10.6.2020

Eduskunnan asunto- ja ympäristöjaosto

HE 88/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 neljänneksi lisätalousarvioksi

Teema: Yleiskatsaus lähiöohjelman etenemiseen (sisältäen myös rahoituksen kuntakohtaisen jakautumisen), asiantuntijalausunto

Eduskunnan asunto- ja ympäristöjaosto on pyytänyt ympäristöministeriön asiantuntijalausuntoa lähiöohjelman etenemisestä ja rahoituksen jakautumisesta liittyen HE 88/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 neljänneksi lisätalousarvioksi. Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta lausunto ja toteaa asiasta seuraavaa:

Lähiöohjelman lähtökohdat

Ohjelma lähiöiden kehittämiseksi vuosille 2020–2022 perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan (s. 52), jossa lähiöiden kehittämisestä todetaan:
”Lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä jatketaan ja samalla edistetään lähidemokratiaa. Edistetään sosiaalista eheyttä ja pysäytetään asuinalueiden eriytymiskehitys. Lisäksi edistetään kestävien liikenneratkaisujen luomista, täydennysrakentamista, viihtyisyyttä, yhteisöllisyyttä ja turvallisuutta ja torjutaan syrjäytymistä. Varataan tähän riittävät resurssit. Hiilineutraalisuus ja viheralueet ovat keskiössä, kun asuinalueita kehitetään.

Käynnistetään poikkihallinnollinen lähiöohjelma, jolla edistetään asukkaiden hyvinvointia ja osallisuutta sekä asuinalueiden elinvoimaa ja ehkäistään segregaatiota.”

Hallitusohjelmassa (Liite 1.) on myös todettu, että ympäristöhallinnon lähiöavustukset tulevat Valtion asuntorahastosta. Tarve kattavalle yli hallinnonalojen ulottuvalle lähiöiden kehittämisohjelmalle on todettu myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 3/2018 vp– O 61/2016 vp).

Lähiöohjelman eteneminen

Eriytymiskehitykseen vaikuttamisen kannalta kokonaisvaltainen, laaja-lainen ja eri hallinnonalojen yhteistyöhön perustuva kehittäminen on keskeisessä asemassa. Tästä lähtökohdasta ympäristöministeriö on asettanut ohjelmalle yhteistyöryhmän, jonka toimikausi on 25.11.2019–31.5.2023. Yhteistyöryhmässä ovat mukana ympäristöministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö; yhteistyöryhmä tekee yhteistyötä muiden lähiökehittämisen toimijoiden kanssa.

Yhteistyöryhmä on valmistellut hallitusohjelman mukaisesti kolmevuotisen ohjelman lähiöiden kehittämiseksi, Lähiöohjelma 2020–2022, jolla vahvistetaan

lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä, viihtyisyyttä, turvallisuutta, toimivuutta ja terveellisyyttä sekä ehkäistään segregaatiota. Ohjelma julkistettiin 29.1.2020. Ohjelma tähtää pitkäjänteiseen lähiökehittämiseen, jolla edistetään asukkaiden hyvinvointia ja osallisuutta sekä asuinalueiden elinvoimaa. Ohjelma kohdistuu erityisesti suurimpien kaupunkiseutujen keskuskaupunkien olemassa oleviin lähiöihin, joissa on erityistä tarvetta kehittämiselle. Ohjelmatavoitteiden toteutumista tuetaan myös tutkimuksella.

Ohjelmaa toteutetaan kaupunkien kokonaisvaltaisilla lähiökehittämishankkeilla sekä lähiökehittämistä ja segregaation vähentämistä myös pidemmällä aikavälillä tukevilla tutkimushankkeilla. Haku ohjelmaan on kaksi vaiheinen: ensimmäisessä vaiheessa haettaan ohjelmaan kaupunkien kokonaisvaltaisilla lähiöiden kehittämissuunnitelmilla tai tutkimussuunnitelmilla ja toisessa vaiheessa ohjelmaan hyväksytyt suunnitelmat voivat hakea ympäristöhallinnon lähiöavustusta, jonka Valtion asuntorahaston varoista myöntää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). Ohjelmahaku käynnistyi 5.2.2020. Alkuperäisen suunnitelman mukaan hakuaika oli tarkoitus päättää maaliskuun lopussa. Hakuaikaa jouduttiin koronavirustilanteen takia jatkamaan, sillä koronavirustilanteesta aiheutuneet toimintojen uudelleenjärjestelyt kuormittivat kaupungeissa erityisesti perusopetuksen- ja sote-toimijoita ja etäopetukseen ja -ohjaukseen siirtyminen kuormitti tutkimuksen toimijoita. Aikataulumuutoksen takia tutkimushankkeiden hakuaika ohjelmaan päättyi 30.4.2020 ja kaupunkien hakuaika ohjelmaan 12.5.2020. Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskuksen (ARA) toteuttaa ympäristöhallinnon avustushaun ajalla 15.6.-24.8.2020. Kaupungit täsmentävät lähiöiden kehittämissuunnitelmansa ympäristöhallinnon avustamien toimenpiteiden osalta avustushakuun ja esittävät avustushaussa avustusviranomaisen ohjeiden mukaisesti toimenpiteiden kustannukset.

