

ANTTI MALINEN

## Talonomistajat vastaan virkamiehet

### Kiistely vuokrasäännöstelystä 1910- ja 1920-luvun vaihteessa

**Vuokrasäännöstelyä koskevan lainvalmistelun yhteydessä käytiin julkista keskustelua sekä lain tarpeellisuudesta että sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Virkamiehet perustelivat säännöstelyn tarvetta sodan luomilla markkinahäiriöillä, kun taas talonomistajat painottivat säännöstelyn turmiollisuutta ja korostivat vapaasti toimivien markkinoiden etuja. Virkamiehet vaativat ”kokonaisuuden edun” mukaista voitontavoittelun kohtuullistamista, kun talonomistajat vetosivat perustuslain takaamiin omistamisen ja yrittämisen oikeuksiin.**

■ Poliittinen valta joutui sisällissodan jälkeisessä Suomessa reagoimaan lukuisiin yhteiskuntapoliittisiin ongelmiin. Yhteiskuntarauhan säilyttämisen näkökulmasta keskeisiä tavoitteita olivat ihmisten asumisen ja toimeentulon takaaminen ja työllisyyden ja vientiteollisuuden ylläpito. Rahapoliittisiin talouden ja markan arvon vakauttamistoimenpiteisiin liittyivät hinta- ja vuokrasäännöstely, joiden avulla tähdättiin niin inflaation kuin palkankorotuspaineiden jarruttamiseen.<sup>1</sup> Vaikka luottamus markkaan ja talouteen onnistuttiin säilyttämään, säännöstelytoimenpiteet aiheuttivat tyytymättömyyttä niin kansalaisten kuin talouselämän piirissä. Erityisesti vuokrasäännöstely, jonka toimeenpano merkitsi laajaa puuttumista niin omistusoikeuteen kuin sopimusvapauteen, aiheutti turhautumista ja tyytymättömyyttä talonomistajien keskuudessa.

Artikkelissa tarkastellaan vuokrasäännöstelyn (1917–22) ympärillä käytyä kiistelystä, johon osallistuivat eritoten lainvalmistelusta vastanneet virkamiehet ja epäoikeudenmukaiseksi koettua sääntelyä kritisoineet talonomistajapiirit. Sen lisäksi, että erilaiset ta-

loudelliset ja poliittiset intressit vaikuttivat säännöstelyä koskevien kantojen muotoutumiseen, keskusteluun sisältyi moraalisemmin virittyneitä näkokantoja; pohdintoja julkisen vallan mahdollisuuksista edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.

Hinta- ja elintarvikesäännöstelyn tavoin vuokrasäännöstelyn tehokas toimeenpano osoittautui vaikeaksi, ja säännöstelytoimia onnistuttiin hyödyntämään ja kiertämään voitontavoittelussa.<sup>2</sup> Aikalaiskeskustelussa kohtuutonta ja vilpillistä voitontavoittelua nähtiin esiintyvän niin asunto-, kiinteistö- kuin vuokramarkkinoillakin. Vuokrien maksimihintoja rajoittanut vuokrasäännöstely synnytti epäviralliset asunto- ja vuokramarkkinat ja niin talonomistajat, vuokranantajat kuin vuokralaisetkin kehittivät erilaisia tapoja hyödyntää sääntelyn luomia rajoituksia. Asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhteen kritisoitiin erityisesti toimintaa, jolla talouden epävarmuuksia hyödyntämällä tavoiteltiin kohtuuttomiksi ja ansiottomiksi katsottuja voittoja.

Talonomistajapiirien näkökulmasta taloudellista toimintaa kuitenkin rajoitettiin epäoikeudenmukaisella ja oikeustajua loukkavalla tavalla. Tässä artikkelissa analysoidaan eri osapuolten puheenvuoroissa esiintyviä

1. Matti Hannikainen (2004) *Rakentajat subdanteissa. Palkat, työttömyys ja työmarkkinakäytännöt Helsingin rakennustöiminnässä 1930-luvun laman aikana*, Suomen Tiedeseura 162, Helsinki: Suomen Tiedeseura, 24–25; Pertti Haapala (1995) *Kun yhteiskunta hajosi. Suomi 1914–1920, Kleio ja Nykypäivä*, Helsinki: Painatuskeskus, 177; Antti Kuusterä (1980) *Suomen Asuntobypoteekkipankki 1927–1979*, Jyväskylä: Gummerus, 10–11; Reino Rossi (1951) *Suomen Pankin korkopoliittikka vuosina 1914–1938, Suomen Pankin Taloustieteellisen Tutkimuslaitoksen Julkaisuja, Sarja B: 12*, Helsinki: K. F. Puromiehen Kirjapaino O.Y., 104–105, 114, 125. Kiitän Koneen säätöitä, jonka myöntämän apurahan turvin artikkeli on kirjoitettu.

2. Elintarvikesäännöstelyä ja tuotteille asetettuja rajahintoja käsitellyissä tutkimuksissa on viitattu harjoitetun politiikan synnyttämään keinotteluun ja epävirallisten markkinoiden syntymiseen. Ks. Heikki Rantatupa (2004) 'Elintarvikehuolto ensimmäisen maailmasodan aikana', teoksessa Matti Peltonen (toim.) *Suomen maatalouden historia II. Kasvun ja kriisien aika 1870-luvulta 1950-luvulle, Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 914:2*, Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 265–329; Heikki Rantatupa (1979) *Elintarvikehuolto ja -säännöstely Suomessa vuosina 1914–1921, Studia historica Jyväskyläensia 17*, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

voitontavoittelua koskevia oikeudenmukaisuuskäsityksiä ja niiden perusteluja. Talonomistajille sopimisen ja markkinoiden vapaus edusti oikeudenmukaisuutta, kun taas lainvalmistelusta vastanneet virkamiehet kiinnittivät huomiota myös markkinahäiriöihin ja heikommaksi katsotun sopijaosapuolen, eli vuokralaisten suojeluun. Tässä keskitytään erityisesti siihen, minkälaisia merkityksiä lainvalmistelusta vastanneet virkamiehet ja talonomistajapiirit antoivat markkinoille ja valtiolle taloudellisen elämän organisoijana. Virkamiesten voitontavoittelua koskevien käsitysten selventämiseksi esitellään ensimmäistä maailmansotaa edeltäneiden asuntomarkkinoiden kehityksestä käytyä aikalaiskeskustelua. Valtiointerventio hyväksyttävyyttä ja oikeudenmukaisuutta koskevan kiistelun analyysi tuo esille retorisen mallin: kiistan osapuolet loivat ensinnäkin omaa toimintaa oikeuttavat talous- ja markkinaideaalinsa ja samanaikaisesti vastapuolen ideaalia murennettiin kritisoidulla sen toimimattomuutta tosielämässä.

Ensimmäisen maailmansodan seurauksena Euroopassa siirryttiin laajalti säännöstelytalouteen, jonka yhtenä tunnusmerkinä oli hinnanmuodostuksen ja tuotteiden tuotannon ja jakelun julkinen säännöstely.<sup>3</sup> Suomessa lähes pysähdyksissä ollut rakennustoiminta yhdistettynä asuntopulaan loi tilanteen, jossa vuokralaisten lainsäädännöllinen suojeleminen liian jyrkiltä vuokrankorotuksilta ja hädöiltä nähtiin tarpeellisena. Säännöstelyn tarve oli suurin kaupungeissa, erityisesti Helsingissä ja Turussa sekä sisällissodasta kärsineissä Tampereella ja Viipurissa.<sup>4</sup> Asuntomarkkinoilla ilmenevän kysynnän ja tarjonnan välisen epäsuhdan johdosta jo maailmansodan alkuvaiheissa annettiin kenraalikuvernöörin päätös vuokrasuhteiden säännöstelystä sodan aiheuttamissa poikkeusoloissa. Päätöksessä kiellettiin vuokrien kohtuuton korottaminen, ja vastuu määräysten valvomisesta annettiin läänien kuvernööreille. Maaliskuun vallankumouksen jälkeen ei mielivaltaisiksi katsottuja vuokrasäännöstelymääräyksiä kuitenkaan noudatettu,<sup>5</sup> mutta Suomen senaatti antoi jo kesäkuussa 1917 uuden päätöksen (38/1917) vuokrasuhteiden järjestelystä.

Lain keskeisin tarkoitus oli määrätä kohtuulliseksi katsottu vuokrataso ja estää vuokralaisten häätäminen.

Koska vuokrasäännöstelyllä puututtiin niin omistusoikeuteen kuin sopimusvapauteen, tuli lainsäädäntö laatia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vuosina 1917–18 vuokrasäännöstely toteutettiin poikkeusajan oloihin perustuvien lakien pohjalta ja vuosina 1919–21 erityisten huoneenvuokrasäännöstelylakien avulla.<sup>6</sup> Varsinaisen vuokrasäännöstelyn päättyessä toukokuussa 1922 annettiin lait vuokrakeinotellusta (96/1922) ja kohtuuttomien vuokrien vaatimisesta (3/1923), joilla vahvistettiin useimpien kaupunkien osalta rajavuokrat.<sup>7</sup>

Sisällissodan jälkeisen asuntopoliittisen keskustelun ja tahdonmuodostuksen kannalta keskeisiä foorumeja olivat sosialiministeriön alaisen sosiaalihuollituksen väliaikainen asunto-osasto sekä asuntoreformiyhdistys.<sup>8</sup> Keskeiset toimijat edustivat pää-

3. Hannu Ruonavaara (1993) *Omat kodit ja vuokratuoneet. Sosiologinen tutkimus asunnonhallinnon muodoista Suomen asutuskeskuksissa 1920–1950, Turun yliopiston julkaisu, Sarja C 97*, Turku: Turun yliopisto, 158–159; Hannikainen (2004) 24.

4. Ks. asuntopoliittikkaa ja -rakentamista käsitellyt komiteanmietintö 1919:9, 5. Vuokrasäännöstelyllä viitataan jatkossa lainsäädäntöön, joka mahdollistaa maksimivuokrien määräämisen, ja vuokrasääntelyllä huoneenvuokrasuhteiden yleisempään oikeudelliseen sääntelyyn.

5. Eino Kuusi (1921) *Huoneenvuokrasäännöstely I. Katsaus sen tähänastiseen toimeenpanoon maassamme. Sosialiministeriön ja sosialihuollituksen julkaisemia tiedonantoja X*, Helsinki: Sosialiministeriö, 4; Böök (1919) 146.

6. Erillisen huoneenvuokrasäännöstelylain tarve nousi esille huhtikuussa 1919, kun elintarvelain antama valtuus oli umpeutumassa saman vuoden lokakuussa. Hallitus antoi eduskunnalle uuden lakiesityksen 14/1919 huoneenvuokrasäännöstelystä, joka hyväksyttiin 27.5.1919; Hannikainen 2004, 24.

7. Uuden säännöstelylain kaaduttua annettiin vuokrakeinotellulakiesitys (HE 75/1921), jolla pyrittiin estämään asuntojen tyhjänä pitäminen ja vuokrasopimusten rekisteröimisellä valvomaan korkeimpien sallittujen vuokrien noudattamista. Keinotellulaki astui voimaan 1.5.1922 (96/1922) ja laki kohtuuttomien vuokrien vaatimisesta 4.1.1923 (3/1923).

8. Myös vuoden 1920 asuntokomitean ja kaupunkiliiton asuntoneuvoston jäsenistöä osallistui aktiivisesti asuntopoliittiseen keskusteluun. Vuokrasäännöstelyn yhteydessä tärkeäksi keskustelukanavaksi muodostuivat lisäksi sosiaalihuollituksen järjestämät neuvottelupäivät, joihin kutsuttiin talonomistajien, vuokralaisten ja säännöstelyn toteuttamisesta vastanneiden huoneenvuokralautakuntien edustajia.

osin 1880-luvulla syntyneitä reformistisukupolvea, jonka edustajat tunsivat toisensa jo ennen virkamiesuraansa yliopisto-opintojen ajalta ja erilaisista järjestötehtävistä. Vuokrasäännöstelyn yhteydessä lainvalmisteluun ja julkiseen keskusteluun osallistui erityisesti sosiaalihallituksen pääjohtaja Einar Böök, asunto-osaston johtaja Eino Kuusi ja asunto-osaston asiantuntija Yrjö Harvia.<sup>9</sup>

Talonomistajia ja heidän intressejään edustavia tahoja koskevat tulkinnat perustuvat etujärjestölehti *Kiinteistölehdessä* julkaistuihin kirjoituksiin sekä lainvalmistelun yhteydessä tuotettuun materiaaliin, jonka avulla talonomistajat esittelivät poliitikoille omia näkökantojaan. *Kiinteistölehdelle* muodostuikin talonomistajien poliittisten kantojen ja argumenttien muotoilujen kannalta tärkeä rooli, ja sen sivuilla esitetyt argumentit toistuivat tarkastellussa sanomalehtiaineistossa ja eduskuntapuheenvuoroissa.<sup>10</sup>

Talonomistajia sosiaalisena ryhmänä karjoittava historiallinen tutkimus on ollut vähäistä, mutta joitakin ryhmäjakoja talonomistajapiirien tarkentamiseksi on mahdollista tehdä.<sup>11</sup> Virkamiesten puheenvuoroissa

9. Lainvalmisteluaineiston lisäksi virkamiesten vuokrasääntelyä koskevia käsityksiä analysoidaan julkisen keskustelun tuottaman sanomalehtiaineiston avulla. Tutkimusta varten kerätty sanomalehtiaineisto vuosilta 1918–1923 käsittää 96 kirjoitusta, joista 11 on virkamiesten kirjoittamia. Lisäksi tarkastelussa hyödynnetään virkamiesten aikakauskirjoihin kirjoittamaa materiaalia.

