



MAL-VERKOSTO JA ASUMISEN RAHOITUS- JA KEHITTÄMISKESKUS ARA

KAUPUNKISEUTUJEN JA KUNTIEN ASUNTOPOLIITTISTEN OHJELMIEN ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN

Loppuraportti 12.5.2020



ara

Asumisen rahoitus-
ja kehittämiskeskus

Aluekehittämisen konsulttitoimisto **MDI**

Janne Antikainen, MDI • Sinikukka Pyykkönen, MDI • Jaakko Huttunen, MDI • Ilppo
Soininvaara, MDI

Seppo Laakso, Kaupunkitutkimus TA • Henrik Lönnqvist, Kaupunkitutkimus TA

SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ	4
1 SELVITYKSEN TARKOITUS JA TAVOITTEET, AINEISTOT JA TOTEUTUS	5
1.1 Selvityksen tarkoitus ja tavoitteet	5
1.2 Selvitysprosessi ja käytetyt menetelmät	6
1.3 Raportin rakenne	7
2 ASUNTOPOLITIIKAN TAVOITTEET JA KEINOT	8
2.1 Johdanto	8
2.1.1 <i>Asunto on erityinen hyödyke</i>	8
2.1.2 <i>Asuntokanta muuttuu hitaasti, tarpeet ajoittain nopeastikin</i>	8
2.2 Asuntotarjontaan vaikuttaminen	9
2.3 Asuntomarkkinoiden kansantaloudellinen merkitys on suuri	10
2.4 Mihin asuntopolitiikkaa tarvitaan?	11
2.4.1 <i>Perusteita markkinoiden toimintaan puuttumiselle</i>	11
2.4.2 <i>Asuntopolitiikan tavoitteet</i>	12
2.4.3 <i>Asuntopolitiikan keinot ja hyvän tukijärjestelmän ominaispiirteet</i>	14
2.4.4 <i>Maa- ja kaavoituspolitiikka</i>	15
2.5 Kuntien asuntopolitiikan vaiheita	17
2.6 Asuntopolitiikan kehityshaasteita	18
3 AINEISTON ANALYYSI	19
3.1 Asuntopoliittisten ohjelmien strategisuus ja ohjaavuus	19
3.1.1 <i>Asuntopoliittisten ohjelmien strategisuus</i>	19
3.1.2 <i>Asuntopoliittisten ohjelmien ohjausvaikutus</i>	20
3.1.3 <i>Asuntopolitiikan strategiset valinnat</i>	22
3.1.4 <i>Valtakunnalliset asuntopoliittiset linjaukset</i>	24
3.2 Ohjelmien laadintaprosessit ja niiden kehittäminen	26
3.2.1 <i>Asuntopoliittisten ohjelmien laadinta kaupungeissa</i>	26
3.2.2 <i>Asuntopoliittisten ohjelmien laadinnan kehityskohteita</i>	31
3.3 Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuuden arviointi	33
3.3.1 <i>Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuus</i>	33
3.3.2 <i>Ohjelmien toteutuminen</i>	34
3.3.3 <i>Asuntopoliittisten ohjelmien seurantaan ja arviointiin käytetyt mittarit</i>	34
3.3.4 <i>Sosiaalisen kestävyys edistäminen ja mittaaminen osana asuntopolitiikkaa</i>	35
3.3.5 <i>Ohjelmien valmistelu ja tietotuotanto</i>	36
4 IDEAALIPROSESSI JA TYÖKALUPAKKI	38
4.1 Ideaaliprosessit	38
4.2 Työkalupakki	40

5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET	43
5.1	Vastaukset arviointikysymyksiin	43
5.2	Asuntopoliittisten ohjelmien ohjaavuus ja strategisuus	46
5.3	Asuntopoliittisten ohjelmien laadinta	46
5.4	Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuuden arviointi	48
5.5	Yhteenveto	49
6	LIITTEET	51
7	LÄHTEET	56

Tiivistelmä

MAL-verkosto ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) tilasivat Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:ltä (MDI Public Oy) ja Kaupunkitutkimus TA Oy:ltä selvityksen kaupunkiseutujen ja kuntien asuntopoliittisten ohjelmien arvioinnista ja kehittämisestä. Työn tavoitteena on 1) kaupunkiseutujen ja kuntien asuntopoliittisten ohjelmien strategisuuden, monialaisuuden ja osallistavuuden kehittäminen, 2) asuntopoliittisten ohjelmien ideaaliprosessin mallintaminen eri hallinnontasot integroiden sekä 3) asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuuden arvioinnin ja mittaamisen kehittäminen eri kokoisissa kunnissa kaupunkisuunnittelun ja päätöksenteon tueksi. Työ toteutettiin 23.1.-12.5.2020. Selvityksen aineisto kerättiin kyselyn, haastattelujen ja työpajan avulla. Työssä arvioitiin 23 kuntien asuntopoliittista ohjelmaa sekä kaksi seudullista asuntopoliittista ohjelmaa. Kyselyyn vastasi 19 henkilöä 16:sta eri kunnasta. Asiantuntija- ja kaupunkihaastatteluja tehtiin yhteensä 15 kappaletta.

Asuntopoliittiset ohjelmat ovat sisällöltään ja strategiselta otteeltaan vaihtelevia. Osa ohjelmista laaditaan tiiviissä kytköksessä kuntastrategian laadinnan kanssa, ja ne on joissakin tapauksissa kytketty esimerkiksi kunnan maapoliittiseen ohjelmatyöhön. Etenkin pienemmissä kunnissa asuntopoliittiset ohjelmat ovat monesti kevyempiä, ennemmin tahtotilaa ja yleisiä periaatteita määrittäviä dokumentteja kuin päätöksentekoa määrittäviä ohjelmia. Monessa kunnassa asuntopoliittisella ohjelmalla arvioidaan kuitenkin olevan lieviä tai merkittäviäkin ohjausvaikutuksia kunnan eri toimialojen toimintaan. Asuntopoliittisten tavoitteiden merkityksellisyydessä ja toteutumisessa on eroja kunnittain ja teemoittain. Määrällisiä tavoitteita on kirjattu useimpiin ohjelmiin, ja niiden myös nähdään toteutuneen parhaiten. Yleensä asuntopoliittisten ohjelmien luonne on kuvaileva, eikä ohjelmille aina ole asetettu selkeitä, mitattavia tavoitteita ja mittareita, jolloin toimenpiteiden vaikuttavuutta on vaikea arvioida.

Asuntopoliittiset ohjelmat laaditaan pääosin kaupunkien omana työnä ja prosessiin on osallistunut useimmissa kaupungeissa laaja-alainen joukko: useimmiten asuntotoimen, maankäytön ja suunnittelun sekä kunnan johdon asiantuntijoita. Prosesseihin on osallistunut melko vähän kaupungin ulkopuolisia sidosryhmiä. Poliittisten päätöksentekijöiden osallistuminen asuntopoliittisten ohjelmien valmisteluun vaihtelee kaupungeittain.

Ohjelmien seuranta ja arviointi tapahtuvat kussakin kunnassa eri tavoin, joskin MAL-seuduilla on yhteisesti jaettuja hyviä käytäntöjä ja toimintatapoja, joita olisi syytä hyödyntää muuallakin. Asuntopolitiikan mittaaminen painottuu enemmän seurantaan kuin vaikuttavuuden mittaamiseen. Pääosin mitataan asuntotuotantoa, kaavoitusmääriä, tonttivarantoa sekä kohtuuhintaisen asumisen tuotantoa, jotka ovatkin hyviä mittareita kaiken tyyppisille kunnille. MAL-seuduilla ja erityisesti suuremmissa kaupungeissa seurantaa tehdään alueittain hyödyntämällä paikkatieto-ohjelmia, kun muualla seuranta tapahtuu koko kunnan tasolla. Sosiaalista kestävyyttä pyritään edistämään kunnissa seuraamalla hallinta- ja talotyyppijakauman suhteellisia osuuksia. Mittareita sosiaalisen kestävyyden mittaamiselle ei erikseen ole asetettu, vaikka sosiaalinen kestävyys ja segregatio ovat asuntopolitiikan keskeisimpiä teemoja.

Asuntopoliittisen ohjelman ideaaliprosessi sisältää nykytilan analyysin ja lähtötietojen kokoamisen, tarpeiden tunnistamisen, tavoitteiden määrittelyn, panosten tunnistamisen, toimenpiteiden kuvauksen sekä seuranta- ja arviointijärjestelmän laatimisen. Asuntopolitiikka on monialainen politiikanala, minkä vuoksi valmisteluryhmän tulee olla monialainen, ja kaupungin eri toimialojen ohjelmavalmisteluun sitoutumiseen tulee panostaa. Asuntopoliittisen ohjelman laadintaa tulisi parantaa selkeyttämällä asuntopolitiikan roolia kaupunkiorganisaatiossa vahvistamalla asuntopoliittisen ohjelman ja kuntastrategian kytköksiä, käsittelemällä asunto- ja maapoliittisia asioita yhdessä, panostamalla lähtötietojen ja kehityskuvatiedon keräämiseen, asettamalla mitattavat ja selkeät tavoitteet sekä osallistamalla asukkaita ja muita sidosryhmiä nykyistä vahvemmin. Lisäksi työryhmä suosittelee, että seudullista yhteistyötä vahvistetaan asuntopoliittisten ohjelmien laadinnassa ja mittaamisessa.

1 Selvityksen tarkoitus ja tavoitteet, aineistot ja toteutus

1.1 Selvityksen tarkoitus ja tavoitteet

Laki asunto-olojen kehittamisestä (1985/919) velvoittaa kuntaa luomaan alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi. Lain mukaan kunnalla on velvollisuus parantaa erityisesti asunottomien ja puutteellisesti asuvien asumisololoja. Säädöksen (1993/1191) mukaan ”Kunnanvaltuusto tarpeen mukaan hyväksyy ja tarkistaa kunnallisen suunnittelun osana asunto-ohjelman asuntopoliittisten toimien perustaksi”. Vaikka asuntopoliittika on siis kuntakohtaisesti ohjattua, siinä on myös seudullisia ulottuvuuksia. Asuntopoliittika kytkeytyy tiiviisti maapolitiikkaan ja kaavoitukseen sekä seudullisesti liikennesuunnitteluun ja peruspalveluiden verkostoihin.

Asuntopoliittika on siis erityinen spesifi, mutta poikkileikkaava politiikan sektori, jolla on yhtymäpintoja moniin muihin poliittisiin tavoitteisiin. Asuntopoliittisia ohjelmia laaditaan ensisijaisesti ohjaamaan asuntotuotantoa. Laajemmin ymmärrettynä oikeansuuntaisella ja maantieteellisesti oikeanlaajuisella asuntopoliittikalla on siis mahdollista ratkaista ja ennaltaehkäistä monia muuttuvaan väestömaantieteeseen liittyvää ongelmakohtaa, kuten segregaatiota, asunottomuutta ja asuntojen hintojen polarisaatiota. Kun otetaan tämä laajempi näkökulma huomioon, niin voisi puhua laajemmin asumisen politiikasta, ei vain asuntopoliittikasta. Asuntopoliittikat ja asuntopoliittiset haasteet ovat Suomessa alueellisesti erilaiset, ja myös asuntopoliittikassa on seutu- ja kuntakohtaisia eroavaisuuksia. Asumisen ongelmat eriytyvät entistä enemmän myös kuntien sisällä, sillä kuntien yhdistymisten tuloksena syntyneissä suuryksyksissä on rinnakkain kaupunki- ja maaseutuyhdyskuntia erilaisine asumisen ongelmineen. Erilaiset paikalliset olosuhteet, tarpeet ja ongelmat sekä päätöksenteon erilaiset dynamiikat tuottavat ja edellyttävät erilaisia ratkaisuja. MAL-sopimusmenettely on osoittautunut toimivaksi keinoksi sovittaa yhteen erilaisia kasvuun ja kaupungistumisen hallintaan liittyviä tarpeita suurimmilla kaupunkiseuduilla. Kuitenkin asuntopoliittikan osalta tarvitaan vielä vahvemmin erilaisten kaupunkiseutujen vertailua ajankohtaisen tilannekuvan selkeyttämiseksi. Tämän työn tarkoituksena onkin laatia kaupunkiseututasoinen kokonaiskuva, analysoida asuntopoliittikan nykytilaa Suomessa ja antaa kehittämissuosituksia ja työkaluja. Kattavan analyysin ja vertailun pohjalta on mahdollista rakentaa uusia innovatiivisia kehitysideoita ja hahmotella ideaaliprosessi asuntopoliittisten ohjelmien toteutukseen.

Työn tavoitteena on

- 1) Kaupunkiseutujen ja kuntien asuntopoliittisten ohjelmien strategisuuden, monialaisuuden ja osallistavuuden kehittäminen
- 2) Asuntopoliittisten ohjelmien ideaaliprosessin mallintaminen eri hallinnontasot integroiden
- 3) Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuuden arvioinnin ja mittaamisen kehittäminen eri kokoisissa kunnissa kaupunkisuunnittelun ja päätöksenteon tueksi

Arviointi on toteutettu moninäkökulmaisella ja kehittäväällä otteella. **Moninäkökulmaisessa tutkimus- ja kehittämisotteessa** korostuu triangulaatio, mikä tarkoittaa, että aineistojen ja tiedonkeruun, analyysin ja metodologian sekä kohderyhmien suhteen on käytetty useita eri menetelmiä ja arviointikysymyksiä tarkastellaan useiden eri osallisten näkökulmasta. Moninäkökulmainen lähestymistapa korostuu erityisesti arvioitaessa asuntopoliittisten ohjelmien strategisuutta ja laadintaprosessia sekä laajemmin toiminnan vaikuttavuutta ja sen arviointikäytäntöjä. Monimenetelmällisyydellä ja triangulaatiolla on tarkoitus parantaa arvioinnin luotettavuutta, kun johtopäätökset muotoillaan useita eri aineistoja ja lähestymistapoja käyttäen.

Kehittävä arviointi keskittyy tarkasteltavan kohteen kriittiseen analyysiin sekä toiminnan tuottaman hyödyn määrittämiseen. Kehittävän arvioinnin näkökulmasta tavoitteena on luoda mahdollisimman kattava ja

monipuolinen tilannekuva asuntopoliittisten ohjelmien nykytilasta sekä muotoilla hyödyntämiskelpoisia suosituksia, ideaaliprosessia ja välineitä ohjelmien arviointiin.

1.2 Selvitysprosessi ja käytetyt menetelmät

Tässä selvitystyössä on arvioitu erityyppisten kaupunkien, muun muassa MAL-seutujen (Helsinki, Oulu, Tampere, Turku) ja mahdollisten MAL-seutujen (Jyväskylä, Kuopio, Lahti) sekä maakuntakeskusten ja muiden kuntien asuntopoliittisia ohjelmia, mallinnetaan asuntopoliittisen ohjelman laadinnan ideaaliprosessi, kootaan työkalupakki asuntopoliittisten ohjelmien arviointiin sekä annetaan kehittämissuosituksia. Työn aluksi on tehty dokumenttianalyysi keskeisistä asuntopoliittisista ohjelmista ja muista relevanteista dokumenteista sekä kirjallisuuskatsaus alan tutkimuskirjallisuudesta. Aineistonkeruun menetelminä on käytetty sähköistä kyselyä, syventäviä haastatteluja ja havaintojen validointityöpajaa. Asuntopoliittisen ohjelman ideaali laadintaprosessi on mallinnettu työpöytätyönä arvioinnin muuhun tiedonkeruuseen pohjautuen.

Dokumenttianalyysissa on tarkasteltu kaupunkien ja kuntien asuntopoliittisia tai vastaavia ohjelmia (ks. Taulukko 1). Dokumenttianalyysin tarkastelu on tehty selvityksen pääteemojen mukaisesti.

Taulukko 1 Dokumenttianalyysissa tarkastellut kunnat

MAL-kaupunkiseutujen kunnat	Muut kunnat	Seudut
Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Järvenpää, Kaarina, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Naantali, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Raisio, Tampere, Turku, Tuusula, Vantaa ja Vihti	Hämeenlinna, Lappeenranta, Rovaniemi ja Vaasa	Porin seutu ja Tampereen seutu

Dokumenttianalyysin täydentämiseksi toteutettiin sähköinen kysely. Kysely lähetettiin selvitykseen valittujen kuntien ja kaupunkien asuntopoliitiikasta vastaaville henkilöille ja sitä oli mahdollista välittää myös eteenpäin. Kysely oli avoinna 20.2.–5.3.2020 ja vastaajia muistutettiin kahdesti. Kyselyyn saatiin yhteensä 19 vastausta. Vastausten määrästä johtuen kyselyn tuloksia on analysoitu laadullisin menetelmin, ja niitä voidaan pitää suuntaa-antavina.

Taulukko 2 Kyselyyn vastanneiden määrä kunnittain

Kunta	Kyselyyn vastanneiden määrä	Kunta	Kyselyyn vastanneiden määrä
Helsinki	2	Pori	1
Naantali	2	Rovaniemi	1
Turku	2	Seinäjoki	1
Jyväskylä	1	Suonenjoki	1
Kajaani	1	Tampere	1
Kerava	1	Tyrnävä	1
Lappeenranta	1	Ylöjärvi	1

Kyselyssä kysyttiin vastaajan tausta- ja lähtötietoja, asuntopoliittisten ohjelmien strategisuutta, asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista, prosesseja ja kehittämistarpeita sekä ohjelmien arviointia ja niiden kehittämistarpeita.

Kyselyn ja dokumenttianalyysin (yhdessä) kunnat kattavat lähes puolet Suomen väestöstä; kaikki suuret kaupungit, useita MAL-kehyskuntia ja maakuntakeskuksia. Siten kyselyn ja dokumenttianalyysin aineisto antaa kohtalaisen hyvän kuvan niistä kunnista, joilla on jonkinlaista asuntopoliitiikkaa.

Dokumenttianalyysin ja kyselyn havaintoja on täydennetty haastatteluilla, joissa on valaistu asuntopoliitiikan roolia, laatimisprosesseja sekä arvioinnin ja seurannan tilannetta. Selvityksessä on haastateltu kaupunkien asuntopoliittisia vastaavia (11 kpl): Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu (2 kpl), Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa sekä asuntopoliitiikan asiantuntijoita (4 kpl).

Osana selvityksen tiedonkeruuta ja alustavien havaintojen validointia asiantuntijoille järjestettiin työpaja 18.3.2020. Työpajan tavoitteina oli tehdä katsaus arvioinnin päähavaintoihin, kerätä täydentävää aineistoa ja viimeistellä asuntopoliittisen ohjelman laadinnan ideaaliprosessit. Työpaja järjestettiin etäyhteyksillä, ja siihen osallistui yhteensä 20 henkilöä.

1.3 Raportin rakenne

Raportin ensimmäisessä luvussa kerrotaan selvityksen tavoitteista ja toteutuksesta. Toisessa luvussa avataan kirjallisuuskatsaukseen pohjautuen asuntopoliitiikan tavoitteita ja keinoja sekä kuntien asuntopoliitiikan vaiheita ja kehityshaasteita. Kolmannessa luvussa analysoidaan selvityksen aineistoa kolmessa pääteemassa: strategisuus ja ohjaavuus, laadintaprosessit ja seuranta ja arviointi. Neljännessä luvussa esitellään asuntopoliittisen ohjelman laadinnan ideaaliprosessi ja työkalupakki ohjelmien laadintaan, toteuttamiseen ja arviointiin. Viidennessä eli viimeisessä pääluvussa esitellään vastaukset arviointikysymyksiin sekä johtopäätökset pääteemoittain. Liitteissä on esitelty haastattelukysymykset ja sähköisen kyselyn runko.

2 Asuntopolitiikan tavoitteet ja keinot

2.1 Johdanto

2.1.1 Asunto on erityinen hyödyke

Suomen perustuslain 19 pykälän mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asunto on välttämättömyys. Puutteellisten asumisolojen, äärimmillään asunnottomuuden, seuraukset voivat olla monin tavoin yksilön hyvinvointia rajoittavia ja myös laajempia haitallisia yhteiskunnallisia heijastusvaikutuksia tuottavia.

Hyödykkeenä asunto on monella tapaa erityinen. Asunto on pitkäkestoinen ja toimii perustehtävänsä ohella myös investointihyödykkeenä, sijoituskohteena. Omistusasunto onkin usein kotitalouden merkittävin varallisuusesine. Asunnon etsintään ja vaihtoon liittyy merkittäviä informaatio- ja transaktiokustannuksia, mukaan lukien varainsiirtovero. Asunto on sijainniltaan kiinteä, jolloin asunnon ominaisuuksien ohella asunnon valintaan vaikuttavat asuinympäristön laatu ja asunnon saavutettavuus. (Lönngqvist 2015, Laakso & Loikkanen 2004)

Asuntomarkkinat voivat joidenkin asuntotyyppien ja ominaisuuskombinaatioiden osalta olla varsin ohuet. Asuntomarkkinoilla tarjolla olevien asuntojen ominaisuusyhdistelmien joukko on varsin rajallinen, eikä kaikkiin eri tarpeisiin löydy aina sopivaa asuntoa. Jo valmiiden asuntojen muokkaaminen erilaisia, muuttuvia, tarpeita varten voi olla joiltakin osin mahdotonta ja vähintäänkin kallista. Käytännössä muutosmahdollisuudet rajoittuvat varsin rajalliseen määrään asunnon ominaisuuksia. Asuntojen suunnittelu jo lähtöjään muuntojoustaviksi ei ole merkittävästi yleistynyt. (Lönngqvist 2015, Rothenberg ym. 1991)

2.1.2 Asuntokanta muuttuu hitaasti, tarpeet ajoittain nopeastikin

Asuntotuotanto on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Kun esimerkiksi vuonna 2014 Suomessa valmistui vajaat 25 000 asuntoa, valmistui vuonna 2018 yli 45 000 asuntoa. Asuntotuotanto siis likimain kaksinkertaistui vain neljässä vuodessa. Vuonna 2007 valmistui lähes 36 000 asuntoa, mutta kaksi vuotta myöhemmin, vuonna 2009, vain runsaat 22 000 asuntoa. Asuntotuotannolle ovatkin luontaista suuret vaihtelut, jopa muutaman vuoden aikajänteellä. Asuntotuotannossa on myös pidempiaikaista vaihtelua. Esimerkiksi 1970-luvulla, suurten lähiörakentamisprojektien myötä, Suomessa valmistui ennätyksellisesti lähes 600 000 asuntoa, kun taas 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana valmistuneiden asuntojen määrä jäi vain runsaaseen puoleen 1970-luvun tasosta. Viimeisten viiden vuoden aikana asuntotuotanto on kasvanut huomattavasti. Kasvu on tullut merkittävältä osin kasvukeskusten kerrostaloasuntotuotannosta. Sen sijaan omakotitalojen osuus valmistuvista asunnoista on puolittunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen huippuluvuista. Valmistuvien asuntojen keskikoko on pienentynyt kaikissa talotyypeissä. (Tilastokeskus 2020b)

Vuosittainen asuntotuotanto edustaa tyypillisesti vain 1-2 prosenttia olemassa olevasta asuntokannasta. Tämän takia, vilkkaastakin rakentamisesta huolimatta, asuntokannan rakenne muuttuu hitaasti, vaikka asuntokysyntä voi esimerkiksi muuttoliikkeen vuoksi muuttua nopeastikin. Asuntojen pitkäikäisyys ja osin heikko muuntojoustavuus tarkoittavat myös sitä, että asuntokannasta tulevan tarjonnan ja asuntokysynnän välillä voi olla joskus vuosikausiakin kestävä kohtaanto-ongelma. Koska asuntojen rakentaminen on hidas, kaavoituksesta lähtien useita vuosia kestävä prosessi, asuntokysynnän muuttuessa asuntotarjontaa nopeammin reagoivatkin asuntojen hinnat ja uusien markkinaehtoisten vuokrasuhteiden vuokrat sekä asuntojen myynti- ja vuokrausajat. Laskevien hintojen alueilla omistusasuntoihin liittyvät omat ongelmansa. Työpaikkojen vähetessä kannustimia muuttaa työn perässä voi rajoittaa se, ettei asunnon hinnalla saa likimainkaan vastaavaa asumistasoa edustavaa

asuntoa toisella paikkakunnalla. Jos asuntoon kohdistuu velkaa, joka on suuri asunnon markkina-arvoon nähden, tilanne voi olla vielä vaikeampi. Tarjolla olevien vaihtoehtojen joukko (mukaan lukien asunnon hallintamuoto) supistuu entisestään. (Laakso & Loikkanen 2004, Lönnqvist 2015)

Väestön vähenemisestä ja laskevista asuntohintoista huolimatta myös väestöä menettäville paikkakunnille valmistuu uusia asuntoja. Asumistarpeet muuttuvat, ja asuntokantaa sopeutetaan paremmin tarpeita vastaavaksi. Laskevien asuntohintojen alueilla asuntorakentamiseen ja asuntojen peruskorjaukseen vaadittavan luototuksen saanti voi vakuusarvojen alhaisuuden vuoksi olla vaikeaa, vaikka kotitalouden maksukyky sinällään olisikin riittävä. Asuntosijoittajien suuri omistusosuus asunto-osakeyhtiöissä vaikeuttaa luotonsaantia muun muassa taloyhtiöiden peruskorjauksiin myös kasvukeskuksissa.

Vainion (2016) selvityksessä arvioitiin asuntuotantotarpeita vuoteen 2040. Erityisesti suurimpien kaupunkiseutujen osalta asuntotuotantotarve, selvityksessä käytetyn kaupungistumisskenaariototeutuessa, edellyttää korkeaa asuntotuotannon tasoa koko ajanjaksolle vuoteen 2040 asti. Esimerkiksi Helsingin seudun osalta tämä tarkoittaisi käytännössä viime vuosina toteutuneen asuntotuotannon tason ylläpitämistä myös tulevinä vuosina. Muidenkin suurten kaupunkiseutujen (Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut) osalta asuntotuotannon tason tulisi nousta ja pysyä 2000-luvun tähänastista tasoa korkeampana.

2.2 Asuntotarjontaan vaikuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisen pykälän mukaan lain tavoitteena on ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys.” (MRL)

Asuntotarjonnan riittävyyden voidaan ajatella olevan osa taloudellisesti kestävä kehitystä, mutta lainsäädännön asettamat muut tavoitteet, mukaan lukien kansalaisten laaja osallistumisoikeus, voivat olla myös asuntotarjontaa rajoittavia tekijöitä. Kuntien taloudellinen kantokyky voi rajoittaa kasvuhaluja, vaikka toisaalta tutkimukset ovat osoittaneet, että nopeasti kasvavissa kunnissa talouden tila ja tulevaisuudennäköykset ovat pääosin varsin hyvät muun muassa kasvun myötä tasapainoisempana pysyvän väestön ikärakenteen vuoksi (Laakso & Kähkönen (2008) Antikainen ym. (2018)). Kuntalaisten keskuudessa kasvua voidaan kannattaa yleisellä tasolla, kun se tapahtuu toisaalla, mutta sitä, tai ainakin ”vääränlaista” kasvua, voidaan vastustaa omassa naapurustossa (NIMBY-ilmiö). Maankäytön ja rakentamisen lainsäädännön yhteys asuntotarjontaan nousee vahvasti esille Ahosen (2017) raportissa. Ahonen korostaa tarvetta turvata riittävä asuntotarjonta. Maankäytön ohjauksen nykymuodossaan hän näkee kasvua liiaksi rajoittavana. Asuntotarjonnan kasvua edistettäisiin hänen mukaansa asemakaavamenettelyä nopeuttamalla (maanomistajan aloiteoikeuden vahvistaminen) ja keventämällä (rakennusten käyttötarkoitusten muutokset), maankäytön ohjauksen strategisuutta lisäämällä ja kaavoitukseen liittyvien taloudellisten vaikutusten paremmalla huomioonottamisella, sekä kuntien kasvun kannustimia, esimerkiksi kiinteistöverotusta, kehittämällä.

