista ilman pätevää syytä, mutta voi asettaa tiukkoja ehtoja, kuten rajoittaa, kuinka pitkään asuntoa voi vuokrata tai minkälaisen vuokralaisen siihen saa ottaa. Käytännössä kerrostaloasuntoja ei siis voi ostaa sijoituksina kuten Suomessa.

Hyresrätt on vuokra-asunto, jonka kiinteistön omistaja vuokraa. Vuokra-asuntoja omistavat yleishyödylliset asuntoyhtiöt tai yksityiset vuokranantajat. Yleishyödyllinen asuntoyhtiö, arkikielellä ”allmännyttan”, on perinteisesti ollut kunnallinen osakeyhtiö. Asukkaalla, joilla on vuokrasopimus asuntoon (förstahandskontrakt), on oikeus asua asunnossa niin kauan kuin haluaa. Asukas voi myös vaihtaa asunnon toiseen vuokra-asuntoon, jos vuokranantaja hyväksyy vaihdon. Tämä on tavallinen tapa ja vaihdettavia vuokra-asuntoja voi etsiä esim. lehtien ilmoituspalstoilta, kauppojen ilmoitustauluilta sekä tähän erikoistuneilta internet-sivustoilta. Vuokrataso määräytyy ns. käyttöarvon (bruksvärde) mukaan. Sillä tarkoitetaan asunnon asukkaan näkökulmasta olevaa arvoa kuten kokoa, modernisuutta, pohjaa, sijaintia talossa, kuntoa ja äänieristystä. Myös talossa oleva hissi, pesutupa, erityiset säilytystilat jne. voivat vaikuttaa vuokraan määrään. Lisäksi vuokratason vaikuttaa asunnon sijainti. Fastighetsägarna<sup>5</sup> ja Hyresrättsföreningen<sup>6</sup> neuvottelevat vuokrista vuosittain. Vuodesta 2014 uudistuotannossa ei huomioida käyttöarvoa. Vuokrassa huomioidaan rakennuskustannukset sekä alueen markkinavuokrat kuitenkin siten, että vuokrista voi saada vain kohtuullista tuottoa (2–10 %). Tätä kutsutaan oletusvuokraksi (presumtionshyra) ja oletusvuokrat ovat voimassa 15 vuotta, jonka jälkeen vuokrat määräytyvät käyttöarvon mukaan.

### ...ja sen purkaminen

Ruotsin asuntojärjestelmä on käynyt läpi suuria muutoksia viimeisen 40 vuoden aikana. Uppsalan yliopiston professori Brett Christophers (2013) kutsuu nykyistä järjestelmää ”hirviömäiseksi hybridiksi”. Tällä hän kuvaa ruotsalaisen asuntopolitiikan kehitystä, jossa siirryttiin siitä, että vuokra- ja omistusasuntoja käsiteltiin hyvin samankaltaisesti, edistämään omistusasumista ja asteittain heikentämään vuokramarkkinoita. Forskar-kollektivet Fundament (2023) toteaa että Ruotsin nykyistä asuntojärjes-

5 Fastighetsägarna (kiinteistönomistajat) edustaa kiinteistönomistajia ja edistää heidän etujaan.

6 Hyresrättsföreningen (vuokralaisten yhdistys) edustaa vuokralaisia ja edistää heidän oikeuksiaan ja etujaan.

telmää luonnehtii sosiaalinen segregaatio. Useimmat suuremmat kunnat Ruotsissa ilmoittavat, että ne työskentelevät asuntotilanteen ja sosiaalisen sekoittumisen puolesta, mutta ne myös korostavat, että niillä on nyt vähemmän välineitä tällaisen politiikan toteuttamiseen, koska asuntomarkkinat on avattu kilpailulle (Bergsten & Holmqvist 2007). Monet sosioekonomisesti vaikeammassa tilanteessa olevat kotitaloudet asuva alueille, joissa vuokra-asunnot ovat tavallisin asumismuoto (Wimark 2018).

Ruotsin asuntojärjestelmän muuntuminen ”hirviömäiseksi hybridiksi” on tapahtunut asteittain, ja siihen liittyy useita vaiheita. Jo vuonna 1968 asumisoikeusasuntojen luovutusprosessin sääntelyn purettiin. Asunnot sai siis myydä markkinahintaan, ja ne alkoivat siten muistuttaa yhä enemmän omistusasuntoja (Forskarkollektivet Fundament 2023). Samoihin aikoihin, vuosina 1965–1974, päätettiin rakentaa noin 100 000 uutta asuntoa niin kutsutun miljoonaohjelman (ruots. miljonprogrammet) mukaisesti. Vaikka ohjelma ilmensi ruotsalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ideaa ja tavoitteli asuntopulan poistamista, uudet alueet olivat jo alusta alkaen negatiivisen diskurssin kohteena (Jansson 2016). 1970-luvulta lähtien keskiluokka alkoi muuttaa pientaloalueille (Franzen & Sandstedt 1981) ja jo 1970-luvun lopulla keskusteltiin suurkaupungeissa vallitsevasta laajasta segregaatiosta ja merkittävistä sosioekonomisista eroista vuokra- ja pientaloalueiden välillä. Ongelmien katsottiin tuolloin keskittyvän erityisesti niille alueille, jotka olivat syntyneet miljoonaohjelman aikana (Delmos 2021). Asuntoministeriö lakkautettiin vuonna 1991 ja tavoitteena oli vähentää asumistukien määrä, lisätä liikkuvuutta asuntomarkkinoilla ja stimuloida kilpailua. Samalla valtion asuntolainajärjestelmä purettiin (Forskarkollektivet Fundament 2023).

Isoissa kaupungeissa otettiin 1980-luvulla käyttöön mahdollisuus muuttaa vuokra-asuntoja asumisoikeusasunnoiksi<sup>7</sup>. Poliitikkojen halu mahdollistaa vuokra-asuntojen muuttamista asumisoikeusasunnoiksi liittyi tavoitteeseen saada asumismuodoltaan sekoittuneempia asuinalueita. Käytännössä muutokset ovat pääosin tapahtuneet alueille, joissa on jo ollut niukasti julkista vuokra-asuntokantaa, eikä alueille, joissa se olisi ollut hallitseva piirre. Useimmat muutokset ovat toteutuneet vuokralaisten omasta aloitteesta, ja ne ovat tapahtuneet houkuttelevilla alueille kuten kaupunkien keskustoissa, joissa vuokralaiset ovat voineet hyö-

<sup>7</sup> Vuokra-asuntoja voidaan muuttaa asumisoikeusasunnoiksi, jos kunnanvaltuusto näin päättää. Vuokralaiset perustavat asumisoikeusasumisyhdistyksen, joka ostaa kiinteistön. Vuokra-asuntoja ei voida muuttaa asumisoikeusasunnoiksi, jos vuokranantaja ei halua myydä kiinteistöä. Vuokralaiset ostavat asumisoikeuden, eli oikeuden käyttää entistä vuokra-asuntoaan ja osuuden asumisoikeusyhdistyksessä. Jotta muuttaminen on mahdollista, vaaditaan, että 2/3 vuokralaisista hyväksyy yhdistyksen taloudellisen suunnitelman. Jos kyseessä on kunnallisen asunto-osakeyhtiön vuokratalo, myös lääninhallituksen hyväksyntä on tarpeen. Jos vuokralainen ei hyväksy vuokra-asuntonsa muuttamista asumisoikeusasunnoksi, hänellä on oikeus jäädä asumisoikeusyhdistyksen vuokralaiseksi muuttumattomin oikeuksin.

tyä niistä (Magnusson Turner & Andersson 2008; Salonen ym. 2019). Tämä on lisännyt segregatiota sillä hyvätuloiset asuvat tavallisesti asumisoikeusasunnoissa ja pienituloiset vuokra-asunnoissa (Salonen ym. 2019). Vuosina 2000–2021 aikana lähes 200 000 vuokra-asuntoa muutettiin asumisoikeusasunnoiksi, 70 prosenttia näistä Tukholman läänissä (Hysesgästföreningens faktabank 2025).

Tällä hetkellä Ruotsissa vallitsee asuntokriisi. Tukholmassa vuokra-asunnon saaminen vie keskimäärin yli 12 vuotta. Keskusta-alueella jonotusaika on pisin, 18,6 vuotta. Lyhin jonotusaika on uudistuotantoon Södrassa Järvassa, 9,1 vuotta. Södra Järva on tunnettu suuresta vuokra-asunto kannastaan ja siitä, että siellä asuu hyvin vähän henkilöitä, joilla on ruotsalainen tausta. Pitkät jonotusajat vuokra-asuntoihin taas johtuvat siitä, että uusia vuokra-asuntoja on rakennettu hyvin vähän ja siitä, että suuri osa vuokra-asunnoista on muunnettu omistusasunnoiksi.

Vuokrat ovat myös nousseet. Vuoteen 2011 asti yleishyödyllinen sektori oli rakennettu omakustannuseriaatteen ympärille ja toimi voittoa tavoittelemattomasti. Ruotsin yksityiset kiinteistönomistajat kuitenkin katsoivat, että tämä rikkoi EU:n kilpailusääntöjä ja antoi yleishyödylliselle sektorille kilpailuedun. Vuonna 2004 Fastighetsägarna antoivat Ernst & Young Real Estaten tehtäväksi kartoittaa ja arvioida vuokrien hinnoittelua kilpailunäkökulmasta. Ero markkinahinnan ja yleishyödyllisen vuokran välillä määriteltiin subventioksi. Tämän seurauksena Ruotsissa hyväksyttiin vuonna 2010 laki kunnallisista asuntoliiketoimista. Yleishyödylliset asuntoyhtiöt joutuivat luopumaan omakustannuseriaatteestaan ja noudattamaan liiketoimintaperiaatteita ja markkinahintaisia tuottoja. Liiketoimintaperiaate on tarkoittanut muun muassa sitä, että osa asuntokannasta on myyty institutionaalisille sijoittajille, kuten amerikkalaiselle riskipääomayritykselle Blackstonille.

Suuret institutionaaliset asuntosijoittajat ovat luoneet Ruotsiin uuden ilmiön nimeltään ”renovräkningar” eli remonttihäädöt. Tällöin sijoittaja ostaa suuren asuntokannan, tekee pinnallisia remontteja ja saa oikeuden nostaa vuokria. Joissain tapauksissa tämä on johtanut siihen, että vanhat vuokralaiset ovat joutuneet muuttamaan, koska he eivät ole pystyneet maksamaan korotettuja vuokria. On myös tavallista, että vuokranantaja vaihtuu tiheään, kun isoja asuntokantoja myydään sijoittajien välillä (Listerborn 2018; Grander & Westerdahl 2024).

Ilman subventioita uusien vuokra-asuntojen rakentaminen on kallista. Vuodesta 2011 lähtien kunnallisten vuokra-asuntojen osuus koko asuntokannasta on vähentynyt nopeammin kuin koskaan – vuonna 1990 kunnallinen asuntokanta muodosti 25 prosenttia kaikista asunnoista, mutta vuonna 2011 osuus oli laskenut 23 prosenttiin ja vuonna 2019 se oli enää 16 prosenttia (Grander & Salonen 2020). Nykyisellään vähemmän kuin

puolet suurkaupunkien kotitalouksista voi hakea uutta vuokra-asuntoa ja saavuttaa kohtuullisen elintason vuokramenojen maksamisen jälkeen.

Pitkät jonotusajat vuokra-asuntoihin, kalliimmat vuokrat ja epävarmuus vuokra-asuntojen omistajista ovat johtaneet siihen, että omistus-asuminen on tullut halutuimmaksi asumismuodoksi niiden keskuudessa, joilla on valinnanvaraa. Rolnikin (2019) mukaan omistusasujia alettiin Ruotsissa suosimaan 90-luvun alkupuolella poliittisesti tietoisena päätöksenä. Asuntovarallisuus on keskittynyt ruotsalaistaustaisille asukkaille. Vuonna 2022 Ruotsissa maahanmuuttajataustaisia asukkaita oli noin neljännes. Lähes puolella kaikista vuokra-asunnossa asuvilla oli maahanmuuttajatausta (Statistikmyndigheten 2023). On laskettu, että jotta erot asumismuodoissa tasoittuisivat, joka toisen länsimaiden ulkopuolisista maista tulleen maahanmuuttajan pitäisi muuttaa ruotsalaisvaltaiseen ympäristöön ja joka neljännes suurituloisen hakeutua alueille, joilla on paljon pienituloisia (Andersson ym. 2017).

Segregaatio Ruotsissa on kasvanut. Vuonna 1990 noin 27 prosentin pienituloisimmista olisi pitänyt muuttaa toiselle asuinalueelle, jotta alueet olisivat olleet sosioekonomisesti tasapainoisia. Vuoteen 2018 mennessä tämä luku oli noussut noin 41 prosenttiin (Delmos 2021). Lisäksi Ruotsissa on viime aikoina kiinnitetty huomiota siihen, että eri asumismuodoissa asuvilla on eroja tulotasossa, terveydessä, elinajanodotteessa ja koulutuksessa. Nämä ovat matalampia vuokra- kuin omistusasukkailla (Grander & Salonen 2020).

## **Kaupunkirakenteeseen betonoitunut jako**

Kuten tässä kirjoituksessa on tuotu esille, Ruotsissa ja Suomessa harjoitettu asuntopolitiikka eroaa huomattavasti. Molemmissa maissa on kuitenkin luotu samantyyppisiä asuinympäristöjä, jotka on myöhemmin yhdistetty segregaatioon. Sekä Ruotsin että Suomen lähiöt rakentuivat pääoman, teollisuuden ja ammattiliittojen tiiviissä yhteistyössä. Projektit toteutettiin kokonaistoteutuksina, mikä tarkoitti, että suunnittelun teki rakennuttaja tietyin kunnallisin rajoituksin. Esikaupungit kehittyivät muutamien toimijoiden käsissä, joilla kaikilla oli vahva poliittinen tausta. Monet näistä alueista leimautuivat myöhemmin negatiivisesti, eikä niiden sosioekonominen kehitys ole pyrkimyksistä huolimatta noussut (esim. Juntto 1990; Listerborn 2018; Forskarkollektivet Fundament 2023).

Eroista huolimatta Ruotsilla ja Suomella on yhteistä myös se, että maissa on 90-luvulta lähtien siirrytty kohti markkinaehtoisempaa asumista. Tämä ei kuitenkaan ole ratkaissut kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa, tai estänyt segregaatiota. Asuminen on molemmissa maissa myös etenevästi finansioitunut. Ruotsissa omistusasujat kuuluvat maailman velkaantuneimpiin, mutta Suomessakaan harva pääsee omistusasujaksi

ilman lainaa. Suomessa myös yksityishenkilöiden asuntosijoittaminen on vahvasti sidoksissa finanssimarkkinoihin. Sekä Ruotsissa että Suomessa institutionaaliset sijoittajat ostavat ja vuokraavat asuntoja. Vaikka asuntopoliittiset lähtökohdat maissa ovatkin erilaisia, segregaatiodista puhuttaessa on syytä korostaa sijoittajien kiinnostusta lähiöitä kohtaan. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, ettei sijoittajien toiminta lähiöissä nosta niiden sosioekonomista statusta (Westerdahl 2021; Lilius & Hirvonen 2023).

Asuntopoliitiikan merkitystä segregatiokehitykseen ei voi sivuuttaa. Ruotsin tilanne osoittaa, että asuntopoliittisia muutoksia ja niiden vaikutuksia segregatioon on myöhemmin vaikea korjata. Asuntovarallisuuden keskittymisellä tietyn väestöryhmän käsiin on myös pitkäaikaiset vaikutukset, joita on vaikeata ratkaista myöhemmin. Anneli Juntto totesikin väitöskirjassaan jo vuonna 1990: *"kohtuullisen vuokra-asuntovaihtoehdon puute on Suomessa ollut reaalin syy omistusasuntojen suosioon... Vuokra-asukkaat eivät juuri ole voineet vaikuttaa talojen hallintaan... Vuokralaisten asema on ollut monella tavalla heikko"* (Juntto 1990, 325). Näitä asioita olisi erityisesti syytä pohtia, kun edistetään sijoitusasuntojen rakentamista ja kehittämistä.

