Asia: HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021; Teema 2: Tilannekatsaus lähiöohjelman toteuttamisesta ja rahoitus vuonna 2022

Eduskunnan asunto-ja ympäristöjaosto on pyytänyt ympäristöministeriön asiantuntijalausuntoa koskien HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022; teema 2: Lähiöohjelman toteuttaminen ja rahoitus vuonna 2022. Ympäristöministeriö kiittää lausunnonantomahdollisuudesta ja toteaa seuraavaa:

Tilannekatsaus Lähiöohjelman toteuttamisesta

Lähiöohjelma 2020–2022 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.

Lähiöohjelmaa 2020–2022 toteutetaan ympäristöministeriön hyväksymiin hakesuunnitelmiin perustuvilla kaupunkien lähiökehittämisen hankekokonaisuuksilla sekä lähiökehittämistä ja segregaation vähentämistä myös pidemmällä aikavälillä tukevilla tutkimushankkeilla. Hankkeiden toteuttaminen on alkanut vuonna 2020, ja ne ovat edenneet odotetusti. Hankkeet ovat raportoineet edistymisestään hanketapaamisissa, joita ohjelma on järjestänyt hankkeiden verkottamiseksi ja hankkeissa syntyvän tiedon ja kokemusten levittämiseksi. Hanketapaamisten lisäksi ohjelma järjestää erilaisia lähiökehittämisen teemaseminaareja. Teemaseminaareilla vastataan lähiökehittämisen ja segregaation ehkäisyn tietotarpeisiin.

Kaupungit ovat laatineet valitsemiinsa lähiöihin yhdessä asukkaiden ja muiden alueen toimijoiden kanssa erilaisiin kohdelähiön haasteisiin vastaavia poikkihallinnollisia kehittämissuunnitelmia, joissa yhdistyvät eri hallinnonalojen toimet ja yhteistyö lähiöiden kehittämiseksi ja segregaation ehkäisemiseksi. Kaupunkien lähiökehittämisen hankekokonaisuuksia toteutetaan seuraavissa kaupungeissa: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lappeenranta, Lahti, Oulu, Pori, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Näistä kaupungeista Lähiöohjelmassa 2020–2022 on mukana yhteensä 24 lähiökehittämisen hankekokonaisuutta, joiden vaikutuspiirissä on noin 30 lähiötä. Monet kaupunkien hankkeet tekevät tiivistä yhteistyötä ohjelman tutkimushankkeiden kanssa, ja yhteiskehittämisessä tutkimuksessa tuotettava tieto siirtyy ajantasaisesti käytettäväksi kaupunkien hankkeissa. Tutkimushankkeissa tuotettua tietoa julkaistaan tutkimushankkeiden blogeissa ja asiantuntijakirjoituksissa sekä seminaareissa. Luettelo ohjelman lähiöhankkeista ja tutkimushankkeista lausunnon lopussa.

Ohjelmaa ohjaa ympäristöministeriön asettama yhteistyöryhmän, jonka toimikausi on 25.11.2019–31.5.2023. Yhteistyöryhmä pohtii myös

kehittämistoiminnan poikkihallinnollisten yhteistyörakenteiden vakiinnuttamista yhdessä hankkeiden kanssa. Yhteistyöryhmä on kokoontunut lokakuun 2021 loppuun mennessä 13 kertaa. Yhteistyöryhmässä tehdään poikkihallinnollista yhteistyötä ympäristöministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kesken. Lähiöohjelma tekee yhteistyötä myös muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -ohjelman, oikeusministeriön Rasismin vastainen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman sekä sisäministeriön sisäisen turvallisuuden kokonaisuuden kanssa. Yhteistyöryhmän laatima poikkihallinnollinen ohjelma lähiöiden kehittämiseksi julkistettiin 29.1.2020 ja kesäkuussa 2020 ympäristöministeriö hyväksyi lähiöohjelmaan 24 kaupunkien hankekokonaisuutta ja 18 tutkimushanketta. Hyväksymispäätöksen jälkeen hankkeet ovat voineet hakea Valtion asuntorahaston varoista myönnettävää ympäristöhallinnon lähiöavustusta. Vuosi 2022 on nyt käynnissä olevan ohjelman viimeinen vuosi.

Ohjelmarahoitus vuonna 2022

Ympäristöhallinnon määräahoista lähiöohjelmalle vuodelle 2022 todetaan HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022, että vuonna 2022 Valtion asuntorahastosta kohdennetaan lähiöohjelmaan 8 milj. euroa. Lähiöohjelmavuoden 2022 määrärahasta on todettu aiemmin myös valtioneuvoston yleisistunnossa 7.10.2019 kohdassa: Valtiovarainministeriö/ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023, liite 1: Hallituksen neuvottelun 17.9.2019 jälkeen tehdyt tarkistukset: lähiöohjelmalle kohdennetaan vuosina 2021–2022 vuosittain 8 milj. euroa. Vuodelle 2020 lähiöohjelma-avustuksen myöntövaltuus Valtion asuntorahastosta oli 5 miljoonaa euroa. Ympäristöhallinnon lähiöavustuksen kokonaismäärä koko ohjelmakaudelle vuosille 2020–2022 on yhteensä 21 miljoonaa euroa.