Monikuntaisilla kaupunkiseuduilla asuntotarjontaan ja sen kasvattamiseen liittyy oma erityinen problematiikkansa. Kuntien välisen kilpailun voidaan ihannetapauksessa ajatella tarjoavan erilaiset tarpeet omaaville kuluttajille mahdollisuuden valita itselleen sopivimman asuinkunnan palveluineen (vrt. Tiebout 1956). Maankäytön ja rakentamisen sekä asuntotarjonnan näkökulmasta tähän liittyy kuitenkin haasteita. Monikuntaisilla kaupunkiseuduilla kuntien omista lähtökohdistaan harjoittama politiikka voi tuottaa tarpeettomasti hajautuvaa yhdyskuntarakennetta. Kuntien asuntotarjontaa voidaan myös suunnata siten, että se suosii parempituloisia, jolloin seudun työmarkkinoiden toiminnan kannalta välttämättömien, pienempipalkkaisten, työntekijöiden asumisasiat jäävät toissijaiseen asemaan. Väestön voimakas tulojen mukainen eriytyminen kuntien välillä voi vaikeuttaa julkisten palveluiden rahoittamista niissä kunnissa, joissa väestöstä suurempi osa on pienituloisia, vaikka kuntien välisellä verotulotasauksella tilannetta pyritään tasoittamaan.

2.3 Asuntomarkkinoiden kansantaloudellinen merkitys on suuri

Rakennuksiin on sitoutunut yhteensä 45 prosenttia Suomen kansallisvarallisuudesta. Tästä asuntovarallisuuden osuus on noin kaksikolmasosaa eli lähes 30 prosenttia koko kansallisvarallisuudesta. Asuntorakentamisinvestointien osuus bruttokansantuotteesta oli vuonna 2018 korkeammalla tasolla kuin se on kertaakaan ollut sitten 1990-luvun alun, lähes seitsemän prosenttia. Asuntorakentamisen ja korjausrakentamisen sekä kiinteistöjen ylläpidon työllistävä vaikutus on myös merkittävä. Vuoden 2019 alkupuolella rakennusala kokonaisuudessaan työllistää noin 250 000 henkeä. Alan suhdanneherkkyys ja tuotantomäärien suuret vaihtelut johtavat kuitenkin suuriin vaihteluihin myös alan työllisyydessä. Rakentamisen korkeasuhdanteessa ala kärsii usein työvoimapulasta. Ulkomaisen työvoiman rooli erityisesti Etelä-Suomen rakennustyömailla on ratkaisevan tärkeä. (Tilastokeskus 2020b, Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL ry 2019)

Asuntojen uustuotanto ja vanhojen asuntojen hankinnat rahoitetaan usein osittain velkarahalla. Tämä kytkee asuntomarkkinat läheisesti rahoitusmarkkinoiden ja niillä tapahtuvien muutosten, korkotason muutosten ja muuttuvien vakuusvaatimusten kanssa yhteen. On jo tiedossa, että vuonna 2022 voimaan astuvat niin sanotut Basel IV -säännöt tuovat muutoksia pankkien omien saatavien riskipainoihin. Tämä puolestaan vaikuttaa, ja on jo ilmeisesti vaikuttanut, luottojen saatavuuteen ja hinnoitteluun erityyppisiin ja eri alueilla sijaitseviin kohteisiin. (BIS 2020, PwC 2017)

Keskimäärin suomalaisella kotitaloudella on asuntolainaa noin 100 000 euroa, jos sitä on ylipäättään. Vuosina 2017-2018 nostetut asuntolainat olivat keskimäärin 150 000 euroa, pääkaupunkiseudulla noin 180 000 euroa. Asuntolainakannan kasvuvauhti on hidastunut viime vuosina 2-3 prosentin tasolle. Kotitalouksien velkaantumisaste on kuitenkin lähes 130 prosenttia, kun vuosituhannen vaihteessa se oli vain puolet tästä. Asuntoyhteisöjen lainakannan kasvuvauhti on myös noussut korkealle 10-15 prosentin tasolle. Osaltaan tätä kehitystä selittää se, että uusia asuntoja myydään huomattavan suurilla yhtiölainaosuuksilla. (Tilastokeskus 2020e)

Monet uudet kerrostaloyhtiöt myös sijaitsevat vuokratontilla. Vuokratonteista, joita aiemmin omistivat lähinnä kunnat ja jotkin muut julkisyhteisöt, on tullut uusi vakaat ja matalan korkotason aikana myös hyvän, tuottotason tarjoava sijoituskohde sijoitusrahastoille. Omistajatahosta riippuen vuokratonttien tyypillinen tuottovaatimus on 4-6 prosenttia vuodessa, mikä on varsin korkea suhteessa markkinoilta saatavan lainarahan hintaan. Tontinvuokrat korotusehtoineen yhdessä yhtiölainaosuuksista johtuvien korkeiden vastikkeiden kanssa voivat yllättää, jos asuntoa hankittaessa asioihin perehtyminen on jäänyt pintapuoliseksi. Julkisuudessa on jo ollut myös esimerkki asunto-osakeyhtiöstä, joka on haettu konkurssiin maanvuokriin liittyvien velkojen takia. Tonttinvuokrien taso voi tuki yllättää myös vanhoissa kiinteistöissä. Vanhojen, usein 1950- ja 1960-luvuilla tehtyjen, tonttinvuokrasopimusten uusimisen yhteydessä tapahtuvat vuokrankorotukset voivat myös nostaa tonttinvuokria huomattavasti, jopa kymmenkertaiseksi aiempaan tasoon nähden. (Rakennuslehti 2017a & 2019)

Asuntotarjonnan kyky reagoida asuntokysynnän muutoksiin on tärkeä kansantalouden kehitykseen vaikuttava tekijä. Joustava asuntotarjonta mahdollistaa työvoiman liikkuvuuden ja uusien tuotantomahdollisuuksien tehokkaan hyödyntämisen. Joustamaton asuntotarjonta nostaa asumisen kustannuksia ja vaikeuttaa työvoiman liikkuvuutta. Tämä vie varoja muusta kulutuksesta ja toisaalta myös johtaa erityisesti pienituloisten osalta kasvavaan tukitarpeeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa suurempia asumistukimenoja ja asumiskustannusten kattamista toimeentulotuella. (Antikainen ym. 2017)

Yhteiskunnan suora rahallinen tuki asumiseen oli vuonna 2018 lähes 2,4 miljardia euroa. Tästä summasta lähes 90 prosenttia oli asumistukia (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja sotilasavustuksen asumisavustus). Loput, runsas 10 prosenttia, koostui ARA:n myöntämistä avustuksista ja tuista, sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskusten avustuksista sekä asuntolainojen korkojen verovähennyksistä. Näiden ohella asumiskustannusten kattamista tuetaan yleisen toimeentulotuen kautta.

Tuoreimpien arvioiden mukaan jopa 40 prosenttia yleisestä toimeentulotuesta käytetään asumiskustannusten kattamiseen. Asumistukimenojen kasvuun 2010-luvulla ovat vaikuttaneet myös järjestelmään tehdyt uudistukset, muun muassa vuonna 2015 toteutettu uudistus, joka laajensi tukiin oikeutettujen määrää. Haitallisten kannustinloukkuongelmien vähentämiseksi asumistuen määrittelyyn otetun suojaosan on arvioitu niin ikään vaikuttaneen asumistukimenoja kasvattavasti. Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien määrää on kasvattanut syksystä 2017 alkaen opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin. Yleisen asumistuen saajista suurin osa on yksin asuvia ja usein alle 35-vuotiaita. Sosiaalinen vuokra-asuntokanta, ARA-vuokra-asunnot, on keskeinen väline, jolla asumiskustannuksia koetetaan pitää kohtuullisina. Omakustannusvuokriin perustuva ARA-vuokra-asuntokantakaan ei yksin riitä asumiskustannusten pitämiseen kohtuullisella tasolla suhteessa tuloihin, sillä runsas kolmasosa yleistä asumistukea saavista ruokakunnista asuu ARA-vuokra-asunnoissa. Kaikkiaan asumistukien piirissä oli vuonna 2018 runsaat 15 prosenttia koko maan väestöstä. (Kelasto-tietokanta)

Rakennusalan tuottavuuskehitys on kehittynyt usean vuosikymmenen ajan varsin heikosti. Yleinen teollisuustuotannossa tapahtunut tuottavuuden kasvu on mahdollistanut tuotteiden laadun parantamisen ilman kustannusten karkaamista. Vaikka yksittäisten rakennusosien osalta merkittävää tuottavuuskehitystä rakennusallalla onkin tapahtunut, kokonaistuottavuuden heikko kehitys tarkoittaa käytännössä sitä, että rakentamiselle asetettavien uusien laatuvaatimuksien tuomat lisäkustannukset siirtyvät pitkälti rakennuskustannuksiin. (Tilastokeskus 2020, Rakennuslehti 2017b) Rakennusalan kilpailullisuutta selvittänyt raportti (Ahonen ym. 2008) ei löytänyt alalta merkittäviä yksittäisiä kilpailua estäviä rajoituksia tai rakenteita. Raportti piti kuitenkin ilmeisenä, että ”johtavat rakennusliikkeet pyrkivät ainakin jossain määrin spekulatiivisesti sääntelemään tarjontaansa tietyllä alueella hintatason pitämiseksi korkealla ja pitkän aikavälin voittojen maksimoimiseksi”.

2.4 Mihin asuntopolitiikkaa tarvitaan?

2.4.1 Perusteita markkinoiden toimintaan puuttumiselle

Hyvinvointitaloustiede tarjoaa kaksi perustetta puuttua markkinoiden toimintaan: markkinoiden tehottomuus ja markkinoiden toiminnan seurauksena syntyvä epätasa-arvo. Markkinoiden tehottomuudessa on kyse esimerkiksi epätäydellisen kilpailun luomasta markkinavoimasta, jonka kautta vaikutetaan markkinoilla tarjolla olevien hyödykkeiden (tai palveluiden) määrään ja hintaan. Myös epätäydellinen informaatio, liittyen esimerkiksi hyödykkeiden ominaisuuksiin, voi johtaa markkinoiden tehottomuuteen. Niin sanotut ulkoisvaikutukset, taloudellisen vaihdon vaikutukset kolmansiin osapuoliin, ovat esimerkki markkinoiden epäonnistumisesta. Julkishyödykkeiden kohdalla markkinat eivät niin ikään toimi, koska markkinoita näille hyödykkeille ei ole. Tasa-arvonäkökulmasta markkinaratkaisuuksiin voi olla tarpeen puuttua toisaalta vertikaalisen tasa-arvon näkökulmasta (esimerkiksi tuloerojen vähentäminen) tai horisontaalisen tasa-arvon näkökulmasta (esimerkiksi joihinkin väestöryhmiin kohdistuva diskriminaatio markkinoilla). (Antikainen ym. 2018)

Edellä kuvattujen perusteiden ohella politiikkainterventioille löytyy myös muita perusteita. Asuntorakentamista, ja muutakin rakentamistoimintaa, on käytetty usein suhdannepolitiikan välineenä. Näin tapahtui sekä 1990-luvun alun lamassa että myös finanssikriisin jälkimainingeissa kymmenen vuotta sitten. Asuntopoliittisia toimia on perusteltu tarpeella edistää työmarkkinoiden toimintaa. Myös nykyisessä hallitusohjelmassa on tämä kirjaus. Lisäksi asumista ja asuntorakentamista on ohjattu kansanterveyden edistämiseen liittyvin perustein. (Antikainen ym. 2018)

2.4.2 Asuntopolitiikan tavoitteet

Käytännössä asuntopolitiikalle asettavat tavoitteet ovat moninaisia. Esimerkiksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa asuntopolitiikan tavoitteista merkittävä osa kytkeytyy suoraan asumisolojen ja asumiskustannusten problematiikkaan - korkeisiin asumismenoihin, opiskelijoiden asuntotilanteeseen, asunnottomuuteen, ikääntyvän väestön asumistarpeisiin ja sisäilmakysymyksiin, mutta asuntopolitiikalla on myös kytköksiä muihin politiikkalohkoihin. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa tällaisia ovat tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä sekä työmarkkinoiden toiminnan ja yritysten kasvuedellytysten turvaamisesta.

Ympäristöministeriön raportti (2015) kokoaa asuntopolitiikan tavoitteet kuuden pääkategorian alle. Ensinnäkin, **asuntotarjonnan on kyettävä vastaamaan muuttuvaan asuntokysyntään**. Asuntokysynnän muutoksen keskeisiä ajureita ovat erityisesti väestön ikääntyminen ja lapsiperheiden määrän lasku, vieraskielisen väestön kasvu, kaupungistuminen ja muuttuvat elämäntyyli. Näiden ajureiden suhteellinen merkitys vaihtelee merkittävästi alueiden välillä. Erityisesti väestöään menettävillä seuduilla ikääntyneen väestön osuus on kasvanut merkittävästi. Tämä luo tarpeen asuntokannan sopeuttamiselle paremmin ikäihmisten tarpeita vastaamaan. Kasvavilla kaupunkiseuduilla asuntokysyntä on painottunut aiempaa enemmän pienempiin asuntoihin muun muassa keskimääräisen perhekoon pienenemisen ja asumisen kalleuden vuoksi. Tämä puolestaan näkyy erityyppisten asuntojen hinta- ja vuokrakehityksen eroissa, sekä myös uudistuotannon huoneistojakaumissa ja huoneistojen keskimääräisen koon pienenemisenä.

Toiseksi, asuntopolitiikan tavoitteena on **edistää asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehityksen vakautta**. Voimakkaasti muuttuvan aluerakenteen sekä asuntojen kysynnän ja tarjonnan epätasapainotilanteiden ollessa yleisiä tämä on varsin vaikeasti saavutettava tavoite. Asuntojen hintakehitys on erkaantunut erityyppisten kuntien välillä jo pitkään. Suurimpien kasvukeskusten hinnat ovat nousseet samalla kun väestöään menettävillä paikkakunnilla hintakehitys on ollut päinvastaista. Osaltaan asuntohintojen erkaantuminen myös heikentää kannustimia työvoiman liikkuvuudelle, erityisesti jos muuton myötä asumistaso laskisi tai asumismenot kasvaisivat tuloja enemmän. (Antikainen ym. 2018)

Asuntohintojen eriytymistä ei tapahdu ainoastaan kaupunkiseutujen välillä vaan myös kaupunkiseutujen sisällä hintakehitys on osin varsin eriytynyttä. Helsingin seudulla erityisesti Helsingin kantakaupungin ja sen lähialueiden hintakehitys on nostanut koko kaupungin ja pääkaupunkiseudun keskimääräistä hintatasoa. Keskustasijainnilla varustettujen asuntojen hintataso onkin noussut suurimmissa kaupungeissa selvästi esikaupunkialueita nopeammin. Sijoittajien suurin kiinnostus on kohdistunut pienempiin asuntoihin. Kerrostaloyksöiden ja -kaksioiden välinen ero asunnon kokonaishinnassa on monin paikoin kaventunut huomattavasti. Asuntohintoihin verrattuna vuokrien alueelliset erot ovat pienempiä. Suurimmissa kaupungeissa vuokrat ovat nousseet melko tasaisesti koko 2010-luvun ajan. Suhteellisesti eniten, yli 35 prosenttia, vuokrat ovat nousseet Vantaalla. (Tilastokeskus 2020a)

Kolmanneksi, asuntopolitiikan kautta tulisi **kyetä pitämään kotitalouksien asumiskustannukset tuloihin nähden kohtuullisina**. Asumiskustannukset vaihtelevat huomattavan paljon asunnon hallintamuodon ja kotitalouden omistaessa asunnon, myös asuntolainan määrän mukaisesti. Omistusasujat ovat nousevien asuntohintojen alueilla olleet hyötymässä asuntojen arvonnoususta. Myyntitilanteessa oma myyntivoitto on, varsin väljin ehdoin, verovapaata eikä omistusasunnossa asuva kärsi asunnon hankinnan jälkeisistä hintojen (tai vuokrien) noususta. Toisaalta laskevien asuntohintojen alueilla monen kotitalouden varallisuudesta (asuntojen arvosta) on kadonnut merkittävä osa.

Asumiskustannusten tulo-osuus on alimpaan tulokymmenykseen kuuluvilla kotitalouksilla (ennen asumistukia) keskimäärin yli kolmannes käytettävistä tuloista, kun se ylimpään tulokymmenykseen kuuluvilla kotitalouksilla on 7-8 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. Asumistukien huomiointi pienentää erityisesti kolmen alimman

tulokymmenyksen osalta asumismenojen tulosuuden 20-27 prosentin tasolle. Vuokra-asunnossa asuvilla asumismenot ovat tyypillisesti noin neljännes käytettävissä olevista tuloista, kun huomioidaan asumistuet. Omistusasunnoissa asuvilla asumismenojen tulo-osuus käytettävissä olevista tuloista jää tyypillisesti alle puoleen tästä, vaikka asuntolainan lyhennysten sisällyttäminen mukaan tarkasteluun nostaakin osuutta. Suuralueiden väliset erot asumismenojen tulo-osuuksissa ovat suhteellisen pieniä, muutaman prosenttiyksikön luokkaa. (Tilastokeskus 2020b)

Neljäntenä asuntopolitiikan tavoitteena ympäristöministeriön raportti (2015) mainitsee pyrkimyksen **edistää eheään yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja ehkäistä sosioekonomisesti eriytyneiden asuinalueiden syntyä**. Yhdyskuntarakenteen tiivistämiselle on perusteensa sekä kasvavilla ja supistuvilla seuduilla. Tiiviimpi rakenne hyödyntää infrastruktuuriverkostoja tehokkaammin ja mahdollistaa ympäristön kannalta kestävämmät liikkumismuodot kevyestä liikenteestä joukkoliikenteeseen. Myös julkisten palveluiden tuotannon kustannukset ovat alemmat, koska palveluverkon kapasiteetti on helpommin ja tehokkaammin hyödynnettävissä tiiviimmässä rakenteessa.

Sosiaalisesti eriytyneiden asuinalueiden ongelmina nähdään erityisesti huono-osaisuuden keskittymisen mahdollisesti mukaan tuoma niin sanotut negatiiviset naapurustovaikutukset. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa asuinympäristön sosioekonomiset tekijät vaikuttavat negatiivisesti yksilön hyvinvointiin ja mahdollisuuksiin elämässä. Valtaosa esimerkiksi terveyden ja sairastavuuden eroista selittyy asukkaiden yksilöllisillä tekijöillä, jotka ovat riippumattomia naapuruston sosioekonomisesta rakenteesta. Naapurustolla voi tietyissä tilanteissa ja tiettyjen väestöryhmien osalta olla kuitenkin merkittävää vaikutusta yksilön elämänlaatuun ja mahdollisuuksiin. Useimmiten tällaisten vaikutusten katsotaan liittyvän lapsiin ja nuoriin, ja monesti kouluilla on tässä tärkeä rooli. Kuntien välillä tapahtuva eriytyminen voi myös heikentää mahdollisuuksia tuottaa (rahoittaa) juuri niitä palveluita, joita esimerkiksi heikompiaisaiset tarvitsevat, mikä voi osaltaan syventää eriytymiskierrettä ja kasvattaa edelleen eroja asukkaiden elämänlaadussa. Uusien asuinalueiden suunnittelussa lähdetään yleensä liikkeelle siitä, että asuinalueille kaavoitetaan erityyppistä asuntokantaa, jotta alueista ei tulisi sosioekonomiselta rakenteeltaan yksipuolisia. Sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevia alueita, niiden palveluita ja asukkaiden hyvinvointia voidaan tukea erilaisin myönteisen erityiskohtelun toimenpitein. (Laukkanen 2016)

Asuinalueiden väliset sosioekonomiset erot ovat Suomessa kansainvälisesti edelleen vähäisiä, mutta selviä merkkejä voimistuvasta eriytymiskehityksestä on 2000-luvulla koko ajan ollut selvästi nähtävissä. Suuremmissa kaupungeissa erityisesti 1960- ja 70-luvun kerrostalolähiöt ovat suhteellisesti ottaen menettäneet asemaansa. Samalla kun niiden väestö on ikääntynyt, lähiöiden asukkaista keskimääräistä suurempi osa on pienituloisempia ja vähemmän koulutettuja. Myös nopeasti kasvava maahanmuuttajaväestö keskittyy näille alueille. (Stjernberg 2019, Kortteinen & Vaattovaara 2015)

Asuntopolitiikan viidentenä tavoitteena korostetaan tarvetta **pitää huolta asuntovarallisuudesta ja kehittää asuntokannan energiatehokkuutta**. Kuten jo edellä todettiin, asuntovarallisuus edustaa lähes 30 prosenttia koko kansallisvarallisuudesta. (Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL ry 2019) Sekä olemassa olevan asuntokannan ylläpito että uuden rakennettavan kannan rakentaminen siten, että se voi palvella hyvin ylläpidettynä mahdollisimman pitkään, on sekä taloudellisesti että ympäristönäkökulmasta perusteltua. Nopean kaupungistumisen myötä tässä ei ole meillä täysin onnistuttu. Rakennamme kaupunkejamme uudestaan muutaman vuosikymmen välein. Lähiökauden rakennuskantaa puretaan pois myös, koska osa tästä rakennuskannasta on muuttunut tarpeettomaksi ja kalliiksi ylläpitää väestöään menettävillä paikkakunnilla.

Kuudentena ja viimeisenä tavoitteena ympäristöministeriön raportissa (2015) nostetaan esille **tarve parantaa asuntokannan ja asuinalueiden esteettömyyttä ja turvallisuutta**. Väestön ikääntyessä asuntokannan muuntojoustavuus ja monikäyttöisyys eri elämänkaaren vaiheissa tulevat arvoonsa.

Edellä kuvattujen tavoitteiden ohella asunnottomuuden vähentäminen on ollut jo pitkään yhtenä asuntopolitiikan keskeisenä tavoitteena. Asunnottomuus on leimallisesti suurempien kaupunkien ja kaupunkiseutujen ongelma. Asunnottomuus kytkeytyy ja siitä seuraa monia muitakin ongelmia yksilölle ja yhteiskunnalle. Pitkäaikaisasunnottomuuden ongelmavyöhydin ratkaisumalliksi on Suomessa omaksuttu hyvällä menestyksellä asunto ensin -toimintamalli, jossa asunnon järjestäminen asunnottomalle on ensimmäinen toimenpide sekä edellytys muiden ongelmien ratkaisemiselle. Toimintamalli perustuu kuntien eri sektoreiden, valtion toimijoiden sekä kolmannen sektorin organisaatioiden yhteistyöhön. Ohjelma kesti kahdeksan vuotta aina vuoteen 2015 asti. Asuntojen hankintaan panostettiin, asuntoloita muutettiin asunnoiksi ja arvioilta 3500 asunnontonta sai asunnon. Kokonaisuudessaan asunnottomuus onkin ollut laskusuunnassa 2010-luvulla. Erityisesti pitkäaikaisasunnottomuuden suhteen on edistytty huomattavasti. Tilapäinen asunnottomuus - mm. asuminen tuttavien tai sukulaisten luona tilapäisesti - on vähemmän näkyvä asumisen ongelma, joka voi kytkeytyä monimutkaiseen yksilötason ongelmavyöhytiin ja jonka riskinä on tie pitkäaikaisasunnottomuuteen. Asunnottomuuden vähentäminen edellyttää sektori- ja organisaatorajat ylittävää yhteistyötä, joka edellyttää monialaista ja strategista lähestymistapaa tehokkaan politiikan toteuttamiseksi. Asunnottomuuden vähentämisen ohella on panostettu myös asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn. Kuten muussakin yhteiskuntapolitiikassa, ennaltaehkäisy tulee useimmiten edullisemmaksi kuin ongelmien korjaaminen jälkikäteen. (Antikainen ym. 2017)

2.4.3 Asuntopolitiikan keinot ja hyvän tukijärjestelmän ominaispiirteet

Ympäristöministeriö määrittelee asuntopolitiikan sellaiseksi toiminnaksi, jolla ”edistetään kaikkien ihmisten mahdollisuuksia elämäntilanteeseensa sopivaan asumiseen, kestävästä kehityksestä, yhteiskunnan ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia”. Asuntopolitiikan keinoista helpoimmin tunnistettavia ovat asumisen taloudelliset tukimuodot, asumisen verotus sekä asumiseen ja rakentamiseen liittyvä normiohjaus. Myös julkisesti omistettu vuokra-asuntokanta on asuntopolitiikan väline. Näiden ohella maa- ja kaavoituspolitiikalla, liikenneratkaistuilla sekä rahoitusmarkkinoilla ja niiden sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia asumiseen ja asuntomarkkinoihin. (Antikainen ym. 2017)

Asuntopolitiikan on väistämättä oltava pitkäjänteistä toimintaa. Olosuhteiden muuttuessa politiikankin on reagoitava. Asumisen perusongelmat eivät kuitenkaan muutu nopeasti eikä niitä saada katoamaan pysyvästi tässä hetkessä tehtävillä kertaratkaistuilla. Tästä esimerkkinä voidaan pitää asunnottomuutta, jota voidaan ja jota on tehokkaasti kyetty vähentämään erilaisilla toimenpiteillä. Silti asunnottomuuden uhka tai mahdollisuus asunnottomuuden kääntymisestä kasvuun eivät katoa minnekään. Siksi asuntopolitiikalta, ja sen tekijöiltä, vaaditaan kärsivällisyyttä. Asunto on kaikille välttämätön. On tunnistettava ne ongelmat, joihin voidaan ensisijaisesti vaikuttaa asuntopolitiikan keinoin ja erotettava ne sellaisista yhteiskunnallisista ongelmista, joihin vaaditaan muita toimenpiteitä, jotka ovat asuntopolitiikasta riippumattomia tai asuntopolitiikkaa täydentäviä.

Hyvälle tukijärjestelmälle voidaan esittää monia vaatimuksia. Niukkojen (julkisten) resurssien oloissa asuntopolitiikan on oltava kustannustehokasta ja vaikuttavaa. Tuen on kohdistuttava niille, jotka ovat tuen tarpeessa ja joille tuki on suunnattu. Tavoiteltu muutos asioiden tilaan, siis esimerkiksi asumisolojen parannus, on saatava aikaan mahdollisimman pienin kustannuksin. Tukijärjestelmien rakentamisessa on huomioitava, ja mahdollisuuksien mukaan minimoitava, tukijärjestelmien haitalliset sivuvaikutukset. Tällaisia vaikutuksia voivat olla esimerkiksi tukijärjestelmien kannustinvaikutukset liittyen työmarkkinoihin. Tehtävä on vaikea: on tasapainoiltava riittävän (asumisen) tuen, tukijärjestelmien erilaisten kannustinvaikutusten ja tukijärjestelmistä yhteiskunnalle koituvien kustannusten muodostamassa kolmiossa. Kaikissa suhteissa optimaalista ratkaisua ei ole olemassa. (Anttilainen ym. 2017)

Asumisen taloudelliset tukimuodot voidaan jakaa karkeasti ottaen kahteen ryhmään: kysyntä- ja tarjontatukiin. Kysyntätuet ovat kotitaloudelle (ruokakunnalle) jaettavia tukia, jotka on sidottu asumiseen ja asumismenoihin. Tällaisia tukia ovat meillä yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja

sotilasavustuksen asumisavustus sekä myös yleinen toimeentulotuki kohdistuessaan asumismenojen kattamiseen. Tarjontatuet (tai tuotantotuet) kohdistuvat asuntoja rakennuttaville tahoille vaikkakin tuet, markkinavuokria alempien vuokrien muodossa, onkin suunnattu asukkaille. Tarjontatuet ovat voivat olla korkotukea, lainatakauksia tai avustuksia rakennushankkeiden käynnistämiseen tai asuntokannan korjauksiin. Myös markkinahintaa alempia tonttien myyntihintoja tai -vuokria on pidettävä tarjontatukina. (Antikainen ym. 2017)

Asumisen tukijärjestelmien vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen liittyy useita näkökohtia, jotka ansaitsevat tulla mainituksi. Säännönmukaisesti nousevat esiin asumistukien mahdollinen vaikutus markkinavuokrien tasoon ja kysymys siitä, kenelle asumistuki lopulta kohdistuu. Uusimpien tutkimusten mukaan asumistukien kapitalisoituminen vuokriin ei ole kovin merkittävä ongelma. Toimeentulotuen kohdalla ongelma lienee kuitenkin todellinen, sillä toimeentulotuella voidaan käytännössä kattaa myös asumistuen niin sanottua hyväksyttävän ylärajan ylittävää osaa vuokrista. Tarjontatukien osalta keskeinen kysymys on syrjäyttämisaikutus, jonka tuettu vuokra-asuntokanta mahdollisesti aiheuttaa markkinaehtoiseen vuokra-asuntokantaan. Kovan kysyntäpaineen oloissa tuetun tuotannon syrjäyttämisaikutuksen voidaan olettaa jäävän vähäisemmäksi normaaliolosuhteisiin verrattuna. Toisaalta sosiaalisen vuokra-asuntokannan rakentamista tuetaan esimerkiksi erilaisten välimallin ratkaisujen kautta erityisesti silloin, kun taloutta halutaan suhdannepoliittisista syistä elvyttää. Tuetun asuntotuotannon kohdentamisella eri väestöryhmille (siis esimerkiksi asuntokannan kohdentaminen erityisryhmille) on myös oletettavasti vaikutusta syrjäyttämisaikutuksen suuruuteen. (Antikainen ym. 2017)

Kun asumisen tukijärjestelmiä (kysyntätuet vs. tarjontatuet) arvioidaan asuinalueiden segregaaation näkökulmasta, esiin nousee myös kysymys kuluttajan (asukkaan) autonomiasta. Tulisiko siis asumistuet keskittää kysyntäpuolen tukiin, jolloin kuluttajien valinnat (valinnanmahdollisuuksien tukeminen asumistukien kautta) ohjaisivat sijoittumispäätöksiä eikä sijoittumismahdollisuuksia olisi etukäteen rajattu niille alueille, joissa on tarjolla (vapaana) tuettua vuokra-asuntokantaa? Vaikka kuluttajan autonomia sinällään tuleekin kunnioittaa ja edistää, olisi asuinalueiden eriytymisen näkökulmasta todennäköisesti eriytymiskehitystä voimistavaa, jos halutuimmille alueille ei rakennettaisi lainkaan sosiaalista vuokra-asuntokantaa. Markkinahinnat oletettavasti ohjaisivat väestörakenteen kehitystä sosioekonomisesti eriytyneempään suuntaan asumistuista huolimatta.