## Luku 4

# Kohti hyvinvointivaltion jälkeistä aikaa? Asuntoregiimin purkamisen sosiaalisista vaikutuksista

KATRIINA ROSENGREN, HANNU RUONAVAARA JA  
JARKKO RASINKANGAS

Asuntomarkkinat ohjaavat väestön sijoittumista kaupunkirakenteeseen. Asuntopolitiikalla voidaan kuitenkin tasata tätä kehitystä (Bengtsson & Ruonavaara 2010). Euroopan maat, Suomi mukaan lukien, ovat perinteisesti tukeneet julkista ja kohtuuhintaista asuntosektoria (Harloe 1995). Tuettua asumista on käytetty esimerkiksi Helsingissä 1970-luvulta lähtien asuinalueiden ei-toivotun eriytymisen, segregaaion, hillitsemiseen sekoittamalla eri asuntojen hallintaperusteita keskenään. Eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden roolin supistuminen viime vuosikymmeninä on kuitenkin lisännyt markkinavoimien merkitystä asumisessa (Nieuwenhuis ym. 2020; Luku 1).

Tässä kirjoituksessa tarkastelemme asuntopolitiikan purkamisvaiheen yhteiskunnallisia vaikutuksia erityisesti segregaaion näkökulmasta. Suomessa valtion vetäytyminen asuntopolitiikasta konkretisoituu tällä hetkellä asumisen kysyntä- ja tarjontatukien leikkauksina. Argumentoimme kuitenkin, että kehitys tulisi nähdä pidemmän aikavälin perspektiivistä. Valtion vetäytyminen asuntopolitiikassa on alkanut jo 1980-luvulla, mutta se on nyt saavuttanut eräänlaisen viimeisen merkkipaalun. Tällä on selkeitä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

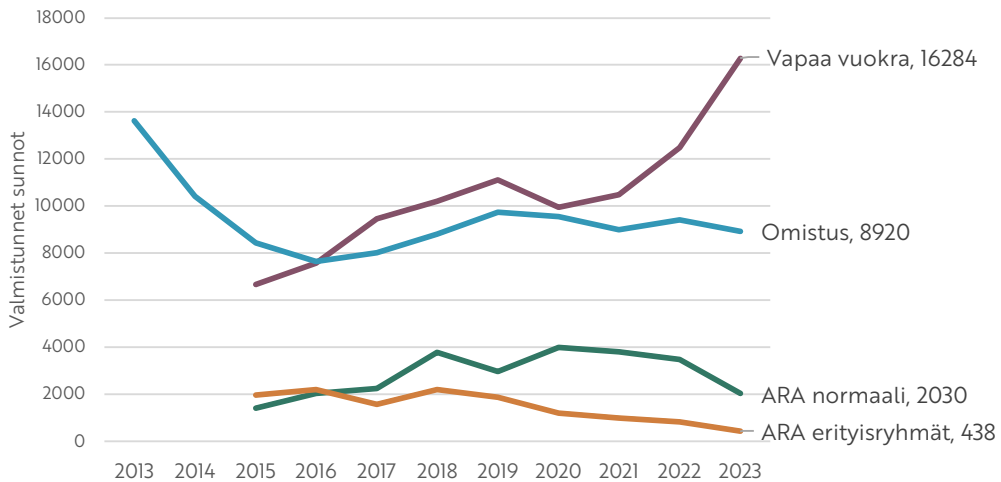
### **Suomalaisen asuntoregiimin kehitys: perustamisesta purkamiseen**

Bengtsson ym. (2013) kuvaavat pohjoismaisten asuntoregiimien muu-

tosta vaihemallilla. Asuntoregiimi tarkoittaa tiivistetyksi niitä (poliittisia) periaatteita ja ideaaleja, jotka ohjaavat erilaisia asumiseen liittyviä toimenpiteitä tietyssä maassa tai kaupungissa (vrt. Ruonavaara 2020). Asuntopolitiikan ensimmäisessä, *perustamisvaiheessa*, varhaista kaupungistumista tuettiin poliittisin interventioin. Vaihe kesti 1800-luvun lopulta toiseen maailmansotaan. Suomessa alkoi tällöin keskustelu asuntoreformeista. *Rakentamisvaiheessa* poliittinen huoli keskittyi asuntojen rakentamiseen ja asuntopolitiikan välineiden kehittämiseen. Toisen maailmansodan jälkeinen massatuotantovaihe kesti vuoteen 1980, jolloin kansalliset asuntoregiimit institutionalisoituivat. Suomessa perustettiin Arava ja kaupungistuvalla väestölle suunniteltiin ”metsälähiöitä”. Puolen miljoonan kodin rakennuttaminen oli Suomen vastine Ruotsin niin sanotulle miljoonaohjelmalle (ks. myös luku 3). Hallinnointivaiheessa painopiste siirtyi rakennetun asuinympäristön laatuun ja sen parantamiseen. Purkamisvaiheessa aikaisemmin kehitettyjä politiikkoja ja instituutioita kyseenalaistettiin, uudelleenmuotoiltiin ja purettiin.

Suomalaisen asuntopolitiikan kehitys eroaa hieman Bengtssonin ym. (2013) hahmottelemasta mallista. Suomessa rakentamisvaihe jakaantuu kahtia: instituutioiden rakentamisen ja asuntorakentamisen vaiheisiin. Toisaalta hallinnointivaihe ei selkeästi erottunut meneillään olevasta pitkästä purkamisvaiheesta. Esimerkiksi suunnitteluajattelu alkoi hiipua jo 1970-luvun lopulta. Valtion tukema asuntotuotannon osuus asuntokannasta alkoi laskemaan jo 1980-luvulla vapaarahoitteen tuotannon kasvaessa. Vaikka 1990-luvun alun lama palautti valtion tukeman tuotannon ns. suhdannepoliittisena välineenä, 2000-luvulla tuotanto väheni jälleen.

Suomessa ”normaaliaikojen” trendinä on ollut markkinaehtoisen asuntotuotannon valta-asema. Siinä missä Ruotsissa asuntopolitiikka on korjannut markkinoita, Suomessa se on ollut luonteeltaan markkinoita täydentävää (Bengtsson 2001; Juntto 1990). Eurooppalaista kehitystä mukailleen Suomen asuntopolitiikan painopiste on asteittain siirtynyt asuntotuotannon tukemisesta kulutuksen tukemiseen, kuten asumistukiin ja verovähennyksiin. Vuoden 2013 jälkeisessä vaiheessa säännellyn vuokra-asuntosektorin merkitys on vähentynyt: esimerkiksi vuoteen 2020 mennessä 70 000 asuntoa poistui sääntelyn piiristä (Elinympäristöpalvelu Liiteri 2022). Uudistuotannossa markkinahintainen asuntotuotanto on hallinnut viimeisen vuosikymmenen aikana, ja erityisesti markkinahintaisten vuokra-asuntojen osuus uudistuotannosta on kasvanut jyrkästi (Kuvio 1). Keskeinen muutos oli myös vuokrasääntelyn purkaminen asteittain 1989–1994.



Kuvio 1. Asuntojen uudistuotannon hallintasuhteet Suomessa 2015–2023 (Lähde: Elinympäristöpalvelu Liiteri 2025).

## Purkamisvaiheen markkinaehtoinen asuntopoliittikka ja segregaation hallinta

Markkinavetoisen asuntotuotannon aikakaudella segregaatio on ollut kasvussa kaikissa Euroopan maissa (Musterd ym. 2017; Saikkonen ym. 2018; Tunström ym. 2016). Tiit Tammaru kanssakirjoittajineen varoittaa kehityksen pysyvyydestä ja laajemmista seurauksista:

”Eurooppa on vaarassa joutua segregaation ja kasvavien eriarvoisuuden aikakauteen, jossa rikkaat ja köyhät asuvat eri todellisuuksissa eri kaupunginosissa, ja tämä voi vakavasti vaurioittaa tulevaisuuden kaupunkien sosiaalista vakautta.” (Tammaru ym. 2016, s. 358).

Suomi ei ole poikkeus; segregaatio on kasvanut tasaisesti suurimmissa kaupungeissa viime vuosikymmeninä, useilla sosioekonomisilla indikaattoreilla mitattuna (Kurvinen ym. 2025). Erilaisin toimenpitein on reagoitu ”ongelmalliseksi” koettuun alueelliseen eriytymiseen, mutta reaktiivisesti, jälkikäteen. Useissa maissa tällaiset interventiot toteutettiin valtiotoisesti (Andersson ym. 2010; Baldwin Hess ym. 2018; Carpenter 2018). Esimerkkejä kokonaisvaltaisista toimenpidekokonaisuuksista ovat Ranskan ’Politique de Ville’, Englannin ’New Deal for Communities’ ja Hollannin suurkaupunkipoliittikka.

Vastaavia kaupunkireformihankkeita, joiden ensisijaisena tavoitteena olisi ollut vaikuttaa segregaatioon, ei ole nähty Suomessa. Yhtenä syynä voi olla myöhäinen kaupungistuminen. Esimerkiksi 1990-luvun syvän talouslaman myötä köyhyydestä tuli ensimmäistä kertaa Suomen

historiassa enemmän kaupunkien kuin maaseudun ilmiö. Samalla vuosikymmenellä Suomesta tuli maahanmuuton nettosaaja (Dhalmann 2013; Kauppinen 2002). Myös Suomessa asuntojen peruskorjausprojektit ja lähiöiden uudistaminen nousivat keskeisiksi pienemmässä mittakaavassa reaktiivisina segregaatiopolitiikkoina. 1990-luvulla ”lähiöhankkeet” laajenevat eri puolille Suomea. Sosiaalinen kehitys oli läsnä, mutta ei keskeistä (esim. Rasinkangas ym. 2023).

Asumisen tukia on Suomessa käytetty segregaation hallintaan. Tarjontukia eli tuettua asuntokantaa on esimerkiksi Helsingissä käytetty 1970-luvulta lähtien asuinalueiden segregaation hillitsemiseen sekoittamalla eri hallintaperusteita keskenään. Pienituloisten kasvavien asumiskulujen hallintaan on lisäksi enenevästi käytetty kotitalouksille maksettavia asumistukia eli kysyntätukia. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun asuntokunnista joka viides sai yleistä asumistukea, ja noin joka kuudes oli ARA-vuokra-asukas (Kela 2024; Tilastokeskus 2022).

Kaupunkien kasvustrategiat ja yleiseurooppalainen asuntopolitiikan markkinoistuminen ovat ohjanneet uudisrakentamista yksityisen asuntotuotannon suuntaan. Samalla sosiaalisen asuntokannan osuus on pienentynyt (Kuvio 1). Suomessa väestönkasvu ja erityisesti maahanmuutto ovat kuitenkin lisänneet sosiaalisen asuntotuotannon kysyntää suurimilla kaupunkiseuduilla.

Tarjontatukia myönnettiin vuonna 2023 lähes kaksi miljardia euroa ARA:n korkotukivaltuuksin. Tuki painottaa tulevaisuudessa yhä voimakkaammin pienituloisten ja erityisryhmien asumismahdollisuuksia (Valtioneuvosto 2023; Ympäristöministeriö 2025). Markkinaehtoistuminen, yhdessä säännöstelyn purkamisen kanssa, on johtanut kaikille asukasryhmille avoimen eli niin sanotun ”tavallisen” tuetun vuokra-asuntotuotannon osuuden laskuun. Sen sijaan erityisryhmille, kuten ikääntyneille ja opiskelijoille, tarkoitetun tuetun asumisen osuus on kasvanut (esim. Hyötyläinen 2020). Tavallisen, valtion tukeman vuokra-asumisen tarjonta suuremmissa kaupungeissa Suomessa on tiukkaa: esimerkiksi Helsinki myönsi asuntoja vain 14 prosentille hakijoista vuonna 2020, ja suurin osa hakijoista luokiteltiin ”erittäin kiireellisiksi” tapauksiksi (Helsingin kaupunki 2022). Tavallisissa ARA-vuokra-asunnoissa 35 prosenttia oli alimassa tuloviidenneksessä ja 70 prosenttia alle mediaanin (Toikka 2025).

Suomessa kysyntätukien kasvu ajoittuu samanaikaisesti tuetun asuntokannan vähenemiseen 2010-luvulla sekä vapaan vuokra-asumisen osuuden kasvuun. Vuonna 2023 asumistukia maksettiin 2,7 miljardia euroa (ml. perustoimeentulon asumisosan; Kela 2024). Asumistuen saajien määrä on kasvanut tasaisesti viime vuosikymmenten aikana etenkin suurissa kaupungeissa. Kysyntätuet ovat olleet keino kasvavien asumiskustannusten kattamiseen etenkin yksinasujille sekä työelämän ulkopuolella

oleville (Kela 2024). Asumistuen saajista 65 prosenttia eli köyhyysriskirajan alapuolella jo vuonna 2017, ja Kela arvioi osuuden kohoavan 85 prosenttiin ilman asumistukea (Jauhiainen ym. 2019). Neljä viidestä toimeentulotukea saavasta kotitaloudesta saa myös yleistä asumistukea, ja lähes 40 prosenttia työmarkkinatuen saajista on myös toimeentulotuen piirissä. Asumistuesta yli 70 prosenttia kohdistuu opiskelijoille ja työttömille (Kela 2024). Sosiaaliturvaa, mukaan lukien asumistukea, on leikattu vuodesta 2024 alkaen. Leikkaukset yhdessä kasvattavat pienituloisten asumiskustannusrasitetta (esim. Hyötyläinen 2023). Leikkausten riskinä on tuloerojen kasvu, mikä voi näkyä myös segregaatian kasvuna asumista koskevien valintojen eriarvoistumisen myötä.

Vaikka julkilausutut tavoitteet puhuvat yhä segregaatian torjunnasta, kysyntä- ja tarjontatukien leikkaaminen kaventaa väistämättä segregaatian torjuntamahdollisuuksia. Suomessa segregatio perustuu suurelta osin keskiluokan poismuuttoon huono-osaisilta alueilta (esim. Vilkama ym. 2014). Oletuksena on, että viimeaikaiset leikkaukset asumisen tukijärjestelmään lisäävät alueiden sosioekonomista eriytymistä huono-osaisimpien muuttoliikkeen seurauksena. Pitkällä aikavälillä asumistuen väheneminen voi vaikuttaa asuntokuntien muuttoihin, jolloin asumistaso voi laskea tai asunnon koko pienentyä. Muuttoliikettä voi syntyä alueille, jossa asumisen neliöhinta on matalampi, sosioekonominen asema on heikompi ja ARA-kannan osuus hallintasuhdejakaumassa suurempi. Poismuuton kohdealueella väestörakenne voi korvautua maksukykyisemmällä, gentrifioitua. Toisaalta 'pakkomuuttaneiden' asuntokuntien kohdealueella väestörakenne voi eriytyä negatiivisesti, kun edullisemmille alueille muuttaa entistä enemmän pienituloisia. Kun edullisimmat alueet sijaitsevat jo valmiiksi keskustan ulkopuolisella esikaupunkialueella, voidaan puhua köyhyyden esikaupungistumisesta (esim. Hochstenbach & Musterd 2018).