10. Vuodesta 1922 lähtien Kiinteistölehti toimi Suomen Talonomistajayhdistysten liiton äänenkannattajana. Kiinteistölehden (1922–1924) ja sen edeltäjän Kiinteistölehden (1921) sivuilla käsiteltiin vuokrasääntelyä vuosina 1921–1924 44 kirjoituksessa. Poliittiseen vaikuttamiseen tähtääviä pamfletteja jaettiin edustajille ja valiokuntien jäsenille istuntoja ennen ja joitakin sääntelyn laillisuutta käsitteleviä kirjoituksia lähetettiin myös valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehille. Poliitikoille suunnatun materiaalin jakamisesta antoi kuvauksen ministeri Joukahainen vuokrasääntelyä koskevassa eduskuntapuheenvuorossaan, s. 1306, PII, VP1920; Etujärjestön vaikuttamiskeinoja kuvaa myös Juha Nevalainen (1977) '70 vuotta kiinteistöalan yhteistyötä' *Suomen Kiinteistölehti* 53.

11. Poliitikkojen, virkamiesten ja vuokralaisten rinnalla talonomistajakunta onkin jäänyt melko hahmottomaksi ryhmäksi aiemmassa asumista ja asuntopoliittika käsittelevässä historiallisessa tutkimuksessa. Poikkeuksina kuitenkin Kiinteistöliiton 100-vuotishistoriikin kirjoittanut Kauniskangas (2007), 70-vuotishistoriikin kirjoittanut Nevalainen (1977) sekä Ruonavaara (1993), joka on väitöskirjassaan käsitellyt talonomistajien suhtautumista sotien jälkeiseen vuokrasääntelyyn. Ks.

asuntomarkkinoiden ammattilaisiksi luokiteltiin kiinteistö- ja asuntokauppoja tekevät sijoittajat, rakennusmarkkinoilla toimivat grynderit sekä asuntoyhtiöiden johtamisesta vastaavat isännöitsijät.<sup>12</sup> Sanomalehtikeskustelussa saatettiin puhua kuitenkin vain yleisesti talonomistajista, ja käsitteellä voitiin viitata ammattilaisten lisäksi enemmän tai vähemmän ammattimaisesti toimiviin asunto-osakkeiden ja kiinteistöjen omistajiin; tämän ryhmän tuloista vuokratulot ja mahdolliset myyntitulot muodostivat vaihtelevan osuuden.<sup>13</sup>

Koska tarkasteltavana ajanjaksona vuokra-asuminen kattoi noin 80 prosenttia asuminenmuodoista, muodostivat talonomistajat ja vuokranantajat laajan yhteiskunnallisen ryhmittymän. Talonomistajien edunvalvontaa varten oli perustettu 1907 Suomen Kaupunkien Talonomistajayhdistysten Keskustoimikunta (SKTK), joka vuonna 1922 muutti nimensä Suomen Talonomistajayhdistysten liitoksi (STL). Talonomistajien lukumäärästä huolimatta alkuvuosien toiminta oli heikosti organisoitua, minkä nähtiin ilmeväen edunvalvonnan heikkoutena.<sup>14</sup> Sosiaaliministeriön järjestämissä vuokrasääntelyä koskevissa neuvotteluissa talonomistajien intressejä puolusti talonomistajien neuvottelukunta, jonka jäsenistöön kuului muun muassa *Kiinteistölehden* päätoimittajana vuosina 1921–24 vaikuttanut Pekka A. An-

Maarit Kauniskangas (2007) *Ihmisiä ja kiinteistöjä 1907–2007. Suomen Kiinteistöliiton 100 vuotta*, Gummerus kirjapaino Oy; Ruotsin ja Saksan talonomistajien poliittista järjestäytymistä ja suhtautumista säännösteilyyn on tutkinut Håkan Forsell (2006) *Property, Tenancy and Urban Growth in Stockholm and Berlin, 1860–1920*, Burlington: Ashgate.

12. Grynderi, joka voi olla joko henkilö tai rakennusliike, vastaa sekä rakentamisesta että rakennuttamisesta. Ks. Anneli Junnto (1990) *Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopoliittikkaan, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja* 50, Helsinki: Valtion painatuskeskus, 150.

13. Talonomistaja-käsite toimi myös ammattinimikkeenä ja viittasi siten ammattimaiseen tulonhankintaan. Ks. Kauniskangas (2007) 13.

14. SKTK:lla ei ollut toimistoa eikä asiamiestä vuosien 1909–18 välisenä aikana, ja passiivisuudesta syytetty toimikunta perusti erityisen työvaliokunnan, joka joustavampana elimenä kykeni nopeampaan toimintaan. Tätä ennen Helsingin Talonomistajain yhdistys oli ajanut vuokrasäännöstelyn purkamista. Ks. Kauniskangas (2007) 19–20; Nevalainen (1977) 12–13.

gervo sekä STL:n puheenjohtaja Alarik Mangström. *Kiinteistölehd*en avustajana toiminut sosiaaliministeriön maalaisliittolainen varatuomari J. T. Hyvönen osallistui sekä talonomistajien neuvottelukunnan että SKTK:n toimintaan sihteerinä.<sup>15</sup>

Laajemmin liiketoimintaan ja taloudelliseen voitontavoitteluun liittyviä syytöksiä on tarkasteltu erityisesti metsäteollisuutta, maakauppaa ja maakauppiaita käsittelevän tutkimuksen yhteydessä.<sup>16</sup> Melko vähälle huomiolle on jäänyt kuitenkin aikalaisten käymä keskustelu asuntomarkkinoiden voitontavoittelun luonteesta. Sotavuosina lisääntyneen pörssi kaupan tavoin asuntomarkkinoille suuntautunut pääomasijoittaminen ja voitontavoittelu toi mukanaan uudenlaisia toimintatapoja ja ansaintamalleja.<sup>17</sup> Perinteisestä teollisen tuotannon ja

palvelujen tuottamasta arvonnäkökulmasta irtautunut voitontavoittelu edusti uudenlaista taloudellista toimintaa, jossa liikkui sota-vuosina suuria pääomia. Vuoden 1918 kiinteistömarkkinoilla arvioitiin liikkuneen ainakin 600 miljoonaa markkaa, mutta tästä summasta vain osan nähtiin edustavan spekulatiivista tai keinottelevaa liiketoimintaa.<sup>18</sup>

Aikalaismääritelmän mukaan spekulointi oli taloudellista toimintaa, jossa tavaroiden tai arvopaperien hintakehityksen ennakkoinnilla pyrittiin sijoitusvoittojen tekemiseen. Tuomittavaksi spekulointi muuttui, jos toimijat vilpillisin keinoin pyrkivät vaikuttamaan hintojen muodostukseen tai pyrkivät nopeiden voittojen tekemiseen.<sup>19</sup> Spekulatiivisen tai keinottelevan toiminnan arvioitiin vaikuttanut lisäksi yhteiskunnallinen tilan-

15. Sosiaaliministeriön virkamies J. T. Hyvönen (1891–1975) toimi myös kansanedustaja ja perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana vuosina 1922–1923. Kansanedustajamatrikkeli 1907–2000, <http://www.eduskunta.fi/thwfakta//hetekau/hex/hxent.htm>, luettu 19.2.2009.

16. Kauppa- ja liikemiesmoraalia koskevasta aikalaiskeskustelusta Marko Paavilainen (2004) *Kun pääomilla oli mieli ja kieli. Suomalaiskansallinen kielinationalismi ja uusi kauppiaskunta maakaupan vapauttamisesta 1920-luvun alkuun*, *Bibliotheca Historica* 96, Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 143–146; Metsä- ja maakeinotteluun liittyvästä keskustelusta Markku Kuisma (1993) *Metsäteollisuuden maa. Suomi, metsät ja kansainvälinen järjestelmä 1620–1920*, *Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 1055:1*, Helsinki: SKS; Tapio Karjalainen (2000) *Puutavarayhtiöiden maahankinta ja -omistus Pohjois-Suomessa vuosina 1885–1939* Oulu: Oulun yliopisto. Säännötelytaloutta koskevan keskustelun poliittisista ja taloudellisista intressitaustoista Marko Paavilainen (1998) *Karjalasta kaukomaille. Valtameri Osakeyhtiön ja sen edeltäjien vaiheet 1913–1998*, Helsinki: Otava, 135–138. Keinottelua koskevasta yleisestä aikalaiskeskustelusta ks. Per Schybergson (2007) *Förvärv och fördräv. Finlands ekonomi i ett brytningsskede*, Helsinki: Schildts Förlags Ab; Haapala (1995) 170–171, 175–178, 184–187.

17. Asuntomarkkinoilla tapahtunutta keinottelua on sivuttu joidenkin laajempien esitysten yhteydessä. Ks. esim. Jouko Siipi (1962) 'Pääkaupunkiyhteiskunta ja sen sosiaalipolitiikka', teoksessa Ragnar Rosén, Eirik Hornborg, Heikki Waris, Eino Jutikkala (toim.) *Helsingin kaupungin historia V osa, ensimmäinen nide*, Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Kirjapaino Oy. Asuntomarkkinoilla tapahtuvaa voitontavoittelua on yhden toimijan näkökulmasta tarkastellut Antti Kuusterä (2004) *Kivitalot tieteen tukena. Yrjö Jabnssonin säätiö 1954–2004*, Helsinki: Yrjö Jahnssoinin säätiö. Asuntomarkkinoiden pohjana toimivia rakennusmarkkinoita erityisesti 1920- ja 30-luvun osalta on käsitellyt Hannikainen (2004). Asuntomarkkinat-käsitteellä aikalaiset

viittasivat asuntojen tarjonnan ja kysynnän välisen suhteen järjestelyyn ja esityksessä nojaututaan samaan määritelmään. Ks. esim. Einar Böök (1921) 'Asuntokysymys ja asuntopolitiikka' teoksessa L. Harmaja, A.E. Tudeer, N. Kärki, E. Böök, R. Erich, J. Forsman, R. Holsti, O.K. Kilpi, A. Tulenheimo (toim.), *Valtiotieteiden käsikirja. Aakkosellinen tietoteos I*, Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 120–121; Kyösti Järvinen (1922) 'Markkinat ja messut' teoksessa L. Harmaja, A.E. Tudeer, N. Kärki, E. Böök, R. Erich, J. Forsman, R. Holsti, O.K. Kilpi, A. Tulenheimo (toim.), *Valtiotieteiden käsikirja. Aakkosellinen tietoteos II*, Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 458–459. Asuntopolitiikkaa ja -kysymystä käsittelevissä aikalaiskirjoissa markkinoiden sijaan viitattiin kuitenkin useimmiten vain asuntorakentamiseen tai asunon tarpeen tyydyttämiseen.

18. Hallituksen esitys N:o 16 Suomen Eduskunnalle kiinteistökaupoista suoritettavasta ylimääräisestä verosta, Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 5, Asiakirjat II, s. 8–9. Asuntomarkkinoilla tapahtuneiden kauppojen markkamäärän arviointia vaikeuttaa se, että osakeyhtiömuotoisten kiinteistöjen omistajanvaihdoksia ei 1920-luvun osalta tilastoitu. Ks. Mikko Tamminen (1945) *Suomen kaupunkien asuntotuotannon vaihtelut ja niiden syyt itsenäisyyden aikana*, *Suomen Pankin Taloustieteellisen Tutkimuslaitoksen Julkaisuja, Sarja B:4*, Helsinki: Kirjapaino-Osakeyhtiö Sana, 183.

19. Kiinteistökeinottelusta ks. HE 1918:16, Asiakirjat II, s. 1–2. Spekulointia ja vilpillistä voitontavoittelua koskevista aikalaismäärittelyistä ks. Eino Jauri (1923) 'Spekulatsioni', teoksessa L. Harmaja, A.E. Tudeer, N. Kärki, E. Böök, R. Erich, J. Forsman, R. Holsti, O.K. Kilpi, A. Tulenheimo (toim.), *Valtiotieteiden käsikirja. Aakkosellinen tietoteos IV*, Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 497–498; K. Willgren (1924) 'Yrittäjänvoitto', teoksessa L. Harmaja, A.E. Tudeer, N. Kärki, E. Böök, R. Erich, J. Forsman, R. Holsti, O.K. Kilpi, A. Tulenheimo (toim.), *Valtiotieteiden käsikirja. Aakkosellinen tietoteos IV*, Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 683.



ne, esimerkiksi sisällissodan jälkeen yhteiskunnallisten levottomuuksien pelko.