2.4.4 Maa- ja kaavoituspolitiikka

Maankäytön suunnittelulla on useita tavoitteita. Kuten jo aiemmin esille tulleessa maankäyttö- ja rakennuslain kohdassa todetaan, lain tavoitteena on luoda hyvää elinympäristöä, joka on samalla ekologisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti kestävä. Mitä tämä käytännössä sitten tarkoittaa? Maankäytön suunnittelulla voidaan muun muassa pyrkiä vaikuttamaan markkinoille tulevaan asuntotarjonnan laatuun määrittelemällä tietyt minimitasovaatimukset. Vaikka tällaiset vaatimukset voidaan joskus nähdä paternalismina, on minimitasovaatimuksille myös painavat, asukkaiden hyvinvointiin liittyvät objektiiviset perusteensa. Maankäytön suunnittelun keskeisenä tehtävänä on poistaa niin sanottujen markkinaepäonnistumisten haitallisia vaikutuksia. Näissä tilanteissa markkinoilla toimivat osapuolet eivät ota huomioon toimintansa haitallisia vaikutuksia kolmansiin osapuoliin. Maankäyttömuotojen keskinäinen sijoittelu - taloustieteen termein negatiivisten ulkoisvaikutusten minimointi ja positiivisten ulkoisvaikutusten maksimointi - on keskeinen osa maankäytön suunnittelua ja ohjausta. Samalla pyritään luomaan toiminnallisesti tehokasta ja ylläpitokustannuksiltaan järkevää rakennetta. Julkisen ohjauksen ja suunnittelun kautta voidaan ajatella myös vähennettävien koordinaatiokustannuksia. Asuinalueen suunnittelu edellyttää monien toimintojen yhteensovittamista toimivaksi kokonaisuudeksi sekä toteutusvaiheen koordinoitua esimerkiksi rakentamisen edellyttämän perusinfrastruktuurin luomiseksi. Voidaan myös löytää esimerkkejä tilanteissa, joissa julkisen vallan tiedonjaon ja neuvonnan kautta yksityisiä toimijoita pyritään ikään kuin tuuppaamaan tekemään parempia, ehkä pidemmällä aikavälillä kestävämpiä, ratkaisuja omaa päätösvaltaansa käyttäen. (Adams ym. 2016)

Kuntien näkökulmasta toimivan asuntopolitiikan perustan voidaan nähdä olevan vielä maankäytön ohjausta ja suunnittelua syvemmällä, maapolitiikassa. Vaikuttavimmat tulokset saadaan aikaan, kun maapolitiikka kyetään tehokkaasti sovittamaan yhteen kaavoituksen ja kaavoituksen tavoitteiden kanssa. Kunnan maanpolitiikan keskeisiä keinoja ovat maanhankinta- ja maanluovutuspolitiikka. Hyvä kaukonäköinen maapolitiikka palkitsee, vaikka lyhyen aikavälin kannustimet ohjaisivatkin tekemään toisenlaisia ratkaisuja. Vapaaehtoisuuteen perustuvan maanhankinnan ohella kunnilla on runsaasti työvälineitä käytettävissään. Kunta voi lunastaa maata tai käyttää etuosto-oikeutta tietyin edellytyksin. Infrastruktuurin rahoittamiseksi kaavoituksen luomaa taloudellista hyötyä voidaan periä kunnalle maankäyttösopimuksien ja kehittämiskorvausten kautta. Niin ikään kiinteistövero (ja korotettu kiinteistövero) ovat keinoja rahoittaa infrastruktuurin rakentamisen kustannuksia. Tontti- ja kaavoituspoliittisin keinoin (mukaan lukien suunnittelutarvealueajaukset) kunta voi ohjata yhdyskuntarakenteen kehitystä haluttuun suuntaan, joka toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain periaatteita. Kuntien käytössä oleva keinovalikoima on lopulta varsin laaja. Paikalliset olosuhteet, mukaan lukien poliittinen päätöksenteko, määrittävät lopulta sen, mitä keinoja ja millä painoilla käytetään. (Virtanen 2000)

Maa- ja asuntopolitiikan harjoittamisen kannalta on hyvä tunnistaa liikenneratkaisujen merkitys edellytysten luojana. Asunnon ja asuinympäristön ominaisuuksien ohella asunnon sijainti, saavutettavuus, erityisesti suhteessa työpaikkoihin ja palveluihin, on keskeinen asunnon haluttavuuteen vaikuttava tekijä. Liikkumiskustannukset vaikuttavat kotitalouksien sijoittumispäätöksiin, kotitalouksien kulutusmahdollisuuksiin ja kapitalisoituvat asumisen hintaan. Hyvästä sijainnista ollaan valmiita maksamaan enemmän, kun muut asumisen hintaan vaikuttavat tekijät vakioidaan. Poliittikanäkökulmasta liikkumisenäkökulman huomioinnin voidaan ajatella vaikuttavan kahdella tavoin. Toisaalta liikkumisenäkökulman voidaan ajatella kaavoituspolitiikassa ohjaavan hyvin saavutettavien sijaintien tehokkaaseen käyttöön tiiviimmän yhdyskuntarakenteen muodossa. Toisaalta hyvin saavutettavissa olevia alueita luomalla voidaan luoda edellytyksiä uudelle asuntotuotannolle. Saavutettavuuden parantumisen luoma maan arvonnousu on järkevää pyrkiä ohjaamaan infrastruktuurin, mukaan lukien liikenneinvestointien, rahoittamiseen. (Laakso ym. 2016)

Kuntalaisten ja muiden osallisten ääni on joskus kova, kun maa-, kaavoitus- ja asuntopolitiittisia ratkaisuja tehdään. Maanomistajat pyrkivät maksimoimaan oman maa-alueensa arvoa ajamalla tavoitteita, jotka voivat olla ristiriidassa kunnan maankäytön tavoitteiden kanssa. Kauppapaikkojen suhteen voidaan joutua niin ikään hankaliin valintoihin, kun kaavoittajalle esitetään vaatimuksia esimerkiksi kilpailun edellytysten (tasapuolisuus) nimissä uusille yhdyskuntarakennetta hajauttaville kauppapaikkavarauksille. Myös asukkaat ovat usein aktiivisia, erityisesti kun kyse on omasta lähiympäristöstä. Lisärakentamista vastustetaan mitä moninaisimmin perustein. Asuinalueen tiivistäminen ja täydennysrakentaminen voidaan nähdä uhkana turvallisuudelle (erityisryhmien asunnot), viihtyisyydelle (viheralueiden menetys täydennysrakentamisen seurauksena, rakentamisen myötä lisääntyvä liikenne) ja asuntojen arvolle (sosiaalisen vuokra-asuntokannan rakentaminen). Joissakin tapauksissa täydennysrakentamista voidaan vastustaa myös siksi, että se voi nostaa alueen asuntojen arvoa (ja vuokria), ja siten johtaa gentrifikaatiokehityksen kautta siihen, ettei alueen nykyisillä asukkailla ole ajan myötä enää mahdollista asua alueella.

Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että täydennysrakentamisen vaikutukset esimerkiksi asuntojen hintojen suhteen ovat pääsääntöisesti positiivisia. Kasvavan väestömäärän myötä alueen palvelutaso voi kehittyä myönteiseen suuntaan, ja edellytykset julkisen liikenteen järjestämiselle voivat parantua. (Brunes ym. 2020, Ooi ym. 2013) Kiinteistökohtaiset täydennysrakentamismahdollisuudet ovat vielä kysymys erikseen. Riittävän asutuskysynnän omaavilla alueilla näitä täydennysrakentamismahdollisuuksia hyödyntämällä voidaan esimerkiksi rahoittaa tulevia peruskorjauksia. Joissakin tapauksissa koko kiinteistön uudistaminen (vanhan purkaminen pois uuden tieltä) voi olla taloudellisesti järkevää. Kuntatasolla nopeamman kasvun vaikutuksia usein pelätään sen taloudellisten vaikutusten takia. Tutkimusten perusteella (Laakso & Kähkönen 2008, Antikainen ym. 2019) nopean kasvun vaikutukset ovat kuitenkin pidemmällä aikavälillä pikemminkin myönteisiä (väestörakenteen kehitys ja niin edelleen).

2.5 Kuntien asuntopolitiikan vaiheita

Suomessa asuntopolitiikka on ollut koko sodanjälkeisen ajan vahvasti valtion ohjaamaa ja toteuttamaa, ja sitä on toteutettu pääasiassa yhdenmukaisesti koko maassa. Valtio on vastannut asuntopolitiikan keskeisten instrumenttien eli tarjonta- ja kysyntätukien kohdentamisesta ja rahoittamisesta. Kunnat ovat vastanneet asuntotuotannon paikallisista edellytyksistä maapolitiikan ja kaavoituksen keinoin. Kunnilla on ollut myös keskeinen rooli ARA-asuntojen rakennuttajina ja omistajina sekä asunnottomuuden vähentämispolitiikan toteuttajina.

Lain asunto-olojen kehittämisestä (1985/919) tavoitteena on turvata jokaiselle Suomessa vakinaisesti asuvalle mahdollisuus hyvään asumiseen, jolla viitataan riittävään asumisväljyyteen, asuntojen ja asuinympäristön laatuun ja kohtuullisiin asumiskustannuksiin. Kunnan tehtäväksi laissa määritellään yleisten edellytysten luominen asunto-olojen kehittämiselle alueellaan, erityisesti suunnaten toimenpiteet asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen.

Laissa kunnalle asetettiin tehtäväksi laatia määräajoin tarkistettava asunto-ohjelma kunnallislain (953/76) mukaisen kuntasuunnitelman osana. Kuitenkin asunto-ohjelman laatiminen koettiin etenkin pienemmissä kunnissa raskaaksi prosessiksi. Lain muutoksessa (1993/1191) säädös muutettiin harkinnanvaraiseksi: ”Kunnanvaltuusto tarpeen mukaan hyväksyy ja tarkistaa kunnallisen suunnittelun osana asunto-ohjelman asuntopoliittisten toimien perustaksi.”

Vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) ”tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.” Lain tavoitteet ja säädökset koskien yhdyskuntarakennetta (yleiskaavoitus) ja asuinalueita (asemakaavoitus) sekä kaavoituksen vuorovaikutusta on otettu osaksi asuntopoliittista tavoitteistoa etenkin monissa niistä kunnista, joissa asuntopolitiikka on kytketty läheisesti yhteen maa- ja kaavoituspolitiikan kanssa.

Vaikka alaluvussa 2.4.2 esitettyjä asuntopolitiikan yleisiä tavoitteita ei sellaisenaan esiinny kaikissa kuntien asuntopoliittisissa ohjelmissa, voidaan sanoa, että useimmat ohjelmat kuitenkin edistävät näitä tavoitteita. Kaikissa kasvavien kaupunkiseutujen kunnissa keskeisessä roolissa olevat asuntotuotannon määrää ja monipuolisuutta koskevat tavoitteet kytkeytyvät seuraaviin tavoitteisiin:

- *asuntotarjonnan kyettävä vastaamaan muuttuvaan asuntokysyntään*
- *asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehityksen vakauden edistäminen*
- *kotitalouksien asumiskustannusten pitäminen tuloihin nähden kohtuullisina.*

Perusteluna on se, että riittävän suuri ja monipuolinen asuntojen tarjonta edesauttaa sekä määrälliseen että ajassa muuttuvaan kysyntään vastaamiseen. Lisäksi tarjonnan kautta saavutettava seudullisten asuntomarkkinoiden väljeneminen hillitsee asuntojen hintojen ja vuokrien nousua ja voimakkaita suhdannevaihteluita, vaikka ei pystyisikään niitä kokonaan estämään.

Tavoite *eheän yhdyskuntarakenteen kehittymisen edistämisestä* on vahvasti esillä niissä ohjelmissa, joissa asunto-ohjelma yhdistyy kaavoitusohjelmaan. *Sosioekonomisesti eriytyneiden asuinalueiden synnyn ehkäiseminen* on kohtalaisen keskeinen tavoite MAL-seutujen kunnissa, joissa segregatio on merkittäviä haaste.

2.6 Asuntopolitiikan kehityshaasteita

Asuntopolitiikalla voidaan nähdä useita yleisiä, kaikkia alueita koskettavia, haasteita. Ikäihmisten määrä kasvaa kaikkialla, myös kasvukeskuksissa. Asuntokannan hitaan uudistumisnopeuden takia asuntokannan tulisi olla riittävän monipuolista, elämänkaaren eri vaiheeseen sopivaa ja muuntuvaa. Esteettömyyden rooli korostuu. Myös moninaistuvat perherakenteet, monipaikkainen asuminen ja etätyö luovat tarvetta joustavuudelle ja monikäyttöisyydelle. Osa tästä joustavuudesta voi löytyä myös oman asunnon ulkopuolelta, samasta kiinteistöstä tai naapurustosta. Asunto- ja rakennuskannan energiatehokkuus on erittäin tärkeä tekijä, jonka edistäminen on kunniahimoisten ilmastotavoitteiden vuoksi välttämätöntä. Asumisen ja liikkumisen välinen yhteys on myös ymmärrettävä, jotta sekä uusista asuinalueista että jo olemassa olevista asuinalueista voidaan kehittää kestävämpiä myös liikennemuotojen suhteen. Samalla on mahdollisuuksien mukaan tukeuduttava jo olemassa olevaan, mahdollisesti vajakäyttöiseen, infrastruktuuriin.

Kasvavien seutujen erityisenä haasteena on asuntotarjonnan edellytysten, ja riittävän (ja monipuolisen) asuntotarjonnan, ylläpito pitkäjänteisesti. Tutkimukset ovat osoittaneet, että maa- ja kaavoituspolitiikan rooli on keskeinen asuntotarjonnan joustavuuteen vaikuttava tekijä. Olemassa olevien asuinalueiden täydennysrakentamiselle erityisesti hyvissä sijainneissa on vankat perusteet, mutta tämä rakentamispotentiaali ei ole yksinomaan riittävää. Vaikka asuntotarjonta saataisiinkin hyvälle tasolle, on asumisen hintataso kasvukeskuksissa, korkeammasta työntuottavuudesta ja palkkatasosta johtuen yleensä korkeampi kuin taloudellisesti vähemmän menestyneillä seuduilla. Tämän vuoksi asuntotarjonnan riittävyys myös pienempituloisille kotitalouksille ja erityisryhmille sekä asunnottomuuden vastaiset toimet pitää olla asuntopolitiikan agendalla. Näin varmistetaan myös työmarkkinoiden toiminta kasvupotentiaali omaavilla alueilla. Asuntotarjonnan riittävyys yleisesti hillitsee myös asumistukien (kysyntätuet) kasvupaineita.

Väestöään menettävien seutujen erityisenä haasteena on asuntokannan hallittu kehittäminen väestön muuttuvia tarpeita vastaaviksi (asuntoja kuitenkin rakennetaan kaikkialle) sekä toimivan ja mahdollisimman taloudellisen yhdyskuntarakenteen ylläpito vallitsevassa kehitystrendissä. Haasteena voivat olla luotonsaannin vaikeudet. Toisaalta, monilla paikkakunnilla on myös vaille käyttöä jäävää asuntokantaa. Kasvun mahdollisuutta ei pidä sulkea väestöään menettävillä seuduillakaan pois koska elinkeinorakenteessa muutokset myös toiseen, kasvun mahdollistavaan, suuntaan ovat mahdollisia.

Monesta kunnasta muodostuvien kaupunkiseutujen haasteena on eri kuntien omien pyrkimysten yhteensovittaminen. Usein taustalla on kuntien välistä kilpailua asukkaista ja työpaikoista. Seudullisesta näkökulmasta työmarkkinat tarvitsevat kuitenkin monenlaista työvoimaa, myös pienipalkkaisempaa. Kaikille tarvitaan asunnot ja nämä on kyettävä sijoittamaan toiminnallisesti järkevästi mm. liikenneyhteyksien suhteen. Samalla yhdyskuntarakennetta olisi kyettävä kehittämään kokonaisuudessaan järkevään suuntaan.

Suurempien kaupunkiseutujen osalta asuinalueiden sosioekonominen ja etninen segregatio on erityisesti huomioitava asia. Asuinalueiden eriytymiskehitys on 2000-luvulla ollut selkeästi havaittavissa oleva ilmiö. Uusien alueiden osalta kysymys ei ole niin keskeinen, ilmiö koskettaa erityisesti vanhempia kerrostalovaltaisia lähiöitä. Näiden alueiden kehittäminen, tarvittaessa voimakaskin uudistaminen, on välttämätöntä, mikäli segregatiokehitystä halutaan hillitä. Täydennysrakentamisen, tarvittaessa purkavan saneerauksenkin, kautta alueita voidaan uudistaa. Jotta tämä onnistuisi, asuntopoliittisten toimien ohella voidaan tarvita muita alueellisia kehittämistoimenpiteitä.

3 Aineiston analyysi

3.1 Asuntopoliittisten ohjelmien strategisuus ja ohjaavuus

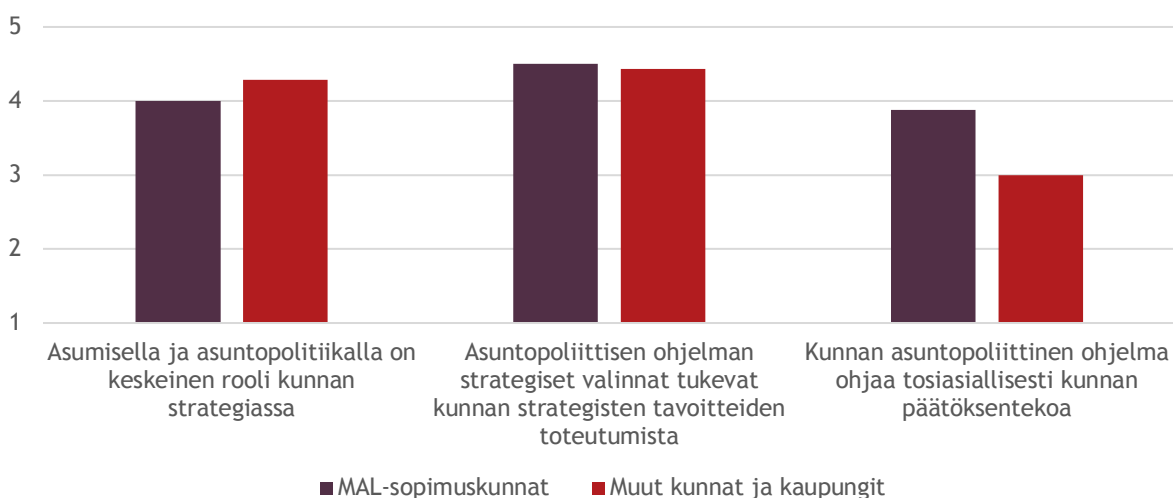
Asuntopoliittisten ohjelmien strategisuudella viitataan tässä raportissa sekä niiden tyyliin ja sisältöön että ohjelmien asemaan osana kuntien laajempaa strategiatyötä. Strategisuus ilmentää sitä, miten hyvin ohjelma määrittää asuntopoliittiset tavoitteet osana kunnan laajempia strategisia päämääriä ja millä keinoin (ja miten tehokkaasti) ohjelman puitteissa pyritään saavuttamaan näitä tavoitteita. Strateginen asuntopoliittinen ohjelma toimii tiiviissä vuorovaikutuksessa kunnan strategiatyön sekä maapoliittisen ohjelmatyön kanssa. Asuntopoliittisten ohjelmien ohjaavuudella viitataan suoraan niiden painoarvoon osana kunnan laajempaa päätöksentekoa, suunnittelua sekä muuta virkатыötä.

3.1.1 Asuntopoliittisten ohjelmien strategisuus

Suomalaisten kaupunkien asuntopoliittiset ohjelmat ovat sisällöltään ja strategiselta otteeltaan varsin vaihtelevia. Eroja asuntopoliittisten ohjelmien välillä on havaittavissa niin suurten ja pienten kaupunkien välillä kuin MAL-sopimusten piiriin kuuluvien kuntien ja niihin kuulumattomien kuntien välillä. Monet asuntopoliittiset ohjelmat, tai vastaavat asiakirjat, linkittyvät tiiviisti kunnan varsinaiseen strategiaan ja seudullisiin ohjelmiin. Asuntopoliittinen ohjelma voi siis määritellä konkreettisemmin kuntastrategian tavoitteita ja tehdä niihin määrällisiä ja laadullisia selvennyksiä. Toisaalta asuntopoliittinen ohjelma voi myös olla seudullisen suunnitelman, kuten MAL-sopimuksen tai muun kuntien välisen sopimuksen tai suunnitelman, toimeenpaneva ja sisältöjä tarkemmin määrittelevä suunnitelma. Etenkin pienemmissä kaupungeissa asuntopoliittiset ohjelmat ovat luonteeltaan varsin kevyitä, strategisia linjauksia toistavia asiakirjoja.

Asuntopoliittisten ohjelmien suhde muuhun strategiatyöhön ja päätöksentekoprosesseihin vaihtelee. Usein asuntopoliittisia linjauksia laaditaan yhdessä kuntastrategian laadinnan kanssa, tai siihen muuten läheisesti linkittyen. Esimerkiksi Tampereella sekä asunto- ja maapoliittiset linjaukset että kaupunkistrategia laaditaan valtuustokausittain, ja strategiatyö viitoittaa asunto-ohjelman runkoa. Usein kuitenkin asuntopoliittisen ohjelman aikajänne on valtuustokautta pidempi. Helsingissä kaupunkistrategia ja asunto-ohjelma ovat vahvassa vuorovaikutuksessa ilman selvää ohjelmien hierarkiaa. Oulussa taas asunto-ohjelman tavoitteet johdetaan suoraan kaupunkistrategiasta.

Asuntopoliittisen ohjelman ohjaavuus

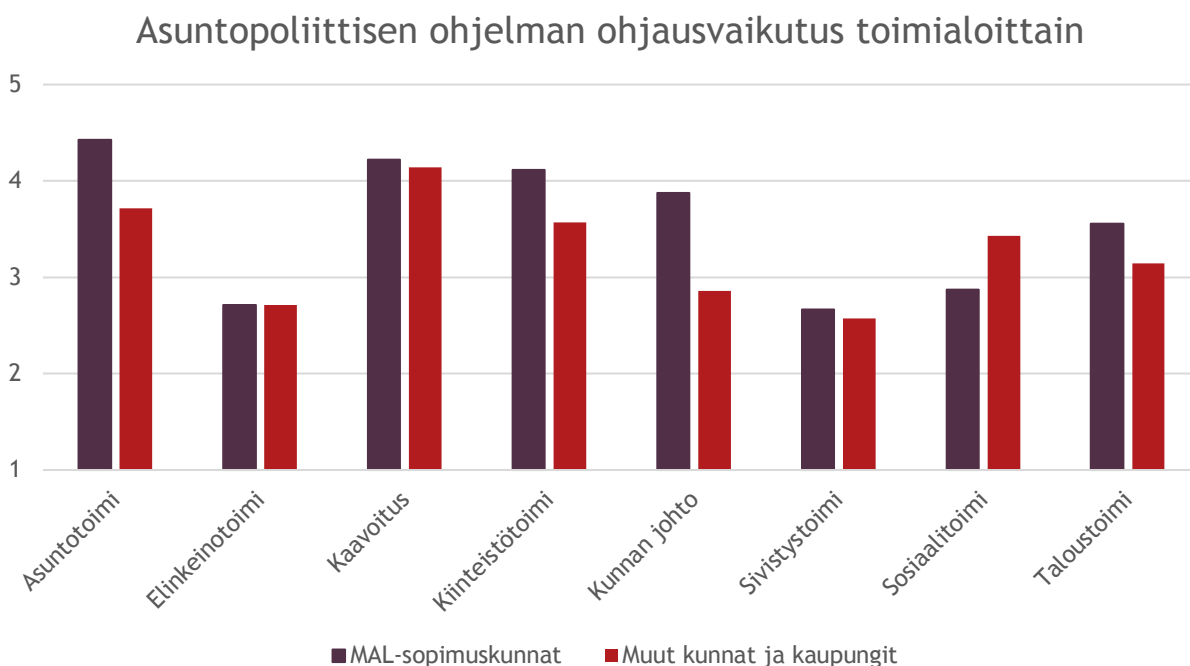


Kuva 1 Asuntopoliittisen ohjelman ohjaavuus kunnan strategiatyössä (asteikolla 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä) (N=17)

Kyselyn perusteella MAL-sopimusten piirissä olevien kuntien ja muiden kuntien välillä ei ole merkittäviä eroja liittyen asuntopolitiikan ja kuntastrategian suhteeseen (Kuva 1). Muissa kaupungeissa ja kunnissa nähdään asumisella ja asuntopolitiikalla olevan MAL-kuntia hieman merkittävämpi rooli kunnan strategiassa. Sitä vasten MAL-kunnissa tunnistetaan asuntopoliittisilla ohjelmilla olevan aavistuksen merkittävämpi rooli kunnan strategisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Merkittävä ero näiden kuntaluokkien välillä liittyy asuntopoliittisen ohjelman ohjausvaikutukseen: MAL-sopimuskunnissa havaitaan asuntopoliittisten ohjelmien jokseenkin ohjaavan kunnan päätöksentekoa, kun taas muissa kunnissa vastaukset hajautuvat. Monessa pienemmässä kaupungissa asuntopoliittiset ohjelmat ovatkin enemmän toteutuksen ja suunnittelun tueksi ja ohjaamiseksi laadittavia, usein virkamiesvetoisia, asiakirjoja.

3.1.2 Asuntopoliittisten ohjelmien ohjausvaikutus

Suomalaisten kaupunkien asuntopoliittisten ohjelmien päätavoitteina on yleisesti asuntotuotannon määrien ja sijaintirakenteen linjaaminen. Myös kaupungin asuntokannan hoidon ja vuokra-asuntotuotannon linjaukset ovat usein ohjelmien keskeistä sisältöä. Tavoitteissa esiintyy varsin usein myös tavoitteita liittyen kaupungin asuntotuotannon prosesseihin, väestönkasvuun ja viihtyisyyteen sekä etenkin kaupunkirakenteen tiivistämiseen ja joukkoliikennesijaintien fokusointiin. Ohjelmien tavoitteet vaihtelevat hyvin konkreettisista määrällisistä tavoitetasoista laveampiin kirjauksiin. Asuntopoliittisten ohjelmien yhteys maapolitiikkaan tulee vahvasti ilmi etenkin suurempien kaupunkien osalta.



