

Asuntomarkkina- tiedon tuottaminen ja hyödyntäminen

*kuntien asuntomarkkina-
selvitykset asumisen
tarjontatukien suuntaamisessa*

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen

*kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen
tarjontatukien suuntaamisessa*



EDITA PRIMA OY


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 60/54/04
30.5.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40074) koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ympäristöministeriölle, Valtion asuntorahastolle sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Timo Oksanen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	10
1 JOHDANTO	13
2 TARKASTUSASETELMA	17
3 TARKASTUSHAVAINNOT	27
3.1 Tietojärjestelmän perusteet	27
3.1.1 Tarkastelun lähtökohdat	27
3.1.2 Sääntelyn arviointikriteerit	29
3.1.3 Havainnot ja tulkinnat	30
3.2 Tiedon tuottamisen ohjaus, prosessit ja tuotokset	45
3.2.1 Tietojärjestelmän ohjaus	45
3.2.1.1 Tarkastelun lähtökohdat	46
3.2.1.2 Valtion asuntorahaston käsitykset toteutuneesta ohjauksesta	47
3.2.1.3 Kuntien edustajien käsitykset ohjauksen laadusta	48
3.2.1.4 Havaintoja asuntomarkkinatiedon tuottamisen ohjauksen laadusta	50
3.2.1.5 Asuntomarkkinatiedon valmistelu- menettelyjen ohjaus ja koordinointi	56
3.2.2 Asuntomarkkinatiedon laadintamenettelyt kunnissa	61
3.2.2.1 Tarkastelun lähtökohdat	62
3.2.2.2 Asuntotoimen organisointi kunnissa	63
3.2.2.3 Asuntomarkkinaselvitysten kunnittainen valmistelumenettely	65
3.2.2.4 Kuntien yhteistoiminta asuntomarkkina- tiedon tuottamisessa	76

3.2.3 Asuntomarkkinatiedon tuotokset.....	81
3.2.3.1 Tarkastuksen lähtökohdat.....	81
3.2.3.2 Kuntien edustajien käsitykset asunto- markkinatiedon laadusta.....	81
3.2.3.3 Muut tiedon lähteet.....	86
3.3 Asuntomarkkinatiedon hyödyntäminen käyttösuunnitelmassa ja tukia suunnattaessa.....	91
3.3.1 Tarkastelun lähtökohdat.....	91
3.3.2 Ympäristöministeriön arvio asuntomarkkina- tiedon hyödyntämisestä ministeriössä.....	93
3.3.3 Valtion asuntorahaston ja kuntien edustajien arviot asuntomarkkinatiedon hyödyntämisestä	97
3.3.4 Kokoavia havaintoja asuntomarkkinatiedon hyödyntämisestä	100
4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	114
LÄHTEET.....	122
LIITTEET.....	129
Liite 1: Valtion asuntorahaston virkamiehen arvio asuntomarkkinatiedon hankinnan struktuurin ja tuotetun tiedon laadusta	
Liite 2: Eräitä haastattelussa sovellettavia käsitteitä	

ASUNTOMARKKINATIEDON TUOTTAMINEN JA HYÖDYNTÄMINEN

*kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien
suuntaamisessa*

Eduskunnan asumisen tarjontatuille vahvistama myöntämis- ja hyväksymisvaltuus oli v. 2004 n. 1000 milj. euroa. Pääkysymyksenä tarkastuksessa selvitettiin, missä määrin asumisen tarjontatukien suuntaamisen tueksi tuotettu asuntomarkkinatieto edistää tarjontatuille asetettujen tavoitteiden sekä tukien suuntaamiselle käyttösuunnitelmassa asetettujen ehtojen toteutumista. Pääkysymyksen pohjalta tarkastuksen kohteeksi rajattiin tietojärjestelmän perusteet, kuntien tuottaman asuntomarkkinatiedon ohjaus, prosessit ja tuotokset sekä asuntomarkkinatietojen hyödyntäminen.

Tietojärjestelmän perusteet ilmaisevat, mitä säädöksissä ilmaistuja arvoja tukijärjestelmällä tavoitellaan ja millä perusteilla tarjontatuet on tarkoitus kohdentaa. Tietojärjestelmän perusteita koskevat valinnat osoittavat tietojärjestelmän viimekätiset arviointiperusteet. Tukien suuntaamista ohjaavassa käyttösuunnitelmassa merkittävä osa tarjontatuista kohdennetaan pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Sisällöllisinä politiikkaperusteina asunnon sosiaalinen tarve ja markkinaperusteet esiintyvät kuitenkin säädöksissä ja käyttösuunnitelmassa rinnakkain, eikä niiden välillä suoriteta selkeää politiikkavalintaa. Tämä vaikeuttaa tietojärjestelmän rakentamista, toimeenpanoa ja arviointia. Käyttösuunnitelmassa määritely asunnon tarpeen kriteeri ohjaa myös arvioimaan kunnassa esiintyvää asunnon tarvetta hyvin kapealla ulottuvuudella.

Valtion asuntorahaston harjoittama asuntomarkkinatiedon tuottamisen ohjaus on yleislinjoiltaan sopusoinnussa tuen kohdentamisen perusteet määrittelevän käyttösuunnitelman kanssa. Tarkastuksen perusteella asuntomarkkinatiedon hankinnan tarkoitusta tulee selventää. Asuntomarkkinatiedon hankintaa ohjaavissa arvoissa korostuvat tällä hetkellä tiedon jatkuvuus sekä tiedon alueellinen ja muu kattavuus, joiden on katsottu perustelevan määrämuotoisen tiedon keräämistä vuosittain kaikista kunnista. Koska tarjontatukien

markkinakysyntä on olennaisesti laskenut, tiedon tuottamista ohjaavat arvot ja tavoitteet tulee harkita uudelleen.