Vuokrasäännöstelyn perusteluissa vedotiinkin asuntopulan yhteiskunnallisten näkökohtien lisäksi yhteiskuntamoraalisiin syihin: lainsäädännöllä pyrittiin rajoittamaan kohtuuttomien voittojen tavoittelua.<sup>20</sup>

## Asuntomarkkinoiden synty ja liiketoiminnan ammattimaistuminen

Ensimmäiset Helsingin asunto-oloja koskevat kiistakirjoitukset julkaisi Zacharias Topelius jo 1850-luvun lopulla, jolloin hän kiinnitti huomiota kiristyneisiin asunto-oloihin ja vuokratiskontaan.<sup>21</sup> Laajempaa keskustelua asuntomarkkinoilla liikkuva raha herätti kuitenkin vasta 1880-luvulla, jolloin havahduttiin tonttien ja kiinteistöjen nopeaan arvonnousuun. Helsinkiin suuntautuva muuttoliike ja väestön kasvu lisäsivät asuntojen kysyntää ja vaikuttivat niin maan, kiinteistöjen kuin rakentamisen hintaan. Lehdistössä alettiin puhua pian tonttikeinotelusta ja talohuijauksista.<sup>22</sup> Rakennusmarkkinat kasvoivat pääkaupunkiseudulla nopeasti, ja 1880-luvulla yksityisten rakennuttajien ja rakennusyriyten rinnalle tulivat myös ensimmäiset asunto-osakeyhtiömuotoiset rakennuttajat.

Spekulatiivisella rakentamisella aikalaiset kuvasivat melko neutraalisti sekä rakennusmarkkinoiden voitontavoittelua että rakentamis- ja sijoitustoiminnan ammattimaistumista. Toisaalta ensimmäisen maailmansodan jälkeisen asuntopolitiikan valmistelusta vastanneet keskeiset virkamiehet ja asian tuntijat korostivat liiketoiminnan ammattimaistumisen kielteisiä kehityspiirteitä ja kotien joutumista ”keinotellun esineiksi.”<sup>23</sup> Osuustoiminnallista, omaa asuntotarvetta tyydyttävää ja yhteistyöhön perustuvaa rakentamista (jossa rakennuttajat keräsivät itse tarvittavan pääoman) pidettiin hyvänä ratkaisuna asuntotarpeen tyydyttämiseksi.<sup>24</sup> Vuokra-asuntoja rakentavien liikeyritysten nähtiin tähtäävään mahdollisimman korkeisiin vuokriin matalalla kustannustasolla, ja kun vielä noususuhdanteiden aikana asuntojen kysyntä oli usein hyvin voimakasta, nähtiin sen johtavan yritysten välisen ter-

veen kilpailun heikentymiseen.<sup>25</sup> Asuntoreformistien mukaan asuntokysymyksen ratkaisemiseen ei riittänytkaan ainoastaan asuntotarpeen määrällinen tyydyttäminen, vaan huomiota oli kiinnitettävä asumisen laatuun; kodit muodostivat yhteiskunnallisen ja siveellisen elämän perustan.<sup>26</sup>

Sotaa edeltäneiden kiinteistömarkkinoiden huippukohta saavutettiin vuosina 1911–12, jolloin kiinteistömarkkinoiden liikevaihto ylitti molempina vuosina 40 miljoonaa markkaa.<sup>27</sup> Vuosien 1909–14 välisenä aikana Helsingissä rekisteröitiin 245 uutta asunto-osakeyhtiötä ja niiden yhteinen osakepääoma nousi yli 50 miljoonaan silloista markkaa.<sup>28</sup> Asuntomarkkinoilla liikkuva raha ja sen ympärille kasvava liiketoiminta herättivät kysymyksiä maapohjalla ja asumisella tehtävien voittojen luonteesta. Eino

20. Ks. Hallituksen esitys n:o 14 Eduskunnalle laiksi huoneenvuokrasäännöstelystä, Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 1, s. 2, Asiakirjat I, Valtiopäivät 1919.

21. Juntto (1990) 75.

22. Sven-Erik Åström (1956) 'Kaupunkiyhteiskunta murrosvaiheessa', teoksessa Ragnar Rosén, Eirik Hornborg, Heikki Waris, Eino Jutikkala (toim.) *Helsingin kaupungin historia IV osa, jälkimmäinen nide*, Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Kirjapaino Oy, 119.

23. Lainaus K.J. Kalliala (1917) *Asunto-osuuskunnat*, Helsingin kirjapaino-osakeyhtiö, 7. Yhdistys yleis-työhyödyllisen rakennustoiminnan edistämiseksi oli antanut kirjan tekijälle tehtäväksi laatia lyhyt kuvaus asunto-osakemuotoisen rakentamisen kotimaisesta kehityksestä. Ks. esim. Yrjö Harvia (1919) *Läbivuosisien asuntopolitiikan suuntaviivoja. Esitelmä asuntoreformiyhdistyksen kokouksessa 20.10.1919*, Helsinki: Mercator, 11.

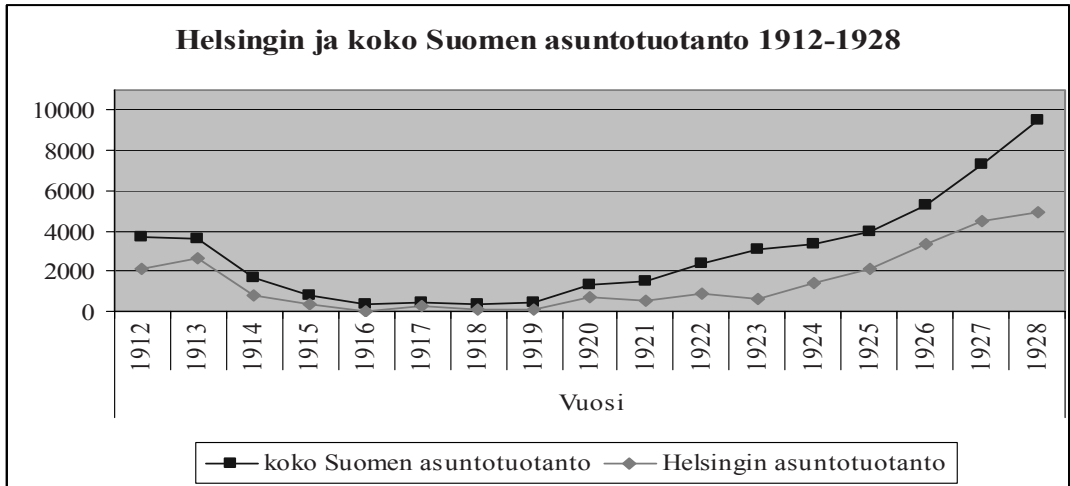
24. Ks. kuvio 2.

25. Kalliala (1917) 8. Kilpailun heikentymisellä viitattiin osaltaan rakentamisen laadun heikkenemiseen.

26. Kirsi Saarikangas (1998) 'Suomalaisen kodin likaiset paikat. Hygienia ja modernin asunnon muotoutuminen', *Tiede & Edistyksen* 23, 198–220; Pirjo Markkola (1994) *Työläiskodin synty. Tamperelaiset työläisperheet ja yhteiskunnallinen kysymys 1870-luvulta 1910-luvulle, Historiallisia Tutkimuksia* 187, Helsinki: Suomen historiallinen seura, 138–139; Juntto (1990) 118.

27. Tonttikaupoilla saattoi tehdä varsin huomattavia voittoja, sillä eräässä esimerkkitapauksessa Helsingin kaupunki oli myynyt Luotsikatu 8:sta tontin 14 markan neliöhinnalta vuonna 1901 ja omistajan myydessä sen vuonna 1907 sai hän 71 markkaa neliömetriltä. Vaikka asuntomarkkinoiden ympärillä liikkuva rahaliikenne kasvoi, ei lainsäädännöllisiä muutoksia tontti- tai kiinteistökauppojen verottamisen suhteen, keskusteluista huolimatta, tullut. Ks. Åström (1956) 133–134.

28. Einar Böök (1919) *Edistyksen uralta. Kirjoitelmia ja esitelmää*, Helsinki: Edistysseurojen kustannus, 139.



Kuvio 1. Helsingin ja koko Suomen asuntotuotanto 1912–1928. Kuviosta ilmenee kaupunkialueilla asuttavaan kuntoon valmistuneiden asuntojen määrä. Lähde: Tamminen (1945) liitetaulukko.

Kuusen määritelmän mukaan maan ansioton arvonnousu johtui yksityisen työn sijaan ”koko yhteiskunnan” työn tuloksesta eli esimerkiksi kaavoituksesta. Yrjö Harvia korosti puolestaan sitä, kuinka huolimatta siitä, että ansiottoman arvonnousun yhteydessä yksityiset ihmiset anastivat ”yhteiskunnalta arvoja, jotka muodostuvat aivan heidän ansiottaan”, oli arvonnousun verottamista koskeva keskustelu vielä alkuvaiheissaan.<sup>29</sup> Sekä Kuusi että Harvia näkivät julkisella vallalla olevan kuitenkin mahdollisuus ja velvollisuus puuttua maalla käytävään keinotteluun.<sup>30</sup>

### Ensimmäisen maailmansodan synnyttämät häiriöt asuntomarkkinoilla

Ensimmäisen maailmansodan syttyminen vaikutti asuntomarkkinoiden tilaan kahdella eri tavalla. Asuntojen kysyntä jatkoi kasvuaan, sillä maahan tuli venäläistä sotaväkeä ja sotapakolaisia ja lisäksi muutto maaseudulta kaupunkiin, erityisesti Helsinkiin, jatkoi kasvuaan. Samanaikaisesti rakennustarvikkeiden saanti ulkomailta vaikeutui, ja kun vielä sota-aika johti työpalkkojen ja rakennuskustannusten nousuun rakennustoiminta väheni merkittävästi.<sup>31</sup> Oheinen kuvio 1 osoittaa sotaa edeltäneiden asuntomarkkinoiden kuumenemisen ja sodan aiheuttaman rajun pudotuksen.

Helsingissä kaupunkien myymien tonttien hinnat nousivat 1916–18 välisenä aikana kaksinkertaisiksi ja rakennustarvikkeiden hinnat pahimmillaan 7–8-kertaisiksi, mikä teki uudisrakentamisesta kannattamatonta liiketoimintaa.<sup>32</sup>

Sisällissodan jälkeen asuntopulasta tuli suurta osaa kaupunkilaisia koskettanut arkielämän ongelma, ja uutta oli, että asuntopula kohdistui myös ”keskisäätyn” eli

29. Yrjö Hagan-Harvia (1910) *Maareformiliike*, teoksessa O. Autere (et. al.) *Yhteiskunnallinen käsikirja*, Helsinki: Kansanvalistusseura, 267, 274. Ks. myös Yrjö Harvia (1921) ’Arvonnousuvero’ teoksessa L. Harmaja, A.E. Tudeer, N. Kärki, E. Böök, R. Erich, J. Forsman, R. Holsti, O.K. Kilpi, A. Tulenheimo (toim.), *Valtiotieteiden käsikirja. Aakkosellinen tietoteos I*, Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 99.

30. Eino Kuusi (1917) *Maareformiliike*, teoksessa V. Juusela (toim.) *Kauppakoulun lukukirja*, Jyväskylä: K. J. Gummerus, 93; *Uusi Suometar* 4.12.1918 ”Pientilalainsäädännön kehittäminen II. Eino Kuusi.”; Harvia (1921). Harvian ansiotonta arvonnousua koskevat esitykset kirjoittivat myös vastakirjoituksia ja mm. Kauppalehden sivuilla J. Lappi-Seppälä kritisoi Harvian käsityksiä, ks. *Kauppalähti* 10.9.1920 ”Ansioton arvonnousu. J. Lappi-Seppälä.”

31. Rakennuskustannukset nousivat 700 prosenttia vuodesta 1914 vuoteen 1919. Komiteanmietintö 1919:9, 3. Rakennusmarkkinoiden hiipumiseen vaikuttivat kustannustason nousun lisäksi myös psykologiset tekijät, kuten epätietoisuus sodan kestosta ja rahanarvon ja vuokratasojen tulevasta kehityksestä. Ks. Tamminen (1945) 23.

