

ASUNTOPOLITIikka, ASIANTUNTIJUUS JA LÄHIÖIDEN TOINEN TULEMINEN

LAURA HASSI

Moni asia on muuttunut tällä vuosikymmenellä asuntopolitiikassa. Muutosten konkreettiset seuraukset näkyvät siellä täällä yksittäin ja tuntuvat sen vuoksi usein irrallisilta tai satunnaisilta. Muutama esimerkki. Yleinen asumisväljyyden lisääminen ei ole enää asuntopolitiikan julkilausuttu tavoite. Se ehti olla asuntopolitiikan tavaramerkki pitkään, 1960-luvulta asti. Sen toteuttamiseen oli kytketty tuki- ja ohjausjärjestelmät, kuten asuntopoliittista suunnittelua koskevat, asuntojen kokoa määrittävät normit sekä asumistukijärjestelmä, jolla ohjattiin vuokra-asumista väljempään suuntaan. Väljyyden lisäämisen puolesta laakataan puhumasta vasta 1990-luvun alkupuolella. Se jätetään pois virallisesta dokumentista vuonna 1996 (Asuntopolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet, 1996). Toisentyypinen esimerkki: Valtio rahoittaa asuntotuotantoa kasvaville kaupunkiseuduille. Rahoituksen linja alkoi muuttua vuosikymmenen alkupuolella. Tällöin vanhat aluepoliittiset tavoitteet väistyivät, eikä asuntotuotantoakaan enää perusteltu aluepolitiikalla. Koska valtion arava-rahoitus oli ollut osa tasaavaa aluepolitiikkaa – Suomessa ei ole kuntaa, josta puuttuisivat valtion lainoittamat asunnot –, muutos aluepolitiikassa heijastui suoraan asuntopolitiikkaan. Tuotannon rahoitus keskittyy nyt voimakkaasti muutamaani kaupunkiseutuihin.

LÄHIÖHANKKEET

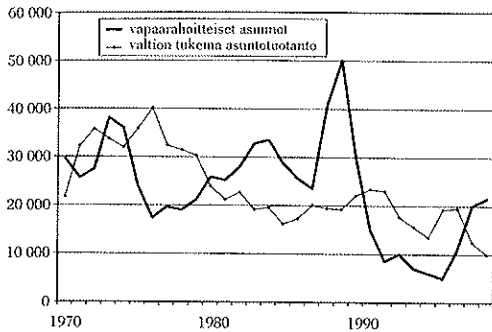
1990-luvun asuntotuotanto on ollut suurelta osin korjausrakentamista. Asuntojen korjaus on keskittynyt ns. lähiöprojekteihin. Valtio on käynnistänyt ja lainoittanut nämä hankkeet, ja niistä on muodostunut merkittävä panos

vuosikymmenen asuntotuotantoon. Tuskin liioittelee paljon, jos sanoo, että niistä kehkeytyi viime vuosien keskeisin asuntopolitiittisen toiminnan tila. Erityisesti näin voi väittää, jos haluaa korostaa sosiaalipolitiikan osuutta asuntopolitiikassa. Juuri lähiöiden peruskorjaushankkeiden kautta on viime vuosina pyritty ponnekkaasti lisäämään asukkaiden hyvinvointia.

Lähiöiden peruskorjaukseen on siis kana-voitu julkista rahoitusta. Valtio on myöntänyt lainoja vuokra-asuntojen peruskorjaukseen 9 miljardia markkaa vuosina 1991–1997. Koko asuntotuotannon valtiollisesta rahoituksesta näiden peruskorjausten osuus on ollut noin 15 prosenttia. On huomattava, että valtio on rahoittanut asuntojen uustuotannon suurimmaksi osaksi 1990-luvulla. Valtion panostus asuntotuotantoon – markkinoille – on siten ollut suuri koko vuosikymmenen (kuvio 1). Jos asuntopolitiikan vaikuttavuutta mitataan tuotannon julkisella rahoituksella, ei sen vähenemisestä ainakaan tässä yhteydessä voi puhua.

Saattaa olla niin, että poliittiset toimet ja päätökset, jotka ovat näkyvimmin esillä ja saavat suurimman huomion, eivät ole kauaskantoisimpia tai muuten vaikuttavimpia. Viime vuosien asuntopolitiikassa huomiota ovat herättäneet keskushallinnollisen säätelyn purku ja sen seuraukset. Säätelyn purkua säestänyt kriittisyys on ulottunut asuntotuotannosta myös asumisen sosiaalisiin tukijärjestelmiin – loukkuihin, kuten sanonta on kuulunut. Kun säätely on kerännyt katseita, asuntopolitiikan konstitutiivinen vaikutus, sen (esim. markkinoita) rakenteistava rooli on ehkä saanut vähemmän huomiota kuin se olisi ansainnut. Pyrinkin myöhemmin erittele-

Kuvio 1. Aloitettu valtion tukema ja vapaarahoitteinen asuntotuotanto



Lähde: Valtion asuntorahasto

Valtion rahoituksen suhteellinen kasvu 1990-luvulla johtui talouslamasta, jonka myötä vapaarahoitteinen asuntotuotanto käytännössä lakkasi kokonaan muutamaksi vuodeksi omakotitaloja lukuun ottamatta.

mään asuntopolitiikan konstitutiivista roolia ja erityisesti niitä muutoksia, joita tämä rooli on käynyt läpi. Palaan kuitenkin vielä lähiöihin.

Jos valtion taloudellinen merkitys on lähiöiden peruskorjaushankkeissa selviö, mikä sitten on ollut hyvinvointipoliitiikan osuus niissä? Lähiöasuntojen peruskorjaus voidaan tietenkin jo sellaisenaan nähdä hyvinvointipoliittikkana, kohdistuahan se pienituloiseen väestönosaan, kohentaa heidän elinympäristöään ja parantaa asumisviihtyisyyttä. Tämänkaltaisen perustelu ei kuitenkaan kiteytä sitä sosiaalipoliittista keskustelua, joka kävi vilkkaana lähiöprojektien yhteydessä, keskushallinnossa ja sen liepeillä. Päinvastoin, perinteinen hyvinvointipoliittinen kaanon ei näyttänyt juuri tyydyttävän lähiöiden tiimoilla toimineita. Haluttiin jotakin aivan muuta.