Huolimatta siitä, että asuntomarkkinoiden perusilmiöt ovat useimmiten seudullisia, asuntomarkkinatiedon tuottaminen on järjestetty kunnittain. Asuntomarkkinaselvitysten valmisteluun liittyvä seututasoinen yhteistoiminta on lisääntynyt. Toistaiseksi kuntien yhteistoiminta ei ole johtanut laadullisesti kehittyneeseen seututasoiseen asunto-ohjelmointiin ja asumistarpeiden priorisointiin. Tämän vuoksi asuntomarkkinatiedon seudullinen ulottuvuus jää ohueksi. Kunnat eivät ole aktiivisesti järjestäneet asunto-ohjelmointia palvelevaa tutkimus- ja selvitystoimintaa. Harvoja poikkeuksia lukuunottamatta myöskään kuntien asunto-ohjelmoinnissa ja kuntasuunnittelussa ei tukeuduta systemaattisiin ennuste- ja arviointimalleihin.

Asuntomarkkinaselvitysten tietoperusta muodostuu kokemuspäisestä tunteesta, kunnan sisäisistä politiikkalinjauksista, erillisstrategioiden yhteydessä hankituista selvityksistä, kunnan sisällä eri hallintokunnista hankitusta tietämyksestä sekä korkotukea saaneiden yhteisöjen toimittamista tiedoista. Selvitysten tietoperustan laatu vaihtelee merkittävästi kunnittain. Erot eivät selity yksinomaan mittakaavatekijöillä. Kaupungeissakin asuntosektoria palveleva tutkimus- ja selvitystoiminta on 1990-luvun kuluessa pikemminkin vähentynyt kuin lisääntynyt ja pienissäkin kunnissa selvitykset saattavat perustua monipuoliseen tietoon.

Kunnissa tuotettu asuntomarkkinatieto kuvaa kuntalaisten asunnon tarpeita vajavaisesti. Myös tiedon luotettavuudessa on runsaasti eri yhteyksissä dokumentoituja puutteita. Erityisesti yksityisiltä yhteisöiltä hankittuun asuntomarkkinatietoon sisältyy paljon epävarmuustekijöitä.

Asuntomarkkinatiedon tuottaminen on määrämuotoista ja vuosittain toistuvaa tiedonhankintaa, jonka lähtökohtana ovat tukien vuosittaisen hallinnointimenettelyn tarpeet. Selvityksiä taustoittavaa ja syventävää tutkimusta harjoitetaan niukasti. Selvityksiä ei ole toistaiseksi laajamittaisesti koottu katsaustyyppisiin tiedon synteeseihin.

Asuntomarkkinatiedon suoraa hyväksi käyttöä rajoittaa myös tarjontatukien heikko "kilpailukyky" rahoitusmarkkinoilla. Nykytilanteessa ongelmana on pikemminkin vähäinen kiinnostus tukea kohtaan kuin tuen kohdentaminen sitä eniten tarvitseville.

Edellä kuvatuista seikoista johtuen asuntomarkkinaselvitysten hyödyntäminen tarjontatukia suunnattaessa on tällä hetkellä verrattain vähäistä.

Tarkastuksen perusteella asuntomarkkinatiedon ja sitä läheisesti sivuavan tiedon ketju (tutkimus, katsaukset, selvitykset, asuntomarkkinoiden perusdata) tulee arvioida ja organisoida uudelleen. Asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyttä voidaan lisätä parantamalla asuntomarkkinoiden ja asuntomarkkinatiedon välistä yhteyttä. Jotta asuntomarkkinatieto kuvaisi asuntomarkkinoita jäsentyneemmin, seudullista asuntomarkkinatietoa on lisättävä ja laadullisesti kehitettävä. Tiedonhankintaa suuntaavat politiikkavalinnat on muotoiltava nykyistä selkeämmin. Kehittämisen laadun turvaamiseksi ja niukkojen voimavarojen säästämiseksi kuntien ja valtion asuntoliittiset suunnittelukierrokset tulisi sovittaa yhteen nykyistä tiiviimmin.

ALSTRANDE OCH UTNYTTJANDE AV BOSTADSMARKNADSINFORMATION

kommunernas bostadsmarknadsutredningar i inriktningen av stöd till bostadsutbud

Den av riksdagen fastställda fullmakten för beviljande och godkännande av stöd till bostadsutbud var år 2004 ca 1 000 milj. euro. Som huvudfråga klarlades med revisionen, i vilken mån den bostadsmarknadsinformation som alstras för att underlätta inriktningen av utbudsstöden främjar förverkligandet av de målsättningar som i användningsplanen har uppställts för utbudsstöden samt för stödets inriktning. På basis av huvudfrågan avgränsades som föremål för revisionen informationssystemets grunder, den av kommunerna alstrade bostadsmarknadsinformationens styrning, processer och resultat samt utnyttjandet av bostadsmarknadsinformationens.

Grunderna för informationssystemet anger, vilka i bestämmelserna uttryckta värden som eftersträvas med stödsystemet och på vilka grunder utbudsstöden avses att inriktas. De val som gäller informationssystemets grunder anger i sista hand informationssystemets bedömningsgrunder. I den användningsplan som styr stödets inriktning inriktas en betydande del av utbudsstöden på huvudstadsregionen och andra tillväxtcentra. Som innehållsmässiga grunder för politiken förekommer det sociala bostadsbehovet och marknadsgrunderna emellertid sida vid sida i bestämmelserna och användningsplanen, och mellan dem görs inte något klart val av politik. Detta försvårar uppbyggandet, verkställandet och utvärderingen av informationssystemet. Det i användningsplanen definierade kriteriet för bostadsbehovet styr också till att bedöma det i kommunen förekommande bostadsbehovet ur ett mycket snävt perspektiv.

