



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

## **Maisterintutkielma**

### **Kaupunkitutkimus ja suunnittelu**

Huono-osaisuuden torjumista vai ohjattua gentrifikaatiota?  
Maa- ja asuntopoliittinen ohjaus Meri-Rastilan alueuudistuksessa

Erkko Kukkonen

2022

Ohjaaja:  
Jani Vuolteenaho, Helsingin yliopisto

KAUPUNKITUTKIMUKSEN JA SUUNNITTELUN MAISTERIOHJELMA

VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

HELSINGIN YLIOPISTO



Koulutusohjelmasta vastaava tiedekunta Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta		Tutkinnon myöntävä tiedekunta Valtiotieteellinen tiedekunta	
Tekijä <u>Erkko Arimo Kukkonen</u>			
Tutkielman otsikko Huono-osaisuuden torjumista vai ohjattua gentrifikaatiota? Maa- ja asuntopoliittinen ohjaus Meri-Rastilan alueuudistuksessa			
Koulutusohjelma Kaupunkitutkimuksen ja suunnittelun maisteriohjelma			
Tutkielman taso	Aika	Sivumäärä	
Maisteritutkielma	17.5.2022	80 + 3	
Tiivistelmä <p>Maisteritutkielma käsittelee Helsingin kaupungin maa- ja sosiaalipoliittista ohjausta, sosiaalipoliittisia tavoitteita ja ohjatun gentrifikaation piirteitä asuinalueen uudistuksessa. Tutkielman tutkimuskohde on Itä-Helsingissä sijaitseva Meri-Rastila, johon Helsinki on suunnitellut aluetta merkittävästi muuttavan alueuudistuksen. Alueuudistus suunnitellaan toteutettavan ensisijaisesti purkavan täydentämisrakentamisen avulla, mutta myös laajentamalla asuinalueita nykyisille viheralueille. Meri-Rastilan alueuudistuksen tutkiminen voi antaa arvokasta tietoa siitä, miten Helsinki pyrkii kehittämään lähiötään yleisesti.</p> <p>Helsinki pyrkii alueuudistuksella edistämään alueen sosioekonomista kehitystä, ehkäisemään segregaatiota ja parantamaan alueen vetovoimaisuutta. Helsinki näkee Meri-Rastilan sosioekonomisesti huono-osaisen väestön ja säännellyn vuokratulovaltaisuuden alueen sosiaalisia oloja ja imagoa heikentävinä tekijöinä. Helsinki pitää alueen asuntokannan ja väestörakenteen monipuolistamista keskeisenä keinona, joilla voidaan puuttua alueen ongelmiin ja kehittää sen vetovoimaisuutta. Asuntokannan ja väestörakenteen monipuolistamisella tavoitellaan markkinaehtoisen asuntokannan ja keskiluokkaisen väestön määrän lisäämistä alueella.</p> <p>Tutkielman ensimmäinen tutkimuskysymys tutkii, miten Helsinki pyrkii ohjaamaan Meri-Rastilan sosiaalista kehitystä maa- ja asuntopoliittikallaan. Urbaania maankorkoteoriaa hyödyntäen tutkielma tarkastelee kriittisesti missä määrin Helsinki hyödyntää maaomistuksiaan ja mahdollisuuksiaan vahvaan asuntopoliittiseen ohjaukseen ratkoakseen Meri-Rastilan sosiaalisia ongelmia ja missä määrin Helsinki on omaksunut uusliberaalit periaatteet ja metodit aluekehityksessä.</p> <p>Tutkielman toinen tutkimuskysymys tutkii, onko Helsingin Meri-Rastilaa kohdistamassa maa- ja asuntopoliittisessa ohjauksessa ohjatun gentrifikaation piirteitä. Ohjattu gentrifikaatio tarkoittaa julkisen toimijan, kuten valtion tai kunnan, ohjaamaa gentrifikaatiokehitystä. Länsimaisessa kontekstissa ohjattua gentrifikaatioteoriaa hyödynnetään usein tarkastelemalla kriittisesti uusliberalismin vaikutuksia julkisten toimijoiden tapoihin perustella gentrifikaatioon johtavia asuntopoliittisia muutoksia segregaation torjumisella tai sosiaalisten olosuhteiden parantamisella. Suomessa ohjatun gentrifikaation teoriaa ei ole sovellettu merkittävästi kaupunkitutkimuksessa, minkä vuoksi teorian testaaminen suomalaisessa kontekstissa on kiinnostavaa.</p> <p>Tutkielma on tutkimustyyppiltään kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkimuskysymyksiä on tutkittu analysoimalla Helsingin maa- ja asuntopoliittikkaa käsitteleviä julkaisuja sekä erityisesti Meri-Rastilan kaavasunnitelmia. Aineistoa on analysoitu teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla tutkien, minkälaisia tavoitteita, perusteita, uskomuksia ja käsityksiä Helsingin maa- ja asuntopoliittisen ohjauksen taustalla vaikuttaa. Analyysin avulla Helsingin toimintaa ohjaavista periaatteista ja tavoitteista ilmenee sekä julkilausuttuja että enemmän tulkinnanvaraisia piirteitä, jotka tarjoavat vastauksia tutkimuskysymyksiin.</p> <p>Tutkielman tulosten perusteella Helsinki on omaksunut merkittävässä määrin yrittäjämäisen julkisen kiinteistöpolitiikan piirteitä, mikä ilmenee sen tavassa siirtää alueen rakentamisvastuu markkinoimijoille, tavassa pyrkiä maksimoimaan maan markkina-arvo ja tavassa pyrkiä ratkaisemaan alueen sosiaalisia ongelmia epäsuorilla markkinoille ulkoistetuilla keinoilla. Alueen sosioekonomisesti huono-osaisen väestön olosuhteiden kehittämiseen keskittymisen sijaan Helsinki pyrkii kehittämään aluetta tavalla, joka luo alueelle keskiluokalle paremmat puitteet. Meri-Rastilan alueuudistuksessa on havaittavissa ohjatun gentrifikaation piirteitä ja asuinalueen kehittämisen myönteinen vaikutus alueen huono-osaisen väestön osalta jää epäselväksi.</p>			
Avainsanat Maapolitiikka, asuntopoliittikka, alueuudistus, urbaani maankorko, ohjattu gentrifikaatio, segregaatio, Meri-Rastila			
Säilytyspaikka Helsingin yliopiston sähköinen tietokanta E-thesis/HELDA			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

# Sisällys

<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tutkimuskysymykset .....	2
1.2 Tutkielman rakenne .....	4
<b>2 Teoria</b> .....	<b>5</b>
2.1 Uusliberaali talouspolitiikka .....	5
2.1.1 Uusliberaali kaupunkitalouspolitiikka .....	5
2.1.2 Yritysmäinen julkinen kiinteistöpolitiikka .....	8
2.1.3 Uusliberaali kaupunkitalouspolitiikka Suomessa .....	10
2.2 Urbaani maankorkoteoria .....	12
2.3 Urbaani eriarvoisuus ja leimaantuminen.....	16
2.3.1 Väestöryhmien leimaaminen asuntopolitiikassa .....	18
2.3.2 Alueellinen leimaantuminen ja segregaatio .....	19
2.4 Ohjattu gentrifikaatio.....	21
2.4.1 Perinteisen ja ohjatun gentrifikaation ero .....	22
2.4.2 Ohjattu gentrifikaatio osana kaupunkisuunnittelua.....	23
2.4.3 Sosiaalinen pääoma ja sosiaalinen integraatio .....	25
2.4.4 Uusliberaali talouspolitiikka ja ohjattu gentrifikaatio.....	26
<b>3 Metodit ja aineisto</b> .....	<b>28</b>
3.1 Tutkimuskysymysten ja tutkimuskohteen valinta .....	28
3.2 Tutkimustyyppi ja aineistoanalyysin metodologia.....	29
3.3 Aineisto .....	32
3.4 Tutkimuseettiset näkökulmat .....	34

<b>4 Meri-Rastilan alueuudistuksen maa- ja asuntopoliittinen ohjaus .....</b>	<b>34</b>
4.1 Helsingin tapa nähdä Meri-Rastila .....	34
4.2 Alueuudistuksen sosiaalipoliittiset tavoitteet.....	38
4.3 Maa- ja asuntopoliittiset ohjauskeinot .....	42
4.4 Maa- ja asuntopoliittiset kannustinkeinot.....	45
4.5 Helsingin kontrolli Meri-Rastilan alueuudistuksessa .....	49
<b>5. Ohjatun gentrifikaation piirteet Meri-Rastilan alueuudistuksessa.....</b>	<b>52</b>
5.1 Väestörakenteen keskiluokkaistamisen ilmeneminen .....	53
5.2 Helsingin tapa nähdä eri väestöryhmien vaikutus alueen sosiaalisiin oloihin.....	56
5.2.1 Huono-osaiset .....	57
5.2.2 Maahanmuuttajat .....	59
5.2.3 Hyväosaiset .....	60
5.3 Helsingin tapa ohjata investointeja alueelle.....	62
5.4 Vaikutukset sosioekonomisesti huono-osaiseen väestöön .....	65
<b>6 Pohdinta ja johtopäätökset .....</b>	<b>68</b>
6.1 Maa- ja asuntopoliittiset keinot ohjata Meri-Rastilan aluekehityksen sosiaalisia tavoitteita.....	68
6.1.1 Markkinaehtoiset maa- ja asuntopoliittiset ohjauskeinot Meri-Rastilan alueuudistuksessa ja maan markkina-arvon realisointi.....	68
6.1.2 Helsingin kontrolli Meri-Rastilan aluekehityksessä ja vahvan asuntopoliittisen viranomaisen puute .....	70
6.2 Ohjattu gentrifikaatio Meri-Rastilassa .....	72
6.2.1 Väestörakenteen keskiluokkaistaminen ja rakennuskannan muutokset .....	73
6.2.2 Sosiaalisen ympäristön muokkaaminen.....	75
6.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet.....	77
<b>7 Lähteet .....</b>	<b>81</b>

# 1 Johdanto

Maisteritutkielmassani tutkin Helsingin kaupungin harjoittamaa maa- ja asuntopoliittista ohjausta sekä sosiaalipoliittisia tavoitteita Meri-Rastilan alueuudistuksen yhteydessä. Tapaustutkimuksen tutkimuskohteeksi valitsin Meri-Rastilan, koska Helsingin Meri-Rastilaan suunnittelema alueuudistus on vaikutuksiltaan hyvin merkittävä ja asia on tutkielman tekoaikana ollut ajankohtainen. Alueuudistus perustuu osin purkavaan täydennysrakentamiseen ja osin uusien alueiden rakentamiseen, mikä tarjoaa mahdollisuuden tarkastella sekä Helsingin sosiaalipoliittisia tavoitteita että Helsingin maa- ja asuntopoliittikkaa.

Meri-Rastila on Vuosaaren osa-alue itäisessä Helsingissä. Ennen Meri-Rastilan rakentamista alueella oli lähinnä metsää, rantoja ja ulkoilualueita. Alueella on edelleen varsin runsaasti laajoja metsäisiä puistoalueita, joita alueuudistuksessa pyritään säästämään täydennysrakentamisen keinoin keskittämällä uusi asuntotuotanto nykyiselle kerrostalovaltaiselle asuinalueelle. Alueen merellisyys rantojen ympäröimänä on myös alueen tunnusomainen piirre, jota pyritään hyödyntämään suunnitellussa alueuudistuksessa. Meri-Rastilan rakennettu ympäristö koostuu sekä 1990-luvun alussa rakennetusta kerrostalovaltaisesta lähiöstä että kerrostalovaltaisen alueen ulkopuolelle rakennetuista erillisistä pientalovaltaisista alueista.

Tutkielmani keskittyy kerrostalovaltaisen alueen kaupunki uudistukseen sekä Meri-Rastilan länsirannan puistoalueille suunniteltuun uuteen asuinalueeseen. Tutkimusalue on erityisen kiinnostava aluesuunnitteluprojektien kannalta monesta perspektiivistä. Sen avulla voidaan tutkia monipuolisesti Helsingin tapaa hyödyntää ja ohjata toimintaa laajoilla maaomistuksillaan alueella, koska Meri-Rastilan alueuudistus sekä uhraa laajoja viheralueita asuntotuotannolle että pyrkii toisaalta välttämään tätä maankäytön tehostamisella. Alueuudistuksen kautta voidaan myös tutkia, miten Helsinki ohjaa asuntotuotantoa alueella, jossa sen täysimääräinen suunniteltu toteuttaminen vaatii sekä vanhan asuntokannan purkamista että rakennustoiminnan aktivoimista alueella, jota rakennuttajat eivät Helsingin mukaan ole pitäneet aikaisemmin kiinnostavana. Lisäksi alueuudistuksen tavoitteita ja toteutusta tutkimalla voidaan saada kiinnostavaa tietoa Helsingin lähiöihin kohdistuvien alueuudistusten tavoitteista.

## 1.1 Tutkimuskysymykset

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on seuraava: **Miten Helsinki pyrkii ohjaamaan Meri-Rastilan sosiaalista kehitystä maa- ja asuntopoliitikkallaan?**

Tutkin Helsingin maa- ja asuntopoliitikkaa Meri-Rastilan aluekehityksen kontekstissa tarkastelemalla erityisesti kahta asiaa. Ensinnäkin tutkin sitä, millaisia sosiaalipoliittisia tavoitteita Helsinki pyrkii saavuttamaan alueella maa- ja asuntopoliittisen ohjauksen avulla. Toiseksi tutkin sitä, miten maa- ja asuntopoliittisessa ohjauksessa näkyy Helsingin omien toimenpiteiden rooli ja missä määrin maa- ja asuntopoliittinen ohjaus siirtää aluekehityksen toteuttamisen vastuuta markkinoille.

Helsingin maa- ja asuntopoliittisen ohjauksen tutkimisen näkökulman valintaan on vaikuttanut merkittävästi aikaisempi akateeminen tutkimus, joka korostaa markkinatalouden periaatteiden ja mekanismien yhä laajempaa omaksumista sekä globaalisti että Suomessa. Erityisesti teoreettiseen viitekehikseeni on vaikuttanut Anne Hailan ja Mika Hyötyläisen uusliberalistista kaupunkitalouspolitiikkaa kritisoiiva tutkimus, jonka mukaan myös Suomessa valtio ja kaupungit ovat omaksuneet enenevässä määrin yrittäjämäisen julkisen kiinteistöpolitiikan piirteitä.

Hailan urbaania maankorkoteoriaa hyödyntäen tutkin, miten Helsinki hyödyntää maaomistuksiaan Meri-Rastilan sosiaalisten ongelmien ratkaisussa ja yleisessä aluekehityksessä. Tutkin myös, minkälaisia ristiriitoja Helsingin sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja sen harjoittamien maa- ja asuntopoliittisten ohjauskeinojen välillä on. Meri-Rastilan alueuudistuksen tutkimisen pohjalta vaikuttaa siltä, että Helsinki keskittyy yrittäjämäisen julkisen kiinteistöpolitiikan omaksumisen vaikutuksesta siirtämään alueen rakennusvastuun markkinoille, jolloin Helsinki pystyy sekä toteuttamaan alueuudistuksen kevyellä julkisen talouden rasituksella että realisoimaan maan potentiaalisen markkina-arvon alueen rakennuskannan muutoksilla ja tonttien vuokrasopimusten huutokaupoilla. Vaikka alueuudistusta perustellaan sosiaalisten ongelmien ehkäisemisellä, ei Helsinki käytä kaikkia maa- ja asuntopoliittisten ohjaamisen keinoja sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi. Helsingin laajat

maaomistukset mahdollistaisivat myös vahvemman kontrollin alueen kehityksessä ja kohdistetummat toimet sosiaalisten ongelmien ratkaisuun.

Koska Meri-Rastilan maa- ja asuntopoliittisessa ohjauksessa korostuvat uusliberaalit tavoitteet ja kaupunkikehityksen metodit, on kiinnostavaa tutkia tarkemmin, minkälaisia tavoitteita Helsingillä on alueen kehityksessä. Meri-Rastilan alueuudistus on vaikutukseltaan hyvin merkittävä, koska se yli kaksinkertaistaisi alueen väestön täysin toteutuessaan. Alueuudistuksen tarvetta perutellaan yleisen asuntotarpeen lisäksi erityisesti segregaatian torjumisella sekä alueen sosioekonomisen kehityksen parantamisella.

Helsinki perustelee sekä yleisissä maa- ja asuntopoliittisissa linjauksissaan, mutta etenkin Meri-Rastilan alueuudistusta koskevissa dokumenteissaan, että Meri-Rastilan kaltaisten lähiöiden sosiaalisia oloja ja segregaatiokehitystä pyritään parantamaan asuntokannan ja väestörakenteen muutoksilla. Meri-Rastilan tapauksessa on ilmeistä, että asuntokannan muutokset tarkoittavat säännellyn vuokra-asuntokannan vähentämistä ja markkinaehtoisien omistusasuntokannan lisäämistä. Väestörakenteen muutoksella taas pyritään sosiaaliseen sekoittamiseen, mikä lähiöiden kontekstissa tarkoittaa keskiluokkaisen väestön määrän lisäämisen tavoitetta. Sosiaalista kehitystä Meri-Rastilassa pyritään siis kehittämään maa- ja asuntopoliittisella ohjauksella välillisesti luomalla keskiluokkaista väestöä houkuttelevat puitteet, ja kehityksen toivotaan luovan alueelle paremmat sosiaaliset puitteet sekä parantavan alueen imagoa. Asuntokannan muutokset keskiluokalle sopivammiksi ja säännellyn vuokra-asuntokannan vähentäminen toisaalta myös muistuttavat gentrifikaation piirteistä.

Toinen tutkimuskysymykseni on seuraava: **Onko Helsingin Meri-Rastilaan kohdistamassa maa- ja asuntopoliittisessa ohjauksessa ohjatun gentrifikaation piirteitä?**

Toisen tutkielmani tutkimuskysymyksen avulla pyrin tutkimaan, onko Meri-Rastilan alueuudistuksessa ohjatun gentrifikaation piirteitä. Ohjatulla gentrifikaatiolla tarkoitetaan julkisen toimijan, kuten valtion tai kunnan, ohjaamaa gentrifikaatiokehitystä. Ohjattu gentrifikaatioteoria on vähän sovellettu teoria Suomen

kaltaisissa hyvinvointivaltioissa. Ohjattu gentrifikaatio mielletään usein kehittyvien maiden kaupunkikehityksen piirteeksi, jossa heikon oikeussuojan omaavia ihmisiä siirretään suurten keskiluokalle ja rikkaille suunnattujen kaupunki uudistusalueiden tieltä. Ohjattua gentrifikaatioteoriaa on kuitenkin yhä enenevässä määrin hyödynnetty myös länsimaissa uusliberalistisen kaupunkipolitiikan vaikutusten tutkimisessa. (López-Morales, 2019.) Onkin kiinnostavaa tutkia, onko ohjatulla gentrifikaatioteorialla mitään tarjottavaa suomalaisen aluekehityksen tutkimisen kontekstissa.

## 1.2 Tutkielman rakenne

Teoria -luvussa esittelen tutkielmani teoreettisen viitekehyksen, jossa pyrin muodostamaan kokonaisvaltaisen tutkimuskysymykset yhteen nivovan teoreettisen kokonaisuuden. Käsittelen uusliberalisaation vaikutuksia maa- ja asuntopolitiikkaan painottaen tässä suomalaista kontekstia. Esittelen Hailan urbaanin maankorkoteorian, joka suhtautuu kriittisesti kaupunkipolitiikan uusliberalisaatioon ja korostaa vahvan julkisen maa- ja asuntopoliittisen ohjauksen merkitystä sekä maaomistuksien hyödyntämistä kaupunkikehityksessä ja sosiaalipoliittisessa ohjauksessa. Käsittelen uusliberalisaation vaikutuksia alueiden ja ihmisten leimaantumiseen etenkin Hyötyläisen ja Wacquantin tutkimusten kautta. Viimeiseksi esittelen tutkimuskirjallisuuden näkemyksiä ohjatun gentrifikaatioteorian perspektiivistä, miten uusliberalisaation muovaamat tavoitteet ja ohjauskeinot näkyvät kaupunkikehityksessä etenkin länsimaisessa kontekstissa.

Metodit ja aineisto -luvussa esittelen tutkimuskysymysten ja tutkimuskohteen valinnan muodostumisen, sekä tutkielmani tutkimustyyppin ja aineistoanalyysissä hyödyntämäni sisällönanalyysin metodologian. Esittelen myös käsittelemäni aineiston, joka koostuu Meri-Rastilan aluekehitykseen liittyvistä Helsingin julkisista asiakirjoista. Lopuksi käsittelen tutkielmani tekoon liittyviä eettisiä huomioita.

Aineistoanalyysini jakautuu kahteen päälukuun, joissa analysoin kummankin tutkimuskysymyksen mukaisesti ensin sitä, miten Helsinki ohjaa Meri-Rastilan sosiaalista kehitystä maa- ja asuntopolitiikallaan ja seuraavaksi sitä, onko Meri-Rastilan aluekehityksessä ohjatun gentrifikaation piirteitä.



Lopuksi tulkitseen analyysini tuloksia Pohdinta ja johtopäätökset -luvussa, jossa pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiini. Ensin käsittelen sitä, missä määrin Helsingin maa- ja asuntopoliittinen ohjaaminen korostaa markkinoiden roolia kaupunkikehityksessä ja missä määrin Helsinki korostaa rooliaan aluekehityksessä maankäytön ja asuntotuotannon ohjaamisen kautta. Seuraavaksi käsittelen sitä, missä määrin Meri-Rastilan aluekehityksessä on ohjatun gentrifikaation piirteitä ja voidaanko Meri-Rastilaa pitää ohjatun gentrifikaation kohteena. Viimeiseksi pohdin tutkimukseni merkitystä ja mahdollisia jatkokysymyksiä tutkimukselle.

## 2 Teoria

### 2.1 Uusliberaali talouspolitiikka

Tässä luvussa esittelen talouspolitiikan uusliberalisaatiota ja sen vaikutuksia kaupunkipolitiikkaan. Ensin käsittelen uusliberaalia talouspolitiikkaa ja sen omaksumista julkisessa talouspolitiikassa, etenkin kaupunkitalouspolitiikassa. Sitten esittelen yritysmäisen julkisen kiinteistöpolitiikan käsitteen, joka kuvaa yritysmäisten tavoitteiden ja toimintatapojen omaksumista kaupunkien kiinteistöpolitiikassa. Lopuksi esittelen uusliberaalin talouspolitiikan vaikutusten tutkimusta suomalaisessa kontekstissa.

#### 2.1.1 Uusliberaali kaupunkitalouspolitiikka

Uusliberalismilla viitataan talouspoliittiseen ajattelutavan muutokseen, jossa pyritään uudelleenherättämään klassisen liberalismien arvoja talouspolitiikassa. Keskeisiä arvoja ovat muun muassa omistusoikeus, vapaat markkinat ja valtiollisen sääntelyn vähäisyys. Uusliberalismi käsitteenä on tyypillinen uusliberalismia kritisoiville tahoille, kun taas aatteen kannattajat käyttävät siitä tyypillisemmin nimityksenä esimerkiksi markkinaliberalismia. Tutkielmassani käytän termiä uusliberalismi kahdesta syystä. Ensimmäiseksi, puhuttaessa uusliberalismista sisällytetään siihen yleensä ajatus prosessista, uusliberalisaatiosta, jossa yhteiskunnan rakenteita muutetaan aktiivisesti markkinaehtoisemmiksi. Myös tutkielmani käsittelee maa- ja asuntopoliittisten linjausten markkinaehtoistumista, joten tutkielmani kannalta on luontevaa käyttää termiä, joka kuvaa tätä prosessia. Toiseksi, tutkielmassani tulkitseen Helsingin asunto- ja

maapoliittisia linjauksia suhteessa sosiaalipoliittisiin linjauksiin pääosin kahden uusliberalismiin kriittisesti suhtautuvan teorian kautta, joiden molempien yhteydessä käytetään usein termiä uusliberalismi.

Uusliberalismia edelsi toisen maailmansodan jälkeinen nopea taloudellinen kehitys ja erilaisten hyvinvointivaltiomallien kehittyminen etenkin länsimaissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa fordismen aikana harjoitettiin talouspolitiikkaa, jossa yhdistyi teollinen massatuotanto ja sen valtiollinen tukeminen, keynesilainen täystyöllisyyteen tähtäävä työllisyyspolitiikka sekä kansan sosiaalinen yhtenäisyys esimerkiksi massamedian kautta. Fordismen aikaan keskeisenä tekijänä pidettiin vahvaa valtion ohjaavaa roolia talouden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. (Jessop 2016.) Samankaltaisia kehityskulkuja todistettiin myös muissa länsimaissa, joissa muodostui omanlaisia hyvinvointivaltioita ja paikallisia talouksia vahvalla valtiollisella ohjauksella.

Fordismen perustana olleille vahvasti kehittyville teollistuvilla talouksilla, työväestön ostovoiman kasvuvoimalle ja valtion kyvylle kontrolloida talouden ja yhteiskunnan kehitystä loi haasteen 1970-luvulta lähtien tuotannon tehokkuuden kehittymisen hidastuminen sekä maailmantalouden voimistuva globalisaatio. Pääoman, työväen ja tavaran kiihtyvä liike ja siirrettävyys globaalisti loivat haasteita paikallisesti ohjatuille taloudellisille toimille, mikä osaltaan hankaloitti työväen palkkakehityksen ylläpitämisen ja yhteiskunnan yhtenäisyyden ylläpitämisen kehityksen avulla. (Jessop 2016.)

1980-luvulle tultaessa Yhdysvalloissa Ronald Reagan ja Yhdistyneissä kuningaskunnissa Margaret Thatcher toivat talouspolitiikan uusiksi perusteiksi tavoitteen keventää valtion roolia talouden ja muidenkin yhteiskunnan osa-alueiden ohjaamisessa sekä korvata valtion ohjaus vapailla markkinoilla ja niiden mekanismeilla. Thatcherin ja Reaganin omaksuma markkinaliberalismi perustui Chicagon koulukunnan taloustieteilijöiden, kuten Friedrich Hayekin ja Milton Friedmanin, painottamiin klassisesta liberalismista johdettuihin ajatuksiin taloudellisten vapauksien keskeisyydestä yhteiskunnassa. (Peck & Tickell 2002, 388.) Uusliberalismin omaksumiselle 1980-luvulla oli keskeistä keynesiläisen talouspolitiikan ja ”liian raskaaksi” muodostuneen julkisen hyvinvointivaltion kritiikki. Esitettiin, että kyseinen talouspolitiikka ei ollut kestävä

muuttuneessa ympäristössä ja ainoana vaihtoehtona esitettiin markkinatalouden periaatteiden, kuten vapaakaupan, joustavien työmarkkinoiden ja valtion roolin keventämisen omaksuminen. (Peck & Tickell 2002, 380–381.)

Uusliberalismin puolestapuhujien keskeiset argumentit markkinatalouden omaksumiselle talouspolitiikassa ovat vapaiden markkinoiden tehokkuus sekä vapaan taloudellisen toimijuuden ja omistusoikeuksien moraalinen oikeudenmukaisuus. Markkinaliberalistisesta näkökulmasta minimalistinen valtio on siis oikeudenmukainen ja tehokas tapa organisoida valtion toiminnat. Tehokkuusajattelu perustuu siihen, että laissez-faire talouspolitiikka, jossa valtionohjaus on minimaalista, johtaa sekä yksilön että yhteisön kannalta parhaaseen lopputulokseen. Näkemyksen mukaan markkinoita ohjaavat mekanismit, kuten kysyntä ja tarjonta, johtavat taloudellisesti parempaan tulokseen kuin esimerkiksi valtio-ohjatut mekanismit. Ajatus markkinatalouden oikeudenmukaisuudesta perustuu klassisen liberalismin yksilön vapautta korostaviin arvoihin sekä omistusoikeuteen luonnonoikeutena. (Haila 2016, 53–54.)

Yhteiskuntarakenteiden uusliberalisaation prosessien kannalta oleellisia elementtejä ovat valtion julkisten instituutioiden ja sääntelyn heikentäminen, jotta markkinoiden vapaalle toimimiselle vapautuu tilaa (roll-back neoliberalization) ja myöhemmin vahvistunut markkinamekanismien tukeminen valtiollisen hallinnon avulla (roll-out neoliberalization). Uusliberalisaation prosessi siis ikään kuin on jakaantunut ajallisesti kahteen osaan, jossa ensin 1980-luvulla purettiin sodanjälkeisten hyvinvointivaltioiden instituutioita ja myöhemmin 1990-luvulla julkiset instituutiot valjastettiin aktiivisesti tukemaan uusliberalismiin liittyviä vapaita markkinoita, kilpailukykyä ja näitä tukevaa asenneilmapiiriä. (Peck & Tickell 2002, 388–389.)

Uusliberalisaation vaikutus talouspolitiikassa on näkynyt etenkin kaupunkitalouksien roolin muutoksessa. David Harveyn mukaan 1980-luvulla vahvistui ajatus siitä, että muutokset taloudessa vaativat urbaaneilta hallinnoilta innovatiivisempaa ja yrittäjähenkisempää otetta taloudenhoidossa, jotta väestön tulevaisuudesta voidaan huolehtia. Keskustelua käytiin siitä, minkälaisena kaupunkien hallinnon oma rooli tässä nähtiin. Pohdittiin, pitäisikö kaupungin ohjata uusien yritysten syntymistä tai pyrkiä

puuttumaan suoraan työttömyyteen, vai pitäisikö kaupungin vain luoda puitteet taloudelliselle aktiviteetille. Nopeasti kaupunkitalouksille tyypillisestä managerialismista, jossa julkisen ohjauksen rooli on suuri, siirryttiin yritysmäiseen kaupunkitalouteen, jossa kaupunki pyrkii luomaan yritystoiminnalle ihanteelliset puitteet. (Harvey 1989, 4–5.)