## **Asuntoregiimin purkamisvaihe: kohti hyvinvointivaltion jälkeistä aikaa?**

Hoekstra (2020) kuvaa tekijöitä, jotka siirtävät kansallisten asuntoregiimien painopistettä paikalliselle tasolle Euroopassa: näihin kuuluvat esimerkiksi markkinoistuminen sekä keskushallinnon supistuminen. Pohjoismaat ovat kuitenkin pystyneet toteuttamaan asuntopolitiikkaansa eurooppalaisessa kehityksessä hyvin muun muassa kuntien maanomistuksen, säännöstelyn ja kuntien itsehallinnon vuoksi (Arbaci 2007). Silti myös Pohjoismaissa yleishyödyllisten asuntojen kysyntä on ollut suurempaa kuin tarjonta. Tämä nostaa tuetun asuntokannan marginalistoitumisen riskiä (esim. Brattbakk & Sørvoll 2024; Hyötyläinen 2020). Rasinkangas ym. (2024) näkevät tuetun asumisen yhä marginaalisempänä asumismuotona

2000-luvun Suomessa. Andersson ja Turner (2014) kuvaavat sosiaalisen asumisen marginalisoitumisen ja segregaatoin yhteyttä: *”Tuetun asuntosektorin asukkailla on ajan myötä vähemmän tulo- ja koulutusmahdollisuuksia, jonka johdosta tuetun asuntokannan maantieteellinen keskittyminen johtaa kasvavaan sosiaalisen ja luokkaerojen eriytymiseen.”*

Segregaation torjunta ja tasapainoinen alueellinen kehitys ovat tärkeitä politiikkatavoitteita Suomessa (esim. Ympäristöministeriö 2025; 2020). Asuntopolitiikka on keskeinen väline segregaatoin hallinnassa. Suomalaista asuntopolitiikkaa on kuitenkin kuvattu heikoksi (Junnto 2010), ja asuntopolitiikan toimijat kokevat sen ennakoimattomaksi ja toisijaiseksi muihin poliittisiin tavoitteisiin nähden (Rasinkangas ym. 2024). Asuntopolitiikan rooli näyttää tulevaisuudessa edelleen supistuvan (Valtioneuvosto, 2023; Ympäristöministeriö 2025). Kysyntä- ja tarjontatukien leikkaukset vaikeuttavat osaltaan segregaatoin torjuntaa, mikä perustuu tuloerojen tasaamiseen, kohtuullisiin asumismenoihin sekä tuetun asuntokannan avulla tehtävään sosiaaliseen sekoittamiseen. Leikkausten ohella sosiaaliseen sekoittamiseen tuetun asuntokannan avulla liittyy Suomessa lukuisia esteitä, joihin lukeutuvat mm. tonttitarjonnan niukkuus, ARA-enimmäistukirajat, poliittiset esteet sekä seudullisen asuntopolitiikan puute (Rasinkangas ym. 2024; Rosengren ym. 2024). Myös kasvava yksityinen vuokra-asuntokanta vaikuttaa sekoittamisen mahdollisuuksiin, koska kunnat eivät voi vaikuttaa näiden asuntojen asukasvalintoihin. Samalla paikallisen tason on tarkoitus kantaa yhä suurempi rooli segregaatoin torjunnassa yhä rajatumalla keinovalikoimalla:

’Segregaatin ehkäisyssä keskeisiä toimijoita ovat kaupungit muun muassa kaavoituksen kautta. Valtion tukema asuntotuotanto tarjoaa kunnille välineitä asuinalueiden segregaatoin ehkäisemiseen. Valtion tukeman asuntotuotannon sijainti tulee harkita tarkkaan, jotta sillä ehkäistään eikä kiihdytetä segregaatiota. Valtion tukema asuntotuotanto ei kuitenkaan ole ainoa tapa ehkäistä segregaatiota, vaan esimerkiksi koulut, yksityiset ja julkiset palvelut sekä kaavoitus ovat keskeisessä roolissa.’ (Ympäristöministeriö 2025, 14)

Suomalaisella asuntoregiimillä on nähty olevan kolme toimintaperiaatetta: asumisen tarpeet on tyydytetty pääasiassa yksityisillä asuntomarkkinoilla, omistusasuminen on dominoinut ja asuntopolitiikka on ollut tarveharkintaista sosiaalipolitiikkaa (Bengtsson ym. 2006; Rasinkangas ym. 2024). Purkamisvaiheen viimeaikaisten käänneiden voidaan katsoa voimistaneen suomalaisen regiimin erityispiirteitä. Tarjontatuen rooli on keskittynyt Suomessa 2010-luvulla yhä tarkemmin erityisryhmiin, rajoittaen ’normaalin’, kaikille avoinna olevan julkisesti tuetun asun-

tokannan tarjontaa. Esimerkiksi Alankomaissa sosiaalisen asuntosektorin supistuminen ja sen kohdentuminen pienituloisille on johtanut pienituloisuuden alueelliseen keskittymiseen (Jonkman 2021). Kaikille haettavissa olevan sosiaalisen vuokra-asuntosektorin suhteellisen osuuden pieneeminen on samalla kasvattanut kysyntätukien roolia asuntopolitiikassa.

Bengtsson ym. (2013) kuvasivat edellä pohjoismaisten asuntoregiimien muutosta vaihemallin avulla. Mallin idea on kuvata asuntopoliittisen regiimin kehitystä sen synnystä kypsymiseen 1980-luvulla ja sen jälkeiseen uusliberalistisen aikakauden aikaiseen hiipumiseen. Suomessa valtion vetäytyminen asuntopolitiikasta näkyy tällä hetkellä asumisen tukileikkauksina, mutta suuntaus on nähtävissä pitkällä aikavälillä: asuntopolitiikan purkamisvaihe alkoi jo 1980-luvulta. Kysymys herääkin: miten asuntoregiimi kehittyy viimeaikaisten muutosten seurauksena?

Kynsilehto ja Alastalo (2024) käyttävät termiä jälkihyvinvointivaltio ("post-welfare state") kuvaamaan uusliberalismin tuottamaa hybridihallintomallia. Heidän mukaansa hyvinvointivaltion etuliite "jälki" ei tarkoita täydellistä katkoa menneisyyteen, vaan muutoksia hyvinvointivaltion politiikan painopisteissä ja hyvinvointipalvelujen hajauttamista alemman tason hallintoportaaseen ja yksityisille markkinoille. Sama suuntaus on nähdäksemme käynnissä asuntopolitiikassa: yhteiskunnallisten ongelmien kuten segregaatian hallinta hajautetaan paikalliselle tasolle ja vastuu asuntomarkkinoiden toimivuudesta jaetaan yksityiselle sektorille samalla, kun valtio vetäytyy asuntopolitiikasta. Yhteiskunnalliset prosessit kuten segregatio ovat kuitenkin seudullisia ja vaativat poikkihallinnollisia toimenpiteitä, joihin yksittäisten kuntien on mahdotonta tarjota kattavaa ratkaisua nykyisillä keinoilla. Muutos vaatii ennakoitua sekä riittäviä resursseja. Siksi pohdittavaksi jää, miten paikallinen taso selviää käynnissä olevasta pitkän linjan kehityksestä, valtion vetäytymisestä asuntopolitiikassa. Onko käynnissä pitkän purkamisvaihe viimeinen hetki, jonka jälkeen siirrymme hyvinvointivaltion jälkeiseen aikaan?

## Luku 5

# Vuokra- ja omistusasumisen välimallien mahdollisuudet ja sudenkuopat

DAISY CHARLESWORTH

*Alkuperäinen kieli: englanti, käänös englannista suomeksi: työryhmä*

### Johdanto

Kuten tässä keskustelupaperissa on tuotu ilmi, kohtuuhintaisten ja riittävän laadukkaiden asuntojen saatavuus on kasvava huolenaihe kaikkialla Euroopassa. Yksityisen ja julkisesti tuetun asuntosektorin uudistamisen ohella kiinnostus välimallin asumisen muotoja kohtaan on lisääntynyt yhtenä ratkaisuvaihtoehtona asuntokysymykseen (Apps 2021; Crabtree-Hayes 2024; Schmid 2022). Elsinga (2012) määrittelee välimallin asumisen vaihtoehtoisiksi tai hybridisiksi asuntojen hallintaperusteiksi, jotka toimivat vuokra- ja omistusasumisen välimaastossa.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tunnistetaan lukuisia sosiaalisia ja verotuksellisia hyötyjä välimallin asumismuodoissa. Näihin lukeutuu sekä välittömiä että pitkän aikavälin hyötyjä niin julkiselle taloudelle kuin sosiaalisesti kestäväälle asukasyhteisöllisyydelle (Monk & Whitehead 2010). Esimerkiksi mallien, joilla tuetaan siirtymistä asunnon omistajuuteen, väitetään parantavan asumisturvaa ja varallisuuden kasvattamismahdollisuuksia kotitalouksille, joilla muuten olisi vaikeuksia päästä kiinni omistusasumiseen. Toisaalta pysyvien väliasumisen mallien kehutaan vähentävän kiinteistöspekulaatiota ja lisäävän asukasautonomiamia verrattuna perinteiseen yksityiseen ja sosiaalisen vuokra-asunto-sektoriin.

Vaikka välimallin asumisella on Suomen asuntojärjestelmässä ollut vain pieni rooli, voidaan historiasta silti löytää lukuisia kiinnostavia, käytössä olleita vaihtoehtoja. Esimerkkeinä mainittakoon yhteisomistus-asuminen, vuokra-asunnon ostamisen mallit, asunto-osuuskunnat, säännelty omistusasuminen (esim. Helsingin Hitas-malli, joka lakkautettiin vuonna 2023) ja asumisoikeusasuminen. Viimeksi mainittu on 1990-luvulla käyttöön otettu yleisin ja tunnetuin välimallin asumismuoto Suomessa. Asumisoikeusjärjestelmä mainitaan usein eurooppalaisessa asuntotutkimuksessa onnistuneena esimerkkinä erityisen pitkäikäisestä, pysyvästi kohtuuhintaisesta välimallin asumisesta (Doling ym. 2010; Elsinga 2012; Ralli 2022). Ralli (2022) kuvailee järjestelmää ”ainutlaatuiseksi asumismuodoksi”. Asukkaiden edellytetään sijoittavan 15 prosenttia alkupääomaa ja maksavan sen jälkeen kuukausimaksua tai vuokraa rakennuksen omistajalle. Maksut perustuvat talojen rahoitus- ja hoitokustannuksiin (Ympäristöministeriö 2024), ja ne oikeuttavat vakituiseen asumiseen. Jos asukas muuttaa pois, hän saa takaisin alkuperäisen 15 prosentin sijoituksensa sekä rakennuskustannusindeksiin perustuvan lisän. Näin ollen asumisoikeusasunnoissa yhdistyvät sosiaalisen vuokra-asumisen edullisuus sekä omistusasumisen pysyvyys ja autonomia (Frederiksson 1993). Nykyään asumisoikeusasuntoja on noin 50 000. Niiden osuus Suomen koko asuntokannasta on noin 2 prosenttia, mutta joissakin kunnissa jopa 10 prosenttia (Brotherus & Kuronen 2024). Verrattain hyvästä menestyksestä ja kansainvälisestä arvostuksesta huolimatta Petteri Orpon hallitus linjasi hallitusohjelmassaan vuonna 2023, ettei tukea uusien asumisoikeuskohdeiden rakentamiselle enää myönnetä. Valtion tuki uusien kohteiden rakentamiseen päättyy vuoden 2025 lopussa.

Tällä tekstillä on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin siinä hahmotellaan välimallin asumisen nykytilaa Suomessa keskittyen sen yleisimpään muotoon, asumisoikeusasumiseen. Toiseksi siinä tarkastellaan argumentteja välimallin asumisen puolesta ja vastaan sekä pohditaan tätä keskustelua osana laajempaa, eurooppalaista asumisen tutkimuskirjallisuutta.

## **Keskeisimmät teemat tutkimuskirjallisuudessa**

Välimallin asumiselle annettavan valtiontuen luonne ja laajuus ovat riippuvaisia poliittista valinnoista ja lähestymistavoista. Kansainvälisten tutkimusten perusteella voidaan tunnistaa kolme, toisiinsa kytkeytyvää aihekokonaisuutta: saavutettavuus, asumisen pysyvyys ja autonomia. Ensin mainitun osalta kyse on siitä, kuka määritellään eniten tarpeessa olevaksi tai ”ansaitsee” tällaisen asunnon, erityisesti jos kyse on julkisella tuella rakennetuista asunnoista (Elsinga 2012). Toiseksi Elsinga (2012) luokittelee välimalliset asunnot joko tilapäisiin tai pysyviin malleihin. Niiden olemuksen ero on siinä, onko asukkailla oikeus käyttää asuntoa sijoituksena

ja esimerkiksi vuokratulon lähteenä (Larsen 2024). Kolmanneksi, vaikka autonomia linkittyy sekä saavutettavuuteen että pysyvyyteen, tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan erityisesti asukkaiden osallistumismahdollisuuksia vaikuttaa asuntojaan koskevaan hallintointiin ja päätöksentekoon.

## Saavutettavuus

Väliasumisen mallit määritellään monesti kohderyhmän tai kohderyhmien perusteella. Esimerkiksi Monk ja Whitehead (2010) määrittelevät Iso-Britannian kontekstissa, että välimallin asuminen on suunnattu erityisesti henkilöille, joiden tulotaso on liian alhainen omistusasunnon hankintaan, mutta liian korkea ollakseen oikeutettuja sosiaaliseen vuokra-asumiseen ja/tai asumistukeen. Samaista määritelmää on noudatettu myös Suomessa (Brotherus & Kuronen 2024). Toisaalta välimallin asumisen voidaan kohdentaa tietyille erityisryhmille, kuten avaintyöntekijöille, ensiasunnon ostajille tai lapsiperheille. Esimerkiksi Norjassa tällaiset asunnot on tarkoitettu nimenomaisesti ratkaisemaan nuorten ensiasunnonostajien kohtaamia haasteita (Christiansen & Nordahl 2024). Välimallin asumisen kohderyhmät heijastelevatkin kunkin maan asuntojärjestelmän ja asuntotarjonnan sosiaalista ja poliittista kontekstia.

Suomessa opiskelijajärjestöt antoivat sysäyksen välimallin asumismuotojen tarkastelulle 1990-luvulla (Charlesworth 2024; Frederiksson 1993). Osittain ylikuumentuneista kiinteistömarkkinoista johtuneen laman myötävaikutuksesta monet nuoret aikuiset jäivät sekä omistus- että vuokra-asuntomarkkinoiden ulkopuolelle. Tämä kannusti uuden vaihtoehdon, asumisoikeusasunnon, etsimiseen.

Vaikka asumisoikeusasunnot olivat alun perin suunnattu nuorille aikuisille, niiden väljät kelpoisuuskriteerit ovat tehneet asunnoista suhteellisen saavutettavia monenlaisille väestöryhmille. Asukkaaksi haluavan tarvitsee vain asettua jonoon ja odottaa asunnon vapautumista. Ainoa poissulkukriteenä on, että hakija ei saa jo omistaa asuntoa eikä alle 55-vuotiaalla hakijalla saa olla varallisuutta rahoittaa vähintään 50 prosenttia asunnon hankinnasta. Aiemmin myös yli 55-vuotiaille asetettiin varallisuusrajat, mutta nämä on sittemmin poistettu.

Nykyään suuri osa asumisoikeusasukkaista on yli 64-vuotiaita (>30 %). Heillä on usein korkeampi sosiaalinen ja taloudellinen pääoma verrattuna yksityisellä ja sosiaalisella vuokra-asuntosektorilla asuviin (Brotherus & Kuronen 2024). Suurin osa näistä asukkaista on siirtynyt asumisoikeusasuntoihin myytyään omistusasuntonsa. Tämä suuntaus on linjassa kansainvälisen kirjallisuuden kanssa, jossa on korostettu ikääntyneille kansalaisille tarjottavien välimallin asumismuotojen sosiaalisia ja verotuksellisia hyötyjä. Joidenkin väitteiden mukaan eläkeläisten kotinsa myynnistä saamaa varallisuutta voitaisiin käyttää esimerkiksi kattamaan

hoito- ja muita vastaavia kuluja, jotka muutoin kuuluisivat valtiolle (Monk & Whitehead 2010). Lisäksi iäkkäiden asukkaiden myydessä asuntonsa ja muuttaessa välimallin asuntoihin vapautuu asuntoja muiden ostettavaksi. Toisaalta yksityiseltä vuokrasektorilta asumisoikeusasuntoihin siirtyville houkuttelevia ominaisuuksia ovat pysyvä asumiskulujen muodostumisen säätely ja asumisturva.

On mielenkiintoinen kysymys, miksi asumisoikeusasunnot ovat houkuttelleet enemmän vanhempia kuin nuorempia asukkaita. Yksi mahdollinen selitys löytyy jonotuslistojen järjestämisen tavasta. Aiemmin asumisoikeudet jaettiin jonotusajan perusteella. Tämä tarkoitti sitä, että nuoremmat hakijat joutuivat usein altavastaajan asemaan vanhempiin hakijoihin nähden hakiessaan asuntoja halutuimmilta alueilta. Sama tilanne koskee todennäköisesti myös muita kuin suomenkielisiä hakijoita, jotka ovat nuorten ohella aliedustettuja asumisoikeusasunnoissa (Brotherus & Kuronen, 2024). Vastauksena tähän Suomen hallitus poisti aikaperusteisen jonotusjärjestelmän vuonna 2023. Koska muutokset ovat tehty vasta hiljattain, niiden vaikutus nuorempien ja ei-suomenkielisten hakijoiden hyväksymisprosentteihin ei oletettavasti ole vielä nähtävissä.