Styrningen av den alstring av bostadsmarknadsinformation som bedrivs av Statens bostadsfond harmonierar till sina allmänna linjer med den användningsplan som definierar grunderna för stödets inriktning. På basis av revisionen bör ändamålet med inhämtande av bostadsmarknadsinformation klargöras. I de värden som styr inhämtandet av bostadsmarknadsinformation betonas för närvarande informationens kontinuitet samt informationens regionala och övriga

täckningsgrad, vilket har ansetts motivera till att information av ett bestämt slag årligen insamlas från alla kommuner. Emedan marknadsefterfrågan på utbudsstöd har minskat väsentligt, bör de värderingar och målsättningar som styr informationsaltrandet omprövas.

Oberoende av att de grundläggande fenomenen på bostadsmarknaden oftast är regionalt betingade, har altrandet av bostadsmarknadsinformation ordnats kommunvis. Det samarbete på regionalt nivå som anknyter till beredningen av bostadsmarknadsutredningarna har ökat. Tills vidare har kommunernas samverkan inte lett till kvalitativt utvecklade bostadsprogram på det regionala planet och till prioritering av bostadsbehovet. Av denna anledning blir den regionala aspekten på bostadsmarknadsinformationen tunn. Kommunerna har inte aktivt ordnat med forsknings- och utredningsverksamhet till stöd för bostadsprogrammets uppläggning. Med några få undantag har stöder sig inte heller kommunernas bostadsprogram och kommunplanering på systematiska modeller för prognoser och utvärdering.

Faktabasen för bostadsmarknadsutredningarna utgörs av erfarenhetsmässiga antaganden, kommunens interna politiska linjedragningar, i samband med särskilda strategier gjorda utredningar, kommunintern kunskap på olika förvaltningsområden samt uppgifter vilka lämnats av de samfund som fått räntestöd. Kvaliteten för utredningarnas faktabas varierar betydligt från kommun till kommun. Skillnaderna förklaras inte enbart av faktorer som hänför sig till storleken. Också i städerna har den forsknings- och utredningsverksamhet som tjänar bostadssektorn under 1990-talet snarare minskat än ökat, och också i små kommuner kan utredningarna basera sig på en mångsidig information.

Den bostadsmarknadsinformation som alstras i kommunerna ger en bristfällig bild av invånarnas bostadsbehov. Också i uppgifternas tillförlitlighet finns rikligt med i olika sammanhang dokumenterade brister. I synnerhet den bostadsmarknadsinformation som inhämtats från privata samfund innehåller mycket osäkerhetsfaktorer.

Altrandet av bostadsmarknadsinformation är ett i fastslagen form och årligen upprepat inhämtande av information, vars utgångspunkt är de behov som finns hos det årliga förvaltningsförfarandet. Forskning som ger bakgrund till och fördjupar utredningarna bedrivs i liten utsträckning. Utredningarna har hittills inte sammanställts till synteser av översiktstyp.

Det direkta utnyttjandet av bostadsmarknadsinformationen begränsas också av utbudsstödens svaga ”konkurrenskraft” på finansieringsmarknaden. I nuläget är problemet snarare det ringa intresset för stödet än inriktningen av stödet till de mest behövande.

Beroende på ovan beskrivna omständigheter utnyttjas bostadsmarknadsutredningarna för närvarande tämligen litet när utbudsstöden inriktas.

På basis av revisionen bör bostadsmarknadsinformationen och den nära tangerande kedjan av information (forskning, översikter, utredningar, basdata om bostadsmarknaden) omvärderas och omorganiseras. Bostadsmarknadsinformationens användbarhet kan främjas med ett förbättrat samband mellan bostadsmarknaden och bostadsmarknadsinformationen. För att bostadsmarknadsinformationen skall beskriva bostadsmarknaden på ett mera strukturerat sätt, bör den regionala bostadsmarknadsinformationen utökas och dess kvalitet utvecklas. De politiska val som styr informationsinhämtandet bör anges tydligare än för närvarande. I syfte att trygga utvecklingens kvalitet och spara på knappa resurser borde kommunernas och statens bostadspolitiska planeringsrundor samordnas närmare än för närvarande.

1 JOHDANTO

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:stä voidaan johtaa vaatimus, joka koskee sosiaalisen asuntotuotannon edistämistä julkisen vallan toimin. Säännöksen mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä”. Valtio on jo pitkään myöntänyt tässä tarkoituksessa aravalainoitusta ja 1990-luvulta alkaen myös korkotukea. Näiden ns. tarjontatukien tarkoituksena on ollut tukea ja edistää tuloiltaan ja varakkuudeltaan heikommassa asemassa olevien asunnon tarpeiden tyydyttämistä. Keinona on tukea ns. sosiaalisen asuntotuotannon tarjontaa ja huolehtia sen edellytyksistä. Tuki on tarpeen yhteiskunnan toimiessa markkinaolosuhteissa. Yksityisen sektorin toimijoiden motiivit osallistua sosiaaliseen asuntotuotantoon ovat eri syistä rajoitetut. Näiden seikkojen vuoksi lainsäätäjät on katsonut, että sosiaaliselle asuntotuotannolle tarvitaan aravan ja korkotuen kaltaisia kannustimia. Vaikka tarjontatuet kohdistuvat asuntojen tuottajille - ja näin edellyttävät myös taloudellisten toimijoiden kysyntää ja luoton tarvetta - tarjontatukien viime kätinen perusta on yksittäisten kotitalouksien asunnon tarpeen tyydyttämisessä.