Yrityskaupungeille (entrepreneurial city) on ominaista, että ne asemoituvat kilpailemaan sekä julkisista että yksityisistä investoinneista, pyrkivät luomaan houkuttelevat puitteet osaavalle työvoimalle ja pyrkivät julkisten ja yksityisten toimijoiden välisellä yhteistyöllä luomaan yritystoiminnalle myönteisen ilmapiirin (Harvey 1989, 6–7). Samankaltaisia huomioita oli esittänyt Harvey Molotch (2016) esittäessään kaupungin kasvukoneena (growth machine). Ajatus kaupungista kasvukoneena korostaa kaupunkien keskeiseksi muodostunutta roolia talouskasvun tuottajina. Molotchin mukaan kaupunkien välisen kilpailun myötä kaupunkeihin on muodostunut kasvukoalitioita julkisista ja yksityisistä toimijoista, jotka yhdessä pyrkivät luomaan kaupungin talouskehitystä tukevat puitteet ja ilmapiirin (Molotch 2016, 297–298). Molemmat näkemykset korostavat kaupungin ja sen paikallisen hallinnon roolia talouskasvukeskeisten puitteiden luomisessa sekä alueen kilpailuasetelmien kohentamisessa kilpailtaessa investoinneista. Molotchin 1970-luvulla kehrittelemään teoriaan kuitenkin liittyy ohjatun talouspolitiikan aikaan keskeinen kilpailu valtiollisista investoinneista, kun Harveyn teoriassa painottuu se, että uusliberalismin vaikutuksesta kaupungit joutuvat kilpailemaan enenevässä määrin kansainvälisesti liikkuvista yksityisen pääoman investoinneista.

### 2.1.2 Yritysmäinen julkinen kiinteistöpolitiikka

Hyötyläinen ja Haila (2018) kuvaavat artikkelissaan ”Entrepreneurial public real estate policy: The case of Eiranranta, Helsinki” sitä, miten Suomessa on omaksuttu uusi yritysmäinen julkinen kiinteistöpolitiikka (entrepreneurial public real estate policy). Muutos kuvastaa talouspolitiikan uusliberalisaatiota Suomessa maa- ja kiinteistöpolitiikan osa-alueilla.

Yritysmäisellä julkisella kiinteistöpolitiikalla Hyötyläinen ja Haila kuvaavat sitä, miten julkiset toimijat kuten valtio ja kunnat ovat omaksuneet yrittäjämäisen tavan suhtautua

kiinteistöomistuksiinsa, kuten maahan, rakennuksiin ja muihin kiinteistöihin. Keskeinen muutos on, että julkiset toimijat pyrkivät maksimoimaan kiinteistöistä saatavan taloudellisen arvon markkinamekanismeja hyödyntämällä, kun aikaisemmin julkiset toimijat ovat pyrkineet saavuttamaan sosiaaliset ja aluekehitykselliset tavoitteet kiinteistöjensä käyttöä ohjaamalla. Yritysmäistä julkista kiinteistöpolitiikkaa edistää julkisten kiinteistöomistusten yhtiöittäminen erilaisten valtion ja kuntien tilakeskusten ja liikelaitosten alle, jotka hallinnoivat julkisia kiinteistöomistuksia markkinoilla toimivien yhtiöiden tavoin. (Hyötyläinen & Haila 2018, 138; Hyötyläinen 2015, 626–627.)

Yritysmäistä julkista kiinteistöpolitiikkaa perustellaan samantapaisilla argumenteilla kuin uusliberaalin talouspolitiikan harjoittamista yleisesti, kuten taloudellisella tuotolla ja tehokkuudella. Hyötyläisen ja Hailan (2018, 139–140) mukaan keskeiset politiikassa ja mediassa esitetyt argumentit yritysmäisen julkisen kiinteistöpolitiikan tueksi ovat julkisten varojen tehokas käyttö, maankäytön tehokkuus, kiinteistöpolitiikan läpinäkyvyys sekä kaupunginosien diversiteetti. Maankäytön sääntelyä ja kaupungin vahvaa roolia aluesuunnittelussa kritisoidaan kalliiksi ja johtavan tehottomaan maankäyttöön. Maanluovutusta alle markkinahinnan kritisoidaan tukimuotona rakennuttajalle, jolla ei ole positiivista merkitystä kaupungin sosiaalisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Ihmisten vapautta valita asuinalueensa ilman, että kaupunki pyrkii vaikuttamaan kaupunginosien väestörakenteeseen, korostetaan diversiteettiä luovana positiivisena piirteenä.

Markkinamekanismien laajemman harjoittamisen puolesta puhuu Hyötyläisen ja Hailan (2018) artikkelissakin kritiikin kohteeksi päätyneet Pursiainen ja Saarimaa, jotka edustavat markkinaliberaalia maa- ja asuntopolitiikkaa artikkelissaan ”Lisää markkinoita asuntomarkkinoille” (Pursiainen & Saarimaa, 2016). Artikkelin kuvaava hyvin Hyötyläisen ja Hailan kritisoimaa yritysmäisen julkisen kiinteistöpolitiikan logiikkaa siitä, miten markkinamekanismien hyödyntäminen maa- ja asuntopolitiikassa edistää yksilön ja yhteisön etua, kun julkinen sääntely johtaa ongelmiin.

Pursiaisen ja Saarimaan mukaan Helsingin asuntopolitiikka ja maankäytön suunnittelu on epäonnistunut, ja he esittävät asialle joukon syitä, joissa kritisoidaan kaupungin

ohjaavaa roolia maankäytössä ja asuntotuotannossa. Julkisen sääntelyn ja kaavoituksen nähdään luovan esteitä tehokkaalle rakennustuotannolle, minkä vuoksi rakentamisen määrä Helsingissä on vähäistä ja hidasta. Vähäisen rakentamisen vuoksi asunnot ovat kalliita, pieniä ja sijaitsevat kaukana keskustasta. Asumisen hintataso estää ihmisiä muuttamasta Helsinkiin, jolla on sekä heikentävä vaikutus ihmisten elämänlaatuun että kaupungin taloudelliseen kehitykseen. (Pursiainen ja Saarimaa 2016, 2–3.) Sosiaalinen asuntotuotanto ja maanluovutus alle markkinahinnan nähdään tehottomana julkisena tulonsiirtona, joka olisi tehokkaampaa korvata suorina tulonsiirtoina. Ongelmana esitetään myös tukimuotojen, maankäytön ja suunnittelun kustannusten läpinäkymättömyys, mikä sumentaa käsityksemme tukien, tulosiirtojen ja suunnittelun kustannuksista. Sosiaalisen asuntotuotannon ja sääntelyn nähdään myös johtavan ihmisten epätasapuoliseen kohteluun, koska kaikilla ei ole mahdollisuutta päästä käsiksi edulliseen asuntotuotantoon, koska kysyntä ylittää aina tarjonnan. (ibid, 7–8.)

Pursiainen ja Saarimaa ehdottavat ongelmien ratkaisuksi markkinamekanismien hyödyntämistä maa- ja asuntopolitiikassa. Sääntelyn vähentämisellä ja markkinamekanismien omaksumisella Helsinki tehostaisi maankäyttöä ja asuntotuotantoa. Asuntokannan kasvu madaltaisi asumisen hintakustannuksia, joka edistäisi kaikkien pienituloisten asemaa. Asumisen hintataso edistäisi muuttoliikettä Helsinkiin, millä olisi julkistaloudelle positiivinen merkitys, koska taloudellinen aktiivisuus kukoistaa kaupunkiolosuhteissa. (Pursiainen ja Saarimaa 2016, 2–4.) Maan huutokaupat markkinahintaan realisoisivat maan taloudellisen arvon tasapuolisesti kaikkien kaupunkilaisten käyttöön ja mahdollistaisivat suorat tukimuodot. Lisäksi maanluovutus markkinahinnalla antaisi hintainformaatiota, jonka perusteella kaavoituksen kulut tulisivat läpinäkyviksi ja niitä voitaisiin tarkistella kriittisesti (ibid, 8–9).

### 2.1.3 Uusliberaali kaupunkitalouspolitiikka Suomessa

Suomessa uusliberaali kaupunkitalouspolitiikka on tullut yhä merkittävämmäksi osaksi sekä valtion että kuntien maa- ja kiinteistöpolitiikkaa 2000-luvun alusta lähtien. Hyötyläisen mukaan vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaki yhdessä valtion ja kuntien maa- ja kiinteistöomistusten yhtiöittämisen kanssa loivat merkittäviä muutoksia

suomalaisessa maa- ja kiinteistöpolitiikassa. Lainmuutoksen myötä kuntien maankäytön suunnittelu ei ollut enää alisteista valtioon nähden ja maankäyttösopimukset kunnan ja yksityisen toimijan välillä laillistettiin. (Hyötyläinen 2015, 625–626.)

Valtio edisti uusliberaalia kaupunkitalouspolitiikkaa 2000-luvun taitteessa merkittävästi usein eri keinoin. Ensinnäkin, uusi maankäyttö- ja rakennuslaki irtaannutti kuntien maankäytön suunnittelun alisteisuuden valtioon nähden. Aikaisemmin valtion nähtiin toimivan kuntien välisiä ristiriitoja ratkaisevana toimijana hyväksyessään aluesuunnitelmat. Hyötyläinen ja Haila (2018, 139) huomioivat, miten valtion yhtiöittäessä maa- ja kiinteistöomistuksiaan liikelaitosten alle, ei valtio olisi omien intressiristiriitojen takia voinutkaan enää hoitaa sovittavaa rooliaan. Toiseksi, valtio linjasi uudet urbaanin kehityksen tavoitteensa, joilla valtio kannusti kuntia kilpailemaan rahoituksestaan luomalla urbaanit kehitysohjelmat julkisten ja yksityisten toimijoiden kumppanuusprojektien pohjalta. Valtio siis itse pyrki asettamaan kunnat kilpailuasetelmaan keskenään tavalla, joka muistuttaa Molotchin (2016) ja Harvey'n (1989) käsittelemistä kaupunkien välisistä kilpailuasetelmista ja kasvukoalitoista. Kolmanneksi, valtio siirsi julkisten palveluiden toteuttamisvastuuta kunnille ja painotti taloudellisen kurin imperatiivia kaikessa toiminnassa. Neljänneksi, taloudellisen kurin toteuttamista osaltaan tuki lakimuutoksen laillistamat maankäyttösopimukset, joissa kunta siirtää osan alueen kehittämistä yksittäiselle rakennuttajalle, jolloin toisaalta kunta voi säästää alueen kehityskustannuksissa, mutta toisaalta menettää usein osan alueen kehittämisen päätäntävällästä yhtiön ehdoissa. (Hyötyläinen & Haila 2018, 138–139.)

Valtion toimesta yritysmäinen julkinen kiinteistöpolitiikka ilmenee Hyötyläisen mukaan myös siinä, että valtio siirsi kiinteistöomaisuutensa hallinnoinnin virastomuotoiselta kiinteistölaitokselta perustamalleen liikelaitokselle, Senaatti-kiinteistöille. Hyötyläisen mukaan Senaatti-kiinteistöt on harjoittanut yritysmäistä liiketoimintaa ja pyrkinyt maksimoimaan hallinnoimiensa maiden tuotot, kun aikaisemmin valtio luovutti maat yleisen edun vuoksi edullisesti kunnille. (Hyötyläinen 2015, 626.) Liikelaitostaminen tapahtui samaan aikaan, kun 1990-luvun laman vuoksi valtion haltuun päätyi runsaasti kaatuneiden pankkien ja firmojen kiinteistöjä. Ajan haasteet nähtiin myös perusteena

omaksua uudet kiinteistöjen hallinnointia ohjaavat uusliberaalit tavoitteet julkisten varojen tehokkaasta käytöstä (Haila 2008, 807). Hailan mukaan Senaatti-kiinteistöjen periaatteiksi on muodostunut tehokkuus, tuottavuus ja valtion kokonaisedun huomioiminen ja se on luopunut yleishyödyllisestä erikoisasemastaan maata ja kiinteistöjä aluekehityksellisin perustein tarjoavana tahona. Siksi Senaatti-kiinteistöt tulisi nähdä markkinoilla kuin mikä tahansa muu markkinatoimija. (Haila 2018, 24.)

Myös kuntien toimintaan on omaksuttu yritysmäisen julkisen kiinteistöpolitiikan muotoja. Aikaisemmin kunnat harjoittivat pitkällä tähtäimellä suunniteltua maanhankintaa ja maanluovutusta toteutettiin vuokraten, jotta kunnat pystyivät ohjata kaupunkikehitystä mahdollistaen sosiaalisesti kestävä ja heterogeeniset alueet. Esimerkiksi Helsingissä linjaan tuli muutos 1993, kun tontteja alettiin myydä vuokraamisen sijaan. 1994 kaupunki yhtiöitti kiinteistöhallintonsa ja alkoi laskea markkinaehtoista ”varjovuokraa” omilta toimijoiltaan, jotta niiden laskennalliset kulut saatiin esille. Myöhemmin 2000-luvulla tuota vuokraa alettiin veloittamaan näiltä julkisilta toimijoilta. (Hyötyläinen & Haila 2018, 138.) Hyötyläinen (2015, 627) kuvaa, kuinka Helsingin tilakeskuksen toimintaa ohjaa tilakustannusten läpinäkyvyys sekä kaupungin eri toimijoiden kannustaminen tehokkaaseen tilankäyttöön.

## 2.2 Urbaani maankorkoteoria

Kirjassaan *Urban Land Rent: Singapore as a Property State* (2016) Anne Haila esittelee teoriansa urbaanista maankorosta (urban land rent). Haila pohjustaa teoriansa tarkastelemalla erilaisia teorioita maanomistuksesta, maankäytöstä, maankorosta ja näiden suhteesta sosiaalisten kysymysten ratkaisuun. Teoksessaan Haila tutkii Singaporea tapauksena, jossa valtio on Hailan mukaan onnistunut ratkaisemaan menestyksekkäästi urbaanin maankäytön ja asuntopolitiikan ongelmia. Haila esittää, että Singaporen maa- ja asuntopoliittisen menestyksen taustalla on laaja julkinen maanomistus ja sen hyödyntäminen sosiaalisten ongelmien ja muiden yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisussa.

Maankorkoteoriat (land rent theory) tarkastelevat maankorkoa sosiaalisena suhteena maan omistajan ja käyttäjän välillä (Haila 2016, 58). Tämän sosiaalisen vuokrasuhteen



katsotaan muuttuvan ajan ja olosuhteiden muutoksien myötä (ibid, 46.) Historiallisesti erilaisia maankorkoteorioita kehittäneet ekonomistit, kuten John Stuart Mill ja Henry George, ovat pyrkineet antamaan selityksen aikansa sosiaalisiin ongelmiin, kuten köyhyyteen, verottamiseen ja maan korkeisiin hintoihin, tarkastelemalla tätä maankäyttöön liittyvää sosiaalista suhdetta (ibid, 48–49). Maankorkoteoriat tarjoavat käsitteistöä ymmärtää ja selittää urbaaneja kehityskulkuja, maanhinnan muutoksia ja maanomistajien käytöstä (ibid, 58–59). Maankorkoteorioiden käsitteet kuvaavat erilaisia maankorkoon liittyviä ilmiöitä. Esimerkiksi differentiaalikorkeus kuvaa sitä, että maankorkoon vaikuttaa maan laatu, kuten sen sijainti hyvien yhteyksien varrella. Maan marginaalikorkeus taas kuvastaa pienintä korvausta, jota vastaan maanomistaja suostuu luovuttamaan maankäytön toiselle. (ibid, 47–48.)

Maankorkoteoriat eroavat metodologisesti uusliberalismin taustalla olevista omistusoikeusteorioista (property rights theory), jotka perustuvat metodologiseen individualismiin. Metodologinen individualismi olettaa maailman koostuvan yksilöistä, jotka käyvät kauppaa itsestään itseohjautuvilla historiattomilla markkinoilla. Markkinat ovat itseohjautuvat, koska rationaaliset yksilöt pyrkivät käyttämään omistamaansa omaisuutta, kuten maata, tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Maankorkoteoriat näkevät maankorossa sosiaalisen suhteen, johon liittyy valtasuhteita ja sosiaalista kontrollia. Maankorkoteoriat nojaavat maankäyttöön liittyviä ilmiöitä kuvatessaan holismiin, jossa maan käyttäjän ja omistajan väliseen suhteeseen vaikuttaa sosiaaliset ilmiöt ja olosuhteet. (Haila 2016, 57–59.)

Hailan urbaanin maankorkoteorian keskeisintä sisältöä on, että kaupunkimaan arvo on sen toiminnan arvo, eikä sen markkina-arvo (Haila 2018, 24). Hailan näkemys kaupunkimaan arvosta sen toiminnan arvona on oleellinen, kun Haila tutkii, miten maanomistuksen kautta valtio tai kaupunki pystyy ohjaamaan kaupunkikehitystä ja yhteiskunnan sosiaalisia olosuhteita. Hailan mukaan on oleellista tunnistaa erilaiset maankäyttöön liittyvät olosuhteet, jotka vaikuttavat maankäytön haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Tunnistamalla erilaiset maankorkoon liittyvät olosuhteet, voidaan niihin myös puuttua oikeanlaisella poliittisella päätöksenteolla. Maankorkoon liittyviä

haitallisia vaikutuksia voidaan ehkäistä ja toisaalta maankorko voidaan valjastaa julkiseksi hyväksi (Haila 2016, 61.)

Hailan urbaania maankorkoteoriaa sävyttää sen uusliberaalin talouspolitiikan kritiikki, mikä näkyy hänen useissa artikkeleissaan muun muassa yritysmäisen julkisen kiinteistöpolitiikan kritiikkinä ja julkisen sääntelyn puolesta puhumisena (Haila 2008; 2015; 2018; Hyötyläinen & Haila 2018). Urbaani maankorkoteoria ei ole kuitenkaan luonteeltaan markkinavastainen, mikä ilmenee hyvin siinä, miten Haila käsittelee teoriaa tutkimalla Singaporen maa- ja asuntopolitiikkaa. Haila kuvaa Singaporea maa- ja asuntopolitiikaltaan hyvin pragmaattiseksi yhdistäessään sosialistisesta ja kapitalistisesta perinteestä kumpuavia tavoitteita ja metodeja (Haila 2016, 78). Singaporen esimerkki osoittaa Hailan mukaan, että vaikka Singaporen systeemi ei ole täysin omaksuttavissa demokraattisiin valtioihin, voi siitä oppia jotain maapolitiikan vaihtoehtoista. Kehittyneissä markkinataloutteen perustuvissa valtioissa on esimerkiksi mahdollista hävittää pienmaanomistajuus ilman, että tuhotaan samalla taloutta tai valtion legitimiyyttä. On myös mahdollista rakennuttaa laajasti julkista asuntotuotantoa ilman markkinatalouden vesittämistä. (ibid, 104.)

Singapore yhdisti erilaisista perinteisesti yhteensopimattomaksi ajatelluista talousteoreettisista näkökannoista itselleen sopivimmat tekijät. Henry Georgelta Singapore omaksui ajatuksen siitä, että maankorko tulee realisoida julkiseksi hyväksi. Marxilta se omaksui ajatuksen siitä, että maan tulee olla julkisessa omistuksessa. Ulkomaisia investointeja houkutellessaan Singapore omaksui muuten erittäin markkinamyönteisen politiikan, jossa muiden omaisuuslajien yksityisomistus on turvattu. (Haila 2016, 84.)

Hailan mukaan vapaiden markkinoiden ohjaamaan kiinteistöpolitiikkaan liittyy ongelmia, koska vapaille markkinoille maankorolla aletaan usein keinotella, maankäyttö ei realisoi sen tehokasta käyttöarvoa ja maankäytön ohjaamisen vuoksi julkinen valta menettää kontrollinsa vaikuttaa sosiaalisiin ongelmiin.

Hailan mukaan markkinaehtoinen maapolitiikka johtaa helposti maaomistuksilla keinotteluun. Jos maankorkoon ei osoiteta sääntelyä tai muuta julkista ohjausta, on

tyypillistä, että yksityiset toimijat ostavat maata, sillä odotuksella, että maan arvo nousee ajan myötä. (Haila 2015, 287.) Maankorko perustuu tyypillisesti kasvavalle maankäytön tarpeelle, esimerkiksi urbaanin alueen levitessä (extension rent) tai maankäytön tehostamisen tarpeelle esimerkiksi kaupunkien keskustoissa (density rent) (Haila 2016, 47; 60). Haila pitää spekulointia haitallisena, koska kehittämättä jätetty spekulatiivisesti omistettu maa-ala hidastaa maan tehokasta käyttöä ja kaupunkikehitystä sekä nostaa maan ja asuntojen hintoja. Lisäksi spekulatiivisesta maasta taloudelliseksi pääomaksi realisoitu maankorko päättyy Hailan mukaan väärälle taholle. (Haila 2015, 287.) Maankorko kuuluu Hailan (2018, 24) mukaan kaupungille julkiseksi hyväksi, koska kaupungin toiminta on nostanut maan arvoa. Singaporessa maankorolla spekulointi ei onnistu, koska valtio ei huomioi maankoron nousua lunastaessaan maita (Haila 2015, 287).

Sääntelyn ja julkisen ohjaamisen merkitys korostuu myös siinä, että Haila osoittaa Singaporea esimerkkinä käyttäen, miten tehokkaasti ohjatulla maa- ja asuntopolitiikalla voidaan saavuttaa sekä markkinoiden kannalta myönteiset olosuhteet että ratkaisemaan sosiaalisia ongelmia, kuten asuntokysymys. Hailan mukaan Singapore ratkaisi asuntokysymyksensä vahvalla julkisella maaomistuksellaan ja vahvalla eri viranomaisten ja instituutioiden asuntotuotantoa ohjaavalla politiikalla (Haila 2015, 284). Asuntopolitiikassa Singapore lunasti ensin työväen asuttamat slummimaat, rakensi niille julkisesti tuotettua asuntokantaa ja asutti työväen näihin uusiin asuntoihin (Haila 2016, 98). Singaporen vero- ja eläkejärjestelmä sidottiin asuntopolitiikkaan mahdollistaen asukkaiden lunastaa julkisesti tuotettu asunto itselleen. Harjoitetun politiikan vuoksi valtaosa väestöstä asuu nykyään julkisesti tuotetussa omistusasunnossa. Hailan mukaan Singapore on toimillaan onnistunut ratkaisemaan asuntokysymyksen. (Haila 2015, 283–284; 2016, 101–102.)

Singaporessa laaja maanomistus ja julkisesti tuotettu asuntotuotanto mahdollisti edullisen ja laadukkaan asuntokannan työväelle. Työväen matalat asumiskustannukset mahdollistavat työvoiman matalan palkkatason ilman, että työväen sosiaaliset olosuhteet romahtaisivat. Tällä valtio on tietoisesti pyrkinyt mahdollistamaan kilpailukyiset palkkakustannukset, joka tukee ulkomaisten investointien osoittamista

Singaporeen. (Haila 2016, 105.) Asuntokysymyksen ratkaisu ja sen sitominen markkinataloudelle myönteisten olosuhteiden edistämiseksi on vain yksi osoitus siitä, miten Singapore ohjaa maaomistuksiansa avulla yhteiskuntansa kokonaisvaltaista kehitystä. Maaomistuksilla pystytäänkin siis myös pitämään kaupunkikehityksellinen, sosiaalinen ja taloudellinen kontrolli julkisen vallan käsissä, kun markkinaohjautuva maapolitiikka ei tätä mahdollistaisi. Haila (2018, 137–138) pitääkin kontrollin puutetta yhtenä markkinaohjatun maapolitiikan heikkoutena.

### 2.3 Urbaani eriarvoisuus ja leimaantuminen

Tutkielmani käsittelee Helsingin tapaa ohjata maa- ja asuntopolitiikallaan sosiaalipoliittisia tavoitteitaan, sekä sitä, onko tässä ohjaamisessa ohjatun gentrifikaation piirteitä. Koska yhtenä Helsingin keskeisenä sosiaalipoliittisena tavoitteena on ehkäistä alueellista eriytymiskehitystä Meri-Rastilan kaltaisissa kaupunginosissa, on tutkielmani kannalta oleellista tarkastella, miten eriytymiseen liittyvä sosiaaliset ongelmat voidaan nähdä urbaanin maankorkoteorian perspektiivistä.

Mika Hyötyläinen on tarkastellut väitöskirjassaan *Divided by policy: Urban Inequality in Finland* (2019) uusliberaalin talouspolitiikan vaikutuksia suomalaiseen maa- ja asuntopolitiikkaan, kaupunkikehitykseen sekä urbaaniin eriarvoistumiseen. Urbaanilla eriarvoistumisella Hyötyläinen viittaa epätoivottuun alueelliseen eriytymiseen, joka johtuu ihmisten erilaisista mahdollisuuksista vaikuttaa siihen, missä asuu. Urbaaniin eriarvoistumiseen liittyy keskeisesti alueiden stigmatisoituminen ja sen vahvistama eriytyminen muusta kaupungista.

Hyötyläinen hyödyntää tutkimuksessaan Hailan urbaania maankorkoteoriaa ja hän onkin kirjoittanut yhden väitöskirjaansa sisältyvän artikkelin (Hyötyläinen & Haila 2018) yhdessä Hailan kanssa. Sekä Hyötyläisen että Hailan mukaan uusliberaali kaupunkitalouspolitiikka on johtanut asuntomarkkinoiden hintakehityksen karkaamiseen monien ulottumattomiin ja Helsingin asuntopolitiikan johtaneen sosiaaliseen eriytymiseen ja stigmatisoitumiseen. Tutkijat peräänkuuluttavat julkiseen ohjaamiseen liittyviä maa- ja asuntopoliittisia muutoksia, joilla asuntokysymystä voitaisiin lähteä ratkaisemaan.

Yritysmäinen julkinen kiinteistöpolitiikka näkyy Hyötyläisen mukaan keskeisesti valtion ja kuntien harjoittamassa sosiaalisessa asuntotarjonnassa ja sen historiallisessa muutoksessa. Hyötyläinen kuvaa, miten toisen maailmansodan jälkeen nopean kaupungistumisen aikana 1960–1970-luvuilla valtio tuki ARAVA-järjestelmän avulla merkittävästi asuntotuotantoa samaan aikaan, kun valtio kehitti sosiaalista asuntotarjontaa ratkaisuksi työväen asuttamiseksi. (Hyötyläinen 2019, 38; 2020, 549.) Hyötyläisen mukaan vain 1960- ja 1970-luvulla Suomessa pyrittiin järjestämään asunto universaalina julkisena tuotantona hieman samaan tapaan, kuin esimerkiksi koulutus, terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut järjestetään (Hyötyläinen 2019, 40).

Merkittävä muutos tapahtui 1980-luvulla, kun sekä valtio että kunnat alkoivat vähentämään sääntelyä ja julkista ohjaamista yhteiskunnan eri osa-alueilla. Asuntotuotanto ja asunnon hankkiminen siirrettiin nyt ihmisten omaksi järjestettäväksi asiaksi. Pankit myönsivät asuntolainoja kevyemmin perustein, mikä johti asuntokuntien velkaantumiseen ja asuntomarkkinoiden kuumenemiseen. Samalla sosiaalinen asuntotuotanto rajattiin ”erityisryhmien” asuntotarpeiden järjestämiseen. (Hyötyläinen 2020, 550.) Siinä, missä laki velvoittaa kuntia järjestämään asukkailleen esimerkiksi koulutuksen ja terveydenhuollon, vaatii laki viranomaisia vain tukemaan ihmisten mahdollisuuksia järjestää itselleen asunnon (Hyötyläinen 2019, 40). Hyötyläisen mukaan tällä tavalla asuntotuotannon järjestysvastuu annetaan pitkälti yksityisen rakennustuotannon järjestettäväksi, kun taas valtiolle jää tehtäväksi tukea rakennustuotantoa sekä tukea heitä, joilla ei ole varaa maksaa markkinavuokraa (Hyötyläinen 2020, 546).

Hyötyläisen ja Hailan mukaan yritysmäinen julkinen kiinteistöpolitiikka, asuntojen kaupallistaminen ja maankoron maksimointi keinottelun kautta ovat keskeisiä syitä asuntomarkkinoiden korkeille hinnoille, mikä on merkittävä sosiaalinen ongelma (Hyötyläinen 2020, 557; Haila 2015, 287–288). Hyötyläinen kritisoi sitä, että Suomessa ei pyritä ratkomaan tätä kalliin asumisen ongelmaa itsessään, vaan pelkästään sen vaikutuksia sosioekonomisesti huono-osaisimpiin ryhmiin, mikä ylläpitää kiinteistöihin sijoittaneiden etua markkinoilla julkisen edun sijaan (Hyötyläinen 2020, 561–562).

### 2.3.1 Väestöryhmien leimaaminen asuntopolitiikassa

Koska asuntopolitiikassa on omaksuttu ajatus siitä, että markkinat hoitavat pitkälti asuntotuotannon toteutuksen ja yksilöt ovat vastuussa omien asumisjärjestelyiden toteuttamisesta, on julkisten toimijoiden kuten valtion ja kuntien vastuulle jätetty tehtävä huolehtia niin sanottujen ”erityisryhmien” asuntojärjestelyistä. Sosiaalista asuntotuotantoa alettiin ohjaamaan erityisryhmille enenevässä määrin jo 1980-luvulla, jolloin etenkin opiskelijoille ja vanhuksille osoitettiin sosiaalisia vuokra-asuntoja. (Hyötyläinen 2020, 550.) Vuodesta 2004 lähtien sosiaalisesta asuntotuotannosta jo yli puolet osoitettiin erityisryhmille (ibid, 561).