32. O. Tarjanne, E. Böök, K. Heinonen, E.K. Holmqvist, A. Hällfors, R. Itkonen, P. Thuneberg, Y. Harvia (1921) *Kaupunkiliiton asuntoneuvoston muistio Sosialiministeriölle*, Helsinki: Sosialiministeriö, 37.

muun muassa virkamiehistöön. Lainsäädäntöä koskevista perusteluissa nostettiin esille sekä asuntomarkkinoiden häiriötilat että sääntelemättömien vuokramarkkinoiden kielteiset vaikutukset. Kysynnän ja tarjonnan epäsuhdan nähtiin antavan talonmistajille vapaat kädet vuokratason määrittämiseen ja vuokramarkkinoiden vapaan tilan ylläpitäminen olisi johtanut vakaviin seurauksiin.<sup>33</sup> Lainvalmistelusta vastanneet virkamiehet korostivat julkisissa puheenvuoroissaan erityisesti vapaan vuokratason määräytymisen luomia yhteiskunnallisia uhkia. Liian korkea vuokrataso olisi lisännyt asunnottomien määrää ja edesauttanut yhteiskunnallisten levottomuuksien syntyä.<sup>34</sup>

Kohoavat vuokrat olisivat vieneet suuren osan työansioista ja tämä kehitys olisi luonut lisäpainetta palkkojen nousuun ja lisännyt levottomuuksien mahdollisuuksia tuotantoelämän parissa. Eino Kuusen esittämien laskelmien mukaan ilman sääntelyä työläisperheen vuokra olisi voinut vuonna 1920 nousta vuodessa jopa 2000–4000 markkaa. Helsingin kaupungin sekatyömieheltä 4000 markan vuokrankorotuksen maksaminen olisi vaatinut yli neljän kuukauden palkan.<sup>35</sup> Toisaalta keskiluokalla ja virkamiehistöllä nähtiin olevan heikommat mahdollisuudet kohottaa ansiotulojaan, ja vuokrien vapaan nousun nähtiin merkitsevän keskiluokan aseman romahtamista. Vuokrasääntelyn järjestäminen ja yleishyödyllisen rakentamisen tukeminen esitettiin keskeisiksi välineiksi yhteiskunnallisen rauhan ylläpitämisessä.<sup>36</sup>

Vuokrasääntelyn ja yleishyödyllisen rakennustoiminnan lainsäädännöllinen järjestäminen osoittautui vaativaksi tehtäväksi. Sosiaalishallitusta ei oltu vielä perustettu vuoden 1917 vuokrasääntelyasetusta laadittaessa, ja sen laadintaan liittyvät epäkohdat vaikeuttivat vuokrasääntelyn tulevaa järjestelyä. Sääntelyn valvontaa varten perustetut kunnalliset huoneenvuokralautakunnat toimivat itsenäisesti ja niiden toimintaa koordinoivan elimen puuttuminen aiheutti epäyhtenäisiä käytäntöjä ja toimivaltaan liittyvää epävarmuutta. Sosiaalishallitus järjesti vuokralautakunnille kuitenkin vuosittaisia

neuvottelupäiviä, joiden avulla toimintaperiaatteita pyrittiin yhdenmukaistamaan.<sup>37</sup>

Lainvalmistelusta vastanneiden virkamiesten näkökulmasta hallitus ja eduskunta syyllistyivät pitkin matkaa huonoihin päätöksiin muuttaessaan virkamiesesitysten sisältöä. Eino Kuusen mukaan ensimmäinen kriittinen virhe vuoden 1919 huoneenvuokrasääntöselityslain (HE 14/1919) yhteydessä oli hallituksen päätös antaa vuokranantajalle kuukausi aikaa ottaa haluamansa vuokralainen asuntoon. Kuusen mukaan valtioneuvosto romutti päätöksellään – ”antaen liiaksi myöten talonmistajaeduille” – mahdollisuudet pakollisen asunnonvälityksen järjestämiseen, mikä olisi estänyt asunnoilla keinottelun ja välirahajärjestelmän syntyminen. Välirahan ottaminen vuokralaisen vaihtuessa aiheutti sen, että vuokra-asunnosta, vaikka se olisi ollut tarpeisiin nähden liian iso, ei haluttu muuttaa pienempään.<sup>38</sup> Toinen vakava virhe lainsäädännössä oli alivuokralaissuhteiden sääntelemättä jättäminen, mikä mahdollisti alivuokralaisen vuok-

33. Hallituksen esitys n:o 14 Eduskunnalle laiksi huoneenvuokrasääntelystä, Asiakirjat I, Valtiopäivät 1919; Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 1, Asiakirjat I, Valtiopäivät 1919. Ks. myös O. Tarjanne et. al. (1921) 46. Vuonna 1922 Helsingin laskennallinen asuntovajaus oli n. 4000, Komiteanmietintö 1925:3.

34. Yhteiskuntarauhan ylläpitoa koskevana puheenvuorona ks. esim. *Helsingin Sanomat* 18.3.1921 ”Asuntokysymys. Sen merkitys nykyoloissa. Yrjö Similä”; *Karjala* 16.4.1921 ”Asunto-olomme. Alustus, jonka tarkastaja Em. Suhonen piti kokoomuspuolueen puoluekokouksessa Viipurissa.” Paikallisemmin rajatun asuntopoliittisen keskustelun kannalta myös sosiaalishallituksen alaiset ammattientarkastajat ja kunnalliset asuntotarkastajat näyttelivät merkittävää osaa ja heiltä pyydettiin myös asiantuntijalausuntoja sanomalehtiin. Ks. esim. *Suomen Sosialidemokraatti* 24.12.1920 ”Kuinka kapitalistisessa yhteiskunnassa asutaan.”; *Rauman Sanomat* 14.12.1920 ”Työväen asunto-oloista Raumalla. Tampereen piirin ammattientarkastaja nti Sisko Upia kertoo.”; *Aamulehti* 6.3.1921 ”Asuntopulasta pysyvänä ilmiönä. Ilmari Mantere.”

35. *Ilkka* 24.11.1920 ”Ilkan toimitukselle! Onko vuokrasääntöselitys lopetettava? Eino Kuusi”; Einar Böök (1918) ”Asuntopula ja huoneenvuokra-asiain järjestely”, *Suomen Kunnallislehti* 3; Sekatyömiehen palkka oli v. 1920 820 mk/kk. Ks. Siipi (1962) 215 (taulukko 24).

36. Einar Böök (1918) 83. Rajaana kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle kiistelyn yleishyödyllisen rakentamisen tarpeellisuudesta.

37. Kuusi (1921) 6–7.

38. Kuusi (1921) 48.

ran vapaan määräytymisen.<sup>39</sup> Kolmas ongelma liittyi tilanteeseen, jossa säännöstely esti asunnon tarpeessa olevaa talonmistajaa ottamasta vuokra-asuntoa omaan käyttöönsä. Neljäs lainsäädännön toteuttamista vaikeuttanut tekijä liittyi jo edellä viitattuihin heikosti määriteltyihin toimivaltakysymyksiin.

Suhtautuminen virkamiehiin ja säännöstelyviranomaisiin laajemminkin oli epäluuloista eri valtiollisilla tahoilla ja osin myös oikeuslaitoksen piirissä.<sup>40</sup> Lainvalmisteluun ja -valvontaan liittyvät vaikeudet turhauttavat virkamiehiä, ja tämä näkyi heidän vuokrasääntelyä puolustavissa sanomalehtikirjoituksissaan.<sup>41</sup> Virkamiesten kritisoimat lainsäädännölliset epäkohdat tekivät mahdolliseksi saavuttaa haluttu vuokratulo laillisin keinoin, ja sääntelyn rinnalle syntyi rinnakkaiset vuokramarkkinat lieveilmiöineen.

## Keinottelua ja liiallista voitontavoittelua käsitelty kritiikki

Vuokrasääntelyn toimeenpano samanaikaisesti rajoitti ja avasi voitontavoittelun mahdollisuuksia asuntomarkkinoilla. Voittoa pyrittiin tekemään niin sijoittamalla, myymällä kuin vuokraamalla. Koska rakennus-

toiminta oli kustannustason nousun johdosta heikosti kannattavaa, pääomia sijoitettiin jo rakennettuihin kiinteistöihin ja asuntoihin – uusien kalliisti rakennettavien talojen hintatason uskottiin nostavan myös ennen sotaa valmistuneiden asuntojen hintoja.<sup>42</sup> Jonkin verran rakennettiin myös yksityisesti uusia asunto-osakeyhtiömuotoisia kiinteistöjä.<sup>43</sup>

Asunto- ja kiinteistömarkkinoita koskevassa aikalaiskeskustelussa huomiota kiinnitettiin erityisesti ”sotakonjunktoureilla” rikastuneiden ja lainarahan varassa toimivien sijoitustoimintaan.<sup>44</sup> Kiinteistökaupan laajuuteen ja tehtyihin voittoihin kiinnitti kansalaisten lisäksi huomiota myös hallitus, joka valmisteli esityksen väliaikaisesta kiinteistökauppaverosta vuosille 1918–20. Alle kaksi vuotta hallussa olleiden kiinteistöjen myyntivoitosta piti tiettyjen kriteerien täytyessä maksaa veroa vähintään 15 ja jopa 30 prosenttia.<sup>45</sup> Lain perusteluissa korostettiin voittojen ansiottomuuden lisäksi keinotulon aiheuttamia asuntomarkkinoiden häiriöitä.

Kiinteistömarkkinoiden kasvuun vaikutti osaltaan voimakas inflaatio, mikä kannusti osaa sijoittajista vaihtamaan käteisvaransa arvonsa säilyttävään muotoon kuten kiinteistöihin ja asuntoihin.<sup>46</sup> Lisäksi inflaatio

39. *Ilkka* 24.11.1920 ”Ilkan toimitukselle! Onko vuokrasäännöstely lopetettava? Eino Kuusi.” Alivuokralaisuuden määrittelyä vaikeuttaa vuoden 1919 asuntolaskennan tilastointijaottelut. Aasukien eli isäntäväen kanssa samassa taloudessa asuvien määrä oli v. 1919 5,7 prosenttia koko kaupungin väestöstä. Lisäksi 5,4 prosenttia väestöstä asui sukulaisten talouksissa. Täysihoitolaisiksi laskettavien alivuokralaisten määrä väestöstä oli 5,9 prosenttia. Ks. Siipi (1962) 262–265.

40. Oikeudellisten ennakkotapausten rooleista Kuusi (1921) 49–50. Kuusi viittaa myös viranomaishankaluuksiin ”kohtuuttomien hintojen ehkäisemistä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa” koskevan lain valvonnassa. Ks. Eino Kuusi (1921) ”Kauppapolitiikka II”, teoksessa L. Harmaja, A.E. Tudeer, N. Kärki, E. Böök, R. Erich, J. Forsman, R. Holsti, O.K. Kilpi, A. Tulenheimo (toim.), *Valtiotieteiden käsikirja. Aakosellinen tietoteos I*, Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 527–528. Helsingin raastuvanoikeuden menettelytapoihin kohdistetusta kritiikistä ks. Ed. Leinonen s. 2017, Pöytäkirjat II, Valtioapäivät 1920. Sääntelyviranomaisiin kohdistetusta kritiikistä ks. ed. A. O. Vuorimaa s. 2016, Pöytäkirjat II, Valtioapäivät 1920.

41. Virkamiesten ja poliitikkojen vaikeaa suhdetta kuvasi mm. Eino Kuusi, joka kertoi sanomalehden sivuilla, kuinka virkamiesten laatimaa ehdotusta on ”eri valmistelustasteissa reverty puolelle ja toiselle kuin ravunsiöttä [...]”. *Turun Sanomat* 16.6.1921 ”Riita huoneenvuokrasäännöstelystä. Eino Kuusi.”

42. Kuusterä (2004) 33, 35–36; Hannikainen (2004) 27–28; Komiteanmietintö 1919:9, 7–8. Toisaalta rahanarvon palautumiseen uskovat rakennuttajat uskoivat rakentamisen hinnan ja vuokrien laskevan inflaation rauhoittuttua. Ks. Kuusterä (1980) 11.

43. Kuusterä (1980) 15–16. Kuusterän arvion mukaan 1920-luvun alkupuoliskolla asuntotuotantoa varten sijoitetusta pääomasta 20 prosenttia muodostui asunto-osakeyhtiömuotoisesta pääomasta; Osakeyhtiöittämissen yleistymisestä HE 1918:16, Vastalauseita. I., Asiakirjat II, s. 10.

44. Uudenlaista rahamarkkinoiden toimintaa edusti sota-aikana pankkien harjoittama luototus sijoituksille. Haapala (1995) 184–185; Lars Raunio (1967) *Kebittyvä talous – kasvava kaupunki. Helsingin kaupakamarin 50-vuotisen toiminnan taustaa*, Helsinki: Helsingin kaupakamari, 58.

45. HE 1918:16, Asiakirjat II, s. 4. Kuusterä kuvaa kiinteistömarkkinoilla 1910- ja 20-luvuilla tapahtunutta voitontavoittelua käsitellessään Yrjö Jahnssoinin tekemiä kiinteistökauppoja, ks. Kuusterä (2004) 25–26, 31–41.

46. Ks. Paavilainen (1998) 83; Kuusterä (2004) 35–36.





*Suomen Sosialidemokraatissa oli 21.5.1921 pilapiirros, jossa kerrottiin, että asuntokysymys on joutunut sikäli uuteen vaiheeseen, että Sörnäisten perukoilla näytetään huoneita asunnonhakijoille maksusta. Lähde: M. Jääskeläinen 1977, 322. Oki Räisäsen pilapiirros.*

supisti merkittävästi ennen maailmansotaa rakennettujen kiinteistöjen velkoja.<sup>47</sup> Osa talonmistajista reagoi vuokrasääntelyyn muuttamalla omistamiaan kiinteistöjä asunto-osakeyhtiöiksi, mikä osaltaan lisäsi sijoituskohteiden määrää. Vuokratoiminnan lopettamisen jälkeen joko vuokralaiset tai uudet asunnonetsijät joutuivat lunastamaan perustetun asunto-osakkeen kovaan hintaan.<sup>48</sup> Asuntopolitiikasta vastanneiden virkamiesten puheenvuoroissa korostuivat yksityisen voitontavoittelun aiheuttamat yhteiskunnalliset kustannukset.