Hallituksen talousarvioesityksen (HE 146/2021 vp) mukaisesti vuonna 2022 saa Valtion asuntorahaston varoista valtionavustuslain nojalla myöntää määräaikaisia avustuksia lähiöiden elinvoiman edistämiseksi sekä segregaation ehkäisemiseksi kasvukeskuskaupungeille, siis kaupungeille, joissa tarve lähiöiden toimivuuden, viihtyisyyden ja asuinympäristön laadun kehittämiseen sekä segregaation ehkäisemiseen on suurin, enintään 8 000 000 euroa. Avustusta voidaan myöntää hankkeille, joista on laadittu ympäristöministeriön hyväksymä suunnitelma. Talousarvioesityksen mukaisesti avustusta voidaan myöntää alueen hiilineutraalisuuden edistämiseen, yhteisöllisyyttä ja elinvoimaa vahvistavien tilojen ja toimintojen suunnitteluun (muun muassa asukastilat), kehittämiseen ja toteuttamiseen sekä kehittämisen koordinointiin, täydennys-, lisä ja korjausrakentamisen edellytysten parantamiseen sekä ympäristön viihtyisyyden, laadun, toimivuuden, turvallisuuden, esteettömyyden ja viheralueiden parantamiseen kohdistuviin investointeihin. Avustuksen määrä voi ohjelmaa toteuttaville kaupungeille olla enintään 35 prosenttia hankkeen kustannuksista. Tutkimushankkeille avustuksen määrä voi olla 80 prosenttia.

Tutkimushankkeiden tulee edistää ohjelman tavoitteiden tai edellä mainittujen hankkeiden toteutumista. Avustettavan hankkeen kustannukset hyväksyy ja avustuksen Valtion asuntorahaston varoista myöntää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp) lähiöohjelmalle Valtion asuntorahastosta kohdennettava 8 miljoonan euron myöntövaltuus antaa mahdollisuuden ohjelmallisen lähiökehittämistyön sekä lähiöiden kehittämistä ja segregaation ehkäisemistä edistävän tutkimuksen ja informaatio-ohjauksen toteuttamiseen. Talousarvioesityksessä vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp) esitetyt ympäristöhallinnon lähiöavustuksen myöntökohteet vastaavat hyvin lähiöiden rakennettuun ympäristöön kohdistuviin kehittämistarpeisiin ja mahdollistavat kuntien investoinnit lähiöiden kestävään kehittämiseen sekä tukevat lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä ja segregaation ehkäisemistä vahvistamalla lähiöiden toimivuutta, viihtyisyyttä ja turvallisuutta. Esitys mahdollistaa myös lähiöiden vaikuttavan kehittämisen kannalta välttämättömän kehittämistyön ja eri hallinnonalojen yhteistyön koordinoinnin lähiöohjelmaan osallistuvissa kaupungeissa sekä segregaation ehkäisemisen kannalta tarpeellisen tiedon tuottamisen ja tutkimuksen ja kaupunkien yhteistyössä tapahtuvan yhteiskehittämisen.

Lähiöohjelma-avustuksia on avustusviranomaiselta saadun tiedon mukaan myönnetty vuosina 2020 ja 2021 myöntövaltuuden mukaisesti 5 milj. EUR vuonna 2020 ja 8 milj. EUR vuonna 2021 eli myöntövaltuus on käytetty täysimääräisesti. Vuoden 2022 avustuksesta on tehty ehdolliset ennakkopäätökset. Ennakkotietojen perusteella vuoden 2022 avustushakemukset ylittävät myöntövaltuuden yli 2 miljoonalla eurolla. Avustusviranomainen järjestää varsinaisen vuoden 2022 avustushaun 1.12.2021–13.1.2022. Koko ohjelmakaudella 2020-2022 avustuksena haettu summa ylittää vuosien 2020 ja 2021 tietojen sekä vuoden 2022 ennakkotietojen perusteella avustuksen myöntövaltuuden noin kolmella miljoonalla eurolla.