Hyötyläinen kutsuu sosiaalisen asuntotuotannon muutosta, jossa sosiaalista vuokra-asuntokantaa tarjotaan lähinnä erityisryhmille, sosiaalisen asuntotuotannon spesialisoimiseksi (specialization) (Hyötyläinen 2020, 545). Sosiaalisen asuntotuotannon spesialisoimisen tavoitteena on tarjota asunto erityisryhmille, joilla ei ole muuten mahdollisuutta järjestää itselleen markkinoilta asuntoa. Tavoitteena on siis pyrkiä ratkaisemaan sosiaalinen ongelma, asunto-ongelma, kohdistamalla julkinen tuki tiettyyn ryhmään. Hyötyläinen kritisoi spesialisoitua sosiaalista asuntotuotantoa siitä, että se samalla luo ongelman leimatessaan erityisryhmiin luokitellut ihmiset normaalista poikkeaviksi ja ongelmaisiksi (Hyötyläinen 2020, 562).

Suomessa ”laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi” vaatii kuntia järjestämään tarpeen vaatiessa erityisryhmien asumisen. Erityisryhmiksi luokitellaan muun muassa huonoissa asuinolosuhteissa asuvat pienituloiset henkilöt, erilaisia tukipalveluita tarvitsevat henkilöt, vammautuneet henkilöt sekä päihteistä ja väkivallasta kärsivät asunnottomat. (Hyötyläinen 2020, 545.) Hyötyläinen huomauttaa, että erityisryhmiä ei yhdistä oikeastaan mikään muu kuin kykenemättömyys hankkia asuntoa vapailta asuntomarkkinoilta (ibid, 561).

Sosiaalisen asuntotuotannon spesialisointi aiheuttaa sekä sosiaalisen asuntokannan että siinä asuvan väestön leimaantumisen, koska sosiaalista asuntotuotantoa aletaan pitämään sosiaalituen muotona ja asukkaisiin liitetään käsityksiä ongelmista ja kyvyttömyydestä toimia normaalilla tavalla markkinoilla (Hyötyläinen 2020, 555–557).

Erityisryhmille osoitettua asuntotuotantoa kohtaan on myös tutkimusten mukaan muodostunut negatiivisia asenteita, kuten pelkoja niiden mukana tuomista sosiaalisista ongelmista ja asuntojen markkina-arvon alenemisesta (ibid, 550).

Negatiivista asennemuutosta on osaltaan tukeneet myös median ja tutkijoiden ylläpitämät mielikuvat ja käsitykset haitallisista naapurustovaikutuksista, joita sosioekonomisesti heikompiosaiset erityisryhmät toisivat tullessaan. Tutkijat ovat esimerkiksi tutkineet segregaatiotutkimuksen yhteydessä, miten sosioekonomisesti heikompiosaiset väestöosat, kuten pienituloiset, työttömät ja etniset vähemmistöt, vaikuttavat heikentävästi alueen sosiaalisiin olosuhteisiin, jotka osaltaan heikentävät alueen väestön mahdollisuuksia sosioekonomiseen kehitykseen. (Hyötyläinen 2019, 16–17.) Tällaisten haitallisten naapurustovaikutusten puolesta on ristiriitaista näyttöä, mutta tällainen tutkimus etenkin näyttävästi uutisoituna luo helposti kuvan moniongelmaisista segregaatiokeskittymistä, joista keskiluokkainen kantaväestö haluaa pois.

### 2.3.2 Alueellinen leimaantuminen ja segregatio

Loïc Wacquant on käsitellyt alueiden ja niiden väestön segregatiota ja leimaantumista yhdistäen segregaatiotutkimukseensa myös teoriansa uudesta marginaalisuudesta. Wacquant näkee Hailan ja Hyötyläisen tavoin sosiaalisen eriytymiskehityksen voimistuneen ja muuttuneen 1980-luvulta lähtien talouden muutoksien myötä. Wacquantin mukaan etninen jakautuminen, köyhyyden uusi nousu ja näiden kulminoituminen tietyille segregoituneille asuinalueille on post-fordismin jälkeisen ajan ilmiö. Ilmiö perustuu työväen erilaistumiseen, alueiden sosiaalisuuden heikkenemiseen ja naapurustojen hajoamiseen. Lisäksi sitä voimistaa ”julkinen väkivalta” kuten alueen leimaaminen mediassa ja tutkimuksessa. (Wacquant 1996, 121.)

Wacquantin soveltaa alueellista leimaantumista käsitellessään Erving Goffmanin (1963) teoriaa sosiaalisesta stigmasta, jolla tarkoitetaan vahvaa ja pois sulkevaa erottumista valtaväestöstä. Stigman langettaa valtaväestö esimerkiksi ulkoisten piirteiden, kuten lihavuuden tai esimerkiksi sosiaalisten piirteiden, kuten työttömyyden tai

mielenterveysongelmien pohjalta. Wacquant laajentaa Goffmanin teoriaa kattamaan leimaavana piirteenä myös negatiivisesti nähdyn asuinalueen. (Wacquant 2007, 66–67.)

Alueellisen stigman vaikutuksien vertaaminen naapurustovaikutuksiin on kiinnostavaa. Kun naapurustovaikutuksen ajatus on se, että eriytyneen alueen sosioekonominen väestö luo sosiaaliselle kehitykselle haitalliset puitteet, on Wacquantin mukaan alueellisella leimalla sosiaalista kehitystä heikentävä vaikutus alueen asukkaisiin. Wacquantin kuvaamassa tilanteessa sosiaalisia olosuhteita ei kuitenkaan heikennä segregoituneella alueella sen väestö, vaan alueen ulkopuolisen valtaväestön langettama stigma. Mutta toisin kuin Goffmanin kuvaamat henkilön piirteisiin ja ominaisuuksiin liittyvät stigmat, on alueellinen stigma melko helposti häivyttävissä alueelta muuttaessa. (Wacquant 2007, 67.)

Samoin, kuin Hyötyläinen kritisoi sosiaalisen asuntotuotannon spesialisoitumista siitä, että se leimaa väestöryhmiä perusteetta epänormaaleiksi ja kykenemättömiksi toimijoiksi vain, koska ne eivät kykene toimimaan suhteettoman kalliilla vapailla asuntomarkkinoilla, niin yhtä lailla Wacquant pitää alueellisen stigman muodostumista usein perusteettomana ulkoisena prosessina. Wacquant huomioi, että alueeseen ja sen väestöön voi kohdistua valmiiksi negatiivisia asenteita, joiden käsittely mediassa, politiikassa ja viranomaisten kohtelussa voi vakiinnuttaa ne osaksi sekä alueen ulkopuolisten että alueen asukkaiden ajattelua riippumatta siitä, että perustuvatko ennakoasenteet todellisuuteen. Esimerkiksi jonkin alueen korkeaa maahanmuuttajaväestöä kohtaan voi kohdistua ennakkoluuloja, joka itsessään lietsotaan mediassa ongelmaksi. Näin maahanmuuttajavaltaisesta alueesta voi tulla huonomainen ilman, että maahanmuuttajiin on liittynyt mitään ongelmia. (Wacquant 2007, 67–68.)

Wacquantin (2007, 68) mukaan stigmatisoituneiden alueiden asukkaat omaksuvat usein alueeseen kohdistuvan negatiivisen stigman, minkä johdosta stigmatisoituneen alueen asukkaat usein häpeävät asuinolosuhteitaan, pyrkivät pitämään asuinalueensa piilossa ja pyrkivät muuttamaan alueelta pois. Wacquantin (1996, 121) mukaan stigmatisoituneen alueen väestön henkinen ja sosiaalinen irtautuminen alueesta on



omiaan luomaan uutta marginaalisuutta, jolla hän tarkoittaa uudenlaista äärimmäisen köyhyyden nousua, etnistä jakautumista ja ongelmien kerääntymistä tietyille alueille.

Uuden marginaalisuuden alueelliseen eriytymiseen nähden keskeinen ero aikaisempiin, esimerkiksi 1960-luvun gettoihin, on se, että Wacquantin mukaan eriytyneet alueet koetaan nykyään ”tiloina” eikä ”paikkoina”. Erona tilan ja paikan välillä on se, että alue paikkana sisältää alueen yhteisöllisyyden käsityksen, kun uuden marginaalisuuden kuvaamassa ”tilassa” alueen asukkaat pyrkivät irtaantua alueen sosiaalisista, humaaneista ja kulttuurisista piirteistä, yhteisöllisyydestä. Samalla samassa tilanteessa olevien ihmisten väliset sosiaaliset verkostot häviävät ja alueella elämisestä muodostuu selviytymistä. Wacquant korostaa, ettei aikaisemminkaan eriytyneiden alueiden asiat olleet hyvin, mutta ihmisiä yhdistävät tekijät ylläpitivät sosiaalisia turvaverkostoja ja näin sosiaalisia olosuhteita. Talouden muutoksien myötä myös fordismin aikainen yhtenäisyyden kulttuuri muun muassa työelämässä on väistynyt ja vähentänyt sosiaalista yhteisöllisyyttä. (Wacquant 2007, 69–71.)

## 2.4 Ohjattu gentrifikaatio

Gentrifikaatio on prosessi, jossa perinteisesti työväenluokkainen kaupunginosa muuttuu keskiluokkaisemmaksi. Gentrifikaatiota ei tule kuitenkaan mieltää pelkästään sosiaalisena muutoksena, jossa alueen väestö muuttuu työväenluokkaisesta keskiluokkaiseksi. Gentrifikaatio on ilmiönä monimuotoisempi prosessi, johon liittyy sosiaalisen muutoksen lisäksi myös fyysisiä ja taloudellisia muutoksia. Gentrifikaatio on myös muuttunut merkittävästi luonteeltaan vuosikymmenien aikana. Perinteisesti gentrifikaatio miellettiin urbaanin keskiluokan ohjaamana naapurustotason muutoksena, kun nykyään gentrifikaatio on usein julkisen toimijan, kuten valtion tai kaupungin, ohjaama suuremman mittakaavan prosessi.

Teoria ohjatusta gentrifikaatiosta kuvaa tätä muutosta, jossa gentrifikaatiota prosessina edistää tai ohjaa jokin julkinen toimija. Akateemisessa kirjallisuudessa ohjattua gentrifikaatioteoriaa kehittävät ja soveltavat tutkijat suhtautuvat ohjattuun gentrifikaatioon pääsääntöisesti ilmeisen kriittisesti ja voidaankin sanoa, että ohjattu gentrifikaatioteoria on kriittinen tutkimaansa ilmiötä kohtaan. Tässä luvussa tarkastelen

sitä, mitä ohjattu gentrifikaatio on, miten ohjattu gentrifikaatio kytkeytyy uusliberaaliin talouspolitiikkaan sekä minkälaisia perusteita, ilmenemismuotoja ja vaikutuksia ohjatulla gentrifikaatiolla on.

#### 2.4.1 Perinteisen ja ohjatun gentrifikaation ero

Käsitettä ”gentrifikaatio” käytti ensimmäisenä vuonna 1964 brittiläinen sosiologi Ruth Glass. Glass (1964) kuvasi käsitteellä keskiluokan ja muiden hyväosaisten muuttamista työväenluokkaisille kantakaupungin asuinalueille. Kyseessä oli tietynlainen takaisinmuutto kaupunkiin aikana, jolloin keskiluokka tyypillisesti oli siirtynyt asumaan pois kantakaupunkien pienistä ja epämoderneista asunnoista. Oleellinen osa perinteistä gentrifikaatiota oli keskiluokan aloittama muutosprosessi, jossa keskiluokka alkoi kunnostaa ali-investoitua rakennuskantaa. Gentrifikoituvat alueet kokivat merkittävää arvonnousua ja vetovoimaistumista. (Lees 2019, 6.)

Gentrifikaatioon sisältyy sosiaalisia, fyysisiä ja taloudellisia muutoksia. Työväenluokkaisten alueiden rakennuskanta on ollut perinteisesti ali-investoitua, koska rakennuskannan ylläpitoon ei tyypillisesti kiinnitetä vuokralla asuvan heikon maksukyvyyn omaavan työväenluokan kohdalla merkittävää kiinnostusta. Keskiluokka ei kuitenkaan ole kiinnostunut muuttamaan huonokuntoisiin tai pieniin asuntoihin, minkä takia rakennuskannassa on toteutettava laatua kohottavia muutoksia, jotka tyydyttävät keskiluokan tarpeet. Rakennuskannan laatua kohentavat muutokset ja muodostuvan keskiluokan tarpeisiin syntyvät uudenlaiset urbaanit palvelut sitovat pääomaa gentrifikoituvalle alueelle ja luovat uudenlaista taloudellista aktiivisuutta. (Smith 1987, 463; Pearman 2019, 127–128) Koska asuntojen ja palveluiden hintataso nousee, heikentää se alueen alkuperäisen työväenluokan mahdollisuuksia asua jatkossa alueella. Gentrifikaatio muokkaa alueen väestörakennetta, koska keskiluokka koee alueen vetovoimaiseksi ja työväenluokalle alue muodostuu liian kalliiksi. (Lees 2019, 6.) Gentrifikaation haitallisimpana puolena pidetäänkin sitä, että alueen alkuperäinen sosioekonomisesti heikompiosainen väestö joutuu väistämään keskiluokkaisen väestön tieltä kaupungin laitamille taloudellisten realiteettien vuoksi. Sosioekonomisesti heikompiosaisen pakonomaisen muuton nähdään heikentävän näiden väestönsien sosiaalisia oloja sekä voimistavan alueellista segregaatiota (Lees 2008, 2457;

Hochstenbach 2017, 403; López-Morales 2019, 2.) Väestörakenteen, asuntokannan ja palveluiden muutokset aiheuttavat siis sosiaalisia, fyysisiä sekä taloudellisia muutoksia.

Nykyään gentrifikaatioon liittyy usein julkisen toimijan aktiivinen rooli prosessin alullepanossa tai sen vauhdittamisessa. Keskiluokan itse aiheuttamien naapurustotason muutoksien sijaan gentrifikaatio on osa julkisen toimijan harjoittamaa aluesuunnittelua tai sosiaalipolitiikkaa. Kun perinteisesti keskiluokka kunnosti kantakaupungin asuntokantaa itselleen, houkutellaan nyt keskiluokkaa tietyille alueille suurien rakennusprojektien ja uuden asuntokannan avulla. Gentrifikaatiokohteet sijaitsevat myös usein valtion tai kaupungin omistamilla mailla, mikä korostaa näiden aktiivista roolia gentrifikaation ohjaamisessa (Lees 2019, 6–7; López-Morales 2019, 1.) Myös asunto- ja sosiaalipolitiikalla ohjataan gentrifikaatiota muun muassa vähentämällä sosiaalisen asuntotarjonnan määrää tietyillä alueilla joko asuntoja purkamalla tai hallintamuotoja markkinoille vapauttamalla (Hochstenbach 2017, 399).

Ohjattu gentrifikaatio on ollut tyypillistä eteenkin niin sanotussa ”globaalissa etelässä” kuten Latinalaisessa Amerikassa ja Asiassa, joissa kansalaisyhteiskunnat ovat heikompia ja laajoja työväenluokkaisia alueita ja slummeja hävitetään suurten keskiluokkaa houkuttelevien alueiden alta. Ohjattu gentrifikaatio on merkittävä sosiaalinen ongelma globaalissa etelän maissa, mutta 2000-luvulla ilmiöön on alettu kiinnittää enenevässä määrin huomiota myös ”globaalissa pohjoisessa”, etenkin uusliberalismin voimakkaan vaikutuksen alaisissa Yhdysvalloissa ja Yhdistyneissä kuningaskunnissa. (López-Morales 2019, 1–2.) Ohjatun gentrifikaation piirteiden ilmenemiseen osana sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa on alettu kiinnittää huomiota myös esimerkiksi Skandinaviassa sekä Alankomaissa, jossa on historiallisesti ollut hyvin vahva sosiaalisen vuokra-asumisen kulttuuri (Lees 2008, 2451–2452).

#### 2.4.2 Ohjattu gentrifikaatio osana kaupunkisuunnittelua

Ohjatusta gentrifikaatiosta on tullut länsimaissa hyväksytty ja tavanomainen osa modernia kaupunkipolitiikkaa. Vaikka gentrifikaatio nähdään positiivisena ilmiönä ja sen edistäminen relevanttina kaupungin sosiaalista kehitystä edistävänä toimenpiteenä, ei julkisessa keskustelussa tyypillisesti mainita sanaa ”gentrifikaatio” tavoitetilana.

Ohjatun gentrifikaation sijaan puhutaan tyypillisesti urbaanista renessanssista, kaupunkien elävöittämisestä tai sosiaalisesta sekoittamisesta. Sana gentrifikaatio sisältää negatiivisia mielleyhtymiä, kun taas urbaani renessanssi, kaupunkien elävöittäminen ja sosiaalinen sekoittaminen viittaavat urbaaniin elämän ja sosiaalisen moninaisuuden kehittämiseen. Oleellista on, että näihin on usein todellisuudessa rakennettu osaksi ohjatun gentrifikaation prosessi. Ohjatun gentrifikaation tavoitteista ja metodeista on tulleet niin laajalti omaksuttuja, että länsimaiset työväenpuolueetkin soveltavat näitä linjauksissaan. (Lees 2008, 2451–2452.)

Tyypillisintä on, että kaupunkien harjoittamaan sosiaalisen sekoittamisen politiikkaan sisältyy runsaasti ohjatun gentrifikaation piirteitä, mikä ilmenee siinä, että sosioekonomisesti huono-osaisten alueiden sosiaalisia olosuhteita perustellaan kehitettävien metodeilla, joiden hyödyt kohdistuvat pitkälti alueelle muuttavaan hyväosaiseen väestöön ja usein heikentää alueen huono-osaisten väestön olosuhteita. Muutoksilla pyritään yleensä vaikuttamaan alueen väestörakenteeseen ja sitä myöten alueen sosiaalisiin olosuhteisiin. Hyväosaista väestöä taas houkutellessaan muokkaamalla alueen rakennuskantaa ja hallintamuotoja keskiluokalle sopivaksi.

Sosiaalista sekoittamista viranomaiset perustelevat usein sillä, että sillä pyritään ehkäisemään alueellista eriytymistä etenkin huono-osaisten alueilla. Köyhyyden ja etnisen eriytymisen pelätään aiheuttavan alueiden stigmatisoitumista, minkä takia väestörakenteen monipuolistamiseksi nähdään tarpeelliseksi kasvattaa kantaväestön ja hyväosaisten määrää alueella (Hochstenbach 2017, 402). Naapurustoeffektien pelätään voimistavan huono-osaisten alueiden pelättyä eriytymiskierrettä ja torjumiskeinoksi tarjotaan hyväosaisten väestön houkuttelua alueelle. Hyväosaisten väestön ajatellaan tuovan sosiaalista pääomaa ja positiivisia roolimalleja alueelle, josta tällaiset tekijät puuttuvat. Hyväosaisten väestön odotetaan myös edistävän alueen paikallistaloutta sekä kulusvoimallaan että kyvyllään edustaa asuinalueitaan päätöksenteossa turvaten julkiset investoinnit alueelle. (Lees 2008, 2451–2453.)

Leesin (2008, 2451–2452) mukaan sosiaaliseen sekoittamiseen liittyy usein sosiaalisen puhdistamisen tavoite (social cleansing), jota ei julki lausuta. Huono-osaisten

ylläpitämiin yhteisöllisiin ja kulttuurillisiin piirteisiin suhtaudutaan penseästi ja ne halutaan korvata keskiluokkaisemmilla piirteillä. Esimerkkinä Lees kuvaa keskiluokan ylläpitämää ideaalia omistusasumisesta, joka kuvastaa taloudellista itsenäisyyttä, yrittäjähenkisyyttä ja yhteisöllistä ylpeyttä. Nämä toimivat vastakohtana huono-osaisten vuokra-asujien heikolle alueelliselle sitoutumiselle ja asioiden ongelmallistamiselle. Myös Hochstenbach (2017, 401) korostaa sitä, että länsimaissa korostetaan omistusasumista parhaana asumisen hallintamuotona, koska se tukee ihmisten säästeliäisyyttä, vaurauden kehittymistä ja turvaa tulevaisuuden hyvinvointia. Pyrkimyksenä on siis ikään kuin tuoda keskiluokkaiset aktiivisen itsenäisen kansalaisen asenteet ja toimintakulttuuri sosioekonomisesti huono-osaisten asenteiden ja toimintakulttuuri tilalle. Lees (2008, 2463) kyseenalaistaa voimakkaasti keskiluokkaisuuden imperatiivin, jonka mukaan kaikkien tulisi olla keskiluokkaisia eikä työväenluokalla tai vähävaraisilla olisi omaa arvoa.

#### 2.4.3 Sosiaalinen pääoma ja sosiaalinen integraatio

Lees suhtautuu hyvin skeptisesti sosiaalisen sekoittamisen myönteisiin vaikutuksiin alueellisen sosiaalisen kehityksen tai huono-osaisten aseman kehityksen kannalta. Hänen mukaansa ohjatussa gentrifikaatiossa keskiluokan tuominen huono-osaistalle alueelle ei luo perusteita sosiaaliselle kanssakäymiselle, mikä on sosiaalisen integraation ehto. (Lees 2008, 2456.) Sosiaalista kanssakäymistä eri sosiaaliluokkien kanssa ei synny, koska eri luokkiin kuuluvat käyvät erilaisissa töissä, kulkevat eri kulkuneuvoilla, heillä on erilaiset perherakenteet, he viettävät vapaa-aikaansa eri paikoissa ja erilaisten aktiviteettien parissa. Leesin mukaan sosiaaliselle integraatiolle ei ole osoitettu perusteita ja hän pitää sosiaalisen sekoittamisen ensisijaisena tavoitteena todellisuudessa ohjattua gentrifikaatiota. (ibid, 2459–2460.)

Lees ei pidä myöskään lasten kautta tapahtuvaa eri sosiaaliluokkien välistä interaktiota todennäköisenä. Lees viittaa tutkimuksiin, joiden mukaan lapset seurustelevat ja käyvät harrastuksissa samoista sosiaaliluokista tulevien lasten kanssa. (Lees 2008, 2458–2459.) Lasten sosiaaliseen eriytymiseen toisista luokista tuleviin lapsiin vaikuttaa se, että keskiluokkaiset perheet eivät päädy yhtä usein naapuruston kouluun, jos se ei ole

hyvänä pidetty koulu. Tällöin naapurustokoulujen kautta tapahtuva sosiaalinen interaktio jää vähäiseksi. (Pearman 2019, 150–151.)

Toisaalta Nast ja Blokland pitävät koulujen kaltaisia alueellisia instituutioita oleellisina sosiaalisen integraation kannalta. Heidän mukaansa keskiluokkaiset aikuiset välittävät sosiaalista pääomaa alempien sosiaaliluokkien vanhemmille lasten kannalta relevanteista asioista, kuten hyvistä kouluista ja terveydenhoidosta. (Nast & Blokland 2014, 490.) Oikeanlainen konteksti voi siis luoda integraatiota eri sosiaaliluokkien kautta esimerkiksi koulun, mutta myös muiden alueen instituutioiden kautta. Oleellista vaikuttaa siis olevan se, johtaako sosiaaliluokkien asumisen läheisyys samoihin kouluvalintoihin vai onko maassa esimerkiksi tyypillistä harrastaa tarkempaa kouluvalintaa. Joka tapauksessa, Nast ja Blokland pitävät hyväosaisten ja huono-osaisten alueellista läheisyyttä ehtona sille, että sosiaalista integraatiota voi syntyä. (ibid, 482–483.)

#### 2.4.4 Uusliberaali talouspolitiikka ja ohjattu gentrifikaatio

Ohjattu gentrifikaatio sidotaan akateemisessa kirjallisuudessa erittäin vahvasti uusliberaaliin talouspolitiikkaan. López-Moralez (2019, 1–2) kuvaa, miten ohjattua gentrifikaatiota on sovellettu etenkin uusliberalisoituneissa Yhdysvalloissa ja Yhdistyneissä kuningaskunnissa, vanhoissa Neuvostoliiton maissa sekä globaalissa etelässä, jossa kansainväliset instituutiot kuten Maailmanpankki ovat painostaneet avaamaan taloutensa globaaleille markkinoille. Hochstenbach (2017, 401) taas kuvaa, miten Alankomaissa uusliberalismi on vaikuttanut asuntopolitiikkaan niin, että sosiaalista asuntokantaa myydään markkinoille, korostetaan omistusasumisen ja markkinaehtoisien asumisen tärkeyttä, sekä vaaditaan kovaa säästölinjaa julkisissa menoissa. Lees (2008, 2453–245) taas korostaa sitä, että gentrifikaatiota edistetään sen tuomien taloudellisten hyötyjen vuoksi.

Ohjatun gentrifikaation yhteydessä alueen rakennettuun ympäristöön sidotaan merkittäviä pääomia ja alueen kasvava maankorko saadaan realisoitua kaupungin hyödyksi. Työväenluokkaisten alueiden muutos keskiluokan asuinalueeksi kuroo maankorkoeron (rent gap) kiinni. Maankorkoero on erotus maan nykyisen käytön

taloudellisen arvon ja sen potentiaalisen tehokkaimman käytön taloudellisen arvon välillä. (Smith 1987, 462). Lees (2008, 2453–2454) pitää tämän potentiaalisen taloudellisen arvon realisointia keskeisenä syynä sille, miksi monet kiinteistöveroista riippuvaiset kaupungit pyrkivät gentrifikoimaan alueita, vaikka virallisena syynä esitettäisiin köyhyyskeskittymisen syntyminen.

Yrittäjämäisen julkisen kiinteistöpolitiikan piirteitä ilmenee ohjatussa gentrifikaatiossa siinä, että gentrifikaatiota ohjataan pitkälti asuntokannan muutoksilla. Sosiaalisen sekoittamisen nimessä huono-osaisten alueiden sosiaalista vuokra-asuntokantaa puretaan tai vaihtoehtoisesti sosiaalista vuokra-asuntokantaa voidaan myydä markkinoille tai vapauttaa sääntelystä. Sosiaalisen asuntotarjonnan vähentämisellä voidaan vaikuttaa alueiden väestörakenteeseen, siis harjoittaa sosiaalista sekoittamista. Asuntokannan vapauttaminen on markkinaehtoista kiinteistöpolitiikkaa, jolla edistetään omistusasumista ja kevennetään julkista vastuuta asuntotarjonnasta. Haittapuolena sillä on se, että vähäosainen väestö joutuu siirtymään alueelta pois asuntotarjonnan vähetessä. (Hochstenbach 2017, 400–402.)

Hochstenbachin mukaan sosiaalista sekoittamista sekä sosiaalisen vuokra-asuntokannan myymistä markkinoille pidetään tavoiteltavina keinoina vaikuttaa alueiden sosiaaliseen kehitykseen, koska ne ovat kustannustehokkaita ja helppoja tapoja saavuttaa tavoitteita, mikä on uusliberaalista perspektiivistä johdonmukainen näkökulma hallinnon keveyden ja markkinamekanismien itseohjautuvuuden vuoksi. Hochstenbach kertoo, että esimerkiksi Amsterdamissa huono-osaisuuden keräytymistä tietyille alueille ehkäistiin aikaisemmin suurilla kaupunki uudistusprojekteilla, joissa vanhentunutta asuntokantaa modernisoitiin, mikä oli kallista ja haastavaa. Nyt Amsterdamissa vapautetaan sosiaalista vuokra-asuntokantaa markkinoille, jolla edesautetaan omistusasumisen ja markkinaehtoisen vuokra-asumisen asemaa Alankomaissa. (Hochstenbach 2017, 415.) Hochstenbach (2017, 402–403) myös kuvaa, miten viranomaiset kokevat kyvyttömyyttä ratkoa tiettyjä alueellisia sosiaalisia ongelmia ja siksi viranomaiset pyrkivät käyttämään gentrifikaation sisältämää sosiaalista sekoittamista keinona rauhoittamaan alueita ja hälventämään naapurustoeffektejä.

Sosiaalinen sekoittaminen nähdään siis ikään kuin välillisenä kustannustehokkaana keinona vaikuttaa alueen sosiaalisiin oloihin ilman, että niihin tarvitsisi suoraan puuttua.

### 3 Metodit ja aineisto

#### 3.1 Tutkimuskysymysten ja tutkimuskohteen valinta

Tutkielmani käsittelee sitä, miten Helsinki ohjaa sosiaalipoliittisia tavoitteitaan maa- ja asuntopoliittisilla linjauksillaan sekä sitä, onko kyseisessä maa- ja asuntopoliittisessa ohjauksessa ohjatun gentrifikaation piirteitä. Tutkin aihetta kahden tutkimuskysymyksen kautta, jotka ovat seuraavat:

1. Miten Helsinki pyrkii ohjaamaan Meri-Rastilan sosiaalista kehitystä maa- ja asuntopolitiikallaan?
2. Onko Helsingin Meri-Rastilaan kohdistamassa maa- ja asuntopoliittisessa ohjauksessa ohjatun gentrifikaation piirteitä?

Ensimmäinen tutkimuskysymys käsittelee sitä, miten Helsinki ohjaa maa- ja asuntopolitiikalla sosiaalipoliittisia tavoitteitaan Meri-Rastilan alueuudistuksessa. Tarkastelemalla alueuudistuksen toteuttamisen metodeja, pyrin tutkimaan sitä, missä määrin Helsingin maa- ja asuntopolitiikassa korostetaan kaupungin omaa aktiivista roolia sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa ja toisaalta sitä, missä määrin uusliberaalit talouspoliittiset tavoitteet ja metodit on omaksuttu Helsingin maa- ja asuntopolitiikassa. Pyrin myös tarkastelemaan, millaisia vaikutuksia näillä on siihen, millainen kontrolli Helsingillä on alueuudistuksen tavoitteiden toteutumisessa.