1990-luvun lähiöprojektit ovat synnyttäneet työryhmiä, seminaareja, kannanottoja ja tutkimuksia, jotka lähestyvät lähiöiden peruskorjaushankkeita sosiaaliselta kannalta. Niissä asetetaan tavoitteeksi löytää rakennushankkeille, siis tekniselle peruskorjaukselle, sosiaaliset puitteet. Voidaan sanoa, että rakentamisen ja tekniikan tulee palvella sosiaa-

lisiä päämääriä kuten perinteisessä hyvinvointipoliitikassakin, mutta kuitenkin jollakin uudella tavalla. Mitä uutta sitten oikeastaan on haettu? Vastausta voi etsiä siitä, miten lähiöiden ”sosiaalinen” on formuloitu.

Sosiaalisen ongelma tulee selkeästi esiin lähiöprojektien evaluaatiotutkimuksessa, jonka ympäristöministeriö teetti sen jälkeen, kun hankkeiden käynnistymisestä oli kulunut muutama vuosi. Hankkeita oli tuolloin käynnissä viitisenkymmentä, ja evaluaatio kattoi ne kaikki. Lähiöhankkeiden keskeiseksi ongelmaksi nousee evaluaatiossa se, miten hankkeiden toteuttajat, siis kunnat, ja erityisesti kunnissa niiden hallintokunnat, lähinnä asunto-, kiinteistö- ja sosiaalitoimi, kykenevät ohjaamaan paikallisia lähiöhankkeita. Hyvinvoinnin kannalta ongelma on sosiaalitoimen heikko asema, siltä puuttuva valta ohjata resursseja lähiöiden sosiaalisten ongelmien korjaamiseen. Lyhyesti sanottuna asunnot kyllä saadaan korjatuiksi, mutta sosiaaliset ongelmat, jotka kipeimmin kaipaisivat korjausta, jäävät sitä vaille (Viirkorpi 1997, 74–75).

Evaluaatiotutkimus pohtii hallinnollispoliittisen järjestelmän kyvyttömyyttä hoitaa lähiöitä vaivaavia hyvinvointiongelmiä (syrjäytyminen, työttömyys, alkoholismi jne.). Diagnoosin mukaan vaiva on hallinnollista alkuperää ja näin ollen hoidon tulee kohdistua hallintoon. Hallintoa tulee kehittää, jotta hyvinvointiongelmat eivät jäisi rakennusteknisten tavoitteiden varjoon.

Tämän päivän lähiöhanke on siis problemaattinen siksi, että se on rakennushanke, mutta ei hyvinvointipoliittinen hanke. On selvää, että tällaista ongelmaa ei ollut, kun lähiöitä alettiin rakentaa kolmisenkymmentä vuotta sitten. Kyse ei ole siitä, etteikö tuolloin olisi ollut vastaavia sosiaalisia ongelmia. Kyse on yksinkertaisesti siitä, että koko problema oli tuon ajan asuntopolitiikassa loogisesti mahdoton. Rakennushankkeet (valtion lainoittamat) olivat nimenomaan hyvinvointipoliittisia hankkeita – perusolemukseltaan, ikään kuin määritelmän mukaan.

Näyttää siltä, että mahdollisuus samastaa valtion rahoittama asuntotuotanto hyvinvoinnin tuottamiseen on hävinnyt. On vaikea sanoa, miksi näin kävi. Voi kuitenkin kysyä, miten nämä kaksi seikkaa voitiin aikanaan nähdä yhtenä ja samana asiana.

MODERNIN ASUNTOPOLITIIKAN KONSTITUUTIO

Modernia, hyvinvointipoliittisesti perusteltua asuntopolitiikkaa ei luotu minkään erityisen ongelman ratkaisuksi. Sodan jälkeen valtio tosin lainoitti asuntotuotantoa poistaakseen kaupunkien asuntopulan (Juntto 1990, 213). Kun asuntopolitiikka vakinaistettiin keskuksellisuuden tehtäväksi, lakkautettiin väliaikaiseksi perustettu valtion lainoja jakanut toimikunta. Perustettiin viranomainen, asuntohallitus, jonka tehtävä oli yleinen: asuntopolitiikan ohjaaminen.

Sodan jälkeinen moderni asuntopolitiikka perustellaan yleisen sosiaalipoliittikan sisällä, ja tässä yhteydessä tuotannon ja hyvinvoinnin yhteys rakentuu toisiaan vahvistavaksi kehäksi. Sosiaalipoliittikan yleisesitykset (Kuusi, Waris) sisältävät tämän käsityksen talouden (tuotanto) ja sosiaalisen (hyvinvointi) suhteesta. Juuri tämä tuotannon ja hyvinvoinnin suhde on perustana modernille asuntopolitiikallamme, joka on ollut keskeisesti asuntotuotannon poliittista ohjaamista.

Moderni asuntopolitiikka ei siis synny muusta politiikasta irrallaan, vaan yleisemmän sosiaalipoliittisen ohjelman kautta. Asuntopolitiikan tavoitteita ei formuloitu vain talouden tai siihen sisältyvän tehokkuuden käsittein, vaan ne esitettiin myös oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon kysymyksinä. Näin ollen niiden nähtiin toteuttavan paitsi taloudellista kasvua myös yhteiskuntamoraalia. Täsmälliset tavoitteet voitiin muotoilla tulopolitiikassa, jossa yhteiskunnallinen tasa-arvo mitattiin. Asuntotuotannon valtiollinen rahoitus (aravatuotanto) oli tulonjakokysymys eritoten 1970-luvulla, jolloin myös aravatuo-

tanto oli huipussaan. Oli vuosia, jolloin asuntotuotannon määrästä tai vuokratuen tasosta neuvoteltiinkin tosiasiaassa tulopoliittisten sopimusten sosiaalipaketeissa (Juntto 1990, 266–267).