Tuen kohdentuminen sitä tarvitseville ja samalla toiminnan kustannusvaikuttavuus toteutuu tarjontatukien yhteydessä mm. asukasvalintojen rajoitusten, asuntojen luovutusrajoitusten sekä asuntojen vuokratason koskevien rajoitusten kautta¹. Valtion asuntorahaston (jäljempänä myös ARA) kuntakirjelmän 21.10.2003 mukaan asuntomarkkinaselvityksillä ja -analyysillä on asuntorahaston lainanjaon valmistelun lisäksi ”keskeinen merkitys yleisessä asuntopoli-

¹ *Hallituksen asuntopoliittiseen ohjelmaan perustuvilla toimenpiteillä asukasvalintojen rajoituksiin ollaan kuitenkin tekemässä merkittäviä lievennyksiä. Ohjelman mukaan ”Vuonna 2004 siirrytään voimakkaan asuntokysynnän alueilla arava- ja korkotukiasunnoissa yksiin tulorajoihin luopumalla ns. alemmista (eli arava)tulorajoista. Samassa yhteydessä ylempiä tulorajoja nostetaan mahdollistamaan sosiaalisen vuokra-asunnon saanti myös keskipalkkaisille työntekijöille. Muilla alueilla tulorajoista luovutaan olemassa olevassa arava- ja korkotukiasuntokannassa (YM 126/2004 s. 8-9). Muutosten perusteeksi on esitetty yhtäältä tarve edistää työvoiman liikkuvuutta, toisaalta pelko vuokra-asuntojen tyhjenemisestä ja tästä aiheutuvista ongelmista väestöltään vähenevällä alueella. Myös asuntojen luovutusrajoituksiin ollaan toteuttamassa jälkimmäisellä perusteella jonkinasteisia lievennyksiä.*

tiikan suunnittelussa ja seurannassa”². Selvitysten järkevä hyödyntäminen on mahdollista vain, mikäli selvitykset perustuvat riittävään ja laadukkaaseen tietoon. Tiedon laatuongelmat ilmenevät usein vasta viiveellä ja paljastuvat ainoastaan monipuolisessa arvioinnissa ja analyysissa.

Päätöksenteon laadukkaan tietoperustan merkitys julkisen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden eräänä ydinedellytyksenä on kyllä yleisellä tasolla tiedostettu.³ Päätösten tietovirtoja ja päätöksenteon muita tiedollisia edellytyksiä koskevan tutkimuksen niukkuus jättää kuitenkin ongelmakentän varsin avoimeksi. Asumisen tarjontatukien alueellisen ja muun suuntaamisen tietoperustan ongelmien valtiontaloudellista merkitystä ei ole helppoa määritellä. Päätöksenteon tietoperustan vaikutukset ovat ensisijaisesti välillisiä. Niitä voidaan hahmottaa esimerkiksi toiminnan taloudellista mitta-kaavaa valaisemalla.

Pohjoismaisessa vertailussa asumisen nettotuki/BKT oli v. 2000 korkein Suomessa, Norjassa ja Tanskassa. Näistä Suomen tukiosuus ylitti ainoana hieman 1 prosentin BKT-osuuden, Ruotsin ja Islannin seurattessa Suomen, Norjan ja Tanskan jäljessä 0,5 prosentin (Ruotsi) ja 0,2 prosentin (Islanti) osuudella. Norjaa lukuun ottamatta kaikissa Pohjoismaissa meno-osuus on kuitenkin laskenut, Suomessa kuitenkin vähiten.⁴

² *Kuntien toimittamien asuntomarkkinatietojen keskeisyyttä korostaa myös Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallintaa selvittänyt työryhmä (YM:n moniste 137, HKI 2004 s. 82: "Valtion asuntorahasto kerää kunnilta vuosittain sosiaalisten vuokra-asuntojen markkinatilannetta koskevia tietoja. Tiedot ovat erittäin tärkeitä sekä uuden lainoituksen suuntaamisen että lainakannan riskien seuraamisen kannalta..."). Asuntomarkkinatietoihin myös tukeudutaan useissa kehittämisraporteissa, samalla kun mm. tietojen luotettavuuteen on saatettu kohdistaa varaumia tai epäilyjä (esim. Tarasti 2004 s. 14, YM 74/2001 s. 17). Myös ARAn virkamiesten lehtikirjoituksissa ilmaistu yksittäisten asuntomarkkinatietojen (esim. kuntien ilmoittama tyhjen asuntojen määrä) epävarmuustekijöitä, mutta tilannetta ei ole systemaattisesti selvitetty.*

³ *Esimerkiksi valtion talousarvioasetuksen muuttamisesta 7.4.2004 annetun valtionneuvoston asetuksen perustelumuihistiossa tähän on viitattu seuraavasti: "... ehdotettujen muutosten yleisenä tavoitteena on luoda osaltaan edellytyksiä kestäväälle valtion ja julkisen talouden hoidolle ... sekä erityisesti valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tehokkuuden nostamiselle parantamalla päätöksenteon tietoperustaa ja suunnittelua..." (perustelumuihistio, liite 1, s. 1).*