Toinen tutkimuskysymys käsittelee sitä, onko Meri-Rastilan alueuudistuksessa ohjatun gentrifikaation piirteitä. Tutkin, onko alueuudistuksen tavoitteissa tai alueuudistuksen ohjaamisessa ohjatun gentrifikaatioteorian mukaisesti pyrkimys keskiluokkaistaa alueen väestörakenne sekä muokata alueen rakennuskantaa keskiluokkaa houkuttelevaksi. Tarkastelen myös ohjatun gentrifikaation mahdollisia vaikutuksia alueen sosioekonomisesti heikompiosaisen väestön kannalta.



Tutkimuskysymykset tarkastelevat Helsingin maa- ja asuntopoliittisen ohjaamisen suhdetta Helsingin sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin tietyn alueen, Meri-Rastilan, kautta. Meri-Rastila on valittu tutkielman tutkimuskohteeksi, koska siihen kohdistuu merkittävän laajaa purkavaa täydennysrakentamista. Koska Helsingin asuntopoliitikassa täydennysrakentamisen rooli korostuu rakentamattomien alueiden vähenemisen vuoksi, on Meri-Rastilan alueuudistuksen tarkastelu merkittävää Helsingin maa- ja asuntopoliittikan laajempien kokonaisuuksien ymmärtämisen kannalta. Toinen syy sille, miksi Meri-Rastila on valittu tutkielman tutkimuskohteeksi, on se, että Helsinki pyrkii ratkomaan alueuudistuksella alueen sosiaaliseen kehitykseen ja imagoon liittyviä haasteita. Meri-Rastilan alueuudistuksen tavoitteita ja keinoja tutkimalla voidaan saada tietoa, joka on merkittävää myös suhteessa Helsingin muihin lähiöitä koskeviin alueuudistuksiin.

Tutkimuskysymyksiä lähestyn tutkimalla Helsingin julkisia asiakirjoja, jotka määrittelevät Helsingin maa- ja asuntopoliittisia linjauksia sekä Meri-Rastilan alueuudista. Asiakirjoja analysoin teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysi mahdollistaa Helsingin poliittisten toimintaperiaatteiden tulkinnan keskittymällä tekstistä ilmeneviin ajatustapoihin, käytäntöihin ja ideologisiin vaikutteisiin, joita Meri-Rastilan alueuudistuksesta ja Helsingin maa- ja asuntopoliittisista linjauksista ilmenee.

### 3.2 Tutkimustyyppi ja aineistoanalyysin metodologia

Tutkielmani tutkimustyyppi on laadullinen tapaustutkimus, joka mahdollistaa tutkimieni ilmiöiden syvällisen ja monipuolisen tutkimuksen keskittymällä yhteen tapaukseen, johon kohdistuu monenlaisia maa- ja asuntopoliittista ohjaamisen keinoja ja tavoitteita. Tutkielmani käsittelee maa- ja asuntopoliittisia ohjaamisen metodeja sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa sekä näissä ilmenevien ohjatun gentrifikaation piirteiden tarkastelua. Tutkiakseni kyseisiä asioita, olen valinnut Meri-Rastilan tutkimuskohteeksi.

Laadullinen tutkimus sopii hyvin ihmistieteiden tutkimustyyppiksi, koska ihmistieteet tutkivat inhimillisen toiminnan ja sen merkityksien kokonaisuuksia. Tutkimuksen kohteina ovat yksilöt, yhteisöt, arvotodellisuus ja sosiaalinen vuorovaikutus. Ihmisen ja yhteisöjen toimintaa ohjaavat päämäärät, toiminnan suunnittelu ja hallintorakenteet,

joissa kaikissa ilmenee ihmisen toiminnan merkityksellisyys. (Varto 2005, 28–29.) Inhimillisen toiminnan ja merkityksien tutkiminen vaatii usein ilmiön syvällistä ja monipuolista tarkastelua. Se, että tutkija jakaa ihmistieteissä ikään kuin saman todellisuuden tutkimuskohteen kanssa ollessaan osa merkitysten maailmaa, mahdollistaa tämän tutkimisen (ibid, 34).

Tutkielmani analyysi kohdistuu Helsingin kaupungin julkisiin asiakirjoihin, joilla se määrittelee maa- ja asuntopoliittisia linjauksiaan sekä Meri-Rastilan alueuudistusta. Analyysi kohdistuu poliittisiin linjauksiin ja niiden tulkintaan. Harjoittamani analyysi on siis tulkitsevaa poliittisten toimintaperiaatteiden analyysia (interpretive policy analysis). Analyysitapa korostaa sitä, että esimerkiksi julkiset asiakirjat eivät vain kuvaa todellisuutta, vaan määrittelevät sitä. Tulkitsemalla julkisia aluesuunnitteluun liittyviä asiakirjoja, voidaan muodostaa käsityksiä siitä, millaisia ajatustapoja, käytäntöjä ja ideologisia vaikutteita poliittisten toimintaperiaatteiden taustalla vaikuttaa. Osa analyysistani kohdistuu Helsingin piiloisempien tavoitteiden tarkasteluun, jossa etenkin korostuu poliittisten linjausten tulkinnan välttämättömyys.

Tutkielmani analyysitapa on teorialähtöinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi analyysitapana on perusanalyysimenetelmä ja käytettävissä kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93). Sisällönanalyysi on menettelytapa, jolla voidaan analysoida mitä tahansa tekstimuotoon saatettavaa materiaalia, kuten erilaisia kirjallisia aineistoja tai puhetta. Sisällönanalyysi mahdollistaa tällaisen tekstimuotoon saatettavan aineiston objektiivisen ja systemaattisen käsittelytavan. Metodina sisällönanalyysi kuitenkin lähinnä jäsentää aineiston jatkoprosessointia varten, eli tutkimustulosten kannalta oleellista on vielä tehdä tulkintoja ja johtopäätöksiä analysoidusta aineistosta. (ibid, 105)

Sisällönanalyysin teorialähtöisyys tarkoittaa sitä, että sisällönanalyysia ohjaa jokin teoria, malli tai tieteellisen auktoriteetin ajattelu. Teorialähtöistä sisällönanalyysia varten taustalla vaikuttava teoria ja sen käsitteet esitellään ja analyysi tapahtuu tietyn teoreettisen viitekehyksen sisällä, ennalta määriteltyjen kategorioiden ohjaamina. Teorialähtöinen sisällönanalyysi on deduktiivista, toisin kuin esimerkiksi induktiivinen

aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jossa tutkimusaineiston pohjalta luodaan teoreettinen kokonaisuus ilman, että siihen vaikuttavat aikaisemmat teorit tai näkemykset. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97–99.)

Kvalitatiivisessa sisällönanalyysissä materiaali koodataan, millä on kolme tarkoitusta. Ensin data redusoidaan, jolla tarkoitetaan sitä, että suuresta ja sekavasta datasta poimitaan oleellinen info esimerkiksi merkkamalla kohdat, joissa puhutaan tutkimukseen liittyvistä asioista. Sitten data organisoidaan, jolla tarkoitetaan sitä, että merkattu data järjestetään samankaltaisuuksien tai datan sisäisten suhteiden perusteella. Lopuksi organisoidusta datasta luodaan tutkimuksen apuvälineitä analyysiin. (Cope 2010, 283–285.) Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineiston käsittelyä, kuten sen hajottamista redusointia ja organisointia, ohjaa teorialähtöisesti muodostettu analyysirunko, johon muodostetaan erilaisia luokituksia ja kategorioita käytettävien teorioiden pohjalta (Tuomi & Sarajärvi 2002, 116). Koodausluokat voivat muokkautua tutkimuksen edetessä, mutta lähtökohtaisesti tutkija pyrkii määrittelemään koodausluokat sisällönanalyysia varten etukäteen, jotta tutkimus pysyy fokusoituneena haluttuun asiaan (ibid, 94).

Olen hyödyntänyt teorialähtöisen sisällönanalyysin metodeja analysoimalla käsittelemääni aineistoa urbaanin maankorkoteorian ja ohjatun gentrifikaatioteorian näkökulmasta. Lisäksi olen analysoinut aineiston sisältöä tarkastelemalla, miten uusliberalisaatio ilmenee Helsingin poliittisissa linjauksissa sekä miten väestöryhmien asemaa ja roolia aluekehityksessä käsitellään stigmatisoitumisen näkökulmasta. Olen muodostanut teorioiden pohjalta ensin väljän analyysirungon, jonka perusteella olen pyrkinyt etsimään vastausta tiettyihin tutkimuskysymyksiini liittyviin alakysymyksiin. Alakysymyksiin vastatakseni olen koodannut aineistoa merkiten aineistosta tekstijaksoja, jotka vastaavat tiettyjen teoreettisten luokittelujen perusteella asetettuihin kysymyksiin. Aineiston koodaamisperiaatteet on esitetty seuraavassa taulukossa:

Tutkimuskysymys 1: Miten Helsinki pyrkii ohjaamaan Meri-Rastilan sosiaalista kehitystä maapolitiikallaan?	
Alakysymys	Koodausluokat
Millaisena alueena Helsinki Meri-Rastilan näkee?	Viittaukset alueeseen positiivisessa/negatiivisessa valossa
Mitä sosiaalipoliittisia tavoitteita kaupungilla on Meri-Rastilan aluekehityksessä?	Viittaukset tavoitteisiin, jotka suoraan tai epäsuorasti vaikuttavat alueen asukkaisiin/imagoon myönteisesti
Minkälaisella maa- ja asuntopoliittisella ohjauksella Helsinki tavoittelee sosiaalipoliittisia tavoitteitaan Meri-Rastilassa?	Viittaukset maa- ja asuntopoliittisiin ohjaukeinoihin, joilla pyritään vaikuttamaan sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin
Miten Helsinki kannustaa aluekehityksen eri osapuolia tavoitteidensa mukaiseen rakennustoimintaan?	Viittaukset siihen, - miten täydentämiskäytäntöä - vapaarahoitteista asuntotuotantoa - omistusasuntotuotantoa tuetaan
Millainen kontrolli Helsingillä on Meri-Rastilan kehityksessä?	Viitteet siitä, - onko Helsinki pyrkinyt puuttamaan alueen sosiaalisiin ongelmiin - onko Helsinki pyrkinyt ratkomaan alueen ongelmia suorilla/epäsuorilla toimenpiteillä - miten pyrkimykset ratkaista alueen ongelmat ovat toteutuneet

Taulukko 1. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen mukaiset alakysymykset ja koodausluokat.

Tutkimuskysymys 2: Onko Helsingin Meri-Rastilaan kohdistamassa maa- ja asuntopoliittisessa ohjauksessa ohjatun gentrifikaation piirteitä?	
Alakysymys	Koodausluokat
Miten Helsingin pyrkimys keskiluokkaistaa Meri-Rastilan väestörakenne ilmenee?	Viitteet siitä, että Helsinki pyrkii keskiluokkaistamaan alueen väestörakennetta, Perustelut, joiden vuoksi Helsinki pyrkii keskiluokkaistamaan alueen väestörakennetta
Miten Helsinki näkee eri väestöryhmien vaikutuksen aluekehityksessä?	Viitteet siitä, miten Helsinki näkee seuraavien väestöryhmien vaikutuksen alueen sosiaalisille olosuhteille ja aluekehitykselle: huono-osaiset, maahanmuuttajat ja hyväosaisten
Miten Helsinki ohjaa alueelle investointia?	Miten ilmenee: - Investointien ohjaaminen Meri-Rastilaan - Helsingin tapa vaikuttaa alueen asuntokantaan - Helsingin tapa vaikuttaa asuntojen hintakehitykseen
Millaisia vaikutuksia Meri-Rastilan alueuudistuksella on sosioekonomisesti heikompiosaiseen väestöön?	Miten ilmenee: Säännellyn vuokra-asuntokannan vähentäminen markkinaehtoisen asuntokannan tieltä Sosioekonomisesti heikompiosaisen väestön siirtyminen hyväosaisten tieltä Sosioekonomisesti heikompiosaisen intressien heikentäminen hyväosaisten kustannuksella

Taulukko 2. Toisen tutkimuskysymyksen mukaiset alakysymykset ja koodausluokat.

### 3.3 Aineisto

Tutkielmassani analysoimani aineisto on Helsingin kaupungin aluekehitykseen yleisesti ja Meri-Rastilan aluekehitykseen erityisesti kohdistuvat julkiset dokumentit. Kaikki dokumentit ovat saatavilla kaupungin verkkosivuilta.

Meri-Rastilaan kohdistuvissa kaavasuunnitelmissa olen analysoinut niiden kaavaselostuksia, koska niissä sekä kuvataan että perustellaan sanallisesti kaavasuunnitelmien vaiheita ja ratkaisuperusteita. Kaavaselostuksissa on valmiissa kirjallisessa muodossa Helsingin Meri-Rastilaan kohdistaman aluesuunnittelun tavoitteet, keinot ja käsitykset lopputuloksista. Olen valikoinut Meri-Rastilan aluekehitystä analysoidakseni Meri-Rastilaan kohdistuvat viimeisimmät voimassa olevien kaavasuunnitelmien selostukset, jotka kuvaavat alueen nykyistä kehitysprosessia. *Vuosaaren Meri-Rastilan Länsirannan osayleiskaava: Kaavaselostus* (2012) käsittelee voimassa olevaa Meri-Rastilan länsiosan asemakaavasuunnittelua ohjaavaa osayleiskaavaa, jonka mukaan Meri-Rastilan länsiosan metsäalueelle rannan läheisyyteen on tarkoitus rakentaa uusi asuinalue. *Helsingin yleiskaava: Selostus* (2016) käsittelee Helsingin voimassa olevaa yleiskaavaa, joka ohjaa Meri-Rastilan muiden alueiden asemakaavasuunnittelua osana koko Helsingin maankäytön ohjaamista. Meri-Rastilan kaupunkiudistus kattaa myös kaksi asemakaavaa, jotka ovat *Meri-Rastilan länsiosa: Asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus* (2019) ja *Meri-Rastilan itäosa: Asemakaavan muutoksen selostus* (2020). Asemakaavat määrittelevät yksityiskohtaisesti Meri-Rastilan maankäytön alueuudistuksessa.

Kaavasuunnitelmien lisäksi olen analysoinut Helsingin yleisiä maa- ja asuntopoliittikkaa määritteleviä dokumentteja. Asuntopoliittinen julkaisu *Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020* (2021) määrittelee Helsingin asuntopoliittiset linjaukset. Helsingin kaupunkistrategian *Kasvun paikka: Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025* (2021) määrittelee kaupunkipoliittiset linjaukset yleisesti, sisältäen linjauksia muun muassa sosiaali-, maa- ja asuntopoliittikasta. Helsingin maankäytön ohjaamista koskevat linjaukset *Helsingin maapoliittiset linjaukset: Tontinluovutusta koskevat linjaukset* (2019) ja *Maapoliittiset linjaukset 2: Maanhankinta ja asemakaavoitukseen liittyvät maapoliittiset periaatteet* (2021) määrittelevät Helsingin maapoliittiset linjaukset sekä niiden soveltamisohjeet. Aineistoista olen analysoinut tutkimuskysymyksilleni oleelliset osiot, jotka käsittelevät sitä, miten maa- ja asuntopoliittisilla linjauksillaan Helsinki pyrkii ratkaisemaan sosiaalipoliittisia tavoitteitaan Meri-Rastilassa ja muilla Meri-Rastilan kaltaisilla alueilla. Lisäksi olen

analysoinut aineistoista osiot, joissa ilmenee ohjatun gentrifikaation piirteitä Meri-Rastilaan kuuluvilla ja muilla vastaavilla kohdealueilla.

### 3.4 Tutkimuseettiset näkökulmat

Tutkielmani käsittelee helsinkiläisen lähiön, Meri-Rastilan, aluekehitystä. Meri-Rastilaan kohdistuu julkisuudessa paljon negatiivisia mielikuvia sen väestöön ja rakennuskantaan liittyen, mitä tämä tutkielmakin käsittelee. On tärkeää, että tutkimus, joka käsittelee alueiden ja väestöryhmien heikkoa asemaa ja leimaantumista, ei itsessään heikennä näiden alueiden tai väestöryhmien asemaa tai syvennä leimaantumista. Tutkielmani käsittelee kriittisesti vallitsevaa näkemystä, jonka mukaan sosioekonomisesti heikompiosainen väestö aiheuttaisi negatiivisia vaikutuksia Meri-Rastilaan alueena tai aiheuttaisi sosiaalisesti heikon ympäristön alueen asukkaille. Tutkielmani pikemminkin edesauttaa tiedostamaan esimerkiksi tutkimustyön ja aluesuunnittelun sosiaalisen huono-osaisuuden käsittelyn aiheuttaman riskin alueiden ja niiden väestön leimaantumiselle. Kuitenkin myös tässä tutkimustyössä aihetta tulee käsitellä sensitiivisesti, muun muassa välttelemällä arvolutautuneita termejä tai korostamatta tarpeettomasti alueeseen liitettyjä negatiivisia mielikuvia.

Tutkimusaineistoni koostuu kirjallisista julkisista dokumenteista, eikä tutkimustyöhön siksi liity kanssakäymistä ihmisten kanssa ja tämän kautta riskiä heikossa asemassa olevien aineistolähteiden varomattomasta kohtelusta. Toisaalta tutkimustyöni aineistollisena rajoitteena voi pitää paikallisväestön äänen puutetta aluekehityksen ja sen arvioinnin kannalta, koska käsitykseni paikallisen väestön suhtautumisesta Meri-Rastilan aluekehitykseen pohjautuu pitkälti uutisartikkeleihin ja kaavasunnitelmien yleisötilaisuuksien referointeihin.

## 4 Meri-Rastilan alueuudistuksen maa- ja asuntopoliittinen ohjaus

### 4.1 Helsingin tapa nähdä Meri-Rastila

Tutkittaessa sitä, miten Helsinki ohjaa Meri-Rastilan sosiaalista kehitystä asunto- ja maapolitiikallaan, on tärkeää muodostaa kokonaiskuva siitä, miten Helsinki näkee Meri-

Rastilan nykytilan. Tutkin, minkälaisia sosiaalisia haasteita Meri-Rastilaan Helsingin näkökulmasta kohdistuu ja toisaalta minkälaisia vahvuuksia Helsinki Meri-Rastilassa näkee.

Tutkiakseni sitä, minkälaisena alueena Helsinki Meri-Rastilan näkee, olen luokitellut aineistosta kohtia, joissa alueen ominaispiirteitä kuvataan joko negatiivisessa tai positiivisessa valossa. Luokittelussa olen pitkälti keskittynyt neutraalien kuvausten ja ilmausten sijaan negatiivisiin ja positiivisiin, koska pyrin analyysia varten hahmottamaan, minkälaisia heikkouksia ja vahvuuksia Meri-Rastilaan liitetään kaupungin näkökulmasta. Alueeseen liitetyt heikkoudet ja vahvuudet ovat oleellinen lähtökohta sille, miten Helsinki pyrkii aluetta kehittämään.

Helsingin yleiskaavassa (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 184) ja kaupunkistrategiassa (Helsingin kaupunki 2021b, 33) kuvaillaan, miten Helsingissä on erilaisia alueita, jotka ovat omaleimaisia ja niillä on vahva alueidentiteetti. Alueiden erilaisuutta korostetaan käsiteltäessä alueiden eriytymistä ja Helsinki pyrkiikin osoittamaan, että alueiden erilaisuutta tulisi pitää positiivisena vahvuutena, eikä sen tulisi johtaa eriarvoiseen aluekehitykseen. Yleiskaavan ja kaupunkistrategian kontekstissa onkin tulkittavissa, että puhutaan tavoitetilasta, jossa alueiden erilaisuus ei johtaisi eriarvoisuuteen vaan positiiviseen omaleimaisuuteen.

*Eri asuinalueet ovat erilaisia – eivät eriarvoisia. Helsingissä on runsaasti omaleimaisia alueita, joilla on vahva alueidentiteetti. (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 184.)*

*Helsingin tavoitteena on olla kaupunki, jossa asuinalueet eivät eriydy ja kaikkialla on mahdollista elää turvallista ja viihtyisää elämää positiivisesti omaleimaisissa kaupunginosissa. (Helsingin kaupunki 2021b, 33.)*

Meri-Rastila on Helsingin kirjoissa kaupunginosa, johon edeltävä tavoite positiivisesti omaleimaisesta kaupunginosasta eriarvoisen kaupunginosan sijaan voidaan osoittaa. Kaupunki tunnistaa, että Meri-Rastila on alue, johon kohdistuu alueellisen segregaatoin paine (Asumisen ja maankäytön ohjelma, 89–90), jopa segregaatikierte (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 10). Segregaatikierteen katkaisemiseksi on

puututtava niihin tekijöihin, jotka sitä aiheuttavat. Lisäksi on tunnistettava alueen potentiaalinen positiivinen omaleimaisuus ja ainutlaatuisuus.

Tarkasteltaessa kaupungin tapaa kuvailla Meri-Rastilan haasteita ja eriytymisen syitä, voidaan havainnot jakaa kolmeen tekijään, jotka ovat alueen väestö, asuntokanta ja alueeseen liitetyt mielikuvat, jotka kaikki liittyvät tiukasti toisiinsa.

Helsinki tuo Meri-Rastilan haasteiden yhteydessä toistuvasti esille alueen vuokra-asuntovaltaisuuden, jolla on kaupungin mukaan suora vaikutus alueen väestöön, asumismuotojen vähäisyyteen ja alueen imagoon. Syynä Meri-Rastilan yksipuoliseen asuntokantaan esitetään 1990-luvun lama, jolloin Helsinkiin rakennettiin lähinnä valtion tukemia vuokra-asuntoja muutamalle rakenteilla olleelle asuntoalueelle (Helsingin kaupunki 2021a, 46), kuten Meri-Rastilaan. Suuren säännellyn vuokra-asuntokannan seurauksena kaupunki pitää alueen väestörakenteen ja asuntotyyppien yksipuolistumista. Säännellyssä vuokra-asuntokannassa asuu paljon sosioekonomisesti heikompiosaisia sekä maahanmuuttajia. Vuokra-asunnot ovat tyypillisesti pienempiä kuin omistusasunnot.

Meri-Rastilan osayleiskaavassa kuvataan, kuinka ”Meri-Rastila on muuttumassa leimallisesti maahanmuuttajien ja huono-osaisten alueeksi” (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3). Helsinki siis näkee, että Meri-Rastilassa on segregatio-ongelma huono-osaisuuden ja maahanmuuttajaväestön alueellisena yliedustuksena. Lisäksi kaupunki pelkää eriytymiskehityksen luovan väestörakenteeseen perustuvan alueellisen stigman.

Meri-Rastilassa on sosioekonomisesti heikompiosaisempaa väestöä, kuin Helsingissä keskimäärin. Syynä sosioekonomisesti heikompiosaisen väestön keskittymisestä alueelle nähdään osaltaan alueen vuokra-asuntovaltaisuus ja pienet asunnot, joissa on edullisempaa asua. Helsingissä ei kaupungin tietojen mukaan ole alueita, joilla väestö köyhtyisi absoluuttisesti. Kuitenkin alueet, joiden väestö on sosioekonomisesti heikompiosaista, tulokehitys on hitaampaa kuin muilla alueilla, jolloin alueiden välinen suhteellinen ero kasvaa ja luo segregatiohaasteita.



Meri-Rastilan väestörakenne on poikkeuksellisen maahanmuuttajavaltaista. Helsingin osayleiskaavassa ilmaistaan, että vuokra-asuntovaltaisuuden myötä alueelle on keskittynyt paljon maahanmuuttajia ja muunkielisiä. Muunkielisten osuus on alueella Helsingin suurin ja ero muihin alueisiin kasvaa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 6–7). Helsingin asumisen ja maankäytön ohjelmassa on myös esitetty huoli siitä, että tietyillä alueilla väestö eriytyy alueellisesti syntyperänsä perusteella.

*Osa-alueiden väliset tuloerot ovat alimman tulokvintiilin osalta melko vakiintuneet, mutta etnisen eriytymisen osalta tilanne on huolestuttavampi. Etninen segregatio on kasvussa ja eriytymiskehitys näyttää jatkuvan. Yhteiskunnan tulo- ja varallisuuserojen kasvaminen heikentää sosioekonomisesti heikompien alueiden asemaa ja kehitysnäkymiä. (Helsingin kaupunki 2021a, 47.)*

Meri-Rastilan asuntokanta, väestörakenne ja alueen kehityksen historia ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, miten alueen asukkaat itse kokevat ympäristönsä ja toisaalta, miten alueen ulkopuoliset näkevät alueen. Meri-Rastilan kaltaisilla täydennysrakentamisalueilla Helsingin keskeisiä tavoitteita onkin parantaa laadukkaan ja monipuolisen rakentamisen avulla alueen imagoa (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 184).

Meri-Rastilan asemakaavasuunnitelman osallistumis- ja vuorovaikutussuunnitelmassa todetaan, että aluetta ei ole kehitetty merkittävästi sen olemassaolon aikana, vaikka tarvetta olisi ollut (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2015, 1). Meri-Rastilan segregatiokehityksen käsittelyn yhteydessä ilmenee, että Helsinki kokee tarpeelliseksi kohentaa rakennettua ympäristöä, kuten alueen liikenneturvallisuutta, puistoja ja kulkuyhteyksiä, jotta alue koetaan turvallisena ja viihtyisänä (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 10).

Rakennuskannasta juuri asuntokantaa korostetaan Meri-Rastilan heikon imagon tautalla. Helsinki näkee Meri-Rastilan vuokra-asuntovaltaisuuden, asuntojen laadullisen yksipuolisuuden ja rakennetun ympäristön vaikuttavan ihmisten mielikuviin Meri-Rastilasta negatiivisesti (Helsingin kaupunki 2021a, 89–90). Meri-Rastilan osayleiskaavan yhteydessä arveltiin, että aluetta ei koeta houkuttelevaksi sen vuokratalovaltaisuuden vuoksi.

*Täydennysrakentamisen ongelmana on tällä hetkellä omistusasuntokysynnän puuttuminen alueella. Aluetta ei koeta houkuttelevaksi oletettavasti sen vuokratulovaltaisuudesta johtuvan maineen vuoksi. Tämä näkyy vanhojen omistusasuntojen alhaisena hintatasona ja vähäisinä kauppamäärinä. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 32.)*

Helsingin asumisen ja maankäytön ohjelmassa nähdään huolestuttavana myös kehityskulku, jossa kantaväestön oletetaan välttelevän tiettyjä Meri-Rastilan kaltaisia kaupunginosia niiden alueellisten ominaisuuksien perusteella. Kantaväestön nähdään välttelevän heikommin pärjääviä alueita esimerkiksi asuntojen hintakehityksen, kouluihin liitettyjen oppimistulosten ja heikon palvelutarjonnan perusteella. (Helsingin kaupunki 2021a, 50–51) Tämä pahentaa alueen leimautumista edellä mainituksi huono-osaisten ja maahanmuuttajien alueeksi.

Helsingin segregaatian vastaiseen strategiaan kuuluu kaupunginosien identiteetin vahvistaminen ja ominaispiirteiden korostaminen (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 71). Helsinki korostaa Meri-Rastilan vahvuuksina etenkin sen merellisyyttä ja luontoalueita, mutta myös yhtenäistä kaupunkikuvaa ja hyviä liikenneyhteyksiä (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3 & Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 10). Näiden vahvuuksien pohjalta Helsinki yrittää kehittää Meri-Rastilan imagoa ja vahvistaa sen asemaa kaupunginosana. Huomion arvoista toisaalta on, että siinä, missä edellisiä piirteitä korostetaan kaupungin useissa Meri-Rastilaa koskevissa dokumenteissa, on alueen kulttuurillinen ja väestöllinen omaleimaisuus systemaattisesti jätetty huomiotta.

*Alueella on paljon tunnistettavia vahvuuksia, kuten merellisyys, maastonmuodot, yhtenäinen arkkitehtoninen luonne ja luonnon läheisyys. Tavoitteena on korostaa alueen vahvuuksia ja samalla parantaa kaupunkikuvaa ja kaupunkitilaa sekä turvallisuutta, yhteisöllisyyttä, toiminnallisuutta ja yhteenkuuluvuutta ympäröiviin alueisiin. (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 10.)*

#### 4.2 Alueuudistuksen sosiaalipoliittiset tavoitteet

Seuraavaksi käsittelemme sitä, minkälaisia sosiaalipoliittisia tavoitteita Helsinki on asettanut Meri-Rastilan kehittämiseksi. Sosiaalipoliittiset kehitystavoitteet kumpuavat Helsingin

tavasta nähdä Meri-Rastilan nykytilanne. Sosiaalisten kehitystavoitteiden määrittely ja tutkiminen on keskeistä tämän tutkielman jatkolle, jotta voin tutkia, miten Helsinki ohjaa maa- ja asuntopolitiikallaan sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja toisaalta, miten alueen segregatiokehityksen torjuminen suhteutuu mahdolliseen kaupungin ohjaamaan gentrifikaatioprosessiin.

Tässä analyysin osiossa käsittelen Helsingin eksplisiittisesti ilmaisemia sosiaalipoliittisia tavoitteita, joita se on Meri-Rastilan aluekehitykselle osoittanut. Tutkiakseni sitä, minkälaisia sosiaalipoliittisia tavoitteita Helsingillä on Meri-Rastilan kehitykselle, olen luokitellut aineistosta kohtia, joissa viitataan tavoitteisiin, jotka joko suoraan tai epäsuorasti vaikuttavat alueen asukkaiden olosuhteisiin myönteisesti. Olen esimerkiksi sisällyttänyt analyysiin kaiken Meri-Rastilan alueellista imagoa ja houkuttelevuutta koskevat tavoitteet, koska ne liittyvät keskeisesti Meri-Rastilan segregatiokehityksen torjumiseen. Tässä osiossa esiteltyjä suoraan ilmaistuja sosiaalipoliittisia tavoitteita analysoin suhteessa ohjattuun gentrifikaatioon analyysiosion toisessa pääluvussa, jolloin käsittelen enemmän tulkinnanvaraisia sosiaalipoliittisia tavoitteita, joita Helsingillä Meri-Rastilan suhteen on.