Asuntomarkkinoita sekoittavan spekuloinnin haitat kaatuivat koko yhteiskunnan niskoille, kun taas markkinoiden tuottamat voitot tulivat ”verraten harvalukuisen taloilija ja talonosakkeilla keinottelevan joukon osaksi.”<sup>49</sup> Inflaation aiheuttama varallisuuksien uudelleenjärjestäytyminen oli lisäksi merkinnyt kunniallisille säästäjille suurta vääryyttä, kun taas tietyt tahot saivat ”ansaitsematonta varallisuuden lisäystä.”<sup>50</sup> Vainalla säästettyjen pienten pääomien katoamisen pelättiin johtavan säästämismoraalin

rappeutumiseen ja ”pikkukapitalismin” kasvuun.<sup>51</sup> Eino Kuusen mukaan sodan jälkeisten asuntomarkkinoiden häviäjiä olivatkin ne, jotka näinä ”kultaisen vasikan palveluksen aikoina” eivät olleet onnistuneet haalimaan omaisuutta.<sup>52</sup>

47. Jorma Kalela (1987) *Pulapolitiikka. Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–1933, Tutkimuksia 13*, Helsinki: Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, 17; Tamminen (1945) 172. Inflaation ja velkojen suhteesta ja kiinteistöarvojen nousun oikeudenmukaisuudesta käydyistä aikalaieskustelusta ks. *Uusi Suomi* 7.9.1920 ”Hintain nousu ja kaupunkitalot. Kaarlo Ignatius.”

48. Santeri Ivalo (1918), ’Asuntokysymys juuri nyt.’, *Suomen Kunnallislehti* 3, 117; Siipi (1962) 242.

49. Einar Böök (1918) *Suomen ensimmäinen yleinen asuntokongressi.*, Tampere: Yhdistys yleishyödyllisen rakennustoiminnan edistämiseksi, 26.

50. Lainaukset Leo Harmaja (1940) *Maailmansodan vaikutus Suomen taloudelliseen kehitykseen*, Helsinki: WSOY, 266; *Suomen Sosialidemokraatti* 23.5.1925 ”Asuntokurjuus ja sen seuraukset. Eino Kuusi.”; Vrt. Kuusterä (2004) 33.

51. Lainaus Kalliala (1917) 59. Kalliala viittasi keskiluokan keskuudessa yleistyneeseen asunto-osakkeilla tapahtuvaan keinotteluun.

52. *Ilkka* 24.11.1920 Ilkan toimitukselle! Onko vuokrasääntösty lopetettava? Eino Kuusi.

Vuokramarkkinoilla niin sanottujen luovutushintojen ottaminen, joko vuokralle tultaessa tai sitten asuntoa vaihdettaessa, oli virkamiesten mukaan yleistä. Eino Kuusen mukaan sanomalehdissä tarjottiin julkisesti 2–4 hengen huoneistosta 4000–8000 markan luovutushintaa.<sup>53</sup> Luovutushintojen ottamisen lisäksi keksittiin muitakin keinoja lisätulojen hankkimiseksi, yksi tapa oli asettaa vuokrallepääsyn ehdoksi kelvottomien huonekalujen lunastaminen kovaan hintaan.<sup>54</sup> Vuokralaisia kiristettiin hyväksymään vuokrasuhde myös sillä ehdolla, että heidän tuli tehdä vuokranantajan kanssa vapaaehtoisesti määräaikainen vuokrasopimus. Tällöin vuokranantaja saattoi ottaa uudelta vuokralaiselta välirahaa tai luovutusrahaa vuokrasopimusta vastaan.<sup>55</sup> Tämänkaltainen menettely kävi mahdolliseksi, sillä vuokranantajalle oli lainsäädännöllä annettu yksi kuukausi aikaa etsiä itse uusi vuokralainen entisen tilalle. Koska sääntelyä valvovilla huoneenvuokralautakunnilla ei ollut toimivaltaa tyhjien asuntojen tarkistamiseen, vuokralaisten tarjoamien luovutushintojen kilpailuttaminen oli mahdollista.

Huoneenvuokralautakuntien toimivalta-rajotusten johdosta alivuokralaisten asema oli vuokramarkkinoilla vaikea. Halutessaan varsinaiset vuokralaiset pystyivät kattamaan vuokramenonsa enimmältä osin tai kokonaan alivuokralaisilta ottamiensa vuokrien avulla. Vuokrasääntelyn luomat epäkohdat turhauttivat monia huoneenvuokralautakuntien jäseniä, ja sosialiministeriön järjestämällä neuvottelupäivillä he purkivatkin ahdistustaan. Kyvykkäiden talonomistajien ja tarmokkaiden maalaiskiinteistöjen omistajien ohella kiinteistönomistajien joukkoon nähtiin mahtuvan kelvottomia keinottelijoita, jotka ilman omaa työpanosta pääsivät hyvälle tuloille.<sup>56</sup> Toiminnan ja ansaitun voiton hyveellisyyttä tai paheellisuutta koskevaksi arviointikriteeriksi nousi jälleen voiton saavuttamiseen vaadittu työpanos ja yritteliäisyys.

### Talonomistajien puolustuspuheen- vuorot ja vastakritiikki

Talonomistajien keskeinen tavoite oli vuokrasääntelyn lopettaminen. *Kiinteistölehd*

siivuilla esiintyikin toistuvasti vuokrasääntelyä kritisoivia kirjoituksia. Etujärjestölehti ei rajoittunut kuitenkaan pelkästään sääntelykritiikin esittämiseen, vaan sen sivuilla käsiteltiin myös talonomistajien ammattikunnan ja yritystoiminnan kunniallisuutta sivuvia teemoja. Usein toistuva teema oli huoli talonomistajien julkisesta kuvasta.

Keinottelua tai toimintatapoja koskevaan kritiikkiin ei suoranaisesti vastattu; talonomistajista muodostuneen vääristyneen kuvan korjaamiseksi painotettiin sen sijaan talon omistamisen merkittävyyttä, kuuluihan se ”yhteiskunnan tärkeimpiin yrittäjätoimiin”. Sen lisäksi, että talonomistajat toiminnallaan saattoivat edistää kansallisuusvarallisuuden kasvua kiinteistöjen arvonnousujen välityksellä, he olivat historiallisesti osoittautuneet merkittäväksi paikalliseksi voimatekijäksi. Kuten omistus ylipäänsä, kiinteistöt sitoivat yrittäjät tiettyyn paikkaan, jonka kaikkalainen kehittäminen oli heidän etujensa mukaista. Erityisesti kaupunkikehityksen alkuaikoina oli aloitekyky ollut pääosin heidän käsissään.<sup>57</sup> Talonomistajat asemoivat itsensä siis paikallisuuteen kiinnittyneiksi vallan käyttäjiksi ja pyrkivät näin vahvistamaan kritiikin mahdollisesti heikentämää sosiaalista statusta. Retorisesti järjestyksen ja paikkaan sidonnaisuuden korostaminen oli tehokasta, sillä sisällissodan jälkeisten maareformien tiimoilta käydyt keskustelut olivat voimistaneet paikallisuutta ja omistusta korostavaa talonpoikaista ideologiaa.<sup>58</sup>

53. *Uusi Suomi* 18.7.1919 ”Jatkuvaa laiminlyöntiäkö asuntokysymyksen hoidossa?”, Eino Kuusi.

54. Raunio (1967) 60.

55. Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1919 pidetyn huoneenvuokralautakuntien edustajien neuvottelukokouksen pöytäkirja (1920) Helsinki: Sosialiministeriö, 7.

56. Helsingissä 4 päivänä tammikuuta 1919 pidetyn huoneenvuokralautakuntien edustajien neuvottelukokouksen pöytäkirja (1919) Helsinki: Sosialiministeriö, 7, 43, 45–46.

57. *Kiinteistölehti* 1921:1, ”Vuokrasääntöselityksessä ilmeneviä näkökohtia.”, 2

58. Pauli Kettunen (2001) *Kansallinen työ. Suomalaisen suorituskyvyn vaalimisesta*, Helsinki:Yliopistopaino, 291. Erilaisten elinkeinomuotojen arvottamisesta laajemmin ks. esim. Antti J. Pietilä (1925) *Yhteiskunnallinen siveysoppi*, Helsinki: Osakeyhtiö Valistus, 219–231.

Omistamisen luoman yhteiskunnallisen jatkuvuuden lisäksi korostettiin omaisuuden hankintaan vaadittavia ominaisuuksia. Henkilöt, jotka ”pienviljelijöiden” tavoin uutteruudella ja säästäväisyydellä, tarpeen tullen lainalla, pystyivät hankkimaan asunto-osakkeen, pystyivät sen jälkeen turvaamaan menestyksellisesti toimeentulonsa ja tukemaan terveellistä kansalaistoimintaa.<sup>59</sup> Talonomistus kuvattiinkin yrittäjyytenä, jolla sekä peitettiin toiminnan aiheuttamat menot että taattiin kohtuullinen yrittäjävoitto pääomasiijoituksen ja työn korvaukseksi. Viranomaiset eivät tuntuneet ymmärtävän talonomistajien toimintaan sisältyvää yrittäjäriskiä, joka oikeutti voitontavoittelun.<sup>60</sup> Taloudellista lisäarvoa tuottava yrittäjä hyödytti itsensä lisäksi yhteiskuntaa edistämällä taloudellista kehitystä.<sup>61</sup> Vuokrasäännöstely tarcoitti sitä, että toisin kuin muut pääomasiijoittajat ja ”yrittäjäkapitalistit”, talonomistajat eivät saaneet vapaasti hallita omaisuuttaan ja järjestää yritystään tuottavaksi.<sup>62</sup>

Talonomistajien korostama yrittäjyys näytteli tärkeää osaa heidän argumentaatioonsaan, mutta sen rinnalla kulki toinen, negatiivisempi roolitus. Positiivisen yrittäjävoiman ohessa talonomistajat asemoivat itsensä poliittisen vainon uhreiksi. Maailmansodan nähtiin vääristäneen niin oikeusperiaatteita kuin taloudelliseen kehitykseen liittyviä poliittisia asenteita, niinpä *Kiinteistölehd*den sivuilla valitettiinkin, kuinka muihin ”ammatti- tai säätyluokkiin” verrattuna vain talonomistajat olivat yhtä huonossa ja epäedullisessa asemassa.<sup>63</sup> Talonomistajat eivät luonnollisesti olleet yksin murheidensa kanssa, vaan muun muassa kaupunkien paikalliset kauppakamarit ja keskuskauppakamarit korostivat sodanjälkeisen sääntelyn luomia epäkohtia.<sup>64</sup>

Huoneenvuokrasääntely nähtiin vain yhtenä esimerkkinä valtion toimesta tapahtuneesta ”yhteiskunnallistuttamisesta”.<sup>65</sup> Maailmansodan jälkeiselle ajalle nähtiin ominaisena talouspoliittinen pyrkimys järjestellä taloudellista elämää lainsäädännön keinoin ja ”sekaantua siihen pikkuseikkoja myöten”.<sup>66</sup> Yhteiskunnallistamisella alettiinkin kuvata valtion lisääntyvää interventiota yksityisten toimijoiden alueelle, tässä tapauk-

sessä talonomistajien.<sup>67</sup> Talonomistajien näkökulmasta oli vaikeaa ymmärtää hallituksen toimintaa, jolta kyllä riitti sodan jälkeisinä vuosina ymmärrystä ”yhteiskuntavastaisten aineisten” mutta ei talonomistajien suhteen, päinvastoin: hallitus oli suhtautunut suorastaan ”hyökkäävästi yhteiskunnan omistavia luokkia vastaan yleensä ja talonomistajakuntaa vastaan erityisesti”.<sup>68</sup> Puheenvuoroissa ei voitu käsittää, kuinka valtiovalta saattoi suojata ”punakapinoitsijan” kodin vaikka samanaikaisesti hänen elintonsa nousi ”punaisten kalliinajanlisäyksen” ansiosta.<sup>69</sup> Vuokrasäännöstely ja yleishyödyllinen rakentaminen näyttäytyi, tai ainakin se pyrittiin osoittamaan askeleena kohti valtiososialismia.<sup>70</sup> Joissakin puheenvuoroissa säännöstely esitettiin puhtaana kommunismina.<sup>71</sup>

Epäterveen poliittisen kehityksen lisäksi lakitehtailu, erilaiset ”säännöstelykokeilut” ja taloudelliseen arviointiin liittyvä ”epäpä-

59. 'Huoneenvuokrasäännöstelykysymys' (1921), Helsinki: Suomen kaupunkien Talonomistajien yhdistysten Keskustoimikunta, 17–18.

60. *Kiinteistölehti* 1922:8, ”Huoneenvuokrasäännöstelyn lopettaminen ja vuokrakeinotellulaki”, 60.

