

**VATT-KESKUSTELUALOITTEITA**  
**VATT-DISCUSSION PAPERS**

**140**

**ASUNTOMARKKINAT**  
**JA ASUMISEN**  
**TALOUDELLINEN**  
**OHJAUS**

**Seppo Laakso**

**Heikki A. Loikkanen**

**Valtion taloudellinen tutkimuskeskus**  
**Government Institute for Economic Research**

**Helsinki 1997**

Eripainos Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisemasta kirjasta: "Koti Helsingissä. Urbanin asumisen tulevaisuus".

ISBN 951-561-200-4

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

J-Paino Oy

Helsinki, Heinäkuu 1997

**Seppo Laakso ja Heikki A. Loikkanen: Asuntomarkkinat ja asumisen taloudellinen ohjaus.** Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1997. (C, ISSN 0788-5016, No 140) ISBN 951-561-200-4.

**Tiivistelmä:** Kirjoitus käsittelee Helsingin seudun asuntomarkkinoita. Näkökulmana on valtion ja Helsingin kaupungin asuntopolitiikka sekä niiden harjoittama asumisen taloudellinen ohjaus. Artikkelissa esitellään asuntomarkkinoiden toimintamekanismeja sekä analysoidaan rahoitusmarkkinoiden ja talouden epävakauden heijastumista asuntosektorille. Helsingin seudun asuntomarkkinoista esitetään tuoreisiin tietoihin perustuva katsaus, jossa kiinnitetään huomiota mm. viimeaikaisiin muutoksiin seudun vuokra-asuntosektorilla. Asuminen on erikoislaatuinen kulutuksen kohde, sillä se koostuu monista laadullisista ja määrällisistä ominaisuuksista. Kirjoituksessa analysoidaan asumisen eri ominaisuuksien arvostusta, hintoja ja valintaa sekä kotitalouksien valikoitumista asuntokantaan. Asuntojen kysyntää tutkitaan myös kotitalouksien elinkaaren näkökulmasta. Asuntosektorin ohjausjärjestelmää käsitellään kriittisesti sekä valtion että Helsingin kaupungin ohjauskeinojen osalta. Johtopäätöksenä esitetään, että kiinteistöihin sidotuista asuntosektorin tukimuodoista sekä hinta- ja laatusääntelystä samoin kuin asumistasonormeista pitäisi pääosin luopua. Sen sijaan asumisen tuki tulisi ohjata kysyntäpuolelle suoraan kotitalouksille. Kuntien asuntoliittisenä tehtävänä tulisi olla ennen kaikkea asuntotuotannon edellytysten luominen, rakennusalan kilpailun edistäminen sekä asuntomarkkinoilta syrjäytyvistä huolehtiminen.

**Asiasanat:** asuminen, asuntomarkkinat, asuntopolitiikka, asuntotuotanto, rakentaminen

**Seppo Laakso ja Heikki A. Loikkanen: Asuntomarkkinat ja asumisen taloudellinen ohjaus.** Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1997. (C, ISSN 0788-5016, No 140) ISBN 951-561-200-4.

**Abstract:** This study deals with the housing market of the Helsinki region. The viewpoint is housing policy and the economic control of housing by the government and the City of Helsinki. The basic economic mechanisms of the housing market are presented and the effects of the financial markets and instabilities in the economy on the housing sector are analyzed. The basic features of the Helsinki housing market are summarized with special emphasis on the recent changes in the rental housing sector. Housing is a special consumer commodity, because it consists of various qualitative and quantitative characteristics. The valuation, price and choice of different housing characteristics, as well as the type of households in different segments of the housing stock are analyzed. The demand for housing is also studied from the point of view of the life-span of households. The housing policy of both the government and the City of Helsinki are dealt with critically. In conclusion it is suggested that both subsidies of property and the control of prices and quality, as well as dwelling size norms should be discontinued. Instead, targeting housing support at the demand side, directly to households, should be the priority. The main tasks of municipalities in housing policy ought to be, first of all, to create the preconditions for housing production, increase competition in the construction sector and to take care of those people who are discriminated against or displaced in the housing market.

**Keywords:** housing, housing markets, housing policy, housing production, construction



*Seppo Laakso & Heikki A. Loikkanen*

# Asuntomarkkinat ja asumisen taloudellinen ohjaus

**H**elsingin seutu on pitkällä aikavälillä kasvanut Euroopan kaupunkialueisiin verrattuna poikkeuksellisen vauhdikkaasti. Väestön määrän ja tulotason kasvun yhteisvaikutuksesta asuntokysyntä on lähes koko sodan jälkeisen ajan kasvanut todella nopeasti. Pitkälti tästä syystä asuntopolitiikan näkökulma ja julkisen sektorin toimet ovat suuntautuneet hyvin vahvasti asuntojen uustuotantoon ja määrällisen asuntotarpeen tyydyttämiseen. Lähes kroonisen asuntojen ylikysynnän oloissa suunnilleen kaikki, mikä rakennettiin, meni kaupaksi, laadusta, sijainnista ja asuinalueiden toimivuudesta riippumatta. Mitkä ovat aiemman tarjontalähtöisen politiikan nykyseuraamukset ja voidaanko aiemmalla tiellä jatkaa?

## *Johdanto*

Vallan kahvaan 1980-luvun puolivälissä tarttuneen Holkerin hallituksen mukaan asuntopolitiikka oli silloisen yhteiskuntapolitiikan epäonnistunein lohko. Asuminen koettiin kalliiksi ja asumistaso epätydyttäväksi. Koko kansantalouden kokeman poikkeuksellisen buumin ja romahduksen jälkeen työttömyys, vaihtotaseen vajaus, julkisen sektorin velkaantuneisuus ja monet muut kysymykset ovat syrjäyttäneet asuntokysymyksen ykkösteemana. Asuntomarkkinakysymyksistä, sikäli kuin niitä käsitellään, aiemman asunto-

jen hinta- ja asumistason problematiikan sijasta esillä ovat ylivelkaantuneisuusongelmat ja sen ihmettely, onko asuntomarkkinoilla edes odotettavissa elpymistä. Hintataso on pysynyt viime aikoihin samalla alhaisella tasolla ja rakennusalan lama on jatkunut ylläpitäen osaltaan korkeaa työttömyyttä.

Koko kansantaloutta koskevat polttavan ajankohtaiset ongelmat ansaitsevat huomiota. Tästä huolimatta asuntomarkkinakysymykset eivät poistu areenalta, vaan pulpahtavat piakkoin taas esille voimakkaammin. Tässä asuntomarkkinoiden pitkään jatkuneen hiljaiselon taitekohdassa on paikallaan tarkastella asuntomarkkinoiden toimintaan vaikuttavia taloudellisia mekanismeja ja arvioida niin mennyttä kehitystä kuin asumisen nykytilaakin sekä valtakunnallisesti että Helsingin ja koko pääkaupunkiseudun kannalta. Tältä pohjalta on sitten mahdollista luotailla hieman tulevaa ja esittää näkemyksiä asumisen taloudellisen ohjauksen muodoista tulevaisuudessa.

Asuntomarkkinoiden toimintaa ajatellen moni institutionaalinen tekijä on muuttunut. Rahoitusmarkkinat, verotus ja tukipolitiikka eivät ole samoja kuin ennen. Toisaalta, osin instituutioiden muutoksiin, osin talouden kokemuksiin ulkoisiin shokkeihin liittyen, maan talous ja asuntomarkkinat ovat läpikäyneet korkeasuhdanteen ja laman, josta vientisektorit ovat nousseet, mutta kotimarkkinoiden taantuma on jatkunut pitkään. Koettu kehitys on vaikuttanut työllisyyteen ja tulonmuodostukseen sekä aluekehitykseen. Asuntomarkkinoiden ohjausta tullaan mitä todennäköisimmin harjoittamaan aiemmasta poikkeavissa olosuhteissa sekä aiemmasta poikkeavalla tavalla niin valtakunnallisesti kuin myös paikallisella tasolla.

Valtakunnallisesti julkisella sektorilla on Suomessa ollut vahva rooli asuntomarkkinoilla, kuten lähes kaikissa muissakin Euroopan maissa. Asuntosektorin julkinen rahoitus ja ohjaus ovat kuitenkin nopeasti muuttumassa useista syistä. Julkisen talouden rahoitusongelmat aiheuttavat painetta supistaa asumiseen liittyviä tulonsiirtoja sekä valtion ja kuntien osuutta asuntotuotannon rahoituksessa. Julkisen vallan asuntosektoriin liittyvä ohjaus on monilta osin asetettu kyseenalaiseksi sekä tavoitteiden että keinojen osalta. Suuntaus on sama useimmissa muissa länsimaissa. Todennäköinen kehitysuunta on, että asumisen kysyntä ja markkinamekanismi ohjaavat tulevaisuudessa entistä enemmän asuntomarkkinoiden toimintaa.

Suurimmat muutostekijät liittyvät asuntokysynnän kehitykseen. Kuinka paljon asuntoja tulevaisuudessa on tarvetta rakentaa? Kelpaako jo olemassa oleva asuntokanta tulevaisuuden asukkaille? Monissa länsimaissa asuntotuot-

tanto oli kansantuotteeseen tai asuntokantaan suhteutettuna jo 1980-luvulla paljon alhaisemmalla tasolla kuin Suomessa. Asuntokannan iästä johtuen monissa muissa maissa asuinalueiden ja asuntojen peruskorjaustoiminta on ollut mittavaa uustuotannon rinnalla. Palaako asuntotuotannon volyyymi Suomessa aikaisempien vuosikymmenten tasolle vai jääkö se nykyiselle laman jälkeiselle, mutta kansainvälisesti vertailukelpoiselle tasolle? Miten Helsingin seudun tuleva väestönkasvu, väestörakenteen muuttuminen sekä asukkaiden asumista koskevien arvostusten ja mieltymysten muutokset heijastuvat tulevaan asuntokysyntään?

Tämän artikkelin pyrkimyksenä on ensinnäkin jäsentää asuntomarkkinoiden toimintaan vaikuttavia tekijöitä analyyttisessä kehikossa, jonka avulla voi liittää syy- ja seuraussuhteita toisiinsa. Samassa ajattelukehikossa löytyy myös sijansa asuntopolitiikan toimenpiteille, joiden vaikutuksia pyritään arvioimaan samassa analyyttisessä hengessä. Käsittelemme asuntomarkkinoiden toimintaan vaikuttavia tekijöitä monella eri tasolla. Koko kansantalo-utta ja sen vakautta koskevat seikat vaikuttavat asuntomarkkinoihin. Toisaalta käsittelemme erityisiä asumisen taloudellisia ohjausmekanismeja sekä Helsingin asuntopolitiikkaa paikallistason vaikuttajana. Arviomme ja suosituksemme pyrkivät olemaan sopusoinnussa ajattelukehikkomme kanssa. Sellaisina ne ovat tarkoitettu aineksiksi asuntosektorin kehittämistä koskevaan keskusteluun, johon toki liittyy paljon muitakin asioita kuin ne, joita tässä artikkelissa pystymme käsittelemään.

### *Miten asuntomarkkinat toimivat?*

Asuminen on taloudellisessa mielessä kulutuksen kohde, siinä missä ruoka ja vaatteet. Sen kuluttajia ovat kotitaloudet ja niihin kuuluvat henkilöt. Asumiseen liittyy kuitenkin paljon erityispiirteitä, jotka tekevät siitä melko erikoislaatuisen hyödykkeen. Asunto on kotitaloudelle jokseenkin välttämätön, se sijaitsee kiinteässä paikassa ja on yleensä jakamaton. Asunto jo itsessään on moniulotteinen eri ominaisuuksista koostuva ”yhdistelmähyödyke”, jonka valinnassa huomiota kiinnitetään myös sen ympäristöön, palvelut ym. tekijät mukaan lukien. Asunto on myöskin poikkeuksellisen kallis hyödyke. Asunnon hallinnassa on mahdollisuus valita omistamisen ja vuokraamisen sekä erinäisten välimuotojen, kuten asumisoikeuden, välillä. Asunto on poikkeuksellisen pitkäikäinen. Uusia asuntoja tuotetaan vuosittain vain vähän, yleensä

vuosittain 1–3 % koko asuntokantaan verrattuna. Näin ollen suurin tarjontapotentiaali asuntomarkkinoilla sisältyy jo olemassa olevaan asuntokantaan. Tästä seuraa, että tavalliset kotitaloudet hallitsevat asuntomarkkinoita paitsi ostajina, myös myyjinä. Asumisen erityispiirteet vaikuttavat asuntomarkkinoiden rakenteeseen ja toimintatapaan.

Asuntomarkkinoiden hinnanmuodostuksen periaatteiden esittelyn yhteydessä on tarkoituksenmukaista erotella tekijöitä, joiden tuloksena asuntojen hintataso keskimäärin vaihtelee ajankohdasta toiseen ja toisaalta käsitellä omana kysymyksenään tekijöitä, jotka vaikuttavat erityyppisten asuntojen hintaeroihin ja asuntojen hintasuhteiden sisäisen vaihtelun taustatekijöihin.

### Asuntomarkkinoiden toimintamekanismi

Seuraavassa käsitellään asuntojen hintatason vaihteluita. Tätä varten on paikallaan erotella asuntomarkkinoiden osamarkkinoita, joilla muodostuvat omat, keskenään vuorovaikutussuhteessa olevat ”hintansa”. Näiden osamarkkinoiden olemassa olo on pitkälti seurausta asuntomarkkinoiden erityispiirteistä. Asuntojen pitkäikäisyyden vuoksi muodostuu aiemmin tuotettujen yksiköiden varanto eli asuntokanta. Asuntokantaan liittyen on olemassa kiinteistömarkkinat, joilla muodostuvat olemassa olevien asuntojen markkinahinnat (markkinahintaiset pääoma-arvot). Osa asuntokannasta hankitaan vuokraamistarkoituksessa, joten tältä osin voidaan puhua vuokramarkkinoista, joilla määräytyvät asuntojen markkinavuokrat. Asuntotuotanto ja poistuma ovat ”virtoja”, jotka aikaansaavat muutoksia asuntokannassa.

Rakennusmarkkinat liittyvät asuntotuotantoon ja niillä muodostuvat uusien asuntojen hinnat, jotka voivat poiketa ajoittain vanhan kannan asuntojen hinnoista. Jos vanhan asuntokannan hintataso ylittää uustuotannon tuotantokustannuksen rakennusmarkkinoilla rakentamisen lisääminen kannattaa. Päinvastaisessa tapauksessa uustuotanto ei entisessä laajuudessa kannata, vaan supistuu. Rakennusmarkkinoilla tarjontaosapuolina toimivat rakentajat, joilta joko rakennuttajat tai (perustajaurakoitsijoiden eli grynderien tapauksessa) muut ostajat (omistusasunnon hankkijat, sijoittajat) hankkivat suoraan asuntoja. Rakentajat ostavat panoksia rakennusalan panosmarkkinoilta, joilla muodostuvat rakennuskustannukset. Panosmarkkinoista voidaan erotella esimerkiksi maamarkkinat, joilla muodostuu maan markkinahintataso.

Markkinoiden varaisen hinnanmuodostuksen rinnalla tai sen sijasta asuntomarkkinoiden osalohkoilla esiintyy eri muodoissaan hintasäännöste-



lyä (esim. vuokrasäännöstely) tai hallinnollista hintojen asetantaa. Hinta-säännöstelyn tapauksessa markkinaehtoiseen käyttäytymiseen pätee niin sanottu minimisääntö: Jos säännöstelty hinta alittaa tasapainohinnan, tällöin kysyntä ylittää tarjonnan ja tarjottu määrä toteutuu. Vastaavasti asetettaessa säännöstelty hinta yli tasapainohinnan tarjonta ylittää kysynnän ja kysytty määrä toteutuu reaalisena asutokulutuksena.

Kysyntä, joka viime kädessä ohjaa asuntomarkkinoiden kehitystä kohdistuu asuntopalveluihin, joita voidaan saada joko vuokraamalla tai hankkimalla oma asunto. Kotitalouksien kysyntäpäätösten kannalta relevantti hinta on juuri asuntopalvelusvirran ”hinta” (eikä esimerkiksi asunnon pääoma-arvo), jota kutsutaan usein myös nimellä asuntopääoman käyttökustannus aikayksikköä kohti, esimerkiksi vuodessa. Jos käyttökustannus on korkea, asuntokysyntä on pienempää kuin alhaisemman käyttökustannuksen tapauksessa.

Vuokra-asuntovaihtoehdossa ko. käyttökustannus on yksinkertaisesti asunnon vuosivuokra. Jos vuokralainen saa asumistukea, asuntopalvelusvirran hinta (käyttökustannus) on vuosivuokra miinus asumistuki vuodessa. Omistus-asukkaan tapauksessa vuosittainen käyttökustannus (ns. laskennallinen vuokra) koostuu asunnon omistamisen ja siinä asumisen aiheuttamista juoksevista kustannuksista, kuten lainapääoman korkomenot, oman pääoman vaihtoehtoinen tuotto, asunnon hoito-, korjaus- ja kunnossapitokustannukset sekä odotettavissa oleva asunnon pääoma-arvon muutos (pääomavoitto tai -tappio).

Odotettavissa oleva pääomatappio lisää käyttökustannusta, pääomavoitto puolestaan alentaa sitä. Pysyville omistusasujille ja pitkäaikaisille sijoittajille pääomavoitoilla tai -tappiolilla on yleensä vähemmän merkitystä, kun taas spekulatiiviset sijoittajat ilmaantuvat markkinoille erityisesti silloin, kun asuntojen hinnat ovat nousseet ja nousun odotetaan vielä jatkuvan ainakin jonkin aikaa. Jos asuntolainan korkoja saa vähentää verotuksessa, se alentaa käyttökustannusta, kun taas esimerkiksi useissa maissa ja meilläkin aiemmin käytetty omistusasuntoon sijoitetun oman pääoman laskennallisen tuoton verotus, samoin kuin pääomavoiton verotus kasvattavat käyttökustannusta. Täydellisten pääomamarkkinoiden vallitessa – niillä lainaa saa vakiokorolla rajatta – asuntolainan lyhentäminen on säästämistä eivätkä lainanlyhennykset ole osa asunnon käyttökustannusta. Epätäydellisillä pääomamarkkinoilla, joilla laina-ajat ovat huomattavasti lyhyempikestoisia kuin asunnon käyttöikä, tarvitaan vakuuksia, luottoa saa vähemmän kuin haluaisi jne. – kaikkien tällaisten tekijöiden merkityksen kasvaessa vuokra-asuntojen tarjoajien vaatima vuokrataso kasvaa ja vuokrataso muodostuu korkeammaksi kuin täydell-

listen pääomamarkkinoiden tapauksessa. Vastaavasti omistusasuntojen käyttökustannus kasvaa epätäydellisyyksien merkityksen kasvaessa, vaikka se ei suoraan näy maksettavissa erissä, vaan on tavallaan laskennallista. Jos epätäydellisyys liittyy esimerkiksi luotonsäännöstelyyn ja lyhyisiin laina-aikoihin, laskennallisessa käyttökustannuksessa olisi todellisen (säännöstellyn) koron sijasta korko, jolla lainanottaja ilman säännöstelyä haluaisi juuri saamansa lainapaketin. Käytännössä asetelma ilmenee niin, että lainaa lyhennetään nopeammin kuin haluttaisiin.

Asunnon hallintamuotojen käyttökustannusten neutraalisuus eli vuokra-asunnon vuosivuokran ja samanlaisen omistusasunnon vuosittaisen käyttökustannuksen yhtä suuruus toteutuisi, jos vuokraisäntien ja omistusasujien verokohtelu, molempien saamat lainaehdot, tuet jne. olisivat identtisiä. Näin ei yleensä ole ja lisäksi vuokramarkkinoita on vuokrasäännöstelty tai -säädelty. Osassa vuokra-asuntokantaa (aravavuokratat) vuokrat määräytyvät markkinaehtoisesta sijasta hallinnollisen omakustannusperiaatteen mukaisesti. Monet epäneutraalisuutta aiheuttavat tekijät tekevät omistusasumisen edullisemmaksi rikkaammille ja vuokra-asumisen köyhemmille.