Helsinki linjaa Meri-Rastilan asemakaavauudistuksessa tavoitteiksi kaupunkirakenteen tiivistämisen hyvien joukkoliikenneyhteyksien varressa, Meri-Rastilan vahvuuksien korostamisen ja arjen palveluiden kehittämisen (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 7). Tavoitteilla pyritään ensinnäkin vastaamaan haasteisiin, jotka koskevat koko Helsinkiä, kuten väestönkasvun ja ilmastonmuutoksen torjumisen luomaan paineeseen. Toiseksi, asemakaavauudistuksella pyritään kehittämään Meri-Rastilasta vetovoimaisempi ja asukkailleen parempi kaupunginosa. Kolmanneksi, keskeisenä tavoitteena Meri-Rastilan kehittämisessä on myös alueen segregatiokehityksen torjuminen, joka liittyy tiiviisti asemakaavauudistuksen eri osa-alueisiin ja muihin tavoitteisiin.

Helsingin väestöennusteiden perusteella kaupunki on päättänyt tavoitella 2023 alkaen 8000 asunnon vuosituotantoa alueellaan (Helsingin kaupunki 2021a, 95), josta kolmasosa toteutetaan täydentämiskäytön kautta (Helsingin kaupungin

kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 41). Meri-Rastilan asemakaavahankkeen tavoitteena on tiivistää olemassa olevaa kaupunkirakennetta purkavan täydentämiskäytön avulla. Meri-Rastilan asemakaavauudistuksen myötä asemakaava-alueen 4900 asukkaan väestö (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 15; 2020, 16) kasvaisi 3300–4600 asukkaalla (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 10). Meri-Rastila nähdään hyvänä täydennysrakentamisalueena sen hyvien joukkoliikenneyhteyksien vuoksi (ibid, 10). Purkavaa täydennysrakentamista puoltaa myös alueen matala korttelitehokkuus (ibid, 15) sekä peruskorjausikään tuleva asuntokanta.

Meri-Rastilan väestöpohjan kasvattamisella Helsinki hakee edellytyksiä Meri-Rastilan palveluiden kehittämiseksi. Sekä yksityiset palvelut että julkiset palvelut vaativat laajan asukaspuhjan. Meri-Rastilan asemakaavauudistukseen sisältyy muun muassa nykyisen liikekeskuksen korvaamisen uudella ja liiketilän määrän kasvattamisen kivijaloissa keskeisten kulkureittien varrella (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 50). Väestöpohjan nähdään mahdollistavan myös koulujen, päiväkotien, yhteistilojen, puistojen ja liikuntamahdollisuuksien kehittäminen (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 44–45 & 50–51).

Alueellisen segregaaation torjumisen tarkastelu aluekehittämisen muiden tavoitteiden pohjalta on kiinnostavaa, koska segregaaation torjuminen voidaan jakaa alueen väestökehitykseen sekä alueen laadulliseen kehitykseen. Helsinki pyrkii vaikuttamaan siihen, millainen on alueen väestörakenne ja miten väestön asema suhteessa muihin helsinkiläisiin kehittyy. Sen lisäksi Helsinki pyrkii vaikuttamaan alueen imagoon ja houkuttelevuuteen parantamalla alueen palvelutarjontaa ja rakennetun ympäristön laatua.

Helsinki pyrkii ehkäisemään Meri-Rastilan alueellista segregatiota vaikuttamalla sen väestörakenteeseen. Meri-Rastilan nykyinen väestö on sosioekonomisesti heikompiosaisempaa kuin Helsingissä keskimäärin, minkä lisäksi väestön tulokehitys on muita alueita hitaampaa ja etninen segregatio on voimistuvaa. Keskeisin tapa, jolla Helsinki pyrkii vaikuttamaan alueen väestön sosioekonomiseen rakenteeseen, on

väestön sosiaalinen sekoittaminen. Sosiaalinen sekoittaminen ilmenee kaupungin perusteluissa sille, miten alueen asuntokannan rahoitus- ja hallintamuotoja tulee monipuolistaa tukemalla sääntelemättömän asuntotuotannon osuutta alueella, jolla väestö on runsaan säännellyn vuokra-asuntokannan vaikutuksesta sosioekonomisesti vähäosaisempaa.

*Segregaatiokehitystä torjutaan edistämällä tasapainoista hallintamuotojakaamaa niillä kaupungin alueilla, joilla hallintamuotojakauma ei tällä hetkellä ole tasapainoinen. (Helsingin kaupunki 2021a, 89.)*

*Eri hallinta- ja rahoitusmuodot vastaavat erilaiseen kysyntään, joten hallinta- ja rahoitusmuotojakauman toteuttamisella varmistetaan monipuolinen sosioekonominen väestörakenne, mikä hillitsee osaltaan ei-toivottavaa alueellista eriytymistä. (Helsingin kaupunki 2021a, 70.)*

Asuntokannan muutoksilla pyritään myös tarjoamaan erilaisia asumismahdollisuuksia erilaisiin elämäntilanteisiin, joka tukisi väestön sitoutumista alueeseen myös elämäntilanteen muuttuessa. Väestökannan sosiaalisen sekoittamisen lisäksi kaupunki pyrkii harjoittamaan myönteistä erityiskohtelua keskittämällä julkisten palvelujen, kuten koulujen ja kirjastojen, rahoitusta alueen kehitykseen, jolla haetaan myönteistä kehitystä väestön sosioekonomiseen asemaan.

*Olemassa olevien asuinalueiden täydennysrakentamisella Helsinki huolehtii niiden elinvoimaisuuden säilymisestä ja sosiaalisesta kestävyydestä. Uudella asuntotuotannolla tasapainotetaan kaupunginosien asuntotarjontaa ja pyritään tarjoamaan edellytykset sille, että asukkaat löytävät tarpeitaan vastaavia asuntoja elämäntilanteiden muuttuessa. Tavoitteena on, että asuntorakentamisesta 50 prosenttia toteutuu täydennysrakentamisena. [– –] Merkittäviä täydennysrakentamiskokonaisuuksia ovat esimerkiksi Meri-Rastilan täydennysrakentaminen, – – (Helsingin kaupunki 2021a, 90.)*

Alueellista segregaatiota pyritään ehkäisemään myös vaikuttamalla alueen laadulliseen kehitykseen. Asuntokannan monipuolisuus ja laatu, rakennetun ympäristön viihtyisyys ja turvallisuus sekä alueen palvelutarjonta ovat asioita, joita kehittämällä Helsinki pyrkii sekä parantamaan asukkaiden olosuhteita että tekemään alueesta vetovoimaisemman ja parempimaineisen. Helsinki linjaakin täydentämiskrakentamisen keskeisinä tavoitteina mahdollisuuden vaikuttaa alueen väestörakenteeseen, asuntokannan

monipuolisuuteen, rakennuskannan laatuun sekä alueen imagoon (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 184; Helsingin kaupunki 2021a, 89–90). Muutokset näillä osa-alueilla johtavat kaupungin tavoitteiden mukaisesti alueen sosiaaliseen vahvistumiseen.

*Yksipuolista asunto- ja asukasrakennetta monipuolistetaan, ja palvelut turvataan täydennysrakentamisella. [– –] Oleellinen sisältö täydennysrakentamisessa on rakentamisen laatu ja monipuolisuus. Uuden rakenteen on tuotava positiivista imagoa alueille. (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 184.)*

### 4.3 Maa- ja asuntopoliittiset ohjauskeinot

Merkittävä rooli Meri-Rastilan sosiaalisen kehityksen ohjaamisessa on Helsingin harjoittamalla maa- ja asuntopoliitiikalla. Maa- ja asuntopoliitiikallaan Helsinki määrittelee, mitä alueelle rakennetaan, millaista sääntelyä ja minkälaisia määräyksiä alueella noudatetaan, mitkä ovat keskeiset toimenpiteet ja metodit aluekehityksessä.

Tutkiakseni sitä, miten Helsinki ohjaa sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista Meri-Rastialassa maa- ja asuntopoliitiikallaan, olen hakenut aineistosta esitettyjä linjauksia siitä, minkälaisia maa- ja asuntopoliittisia ohjauskeinoja Helsinki pyrkii hyödyntämään saavuttaakseen sosiaalipoliittiset tavoitteensa Meri-Rastilassa. Etsin aineistosta myös perusteluja sille, millä mekanismilla esitetty ohjauskeino edistäisi sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Aineiston perusteella Meri-Rastilassa maa- ja asuntopoliittisia linjauksia määrittelee eniten purkavan täydennysrakentamisen rooli asemakaavasuunnitelmassa, uuden asuinalueen osayleiskaavasuunnitelma sekä molemmissa kaavasuunnitelmissa korostettu asuntotuotannon rahoitus- ja hallintamuotojen ohjaaminen sääntelemättömän omistusasumisen lisäämiseksi.

Helsinki linjaa yleiskaavassaan, että täydennysrakentamisen tulee kehittää olemassa olevaa kaupunkirakennetta ja korjata sen puutteita. Täydennysrakentamisen etuna nähdään mahdollisuus vaikuttaa alueen väestörakenteeseen, asuntokantaan, palveluihin ja segregatiokehitykseen (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto

2016, 71 & 126), mitkä Meri-Rastilan asemakaavauudistuksen tavoitteinakin on esitetty (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 7).

*Täydennysrakentamisella voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, miten alue kehittyy ja monipuolistuuko sen väestörakenne, asuntokanta tai palvelutarjonta. Kaupunginosien identiteetin vahvistaminen ja ominaispiirteiden korostaminen ovat myös tärkeitä seikkoja alueiden segregoitumisen estämisessä.* (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 71.)

Pitkälti samat edut on nähty Meri-Rastilan länsirannan osayleiskaavan perusteluissa, jotka koskevat täydentämiskäytön sijaan erillisen asuinalueen rakentamista (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3).

Sekä vuoden 2012 osayleiskaavassa että vuoden 2019 asemakaavasuunnitelmassa alueen sosiaalisen kehittämisen tavoitteet ovat pysyneet johdonmukaisesti samoina, mutta toteutustavan mielekkyydessä on tapahtunut muutos. Osayleiskaavassa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 32) Meri-Rastilan kerrostalovaltaisen alueen täydennysrakentamista ei pidetä toimivana ratkaisuna alueen kehittämiseksi, koska alueen asuntojen markkinahinnat ovat niin matalia, ettei rakennuttajat ole kiinnostuneita rakentamaan alueelle asuntoja. Asemakaavasuunnitelmissa täydennysrakentaminen nähdään taas yhdeksi keskeisimmistä keinoista muokata alueen rakennuskantaa ja sitä kautta kehittää alueen sosiaalista kehitystä.

Meri-Rastilan sosioekonomiseen kehitykseen Helsinki pyrkii vaikuttamaan asuntopoliittisella siten, että purkavan täydennysrakentamisen ja uuden asuinalueen rakentamisen yhteydessä Meri-Rastilan asuntokannan rahoitus- ja hallintamuotoja monipuolistetaan. Monipuolistamisella Helsinki tarkoittaa omistusasumisen ja sääntelemättömän asuntotuotannon lisäämistä alueella. Alueen asuntokanta on tällä hetkellä Helsingin tavoitteiden vastaisesti liian vuokra-asuntovaltaista sekä liian vahvasti säännellyn asuntotuotannon piirissä. Uudesta asuntokannasta merkittävä osa toteutetaan markkinaehtoisesti ja lisäksi purkava täydennysrakentaminen mahdollistaa jo olemassa olevan säännellyn asuntokannan purkamisen.

Asuntokannan rahoitus- ja hallintamuotojen monipuolistamisella Helsinki pyrkii vaikuttamaan alueen väestörakenteeseen ja sitä kautta alueen sosioekonomiseen kehitykseen. Lisäksi alueen asuntokannan rahoitus- ja hallintamuotojen siirtyminen pois säännellystä vuokratulovaltaisuudesta johtaa Helsingin tavoitteiden mukaan alueen imagon paranemiseen ja vuokratulovaltaisuuden stigman hälvenemiseen.

*Kaava-alueella on suhteellisesti Helsingin nykyisiä tavoitteita enemmän vuokratulovaltaista asuntokantaa. [– –] Kaavaratkaisu mahdollistaa AM-ohjelman mukaisen, tasapainoisemman hallintamuotojakauman. Hallintamuotojen monipuolistumista edesauttaa mm. kokonaisvaltainen kaupunki uudistus, jolla ennustetaan olevan positiivinen vaikutus alueen imagoon. (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 78.)*

*Tavoitteena on ehkäistä alueellista eriarvoistumista ja katkaista kehitys, jossa Meri-Rastila on muuttumassa leimallisesti maahanmuuttajien ja huono-osaisten alueeksi. Myönteinen kehitys on tarkoitus saada alkuun tasapainottamalla ja monipuolistamalla Meri-Rastilan vuokra-asuntovaltaista ja keskimääräistä pienemmistä asunnoista koostuvaa asuntokantaa. Uusilla asukkailla pyritään myös vahvistamaan alueen väestöpohjaa palvelutason turvaamiseksi. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3.)*

Asuntokannan rahoitus- ja hallintamuotojen lisäksi Helsinki pyrkii ohjaamaan asuntokannan monipuolistumista niin, että se tarjoaisi enemmän erikokoisia asuntoja. Monipuolisella huoneistotyyppijakaumalla pyritään lisäämään edellytyksiä asua Meri-Rastilassa eri elämäntilanteissa, esimerkiksi perhekoon muutoksissa (Helsingin kaupunki 2021a, 31). Helsinki linjaa asumisen ja maankäytön ohjelmassaan perheasunnoiksi soveltuvien asuntojen, eli vähintään kahden makuuhuoneen asuntojen, yleiseksi tavoitteeksi sääntelemättömälle omistusasuntokannalle 40-50%. Huoneistotyyppijakauman tavoitteen toteutumista valvotaan huomioimalla alueen nykyinen asuntotyyppijakauma. Helsinki ohjaa huoneistotyyppijakauman toteutumista osaltaan asemakaavamääräyksien kautta ja omilla maillaan tontinluovutusehtojen yhteydessä. (Helsingin kaupunki 2021a, 75)

Meri-Rastilassa asunnot ovat keskimäärin melko pieniä ja alueella asutaan melko ahtaasti. Helsinki pyrkii monipuolistamaan Meri-Rastilan huoneistotyyppijakaumaa, joka on tällä hetkellä painottunut liikaa pieniin asuntoihin (Helsingin



kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3). Uudistuotannossa on siis tarkoitus rakentaa suhteellisesti paljon perheasunnoiksi soveltuvia asuntoja alueen huoneistotyyppijakauman tasapainottamiseksi. Meri-Rastilan kaltaisilla alueuudistuskohdeilla huoneistotyyppijakauman ohjauksen pääpaino keskittyy tontinluovutusehtoihin, koska Helsinki omistaa yhtä tonttia lukuun ottamatta alueen tontit.

Monipuolisuus asuntokannan rahoitus- ja hallintamuodoissa sekä huoneistotyyppijakaumassa vahvistaa kaupungin mukaan väestön alueellista kiinnittymistä, joka taas vaikuttaa myönteisesti alueen sosiaaliseen kehitykseen. Ihmiset rakentavat elämänsä alueella ja kiinnittyvät yhteisöön. Tällä on merkittävä vaikutus siinä, kuinka paikalliset ja toisaalta ulkopuoliset näkevät alueen. Ihmisten myönteinen näkemys alueesta vahvistaa sen myönteistä omalaatuisuutta ja imagoa.

*Kaupungin tavoitteena on mahdollistaa erilaisten asumispolkujen muodostumista asuinalueilla ja sitä kautta vahvistaa sekä alueiden yhteisöllisyyttä että alueidentiteettiä. Laajalla hallinta- ja rahoitusmuotojakaumalla sekä monipuolisella huoneistotyyppijakaumalla pystytään parhaiten vaikuttamaan alueiden monipuoliseen asuntotarjontaan. (Helsingin kaupunki 2021a, 31.)*

Helsinki ohjaa maa- ja asuntopoliitikkallaan Meri-Rastilan asuntokannan muutoksien tavoitteiden toteuttamista sekä alueuudistuksen toteutustapaa. Meri-Rastilan asemakaavauudistuksessa osoitetaan tonttikohtaisesti purettavaksi suunnitellut rakennukset sekä uusien rakennusten paikat. Asemakaavauudistuksessa määritellään, millaisia rakennuksia alueelle rakennetaan ja millaista sääntelyä niihin kohdistuu. Määräyksillä ja sääntelyllä Helsinki määrittelee niin alueen rakennusten ja muun rakennetun ympäristön laadulliset vaatimukset kuin myös alueelle tavoitellut asuntojen rahoitus- ja hallintamuodot sekä huoneistotyyppijakauman.

#### 4.4 Maa- ja asuntopoliittiset kannustinkeinot

Valtaosa Meri-Rastilan alueuudistuksen toteuttamisesta tapahtuu muiden toimijoiden, kuin Helsingin oman asuntotuotannon kautta. Maa- ja asuntopoliittisilla linjauksillaan Helsinki siis suurelta osin määrittelee muiden toimijoiden puitteet, joiden raameissa

aluekehitys toteutetaan. Alueuudistukseen liittyy runsaasi sääntelyä, määräyksiä ja ehtoja, joita täytyy noudattaa, kun alueelle rakennetaan esimerkiksi uutta asuntotuotantoa. Sääntely on rakennuttajille sekä muille asuntotuotannon osapuolille rasite, koska se rajoittaa vapautta keskittää resurssit omien intressien mukaiseen tuotantoon. On kiinnostavaa tutkia, miten Helsinki edesauttaa tavoitteidensa mukaista rakennustoimintaa alueella. Aikaisemmin Meri-Rastilan historiassa kaupungin omalla asuntotuotannolla on ollut ylikorostunut rooli ja yksityisiä toimijoita on ollut vaikea saada mukaan uudistuotantoon.

Tutkiakseni sitä, millä tavoin kaupunki tukee tavoittelemiaan toimenpiteitä alueella, olen luokitellut aineistosta kohtia, joissa ilmenee, miten kaupunki tukee täydentämiskäytöstä, vapaarahoitteista asuntotuotantoa ja omistusasuntotuotantoa. Kaupungin tuki kyseisille rakennustuotannon muodoille on eräissä tapauksissa suoraan ilmaistu ja toisissa tapauksissa tuki ilmenee kaupungin toiminnasta epäsuorasti ja on tulkinnanvaraisempaa.

Meri-Rastilan asuntotuotannon tavoitteet painottuvat keskeisesti täydennysrakentamisprojekteihin. Helsingillä on tästä syystä merkittävät intressit tukea täydennysrakentamista alueella. Helsinki ohjaa asuntotonttien vuokralaisia täydennysrakentamiseen erilaisin taloudellisin kannustein. Tukeakseen täydennysrakentamista, on Helsinki korvannut aiemmin sovelletun täydennysrakentamiskorvausmenetelmän maankäytösopimusmenettelyn kaltaisella prosessilla. Muutoksella Helsinki pyrkii nopeuttamaan ja selkeyttämään täydennysrakentamisprojekteja ja lisäksi muutoksen nähdään lisäävän vuokralaisten taloudellisia kannustuksia täydennysrakentamisen aloittamiseksi. (Helsingin kaupunki 2021c, 15)

Helsinki on osoittanut erilaisia kannustimia täydennysrakentamisen vauhdittamiseksi. Tonttien vuokralaisille on esimerkiksi myönnetty oikeus myydä uuden rakennusoikeuden mukaisen osan vuokraoikeudestaan muille, kun aiemmin se on pitänyt luovuttaa kaupungille (Helsingin kaupunki 2021c, 15&17). Helsinki tukee täydennysrakentamisprojekteja myös tekemällä tonttiensa vuokralaisille

suoravarauksia tontteihin ilman avointa hakumenettelyä (Helsingin kaupunki 2019, 6). Suoravaraukset nopeuttavat täydennysrakentamisprojektien edistämistä ja säästävät taloyhtiöt/rakennuttajat hintakilpailulta. Helsingin osoittamat kannustimet ovat toisaalta luonteeltaan yksityisoikeudellisia ja ne kannustimista neuvotellaan sitovasti vasta lähellä asemakaavaehdotusten muutoksien hyväksymistä (Helsingin kaupunki 2021c, 15–16).

Markkinaehtoisen asuntotuotannon tukeminen on myös oleellinen osa Meri-Rastilan aluekehitystä. Tarkasteltaessa markkinaehtoisen asuntotuotannon määrää koko kaupungin tasolla ja Meri-Rastilan tasolla, on tilanne kuitenkin Helsingin tavoitteiden mukaan näissä päinvastainen. Helsinki on määritellyt tavoitetasot säännellylle, osittain säännellylle ja markkinaehtoiselle asuntokannalle koko kaupungin tasolla. Koko kaupungin tasolla markkinaehtoisen asuntotuotannon määrä on tavoitteita vilkkaampaa. Helsinki näkee haasteena sen, että yksityiset rakennuttajat eivät ole halukkaita toteuttamaan säännellyn asuntotuotannon hankkeita ja Helsinki joutuu toteuttamaan itse kyseiset projektit. Meri-Rastilassa tilanne on päinvastainen. Meri-Rastilassa on 1990-luvun lamasta johtuvista syistä rakennettu pitkälti valtion tukemaa vuokra-asuntokantaa, minkä nähdään luovan haasteita rakennuttajien kiinnostukselle rakentaa uudistuotantoa alueelle. Meri-Rastilan länsirannan osayleiskaavassa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 32) tuodaan ilmi, että alueen vanhojen omistusasuntojen hintataso on niin heikko, että se luo uudistuotannon kannattavuudelle haasteita.

Meri-Rastilassa on selkeitä viitteitä siitä, että Helsinki pyrkii edesauttamaan markkinaehtoisen omistusasuntokannan toteutumista kaavoittamalla sille alueen parhailta sijainneilta alueita. Länsirannan osayleiskaavassa todetaan Meri-Rastilan 1990-luvulla rakennettu alue huonosti soveltuvana omistusasumistuotannolle täydentämiskäytön kautta sen huonon maineen ja alhaisen hintatason vuoksi. Samalla osayleiskaavassa ehdotetaan vanhasta alueesta irrallisen uuden asuinalueen rakentamista rannan läheisyyteen viheralueelle, mikä viittaa siihen, että Helsinki pyrkii osoittamaan markkinaehtoiselle omistusasumistuotannolle Meri-Rastilan parhaat alueet, jotta rakennuttajat kiinnostuisivat rakennusprojekteista. Osayleiskaavassa

kuvataankin, että ”alueen merellinen ja luonnonläheinen sijainti hyvien liikenneyhteyksien äärellä luo edellytyksiä omistusasuntopainotteiselle asuntotuotannolle.” (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3).

Myös etenkin Meri-Rastilan itäosan asemakaavasuunnitelmassa on osoitettu huomattavaa uudisrakennustuotantoa Pohjanvedenpuistoon, jota voidaan pitää luonnonläheisenä sijaintina hyvien liikenneyhteyksien äärellä ja osayleiskaavassa esitetyn näkökannan mukaan hyvänä omistusasuntotuotannolle. Vaikka asemakaavassa ei suoraan tuoda ilmi Meri-Rastilan koillisosassa sijaitsevan Pohjanvedenpuiston suunniteltua asuntojen hallintajakaumaa, tuodaan asemakaavan selostuksessa asia esille välillisesti. Puistoon osoitettujen uusien tonttien 54112 ja 54165 kerrotaan olevan alueen merkittävimmät korttelit tavoitteellisen hallintamuotojakauman saavuttamiseksi, mikä tarkoittaa pitkälti omistusasumistuotantoa vuokra-asuntovaltaisessa Meri-Rastilassa (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2020, 70–71).

Meri-Rastilan alueuudistuksessa välittyy sen suunnittelun eri vaiheissa kuva siitä, että uudistusten tarkoituksena on ainakin osittain parantaa alueen laatua ja imagoa siksi, että se lisäisi alueen vetovoimaisuutta muun muassa rakennuttajien perspektiivistä (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2020, 80). Esimerkiksi se, että kaavaratkaisu ohjaa laadukkaaseen asuntotuotantoon, liitetään asumisen hallintamuotojen kehittämisen mahdollistamiseen (ibid, 103). Lisäksi näkemystä tukee myös se, että alueen laadulliseen kohentamiseen ja segregatiokehityksen katkaisemiseen on vasta nyt täydennysrakentamisen yhteydessä alettu panostaa nykyisessä mittakaavassaan.

*Hallintamuotojen monipuolistumista edesauttaa mm. kokonaisvaltainen kaupunki-uudistus, jolla ennustetaan olevan positiivinen vaikutus alueen imagoon. Uudisrakentamisen mahdollistavat tontit on sijoitettu ja suunniteltu siten, että laadukas asuntotuotanto on mahdollista sekä kaavamääräyksiin ohjattua. (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2020, 80.)*

#### 4.5 Helsingin kontrolli Meri-Rastilan alueuudistuksessa

Meri-Rastilan eriytymiskehitys on ollut pitkäaikainen ja tiedostettu prosessi, johon Helsinki ei ole puuttunut tai pystynyt puuttumaan haluamallaan tavalla. Aluekehitys on ollut vähäistä, mutta joitakin suoria segregaatiovastaisia toimia alueella on suoritettu. Esimerkiksi kaupungin eri toimialojen, kuten kasvatuksen ja koulutuksen toimialojen, harjoittama myönteinen erityiskohtelu on kuulunut ja kuuluu edelleen Helsingin työkaluihin segregaatiorjunnassa haastavilla alueilla (Helsingin kaupunki 2021a, 51).

Tutkiakseni sitä, miksi Meri-Rastila ei ole Helsingin tavoitteiden mukainen kaupunginosa, olen etsinyt aineistosta viitteitä siitä, missä tekijöissä Helsingillä on heikko kontrolli Meri-Rastilan sosiaalisen kehityksen ohjaamisessa. Kontrollin puutetta olen tarkastellut jakamalla aineistoa luokkiin, joiden pohjalta olen analysoinut, onko Helsinki pyrkinyt puuttumaan näkemiinsä alueen ongelmiin, onko Helsinki pyrkinyt ratkomaan alueen ongelmia suorilla toimenpiteillä, onko Helsinki pyrkinyt ratkomaan alueen ongelmia epäsuorilla toimenpiteillä ja miten pyrkimykset ratkaista alueen ongelmia ovat toteutuneet.

Monissa Helsingin toimissa, joilla se pyrkii ehkäisemään alueen sosiaalisia ongelmia, korostuu toimenpiteiden epäsuora vaikutus ongelmaan. Esimerkiksi alueen heikkoa sosioekonomista kehitystä pyritään ehkäisemään sosiaalisella sekoittamisella, väestörakenteen muutos taas pyritään saavuttamaan asuntokannan muutoksilla, ja asuntokannan muutokset pyritään saavuttamaan markkinaehtoisella rakentamisella. Kun Helsinki pyrkii saavuttamaan Meri-Rastilalle osoittamansa tavoitteet välillisesti hyödyntämällä epäsuoraa mekanismia, kuten sosiaalista sekoittamista tai markkinaehtoista rakentamista, heikentää se omaa kontrollia tavoitteiden toteuttamisessa. Etuna epäsuorissa toimissa on mahdollisuus saavuttaa asetetut tavoitteet ilman suurta kaupungin omaa panostusta.

Hyvin merkittävänä työkaluna eriytymisen torjunnassa Helsinki pitää maa- ja asuntopoliittikallaan ohjaamaa asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotojakauman monipuolistamista. Asumisen ja maankäytön ohjelmassa tämä nostetaan jopa

asuntopolitiikan keskeisimmäksi toimenpiteeksi (Helsingin kaupunki 2021a, 51). Ohjelmassa myös tuodaan esille, että vaikka asuntokannan muutokset eivät itsessään ratkaise sosiaalisia ongelmia, on sillä merkittävä rooli sosiaalisten ongelmien ratkomisessa välillisesti:

*Alueellisia hyvinvointieroja ei voida kaventaa pelkästään asuntokantaa monipuolistamalla, eikä asuntopolitiikka tarjoa ratkaisuja tuloeroihin, työttömyyteen tai sosiaalisiin ongelmiin. Aluesuunnittelulla ja asuntopolitiikalla voidaan kuitenkin vaikuttaa asukasrakenteen muodostumiseen sekä edesauttaa muiden tahojen toimintaedellytyksiä pitämällä asuinalueet houkuttelevina. (Helsingin kaupunki 2021a, 86–87.)*

Kuten Hochstenbach (2016, 402–403) tuo ilmi, on segregaaation torjunnassa sosiaalinen sekoittaminen nähtävissä joskus viranomaisten toimesta toimenpiteenä, joka hieman kuin itsestään auttaa hillitsemään segregatiota alueilla, joissa muut toimenpiteet eivät ole tuottaneet haluttua tulosta. Sosiaalisen sekoittamisen odotetaan aloittavan alueella kokonaisvaltaisesti myönteisen kehityksen, kun väestörakenteen monipuolisuus vahvistaa alueen palveluja, asuntojen hintakehitystä, koulujen oppimistuloksia, alueen yleistä imagoa jne.

Helsingillä on ollut heikko kontrolli Meri-Rastilan sosioekonomisessa ja imagollisessa aluekehityksessä, johon se nyt pyrkii hakemaan ratkaisua monipuolistamalla alueen väestörakennetta ja asuntokannan monipuolisuutta. Ongelmana on, että Helsingillä on ollut myös heikko kontrolli Meri-Rastilan asuntokannan monipuolisuuden ohjaamisessa, osin historiallisista syistä. Keskeisenä edellytyksenä Meri-Rastilan väestörakenteen monipuolistamiselle Helsinki näkee omistusasuntojen määrän lisäämisen alueella, mutta samalla Helsinki on aikaisemmin kipuillut omistusasuntotuotannon lisäämisen kanssa Meri-Rastilan vanhoilla alueilla. Meri-Rastilan länsirannan osayleiskaavassa todetaan, ettei vanhojen omistusasuntojen hintataso tue edes kaupungin oman asuntotuotannon rakentamaa asuntokantaa alueella (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 32).