Asumisoikeusasunnoissa ei ole tulorajoja, joten ymmärrettävää, että asukkaiden tulotaso yleensä korkeampi kuin sosiaalisella vuokrasektorilla asuvien, joskin silti matalampi kuin omistusasukkaiden (Brotherus & Kuronen 2024). Tämä on herättänyt poliittista huolta. Välimuodon asumista on Suomessa kritisoitu taloudellis-moraalisin perustein, joiden mukaan asumisoikeusasumisen kaltaisen edun tarjoaminen on pois joltain toiselta kotitaloudelta (emt.). Sen sijaan naapurimaissa Ruotsissa ja Tanskassa, joissa molemmissa painottuu universaali tulokulma asumiseen, välimallin asumista lähestytään toisin (Bengtsson 2001). Esimerkiksi Ruotsissa hallintaperusteneutraali asuntojärjestelmä on tukenut välimallin asumiskokeiluja eri tavoin, kuten avustuksilla ja markkinoita edullisemmalla tonttihinnoittelulla, ja asunnot ovat suunnattu erityisryhmiä laajemmalle väestölle (Bergsten & Granath Hansson 2023). Samankaltaisia järjestelyjä löytyy myös Saksasta (esim. *Baugruppen* eli ryhmärakennushankkeet) ja Barcelonasta (esim. uusi osuuskuntamuotoinen asumisoikeusasuntomalli).

## Asumisen pysyvyys

Elsinga (2012) jakaa välimallin asunnot kahdentyypisiin malleihin: *väli-aikaisiin* ja *pysyviin* malleihin. Olennainen ero on siinä, onko asukkailla oikeus käyttää asuntoa sijoituksena ja esimerkiksi vuokratulon lähteenä (Larsen 2024). Väliaikaiset mallit usein johtavat asunnon täyteen omistajuuteen. Tämän vuoksi niitä kutsutaan joskus tutkimuskirjallisuudessa siirtymävaiheen asumimuodoksi; ne tukevat *siirtymistä* vuokraamisesta

ta omistusasumiseen. Tunnetuin esimerkki on Iso-Britanniassa käytetty jaettu omistaminen (shared ownership), joka on ollut käytössä 1980-luvulta lähtien (Monk & Whitehead 2010).

Pohjoismaissa näitä väliaikaisia malleja on edistänyt pääosin kolmas sektori. Esimerkiksi Ruotsissa asuntojen hinnat nousevat ja vuokra-asuntojen jonotusajat ovat pitkiä. Vastauksena tähän suuret rakennusosuoskunnat, kuten HSB, ovat kokeilleet uutta siirtymävaiheen hallintomuotoa, jota kutsutaan "HSB-osakkeeksi". Tässä mallissa asukas maksaa 50 prosenttia (tai joskus enemmän) asumismenoista ja HSB loput. Viidestä kymmeneen vuoden kuluttua asukkaalla on mahdollisuus ostaa loput 50 prosenttia asunnosta markkinahintaan. Neuvotteluissaan rakennustoiteista kuntien kanssa HSB on usein vedonnut järjestelmän etuihin sosiaalisen kestävyuden kannalta (Bergsten & Granath Hansson 2023). Toinen väliaikainen malli, joka on herättänyt laajaa kiinnostusta kiinteistösiirtäjien keskuudessa ympäri Eurooppaa, ovat niin sanotut "vuokraa omistaaksesi"-aloitteet (eng. rent-to-own). Näissä malleissa on eroja, mutta useimmiten ajatus on, että vuokralaiset etenevät vuokranmaksun myötä portaittain kohti täyttä omistusasumista. Suomessa esimerkiksi Helsingin kaupunki tutkii tällaisia vaihtoehtoja korvataksaan sekä säännellyn omistusasumisen Hitas-mallin että asumisoikeusasumisen.

Väliaikaisen välimallin asumisen malleja pidetään usein edullisempina julkisen asuntotuotannon vaihtoehtoina, etenkin verrattuna sosiaalisen asuntotarjonnan lisäämiseen, sillä järjestelmien tuki on usein lyhytaikaista ja pienimuotoista (Monk & Whitehead 2010). Tällaisen asuntotuotannon tukeminen liittyy usein myös ajatuksiin varallisuusedemokratiasta, jossa (tulevien) omistusasukkaiden intressi säilyttää omaisuutensa arvo oletetaan parantavan asuinalueiden laatua (Monk & Whitehead, 2010).

Kriittiset asumisen tutkijat ovat kuitenkin kyseenalaistaneet, miten kestävä julkisen tuen kohdentamista väliaikaisen välimallin asumisen edistäminen todella on. Asunnon ostaminen nimittäin hävittää asunnon pysyvästi julkisesti tuetusta asuntokannasta. Tämän menetyksen korvaamiseksi tarvitaan jälleen lisää julkista tukea (Crabtree-Hayes 2024). Ilman julkista tukea rakennetuista, kolmannen sektorin malleista on vastaavasti väitetty, että mahdollistamalla täyden omistamisen ne pikemminkin pienentävät kuin laajentavat yleishyödyllistä asuntokantaa. Sellaisenaan näitä malleja ei yleensä pidetäkään pitkän aikavälin ratkaisuna asumisen kohtuuhintaisuuteen (emt.).

Vaihtoehtoinen malli, pysyvä väliasumisen malli, on herättänyt kasvavaa kiinnostusta tutkijoiden, käytännön toimijoiden ja poliittisten päättäjien keskuudessa. Vaikka pysyvistä välimallin hallintamuodoista on monia muunnelmia, kaikki niistä pyrkivät tarjoamaan pysyvästi kohtuu-

hintaisia asuntoja, pääasiassa asettamalla pysyviä rajoituksia asukkaiden oikeuksille saada pääoma- ja vuokratuloja. Rajoitukset voidaan asettaa sisäisesti asuntorakentamishankkeen puitteissa tai ulkoisesti, valtion tai suuremman kattojärjestön toimesta. Kummassakin tapauksessa lopputulos on asukasomistajien ansiottomien tuottojen rajoittaminen. Monissa tapauksissa asukkaat voivat silti rajatussa määrin kerryttää varallisuutta asunnostaan.

Potentiaalinsa vuoksi yleishyödyllisen asuntosektorin toimijat eri puolilla Eurooppaa ovat viime vuosina kokeilleet tällaisia pysyviä väliasumisen malleja. Esimerkiksi alankomaalaiset asuntosäätiöt ovat kehittäneet kiinnostavan *Koopgarant*-mallin, jossa säätiön omistamien asuntojen vuokralaisille annetaan mahdollisuus ostaa asuntonsa. Myyntiin liittyy kuitenkin sopimusvelvoite, jonka mukaan asukkaan on muuttaessaan pois myytävä asunto takaisin yhdistykselle alle markkinahinnan. Tämän jälkeen asunto voidaan jälleen vuokrata tai myydä uudelle asukkaalle samoin rajoituksin. Tällainen lähestymistapa muistuttaa suurten ruotsalaisten ja norjalaisten rakennusosuuskuntien menettelytapaa ennen niiden purkamista 1960- ja 80-luvuilla (Sørvoll 2013). Peilaten viimeaikaiseen Suomen hallituksen päätökseen olla enää myöntämättä uusia korkotukilainoja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen, tällaiset mallit voivat kiinnostaa yleishyödyllisiä asuntotoimijoita, jotka etsivät uusia vaihtoehtoja rakennutta välimallin asuntoja.

Toinen pysyvä välimalli, joka on saanut viime aikoina paljon huomiota, on asunto-osuuskunta. Osakkuuden hankkiminen osuuskunnasta antaa jäsenomistajilleen hallinto- ja käyttöoikeuden asuntoon (Vidal 2018), mutta kaventaa heidän oikeuksiaan käyttäen asuntoja sijoituksena tai pääoman kerryttämiseen, useimmiten jälleenmyynnin yhteydessä syntyvien myyntivoittojen rajaamisena. Näin vähennetään mahdollisuuksia käyttää asuntoja spekulatiiviseen sijoitustoimintaan, mutta asukkaat pystyvät kuitenkin kerryttämään jonkin verran asuntovarallisuutta. Keskeistä on, että mallin avulla varmistetaan asuntojen pysyminen kohtuuhintaisina myös tuleville osuuskunnan jäsenille/omistajille. Yksi tunnetuimmista esimerkeistä on tanskalainen *andelsboligforeninger* (ks. Bruun 2018; Larsen & Lund Hansen 2015; Vidal 2018). Myös tällaiset mallit voivat kiinnostaa suomalaisia asumisoikeusasuntojen omistajia. Asukkaille voitaisiin esimerkiksi antaa mahdollisuus perustaa asuntoyhdistys ja siten ottaa hallintaansa suuri, ellei jopa kaikki osat asuntojen hallinnossa ja toiminnassa. Tätä tukeva lainsäädäntö on jo olemassa vuoden 1995 asumisoikeusyhdystyslaissa.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa suomalaista asumisoikeusasuntojärjestelmää on käytetty usein esimerkkinä onnistuneesta ja pitkäaikaisesta eurooppalaisesta välimallin asumismuodosta. Vaikka asu-

misoikeusasunnot suunniteltiin alun perin osuuskuntamallin pohjalta, nykyään niitä rakennuttavat ja hallinnoivat pääasiassa suuret voittoa tavoittelemattomat toimijat (Ralli 2022). Suomen noin 50 000 asumisoikeusasunnosta noin 75 prosenttia on suurten voittoa tavoittelemattomien rakennuttajien, 25 prosenttia kunnallisten asunto-osakeyhtiöiden ja alle 1 prosenttia asumisoikeusyhdistysten omistuksessa (ARA 2024). Vastineeksi valtion lainantakaukselle ja korkotuella, on toimijoiden noudatettava pysyviä rajoituksia voitontavoitteluun ja asumiskustannusten määrittelyyn. Asumisoikeusasunnot siis eroavat hieman muista julkisesti tuetun tai säädellyn asumisen, kuten sosiaalisten vuokra-asuntojen ja Hitas-asuntojen, muodoista Suomessa, missä rajoitukset kestävät tyypillisesti 30–40 vuotta tai jopa vain 10 vuotta. Vaikka pysyvät rajoitukset tukevat kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa, on niistä viime aikoina muodostunut myös poliittinen huolenaihe. Rajoitusten pysyvyydestä seuraa erityisesti se, että pankit ovat usein haluttomia hyväksymään asumisoikeusasuntoja vakuudeksi myöntäessään uusia lainoja esimerkiksi peruskorjauksiin. Tästä seuraa, että asumisoikeusasuntojen omistajien on turvauduttava valtion takaamiin lainoihin. Tämänhetkinen hallitus on kuitenkin haluton myöntämään lainantakauksia, sillä se katsoo, että takaukset muodostavat pitkäaikaisen riskin valtiolle. Tämä taas vaikeuttaa asumisoikeusasuntojen omistajien kykyä jatkaa toimintaansa.

## Autonomia

Erilaiset organisaatorakenteet välimallin asumisessa johtavat erilaisiin lähestymistapoihin asukkaiden autonomiaan liittyen ja heidän mahdollisuuksiinsa vaikuttaa asuntojen hallintaan. Väliaikaisiksi tarkoitetuissa malleissa autonomia liitetään yleensä täyteen omistusoikeuteen. Näitä malleja on kritisoitu siitä, että ennen kuin asukkaat saavuttavat portaittain tai ostamalla täyden omistajuuden, ne kohtelevat asukkaita ennemminkin vuokralaisina kuin omistajina. Asukkaiden asumisturva tai vaikutusmahdollisuudet asumisessa voivat olla vähäisiä (Monk & Whitehead 2010). Pysyvissä malleissa asukkaiden autonomian luonne tai määrä riippuu asuntojen omistukseen, kunnossapitoon ja hallintoon osallistuvista toimijoista. Kansainvälisten tutkimusten perusteella asukkaiden itsensä omistamisessa ja hallinnoimisessa malleissa autonomia on yleensä korkeimmillaan. Malleissa, joissa eri sidosryhmät, kuten kolmannen sektorin organisaatiot ja julkinen sektori, tekevät yhteistyötä, kysymys autonomiasta on yleensä monimutkaisempi. Tällaisia malleja on kritisoitu etenkin siitä, että pitkäkestoisissa hankkeissa osallisuus vähenee ja byrokratia lisääntyy usein ajan mittaan. Näin on käynyt esimerkiksi Ruotsissa SKB:n (Stockholms Kooperativa Bostadsförening) vuokra-asunto-osuuskunnan ja Suomessa asumisoikeusasuntojen kohdalla.

Kun asumisoikeusasuntojärjestelmän perustamista ehdotettiin ensimmäistä kertaa 1980-luvun puolivälissä, ajatuksena oli luoda uudenlainen vaihtoehto asumiselle ruotsalaisten vuokralaisosuuskuntien (bostadsrätt) innoittamana (Pietikäinen 1983; Ralli 2022). Osuuskunta-ajatukseseen perustuvassa mallissa asukkaat olisivat sekä kollektiivisia omistajia että oman asuntonsa hallinnoijia (Frederiksson 1993). Tästä huolimatta vuoden 1990 asumisoikeuslaki suosi voittoa tavoittelemattomia rakennuttajia ensisijaisina omistajina ja ylläpitäjinä (emt.). Erään asukkaiden etujärjestön mukaan tämä on merkinnyt sitä, että asumisoikeusasukkaat ovat rinnastuneet enemmänkin vuokralaisiin kuin omistusasukkaisiin, vaikka asumisoikeusmaksujen myötä he laittavat ”alkupääomaa” eli varallisuuttaan kiinni asuntoihin (Hällström 2023). Vastauksena kritiikkiin asumisoikeusasumiseen tehtiin vuonna 2021 merkittäviä uudistuksia, joilla pyrittiin lisäämään asukkaiden tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia (Ympäristöministeriö 2024). Muutokset on tehty niin vähän aikaa sitten, että on vielä liian aikaista arvioida niiden vaikutuksia. On kuitenkin kyseenalaista, ovatko tällaiset ongelmat riittävä peruste koko mallin lakkauttamiselle vai olisiko malliin voinut sen sijaan tehdä lisää muutoksia.

## **Loppupäätelmät**

Vuokra- ja omistusasumisen välimaastoon sijoittuvat asumismuodot ovat herättäneet kasvavaa kiinnostusta Euroopan poliittisten päättäjien ja käytännön toimijoiden keskuudessa. Tässä luvussa on pohdittu välimallin asumiseen liittyviä mahdollisuuksia ja sudenkuoppia kolmen keskeisen näkökulman kautta: asuntojen saavutettavuuden, pysyvyyden ja autonomian suhteen. Näkökulmat auttavat jäsentämään pohdintaa siitä, ketkä ovat oikeutettuja välimallin asumiseen, miten kohtuuhintaisuuden tavoitetta tulisi lähestyä pitkällä aikavälillä ja missä määrin asukkailla on vaikutusmahdollisuuksia asumiseensa. Suomessa pysyvästi säädellyt välimallin asumismuodot, kuten asumisoikeusasunnot, ovat tarjonneet omakustanteisen ja asumisturvaltaan pysyvän vaihtoehdon niille, jotka eivät ole pystyneet ostamaan asuntoa asuntomarkkinoilta tai saamaan sosiaalista vuokra-asuntoa. Suomessa ympäristöministeriössä valmistellaan parhaillaan selvityksiä ja suosituksia erilaisista välimallin asumismuodoista, mukaan lukien asumisoikeusjärjestelmä. Tulkitsen, että välimallien lakkauttamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia asuntokannan hallintaperusteisen sekoittamisen sosiaalisille tavoitteille etenkin suurimmissa keskuskaupungeissa. Välimallien tulevaisuus ja kehittäminen Suomen asuntojärjestelmässä jää muutosten osalta nähtäväksi.

## Luku 6

# Markkinavetoisen asuntopolitiikan seuraukset kotitaloustaalla – katsaus Euroopan tilanteeseen

JARKKO RASINKANGAS

Edellä on kuvattu, miten yleiseurooppalainen trendi asuntopolitiikassa on siirtynyt kohti markkinavetoisempaa painopistettä. Eri maiden hyvinvointi- ja asuntopoliittiset järjestelmät eroavat kuitenkin toisistaan huomattavasti. Siten myös muutokset asuntopolitiikassa voivat näkyä eri maissa eri tavoin eikä kehitys välttämättä ole suoraviivaisesti samankaltaista kaikkialla. Asumisen osatekijöiden vaihtelua ja kehityssuuntia vertaillaankin kansainvälisesti paljon, jotta järjestelmien välisiä eroja ja yhteyksiä asumisen osatekijöitä kuvaavien indikaattorien kehityssuuntiin tavoitettaisiin paremmin. Akateemisen tutkimuksen lisäksi esimerkiksi EU (mm. Eurostat 2024a;b) ja OECD julkaisevat säännöllisesti kansainvälisiä vertailuraportteja.