Ohjelmasta rahoitettavat lähiöinvestoinnit kohdistuvat kaupunkien avustushakemusten perusteella erityisesti seuraaviin: asukastilat ja ulkotilojen yhteisölliset tilat, valaistuksen ja turvallisuuden kehittäminen, viheralueiden ja puistojen sekä jalankulun- ja pyöräilyn sekä luonto- ja ulkoilureittien kehittäminen sekä katuistutukset ja katukalusteet. 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). Lähiöinvestoinnit kehittävät ohjelmalähiöiden toimivuutta, turvallisuutta ja viihtyisyyttä sekä tukevat muuta lähiöissä tapahtuvaa kehittämistyötä.

Lähiöohjelman avustus ja sillä toteutettavat kaupunkien kehittämistoimenpiteet kohdistuvat asuinalueille, joilla tarve

kehittämistoimista on suurin. Tutkimushankkeet tukevat ohjelmatavoitteiden saavuttamista niin paikallisesti kuin laajemmin pidemmällä aikavälillä. Lähiöiden kehittämisen toimenpiteet ja investoinnit ovat hyvinvointi-, talous- ja siten myös tulevaisuusinvestointeja. Lähiöihin kohdistuvien investointien toteuttamisella ympäristöhallinnon lähiöavustuksella vahvistetaan lähiöiden elinvoimaa pidemmällä aikavälillä sekä luodaan perusta lähiöiden kehittämiselle ja tuetaan lähiöiden muuta kehittämistä, kuten asukkaiden hyvinvointiin ja koulutukseen kohdistuvia toimenpiteitä. Lähiöihin toteutettavat investoinnit vahvistavat työllisyyttä ja tukevat myös siirtymää kohti hiilineutraalia tulevaisuutta. Lähiöiden kehittämiseen investoiminen näkyy tulevaisuudessa myönteisinä vaikutuksina lähiöiden hyvinvoinnissa ja muun muassa sote-palveluiden tarpeessa.

Lähiöohjelman lähtökohdat

Ohjelma lähiöiden kehittämiseksi vuosille 2020–2022 perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan (s. 54), 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 12, s. 209) on myös todettu, että ympäristöhallinnon lähiöavustukset maksetaan Valtion asuntorahastosta. Tarve kattavalle yli hallinnonalojen ulottuvalle lähiöiden kehittämisohjelmalle on todettu myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 3/2018 vp— O 61/2016 vp).

Asuinalueiden välinen eriarvoistuminen, segregaatio, on voimistunut Suomessa viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Vuonna 2018 julkaistun tutkimuksen mukaan erityisesti asuinalueiden eriytyminen pieni- ja suurituloisiin on vahvistunut, mutta myös etninen segregaatio, erityisesti pienituloisten ulkomaalaissyntyisten keskittyminen pienituloisimmille alueille, on voimistunut. Erityisesti osattomuus hyvinvoinnista (tulot, työllisyys, koulutus, terveys) keskittyy usein tietyille asuntomarkkina-asemaltaan heikommille alueille. Tutkimusten mukaan kaupunkien asuinalueiden sosioekonominen eriytyminen voi heikentää kaupunkien kilpailukykyä, sosiaalista kestävyyttä ja heijastua yhteiskunnallisena levottomuutena.

Asuinalueiden eriytymiseen vaikutetaan tehokkaimmin puuttumalla sekä segregaation perussyihin, kuten esimerkiksi koulutukseen, työllisyyteen ja

palveluiden saavutettavuuteen, että kehittämällä lähiöiden asuinympäristön laatua ja asuntokannan monipuolisuutta. Ihmisiin kohdistuvien toimien lisäksi erityisesti 1960- ja 70-luvun lähiöissä tarvitaan segregaation ehkäisemiseksi myös asuinympäristön toimivuutta parantavia toimenpiteitä, kuten aluetason infrastruktuuriin kohdistuvia kehittämistoimia lähiön viihtyisyyden, toimivuuden, turvallisuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi sekä rakennuskannan kehittämistä tämän päivän tarpeita vastaaviksi.

Lähiöohjelman kehittämistoimenpiteet kohdistuvat asuinalueille, joilla tarve kehittämistoimista on suurin. Ohjelman kohdealueet ovat tyypillisesti kaupunkien sosioekonomisesti heikoimpia asuinalueita, joilla on erityisiä eriytymiskehityksestä johtuvia haasteita. Näillä alueilla myös koronapandemia on vaikuttanut monin tavoin, ja seuraukset näkyvät niin tulokehityksen heikentymisen seurauksena syntyvinä ongelmina kuin erilaisina hyvinvoinnin (mm. sosiaaliset- ja terveysongelmat, oppimiserot) haasteina ja ovat pitkäkestoisia; tutkimusten mukaan esimerkiksi tulojen ja työllisyyden heikentyminen näkyvät segregaatiovaikutuksina vasta useiden vuosien viiveellä ja vaikutukset kestävät pitkään. Monen lähiön asukkaat eivät tutkimusten mukaan ole 1990-luvun laman jälkeen myöskään 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.