## Hintojen vaihtelu asuntomarkkinoilla

Asuntokysyntään vaikuttavan käyttökustannuksen ja asunnon hinnan (pääoma-arvon) välillä on merkittävä ero. Käyttökustannuksen kasvattaminen esimerkiksi omistusasukkaiden asuntolainojen korkojen vähennysoikeutta kaventamalla vähentää asuntokysyntää ja voi johtaa asuntojen hintojen laskuun. Käyttökustannuksen aleneminen johtaa vastakkaisiin vaikutuksiin. Näin asunnon hinta ja käyttökustannus liikkuvat reaktion muuttuneeseen tilanteeseen etenkin lyhyellä aikavälillä eri suuntiin! Omistus- tai sijoitusasunnon jo hankkineet ja uudet markkinoille tulijat ovat eri asemassa esimerkiksi em. verotuksen muutosten yhteydessä. Ensiasunnon ostajalle verovähennyksen kaventamisen aiheuttama tuleva käyttökustannuksen kasvu kompensoituu joko osin tai ääritapauksessa kokonaan sillä, että asuntojen hinnat laskevat. Jo asunnon hankkinut puolestaan ei voi välttää verotuksen kiristämistä koska jatkamalla asumista käyttökustannus kasvaa, myymällä asunto taas saa aiempaa alhaisemman hinnan.

Asuntojen hintareaktioiden ymmärtämiseksi tarkastellaan sellaisen asuntomarkkina-alueen ("kaupungin") tilannetta, jossa väestö ja tulotaso eivät ole kasvaneet aikoihin, joten asuntotuotanto on vastannut vain vanhan asunto-

kannan poistumaa. Rakennusmarkkinoilta saatavien uusien asuntojen hinnat ovat pitkän aikavälin tasapainossa laatuerolla korjattuna samanhintaisia kuin vanhan kannan asunnot. Paikkakunnan vuokrataso puolestaan on sillä tasolla, että se ei kannusta lisäsijoituksiin, mutta ei vuokrasijoitusten vähentämiseenkään markkinoilla. Alkutilanteessa asuntomarkkinat ovat siis vakaassa tilassa ja kaikki hinnat (reaalisesti) samoja vuodesta toiseen.

Mitä tapahtuu, kun paikkakunnalle muuttaa uusia yrityksiä ja työvoiman kysyntä kasvaa aiheuttaen muuttovoittoa paikkakunnalle? Asuntokysynnän pysyvä kasvu johtaa vuosittain vapautuvien vuokra-asuntojen sekä myyntiin tulevien omistusasuntojen tyhjillään oloaikojen (vuokraus- ja myyntiaikojen) lyhenemiseen, sitten vuokratason sekä omistusasuntojen hintojen nousuun. Kun kiinteistömarkkinoilla vanhan asuntokannan hintataso nousee suhteessa rakennusmarkkinoiden tuotantokustannuksiin, uustuotannon kannattavuus lisääntyy. Mutta rakennusprosessi maanhankinnasta, kaavoituksesta aina rakentamisvaiheen päättymiseen kestää verraten pitkään, joten asuntokannan kasvu viivästyy kysynnän kasvuun verrattuna. Näin ollen ylikysyntätilanne johtaa ensivaiheessa vain asuntojen hintatason nousuun ja uusien vuokrasopimusten korkeampaan vuokratasoon. Vuokratason nousu lisää vuokrasijoitusten kannattavuutta ja johtaa siihen, että oman asunnon hankkijoiden ohella lisää sijoittajia tulee kiinteistömarkkinoille asuntokysyntää kasvattamaan.

Jos kysynnän kasvu on suurta, myös rakennusalan panosmarkkinoilla kysynnän kasvu voi johtaa maan, rakennusalan palkkojen kasvuun, kun ko. panoksia ei voi vakiohinnalla ostaa lisää rajatta rakennusalan työvoiman ja maan paikallisesta luonteesta johtuen. Tässä suhteessa asuntomarkkinat poikkeavat automarkkinoista. Jos Suomessa autojen kysyntä kasvaa, niitä voidaan tuoda verraten nopeasti eri maista lisää Suomeen vakiohinnalla. Autojen hintataso muuttuu niiden kysynnän kasvaessa vain vähän ja määrä lisääntyy paljon. Asuntomarkkinoilla ensivaiheessa pääpaino on hintareaktiossa määrän muutoksen ollessa vähäisempi. Uusille markkinoille tulijoille asuntojen hintojen nousu tässä tapauksessa merkitsee myös käyttökustannuksen nousua eli se hillitsee kysyntää, kun taas vanhoille asukkaille se merkitsee laskennallista pääomavoittojen kasvua, joita tosin voi realisoida vain myymällä ja muuttamalla paikkakunnalle, jolla asuntojen hinnat eivät ole nousseet. Ajan kanssa uustuotannon kasvu lisää kokonaistarjontaa (asuntokantaa) ja hintataso alkaa laskea. Yhteen kertaluotoiseen, mutta pysyvään kysynnän kasvuunkin sopeutuminen saattaa kestää viidestä kymmeneen vuoteen, minä aikana reaalin hintataso on pois pitkän aikavälin tasoltaan. Mut-

ta hinta- ja vuokrataso ei palaudu kaupungin kasvettua enää pysyvästi entiselleen. Suuremman (tai kasvaneen) kaupungin keskihintataso on korkeampi kuin pienen, mm. siksi, että suuremmassa kaupungissa hyvillä paikoilla (erityisesti keskustassa ja sen lähistöllä) olevista asunnoista ja muista kiinteistöistä tulee suhteellisesti niukempia.

Jos alunperin vakaassa tilassa ollut asuntomarkkina-alue joutuu muuttokadon uhriksi, asuntomarkkinoilla alkaa käänteinen kierre. Asuntokysynnän laskettua hinta- ja vuokrataso laskee, rakennusmarkkinat ja uustuotanto hiljenevät. Kun vanha asuntokanta on pitkä-ikäistä, ylitarjonta ei hetkessä katoa, vaan aikaansaa pitkäaikaisen hintojen laskutendenssin, johon usein liittyy pitkäaikainen myymättömien asuntojen varanto. Kysyntäpuolen muutoksen lisäksi asuntomarkkinatilanteen muutoksen alullepaneva tekijä voi liittyä tarjontapuoleen. Esimerkiksi öljykriisit nostivat asuntojen hoitokustannuksia ja siten käyttökustannuksia ja johtivat osaltaan kysynnän jonkinasteiseen alenemiseen. Toinen ja tärkein käyttökustannuksen erä on korkotaso, jonka nousu kasvattaa ja lasku alentaa käyttökustannusta. Se, millä on merkitystä, on reaalin vähennysoikeuksien ym. tukien jälkeen asukkaan maksettavaksi tuleva reaalikorko, joka sisältyy käyttökustannukseen.

Todellisuudessa asuntomarkkinoiden kohtaamat kysyntä- ja tarjontapuolen muutokset eivät ole kertaluontoisia ja pysyviä eivätkä ko. markkinat ole aluksi vakaassa tasapainotilassa. Muutoksia tapahtuu jatkuvasti ja ne heiluttavat asuntojen hintoja ja asuntotuotantoa vuodesta toiseen, mutta silti kyse on yllä esitetyn kaltaisista mekanismeista. Esimerkiksi 1980-luvun puolivälin jälkeistä asuntomarkkinakehitystä voidaan ymmärtää edellä kuvatun ajatuskehikon avulla.

## Buumi ja romahdus

1980-luvun poikkeuksellisen vakaan tulokehityksen aikana kotitalouksien tulo-odotukset ja työllisyysnäkökymät olivat hyvät. Ainoa piilevien rakenteellisten ongelmien ilmentymä oli vaihtotaseen jatkuva vajaus hyvänäkin aikana. Taantumaa povaavista talousennusteista poiketen Suomen vientimarkkinat kehittyivät odotettuakin suotuisammin vuosikymmenen loppupuolella, jolloin myös rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen keskeisimmät päätökset tehtiin lopettamalla korkosäännöstely ja vapauttamalla aiemmin säännöstelty pääomantuonti. Sääntelyn aikaan kotitaloudet saivat lainaa vain etukäteissäästämisen jälkeen ja silloinkin hakemaansa määrää vähemmän vallitsevilla

koroilla. Nyt asuntolainoja alkoi saada selvästi enemmän kuin ennen, ja markkinaosuuskilpailuun tottuneet pankit reagoivat luottojen kysynnän kasvuun korkoja nostamalla vasta pitkällä viiveellä. Kun rahoituksen saatavuus kasvatti asuntokysyntää, se saattoi ensi vaiheessa suuntautua pääasiassa olemassa olevaan asuntokantaan, jonka hintataso kasvoi niin nopeasti, että asuntojen hintojen nousu synnytti ”normaalikysynnän” lisäksi spekulatiivista, vain pääomavoittoa tavoittelevaa lisäkysyntää, kun lainarahalla ostettu asunto aiottiin pian myydä voitolla. Vanhan kannan hintojen nousu suhteessa uus-  
tuotannon kustannustasoon pani liikkeelle kasvavan rakennustoiminnan, joka johti seuraavassa vaiheessa mm. maan kysynnän kasvuun ja rakennusalan palkkojen nousuun.

Kansainvälisen talouden kääntyminen taantumaan, Neuvostoliiton ja koko idänkaupan romahtaminen, kotimarkkinoiden hiljeneminen ja työttömyyden kasvu merkitsivät tulo-odotuksien laskua ja tästä johtuvaa asuntokysynnän laskukäännettä. Korkotason voimakas nousu kasvatti lisäksi asumisen käyttökustannusta ja asuntolainan korkojen verovähennysoikeuden kaventaminen osui sekin keskelle tätä laskukierrettä sitä syventäen. Kiinteistömarkkinoita hiljensi osaltaan se, että arvonlisäveron laajeneminen palveluihin ja rakentamiseen osui samaan aikaan. Viivästyneenä alkanut rakennusboomi katkesi hitaasti asuntojen hintojen romahdettua vuonna 1990 synnyttäen myymättömien asuntojen suman sekä joukon kahden asunnon loukkuun ja korkoloukkuun joutuneiden kotitalouksien ryhmän. He olivat ostaneet kalliilla odottaen reaalisten maksettavakseen tulevien korkomenojen säilyvän kohtuullisena, mutta nämä odotukset eivät toteutuneet entisten säännöstelyjen korkojen ajan tapaan.

Vuokrasäännöstelyn purku vuoden 1991 alusta osui sikäli poikkeuksellisen hyvään ajankohtaan, että siinä tilanteessa vuokramarkkinoille tarjottujen asuntojen määrä kasvoi eikä tässä osin poikkeuksellisessa tilanteessa reaali-  
nen vuokrataso noussut juurikaan vapailla markkinoilla aiemman säännöstelyn patoamasta kysynnästä huolimatta.

## *Talouden epävakaus ja asuntomarkkinat*

Markkinatalous on ollut ja tulee olemaan enemmän tai vähemmän epävakaa, mikä merkitsee jatkuvia kokonaistuotannon, työllisyyden, tulonmuodostuksen sekä hintatason (inflaatiouvahdin) muutoksia. Tämän epävakauden taustalla on sotia, poliittisia mullistuksia, kansainvälisiä kartellipäätöksiä (öljy-

kriisit), talouspolitiikan toimintaympäristön ”mullistuksia” (veroreformit, rahoitusmarkkinoiden vapauttamiset, valuuttakurssijärjestelmän muutos) sekä talouden sisäsyntyisiä hyödykkeiden kysynnän ja niiden tarjonnan tavanomaisempia muutoksia. Seuraavassa käsitellään rahoitusmarkkinoiden ja finanssipolitiikan roolia talouden häiriöiden kannalta, sekä menneisyydessä että tulevaisuudessa.

## Rahoitusmarkkinat ja reaalikorkokehitys

Rahapolitiikan puolella kiinnitämme huomiota ennen kaikkea reaalikorkokehitykseen talouden vakauden kannalta. Säänneltyjen rahoitusmarkkinoiden aikana hallinnollinen korkosäännöstely yhdessä inflaatiokehityksen ja verojärjestelmän kanssa johti siihen, että velkarahoituksen reaalin hinta oli usein negatiivinen ja vaihteli lisäksi huomattavasti vuodesta toiseen. Erityisesti kotitalous- ja pienyrityssektorin luotonsaanti olivat jatkuvasti säännöteltäviä, joten ei ollut ihme, että rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen, osuessaan samaan aikaan 1980-luvun lopulla kuin kansainvälinen korkeasuhdanne ja keveä finanssipolitiikka, johtivat hallitsemattomaan velkaantumisen kasvuun. Siitä merkittävä osa suuntautui kiinteistömarkkinoille, joilla hinnat nousivat kun tarjontapuoli ei pystynyt vastaamaan samalla nopeudella kysynnän kasvuun. Tarjonnan kasvun toteutuessa kansainvälinen talous kääntyi laskuun, Neuvostoliitto ja idänkauppa romahtivat, vapaasti määräytyvät korot nousivat jarruttaen uutta luotonkysyntää ja nostaen aiemmin otettujen muuttuvakorkoisten lainojen korkorasituksen odottamattoman suureksi nimelliskorkovakauteen tottuneen yleisön piirissä. Kiinteistöjen ja osakkeiden hintojen romahdus johti pankkikriisiin ja velkaloukkuihin samaan aikaan kun tulonmuodostus kansantaloudessa supistui, työttömyys kasvoi ja julkisen talouden velkaosuus kasvoi kansainvälisesti alhaiselta tasolta suunnilleen 60 prosenttiin kansantuotteesta.

Miten rahoitusmarkkinoiden nykytilaan tulisi suhtautua? Ensinnäkin rahoitusmarkkinoiden vapauttamiseen valmistautuminen, sen ajoittuminen ja toteuttamistapa olivat osa Suomen talouden katastrofia, johon liittyi myös muita keskeisiä tekijöitä. On kuitenkin kysyttävä, miten vapautettuihin rahoitusmarkkinoihin pitäisi suhtautua nyt, kun tuskallinen murros alkaa olla takanapäin. Aiempaan nähden asunnonhankinnan rahoittamiseksi on tarjolla kauan kaivattuja pitkäaikaisempia lainoja ja pankkien välillä on aitoa kilpailu-

lua, mitä on pidettävä myönteisenä seikkana. Korkotaso on reaalisesti positiivinen ja pysyy sellaisena, joten laina on aiempaa kalliimpaa ja sen saamiseksi tarvitaan vakuuksia. Korkotaso riippuu ja tulee riippumaan kansainvälisestä kehityksestä ja integraation etenemisestä, mutta on kaikkiaan paljon parempi, että reaalikorot eivät Suomen, Englannin ja erinäisten muiden maiden vanhan järjestelmän tapaan vaihtele voimakkaasti säännöstelyn, inflaation ja verojärjestelmän yhteisvaikutuksen tuloksena ja synnytä sisäsyntyistä (ja osin spekulatiivista) vaihtelua asumisen käyttökustannukseen ja sen välityksellä asuntojen kysyntään.

Saksassa jo ennen yhdistymisprosessia reaalkorkotaso oli aina positiivinen eikä siellä esiintynyt Suomen ja Englannin kaltaisia asuntomarkkinavaihteluita, vaan saksalaisten vaihtelujen taustalla olivat lähinnä tulokehitykseen ja demografiseen asutuskysyntään liittyvät ”luonnolliset” tekijät. Vakaa ja positiivinen reaalkorkokehitys on itse asiassa toivottava tila asuntomarkkinoiden vakauden kannalta etenkin, jos siihen päädytään alhaisen inflaation oloissa. Asuntomarkkinoilla on kuitenkin syytä varautua siihen, että EMU:n toteutuminen saattaa alkuvaiheessa vaikuttaa reaalkorkoja nostavasti, sillä on odotettavissa, että uusi Euroopan keskuspankki tulee harjoittamaan kireää rahapolitiikkaa inflaation kurissa pitämiseksi. Lisäksi Suomen kannalta ongelmaksi EMU:ssa voi tulla se, että kotimainen suhdannekehitys poikkeaa kansainvälisestä asetelmasta (ns. epäsymmetriset shokit), joka kuitenkin määrää korkokehityksen Suomessakin. Tällöin Keski-Euroopna suurten maiden tarpeista lähtevä rahapolitiikka voi pahimmassa tapauksessa kärjistää suhdannekehitystä Suomessa.

## Finanssipolitiikka ja asuntosektorin vakaus

Tässä jaksossa tarkastellaan finanssipolitiikan roolia eli ennen kaikkea sitä, miten julkisen sektorin tuloja (veroja ym.) ja menoja säätelemällä vaikutetaan talouden ja sen kautta asuntomarkkinoidenkin vakauteen. Kun talouden vakautta järjestyttäviä muutoksia on tapahtunut menneisyydessä ja niitä on odotettavissaa jatkossakin, on kysyttävä, mikä finanssipolitiikan rooli on ollut ja mikä se voisi olla tulevaisuudessa?

Erikseen päätettävien toimien (investointiverot ja -talletukset tai verohelipotukset, markkinoiden sääntelyn asteen muutokset) sijasta olisi mielestämme parempi pyrkiä ylläpitämään ja luomaan ”automaattisia vakauttajia” tai

ainakin poistaa tekijöitä, jotka lisäävät koko talouden ja erityisesti asunto-markkinoiden epävakautta. Syynä tähän on se, että päätöksenteon varaiset toimenpiteet edellyttävät ensinnäkin oikeaa diagnoosia siitä, mitä on tapahtumassa. Tästä ei ole mitään takuita. Hyvänä esimerkkinä ovat rakennuskustannuskomiteat, jotka asuntomarkkinaviranomaiset perustivat sekä 1970-luvun alun että 1980-luvun lopun asuntomarkkinabuumin yhteydessä. Niiden tehtäväksiannoissa ilmeni väärä käsitys siitä, että kyseessä oli tarjontapuolelta lähtenyt häiriö, vaikka tosiasiallisesti molemmissa oli kyse voimakkaan kysynnän kasvun liikkeellepanemasta buumista. Toinen ongelma liittyy ajoitukseen. Toimenpiteet ovat usein joko jääneet tekemättä tai viivästyneet niin, että ne kehityksen tasapainottamisen sijasta ovat kärjistäneet suhdannekehitystä. Edellä käsiteltiin reaalikorkokehityksen aiemmasta epävakaudesta korkosäännöstelyn aikana, jota kärjisti asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus asumisen tukimuotona. Lainankorkojen vähennysoikeuksia on jo rajoitettu, mikä on stabilisaation kannalta hyvä asia. Mielestämme koko vähennysjärjestelmästä tulisi luopua, ja se pitäisi korvata toisen muotoisella tuella, joka palvelee markkinoiden vakauttamisen ohella myös muita tavoitteita.

Vahva esimerkki automaattisesta vakauttajasta on progressiivinen verojärjestelmä yhdessä tulonsiirtojärjestelmän kanssa, joka jarruttaa tulonmuodostuksen kasvaessa ja kanavoi tuloa markkinoille taantumassa. Jatkossa tähän mekanismiin liittyy uusia näkökohtia. Ensinnäkin, nimellisestä progressiivisuudesta huolimatta efektiivinen verojärjestelmä on ollut mm. erilaisista vähennyksistä johtuen vähemmän progressiivinen tulonjakauman yläpäässä. Toiseksi, nykyään on pyrkimystä kohti suhteellista verotusta mm. kannustinloukkujen ja ylipäänsä korkean verotuksen tason vuoksi. Kolmanneksi, pääomatuloverotus on jo suhteellista.

Näiden ohella julkisen talouden käyttäytymiseen vaikuttavat jo nyt ja jatkossakin EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittyvät konvergenssikriteerit, jotka rajoittavat paitsi velkaantumisen kokonaismäärää, erityisesti vuosittaisia alijäämiä. Rajoitusten epäsymmetrisyys (ylijäämillä ei ole kattoa) ja pyrkimys vähentää julkisen sektorin velkaantumista pidemmällä aikavälillä merkitsevät sitä, että halutaan synnyttää pikemminkin ylijäämiä julkisen sektorin piirissä. Verojärjestelmän automaattista vakauttamista ajatellen korkeasuhdanteissa halu aikaansaada ylijäämiä verokertymiä kasvattamalla voi jarruttaa ylikuumenemisilmiöitä, mutta taantumissa syntyy tarve välttää alijäämän kasvua vähentämällä julkisia menoja tai ainakin rajoittamalla niiden kasvua.