Järjestelmien eroista johtuen vertailujen tulkinta ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Esimerkiksi Pohjoismaat sijoitetaan kansainvälisissä vertailuissa samaan, sosiaalidemokraattiseen, hyvinvointivaltiomalliin, mutta niiden asuntopoliittiset järjestelmät eroavat keskenään verrattain paljon (Bengtson ym. 2013; luku 3). Vertailuissa usein käytetyt hyvinvointi- ja asuntoregiimit eivät olekaan selvärajaisia. Maakohtaiset vertailut kätkevät myös laajan maan sisäisen variaation, mikä näkyy selvimmin suurten kasvavien kaupunkien ja väestöltään supistuvien syrjäseutujen liki päinvas-taisina asuntopoliittisina haasteina (vrt. esim. Ruonavaara ym. 2020). Pohjoismaissa paikallistason vahva autonomia (Arbaci 2007) tarkoittaa myös selkeitä eroja paikallisen tason maa- ja asuntopoliittisissa linjauksissa, jotka taas vaikuttavat asuntotarjontaan. Oman haasteensa vertailuille

tuovat lisäksi asumiseen liittyvien käsitteiden määrittelyjen tulkintaerot, tilastolliset käytännöt ja epätarkkuudet sekä tietolähteet. Näin ollen erilaisten asuntopoliittisten järjestelmien ja politiikkatoimenpiteiden heijastumista asumiseen voidaan pitää vertailuissa parhaimmillaankin vain suuntaa antavana.

Näistä rajoitteista huolimatta tämän luvun tarkoituksena on kuvata, millaisia seurauksia asuntopoliitiikan käänteellä markkinavetoisempaan suuntaan on ollut kotitalouksien asumiseen Euroopassa. Samoin kiinnitetään huomiota siihen, miten asuntopoliittisilla toimenpiteillä on reagoitu muutoksiin. Tarkoituksena on tavoittaa selkeimmin havaittavat kehityskulut ja kiinnittää samalla huomiota Suomen tilanteeseen. Luvun aineistona käytetään kansainvälisiä vertailevia tutkimuksia ja raportteja. Yksittäisiä maita tai kaupunkeja käsittelevät case-tutkimukset on rajattu tämän luvun aineistosta pois. Ajallisesti tarkastelu rajoittuu pääasiassa vuoden 2008 finanssikriisin jälkeiseen aikaan.

## **Asumiskriisin seuraukset ja kohdentuminen kotitalouksiin**

Heti alkuun voidaan todeta markkinaehtoisen asuntopoliitiikan voimistaneen ja lisänneen asumisen eriarvoistumista kaikkialla Euroopassa. Tiettyjen väestöryhmien asuminen on paitsi kalliimpaa, myös heikokotasoisempaa kuin aiemmin (Dewilde 2022; Eurofound 2016). Asumisen kallistumista on selitetty muun muassa sosiaalisen vuokra-asuntokannan supistumisella, asuntorakentamisen sääntelyn vähenemisellä, vuokrien nousulla sekä maahanmuuton ja väestönkasvun myötä kasvaneella asuntojen kysynnällä. Asumismenojen kasvussa nimenomaan vuokrien nousulla on ollut ratkaisevin rooli, ei niinkään käytettävissä olevien tulojen kehityksellä tai tulojen rakenteen muutoksella (Dewilde 2018).

Vuoden 2008 globaalia finanssikriisiä pidetään usein käännekohdaksi tälle kehitykselle. Asuntojärjestelmien muutos ja eriarvoisuuden kasvu alkoivat Euroopassa kuitenkin jo 1990-luvun puolivälissä. Eräiden analyysien perusteella erojen kasvu oli jopa voimakkaampaa ennen finanssikriisiä kuin sen jälkeisinä vuosina (Hick ym. 2022).

Eurooppalainen kehitys ei ole yhdenmukaisen suoraviivaista. Esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen asuntojen hinnat kallistuivat Pohjoismaissa ja useissa Keski-Euroopan maissa, mutta laskivat Iso-Britanniassa ja useimmissa Etelä- sekä Itä-Euroopan maissa (Hick ym. 2022). Viimeiset kymmenen vuotta hinnat ovat nousseet kaikkialla Euroopassa, ja koko finanssikriisin jälkeisenä aikana selvimmin Pohjoismaissa. Laajan vertailuanalyysin perusteella asuntojen kohonneet hinnat, niin omistus- asumisessa kuin vuokra-asumisessa, ovat selkeimmin yhteisesti jaettu asumisen pääongelma Euroopassa (Krapp ym. 2022).

Asuntokriisin yhtenäisten eurooppalaisten kehityskulkujen osalta voidaan todeta ensinnäkin se, että vaikutukset kohdentuvat voimakkaimmin pienituloisille kotitalouksille. Heillä ei ole useinkaan ylimääräistä puskuria asumiskustannusten nousulle ja useissa maissa tulonjako ja sosiaalitet eivät myöskään ole kompensoineet muutoksia riittävästi. Köyhyysaste<sup>8</sup> on kuitenkin pysynyt Euroopassa suhteellisen vakaana vuodesta 2010 lähtien. Vuonna 2023 eurooppalaisista noin 16 prosenttia (71,9 miljoonaa henkilöä) määriteltiin köyhiksi (Fondation Abbé Pierre & FEANTSA 2024; Hick ym. 2022). Maakohtaiset erot ovat kuitenkin selkeitä ja suhteellisen vakaita. Köyhyys painottuu Baltian ja useisiin Itä-Euroopan maihin.

Käytettävissä olevien tulojen ja asumismenojen sopivaa suhdetta havainnollistetaan usein asumismenorasitteen indikaattorilla, jonka mukaan yli 40 prosenttia ylittävät asumismenot ovat kohtuuttoman suuret. Pohjoismaissa on yleisesti Euroopan matalimmat köyhyysasteet. Silti köyhien kotitalouksien asumismenorasitteet ovat korkeimpien joukossa: Tanskassa 57 prosenttia, Ruotsissa 48 ja Suomessa 40 vuonna 2023 (Fondation Abbé Pierre & FEANTSA 2024; ks. myös Hick 2022). Nuorten (18–24-vuotiaat) kotitalouksien asumismenorasitus oli Tanskassa yleisintä koko Euroopassa, sillä joka kolmas nuori määrittyi asumismenorasitteiseksi. Ruotsissa osuus oli viidennes. Sen sijaan Suomessa vastaava osuus oli matalampi, 15 prosenttia. Kuitenkin kun huomio kohdennetaan asuntojen hallintaperusteiden välisiin eroihin, oli vuokralla asuvien asumismeno-osuus Suomessa kaikkien OECD-maiden korkein (32,4 %) vuonna 2022 (OECD 2024).

Toinen päähavainto on varsin lyhyessä ajassa tapahtunut voimakas muutos asuntojen hallintaperusteissa, joista on samalla tullut aiempaa vahvempi sosiaalisen stratifikaation indikaattori. Omistusasumisen osuus on vähentynyt suurimmassa osassa Euroopan maita. Erityisesti pienituloisilla, mutta osin myös keskituloisilla kotitalouksilla on ollut vaikeuksia päästä kiinni omistusasumiseen kaupunkiseuduilla, joissa asuntokysyntä on suurta. Euroopan maille on ominaista suuri keskiluokka, joka edustaa enemmistöä väestöstä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa (ka. 64 %), mutta lähes kahdessa kolmasosassa keskiluokan koko on pienentynyt (Eurofound 2024). Matalan koulutustason työntekijöiden, nuorten ja työelämän ulkopuolella olevien on entistä vaikeampaa päästä keskiluokkaan ja edelleen omistusasumiseen.

Samaan aikaan julkisesti tuetun vuokra-asumisen osuus asuntokannasta on laskenut. Tosin on huomioitava, että julkisesti tuettu vuokra-asuminen (social housing, subsidised housing, public housing) on hyvin heterogeeninen kokonaisuus ja maakohtaiset erot Euroopassa suuria.

---

8 Rajana 60 % mediaanituloista.

Vaihtelua on niin asuntokannan koossa, rahoituksessa, kohdentumisessa kuin sääntelyssä (Krappym.2022). Äärimmäinen esimerkki on Kreikka, jossa tällainen asumismuoto on kohdennettu vain pilottimuotoisesti asunnottomille. Erityisen voimakasta julkisesti tuetun vuokra-asuntokannan väheneminen on ollut perinteisissä laajan sosiaalisen vuokra-asuntokannan omanneissa Isossa-Britanniassa ja Saksassa sekä entisissä socialistisissa Itä-Euroopan maissa. Näissä maissa julkisesti tuettua vuokra-asuntokantaa on myyty ja yksityistetty omistusasunnoiksi joko asukkaille tai sijoittajille (emt.).

Omistusasumisen ja julkisesti tuetun vuokra-asumisen osuuden vähetessä vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen osuus on puolestaan kasvanut voimakkaasti. Yksityisen vuokrasektorin asukasprofiili on samalla muuttunut; asukkaat ovat enenevässä määrin taloudellisesti heikommissa asemassa olevia, kuten maahanmuuttajataustaisia, pieniä asuntokuntia, yksinasuvia tai yksinhuoltajia (Dewilde 2018). Kehityksen seurauksena vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvat kotitaloudet ovat Euroopan asuntomarkkinoilla aiempaa selkeämmin omistusasukkaita heikoimmassa asemassa ja kiulu asumiskustannusrasitteessa kasvanut, mikä korostaa asunnon hallintaperustetta voimistuneena sosiaalisten jakojen tuottajana. (esim. Hick ym. 2024.)

Kolmanneksi: edellä kuvatut kehityskulut ovat johtaneet nuorten kotoa poismuuton viivästyymiseen. Asuntojen hintojen nousu on pakottanut eurooppalaiset nuoret asumaan pidempään vanhempiensa luona ja lisääntyvässä määrin myös palaamaan takaisin lapsuuden kotiin. Pohjoismaiden nuoret ovat tyypillisesti itsenäistyneet verrokkimaita varhaisemmin, mutta myös Pohjoismaissa kotoa pois muuttaminen on viivästynyt alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä (Hick ym. 2022). Yhä harvempi nuori on omistusasukas, mihin on myötävaikuttanut tulojen epävarmuus ja tiukentuneet lainakriteerit. Ilmiötä on kuvailtu myös termillä "vuokralaisten sukupolvi" (eng. generation rent). Varsinkin omistusasumista painottavissa yhteiskunnissa tällainen muutos voi heikentää elämänlaadun kokemista monin tavoin (esim. Mckee ym. 2020). Kokonaisuudessaan muutos on lisännyt sukupolvien välistä eriarvoisuutta (Kährlik & Pastak 2023).

Neljäs keskeinen havainto on, että Euroopan tiukentunut asuntomarkkinatilanne vaikeuttaa erityisesti haavoittuvien väestöryhmien asumista. Näihin ryhmiin lukeutuvat nuorten ohella muun muassa köyhyydessä elävät lapset, maahanmuuttajat, ikääntyneet ja asunnottomat. Vuonna 2023 lähes joka viides (15,6 miljoonaa henkilöä) alaikäinen asui köyhässä kotitaloudessa (Fondation Abbé Pierre & FEANTSA 2024). Erityisesti köyhyys koskettaa yhden huoltajan perheitä. Lisäksi Euroopassa arvioidaan olevan noin 1,3 miljoonaa asunnottomia, joista 400 000 on lapsia. Yli 65-vuotiaista noin joka viides elää köyhyyden ja syrjäytymisen riskissä

(Eurostat 2024a). Monet maahanmuuttajat ja etenkin pakolaistaustaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa asuntomarkkinoilla syrjinnän ja rasismien vuoksi. Tämä vaikeuttaa pääsyä laadukkaaseen ja kohtuuhintaisten asumiseen sekä lisää asunnottomuuden riskiä (Fitzpatrick ym. 2012). Lisäksi etniset vähemmistöt asuvat todennäköisemmin vähemmän vetovoimaisilla alueilla, joihin liittyy segregaaation mukanaan tuomia ongelmia. Asumisen epävarmuus on lisännyt myös mielenterveysongelmia ja stressiä haavoittuvissa väestöryhmissä (esim. De Vogli 2014). Maakoh- taisten erojen vertailu on näiden väestöryhmien osalta kuitenkin vaikeaa, koska tilastointi ja määrittelyt poikkeavat huomattavasti maiden välillä. On silti selvää, että erot ovat suuria. Esimerkiksi Romaniassa, Bulgariassa ja Espanjassa yli kolmannes alle 18-vuotiaasta väestöstä määrittyy köyhäksi, kun taas Suomessa 14 prosenttia, mikä on Euroopan matalimpia lukuja (Eurostat 2024a).

Viimeisenä huomiona asumisen eriarvoisuuden osalta voidaan nostaa asumisen laadullisten puutteiden kehitys. Niitä mitataan tavallisimmin mittareilla, jotka yhdistävät esimerkiksi ahtaasti asumisen, puutteellisesti varustellun asunnon ja asumisterveydellisten riskien kaltaisia osatekijöitä (esim. Eurostatin määrittely). Yleisesti ottaen Euroopassa on asumisen laadussa tapahtunut positiivista kehitystä viimeisen kymmenen vuoden aikana (Eurostat 2024b; Hick ym. 2022; Eurofound 2016). On varsin odotettua, että edellä mainitut haavoittuvimmat asukasryhmät asuvat muita asukasryhmiä useammin puutteellisissa asuinoloissa. Esimerkiksi Euroopan köyhistä lapsiperheistä neljännes asui puutteellisesti vuonna 2023 (Fondation Abbé Pierre & FEANTSA 2024). Kaikissa maissa hallintasuhteiden väliset erot ovat niin ikään myös selkeitä, sillä omistus- asujilla on hyvin vähän asumisen laadullisia puutteita suhteessa vuokralla asuimiin (Hick ym. 2022; Dewilde 2022). Maantieteellisesti puutteet paikantuvat selkeimmin itäisen Euroopan maihin. Erot rikkaiden ja köyhempien maiden välillä ovat selviä ja voimistuneet finanssikriisiin jälkeisenä aikana (Hick ym. 2022; Dewilde 2022).

Edellä kuvatut eurooppalaisen asuntokriisin seuraukset tuovat esiin riskiryhmiä, joihin tutkijoiden ja asuntopolitiikan asiantuntijoiden mukaan tulisi kiinnittää erityistä huomioita. Variaatio maiden välillä on kuitenkin suuri ja kussakin maassa riskiryhmät painottuvat suhteellisesti eri tavoin. Pohjoismaiden tilanne näyttää eurooppalaisessa vertailuissa monelta osin hyvältä kriisin seurauksien ja riskiryhmien määrällisen osuuden perusteella. Tuloksia voidaan tulkita Pohjoismaiden tulonjaon ja sosiaalisen turvaverkon toimivan kansainvälisesti vertaillen suhteellisen hyvin.

Asumismenojen huomioiminen muuttaa kuitenkin tilannetta. Kokonaisuudessaan vertailu tuo esille asumiskustannusrasitteen kohdentumisen riskiryhmien osalta todentuvan erityisen voimakkaasti juuri Pohjois-

maissa. Nuorten osalta tulosta selittänee osin vertailumaita aikaisempi kotoa poismuutto. Samaan aikaan myös segregaatio-ongelmat ovat Euroopan tasolla poikkeuksellisen kärjistyneitä erityisesti Ruotsissa (ks. luku 3).

## Reagointia asuntokriisiin

Euroopan maiden asuntopolitiikka on keinovalikoimaltaan hyvin samankaltainen. Käytössä ovat asumisen kysyntätuet (mm. asumistuet), omistusasumiseen kohdennetut tuet (mm. verotuksen kautta) ja julkisesti tuetun vuokra-asuntokannan rakentamiseen liittyvät tarjontatuet. Useissa läntisen Euroopan maissa käytetään lisäksi jonkinlaista vuokrasääntelyn mallia. Vaihtelu asuntopoliittisten toimenpiteiden painotuksissa, kattavuudessa sekä kohdentumisessa on kuitenkin suurta ja polkuriippuvuus vahvaa (esim. Figari ym. 2017).