61. Yrittäjävoiton yhteiskunnallisen oikeuttamisen aikalaismääritelmästä ks. K. Willgren (1924) 686.

62. Lainaus *Kiinteistölehti* 1921:1 ”Vuokrasäännöstelyssä ilmeneviä näkökohtia.”, 2; *Helsingin Sanomat* 30.3.1921 ”Yleisöltä. Asuntokysymyksestä. Muutama sana hra Similälle.”

63. *Kaupalehti* 28.7.1920 ”Asuntokysymys ja nykyinen Vuokrasäännöstely. J. L-S.”; *Kiinteistölehti* 1922:3, ”J. L-S: Asunto-olomme ja talonomistajain asema”, 19–20. Lehdissä viitattiin myös talonomistajien asemaa kurjistavaan ”luokkalainsäädäntöön”. Ks. *Uusi Suomi* 26.6.1920 ”Vuokrasäännöstely II.”

64. Esim. Jyrki Vesikansa (1993) *Talouden vapauden puolesta*, Keuruu: Otava, 28.

65. *Kiinteistölehti* 1921:2, ”Vuokrasäännöstelyn lopettaminen”, 2.

66. *Kiinteistölehti* 1922:4, ”Huoneenvuokrasäännöstelyn päätyminen”, 27.

67. Pauli Kettunen (2003) 'Yhteiskunta', teoksessa M. Hyvärinen, J. Kurunmäki, T. Pulkkinen & H. Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*, Tampere: Vastapaino, 190.

68. *Kiinteistölehti* 1922:6, ”Uusi tilanne”, 42.

69. *Kiinteistölehti* 1922:7, ”Asuntolainsäädäntömmen periaatteita”, 50.

70. Huoneenvuokrasäännöstelykysymys (1921) 21.

71. *Kiinteistölehti* 1922:1, ”P.A. Angervo: Vapaisiin vuokra-oloihin palaaminen”, 1: ”Säännöstely ylikäisenä jatkuvana ilmiönä on lainalaiselle yhteiskunnalle arvotonta, sillä onhan säännöstely perimmältään kommunismia.”

tevyuden palvonta” olivat ajaneet kansantalouden kuralle.<sup>72</sup> Ylipäänsä pyrittiin kiistämään virkamiehistön vuokrasäännöstelyä koskeva asiantuntemus.<sup>73</sup> Sosiaalipoliitikot pyrittiinkin esittämään ”asuntopoliitikoitsijoina” tai ”ammattipoliitikoitsijoina”,<sup>74</sup> joihin käsitteenä liitettiin negatiivisia merkityksiä. Politikointi käsitteenä liitettiin 1900-luvun alkupuolella usein agitointiin, puoluevaltaan ja kiihotukseen, ylipäänsä tilanteeseen jossa paheksuttiin toisten harjoittamaa politiikkaa.<sup>75</sup> Politikoinnin lisäksi virastoissa teoretisoitiin, jonka seurauksena ”abstraktinen ajattelu rakenteli ihmisille ilmalinnoja.”<sup>76</sup> Virkamiehistön objektiivisuus ja rehellisyys asetettiin kyseenalaiseksi, sillä heidän nähtiin propagoineen vuokrasääntelyä oman etunsa ajamiseksi:

”Mikäli huoneenvuokrasäännöstelyssä on mitään omaa suomalaista, on se ollut mitä aidointa teoretisointia sekä kelpo annos tietoista tai tiedotonta oman edun ajamista. Huoneenvuokrasäännöstelyyn meillä on alun pitäen ollut kytkettyä virkamiesten palkkakysymys. Virkamiehille on, kun heidän palkkauksensa valtio on pahoin laiminlyönyt, viimeiseen saakka ollut jonkinlaisena hyvikkeenä se vuokraetu, jota he perin alhaisten vuokrain muodossa ovat talonomistajilta vuosikaudet saaneet nauttia.”<sup>77</sup>

Talonomistajien analyysi säännöstelykysymyksen linkittymisestä virkamiesten palkkakysymykseen oli kärjistynyt, mutta osittain osuva. Ilman vuokrasäännöstelyä suurin osa virkamiehistä olisi joutunut kuristamaan entisestään talouttaan, ja se olisi lisännyt virkamieskunnan tyytymättömyyttä ja levottomuutta. Virkamiesten reaaliensioiden nopea lasku johti, vuokrasäännöstelyn jo lakattua, syksyllä 1922 uhkaukseen joukoirtisanoutumisesta.<sup>78</sup> Valtion katsottiin olevan velvollinen pitämään huolta palvelijoistaan, ja vuokrasääntelyn voi nähdä toimineen väliaikaisena palkkakysymystä lieventäneenä puskurina.<sup>79</sup> Oman edun lisäksi virkamiehistön katsottiin ajaneen yksipuolisesti vuokralaisten etuja, joten myös ”lainsäädännöllinen saalistaminen” lisättiin

virkamiehistön syntilistaan.<sup>80</sup> Samoin yleishyödyllisen rakentamisen välityksellä virkamiesten esitettiin ajaneen omaa etuaan, sillä erityisesti juuri virkamiesten perustamien asunto-osakeyhtiöiden nähtiin osanneen hyötyä rakennustoimintaan sijoitetuista pääomista.<sup>81</sup>

Poliittista vasemmistolaistumista todistettiin lainsäädännön periaatteissa havaituilla muutoksilla. Omistusoikeus ja siihen liittyvä sopimusvapaus oli suojattu perustuslailla, mutta nämäkään pyhinä pidettävät oikeusperiaatteet eivät olleet muutoksilta vapaat. Vuokrasäännöstely rajoitti taloudellisen toiminnan lisäksi talonomistajien yleisempää toimintavapautta ja väärästi heidän asemaansa suhteessa vuokralaisiin. Vuokrasäännöstely liitettiin osaksi muuta ”lakiteollisuutta”, jonka kärjistyneimpinä ilmaisumuotoina

72. *Kiinteistölehti* 1922:7, 51–52; *Kiinteistölehti* 1923:4, ”E. B.: Mitä tarkotetaan talojen verottamisella?”, 34.

73. Muun muassa sosiaalihallituksen asunnottomia koskeva tilasto esitettiin ”epämääräisenä” ja ”todistus-pätevydeltään kyseenalaisena” Ks. *Kiinteistölehti* 1922:9, ”Uuden eduskuntakauden alkaessa. Kiinteistöomistus ja oikeusturva.”, 68.

74. *Kiinteistölehti* 1922:3, ”Yleishyödyllinen rakennustoiminta. Onko syytä sitä jatkaa?”, 17; *Kiinteistölehti* 1924:1, ”Vuokrasäännöstelyn päättyessä”, 2.

75. Kari Palonen (2003) ’Politiikka’, teoksessa M. Hyvärinen, J. Kurunmäki, T. Pulkkinen & H. Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*, Tampere: Vastapaino, 487–491.

76. *Kiinteistölehti* 1922:3, ”Yleishyödyllinen rakennustoiminta. Onko syytä sitä jatkaa?”, 17–19; *Kiinteistölehti* 1922:4, ”Huoneenvuokrasäännöstelyn päättyminen”, 27.

77. *Kiinteistölehti* 1922:4, 27.

78. Ari Uino (1994) *Kansallinen Kokoomus 1918–1929*, teoksessa Pirkko Leino-Kaukiainen & Ari Uino, *Suomalaiskansallinen kokoomus. Suomalaisen Puolueen ja Kansallisen Kokoomuspuolueen historia vuoteen 1929*, Helsinki: Suomen Kansalliskirja Oy, 425.

79. Ks. Eino Kuusi (1923) ’Virkamiesten ja toimihenkilöiden asuntokysymyksestä. Esitelmä, pidetty Suomen Virkailijakeskusliittojen Yhtymän vuosikokouksessa 12.5.1923’, *Virkamiesten Aikakauskirja* 2, 55–73; Leo Harmaja (1927) ’Virkamiesperheiden elinkustannukset. Uusi tilastollinen tutkimus suunnittelun alaisena’, *Virkamiesten Aikakauskirja* 6, 272–274.

80. *Kiinteistölehti* 1923:6, ”Vuokrakeinotteluista lakiin kohtuuttomien vuokrien vaatimisesta”, 58.

81. *Kiinteistölehti* 1924:5, ”Tulos”, 62. Talonomistajien väitteillä oli siinä mielessä perustansa, että virkamiehillä oli pitkät perinteet omien taloyhtiöiden perustamisesta. Ks. esim. Åström (1956) 131. Yleishyödyllistä rakentamista koskevassa aikalaiskeskustelussa viitattiin usein Käpylän alueen rakentamisen edullisuuteen ja yksi alueen yksityisistä rakennuttajista oli muun muassa Oy. Virkamiesasunnot. Kts. Siipi (1962) 271.



mainittiin muun muassa ministerien mukaan nimetyt Lex Kallio, Lex Pulkkinen ja Lex Joukahainen. Lainsäädäntöön nähtiin tunkeutuneen ”kommunistinen periaate”, joka pyrki syrjäyttämään sekä omistusoikeuden että kansalaisten oikeuspattevyyden.<sup>82</sup> Talonomistajien näkökulmasta valtiointervention toteuttaminen rikkoi yhteiskunnan luonnollista, orgaanista kehitystä ja tarjonnan ja kysynnän lakia. Mikä vakavinta, se rajoitti perustuslain takaamaa omistusoikeutta.<sup>83</sup> Lakia ja järjestystä korostavat puheenvuorot voidaan osittain liittää muun muassa kokoomuksen piirissä harjoitettuun liberalismiin legalistiseen tulkintaan.<sup>84</sup>

Ehkä järeimpänä tai ainakin toistuvimpana argumenttina säännöstelyä vastaan käytiin ajatusta markkinoiden itseohjautuvuudesta. Talonomistajien puheenvuoroissa sääntelystä vapaat markkinat edustivat yhteiskunnallisen elämän tasapainotilaa. Varoittavana esimerkkinä valitun kehityspolun tuhoisuudesta esitettiin vuokrasäännöstelyn vaikutus rakennusmarkkinoihin. Vuokrasääntelyn kaltainen valtiointerventio, vaikka sen ”voimat ja edellytykset ovat verrattain rajoitetut”, sotki ”taloudellisia” ja ”orgaanisia” lakeja ja teki muun muassa vuokrataloihin investoinnin kannattomammaksi. Tämän johdosta rakennusten korjaamista lykättiin ja ne rapistuivat. Lisäksi liian alhaiset vuokrat aiheuttivat huoneistojen liikkäilyä.<sup>85</sup> Samanaikaisesti vuokramarkkinoiden vapaa liikkehdintä lakkasi, ja ihmiset eivät muuttaneet pienempiin asuntoihin, vaikka tilantarve syystä tai toisesta olisikin vähentynyt.<sup>86</sup>

Asunotomarkkinoiden toimintaa häiritsivät myös yleishyödylliseen rakentamiseen kohdistetut tuet. Talonomistajat kyllä myönsivät, että sekä huoneenvuokrasääntelyä että yleishyödyllistä rakentamista voitiin perustella ”pakkotilanteella”, mutta kummallakin oli tilapäisen hätäavun leima. Molempien ratkaisujen ongelmana oli, että ne syrjäyttivät ”yksilön ja hänen yhteiskunnalliset oikeutensa ja velvollisuutensa” ja asettivat tilalle ”yhteiskunnan kaikkivaltiaana ja kaikkivoipana”.<sup>87</sup> Edellä mainitun kaltaiset ratkaisut hämärsivät talonomistajien argumentaatiossa tervettä yhteiskunnallista käsitystä

markkinoiden ja valtion(talouden) välisestä oikeasta roolista. Valtion harjoittaman ja tukeman taloudellisen toiminnan perisyntinä oli sen tehottomuus ja kalleus; tuottavuusongelmien lisäksi se ainoastaan vääristi yksityistä rakennustoimintaa.<sup>88</sup> Erityisesti yleishyödyllistä rakentamista koskevassa kritiikissä poliittista tukea tuli maalaisliiton taholta, joka tarkasteli kysymystä kaupunki-maaseutu-dikotomian näkökulmasta.<sup>89</sup>

Markkinoiden vääristymisen ja talouden kielteisten sivuvaikutusten lisäksi harjoitettulla sääntelyllä oli kulttuurisia ja moraalisia vaikutuksia. Talonomistajien mielestä vuokrasääntelyn kaltaiset järjestelmät totuttivat kansalaiset odottamaan yhteiskunnan apua sen sijaan, että olisivat luottaneet omiin voimiinsa. Vaarana oli, että yhteiskunnan eri ryhmät oppisivat jatkossakin hankkimaan lainsäädännön avulla itselleen erilaisia talou-

82. *Kiinteistölehti* 1922:6, 42; lainaus *Kiinteistölehti* 1922:9, 66; *Karjalan Aamulehti* 28.5.1920. ”Tulevan asuntopolitiikan suuntaviivoja. III.”; *Ilkka* 8.2.1921 ”Yli aikansa elänyt säännöstely. Lakimiehen ajatuksia vuokrasäännöstelystä.”