⁴ *Lujanen 2004 a s. 122 - 123.*

Vuoden 2002 budjetissa aravalainojen myöntämisvaltuus oli 500 miljoonaa euroa ja korkotuen hyväksymisvaltuus 450 miljoonaa euroa. Vuoden 2004 budjetissa vastaavat osuudet olivat 410 ja 600 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen avulla voidaan parantaa asumisen tukien seudullista ja alueellista vaikuttavuutta varmistamalla siitä, että tarjontatukien suuntaaminen perustuu relevanttiin, luotettavaan ja monipuoliseen tietoon. Tarkastuksen tuottama tieto voi johtaa tarkastelemaan kriittisesti tukien kohdentamisen tietoperustaa ja kehittämään sitä. Näin tarkastus mahdollistaa osaltaan tukisäädösten aineellisten normien ja valvontasäännösten soveltamisen tietoperustan ja samalla säännösten vaikuttavuuden parantamisen.⁵ Samalla tarkastus edistää tukemiseen liittyvien valtiontaloudellisten riskitekijöiden nykyistä parempaa hallintaa.

Riskitekijöitä selvitettyä on ilmennyt, että tarjontatukien alueellisen suuntaamisen tietoperustan mahdolliset ongelmat eivät ole toistaiseksi realisoituneet merkittävänä valtiontaloudellisina vastuina. Asiaa on käsitelty mm. Valtiontilintarkastajien kertomuksessa v. 2002, sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallintaa selvittäneen työryhmän raportissa sekä Valtion asuntorahaston v. 2004 valmistuneessa kehittämisraportissa⁶.

Tukien suuntaamisen tietoperustan puutteet synnyttävät myös laaja-alaisemman tukien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja ta-

⁵ *Valvontasäännöksissä on kielletty mm. virheellisten tietojen antaminen. Tarjontatukia hakevat yhteisöt ja muut toimijat joutuvat aina suhteuttamaan hankkeiden kannattavuusarviot myös niiden ulkopuoliseen informaatioon. Tällöin keskeisessä asemassa ovat mm. kunnittaiset ja seutua koskevat asuntomarkkinatiedot ja – analyysit, joita tuotetaan kunnissa ja esimerkiksi Tilastokeskuksen toimesta. Tietojen laatu asettaa rajoja myös ARAn pyrkimyksille lisätä hanketasoisten markkina-analyysien ja taloussuunnitelmien merkitystä. Niillä pyritään aiempaa tarkemmin jo ennakolta arvioimaan hankkeiden tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.*

⁶ *Valtiontilintarkastajien kertomuksessa v. 2002 kiinnitettiin huomiota asuntojen tyhjenemisen väestöltään vähenevällä alueella muodostamiin ongelmiin ja riskeihin. Riskien, joiden taustaksi viitattiin mm. asunto-ohjelmoinnin tai muun suunnittelun sekä seurannan puutteisiin tai puuttumiseen, todettiin olevan kasvamassa. Kertomuksessa peräänkuulutettiin voimakkaampia keinoja erityisesti ns. riskikuntien pitämiseksi hallinnassa (s. 382 - 395). Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallintaa selvittänyt työryhmä teki yksilöidymiä ehdotuksia, joista kahdella pyritään parantamaan tukien suuntaamisen tietoperustaa (YM 137/2004 s. 82).*

lousarviosuunnittelun ongelmakentän⁷. Jos kehittämistyö suuntautuu eräänlaisen palokuntatyön tavoin sinänsä tärkeään riskien selvittämiseen ja hallintaan, vaarana on, että pysyväisluontoisemmat ja vaikeammin hahmottuvat yleiset tietoperustaongelmat jäävät taka-alalle. Tietoperustaongelmien konkreettisuudesta ja niiden merkityksestä valtion talousarvion suunnittelu- ja mitoitusergelmina kertoo esimerkiksi se, että valtion v. 2004 talousarvion korkotuki-kiintiöstä (600 milj. €) 380 milj. € siirtyy edellisen vuoden budjetissa käyttämättä jääneenä eränä käytettäväksi v. 2004.

Edellä viitattujen yleisten näkökohtien ohella tarjontatukien tietoperustan laatu on noussut epäsuorasti esille eräissä tarkastusviraston aiemmissa tarkastuksissa⁸. Niissä huomio kiinnittyi mm. selvityksiä laatineiden kuntien viranhaltijoiden erilaisiin tulkintoihin sekä toisistaan poikkeaviin laadintamenettelyihin. Kysymyksiä herättivät myös selvitysten laadinnan resurssiongelmat. Myös asuntotoimi oli useissa kunnissa joutunut 1990-luvulla voimavarasupistusten kohteeksi.⁹ Myöhemmin Valtion asuntorahaston virastoarvioinnissa todettiin, että asuntomarkkinaselvitysten laadinta kunnissa vaatii lisää ohjausta ja valvontaa¹⁰.