Myös asuntopolitiikan keskeisimpinä pidetyt haasteet erottavat maita toisistaan. Siinä missä kaupungistuminen ja siihen liittyvä asuntuhintojen nousu on yhteisesti jaettu haaste, on muiden tärkeimpinä pidettyjen haasteiden osalta jo selvempää hajontaa. Yksi tällainen teema on energiatehokkuuden parantaminen, joka on monessa Euroopan maassa tärkeimpien kysymysten haasteiden kärjessä (Krapp ym. 2022). Myös maahanmuuttoon ja pakolaisuuteen liittyvät kysymykset nähdään asuntopolitiikan haasteina hyvin vaihtelevasti. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa ne ovat asuntopolitiikan suurimpia haasteita, kun monissa muissa maissa, Suomi mukaan lukien, kysymys on suhteellisen vähäisessä asemassa (emt.).

Laajan eurooppalaisen asuntopoliittisten järjestelmien vertailuraportin mukaan vuoden 2008 finanssikriisi ei ole muuttanut merkittävästi yksittäisten maiden asuntopolitiikan keinovalikoimaa tai rakenteita (Krapp ym. 2022). Lähinnä kysymys on ollut järjestelmien uudelleen kalibroinnista. Esimerkiksi asumistukijärjestelmien tasoa on nostettu useimmissa maissa kohonneiden hintojen aiheuttaman muutoksen huomioimiseksi. Sen sijaan omistusasumisen kannustimia ja tukia tiukennettu, näin myös Suomessa. Tällä on pyritty hillitsemään asuntojen hintojen nousua. Myös vuokrasäännöstelyä on tiukennettu esimerkiksi Saksassa, Ranskassa ja Hollannissa. Ohjelmia julkisesti tuetun vuokra-asuntotuotannon edistämiseksi on käynnistetty etenkin maissa, joissa tarjontatuilla on pitkä historia. Lisäksi eräät maat, kuten Viro, Puola ja Portugali, ovat ottaneet tarjontatuet selkeämmin osaksi asuntopolitiikkaansa. Kokonaisuudessaan voidaan siis nähdä jonkinasteista pyrkimystä markkinoiden kontrollon lisäämiseen, mutta toisaalta ei voimakkaampaa asuntopolitiikan suunnanmuutosta julkisen sektorin ohjailun kasvattamiseen. Suuressa

kuvassa pitempiaikainen finansialisaatiotrendi on hallitseva.

Verrattain vähäiset muutokset välittyvät myös asuntopoliitiikan vastuukysymysten tarkastelussa, jonka perusteella kysymys on enemmän hallinnollisesta hienosäädöstä. Järjestelmätasolla noin kolmanneksessa Euroopan maista on tapahtunut horisontaalisia muutoksia esimerkiksi ministeriöiden vastuualueiden ja tehtävien siirrossa. Maissa, joissa seudullisen ja paikallisen tason asuntopoliittinen vastuu on ollut voimakkaampaa, myös hallinnon tasojen väliset vertikaaliset muutokset hieman tyypillisempiä. Jonkinasteinen trendi on asuntopoliittisten vastuiden siirto kansalliselta paikalliselle tasolle, mikä saattaa myös olla seurausta asuntopoliitikkaa laajemmasta poliittisten vastuiden kehityssuunnasta. Kokonaisuudessaan maiden väliset erot ovat säilyneet, eikä Euroopan maiden asuntopoliitikka ole suuremmin lähentynyt toisiaan finanssikriisin seurauksena. Raportin lopputulemana todetaan myös, että asuntopoliittisten järjestelmien poikkeavuus johtaisi todennäköisesti erilaisiin lopputuloksiin, vaikka toimenpiteet lähentyisivätkin toisiaan (Krapp ym. 2022).

EU:n vaikutus asuntopoliitikkaan on ollut kokonaisuudessaan toistaiseksi vähäinen (Krapp ym. 2022). Uuden vastuukomissaarin ja asuntokriisiä koskevan erityisvaliokunnan myötä rooli näyttää olevan kasvamassa. Myös eräät jäsenmaat ovat aktivoituneet EU:n säännösten tarkistamiseksi. Belgia, Saksa, Luxemburg, Portugali, Slovakia, Espanja ja Alankomaat julkistivat yhteisen lausunnon valtioneuvostojen muuttamiseksi sosiaaliseen asuntotuotantoon sovelletussa SGEI-tuessa (Joint Statement 2024). Tavoitteena on saada säännöksiin poikkeuksia, jotka laajentaisivat sosiaalisen asuntotuotannon kohdentamista keskituloisille asuntokunnille kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi.

Asuntokriisin riskiryhmien eriarvoisuuden vähentämiseksi pelkät asuntopoliittiset toimenpiteet eivät ole kuitenkaan riittäviä. Asuntopoliitikkalla voidaan kuitenkin tutkimusten mukaan pehmentää tulonjaon ja työmarkkinoiden kautta välittyvää eriarvoisuutta (ns. "saving grace"-argumentti), kun se kohdentuu pienituloisten asumiskustannuksia vähentävästi (Dewilde 2022). Esimerkiksi asumistuella on useassa Euroopan maassa selvä köyhyyttä vähentävä vaikutus (Figari ym. 2017; Eurofound 2023). Keskustelu taloudellisten ja poliittisten vaikutusten suhteesta on alati käynnissä ja useat tutkijat ovat esittäneet yhteyksien perusteellisempaa analyysia vertailevissa tutkimusasetelmissä.

# Kokoava loppupohdinta

KOONNUT: ELINA SUTELA

Keskustelupaperin tavoitteena on ollut tarjota yhteiskuntatieteellisiä näkökulmia tämän päivän asuntokysymykseen Euroopassa aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Kokonaisuus tarjoaa keskustelunavauksen asumiseen liittyvien poliittisten valintojen ja toimenpiteiden vaikutuksista kotitalouksille ja yhteiskuntaan. Tässä luvussa kokoamme keskeisiä pohdintoja ja huomioita asumiseen liittyvistä kehityskuluista ja ongelmakohdista sekä pohdimme, mihin Suomen asuntopolitiikassa kannattaisi havaintojen pohjalta erityisesti kiinnittää huomiota. Lähtökohta on, että viime kädessä kasvava eriarvoisuus asumisessa on yhteiskunnallinen ongelma, jonka ratkaisemista ensisijaisessa vastuussa ovat valtiot ja julkinen sektori.

## **Yleiset kehityskulut: markkinavetoisuuden ja yksityisen asuntorahoituksen lisääntyminen**

Kansallisista eroista huolimatta asuntopolitiikkaa Euroopassa luonnehtii valtion vetäytyminen asuntopolitiikassa. Tällä tarkoitetaan sitä, että valtiot ohjaavat asuntomarkkinoiden toimintaa aiempaa vähemmän ja julkisen sektorin toiminnassa painottuvat markkinoiden tehokkuutta tukevat toimenpiteet. Toimenpidetasolla muutos näkyy etenkin kahdessa asiassa. Ensinnäkin asumisen tukipolitiikassa painopiste on siirtynyt julkisen asuntotuotannon tukemisesta kotitalouksille maksettaviin asumistukiin. Asuntopolitiikasta on tullut selektiivisempää eli niin tarjonta- kuin kysyntätukiakin pyritään kohdentamaan tarkemmin eniten tarpeessa oleville kotitalouksille. Samalla julkisomisteinen ja yleishyödyllinen asuntokanta on asteittain pienentynyt, kun asuntoja on myyty yksityisille asuntosijoitusyrityksille ja kotitalouksille tai uusien asuntojen rakentamiselle on ollut tarjolla vähemmän julkista tukea. Toisaalta osana julkisen talouden kulukuria monet maat ovat toteuttaneet myös sosiaaliturvan leikkauksia ja kohdennusperusteiden muutoksia, joihin on sisältynyt myös asumistukien leikkauksia.

Toisekseen asuntorahoituksen ja -lainoituksen rooli on muuttunut.

Tämän myötä julkisrahoitteista asuntotuotantoa on korvannut enenevässä määrin kansainvälisten pääomamarkkinoiden kautta rahoitettu, yksityinen asuntotuotanto. Asumisen finansialisoitumisella tarkoitetaan rahastojen, omaisuudenhoitoyritysten ja muiden institutionaalisten ja yksityisten sijoittajien roolin kasvua asuntojen hallinnassa, vuokraamisessa ja omistamisessa. Kiinteistösijoitustoiminta on globaalisti äärimmäisen kannattavaa; kiinteistöt – joista noin kolme neljäsosaa on asuntoja – ovat kokonaisarvoltaan suurempi pääomaluokka kuin osake- ja joukkovelkakirjat yhteensä. Kiinteistöihin sidottu varallisuus oli vuonna 2022 neljä kertaa suurempi kuin koko maailman bruttokansantuote (Savills 2023). Voidaankin tiivistää, että asunnoista on tullut ensin kulutushyödykkeitä, sitten sijoitusinstrumentteja ja nyt kansainvälistä finanssipääomaa. Keskeistä on, että asuntosijoitustoiminnan pääasiallinen tehtävä on luoda tuottoa omistajilleen – ei vähentää asumisen eriarvoisuuksia tai edistää asukkaiden hyvinvointia. Suomessa yksityisen asuntorahoituksen kasvu ja finansialisaatio ovat selkeästi nousevia, mutta vasta verrattain vähän tutkittuja aiheita. Kansainväliset huomiot kuitenkin antavat aiheita analysoida, miten kysymys täsmällisemmin ilmenee suomalaisessa kontekstissa.

Ylipäätään julkisen sektorin rooli asumisessa on toistuvasti kehitetty ideaalilla minimaalisesti asuntomarkkinoihin puuttuvasta valtiosta, jonka ensisijainen tehtävä on olla ”markkinoiden mahdollistaja”, kuten esimerkiksi Maailmanpankki (1993) on asian esittänyt. Ideaaliin sisältyy oletus, että mahdollisimman häiriöttömästi toimivat asuntomarkkinat tuottavat parhaan mahdollisen lopputuloksen. Mikäli ehdottoman välttämätöntä, kotitalouksia tuetaan ensisijaisesti kysyntätuilla – tai velan ottamisella –, mutta esimerkiksi laajamittaisen tuotantotukien käytön oletetaan häiritsevän markkinoiden toimintaa.

Tätä ideaalia on kutsuttu myös ”sekaantuvan julkisen sektorin myytiksi” (Madden & Marcuse 2016); asuntomarkkinat eivät ole autonominen sektori, johon julkinen sektori sekaantuu vaan äärimmäisen riippuvainen julkisen sektorin toiminnasta. Valtioilla on myös markkinavetoisissa asuntjärjestelmissä valtava rooli asuntomarkkinoilla muun muassa verotuksen, markkinoiden toiminnalle välttämättömän infrastruktuurin ylläpidon, lainsäädännön ja yksityisomaisuuden vaihdannan ja omistamisen suojaamisen myötä. Lukuisat tutkijat ovat myös korostaneet asuntojen ja maan poikkeuksellisuutta hyödykkeinä. Ne ovat pitkäikäisiä, heterogeenisiä ja paikkaan sidottuja, ja sopivat siksi heikosti oletuksiin tehokkaasti toimivien markkinoiden edellytyksistä. Asuntopolitiikassa vaikuttavat väistämättä myös kansalliset ja paikalliset instituutiot, polkuriippuvuudet ja kytkennät muihin politiikkalohkoihin. Ei olekaan kiinnostavaa pohtia, puuttuuko julkinen sektori asuntomarkkinoihin vaan, miten se sen tekee ja keitä sen toiminta hyödyttää.

## Nykytilanteen ongelmakohtia: asumisen eriarvoisuuden kasvu

Aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella markkinavetoisuuden painottuminen näyttää ennen kaikkea johtavan asumisen eriarvoisuuden kasvuun. Eriarvoisuus konkretisoituu esimerkiksi siinä, että vuokra-asukkaat maksavat asumisestaan omistusasukkaita enemmän. Lisäksi pienituloiset voivat törmätä kohtuuttomiin valintoihin asumisen ja muiden perustarpeiden kattamisen välillä. Vaikeimmassa tilanteessa ovat eri tavoin haavoittuvat asukasryhmät, kuten nuoret, köyhissä perheissä asuvat lapset, yksinhuoltajat, ikääntyneet, maahanmuuttajat ja asunnottomat. Tällainen kehitys on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen näkökulmasta kestäättömällä pohjalla.

Asuntokysymystä Euroopassa – ja laajemminkin – voidaan luonnehtia ”täydellisenä myrskynä”. Yksityisen asuntotuotannon kasvu on materialisoitunut kasvavina yksityisinä vuokramarkkinoina, ja kotitalouksille on jäänyt aiempaa vähemmän vaihtoehtoja omistusasumisen hinnan nousun ja yleishyödyllisen asuntosektorin kutistumisen myötä. Tällaisessa kehityksessä asukkaiden ja asuntojen hallintaperusteiden välille syntyy selkeää eriarvoisuutta siksi, että useimmat maat ovat rakentaneet asuntojärjestelmänsä suosimaan omistusasumista. Asunnon omistajille on verotuksellisten ja hankintaetujen myötä tiedossa kohtuuhintaisempaa ja turvatumpaa asumista kuin vuokra-asukkaille. Monissa maissa yksityinen vuokrasektori on kallis ja epävarma asumismuoto, ja siten asumismuoto ilmentää myös aiempaa voimakkaammin sosiaalista stratifikaatiota. Toisaalta moni kotitalous on merkittävästi velkaantunut pyrkimyksissään päästä kiinni omistusasumiseen. Samalla sosiaaliturvan leikkaukset, kasvanut inflaatio ja nousseet korot ovat vaikuttaneet kotitalouksien toimeentuloon, varsinkin pienituloisiin. Monet näistä kehityskuluista ilmenevät jossain muodossa myös Suomessa, ja siksi olisi tärkeää selvittää asumisen eriarvoisuuden ja siihen liittyvien dynamiikkojen kansallista variaatiota aiempaa yksityiskohtaisemmin.

Äärimmäisenä esimerkkinä Euroopassa on Englanti, missä monien pienituloisten kotitalouksien toimeentuloa ja asumista vaarantavat nousevien vuokrien, pienenevän sosiaaliturvan ja kutistuvan sosiaalisen vuokra-asuntosektorin pihtiliike (Bano 2024). Englannin sosiaalisen vuokra-asuntosektorin marginalisaatiota on kuvattu muutoksena kohti ”ambulanssipalvelua” (Stephens 2019). Sitä luonnehtii väliaikaisuus, äärimmäisen tiukka kohdentaminen ja sosiaaliturvan riittämättömyys.

Muutokset asuntopolitiikassa heijastuvat myös kasvavana kaupunkialueiden segregaatina, joka on Suomessakin tunnustettu tärkeäksi kaupunkipoliittiseksi huolenaiheeksi. Ruotsin ei-toivottava segregaatiokehitys on Suomelle tärkeä esimerkki. Siinä missä julkisessa keskustelussa moraalipaniikin elementtejä saanut retoriikka ”Ruotsin tiestä” on fokusoi-

tunut maahanmuuttoon ja jengirikollisuuteen, tämän keskustelupaperin näkökulma osoittaa, ettei asuntopolitiikan merkitystä segregaatioissa voi sivuuttaa. Keskeisin havainto Ruotsia koskien on, että markkinavetoisten elementtien tuominen asuntopolitiikkaan on johtanut asumismenojen nousuun ja asumisen eriarvoisuuteen. Tämä on luonut massiivisen asuntokriisin ja asuntojärjestelmän, jota on syystäkin kutsuttu ”hirviömäiseksi hybridiksi” (Christophers 2013).

Suomen kannalta onkin tärkeä pohdinnanaihe, miten viimeaikaiset muutokset asumisen kysyntä- ja tarjontatuissa näkyvät laajemmin asumisen eriarvoisuuden ohella myös kaupunkialueiden segregaatiokehityksessä. Asumisen pysyvyyden ja kohtuuhintaisuuden turvaamisen ohella tuotantotukia on käytetty kaupunkialueiden segregaation torjuntaan asuntojen hallintaperusteita sekoittamalla. Kun näistä tuista tulee selektiivisempiä, tuetun asuntokannan asukkaista tulee yhä marginaalisempi ryhmä. Tuotantotukien roolin muutos vaikuttaakin siten myös segregaation torjuntaan. Keinot kapeutuvat, vaikka julkilausutut tavoitteet Suomessa ja muualla pyrkivät vähentämään segregaatiota. Kotitalouksiin kohdistuvat kysyntätukien leikkaukset puolestaan vähentävät kotitalouksien tuloja tilanteessa, jossa asuminen kasvukeskuksissa on jo valmiiksi kallistunut. Kustannusrasitteen kasvu voi näkyä yksilötasolla esimerkiksi pakkomuuttoina tai asumisen laadun heikkenemisenä. Yhteiskunnallisella tasolla kysyntätukien karsiminen voi näkyä huono-osaisten alueiden kurjistumisena tai huono-osaisuuden vahvistumisena esikaupunkialueilla (esim. Hochstenbach & Musterd 2018). Oma pohdinnan paikkansa on paikallisen tason selviytyminen segregaation hillinnässä, mikäli valtiotasoinen tuki ja ohjaus vähenevät. Todistammeko tällä hetkellä asuntopolitiikan purkamisvaiheen viimeistä etappia, jossa valtion vastuu asuntopolitiikasta siirtyy hyvinvointipolitiikan tavoin enenevässä määrin paikalliselle tasolle ja yksityiselle sektorille? Tällaista kehitystä voisi luonnehtia jo hyvinvointivaltion jälkeiseksi ajaksi.