Asuntopolitiikan konstitutiivinen luonne erottaa sen normatiivisista, säätelevistä järjestelmistä, eikä näitä kahta sovi käsitteellisesti sekoittaa tai toista palauttaa toiseen. Selvyyden vuoksi on syytä korostaa eroa myös myöhemmin syntyneeseen ”manageriaaliseen” sosiaalipoliittikkaan, jonka tehtävä on pyrkiä poistamaan ”milloin mitäkin ongelmaa vyyhtiä kokonaisuudessaan”, kuten Risto Eräsaari asian ilmaisee (Eräsaari 1996, 124). Manageriaalinen sosiaalipoliittikka tulee tietenkin myös asuntopolitiikkaan, ja näyttävien esimerkki tästä lienee asunnottomuuden poistamiseksi luotu ohjelma, jonka asuntohallitus, ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä rakensivat 1980-luvulla ja jota toteuttamaan perustettiin hallinnosta eriytettyjä yksiköitä (Y-Säätiö, Helsingin Asunnonhankinta Oy). Asuntopolitiikan varhainen perusta, jossa tuotanto ja hyvinvointi asettuivat yhteen, on vielä implisiittisesti tämän yrityksen taustalla. Konstitutiivinen logiikka toimii hankkeen perusideassa, jonka mukaan sosiaalinen tavoite, asunnottomuuden poistaminen, toteutuu osoittamalla asunnottomille asuntoja (joiden hankinnan julkinen sektori rahoittaa).

Argumentit, joissa asuntopolitiikkaa syytetään säätelystä, ovat tämän päivän poliittista retoriikkaa. Olipa normeja liikaa tai ei, suomalaisen sodanjälkeisen asuntopolitiikan ymmärtäminen pelkästään tai edes ensisijaisesti säätelynä luo oudon kuvan menneestä. Jos pyrkimys kohti modernia teollisuusyhteiskuntaa onkin vanhentunut tavoite, ei jälkikäteen sovi ajatella, että normit olisivat motivoineet menneen toiminnan. Kun näin tehdään, ei unohdeta vain teollisuusyhteiskuntaa. Verhon taakse siirtyy – tai siirretään – myös kansakunta, jolla sektoripoliittikatkin viime kädessä oikeutettiin.

1960-luvun sosiaalipoliittiset visiot esitti-

vät, miten haluttavasta (moderni Suomi) tehdään mahdollista (politiikka). Ne sisälsivät vision tulevaisuudesta ja esityksen poliittisista instrumenteista, joilla tähän nimenomaiseen tulevaisuuteen päästään. Poliittinen päämäärä, moderni Suomi, rakentui tuotannon ja hyvinvoinnin kehänä. Tämä visio legitimoi myös keskushallinnollisen asuntopoliitiikan, josta tuli rakentaa yksi tavoitteen toteuttaja. Ja tälle legitimaatioperustalle alkoi rakentua keskushallinnollinen asuntopoliittinen järjestelmä käytäntöineen ja normeineen. Sittemmin tuo perusta on pettänyt. Samalla sektoripoliitiikan kansallinen missio näyttää väijäämättä kadonneen. Siitä, miten se katosi, voi kertoa monella tapaa. Seuraavassa yksi niistä.

FASILITEETTIIEN TUOTANTO

Lisää ymmärrettävyyttä aiempi asuntopoliittikka saa itse asunnon käsitettä tarkastelemalla. Asunnon käsite kytkeytyy nimenomaan asuntopoliitiikan konstitutiiviseen rooliin. Kun pyrittiin kansallisen asumistason nostamiseen, siihen pyrittiin tuottamalla fasiliteetteja – kylpyhuoneita, sisävessoja, sähköistettyjä keittiöitä – asuntojen muodossa. Hyvinvointipoliitiikan asunto oli fasiliteetti.

Kun suomalainen yhteiskunta oli määrää tuottaa edistämällä hyvinvointia, asuntosektorilla tämä edistys saa muodon fasiliteettina, moderneina mukavuuksina. 1960-luvulla edistys ei suinkaan ollut vain akateeminen abstraktio vaan vaihtoehto sille, että vesi kannettiin kaivosta ja lämmitys halkoliiteristä.¹ Riippumatta siitä, että arava-asunto on stan-

dardi ja sellaisenaan ehkä tylsä tai esteettisesti arveluttava, se toi mukavuudet huusholliin. Mitä pidemmälle tavaratuotantoyhteiskunta tai kulutusyhteiskunta on kehittynyt, sitä kauemmaksi on hämärtyneet ero, joka vielä 1970-luvulla arava-asuntoihin muuttaneiden keskuudessa oli konkreettinen ja arkinen. Tampereen Hervantaan muuttaneiden työläisten muisteloiden kautta on Irene Roinainen (1993, 85–102) dokumentoinut tämän seikan. Lähiöön muutettiin usein keskustan tehtaanasunnoista, joissa asuttiin samassa huoneessa ilman moderneja fasiliteetteja, ja tätä eroa ja muutosta asukkaat muistelevat, kun he kertovat muutostaan Hervantaan.

Suuri osa lähiöistä rakennettiin aluerakentamissopimuksin, mikä tarkoitti juuri sitä, että saadakseen rakennuskelpoisen maan hallintaansa rakentaja lupautui tuottamaan alueelle infrastruktuurin. Siis edellytykset asuntofasiliteeteille. Tällä pidettiin huoli kattavasti ja systemaattisesti siitä, että kaikki asunnot olivat varustettuja nykyajan mukavuuksin.