Keskeinen syy Helsingin heikolle kontrollille tuottaa Meri-Rastilaan sellaista asuntokantaa, mitä Helsinki Meri-Rastilaan itse tavoittelee, on Helsingin linjaus rakentaa omalla asuntotuotannollaan pitkälti säänneltyä ja puolisäänneltyä asuntotuotantoa.

Helsingin asumisen ja maankäytön ohjelmassa todetaan, että erilaiset asuntokannan rahoitus- ja hallintamuodot tuovat alueille erilaisia ihmisiä. Helsinki korostaa sitä, miten säännellyllä asuntotuotannolla varmistetaan Helsingin kalleimmille alueille monipuolinen sosioekonominen väestörakenne, joka osaltaan ehkäisee segregatiota. Helsinki on tähän mennessä pitäytynyt linjassaan, että se rakentaa vain säänneltyä vuokra-asuntokantaa ja puolisäänneltyä omistusasumiskantaa. Rakentamatta sääntelemätöntä omistusasuntokantaa Helsinki ei voi itse vaikuttaa väestörakenteen muutokseen täydessä mittakaavassaan Helsingin heikoimmilla menestyneillä alueilla. Helsingin oman asuntotuotannon linjauksiin on kuitenkin tulossa muutos vuonna 2023, mikä mahdollistaa Helsingin aktiivisemmän roolin alueen omistusasuntotuotannossa.

*Kaupungin omana asuntotuotantona toteutetaan pääsääntöisesti vain säänneltyä asuntotuotantoa. Tavoitteena on, että vuosittaisesta tuotannosta 50 prosenttia on pitkäaikaisesti kohtuuhintaisia ARA-vuokra-asuntoja ja 50 prosenttia Hitas- tai hintakontrolloituja omistusasuntoja sekä asumisoikeusasuntoja vuoteen 2022 saakka. Vuodesta 2023 alkaen aletaan rakennuttaa omistusasuntoja alueille, joille omistusasuntoja muuten ei synny. (Helsingin kaupunki 2021a, 75.)*

Meri-Rastilan segregatiion torjuminen sosiaalisen sekoittamisen kautta vaatii sekä uudet asukkaat että heille asunnot. Siinä, missä Helsingillä on ollut vaikeuksia kontrolloida Meri-Rastilan segregatiiokehitystä ilman muutoksia sen väestössä, on Helsingillä toisaalta myös vaikeuksia saada toteutettua asuntokannan muutosta ilman rakentamistoteutuksen vastuun antamista markkinaehtoiselle asuntotuotannolle. Helsinki pyrkii edesauttamaan purkavaa täydennysrakentamista sekä yksityisten rakennuttajien mielenkiintoa Meri-Rastilan asuntotuotannossa, mutta myös tällöin Helsingillä on haasteita kontrolloida tavoitteidensa toteutumista.

Helsinki näkee, että markkinaehtoinen asuntotuotanto ohjaa tällä hetkellä kohteiden käynnistymistä ja rakennustuotannon oletetaan olevan vilkasta (Helsingin kaupunki 2021a, 41–42). Markkinaehtoista asuntotuotantoa onkin jo liikaa Helsingin tavoitteisiin nähden (ibid, 38–39). Asumisen ja maankäytön ohjelmassa (ibid, 50) todetaan, miten on havaittu, että myös yksityisellä vuokra-asuntokannalla on taipumus yksipuolistaa väestörakennetta ja luoda alueellisia haasteita. Ohjelmassa myös todetaan (ibid, 31), että vapaarahoitteisten vuokratulojen rakentamisen kiihtyminen on tuonut mukanaan

paljon pienasuntoja, mikä on vastoin Helsingin tavoitteita. Vaikuttaakin siltä, että vapaarahoitteisen asuntotuotannon kautta syntyvä tavoitteita suurempi vuokra-asuntojen ja yksiöiden määrä nähdään huonosti hallittavana seurauksena markkinaehtoisesta asuntotuotannosta. Markkinaehtoinen rakentaminen on vilkasta, mutta se ei tapahdu välttämättä siellä missä Helsinki sitä haluaa, tai ole sellaista mitä Helsinki haluaa.

Helsingille on ollut haastavaa kontrolloida Meri-Rastilan asuntokannan kehitystä ja toisaalta markkinaehtoisen asuntotuotannon ohjaamista kaupungin tasolla. Nyt, kun Helsinki pyrkii aloittamaan Meri-Rastilan asuntokannan muutoksen painottamalla markkinaehtoista asuntotuotantoa, korostuu sen tärkeys, että Helsinki osaa ohjata markkinaehtoista rakentamista haluamaansa suuntaan. Jotta asuntokannan muutoksilla voidaan vaikuttaa halutulla tavalla alueen sosioekonomiseen rakenteeseen sekä rakennetun ympäristön laatuun, on kaavoituksessa ja tontinluovutuksessa pidettävä kiinni laadullisista vaatimuksista, rahoitus- ja hallintamuotojakauman monipuolisuudesta ja huoneistotyyppijakauman monipuolisuudesta.

## **5. Ohjatun gentrifikaation piirteet Meri-Rastilan alueuudistuksessa**

Aiemmissä luvuissa olen käsitellyt sitä, miten Helsinki ohjaa maa- ja asuntopoliitikkallaan Meri-Rastilan sosiaalista kehitystä. Helsingin tavoitteet ja toimenpiteet Meri-Rastilan aluekehityksessä perustellaan suurelta osin segregaaation torjumisella. Alueen kehitys nähdään heikkona ja alueellista eriytymistä ilmenee useilla eri osa-alueilla. Purkavan täydennysrakentamisen ja uuden asuinalueen myötä alueen odotetaan vahvistuvan sosioekonomisesti sekä imagollisesti.

Alueuudistuksessa väestörakenteen muutoksella on keskeinen rooli. Leasin (2008) mukaan on tyyppillistä, että sosiaalisen sekoittamisen projekteissa ei suoranaisesti ilmaista, millaista väestörakennetta alueelle tavoitellaan, mutta ne sisältävät usein keskiluokan määrän kasvattamisen alueella. Meri-Rastilan suunnitteluasiakirjoissa tai Helsingin poliittisissa linjauksissa ei myöskään suoraan ilmaista sitä, mitä väestörakenteen monipuolistaminen missäkin tapauksessa tarkoittaa. Meri-Rastilan yhteydessä ei siis julkilausuta esimerkiksi tavoitetta saada alueelle muuttamaan



enemmän sosioekonomisesti hyväosaista väestöä tai kantasuomalaisia. Erilaisia tulkintoja siitä, mitä Helsinki väestörakenteen monipuolistamisella tarkoittaa, voidaan kuitenkin tehdä.

Aluetta ei ole kehitetty merkittävästi sitten sen rakentamisen. Meri-Rastilan laadun kohentaminen ja sosiaalinen kehittäminen on jätetty suuren alueuudistuksen kanssa toteutettavaksi, joka kaksinkertaistaa alueen väestön. Onkin mielenkiintoista tutkia, onko Meri-Rastilan kehittämisessä kyse siitä, että ensisijaisesti pyritään ratkaisemaan ongelmia, jotka kohdistuvat alueen nykyisen väestön olosuhteisiin vai pyritäänkö Meri-Rastilasta tekemään miellyttävä ja vetovoimainen alue lähtökohtaisesti uusille keskiluokkaisille asukkaille. Tutkin asetelmaa tarkastelemalla erilaisia huono-osaisuuden torjumiseen, segregaatioon ja ohjattuun gentrifikaatioon liittyviä tekijöitä, jotka tulevat ilmi Meri-Rastilan aluekehityssuunnitelmissa sekä niihin liittyvissä maa- ja asuntopoliittisissa linjauksissa.

Tutkiakseni sitä, onko Meri-Rastilan aluekehityksessä ohjatun gentrifikaation piirteitä, tutkin erilaisia ohjattuun gentrifikaatioon akateemisessa kirjallisuudessa tyypillisesti liitettyjä piirteitä Meri-Rastilan kontekstissa. Helsingin aluekehitykseen liittyviä strategioita, linjauksia ja toimenpiteitä sekä Meri-Rastilan kaavasuunnitelmia analysoimalla pyrin tutkimaan, pyrkiikö Helsinki keskiluokkaistamaan Meri-Rastilan väestörakennetta, miten Helsinki näkee eri väestöryhmien roolin alueen sosiaalisissa oloissa, miten Helsinki ohjaa investointeja alueelle ja miten alueuudistus oletettavasti vaikuttaa alueen nykyväestöön. Analyysin pohjalta Meri-Rastilan aluekehityksessä on huomattavia määriä ohjatun gentrifikaation piirteitä.

### 5.1 Väestörakenteen keskiluokkaistamisen ilmeneminen

Tässä luvussa keskityn tutkimaan Helsingin tavoitetta keskiluokkaistaa Meri-Rastilan väestörakennetta. Väestörakenteen keskiluokkaistamista ei ole eksplisiittisesti ilmaistu Meri-Rastilan sosiaalipoliittisena tavoitteena, mutta väestörakenteen keskiluokkaistaminen ilmenee kaupungin muista tavoitteista. Ohjatun gentrifikaation teoriaa hyödyntäen analysoin aineistoa tutkien, miten Helsingin ohjaama väestön keskiluokkaistaminen ilmenee Meri-Rastilan kehittämisessä.

Analyysia varten olen luokitellut aineistosta kohtia, joista ilmenee Helsingin pyrkimys muokata alueen väestörakennetta keskiluokkaisemmaksi. Aineistosta olen hakenut kahden eri luokan mukaista informaatiota. Informaatiota, josta ilmenee Helsingin pyrkimys keskiluokkaistaa alueen väestörakennetta, sekä informaatiota, josta ilmenee perusteluita sille, miksi alueen keskiluokkaistamista tavoitellaan.

Aineistosta on havaittavissa Helsingin pyrkimys muokata Meri-Rastilan väestörakennetta keskiluokkaisemmaksi. Havainnot voidaan jakaa kahteen eri osa-alueeseen. Ensimmäisen osa-alueen havainnot koskevat Helsingin tavoitteita muokata alueen asuntokantaa keskiluokalle sopivammaksi. Toisen osa-alueen havainnot koskevat sitä, miten Helsinki ilmaisee pyrkimyksensä monipuolistaa alueen sosioekonomisesti huono-osaista väestörakennetta.

Asuntokannan muutosten tavoitteet perustellaan, kuten aiemmassa pääluvussa käsittelemällä, mahdollisuuksilla vaikuttaa alueen väestörakenteeseen sekä asuntokannan laatuun. Väestörakenteen monipuolistamisen voidaan tulkita Meri-Rastilan asuntotuotannon kontekstissa tarkoittavan pyrkimystä kasvattaa sosioekonomisesti vahvassa asemassa olevan väestön määrää alueella.

Aineiston perusteella asuntokannan muutoksilla voidaan tulkita Helsingin tavoittelevan sosioekonomisesti parempiosaisen väestön houkuttelua alueelle, koska asuntotuotannolle asetetut tavoitteet pyrkivät muuttamaan olosuhteita, jotka ovat johtaneet sosioekonomisesti heikompiosaisen väestön yliedustukseen. Vastapainoksi alueen vuokratulovaltaisuudelle, pienille huoneistoille ja rakennuskannan rapistumiselle Helsinki pyrkii lisäämään alueen omistusasuntokantaa, suurempia huoneistoja sekä rakennuskannan korkealaatuisuutta.

*Asuntomarkkinoiden kannalta luonnonläheinen merenranta-alue metroaseman äärellä on houkutteleva. Meri-Rastilan asuntokannan vuokra-asuntovaltaista rakennetta voidaan muuttaa tasapainoisemmaksi kasvattamalla asuntojen keskikokoa ja omistusasuntojen osuutta uudistuotannossa. Tämä voi vaikuttaa Meri-Rastilan asukasrakenteeseen ja edistää alueellista tasa-arvoistumista. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 27.)*

Tätä asuntokannan ja väestörakenteen kehitystä Helsinki pyrkii ohjaamaan aktiivisesti alueen purkavan täydentämiskäytön avulla.

*Täydennysrakentamisella voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, miten alue kehittyy ja monipuolistuuko sen väestörakenne, asuntokanta tai palvelutarjonta. (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 71.)*

Asuntokantaan kohdistamalla tavoitteilla Helsinki uskoo saavansa alueen asuntojen hintakehityksen nousu-uralle. Helsinki on esimerkiksi osoittanut uusille rakennuksille Meri-Rastilan houkuttelevimpia tontteja muun muassa meren rannan läheisyydestä, jotta uudet omistusasunnot koetaan markkinoilla houkutteleviksi.

Helsingin yksi tavoite asuntokannan monipuolistamisessa on se, että asuntokannan monipuolistaminen tarjoaa erilaisiin elämäntilanteisiin sopivia asuntoja, mikä ehkäisee väestön pois muuttamista elämäntilanteen kehittyessä. On kuitenkin ilmeistä, että selkeä valtaosa uusista markkinahintaisista omistusasunnoista päättyy alueelle muuttaville uusille sosioekonomisesti parempiosaisille asukkaille, joilla on riittävästi ostovoimaa päästäkseen käsiksi uuteen rakennuskantaan.

Edellä käsiteltyjen rakennuskantaa kohdistettavien tavoitteiden perusteella vaikuttaa siltä, että Helsingin ilmaistessa väestörakenteen muutoksen saavuttamisen olevan asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojen monipuolistamisen taustalla tavoitteena, on kyse keskiluokan houkuttelemisesta alueelle.

Toinen piirre, jossa alueen väestörakenteen keskiluokkaistamisen tavoite ilmenee vahvasti, on se, että segregaaation ehkäisemiseksi Helsingin harjoittama sosiaalisen sekoittamisen politiikka sisältää Meri-Rastilassa lähinnä keskiluokaisen väestön määrän kasvattamisen alueella. Kuten Lees (2008) argumentoi, on kaupunki- ja asuntopolitiikassa sosiaalisen sekoittamisen ”sisään” usein ”paketoitu” gentrifikaation tavoitteita. Sosiaalisen sekoittamisen nimeen keskiluokan määrää pyritään kasvattamaan tietyillä sosioekonomisesti heikompiosaisilla alueilla ja sen perustellaan johtavan ihmisryhmien sekoittumiseen ja edistävän sosioekonomisesti heikompiosaisien asiaa. Lee kritisoi sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa siitä, että

julkiset tahot eivät osoita, miten ja miksi eri väestöryhmät integroituisivat toisiinsa vain samalla alueella asumisen perusteella.

Myös Meri-Rastilassa Helsinki soveltaa sosiaalista sekoittamista, mikä perustellaan heikompiosaiten etuna. Sosiaalisen sekoittamisen metodit sisällyttävät kuitenkin lähinnä keskiluokkaisen väestön määrän kasvattamista alueella. Erikseen ei esitetä perusteluita tai lisätoimia, jotka johtaisivat eri sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvien ihmisten sosiaaliseen kanssakäyntiin tai yhteisölliseen integraatioon. Eteenkään osayleiskaavassa esitetyn uuden erillisen asuinalueen rakentamisen on vaikea nähdä edistävän eri sosioekonomisten luokkien kanssakäymistä, vaikka alueen rakentamista perustellaan sosiaalisen sekoittamisen hyödyillä. Sosiaalisen sekoittamisen voidaankin nähdä olevan Meri-Rastilassa melko pinnallista ja lähinnä johtavan tavoitellusti alueen gentrifikoitumiseen.

## 5.2 Helsingin tapa nähdä eri väestöryhmien vaikutus alueen sosiaalisiin oloihin

Julkisesti ohjatulle gentrifikaatiolle on tyypillistä, että gentrifikaatioon johtavia toimia perustellaan huono-osaisuuden ja segregaaation torjumisella. Gentrifikaation sisältämällä sosiaalisella sekoittamisella pyritään esimerkiksi torjumaan haitallisia naapurustovaikutuksia tai korvaamaan alueen yhteisölliset piirteet jollain toisella halutummalla yhteisöllisyyden muodolla. (Lees 2008.) Vaikuttamalla väestörakenteeseen, pyritään siis muuttamaan alueen sosiaalisia olosuhteita sellaisiksi, jotka ehkäisevät epätoivottua käytöstä ja tukevat toivottua käytöstä.

Tutkiakseni sitä, miksi Helsinki pyrkii gentrifikoimaan Meri-Rastilaa, olen analysoinut sitä, miten Helsinki näkee erilaisten väestöryhmien vaikutuksen alueen sosiaalisiin olosuhteisiin. Analyysia varten olen luokitellut aineistosta kohtia, joissa ilmenee, miten Helsinki näkee huono-osaisten, maahanmuuttajien ja hyväosaisten vaikutuksen alueen sosiaalisiin olosuhteisiin ja aluekehitykseen. Luokiteltua materiaalia olen analysoinut ohjatun gentrifikaatioteorian perusteella. Asian käsittely on kiinnostavaa, koska väestörakenteeseen puuttuminen nähdään hyvin keskeisenä mekanismina Meri-Rastilan kehittämisessä.

Analyysin perusteella Helsinki vaikuttaa näkevän Meri-Rastilan nykyisen väestörakenteen ja sen ylläpitämisen sosiaalisen ympäristön ongelmallisena sekä pyrkivän korvaamaan sosiaalisen ympäristön puutteet väestörakenteen muutoksilla.

### 5.2.1 Huono-osaiset

Helsinki suhtautuu penseästi huono-osaisten suhteellisen suureen osuuteen Meri-Rastilassa. Helsingin aluekehitykseen liittyvissä dokumenteissa huono-osaisuuteen viitataan suoraan vain harvoin, yleensä alueellisten ongelmien ja segregaatian torjumista käsittelevien tavoitteiden yhteydessä. Huono-osaisuuden nähdään koostuvan samoille ihmisryhmille kasaantuvista erilaisista tekijöistä, kuten pienituloisuudesta, työttömyydestä ja alhaisesta koulutustasosta. Aluekehityksessä ongelma muodostuu, kun tällaisia ihmisiä kerääntyy runsaasti samalle alueelle.

*Samanaikaisesti huono-osaisuus on muuttunut aiempaa monikerroksisemmaksi eli esimerkiksi pienituloisuus, työttömyys ja alhainen koulutustaso kasautuvat aiempaa selkeämmin samoille alueille. (Helsingin kaupunki 2021a, 47–48.)*

*Toisaalta kaupungit ovat aina olleet myös ihmiselämän nurjien puolien näyttämöitä, joissa näkyy elämän hauraus. Kaupungeissa asuu haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Kaupunkeihin kasautuu huono-osaisuutta, monenlaista pahoinvointia ja rikollisuutta. (Helsingin kaupunki 2021b, 8.)*

Meri-Rastilan aluekehityksen kannalta kiinnostava piirre Helsingin tavassa käsitellä huono-osaisuutta on se, että Helsinki keskittyy melko paljon ehkäisemään sitä, miten huono-osaisuus liitetään ilmiönä tiettyihin alueisiin. Huono-osaisuutta käsitellään Helsingin aluekehityksen dokumenteissa useimmiten osana alueellista segregatiota, jota käsitellään usein tilastojen kautta. Tiettyjen huono-osaisuuden piirteiden nähdään tilastoissa kasautuvan tietyille alueille ja alueiden kehityskulkujen välillä nähdään suuria eroja, kun toisten alueiden väestön sosioekonominen asema kehittyy paremmin kuin toisten. (Helsingin kaupunki 2021a, 48–49.)

Helsingin keskittyessä alueelliseen huono-osaisuuteen lähinnä segregaatian näkökulmasta, vaikuttaa siltä, että Helsinki on painotetusti huolissaan huono-osaisuuden vaikutuksesta alueeseen kuin huono-osaisten ihmisten asemasta alueella.

Tämän vaikutuksesta vaikuttaa johdonmukaiselta, että Helsinki pyrkii ehkäisemään alueellista huono-osaisuutta erityisesti vähentämällä huono-osaisten suhteellista määrää Meri-Rastilassa asunto- ja maapoliittisin toimenpitein. Tällaiset toimenpiteet eivät itsessään paranna huono-osaisten asemaa, mutta johtavat esimerkiksi alueen väestön keskimääräisen sosioekonomisen aseman kehittymiseen.

Huomionarvoista on se, että Helsinki ei ilmaise varsinaisesti kantaansa siitä, aiheuttaako huono-osaisuuden kasautuminen tietyille alueille sellaiset sosiaaliset puitteet, joissa huono-osaisuus ikää kuin tarttuu haitallisena naapurustovaikutuksena alueen asukkaisiin aiheuttaen huono-osaisuuden kierteen. Helsinki ei aineiston perusteella julkilaisuus oletuksia tällaisista sosiaalisista mekanismeista. Sen sijaan Helsinki tunnistaa, että alueen asuntokannan ominaisuudet ja osin alueen imago ovat tekijöitä, joiden vuoksi alueelle on päätyneet paljon sosioekonomisesti huono-osaista väestöä alhaisten asumiskustannusten perässä.

*Asuntokannan rakenteella on vaikutusta alueiden eriytymiseen. Asukkaiden sosioekonominen rakenne on perinteisesti ollut hieman matalampi ARA-vuokra-asuntovaltaisilla alueilla. Menneisyydessä on rakennettu joitakin asuinalueita, joissa asuntokannan rakenne on nykynäkemyksen mukaan liian ARA-vuokra-asuntopainotteinen. (Helsingin kaupunki 2021a, 50.)*

Saman mielikuvien tärkeyttä korostavan logiikan mukaisesti Helsinki tunnistaa sen, että alueeseen kohdistuu muun muassa alueen vuokratulovaltaisuuden liittyvä huono-osaisuuden stigma, joka heikentää alueen houkuttelevuutta. Meri-Rastilan aluesuunnitteluaineiston perusteella vaikuttaakin siltä, että huono-osaisen väestön keskittyminen alueen vuokratuloihin nähdään ongelmana enemmän sen negatiivisena vaikutuksena tulevan aluekehityksen kannalta kuin sen kannalta, että alueen huono-osainen väestö heikentäisi alueen nykyväestön sosiaalisia olosuhteita.

*Täydennysrakentamisen ongelmana on tällä hetkellä omistusasuntokysynnän puuttuminen alueella. Aluetta ei koeta houkuttelevaksi oletettavasti sen vuokratulovaltaisuudesta johtuvan maineen vuoksi. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 32.)*

### 5.2.2 Maahanmuuttajat

Helsingin tavassa kuvata maahanmuuttajaväestön roolia Meri-Rastilan alueidentiteetin ja kehityksen kannalta, antavat kuvan siitä, että maahanmuuttajaväestön roolia ei nähdä positiivisena piirteenä Meri-Rastilassa. Tulkintaan ohjaa erityisesti kolme huomiota. Ensinnäkin Helsingin kaupunkistrategian ja Meri-Rastilan kaupunkiuudistuksen välillä on ristiriita sen suhteen, miten erilaisten alueiden identiteettiä ja yhteisöllisyyttä tulee vahvistaa alueen omaleimaisten piirteiden mukaisesti. Toiseksi, maahanmuuttajaväestön huomioiminen aluekehityksen dokumenteissa jää pinnalliseksi. Kolmanneksi, kun maahanmuuttajaväestöön viitataan Meri-Rastilan aluekehityksen asiakirjoissa, on asian käsittelyn konteksti yleensä negatiivinen.

Meri-Rastilassa on Helsingin tilastojen perusteella hyvin suuri maahanmuuttajaväestö ja Helsinki ilmaisee huolensa etnisestä segregatiosta Meri-Rastilan kaltaisissa kaupunginosissa. Helsingin huolena on myös se, että Meri-Rastilan suhteellisen suuren maahanmuuttajaväestön vuoksi alue on myös stigmatisoitunut maahanmuuttajien alueeksi (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3).

Helsingin kaupunkistrategian (Helsingin kaupunki 2021b, 33) mukaisesti tavoitteena on kaupunginosien eriytymisen sijaan niiden elämään vaikuttavan positiivisen omaleimaisuuden tukeminen. Kaupunki pyrkii edesauttamaan myös kehitystä, jossa ihmiset pystyisivät luoda pitkäaikaisen elämänsä pohja tiettyyn alueeseen ja sen yhteisöihin (ibid, 11). Tämä omaleimaisuus ja ihmisten kiinnittyminen alueeseen sidotaan vahvaan alueidentiteettiin (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 184). Alueen maahanmuuttajaväestöllä on merkittävä vaikutus alueen identiteettiin ja yhteisöihin, mutta monikulttuurisuuden vahvaa vaikutusta Meri-Rastilaan ei kuitenkaan nähdä Meri-Rastilan aluekehityksen dokumenteissa positiivisena omaleimaisuutena tai alueidentiteettinä, jota haluttaisiin hyödyntää tai kehittää. Helsinki jättää maahanmuuttajaväestön vaikutuksen käsittelyn asiakirjoissaan pitkälti pois, vaikka kaupunkistrategian mukaisesti tätä omaleimaisuutta tulisi hyödyntää aluekehityksessä.

Helsinki käsittelee Meri-Rastilan maahanmuuttajaväestön suurta osuutta pitkälti aluetta koskevien ongelmien yhteydessä. Tämä luo ristiriitaisen vaikutelman kaupunkistrategian alueellista kansainvälisyyttä koskevien linjausten kanssa, joiden mukaan jossa ”Helsinki on iloinen, yllätyksellinen ja elämyksellinen kaupunki, joka henkii kansainvälisyyttä.” (Helsingin kaupunki 2021b, 8). Meri-Rastilan monikulttuurista väestöä ja sen vaikutusta alueeseen ei kuvata vastaavilla termeillä, minkä vuoksi alueelle tyypillinen monikulttuurisuus vaikuttaa vähemmän toivotulta kansainvälisyydeltä.

Helsingin pyrkimys monipuolistaa Meri-Rastilan väestörakennetta sisältää maahanmuuttajaväestön suhteellisen pienenemisen. Maahanmuuttajaväestöllä on kuitenkin jo merkittäviä sosiaalisia yhteisöjä Meri-Rastilassa, minkä vuoksi vaikuttaa siltä, että Helsingin tavoitteena ei ole säilyttää ja vahvistaa heidän olemassa olevia sosiaalisia verkostoja vaan pyrkiä korvaamaan niitä jollain uudella. Maahanmuuttajaväestön toivomien uudistusten läpivientiin ja monikulttuurisuuden vahvuuksien esiintuomiseen ei Meri-Rastilan aluekehityksen asiakirjoissa kiinnitetä juuri huomioita.

### 5.2.3 Hyväosaiset

Hochstenbachin (2016) mukaan ohjatun gentrifikaation taustalla vaikuttava tyypillinen piirre on omistusasumista tukeva politiikka ja omistusasumisen merkityksen korostaminen aluekehityksessä. Omistusasumiseen liitetään myönteisiä käsityksiä väestön vastuullisesta taloudenhoidosta, oman toimeentulon turvaamisesta, myönteisistä vaikutuksista alueen elinvoimaisuuteen ja muihin ilmiöihin. Omistusasuminen vetoaa erityisesti keskiluokkaan, jonka vaikutusta alueen sosiaaliseen pääomaan tyypillisesti korostetaan positiivisena asiana alueilla, joiden väestö on sosioekonomisesti heikompiosaisempaa.

Helsingin korostama keskeinen työkalu vaikuttaa segregaaation ehkäisyyn on hallinta- ja rahoitusmuotojakauman monipuolistaminen, mikä tarkoittaa Meri-Rastilassa sääntelemättömän omistusasuntokannan kasvattamista. Asuntokannan muutoksella odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia alueen väestörakenteeseen sekä alueen houkuttelevuuteen. Helsingin tavoitteissa ei suoraan julkilausuta tavoitetta



gentrifikoida Meri-Rastilaa tai esitetä sen kehittävän alueen sosiaalisia oloja Helsingin näkökulmasta edullisemmiksi. Tämä johtuu siitä, että Helsinki ei juuri ilmaise, millä mekanismeilla se uskoo asuntokannan ja väestörakenteen muuttavan Meri-Rastilaa sosiaalisesti kestävämmäksi. Piirteitä, joista ilmenee, miten Helsingin perspektiivistä omistusasumisella ja keskiluokkaisella väestöllä kuitenkin on myönteinen vaikutus alueen sosiaalisiin olosuhteisiin tai imagoon voidaan osoittaa.

Ensinnäkin, edellä kuvattu Helsingin pyrkimys aktiivisesti muuttaa Meri-Rastilan väestörakennetta sosioekonomisesti heikompiensaisten alueesta kohti keskiluokkaisempaa väestörakennetta osoittaa, että keskiluokan mukanaan tuomat vaikutukset ovat toivotumpia kuin sosioekonomisesti heikompiensaisten ylläpitämät alueelliset olosuhteet. Helsinki pelkää, että esimerkiksi keskiluokkainen kantaväestö karttaa alueita niiden heikkojen ominaisuuksien vuoksi, joihin liittyy esimerkiksi lasten oppimisympäristöt heikommin pärjävillä alueilla. Vastaavia toimia vastaavalla intensiteetillä ei harjoiteta alueilla, joiden väestö on korostetun hyväosaista.