### **Tarve asuntopolitiikan painopisteiden ja kokonaisuudenhallinnan uudelleenarvioinnille?**

Asumisen ihmisoikeuksien ja EU:n sosiaalisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta nykytilanne on hullunkurinen. Yhdistyneiden Kansakuntien mukaan valtioiden tulisi asuntopolitiikassaan asettaa haavoittuvimmassa asemassa olevat asukkaat etusijalle (United Nations 2018). Kuitenkin näyttää, että nykyisellään monien maiden asuntopolitiikka hyödyttävää tällä hetkellä ennen kaikkea omistusasukkaita ja asuntosi-joitustoimintaa.

Kotitalouksien ohella asuntokriisillä on laajoja yhteiskunnallisia seurauksia, sillä toistuva ja pitkäaikainen asumiseen liittyvä epävarmuus voi

osaltaan uhata myös EU:n demokraatia- ja talouskasvutavoitteita. Asuntokriisillä onkin valtavat yhteiskunnalliset kustannukset. Esimerkiksi Eurofound (2016) on arvioinut ihmisten puutteellisten asumisolojen vuosittaisiksi kokonaiskustannuksiksi EU:ssa lähes 194 miljardia euroa. Ongelman poistamiseksi tarvittavat asuinrakennusten korjausinvestoinnit maksaisivat itsensä takaisin 18 kuukaudessa sosiaali- ja terveydenhuollon säästöinä.

Asumisen eriarvoisuuden kärjistyminen eri Euroopan maissa näyttää luovan painetta nostaa asuntokysymys poliittisen päätöksenteon keskeiseksi prioriteetiksi. Asuntoregiimien historiallinen kaari toimiikin muistutuksena, että kansallisen ja paikallisen tason päätöksillä asuntopolitiikan suuntaa ja painopisteitä on mahdollista muuttaa. Vaikka vielä ei ole nähty merkittäviä järjestelmätason reformeja, joitain askeleita kohti asuntopolitiikan uudelleenarviointia on jo otettu. Selkeimpiä esimerkkejä tästä ovat jo tämän keskustelupaperin johdannossakin mainittu EU:n nimittämä energia- ja asumisen komissaari sekä asuntokriisin selvitystyöryhmä kuin myös Espanjan hallituksen esittämä laaja asuntopolitiikan toimenpidekokonaisuus. Toisaalta kansainvälinen kiinnostus erilaisiin välimallin asumisratkaisuihin, kuten asumisoikeusasuntoihin, piirtää kuvaa toiveesta löytää vaihtoehtoja nykyiselle jaolle vuokra- ja omistusasumiseen tai vähintään monipuolistaa asuntojen hallintaperusteiden tarjontaa.

Asuntokysymyksen ratkaisu edellyttää asumisen moniulotteisuuden ja eri politiikkalohkoihin kytkeytyneisyyden tunnustamista sekä viemistä käytännön politiikantekoon. Monien muiden maiden tapaan asuntopolitiikka on Suomen kansallisessa päätöksenteossa ollut perinteisesti sivuosassa (Juntto 1990) ja kokonaisuuden hallinta on puutteellista (Sutela ym. 2020). Kansainvälisesti painetta suunnanmuutokselle näkyy myös tässä asiassa. Lukuisat ylikansalliset toimijat Yhdistyneistä kansakunnista OECD:hen ovat penänneet kokonaisvaltaisempaa otetta asuntokysymykseen. Kokonaisuuden hallinta asuntokysymyksessä onkin keskeistä, sillä se pakenee yksinkertaistettuja ja tarkkarajaisia ratkaisuja. Asuminen on syytä kehystää moniulotteisena kysymyksenä, joka levittäytyy laajasti eri hallinnon ja politiikan aloille. Tällaisessa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa tavoitteena on koota asumiseen liittyvät eri toimenpiteet ja politiikkalohkot yhteisen tavoitteen, asumisen ihmisoikeuksien toteuttamisen, alle.

# Lähteet

- Aalbers, M. & Holm, A. (2008).** Privatising social housing in Europe: The cases of Amsterdam and Berlin. *Urban trends in Berlin and Amsterdam*, 110, 12–23.
- Aalbers, M. (2016).** *Financialization of housing*. Oxfordshire. Taylor & Francis.
- Aalbers, M. (2017).** The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 542–554.
- Aalbers, M. (2018).** What Kind of Theory for What Kind of Housing Research? *Housing, Theory and Society*, 35(2), 193–198.
- Adler, D. & Ansell, B. (2020).** Housing and populism. *West European Politics*, 43(2), 344–365.
- Allvin, A., Gerell, M. & Skardhamar, T. (2024).** Vulnerable Areas in Oslo – Toward “Swedish Conditions”? *Nordic Journal of Urban Studies* 4(2), 1–20.
- Andersson, R., Bråmås, Å. & Holmqvist, E. (2010).** Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies*, 25(2), 237–256.
- Andersson, R. & Turner, L. M. (2014).** Segregation, gentrification, and residualisation: From public housing to market-driven housing allocation in inner city Stockholm. *International Journal of Housing Policy*, 14(1), 3–29.
- Andersson, R., Franzén, M., Hedman, L. & Lindberg, H. (2017).** *Segregation: Vad menas och hur mäts den?* Forte. Saatavilla: <https://forte.se/wp-content/uploads/2017/05/fik-nr-9-webbboendesegregation.pdf> (viitattu 3.3.2025).
- Apps, A. (2021).** Housing the ‘missing middle’ – The Limited Equity Housing Co-operative as an intermediate tenure solution for Australia’s growing renter class. *Australian Property Law Journal*, 29, 25–50.

- ARA (2024).** *Asumisoikeusasunnot*. Saatavilla: <https://www.ara.fi/fi/tieto-meista/mita-ara-asunnot-ovat/asumisoikeusasunnot> (viitattu 06.07.24).
- ARA (2025).** *Asunnottomat 2024*. Selvitys 2/2025. Lahti: Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus.
- Arbaci, S. (2007).** Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, 7(4), 401–433.
- Hess, D. B., Tammaru, T. & Ham, M. van. (2018).** *Housing estates in Europe: poverty, ethnic segregation and policy challenges*. Cham, Switzerland: Springer.
- Bano, N. (2024).** *Against Landlords. How to Solve the Housing Crisis*. Lontoo: Verso.
- Bengtsson, B. (2001).** Housing as a social right: Implications for welfare state theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255–275.
- Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010).** Introduction to the special issue: Path dependence in housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193–203.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, M., Ruonavaara, H. & Sveinsson, J. (2013).** *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité. Toinen painos.
- Bengtsson, B. & Grander, M. (2023).** *Bostadsfrågan som politik och intressekamp*. Malmö: Égalité Bokförlag.
- Bengtsson, B. (2024).** *Att lägga marknaden till rätta. Om rätten till bostad i svensk politik*. Premiss förlag.
- Bergsten, Z. & Holmqvist, E. (2007).** *Att blanda? En undersökning av planerarens och allmännyttiga bostadsbolags syn på planering för en allsidig hushållssammansättning*. Gävle: Institutet för bostads-och urbanforskning.
- Bergsten, L. & Granath Hansson, A. (2023).** Intermediary housing tenures in Sweden: Developers' response to inaccessible housing markets and its implications for tenant-buyers. *Bostad Strategic Housing Nordic Journal of Urban Studies*, 3(1), pp. 4–22.
- Bernt, M. (2017).** *Phased Out, Demolished and Privatized: Social Housing in an East German 'Shrinking City'*, Watt, P. and Smets, P. (Ed.) *Social Housing and Urban Renewal*, Emerald Publishing Limited, Leeds, pp. 253–275.
- Bernt, M., Colini, L. & Förste, D. (2017).** Privatization, financialization and state restructuring in eastern Germany: the case of Am Südpark. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 555–571.
- Boverket. (2022).** *Så mäter och följer du segregation*. Utgivare: Boverket, december 2022. Processnummer: 4.4.1 Diarienummer: 3037/2022. Saatavilla: <https://segregationsbarometern.boverket.se/app/uploads/2022/12/Anvandarhandbok-Segregationsbarometern.pdf> (vii-

tattu 3.3.3025).

- Boverket. (2022).** *Upplåtelseformer*. Saatavilla: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsbestandet/upplattelseformer/> Hämtad 2025-02-02 (viitattu 3.3.3025).
- Brattbakk, I. Sørvoll, J. (2024).** They must live somewhere! The geographical dimension of residualized social rented housing in urban Norway. *Journal of Housing and the Built Environment* 39, 1443–1464.
- Brotherus, J. & Kuronen, M. (2024).** *Selvitys välimallin asumisen tarpeesta suurimmilla kaupunkiseuduilla*. Helsinki. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Bruun, M. H. (2018).** The financialization of Danish cooperatives and the debasement of a collective housing good. *Critique of Anthropology*, 38(2), pp. 140–155.
- Carlbom, A. (2003).** *The Imagined versus the Real Other: Multiculturalism and the Representation of Muslims* (väitöskirja). Lund: Department of Sociology, Lund University.
- Carpenter, J. (2018).** “Social mix” as “sustainability fix”? Exploring social sustainability in the French suburbs. *Urban Planning*, 3(4), 29–37.
- Çelik, Ö. (2024).** Cracking the housing crisis: financialization, the state, struggles, and rights. *Housing Studies*, 39(6), 1385–1394.
- Charlesworth, D. (2024).** Policy amnesia and the promise of housing cooperatives: Finnish housing cooperativism from 1920 to 2020. *Housing Studies*, 1–23. Verkkojulkaisu: <https://doi.org/10.1080/02673037.2024.2406265>
- Christiansen, I. & Nordahl, B. (2024).** Nye boligkjøpsmodeller – med eller mot det etablerte boligregimet? *Nordic Journal of Urban Studies*, 4(1), 1–23.
- Christophers, B. (2013).** A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden. *New Political Economy* 18 (6), 885–911.
- Christophers, B. (2021).** A tale of two inequalities: Housing-wealth inequality and tenure inequality. *Environment and Planning A*, 53(3), 573–594.
- Christophers, B. (2023).** *Our Lives in Their Portfolios*. Lontoo: Verso.
- Clapham, D. (2019).** *Remaking housing policy: An international study*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Coq-Huelva, D. (2013).** Urbanisation and financialisation in the context of a rescaling state: The case of Spain. *Antipode*, 45(5), 1213–1231.
- Crabtree-Hayes, L. (2024).** Research, market, and policy implications of permanently affordable housing: lessons from Australian discussions about community land trusts. *International Journal of Housing Policy*, 24(3), pp. 521–545.

- De Vogli, R. (2014).** The financial crisis, health and health inequities in Europe: the need for regulations, redistribution and social protection. *Int J Equity Health* 13, 58. <https://doi.org/10.1186/s12939-014-0058-6>
- Delmos (2021).** *Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*. Diarienummer: DELMOS 2021/334.
- Dewilde, C. (2018).** Explaining the declined affordability of housing for low-income private renters across Western Europe. *Urban Studies*, 55(12), 2618–2639.
- Dewilde, C. (2022).** How housing affects the association between low income and living conditions-deprivation across Europe, *Socio-Economic Review*, 20(1), 373–400.
- Dhalmann, H. (2013).** Explaining Ethnic Residential Preferences – The Case of Somalis and Russians in the Helsinki Metropolitan Area. *Housing Studies*, 28(3), 389–408.
- Doling, J. (1997).** *Comparative Housing Policy. Government and housing in advanced industrialized countries*. Hampshire & London: MacMillan Press Ltd.
- Doling, J., Elsinga, M. & Ronald, R. (2010).** *Home ownership: getting in, getting out getting from*. Amsterdam: IOS Press.
- Elsinga, M. (2012).** Intermediate Housing Tenures. In Smith, S. J. (Ed.), *International Encyclopedia of Housing and Home*.
- Eurofound (2016).** *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2023).** *Unaffordable and inadequate housing in Europe*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2024).** *Developments in income inequality and the middle class in the EU*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2024).** *Key figures on European living conditions*. Eurostat, 2024 edition. <https://doi.org/10.2785/1125499>
- Eurostat (2024b).** Housing in Europe 2024 Edition. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2024> (viitattu 1.3. 2025).
- Eurostat (2025).** *Income and living conditions*. EU-SILC-kyselyn tietokanta: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database> (viitattu 3.5.2025).
- Fenton, A., Lupton, R., Arrundale, R. & Tunstall, R. (2013).** Public housing, commodification, and rights to the city: The US and England compared. *Cities*, 35, 373–378.
- Fernandez, R. & Aalbers, M. (2016).** Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *Competition & change*,

20(2), 71–88.

- Ferreri, M. & Vidal, L. (2022).** Public-cooperative policy mechanisms for housing commons. *International Journal of Housing Policy*, 22(2), 149–173..
- Figari, F., Hollan K., Matsaganis M. & Zolyomi E. (2017).** *Recent changes in housing policies and their distributional impact across Europe.* European Commission, Research note, 10/2016
- Suomen ympäristökeskus, (SYKE) (2022).** *Elinympäristöpalvelu Liiteri.* <http://liiteri.ymparisto.fi/> (viitattu 24.2.2025)
- Fitzpatrick, S., Johnsen, S. & Bramley, G. (2012).** Multiple exclusion homelessness amongst migrants in the UK. *European Journal for Homelessness* 6(1), 31–58.
- Florida, R. L. & Feldman, M. (1988).** Housing in US Fordism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 12(2), 187–210.
- Fondation Abbé Pierre & FEANTSA (2024).** *Ninth Overview of Housing Exclusion in Europe.*
- Forskarkollektivet Fundament (2023).** *Kris i Bostadsfrågan. För en solidarisk bostadspolitik.* Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Fraser, A., Murphy, E. & Kelly, S. (2013).** Deepening neoliberalism via austerity and ‘reform’: The case of Ireland. *Human Geography*, 6(2), 38–53.
- Frederiksson, P. (1993).** *Asumisoikeusasumisen suomalainen malli.* Helsinki: Asuntohallitus, tutkimus- ja suunnitteluosasto.
- Gotham, K. F. (2012).** Creating liquidity out of spatial fixity: The secondary circuit of capital and the restructuring of the US housing finance system. Teoksessa: Aalbers, M. (toim.). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets* (1. painos.). Malden, Mass: Wiley-Blackwell.
- Grander, M. & Salonen, T. (2020).** *Ökad ojämlikhet i boendet i spåren av coronaepidemien. Externa perspektiv. Segregation och covid-19.* Artikelserie Del 2: Delegationen mot segregation.
- Grander, M. & Westerdahl, S. (2024).** Financialization the Swedish way: How Vonovia became the largest owner of former public housing estates through transaction pathways and calculative practices, *Journal of Urban Affairs*, 1–19, verkkojulkaisu: <https://doi.org/10.1080/07352166.2024.2354744>
- Haila, A. (2016).** *Urban Land Rent: Singapore as a Property State.* Chichester: Wiley Blackwell.
- Harloe, M. (1995).** *The people’s home? Social rented housing in Europe & America.* Blackwell.
- Harvey, D. (2005).** *A brief history of neoliberalism.* Oxford: Oxford university press.