## Jatkuuko epävakaus?

Suomen kansantalouden voidaan jatkossakin olettaa kohtaavan erilaisia häiriöitä, jotka vaikuttavat kokonaistuotantoon, tulonmuodostukseen ja työllisyyteen. Edellä esitetyn perusteella raha- ja finanssipolitiikan mahdollisuuksia tasapainottaa talouden häiriöitä ei voi pitää ainakaan olennaisesti parempina kuin aiemmin. Näin ollen on syytä varautua siihen, että suhdanneilmiöt ja muut talouden häiriöt välittyvät tulevaisuudessakin tulonmuodostukseen ja työllisyyteen ja niiden välityksellä myös asuntokysyntään ja asuntomarkkinakehitykseen. Tästä huolimatta sekä 1970-luvun alun asuntomarkkinoiden ”hulluihin vuosiin” että 1980-luvun lopun nousuun ja romahdukseen liittyi niin monia poikkeuksellisia yhteensattumia, että vastaavien toistuminen on erittäin epätodennäköistä, joskaan ei mahdotonta.

Jatkossa on syytä varautua tavanomaisempien tekijöiden vaikuttavan asuntomarkkinoiden vaihteluihin. Näitä ovat tulonmuodostuksen ja väestökehityksen – kuten kotimaisen muuttoliikkeen ja siirtolaisuuden – vaihtelut sekä asumisen hintaan (käyttökustannukseen) vaikuttavien tekijöiden kuten reaalikoron, asumisen verotuksen ja tuen muutokset. Näistä verotuksen ja asumistuen muotoon voidaan vaikuttaa kotimaisin päätöksin niin, että ne eivät ainakaan kärjistäisi erityisesti omistusasumisen käyttökustannuksen ja asuntokysynnän vaihtelua. Korkomenojen verovähennysjärjestelmän sijasta tuki voisi olla vaikkapa Loikkasen ja Salon (1992) esittämä, pääasiassa demografisista tekijöistä (elämänvaiheesta ja perhekoosta) riippuva könttäsumman muotoinen asumistuen ”varanto”, jota voisi purkaa asumismenoihin täysimääräisesti esimerkiksi 10 vuoden aikana alle 35 vuotiaana. Tällainen tukijärjestelmä muuttaisi tuen elinkaariprofiilia nuorempien suuntaan eikä kärjistäisi käyttökustannuksen vaihtelua. Stabiilia asuntokehitystä tukee tietysti myös se, jos reaalikoron ja inflaatiovauhdin vaihtelut jäävät pieniksi ja inflaatio sinänsä alhaiseksi. Tällöin tarve hillitä asuntomarkkinakehitystä korkeasuhdanteissa ja edistää sitä taantumissa muodostuvat pienemmiksi kuin tilanteessa, jossa käyttökustannus pahimmassa tapauksessa laskee korkeasuhdanteessa ja nousee matalasuhdanteessa.

## *Helsingin seudun asuntomarkkinat*

Asuntomarkkinat ovat seudulliset, ne toisin sanoen ylittävät hallinnolliset kuntarajat. Helsingin seudun asuntomarkkina-alue koostuu 10–20 kunnan

alueesta, jonka asukasluku on 1,1–1,25 miljoonaa henkeä, riippuen asunto-markkina-alueen rajaustavasta. Seudun asuntomarkkinat jakautuvat useisiin osiin, segmentteihin, asuntojen hallintasuhteen, talotyypin, rahoitusmuodon, sijainnin ja muiden tekijöiden perusteella. Kotitalouksien kannalta seudun asuntomarkkinoiden eri segmentit eivät ole samanarvoisia. Asuntosektorin tukijärjestelmät, verotus, asukkaiden valintaa säätelevät normit sekä hintojen säätely vaikuttavat asumisen hallintasuhteen sekä asumismuodon ja asumiskulutuksen määrän valintaan.

Seuraavassa Helsingin seudulla tarkoitetaan 12 kunnasta koostuvaa ta-  
lousaluetta. Siihen kuuluvat pääkaupunkiseutu (Helsinki, Espoo, Vantaa ja  
Kauniainen) sekä kehysalue (Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi,  
Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vihti). Seudulla asui 1 120 000 asukasta  
vuoden 1996 alussa. Heistä 80 % asui pääkaupunkiseudulla ja vajaa puolet  
– 525 000 henkeä – Helsingissä.

### Seudun asuntokanta ja asuntojen hallintasuhte

Helsingin seudun asuntokanta koostuu 532 000 asunnosta (1994). Niistä  
277 000 eli 52 % sijaitsee Helsingissä. Seudun asuntokanta on alueellisesti  
varsin eriytyntä, heijastaen seudun kaupunkirakenteen kehitystä. Helsingin  
asuntokanta on iäkkäämpää sekä pientalo- ja kerrostalovaltaisempaa kuin  
muualla seudulla.

*Taulukko 1. Tunnuslukuja Helsingin seudun asuntokannasta 1994.*

	Helsinki	Muu PKS seutu	Muu Hgin seutu	Koko Hgin
Asuntokanta, lkm (1 000)	277	158	97	532
%	52,1	29,7	18,2	100,0
Asunnon keskikoko, m <sup>2</sup>	60,7	74,4	80,4	68,6
1–2 h. asuntojen osuus, %	41,8	21,6	19,4	31,7
Pientaloasuntojen osuus, %	12,5	39,2	59,1	28,9

*Lähde: Helsingin seutu tilastoina 1996.*

Helsingin seudun vakituisesti asutuista asunnoista 38 % oli vuokra-asuntoja  
ja 59 % omistusasuntoja vuoden 1994 lopussa. Lisäksi pieni osa asunnoista  
on muiden kuin edellä olevien hallintasuhteiden mukaisessa käytössä (mm.  
asumisoikeus- ja osuuskunta-asunnot). Helsingissä vuokra-asuntojen osuus

oli 45 % vuonna 1994, eli selvästi suurempi kuin muualla seudulla. Koko seudun vuokra-asuntokannasta 61 % sijaitsee Helsingissä.

*Taulukko 2: Helsingin seudun vuokra-asuntokanta 1994.*

	Helsinki	Muu PKS	Muu Hgin seutu	Koko Hgin seutu
Asuntokanta, lkm (1000)	277	158	97	532
%	100,0	52,1		29,7
18.2				
Vuokra-asunnot, lkm (1000)	117	49	25	191
%	61,2	25,7	13,1	100,0
Vuokra-asuntojen osuus (%) vakituisesti asutuista asunnoista	45,1	33,1	27,3	38,3

*Lähde: Helsingin seutu tilastoina 1996.*

Helsingin seudun vuokra-asuntokannasta suunnilleen puolet on ns. sosiaalisia vuokra-asuntoja. Näistä valtaosa on kuntien ja muiden yhteisöjen omistamissa arava-vuokrataloissa. Tämän lisäksi Helsingin kaupunki omistaa huomattavan määrän vapaa-rahoitteisissa taloissa sijaitsevia vuokra-asuntoja. Vuokra-asuntokannan omistajarakenne poikkeaa huomattavasti Helsingin ja muun seudun välillä. Kunnan omistamien vuokra-asuntojen samoin kuin yksityisten omistamien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen osuus asuntokannasta on Helsingissä tuntuvasti suurempi kuin seudun muissa kunnissa. Toisaalta Espoossa ja erityisesti Vantaalla on suurempi osuus muiden yhteisöjen kuin kunnan omistamia arava-vuokra-asuntoja. Seudun kehysalueella sekä sosiaalisen että vapaarahoitteisen vuokra-asuntokannan osuus asuntokannasta on selvästi pienempi kuin pääkaupunkiseudulla.

*Taulukko 3: Vuokra-asuntokannan jakauma omistajan ja rahoituksen mukaan Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla 1995.*

	Asuntokanta lkm		Vuokra-asunnot, osuus koko as.kannasta	niistä kunnan omistamat aravat <sup>1</sup>	muiden omistamat vapaarahoitt.	muiden omistamat
	1000	%	%	%	%	%
Helsinki	281	100	44	18	4	23
Espoo	83	100	33	12	5	16
Vantaa	74	100	35	9	7	18

<sup>1</sup> Väestölaskennan arava-tiedoissa on alipeittoa, joten todellinen osuus on suurempi kaikissa kunnissa.  
*Lähde: Väestölaskenta 1995 sekä kuntien tilastoyksiköt.*

Omistus- ja vuokra-asuntojen välinen suhde on muuttunut dramaattisesti koko sodan jälkeisen ajan. Vuonna 1950 Helsingin asuntokannasta noin 75 % oli vuokra- tai työsuhdeasuntoja. Sen jälkeen niiden osuus supistui jatkuvasti vuoteen 1990 asti. Muutoksen taustalla olivat asuntotuotannon rakenne sekä muutokset vanhan asuntokannan hallintasuhdejakaumassa. Asuntojen uustuotanto painottui 1950-luvulta alkaen asunto-osakeyhtiömuotoiseen tuotantoon ja sen myötä omistusasuntoihin. Sen rinnalla rakennettiin arava-vuokrataloja kaupungin sekä yleishyödyllisten rakennuttajien toimesta.

Vuokrasääntely oli jonkin verran vaihtelevissa muodoissa voimassa suurimman osan sodan jälkeistä aikaa. Pääasiassa sen vaikutuksesta yksityisessä omistuksessa ollut vuokra-asuntokanta supistui etenkin 1970- ja 1980-luvulla. Riittämätön vuokratuotto samaan aikaan, kun asuntojen hinnat nousivat, sai omistajat myymään vuokra-asunnot omistusasunnoiksi. Uusien arava-vuokratalojen rakentaminen ei riittänyt kompensoimaan vanhan vuokra-asuntokannan supistumista, joten vuokra-asuntojen kokonaismääräkin väheni. Vuonna 1990 Helsingin vakituisesti asutuista asunnoista enää 40 % oli vuokra-asuntoja. Niiden kokonaismäärä oli 95 000 asuntoa, joista suunnitelleen puolet oli edellisen 40 vuoden aikana rakennetuissa kaupungin ja muiden yhteisöjen arava-vuokrataloissa. Toinen puoli oli yksityisessä omistuksessa olleita vuokra-asuntoja vapaarahoitteisissa vuokrataloissa sekä asunto-osakeyhtiöissä.

Vuokra-asuntomarkkinoiden kehitys Helsingin seudulla vuoden 1990 jälkeen on ollut hämmästyttävää. Kuudessa vuodessa vuokra-asuntojen määrä yksin Helsingissä on lisääntynyt noin 35 000 asunnolla, niin että niitä on nyt lukumääräisesti enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Myös vuokra-asuntojen osuus Helsingin koko vakituisesti asutusta asuntokannasta on kasvanut. Voidaan arvioida, että vuoden 1996 lopussa Helsingissä on lähes 130 000 vuokra-asuntoa, suunnilleen yhtä paljon kuin omistusasuntoja. Vastaava puolet-puolet-suhde vallitsi Helsingissä edellisen kerran 1970-luvun puolivälissä. Suhde koskee asuntojen lukumäärää. Vuokra-asuntojen osuus asuinpinta-alasta on edelleen selvästi pienempi kuin omistusasuntojen, koska vuokra-asunnot ovat keskimäärin pienempiä.

Vuokra-asuntotilanteen kehityksen taustalla on kolme suurta muutosta. Ensinnäkin vuokrasääntely on purettu vaiheittain vuodesta 1992 alkaen ja asunnon vuokraukseen liittyvää lainsäädäntöä on muutenkin kehitetty. Toiseksi asunnon vuokratulo on tullut uudistetun pääomatuloverotuksen piiriin. Kolmanneksi asuntojen hinnat laskivat romahdusmaisesti vuosina 1989–92

parin edellisen vuoden räjähdysmäisen nousun jälkeen. Romahduksen jälkeen asuntojen reaali hinnat ovat pysytelleet suunnilleen 1970-luvun alkupuoliskon tasolla. Reaalinen vuokrataso on kohonnut jonkin verran 1990-luvulla. Silti reaali vuokrat ovat edelleen reilusti 1970-luvun tason alapuolella. Tällä hinta- ja vuokratasolla vuokra-asuntoon sijoitetun pääoman tuotto on kohtuullinen vaihtoehtoihin sijoituskohteisiin verrattuna. Nämä muutokset ovat lisänneet sekä suurten yritysten että piensijoittajien kiinnostusta asunnonvuokrausta kohtaan, joten vuokra-asuntojen tarjonta vanhassa asuntokannassa on lisääntynyt. Lisäksi arava-vuokrataloja on koko ajan rakennettu lisää.

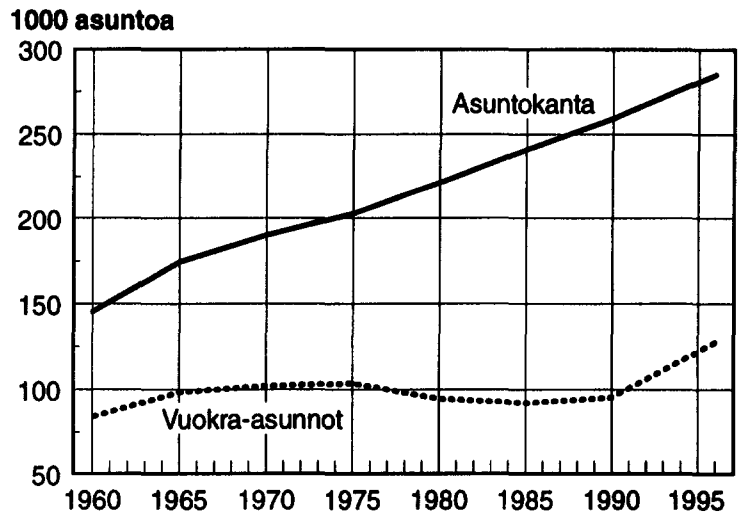
Vuokra-asuntokannan nopeaan kasvuun 1990-luvulla on vaikuttanut

myös kysyntä, joka on lisääntynyt monesta eri syystä. Vuokra-asuntojen kysyntä oli 1980-luvulla pysyvästi tarjontaa suurempi ja olosuhteet tavallaan pakottivat kotitalouksia asunnon omistajiksi (Loikkanen 1992). Lisäksi asuntojen hintojen nousu ja sitä seurannut lasku vuosikymmenen vaihteen molemmin puolin, yhdessä taloudellisen laman kanssa, aiheutti lukuisia ylivelkaantumistapauksia ja siitä seurannutta siirtymää omistusasunnoista vuokra-asuntoihin. Vuokra-asuntopula viivästytti 1980-luvulla seudun aikuistuvien nuorten muuttoa kotoa omaan asuntoon. Vuosikymmenen vaihteessa he muodostivat merkittävän vuokra-asuntojen kysyjäpotentiaalin. Muuttoliike Helsingin seudulle sekä ulkomailta että viime vuosina yhä enemmän muualta Suomesta on myös lisännyt vuokra-asuntojen kysyntää, sillä muuttajat ovat pääasiassa nuoria aikuisia.

### Asuntotuotanto

Väestönkasvun ja tulotason nousun seurauksena asuntotuotanto Helsingin seudulla on ollut erittäin vilkasta koko sodan jälkeisen ajan. Seudun asuntojen lukumäärä on lähes nelinkertaistunut vuodesta 1950 vuoteen 1994. Viimeisten 20 vuoden aikana Helsingin seudulla on valmistunut vuosittain kes-

Kuvio 1: Asuntokanta ja vuokra-asunnot Helsingissä 1960-96.



Lähde: Vuodet 1960-94 Helsingin kaupungin tietokeskus, vuosi 1996 kirjoittajien arvio.

kimäärin runsaat 10 000 asuntoa, joista noin 4 000 Helsingissä ja suunnilleen saman verran muualla pääkaupunkiseudulla.

Asuntotuotannon suhdannevaihtelut ovat olleet erittäin voimakkaita. Vuosittaiset tuotantomäärät pääkaupunkiseudulla ovat vaihdelleet 6 ja lähes 12 tuhannen valmistuneen asunnon välillä. Kiihkeimpiä tuotantopaksoja olivat 1960-luvun alkupuoli, 1970-luvun alkupuoli sekä viime vuosikymmenen vaihe. Sen sijaan 1960-luvun ja 1970-luvun jälkipuoliskolla tuotanto oli la-

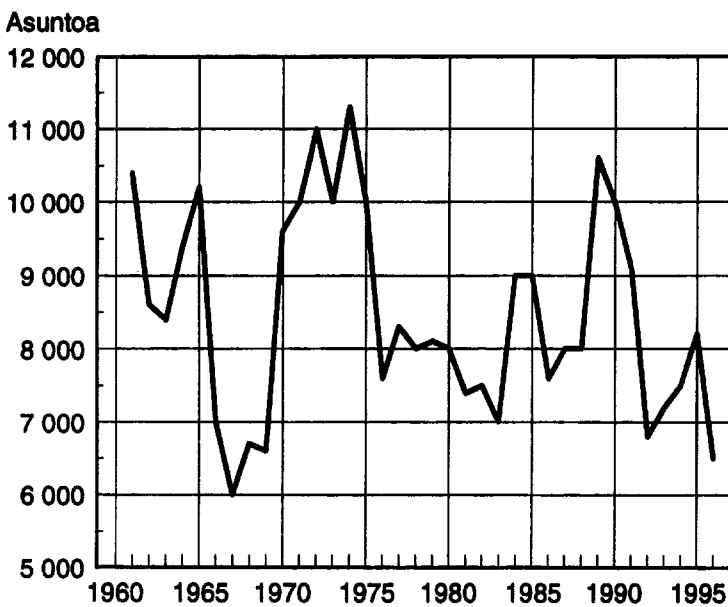
massa, samoin kuin se on ollut viime vuosina. Asuntotuotannon lama viime vuosina ei kuitenkaan Helsingin seudulla ole ollut läheskään niin dra- maattinen kuin muualla Suomessa. Vuosina 1994–95 valmistuneiden asuntojen määrä on Helsingin seudulla noin 85 % kahdenkymmenen vuoden keskitasosta, kun koko maassa vastaava osuus on alle 60 %. Syynä on pääasiassa muuttoliike, joka on pääkaupunkiseudulla pitänyt yllä asuntokysyntää lamasta ja työtömyydestä huolimatta.

Asuntotuotannon suuret vaihte- lut ovat yhteydessä asuntojen hinta- kehitykseen. Asuntojen tarjonta on varsin jäykkää, johtuen muun muas- sa pitkästä suunnittelu- ja rakenta-

misvaiheesta. Näin ollen kysynnän muutokset kanavoituvat ennen kaikkea vanhojen asuntojen hintoihin. Hintataso puolestaan vaikuttaa uustuotannon kannattavuuteen, joten voimakasta hintojen nousua seuraa yleensä tuotannon kasvu. Tämä heijastuu edelleen rakentamisen tuotantopanosten hintoihin. Pitkällä ajalla tuotannon kasvu voi johtaa asuntojen ylitarjontaan, mikä puolestaan edesauttaa hintojen laskua.

Osa asuntotuotannosta on korvannut asuntojen poistumaa. Asuntoja on poistunut käytöstä rakennusten purkamisen ja asuntojen käyttötarkoituksen muutosten kautta. Tarkkoja tilastoja asuntojen poistumasta ei ole käytettävissä, mutta voidaan arvioida, että pitkällä ajalla sen osuus suhteessa seudun asuntotuotantoon on ollut marginaalinen, joten asuntokannan vuosittainen

Kuvio 2: Valmistuneet asunnot pääkaupunkiseudulla 1961–96.



Lähde: 1961–95 Helsingin kaupungin tietokeskus, 1996 kirjoit- tajien arvio.

kasvu on ollut lähes asuntotuotannon suuruista. Asuntokanta kasvoi 1960-luvun alkupuolella yli 5 % vuodessa ja 1970-luvun alkupuolellakin vielä yli 4 % vuodessa. Sen jälkeen asuntokannan suhteellinen kasvuvauhti on tasaantunut. Viimeisen viiden vuoden aikana asuntokanta on kasvanut vuosittain alle 2 %, mikä on ollut vain niukasti yli väestön kasvuvauhdin.

### Asuntotuotannon rakenne

Asuntotuotannon rakenne talotyyppin, tuotannon rahoituksen sekä omistuksen suhteen poikkeaa ja on aina poikennut tuntuvasti Helsingin ja muun seudun välillä. Tuotannon rakenne on myös muuttunut huomattavasti ajan kuluessa. Ennen kaikkea 1990-luvun tuotannon rakenne on poikennut selvästi aikaisemmista vuosista.