Ohjelmaan saapui lähiöiden kehittämiskokonaisuuksia seuraavista kaupungeista: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lappeenranta, Lahti, Oulu, Pori, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Kokonaisuudessaan lähiöohjelmaan on valittu 24 lähiöiden kehittämiskokonaisuutta ja 18 ohjelman tavoitteita tukevaa tutkimushanketta. Kaupunkien osalta ohjelmahaussa painotettiin kokonaisvaltaisia ja poikkihallinnollisia kehittämissuunnitelmia, joissa yhdistyvät eri hallinnonalojen toimet ja yhteistyö lähiöiden kehittämiseksi ja segregaation kehittämiseksi. Ohjelmahaussa ei pyydetty yksityiskohtaisia tietoja ympäristöhallinnon avustukseen liittyviä toimenpiteistä ja niiden kustannuksista, sillä haussa haettiin erityisesti kokonaisvaltaisia ja usean eri hallinnonalan toimenpiteitä sisältäviä lähiöiden kehittämissuunnitelmia hallitusohjelman mukaisesti.

Avustuksen jakautuminen kunnittain

Ohjelman avustushaku käynnistyy 15.6.2020 ja päättyy 24.8.2020; tänä aikana ohjelmaan hyväksytyt hankkeet voivat jättää hakemuksensa lähiöohjelma-avustuksen saamiseksi. Avustushakemusten käsittelyn jälkeen tiedetään vuoden 2020 myöntövaltuuden sekä mahdollisesti myös kuntien hakeman ja Asumisen rahoitus- ja keskuksen lisätalousarviossa ehdotetun mukaisin ehdollisin ennakkopäätöksin vuoden 2021 myöntövaltuudesta sitoman avustuksen jakautuminen kunnittain.

Avustusta tulevat ohjelmakaudella hakemaan kaikki ohjelmahakuun lähiöiden kehittämissuunnitelmilla osallistuneet kaupungit: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lappeenranta, Lahti, Oulu, Pori, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Näiden kaupunkien hankkeet on myös hyväksytty ohjelmaan.

Pelkän ohjelmahaun perusteella ei siis voida sanoa tarkasti lähiöavustuksen kuntakohtaisesti jakautumisesta. Ohjelmahakuun osallistuneiden kehittämissuunnitelmien perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että suurimmat kaupungit ja kaupungit, jotka ovat lähiöohjelman puitteissa toteuttamassa useampaa kuin yhtä lähiökehittämiskokonaisuutta, saavat suurimman osuuden lähiöavustuksesta.

Lisätalousarviossa esitetty korotettu avustus

Ympäristöhallinnon lähiöohjelma-avustus myönnetään Valtion asuntorahaston varoista. Valtaosa avustuksesta kohdistuu kaupunkien valitsemissa lähiöissä toteutettaviin investointeihin. Ohjelma-avustus mahdollistaa kuntien investoinnit lähiöiden kestävään kehittämiseen ja tukee lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä sekä segregaation ehkäisemistä vahvistamalla lähiöiden toimivuutta, viihtyisyyttä ja turvallisuutta.

Korkeampi avustusprosentti kannustaa kuntia tekemään uusia investointeja lähiöiden elinvoiman kehittämiseen. Kuntatalouden heikko tila vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia investointien toteuttamiseen ja aiempaa korkeampi avustusprosentti parantaisi kuntien osallistumista lähiöinvestointeihin ja lähiöiden kehittämiseen myös heikossa taloudellisessa tilanteessa. Ehdollisten ennakkopäätöksien tekeminen taas helpottaisi avustuksien tehokasta käsittelyä ja antaisi lähiöitä kehittäville kunnille taloudellista varmuutta ja pitkäjänteisyyttä, joka erityisesti tässä kuntatalouden tilanteessa on tärkeää.