⁷ *Budjetoinnin tietoperustaongelmia valaistiin jo Summan väitöskirjassa (1989, LIITE 4).*

⁸ *VTV 4/2000 ja 10/2000.*

⁹ *Hiltunen ym. 1999.*

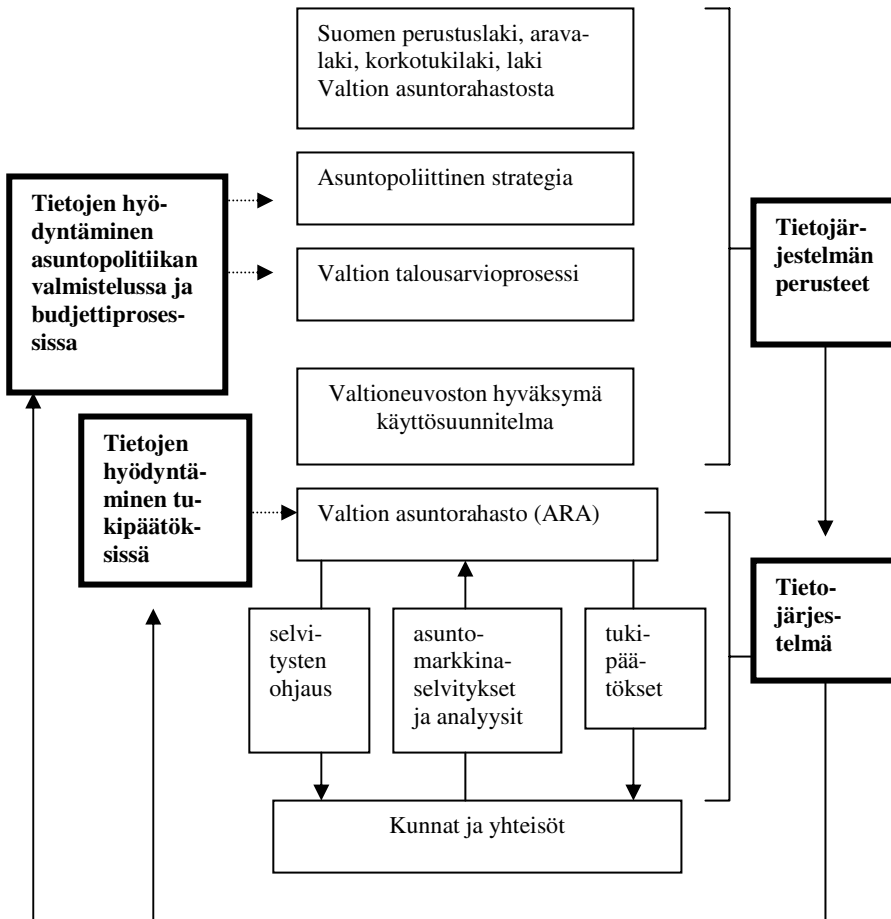
¹⁰ *Valtion asuntorahaston arviointi. Loppuraportti, Valovirta ym. 2003 s. 35-36.*

2 TARKASTUSASETELMA

Eduskunta myöntää talousarviossa tarjontatukiin käytettävissä olevan vuotuisen valtuuden. Valtioneuvosto hyväksyy tämän perusteella ympäristöministeriön esityksestä ns. käyttösuunnitelman, jossa vahvistetaan tuen alueelliset ym. käyttöperusteet. Lainajaon valmistelu tapahtuu Valtion asuntorahaston (jäljempänä myös ARA) ja kuntien yhteistyönä. Budjettivuotta edeltävän vuoden syksyllä (esim. vuonna 2003 21.10.) ARA lähettää kunnille kirjeen, jossa selostetaan seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen suuntaviivoja ja annetaan määrääjat lainoitus- ja korkotukikiintiöesityksille sekä niitä perustelevan tiedon tuottamiselle.

Viimeksi mainittuihin sisältyvät muun muassa kunnilta pyydetävät asuntomarkkinaselvitykset sekä asuntomarkkina-analyysit. Kunnat laativat selvitykset ja analyysit ARAn ohjauksessa loppuvuoden aikana ja toimittavat ne yhdessä arava-, korkotuki- ja takauslainoitusesityksensä kanssa ARAn käsittelyyn yleensä joulukuun kuluessa. Virasto valmistelee kunnista ja muualta tietojärjestelmistään hankkimansa informaation sekä tuen kohdentamista ohjaavat perusteet huomioon ottaen kuntien aravalaina- ja korkotukiosuuksia koskevat päätökset. Tuloksena ovat kunnittain tai seututasolla vahvistettavat tukiosuudet, joiden vahvistamisen jälkeen tukia voidaan säädöksissä määritellyin perustein myöntää.¹¹ Kuviossa 1 kuvataan yleispiirteisesti tämä menettely.

¹¹ Tukien myöntämistä seuraavat asuntojen rakentamiseen liittyvät menettelyt, joissa tukijärjestelmien tavoitteita pyritään edistämään mm. asukasvalintaa koskevilla rajoituksilla. Vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen sekä asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa, niiden valvontaa ja äskeisiä koskevaa sääntelyä on arvioitu VTV:n tarkastuksissa 4/2000 ja 10/2000.



Kuvio 1 Tarjontatukien ohjaus ja tietojärjestelmä

Kuviosta 1 voidaan erottaa seuraavat elementit:

- 1 Säädosohjaus: asuntopoliitikkaa ohjaava normisto.
- 2 Budjetti- ja politiikkaohjaus: Budjettiprosessi sekä tukien suuntaamisen perusteet määrittelevä valtioneuvoston hyväksymä käyttösuunnitelma.
- 3 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen kunnissa ja yhteisöissä.
- 4 Tiedon hyödyntäminen: ARA:n tukipäätökset ja eri ohjausmuodot.

Näistä elementeistä ensimmäiset kaksi muodostavat perusteet tukien suuntaamista avustavan tiedon tuottamiselle ja tietojärjestelmän ra-

kentamiselle. Asuntomarkkinaselvityksien laadintaprosessit ohjauksen syötteineen, prosesseineen ja tuotoksineen muodostavat tukien suuntaamisen perustana olevan tietojärjestelmän tarkastuksen kannalta keskeisen osion. Tarkastuksen kannalta säädökset ja tietojärjestelmän muu ohjaus eriytyvät. Säännökset tarjoavat tietojärjestelmän perusteet ja samalla myös mittapuut muulle ohjaukselle. Vain ARAn harjoittama tietojärjestelmän ohjaus kuuluu suoranaisesti tarkastuskohteen piiriin. Tämä rajoitus ei estä tuottamasta eduskunnalle tietoa siitä, mitä pullonkauloja säännöksiin tietojärjestelmän tavoiteltavan lopputuloksen kannalta mahdollisesti sisältyy.