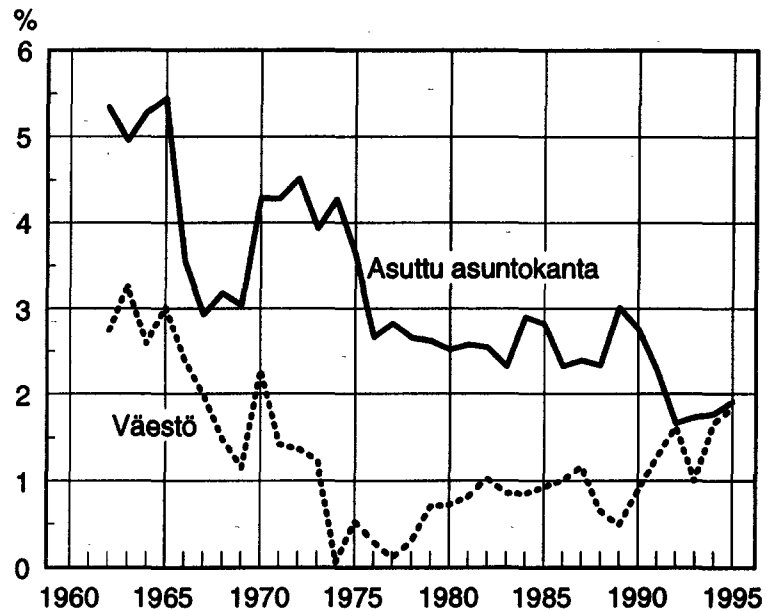
Helsingissä asuntotuotanto on tuntuvasti kerrostalovaltaisempaa kuin muualla seudulla. Koko seudun tuotannosta pientaloasuntojen osuus oli puolet viime vuosikymmenen jälkipuoliskolla ja kolmannes 1990-luvun alkupuolella. Helsingissäkin pientalojen osuus asuntotuotannossa kasvoi 1970-luvun jälkipuoliskolla ja 1980-luvulla aikaisempaan verrattuna, niin että viime vuosikymmenellä yli neljännes Helsingin valmistuneista asunnoista oli rivitaloissa ja erillispientaloissa. Osuus on Helsingissä kuitenkin supistunut 1990-luvulla runsaaseen kymmenykseen.

*Taulukko 4: Vuosina 1984-93 valmistuneiden asuttujen asuntojen talotyyppi- ja hallintasuhteijakauma pääkaupunkiseudulla vuonna 1993.*

	Pientalo- asunnot, %	Vuokra- asunnot, %
Helsinki	28	54
Espoo, Kauniainen ja Vantaa	54	35
Koko pääkaupunkiseutu	42	44

*Lähde: S. Laakson otosaineisto pääkaupunkiseudulta.*

*Kuvio 3: Asuttu asuntokanta ja väestön muutos (%) vuosittain pääkaupunkiseudulla.*



*Lähde: Tilastokeskus ja Helsingin kaupungin tietokeskus.*

Toinen Helsingin ja muun seudun asuntotuotantoa erottava piirre on hallintasuuhdejakauma, erityisesti 1980-luvun puolivälistä alkaen. Helsingissä valmistuneista asunnoista on ollut vuokra-asuntoja tuntuvasti suurempi osuus kuin muualla seudulla. Erityisesti kunnallisen vuokra-asuntotuotannon osuus on ollut Helsingissä varsin korkea. 1970- ja 1980-luvulla kaupungin oman tuotannon osuus koko asuntotuotannosta oli keskimäärin vajaa kolmannes. Tämän vuosikymmenen alkupuolella osuus on ollut yli 40 % valmistuneista asunnoista, johon osuteen tosin sisältyy jonkin verran myös muita kuin vuokrataloja. Muu Helsingin seutukaan ei ole asuntotuotannon rakenteen suhteen yhtenäinen alue. Espoossa ja Vantaalla arava-vuokra-asuntojen osuus asuntotuotannosta on viime vuosina ollut selvästi korkeampi kuin seudun kehysalueella, vaikkakin alhaisempi kuin Helsingissä.

*Taulukko 5: Asuntotuotanto talotyyppin ja rakennuttajan mukaan Helsingissä 1966–95.*

Vuosi	Valmist. asuntoja yht. vuosikeskiarvo	Pientaloissa %	Kaupungin rakennuttamissa, %
1966–70	4100	11.8	24.2
1971–75	4700	11.2	22.5
1976–80	4000	21.8	37.7
1981–85	3900	30.0	23.0
1986–90	4200	28.5	33.4
1991–95	4100	12.9	43.9

*Lähde: Helsingin kaupungin tietokeskus.*

## ***Kotitaloudet asuntomarkkinoilla***

Asuntojen ja asuntomarkkinoiden erityispiirteiden yhteydessä tuli mm. esille, että asunnon hallinnassa on mahdollisuus valita omistamisen ja vuokraamisen sekä erinäisten välimuotojen, kuten asumisoikeuden, välillä. Erityisen tärkeä piirre asumisessa on, että kotitalouden kannalta asunnon koko, tyyppi, laatu ja varusteet muodostavat vain osan asumisen kokonaisuudesta. Kun kotitalous hankkii asunnon, se valitsee tai saa seinien, lattian ja katon lisäksi naapurit, piha-alueen, maiseman, ympäristön, kaupat, koulut, päiväkodit, liikenneyhteydet, asuinalueen sosiaalisen ympäristön sekä paljon muuta. Kaikilla näillä tekijöillä on erittäin suuri vaikutus kotitalouksien asunnon valintaan, sekä siihen hintaan, jonka se joutuu asumisesta maksamaan. Seuraavassa tarkastellaan asuntokysyntää ja sen eri ulottuvuuksia pääkaupunkiseudun aineistolla.



## Asumismuodon ja asumiskulutuksen määrän valinta

Kotitaloudet valitsevat asuntomarkkinoilla itselleen asunnon asumistarpeidensa, mieltymystensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaan. Asumistarpeet ja taloudelliset resurssit yleensä muuttuvat elämänvaiheiden mukaan. Asuntojen ominaisuuksia ei voi muuttaa kovin paljon, eikä asuntoja voi siirtää toiseen paikkaan. Näin ollen kotitaloudet joutuvat aika ajoin hankkimaan uuden asunnon ja muuttamaan siihen. Toisaalta uuden asunnon hankkiminen, vanhasta eroon pääseminen sekä muuttaminen ovat aikaa vieviä ja kalliita operaatioita, joten niitä ei kannata tehdä kovin usein eikä kovin vähäisen asumistarpeen muutoksen vuoksi.

Useissa tutkimuksissa on osoitettu, että kotitalouden asumistyyppin ja hallintamuodon sekä asunnon koon, laadun ja ominaisuuksien valinnat muodostavat monimutkaisen päätöskokonaisuuden, jossa eri osapäätökset vaikuttavat toisiinsa. Edelleen päätös muuttaa tai olla muuttamatta on valinta, joka tehdään yhdessä uuden asunnon tyyppin, sijainnin, ominaisuuksien ja koon valinnan kanssa.

Pääkaupunkiseudun aineistoilla tehdyn tutkimuksen tulosten mukaan keskeinen asunnon hallintamuodon valintaa selittävä tekijä on kotitalouden tulotaso. Mitä suuremmat ovat kotitalouden ns. pysyväistulot (pitkän ajan odotettavissa olevat tulot), sitä suuremmalla todennäköisyydellä kotitalous valikoituu omistusasuntoon. Koulutustaso vaikuttaa saman suuntaisesti: Mitä korkeampi on koulutus, sitä suurempi on omistamisen todennäköisyys. Asuntokunnan koko vaikuttaa myös valintaan siten, että suuret asuntokunnat – käytännössä lapsiperheet – valikoituvat todennäköisemmin vuokra-asuntoon kuin pienet asuntokunnat, kun mm. tulojen ja iän vaikutus on huomioitu. Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoilla hallintamuoto riippuu vahvasti iästä. Mitä iäkkäämpi on asuntokunnan viitehenkilö ("päämies"), sitä todennäköisemmin asutaan omistusasunnossa. Myös eri asumisvaihtoehdoista aiheutuvat kustannukset, ottaen huomioon mm. korkojen verovähennysoikeuden vaikutus, vaikuttavat merkittävästi valintaan. (Laakso ja Loikkanen, 1995.) Muissa maissa tehtyjen hallintamuodon valintaa koskevien tutkimusten tulokset ovat samansuuntaisia, etenkin tulotason ja vaihtoehtoisten asumismuotojen kustannusten vaikutusten osalta (mm. Börsch-Supan, 1985) Sen sijaan asunnon hallintamuodon valinnan merkittävä riippuvuus iästä näyttää olevan suomalaisten asuntomarkkinoiden erityispiirre. Kotitaloudet muuttavat vielä keski-ikäisenäkin vaihe vaiheelta suurempaan asuntoon ja vaihtavat tämän prosessin osana vuokrasektorilta omistussektorille.

Asumiskulutus omistusasuntosektorilla on tutkimuksen mukaan sitä suurempi, mitä suurituloisempi tai suurempi on kotitalous sekä mitä paremmin koulutettu ja iäkkäämpi on asuntokunnan viitehenkilö. Asumisen käyttökustannukset vaikuttavat kulutukseen kuten odottaa sopii, eli mitä korkeammat ovat asumisen yksikkökustannukset, sitä pienempään kulutukseen tyydytään. Vuokra-asuntomarkkinoilla kotitalouden tulojen samoin kuin iän sekä asumiskulutuksen määrän välillä ei ole yhtä selvää yhteyttä kuin omistusasunnoissa. Sen sijaan asuntokunnan koko vaikuttaa kulutukseen vastaavasti kuin omistusasunnoissa. Vuokrataso vaikuttaa merkittävästi: mitä korkeampi vuokra, sitä pienempi kulutus.

Sekä omistus- että vuokramarkkinoilla asumiskulutus on suurempaa vaarahoitteisilla markkinoilla kuin julkisesti rahoitetuilla markkinoilla samantyyppisellä kotitaloudella vastaavanlaisessa asunnossa. Tämä heijastaa säännöstelyn ja saatavuuden rajoitusten vaikutuksia julkisesti rahoitetussa asuntokannassa.

Omistus- ja vuokra-asuntosektorien peruserot, samoin kuin edellä esitetyt tutkimustulokset, havainnollistuvat taulukon 6 tunnusluvuista. Pääkaupunkiseudun omistus- ja vuokra-asuntokannat ovat selkeästi eriytyneet toisistaan sekä asuntojen että asukkaiden ominaisuuksien suhteen. Vuokra-asuntokanta painottuu pieniin kerrostaloasuntoihin, kun omistusasunnoista kolmannes on pientaloasuntoja. Vuokra-asukkaat ovat keskimäärin selvästi nuorempia ja pienituloisempia kuin omistusasukkaat.

*Taulukko 6: Tunnuslukuja asutuista vuokra- ja omistusasunnoista pääkaupunkiseudulla vuonna 1993.*

	Vuokra	Omistus asunnot <sup>1</sup>	Kaikki
Pinta-alan keskiarvo	54,3	76,0	67,2
Valmistumisvuoden keskiarvo	1965	1966	1965
Pientaloasuntojen osuus (%)	7	34	23
Helsingissä sijaitsevien osuus (%)	72	59	64
Asuntokunnan keskikoko	2,0	2,2	2,1
Viitehenkilön keski-ikä	41	50	46
Viitehenkilön keskitulo, 1000 mk	100	156	132
Asuntokunnan keskitulo, 1000 mk	131	219	182

<sup>1</sup> Asutut asunnot, ml. muut hallintamuodot kuin vuokra ja omistus

*Lähde: S. Laakson otosaineisto pääkaupunkiseudun asuntokunnista.*

Jos vuokra-asuntomarkkinat normalisoituvat pysyvästi ja asumisen tukijärjestelmät kehittyvät neutraalimpaan suuntaan, on todennäköistä, että vuokra- ja omistusasuntosektorit lähentyvät tulevaisuudessa toisiaan sekä asuntokannan että asuntokuntien rakenteen osalta. Toisaalta on odotettavissa, että vuokra-asuntokannan sisäinen eriytyminen lisääntyy. Peruserot hallintasuhteiden väliltä tuskin kuitenkaan poistuvat. Uudet hallintamuodot, kuten asumisoikeusasunnot, tuovat lisää tervetullutta kirjoa asuntomarkkinoille. Niiden osuus asuntokannasta pysyy kuitenkin vaatimattomana vielä pitkään, sillä niiden määrä lisääntyy vain asuntojen uustuotannon kautta.

### Asuntokysynnän elinkaari

Asumiseen liittyvät tarpeet ja asumiskulutus ovat tiukasti sidoksissa henkilön ja kotitalouden elämänvaiheisiin, jotka puolestaan liittyvät kiinteästi ikään. Eri vuosina syntyneiden ikäluokkien suuruudessa on valtavia eroja, lisäksi muuttoliike voi kärjistää näitä eroja alueellisesti. Eri asumisvaiheessa olevien ikäryhmien koolla, ennen kaikkea asunnonhankinnan ikään tulevien nuorten aikuisten määrällä, on suuri vaikutus asuntojen kokonaiskysyntään ja reaalihintoihin.

N. Mankiwin ja D. Weilin vuonna 1989 julkaistussa artikkelissa todettiin, että USA:ssa sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat tulivat asunnonhankinnan ikään 1970-luvulla, mikä selitti suuren osan silloisesta asuntojen kysynnän kasvusta ja reaalisesta hintojen noususta. 1970-luvulla syntyneet pienet ikäluokat ovat asunnonhankinnan iässä 1990-luvulla, mistä seuraa asuntojen kysynnän nousuvauhdin hiljeneminen sekä reaalisten hintojen aleneminen. Mankiwin ja Weilin USA:n aineistoilla tekemien empiiristen tutkimusten mukaan asumiskulutus elinkaaren suhteen nousee nopeasti 20-30-vuotiailla, on huipussaan 30-40-vuotiailla ja alenee sen jälkeen. Kun väestönkasvu on hidasta ja väestörakenne painottuu vähitellen yhä enemmän keski-ikäisiin ja vanhuksiin, siitä seuraa, että määrällinen asuntokysyntä hidastuu, pysähtyy tai jopa kääntyy laskuun. Artikkelin herätti sekä menetelmiensä että johtopäätöstensä vuoksi runsaasti keskustelua tiedotusvälineitä myöten, ja sitä käydään alan kirjallisuudessa edelleen.

Pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoita on analysoitu Mankiwin ja Weilin lähestymistapaa käyttäen Kuismasen ym. (1997) tutkimuksessa. Työssä estimoidaan ensin ekonometrisiä menetelmiä soveltaen eri ikäluokkiin kuuluville henkilöille keskimääräinen asumiskulutus käyttäen henkilö- ja asun-

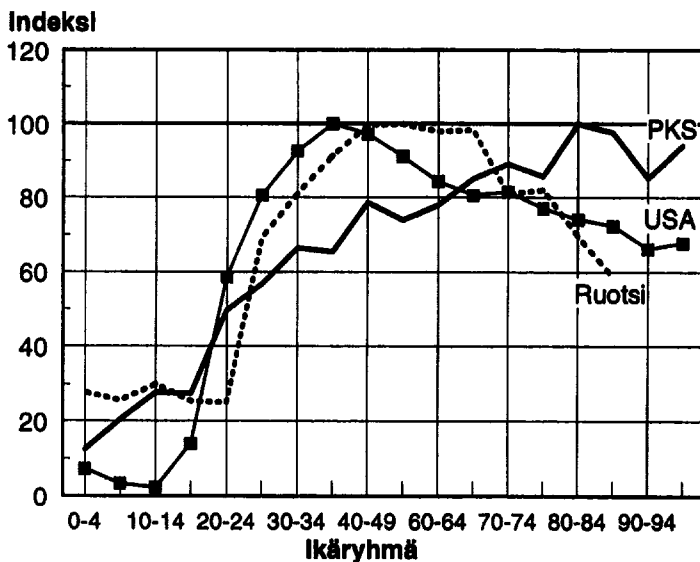
tokuntatasoista poikkileikkausaineistoa pääkaupunkiseudulta. Tulosten perusteella konstruoidaan pääkaupunkiseudun ikäryhmittäisiä väestötietoja hyväksi käyttäen vuosittainen aikasarja, joka kuvaa väestön demografista asumiskulutusta. Toisessa vaiheessa tutkitaan aikasarja-analyysillä em. demografisen asumiskulutuksen sekä kotitalouksien tulojen ja asumisen käyttökustannusten vaikutusta asuntojen kokonaiskysyntään pääkaupunkiseudulla.

Asumiskulutuksen ikäprofiili on pääkaupunkiseudun aineistosta estimoituna sellainen, että henkilötasoinen asumiskulutus on alimmillaan 0–4-vuotiailla lapsilla ja korkeimmillaan 70–74-vuotiailla vanhuksilla. Jyrkimmin kulutus kasvaa 20–24-vuotiailla. 0–4-vuotiaan lapsen keskimääräinen asumiskulutus on vain noin 10 % ja 20–24-vuotiaan nuoren noin 50 % vanhuksen (70–74-v.) keskimääräisestä kulutuksesta.

Pääkaupunkiseudulta estimoitua ikäprofiilia on mahdollista verrata Heibornin (1993) Ruotsin aineistolla sekä Mankiwin ja Weilin (1989) USA:n aineistolla saamiin vastaaviin tuloksiin. Minimi- ja maksimi-kulutuksen välinen ero on samaa kertaluokkaa kaikissa tutkimuksissa. Sekä USA:ssa että Ruotsissa asumiskulutuksen ikähuippu saavutetaan paljon aikaisemmin kuin pääkaupunkiseudulla. USA:ssa asumiskulutus on huipussaan 35–39-vuotiailla, sen jälkeen kulutus alkaa loivasti laskea. Ruotsissa huippu on 40–59-vuotiailla, jonka jälkeen alkaa melko jyrkkä pudotus. Pääkaupunkiseudulla huippu saavutetaan vasta 70 ikävuoden jälkeen.

Selitys asumiskulutuksen ikäprofiilin pääkaupunkiseudun erityispiirteisiin löytynee täkäläisten asuntomarkkinoiden erityispiirteistä, muun muassa kehittymättömistä ja aiemmin säännellyistä vuokra-asuntomarkkinoista sekä omistusasuntojen rahoitusjärjestelmästä. Asuntoa vaihdetaan vielä keski-ikäisenäkin vaihe vaiheelta suurempaan mm. asuntolainojen lyhyiden takaisinmaksuaikojen vuoksi. Toisaalta vanhukset eivät näytä juurikaan siirtyvän pienempään asuntoon, vaikka aikuistuneet lapset ovat muutta-

Kuvio 4: Asumiskulutus iän mukaan pääkaupunkiseudulla sekä Ruotsissa ja USA:ssa.



Lähteet: PKS – Kuismanen ym., 1997; Ruotsi – Heiborn, 1993; USA – Mankiw ja Weil, 1989.

neet pois kotoa. USA:ssa ja Ruotsissa on ollut mahdollista hankkia suuri asunto siinä vaiheessa, kun perhe on suurimmillaan. Toisaalta näissä maissa keski-ikäisten ja vanhusten muuttaminen pienempiin asuntoihin on yleisempää. Tulokset heijastavat sitä, että Suomen pääkaupunkiseudulla nuoret perheet asuvat länsimaihin verrattuna erittäin ahtaasti, mutta eläkeläisenä, lasten kotoa lähdettyä, saavutetaan kansainvälisesti vertailukelpoinen asumistaso.

Asumiskysynnän ikäprofiili tuskin pysyy muuttumattomana aikojen kuluessa. Mankiewin ja Weilin tutkimusten mukaan muutokset tässä suhteessa ovat kuitenkin hitaita. Jos asumiskysynnän elinkaarimalli pääkaupunkiseudun asuntomarkkinoilla on tulevaisuudessakin suunnilleen nykyisen kaltainen, se merkitsee, että väestön ikääntyminen ei aiheuta täällä merkittävää määrällisen asuntokysynnän hidastumista, toisin kuin mm. Ruotsissa ja USA:ssa. Jos asuntomarkkinoiden toimintaympäristö muuttuu mm. siten, että pitkäaikaiset asuntolainat vakiintuvat omistusasuntomarkkinoilla ja vuokra-asuntomarkkinat kehittyvät, voidaan ennakoida, että asumiskulutuksen ikäprofiilikin kehittyi samaan suuntaan kuin muualla. Tästä taas lienee odotettavissa nuorten perheiden asumiskulutuksen tuntuva kasvu tulevina vuosina.