Kun suomalainen asuntokanta alkaa 1980-luvulla olla mukavuuksin varustettu, syntyy asuntohallintoonkin suhtautumisongelma. Kun kaikki on ikään kuin tehty, mitä enää voidaan tehdä? Asunnon konseptio ei kuitenkaan sektorihallinnossa muutu, vaan yritetään keksiä vielä jotakin, ja keksitäänkin. Asunnon lisävarusteeksi lanseerataan asuntosauna, ja osa valtionkin rahoittamaa tuotantoa saa tämän lisävarusteen. Sen tuotanto ei saa kuitenkaan yksimielistä poliittista kannatusta sähkön, vesijohdon, viemäroinnin ja keskuslämmityksen tapaan. Haluttiinpa asuntosaunoja tai ei, asuntosauna ei uusinna asuntoa enää fasiliteettina. Aate on väijäämättä vanhentunut. Se on ikään kuin aiempaan yhteiskuntaan kuuluva elementti, eikä kulutusyhteiskunnan anatomia sitä enää tunnista. Vaikka asuntosektori rahoittaa yhä asuntoja, edistystä se ei enää tuota. Näin sen perinteinen legitimaatio alkaa hävitä, ja silmiin alkaa pistää sen normatiivisuus.

¹Asuntojen varustetasoa alettiin tilastoida 20- ja 30-luvulta lähtien. Asuntojen sähköistäminen tapahtuu suuressa mitassa jo ennen sotia. Sotien jälkeen yleistyvät viemärointi ja juokseva vesi. Lähiörakentamisen vuosikymmeninä, 60- ja 70-luvulla, lämmin vesi, keskuslämmitys ja asuntokohdattaiset pesutilat tekevät määrällisen läpimurtonsa suomalaiseen asuntokantaan (Juntto 1990, 334–337).

HANKKEISTUMINEN

Kuten 1990-luvun lähiöprojekteista tehty evaluaatio osoitti, lähiöhankkeisiin on sisällytetty *yhtäältä* rakennushankkeita ja *toisaalta* hyvinvointipoliittisia hankkeita. Tämä hankkeiden sekamelska ansaitsee hetken huomion, jotta lähiöhankkeita ylipäättään voisi tarkastella. Hankkeet ja hankkeistuminen näyttävät trendiltä nykyisessä sosiaalipoliitikassa, mutta asuntopoliitikassa hankkeet ovat vanhempaa perua. Asuntopoliitikkaa, sikäli kuin se on ollut asuntotuotannon valtiollista rahoittamista ja siihen sidottua ohjausta, on perinteisesti tehty hankkeiden muodossa. Rakentamisen tai asuntotuotannon säätely on keskeisesti tapahtunut *standardoimalla rakennuttaminen*. Valtion lainoittama tuotanto toteutetaan siten, että sitä koskeva päätöksenteko on vaiheistettu ja ketjutettu määrämuktoiseksi hallinnolliseksi proseduuriksi. Tähän proseduriin on synkronoitu päätökset ja tarkastukset, jotka koskevat asuntojen teknistä ja arkkitehtonista suunnittelua sekä niiden tuotannon rahoitusta. Keskushallinnollisen prosessin lisäksi rakennuttajan on synkronoitava omaan hankkeeseensa ne luvat ja sopimukset, joita hanke edellyttää paikkakunnalla, jonne hän asuntoja rakennuttaa. Kun valtion rahoittama tuotanto on tällä tavoin institutionalisoitu, edellyttää rakennuttaminen ilman muuta tämän proseduurin hallintaa. Oman etunsa vuoksi on rakennuttajan myös seurattava politiikkaa, joka tuo muutoksia tähän rakennuttamisen institutioon.

Hankkeistuminen, josta nykyisin puhutaan paljon sosiaalipoliitikankin yhteydessä, on aivan muuta kuin tämä perinteinen määrämuktoisuuden ihanteeseen nojaava keskuhallinnollinen käytäntö. Hankkeistuminen näyttää vakiintuneen ja lienee hyväksytty osaksi kehitystä. Hankkeistumisella viitataan lähinnä keinoihin, joilla on pyritty yhdistämään julkisia ja yksityisiä voimavaroja uudella tavalla. Yksittäinen hanke kootaan niin, että siinä voivat toimia julkinen sektori, järjestöt ja yritykset, kukin omalla panoksellaan.

Hankkeistuminen näyttää saaneen suuren suosion mutta synnyttäneen myös omat ongelmansa, kuten lyhytjänteisyyden ja siitä johtuvan tehottomuuden (Julkunen 1998, 187). Tällainen kritiikki, joka kohdistuu järjestelmiin ja niiden toimivuuteen tai tehokkuuteen, on saanut rinnalleen myös toisenlaista kritiikkiä. Kummastusta on herättänyt, mitä hankkeistumisen myötä on tapahtumassa sille, miten sosiaaliset ongelmat muotoilaan, ja kenen käsiin tämä tehtävä jää.

Kun jokainen sosiaalipoliittinen hanke on ikään kuin erillinen yritys, se on myös perusteltava erikseen. Keskushallinnossa luotu hanke täytyy perustella sekä rahoittajalle että sille, jolle itse urakka eli hankkeen toteuttaminen lankeaa. Hankkeen suunnittelua voi kuvata lainaamalla Nikolas Rosen *kaksoisallianssin* ajatusta. Suunnittelijan täytyy liittyä poliittisen auktoriteetin (hallitusohjelma) kanssa, mutta löytää yhteys myös yksilöön ja arjen huolenaiheisiin. Rose kuvaa kaksoisallianssilla asiantuntijuuden hyvinvointivaltiollista kehitystä. Se on asiantuntijuuden rakenteellinen ominaisuus (Rose 1993b, 52). Hankkeistuminen ei siis rakennetta synnytä, mutta luo siitä kyllä uuden variantin Suomesakin.