Tietojärjestelmää hyödynnetään eri tavoin. Tietojärjestelmän tärkeimmät institutionaaliset hyödyntämis- ja vaikutuskanavat liittyvät konkreettisiin tukipäätöksiin. Johdannossa viitatus ARAn kuntakirjeen perusteella tietojärjestelmällä on kuitenkin asuntopoliitiikan suunnittelussa yleisempääkin merkitystä.

Tiedon tuottaminen ja tukipäätösten tekeminen vaikeutuvat ilman selkeitä asuntopoliittisia ja tietojärjestelmän tavoitteita koskevia määrittämiä. Toisaalta kunnissa tapahtuva asuntomarkkinatiedon tuottaminen luo perustan laadukkaille ja tavoitteellisille politiikka- ja tukipäätöksille. Eri elementit ovatkin vuorovaikutteisessa suhteessa toisiinsa. Tämän vuoksi niitä tarkastellaan myös tarkastuksessa kokonaisuutena.

Tarkastuksen arviointiperusteet

Tietojärjestelmän arviointiperusteiksi asetetaan tuotettavan tiedon *relevanssi*¹², *pätevyys* (validiteetti) ja *luotettavuus*. Jotta tietojärjestelmä voi tuottaa relevanttia tietoa, tuen alueellisen kohdentamisen perusteet tulee määrittellä mahdollisimman selkeästi kohdentamista koskevissa politiikkapäätöksissä (erityisesti valtioneuvoston hyväk-

¹² *Relevanssilla viitataan tässä tiedon merkityksellisyyteen ja mielekkyyteen, joka ilmenee mm. tuotetun tiedon hyödynnettävyytenä ja käyttökelpoisuutena. Toisinaan relevanssilla viitataan myös tiedon perustavampaan ominaisuuteen: inhimillisen kommunikaation tavoitteellisuuteen, joka voidaan asettaa myös tietojärjestelmän erääksi perustavaksi arviointikriteeriksi (Wilson & Sperber). Tässä suhteessa relevanssin vastakohtana on ei-tavoitteellinen eli mielekäästä merkitystä vailla oleva tiedon keruu. Jatkossa termillä relevanssi viitataan tietojärjestelmän yllä mainittuihin ominaisuuksiin, jotka ytimeltään ilmaisevat tietojärjestelmän tietosisältöjen soveltuvuutta vallitseviin poliittisiin, lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin ohjaus- ja arviointitarpeisiin.*

symä tuen käyttösuunnitelma)¹³. Tiedon relevanssin kannalta avainasemassa on tietojärjestelmän ohjaaminen määrittelemällä selkeästi, millaiseksi asunnon tarpeiden ja niiden kysynnän suhde määritellään ja miten niiden suhde mahdollisessa ristiriitatilanteessa määritellään. Tiedon relevanssi turvaa tiedon mahdollisimman suuren hyödynnettävyyden tukia suunnattaessa.

Lisäksi tietojärjestelmän hyödyntäminen on mahdollista vain, mikäli tuotettavan tiedon pätevyys ja luotettavuus varmistetaan. Tietojärjestelmän avainkäsitteet ja indikaattorit pitää määritellä riittävän yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti. Erityisesti ”asunnon tarpeen”, ”kysynnän” ja ”tarjonnan” kriteerit pitää määritellä niin, että kunnissa tuotettava tieto on sekä asianomaista ilmiötä tosiasiallisesti kuvaavaa että luotettavaa.

Tietojärjestelmän pätevyys- ja luotettavuusvaatimus edellyttää kunnilta, että tieto hankitaan yhdenmukaisesti.

Päätöksenteon näkökulmasta tiedon pätevyys ja luotettavuus ovat alisteisia tiedon käyttökelpoisuuden, hyödyllisyyden ja tavoitteellisuuden (eli relevanssin) vaatimukselle. Ellei tiedon tuottaminen ohjaudu poliittis-hallinnollisen päätöksenteon perustana olevista säännöistä ja sitoumuksista, sen merkitys jää tiedon pätevydestä ja luotettavuudesta riippumatta vähäiseksi. Toisaalta, ellei tieto kuvaa sen kohteena olevia ilmiöitä aidosti ja pätevästi, vaan se on saavutettu esimerkiksi mittaamalla ilmiötä (esim. asunnon tarve) tiedon luonetta vääristävällä tavalla, tiedon käyttökelpoisuus on rajallinen, vaikka tieto itsessään olisikin omaksutun ohjausmallin kannalta poliittisesti tai lainsäädännöllisesti relevanttia. Lisäksi, vaikka molemmat mainituista vaatimuksista toteutuisivat, mutta tieto jää esimerkiksi tiedon hankinnan menetelmien puutteiden vuoksi epäluotettavaksi, sen varaan rakentuvalta päätöksenteolta puuttuvat vaikuttavuusedellytykset, vaikka tieto olisikin lähtökohtaisesti relevanttia ja pätevää.