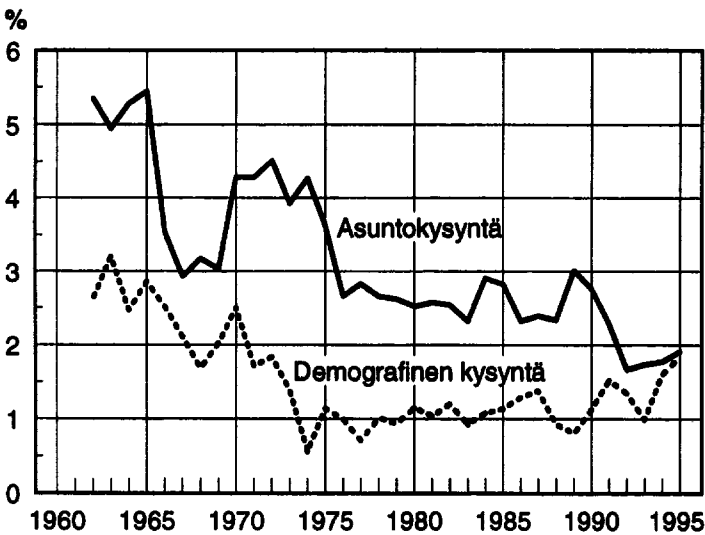
### Väestörakenteen muutos ja asumiskysyntä

Demografinen asuntokysyntä sekä kotitalouksien käytettävissä olevat reaalitytulot selittävät erittäin hyvin asuntojen kokonaiskysynnän (pääkaupunkiseudun asutun asuntokannan volyymin) kehityksen vuosina 1962–95 (Kuismanen ym., 1997). Demografinen asuntokysyntä sisältää sekä väestön kasvun että ikärakenteen muutoksen vaikutuksen. Tulosten mukaan yhden prosentin kasvu demografisessa asuntokysynnässä aiheuttaa 1.3–1.6 % kasvun asuntojen kokonaiskysyntään. Yhden prosentin kasvu kotitalouksien käytettävissä olevissa reaalityuloissa kasvattaa kokonaiskysyntää 0.2–0.4 %. Asumisen käyttökustannusten muutokset ovat vaikuttaneet kokonaiskysyntään ennen kaikkea välillisesti. On ilmeistä, että asumisen rahoitus- ja muiden kustannusten muutokset ovat kanavoituneet ensi sijassa asuntojen hintoihin.

Demografinen asuntokysyntä on kasvanut 1960-luvun loppuvuosista alkaen pääkaupunkiseudulla enemmän kuin väestö, väestön ikärakenteen muutoksesta johtuen. Erityisesti 1970-luvulla, kun suuret ikäluokat tulivat asunonhankinnan ikään, demografisen kysynnän kasvu oli paljon nopeampaa kuin väestönkasvu. 1980-luvulta alkaen demografinen asuntokysyntä on kasvanut suunnilleen väestönkasvun tahdissa.

Helsingin seudun väestö on kasvanut vuosina 1993–96 erittäin nopeasti, noin 1.5 % vuodessa. Seudun väestön ennakoitaan kasvavan lähivuosina runsaan prosentin vuodessa ja ensi vuosikymmenellä vähän hitaammin. Vanhusten osuus seudun väestöstä kasvaa ja lasten osuus supistuu vähitellen. Jos

Kuvio 5: Asuntokysynnän ja demografisen kysynnän muutos pääkaupunkiseudulla vuosittain 1962–95.



Lähde: Kuismanen ym., 1997.

asumiskulutuksen ikäprofiili pysyy tulevaisuudessakin sellaisena, että kulutus on suurinta vanhuksilla, asuntokysyntä Helsingin seudulla tulee kasvamaan edelleen suunnitteen 1980-luvun tahdissa. Toisaalta kasvuvauhti pysyy vaatimattomana 1960- ja 1970-lukuihin verrattuna.

### Asumisen eri ominaisuudet ja niiden ”hinnat”

Kotitalouden näkökulmasta asuminen on laaja kombinaatio erilaisia ominaisuuksia. Näihin sisältyvät asunnon koon ja laadullisten ominai-

suuksien lisäksi lähiympäristön hyvät ja huonot piirteet sekä kaupungin keskustan ja muiden keskusten saavutettavuus. Kun kotitalous valitsee asunnon, se valitsee koko tämän paketin. Kaikki nämä osatekijät vaikuttavat myös asunnon hintaan vapailla markkinoilla, vaikka niitä ei asuntomarkkinoilla hinnoitellakaan erikseen. Kaupunkialueella asunnon historiallisilla rakennuskustannuksilla on vanhojen asuntojen tapauksessa usein vain marginaalinen merkitys asunnon hinnan määräytymisessä.

Asumisen eri ominaisuudet vaikuttavat asunnon hintaan siitä syystä, että kotitaloudet arvostavat niitä eri tavalla. Hyvä ympäristö kohottaa asunnon hintaa, koska kotitaloudet ovat halukkaita maksamaan hyvästä ympäristöstä. Valitessaan asunnon ja maksaessaan siitä tietyn hinnan kotitaloudet tavallaan paljastavat preferenssinsä asumista koskevien arvostustensa ja mieltymystensä osalta. Näin ollen asuntojen hintojen vaihtelusta eri ominaisuuksien suhteen voidaan epäsuorasti päätellä, miten kotitaloudet arvostavat eri ominaisuuksia.

Seuraavat tulokset perustuvat tekeillä olevaan tutkimukseen, jossa mm. lasketaan ns. varjohintoja asumisen eri ominaisuuksille sekä tutkitaan omi-

naisuuksien kysyntää Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla 1980- ja 1990-luvulla (Laakso, 1997).

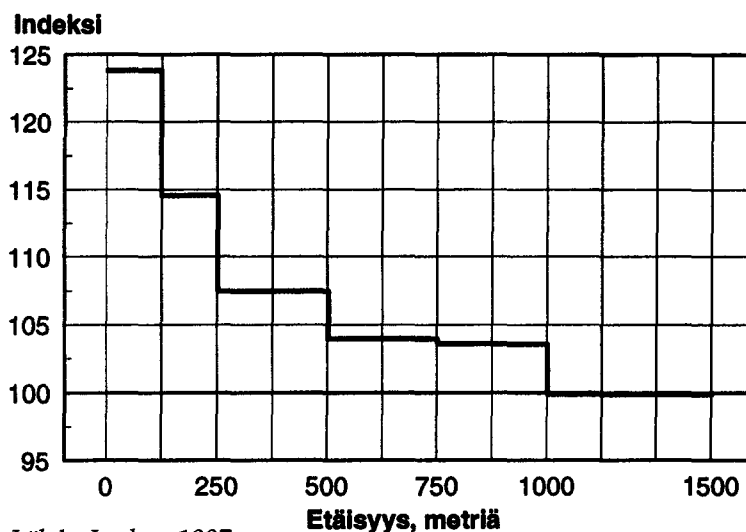
Tutkimuksen eräs kiinnostava tulos on pientaloasumisen arvostuksen systemaattinen kohoaminen kerrostaloasumiseen verrattuna. Kotitaloudet ovat nykyisin valmiita maksamaan pientaloasumiseen liittyvästä suuremmasta yksityisyydestä ja muusta mukavuudesta tuntuvasti enemmän kuin vastaavan tasoisesta asumisesta kerrostalossa. Toinen tähän liittyvä havainto on tonttitasaisen väljyyden arvostuksen nousu ennen kaikkea kerrostaloasunnoissa.

Asuinympäristön ja asuinalueen laadulliset tekijät painavat asunnonvalinnassa ja hinnoittelussa aikaisempaa enemmän. Negatiivisia ulkoisvaikutuksia – melua, ilmansaasteita, häiriöitä, turvattomuutta jne. – lähiympäristössä aiheuttavat tekijät vaikuttavat asunnon hintaan negatiivisesti entistä enemmän. Toisaalta meren rannan läheisyyttä arvostetaan paljon ja tämä arvostus on tuntuvasti kohonnut.

Asuinalueen palvelutasoa arvostetaan merkittävästi, etenkin jos palvelutaso on todella hyvä. Tärkeintä on hyvät kaupalliset palvelut, julkisten palvelujen – välttämättömiä peruspalvelujen lisäksi – merkitys on vähäisempi. Hyvät asuinalueen palvelut ovat käytännössä mahdollisia vain suurilla ja kaupunkimaisilla asuinalueilla. Näin ollen palvelut ovat ehkä tärkein niistä urbaanisuuden ulottuvuuksista, joita asumisessa erityisesti tunnutaan arvostavan.

Asuinalueen sosiaalinen status on erittäin tärkeä asumisen osatekijä. Korkeaa statusta arvostetaan asuntomarkkinoilla. Näin on ollut aina, tässä suhteessa merkittävää muutosta ei ole tapahtunut. Köyhät ja työttömät edustavat negatiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka vaikuttavat alueen sosiaaliseen arvostukseen. Statuksen suurta merkitystä tulisi pohtia myös uusien asuinalueiden suunnittelussa. Ilmeisesti vapaarahoitteisen omistusasuntotuotannon ja sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon sekoittaminen voi onnistua vain alueilla, joiden sijainti on todella hyvä. Kaukana keskustasta sijaitsevilla tai muuten

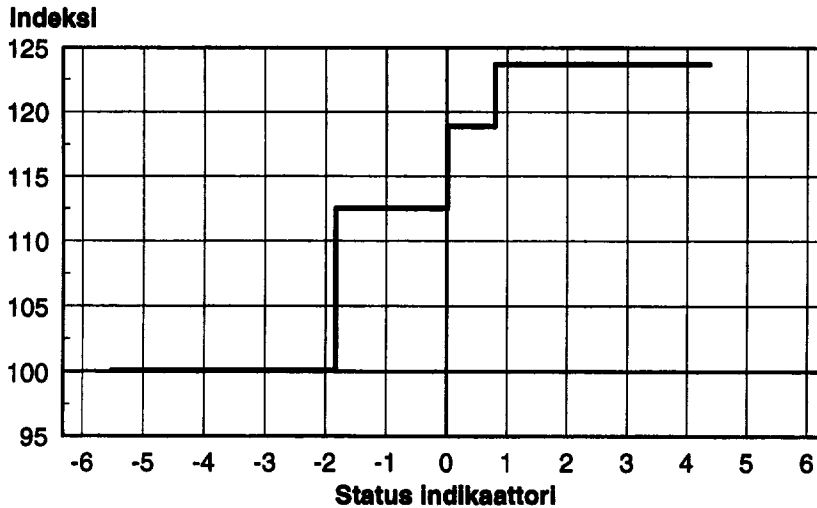
Kuvio 6: Merenrannan etäisyyden vaikutus asunnon hintaan pääkaupunkiseudulla.



Lähde: Laakso, 1997.

huonoilla alueilla vapaarahoitteisilla omistusasunnoilla on suuri riski jäädä alle kannattavuusrajan ja kokonaan rakentamatta, jos alueelle tavallaan jo etukäteen suunnitellaan alhainen status keskittämällä sinne runsaasti vuokra-asuntotuotantoa, johon asukkaat valitetaan ”sosiaalisin” kriteerein.

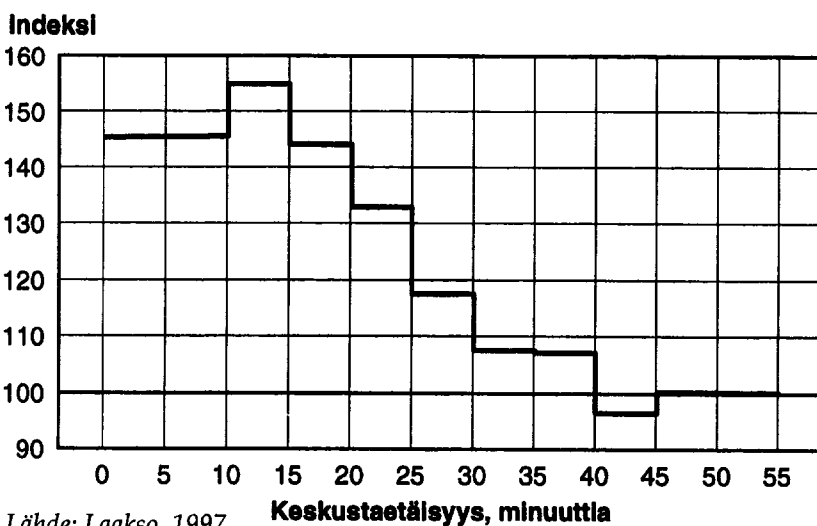
*Kuvio 7: Asuinalueen sosiaalisen statuksen vaikutus asunnon hintaan pääkaupunkiseudulla.*



Lähde: Laakso, 1997.

Helsingin keskustalla on edelleen erittäin vahva asema työpaikka- ja palvelukeskuksena, joten sen saavutettavuus vaikuttaa merkittävästi asuntomarkkinoilla. Asunnon arvo pääkaupunkiseudulla alenee jyrkästi keskustaetäisyyden kasvaessa. Suurta muutosta siinä suhteessa ei ole tapahtunut aikojen kuluessa. Aluekeskusten kehittyminen on kuitenkin jo edennyt niin pitkälle,

*Kuvio 8: Keskustaetäisyyden vaikutus asunnon hintaan pääkaupunkiseudulla.*



Lähde: Laakso, 1997.



että aluekeskusten saavutettavuudesta on myös tullut merkittävä tekijä asuntomarkkinoilla.

Helsingin seutu on yhtenäinen asunto- ja työmarkkina-alue, jossa on useita itsenäisiä kuntia. Erot kuntien veroäyryissä, samoin kuin palvelutasossa, maksuissa ja tulonsiirroissa, kapitalisoituvat asuntojen arvoihin. Mitä korkeampi veroäyri ja huonommat palvelut, sitä halvemmat asunnot. Näin ollen asuntomarkkinat tasaavat verotuksen ja palveluiden vuoksi muutoin syntyviä asukkaiden hyvinvointieroja. Niillä asuntomarkkinoiden lohkoilla, joilla hinnat tai vuokrat eivät määräydy markkinoilla, vaan pääasiassa historiallisten rakentamiskustannusten perusteella (mm. kunnalliset vuokra-asunnot, aravaomistusasunnot, HITAS-asunnot), alhaisimman verotuksen ja parhaiden palvelujen kunta – pääkaupunkiseudulla Helsinki – kohtaa ylikysyntää.

### Asukkaat asuntokannassa

Asuminen on moniulotteinen hyödyke ja kotitalouksien asumisvalinnat kohdistuvat useisiin eri asumisen ominaisuuksiin, eikä pelkästään esimerkiksi lattiapinta-alaan. Näin ollen kotitalouksien asumista koskevat tarpeet ja mielitykset, samoin kuin taloudelliset resurssit vaikuttavat siihen, mihin asuntokannan osaan ja minkälaiseen yksittäiseen asuntoon kukin kotitalous valikoituu. Myös asumisen tukijärjestelmät sekä asukkaiden valintamekanismit julkisesti rahoitetussa tai omistetussa asuntokannassa vaikuttavat asukkaiden valintoihin.

Näin ollen on luonnollista ja väistämätöntä, että asukasrakenne ja asumistaso eriytyvät sekä alueellisesti että asuntokannan ominaisuuksien mukaan. Seuraavassa tarkastellaan pääkaupunkiseudun kotitalouksien rakennetta ja asumistasoa asuntomarkkinoiden eri segmenteissä. Ne on muodostettu sijainnin, talotyypin sekä hallintasuhteen perusteella. Sijaintia tarkastellaan jakamalla pääkaupunkiseutu kolmeen vyöhykkeeseen, kantakaupunkiin, Helsingin esikaupunkialueeseen sekä muuhun pääkaupunkiseutuun. Kullakin vyöhykkeellä asuntokanta on jaettu kolmeen osaan, pientaloasuntoihin (jotka lähes kaikki ovat omistusasuntoja), kerrostalojen omistusasuntoihin sekä kerrostalojen vuokra-asuntoihin. Kantakaupungissa on niin vähän pientaloasuntoja, että niitä ei sisällytetä mukaan. Kaiken kaikkiaan pääkaupunkiseudun asuntokanta jaetaan kahdeksaan segmenttiin. Jaottelu on varsin karkea ja viitteellinen. Todellisuudessa esimerkiksi muuhun pääkaupunkiseutuun sisältyvien Espoon, Kauniaisten ja Vantaan välillä on merkittäviä eroja.

Taulukon 7 keskiluvuista voi todeta, että pientaloasunnot sekä kerrostaloissa sijaitsevat omistusasunnot ja vuokra-asunnot eroavat toisistaan silmiinpistävästi kaikissa suhteissa. Sen sijaan alueiden väliset erot kussakin asuntotyypissä ovat melko pieniä.

Pientaloasuntojen osuus pääkaupunkiseudun asuntojen määrästä on suunnilleen neljännes ja asukkaista noin kolmannes. Pientaloasumisesta on muodostunut selkeästi hyvätuloisten lapsiperheiden asumismuoto. Asuntokuntien keskikoko ja tulotaso ovat tuntuvasti seudun keskitason yläpuolella. Suuresta asuntokuntakoosta huolimatta myös keskimääräinen asumisväljyys on suurempi kuin kerrostaloissa. Helsingin esikaupunkien pientaloissa tulotaso ja asumisväljyys ovat jonkin verran muun seudun yläpuolella, joskin erot ovat melko pienet.

Pääkaupunkiseudun kerrostaloasuntojen määrästä samoin kuin niiden asukkaista suunnilleen puolet sijaitsee omistusasunnoissa ja puolet vuokra-asunnoissa. Kantakaupungin vuokra-asuntokanta on pääosin vapaarahoitteista ja yksityisessä omistuksessa. Sen sijaan Helsingin esikaupunkien samoin kuin muun pääkaupunkiseudun vuokra-asunnot ovat suurimmaksi osaksi

*Taulukko 7: Asuntokunnan keskimääräinen koko, ikä, tulotaso ja asumisväljyys pääkaupunkiseudulla 1993.*

	Pientalo- asunnot	Kerrostalo- omistusas.	Kerrostalo- vuokra-as.	Yhteensä
Asuntokunnan keskikoko, henkeä				
Kantakaupunki	-	1.6	1.6	1.6
Helsingin esikaupungit	2.9	1.9	1.9	2.1
Muu Pääkaupunkiseutu	3.0	2.1	2.2	2.5
Yhteensä	2.9	1.9	1.9	2.1
Asuntokunnan keskitulot, 1000 mk				
Kantakaupunki	-	160	125	143
Helsingin esikaupungit	277	178	122	175
Muu Pääkaupunkiseutu	265	187	127	202
Yhteensä	269	175	124	177
Asumisväljyys, m <sup>2</sup> /henkilö				
Kantakaupunki	-	40.6	33.3	37.3
Helsingin esikaupungit	42.4	38.0	32.0	36.4
Muu Pääkaupunkiseutu	41.5	37.1	32.1	37.4
Yhteensä	41.7	38.5	32.4	37.0

*Lähde: S. Laakson otosaineisto pääkaupunkiseudulta.*

kuntien ja muiden yhteisöjen arava-vuokrataloissa. Kerrostaloasuntojen asuntokuntarakenteessa on selviä alueellisia eroja. Asuntokuntien keskikoko on sekä omistus- että vuokra-asunnoissa pienin kantakaupungissa ja suurin muualla pääkaupunkiseudulla. Sen sijaan asuntokunnan keskikoossa ei ole eroa vuokra- ja omistusasuntojen välillä saman aluetyypin sisällä.

Asuntokuntien tulotason suhteen kerrostalojen vuokra- ja omistusasunnot eroavat selvästi. Kerrostalojen omistusasunnoissa keskimääräinen tulotaso on noin 40 % ja pientaloissa yli 100 % korkeampi kuin kerrostalojen vuokra-asunnoissa. Myös keskimääräisessä asumisväljyydessä on tuntuva ero, vuokra-asunnoissa asutaan selvästi ahtaammin. Vuokralla asuvien tulotasossa ja asumisväljyydessä ei ole juurikaan eroja eri aluetyyppien välillä. Kaiken kaikkiaan vuokra-asuminen on pääkaupunkiseudulla leimallisesti pienituloisten asuntokuntien asumismuoto.