Kuva 2 Asuntopoliittisen ohjelman ohjausvaikutus eri toimialojen osalta (asteikolla 1=täysin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä (N=17))

Tarkasteltaessa asuntopoliittisten ohjelmien ohjausvaikutusta (Kuva 2) kunnan eri toimialojen toimintaan ohjelmilla näyttää olevan kohtalaisen merkittävä ohjausvaikutus. Luonnollisestikin asuntopoliittisilla ohjelmilla on merkittävä vaikutus kuntien asuntotoimiin, etenkin kasvavilla MAL-seuduilla, sekä kaavoitukseen ja kiinteistötoimeen. Merkittävää ohjausvaikutusta ei sen sijaan havaita elinkeinotoimen eikä sivistystoimialan osalta. Vaikutukset sosiaalityöalallaan ja kunnan taloustoimeen ovat vähäisiä, mutta kuitenkin monesti tunnistettavissa. Ohjelmien vaikutus kunnan johtoon tunnustetaan kohtalaisen merkittäväksi MAL-kunnissa, mutta ei muissa kunnissa. Suuremmissa kunnissa onkin raportoitu asuntopoliittisten linjausten vaikuttavan

kuntastrategioiden laadintaan. Myös sosiaalitoimen osalta kuntaryhmien välillä syntyy eroja: MAL-kunnissa ohjausvaikutusta ei tunnisteta, mutta muissa kunnissa lievä ohjausvaikutus sen sijaan tunnistetaan. On myös huomattava, että monien, etenkin pienempien kaupunkien, asuntopoliittisissa ohjelmapapereissa ei paneuduta näihin ohjausvaikutuksiin tai asuntopoliittisen ohjelman yleiseen asemaan lainkaan.

Eräiden teemojen merkittävyys osana kaupunkien asuntopoliitiikkaa



Kuva 3 Eräiden teemojen merkittävyys osana kaupunkien asuntopoliitiikkaa (asteikolla 1=täysin samaa mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä) (N=17)

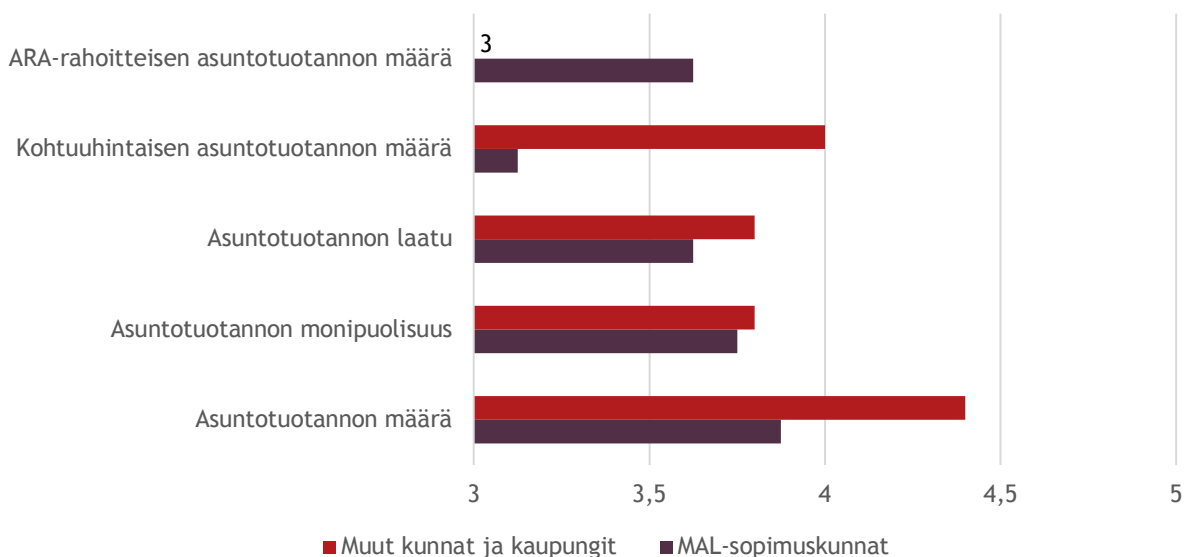
Kuva 3 kuvaa sitä, kuinka tärkeiksi eräät teemat on kyselyn perusteella mielletty kaupunkien asuntopolitiikan kannalta. Ainoastaan ulkomaalaistaustaisten tai puutteellisesti asuvien asuinolojen parantamista ei ole tunnistettu tärkeiksi teemoiksi. Toisaalta erityisryhmien asuinolojen parantaminen on tulkittu tärkeäksi teemaksi etenkin kasvavilla MAL-seuduilla. Elinkeinopolitiikan ja kunnan elinvoiman tukeminen havaitaan yleisesti tärkeiksi teemoiksi asuntopolitiikassa - merkittävämmäksi kuin ilmastopäästöjen vähentäminen tai segregaatoin ehkäisy. Haastattelujen perusteella havaittiin, että siinä missä määrällisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen on asuntopolitiikan osana luontevaa, on laadullisten tavoitteiden asettamisessa haasteita. Kuitenkin asuinalueiden viihtyisyyden lisääminen tunnistetaan tärkeäksi teemaksi asuntopolitiikan kannalta.

Luontevat erot kuntaryhmien välillä liittyvät muun muassa erityisryhmien asuinoloihin, asunnottomuuteen, segregatioon ja ARA-rahoitteiseen asuntotuotantoon eli niihin ilmiöihin ja teemoihin, jotka painottuvat suurimmille ja kasvaville kaupunkiseuduille. Asuntotuotannon määrä tunnistetaan MAL-seuduilla selvästi muita kuntia tärkeämmäksi, kun taas asumiskustannusten kohtuullisuus tunnistetaan muissa kunnissa MAL-seutuihin verrattuna oleellisemmaksi.

3.1.3 Asuntopolitiikan strategiset valinnat

Asuntopoliittisten ohjelmien strategisista valinnoista kertoo se, miten hyvin erilaisten asuntopolitiikan tavoitteiden arvioidaan toteutuneen eri teemoissa. Seuraavaksi tarkastellaan kyselyn perusteella syntyneitä kuvia asuntopolitiikan tavoitteista ja verrataan tätä tietoa haastattelujen ja dokumenttiaineiston tuloksiin. On huomattava, että asuntopoliittisten tavoitteiden katsotaan yleisesti onnistuneen edes jossain määrin kaikissa teemoissa, mutta teemojen välillä on jonkinasteisia eroja. On myös kiinnostavaa huomata, ettei yhdessäkään teemassa ole onnistuttu kyselyn perusteella erittäin hyvin.

Asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen: Asuntotuotanto

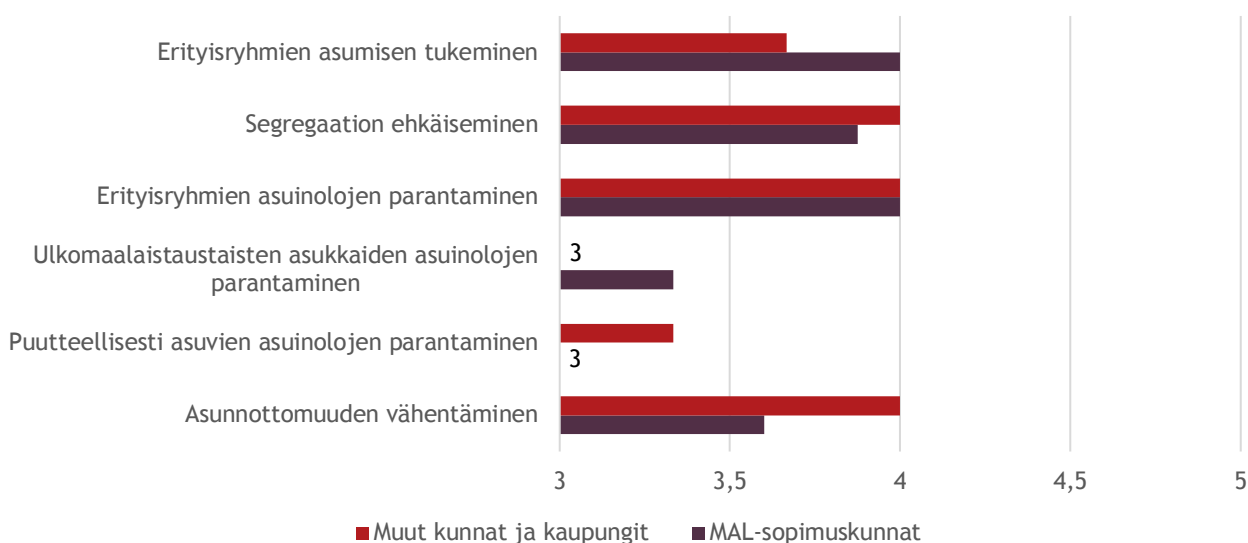


Kuva 4 Asuntotuotantoon liittyvien tavoitteiden toteutuminen (asteikolla 1=erittäin huonosti, 3=ei hyvin eikä huonosti, 5=erittäin hyvin)

Kuva 4 osoittaa saman huomion, joka on jo aiemmin tehty dokumenttianalyysin osalta (ks. 3.1.1). Asuntotuotannon määrällisten tavoitteiden katsotaan kaupunkien asuntopolitiikassa toteutuneen jokseenkin hyvin, ja näihin liittyviä määrällisiä tavoitteita on kirjattu valtaosaan kaupunkien ohjelmia. Asuntotuotannon

laadun ja monipuolisuuden katsotaan myös onnistuneen kohtalaisesti, ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon sekä ARA-tuotannon toteutuminen ovat myös positiivisen puolella MAL-seuduilla, joissa teema tunnustetaan relevantiksi. Määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteutumisen välillä vallitsee siis pieni, mutta havaittava ero etenkin muiden kuin MAL-seutujen osalta, ja kohtuuhintaisen asumisen tavoitteet ovat onnistuneet heikommin kuin koko asuntotuotannon määrälliset tavoitteet. Haastattelujen anti tukee tätä havaintoa: laadullisten tavoitteiden kirjaaminen asunto-ohjelmiin arvioidaan haastavammaksi kuin määrällisten tavoitteiden, ja kohtuuhintaisen asumisen ongelmat tiedostetaan.

Asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen: Erityisryhmät ja segregatio

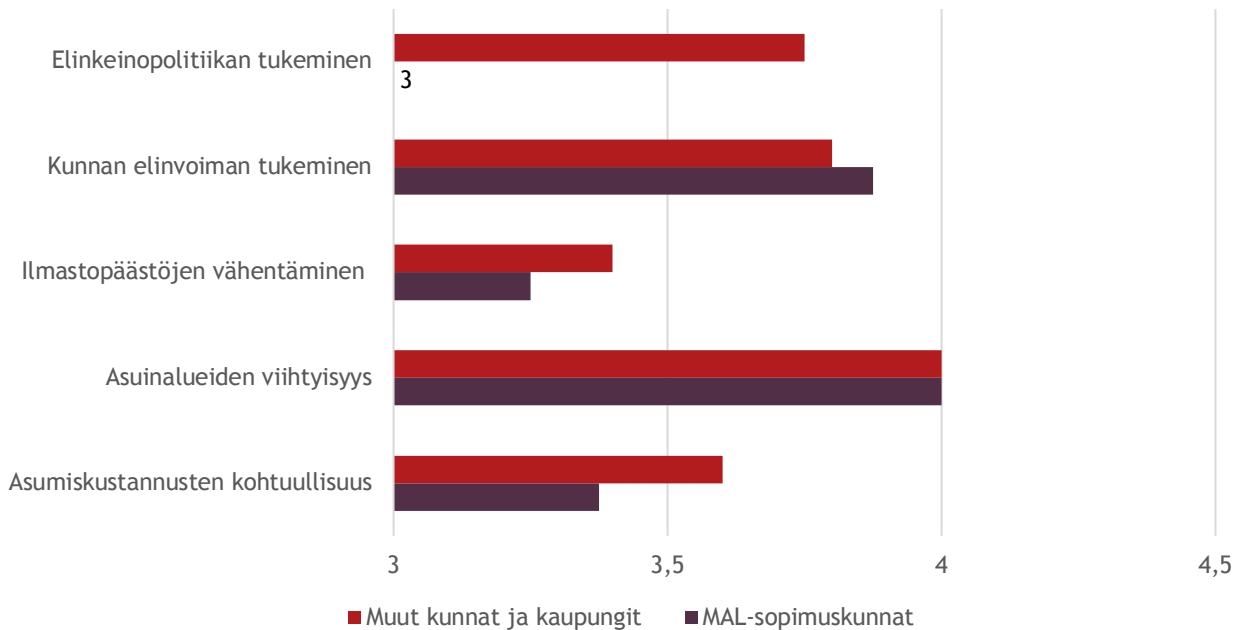


Kuva 5 Erityisryhmien asumiseen liittyvien tavoitteiden toteutuminen. (asteikolla 1=erittäin huonosti, 3=ei hyvin eikä huonosti, 5=erittäin hyvin)

Vaikka kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja ARA-tuotannon tavoitteet arvioidaan vain lievästi positiivisiksi, ovat monet erityisryhmien asumiseen liittyvät tavoitteet jokseenkin hyvin onnistuneita (Kuva 5). Kyselyn perusteella erityisryhmien asuinoloja on onnistuttu parantamaan jonkin verran, ja näiden ryhmien omaehtoista asumista on myös onnistuttu tukemaan. Myös asunnottomuuden vähentämisessä on onnistuttu kohtalaisesti, mutta ulkomaalaistaustaisten ja puutteellisesti asuvien asuinoloja on onnistuttu parantamaan vain lievästi. Näistä asumistarpeista kunnilla ei haastattelujen perusteella myöskään ole käytössään tarvittavaa tietopohjaa, ja näiden ryhmien osallistamisen keinot ovat toisinaan puutteelliset. Pienempien kuntien osalta, joissa segregatioon ja asunnottomuuteen liittyviä ongelmia ei käytännössä ole, vastaajat ovat ilmeisesti tulkinneet tavoitteet onnistuneiksi paremman vastausvaihtoehdon puuttuessa.

Kiinnostava huomio on myös se, että segregaatiosyiden ehkäisyn arvioidaan onnistuneen kunnissa jokseenkin hyvin. On selvää, että Suomessa segregaatiosyiden ehkäisyssä, tai sen etenemisen hidastamisessa, on onnistuttu pohjoismaisia verrokkivaltioita paremmin. Kuitenkin haastatellut asiantuntijat haastavat näkemystä segregaatiosyiden onnistumisesta. Asiantuntijoiden mukaan kuntien asuntopoliitikassa olisi myös tarkemmin mietittävä mitä segregaatiosyiden ehkäisyltä halutaan, ja mihin toimet keskitetään. Asuinalueiden eriytymisen katsotaan olevan vain yksi osa yleistä eriytymiskehitystä. On myös huomattava, että uustuotantoon keskittyvän asuntopoliitiikan keinot vaikuttaa vanhojen alueiden eriytymiseen ovat vähäisiä. Asuntopoliitiikan fokuksen tulisikin kenties huomioida asumiseen liittyviä kysymyksiä ja ongelmia muutenkin kuin tuotantonäkökulmasta.

Asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen: Asuntopoliittiset valinnat



Kuva 6 Erilaisten strategisten tavoitteiden toteutuminen (asteikolla 1=erittäin huonosti, 3=ei hyvin eikä huonosti, 5=erittäin hyvin)

Kuva 6 esittää kyselyn tuloksia erinäisten strategisten tavoitteiden toteutumisesta kuntien asuntopoliitiikan osalta. On huomattava, että tässäkin yhdessäkin tavoitteessa ei ole onnistuttu kyselyn vastaajien mukaan erittäin hyvin. Asuinalueiden viihtyvyyteen liittyvissä tavoitteissa on onnistuttu jokseenkin hyvin, ja samoin kunnan elinvoiman suhteen onnistumisia tunnustetaan. Ilmastopäästöjen vähentämisessä on onnistuttu vähäisesti, ja myös asumiskustannusten kohtuullisuudessa on havaittu onnistumisia etenkin pienempien kaupunkien osalta. Muissa kaupungeissa tulkitaan elinkeinopolitiikan tukemisen onnistuneen, mutta MAL-seuduilla tähän ei oteta kantaa suuntaan tai toiseen.

3.1.4 Valtakunnalliset asuntopoliittiset linjaukset

Astetta laajempia strategisia kysymyksiä voidaan tarkastella valtakunnallisten asuntopoliittisten linjausten arvioitun toteutumisen kautta. Selvityksessä on tarkasteltu ympäristöministeriön ja Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman asettamien tavoitteiden toteutumista.

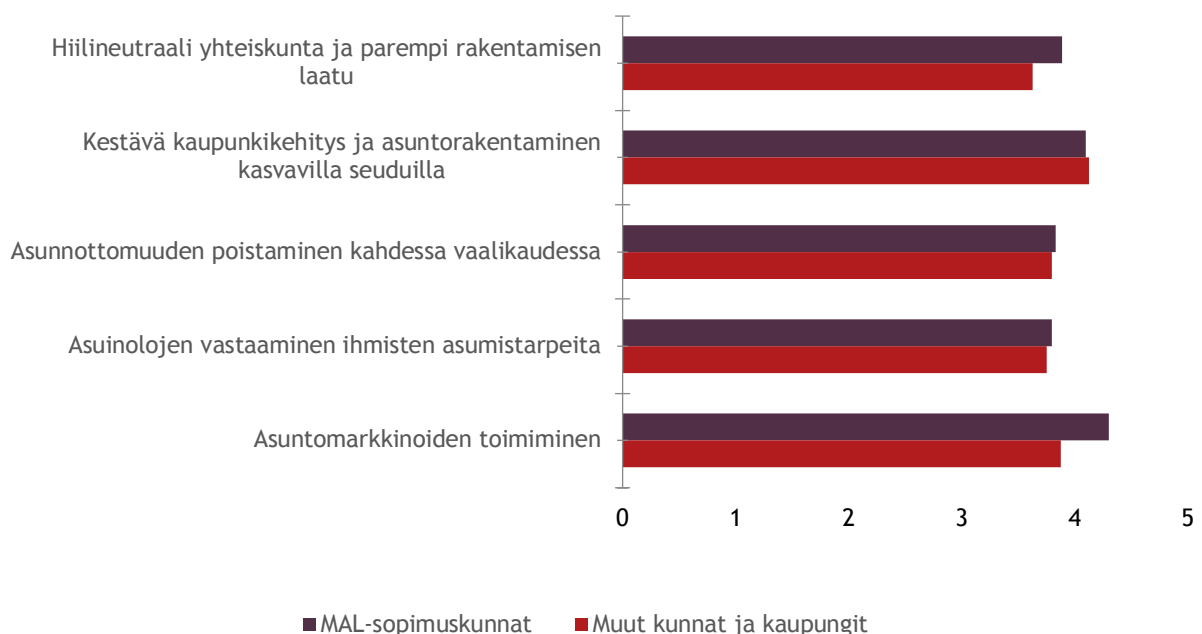
Hiilineutraaliustavoitteet ovat asuntopoliittisissa ohjelmissa sanallisesti esillä varsin selvästi, etenkin suuremmissa kaupungeissa, joissa myös tunnustetaan selkeämpiä onnistumisia. Kuntastrategioiden hiilineutraaliustavoitteet kytketään asuntopoliitiikkaan eri tavoin. Esimerkiksi Helsingissä tavoitetta yritetään asuntopoliitiikan osalta toteuttaa energiatehokkuusvaatimusten ja rakentamisen laadun takaamisen kautta. Espoon ohjelmassa korostuvat älykkäät asumisen ratkaisut, liikenteen sujuvoittaminen ja monipuolistaminen sekä muun muassa vastuullisten elämäntapojen helpottaminen. Lappeenrannan ohjelmassa puolestaan mainitaan tavoitteena tiivis, toimiva ja kestävä yhdyskuntarakenne, Hämeenlinnassa pyrkimys kestävä elämäntavan mahdollistamiseen muun muassa infrastruktuurissa ja esimerkiksi Naantalin ohjelmassa on erillinen tavoiteosio ekologiselle kestävyydelle. Kuitenkin monen pienemmän kaupungin asunto-ohjelmassa hiilineutraaliutta ei huomioida käytännössä lainkaan, tai sen osalta ei listata ainuttakaan varsinaista toimenpidettä.

Kestävän kaupunkikehityksen osalta kuntien asunto-ohjelmissa korostuvat joukkoliikenteen solmukohtien tiivistäminen, yleinen kaupunkirakenteen eheytyminen ja täydennysrakentaminen sekä seudullinen suunnittelu yhteistyö. Kestävän kaupunkikehityksen osalta huomioidaan etenkin suuremmissa kaupungeissa alueiden eriytymiskehitys. Espoon ohjelmassa kirjataan suoraan kaupungin tavoite olla Euroopan kestävin kaupunki, ja toimenpiteiksi luetellaan muun muassa kaupunkirakenteen tiivistäminen, asemanseutujen potentiaali ja maankäytön tehostaminen. Järvenpäässä asuinalueiden sosiaalisen kestävyys toteutus kirjataan maapoliittiseksi toimenpiteeksi, mutta laajemmin pienemmissä kaupungeissa kasvun monipuolista kestävyttä ei välttämättä huomioida ohjelmassa lainkaan.

Samoin asunnottomuuden kysymykset ovat kuntien ohjelmissa varsin vaihtelevasti esillä, käytännössä lähinnä suuremmissa kaupungeissa, joihin asunnottomuuden haasteet keskittyvät. Helsingin seudulla myös ympäryskuntien ohjelmissa huomioidaan asunnottomuuden kysymykset. Joissakin tapauksissa asunnottomat mainitaan yhtenä erityisryhmänä niiden ryhmien joukossa, jotka ovat sosiaalisen asuntotuotannon ja muiden toimenpiteiden fokuksessa, mutta konkreettiset toimenpiteet usein puuttuvat. Jotkin kunnat, kuten Rovaniemi ja Kaarina, listaavat asunnottomuuden syitä ja määriä ilman selkeitä toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi.

Asuntomarkkinoiden toimivuudesta ja sen varmistamisesta ei kuntien asunto-ohjelmissa ole käytännössä juurikaan suoria mainintoja. Sen sijaan asuntotuotannon monipuolistamisesta, tonttitarjonnan turvaamisesta ja erilaisten asuntotarpeiden täyttämisestä sekä esimerkiksi keskusta-alueiden elävöittämisestä on ohjelmissa varsin runsaasti. Kuitenkin laadullisten tavoitteiden osalta nähdään, että niiden tarkempi määrittely on hankalampaa kuin määrällisten tavoitteiden listaaminen. Myös haastattelujen osalta käy selväksi, että yhtenä asunto-ohjelmien haasteena näyttäytyy juuri laadullisten tavoitteiden kirjaaminen, ja etenkin niiden seuranta.

Valtakunnallisten asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen



Kuva 7 Valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen kuntien asuntopoliitiikassa (n=17). Kaikissa kategorioissa tavoitteet arvioidaan vähintään jokseenkin toteutuneiksi, eikä teemojen välillä ole erityisen merkittäviä eroja.

Kuva 7 osoittaa, kuinka kyselyn perusteella valtakunnallisten asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen arvioidaan kunnissa kaikilta osin ainakin kohtuullisesti onnistuneeksi. Kuitenkin huomataan, että kestävä

kaupunkikehityksen ja asuntomarkkinoiden toiminnan osalta tavoitteet arvioidaan MAL-kunnissa hieman paremmin saavutetuiksi kuin asunnottomuuteen, asuinolojen parantamiseen ja hiilineutraaliuteen liittyvät tavoitteet. Myös työpajakeskustelussa kyseinen havainto herätti huomiota. Määrällisiin tavoitteisiin liittyvät tavoitteet ovat ohjelmissa laadullisia paremmin esillä, niiden seuranta arvioidaan helpommaksi, ja niiden osalta tavoitteet täyttyvät, mutta laadullisten tavoitteiden osalta on kautta linjan enemmän parantamisen varaa. Asuntomarkkinoiden arviointi kohtalaisen toimiviksi kertonee siitä, että suurissa kaupungeissa asuntotuotantomäärät ovat kasvaneet ja markkinat siten toimineet viime vuosina aiempaa paremmin.

Määrällisten asuntotuotanto- ja hallintamuotojakaumaan liittyvien tavoitteiden sekä eräiden kaupunkirakenteen kysymysten korostuminen asunto-ohjelmissa asumisen laatuun liittyvien seikkojen kustannuksella näkyy ohjelmissa selvästi. Yleiskaavatason ohjausvaikutuksiin liittyvät kirjaukset keskittyvät lähinnä kaupunkirakenteen eheyttämiseen ja toimivuuteen liittyviin kysymyksiin, joita ei kuitenkaan yleisesti konkretisoida selkeiksi toimenpiteiksi, eikä ohjelmapapereihin ole juurikaan kirjattu näihin liittyviä seurantamittareita. Asemakaavatasolla esiintyy joitain yleisluontoisia kirjauksia asumisen laatuksymyksiin liittyen, mutta varsinaiset määritellyt mittarit ja tavoitetasot keskittyvät kautta linjan erityisesti määrällisiin asuntotuotantotavoitteisiin.

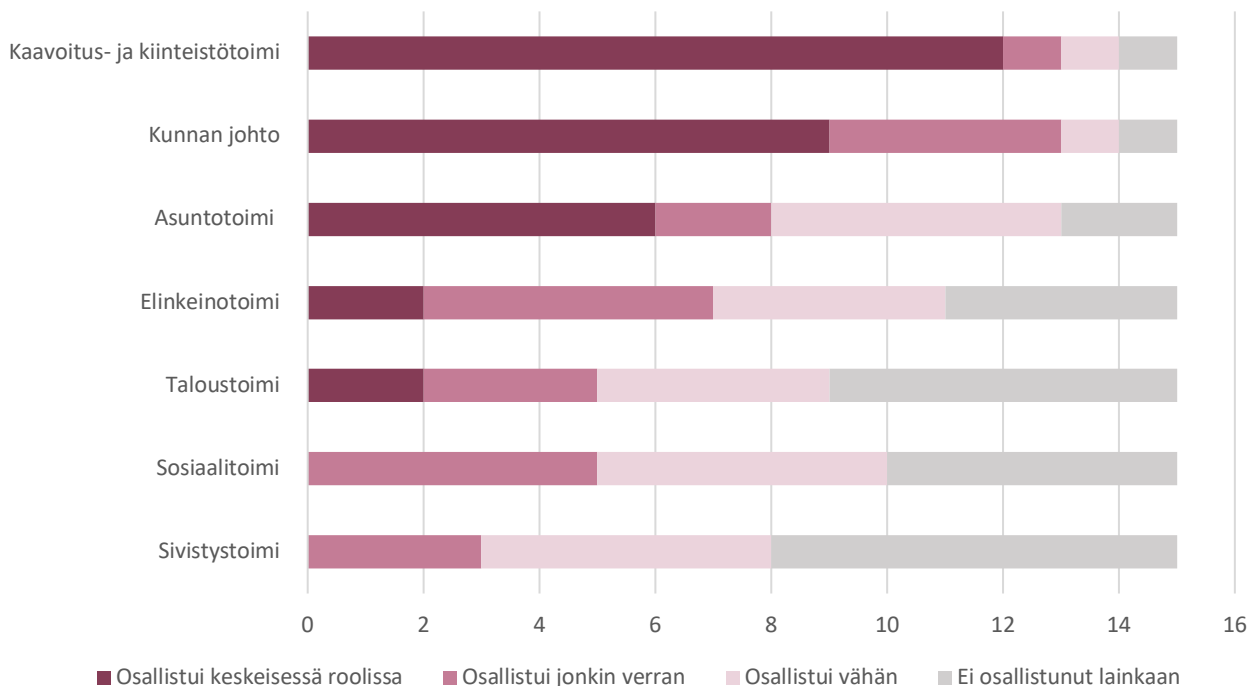
3.2 Ohjelmien laadintaprosessit ja niiden kehittäminen

3.2.1 Asuntopoliittisten ohjelmien laadinta kaupungeissa

Noin puolessa (N=12/25) tässä selvityksessä analysoidussa asuntopoliittisessa (tai vastaavassa) ohjelmassa kuvattiin, kuinka prosessi oli laadittu. 13 ohjelmadokumentissa prosessia ei mainittu lainkaan. Eräässä ohjelmadokumentissa tuotiin seikkaperäisesti esille valmisteluprosessin kuvaus ja kansalaisia osallistavat menetelmät. Prosessikuvauksissa painottuivat valmisteleavan työryhmän kokoonpano ja kytkös muihin asiaankuuluviin ohjelmiin (esimerkiksi seudulliset MAL-suunnitelmat, kuntastrategiat). Erityisesti MAL-kaupunkiseutujen kunnissa ohjelman laadinnassa on hyödynnetty MAL-työssä tehtyjä analyyskejä ja raportteja. Lisäksi muutaman asuntopoliittisen ohjelman osalta mainittiin, että se on laadittu yhdessä maapoliittisen ohjelman kanssa.