Hankkeistumisen myötä on syntynyt vakuuttavuuttaan etsiviä retoriikkahautomoita niin keskushallintoon kuin sen liepeille. Kehitetään kaikenlaisia esityksiä yhteiskunnallisista tavoitteista ja hallinnollisen interventio-kohteista. Hankkeistumisen tuottamat esitykset eivät muistuta varhaisia sosiaalipoliittisia ohjelmia, joihin aiemmin viitattiin. Nuo ohjelmat aktualisoivat eräänlaisen *poliittisen rationaliteetin* ja samalla legitimoivat sitä (ks. Rose & Miller 1992, 178–179). Hankeohjelmat ovat pikemminkin löyhästi hallituspolitiikkaan sidottuja ideoita, ja niiden on pinnisteltävä löytääkseen läpäisykykyiset kielikuvat pyrkimyksilleen. Ideoiden ja käsitteiden monimerkityksellisyys tai hämäryys ei useinkaan vähennä tätä läpäisykykyä, päinvastoin (Allardt 1998).

Hankeohjelmat syntyvät paikallisesti ja

eroavat tälläkin tavoin varhaisesta sosiaalipoliitikasta, jota tehtiin keskitetysti. Paikallisella en tarkoita hankkeiden maantieteellistä asemaa vaan niiden sijaintia hallinnollisessa tilassa. Hankkeita ideoidaan eri puolilla hallintoa ja hallinnon hierarkian eri tasoilla. Rahoitusta etsivä järjestö löytää niitä eri ministeriöiden, maakuntakeskusten, kaupunkien, mutta yhtä hyvin EU:n rakennerahastojen kotisivuilta. Ollaan kaukana Pekka Kuusen päivistä ja poliittisen vallan keskiöstä, joka ohjelmoi kansallista sosiaalipoliittikkaa sekä sen käytännön sovelluksia.²

Lähiöissä perinteiset rakennushankkeet ja uusi hankkeistuminen ovat löytäneet toisensa. Hallinnollisessa puheessa tämä seikka helposti hämärtyy. Kun puhutaan lähiöprojekteista, kaksinaisuus ei tule esiin. Usein lähiöprojektilla viitataan rakennushankkeisiin, mutta voidaan viitata myös muihin osahankkeisiin, joita rakennushankkeeseen on kytketty. Nämä osahankkeet ovat sitä ”sosiaalista”, joka ottaa vanhan hyvinvointipoliittikan paikan valtion rahoittamassa asuntotuotannossa. Kun siis vanhastaan rakennushanke oli itsessään hyvinvointipoliittikkaa, siihen pitää nyt *kytkeä erillisiä* osahankkeita, jotka ovat luonteeltaan sosiaalisia. Kun osahankkeisiin tutustuu, on vaikea nähdä, minkätyyppinen hanke ei voisi olla tällainen sosiaalinen osahanke. Viidenkymmenen lähiöprojektin suojissa toteutetaan satoja sosiaalisia osahankkeita. Ja näitä on oltava, sillä Valtion asuntorahasto rahoittaa lähiöiden peruskorjausta sillä ehdolla, että kunta laatii lähiölle kehittämissuunnitelman. Osahankkeiden sisältöä

²Valaiseva on Pekka Kuusen haastattelu, jossa hän muistelee 60-luvun sosiaalipoliittikan kirjoittamista ja siihen liittyviä keskusteluja. Aikakauden poliittinen eliitti on monilukuisena läsnä, kun Kuusi muistelee. Vaikuttavin on kuitenkin haastattelun alku, jossa Kuusi täsmentää kirjan syntyneen 26.9.61, jolloin Risto Eräsaari kysyy, onko päivä kirjakauppaan tulopäivä vai julkistamispäivä. Kuusi ei kuitenkaan näe näiden tapahtumien merkittävän kirjan syntyä vaan vastaa: ”Se on se päivä, jolloin me vietin kirja Kekkosalon.” (Roos & Eräsaari 1986)

valtiollinen rahoittaja ei kuitenkaan säätele. Tähän tarvitaan uutta asiantuntijuutta, projektiryhmiä, -päälliköitä tai -sihteereitä, jotka koordinoivat toimintaa sekä kunnan hallinnossa että itse lähiöissä.

Tämä uusi asiantuntijuus poikkeaa perinteisestä, hyvinvointipoliittisesta eksperttiisistä. Hyvinvointivaltiollinen ekspertti otti kohteekseen *väestön* ja käyttöönsä tilastolliset tekniikat, joilla väestöä on kuvattu ja sen ongelmia tutkittu. Väestöllinen tarkastelu ja tilastollinen eksperttiisi eivät häviä, mutta lähiöhankkeissa toisenlainen asiantuntijuus saa etusijan. Kiinnostavaa on se, miten lähiöpolitiikka viime kädessä ohitti tilastotiedon sen sijaan, että olisi nojannut siihen. Etsiesään suuntaa lähiöpolitiikalle ministeriö toteusi (Monitoimijainen lähiöuudistus, 1996, 22):

”Nopeasti muuttuvan nykytilanteen arvioimisessa onkin luotettava enemmän näkemykselliseen tietoon kuin tilastollisiin faktoihin, joissa 1990-luvun syvän taloudellisen laman jäljet eivät kaikilta osin vielä ilmene.”

Hallinnollisen intervention peruste näyttää olleen olemassa *a priori*, sitä ei tarvinnut empiirisin mittarein osoittaa.

MITEN INTERVENTIO TEHDÄÄN?

Miksi juuri lähiöt tarjoavat hallinnon mentävän aukon, Rosen käsittein mahdollisuuden sosiaalisen hallinnointiin? Tässä yhteydessä on muistettava, että 1990-luvun alkupuolella valtion ja kuntien suhde rakennettiin poliittisesti uudelleen. Kuten muuallakin tämä johti asuntosektorilla keskusviraston lakkauttamiseen. Keskusviraston (asuntohallitus, 1966–93) tehtävä oli ohjata asuntopoliittikkaa, ja tämä antoi sille mahdollisuuden säädellä ja ohjata kuntia. Kun keskushallinto lakkautettiin, ei kuntien ja valtion suhde minnekään kadonnut, mikä tuli esiin jo aiemmin, kun valtion rooli lähiöhankkeiden rahoittajana (Valtion asuntorahasto, aloitti toimintansa 1994) tuli esiin. On selvää, että valtion jatka-

ma rahoitustoiminta perustuu vanhaan, standardoituun, asianomaisten hallitsemaan rakennuttamisen instituutioon, ja tähän instituutioon on sisäänrakennettu valtion ja kunnan suhde. Suhde säilyy, koska kunta säilyy keskeisenä rakennuttajana.