*Eriytymiskehityksellä on tutkimusten mukaan ollut vaikutuksia Helsingissä muuttovalintojen lisäksi asuntojen hintojen ja koulujen oppimistulosten eriytymiseen. Kaupungin sisäinen muuttoliike voi voimistaa eriytymiskehitystä, mikäli asunnonvaihtajat alkavat tehdä valintojaan korostetusti alueiden ominaisuuksien perusteella, toisia alueita suosien ja toisia karttaen. Tutkimusten mukaan Helsingissä on viitteitä kehityskulkuihin, joissa etenkin kantaväestön keskiluokkaiset perheet muuttavat joiltakin heikommin pärjäviltä alueilta pois ja toisaalta joillekin alueille muuttamista vältellään. Peruskouluista ja päiväkodeista on tullut lapsiperheille yhä tärkeämpiä asuinpaikan valintatekijöitä. (Helsingin kaupunki 2021a, 50.)*

Toiseksi, omistusasuntokannan lisäämisen yhteydessä puhutaan toistuvasti Meri-Rastilan alueen imagon kehittämistä. Omistusasuminen nähdään imagoa kehittävänä ja omistusasumisen puute imagoa heikentävänä.

*Meri-Rastilan imagoon uudella merenläheisellä asuntoalueella, uusilla omistusasunnoilla, työpaikkarakentamisella ja aluekeskuksen kehittämisellä on myönteinen vaikutus. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 27.)*

*Täydennysrakentamisen ongelmana on tällä hetkellä omistusasuntokysynnän puuttuminen alueella. Aluetta ei koeta*

*houkuttelevaksi oletettavasti sen vuokratulovaltaisuudesta johtuvan maineen vuoksi. Tämä näkyy vanhojen omistusasuntojen alhaisena hintatasona ja vähäisinä kauppamäärinä. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 32.)*

Kolmanneksi, omistusasuntokannan nähdään myös luovan alueellista pysyvyyttä muun muassa sitouttamalla asukkaita alueelle, millä on Helsingin mukaan positiivinen vaikutus alueen sosiaaliseen kehitykseen. Tällä on myös nykyisen Meri-Rastilan väestön suhteen merkittäviä vaikutuksista tukea väestön asemaa oman sosioekonomisen tilanteen kehittyessä. Helsinki pyrkii tilanteeseen, jossa alueen sosioekonomista asemaansa parantava väestö ei muuta alueelta pois.

*Olemassa olevien asuinalueiden täydennysrakentamisella Helsinki huolehtii niiden elinvoimaisuuden säilymisestä ja sosiaalisesta kestävydestä. Uudella asuntotuotannolla tasapainotetaan kaupunginosien asuntotarjontaa ja pyritään tarjoamaan edellytykset sille, että asukkaat löytävät tarpeitaan vastaavia asuntoja elämäntilanteiden muuttuessa. (Helsingin kaupunki 2021a, 90.)*

### 5.3 Helsingin tapa ohjata investointeja alueelle

Oleellinen gentrifikaation osa on gentrifikoituvaan alueeseen kohdistuvat investoinnit. Gentrifikoituvat alueet ovat tyypillisesti alueita, joihin on kohdistunut vähän investointeja. Tällaisten alueiden rakennuskanta kärsii korjausvelasta ja alueen asukasrakenne on tyypillisesti sosioekonomisesti huono-osaista. Gentrifikaatio sisältää väestörakenteen muutoksen lisäksi myös aina fyysisiä ja taloudellisia muutoksia alueella, koska keskiluokka ei ole valmis muuttamaan huonokuntoiseen asuntokantaan.

Ohjatulle gentrifikaatiolle on tyypillistä, että alueelle muuttavan keskiluokan sijaan julkinen toimija, kuten valtio tai kaupunki, kohdistaa rappeutuneelle alueelle merkittäviä investointeja, joilla se kehittää aluetta soveltuvaksi keskiluokkaiselle väestölle. Investointien ohjaaminen alueelle keskiluokan houkuttelua varten on oleellinen osa ohjatun gentrifikaation teoriaa, kun siinä painotetaan julkisen vallan aktiivista roolia alueen gentrifikaatiossa.

Tutkiakseni Helsingin aktiivista roolia Meri-Rastilan gentrifikaation vaatimien investointien ohjaamisessa, olen luokitellut aineistosta kohtia, joissa ilmenee

investointien ohjaamista Meri-Rastilaan Helsingin toimesta, Helsingin tapa vaikuttaa vanhaan asuntokantaan tai Helsingin tapa vaikuttaa asuntojen hintakehitykseen. Aineistosta esiin tulevien löydösten pohjalta vaikuttaa siltä, että Helsinki pyrkii muokkaamaan Meri-Rastilan asuntokantaa keskiluokalle sopivammaksi.

Helsingin Meri-Rastilan aluekehitystä koskevista asiakirjoista ilmenee, että alueeseen on kohdistunut vuosien saatossa ali-investointia. Aluetta ei ole kehitetty merkittävästi sen historian aikana ja muun muassa alueen kaupallinen keskus on jäänyt rapistumaan.

*Vuosaaren Meri-Rastila valmistui 1990-luvun alussa juuri ennen kuin metrolinja päätettiin rakentaa Vuosaareen. 25 vuoteen asemakaavan muutosalueella ei ole tehty merkittäviä muutoksia, vaikka erityisesti metron myötä alueen asukasmäärää ja palveluita olisi valtakunnallisten alueidenkäyttöperiaatteiden mukaisesti syytä lisätä. (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2015, 1.)*

Merkittävien julkisten investointien kohdistaminen alueelle samanaikaisesti, kun alueen asukasmäärä pyritään kaksinkertaistamaan painotetusti keskiluokkaisella väestöllä, viittaa siihen, että investoinnit ohjataan Meri-Rastilaan keskiluokan houkuttelemiseksi alueelle. Alueen liikekeskus ja metron ympäristö uusitaan, julkisia palveluita parannetaan, puistojen ja ympäristön viihtyisyyttä ja turvallisuutta parannetaan ja korttelitalo palveluineen uusitan. Monia näistä toimenpiteistä alueen asukkaat ovat toivoneet ja kauemmin, mutta Helsinki ei ole ryhtynyt merkittäviin kehitystoimiin alueella aiemmin. On epätodennäköistä, että kovin merkittäviä aluekehitysprojekteja olisi kohdistettu Meri-Rastilaan ilman merkittävää muutosta alueen väestörakenteen tavoittelussa.

Helsinki ohjaa investointeja alueelle myös ohjaamalla markkinaehtoista asuntotuotantoa alueelle. Keinoina ohjata markkinaehtoista asuntotuotantoa alueelle, on osoittaa erityisen houkuttelevia tontteja asuntotuotantoon esimerkiksi nykyisiltä viheralueilta ja merenranta-alueita.

*Asuntomarkkinoiden kannalta luonnonläheinen merenranta-alue metroaseman äärellä on houkutteleva. Meri-Rastilan asuntokannan vuokra-asuntovaltaista rakennetta voidaan muuttaa tasapainoisemmaksi kasvattamalla asuntojen keskikokoa ja omistusasuntojen osuutta uudistuotannossa. Tämä voi vaikuttaa Meri-Rastilan asukasrakenteeseen*

*ja edistää alueellista tasa-arvoistumista.* (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 27.)

Toinen keskeinen tapa ohjata investointeja alueelle on asutokannan tiivistäminen purkavan täydennysrakentamisen keinoin nykyisille tonteille. Alueelle kohdistamalla sääntelyllä ja tontinluovutuksella Helsinki myös ohjaa uutta asutokannan laatua, jotta alueen taso nousisi.

*Yksipuolista asunto- ja asukasrakennetta monipuolistetaan, ja palvelut turvataan täydennysrakentamisella. Tehokkaan ja laadukkaan tiivistämisen ja täydennysrakentamisen edistämiseksi tehdään strategisia valintoja ja kehitetään toimivia keinoja. Tähän tarvitaan kaupungin eri hallintokunnat ylittäviä toimivia prosesseja. Oleellinen sisältö täydennysrakentamisessa on rakentamisen laatu ja monipuolisuus. Uuden rakenteen on tuotava positiivista imagoa alueille.* (Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, 184.)

Meri-Rastilan rakennuskannan laadun kehittäminen sisältää myös vanhan peruskorjausikänsä tulevan rakennuskannan purkamista. Purettavat rakennukset ovat vielä melko nuoria 1990-luvulla rakennettuja taloja, mutta niiden purkamista tuetaan alueen tiivistämisen ja rakennuskannan modernisoinnin vuoksi. Purettavien rakennusten joukossa on myös runsaasti kaupungin vuokrataloja, joiden suuren määrän Helsinki näkee olevan yksi syy alueen heikkoon imagoon. Vanhojen talojen purkaminen on Helsingin mukaan oleellista alueen tiivistämisen mahdollistamiseksi ja siksi sitä pyritään tukemaan merkittävästi erilaisin toimin, kuten maankäyttömaksuja alentamalla (Helsingin kaupunki 2021a, 89).

*Kaavassa uutta asuinrakentamista on 128 100 k-m<sup>2</sup>, josta 22 100 k-m<sup>2</sup> on mahdollista toteuttaa purkamatta olemassa olevaa rakennuskantaa ja 106 000 k-m<sup>2</sup> voidaan toteuttaa, jos olemassa olevia rakennuksia puretaan.* (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 17.)

*Purettavaksi on suunniteltu 25 600 k-m<sup>2</sup> asuinrakentamista –* (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 18.)

Julkiset investoinnit alueen kehittämiseksi, vanhan asutokannan purku ja uuden korkealaatuisen markkinaehtoisin asuntotuotannon myötä Helsinki vaikuttaa pyrkivän luomaan Meri-Rastilaan edellytykset myös sille, että alueen asutokannan hintakehitys lähtisi nousuun. Helsinki on esittänyt ongelmana kaupungin sisäisen asuntojen

hintakehityksen eriytymisen. Tämä on muun muassa hankaloittanut Meri-Rastilaan kohdistettavien rakennushankkeiden taloudellisia edellytyksiä (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 32). Meri-Rastilaan kohdistamalla toimilla Helsinki pyrkii saavuttamaan Myllypurossakin saavutetun asuntojen hintakehityksen.

*Rakennettavien asuintalojen rahoitus- ja hallintamuotojen sekoittaminen on ollut keskeisin asuntopoliittinen toimenpide. Täydennysrakennettaessa pyritään tasapainottamaan alueellista asuntokantaa. Esimerkiksi Myllypurossa on kaupungin pitkäjänteisillä investoinneilla ja panostuksella uudisrakentamiseen pystytty kääntämään alueen kehitys positiiviseksi niin asuntojen hintakehitystä kuin koulujen oppilaspohjia tarkastellen. (Helsingin kaupunki 2021a, 51.)*

#### 5.4 Vaikutukset sosioekonomisesti huono-osaiseen väestöön

Gentrifikaation haittapuolena pidetään akateemisessa kirjallisuudessa sitä, että keskiluokan muuttaessa gentrifikoituvalle alueelle, alkuperäinen väestö joutuu usein ikään kuin väistämään pois heidän tieltään. Koska gentrifikaatioon kuuluu alueen asuntokannan kehittämistä ja investointeja alueeseen, nousee alueen hintataso, mihin alkuperäisellä väestöllä ei välttämättä ole varaa vastata. Ohjatussa gentrifikaatiossa julkinen taho aktiivisesti edistää toimenpiteitä, jotka johtavat gentrifikaatioon ja samalla usein heikentävät alueen alkuperäisen väestön edellytyksiä asua alueella.

Tässä osiossa tutkin, ilmeneekö Meri-Rastilassa piirteitä, joiden perusteella voidaan olettaa Meri-Rastilan aluekehityksen johtavan nykyväestön heikkenevään asemaan alueelle tavoiteltavan keskiluokkaisen väestön kustannuksella. Analyysia varten olen luokitellut aineistosta kohtia, joissa ilmenee säännellyn vuokra-asuntokannan vähentämistä markkinaehtoisien asuntokannan tieltä, sosioekonomisesti heikompiosaisen väestön siirtymistä hyväosaisten tieltä tai sosioekonomisesti heikompiosaisen intressien heikentämisen hyväosaisten kustannuksella.

Analyysin perusteella Meri-Rastilan kaupunki uudistukseen liittyy useita piirteitä, joissa nykyisen väestön voidaan nähdä tekevän tilaa alueen tulevien asukkaiden kustannuksella. Aikaisemman analyysin pohjalta tämän voidaan siis myös nähdä tarkoittavan usein heikompiosaisen väestön tekevän tilaa parempiosaisen väestön kustannuksella.

Merkittävä osa purettavasta asuntokannasta Meri-Rastilan asemakaavamuutosalueella on kaupungin vuokratalokantaa sekä opiskelija-asuntokantaa. Asemakaavamuutoksesta ei käy ilmi, rakennetaanko tonteille tilalle sekä säännellyn asuntotuotannon parissa olevia vuokrataloja ja markkinaehtoista asuntokantaa, vai pelkästään markkinaehtoista asuntokantaa. Asemakaavan ja Helsingin asunto- ja maapoliittisten linjausten mukaisesti säännellyn vuokra-asuntokannan osuutta tullaan kuitenkin pienentämään alueella ja tämä toteutetaan tontinluovutuksen yhteydessä.

Se, että ajaako purettava kaupungin asuntokanta alueelta heikompiosaista väestöä pois, riippuu purkavan täydentämISRakentamisen ohjaamisesta. Meri-Rastilan kaupunki uudistus toteutetaan vaiheittain vuosien saatossa, mikä mahdollistaa kaupungin vuokralaisille uuden asunnon osoittamisen alueelta purettavan asuntokannan tieltä siirtyessä. Uusien vuokra-asuntojen osoittaminen ei kuitenkaan Meri-Rastilan asemakaavaselostuksen perusteella ole erityisen hyvin huomioitu asia. Asia ilmenee siinä, miten asemakaavan selostuksessa käydään läpi asukastilaisuuksissa esitettyjä näkemyksiä ja kommentteja sekä kerrotaan, miten näkemykset ja kommentit ovat huomioitu suunnittelussa. Asemakaavatyön yhteydessä alueen asukkaiden esittämää huolta siitä, mihin purettavien asuntojen asukkaat muuttavat ja kuinka asukkaat pidetään ajan tasalla muutoksista, ei kaavatyössä ole erikseen huomioitu (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 107–109). Huolen sivuuttaminen on sikäli huomionarvoista, että pitkälti kaikkiin muihin samassa yhteydessä esitettyihin näkemyksiin ja huoliin esitettiin kommentti siitä, miten asia on huomioitu suunnittelussa.

Meri-Rastilan osayleiskaavassa uusi asuinalue on osoitettu Meri-Rastilan länsirannan luontoalueelle meren rannan yhteyteen. Osayleiskaavassa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 3) todetaan, että alue soveltuu hyvin omistusasuntopainoitteiseen asuntotuotantoon sen merellisyyden ja luonnonläheisyyden vuoksi. Onkin ilmeistä, että vaikka asuinalueen perustellaan ehkäisevän segregatiota monipuolistamalla asuntokantaa, on sillä selkeitä haittapuolia alueen väestön olosuhteisiin, koska nykyinen väestö joutuu luopumaan merkittävästä virkistysalueestaan ja ikään kuin siirtymään uudisrakentamisen tieltä pois. Helsinki

tunnistaa viheralueiden rakentamisen kielteisen vaikutuksen asukkaisiin, mutta ei esimerkiksi osayleiskaavan uuden asuinalueen kohdalla pidä vaikutuksia merkittävinä.

*Rakentamaton metsäalue pienenee ja siirtyy nykyisten asukkaiden kannalta kauemmaksi. Metsäalue säilyy kuitenkin edelleen varsin laajana ja myös tärkeimmät virkistysyhteydet säilyvät. (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2012, 28.)*

Helsingin tavoitteena on saada Meri-Rastilan asuntojen hintakehitys nousuun, jotta markkinaehtoiselle asuntotuotannolle riittäisi kysyntää. Markkinaehtoisesti alueelle on tarkoitus saada lisättyä omistusasuntokantaa vuokratulojen sijaan. Tämänkaltainen asuntokannan muutos vahvistaisi Helsingin tavoitteiden mukaisesti alueen tarjoamia asumisolosuhteiden mahdollisuuksia, joka taas tukisi alueella asumista erilaisissa elämäntilanteissa. Segregaatiota kyseinen kehitys torjuisi vahvistamalla ihmisten sitoutumista alueeseen myös sosioekonomisen tilanteen ja perheeseen muuttuessa. Asukkaiden sitoutuminen alueeseen vahvistaisi yhteisöllisyyttä ja alueen identiteettiä.

Jotta edellä kuvattu narratiivi tukisi myös alueella nykyisin elävän sosiaalisesti heikompiosaisen väestön asemaa Meri-Rastilassa, tulee nykyisellä väestöllä olla myös tulevaisuudessa varaa asua alueella sen hintatason noustessa. Mikäli alueen hintataso nousee merkittävästi, kohdistuu yksityisessä vuokra-asuntokannassa asuvien vuokratuottoon painetta, mikä voi heikentää alueen asukkaiden mahdollisuuksia elää alueella. Kysymys siitä, tukeeko asuntokannan monipuolisuus nykyväestön olosuhteita, liittyy lopulta pitkälti siihen, onko heillä varaa muuttaa myös uusiin asuntoihin. Koska asuntokannan rahoitus- ja hallintamuodot kasvattavat eteenkin markkinaehtoisen omistusasuntokannan osuutta alueella ja vähentää säänneltyä vuokra-asuntokantaa, on oletettavissa kehityskulku, joka hankaloittaa esimerkiksi vähätuloisten asumismahdollisuuksia alueella jatkossa.

## 6 Pohdinta ja johtopäätökset

### 6.1 Maa- ja asuntopoliittiset keinot ohjata Meri-Rastilan aluekehityksen sosiaalisia tavoitteita

Analysoidessani Helsingin maa- ja asuntopoliittista ohjaamista suhteessa Helsingin sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin, olen pyrkinyt tutkimaan etenkin sitä, missä määrin Helsinki pyrkii ohjaamaan sosiaalisten ongelmien ratkaisua maa- ja asuntopoliittisilla ratkaisuilla ja toisaalta, missä määrin Helsinki on omaksunut uusliberaalin yrittäjämäisen julkisen kiinteistöpolitiikan piirteitä. Analyysini pohjalta Helsinki on omaksunut runsaasti yrittäjämäisen julkisen kiinteistöpolitiikan piirteitä ohjattaessaan kaupunkikehitystä. Aluekehityksen ohjaamisessa on mielenkiintoista se, että kaupunki perustelee markkinaehtoiset ratkaisut sosiaalipoliittisten tavoitteiden kannalta keskeisiksi. Markkinaehtoisen asuntokannan rakentamisen nähdään itsessään edistävän alueen sosiaalisia olosuhteita.

Helsingin keskeiset sosiaalipoliittiset tavoitteet Meri-Rastilan kehittämisessä ovat alueen sosioekonomisen kehityksen tukeminen, segregaaation ja leimaantumisen estäminen, alueen vetovoimaisuuden kehittäminen sekä alueen asunto- ja palvelukannan laadun nostaminen.

#### 6.1.1 Markkinaehtoiset maa- ja asuntopoliittiset ohjaukeinot Meri-Rastilan alueuudistuksessa ja maan markkina-arvon realisointi

Helsinki näkee, että Meri-Rastilan heikon alueellisen sosioekonomisen tilanteen taustalla on 1990-luvun laman aikaan rakennetun säännellyn vuokratulovaltaisuuden aiheuttama tilanne, jossa sosioekonomisesti heikompiosaiset ihmiset ovat päätyneet asumaan alueen edulliseen asuntokantaan. Säännelty vuokra-asuntokanta yhdessä sosioekonomisesti huono-osaisen väestön kanssa on johtanut Helsingin mukaan alueen leimaantumiseen ja segregatiokierteeseen. Helsinki pyrkii edesauttamaan alueen sosioekonomista kehitystä ja imagon kehitystä alueuudistukseen sisältyvällä merkittävällä rakennuskannan muutoksella.



Helsinki ohjaa rakennuskannan muutosta etenkin purkavan täydennysrakentamisen, uuden erillisen asuinalueen ja markkinaehtoisen asuntuotannon avulla. Rakennuskannan muutoksella on tarkoitus kehittää asuntokannan laatua ja määrää sekä monipuolistaa alueen asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotoja. Parempilaatuiset ja suuremmat asunnot ja monipuolisemmat hallinta- ja rahoitusmuodot tarjoavat Helsingin mukaan alueen ihmisille edellytykset asua alueella eri elämäntilanteissa. Ne myös houkuttelevat alueelle uutta väestöä, joka Helsingin mukaan monipuolistaa alueen väestörakennetta. Väestörakenteen monipuolistamisen voidaan tulkita tarkoittavan parempiosaisen väestön määrän kasvamista ja hallinta- ja rahoitusmuotojen tarkoittavan markkinaehtoisen omistusasuntokannan kasvattamista.

Helsingin yrittäjämäinen julkinen kiinteistöpolitiikka ilmenee Meri-Rastilan aluekehityksen ohjaamisessa siinä, miten Helsinki pyrkii siirtämään asuntotuotannon markkinoiden vastuulle, miten Helsinki pyrkii ratkomaan alueen sosiaaliset ongelmat välillisesti ilman omaa suoraa puuttumista niihin ja miten Helsinki hyödyntää maaomistuksensa Meri-Rastilassa sen markkina-arvon kautta.

Helsinki pitää sen oman asuntotuotannon suuren roolin perintöä keskeisenä syynä Meri-Rastilan sosiaalisten ongelmien takana, ja nyt Helsinki pyrkii paikkaamaan asuntokannan yksipuolisuutta korostamalla markkinaehtoisen rakennuskannan roolia Meri-Rastilan alueuudistuksessa. Helsinki tukee rakennuttajien kiinnostusta rakentaa alueelle omistusasuntokantaa osoittamalla niille alueen parhaat tontit ja linjaamalla, että alueelle myönnetään tontteja huomattavan paljon rakennuttajille tuottoisimmille sääntelemättömille asunnoille. Helsingin omaa uutta asuntotuotantoa alueelle tulee vähän, koska säännellyn asuntotuotannon määrää pyritään vähentämään alueella ja Helsinki ei rakenna sääntelemätöntä omistusasuntokantaa itse.

Helsinki pyrkii hyödyntämään markkinamekanismeja ratkaistakseen Meri-Rastilan sosiaalisia ongelmia. Helsinki pyrkii vaikuttamaan Meri-Rastilan sosiaaliseen kehitykseen väestörakenteen kehityksellä, joka saavutetaan Helsingin tavoitteen mukaan asuntokannan muutoksella, joka taas saavutetaan edistämällä investoijien ja rakennuttajien kiinnostusta rakennustoimintaan luomalla alueen asuntotuotannolle

myönteiset puitteet alueella. Taustalla voi tulkita vaikuttavan Hochstenbachin (2017) tunnistaman/analysoiman ilmiön, jossa uusliberaalia talouspolitiikkaa toteuttavat viranomaiset pyrkivät sosiaalisen sekoittamisen kautta ratkaisemaan sosiaalisia ongelmia, joihin puuttuminen on muuten hankalaa.

Helsinki omistaa yhtä tonttia lukuun ottamatta Meri-Rastilan alueuudistusalueen maat, joten Helsingillä on merkittävät mahdollisuudet ohjata maan tehokasta käyttöä julkiseksi hyväksi. Helsinki hyödyntää omistavansa maan arvon Meri-Rastilassa useissa tapauksissa sen markkina-arvon kautta. Markkina-arvon realisointi näkyy Helsingin tavassa pyrkiä saavuttamaan maankorkeeron potentiaali. Markkina-arvon potentiaalinen realisointi näkyy siinä, että Helsinki pyrkii huutokauppaamaan tonttinsa vuokralle rakennuttajille markkinahintaan, mikä yhdistettynä alueen tehostuvan maankäytön kanssa vapauttaa sen potentiaalisen markkina-arvon. Purkamalla vanhaa matalaa asuntokantaa ja tarjoamalla tontteja markkinaehtoisen uudistuotannon toteuttajille, saa Helsinki maasta merkittäviä tuloja julkiseen kassaan. Analyysini mukaan Helsinki pyrkii realisoimaan maan potentiaalisen markkina-arvon myös osoittamalla alueen parhaita tontteja sääntelemättömän omistusasuntotuotannon käyttöön. Helsinki hyödyntää Meri-Rastilan arvostettujen puistoalueiden maan potentiaalisen markkina-arvon osoittaessaan sinne asuntotuotantoa, mikä heikentää osaltaan puistoalueiden maan käyttöarvoa muiden Meri-Rastelalaisten osalta.

#### 6.1.2 Helsingin kontrolli Meri-Rastilan aluekehityksessä ja vahvan asuntopoliittisen viranomaisen puute

Helsingillä on ollut haasteita Meri-Rastilan kehityksessä sen koko historian ajan. Helsingin tapa pyrkiä kehittämään Meri-Rastilan sosiaalisia olosuhteita muokkaamalla asuntokannan laadullisia tekijöitä sekä hallinta- ja rahoitusmuotoja saattavat sisältää riskin myös heikosta kontrollista Meri-Rastilan aluekehityksessä jatkossa. Helsinki kuvaakin asumisen ja maankäytön ohjelmassaan, että tuloeroja tai sosiaalisia ongelmia ei voi korjata vain asuntopoliittisin ratkaisuin, mutta sillä voidaan vaikuttaa alueen asukasrakenteeseen ja sen kautta alueen sosiaaliseen kehitykseen (Helsingin kaupunki 2021a, 86–87). Helsingillä on ollut aiemmin Meri-Rastilassa haasteita saada rakennuttajia mukaan omistusasuntotuotantoon, jota se pyrkii korjaamaan luomalla

markkinaehtoiselle asuntotuotannolle edulliset puitteet. Kuitenkin Helsinki näkee, että sillä on ollut vaikeuksia ohjata myös markkinaehtoista asuntotuotantoa, sillä esimerkiksi markkinaehtoisen asuntotuotannon voimakas kasvu on johtanut epätoivotusti pienempiin asuntosijoittajien suosimiin asuntokokoihin (Helsingin kaupunki 2021a, 77).

Meri-Rastilassa Helsinki omistaa maat, mikä mahdollistaisi sille halutessaan erittäin vahvan kontrollin asuntotuotannon ohjaamisessa. Helsinki on kuitenkin valinnut maa- ja asuntopolitiikan ohjaamisen metodiksi markkinaehtoisten mekanismien hyödyntämisen.

Urbanin maankorkoteorian mukaisesti maan arvo tulee sen käytöstä ja maankorkoa voi hyödyntää sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa (Haila 2016). Tutkimalla Helsingin tapaa kehittää alueen asukkaiden sosiaalisia oloja huoneistotyyppijakauman monipuolistamisella, huomataan markkinaehtoisen ratkaisun puutteet verrattuna siihen, että Helsinki hyödyntäisi maaomistuksiaan esimerkiksi rakennuttamalla alueelle halutun tyyppisiä asuntoja itse.

Helsinki näkee, että monipuolisempi rakennuskanta edistää alueen sosiaalista yhtenäisyyttä ja eheyttä tarjoamalla erilaisiin elämäntilanteisiin erilaisia asumisratkaisuja. Tavoite on Meri-Rastilan tapauksessa perusteltu, koska esimerkiksi maahanmuuttajaväestö asuu Helsingin selvitysten mukaan yleisesti melko ahtaasti, mihin vaikuttaa myös Meri-Rastilan kaltaisten alueiden pienet asuntokoot. Jotta asuntokannan muutoksilla voitaisiin vaikuttaa alueen väestön sosiaalisiin olosuhteisiin, olisi nykyväestöllä kuitenkin oltava myös mahdollisuus muuttaa tällaisiin uusiin asuntotyyppeihin. Meri-Rastilan tapauksessa asuntotuotanto on ohjattu markkinaehtoisen rakennustuotannon piiriin, kun taas kaupungin säännellyn asuntokannan määrää lasketaan. Mikäli väestöllä ei ole varaa markkinahintaisiin suurempiin asuntoihin, jää nykyväestön sosiaalisten olosuhteiden kehitys saavuttamatta. Mikäli Helsinki toteuttaisi alueella omaa asuntotuotantoa ja tarjoaisi suurempia asuntoyksiköitä väestölle markkinahintaa edullisemmin, pystyisi Helsinki vaikuttamaan tavoittelemansa sosiaalisen ongelman ratkaisuun suoraan ja tehokkaasti. Tämä ilmentää osaltaan Helsingin tapaa keskittyä enemmän maankoron

markkinahinnan realisointiin kuin siihen, että Helsinki hyödyntäisi maaomistuksensa sosiaalisten ongelmien ratkaisuun omalla toiminnallaan.

Helsingin kykyyn ratkaista sosiaalisia ongelmia maa- ja asuntopoliitikkanaan suorilla toimenpiteillä liittyy Hailankin (2015) kritisoima ajatus siitä, että kaupunki ei voisi itse rakentaa omistusasuntoja sekä Hyötyläisen (2020) kritisoima ajatus siitä, että julkisen asuntotuotannon tarkoitus on vain järjestää erityisryhmien asunnot. Hailan korostama vahvan asuntopoliittisen viranomaisen rooli aluekehityksessä uupuu, jos kaupunki rajoittaa oman maa- ja asuntopoliittisen ohjauksen mahdollisuuksia ja säätää toinen toisensa kanssa enemmän tai vähemmän ristiriitaisia linjauksia liittyen alueiden sosiaaliseen kehittämiseen ja aluekehityksen metodeihin.

## 6.2 Ohjattu gentrifikaatio Meri-Rastilassa

Meri-Rastilaa ei voida pitää gentrifikaation perinteisessä mielessä laisinkaan gentrifikoituneena alueena. Meri-Rastilan nykyinen väestörakenne, rakennuskanta tai näiden kehitys ei ilmennä gentrifikaation piirteitä. Perinteisen gentrifikaatioteorian mukaan, jota muun muassa Glass (1964) kuvasi 1960-luvulla, gentrifikaatio tapahtuisi työluokkaisilla alueilla kantakaupungeissa, joissa on historiallista rakennuskantaa keskeisillä sijainneilla. Meri-Rastila sen sijaan sijaitsee etäällä Helsingin keskustasta ja sen elementtitaloista koostuvaa rakennuskantaa arvostetaan yleisesti vähemmän, kuin kantakaupunkien historiallisia rakennuksia. Meri-Rastila ei siis myöskään sovellu esimerkiksi kaupunginosasta, johon keskiluokka itsenäisesti kokisi vetoa ja aiheuttaisi toimillaan gentrifikaatioprosessin.