*Taulukko 8: Uusien asuntojen (v. 1984–93 valmistuneet) asuntokunnan keskimääräinen koko, ikä, tulotaso ja asumisväljyys pääkaupunkiseudulla 1993.*

		Kerrostalo- asunnot	Yhteensä omistusas.	vuokra-as.
	Asuntokunnan keskikoko, henkeä			
Kantakaupunki	-	2.3	2.1	2.1
Helsingin esikaupungit	3.2	2.3	2.2	2.6
Muu Pääkaupunkiseutu	3.2	2.2	2.2	2.8
Yhteensä	3.2	2.2	2.2	2.7
	Asuntokunnan keskitulot, 1000 mk			
Kantakaupunki	-	156	133	140
Helsingin esikaupungit	280	193	115	184
Muu Pääkaupunkiseutu	275	186	115	216
Yhteensä	277	185	117	198
	Asumisväljyys, m <sup>2</sup> /henkilö			
Kantakaupunki	-	33.5	30.1	31.3
Helsingin esikaupungit	34.8	33.7	31.8	33.2
Muu Pääkaupunkiseutu	36.6	35.8	32.4	35.2
Yhteensä	36.0	34.7	31.9	34.1

*Lähde: S. Laakson otosaineisto pääkaupunkiseudulta.*

Taulukossa 8 vastaavat tunnusluvut on laskettu myös uusille, vuosina 1984–93 valmistuneille asunnoille. Kaikissa asumistyypeissä ja kaikilla alueilla uusiin asuntoihin valikoituu keskimäärin nuorempia asuntokuntia ja suurem-

pi osuus lapsiperheitä kuin vanhaan asuntokantaan. Näin ollen asuntokuntien keskikoko uusissa asunnoissa on suurempi kuin koko asuntokannassa. Uusissa pientaloissa asuntokunnan keskikoko on selvästi suurempi kuin uusissa kerrostaloissa. Sen sijaan alueiden välillä ei ole eroja sen enempää pientaloissa kuin kerrostalojen omistus- tai vuokra-asunnoissa.

Lähinnä lapsiperheiden suuresta osuudesta johtuen keskimääräinen asumisväljyys on uusissa omistusasunnoissa jonkin verran alhaisempi kuin vanhoissa asunnoissa. Vuokra-asunnoissa vastaavaa eroa ei ole.

Uusien omistusasuntojen asuntokuntien tulotaso on jonkin verran korkeampi kuin vanhoissa asunnoissa. Sen sijaan vuokra-asunnoissa suhde on päinvastainen, uusien vuokra-asuntojen asukkaiden tulotaso on selvästi alhaisempi kuin koko vuokratokannan asukkaiden.

Karkeasti yleistäen voi sanoa, että pääkaupunkiseudun uusiin pientalo-asuntoihin on keskittynyt hyvätuloisten lapsiperheiden eliitti. Sen sijaan pienituloisimmat ovat keskittyneet uusimpiin vuokra-asuntoihin.

## *Asuntosektorin ohjausjärjestelmän arviointia*

Tarvitaanko julkisen sektorin ohjausta asuntomarkkinoilla? Seuraavassa tehdään yleispiirteisiä linjauksia asuntomarkkinoiden kehityslinjoista ja asumiseen liittyvän julkisen ohjauksen tarpeellisista muutossuunnista. Lähtökohtana on, että asuntopolitiikka on eri muotoja saavaa interventiopolitiikkaa markkinaympäristössä. Asuntoviranomaisille varsinkin aiemmin tyypillinen kapea-alainen näkemys, että asuntopolitiikka on ensisijaisesti ”aravapolitiikkaa” tai vain sitä mihin julkinen tukipolitiikka selvimminkin kohdistuu on ehdottomasti väärä. Asuntosektorin eri lohkot vaikuttavat toisiinsa ja ne ovat toisaalta yhteydessä yhteiskunnan ja talouden kokonaiskehitykseen. Institutionaalisella ympäristöllä voi olla hyvin keskeinen vaikutus asuntomarkkinoiden toimintaan. Tämä tuli esille mm. tarkasteltaessa koko talouden ja asuntomarkkinoiden (epä)vakauden yhteyksiä kappaleessa 4. Eri toimenpiteiden vaikutukset ja niiden järjestyminen voivat riippua institutionaalisesta asemasta, jossa niitä toteutetaan. Ääritapauksessa saman toimenpiteen seuraamukset voivat olla vastakkaisiakin, riippuen rahoitus- ja vuokramarkkinoiden tilasta, verojärjestelmästä ja asuntosektorin normiohjauksesta. Toisaalta asuntomarkkinoiden erityispiirteiden ja niiden monimutkaisuuden vuoksi kaikki toimenpiteet ovat parhaimmillaankin jossain suhteessa vääriä. Pyrkimys tehdä vähemmän väärin kuin aiemmin tarjoaa haastetta aivan riittävästi.

Seuraavassa keskustellaan asuntosektorin julkisen ohjauksen problematiikasta yleisesti. Jonkinlaisen järjestyksen asioiden käsittelylle saamme erottelemalla aihekokonaisuuksia kahdesta suunnasta. Edellä on jo ollut esillä asuntomarkkinoiden jako vuokra-, kiinteistö- ja rakennusmarkkinoihin sekä rakennusalan panosmarkkinoihin, kuten maamarkkinoihin. Kunkin osalta voidaan kysyä, mikä on sopiva julkisen ohjauksen, tuen, normien jne. rooli. Toisen näkökulman tarjoaa talouden vakauteen (stabilisaatio), kulutuksen ja tuotannon rakenteeseen (allokaatio) sekä hyvinvoinnin jakautumiseen (distributio) liittyvä kolmijako. Näistä stabilisaatiokysymystä on jo käsitelty edellä. Seuraavassa pääpaino on allokaatiokysymyksellä, jonka yhteydessä käsitellään jonkin verran myös hyvinvoinnin ja tulonjaon (eli distribuition) kysymystä asumiseen liittyen. Kappaleessa 7 vastaavia asioita otetaan esiin Helsingin ja Helsingin seudun kannalta.

### Asuntokulutukseen ja asuntotuotantoon vaikuttamisen tavoitteista ja keinoista

Allokaatiossa on asuntosektoriin liittyen kyse kulutuksen ja tuotannon rakenteesta (ja tehokkuudesta) pidemmällä aikavälillä. Tuotantoon liittyen on kyse rakennusmarkkinoista panosmarkkinoineen, mukaan luettuna vanhan asuntokannan korjaus ja kunnossapito, eli "tarjontapuolesta", sen tehokkuudesta ja julkisten interventioiden tarpeesta tällä alueella. Asuntopalvelusten kulutus riippuu tarjontapuolen toiminnasta eli siitä, millä ehdoin asuntoja tarjotaan sekä asuntokysynnästä, johon vaikuttavat mahdolliset julkisen sektorin kysyntäpuoleen liittyvät toimet.

Mihin asuntosektoriin erityisesti kohdistuvilla toimilla pyritään? Vaikka monien julkisen sektorin interventioiden kohdalla tavoitteenasettelua ei useinkaan esitetä suoraan, päätavoitteena voi sanoa olevan asumistason (ml. asuinympäristö) parantaminen. Tämän rinnalla esitetään usein tavoite, jonka mukaan asumismenojen tulo-osuus ei saisi nousta liian korkeaksi eli tavoite, joka liittyy tulonjakoon (distributioon). Mitä julkisen sektorin asuntomarkkinatoimenpiteet ovat olleet ja mitä niillä on menneisyydessä saavutettu? Seuraavassa tarkastellaan talous- ja asuntopolitiikkaa, joka vallitsi karkeasti ennen 1980-luvun lopun korkeasuhdannetta. Tämän jälkeistä koko talouden ja rakennusalan boomia ja sitä seurannutta romahdusta taustatekijöineen arvioitiin jo kappaleessa 3. Tässä jatketaan kysymällä miksi asuntomarkkinoiden elpyminen on kestänyt niin pitkään.

## Ohjauksen keinot ja saavutukset

Rakennusalan panosmarkkinoista maamarkkinoilla kunnilla on ainakin periaatteessa ollut kaavoitusmonopoli toimivien yhdyskuntarakenteiden synty-  
misen edistämiseksi. Rakennusmaan käyttöön on lisäksi vaikutettu verotuk-  
sella (tai sen puuttumisella). Rakennuslupamenettelyllä ja erilaisin normein  
ja säädöksin ohjataan rakentamista. Tämän lisäksi valtion lainoittamaa (ja  
HITAS-) tuotantoa on ohjattu lisäksi erityisillä normeilla (aiemmin ns. ara-  
vanormeilla). Tällä lohkolla asuntokysyntää on ohjattu (karsittu) lisäksi asu-  
mistasoa koskevilla ja muilla normeilla, joita on sovellettu pääasiassa asun-  
nonhakuhetkellä. Asumisen kysyntää on tuettu yleisesti sekä verotuksen  
avulla että suurin tukitoimenpitein. Näiden lisäksi markkinoilla tapahtuvaa  
hinnanmuodostusta on säädelty sekä yksityisten vuokra-asuntojen vuokra-  
sääntelyllä, aravavuokra-asuntojen ”omakustannushinnoittelulla” sekä omis-  
tusaravien jälleenmyyntisäännöksillä.

Suomalaisten asumisolot ovat muovautuneet edellä kuvattujen ja monien  
muidenkin toimenpiteiden ja markkinaprosessien yhteisvaikutuksen tulokse-  
na. Niitä voi ymmärtää ennen kaikkea tulonjakotavoitteiden näkökulmasta ja  
markkinoiden hinnanmuodostukseen vaikuttamisen motiiveista käsin. On  
kuitenkin kyseenalaista onko sektorikohtainen kulutus sopiva tulonjakoon  
vaikuttamisen väline suoran tulonjakopolitiikan sijasta, kun samalla vääriste-  
tään koko markkinoiden toiminta ja pyrkimys vaikuttaa asumisoloihin. On-  
gelmana ei tästä näkökulmasta ainakaan ole ollut se, etteikö liki kaikkea  
mahdollista politiikkaa olisi ollut ”päällä” jossain muodossa. Avoimemmaksi  
on jäänyt, mikä on eri toimenpiteiden yhteisvaikutus ja mitä eri toimenpi-  
teillä saavutettiin suhteessa tavoitteisiin? Seuraavassa tarkastellaan ensin ti-  
lannetta ennen 1980-luvun lopun korkeasuhdannetta.

Ennen 1980-luvun lopun korkeasuhdannetta ja sitä seuranneita poikke-  
uksellisia vuosia Suomi oli tavanomaisilla elintason mittareilla (esimerkiksi  
BKT/henkilö) saavuttanut ja ohittanutkin useita maita, mutta asumistasomme  
ei kehittynyt vastaavalla tavalla. Vaikka asumistasomme on parantunut  
huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana, asumistasokuilu muihin  
maihin verrattuna ei kaventunut tulotasokuilua vastaavalla tavalla. Vaikka  
kotitalouksien asumiseen käyttämä tulo-osuus ei ole ollut muita maita alem-  
pi, asumistaso suhteessa tulotasoon on ollut keskimääräistä alhaisempi (ks.  
Quigley ja Hårsman, 1992). Saavutusten perusteella ei ole ihme, että Holke-

rin hallituksen aloittaessa se leimasi asuntopolitiikan pahiten epäonnistuneeksi yhteiskuntapolitiikan lohkoksi Suomessa. Mutta miksi näin oli?

Suomen asuntotilanteen taustalla täytyi olla tekijöitä, jotka liittyivät asunomisen kalleuteen (korkea käyttökustannus) ja tekijöihin, jotka liittyivät asuntokysynnän rajoituksiin. Hyvin sijaitsevan kaavoitetun rakennusmaan tarjonnan jatkuva niukkuus ja kaavoitus- ja rakennuslupaprosessien jatkuva jälkeeni jäänti kysynnän kehityksestä sekä kilpailun puute rakennusmarkkinoilla ja rakennusalan panosmarkkinoilla nostavat asuntotuotannon hintatasoa, joka pitkällä aikavälillä ohjaa kiinteistömarkkinoiden hintatason muodostumista.

Asuntosektorin tarjontapuoli on jäykkä rakennusalan panosmarkkinoiden tarjonnan jäykkyydestä ja/tai kilpailun puutteesta johtuen. Tällöin asunomisen kysyntää kasvattava lievä verotuskohtelu (ei kiinteistövero, asuntotulon ja pääomavoittojen olematon verotus ja asuntolainojen korkojen laaja verovähennysoikeus) ei saa reaalista vastinetta asumistasossa, vaan tuloksena on korkea hintataso. Kyse on ns. kapitalisoitumisilmiöstä, jonka mukaan erilaiset tuet ja helpotukset koituvat joustamattoman tekijän eduksi riippumatta siitä mille taholle ne muodollisesti on annettu. Jos siis asuntokysyntää on tuettu erilaisin helpotuksin, mutta tarjonta ei pysty seuraamaan kysynnän muutoksia, tarjontapuoli (maanomistajat, rakennusliikkeet ja rakennuttajat) hyötyy kysyntätuista, kun ne kapitalisoituvat asuntojen hintoihin. Mitä useampia markkinoiden osalohkoja jäykistetään vuokra- tai hintasäännöstelyllä niin, että niiden osalla ei ole lainkaan kannustetta edes pyrkiä kasvattamaan tarjontaa kysynnän kasvaessa (ks. kappaleessa 2 kuvattu minimisääntö), sitä suurempi paine kohdistuu säätelemättömään lohkoon. Sen alueella hintavaihtelut tulevat kysynnän muutosten seurauksina suuriksi ja hintataso korkeaksi. Korkeista asuntojen markkinahinnoista (aravatuotannon hinnoista jne) lasketut käyttökustannukset muodostuvat korkeiksi ja voivat selittää osaltaan alhaista asumistasoa tälläkin loholla.

Toinen selitysmahdollisuus liittyy kysynnän realisoitumista rajoittaviin tekijöihin. Suomessa on julkisen sektorin rahoittaman omistus- ja vuokra-asunomisen piirissä kansainvälisesti poikkeuksellisessa määrin rajoitettu kysyntää erilaisin normeini, jotka ovat rajoittaneet asuntokysyntää. Toinen vastaavan suuntaisesti toiminut mekanismi on ollut rahoitusmarkkinoiden aiempi sääätely (korkosääätely, pääomaliikkeiden sääätely jne), joiden tuloksena kotitaloudet olivat poikkeuksellisessa määrin luotonsäänneltyjä ja asuntolainojen ehdot etukäteissäästämisvaatimuksineen, laina-aikoineen jne. olivat kan-

sainvälisesti poikkeuksellisen epäsuotuisat asunnon hankkimiselle ja myös asuntosijoittamiselle vuokra-asuntojen tarjontaa ajatellen. Rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn tuloksena sekä omistusasuntojen kysyntä että vuokra-asuntojen tarjonta rajoittuivat. Vuokra-asuntojen tarjonnan rajoittumista edisti lisäksi vuokrien säännöstely ja sääntely, joiden tuloksena koko yksityinen vuokra-asuntokanta supistui yli ajan ja näillä markkinoilla vallitsi selvä ylikysyntätilanne, kun kysyntä ei saanut vastinetta vuokra-asuntokannasta.

Asuntokysynnän suora ja epäsuora rahoitusmarkkinoiden välityksellä toteutunut säännöstely sekä rakennusmarkkinoiden tarjontaa jäykistäneet tekijät olivat Suomessa aivan ilmeisesti niin voimakkaita, että rahoitusmarkkinoiden vapautuminen sekä muut suhdannetilanteeseen huonosti sopivat toimet johtivat asuntomarkkinoilla hintareaktioon ja sittemmin asuntorakentamisen viivästyneeseen buumiin, jonka syntyä ja kääntymistä lamaan käsiteltiin jo kappaleessa 3. Edellä esitetty tekee osaltaan ymmärrettäväksi, miksi asuntomarkkinoiden ylikuumeneminen ja sitä seurannut romahdus olivat mittavimmat kuin juuri missään muussa rahoitusmarkkinoiden vapautusprosessin läpikäyneessä maassa.

## Miksi asuntosektorin lama on kestänyt niin pitkään?

Mitä erityistä voidaan sanoa nykytilanteesta ja tulevaisuudennäkymistä? Miksi erityisesti asuntomarkkinoiden ja rakennusalan lama on kestänyt niin kauan? Tämän vuosisadan pahimman laman jäljiltä talouden ventialathan ovat jo elpyneet, mutta kotimarkkinoiden toipuminen on ollut hidasta ja työttömyys on pysynyt poikkeuksellisen korkealla. Työttömyyden jatkumisen mukanaan tuoma tuloepävarmuus ja työsuhteiden määräaikaisuus selittävät osaltaan miksi asuntokysyntä on alhaisella tasolla. Tämän lisäksi on kuitenkin kiinnitettävä huomiota menneeseen kehitykseen ja nykytilanteeseen liittyviin erityistekijöihin. Nimittäin rahoitusmarkkinoiden muutos on pysyvä eikä sen negatiivisten reaalikorkojen aikaan enää palata. Tämä merkitsee sitä, että pääomapanos ja sen osana koko rakennuskannan käyttö sekä asumisessa että toimitila-, teollisuus- ym. käytössä arvioidaan uudelleen. Korkeampi reaalikorko merkitsee sitä, että rakennuspääoman käyttökustannus on entisiä aikoja korkeampi ja optimaalinen rakennusten ja tilankäytön määrä on aiempaa alhaisempi.

Konkreettisimmin asetelman muutos ilmenee aloilla, jotka eivät olleet vanhassa järjestelmässä voimakkaan luotonsäännöstelyn kohteina kuten



pankki- ja vakuutustoiminnassa. Esimerkiksi Helsingissä pankkisektorilla pinta-alaa per henkilö oli enemmän kuin juuri missään muualla ja sama päti varmaan muihinkin toimialoihin. Paradoksaalisesti monella helsinkiläisellä oli tilaa työpaikalla suhteellisesti enemmän kuin kotona! Uuteen reaalikorkoon sopeutumisessa ei riitä, että osana pankkisektorin remonttia lopetetaan konttoreita. Remontin toinen kierros liittyy siihen, että vanhatkin toimistot on uudelleenorganisoitava, koska ulkomaiset kilpailijat toimivat kustannustehokkaammin tullessaan markkinoille ”puhtaalta pöydältä” ja organisoidessaan toimintansa suoraan nykytilanteen edellyttämällä tavalla. 1990-luvulla ollaan siis oltu tilanteessa, jossa korkeasuhdanteen rakennusboomin- ja laman konkurssiaaltojen jäljiltä on ollut kiinteistöjen ylitarjontaa ja toisaalta tarve sopeuttaa tilankäyttöä alaspäin.

Asuntomarkkinoiden tilanne on ollut osin samanlainen, mutta poikennut edellisestä muutamassa suhteessa. Luotonsäännöstelystä johtuen asuntokultus oli Suomessa alkutilanteessa tulotasoon nähden kansainvälisesti alhaisella tasolla, koska luotonsäännöstely puri tämän sektorin luotonkysyntään. Tämä selittää myös luotonkysynnän kansainvälisesti poikkeuksellisen voimakkaan kasvun, kun luotonsäännöstelystä luovuttiin. Osa kotitalouksista ehti muuttaa isompaan asuntoon tai hankkia ensiasunnon olettaen reaalikorkotason säilyvän alhaisena ja tulokehityksen hyvänä. Työttömyyden, kahden asunnon loukun tai pelkkään korkeiden korkojen maksukierteen kohdanneiden tapauksessa meneillään on ollut sopeutuminen alhaisempaan asuntokysyntään samalla kun myymättömiä asuntoja on ollut tarjolla ja asuntojen hintataso alhaalla. Ei ole ihme, että koko rakennustoiminta on ollut pitkään jatkuneessa lamassa, koska tämän sektorin sopeutuminen on hidasta, kuten kappaleessa 3 esitettiin.

Vuoden 1996 aikana asuntomarkkinoilla on näkynyt jo orastavan nousun merkkejä, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Asuntojen markkinahinnat ovat kääntyneet kiivaaseen nousuun ja yhä suurempi osuus kotitalouksista suunnittelee asunnon ostamista. Asuinrakennuksille myönnettyjen rakennuslupien samoin kuin aloitettujen rakennusten volyyymi ovat kasvaneet tuntuvasti vuoden 1996 loppupuoliskolla.