83. K. Hartikainen (1921) [*Kirjelmä Suomen Tasavallan Eduskunnalle, Hallitukselle ja Oikeuskanslerille [koskeva vuokrasäännöstelyn jatkamista]*], Kuopio, 1.

84. Hannu Salokorpi (1988) *Pietarin tie. Suomalainen puolue ja suomettarelainen politiikka helmikuun manifestista 1899 Tarton rauhaan 1920*, Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, 284–285. Legalismista poliittisena toimintamallina Aki Rasilainen (2004) *Oikeudellinen argumentointi politiikassa. Suomalaisen legalismin poliittinen historia, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 257*, Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

85. *Kiinteistölehti* 1922:5, ”Uusi vuokrakeinottelulaki. Vakava laillisuusristiriita”, 34, 37. Ks. myös *Uusi Suomi* 22.6.1920 ”Vuokrasäännöstely I.”; *Vaasa* 26.1.1921 ”Yleisöltä. Miten päästään tyydyttäviin asunto- ja vuokraoloihin?”

86. *Kiinteistölehti* 1922:7, ”Asunotolainsäädäntömme periaatteita”, 50; *Kiinteistölehti* 1922:4, 28.

87. *Kiinteistölehti* 1922:8, ”Yksityinen rakennusrytillisyyden kunniaansa”, 57; *Ilkka* 3.2.1921 ”Vaarallinen suunta kaupunkien yleishyödyllisessä rakennuspolitiikassa.”

88. *Kiinteistölehti* 1922:3, 18.

89. Haatanen on käsitellyt laajemmin maalaisliiton suhtautumista kaupunkien ja teollisuusyöväkeä koskevaan lainsäädäntöön, ks. Pekka Haatanen (1992) ’Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917–1939’, teoksessa Pekka Haatanen & Kyösti Suonoja, *Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon*, Helsinki: VAPK-kustannus, 220. *Kainuun Sanomat* 5.4.1921 ”Kaupunkien rakentaminen valtion varoilla on hyödyttömiä tuhlausta. Edustaja M. Pesosen lausunto 11.3.1921.”



dellisiä etuja.<sup>90</sup> Huoneenvuokrasäännöstely olikin muodostunut ”varoittavaksi kokeilulaksi asuntopoliitikan alalla ja varsinkin yhteiskunnallistuttamistarkoituksessa.” Yhteiskunnan omistavien luokkien oli herättävä ja opittava tapahtuneesta.<sup>91</sup> Omistusoikeuden koskemattomuuden merkitys oli ymmärrettävä myös valtiovallan taholla.

### Vapaat markkinat vai vapaus vastuulliseen toimintaan markkinoilla?

Tämän vuokrasääntelyä koskevassa tapaus-tutkimuksessa on tarkasteltu, miten taloudelliset toimijat ja etujärjestöt tulkitsivat kriisiajan vaikutuksia liiketoimintaympäristöönsä. Sääntelyä koskevissa eduskuntapuheenvuoroissa ja tilannetta arvioivissa sanomalehtikirjoituksissa kiisteltiin osaltaan siitä, minkälainen oli valtion sovelias rooli suhteessa markkinoihin ja taloudelliseen elämään. Talonomistajapiirien monissa puheenvuoroissa viitattiin siihen, kuinka kärsivällinen ongelma oli vain yksi esimerkki talouskäsityksiä koskevasta laajemmasta muutoksesta. Ensimmäisen maailmansodan jälkeiset säännöstelytoimenpiteet nostattivatkin talouselämän eri tahoilla huolta valtiotalon sosiaalisiin toteuttamispyrkimyksistä.<sup>92</sup> Julkisen vallan harjoittama taloudellinen interventio nostatti laajemminkin Euroopassa huolta tulevan kehityksen suunnasta ja herätti lainsäädäntöhankkeiden periaatteellista vastustamista ja poliittista järjestäytymistä. Esimerkiksi Saksassa kesällä 1918 keskiluokka ja talonomistajapiirit reagoivat hyvin voimakkaasti vuokrasäännöstelyyn ja kritisoivat julkisen vallan interventioita.<sup>93</sup> Vuokrasäännöstely otettiin käyttöön ensimmäisen maailmansodan jälkeen myös muissa Euroopan maissa, joten kokemuksia sääntelyn vaikutuksista pystyttiin vaihtamaan kansallisten etujärjestöjen kesken. Eurooppalaisilla asuntomarkkinoilla toimivat talonomistajat perustivat muun muassa uuden kansainvälisen kiinteistönomistajien liiton havaittuaan, kuinka ”venäläinen bolševismi” oli levinnyt sodanjälkeisen asuntopulan seurauksena.<sup>94</sup>

Suomessakin talonomistajien etujärjestölehden sivuilla pohdittiin kotimaisen toi-

minnan mahdollisuuksia suotuisten poliittisten asenteiden edistämiseksi. Talonomistajat olivat huolestuneet muun muassa siitä, kuinka vasemmistolehdistössä oli ”agitatoorisessa tarkoituksessa” kuvattu harhaanjohtavasti talonomistajien toimintaa. Myös osa porvarillisista lehdistä, kuten *Helsingin Sanomat*, oli edistänyt voimakkaasti vuokrasääntelyn jatkamista. Enemmän ymmärtämystä talonomistajat kokivat saavansa *Hufvudstadsbladetin*, *Uuden Suomen* ja erityisesti *Iltalehden* taholta.<sup>95</sup> Arvioidessaan omaa tiedotuksellisesta onnistumistaan järjestölehden tekijät näkivät osaltaan vaikuttaneensa myönteisesti muun muassa vuokrasääntelyn lopettamiseen.<sup>96</sup>

Poliittisten muutosten suuntaa arvioidessaan talonomistajien ja heidän etujärjestönsä kriteerinä oli siis suotuisan liiketoimintaympäristön edistäminen. Taloudellista toimintavapautta ja omistusoikeutta koskevat rajoitukset olivat huomattavia, mutta on melko vaikeaa arvioida, missä määrin esi-

90. *Kiinteistölehti* 1923:5, ”Suomen Talonomistajayhdistysten Liiton toiminta v. 1922”, 49.

91. *Kiinteistölehti* 1922:4, 28.

92. Edunvalvonnan organisoinnista Juha-Antti Lamberg (1999) *Taloudelliset eturyhmät neuvotteluprosesseissa. Suomen kauppasopimuspolitiikka 1920–1930-luvulla*, Helsinki: Suomen tiedeseura; Vesikansa (1993) 26–28. Metsäteollisuuden piirissä esitetyistä näkemyksistä Kai Häggman (2006) *Metsän tasavalta. Suomalainen metsäteollisuus politiikan ja markkinoiden ristiaallokossa 1920–1939*, Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 1055:2, Helsinki: SKS, 36–40.

93. Jürgen Kocka (1984) *Facing Total War: German Society, 191–1918*, Harvard University Press, 157–159; Markku Ruotsila (2000) ’Suojeluskunta-aatteen vastineet englantia puhuvissa maissa’ *Historiallinen Aikakauskirja* 100, 318; Ruonavaara (1993) 158–159; Marino Folli (1987) ’Housing Policies in West European Countries: The Beginning’, teoksessa Bengt Turner, Jim Kemeny, Lennart. J. Lundqvist (eds.) *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*, Almqvist & Wiksell International: Göteborg, 218–219, 225–226. Järjestöjen vaikuttamiskeinoista ks. Lamberg (1999) 14; Forsell (2006) Ruotsin ja Saksan talonomistajapiirien edunvalvonnasta ja järjestäytymisestä.

94. *Kiinteistölehti* 1924:1, ”Kansainvälinen kiinteistönomistajain kongressi Pariisissa.” 5–6.

95. *Kiinteistölehti* 1922:6, 44–46. *Iltalehti* ja *Uusi Suomi* tarjosivatkin palstatilaa yhdistysten näkökantojen esittelylle, ks. mm. *Iltalehti* 15.11.1920 ”Vuokrasäännöstely – nykyhetken vaikein kysymys.”; *Uusi Suomi* 10.4.1921 ”Helsingin talonomistajayhdistyksen kokous.”

96. *Kiinteistölehti* 1924:12, ”Lehtemme lukijoille”, 167–168.

tetyt kommunismipelot olivat todellisia ja missä määrin taktista pelottelua. Talonmistajilla oli myös merkittäviä taloudellisia syitä vuokrasääntelyn vastustamiseen, sillä asuntopulan johdosta vuokramarkkinoilla olisi kyetty tekemään virkamiesten tuomistamia huomattavia voittoja. Sijoittajista suurimpia häviäjiä olivat ne, jotka olivat juuri ennen säännöstelyn aloittamista ostaneet kovalla rahalla vuokra-asuntoja odotusarvoon kovat vuokratulot.<sup>97</sup> Aineellisten ja poliittisten vahinkojen lisäksi sääntelyn ja siihen liittyneen keskustelun nähtiin heikentäneen talonmistajien julkista kuvaa. Turhautumista purettiin niin paikallisyhdistysten kokouksissa kuin sanomalehtikirjoittelussa: lainvalmistelua ja lakien toimeenpanoa toteuttaneet virkamiehet joutuivatkin sanomalehdistökeskustelussa koville.<sup>98</sup> Virkamiesten lisäksi poliitikot joutuivat kovan painostuksen kohteeksi. Marraskuussa 1920 Eino Kuusen kuulemien huhujen mukaan pääministerille oli jopa tullut uhkaus pommista”istuimen” alla, jos säännöstelyä ei lopetettaisi.<sup>99</sup>

Lainvalmistelusta vastanneet virkamiehet tarkastelivat säännöstelykysymystä talonmistajien tavoin markkinoiden näkökulmasta. Näkemys erot liittyivät siihen, toimivatko markkinat ja minkälainen toiminta markkinoilla oli oikeutettua. Virkamiesten näkökulmasta sodan aiheuttamat häiriöt asuntorakentamisessa ja vallinnut asuntopula oikeuttivat valtion harjoittaman intervention asuntomarkkinoille. Yhden ryhmän etujen oli väistytävä laajempien ja painavampien syiden edessä. Poikkeuksellisten suhdanteiden aikana nousevan ”häikäilemättömän ansiokiihkon” hillitsemiseksi valtiolla oli oikeus säännellä markkinoiden toimintaa.<sup>100</sup>

Virkamiesten argumentaatio nojasikin pitkälti ajatukseen ”kokonaisuuden edusta”. Taloudelliselle toiminnalle aiheutuvan haitan nähtiin olevan ainoastaan lyhytaikaista ja siitäkin huolimatta talonmistajat ja vuokranantajat kykenivät nauttimaan kohtuullisista pääomatuloista. Sääntelyn taustalla oli huomattavasti laajemmat kysymykset kuin mitä talonmistajat halusivat tunnustaa. Vuokrien vapaa määräytyminen epänor-

maalisti toimivilla asuntomarkkinoilla olisi johtanut vakaviin yhteiskunnallisiin häiriöihin. Ihmisten ja perheiden hyvinvointi ja vakaa elämä perustuivat asuntoon ja sen tarjoamaan suojaan.

Asuntopoliitikoille asunto oli siveellisen elämän keskus ja sen joutuminen ”persoonattoman pääoman” ja keinottelun välineeksi oli yksi viite yhteiskunnan etenevästä kapitalisoitumisesta.<sup>101</sup> Taloudellisten toimijoiden välisten sosiaalisten siteiden katkeaminen ja siten käytöstä ohjaavien normien höltyminen mahdollistivat lyhyen aikavälin voitontavoittelun. Kuviossa 2 kuvataan miten sosiaalipoliitikot hahmottivat asuntomarkkinoiden erilaisia toimintamalleja ajan näkökulmasta.<sup>102</sup>

Kun virkamiehistö tarkasteli nopeisiin voittoihin tähdännyttä taloudellista toimintaa pitkän aikavälin näkökulmasta, talonmistajat painottivat huomattavasti enemmän markkinoiden toimintaan liittyviä periaatteellisia kysymyksiä – vapautta ja omistusoikeuden pyhyyttä.

97. Vrt. O. Tarjanne et. al. (1921) 39.

98. Eino Kuuseen kohdistetut solvaukset johtivat jopa oikeudenkäyntiin turkulaista Uutta Auraa vastaan. Ks. Seppo Qvist (1966) *Eino Kuusi sosiaalipoliittikkona. Sosiaalipoliittikan pro gradu -tutkielma*. Helsingin yliopisto, 39–40. Esimerkin sanomalehtikeskustelun kiihkeydestä tarjooa muun muassa Eino Kuusen ja nimi-merkki J.T.:n *Ilkan* sivuilla käymä kiistely vuokrasäännöstelyn tarpeellisuudesta: *Ilkka* 24.11.1920 ”Ilkan toimitukselle! Onko vuokrasäännöstely lopetettava?”, 26.11.1920 ”Ilkan toimitukselle, Vuokrasäännöstely on paha josta on päästävä! J. T.”, 3.12.1920 ”Vuokrasäännöstely pois, mutta – toinen sijaan! Eino Kuusi”, 8.12.1920 ”Vuokrasäännöstely – virkamiesparatiisi. J.T.”. Paikallisyhdistysten kokousten kuumentuneesta ilmapiiristä antaa kuvauksen J. A. Hari (1960) *Mikkelin Kiinteistöyhdistyksen 50 v. 1910–1960.*, Mikkelin: Oy Länsi-Savon Kirjapaino.