Mutta kun keskusvirasto on lakkautettu, valtion ja kunnan suhde ei ole enää entiseen tapaan hierarkkinen. Kunta ei ole enää keskushallinnollisen politiikan toteuttaja kuten aiemmin. Keskushallinto ei siis voi puuttua kuntien toimiin entiseen tapaan. Entä lähiö, mikä se on? Luultavasti kukaan ei tiedä, mikä se on. Olennaista kuitenkin on, että se ei ole kunta. Näin juridiset esteet eivät tuki tietä lähiöön. Tämä ei kuitenkaan tee lähiöstä vielä poliittisesti houkuttelevaa. Lähiö näyttää lunnastavan poliittisen kiinnostavuutensa ennen kaikkea avautuvien mahdollisuuksien kautta. Se näyttää tarjoavan haasteen uudelle poliittiselle toimeliasuudelle.

Vaikka hallinto ei aseta lähiöprojektille tavoitetta, se kuitenkin velvoittaa kaupungin kytkemään tekniseen korjaukseen sosiaalista. Velvoite ulottuu paitsi kaupungin hallintoon myös kaupunkilaisiin. Tämä velvoitettu, kaupunkilainen (lähiön asukas), on osallistuja.

”Lähiöiden kokonaisvaltainen kehittäminen edellyttää asukkaiden laaja-alaista ja merkityksellistä osallistumista.” (Monitoimijainen lähiöuudistus, 1996, 66)

”Lähiöuudistamisessa ei kyllin voida korostaa asukkaiden osallistumisen tärkeyttä.” (Valtion asuntorahaston väliraportti, 1997, 56)

Osallistuminen on siis tärkeää, mutta *mihin* tulisi osallistua? Voi kysyä myös toisin: Voiko ketään ylipäättään velvoittaa osallistumaan täsmentämättä, mihin tulee osallistua? Arkikielessä se voi olla vaikeaa, mutta hallinnossa asia on toisin.

Kyse ei ole kielellisestä innovaatiosta vaan konventiosta. Tällä nimenomaisella tavalla hallinnossa käytetään osallistua-verbiä, eli sillä on vakiintunut merkitys. Ymmärtääkseni täsmentämätön osallistuminen viittaa sosiaa-

liseen hyvin abstraktissa mielessä. Vaikka edellä siteerattujen lauseiden jälkeen teksteissä täsmennetään, mitä osallistumisella tarkoitetaan – edellisessä vuokralaistoimikuntia ja asunto-osakeyhtiöitä, jälkimmäisessä asukaskyselyjä –, ne eivät ole asiayhteydestä irrotetuina puutteellisia tai käsittelemättömiä lauseita niille, joille hallinnollinen diskurssi on tuttu. Kun siis osallistumisesta kannetaan huolta, puhutaan sosiaalisesta abstraktina asiana, aivan kuten ekonomistit puhuvat taloudesta omana sfäärinään, jolla on omat abstraktit lainalaisuutensa.

Lähiöpolitiikkaa muotoiltaessa ei tietenkään ajatella osallistumista vailla konkreettista muotoa. Kyse on siitä, että sen muotoja, siis sosiaalisia instituutioita, ei haluta määritellä tai lyödä lukkoon. Päinvastoin, osallistumiseen velvoitetaan siksi, että tarkoitus on löytää uusia muotoja sosiaaliselle, osallistumiselle. Ainoa kytkentä, jonka valtio edellyttää, on *ajallinen*. Samaan aikaan kun korjataan tai tuotetaan asuntoja, tulee korjata muutakin. Tuotannon (talous) ja hyvinvoinnin (sosiaalinen) *käsitteellistä* yhteyttä ei enää tunneta.

Kun sosiaalinen ei näytä kytkeytyvän talouteen, syntyy ongelma. Sosiaalisesta näyttää tulevan itsetarkoitus, mikä nousee keskustelun aiheeksi myös seminaareissa, joihin lähiöekspertit kokoontuvat. Jos osallistumisella ei ole edes potentiaalista taloudellista vaikutusta (Valtion asuntorahaston väliraportti, 1997, 55), uhkaa se jäädä asukkaiden ajanvietteeksi ja harrastukseksi. Miten tällaiseen voidaan ketään velvoittaa? Selvää ainakin on, että tällainen vastikkeettomuus oli vierasta hyvinvointivaltion asuntopolitiikalle.

ERITYINEN VALTIO

On kiinnostavaa seurata, kun Nikolas Rose tarkastelee hyvinvointipolitiikkaa ja sen muutoksia poliittisen liberalismien kautta. Tässä yhteydessä hän nostaa esiin asiantuntijuuden kehityksen. Roselle nimenomaan tie-

don tuottaminen ja asiantuntijuus ovat hallinnon ydin. Rose tarkkailee tiedon ja asiantuntijuuden suhdetta ja suhteen historiallisia vaiheita (Rose 1993a, 295).

Kalkyloivan informaation tuotanto ja tapa, jolla yksilöiden arkiset ongelmat *käännetään* luvuiksi ja luvut poliittisten päätösten lähtökohdiksi, on hyvinvointivaltiolla ominaista. Reittiä kuljetaan myös päinvastoin, jolloin poliittiset kysymykset muotoillaan mitattaviksi ja laskettaviksi, väestön ominaisuuksia koskeviksi faktoiksi. Tämä kaksisuuntainen liike tekee arjen huolet poliittisesti tärkeiksi, mutta samalla legitimoit poliittiset ohjelmat. Näin voidaan kansalaisten vapaus ja subjektiviteetti nähdä yhteiskunnan järjestelmällisen hallinnan liittolaisina, ei sen uhkana (Rose & Miller 1992, 188–189).