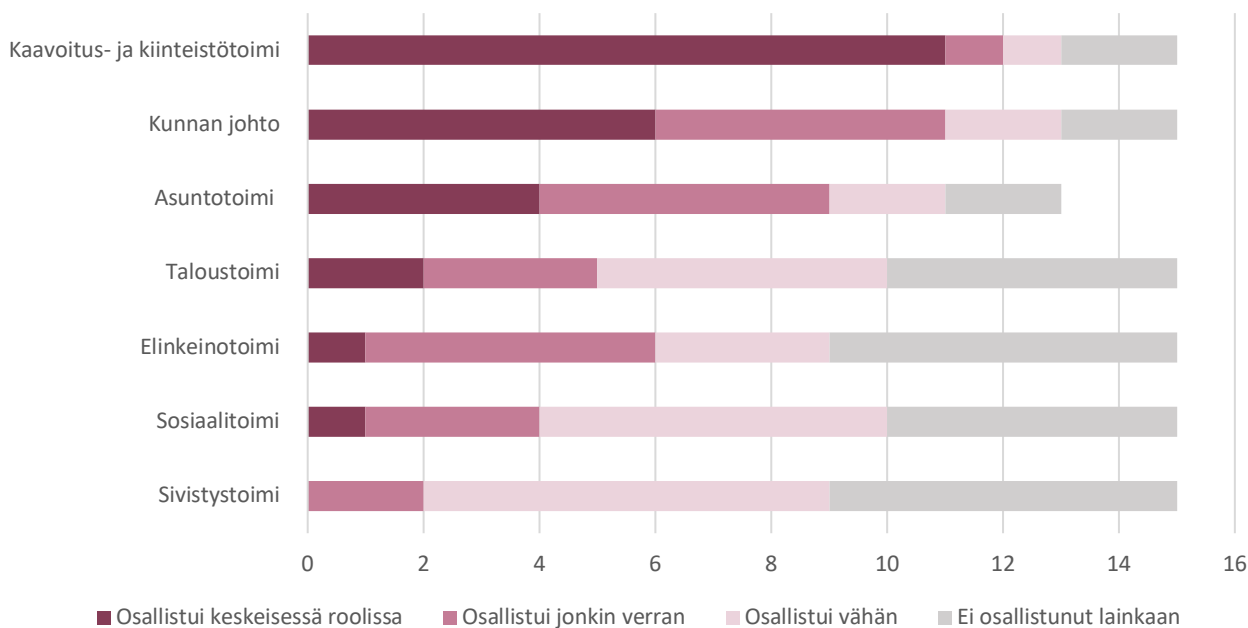
Analyysin perusteella asuntopoliittisten ohjelmien laadintaprosessit ovat olleet luonteeltaan kaupunkiorganisaatioiden sisäisiä ja asiantuntijavetoisia, ja niissä on ollut hyvin vähän kaupunkiorganisaation ulkopuolista osallistamista. Kolmessa ohjelmassa mainittiin, että sen valmistelussa on hyödynnetty eri asiantuntijoiden osaamista. Lisäksi mainittiin, että ohjelman laadintaan on osallistunut joko yksi tai useampia työryhmiä. Ohjelmaan kirjattuja, valmisteluun osallistuneita tahoja ovat asunto- ja maankäyttöasiantuntijoiden lisäksi kunnan johto ja kunnan vuokrataloyhtiöt.

Toimialojen osallistuminen asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun (N=15)



Kuva 8 Toimialojen osallistuminen asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun (N=15)

Toimialojen osallistuminen asuntopoliittisen ohjelman toteutukseen (N=13-15)



Kuva 9 Toimialojen osallistuminen asuntopoliittisen ohjelman toteutukseen (N=13-15)

Arvioinnin kyselyssä kysyttiin, kuinka vahvasti kaupunkien eri toimialat osallistuivat asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun ja toteutukseen (Ks. Kuva 8 ja Kuva 9). Kaavoitus- ja kiinteistötoimi osallistuvat suurimmassa osassa vastauksia vahvimmin sekä valmisteluun (N=12, osallistui keskeisessä roolissa) että toteutukseen (N=11, osallistui keskeisessä roolissa). Osittain tätä selittää asunto- ja maankäyttöpoliittisen ohjelman yhteinen laadintaprosessi, osaksi kaavoitus- ja kiinteistötoimen asuntotoimea vahvempi resursointi. Seuraavaksi eniten mainintoja saivat kunnan johto (N=9 valmisteluun ja N=6 toteutukseen) ja asuntotoimi (N=6 valmisteluun ja N=4 toteutukseen). Elinkeino- ja taloustoimi osallistuivat edellä mainittuja toimialoja vähemmän asuntopoliittisen ohjelman laadintaan tai toteutukseen. Sosiaalitoimen nähtiin osallistuneen jonkin verran tai vähän sekä asuntopoliittisen ohjelman laadintaan että toteutukseen.

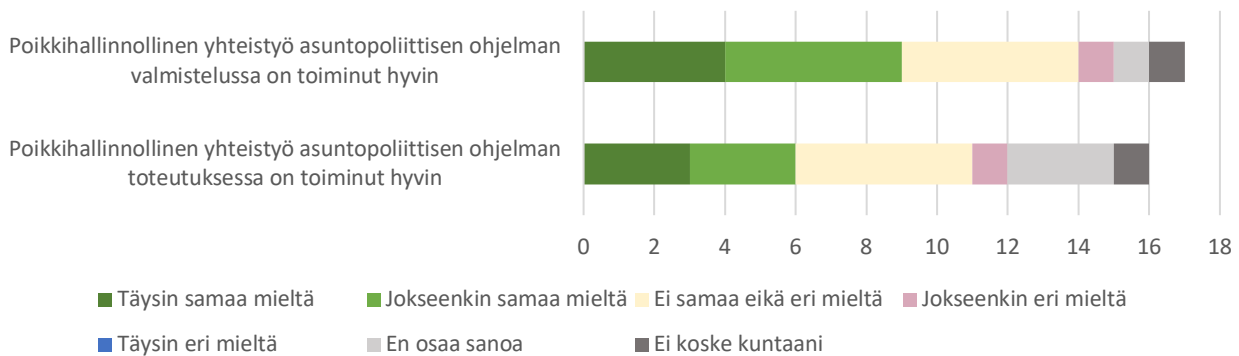
Asuntopoliittisten ohjelmien laadinta kunnissa nähdään pitkälti kaavoituksen ja kiinteistötoimen sekä kunnan johdon vastuulla olevana. Osassa kaupungeja on perustettu monialaisia valmisteluryhmiä, joissa on ollut mukana kaavoitustoimen, konsernihallinnon, sosiaalitoimen sekä esimerkiksi kaupungin vuokra-asuntoyhtiön edustajia. Osassa kaupungeja valmistelussa on ollut mukana myös vanhuspalveluiden tai -työryhmien edustus, joka on tuonut lisäarvoa erityisesti esteettömyyden teemoihin.

Asumissosiaaliset näkökohdat ja esimerkiksi sosiaalitoimen mukanaolo asuntopoliittisen ohjelman laadinnassa ei korostunut vastauksissa. Kyselyn vastauksissa mainittiin, että sosiaalitoimen osallistuminen asuntopoliittisten linjausten laadintaan on ollut vähäistä soteuudistukseen kuluneen ajan ja resurssien takia. Kasvavilla kaupunkiseuduilla korostuu sivistys- ja kulttuuripalveluiden osallistuminen asuntopoliittisen ohjelman laadintaan. Eräissä haastattelussa nostettiin esille koulutuksen ja sivistyksen toimialan ja palveluverkkosuunnittelun tärkeys asunto- ja maapoliittisia linjauksia tehtäessä.

Useassa kaupungissa asunto-ohjelma on yhdistetty maankäytön ohjelmaan, minkä vuoksi teknisen toimialan rooli valmistelussa on ollut keskeinen. Niissä tapauksissa, joissa asuntopoliitiikkaa on laadittu yhdessä maankäyttöpoliitiikan kanssa, valmisteluryhmissä on korostunut maankäytön ja kaavoituksen rooli, jopa jossakin määrin varsinaisen asuntotoimen kustannuksella. Tällöin myös yhdessä laaditun ohjelman valmisteluvaiheessa on kuultu kiinteistökehittäjiä ja maanomistajia. Eräissä kyselyvastauksessa tuotiin esille, että asuntopoliittinen ohjelma on valmisteltu kaavoitustoimen puolella, minkä vuoksi itse asuntotoimi ei ole ollut valmistelussa keskeisessä roolissa.

Asuntopoliitiikan kytkeminen muihin toimintapoliitiikan lohkoihin on nähty kaupungeissa kannattavana ratkaisuna. Osassa nykyisten ja mahdollisten MAL-kaupunkiseutujen keskuskaupungeista asuntopoliitiikka on kytketty maankäyttö- ja maapoliitiikan lisäksi palveluverkon suunnitteluun ja sivistystoimeen. Sekä MAL -että muissa kaupunkien haastatteluissa puhuttiin tarpeesta kytkeä asuntopoliitiikka ja elinkeinopoliitiikka tulevaisuudessa vahvemmin toisiinsa.

Poikkihallinnollisen yhteistyön toimivuus (N=16-17)



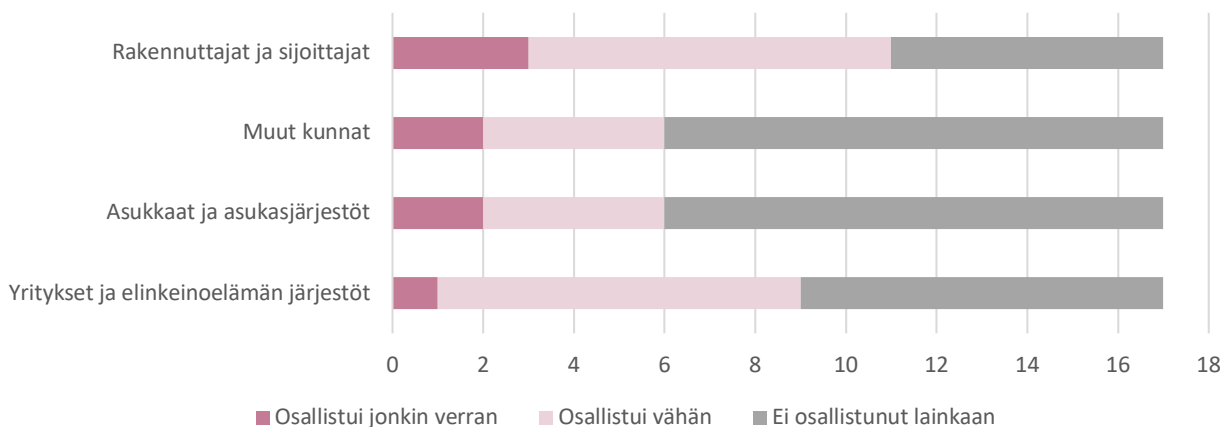
Kuva 10 Poikkihallinnollisen yhteistyön toimivuus (N=16-17)

Asunto-ohjelmien laadintaprosessi on ollut kaikissa haastatteluun osallistuneissa kaupungeissa virkahenkilövetoinen. Osassa kaupungeista on perustettu työryhmä vetämään ohjelmaprosessia, osassa taas valmistelu on ollut yksittäisten virkahenkilöiden vastuulla. Poikkihallinnollinen yhteistyö on toiminut hyvin noin puolessa kyselyyn vastanneista kunnista (ks. Kuva 10). Yhteistyö on toiminut hiukan paremmin ohjelman valmistelu- kuin toteutusvaiheessa. Myös selvityksen haastatteluissa nousi esille kahdenlaisia valmistelutapoja: keskitetty virkahenkilö- / toimialavetoinen valmistelu vrt. laaja poikkihallinnollinen / työryhmävalmistelu.

Aineiston perusteella voidaan nähdä, että poikkihallinnollisen ja monialaisen yhteistyön aste ja keinot vaihtelevat: osassa kaupungeja asuntopoliittista ohjelmaa valmistellaan säännöllisissä kokouksissa, joita täydennetään seminaareilla, osassa kaupungeja muiden kuin päävalmisteluvastuussa olevan toimialan näkemyksiä kerättiin kommentti- tai lausuntokierroksilla.

Osallistumisen keinoja kuvataan keskimäärin niukasti itse asuntopoliittisissa ohjelmissa. Asukkaiden ja sidosryhmien osallistumisen keinoja on kuvattu vain muutamassa ohjelmassa, joissa mainittiin ohjelmaluonnoksen kommentointimahdollisuus, kuntalaisten ideointipaja, alueanalyysit sekä vuosittainen asuntopoliittikan asukaskysely. Kaupunkiorganisaation ulkopuolisia sidosryhmien näkemyksiä on kartoitettu myös kaupungin muiden toimialojen yhteyksien, esimerkiksi valmisteluryhmien jäsenten omien verkostojen, kautta.

Sidosryhmien osallistuminen asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun (N=17)



Kuva 11 Sidosryhmien osallistuminen asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun (N=17)

Kyselyn vastauksissa ja haastatteluissa tuotiin esiin osallistumisen keinoja ohjelmadokumentteja laajemmin. Kyselyn vastaajia pyydettiin arvioimaan sidosryhmien osallistumisen aktiivisuutta. Sidosryhmistä erityisesti rakennuttajat ja sijoittajat sekä yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt ovat osallistuneet asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun (Kuva 11). Kyselyn ja haastatteluiden mukaan kaupungeissa on kerätty sidosryhmien (esim. rakennuttajien, rakennusliikkeiden ja kiinteistökehittäjien) näkemyksiä järjestämällä tilaisuuksia ja seminaareja sidosryhmille, haastattelemalla, sähköisillä kyselyillä, lausunto- ja kommentointikierroksilla sekä käymällä asuntopoliittista keskustelua muiden kaupunkien kanssa. Selvitysten ja tutkimusten (esim. otanta- ja kyselytutkimusten) avulla on pyritty saamaan kokonaiskuva esimerkiksi asukkaiden suhtautumisesta joihinkin asumiseen liittyviin ilmiöihin (esim. asumisen tulevaisuus). Kaupunkiseututasolla asunto-ohjelman sisältöjä ja toteutumista on esitelty muun muassa seutufoorumeissa kuntien johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille sekä asukasbarometreilla.

Hyviä esimerkkejä osallistamisesta on Jyväskylän kaupungilta, jossa maankäytön toimialalla on järjestetty kaikille avoimia foorumeja, joissa on kerätty näkemyksiä rakentajilta ja rakennuttajilta sekä kuntalaisilta. Lisäksi Jyväskylän kaupunki jakaa kaavoituskatsauksen jokaiseen kotiin. Osallistumisen prosessi on vahvistanut myös kaupungin omaa organisoitumista. Helsingin kaupungilla taas on pyritty löytämään uusia keinoja kuntalaisten kuulemiseen (esim. Kerro kantasi -tyyppisten keskustelufoorumien avulla) ja keskusteluyhteyden luomiseen.

Poliittiset päätöksentekijät ovat osallistuneet valmisteluvaiheeseen esimerkiksi hyväksymällä ohjelmavalmisteluun eri vaiheita (esim. tavoitteiden määrittely) sekä lausuntokierroksilla. Asuntopoliittisia ohjelmia on käsitelty lautakunnissa, kaupunginhallituksissa (ja sen jaostoissa) ja kaupunginvaltuustoissa vuosittain. Keskeiset päättäjät ovat olleet tietoisia valmisteluun tilanteesta esimerkiksi puolueiden luonnosten kommentoinnin tai valtuustoseminaarien kautta. Joissakin kaupungeissa työtä valmisteleavassa ohjausryhmässä on ollut edustus jokaisesta valtuustoryhmästä. Valtuusto osallistetaan asunto-ohjelman seurantaan vuosittaisissa seminaareissa tai seurantakäsittelyissä.

Asuntopoliittisten ohjelmien osalta tarkasteltiin myös, mainitaanko asuntopoliittisessa ohjelmassa yhteistyö muiden kuntien kanssa. Tarkastelluista ohjelmista 19 oli MAL-kaupunkiseudun kuntien ohjelmia, kaksi muiden kaupunkien ohjelmia ja kaksi kaupunkiseututason ohjelmia. 19:stä MAL-kaupunkiseudun ohjelmasta 11 kuntaa mainitsi tekevänsä yhteistyötä muiden MAL-kaupunkiseudun kuntien kanssa. Kahdeksan kunnan ohjelmassa mainittiin seutuyhteistyön tärkeys. Lisäksi kolmessa ohjelmassa mainittiin yhteys seudulliseen asuntopoliittiseen ohjelmaan. Viidessätoista eli hieman yli puolessa ohjelmista ei mainittu yhteistyötä muiden kuntien kanssa.

	KESKITETTY MALLI	HAJAUTETTU MALLI
ORGANISOITUMINEN	Työryhmä muodostettu pääosin yhden toimialan sisällä	Työryhmä muodostettu monen toimialan asiantuntijoista
PROSESSIN JOUSTAVUUS	Etukäteen määritelty, selkeä prosessi	Joustava ja avoin prosessi
POLIITTISEN OSALLISTUMISEN ASTE	Luottamushenkilöt keskustelevat ja hyväksyvät keskeiset tavoitteet ja lopullisen ohjelman	Luottamushenkilöt mukana useammassa valmisteluvaiheessa, hyväksynnän lisäksi osallistavia työvaiheita
SIDOSRYHMIEN OSALLISTAMISKEINOT	Lausuntokierrokset, mahdollisuus kommentoida	Komentointi, asukaskyselyt, mahdollisesti ideointityöpajat

Valmisteluprosessin ominaisuuksia on koottu yllä olevaan taulukkoon (Taulukko 3). Valmisteluprosessia on luonnehdittu keskitetyn ja hajautetun prosessin käsitteillä. Kumpaakin prosessimallia on tarkasteltu organisoitumisen, prosessin joustavuuden, poliittisen osallistumisen asteen sekä sidosryhmien osallistumisen keinojen näkökulmasta. Taulukko on suuntaa-antava ja kokoava, eikä se sellaisenaan kuvaa yksittäisiä kaupunkia, vaan tuo esiin valmisteluprosessin eri tyyppejä.

3.2.2 Asuntopoliittisten ohjelmien laadinnan kehityskohteita

Kyselyssä kysyttiin asuntopoliittisten ohjelmien laadinnan kehityskohteita avoimella kysymyksellä. Suurin osa vastauksista (N=14) kytkeytyi asuntopoliittisten ohjelmien sisältöihin ja rooliin, ei niinkään laadintaprosessiin. Voi olla, että kysymyksen muotoilu ohjasi vastaajat nimeämään sisällöllisiä haasteita prosessiin liittyvien haasteiden sijaan. Kehityskohteita tunnistettiin myös haastatteluissa ja työpajassa. Seuraavassa kehittämiskohteet on luokiteltu kolmeen luokkaan: 1) rooliin ja asemaan liittyviin, 2) tavoiteasetantaan liittyviin ja 3) mukana oleviin tahoihin liittyviin havaintoihin.

Rooli ja asema

Asuntopoliitiikan ja siten asuntopoliittisten ohjelmien rooli kaupunkien strategisessa johtamisessa vaihtelee. Useammassa kyselyvastauksessa nousi esiin poukkoileva politiikka, jossa asuntopoliittinen ohjelma nähdään välillä tärkeänä kehittämisen ja suunnittelun välineenä, välillä ei. Muutamassa vastauksessa mainittiin, että asunto-ohjelman laadintaan ei ole resursseja eikä sitä koeta tarpeelliseksi. Kaupunkiseututasolla mainittiin, että esimerkiksi MAL-kokonaisuudessa asumisen ja maankäytön teemoihin on vähemmän käytössä olevia resursseja kuin liikenteen teemaan.

On olennaista tunnistaa, onko asuntopoliittinen ohjelma kunnan toimintaa monialaisesti ohjaava strategia, vai nähdäänkö se vain ohjelmana, joka toteuttaa ennalta sovittua strategiaa. Erään vastaajan huomio siitä, että toimijoille ei ole selvää, onko asunto-ohjelma ohjaus- vai seurantaväline, on kuvaava esimerkki asuntopoliitiikan roolin epämääräisyydestä. Myös haastatteluissa nousi esille samansuuntaisia huomioita: osassa kaupunkia asunto-ohjelma on vahvasti kaupungin asuntopoliitiikkaa ohjaava asiakirja, ja osassa se on pikemminkin kaupungin asuntopoliittisia tavoitteita yhteen kokoava ja seurantaan palveleva asiakirja.

Ohjelman laadintaprosessin osalta on tunnistettava asumisen ilmiön monialaisuus ja sen hallintaan vaadittavan laaja-alaisen ryhmän tarve. Sekä haastatteluissa että työpajassa nousi esille tiedolla johtamisen tarpeellisuus,

erityisesti lähtötilannevaiheessa. Erään haastateltavan mukaan on tunnistettava ja kuvattava ”*kussakin tilanteessa asumiseen eniten vaikuttavat ilmiöt, luoda yhteinen tahto näihin vaikuttamiseen, ohjelmoida toimet ja seurata toteutus*”.

Prosessin alussa linjataan laadinnan kannalta keskeiset seikat. Asuntopolitiikan selkeä rooli, ohjelman lähtö- ja tavoitetasojen määrittäminen sekä valmistelevan joukon ja sidosryhmien määrittelemisen helpottavat ohjelman laadinnan alkua. Olennaista on myös tunnistaa ohjelman strateginen suunta, eli mitä muutoksia ohjelmalla pyritään saamaan aikaan.

Tavoitteiden asettaminen

Asuntopoliittisten tavoitteiden ja isojen linjojen selkiyttäminen nähdään tärkeänä kehittämisen kohteena. Asunto-ohjelmissa nähtiin olevan sisäisiä aikajänteeseen liittyviä ristiriitoja: tavoitteiden asettaminen lähivuosi on helppoa, mutta niiden saavuttaminen voi käytännössä olla vaikeaa (jos esimerkiksi tonttivarantoa ei ole). Myös asunto-ohjelmien tarkkuustaso vaihtelee. Esimerkkinä mainittiin, että voimassa oleva ohjelma on liian yksityiskohtainen, mutta että tulevasta ohjelmasta tullaan tekemään sallivampi ja ohjaavampi.

Asuntopoliittisen ohjelman tavoiteasetantaan liittyi haasteita: laadullisten tavoitteiden asettaminen ja mittaaminen koettiin vaikeana, ja osan asuntopoliittisista tavoitteista nähtiin olevan keskinäisessä ristiriidassa. Asuntopoliittisista linjauksista olisi syytä käydä nykyistä enemmän keskustelua.

Ohjelmaproessin sopivan tason joustavuus on tärkeää. Kun valmistellaan monialaista ohjelmaa, voi olla hyödyllistä jättää jouston varaa tavoitteisiin ja toimenpidekuvauksiin. Tämä vaatii prosessin johtajalta, esimerkiksi ohjausryhmän puheenjohtajalta, pelisilmää ja keskeneräisyyden sietokykyä.

Mukana olevat tahot

Ohjelman laadintaan oli kyselyvastausten mukaan vaikea sitouttaa ihmisiä ja tahoja kaupunkiorganisaation sisällä ja laajemmin sidosryhmissä. Myös asiantuntijoille järjestetyssä työpajassa nähtiin, että poikkihallinnollisen valmistelun jälkeen tulee varmistaa, että jokainen toimiala sitoutuu käytännön toteuttamiseen. Kaupungin eri toimintojen mukaan ottamiseen tulee panostaa. Myös yhteistyö alan toimijoiden kanssa koettiin välillä haastavana. Oikeiden ihmisten saamiseen valmisteluryhmään kannattaa käyttää aikaa.

Lisäksi tunnistettiin, että asunto- ja maapolitiikalla on paljon samansuuntaisia tavoitteita, joten niitä käsittelevä ohjelma on järkevää valmistella kokonaisuutena. Mikäli kyseessä olevia ohjelmia valmistellaan yhdessä, hiilineutraaliuteen ja energiatehokkuuteen liittyvät keskeiset kaupungin tai sidosryhmien tahot tulee ottaa mukaan valmisteluprosessiin. Työpajassa nähtiin, että asuminen on syytä kytkeä myös kunnan vetovoima- ja elinvoimapolitiikkaan.

Poliittisten luottamuselinten (esimerkiksi toimikunnat ja jaostot) hyödyntämisessä on olennaista poliitikkojen tietopohja ja asenne. Olemassa olevien ryhmien käyttäminen hyödyllistä: se aktivoi sekä olemassa olevia työryhmiä että tehostaa ajankäyttöä ja parantaa tietopohjaa.

Sekä kaupunki- että kaupunkiseututasolla nähtiin, että asukkaiden osallistamisessa ei ole onnistuttu tavoitellulla tavalla. Haastattelujen mukaan kaupungeissa ei ole aktiivisesti osallistettu asukkaita tai yrityksiä asuntopoliittisen ohjelman laadintaan. Osallistavan suunnittelun periaate tulisi huomioida jatkossa paremmin lisäämällä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Esimerkiksi sidosryhmäkeskusteluja olisi tarpeen pitää sekä ohjelman laadinta- että toteutusprosessin aikana. Tulevaisuudessa asukkaat ja sidosryhmät osallistuvat valmisteluun yhä enemmän digitaalisia välineitä hyödyntämällä.

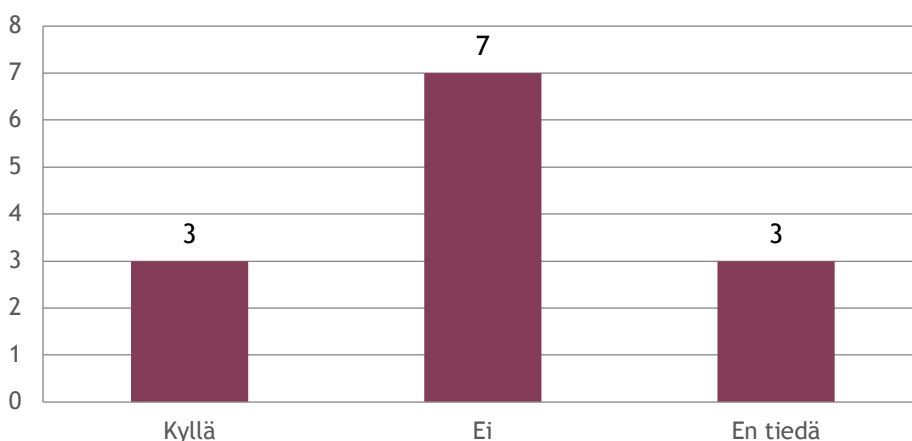
Mitä enemmän asuntopoliittiseen ohjelman laadintaan ja toteutukseen osallistuu tahoja, sitä tärkeämpää on varmistaa tasapaino eri äänten kuulumisessa, esimerkiksi vahvistamalla hiljaisempia ääniä ja käyttämällä osallistamiseen ja kuulemiseen mahdollisimman monipuolisesti erilaisia menetelmiä.

3.3 Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuuden arviointi

Luvussa tarkastellaan asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuutta, seuranta- ja käytettyjä mittareita analysoidun asuntopoliittisten ohjelmien, kyselyn ja haastattelujen valossa. Erityisesti kyselyn tuloksia tarkastellessa on syytä huomioida, että vastaajamäärät ovat jääneet varsin mataliksi, eikä vastauksista ole voitu erotella esimerkiksi MAL-seutuun kuuluvia kuntia ja muita kuntia omiksi ryhmikseen. Vastausten alhaiseen määrään vaikuttaa myös se, että kahden kunnan vastaukset on jätetty osassa vastauksissa huomioimatta, sillä vastaajien vastaukset olivat ristiriitaisia keskenään.