- Hedman, L. & Andersson, R. (2015).** Etnisk segregation och inkomstsegregation i Sveriges tio största arbetsmarknadsregioner 1990–2010. Teoksessa Andersson, R., B. Bengtsson, G. Myrberg (toim). *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik*. Gleerups Utbildning AB.
- Hick, R., Pomati, M. & Stephens, M. (2022).** *Housing and poverty in Europe: Examining the interconnections in the face of rising house prices*. Cardiff: Cardiff University.
- Hick, R., Pomati, M. & Stephens, M. (2024).** Housing affordability and poverty in Europe: on the deteriorating position of market renters. *Journal of Social Policy*. Published online 2024:1–24, <https://doi.org/10.1017/S0047279423000703>
- Hochstenbach, C. (2017).** State-led gentrification and the changing geography of market-oriented housing policies. *Housing, Theory and Society*, 34(4), 399–419.
- Hochstenbach, C. & Musterd, S. (2018).** Gentrification and the suburbanization of poverty: changing urban geographies through boom and bust periods. *Urban Geography*, 39(1), 26–53.
- Hochstenbach, C., Kadi, J., Maalsen, S. & Nethercote, M. (2025).** Housing as an engine of inequality and the role of policy. *International Journal of Housing Policy*, 25(1), 1–17.
- Hoekstra, J. (2020).** Comparing local instead of national housing regimes? Towards international comparative housing research 2.0. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 74–85.
- Holmqvist, E. (2009).** *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation. Ett mål utan medel?* Geografiska regionstudier, 79, Uppsala universitet. Västerås: Edita Västerås Aros.
- Hyötyläinen, M. (2020).** "Not for Normal People ": The Specialization of Social Rental Housing in Finland. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19(2), 545–566.
- Hyötyläinen, M. (2023).** Blogikirjoitus: *Orpon hallitusohjelma luo Suomeen asumisprekariaattia*. Kalevi Sorsa -säätiön blogi 29.9.2023. Saatavilla <https://sorsafoundation.fi/orpon-hallitusohjelma-luo-suomeen-asumisprekariaattia/> (viitattu 3.3.2025).
- Hyresgästföreningen (2013).** *Presumtionshyror. Enkät om bostadsbyggande och hyressättning. Redovisning av enkätsvar*. Hyresgästföreningens Riksförbund. Saatavilla: <https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/faktabanken/rapporter/2013/presumtionshyror-enkat-om-bostadsbyggande-o-hyressat-ting-20131016.pdf> (viitattu 24.2.2025)
- Hyresgästföreningen (2021).** *Tre saker alla måste veta om marknads- hyror*. Saatavilla: <https://news.cision.com/se/hyresgastforeningen/r/>

- [tre-saker-alla-maste-ve-ta-om-marknadshyror,c3345249](#) (viitattu 24.2.2025).
- Hyresgästföreningens faktabank (2025).** *Hur vi bor.* Omvandlingar. Saatavilla: <https://hurvibor.se/bestandet/ombildningar/> (viitattu 24.2.2025).
- Hällström, E. (2023).** *Avoin viesti pääministeri Petteri Orpon hallitukselle: Asumisoikeus kestäväksi.* Saatavilla: <https://www.ericallan.fi/pdf-kirjoituksia/AvoinViestiHallitukselle2023.pdf> (viitattu 1.12.2024).
- Jansson, M. (2016).** *Miljonprogrammet: Stadsplanering, politik och samhällsutveckling.* Lund: Studentlitteratur.
- Jauhiainen, S., Sihvonen, E., Räsänen, T., Veilahti, A. & Mikkola, H. (2019).** *Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa.* Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155.
- Johnston, A. & Kurzer, P. (2020).** Bricks in the wall: the politics of housing in Europe. *West European Politics*, 43(2), 275–296.
- Joint Statement for SGEI (2024).** *Joint Statement of Belgium, Germany, Luxembourg, Portugal, Slovakia, Spain and the Netherlands on the evaluation of State aid rules on services of general economic interest in relation to the lack of affordable housing.* Saatavilla: <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2023/11/statement.pdf> (viitattu 10.3.2025)
- Jonkman, A. (2021).** Patterns of distributive justice: social housing and the search for market dynamism in Amsterdam. *Housing Studies*, 36(7), 994–1025.
- Jordà, Ò., Schularick, M. & Taylor, A. M. (2015).** Betting the house. *Journal of international economics*, 96, S2-S18.
- Juntto, A. (1990).** *Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan.* Helsinki: Asuntohallitus.
- Juntto, A. (2010, toim.).** *Asumisen unelmat ja arki: suomalainen asuminen muutoksessa.* Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Kauppinen, T. (2002).** The beginning of immigrant settlement in the Helsinki metropolitan area and the role of social housing. *Journal of Housing and the Built Environment*, 17, 173-197.
- Kela (2024).** *Kelan asumistukitilasto 2023 / FPA-statistik Bostadsbidrag 2023.* Saatavilla: [www.tietotarjotin.fi](http://www.tietotarjotin.fi)
- Kemp, P. (2015).** Private renting after the global financial crisis. *Housing Studies*, 30(4), 601–620.
- Kohl, S. (2018).** More mortgages, more homes? The effect of housing financialization on homeownership in historical perspective. *Politics & Society*, 46(2), 177–203.
- Krapp, M-C, Vaché, M., Egner, B., Schulze, K. & Thomas, S. (2022).** *Housing*

- policies in the EU*. Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) within the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR).
- Kurvinen, A., Karhula, A. & Ala-Mantila, S. (2025).** Socioeconomic and ethnic segregation in Finland: A multi-scale analysis of diverse urban sizes. *Cities*, 157, 105599, verkkojulkaisu: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105599>
- Kynsilehto, A. & Alastalo, M. (2024).** Enacting the border multiple in the post-welfare state: Registration of foreign-born persons in Finland. *Environment and Planning C: Politics and Space*. Verkkojulkaisu: <https://doi.org/10.1177/23996544241282655>
- Kährrik, A. & Pastak, M. (2023).** Access to Homeownership in Decline—Rising Housing Inequalities for Young People in the Neoliberal Housing Market of Tallinn. *Frontiers in Sustainable Cities*, 5. <https://doi.org/10.3389/frsc.2023.1149087>
- La Moncloa (2025).** *The President announces 12 new measures to strengthen the right to affordable housing*. Saatavilla: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2025/20250113-housing-forum.aspx> (viitattu 11.3.2025)
- Larsen, H. G. & Lund Hansen, A. (2015).** Commodifying Danish housing commons. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 97(3), 262–274.
- Larsen, H. G. (2024).** Property relations between state and market: a history of housing cooperatives in Denmark. *Housing Studies*, 1–23. Verkkojulkaisu: <https://doi.org/10.1080/02673037.2024.2376679>
- Lilius, J. & Hirvonen, J. (2023).** The changing position of housing estate neighbourhoods in the Helsinki metropolitan area. *Journal of Housing and the Built Environment* 38, 121–140. Verkkojulkaisu: <https://doi.org/10.1007/s10901-021-09890-5>
- Lima, V. (2020).** The financialization of rental housing: Evictions and rent regulation. *Cities*, 105, 102787.
- Lindström, J. (2019).** *Segregation*. Stockholm: Liber
- Listerborn, C. (2018).** *Bostadsjämlighet: Röster om bostadsnöden*. Falun: Premiss.
- Madden, D. & Marcuse, P. (2016).** *In Defense of Housing*. Lontoo: Verso.
- Magnusson, L. (2001).** *Invandring och segregation*. I Magnusson (red). Den delade staden. Segregation och etnicitet i stadsbygden, 9–22. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Magnusson Turner, L. & Andersson, R. (2008).** *Socioekonomiska och demografiska konsekvenser av ombildningen av hyresrätter till bostadsrätter i Stockholms stad 1995–2004*. Gävle: Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University.

- Malmberg, B. & Clark, W. (2020).** Migration and Neighborhood Change in Sweden: The Interaction of Ethnic Choice and Income Constraints. *Geographical Analysis* 53(2),259–282.
- Mazzucato, M. & Farha, L. (2023).** *The right to housing. A mission-oriented and human rights-based approach.* Working Paper 2023/01. London: Council on Urban Initiatives & UCL IIPP & The Shift.
- McKee, K., Soaita, A. & Hoolachan, J. (2020).** ‘Generation rent’ and the emotions of private renting: self-worth, status and insecurity amongst low-income renters, *Housing Studies*, 35:8, 1468–1487.
- Meen, G. & Whitehead, C. (2020).** *Understanding affordability. The economics of housing markets.* Bristol: Bristol University Press.
- Mezaroş, M. & Paccoud, A. (2024).** Accelerating housing inequality: property investors and the changing structure of property ownership in Luxembourg. *International Journal of Housing Policy*, 24(1), 23–43.
- Monk, S. & Whitehead, C. (2010).** *Making housing more affordable: the role of intermediate tenures.* Wiley-Blackwell.
- Musterd, S., Marcińczak, S., van Ham, M. & Tammaru, T. (2017).** Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. *Urban Geography*, 38(7), 1062–1083.
- Nieuwenhuis, J., Tammaru, T., van Ham, M., Hedman, L. & Manley, D. (2020).** Does segregation reduce socio-spatial mobility? Evidence from four European countries with different inequality and segregation contexts. *Urban Studies*, 57(1), 176–197.
- OECD (2020).** *Housing and Inclusive Growth.* Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021).** *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable.* Paris: Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD.
- OECD (2024).** *OECD Affordable Housing Database - Housing costs over income.* Saatavilla [https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable\\_Housing\\_Database/HCI-2-Housing-costs-over-income.pdf](https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/HCI-2-Housing-costs-over-income.pdf) (viitattu 10.3.2025).
- Palomera, J. (2014).** How did finance capital infiltrate the world of the urban poor? Homeownership and social fragmentation in a Spanish neighborhood. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 218–235.
- Pasanen, A. (2023).** On totuuden aika. *Helsingin Sanomat*, Kuukausiliite, 3.11.2023.
- Pearce, J. & Vine, J. (2014).** Quantifying residualisation: the changing nature of social housing in the UK. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29, 657–675.
- Pietikäinen, S. (1983).** *Toivomusaloite n:o 335.* Pietikäinen ym.: Asunnon

- hankinnan helpottamisesta asunto-osuuskuntien toimintaedellytyksiä parantamalla.
- Ralli, T. (2022).** Finland, in: C. Schmid (toim.): *Ways out of the European housing crisis* Cheltenham: Edward Elgar.
- Rasinkangas, J., Rosengren, K. & Ruonavaara, H. (2023).** Asuntokannan sekoittaminen alueellisen eriytymisen ehkäisyssä – analyysi Suomen 20 suurimmasta kaupungista. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(4), 357–370.
- Rasinkangas, J., Rosengren, K. & Ruonavaara, H. (2024).** *Objectives and Barriers to Promoting Social Housing Policy in Urban Finland* [Article]. *Tidsskrift for boligforskning*, 7(1), 6–24.
- Rolnik, R. (2019).** *Urban warfare. Housing under the empire of finance.* London & New York: Verso.
- Ronald, R., Lennartz, C., & Kadi, J. (2017).** What ever happened to asset-based welfare? Shifting approaches to housing wealth and welfare security. *Policy and Politics*, 45(2), 173–193.
- Rosengren, K., Kauppinen, T. M., Lilius, J., Rasinkangas, J. & Ruonavaara, H. (2024).** Conflicting regional policy goals: accessibility and segregation in the Helsinki metropolitan area. *Urban, Planning and Transport Research*, 12(1).
- Ruonavaara, H. (1996).** The home ideology and housing discourse in Finland 1900–1950. *Housing Studies* 96 (11), 89–105.
- Ruonavaara, H. (2006).** *Finland – Den dualistiska bostadsregimen och jakten på det sociala.* Bengtson, B. ym. (toim.). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande ljus*, 219–278. Malmö: Ægalite.
- Ruonavaara, H., Kettunen, H., Sutela, E. & Tyvelä, H. (2020).** *Asuntopolitiikkaa Euroopassa – Mitä voimme oppia?* Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ruonavaara, H. (2020).** Rethinking the concept of “housing regime”. *Critical housing analysis*, 7(1), 5–14.
- Saikkonen, P., Hannikainen, K., Kauppinen, T., Rasinkangas, J. & Vaalavuori, M. (2018).** *Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuolerot kolmella kaupunkiseudulla.* Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Salonen, T., Grander, M. & Rasmusson, M. (2019).** *Segregation och segmentering i Malmö.* Malmö: Malmö stad. Saatavilla: <https://blogg.mah.se/martingrander/files/2019/03/Salonen-Grander-Rasmusson-2019-Segregation-och-segmentering-i-Malmö-190304-webb.pdf> (viitattu 3.3.2025).
- Savills (2023).** *Total Value of Global Real Estate: Property remains the world’s biggest store of wealth.* Saatavilla: <https://www.savills.com/impacts/market-trends/the-total-value-of-global-real-estate-property-remains-the-worlds-biggest-store-of-wealth.html> (viitattu 3.3.2025).

12.3.2025)

- Schmid, C. (2022).** *Ways out of the European Housing Crisis: Tenure Innovation and Diversification in Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schwartz, H. & Seabrooke, L. (2009).** *Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing*. London. Palgrave Macmillan.
- Smith, S. J. (2015).** Owner occupation: At home in a spatial, financial paradox. *International Journal of Housing Policy* 15 (1), 61–83.
- Sørvoll, J. (2013).** *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960–1990 (1945–2013). The Swedish Deregulation of 1968 and the Norwegian Liberalization of the 1980s*. Doctoral dissertation, University of Oslo.
- Statistikmyndigheten (2023).** *Hushållens boende 2022*. Statistiknyhet från SCB 2023-04-19. Saatavilla: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-bebyggelse-och-mark/bostader-och-boende/hushallens-boende/pong/statistiknyhet/hushallens-boende-2022/> (viitattu 1.3.2025)
- Suomen virallinen tilasto (SVT).** *Tulonjakotilasto* [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/tjt> (viitattu: 10.3.2025).
- Tamaru, T., van Ham, M., Marcińczak, S. & Musterd, S. (2016).** *Inequality and rising levels of socio-economic segregation: Lessons from a pan-European comparative study*. In M. van Ham & T. Tamaru (toim.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*, 360–382. Oxon, UK: Routledge.
- The World Bank (1993).** *Housing - enabling markets to work*. Washington: The World Bank.
- Toikka, M. (2025).** Valtion tukemien asuntojen asukasrakenneselvitys. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/documents/1410903/40549091/Valtion+tukemien+asuntojen+asukasrakenneselvitys+27.1.2025.pdf/dbb7a899-4d00-072e-473a-66423823d76a/Valtion+tukemien+asuntojen+asukasrakenneselvitys+27.1.2025.pdf?t=1738736952602> (viitattu 10.3.2025).
- Torgersen, U. (1987).** Housing: the wobbly pillar under the welfare state. In J. K. B. Turner & L. Lundquist (toim.), *Between state and market: Housing in the post-industrial era*, 116–126. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Tunström, M., Anderson, T. & Perjo, L. (2016).** *Segregated cities and planning for social sustainability – a Nordic perspective* (Nordregio Working Paper). Nordregio. Saatavilla: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1128924/FULLTEXT01.pdf> (viitattu 3.3.2025).

- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2021).** *Housing 2030. Effective policies for affordable housing in the UNECE region.*
- United Nations, Human rights council (2018).** *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.* United Nations, General Assembly.
- Valtiovarainministeriö (2023).** *Kotitalouksien velkaantuminen ja korkojen nousu työryhmän raportti.* Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:34. Helsinki. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164852/VM\\_2023\\_34.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164852/VM_2023_34.pdf?sequence=4&isAllowed=y) (viitattu 10.3.2025)
- Vidal, L. (2018).** *(Re)turning to Housing Cooperativism? Perspectives on the Housing Question from Denmark and Uruguay.* Autonomous University of Barcelona.
- Vilkama, K., Lönnqvist, H., Väliniemi-Laurson, J. & Tuominen, M. (2014).** *Eri-laistuva pääkaupunkiseutu: sosioekonomiset erot alueittain 2002–2012.* Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Waldron, R., & Redmond, D. (2014).** The extent of the mortgage crisis in Ireland and policy responses. *Housing Studies*, 29(1), 149–165.
- Westerdahl, S. (2021).** *Det självspelade pianot.* Dokument press.
- Whitehead, C. (2012).** The Neo-Liberal Legacy to Housing Research. Teoksessa Clapham, D., Clark, W. A. V. (toim.): *The SAGE Handbook of Housing Studies.* London: SAGE Publications, 113–130.
- Wimark, T. (2018).** *Boendesegregation i Sverige – en översikt av det aktuella forskningsläget.* Rapport/ Bostad 2030: 5.
- Ympäristöministeriö (2024).** *Right-of-occupancy housing.* Saatavilla: <https://ym.fi/en/right-of-occupancy-housing> (viitattu 10.07.2024).
- Ympäristöministeriö (2025).** *Valtion tukeman asuntotuotannon kehittämisen työryhmän toimenpidesuosituksset.* Helsinki: Ympäristöministeriö.