Ajatus, joka Rosen analyysissä jää kalvaamaan suomalaista mieltä, on se, miten yksilön vapauden ongelma näyttää tematisoituvan Rosen kuvaamassa poliittisessa rationaliteetissa. Yllättävää se ei tietenkään ole, kun Rose puhuu nimenomaan liberalistisesta poliittisesta perinteestä. Ei niin, etteikö suomalaisen hyvinvointivaltion yhteydessä voi tarkastella asiantuntijuutta kaksoisallianssin käsitteen avulla. Mutta ainakin asuntopolitiikan kohdalla ero näyttää ilmeiseltä: sikäli kuin asiantuntija etsii yhteyttä yksilöihin, se tekee sen yksilöiden *tarpeiden*, ei vapauden käsittein. ”Tarve” ja sen looginen yhteys ”puutteeseen” loivat käsitteellisen ilmasillan niihin, joita varten politiikkaa harjoitettiin. Tämä oli ilmeistä vielä 1980-luvun asuntohallinnossa. Taustalla häilyy 60-luvun sosiaalipoliittikka, enkä malta olla menemättä siihen.

On valaisevaa lukea Kuusen 60-luvun sosiaalipoliittikkaa tässä yhteydessä. Kuusi aloittaa kirjansa komealla poliittisella puheella, jossa hän esittää hyvinvointipoliittikan perustelunsa. Sitä ei perustele vähempi kuin ihmiskunnan kehitys, joka on nyt tullut uuteen, ”ihmiskeskeisen yhteiskuntapolitiikan” vaiheeseen (Kuusi 1963, 4–5). Kuusen yksilö on sanataarkasti ihmisyksilö, siis ensisijassa lajilento. Tämän olennon kehitys on hyvinvoin-

tipoliittikan syy, mutta myös sen jatkuvan kehityksen edellytys. Kirjan alkuluvussa Kuusi esittää myös joitakin vapautta koskevia toteamuksia. Niihin sisältyy kuitenkin jo valmiiksi hänen ajatuksensa ”sosiaalisesta tasauksesta” ja ”yleisestä kasvukehityksestä”.

”Jokaisella ihmisyksilöllä pitää nykyaikaisessa yhteiskunnassa olla samat mahdollisuudet oman persoonallisuutensa vapaaseen kehittämiseen.” (Kuusi 1963, 4–5)

”Sosiaalipoliittikka näyttää nousevan vapaan ja kasvuhakuisen ihmislunnon pohjalta.” (Kuusi 1963, 8)

Liberalismin vapaan yksilön ongelmaa Kuusen puhe ei tuo mieleen.

Ei tietenkään ole uutta tai yllättävää, että poliittinen keskustelu meillä tematisoi subjektiksi valtion, ei yksilöä. Perinne on vanha, ja se tapahtui myös asuntopolitiikassa. Siitä huolimatta, että kotitalous on taloudellinen toimija, jonka edesottamuksia on systemaattisesti seurattu (kotitaloustiedustelut), moraalinen oikeutus sen toiminnalle oli kansallinen. Kansallinen (moraalinen) figuuri sai asuntosektorilla oman varianttinsa, asuntosäästäjän. Siinä taloudellinen ja sosiaalinen asettuivat taas yhteen.

Vaikka figuuri on sittemmin hajonnut, jäljellä on yhä sama valtio, moraalinen subjekti, ja siksi velvoittaja. Enää väestöä ei mobilisoida, vaan kaupunkilainen aktivoidaan osallistumaan, mutta hierarkkinen suhde valtion ja kansalaisen välillä säilyy. Yhä kansalaisen tahto luisuu valtion taskuun.

Kovin toisenlaiselta näyttää se viime aikojen brittiläinen ja amerikkalainen poliittinen keskustelu, jota Rosekin on analysoinut. Yksi tämän keskustelun ydinteemoista löytyy argumentista, jonka mukaan nykyinen yksilön autonomia tarveltyy sosiaalisen turvallisuuden kustannuksella. Kyse on vallan ja vapauden välisestä suhteesta, Rose toteaa. Kun keskustelua käydään nyt eettisen alueella, etsitään jaettaviksi kelpaavia arvoja, joissa yksilön autonomisuus voisi toteutua onnistuneemmin kuin sosiaalista turvallisuutta korosta-

vassa politiikassa (Rose 1998, 18–20).

Jos pyrin löytämään vastaavuuksia anglosaksisen poliittisen keskustelun ja käyttämäni kotoisen esimerkin väliltä, tuntuu saalis jäävän laihanlaiseksi. Lähiöpolitiikassa asetettiin tosin tavoitteeksi löytää uusia osallistumisen muotoja, mutta osallistumista ei perustella eettisen alueella. Uudentyyppinen eettisyys ja sen kyky ohittaa sosiaalinen, kun määritellään ongelmia, joita yhteiskunta käy läpi, näyttää vieraalta lähiöpolitiikan läpi katsottuna. Voi olla, etten tavoita yhtäläisyyttä, mutta loogisesti ajatellen pitäisi valtiokeskeisen ajattelun menettää uskottavuuttaan, ennen kuin hallintoon istuisi ajatus yksilöstä, joka olisi tahtova subjekti – ja anglosaksiseen tyyliin jonkinlaista autonomiansa ohjausta, ei liikkeellepanevaa voimaa kaipaava.