3.3.1 Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuus

Ohjelmalle on määritelty mittarit
vaikutusten seurantaan, N=13



Kuva 12 Asuntopoliittisten ohjelmien vaikutusten seuranta (N=13)

Asuntopoliittisten ohjelmien seurantaan ja erityisesti vaikuttavuuden seurantaan panostetaan aineiston perusteella vähäisesti. Tehdyn kyselyn mukaan 13:sta vastaajasta vain kolmessa kaupungissa on määritelty mittarit ohjelman vaikutusten seurantaan varten (Kuva 12). Aineiston perusteella asuntopoliittisia ohjelmia ei arvioida sisäisesti tai ulkoisesti ennen ohjelman täytäntöönpanoa, sen aikana, eikä sen jälkeen.

Ohjelmien seuranta ja arviointi tapahtuvat kussakin kunnassa eri tavoin, pois lukien MAL-seutujen yhteiset seuranta- ja arviointikäytännöt. MAL-kaupungit seuraavat seudullista asumisen kehitystä ja siihen liittyviä mittareita osana omaa asuntopoliittista ohjelmaa. MAL-kaupunkiseuduilla ohjelmia seurataankin systemaattisemmin kuin muilla seuduilla ja kunnissa. MAL-työ on tuonut ryhtiä esimerkiksi suurten kaupunkiseutujen kehysalueiden asuntotuotannon seurantaan ja täten vaikuttanut seudun ”yhteisvastuun” toteuttamiseen. On kuitenkin syytä todeta, että suuremmissa kaupungeissa asuntopoliitiikalla on suurempi painoarvo, sillä suurissa kaupungeissa asuntopoliitiikalla pyritään vaikuttamaan niin sanottuihin suurkaupunkiongelmiin, kuten asuntojen hintoihin, asunnottomuuteen ja segregatioon. Pienemmissä

kaupungeissa asuntopoliittikan voi mieltää ennemminkin osaksi elinvoima- ja vetovoimapolitiikkaa, jolla pyritään houkuttelemaan uusia asukkaita. Vastauksissa ei ole erotettu seutu-, kunta- ja kuntalaistasoja.

3.3.2 Ohjelmien toteutuminen

Arvioitujen asuntopoliittisten ohjelmien luonne on kuvaileva, eikä ohjelmille yleensä ole asetettu selkeitä, mitattavia tavoitteita tai mittareita, jolloin toteumaa ei suoranaisesti voida arvioida. Kuitenkin asuntotuotantoa sekä kaava- ja tonttimäärien luovutuksen kehitystä seurataan kaikissa kunnissa. Kaikki kunnat eivät aseta edellä mainituille asioille tavoitetasoja - pikemminkin määrien kehitystä on kuvailtu osana ohjelmaa.

3.3.3 Asuntopoliittisten ohjelmien seurantaan ja arviointiin käytetyt mittarit

Ohjelmille on yleensä asetettu tavoitteet. Ne ovat usein kuvailevia tai asetettu yleiselle tasolle, jolloin niille on haastavaa asettaa selkeitä määrällisiä, seurattavia mittareita. Niissä kunnissa, joissa on asuntopoliittinen ohjelma tai vastaava, ohjelmaseuranta tehdään yleisemmin asuntotuotannon, kaavoitusmäärien ja -varannon sekä tonttivarannon määrällisistä tavoitteista ja niihin liittyvistä mittareista. Alla (Taulukko 4) esitellään työssä ilmenneitä seuranta- ja vaikuttavuusmittareita.

Taulukko 4 Seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin mittareita

INDIKAATTORIT TEEMOITTAIN	Määrällinen	Laadullinen
SEGREGAATION EHKÄISY		
Rakennettujen asuntojen lkm hallintamuodoittain ja talotyypeittäin ja alueittain	x	
Alueittainen sosioekonominen tarkastelu: koulutus, tulot, talouden koko, terveys, asunnottomuus, rikollisuus	x	
ILMASTOTAVOITTEET		
Asunnon/asuinalueen sijainti joukkoliikennevyöhykettäin/kaupunkikudoksittain		x
Kulktapaosuuksien jakauma	x	
Asuntojen/asuinalueiden energiatehokkuus, energiankulutus	x	
ASUNTOMARKKINOIDEN TOIMIVUUS		
Rakennettujen asuntojen lkm hallintamuodoittain ja talotyypeittäin	x	
Asuntorakentamisennuste	x	
Asuntojen hinta talotyypeittäin, rakennusvuosittain ja alueittain	x	
Erityisryhmät: jälkiasennettujen hissien lkm	x	
VETOVOIMA JA ELINVOIMA		
Asukaskyselyt: esim. asuinalueiden viihtyisyys	x	
Asuinalueiden viihtyisyys: asunnon etäisyys lähivirkistysalueesta	x	
Asuntojen kysyntä suhteessa seudun muihin kuntiin/verrokkeihin	x	
Asuntojen laatuksiteerit		x
KAAVOITUS JA TONTINLUOVUTUS		
Asema- ja yleiskaavoitusvarannot: kaavoitusmäärät eri talotyypeittäin	x	
Uudisrakentaminen: lkm alueittain	x	
Täydennys- ja korjausrakentaminen: lkm alueittain	x	
Tontinluovutus: millaisille toimijoille luovutetaan minkä verran tontteja ja millä ehdoilla		x

Tontinluovutus: uusien aloitusten lkm alueittain	x	
--	---	--

On syytä kuitenkin todeta, että MAL-ohjelmaseuranta asuntotuotannon, kaavoituksen ja tontinluovutuksen määrällisistä tavoitteista on merkittävä edistysaskel, sillä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla asuntotuotannon ja kaavoituksen vähäisyys on synnyttänyt merkittävän pullonkaulan asuntotuotantoon, jota sittemmin MAL-työ on ryhdyttävä kiittävästi.

Kunnat seuraavat myös kohtuuhintaisen asumisen kehitystä erilaisin mittarein, kuten tarkastelemalla vuokra-asuntotuotannon, kunnan vuokratyöehtöiden asuntotuotannon ja käyttöasteen sekä ARA-tuotannon määrien kehitystä. Ohjelmaseurannassa on kuntien välillä merkittävää vaihtelua, sillä suuret kunnat seuraavat kehitystä alueittain, kun taas pienemmät kunnat tarkastelevat kehitystä koko kunnan tasolla. Yksinkertaisimmillaan pienen kunnan seurantarjestelmä voi käsittää talotyyppikohtaisen vuosittaisen manuaalisesti vertailtavan seurannan, kun taas kattavimmillaan suuri kunta voi toteuttaa seuranta paikkatiedon, kattavien tietokantojen, työkalujen ja sidosryhmäkyselyiden avulla, jotka mittaavat esimerkiksi alueellista hyvinvointia ja asuinalueen asuntokannan ja hallintamuotojen monimuotoisuutta.

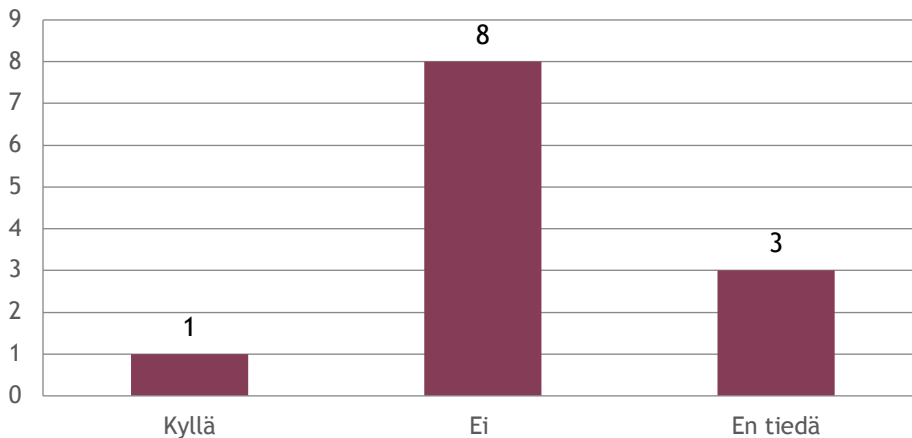
Eräissä asiantuntijahaastattelussa ilmeni, että asuntopoliittisten ohjelmien seurannassa keskitytään uusien alueiden asuntopoliittikkaa koskevien asioiden mittaamiseen, kun taas jo rakennettujen alueiden seurantaan ja mittaamiseen keskitytään huomattavasti vähemmän. Todellisuudessa suurin osa rakennuskannasta ja asuntopoliittikkaa koskevista haasteista kohdistuu jo rakennetuille alueille.

Eräs haastateltu asiantuntija korostaa, että seuranta ja arviointia tulisi tehdä kuntaa tai kaupunkia laajemmalla, esimerkiksi seudullisella tasolla, kuten MAL-seuduilla tehdään. Samaisen asiantuntijan mukaan tarvittaisiin myös systemaattisempaa ja laajempaa kansallista vertailutietoa käytetyistä mittareista ja vaikutusten arvioinnista.

3.3.4 Sosiaalisen kestävyys edistäminen ja mittaaminen osana asuntopoliittikkaa

Sosiaalista kestävyttä ollaan pyritty edistämään Suomessa erilaisten asuntopoliittisten toimien avulla, joskaan tutkimusnäyttö ei anna yksiselitteistä kuvaa näiden toimivuudesta. Aineiston perusteella sosiaalista kestävyttä pyritään edistämään yleisemmin niin sanotulla sosiaalisella sekoittamisella, joka tarkoittaa erilaisten talotyyppien ja hallintamuotojen sekoittamista asuinalueille. Sosiaalisen sekoittamisen tavoitteena on luoda monipuolista asuntokantaa, jossa asuu erilaisista sosioekonomisista taustoista olevia asukkaita. Aineiston perusteella niin suuret kuin pienet kunnat käyttävät sosiaalista sekoittamista pääasiallisena keinona vaikuttaa sosiaaliseen kestävyteen ja segregatioon.

Ohjelmassa on määritelty mittarit sosiaalisen kestävyysedistämiseen, n=12



Kuva 13 Sosiaalisen kestävyysmittaaminen

Sosiaalista kestävyyttä ja segregaatiokehitystä voidaan seurata erilaisten mittareiden avulla. Tosin kyselyn mukaan (Kuva 13) kunnat eivät määritä mittareita sosiaalisen kestävyysedistämiseen. Yleisin käytetty mittari suurissa ja pienissä kunnissa on vuokra-asuntokannan suhde muihin hallintamuotoihin. Sosiaalista kestävyyttä voidaan mitata myös suhteuttamalla tietyn asuinalueen mitattava määrä, kuten esimerkiksi vuokra-asuntojen tai lapsiperheiden osuus tai vaikkapa matalan koulutusasteen tai tulotason omaavien osuus, suhteessa kaupungin keskiarvoon tai toiseen asuinalueeseen. Tällaista seurantaa tehdään lähinnä osassa suurempia kaupunkeja, näissäkin varsin vaihtelevasti.

Aineiston perusteella ei pystytä arvioimaan yksiselitteisesti sosiaalisen kestävyysedistämisen toimenpiteiden vaikuttavuutta, vaan aineistosta ilmenee lähinnä sosiaalisen kestävyysedistämisen erilaisia tavoitteita ja toimenpiteitä.

Sosiaalisen kestävyysedistäminen ja segregaatiosuhde osana asuntopolitiikkaa saa myös osakseen kritiikkiä. Eräs haastateltava painottaa, että segregaatiosuhteet eivät ole ratkaistavissa niinkään kaupunkien toteuttamalla asuntopolitiikalla, vaan ennemminkin sosiaali-, työllisyys- ja koulutuspolitiikalla. Kyseisen haastateltavan mukaan segregaatiosuhteen pitäisikin kohdistua nykyistä enemmän asuinalueella jo oleviin asukkaisiin, sen sijaan että alueille täydennysrakennettaisiin uutta asuntokantaa, jonka avulla asuinalueen esimerkiksi sosioekonomiset keskiarvot saadaan näyttämään edullisemmilta.

3.3.5 Ohjelmien valmistelu ja tietotuotanto

Ohjelmissa on käytetty lähinnä kuntien omaa tietotuotantoa vaihtelevasti. Kunnat valmistelevat asuntopolitiittiset ohjelmat sisäisesti ja sisäiseen käyttöön. Yleisemmin ohjelman valmistelussa on mukana maankäytön suunnittelusta ja kiinteistötoimesta vastaavia henkilöitä, kunnan johtoa, elinkeinopuolen virkahenkilöitä, kunnan vuokratilayhtiön henkilöstöä sekä vaihtelevasti sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntijoita. Ohjelmien valmisteluun ei kuitenkaan oteta yleensä mukaan kaikkia niitä toimijoita, joita asuntopolitiikka koskee eli esimerkiksi järjestöjä, jotka työskentelevät asunnottomuuden kysymysten parissa. Tietotuotannon valmistelussa hyödynnetään ulkopuolista konsultaatiota vähäisesti tai ei ollenkaan.

Osa kunnista yhdistää asuntopolitiittisten ohjelmien toteuttamisen osaksi maankäytön suunnittelua ja -politiikkaa ohjelma- ja strategiatyössään, ja haastatellut asiantuntijat näkevät asuntopolitiikan ja maankäytön suunnittelun yhdistämisen hyvin merkittävänä ja kannatettavana.

Yleisemmin hyödynnetään määrällistä tietoa eli asuntotuotanto-, tontinluovutus- ja kaavoitustietoa. Tietopohja on siis osittain samaa kuin seuranta- ja vaikuttavuustiedon keräämisessä. Osa kunnista, lähinnä suuret kaupungit, keräävät kattavasti tietoa paikkatiedon avulla ja asukaskyselyin. Suurilla kaupungeilla on kehittyneitä työkaluja ja menetelmiä tietotuotannon keräämistä varten, kuten asuntokannan monimuotoisuuden tarkasteluun, alueelliseen eriytymiseen ja sosioekonomiseen asemaan omansa sekä alueelliseen hyvinvointiin omansa. Tampereella on käytössä alueellisen hyvinvoinnin paikkatietopohjainen työkalu, jolla voidaan tarkastella sosioekonomista kehitystä 250 metrin ruututietoaineistona. Työkalulla voidaan seurata sosiaalista eriytymistä, kuten myös asukkaiden työttömyyttä, tulotasoa, rikoksia ja asuntojen hintatasoa. Tampereella on myös käytössä asuntokannan monimuotoisuusindeksi, jolla voidaan seurata alueittain eri talotyyppien ja hallintamuotojen määrien kehitystä. Yleisempään tietotuotantoon ja asuntopoliittisten ohjelmien lähtötilanneanalyysin taustaksi käytetään kansallisia selvityksiä, tutkimuksia ja kyselyitä. Osa suuremmista kaupungeista hyödyntää myös kaupunkien vertailutietoa.

4 Ideaaliprosessi ja työkalupakki

4.1 Ideaaliprosessit

Kuten kuntia, myös ohjelman laadintaprosesseja on monenlaisia, eli sisällöltään saman tyyppinen asuntopoliittinen ohjelma voidaan laatia hyvin monella eri tavalla. Laadintaprosessiin vaikuttavat muun muassa ulkoiset tekijät, kuten asumisen, talouden ja elinvoiman nykytila ja toimintaympäristö sekä kunnan muut toimintapolitiikat, kuten kuntastrategia. Lisäksi prosessiin vaikuttavat sisäiset tekijät, kuten laadintaan osallistuvat tahot, tavoitteet ja toimenpiteet.



Kuva 14 Asuntopoliittisen ohjelman laadinnan ideaaliprosessi

On olemassa keskeisiä seikkoja, jotka kannattaa ottaa huomioon asuntopoliittisen ohjelman laadinnassa, kunnasta tai toimintaympäristöstä huolimatta. Yllä olevassa kuvassa (Kuva 14) on esitetty aineiston perusteella ja asiantuntija-analyysin tuloksena syntynyt näkemys asuntopoliittisen ohjelman laadinnan ideaaliprosessista. Kuviossa keskellä tummanpunaisella kulkee varsinainen laadintaprosessi ja sen ylä- ja alapuolella harmaissa kentissä on esitetty prosessia tukevia ja huomioitavia asioita. Sidosryhmien osallistumisen lähtökohtia ja keinoja on kuvattu vaaleanpunaisella.

Ideaaliprosessi on laadittu sillä oletuksella, että valmisteluprosessi on kaupunkiorganisaatiolähtöinen, ja se osallistaa asukkaita, luottamushenkilöitä ja muita sidosryhmiä. Varsinainen prosessi alkaa nykytilan analyysillä ja lähtötietojen kokoamisella. Nykytilan analyysien tueksi ja tarvekartoituksen pohjaksi voidaan tehdä alueen asuntomarkkinoiden ja asumisen SWOT-analyysi. Nykytilan kuvauksen jälkeen tunnistetaan ohjelman kohderyhmät ja politiikanteon tarpeet. Luottamushenkilöille on hyvä järjestää mahdollisuus lähetekeskusteluun lähtötiedoista ja tarpeista. Asukkaiden näkemyksiä ja tietoa voidaan kerätä kyselyillä ja infotilaisuuksilla.

Tarpeiden perusteella määritellään selkeät ja mitattavat tavoitteet, tunnistetaan käytettävissä olevat panokset ja muotoillaan toimenpiteet, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa. Tavoitteiden määrittelyprosessiin kannattaa osallistaa luottamushenkilöt, vaikka prosessi johdettaisiin virkahenkilövetoisesti. Tavoitteille on hyvä määritellä tavoitetasot.

Prosessin lopuksi määritellään seurannan ja arvioinnin mittarit eli keinot sille, kuinka tavoitteiden toteutumista ja ohjelman vaikuttavuutta mitataan. Seuranta- ja arviointisuunnitelman on hyvä ottaa huomioon strategiset yleistason tavoitteet ja tavoitetasot, jonka jälkeen määritellään niille mittarit. Tarpeen tullen voidaan määritellä täydentäviä, operatiivisia mittareita. Koko suunnitelmaan kannattaa sisällyttää sekä laadullisia että määrällisiä mittareita. Lisäksi suunnitelmaan voidaan kuvata mahdollisuus toteuttaa laadullisia tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiselvityksiä tai -tutkimuksia.

Mittareiden valinnassa kannattaa kiinnittää huomiota niiden osuvuuteen (mittari mittaa asuntopoliittisen ohjelman tai tavoitteiden etenemistä) ja mitattavuuteen (mittari määrittelee kehittymisen). Myös mittareiden yksinkertaisuuteen, selkeyteen ja systemaattisuuteen kannattaa panostaa, jotta seurantadataa voidaan pitää luotettavana ja vertailukelpoisena. Esimerkkejä käytettävistä seurannan ja vaikuttavuuden mittareista on esitelty edellisessä luvussa (Taulukko 4).

Ohjelmaluonnoksen valmistuttua luottamushenkilöiden kanssa käydään keskustelua ohjelmaluonnoksesta ja lopuksi päätetään siitä. Sekä asukkaille, sidosryhmille että luottamushenkilöille viestitään ohjelmasta ja sen toteutuksesta selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti.

Monialaisuuden ja strategisuuden periaatteet tukevat laadintaprosessia. Monialaiset ohjelman laadintatiimit, kunta- ja seututason yhteistyö sekä muiden asiaankuuluvien sektoreiden suunnitelmien ja ohjelmien tunnistaminen ja yhteistyö niiden kanssa parantavat laadittavan ohjelman koherenssia muiden toimintapolitiikkojen suhteen. Poikkihallinnollinen ydinvalmisteluryhmä, joka keskustelee muiden sidostyhmien kanssa, luo pohjan monialaisuudelle. Kunnan sisällä monialaisen ohjelman laadinta aloitetaan eri toimijoiden näkemysten kartoittamisella laadittavana olevasta ohjelmasta. Asuntopoliitiikan tarkastelu seutu- tai maakuntatasolla on hyödyllistä sekä väestöltään kasvaville että supistuville kaupunkiseuduille. Erityisesti supistuville kaupunkiseuduille maakunnallisten tarpeiden ja tavoitteiden huomiointi on tärkeää kuntatason asuntopoliitiikan onnistumiseksi.

Sidosryhmiä osallistava lähestymistapa ja vuorovaikutteinen viestintä parantavat sekä ohjelman sisältöä että vahvistavat omistajuutta ja ohjelman toteuttamisen legitimizeettiä. Prosessin alussa on tunnistettava keskeiset sidosryhmät ja suunniteltava, miten eri sidosryhmien äänet otetaan huomioon ohjelmaprosessissa. Valmisteluprosessissa on hyvä tunnistaa erilaisia sidosryhmien ryhmittymiä (esimerkiksi ”asukkaiden” ryhmittymä voi sisältää sekä lapsia, työssäkäyviä, eläkeläisiä, erityisryhmiä, asunnon omistajia ja vuokralaisia) ja eri tyyppisiä alueita (esimerkiksi keskustat, asuinalueet, kirkonkylät, kylät). Eri sidosryhmien ristiriitaisten äänien huomiointi haastaa kokeneenkin valmistelijan tai valmisteluryhmän miettimään monipuolisia keinoja osallistamiselle. Parhaassa tapauksessa hyvin organisoitu osallistumisprosessi vahvistaa myös kaupungin omaa organisoitumista. Vastaavasti myös asuntopoliittisesta ohjelmasta viestimiseen on syytä panostaa: asuntopoliitikasta ja asumisesta tulee osata kertoa kansankielellä.

Useissa kunnissa kerätään jo nykyisellään asukkaiden näkemyksiä ja tietoa esimerkiksi asukaskyselyillä. Mikäli asuntopoliittisen ohjelman laatiminen on ajankohtaista, asumiseen liittyviä kysymyksiä voidaan upottaa osaksi olemassa olevia kyselyitä, ja täten kerätä tietoa järjestämättä uusia tiedonkeruukierroksia. Ohjelmaprosessin resursoinnin salliessa asuntopoliitiikan lähtötilannetta tai keinoja voidaan työstää esimerkiksi työpajoissa palvelumuotoilun keinoin.

Asuntopoliittisen ohjelman ideaaliprosessi on hieman erilainen riippuen kunnan väestödynamiikan suunnasta. Väestöltään supistuvilla alueilla kannattaa panostaa ohjelman laadinnan lähtötilanteeseen ja kerätä nykytilatietoa kunnan lisäksi maakunnallisista asumisen, maankäytön ja liikenteen tavoitteista ja tarpeista. Pienissä kunnissa kannattaa panostaa tiedonkeruuseen eri toimialoilta. Väestöltään kasvavia, suuria kaupunkeja haastaa kaupunkiorganisaation siiloutuneisuus, minkä vuoksi tietopohjan laajentaminen yli toimialarajojen on hyödyllistä monialaisen ohjelman laatimiselle.

Summaten ideaaliprosessin voisi tiivistää seuraavasti:

- 1) Kokoa voittava joukkue: Asuntopoliittisten ohjelmien suunnittelun ja toteutuksen onnistumisen kannalta kannattaa perustaa monialainen ja strateginen laadintatiimi sekä kaupunkiseudun sisällä että seudullisesti. Seudulliset kysymykset ovat laveammalla pensselillä linjattavia ja yleisempiä, kuntatasolla korostuu eri sektoreiden koordinaatio ja tarkentavat toimenpiteet.
- 2) Kirkasta tavoitteet ja toimintaperiaatteet: Selkeät ja mitattavat tavoitteet muodostavat ohjelman kärjen. Tunnistettavat vaikutukset on esitetty niin yksinkertaisesti ja yksiselitteisesti kuin mahdollista.
- 3) Kehitä tiedolla johtamista ennakkoinnissa ja seurannassa: Tietoon pohjautuva päätöksenteko on keskeisessä roolissa koko ohjelman laadinta- ja toteutusprosessin aikana. Seuranta tuo tietoa tavoitteiden toteutumisesta ja arviointi valottaa vaikutuksia. Myös itsearvioinnin työkaluihin kannattaa panostaa.

4.2 Työkalupakki

Asuntopoliittisten ohjelmien suunnittelun ja toteutuksen onnistumisen kannalta on hyödyllistä perustaa monialainen ja strateginen laadintatiimi, joka on avoin strategisille kumppanuuksille. Sekä kysely-, haastattelu- että työpaja-aineistojen perusteella asunto- ja maapoliittisten ohjelmien suunnittelu rinnakkain on kannattavaa ja tuo synergiaa molemmille toimialoille.

Hyvä käytäntö:

Jyväskylän kaupungilla on tunnistettu keskeiset sidosryhmät ja luotu niille mahdollisuuksia osallistua asunto- ja maapolitiikan suunnitteluun.

Asuntopoliittinen ohjelma kannattaa kirjoittaa selkeään ohjelmamuotoon, jossa interventologiikka on tunnistettavissa. Nykytilan kuvauksen ja tarpeiden tunnistamisen tulee johtaa tavoitteiden määrittelyyn, joita taas voidaan käytännössä toteuttaa toimenpiteillä. Toimenpiteiden seuranta ja ohjelman tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia helpottaa seuranta- ja arviointijärjestelmän laadinta. Toteutuksen seurantaan määritetään seurantaindikaattorit, joiden perusteella ohjelman toteutusta suunnataan tarvittaessa uudelleen. Seuranta voidaan toteuttaa esimerkiksi liikennevaloin, ja siinä on hyvä nostaa esiin sekä onnistumisia että kehittämiskohteita.

Hyvä käytäntö:

Vantaan kaupunki on kirjannut käytännönläheiset toimintaperiaatteet sille, miten kaupunki tosiasiallisesti tekee

kaavoitusta. Kaupungin omat tontinluovutuksen periaatteet ja niiden tavoitteet on määritelty selkeästi.

Asuntopoliittisen ohjelman kulmakivi muodostuu selkeille, mitattavissa oleville tavoitteille. Tällä tavoin tavoitteille voidaan määrittää yksinkertaisia ja ymmärrettäviä mittareita, eikä vaarana ole niin sanottua seurantaähkyä. Oleellista on myös seurannan systemaattisuus, jotta tiedot ovat luotettavia ja mahdollista vertailua kuntien kesken voidaan tehdä. Kunnan asuntopoliittisia tavoitteista kannattaa keskustella myös seudullisella tai useamman kunnan muodostamalla porukalla, joiden asuntopoliittiset haasteet ovat jossakin määrin vastaavia kuin oman kunnan asuntopoliitiikan haasteet. Laajempi viiteryhmä auttaa määrittämään oman kokoluokan haasteita ja myös löytämään ratkaisuja niihin. Tällaisesta työskentelytavasta voi olla myös apua asuntopoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa, kun lähtötaso on saatavilla kaikista valmistelussa mukana olleista kunnista ja organisaatioista.

Hyvä käytäntö:

MAL-kaupunkiseuduilla asuntopoliitiikkaa tarkastellaan seudullisella tasolla. Seudullisesta tarkastelusta ja vuoropuhelusta on hyötyä myös esim. maakuntakeskuksille ja seutukaupungeille.

Kunnissa tehdään nykyään hyvin harvoin asuntopoliittisen ohjelman arviointeja sisäisenä tai ulkoisena työnä.

Hyvä käytäntö:

Ohjelman jälkiarvioinnilla voidaan tarkastella sekä ohjelman toteutumaa että vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Arvioinnilla voidaan pureutua myös prosessien onnistumisiin ja tulevan ohjelman valmistelun tarpeisiin.

Asuntopoliitiikka koskettaa jossain määrin kaikkia suomalaisia kuntia, joskin haasteet ja teemat vaihtelevat laajasti, sillä asuntopoliitiikkaa tehdään yhtäältä kasvavissa keskuksissa ja niiden kehysalueilla, toisaalta stabiileissa maakuntakeskuksissa sekä supistuvissa ja pienissä kunnissa.

Hyvä käytäntö:

Väestöltään supistuvissa ja pienissä kunnissa on hyvä laatia asuntopoliittinen ohjelma mahdollisimman monialaisella joukolla. Esimerkiksi palveluverkon muuttamisen tarpeita on hyvä tarkastella osana asuntopoliitiikkaa.

Paikkatietopohjaisilla työkaluilla voidaan tarkastella asuntopoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia alueittain ja suhteuttaa näitä koko kaupungin keskiarvoihin.

Hyvä käytäntö:

Jyväskylän, Tampereen ja Vantaan kaupungeilla on kokemusta paikkatietotyökalujen hyödyntämisestä. Niillä voidaan mitata esimerkiksi alueellista hyvinvointia, rakennuskannan ja hallintamuotojen monimuotoisuutta sekä sosioekonomista kehitystä.