Lähiöohjelmaan 2020–2022 hyväksytyt kaupunkien hankekokonaisuudet:

Espoon kaupunki:
- Espoon keskus – tarinasta todeksi
- Matinkylä – lähiöstä metrokeskukseksi

Helsingin kaupunki:
- Malmin kehittämishankekokonaisuus
- Malminkartano-Kannelmäen kehittämishankekokonaisuus
- Mellunkylän kehittämishankekokonaisuus

Jyväskylän kaupunki:
- Hyvinvointia ja elinvoimaa Huhtasuolle

Kuopion kaupunki:
- Meidän Neulamäki
- Meidän Puijonlaakso

Lahden kaupunki:
- Mukkula
- Rakokivi-Nastonharju

Lappeenrannan kaupunki:
- Suur-Sammonlahden lähiökehityshanke – Sammontalo – meijän yhteinen

Oulun kaupunki:
- Kestävä Kaijonharju

Porin kaupunki:
- Kulttuuriviritin – Itä-Porin lähiöhanke (Väinölä ja Sampola)
- Viherpolku – Pihlavan lähiöhanke

Seinäjoen kaupunki:
- Itä-Seinäjoen lähiöohjelma

Tampereen kaupunki:
- Peltolammin-Multisillan lähiöohjelma

Turun kaupunki:
- Elinvoimainen Pansio-Perno
- Uudistuva kumppanuuksien Runosmäki
- Yhteisöllisesti kehittyvä Lauste

Vaasan kaupunki:
- Ristinummen lähiökehittämisen suunnitelma

Vantaan kaupunki:
- Ratikanvarren keskukset (Hakunila, Länsimäki, Vaarala, Rajakylä)
- Länsimäen energiatehokas kaupunkiuudistus
- Radanvarren keskukset (Myyrmäki, Martinlaakso, Koivukylä)
- Tikkurilan hyvinvointikeskus

Lähiöohjelmaan 2020–2022 hyväksytyt tutkimushankkeet:

Aalto-yliopisto
- Lähiöiden kivijalka – MAahanmuuttajayrittäjät osana KaupunkiUudistusta (MAKU-hanke)
- Lähiöpride - Lähiöympäristöt ja arkkitehtuuri identiteettien rakennusaineena

Helsingin yliopisto:
- Lähiöiden yhteisöllinen resilienssi ja sen segregatio - miten kansalaisyhteiskunta kannattelee paikallisyhteisöjä koronakriisissä ja mitä opimme siitä seuraavia kriisejä varten?
- Re:Urbia – lähiöiden kehityssuunnat ja uudelleenkonseptointi 2020-luvun segregoituvien kaupunkien haasteisiin
- Yhdenvertainen liikunnallinen lähiö (YLLI)
- Yhdistävät palstat - viljelypalstat segregaation ehkäisemisessä Vantaan lähiöissä

Jyväskylän yliopisto:
- Kulttuuritoiminnan muodot ja merkitykset 2020-luvun lähiössä: kaksi tapaustutkimusta Jyväskylässä

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu, Nuorisoalan tutkimus- ja kehittämisyksikkö Juvenia
- Nuorten lähiöosallisuus ja -aktiivisuus

Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto LUT:
- Asukaslähtöiset kehittävät kokeilut ja monikerroksellinen tiedon keruu Mukkulassa
- Tulevaisuuden hiilineutraali ja omavarainen lähiö

Oulun yliopisto:

- Asumisen uudet muodot - Eheytyvät elävät lähiöt (AsuMut)

Suomen ympäristökeskus SYKE:

- Hyvä lähiö: paikkatieto ja asukaskokemukset viihtyvyyden ja elinvoiman arvioinnissa ja kehittämisessä (HYVIÖ)

Tampereen yliopisto:

- Ekososiaalinen hyvinvointi ja osallisuus. Asuinalueiden erilaistumisen uusi dynamiikka.
- Muuttuva käsitys lähiöstä tiivistyvässä kaupungissa

Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos THL

- Muuttoliike ja sosiaalipolitiikka lähiöiden väestörakenteen muokkaaja ja sosiaalisten ongelmien muokkaajana

Turun yliopisto:

- KULTTUURISUUNNISTELU. Tutkimus taidelähtöisistä menetelmistä Porin Pihlavan ja Väinölän lähiöiden kulttuurikartoituksessa ja yhteiskehittämisessä
- Oikeus lähiötilaan: julkinen tila, marginaali ja merkitykset lähiön arjessa

Vaasan yliopisto:

- Paikkaperustaiset innovaatiot asuinalueiden kehittämisessä – Kaksoistapaustutkimus Vaasan Olympiakorttelista ja Ristinummesta (Lähiö-Inno)