EKSPERTIISIN TULEVAISUUS

Lähiöpolitiikan paikallisuus näyttää liukenevan hiljalleen perinteiseen hyvinvointiproblematiikkaan, työttömyyteen ja pienituloisuuteen. Ympäristöministeriön tilaama lähiövertailu on nostanut jälleen esiin rakenteellisen epätasa-arvon näkökulman ja samalla tilastollisen ekspertiisin, jossa lähiö etääntyy väestökategorioiksi (Lankinen 1998). Se saa pohtimaan, kehkeytykö lähiön uusi tuleminen alkua pidemmälle.

Hetken lähiö näytti avaavan tietä johonkin uuteen. Kävikö kuitenkin niin, että lupaavan pinnan alta paljastui vanha hyvinvointivalttiollinen rakenne, jonka logiikkaan turvataan taas, varmemman vakuudeksi. Hätiköity päätelmä? Ehkä lähiöprojektien pragmaattinen ote hellittää ennen pitkää reflektoinniksi, jolla verkostoituneet ekspertit hallinnallistavat

lähiön uuteen uskoon. Jos näin kävisi, kyse tuskin olisi yksin lähiöistä sen enempää kuin eksperteistäkään. Poliittista kantavuutta tämä uusi lähiö saavuttaisi vain nivoutessaan yleisempään poliittiseen rationaliteettiin.

En tiedä, mitä lähiöissä tapahtuu. Se kuitenkin on selvää, että asuntopoliittinen ekspertiisi on rakentunut uudelleen siten, että hyvinvointivaltion kalkyloiva asiantuntijuus on menettänyt hegemonisen asemansa. Jännitteet ja vastakkainasettelut, joihin eri ekspertiisin muodot nyt asettuvat, ovat ikään kuin pelikenttä, jossa monenlainen taustatuki on hyödyksi. Asiantuntijuus, jolle keskushallinnon lähiöpolitiikka avasi pelitilaa, tulee paljolti yhdyskuntasuunnittelusta ja tuo siten arkkitehtonista otetta asuntopoliittikkaan. Osallistamisen perinteet, joita lähiöprojektien kautta on viety eteenpäin, löytyvät nekin yhdyskuntasuunnittelusta. Toisaalta akateemiset kytkennät maantieteeseen ovat nyt aiempaa vahvemmat, mikä johtuu kaupunkipolitiikan noususta. Diskursiivinen sateenvarjo, joka kokosi asumiseen liittyvää tiedon tuotantoa ja sen hallintaa, oli vielä 1990-luvun taitteessa sosiaalipolitiikka, mutta kaupunkipolitiikka näyttää nyt yhä vahvemmalta tässä kokoavassa tehtävässä. Tässä myös ympäristöministeriön lähiö-työryhmä oli eksplisiittinen ja näki lähiöprojektit niin historiallisesti kuin tavoitteidensa kautta kaupunkipolitiikan osana.

Pikemmin kuin uutta hegemoniaa voi asiantuntijuudelle povata kroonista pelitilaa. Niin kauan kuin asuntopoliittikkaa tehdään vailla uskottavaa visiota tulevaisuudesta, ekspertit voivat vain kilpailla keskenään. Ja nojata poliittiseen perinteeseen, mihin lähiöprojektikin turvautui.

KIRJALLISUUS

Allardt, Erik: Teknologiaaretoriikka suomalaisen todellisuuden konstruoinnin välineenä. *Tiede ja Edistys* 23 (1998): 2, 85–95

Asuntopoliittikan tavoitteet ja toimenpiteet. Ympäristöministeriön moniste 6. Helsinki 1996

Eräsaari, Risto: Käsi, kahva ja sateenvarjo. (Toim.

Virkki, Juha.) SoPhi 3. Jyväskylän yliopisto 1996

Julkunen, Raija: Aktivoivan sosiaalipolitiikan hämmennykset. Yhteiskuntapolitiikka 63 (1998): 2, 180–189

Junto, Anneli: Asuntokysymys Suomessa. To-
peliuksesta tulopolitiikkaan. Sosiaalipoliittisen
yhdistyksen julkaisu 50. Helsinki 1990

Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosi-
aalipoliittisen yhdistyksen julkaisu 6. Porvoo-
Helsinki: WSOY, 1963

Lankinen, Markku: Lähiöt muuttuvat ja erilais-
tuvat. 36 lähiön tilastollinen seuranta 1980–95.
Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö. Aluei-
den käyttö. 187. Helsinki 1998

Leivo, Juhani: Lähiöprojektin eteneminen kun-
tien väliraporttien kertomana. Valtion asuntora-
hasto. Julkaisematon moniste 1997

Monitoimijainen lähiöuudistus. Lähiötyöryh-
män loppuraportti ja toimenpide-ehdotukset. Ym-
päristöministeriö. Alueiden käyttö. Suomen ympä-
ristö 47. Helsinki 1996

Roivainen, Irene: Lähiö ja sen asukkaat teolli-

suuden murroksessa. Tutkimus hervantalaisista
teollisuustyöntekijöistä. Tampereen yliopisto, So-
siaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia Sarja A, nro 5.
Tampere 1993

Roos, J. P. & Eräsaari, Risto: 25 vuotta Suomen
sosiaalipoliittisen ohjelman synnystä. Tiede ja
Edistys 11 (1986): 3, 166–175

Rose, Nikolas: Government, authority and ex-
pertise in advanced liberalism. *Economy and So-
ciety* 22 (1993): 3, 283–299

Rose, Nikolas: Eriarvoisuus ja valta hyvinvointi-
valtion jälkeen. *Janus* 1 (1993): 1, 44–68

Rose, Nikolas: Vallan ja vapauden välissä: Hy-
veen hallinta vapaassa yhteiskunnassa. *Janus* 6
(1998): 1, 1–33

Rose, Nikolas & Miller, Peter: Political power
beyond the State: problematics of government. *The
British Journal of Sociology* 43 (1992): 2, 173–205

Vuurkorpi, Paavo: Eteneekö lähiöuudistus? Pai-
kallisten lähiöprojektien käynnistymisvaiheen ar-
viointi. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö.
Alueiden käyttö. 118. Helsinki 1997.