Jos taloudellinen kasvu Suomessa ja erityisesti Helsingin seudulla jatkuu suotuisana, voidaan perustellusti odottaa, että asuntokysynnän vuosittainen kasvuvauhti pääkaupunkiseudulla palaa lähelle 1980-luvun keskimääräisiä lukuja. Seudun väestönkasvu yhdessä väestörakenteen muutoksen kanssa pitävät yllä ns. demografista asuntokysyntää. Se luo yhdessä tulotason kohoa-

misen kanssa pohjaa kysynnän kasvulle ja sen myötä nykyistä tuntuvasti suuremmalle asuntotuotannon volyyymille vielä pitkälle tulevaisuuteen.

## *Näkökulmia kaupungin asuntopolitiikkaan*

Valtakunnallinen asuntopolitiikka ja siihen sisältyvät tuki- ja säätelyjärjestelmät vaikuttavat Helsingin seudun ja Helsingin kaupungin asukkaiden asuinoloihin sekä alueella rakennettavaan asuntotuotantoon. Tämän lisäksi Helsingin kaupunki harjoittaa omaa asuntopolitiikkaa, jonka tavoitteet ja keinot on sovitettu paikallisiin olosuhteisiin.

### Kaupungin asuntopolitiikan tavoitteet ja keinot

Helsingin kaupungin asuntosektorin ongelmia kartoitetaan ja suunnitelmat esitetään kaupungin asunto-ohjelmassa. Siitä on löydettävissä mm. seuraavia tavoitteita kaupungin asuntopolitiikalle:

- riittävä vuokra-asuntojen tarjonta
- kohtuulliset asumiskustannukset
- asuntotuotannon korkea laatu
- asuntotuotannon ajallinen vakaus
- asuinalueiden monipuolinen asukasrakenne.

Tavoitteiden toteuttamiseksi kaupungilla on lukuisia välineitä, niistä tärkeimpinä kaavoitus, tonttipolitiikka sekä oma asuntotuotanto ja oman vuokra-asuntokannan hallintapolitiikka.

Kaavoituksella määritellään uusien asuinalueiden ympäristön luonne, alueiden palvelut sekä tonttien talotyyppi ja rakennustehokkuus. Kaavamääräyksillä voidaan säädellä hyvin pitkälle myös talojen ulkonäköä sekä laatua. Etenkin viime vuosina Helsingin kaavoitus on suuntautunut tiiviiden, kaupunkimaisten asuinalueiden suunnitteluun, paitsi kantakaupungissa, myös kaukana keskustasta sijaitsevilla esikaupunkialueilla.

Helsinki omistaa valtaosan tulevien suurten asuntotuotantoalueiden maasta. Yksityiset omistavat lähinnä tyhjiä ja vajaasti rakennettuja hajatontteja eri puolilla kaupunkia. Kaupungin vahva rooli maanomistajana aiheuttaa, että tonttipolitiikka on järeä väline Helsingin asuntopolitiikassa. Poliitikan keskeistä sisältöä ovat tonttien vuokraus- ja myyntiperiaatteet luovutus- ehtoineen sekä vuokrien ja hintojen määräytyminen. Asuntotonttien osalta kaupungin pääperiaatteena on ollut tonttien vuokraus.

Maanomistajana kaupunki myös valitsee omistamiensa tonttien rakennuttajat sekä käytännössä päättää talojen omistusmuodosta (asunto-osakeyhtiö, vuokratalo, asumisoikeustalo). Kaupungin vuokratontille rakennetut asunto-osakeyhtiöt on 1970-luvun lopulta alkaen sidottu tontinluovutusehdoilla HITAS-järjestelmän piiriin.

Kolmas Helsingin asuntopolitiikan keskeinen väline on kaupungin omistama vuokra-asuntokanta sekä uusien vuokra-asuntojen tuotanto. Helsinki omistaa noin 45 000 vuokra-asuntoa, joissa asuu suunnilleen 95 000 asukasta. Kaupunki on rakennuttanut vuosittain keskimäärin noin 1 500 uutta vuokra-asuntoa tällä vuosikymmenellä. Joitain vanhimpia taloja lukuunottamatta kaupungin vuokratalot on rakennettu arava-rahoituksella.

Asukkaiden valinnassa kaupungin vuokra-asuntoihin noudatetaan aravamääräysten edellyttämiä rajoituksia. Lisäksi kaupungilla on omia valintakriteereitä. Käytännössä kaupungin vuokra-asuntokannalla on kaksi roolia. Ensinnäkin siitä tarjotaan, muiden vuokranantajien tapaan, vuokra-asuntoja normaaleille valintakriteerit täyttävälle kotitalouksille. Toiseksi, osa kaupungin vuokra-asuntokannasta on varattu asuntomarkkinoilta syrjäytyneille tai syrjäytymisuhan alaisille, kuten asunnottomille, maahanmuuttajille jne.

Kaupungin vuokra-asuntojen vuokrat määräytyvät arava-vuokratalojen tapaan lähinnä talon historiallisten rakennuskustannusten, hoitokulujen ja tontinvuokrien perusteella. Näin ollen etenkin vanhojen, hyvällä paikalla sijaitsevien asuntojen vuokrat ovat reilusti vapaiden markkinoiden vuokratason alapuolella. Sen sijaan uusien, kaukana keskustasta sijaitsevien vuokra-asuntojen vuokrat ovat usein jopa vapaiden markkinoiden vuokratason yläpuolella. Asukkaiden saaminen näihin asuntoihin perustuu asumiskustannusten erittäin tuntuvaan subventointiin.

Helsingin kaupunki puuttuu vahvasti myös vapaarahoitteisten omistus-asuntojen tuotantoon HITAS-järjestelmän avulla. HITAS-lyhenne viittaa hinta- ja laatutason säätelyyn. Järjestelmää on noudatettu 1970-luvun lopulta alkaen kaupungin vuokratonteille rakennettavassa asunto-osakeyhtiömuotoisessa tuotannossa. Järjestelmä liittyy kohtuullisia asumiskustannuksia sekä asuntotuotannon laatua koskeviin kaupungin asuntopoliittisiin tavoitteisiin. Ideana on, että tontinvuokrauksen ehtoihin liitetään rakennettavien asuntojen laatua ja hinnan määräytymistä koskevia ehtoja. Ehdot säätelevät myös myöhempien asuntokauppojen hintoja.

Myös kaupungin harjoittama sosiaalipolitiikka liittyy monelta osin läheisesti asuntopolitiikkaan. Asumistuen lisäksi myös toimeentulotuella katetaan

pienituloisten kotitalouksien asumiseen liittyviä kustannuksia. Lisäksi asumismahdollisuuksien tarjoaminen on oleellinen osa mm. vanhusten, maahanmuuttajien, asunnottomien sekä päihteiden käyttäjien huoltoa.

### Kaupungin asuntopolitiikka – ongelmien ratkaisija vai aiheuttaja?

Helsingissä kaupungilla on maanomistuksen, kaavoituksen sekä rakennuttaja- ja alueprojektioorganisaatioiden kautta poikkeuksellisen vahva asema uusien asuinalueiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Miten kaupunki käyttää tätä asemaansa? Minkälaisia asuntoja ja asuinalueita se tuottaa? Minkälaiseen asuntokysyntää ja kotitalouksien asumismielityksiä koskevaan näkemykseen kaupungin toiminta perustuu?

Suurkaupunkialueiden asuntomarkkinoilla normaaliin kehitykseen kuuluu, että rakennettavat uudet asunnot ovat laadukkaampia, suurempia ja kalliimpia kuin asuntokanta keskimäärin. Niihin myös valikoituu keskimääräistä varakkaampaa väestöä, joiden jälkeensä jättämiin vanhoihin asuntoihin siirtyy puolestaan muualta vähemmän varakkaita kotitalouksia. Kun Helsingin seudun asuntomarkkinoita tarkastellaan kokonaisuutena, tällainen ns. suodattumisprosessi toimii ja on aina toiminut myös täällä. Viimeisten vuosikymmenien aikana seudun varakasta väkeä on siirtynyt ennen kaikkea esikaupunkien uusille pientaloalueille, suurelta osin Helsingin ulkopuolelle. Sen sijaan Helsingin kaupungin alueella kehitys on ollut toisenlaista. Asunto- tuotanto on etenkin viime vuosina painottunut kerrostaloihin ja sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon. Helsingin uusiin asuntoihin on valikoitunut koko väestöön verrattuna keskimäärin pienituloisempia kotitalouksia, kuten taulukosta 9 ilmenee. Monien Helsingin esikaupunkien uusien asuinalueiden sosiaalinen status on jo heti valmistuttuaan erittäin alhainen.

*Taulukko 9: Uusien, vuosina 1989–93 valmistuneiden asuntojen asuntokunnat pääkaupunkiseudulla vuonna 1993.*

---

	Asuntokunnan keskikoko (henkeä)	Asuntokunnan keskitulot (1000 mk)
Helsinki, uudet asunnot	2,5	122,2
Muu PKS, uudet asunnot	2,8	141,6
Koko PKS, koko asuntokanta	2,1	129,5

*Lähde: S. Laakson otosaineisto pääkaupunkiseudun asuntokunnista.*

Harjoitettua asuntopolitiikkaa voidaan perustella vuokra-asuntojen sekä koh-  
tuuhintaisten omistusasuntojen kysynnällä. Seudullisilla asuntomarkkinoilla  
kysyntä tulee kuitenkin yhtä kuntaa huomattavasti laajemmalla alueelta,  
koko seudulta ja sen ulkopuoleltakin. Pitkällä ajalla tämänsuuntainen asunto-  
politiikka voi johtaa Helsingin suuriin ongelmiin, jotka ovat tuttuja mm.  
Kööpenhaminasta sekä lukuisista muista suurten kaupunkialueiden keskus-  
kunnista. Ongelman taustalla on ilmiö, joka tunnetaan kaupunkitaloustietees-  
sä ”kärpäspaperiefektinä”. Sen ideana on, että tuet, verot tai vaikkapa sub-  
ventoidut edulliset vuokra-asunnot eivät kohdennu välttämättä niille, joille  
ne on tarkoitettu. Jos kaupunkialueen yksi kunta tarjoaa pienituloisille pa-  
remmat edut kuin alueen muut kunnat, kaikkien muidenkin kuntien pienitu-  
loiset haluavat muuttaa tähän kuntaan, minkä seurauksena keski- ja suuritu-  
loiset muuttavat vähitellen muualle, ja kyseinen kunta ajautuu vaikeasti rat-  
kaistavaan kierteeseen.

Helsingin kaupungissa hyvillä paikoilla sijaitsevat suuret ja tasokkaat  
asunnot tulevat tässä kehityksessä jatkuvasti suhteellisesti niukemmiksi ja  
niiden hinnat suhteessa muihin asuntoihin nousevat entisestään. On todennä-  
löistä, että yhä suurempi osuus niistäkin siirtyy koti- ja ulkomaalaisten ei-  
helsinkiläisten haltuun, jotka maksavat tuloveronsa muualle.

Helsingin kaupunki sahaa omaa oksaansa nykyisellä kaavoitus- ja asun-  
topolitiikalla. Helsinkiläisten työkäisten keskimääräinen tulotaso on jo ny-  
kyisellän alhaisempi kuin muualla pääkaupunkiseudulla. Jos asuntotuotanto  
tulevaisuudessa painottuu pienituloisille suunnattuun kerrostalotuotan-  
toon samaan aikaan, kun kaupungin vanhat asuinalueet rapistuvat ja niiden  
sosiaalinen status laskee suhteessa koko seutuun, kaupunki ajautuu kestä-  
mättömään tilanteeseen ensi vuosituonnilla. Samalla kun seudun sosiaaliset  
ongelmat ja niiden kustannukset keskittyvät Helsinkiin, kaupungin tulopohja  
kaventuu keski- ja suurituloisten väestöosuuden supistuessa.

### Kaavoitus – betonilähiöitä vai pientaloalueita?

Helsingissä ja koko Helsingin seudulla asuntokanta on kansanvälisestikin  
verrattuna varsin kerrostalovaltaista, huolimatta siitä, että rakennettu alue le-  
viää varsin laajalle. Helsingissä 12 % kaikista asunnoista on pientaloissa.  
Koko Helsingin seudun asuntokannasta pientaloasuntojen osuus on alle 30 %,  
samaa suuruusluokkaa kuin Tukholman seudulla, kun esimerkiksi Oslon seu-  
dulla niiden osuus on puolet ja Kööpenhaminan seudulla lähes 40 %. Helsin-

gin seudun kerrostalovaltaisuus ei perustu rakentamiskelpoisen maan niukkuuteen eikä myöskään kotitalouksien asumismieltymyksiin. Taustalla ovat pikemminkin asuntotuotannon vääristyneet tukijärjestelmät sekä keskittyneen rakennusalan vahva vaikutus asuntopolitiikassa ja kuntien kaavoituksessa.

Tutkimusten mukaan (mm. Laakso, 1997) pääkaupunkiseudun kotitaloudet arvostavat erittäin paljon pientaloasumista sekä talon lähiympäristön väljyyttä. Asumiskysynnän kannalta tärkeitä sijaintiin liittyviä ominaisuuksia ovat mm. keskustan ja aluekeskusten saavutettavuus, alueen palvelut, alueen sosiaalinen status, ympäristön laatu sekä rannan läheisyys.

Tätä taustaa vasten Helsingin pyrkimys muuttaa kantakaupungin vanhoja satama- ja muita ranta-alueita kaupunkimaisiksi asuinalueiksi on erittäin hyvä. Keskeisen sijainnin, lähiympäristön palvelujen sekä meren läheisyyden ansiosta näillä alueilla on asuntokysynnän kannalta hyvät edellytykset rakentua korkeatasoisiksi kaupunkimaisiksi asuinalueiksi, jotka houkuttelevat myös keski- ja hyvätuloisia asukkaita. Edellytyksenä on, että liikenteestä asumiselle aiheutuvia ympäristöhaittoja pystytään vähentämään.

Sen sijaan on vaikea ymmärtää, miksi kaukana keskustasta sijaitseville esikaupunkialueille yhä toteutetaan tiiviisti rakennettuja kerrostalolähiöitä, joissa sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon osuus on erittäin korkea. Maksukykyistä kysyntää ja siihen perustuvaa vapaarahoitteista tuotantoa ei saada helposti houkuteltua alueelle, jossa raskaat kerrostalot yhdistyvät huonoon saavutettavuuteen, alhaiseen sosiaaliseen statukseen sekä usein heikonpuoleisiin palveluihin. Helsingin tulisi harkita vakavasti esikaupunkien asuinalueiden suunnitteluperiaatteita ottaen huomioon kaupungin tulevan väestökehityksen uhkatekijät. Esikaupunkialueilla tulisi varata mahdollisuuksia ennen kaikkea kaupunkimaisten pientaloalueiden rakentamiseen.

Asunto-ohjelmissa uusille asuinalueille asetetaan tuotannon hallintasuhteijakaumaa rahoitusta, asuntokokoa ja rakennuttajia koskevia tavoitteita. Kaupungin pitkäaikainen tavoite on ollut, että suunnilleen puolet uusien alueiden asunnoista on sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa ja puolet muuta tuotantoa. Tavoitteita perustellaan yleensä ”monipuolisella asukasrakenteella”. Epäselväksi jää, mitä monipuolinen asukasrakenne tarkoittaa? Millainen on se yksipuolinen asukasrakenne, jota halutaan välttää?

Tutkimusten ja tilastojen perusteella kaiken tyyppisiin uusiin asuntoihin (vanhusten ja opiskelijoiden asuntoja lukuunottamatta) valikoituu erittäin suuri osuus nuoria lapsiperheitä. Tästä aiheutuu ongelmia aluksi päivähoito- ja myöhemmin koulupalvelujen järjestämiselle. Uusien asuntojen asukkai-

den perhe- ja ikärakenteeseen on kuitenkin erittäin vaikea vaikuttaa suunnit-  
telun keinoin. Sen sijaan tuotannon rakennetavoitteet vaikuttavat oleellisesti  
asukkaiden tulojakaumaan. Mitä suurempi on sosiaalisen vuokra-asuntotuot-  
annon osuus, sitä alhaisempi on alueen keskimääräinen tulotaso (ks. taulukot  
7 ja 8). Lisäksi huonosti sijaitsevilla alueilla omistusasuntojen osuus jää hel-  
posti suunniteltua alhaisemmaksi alueen heikon sosiaalisen statuksen vuoksi.

Kaiken kaikkiaan ”monipuolinen asukasrakenne” on täysin hämärä ta-  
voite, jolla voidaan perustella mitä tahansa asuntotuotannon jakaumaa. Mik-  
si kaupunki ylipäättään asettaa tavoitteita tuotannon jakaumalle? Mistä kau-  
punki tietää, minkälaisille asunnoille on kysyntää kullakin alueella? Miksi  
sosiaalisten vuokratalojen osuus halutaan pitää erittäin korkeana asuntojen  
uustuotannossa?

Useissa tutkimuksissa (mm. John Quigley, 1991) on osoitettu, että tehok-  
kain ja taloudellisin tapa parantaa pienituloisten asumistasoa on tukea heidän  
asumistasonsa parantamista asumistuen ja muiden tulonsiirtojen avulla van-  
hassa (halvassa) asuntokannassa. Uusien sosiaalisten vuokrataloalueiden ra-  
kentaminen on sekä yhteiskunnan että pienituloisten asukkaiden kannalta  
kallista, epätaloudellista ja tehotonta. Tätä taustaa vasten sosiaalisen vuokra-  
talotuotannon voimakas tukeminen ja sen priorisointi uusilla asuinalueilla on  
erittäin kyseenalaista. Lisäksi sosiaalisen vuokratalotuotannon suuri osuus  
aiheuttaa Helsingin väestörakenteeseen vääristymiä, jotka uhkaavat kaupun-  
gin tulevaa taloudellista kehitystä, ja pitemmän päälle myös edellytyksiä aut-  
taa pienituloisia.

### Tarvitaanko kaupungin omaa vuokra-asuntotuotantoa?

Vuokra-asuntojen tuotannon edistämiseksi oli hyvät perustelut – mm. työ-  
markkinoiden toimivuuden kannalta – aikaisempina vuosina, kun vuokra-  
sääntely supisti rajusti yksityistä vuokra-asuntokantaa. Kunnallinen arava-ra-  
hoitteinen vuokra-asuntotuotanto kompensoi yksityisten vuokra-asuntojen  
määrän vähenemistä. Tilanne on kuitenkin oleellisesti muuttunut sen jälkeen,  
kun asuntojen hinnat ovat laskeneet, vuokrasääntely lopetettu ja pääomatulo-  
jen verotus uudistettu. Yksityinen vuokra-asuntokanta vanhassa asuntokan-  
nassa on elpynyt nopeasti. Suuri osa asunto-osakeyhtiöissä sijaitsevista, en-  
nen kaikkea pienistä asunnoista, on viime vuosien aikana muuttunut omis-  
tusasunnoista vuokra-asunnoiksi. Kaiken kaikkiaan vuokra-asuntojen tarjon-  
ta on reagoinut nopeasti kysyntään ja muuttuneisiin olosuhteisiin.

Kaupungin omaan vuokra-asuntotuotantoon liittyy ainakin paikallisesti ylitarjonnan riski. Vuokra-asuntojen kysyntä on alueellisesti ja laadullisesti valikoivaa. Kokonaisuudessaan vuokra-asuntojen kysynnän kasvu omistus-asuntojen kustannuksella tuskin jatkuu enää pitkään. On todennäköistä, että kysyntäolosuhteiden muuttuessa huonoilla alueilla sijaitsevia vuokra-asuntoja jää tyhjilleen tai ainakin niiden kannattava vuokraaminen on vaikeaa.

Tarvitaanko enää kaupungin omaa vuokra-asuntotuotantoa? Kaupunki tarvitsee epäilemättä omaa vuokra-asuntokantaa asuntomarkkinoilta syrjäytyvien asumistarpeiden hoitamiseen, mutta tämä tehtävä on taloudellisimmin hoidettavissa jo olemassa olevan asuntokannan puitteissa. Sen sijaan normaaleilla vuokra-asuntomarkkinoilla kysynnän edellyttämää tarjontaa syntyy nykyisissä oloissa ilman kaupungin omaa tuotantoakin. Piensijoittajien lisäksi myös yksityiset institutionaaliset sijoittajat ovat tervetulleita Helsingin vuokra-asuntomarkkinoille. Uusiin asuntoihin valikoituvien asukkaiden väestörakenteen ja uusien asuinalueiden sosiaalisen statuksen kannalta kaupungin omaa vuokra-asuntotuotantoa tulisi supistaa rajusti tai lopettaa se kokonaan.