99. Eino Kuusi Mandi Granfeltille 21.11.1920, kansio 33, Mandi Granfeltin arkisto, Granfelt-Kuusi-suvun arkisto, Kansallisarkisto.

100. Eino Kuusi (1922) ’Liikepulat’, teoksessa L. Harmaja, A.E. Tudeer, N. Kärki, E. Böök, R. Erich, J. Forsman, R. Holsti, O.K. Kilpi, A. Tulenheimo (toim.), *Valtiotieteiden käsikirja. Aakkosellinen tietoteos II*, Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 278.

101. Lainaus Böök (1919) 133.

102. Kuviossa hyödynnetty Saaren Polanyi-analyysiä, ks. Juho Saari (2005) ’Epävarmuuden ajan hyvinvointivaltio – Karl Polanyiin teoria yhteiskunnallisen murroksen sääntelystä’, teoksessa J. Saari (toim.) *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki: Yliopistopaino, 155.

Sosiaalipoliitikkojen hahmottamat aikaperspektiivit		
	Lyhyt	Pitkä
Valtio / sääntely	säädellyt vuokramarkkinat, kriisiajan huoneenvuokrasäännöstely	yleishyödylliset säätiöt, yleishyödyllinen rakentaminen, <i>yhteistoiminta ja vastuullisuus</i>
Markkinat / vapaus	kiinteistökeinottelu, vuokrakeinottelu, luovutushinnat, <i>moraalittomuus</i>	kohtuullista voittoa ottava isännöitsijä / omistaja, pitkät vuokrasopimukset, osuustoiminnallinen liiketoiminta

Kuvio 2. Sosiaalipoliitikkojen hahmottamat asuntomarkkinoiden toimintamallit.

Koska valtio pyrki takaamaan talouselämälle suotuisan toimintaympäristön, virkamiehet katsoivat tämän velvoittavan taloudellisia toimijoita seuraamaan yhteiskunnallisen elämän muiden osa-alueiden kehitystä. Sen lisäksi, että sodanaikainen ja -jälkeinen asuntomarkkinoilla tapahtunut lyhyen aikavälin voitontavoittelu oli paitsi moraalisesti tuomittavaa, se antoi valtiolle oikeuden puuttua markkinoiden toimintaan. Osaltaan virkamiesten voimakkaan moraalisten puheenvuorojen voi tulkita ilmeisen turhautumista oman yhteiskunnallisen aseman heikkenemiseen.<sup>103</sup> Virkamiehistössä keskusteltiinkin laajasti siitä, kuinka ”raskas paine on nyt toteuttamassa eräänlaisen tasavertaisuuden”.<sup>104</sup> Virkamiehistöstä ja henkisen työn edustajista huolehtimisen nähtiin kuitenkin edustavan koko kansakunnan etua.<sup>105</sup> Pääomakeinottelijoilla sen sijaan esitettiin olleen mahdollisuus vastuullisempaan ja pitkäjänteisempään toimintaan (muun muassa kohtuullisen voiton hyväksymiseen, ks. kuvio 2), mutta suurin osa toimijoista ei välittänyt toimintansa seurauksista ja yhteiskunnallisen vastuun kantamisesta.

Asuntopoliitikasta vastanneiden virkamiesten ajattelussa taloutta ja markkinoita ei voinut irrottaa yhteiskunnallisista sidoksistaan, sillä yhteiskunnan modernisoituminen ja työnjaollinen eriytyminen kietoiivat erilaiset yhteiskunnalliset ryhmät toisiinsa.<sup>106</sup> Kompromissien tekeminen oli välttämätön-

tä, koska kaikki oli sidoksissa kaikkeen: yhteiskunta hahmotettiin kokonaisuutena.<sup>107</sup> Sosiaalipoliitikkojen velvollisuudeksi asetettiin taloudellisten eturyhmittymien ajaman politiikan kriittinen tarkastelu ja odotettavissa olevien vaikutusten arviointi. Taivoitteena oli sosiaalisemman markkinatalouden luominen ja tähän päästiin kasvatamalla vastuullisia markkinatoimijoita.<sup>108</sup> Markkinoiden ja ihmisten epätäydellisyyden johdosta yhteiskunnan oli kuitenkin kasva-

103. Haapala (1995) 177–178, 191–193 tuloerojen kaventumista koskevasta aikalaiskeskustelusta.

104. Einar Böök (1918) ”Työpalkasta ja palkkapoliitikasta”, *Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja* 14, 79.

105. ”Suomen virkailijakeskusliittojen Yhtymän kierto- kirje” (1922) *Virkamiesten Aikakauskirja* 2, 58.

106. Vrt. Eino Kuusi (1931) *Sosiaalipoliittikka I–II*, Porvoo: WSOY, 32.

107. Sosiaalipoliitikkojen holistisesta ajattelusta ks. Arto Koho (1991) *Sosiaalipoliittikka ja utilitarismi*, Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys, 146–147. Vrt. Böök (1919) 37: ”[Y]leisihmisyys aate toteutuakseen vaatii nykyään, ei vain yhä elävemmän yhteishengen luomista kansojen kesken, vaan ainakin samassa määrin sellaisten olojen aikaan saamista, jotka takaisivat todellisen yhteishengen voimassa pysymisen itse kansan keskuudessa.”

108. Marketta Rajavaara (2007) *Vaikutavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84*, Vammala: Kela, tutkimusosasto, 81–83; Markkinatoimijoiden kasvattamisesta Markku Kuisma (1999) ”Meillä ei ole mitään Rockefelleriä ... mutta meillä on osuustoiminta”, teoksessa Markku Kuisma, A. Henttinen, Sami Karhu, Maritta Pohls, *Kansan talous. Pellerovo ja yhteisen yrittämisen idea 1899–1999*, Tampere: Kirjayhtymä Oy.

tuksen lisäksi luotava normeja, jotka ohjaisivat yhteiskunnallista kehitystä ”kokonaisuuden edun” vaatimaan suuntaan. Virkamiesten silmissä kansan oikeustajua loukkaava keinottelu heikensi kapitalistisen talousjärjestelmän yhteiskunnallista legitimitteettiä. Argumentaatiossa korostui reaalioliittisten näkökulmien ohella moraaliset piirteet. Ansiotonta arvonnousua ja kohtuutonta voitontavoittelua koskevat puheenvuorot voidaan liittää sodan jälkeiseen laajempaan keskusteluun materialismista ja ihmisen arvokriisistä.

### Poikkeusajan lainsäädäntö

Vuokrasäännöstely edusti poikkeusoloissa laadittua lainsäädäntöä, jonka tavoitteena oli välittömän asuntopulan lieventäminen ja yhteiskunnallisen vakauden säilyttäminen. Virkamiesten näkökulmasta lainlaadintaan ja toimintavaltuuksiin liittyneiden ongelmien takia säännöstelyssä ei kuitenkaan halutulla tavalla onnistuttu.<sup>109</sup> Säännöstelyn negatiivinen kritiikki koettiin raskaana, ja esimerkiksi Eino Kuusi oli helpottunut virkatehtävien päättymisestä, vaikka säännöstelyn loppuminen häntä huolettikin.<sup>110</sup> Vuokrasäännöstelyyn kietoutuikin hyvin erilaisia ja keskenään osin ristiriitaisia tavoitteita. Virkamieskunnalle ja erityisesti palvelusmiehille matala vuokrataso korvasi jonkin verran heidän elintonsa laskua.

Kohtuullisen vuokratason uskottiin edistävän maltillisempien palkkaratkaisujen syntymistä. Rahapolitiikan näkökulmasta vuokrasäännöstely piti elossa ajatusta paluusta vahvaan markkaan. Vaikka säännöstelyn ansiosta monet pääsivät hyötymään edullisesta vuokratasosta, säännöstelyn luomat kahdet vuokramarkkinat aiheuttivat myös ei-toivottuja vaikutuksia ja keinotellua. Ongelmista huolimatta säännöstelyn nähtiin edistäneen taloudellista ja yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta. Vuokrien vapaa hinnoittelu estettiin, säännöstely rauhoitti kiinteistökeinotellua ja tehdyt vuokratorotukset takasivat myös talonomistajille kohtuulliseksi katsotun vuokratulon.

Talonomistajille perustuslain takaamiin vapauksiin ja oikeuksiin sekaantuva vuokrasäännöstely edusti uudenlaista ja tuomit-

tavaa valtiokehitystä. Heidän oikeustajuaan loukkasi toimintavapauksien rajoittamisen lisäksi se, että samanaikaisesti vuokralaisille, myös punaisille, myönnettiin asumiseen liittyviä oikeuksia. Turhautumista aiheutti lisäksi se, että muilla talouselämän alueilla päästiin nopeamman eroon taloudellista toimintavapautta rajoittavista säädöksistä. Vääryyden kokemukset näkyivät ilmapiirin kiristymisenä niin järjestöjen kokouksissa, julkisessa kirjoittelussa kuin poliittisessa toiminnassakin. Monet talonomistajat kapinoivat vuoden 1923 keinottelulakia vastaan, ja menivät mieluummin oikeuteen sakotettavaksi kuin alistuivat laittomaksi kokemiensa säädösten noudattamiseen.<sup>111</sup>

Talonomistajien puheenvuoroissa vuokrasäännöstely oli osoittanut valtion ja sen virkamiesten kykenevän mielivallan harjoittamiseen, kun taas vapaasti toimivat markkinat ilmensivät vapautta ja yhteiskunnallisen elämän tasapainotilaa. Virkamiesten kritiikiltä pyrittiinkin viemään pohja osoittamalla, kuinka heikoille ja suorastaan haitallisille yhteiskuntaelämää koskeville oletamuksille argumentaatio rakentui. Vastakritiikiksi talonomistajat esittivät uuden ja mielestään paikkansa pitävämmän kuvauksen yhteiskuntaelämästä ja sen toimintamalleista.<sup>112</sup> Talous- ja markkinakonstruktioon liittyi myös kuvaus sen tuottamasta kansalaisuudesta: passiivisten yhteiskunnan holhokkien sijaan markkinat tuottaisivat omiin päätöksiinsä ja voimiinsa luotavia rationaalisia toimijoita. Vapaasti toimivat markkinat eivät sääntelyn tavoin suosineet mitään erityisryhmiä ja siten ne edustivat yhteiskun-

109. Esim. Kuusi (1931) 879.

110. Eino Kuusi Mandi Granfeltille 7.5.1922, kansio 33, Mandi Granfeltin arkisto, Granfelt–Kuusi-suvun arkisto, Kansallisarkisto.

111. Ruonavaara (1993) 167. Laki säädettiin ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä.

112. Toimintamallia voi verrata Kettusen esittämään ajatukseen immanentista kritiikistä, jossa olemassaolevia yhteiskuntaoloja tai epäkohtia kritisoidaan yhteiskunnan omiksi oletettujen normatiivisten standardien tai ”lupausten” pohjalta. Ks. Pauli Kettunen (1998) ”Miksi toista työmarkkinaosapuolta kutsutaan liikkeeksi?”, teoksessa Kaj Ilmonen, Martti Siisiäinen (toim.) *Uudet ja vanhat liikkeet*, Tampere: Vastapaino, 118–121.

nallista tasa-arvoa. Talonomistajille sopimisen ja markkinoiden vapaus edusti oikeudenmukaisuutta ja valtiollinen sääntely epäoikeudenmukaisuutta.

Vääryyden tuntemuksia syvensivät osaltaan sisällissodan jälkeinen ilmapiiri ja voittoa puolta edustaneiden talonomistajien odotukset tulevan politiikan suunnasta. Vuokrasäännöstelyn synnyttämät vääryyden kokemukset rapauttivat ainakin hetkellisesti talonomistajapiirien luottamusta julkiseen valtaan ja sen legitimiisyyteen. Vuokrasäännöstelyä koskeva tarkastelu onkin tuonut esille, kuinka eri tavoin lainsäädännölliset

järjestelyt vaikuttavat erilaisten yhteiskuntaryhmien taloudelliseen käyttäytymiseen ja poliittiseen asennoitumiseen.<sup>113</sup> ■

113. Institutionaalisten järjestelyjen ja legitimitietin välisestä suhteesta ks. Bo Rothstein (1998) *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, New York: Cambridge University Press, 72; Hannu Ruonavaara (1998) ”Vanhat” yhteiskunnalliset liikkeet moraalisaatelyn projekteina”, teoksessa Kaj Ilmonen, Martti Siisiäinen (toim.) *Uudet ja vanhat liikkeet*, Tampere: Vastapaino, 53–54. Myös aikalaiset huolestuivat ja pohtivat tehottomien lakien ”yhteiskuntajärjestystä” heikentävää luonnetta. Ks. Allan Serlachius ’Lainsäätäjän valta’, *Lakimies* 19, 4–8.