Selvityksessä kävi ilmi, että varsin usein asuntopoliittiset toimenpiteet kohdistetaan uusille asuinalueille, eikä jo rakennetuille alueille. Täten esimerkiksi segregaatioon ei pyritä vaikuttamaan siellä, missä ongelmat erityisesti jo ovat.

Hyvä käytäntö:

Rakennettujen alueiden sosioekonomista kehitystä seuraamalla voidaan vaikuttaa niiden alueiden kehitykseen, joilla segregaatiota esiintyy eniten.

Maapoliitiikka, kaavoituspolitiikka ja asuntopoliitiikka muodostavat kokonaisuuden, jolla kaupunki voi edistää asuntomarkkinoiden toimivuutta, hyvää asumista ja asukkaiden hyvinvointia.

Hyvä käytäntö:

Maa-, kaavoitus- ja asuntopoliitiikalle kannattaa laatia yhteinen ohjelma, jossa asumista koskevat tavoitteet muodostavat kärjen ja maapoliittinen toiminta ja kaavoitus luovat edellytykset tavoitteiden toteutumiselle. Tampereen ja Helsingin asunto-ohjelmat ovat hyviä esimerkkejä.

5 Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

5.1 Vastaukset arviointikysymyksiin

Mitkä ovat asuntopoliittisten ohjelmien päätavoitteet?

Kaupunkien asuntopoliittiset ohjelmat ovat sisällöiltään hyvin vaihtelevia. Osan tavoiteasetanta on hyvin konkreettista ja selkeää, osa taas listaa ennemmin yleisiä periaatteita määrällisten tai laadullisten tavoitteiden sijaan. Ylipäänsä ohjelmissa painottuvat vahvasti määrälliset asuntotuotantotavoitteet, kaupunkirakenteen eheyttäminen, asuntojen hallintamuotojakaumaan liittyvät tavoitteet sekä etenkin suuremmissa kaupungeissa kestävä kasvu ja erityisryhmien asumisen parantaminen.

Onko asuntopoliittikka huomioitu kunnan tai seudun strategiatyössä ja päätöksentekoprosesseissa?

Asuntopoliitiikan ja asuntopoliittisten ohjelmien rooli osana kunnan strategiatyötä ja päätöksentekoa vaihtelee merkittävästi. Osassa kunnista asuntopoliittikka tunnustetaan merkittäväksi strategiseksi painopisteeksi, ja asuntopoliittinen ohjelma saatetaan laatia tiiviissä vuorovaikutuksessa kuntastrategian kanssa. Asuntopoliittiset ohjelmat saattavat suoraan ohjata kunnan päätöksentekoa. Varsin usein asuntopoliittinen ohjelma konkretisoi ja toimeenpanee kuntastrategian tai seudullisen sopimuksen (MAL-sopimus, rakennemalli, seudullinen asuntopoliittinen ohjelma) tavoitteita. Asuntopoliittikka nähdään erityisen tärkeänä suurissa ja kasvavissa kaupungeissa, sekä MAL-sopimusten piirissä olevissa pienemmissä kunnissa. Myös MAL-seutujen ulkopuolelta löytyy eräitä esimerkkejä, kuten Vaasa, jossa asuntopoliitiikan rooli osana kunnan strategiatyötä on katsottu tärkeäksi. Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan edes laadita varsinaista asuntopoliittista ohjelmaa, tai se on muodoltaan hyvin yleispiirteinen ja kuvaileva, ja varsinaisen asuntopoliitiikan rooli saattaakin olla kunnan strategiassa varsin vähäinen.

Miten asuntopoliittiset ohjelmat toteuttavat valtakunnallisia asuntopoliittisia linjauksia?

Asuntopoliittisten linjausten katsotaan onnistuneen kunnissa kohtalaisesti. Etenkin MAL-seuduilla on huomioitu asunnottomuuden vähentäminen ja asuntomarkkinoiden toiminta ja hiilineutraalius. Määrällisten tavoitteiden (asuntomarkkinoiden toiminta, asuntorakentamisen lisäys kasvavilla seuduilla) katsotaan onnistuneen lievästi paremmin kuin laadullisten tavoitteiden (hiilineutraalius, asunnottomuuden poistaminen, asuinolot vastaavat tarpeita).

Huolimatta arvioituista onnistumisista kuntien asuntopoliittisissa ohjelmapapereissa ei viitata valtakunnallisiin tavoitteisiin välttämättä lainkaan. Hiilineutraalius ja rakentamisen laatu huomioidaan ohjelmissa vain satunnaisesti. Kestävä kaupunkikehitys ja asuntorakentaminen kasvavilla seuduilla huomioidaan, mutta viittauksia valtakunnalliseen tavoitteeseen ei ole löydettävissä. Asunnottomuus huomioidaan suurten kaupunkien ohjelmissa varsin hyvin, mutta pienemmissä kaupungeissa ei niinkään, mikä on ymmärrettävää asunnottomuusksymysten painottuessa suurimpiin kaupunkeihin. Asuntomarkkinoiden toimivuuteen viitataan harvoin suoraan, mutta aihetta sinänsä koskevia tavoitteita ja ilmauksia on ohjelmista löydettävissä. Sen sijaan tavoite ”asuinolot vastaavat ihmisten asuintarpeita” on itsessään varsin epäselvä, eikä siihen liittyviä kirjauksia ole asuntopoliittisista ohjelmista helposti löydettävissä.

Ylipäänsä tutkimuksen yksi keskeinen tulos on, että asuntopoliittisissa ohjelmissa keskitytään vahvasti määrällisiin tavoitteisiin. Haastattelujen tuloksena syntyy käsitys, että kunnissa olisi halukkuutta määritellä asumisen laatuavoitteita, mutta konkreettisten tavoitteiden määrittely on osoittautunut haastavaksi.

Mikä on ohjelmien fokus ja ohjaava vaikutus suunnittelun eri tasoilla tarkasteltuna?

Asuntopoliittiset ohjelmat keskittyvät konkreettisimmillaan vahvasti määrällisten tavoitteiden asetteluun sekä erinäisten toimintamallien ja päämäärien muotoiluun. Ohjelmien fokuksessa on yleisesti toteuttaa kestävää ja hallittua kasvua sekä täyttää erilaisia asumisen tarpeita. Näiden tarpeiden määrittely ja laadullinen tavoiteasetanta jää kuitenkin usein asuntojen hallintamuotojakauman määrittelyksi. Monet asuntopoliittiset ohjelmat ovat myös luonteeltaan hyvin yleispiirteisiä, lähinnä yleisen tahtotilan määritteleviä kirjauksia, eivätkä niinkään muistuta varsinaisia ohjelmia. Näin ollen ohjelmien ohjaava vaikutus vaihtelee suuresti.

Vaikuttavimmat asuntopoliittiset ohjelmat ovat suurissa MAL-kaupungeista ja eräissä keskisuurissa kaupungeissa. Merkittävimmillään asuntopoliittiset ohjelmat ovat vahvasti vuorovaikutuksessa kunnan muun strategiatyön, maapolitiikan ja kaavoituksen kanssa. Ohjelmat voivat siis suoraan ohjata kunnan strategian muodostusta ja päätöksentekoa sekä antaa suoria syötteitä maapolitiikkaan ja ohjata vahvasti kaavoitusta. Useissa ohjelmissa esimerkiksi määritetään yleiskaavoituksen tavoitteeksi kaupunkirakenteen eheyttäminen ja joukkoliikenteen solmukohtien tiivistäminen, ja asemakaavatasolle määritellään erilaisia mittareita. Maapolitiikan ja asuntopoliitiikan yhteys tulee konkreettisesti esiin niissä tapauksissa, joissa ohjelmat on yhdistetty.

Millainen palvelualueet ja sektorirajat ylittävä valmistelu- ja toteutusprosessi on ollut käytännössä?

Laadintaprosessia on kuvattu hyvin niukasti itse ohjelmadokumenteissa. Arviointikysymyksen aineisto on kerätty kyselyn ja haastattelujen avulla. Asuntopoliittisen ohjelman laadintaprosessi on tehty pääosin kaupunkien omana työnä, ja siihen on osallistunut useimmissa kaupungeissa laaja-alainen joukko: pääosin asuntotoimen, maankäytön ja suunnittelun, kunnan johdon sekä joissakin määrin sosiaalitoimen ja kunnan vuokratilayhtiöiden asiantuntijoita. Useassa kaupungissa asunto-ohjelma on yhdistetty maankäytön ohjelmaan, minkä vuoksi teknisen toimialan rooli valmistelussa on ollut keskeinen. Laadintaprosessi on pääosin ollut poikkihallinnollinen ja monialainen, ja yhteistyö eri toimialojen välillä on sujunut hyvin. Ohjelman laadinnan pohjaksi on kerätty tietoa lausuntokierroksin, asukaskyselyin, haastatteluin sekä hyödyntämällä jo tehtyjä analyyskejä ja selvityksiä.

Kuinka monialainen valmisteluun osallistunut joukko on ollut? Mitkä ovat olleet eri toimijoiden roolit? Miten on osallistettu eri sidosryhmät ja kuntalaiset?

Asunto-ohjelmien laadintaprosessi on ollut kaikissa haastatteluun osallistuneissa kaupungeissa virkahenkilövetoinen. Suurimmassa osassa kaupungeja asuntopoliittinen ohjelma on laadittu monialaisella joukolla. Kaupungeissa on kerätty sidosryhmien (esimerkiksi rakennuttajien, rakennusliikkeiden ja kiinteistökehittäjien) näkemyksiä järjestämällä tilaisuuksia ja seminaareja sidosryhmille, haastattelemalla, sähköisillä kyselyillä, lausunto- ja kommentointikierroksilla sekä käymällä asuntopoliittista keskustelua muiden kaupunkien kanssa. Prosesseihin on osallistunut melko vähän kaupungin ulkopuolisia sidosryhmiä. Asuntopoliittiset ohjelmat on hyväksytty poliittisessa käsittelyssä. Osassa kaupungeja poliittiset päätöksentekijät ovat osallistuneet ohjelmavalmisteluun muun muassa määrittelemällä tavoitteita ja antamalla lausuntoja. Ohjelmia on myös seurattu vuosittain luottamuselinten katsauksissa tai seminaareissa. Kuntalaisten osallistuminen ja osallistamisen keinot ovat olleet vähäisiä.

Miten ja millä keinoilla asuntopoliittisia ohjelmia toteutettiin ja miten asuntopoliittiset ohjelmat jalkautuivat ruohonjuuritason toimintaan?

Asuntopoliittisia ohjelmia toteutetaan laajalla keinojen työkalupakilla. Käytännön keinoja ovat muun muassa maankäyttösopimukset, kaupungin tontinluovutus ja kaavoittaminen. Lisäksi kaupungeissa käydään jatkuvaa vuoropuhelua sidosryhmien ja poliittisten päätöksentekijöiden kanssa asuntopoliittisista linjauksista ja

käytännön toiminnasta. Ohjelmien jalkautumisessa on ollut haasteita, sillä muun muassa kyselyn mukaan kaupungeissa on epätietoutta asuntopoliittisen ohjelman ohjausvaikutuksesta. Asuntopoliittisen ohjelman asema kunnassa vaikuttaa siihen, onko se vain seurannan väline vai oikeasti ohjaava.

Miten asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuutta on arvioitu ohjelmien suunnittelun aikana, toteutusvaiheessa ja asuntopoliittisten ohjelmien toteutuksen jälkeen?

Ohjelmien vaikuttavuutta mitataan vähäisesti. Seuranta tehdään, mutta käytännöt seurattavista asioista ja mittareista vaihtelevat. Kolmestatoista kyselyn vastaajasta ainoastaan kolme mainitsee, että heidän kunnassaan on määritelty mittarit ohjelmien vaikutusten seurantaan. Aineiston suppeuden vuoksi ei voida osoittaa, että MAL-sopimuksen piiriin kuuluvat kunnat tekisivät kattavampaa vaikuttavuuden arviointia kuin muut kunnat. MAL-kunnilla on kuitenkin lähtökohtaisesti paremmat resurssit ja selkeämpi tarve vaikuttavuuden seurantaan, joten voidaan olettaa, että näissä kunnissa kattavampi vaikutusten seuranta olisi ainakin periaatteessa mahdollista.

Miten ohjelmat toteutuivat?

Tarkasteltujen asuntopoliittisten ohjelmien luonne on kuvaileva, eikä ohjelmille yleensä ole asetettu selkeitä, mitattavia tavoitteita tai mittareita, jolloin toteumaa ei suoranaisesti voida arvioida. Kuitenkin asuntotuotantoa sekä kaava- ja tonttimäärien luovutuksen kehitystä seurataan kaikissa kunnissa. Joskaan kaikki kunnat eivät aseta edellä mainituille asioille tavoitetasoja - pikemminkin määrien kehitystä ollaan kuvailtu osana ohjelmaa.

Millaisia mittareja asuntopoliittisten ohjelmien toteutuksen ja onnistumisen arviointiin käytetään seutu-, kunta- ja kuntalaistasoilla (määrälliset ja laadulliset mittarit)?

Yleisemmin ohjelman onnistumista arvioidaan hyödyntämällä määrällisiä mittareita, kuten asuntotuotannon, yleis- ja asemakaavoituksen sekä tonttituotannon ja -varannon määriä. MAL-seuduilla ohjelmaa mitataan kokonaisuutena, muissa kunnissa tarkastelu on kuntakohtaista. Asuntotuotantoa ja kaavoitusta tarkastellaan talotyypeittäin ja hallintamuodoittain. Myös kohtuuhintaisen asumisen kehitystä seurataan esimerkiksi tarkastelemalla vuokra-asuntotuotannon, kunnan vuokratilayhtiöiden asuntotuotannon ja käyttöasteen sekä ARA-tuotannon määrien kehitystä. Suuret kunnat seuraavat mittareita alueittain ja hyödyntävät mittaamisessa erilaisia digitaalisia menetelmiä, kuten paikkatieto-ohjelmia ja tietokantoja. Pienemmät kunnat seuraavat asumisen ja asuntotuotannon tilastoja, pääosin koko kunnan tasolla. Osassa kunnista tehdään myös asukaskyselyjä esimerkiksi asuinalueen viihtyvyyteen liittyen.

Miten ja millä keinoin asuntopoliittiset ohjelmat ovat edistäneet sosiaalista kestävyyttä ja ehkäisseet sosiaalista eriarvoistumista ja miten sitä on mitattu?

Kerätyn aineiston perusteella ei voida arvioida sosiaalisen kestävyyden edistämisen ja sosiaalisen eriarvoistumisen ehkäisyn onnistumista, sillä aineistosta ilmenee ainoastaan se, että sosiaalista kestävyyttä edistetään erilaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden avulla, mutta näiden toimenpiteiden mitattavia vaikutuksia ei tuotu aineistossa esiin. Sosiaalinen kestävyys ja eriarvoisuuden ehkäisy näyttäytyy tutkimuksessa keskeisenä asuntopoliittisena teemana, mutta varsinaiset käytännön toimet jäävät aineiston perusteella vähäisiksi, sillä sosiaalisen kestävyyden mittaamista toteuttaa aineiston perusteella vain yksi kunta.

On syytä huomioida, että sosiaalisen kestävyyden käsite on varsin epämääräinen ja kukin vastaaja voi tulkita sitä eri tavoin. Vastaajat voivat ymmärtää sen tarkoittavan eri asioita ja vaativan erilaisia toimintatapoja ratkaisuun.

Miten monialaista tietotuotantoa on muutoin hyödynnetty asuntopoliittisten ohjelmien valmistelussa ja toteutuksessa?

Ohjelmien valmistelussa hyödynnetään lähinnä kuntien omaa tietotuotantoa, kuten erilaisia rekistereitä, tilastoja ja paikkatieto-ohjelmia hyvin vaihtelevasti riippuen kunnan koosta ja käytettävissä olevista resursseista. Ohjelmien valmistelussa hyödynnetään kunnan sisäisesti varsin laajaa valmistelijajoukkoa, mutta kuntaorganisaation ulkopuolisia asiantuntijoita hyödynnetään vähäisesti.

5.2 Asuntopoliittisten ohjelmien ohjaavuus ja strategisuus

Kuntien asuntopoliittiset ohjelmat ovat strategiselta otteeltaan ja sisällöiltään hyvin vaihtelevia. Osa etenkin suurempien kaupunkien ohjelmista on laadittu tiiviissä vuorovaikutuksessa kaupungin muun strategiatyön kanssa, ja ohjelmat ovat varsin kattavia ja perinpohjaisia. Sen sijaan varsin monen kunnan asuntopoliittiset ohjelmat ovat varsin suppeita tavoitteiden ja yhteisten tahtotilojen kirjauksia. Monen kunnan asuntopoliittisen ohjelman rooli osana kunnan yleistä strategiatyötä on epäselvä.

Määrällisiä ja laadullisia tavoitteita ei ole syytä asettaa vastakkain. Sen sijaan ne kytkeytyvät vahvasti yhteen. Kaavoitettava kerrosala ja rakennettavien uusien asuntojen määrä ovat yleisimpiä määrällisiä tavoitteita. Luvussa 3 esitetyt asuntopoliittiset tavoitteet, kuten asuntojen tarjonnan vastaavuus kysyntään nähden, hinta- ja vuokrakehityksen vakaus sekä asumiskustannusten kohtuullisuus ovat yleisesti hyväksytyjä laadullisia tavoitteita. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kasvavilla kaupunkiseuduilla riittävää määrällistä asuntotuotantoa, jonka edellytyksenä on tarpeeksi suuri määrä kaavoitettua kerrosalaa. Poliitiikkatoimenpiteet ja niiden seuranta kohdistuvat maanhankintaan ja -luovutukseen, kaavoitukseen ja rakentamiseen, mutta varsinaisena tavoitteena on kuitenkin riittävä tarjonta, vakaat hinnat ja vuokrat sekä kohtuulliset asumiskustannukset. On kuitenkin huomattava, että erinäisten määrällisten tavoitteiden katsotaan kunnissa onnistuneen laadullisia tavoitteita paremmin, ja lisäksi laadullista tavoiteasetantaa haluttaisiin entisestään konkretisoida ja ulottaa erilaisiin asumisen ja hyvinvoinnin kysymyksiin. Tällöin liikutaan helposti ulos varsinaisen asuntopoliitiikan piiristä, mutta asuntopoliitiikan yhteys kunnan muuhun strategiatyöhön korostuu.

Maapolitiikka, kaavoituspolitiikka ja asuntopoliitiikka muodostavat kokonaisuuden, jolla kaupunki voi edistää asuntomarkkinoiden toimivuutta, hyvää asumista ja asukkaiden hyvinvointia. Siksi maa-, kaavoitus- ja asuntopoliitiikalle kannattaa laatia yhteinen ohjelma, jossa asumista koskevat tavoitteet muodostavat kärjen ja maapolitiittinen toiminta ja kaavoitus luovat edellytykset tavoitteiden toteutumiselle. Nyt vain harvan asuntopoliittisen ohjelman kohdalla on selvästi tehty tiivis kytkentä maapolitiikkaan ja kaavoitukseen. Näiden ohjelmien vaikuttavuuden voidaan katsoa olevan merkittävämpää ja selkeämpää kuin erillään valmisteltavien ja toteutettavien ohjelmien.

Suositus: Vahvistetaan asunto- ja maapolitiikan välisiä kytköksiä esimerkiksi laatimalla yhteinen ohjelma. Lisäksi työ kytketään tiiviisti liikenneinfrastruktuurin ja palvelurakenteen kehittämisen linjausten kanssa. Elinvoimaisen alueen erilaisia toimintoja sekoittavassa kehittämisspolitiikassa korostuu myös työpaikkojen ja muiden elinkeinopoliittisten näkökulmien huomioiminen. Kantavana kehittämisperiaatteena tulee olla niin ympäristöllinen kuin sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys.

5.3 Asuntopoliittisten ohjelmien laadinta

Asuntopoliittisten ohjelmien laadinnassa on suuria eroja kaupunkien välillä. Asuntopoliittisten ohjelmien valmistelu on ollut kaupunkiorganisaatio- ja asiantuntijavetoista. Kuntien asuntotoimen resurssien vähyys on

osittain pakottanut kuntia vahvistamaan asuntopoliittisen ohjelman yhteyttä maa- ja maankäyttöpoliitiikkaan. Selvityksen aikana useassa yhteydessä on noussut esiin myös sisällöllinen tarve kytkeä asuntopoliittinen ohjelma maa- ja kaavoituspolitiikkaan siten, että asuntopoliitiikalla on kuitenkin vahva asema ohjelmakokonaisuudessa. Maanhankinta ja luovutus sekä kaavoitus ovat välineitä ja edellytyksiä asuntopoliitiikan toteuttamiselle ja hyvälle asumiselle.

Eri kunnissa hyödynnetään erilaisia kansalais- ja sidosryhmäosallistumisen keinoja. Suurimmassa osassa kaupungeja asukkaita ja sidosryhmiä on osallistettu valmisteluun lähinnä lausuntokierroksilla ja järjestämällä tilaisuuksia. Sidosryhmistä eniten ovat osallistuneet rakennuttajat ja elinkeinoelämä. Asuntopoliitiikan eri kysymyksissä käytetään erilaisia osallistumismenetelmiä. Kansalaisvuorovaikutuksen laatu ja määrä vaihtelevat kaupungeittain ollen keskimäärin melko matalaa. Kuntalaisia on siis keskimäärin osallistettu vähän, mikä on tunnustettu heikkoudeksi sekä suurissa että pienissä kaupungeissa. Asunto- ja maapolitiikan yhteyden vahvistaminen vahvistaa myös osallistumiskeinojen käyttöä. Jos asuntopoliittinen keskustelu yhdistetään kaavoitukseen, keskustelu konkretisoituu asukkaiden näkökulmasta koskeman asioita ja ympäristöjä, joissa ihmiset asuvat.

Suositus: Tunnistetaan sidosryhmät ja luodaan osallistumisen mahdollisuudet tarkoituksenmukaisiin vaiheisiin.

Suositus: Kytetään asuntopoliittikka kaavoituksen lakisääteisiin osallistamisprosesseihin ja vahvistetaan asukkaiden ja/tai asukasjärjestöjen ja ohjelman laatijoiden yhteistyötä. Hyviä käytäntöjä on esimerkiksi Jyväskylässä ja Helsingissä.

Asuntopoliittisten ohjelmien laadinnan nykytilanne ja ideaaliprosessi eroavat hyvin paljon toisistaan. Nykytilanteessa asuntopoliittiset ohjelmat on laadittu asiantuntijavetoisesti, eikä asukkaita ole osallistettu paljoa. Hyvä on kuitenkin, että osassa kaupungeja kaupungin asuntopoliitiikan lähtötilanteen ja toimintaympäristön kuvaukseen ja tietopohjaan on kiinnitetty huomiota. MAL-sopimusmenettelyn myötä MAL-kaupunkiseutujen kuntien asuntopoliitiikan seuranta on parantunut.

Asuntopoliittiset ohjelmat on valmisteltu pääosin monialaisissa valmisteluryhmissä. Useissa kaupungeissa asuntopoliittinen ohjelma on yhdistetty maankäyttöohjelmaan. Suurissa, MAL-kaupunkiseutujen keskuskaupungeissa asuntopoliittikkaa on valmisteltu keskimäärin pienemmällä ja kaupunkiorganisaation sisäisellä joukolla kuin muissa kaupungeissa (esimerkiksi C21). Laajaa joukkoa osallistavan prosessin käyttöä pienemmissä kaupungeissa voivat selittää kaupunkiorganisaation pienemmät sisäiset resurssit, jolloin valmistelujoukon laajentaminen on tarpeellista näkökulmien laajentamiseksi.

Yhteistyö asuntopoliitiikan ja muiden politiikanalojen välillä koetaan hedelmällisenä. Erityisesti suurissa kaupungeissa on edelleen tarve vahvistaa poikkihallinnollista valmistelua. Isoissa kuntaorganisaatioissa toimialat ovat muutenkin erillään toisistaan ja asuntopoliittikka monialaisena ja erityisryhmien tarpeet huomioon ottavana politiikanalana vaatii erityisesti poikkihallinnollista ja monialaista valmistelujoukkoa. Asuntopoliitiikan toteuttaminen koetaan osassa kaupungeja vaikeaksi, ja toteuttamiseen on vaikea saada sitoutettua keskeisiä toimialoja. Sitoutumisen vahvistamiseksi kuntastrategian ja sektoristrategioiden välistä yhteyttä tulee vahvistaa.

Suositus: Asuntopoliittisen ohjelman kytkeytymistä kuntastrategiaan vahvistetaan yhteisillä valmisteluryhmillä tai -kokouksilla kuntastrategian maankäyttöosion valmisteluryhmän kanssa.

Asuntopoliittisen ohjelman rooli kaupunkien strategisessa johtamisessa vaihtelee. Osassa kaupungeja asuntopoliitiikan rooli on epäselvä. Asuminen on monialainen ilmiö, jolloin asuntopoliitiikan hallinnan ja rakenteidenkin on oltava monialaisia, jotta se pystyy vastaamaan ilmiössä esiintyviin haasteisiin.

5.4 Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuuden arviointi

Ohjelmien seurannasta ja vaikuttavuuden arvioinnista voidaan todeta, että asuntopoliittisten ohjelmien luonne on varsin kuvaileva ja yleispiirteinen. Ohjelmat eivät ole selkeitä toimenpidemäisiä ohjelmia, joita systemaattisesti toteutetaan, mitataan ja päättymisen jälkeen arvioidaan. Myös ohjelmien sisällöissä ja toteutustavoissa on hyvin suurta kuntakohtaista vaihtelua, eikä vakiintuneita prosesseja esimerkiksi ohjelman toteutukseen, seurantaan tai vaikuttavuuden arviointiin ole. Tämän vuoksi yhteisten seurannan ja arvioinnin käytäntöjen kokoaminen ja vertailu on haastavaa.

Aineiston havaintojen perusteella asuntopoliittisille ohjelmille täytyisikin pystyä tunnistamaan ja määrittelemään keskeiset strategiset päätavoitteet ja tavoitteita vastaavat mittarit, jotta ohjelmien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida luotettavammin. Oleellista olisi myös laatia ohjelmat yhteisiin käytäntöihin tukeutuen, jotta ohjelmia voitaisiin vertailla keskenään, ja jotta kuntien päättäjät saisivat vertailtavaa tietoa vastaavan kokoluokan kaupungeista. Teemojen laajuudesta sekä politiikanalan läpileikkaavuudesta johtuen asuntopolitiikka tulisi ymmärtää politiikkana, joka liittyy leimallisesti yhteen muun muassa työllisyys-, elinkeino- ja koulutuspolitiikan sektorien kanssa. Ilman edellä mainittujen politiikkasektorien yhtymäpintoja ja ymmärrystä niiden keskinäisriippuvuudesta asuntopolitiikalla ei voida ratkaista kaupunkien tai kaupunkiseutujen moninaisia haasteita.

MAL-sopimuksellisuudella on merkitystä suurten kaupunkiseutujen asunto-, kaavoitus- ja tonttituotannon seuranta- ja arviointitietojen keräämiseen. MAL-sopimuksilla on ollut vaikutuksia esimerkiksi asuntotuotannon kasvuun kaupunkiseuduilla. Sen sijaan saavutetut tulokset sosiaalisen kestävyysedistämisen ja segregaaation vähentämisen saralla ovat MAL-seuduilla vielä jokseenkin avoimia ja tunnistamatta, eikä asuntopolitiikan segregaaatiota vähentävästä vaikutuksesta ole toistaiseksi saatavilla yksiselitteistä näyttöä. Aihepiiriin tutkimus antaa ymmärtää, että segregatio on edennyt suomalaisissa suurissa kaupungeissa hitaammin kuin muissa eurooppalaisissa verrokkikaupungeissa. Olisi siis erityisen tärkeää jakaa hyviä käytäntöjä ja kehittää uusia työkaluja ja toimintamalleja liittyen segregaaation ehkäisyyn ja sosiaalisen kestävyysedistämiseen. Esimerkiksi Tampereella, Jyväskylässä ja Vantaalla on kehitetty paikkatietoon perustuvaa alueellista tarkastelua muun muassa asukkaiden sosioekonomiseen kehitykseen ja hyvinvoinnista sekä asuntotuotannon hallinta- ja talotyyppijakaumasta. Yksittäisten työkalujen kehittämisen rinnalla oleellista on myös integroida asuntopolitiikan, maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan valmistelu ja prosessit yhteen, jolloin asuntopoliittisiin haasteisiin pystyttäisiin löytämään vaikuttavampia ratkaisuja.