Meri-Rastilan tarkastelu gentrifikaation perspektiivistä on kuitenkin mahdollista ohjatun gentrifikaatioteorian pohjalta, jossa korostetaan julkisen toimijan aktiivista roolia edistää alueiden gentrifikaatiota tai laittaa se alulle. Meri-Rastilaa voidaan pitää potentiaalisena kohteena ohjatulle gentrifikaatiolle, koska alueeseen kohdistuu vahvuuksia, joita hyödyntämällä alueelle voidaan houkutella keskiluokkaista väestöä. Helsinki näkee tällaisina vahvuuksina Meri-Rastilassa sen hyvät julkisen liikenteen kulkuyhteydet sekä mereisen ympäristön. Esimerkiksi Meri-Rastilan lähellä sijaitseva arvostettu Vuosaaren Aurinkolahden asuinalue osoittaa, että etäisempiinkin

kaupunginosiin voidaan luoda keskiluokkaa houkuttelevat puitteet hyödyntämällä alueen vahvuuksia ja rakentamalla keskiluokan tarpeet täyttävä asuntokanta.

Meri-Rastilan alueuudistuksen keskeisenä perusteena on alueen sosiaalinen kehitys, jonka keskeisiä elementtejä ovat segregaaation ehkäisy ja alueen sosioekonomisen kehityksen tukeminen. Tavoissa, joilla Helsinki pyrkii ohjaamaan maa- ja asuntopoliittisella ohjaamisella näitä sosiaalipoliittisia tavoitteita, ilmenee runsaasti ohjatun gentrifikaation piirteitä. Sosiaalisissa tavoitteissa ilmenee pyrkimys vaikuttaa alueen väestörakenteeseen muuttaen sitä keskiluokkaiseksi ja maa- ja asuntopoliittisen ohjaamisen menetelmät muovaavat alueen asuntokantaa keskiluokalle sopivammaksi. Helsingin harjoittamaan sosiaaliseen sekoittamiseen, jota se pyrkii edistämään asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojen sekä huoneistotyyppijakaumamuutoksien avulla, on analyysini perusteella sisällytetty osaksi ohjatun gentrifikaation elementtejä.

On kuitenkin oleellista tutkia sitä, mikä on tämän tyyppisen sosiaalisen sekoittamisen vaikutus alueen nykyiseen, sosioekonomisesti heikompiosaiseen väestöön, jotta voidaan tehdä tulkintoja siitä, onko kyseessä yksiselitteinen ohjatun gentrifikaation prosessi. Mikäli prosessi edesauttaa alueen nykyisen sosioekonomisesti heikompiosaisen väestön asemaa, on Helsingin harjoittamalla sosiaalisella sekoittamisella erilainen merkitys, kuin tilanteessa, jossa alueuudistus tehtäisiin keskiluokan eduksi sosioekonomisesti heikompiosaisen kustannuksella.

Seuraavaksi tarkastelen analyysin tuloksien pohjalta sitä, millainen rooli ohjatulla gentrifikaatiolla on Meri-Rastilan alueuudistuksessa.

### 6.2.1 Väestörakenteen keskiluokkaistaminen ja rakennuskannan muutokset

Pyrkimys keskiluokkaistaa alueen väestörakennetta Meri-Rastilassa ilmenee siinä, että alueuudistuksessa vähennetään sosiaalisen vuokra-asuntokannan osuutta ja markkinahintaisen omistusasuntokannan määrää pyritään kasvattamaan. Markkinaehtoisella omistusasuntokannalla tavoitellaan selvästi keskiluokkaista väestökantaa, koska rakennettava asuntokanta on tuskin kovin laajalti alueen nykyisen väestön ostovoiman piirissä. Asuntokannan muutoksilla Helsinki myös on ilmaissut

pyrkivänsä vaikuttamaan alueen väestörakenteeseen sen sosioekonomista rakennetta vahvistaen.

Keskiluokan houkuttelu vaatii laadukasta rakennettua ympäristöä ja asuntokantaa, mikä vaatii investointeja. Helsinki sekä investoi itse alueen kehittämiseen merkittävästi varoja pitkän ali-investointikauden jälkeen, mutta erityisesti Helsinki hyödyntää markkinaehtoista rakennustuotantoa alueella, jota käsittelin edellisessä luvussa. Helsingin tapa hyödyntää maanomistuksiaan osoittamalla parhaita tonttejaan markkinaehtoiseen omistusasuntotuotantoon sekä aktivoituminen alueen kehityksessä omien investointien kautta tilanteessa, jossa alueelle havitellaan merkittävästi keskiluokkaa, piirtävät kuvaa siitä, että aluekehityksen keskeisiä tavoitteita on alueen gentrifikaatio alueen nykyväestön sosiaalisen aseman kehittämisen sijaan.

Hochstenbachia (2017) mukaillen, keskeinen osa ohjattua gentrifikaatiota on markkinaehtoisen omistusasumiskulttuurin julkinen tukeminen. Hochstenbach kuvaa, miten Amsterdamissa säännelty vuokra-asuntokanta on saanut väistyä markkinaehtoisen omistusasuntokannan tieltä. Keskeisiä mekanismeja, joita Amsterdamissa on hyödynnetty, on säännellyn vuokra-asuntokannan purkaminen tai vaihtoehtoisesti vapauttaminen markkinoille. Meri-Rastilassa on piirteitä samankaltaisesta kehityksestä, jota Helsinki alueella ohjaa. Purettavasta asuntokannasta merkittävä osa on säänneltyä vuokra-asuntokantaa ja alueelle rakennettava uusi asuntokanta on pitkälti markkinaehtoista asuntokantaa.

Helsinki pyrkii ohjaamaan Meri-Rastilan asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojen ”monipuolisemmaksi” ja näin kehittämään alueen sosiaalista kehitystä myös väestötasolla. On kuitenkin kyseenalaista, missä määrin Meri-Rastilan nykyinen väestö hyötyy asuntokannan muutoksista, etenkin tilanteissa, joissa säänneltyä vuokra-asuntokantaa puretaan. Meri-Rastilan alueen asukkaat ovat asukastilaisuuksissa esittäneet huolensa siitä, minne purettavien asuntojen asukkaat muuttavat. Mikäli alueelta ei ole osoittaa uutta edullista asuntoa, joutuu vähävarainen väestö tyypillisesti etsimään asuntoja muilta alueilta. Tällainen vähäosaisen väestön siirtyminen pois keskiluokan tieltä on tyypillinen osa gentrifikaatiota. Kuten analyysissäni huomioin, ei

Helsinki vaikuta huomioivan vähävaraisen väestön tieltä siirtymisen uhkaa suunnitelmissaan, mikä herättää kysymyksen siitä, heikentääkö aluekehitys lopulta huono-osaisen väestön edellytyksiä asua alueella.

### 6.2.2 Sosiaalisen ympäristön muokkaaminen

Analyysini pohjalta Helsingin kaupunkistrategiassa ilmaistua tavoitetta kehittää alueita niiden ominaispiirteiden pohjalta, vaikuttaa ohittavan Meri-Rastilan tapauksessa alueen olemassa olevat sosiaaliset rakenteet. Kuten analyysissäni olen tuonut ilmi, Helsinki näkee Meri-Rastilan vahvuuksina lähinnä sen mereisen sijainnin ja hyvät julkiset yhteydet. Helsingin alueellisen eriytymisen yhteydessä tuotu ajatus siitä, kuinka alueet ovat positiivisella tavalla erilaisia, eivät eriarvoisia, vaikuttaa sisältävän tavoitteen ennemmin muokata Meri-Rastilan sosiaalista ympäristöä kuin antaa arvoa tälle muista kaupunginosista poikkeavalle sosiaaliselle ympäristölle.

Sosiaalisen ympäristön muuttamisen pyrkimys kaupungin toimesta on sikäli mielenkiintoinen, että siinä korostuu ulkoapäin tuotu ajatus siitä, että alueen sosiaalinen ympäristö on ”rikki” ja sitä tulee korjata. Meri-Rastilan kaavasunnitelmien asukastilaisuuksissa ja maahanmuuttajaväestön mielipiteiden konsultoinnista ilmenee vaihtoehtoisia, arvostavampia näkemyksiä Meri-Rastilasta. Alueen väestöstä usea kokee esimerkiksi alueen heikon maineen olevan ulkopuolisen väestön ylläpitämä piirre, alueen kansainvälisyys ja monikulttuurisuus koetaan vahvuutena. Lisäksi asukastilaisuuksissa on argumentoitu, että turvattomuuden tunnetta alueella aiheuttavat lähinnä ulkopuoliset ja että maahanmuuttajat kaipaavat alueelle enemmän kohtaamispaikkoja ja yhteisötiloja (Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu 2019, 94–101).

Ulkoapäin ylläpidetyissä mielikuvissa Meri-Rastilasta oletetaan alueen suuren pienituloisten ja maahanmuuttajien määrän aiheuttavan alueella merkittäviä sosiaalisia ongelmia. Alueellisen leimaantumisen perspektiivistä tällaiset näkemykset, joissa alueen huono-osainen väestö ja maahanmuuttajaväestö nähdään ongelmien perspektiivistä ovat omiaan heikentämään alueen ja sen väestön olosuhteita. Asukaskommentit toisaalta luovat kuvan siitä, että Wacquantin (2007) kuvaamia uuden

marginaalisuuden piirteitä ei juuri välity Meri-Rastilasta. Alueen väestö ei erityisesti vaikuta pyrkivän erottautumaan toisistaan, osoittavan kotiseutuhäpeää tai pyrkivän alueelta pois. Sen sijaan yhteistiloja ja tapaamispaikkoja kaivataan sekä lapsille että aikuisille, mikä viestii sosiaalisesta verkostoitumisesta.

Helsinki pyrkii kehittämään Meri-Rastilan sosioekonomista kehitystä muokkaamalla sen väestörakennetta. Väestöryhmiin suhtautumisen tarkastelun yhteydessä ilmeni, että Helsinki näkee virallisissa kaavadokumenteissaan Meri-Rastilan huono-osaisen väestön suuren määrän ongelmana alueen imagolle. Huono-osaisuuden pelätään aiheuttaneen Meri-Rastilaan alueellisen leiman, joka vähentää alueen houkuttelevuutta investoijien, rakennuttajien ja uusien asukkaiden silmissä. Huono-osaisuuden käsittelyssä toinen kiinnostava piirre on se, että huono-osaisuutta käsitellään paljon alueen sosioekonomisen kehityksen kautta, sen sijaan, että käsiteltäisiin huono-osaisten väestöryhmien sosioekonomista kehitystä. Piirre korostaa sitä, että keskiluokan tuominen alueelle kehittää nimenomaisesti alueen sosioekonomista kehitystä ja ehkäisee alueen sosioekonomisen erkaantumisen muista Helsingin kaupunginosista. Tätä pidetään itsessään merkittävänä sosiaalisena tavoitteena ja sillä ajatellaan olevan myönteinen vaikutus alueen imagon kautta alueen kehitykseen.

Jotta huono-osaiset väestöryhmät hyötyisivät Meri-Rastilan väestörakenteen keskiluokkaistumisesta, tulisi keskiluokan vaikuttaa jollain positiivisella tavalla huono-osaisen väestö olosuhteisiin ja elämään. Leesin (2008) ajatuksia mukaillen, keskiluokan tuominen huono-osaisten pariin ei itsessään riitä edesauttamaan sosiaalisen integraatiota ja tämän kautta sosiaalisen pääoman välittymistä sosioekonomisten luokkien välillä. Lees painottaa sitä, että ihmiset eri sosioekonomista luokista elävät elämäänsä melko erillään toisistaan erilaisten tottumusten ja elämäntapojen vuoksi, vaikka ihmiset eläisivät toistensa lähellä. Nast ja Blokland toisaalta korostavat sitä, että väestöryhmien integraatio toisaalta vaatii mahdollisuutta kontakteihin, joiden edellytys väestöryhmien läheinen sijainti on. Naapuruston instituutiot, kuten koulut, voivat heidän mukaansa toimia tällaisena sosiaalisen integraation foorumeina. Meri-Rastilassa koulut voivat hyvinkin muodostaa alustan sosiaaliselle integraatiolle Suomelle



tyypillisen lähikoulujen aseman vuoksi tilanteissa, joissa eri sosioekonomiset luokat ovat päätyneet asumaan samalla alueella.

Meri-Rastilassa sosiaalisen integraation kannalta erikoinen ratkaisu on etenkin Länsirannan osayleiskaavasunnitelma, joka osoittaa markkinaehtoiselle omistusasumiselle erityisen hyvin sopivan asuinalueen rakentamisen erilleen Meri-Rastilan tiiviisti rakennetuista alueista. Kun Helsinki vielä perustelee erillisen keskiluokkaisen asuinalueen sosiaalisia hyötyjä segregaaation ehkäisyyn ja sosioekonomisen kehityksen avulla, herää kysymys, miten Helsinki ajattelee erillisen asuinalueen edistävän näiden toisistaan suuresti poikkeavien alueiden väestön integraatiota. Tällaisessa kaupunginosan sisäisen kehityksen, jossa muodostuu parempia ja huonompia alueita, voi pelätä johtavan myös integraation sijaan myös vahvempaan eriytymiseen. Eri luokkien väliset konfliktit ovat omiaan muodostumaan, kun niiden välille muodostuu merkittäviä railoja (Lees 2008, 2460) tai alueen alkuperäinen väestö kokee aluekehityksen suosivan keskiluokkaa heidän kustannuksellaan (Pearman 2019, 143). Osayleiskaava vaikuttaakin sosiaalisen eriytymisen torjumisen sijaan tavoittelevan lähinnä erillisen keskiluokkaisen omistusasuntoalueen syntyä.

### 6.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Kysymykset maan omistuksesta ja hallinnoimisesta ovat oleellisia niin kaupunkien että valtioiden historiassa ja kehityksessä. Maan omistus- ja hallintatavat luovat kaupunkirakenteen pysyvyyttä, mutta ne ovat myös jatkuvasti muutoksen kohteena. Muutospainetta tuo muun muassa tutkielmassani käsittelemä uusliberalisaation omaksuminen kaupunkipolitiikassa. Uusliberalismin vaikutuksesta maankäytössä korostetaan sen roolia investointien houkuttelussa ja paikallishallintojen tulonlähteenä. Huolimatta siitä, että uusliberaalilla maanpolitiikalla on ollut merkittäviä vaikutuksia maankäytön muutoksissa, on maakysymys jäänyt katveeseen ihmismaantieteessä. Maakysymys on kuitenkin viime aikoina ollut nosteessa eri tieteenaloilla. (Vuolteenaho 2019.)

Suomessa uusliberalisaation vaikutuksia maankäyttöön ja aluekehitykseen on 2000-luvulla tutkittu erilaisista perspektiiveistä. Tutkielmassani olen käsitellyt muun muassa Hailan ja Hyötyläisen näkemyksiä paikallishallintojen omaksumista yritysmäisistä kiinteistöpolitiikan piirteistä sekä sen vaikutuksista aluesuunnitteluun ja segregatioon. Haila ja Hyötyläinen (2018) korostavat myös uusliberalisaation vaikutuksia valtiotason kiinteistö- ja aluekehityspolitiikkaan siinä, miten Suomen valtio on omaksunut yritysmäisiä piirteitä kiinteistöpolitiikassaan ja miten valtio on ohjannut paikallishallintoja kilpailuhenkiseen urbaaniin aluekehitykseen. Myös Sami Moisio ja Antti Vasanen (2008) ovat tutkineet uusliberalisaation vaikutuksia aluekehitykseen samankaltaisesta perspektiivistä. Moisio ja Vasanen kuvaavat, kuinka Suomen valtiokulttuuri on muuttunut hyvinvointipainotteisesta kilpailupainotteiseksi, mikä on vaikuttanut Suomen aluerakenteeseen. Globaali kilpailu ja siihen mukautuminen on johtanut aluerakenteelliseen kehitykseen, jossa painotetaan yhä keskittyneemmin tiettyjä aluekeskuksia ja niiden roolia kilpailukyvyyn luomisessa ja investointien houkuttelussa. Tällä on vaikutusta alueelliseen integraatioon, sosiaalisten suhteiden eheyteen ja tapaan arvottaa erilaisia ydinalueita ja periferioita suhteessa niiden rooliin kansantaloudessa ja kulttuurissa. (Moisio & Vasanen 2008.)

Uusliberalisaation vaikutuksesta ohjattu gentrifikaatio on tullut osaksi kaupunkikehityksen työkaluvalikoimaa myös läntisissä hyvinvointivaltioissa (Lees 2008, 2451), millä voi olla tulevaisuudessa merkittävä vaikutus siihen, miten kaupunkien ja valtioiden sisäinen alueellinen rakenne muuttuu. Ohjatun gentrifikaation paine voi korostua alueilla, joissa kaupungit näkevät potentiaalia kilpailukyvyyn kehittämisen kannalta, kun esimerkiksi suuret kaupungit pyrkivät houkuttelemaan osaavaa työvoimaa sekä Suomen muilta alueilta että ulkomailta. Ohjattua gentrifikaatiota on tutkittu Suomessa vähän, ja siksi olisi kiinnostavaa tutkia ohjatun gentrifikaation ilmenemistä muidenkin suurten suomalaisten kaupunkien poliittisissa toimintaperiaatteissa, kuin myös laajemmin pohjoismaisessa kontekstissa. Tutkimus valottaisi Hochstenbachin (2017) Amsterdamin ohjatun gentrifikaation tutkimisen tavoin, missä määrin ohjattu gentrifikaatio koskee myös perinteisiä hyvinvointivaltioita. Aikaisemmin ohjatun gentrifikaation tutkimus on keskittynyt etenkin globaaliin etelään ja uurliberalismin

aikaisimmin omaksuneisiin Yhdysvaltoihin ja Yhdistyneisiin kuningaskuntiin (López-Morales 2019).

Meri-Rastilassa on uniikki monikulttuurinen kaupunginosa, joka on melko poikkeuksellinen sekä osana Helsingin, mutta etenkin osana Suomen alueellista moninaisuutta. Aluetta muutetaan alueuudistuksessa markkinaehtoisesti houkuttelevammaksi investoijien ja keskiluokan silmissä tavalla, joka heikentää alueen nykyistä sosiaalista rakennetta. Maa- ja asuntopoliittisella ohjauksessa on alueella merkittävä vaikutus, mutta siihen ei kiinnitetä merkittävästi huomiota. Uusliberaalit periaatteet alueen rakennuskannan muutoksista, maankäytön tehokkuudesta ja markkinaehtoisten keinojen hyödyntämisestä ovat niin yleisesti omaksuttuja periaatteita, ettei niiden tieltä väistyville piirteille osoiteta juurikaan huomioita.

Meri-Rastilan alueuudistus tarjoaa mielenkiintoisen jatkotutkimusasetelman sille, että alueen monikulttuuristen sosiaalisten rakenteiden kehitystä ja säilyvyyttä seurattaisiin aluekehityksen aikana esimerkiksi asukashaastatteluiden avulla. Tutkimuksen avulla voitaisiin tutkia Helsingin harjoittaman maa- ja asuntopoliittisen ohjauksen vaikutuksia alueen sosiaaliseen monimuotoisuuteen, jota sosiaalisella sekoittamisella näennäisesti tavoitellaan. Mikäli alueen monikulttuurisen ominaispiirteet väistyvät tai heikkenevät aluekehityksen saatossa, asettaa se kyseenalaiseen valoon Helsingin tavoitteiden toteutumisen. Sen sijaan, jos alueuudistus vahvistaa alueen asemaa heikentämättä alueen monikulttuurisia sosiaalisia ja kulttuurisia piirteitä, voidaan ilmaistujen tavoitteiden katsoa olevan linjassa lopputulosten kanssa.

Tutkielmani tutkii teorialähtöisen sisällönanalyysin pohjalta Helsingin tavoitteita, näkemyksiä ja uskomuksia aluekehityksen linjauksissa. Kun tutkielmassani käsittelen huono-osaisten väestön roolia Meri-Rastilan alueuudistuksessa, käsittelen sitä, miten Helsinki näkee huono-osaisten aseman ja miten Helsinki uskoo alueuudistuksen vaikuttavan alueen huono-osaisuuteen. Jatkotutkimuksen kannalta Meri-Rastilan alueuudistuksen vaikutuksia huono-osaisen väestön sosioekonomiseen kehitykseen olisi kiinnostavaa tutkia kvantitatiivisesta näkökulmasta, jossa tarkasteltaisiin sekä erikseen alueen sosioekonomista kehitystä suhteessa muihin alueisiin että alueen huono-osaisen

väestön sosioekonomista kehitystä suhteessa alueen muuhun väestöön. Kvantitatiivinen tutkimusote tarjoaisi tilastolliset työkalut, joiden avulla seurata ja tutkia Helsingin tavoitteiden toteutumista alueuudistuksen aikana ja sen jälkeen. Tutkimus auttaisi selvittämään, mikä alueuudistuksen vaikutus on esimerkiksi sosioekonomisesti huono-osaisen väestön tulokehitykseen ja toisaalta mikä alueuudistuksen vaikutus on Meri-Rastilan tulokehityksen erkaantumiseen suhteessa muihin kaupunginosiin.

Ohjatun gentrifikaatioteorian pohjalta kiinnostava jatkotutkimus olisi tutkia alueelle muuttavan keskiluokkaisen väestön ja alueen nykyisen sosioekonomisesti huono-osaisemman väestön sosiaalista integraatiota esimerkiksi haastattelututkimuksin. Tutkimus valaisisi sitä, vaikuttaako keskiluokkaisen väestön määrän lisääntyminen myönteisesti alueen nykyväestön sosioekonomiseen kehitykseen. Tutkimuksen avulla väestöryhmien suhtautumista toisiinsa voitaisiin myös tutkia, mikä antaisi arvokasta tietoa siitä, kokeeko esimerkiksi alueen alkuperäinen väestö, että aluetta on kehitetty heidän kustannuksellaan vai heidätkin huomioiden.

Lopulta vasta alueen uudistuksen toteutumisen jälkeen sen vaikutuksia tutkimalla voidaan todeta, ovatko Helsingin harjoittamat maa- ja sosiaalipoliittiset ohjaustoimet vaikuttaneet myönteisesti sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumiseen, vai onko alueuudistus heikentänyt alueen väestön asemaa ja palvelut vain keskiluokkaisen väestön asemaa.

## 7 Lähteet

Cope, M. (2010). Coding qualitative data. *Qualitative Research Methods in Human Geography*, 281–294.

Glass, R. (1964). Introduction: Aspects of change. Teoksessa Glass, R. & Centre for Urban Studies (toim.). *London: Aspects of change*, MacKibbon & Kee, London, xiii–xlii.

Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. Simon & Schuster, New York.

Haila, A. (2008). From Annankatu to Antinkatu: Contracts, development rights and partnerships in Kamppi, Helsinki. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 804–814.

Haila, A. (2015). Kymmenen asuntopolitiikan myyttiä. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(3), 283–291.

Haila, A. (2016). *Urban land rent: Singapore as a property state*. Wiley Blackwell, Oxford.

Haila, A. (2018). Kaupunkipolitiikka ja kiinteistövallankumous: yhdeksän teesiä. Teoksessa: *Kaupunkien aikakausi - kaupunkitutkijoiden puheenvuoroja 2020-luvun kaupunkipolitiikasta*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja, 2018(11). Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, 22–25.

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17.

Hochstenbach, C. (2017). State-led gentrification and the changing geography of market-oriented housing policies. *Housing, Theory and Society*, 34(4), 399–419.

Hyötyläinen, M. (2015). Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(6), 625–634.

Hyötyläinen, M. (2019). *Divided by policy: Urban inequality in Finland*. Helsingin yliopisto, Helsinki.

Hyötyläinen, M. (2020). “Not for normal people”: The specialization of social rental housing in Finland”. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19(2), 545–566.

Hyötyläinen, M. & Haila, A. (2018). Entrepreneurial public real estate policy: The case of Eiranranta, Helsinki. *Geoforum*, 89, 137–144.

- Jessop, B. (2020). Fordism. *Encyclopedia Britannica*. Link: <<https://www.britannica.com/topic/Fordism>> Accessed: 21.4.2022.
- Lees, L. (2008). Gentrification and social mixing: Towards an inclusive urban renaissance? *Urban Studies*, 45, 2449–2470.
- Lees L. (2019). Planetary gentrification and urban (re)development. *Urban Development Issues*, 61, 5–13.
- López-Morales, E. (2019). State-led gentrification. Teoksessa Orum, A. (toim.). *Wiley Blackwell encyclopedia of urban and regional studies*. John Wiley & Sons., 1–6.
- Moisio, S. & Vasanen, A. (2008). Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. *Tieteessä tapahtuu* 26(3), 20–31.
- Molotch, H. (2016; alkuper. 1976). The city as a growth machine: Towards a political economy of place. Teoksessa LeGates, R., & Stout, F. (toim.). *The city reader (Sixth edition)*. Routledge, Oxon, 293–304.
- Nast, J., & Blokland, T. (2014). Social mix revisited: Neighbourhood institutions as setting for boundary work and social capital. *Sociology*, 48(3), 482–499.
- Pearman, F. (2019). Gentrification and academic achievement: A review of recent research. *Review of Educational Research*, 89(1), 125–165.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode* 34(3), 380–404.
- Pursiainen, H., & Saarimaa, T. (2016). Lisää markkinoita asuntomarkkinoille. *Libera Analyysi*, 2/2016.
- Smith, N. (1987). Gentrification and the rent gap. *Annals of the association of American geographers*, 77(3), 462–465.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki.
- Varto, J. (2005). *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Elan Vital, Lahti.
- Vuolteenaho, J. (2019). Unohdetun maakysymyksen paluu (The return of the repressed land question). *Yhdyskuntasuunnittelu*, 57(4), 73–76.
- Wacquant, L. (1996). The rise of advanced marginality: Notes on its nature and implications. *Acta Sociologica* 39, 121–139.
- Wacquant, L. (2007). Territorial stigmatization in the age of advanced marginality. *Thesis Eleven*, 91, 66–77.

### Aineistolähteet:

Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu (2019). Meri-Rastilan länsiosa: Asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus. (Verkkojulkaisu). Haettu: 10.1.2022.

<https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/e1/e17af3904645a9a07e0140829317a8e9edb6030f.pdf>

Helsingin kaupungin asemakaavoituspalvelu (2020). Meri-Rastilan itäosa: Asemakaavan muutoksen selostus. (Verkkojulkaisu). Haettu: 10.1.2022.

<https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/07/0790283cfb4dfd349cb7b4a09d128b8683d1e4e9.pdf>

Helsingin kaupunki (2019). Helsingin maapoliittiset linjaukset: Tontinluovutusta koskevat linjaukset. (Verkkojulkaisu). Haettu: 31.1.2022.

[https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2019/Keha\\_2019-04-01\\_Khs\\_14\\_Pk/D60DA9D2-2A17-C681-8EC9-69B4F4E00000/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2019/Keha_2019-04-01_Khs_14_Pk/D60DA9D2-2A17-C681-8EC9-69B4F4E00000/Liite.pdf)

Helsingin kaupunki (2021a). Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020. (Verkkojulkaisu). Haettu: 10.2.2022.

[https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/Kotikaupunkina-Helsinki/2020/Asumisen\\_ ja\\_ maankayton\\_ ohjelma\\_ 2020.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/Kotikaupunkina-Helsinki/2020/Asumisen_ ja_ maankayton_ ohjelma_ 2020.pdf)

Helsingin kaupunki (2021b). Kasvun paikka: Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025. (Verkkojulkaisu). Haettu 28.1.2022.

<https://hallintoprod.blob.core.windows.net/prod/Helsingin%20kaupunkistrategia%20Kasvun%20paikka.pdf>

Helsingin kaupunki (2021c). Helsingin maapoliittiset linjaukset 2: Maanhankinta ja asemakaavoitukseen liittyvät maapoliittiset periaatteet. (Verkkojulkaisu). Haettu: 31.1.2022.

[https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2021/Keha\\_2021-04-26\\_Khs\\_17\\_Pk/2F14D702-E626-C1DC-9602-75CD83600000/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2021/Keha_2021-04-26_Khs_17_Pk/2F14D702-E626-C1DC-9602-75CD83600000/Liite.pdf)

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto (2012). Vuosaaren Meri-Rastilan länsirannan osayleiskaava: Kaavaselostus. (Verkkojulkaisu). Haettu: 1.2.2022.

[https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2013/Ksv\\_2013-11-05\\_Kslk\\_29\\_EI/BEC71094-2129-4B56-AB21-2E36E8F24CBA/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2013/Ksv_2013-11-05_Kslk_29_EI/BEC71094-2129-4B56-AB21-2E36E8F24CBA/Liite.pdf)

Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto (2015). Vuosaaren Meri-Rastilan täydennysrakentamisen asemakaavan muutos käynnistyy: Osallistumis- ja arviointisuunnitelma. (Verkkojulkaisu). Haettu. 10.1.2022.

<https://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/oas/1201.pdf>

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto (2016). Helsingin yleiskaava: Selostus. (Verkkojulkaisu). Haettu: 31.1.2022.

[https://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2018\\_kaava/YK\\_2016\\_Selostus\\_20160614\\_LISALE\\_HDELLA.pdf](https://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2018_kaava/YK_2016_Selostus_20160614_LISALE_HDELLA.pdf)