Kunnille kohdistuvan lähiöavustusprosentin nostamisen taustalla on kuntatalouden heikko tilanne ja siitä seuraava tarve varmistaa lähiöille tärkeiden investointien toteutuminen. Kuntatalouden heikko ja koronatilanteen takia edelleen heikentynyt tilanne on näkynyt myös lähiöohjelmaan hakeneilta kunnilta tulleina viesteinä, joiden perusteella tässä taloudellisessa tilanteessa investointien toteuttaminen 20 prosentin tuella on haasteellista, ellei mahdotonta. Siksi on ollut riskinä, että avustusta ei haeta myöntövaltuutta vastaavaa määrää ja investoinnit ja niiden muut positiiviset seurannaisvaikutukset (mm. työllisyys ja lähiöiden kehittämisen laajemmat positiiviset hyvinvointivaikutukset) jäävät toteutumatta. Korkeampi avustusprosentti siis tukee investointien toteutumista ja investoinneista syntyviä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Lähiöavustuksella toteutettavat investoinnit tukevat työllisyyttä (1 milj. EUR/15 htv) sekä siirtymää kohti hiilineutraalisuutta. On oletettavaa, että ympäristöhallinnon avustus tuottaa lähiöihin kokonaisuudessaan noin 43 000 000 euron investoinnit, joiden työllisyysvaikutus on lähes 700 henkilötyövuotta (HTV).

Lähiöohjelman avustus ja sillä toteutettavat kehittämistoimenpiteet kohdistuvat asuinalueille, joilla tarve kehittämistoimista on suurin. Nämä ovat tyypillisesti myös alueita, joilla esimerkiksi työttömyyden, lomautusten seurauksena laskevien tulojen tai koronatilanteessa aiheutuneiden perusopetuksen ja harrastustoiminnan muutosten vaikutukset näkyvät todennäköisimmin myös pidempiaikaisina negatiivisina hyvinvointivaikutuksina. Koronatilanne on heikentänyt kuntien, myös suurimpien kaupunkien ja jopa Helsingin, taloudellista tilannetta entisestään ja vaikutukset tulevat näkymään pitkään; sitä pidempään, mitä laajemmat ja pitkäkestoisemmat vaikutukset (mm. konkurssit, työttömyys yms.) ovat. Kuntatalouden tämän hetkinen ja ennakoitavissa oleva tuleva tilanne vaikeuttavat lähiöiden kehittämiselle tärkeiden investointien toteuttamista, ja korkeampi tukiprosentti auttaa erityisesti tässä tilanteessa lähiöiden elinvoiman ja segregaation ehkäisemiselle välttämättömien investointien toteuttamista.

Koronatilanteen seuraukset tulevat näkymään monin tavoin pienituloisimmilla ja sosioekonomisesti heikoimmilla asuinalueilla, siis tyypillisillä lähiöohjelman kohdealueilla; seuraukset näkyvät niin tulokehityksen heikentymisen seurauksena syntyvinä ongelmina kuin erilaisina hyvinvoinnin (sosiaaliset ongelmat ja terveys ja mm. lastensuojeluntarve) tulevina haasteina ja ovat pitkäkestoisia. Tämä korostaa lähiökehittämisen merkitystä; varsinkin, kun lähtötilanteena on, että monen lähiön asukkaat eivät tutkimusten mukaan ole 1990-luvun laman jälkeen päässeet koskaan kiinni myönteiseen työllisyys- ja tulokehitykseen. Lähiöihin kohdistuvien investointien toteuttamisella ympäristöhallinnon lähiöavustuksella luodaan lähiöihin viihtyisää, turvallista ja terveellistä asuinympäristöä sekä olosuhteita, jotka tukevat lähiöiden muuta kehittämistä, kuten hyvinvointiin ja koulutukseen kohdistuvia toimenpiteitä. Lähiöinvestoinnit myös vahvistavat lähiöiden elinvoimaa ohjelmakautta pidemmällä aikavälillä. Lähiöihin toteutettavat investoinnit vahvistavat työllisyyttä ja tukevat myös siirtymää kohti hiilineutraalia tulevaisuutta. Lisäksi lähiöiden kehittämisen investoinnit näkyvät myönteisinä vaikutuksina lähiöiden hyvinvoinnissa ja mm. sote-palveluiden tarpeessa. Tällä taas on myönteisiä vaikutuksia niin kuntien talouteen kuin laajemmin yhteiskuntaan. Tässä tilanteessa lähiöiden kehittämisen ja segregaation ehkäisemisen näkökulmasta oleellista on työllisyyteen vaikuttaminen sekä lähiöinvestointeihin (ml. hiilineutraalisuus) ja lähiöiden hyvinvointiin (ml. viihtyisyys ja toimivuus) panostaminen, jotka kaikki ovat hyvinvointi- ja talous- ja siis myös tulevaisuusinvestointeja. Korkeampi avustusprosentti tukee näiden tärkeiden investointien ja niiden positiivisten seurannaisvaikutusten syntymistä.

Jaana Nevalainen
Ympäristöneuvos