MAL-työtä vastaavia yhteistoimintamalleja kaivattaisiin myös pienemmille seuduille ja kunnille, sillä esimerkiksi maakuntakeskuksissa on pääosin väestön supistumisen ja vanhenemisen johdosta selkeä tarve keskustojen täydennysrakentamiselle ja tiivistämiselle sekä heikommin saavutettavien sijaintien asuntojen purkamiselle. Pienemmissä kunnissa myös kunnan palveluverkko tulee tarvitsemaan enenevässä määrin uudelleentarkastelua. Seudulliset ja yhtenäiset asuntopolitiikan käytännöt ja prosessit auttaisivat kuntien päättäjiä perustelemaan asuntojen ja infrastruktuurin uudelleensijoittamisia kuntalaisille, jolloin päätöksenteko voisi helpottua ja nopeutua.

Suositus: Vahvistetaan seudullista yhteistyötä asuntopoliittisten ohjelmien laadinnassa ja mittaamisessa.

Suositus: Kehitetään kaupungin ja seudun sisäisiä (itse-)arvioinnin työkaluja korostaen laadullisia tekijöitä ja ohjelman kokonaisvaltaista vaikuttavuutta. Itsearvioinnin kehittämisessä voidaan hakea inspiraatiota ja toimivia käytäntöjä verrokkiseuduilta.

5.5 Yhteenveto

Asuntopolitiikka on monialainen politiikanala, jolla on kytköksiä muihin politiikkoihin kunta- ja seututasolla sekä valtakunnallisesti. Asuntopoliittisen ohjelman laadinta ja sisältö tai laatimatta jättäminen ovat yhteydessä kunnan muutostilanteeseen, kokoon ja sijaintiin. Asumisen ja asuntomarkkinoiden ongelmat ilmenevät erilaisina suurissa kaupungeissa, kaupunkiseutujen kehyskunnissa, maakuntakeskuksissa, seutukaupungeissa sekä kaupunkiseutujen ulkopuolelle sijaitsevilla maaseutukunnissa.

Kasvavilla suurilla kaupunkiseuduilla asuntojen tarjonnan ja kysynnän vastaavuus, asumisen hinta, epätydyttävä asuminen ja asuinalueiden sosiaalinen eriytyminen nousevat ongelmiksi erityisesti voimakkaiden suhdannevaihteluiden oloissa. Monissa kunnissa on esimerkiksi samanaikaisesti uusien vuokra-asuntojen rakentamistarvetta sekä kysynnän puutteen, laadun huonouden, sosiaalisten ongelmien tai hankalan sijainnin vuoksi myös olemassa olevan kannan uudistamis- tai purkamistarvetta. Toisaalta kasvu mahdollistaa kehityksen ohjaamisen kunnan käytettävissä olevilla politiikkatoimenpiteillä. Maa-, kaavoitus- ja asuntopolitiikalle on aito tarve, ja politiikalla on luonteva kytkös kunnan strategiaan.

Kuntien asuntopoliittiset ohjelmat ovat keskenään erilaisia. MAL-sopimuseuilla lähtökohtana on se, että maankäyttö, asuminen ja liikenne muodostavat kuntien rajat ylittävän seudullisen kokonaisuuden. Asunto- ja työmarkkinat ovat seudulliset, ja kotitalouksien asuinpaikan ja työpaikan valintaa tai työ- ja asiointiliikkumista kuntarajat eivät sanottavasti rajoita. Myös seudun eri kunnissa sijaitsevien taajamien muodostama keskusverkosto on luonteeltaan seudullinen. Liikennejärjestelmä kytkee seudun keskusverkon nodit yhteen. Tästä syystä kuntien maankäytön suunnittelua, asuntopolitiikkaa ja liikennejärjestelmän kehittämistä on välttämätöntä koordinoita ja ohjata seudullisesta näkökulmasta, vaikka vastuu mm. maapoliittisista toimista, kaavoituksesta ja asuntotuotannosta on seudun kunnilla. MAL-sopimukset tarjoavat puitteen toiminnallisen kaupunkiseudun kuntien sekä valtion väliselle yhteistyölle maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän kehittämiseksi sekä tarvittavien investointien rahoittamiseksi. Seudun kuntien välinen yhteinen tavoitteiden asettelu, toimenpiteet sekä tulosten systemaattinen seuranta muodostavat keskeisen osan sopimuksen toimeenpanoa.

Toisessa ääripäässä, voimakkaasti taantuvissa kunnissa, ongelmina ovat elinvoiman heikkous, asuntokannan vajaakäyttö ja kiinteistöjen arvon lasku, joihin yhdistyvät moninaiset sosiaaliset ja asumislaadulliset ongelmat. Näissä kunnissa on tarve kääntää kehityksen suuntaa, mutta maa-, kaavoitus- ja asuntopolitiikka ei tarjoa siihen vahvoja välineitä.

Suositus: Analysoidaan kunnan toteutunut ja tuleva kehityskuva realistisesti ja suhteutetaan asuntopoliittiset tavoitteet ja toimet toimintaympäristöön. Koordinoidaan asuntopolitiikan toteutusta toiminnallisten kaupunkiseutujen tasolla yhdessä muiden kuntien kanssa.

Kuntien asunto-ohjelmien ja asuntopolitiikan haasteena on hyvin toimivan monialaisen yhteistyön rakentaminen eri kuntien, valtionhallinnon ja kolmannen sektorin organisaatioiden välille. Tämä näkyy mm. alueellisen segregaaion ja asunnottomuuden ratkaisumalleissa. Asuntopolitiikan yhtenä tavoitteena pidetään asuinalueiden sosiaalisen segregatiokehityksen estämistä, joka esiintyy tavoitteena monien kuntien asuntopoliittisissa ohjelmissa. Selvityksen asiantuntijahaastattelussa haastettiin segregaaion ehkäisyn tavoitteita ja keinoja: mitä ongelmia pyritään ratkaisemaan, mitä keinoja käytetään ja miten niiden tuloksia arvioidaan?

Tutkimuskirjallisuudessa asuinalueiden jakautumisella väestöllisesti hyvä- ja huono-osaisten alueisiin on nähty olevan monia haitallisia seurauksia, jotka vaikuttavat koettuun hyvinvointiin ja yksilön mahdollisuuksiin (alaluku 2.4.2). Sosiaalisesti eriytyneiden asuinalueiden ongelmina nähdään erityisesti huono-osaisuuden keskittymisen mahdollisesti mukaan tuomat niin sanotut naapurustovaikutukset. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa

asuinympäristön sosioekonomiset tekijät vaikuttavat, tässä tapauksessa negatiivisesti, yksilön hyvinvointiin ja mahdollisuuksiin elämässä.

Segregaation ongelmia ei pystytä lieventämään tai ratkaisemaan pelkästään kapeasti rajatuilla asuntopoliittisilla toimenpiteillä, kuten asuntojen uustuotannon ja ARA-asuntojen maantieteellisellä kohdentamisella. Sosiaalisesti eriytyneimmät asuinalueet ovat useimmilla kaupunkiseuduilla vanhoja kerrostalo- ja vuokra-asuntovaltaisia alueita ydinkaupunkien ulkoreunoilla. Segregaation tunnistettujen ongelmien ehkäisy edellyttää maa-, kaavoitus- ja asuntopolitiikan kytkemistä sosiaali- ja terveystoimen, varhaiskasvatuksen, koulutuksen, muun sivistystoimen, työllisyyspolitiikan, elinkeinotoimen ja joukkoliikenteen kehittämisen tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Näiden kytkentöjen kautta segregaatiopolitiikalla on vahva linkki myös seudulliseen ja valtakunnalliseen politiikkaan. Tämä ei poista sitä, että asuntopolitiikalla voi olla vahva rooli politiikkakokonaisuudessa. Asunto-ohjelmoinnin ideaaliprosessissa (alaluku 4.1) monialaisuuden ja strategisuuden näkökulmiin perustuvat toimintatavat tukevat useiden sektoreiden välille kytkeytyvän seudullisen segregaatiokysymyksen tavoitteiden ja keinojen käsittelyä.

Asuntopoliittisten ohjelmien strategisuuden, monialaisuuden ja osallistavuuden kehittäminen on yhteispeliä, jossa korostuu ennakointi, tiedolla johtaminen sekä yhteistyö kuntien sisällä ja välillä. Asuntopoliittisten ohjelmien ideaaliprosessi tarjoaa kunnille näkökulmia ja käytännön keinoja ohjelman laadinnan suunnitteluun. Seurantaan ja arviointiin panostaminen helpottaa asuntopoliittisten tavoitteiden mittaamista sekä asuntopoliittisten ja laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten tunnistamista.

6 Liitteet

Haastattelukysymykset

Asuntopoliittisten ohjelmien painotukset ja toteuttaminen

1. Mitkä ovat kunnan asuntopoliittisen ohjelman (tai vastaavan asiakirjan) tavoitteet ja voimassaoloaika (esim. meneillään, päättynyt, valmisteilla)?
2. Millainen yhteys asuntopoliittisella ohjelmalla ja kunnan strategialla on (esim. ohjausvaikutukset, toteuttaminen)?
3. Miten asunto-ohjelman tavoitteet näkyvät suunnittelussa a) kuntatasolla, b) seututasolla?
4. Miten asuntopoliittisia ohjelmia on toteutettu/toteutetaan käytännössä?
5. Onko seudullasi asunto-ohjelmaa tai vastaavaa? Jos on niin, onko ristiriitoja kunnan oman asunto-ohjelman kanssa?

Asuntopoliittisten ohjelmien nykyiset prosessit ja kehittämistarpeet

6. Millainen ohjelman valmistelu- ja toteutusprosessi on ollut?
7. Millainen joukko asuntopoliittista ohjelmaa on valmistellut? Mitkä ovat olleet eri toimijoiden (esim. asuntotoimi, sosiaalitoimi, kaavoitus- ja kiinteistötoimi, elinkeinotoimi, kunnan johto, kunnan vuokra-asuntoyhtiö) roolit?
8. Miten ohjelman valmisteluun on osallistettu eri sidosryhmät (esim. asukkaat, yritykset, rakennuttajat, rakentajat, yhdistykset ja järjestöt)?
9. Miten ohjelman valmisteluprosessia tulisi kehittää?

Asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuuden arvioiminen ja kehittämistarpeet

10. Miten asuntopoliittisten ohjelmien vaikuttavuutta on arvioitu?
11. Millaisia mittareja asuntopoliittisten ohjelmien toteutuksen ja onnistumisen arviointiin käytetään a) seutu-, b) kunta- ja c) kuntalaistasoilla?
12. Minkälaista tietopohjaa ja tietotuotantoa on hyödynnetty asuntopoliittisten ohjelmien valmistelussa ja toteutuksessa?
13. Miten ja millä keinoin asuntopoliittiset ohjelmat ovat edistäneet sosiaalista kestävyttä ja ehkäisseet sosiaalista eriarvoistumista? Onko ohjelmalle asetettu sosiaalisen kestävyuden mittareita?
14. Miten asuntopoliittisten ohjelmien arviointia tulisi mielestäsi kehittää?

KYSELY

Hyvä vastaaja,

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI ja Kaupunkitutkimus TA arvioivat MAL-verkoston ja ARA:n toimeksiannosta suomalaisten kuntien ja kaupunkiseutujen asuntopoliittisten ohjelmien tai yleisemmin asumista koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden strategisuutta, valmistelu- ja toteutusprosesseja sekä kehittämistarpeita. Lisäksi tarkastellaan ohjelmien seurantaa ja arviointia.

Tällä kyselyllä kerätään tietoa asuntopoliittisten ohjelmien nykytilasta, painopisteistä, toteutumisesta, prosessista ja arvioinnista. Toivomme, että vastaatte kyselyyn riippumatta siitä, onko kunnassanne laadittu asuntopoliittinen ohjelma-asiakirja.

Kysely lähetetään kuntien ja kaupunkiseutujen asuntopolitiikasta vastaaville ja sitä tunteville asiantuntijoille. Kyselyä saa välittää eteenpäin kunnan tai kaupunkiseudun sisällä relevanteille tahoille. Kyselyyn vastaaminen kestää n. 15-20 minuuttia. Kysely on auki 20.2.-5.3.2020. Muistutamme vastaajia yhteensä kaksi kertaa.

Taustatiedot

Vastaajan kunta (pudotusvalikko)

Vastaajan asema / työtehtävä (avoin kenttä)

Asuntopoliittisten ohjelmien nykytilanne

Valitse kuntaasi parhaiten kuvaava vaihtoehto (halutessasi voit valita useamman)

- Kunnassani on asuntopoliittinen ohjelma (voimassaoleva tai päättynyt)
- Kunnassani on hyväksytty asuntopoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä osana kuntastrategiaa
- Kunnassani on hyväksytty asuntopoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä osana maankäyttö- tai kaavoitusohjelmaa
- Kunnassani ei ole asuntopoliittista ohjelmaa eikä tavoitteita ja toimenpiteitä ole hyväksytty osana muita ohjelmia

Valitse, mistä aikanäkökulmasta vastaat kyselyyn. Kuntani asuntopoliittisen ohjelman toteutuskausi on (voit valita enintään kaksi vaihtoehtoa)

- Meneillään
- Päättynyt
- Valmisteilla

Jos asuntopoliittinen ohjelma on saatavilla verkossa, lisääthän sen linkin tai lataat tiedoston alla olevaan kenttään (avoin kenttä/tiedostolataus)

Kunnan asuntopolitiikan painotukset, keinot ja ohjaavuus

Arvioi seuraavien asuntotuotannon edistämiseen liittyvien teemojen tärkeyttä kuntasi asuntopolitiikassa asteikolla 1-5 (1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = vain vähän tärkeä, 3 = ei tärkeä eikä merkityksetön, 4 = jokseenkin tärkeä, 5 = erittäin tärkeä, en osaa sanoa, ei koske kuntaani)

- Asuntotuotannon määrä
- Asuntotuotannon monipuolisuus
- Asuntotuotannon laatu
- Kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrä
- ARA-rahoitteisen asuntotuotannon määrä

Arvioi seuraavien asumismahdollisuuksien turvaamiseen liittyvien teemojen tärkeyttä kuntasi asuntopolitiikassa asteikolla 1-5 (1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = vain vähän tärkeä, 3 = ei tärkeä eikä merkityksetön, 4 = jokseenkin tärkeä, 5 = erittäin tärkeä, en osaa sanoa, ei koske kuntaani)

- Asumiskustannusten kohtuullisuus
- Asunnottomuus
- Puutteellisesti asuvien asuinolojen parantaminen
- Ulkomaalaistaustaisten asukkaiden asuinolojen parantaminen
- Erityisryhmien (vanhukset, vammaiset ym.) asuinolojen parantaminen

Arvioi seuraavien asuinalueiden kehittämiseen liittyvien teemojen tärkeyttä kuntasi asuntopolitiikassa asteikolla 1-5 (1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = vain vähän tärkeä, 3 = ei tärkeä eikä merkityksetön, 4 = jokseenkin tärkeä, 5 = erittäin tärkeä, en osaa sanoa, ei koske kuntaani)

- Asuinalueiden viihtyisyys
- Alueellisen segregaatian ehkäiseminen

Arvioi seuraavien kunnan strategisten tavoitteiden tukemiseen liittyvien teemojen tärkeyttä kuntasi asuntopolitiikassa asteikolla 1-5 (1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = vain vähän tärkeä, 3 = ei tärkeä eikä merkityksetön, 4 = jokseenkin tärkeä, 5 = erittäin tärkeä, en osaa sanoa, ei koske kuntaani)

- Ilmastopäästöjen vähentäminen
- Kunnan elinvoiman tukeminen
- Elinkeinopolitiikan tukeminen

Kuvaa alle, millä keinoilla tärkeäksi tunnistettuja (ylläolevissa kysymyksissä arvosanan 4 tai 5 saaneita) tavoitteita on edistetty. (avoin kenttä)

Arvioi asuntopoliittisen ohjelman luonnetta asteikolla matala - korkea

- Monialaisen tietotuotannon hyödyntämisaste ohjelman valmistelussa
- Monialaisen tietotuotannon hyödyntämisaste ohjelman toteuttamisvaiheessa
- Ohjelman strategisuuden aste

Arvioi ohjausvaikutusta asteikolla 1-5 (1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4 = jokseenkin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä, EOS, Ei koske kuntaani)

- Asumisella ja asuntopolitiikalla on keskeinen rooli kunnan strategiassa
- Asuntopoliittisen ohjelman strategiset valinnat tukevat kunnan strategisten tavoitteiden toteutumista
- Kunnan asuntopoliittinen ohjelma ohjaa tosiasiallisesti kunnan päätöksentekoa
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: a) asuntotoimeen
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: b) elinkeinotoimeen
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: c) kaavoitustoimeen
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: d) kiinteistötoimeen
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: e) kunnan johtoon
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: f) sivistystoimeen
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: g) sosiaalitoimeen
- Kunnan asuntopoliittisella ohjelmalla on vahva ohjausvaikutus: h) taloustoimeen

Perustele halutessasi vastauksia (avoin kenttä)

Asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen

Mikäli kunnassanne on laadittu asuntopoliittinen ohjelma, arvioi kuinka hyvin seuraavat tavoitteet ovat toteutuneet asteikolla 1-5 (1 = erittäin huonosti, 2 = melko huonosti, 3 = ei hyvin eikä huonosti, 4 = melko hyvin, 5 = erittäin hyvin, en osaa sanoa, ei koske kuntaani)

- Asuntotuotannon määrä
- Asuntotuotannon monipuolisuus
- Asuntotuotannon laatu
- Kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrä
- ARA-rahoitteisen asuntotuotannon määrä
- Asumiskustannusten kohtuullisuus
- Asunnottomuuden vähentäminen
- Puutteellisesti asuvien asuinolojen parantaminen
- Ulkomaalaistaustaisten asukkaiden asuinolojen parantaminen
- Erityisryhmien (vanhukset, vammaiset ym.) asuinolojen parantaminen
- Asuinalueiden viihtyisyys
- Alueellisen segregaatian ehkäiseminen

- Ilmastopäästöjen vähentäminen
- Kunnan elinvoiman tukeminen
- Elinkeinopolitiikan tukeminen
- Erityisryhmien (ikääntyneet, liikuntarajoitteiset, vammaiset) asumisen tukeminen

Arvioi, kuinka kuntasi asuntopolitiikka toteuttaa seuraavia valtakunnallisia tavoitteita asteikolla 1-5 (1 = erittäin huonosti, 2 = huonosti, 3 = ei hyvin eikä huonosti, 4 = hyvin, 5 = erittäin hyvin), En osaa sanoa, Ei koske kuntaani

- Hiilineutraali yhteiskunta ja parempi rakentamisen laatu
- Kestävä kaupunkikehitys ja asuntorakentaminen kasvavilla seuduilla
- Asunnottomuuden poistaminen kahdessa vaalikaudessa
- Asuinolojen vastaaminen ihmisten asumistarpeita
- Asuntomarkkinoiden toimiminen

Perustele halutessasi vastauksia

Asuntopoliittisten ohjelmien nykyiset prosessit ja kehittämistarpeet

Arvioi seuraavien toimialojen osallistumista kunnan asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun ja toteutukseen asteikolla 0-3 (0 = ei osallistunut lainkaan, 1 = osallistui vähän, 2 = osallistui jonkin verran, 3 = osallistui keskeisessä roolissa).

- Asuntotoimi valmistelussa
- Asuntotoimi toteutuksessa
- Elinkeinoitoimi valmistelussa
- Elinkeinoitoimi toteutuksessa
- Kaavoitus- ja kiinteistötoimi valmistelussa
- Kaavoitus- ja kiinteistötoimi toteutuksessa
- Kunnan johto valmistelussa
- Kunnan johto toteutuksessa
- Sivistystoimi valmistelussa
- Sivistystoimi toteutuksessa
- Sosiaalitoimi valmistelussa
- Sosiaalitoimi toteutuksessa
- Taloustoimi valmistelussa
- Taloustoimi toteutuksessa

Kuvaa halutessasi muiden toimialojen osallistumista asuntopoliittisen ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa. (avoin kenttä)

Arvioi poikkipoliittisen yhteistyön toimimista asteikolla 1-5 (1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4 = jokseenkin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä, EOS, Ei koske kuntaani)

- Poikkipoliittinen yhteistyö asuntopoliittisen ohjelman valmistelussa on toiminut hyvin
- Poikkipoliittinen yhteistyö asuntopoliittisen ohjelman toteutuksessa on toiminut hyvin

Arvioi seuraavien sidosryhmien osallistumista asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun asteikolla 0-3 (0 = ei osallistunut lainkaan, 1 = osallistui vähän, 2 = osallistui jonkin verran, 3 = osallistui keskeisessä roolissa).

- Asukkaat ja asukasjärjestöt
- Rakennuttajat ja sijoittajat
- Yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt
- Muut kunnat

Mainitse halutessasi muita asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun osallistuneita sidosryhmiä (avoin kenttä)
Millä keinoilla sidosryhmiä ja kuntalaisia on osallistettu asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun? (avoin kenttä)
Miten kunnan luottamushenkilöt on osallistettu asuntopoliittisen ohjelman valmisteluun? (avoin kenttä)
Mitkä ovat asuntopoliittisten ohjelmien laadinnan kompastuskivet ja kehittämistarpeet? (avoin kenttä)

Asuntopoliittisten ohjelmien arviointi ja seuranta

Vastaa seuraaviin asuntopoliittisten ohjelmien arviointia ja seurantaan koskeviin väittämiin (kyllä / ei / en tiedä)

- Ohjelmalle on luotu seuranta- ja arviointijärjestelmä
- Ohjelma on ennakkoarvioitu
- Ohjelma on väliarvioitu
- Ohjelmalle on määritelty mittarit toteutuksen seurantaan
- Ohjelmalle on määritelty mittarit tulosten seurantaan
- Ohjelmalle on määritelty mittarit vaikutusten seurantaan
- Ohjelmassa on määritelty mittarit sosiaalisen kestävyysedistämiseen

Perustele halutessasi vastauksia (avoin kenttä)

Voit halutessasi liittää arviointisuunnitelman tai toteutetun arvioinnin tähän painamalla "Valitse tiedostot"-painiketta.

Arvioi seuraavia väittämiä asteikolla 1-5 (1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4 = jokseenkin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä, En osaa sanoa, Ei koske kuntaani)

- Mittareilla tai indikaattoreilla on mahdollista mitata ohjelman toteutusta
- Mittareilla tai indikaattoreilla on mahdollista mitata ohjelman tuloksia
- Mittareilla tai indikaattoreilla on mahdollista mitata ohjelman vaikutuksia
- Mittareilla tai indikaattoreilla on mahdollista mitata ohjelman sosiaalisen kestävyysedistämisen tavoitteiden toteutumista

Mikäli asunto-ohjelmalle ei ole määritelty toteutuksen, tulosten tai vaikutusten mittareita tai indikaattoreita, kuvaa alla miksi ei. (avoin kenttä)

Miten asuntopoliittisten ohjelmien seuranta ja arviointia tulisi kehittää? (avoin kenttä)

7 Lähteet

- Adams, D., O'Sullivan, M., Inch, A., Tait, M., Watkins, C. & Harris, M. (2016): Delivering the Value of Planning. RTPI Research Report No.15. Royal Town Planning Institute, London.
- Ahonen, A. (2017): Tarjonnan tiellä. Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Helsinki.
- Ahonen, A., Pöyry, L., Pääkkönen, J. & Ryhänen, R. (2008): Rakennusalan markkinoiden toimivuus - ongelma-alueita ja edistämisen mahdollisuuksia. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2008.
- Antikainen, J., Huttunen, J., Laakso, S., Lönnqvist, H., Pyykkönen, S. & Soininvaara, I. (2019): Kannustaako valtioneuvoston järjestelmä kuntia kasvuun? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2019.
- Antikainen, J., Laakso, S., Lönnqvist, H. & Pyykkönen, S. & Soininvaara, I. (2017): Asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017.
- BIS (2020): <https://www.bis.org/>
- Brunes, F., Hemansson, C., Song H-S. & Wiljelmsson, M. (2020): NIMBYs for the rich and YIMBYs for the poor: analyzing the property price effects of infill development. Journal of Real Estate Research, Vol. 13(1), 55-81.
- KELA (2020): Kelasto-tietokanta. www.kelasto.fi
- Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (2015): Segregaation aika. Yhteiskuntapolitiikka, Vol.80(6), 562-574.
- Laakso, S., Kostiaainen, E. & Metsäranta, H. (2016): Liikennehankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset - Esiselvitys, Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 38/2016.
- Laakso, S. & Kähkönen, L. (2008): Väestökehitys, asuntomarkkinat ja kasvun kustannukset. Raportissa Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.
- Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2004): Kaupunkitalous. Gaudeamus, Helsinki.
- Laukkanen, H. (2016): Katsaus naapurustovaikutusmekanismeihin. Löytyykö teoriajäsenyyksille empiiristä tukea? Työpapereita 2/2016. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Lönnqvist, H. (2015): On the effects of urban natural amenities, architectural quality and accessibility to workplaces on housing prices. Research Series 5/2015. City of Helsinki Urban Facts.
- Maa- ja rakennuslaki. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Ooi, J.T.L. & Le, T.T.T. (2013): The spillover effects of infill developments on local housing prices. Regional Science and Urban Economics, Vol.43(6), 850-861
- PwC (2017): Uudet Basel IV -säännöt muuttavat pankkien strategioita. <https://uutishuone.pwc.fi/uudet-basel-iv-saannot-muuttavat-pankkien-strategioita/>
- Rakennuslehti (2019): Helsinki hamuaa lisää valtaa ja rahaa: kaupunkilaiset karttelevat vuokratontteja mutta pian ei kaupungista muita saakaan. <https://www.rakennuslehti.fi/2019/02/helsinki-hamuaa-lisaa-valtaa-ja-rahaa-kaupunkilaiset-karttelevat-vuokra%C2%ADtontteja-mutta-pian-ei-kaupungista-muita-saakaan/>

Rakennuslehti (2017a): Asuntokaupassa levinnyt uusi ilmiö - ota selvää tontin omistajasta ennen kauppaja <https://www.rakennuslehti.fi/2017/02/asuntokaupassa-levinnyt-uusi-ilmio-ota-selvaa-tontin-omistajasta-ennen-kauppoja/>

Rakennuslehti (2017b): Rakennusalalla työn tuottavuus ei ole kasvanut 40 vuodessa - onko alliansseista tai leanista apua? <https://www.rakennuslehti.fi/2017/09/rakennusalalla-tyon-tuottavuus-ei-ole-kasvanut-40-vuodessa-onko-allianssista-tai-leanista-apua/>

Rakennusteollisuus (2020): Tilastot ja suhdanteet <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Talous-tilastot-ja-suhdanteet/>

Rothenberg, J., Galster, G.C., Butler, R.V. & Pitkin, J.R. (1991) The Maze of Urban Housing Markets. Theory, Evidence and Policy. The University of Chicago Press.

Stjernberg, M. (2019): Concrete Suburbia : Suburban housing estates and socio-spatial differentiation in Finland. Department of Geosciences and Geography A77, University of Helsinki.

Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL ry (2019): Rakennetun omaisuuden tila 2019.

Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Public Goods. Journal of Political Economy, Vol.64, s. 416-424.

Tilastokeskus (2020a): Asuntojen vuokrat <http://www.stat.fi/til/asvu/index.html>

Tilastokeskus (2020b): Rakennus- ja asuntotuotanto. <https://www.stat.fi/til/ras/index.html>

Tilastokeskus (2020c): Tulonjakotilasto. <http://tilastokeskus.fi/til/tjt/>

Tilastokeskus (2020d): Tuottavuustutkimukset. <https://www.stat.fi/til/ttut/>

Tilastokeskus (2020e): Velkaantumistilasto. <https://www.stat.fi/til/velk/index.html>

Virtanen, P. (2000): Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto Oy, Helsinki.

Vainio, T. (2016): Asuntotuotantotarve 2015-2040. Tutkimusraportteja 247. VTT, Espoo.

Ympäristöministeriö (2015): Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikutus. Hanke ryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 4/2015. Ympäristöministeriö, Helsinki.