### Asuntomarkkinoilta syrjäytyvät

Asuntomarkkinoilta syrjäytyminen, jonka ääri-ilmiö on asunnottomuus, on iso ongelma lähes kaikkien suurten kaupunkialueiden asuntomarkkinoilla. Syynä on muun muassa se, että huonotasoisinkin asumismahdollisuuden markkinahinta on suurkaupungissa korkea. Siitä huolimatta, että Suomessa on sijoitettu vuosikymmenien ajan miljardeja markkoja verorahoja sosiaaliseen asuntotuotantoon ja asumisen tukeen, asunnottomuutta ei ole pystytty poistamaan. Helsingissäkin ihmisiä asuu edelleen metsissä ja kaduilla, siitä huolimatta, että asunnottomuus on 1990-luvulla merkittävästi vähentynyt.

Jostain syystä asuntomarkkinoilta syrjäytymiseen ja asunnottomuuteen liittyvien ongelmien painoarvo ei ole kovin korkea sen enempää valtion kuin kaupungin asuntopolitiikan tavoitteiden joukossa. Esimerkiksi Helsingin tuorein asunto-ohjelma ei sisällä aiheesta minkäänlaista tilannekatsausta eikä myöskään esitä tavoitteita tai keinoja ongelman hoitamiseksi. Tämän ongelman käsittelyn tulisi olla keskeisellä sijalla, koska asuntomarkkinoilta syrjäytyminen on juuri sellainen markkinoiden epäonnistumisilmiö, jonka hoitamisen pitäisi kuulua kunnallishallinnon perustehtäviin. Todennäköisesti ongelma on lähitulevaisuudessa pahenemassa Helsingin seudulla. Muun mu-



assa pitkäaikaistyöttömyys, ulkomaalaistaustaisen väestön määrän kasvu, lisääntyvä huumeiden ja alkoholin käyttö sekä yleistynyt mielenterveyspotilaiden avohoito lisäävät niiden ihmisten määrää, joita syrjäytyminen asuntomarkkinoilta uhkaa eniten.

On kuitenkin todettava, että Helsingin kaupunki on panostanut moniin muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna varsin paljon asuntomarkkinoilta syrjäytyvien asumishuoltoon. Yksityisiä vuokra-asuntojen omistajia ei käytännössä voida velvoittaa tarjoamaan asuntoja maksukyvyttömille tai epäsosiaalista elämää viettäville. Kuitenkin heilläkin pitää olla mahdollisuus asumiseen. Kaupunki tarvitsee omaa asuntokantaa asuntomarkkinoilta syrjäytyvien asumismahdollisuuksia varten. Kaupungin omasta vuokra-asuntokannasta osa on käytännössä varattu sosiaalitoimen käyttöön tähän tarkoitukseen. Ilmeisesti tämän sosiaalisen asuntokannan pitäisi olla nykyistä tuntuvasti suurempi. Taloudellisin ja tehokkain tapa on hankkia tämäntyyppistä asuntokantaa vanhasta, vaikka huonokuntoisestakin rakennuskannasta, eikä rakentaa uutta.

Edellä mainittu kärpäspaperi-ilmio liittyy kiinteästi asuntomarkkinoilta syrjäytyvien huoltoon. Ongelmalla on taipumus kasautua siihen kuntaan, joka tarjoaa palveluja myös huono-osaisille. Jokainen asukkaidensa enemmistön etua ajava kunta mieluummin pyrkii pääsemään eroon ongelma-asukkaistaan, koska he aiheuttavat kustannuksia, mutta eivät juurikaan maksa veroja. Tästä syystä saman kaupunkialueen kaikkien kuntien pitäisi harjoittaa samanlaista politiikkaa asuntomarkkinoilta syrjäytyviä kohtaan. Helsingin tulisi edellyttää seudun muilta kunnilta panostuksia asunnottomien huoltoon, osana seudullista yhteistyötä. Asuntomarkkinoilta syrjäytyvien huollolle tulisi myös asettaa valtakunnallisia normeja erityistukineen.

## HITAS- järjestelmä – miksi?

HITAS-järjestelmällä säädellään kaupungin vuokratonteille rakennettavien asunto-osakeyhtiöiden asuntojen laatua ja hintaa. Järjestelmän avulla pyritään takaamaan asuntotuotannon laatu sekä kohtuulliset asumiskustannukset myös uusissa omistusasunnoissa. Kaupunki asettaa HITAS-järjestelmän puitteissa rakennettaville asunnoille laatuvaatimuksia sekä määrää myyntihinnat rakennuskustannusten perusteella siten, että asuntotuottajat saavat kohtuullisen voiton.

Asuntotuotannon laatutasossa samoin kuin asunnon ostajan oikeusturvassa on Suomessa ollut runsaasti ongelmia moniin muihin maihin verrattuna. Siinä mielessä tontin vuokraehtoihin sisällytettävät rakennuksen ja asunnon laatuvaatimukset sekä niiden valvonta kaupungin toimesta ovat järkeviä, jos lainsäädäntö, rakennusvalvonta ja tuotevastuu eivät takaa riittävää laatua. Sen sijaan hintojen säätelyn mielekkyys on kyseenalaista. Hintasäätely koskee asunnon pääoma-arvoa, joka on eri asia kuin asumiskustannukset (ks. kappale 3). Miksi pääoma-arvoa ylipäätään halutaan säädellä? Jos kaupunki ei omilla toimillaan rajoita rakennusalan kilpailua ja myyjä sekä ostaja sopivat keskenään tietyn laatuisen tuotteen hinnasta, mitä syytä kaupungilla on puuttua siihen?

Hinnan säätelyn yhdistäminen laatusäätelyyn vaikuttaa myös laatutasoon. Jos laadun parantaminen aiheuttaa tuottajalle lisäkustannuksia ja tuotteelle määrätään kaupungin toimesta hinta, vaadittua laatua paremman valmistaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tuottajan kannattaa pyrkiä kaikkiin keinoihin minimoimaan kustannuksensa rakentamisen jokaisessa vaiheessa, mikä väistämättä vaikuttaa kokonaislaatuun. Laadun minimistä tulee myös laadun maksimi. Nykyisen HITAS-järjestelmän eräs ongelma on, että siihen ei sisälly tuottajalle taloudellista kannustinta pyrkiä sellaisiin hinta-laatuyhdistelmiin, jotka tuottaisivat säätelemättömillä markkinoilla suurimmat voitot. Näin ollen järjestelmä käytännössä supistaa asuntotuotannon laatuvalikoimaa.

Tontinvuokrien subventointi verorahoilla eli tonttien vuokraaminen markkinahintaa halvemmalla oli alunperin oleellinen osa HITAS-järjestelmää. Myyntihintojen säätelyllä haluttiin taata, että tulevien vuokrasubventoiden arvo ei päädy ensimmäiselle rajoittamattomaan hintaan myyvälle osapuolelle. Oleellista kuitenkin on, että tontinvuokrien subventoinnille ei ole mitään järkevää perustetta. Tontinvuokrat (ja niihin liittyvät subventiot) kapitalisoituvat asunnon pääoma-arvoon. Tontinvuokran subventoiminen alentaa ostajan tulevaa vuosittaista tontinvuokraa kasvattaen maksuhalukkuutta tontista ja nostaen asunnon kauppahintaa. Vastaavasti, mitä korkeampi on tontinvuokra, sitä alhaisempi on asunnon markkinahinta.

Myyntihintojen säännöstely synnyttää lama-aikoja lukuun ottamatta ylikysyntätilanteita, joissa ilmenevät kaikki tyypilliset säännöstelyjen markkinoiden ongelmat. Eräs osoitus HITAS-järjestelmän problemaattisuudesta on se, että sitä on jouduttu vähän väliä rukkaamaan kulloinkin muuttuneen suhdannetilanteen mukaan.

Kaiken kaikkiaan HITAS-järjestelmä samoin kuin arava-vuokratalojärjestelmä ovat esimerkkejä siitä, miten ongelmallisia kiinteistöön sidotut tukimuodot sekä hinnanmuodostuksen kontrollointi ovat asuntomarkkinoiden toiminnan kannalta. Ne vääristävät asuntojen tarjontaa ja hintasuhteita. Ne ohjaavat tukia väärin ja ovat näin ollen kyseenalaisia myös tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden kannalta, sillä samanlaiset kotitaloudet tulevat kohdelluiksi eri tavalla, valitsemastaan asuntosektorista riippuen.

Helsingin kaupungin tulisi vakavasti harkita nykyiseen HITAS-järjestelmään sisältyvän hintasäätelyn mielekkyyttä. Sen tulisi edesauttaa mahdollisimman korkealaatuisen asuntotuotannon toteutumista ja jättää asunnon eri ominaisuuksien hintojen määräytyminen rakentajien, rakennuttajien sekä kotitalouksien väliseksi asiaksi. Hyvillä alueilla tämä todennäköisesti johtaa nykyistä HITAS-järjestelmää korkealaatuisempaan ja kalliimpaan omistus-asuntotuotantoon sekä suurituloisempiin asukkaisiin. Sekä kaupunkirakenteen että tulevan asukasrakenteen kannalta tällainen kehityssuunta on yksinomaan toivottavaa.

### Tonttipolitiikka – tontit vuokralle vai myyntiin?

Kaupungin tonteista saamien tulojen kannalta myymisellä ja vuokrauksella ei liene oleellista eroa, jos hinnat määrätään siten, että tulevan vuokratulon nykyarvo vastaa myyntihintaa. Kaupungin kannattaa harjoittaa molempia luovutustapoja.

Tonttien vuokraaminen asunto-osakeyhtiömuotoista tuotantoa varten on edelleen asuntopoliittisesti tarkoituksenmukista, sillä se tarjoaa eräänlaisen välimuodon asunnon rahoitukseen, kun tontin hinta ei sisälly ostohintaan. Jos asuntojen rahoituksessa todella siirrytään pitkäaikaiseen lainoitukseen, tällaisen välimuodon tarve on kyseenalainen. Tontit on vuokrattava markkinahintaan esimerkiksi tarjouskilpailujen perusteella. Jokainen subventiomarkka tontinvuokrissa peritään veronmaksajilta tuloverona. Pitkällä ajalla tontinvuokrien subventiot kanavoituvat lähes aina ”väärin” käsiin.

Joidenkin rakennuttajien kannalta tontin omistaminen on edellytys koko rakentamishankkeelle. Rakennuttajien joukon laajentamisen ja tuotannon monipuolisuuden kannalta tontteja kannattaa myös myydä. Lopullisen myymisen sijasta kaupunki voisi siirtyä 70–100 vuoden vuokraoikeuksien myyntiin tarjouskilpailuilla. Tällöin kaupunki saa aikanaan uudelleen mahdollisuuden vaikuttaa tontin maankäyttöön omistajana.

## Tuloverosta kiinteistöveroon

Monet kuntien toimintaympäristön tekijät pakottavat arvioimaan uudelleen niiden menojen rahoittamista. Julkisen sektorin rahoitusongelmat ovat eräs tällainen tekijä. Toisaalta integraatiokehitys johtaa ainakin osittain siihen, että liikkuvien verokohteiden sijasta verotuksen painopistettä tulisi siirtää vähemmän liikkuvien kohteiden suuntaan. Tämä seikka puoltaa kiinteistöveron nykyistä laajempaa hyväksikäyttöä tuloverotusta osittain korvaavana veromuotona. Toisaalta nykyistä kuntien saamaa osuutta yhteisöverotuksen tuotosta on vaikea nähdä järkevänä veromuotona. Verokertymän tulisi riippua kunnan toimintapolitiikan onnistumisesta kuntalaisten ja elinkeinoelämän palvelujen tarjoajana ja sijaintipaikkana. Historialliseen osuuteen perustuva yhteisöveron tuotto kunnille ei täytä tätä ehtoa, kun taas kiinteistövero on samalla epäsuora tapa hinnoitella infrastruktuuria ja kunnallisia palveluja. Paremmat palvelut ja liikenneyhteydet kapitalisoituvat kiinteistöjen hintaan kasvattaen kiinteistöveropohjaa. Vastaavasti keunoista palveluista, huonoista yhteyksistä ja epäterveellisistä elinoloista tulee ”rankaisu” alhaisemman kiinteistöverotuoton muodossa. Lisäksi ulkokuntalaiset samoin kuin ulkomaalaiset kiinteistönomistajat, jotka eivät maksa tuloveroa, maksavat kiinteistöveroa kakkosasunnoistaan yms.

Tulevan kiinteistöverotuksen lisäyksen taakan kantaa nykyinen maanomistaja, sillä kiinteistönarvot laskevat verotuksen tason noustessa. Tästä johtuen kiinteistöveroa tulee nostaa pitkän ajan kuluessa pienin askelin, samalla tuloverotusta alentaen. Kunnallisen verotuksen merkittävä muuttaminen ei luonnollisestikaan ole mahdollista Helsingin kaupungin päätöksillä, vaan se edellyttää muutoksia lainsäädännössä.

## *Lopuksi*

Suomen talouden toimintaympäristö ja monet sen omat instituutiot ovat muuttuneet kuluneen vuosikymmenen aikana. Näiden muutosten mukana koko talous ja asuntomarkkinat ovat läpikäyneet sodanjälkeisen ajan suurimman buumin ja sen jälkeisen romahduksen. Osa muutoksista on pitkällä tähtäimellä positiivisia, mutta niiden ajoittuminen pahensi talouden ja asuntomarkkinoiden reaktioita viime vuosikymmenen lopussa. Osa muutoksista ajoittui onnekkaasti. Esimerkkejä edellisestä ovat rahoitusmarkkinoiden vapautumisen mukanaan tuomat muutokset, joiden tuloksena asuntorahoituk-

sen poikkeaa olennaisella tavalla aiemmasta säänneltyjen korkojen, ylimitoitettun etukäteissäätämisen ja lyhyiden laina-aikojen asetelmasta. Uudistus vain osui kansainväliseen korkeasuhdanteeseen, jonka lisäksi ylikuumenemista pahennettiin sinänsä oikeansuuntaisilla verouudistuksilla. Onneksaasti ajoitetuista uudistuksista on esimerkkinä vuokrasääntelyn purkaminen, joka osui lama-aikaan, jolloin pelot vuokratason rajusta noususta eivät toteutuneet lainkaan.

Pitkän päälle siirtyminen positiivisen ja aiempaa vakaamman reaalikoron aikaan sekä tukimuotoihin, jotka eivät perustu säännöstellyn koron verovähennysoikeuteen, tasapainottavat koko talouden toimintaa, kun asuntopalveluksen hinta eli sen käyttökustannus ei reagoi voimakkaasti inflaation vaihteluihin. Toisaalta epävakauden lähteitä jää jäljelle. Samoin monet yhä voimassa olevat tukimuodot vääristävät edelleen olennaisella tavalla asuntomarkkinoiden hinnanmuodostusta ja toimintaa.

Asumisen julkiselle tuelle ja asuntomarkkinoiden toiminnan edistämiseksi on jatkossakin tarvetta, mutta osin eri muodossa kuin aikaisemmin. Kiinteistöihin sidotuista tukimuodoista sekä hinta- ja laatusäätelystä, samoin kuin asuntokysyntää rajoittavista asumistasonormeista pitäisi pääosin luopua. Tuki tulisi pikemminkin ohjata kysyntäpuolelle jättäen asukkaiden ratkaistavaksi mihin asuntokysyntä suunnataan. Korkomenojen verovähennysoikeuksien sijasta tuki pitäisi antaa muodossa, jossa tuki ajoittuisi enemmän asumisuran alkupäähän, jolloin perheet kasvavat ja tuen tarve on suuri, nykyisen takapainotteisen järjestelmän sijasta. Esimerkiksi tällaisesta järjestelmästä olisi kappaleessa 3 esitetty määräaikana purettava perhekoosta riippuva konttäsummatuki.

Kuntien ensisijaisena asuntopoliittisena tehtävänä tulisi olla asuntotuotannon edellytysten luominen mm. kaavoitusprosessin ja maantarjonnan avulla sekä edistämällä rakennusalan kilpailua. Tämän ohella kuntien tulisi huolehtia asuntomarkkinoilta syrjäytyneistä. Väestörakenteeltaan yksipuolisten, jo syntyessään leimautuvien, vuokrakerrostalolähiöiden rakentaminen tulisi lopettaa. Pienituloisten asumistasosta huolehtimisessa hajautuneempaa vanhaa asuntokantaa tulisi hyödyntää entistä paremmin. Tähän on paremmat mahdollisuudet, kun vuokra-asuntojen tarjonta seuraa sääntelyn purun jälkeen aiemmasta poiketen kysynnän muutoksia.

Toisaalta uustuotannossa painon siirtyminen suurrakentajien monopolistiseen asemaan perustuvasta kerrostalolähiörakentamisesta pientalotuotantoon voisi lisätä vuokra-asuntotarjontaa myös pientalokannassa. Pientaloval-

taisessa tuotannossa saadaan myös helpommin lisättyä rakennustuotannon kilpailua ja sen avulla tehokkuutta, koska tällä alueella erikokoisten rakennusliikkeiden välinen kilpailu toimii, Tämä edellyttää kuitenkin muutoksia Helsingin kaupungin tonttien jakopolitiikassa ja rakentajien valintamenettelyissä.

Helsinki on edelleen sekä kaupunkirakenteen että väestön puolesta kasvava, kehittyvä ja toimiva kaupunki. Se on tähän mennessä onnistuneesti välttynyt monilta taloudellisilta, sosiaalisilta ja ympäristöllisiltä ongelmilta, jotka ovat vuosikymmeniä vaivanneet useita muita Euroopan ja Pohjois-Amerikan suurkaupunkialueiden keskuskuntia. Työttömyydestä, köyhyydestä ja kasvavasta ulkomaalaisväestöstä on kuitenkin tullut varteenotettava uhkatekijä myös täällä. Helsingin seudun vahva kilpailuasema sekä viime vuosien suotuisa taloudellinen kehitys antavat kuitenkin aihetta uskoa, että ongelmat eivät tältä erää ole enää kärjistymässä, vaan pikemminkin lievenemässä. Helsingin kaupungin on kuitenkin syytä varautua siihen, että pitemmän ajan tulevaisuudessa suurkaupunkialueiden keskuskunnille tyypilliset ongelmat koskevat myös Helsinkiä ja voivat kärjistyä uudelleen. Maankäytön suunnittelulla ja asuntopolitiikalla on tärkeä rooli kaupungin kehityksen ohjauksessa ja ongelmien hallinnassa

#### LÄHTEET

- Börsch-Supan, A. (1985) Tenure choice and Housing Demand. Teoksessa K. Stahl ja R. Struyk (toim.) U.S. and German Housing markets: Analytical Comparisions. The Urban Institute, Washington DC.
- Heiborn, M. (1993) Demographic factors and the demand for housing. Käsikirjoitus.
- Helsingin asunto-ohjelma 1995–1999 (1993). Helsingin kaupunki.
- Hårsman, B. ja J.M. Quigley, toim. (1991) Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparision. Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA.
- Kuismanen, M., S. Laakso ja H.A. Loikkanen (1997) Demographic factors and the demand for housing in the Helsinki Metropolitan Area. Julkaistaan.
- Laakso, S. (1997) Local public goods and residential property prices in Helsinki. Julkaistaan.
- Laakso, S. ja H.A. Loikkanen (1995) Finnish Homes – Through Passages or Traps? Real Estate Economics, Vol. 23, 475–495.
- Loikkanen, H.A. (1992) Housing demand and tenure choice: Evidence from Finland. Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 7, 9–30.
- Loikkanen, H.A. ja S. Salo (1992) Asuntomarkkinoiden toiminnan edistäminen. Kansantaloudellinen aikakausikirja, vsk. 88, 14–30.
- Mankiw, N.G. ja D.N. Weil (1989) The baby boom, the baby bust, and the housing market. Regional Science and Urban Economics, Vol 19, 235–258.
- Rothenberg J., G.C. Galster, R.V. Butler ja J. Pitkin (1991) The Maze of Urban Housing Markets. The University of Chicago Press. Chicago.
- Quigley, J.M. (1991) Planning and market in the housing system. Esitelmä. Oslo Housing Conference 24.–27.6.91.