Näin tiedon relevanssivaatimus täsmentyy vaatimukseksi tuottaa tietoa poliittisten ja lainsäädännöllisten tavoitteiden kannalta oikeista asioista ja validiteetti eli pätevyysvaatimus vaatimukseksi kuvata äsken mainittuja oikeita asioita ao. ilmiöiden luonteen ja olennaiset

¹³ *Ellei suuntaamisen perusteita esim. poliittisen prosessin luonteesta tai muista syistä kyetä määrittelemään operationaalisesti ja selkeästi, tietojärjestelmän kannalta minimivaatimuksena on joka tapauksessa se, että päätöksentekijät tietävät, mitä tietoa tarvitsevat ja viestivät sen tietojärjestelmälle.*

piirteet huomioon ottavalla tavalla. Tiedon luotettavuusvaatimus täsmentyy puolestaan vaatimukseksi kuvata äskeisten vaatimusten kautta määriteltyjä "oikeita kuvauskohteita" myös menetelmällisesti luotettavasti (ei-sattumanvaraisesti). Näin ymmärrettynä luotettavuusvaatimus sisältää myös tiedon virheettömyysvaatimuksen. Yllä kuvatut kriteerit täydentävät toinen toisiaan. Yksittäisinä kriteereinä ne eivät riitä turvaamaan tarjontatukien suuntaamiselle tarkoitukseenmukaista tietoperustaa.

Tarkastuksen arviointikriteereistä johdetut tarkastuskysymykset tarkastuskohteittain

Asumisen tarjontatukien (arava, korkotuki) alueellisen suuntaamisen avuksi on luotu tietojärjestelmä. Tarkastuksen pääkysymyksenä pyritään selvittämään, kuinka tämä järjestelmä tukee tarjontatuille asetettujen tavoitteiden sekä tukien suuntaamiselle käyttösuunnitelmassa asetettujen ehtojen toteutumista.

Tarkastuksen pääkysymyksen pohjalta tarkastuksen kohteeksi rajataan tarjontatukien suuntaamista ohjaavan a) tietojärjestelmän perusteet, b) tiedon tuottamisen ohjaus, prosessit ja tuotokset sekä c) tietojen hyödyntäminen

a) Tietojärjestelmän perusteet

- 1 Ohjaavatko säännökset ja käyttösuunnitelma tuottamaan asuntojen nykyistä tai ennakoitua kysyntää koskevaa tietoa vai niiden tarvetta koskevaa tietoa?
- 2 Ovatko asuntojen tarpeen ja kysynnän suhdetta tukien perusteena koskevat määrittelyt selkeitä ja tarjoavatko ne tietojen hankinnan ohjaukselle ja tuotetun tiedon arvioinnille yksiselitteisen laatukriteerin?
- 3 Ovatko tiedonhankinnan ohjaajan (ARA) ja tiedon tuottajien (kunnat, yhteisöt) käsitykset asuntojen kysyntä- ja tarvetietojen asemasta tietojärjestelmän perusteissa yhdenmukaiset?

b) Tiedon tuottamisen prosessit, ohjaus ja tuotokset

- 1 Miten ARA on ohjannut uudisasuntojen rakentamisen ja perusparannuksen tarvetta koskevan tiedon tuottamista ?
- 2 Miten asunnon tarve kunnissa ymmärretään ja määritellään ja miten sitä arvioidaan?

c) Tiedon hyödyntäminen

- 1 Miten tietoa hyödynnetään tukien suuntaamista koskevassa päätöksenteossa?
- 2 Mitä tiedon hyödyntämisen ongelmia asumisen tarjontatukien suuntaamiseksi luotuun tietojärjestelmän hyväksikäyttöön liittyy?

Tarkastuksen rajaus

Tarkastuksessa ei ole systemaattisesti selvitetty tarjontatukien budjetti- ja politiikkaohjauksen sekä ARAn tukipäätösten tietoperustan kokonaisuutta. Tarkastus kohdistuu ensisijaisesti kuntien asuntomarkkinaselvityksiin. Tarkastuskysymyksistä seuraa, että tarkastuksen tiedon hankinnalla pyritään ensisijaisesti selvittämään tuen tarvitsijoita (asunnon tarvitsijat) koskevan asuntomarkkinatiedon laatua. Tarkastuksessa pyritään kuitenkin muodostamaan käsitys myös siitä, miten kunnat ovat selvittäneet esim. yhteisöjen toimintaa, esimerkiksi luototuksen tarvetta, ja millaisia tiedon hankinnan apuvälineitä kunnat käyttävät.

Kunnissa tuotettava asuntomarkkinatieto ei ole rakenteeltaan yhtenäistä. Se muodostuu useiden rinnakkaisten ja päällekkäisten tiedon keruun, systematisoinnin, analysoinnin ja raportoinnin osaprosessien tuloksena. Kunnan asuntomarkkinatiedon raportoija on pikemminkin koordinoija ja integroija kuin itsenäinen tiedon tuottaja, joka hallitsee ja tuntee kaikkien osaprosessien (kuntasuunnittelu, hallintokuntien tiedon tuottaminen, yksityiset yhteisöt, erityisalojen järjestöt jne.) yksityiskohdat ja pystyy niitä kontrolloimaan.

Tarkastuksessa on keskitytty asuntomarkkinatiedon koordinoimiseen ydinprosesseihin. Tarkka analyysi siitä, mitä kaikkea tietoa on tuotettu, miten luotettavia eri osadokumentit eri suhteissa ovat, mitä epävarmuuksia hyödyntämisprosesseihin sisältyy jne. ei ole ollut mahdollinen. Tarkastuksessa on rajauduttu selvittämään tietojärjestelmän tuottamien dokumenttien perusteella keskeisten kuntien asuntomarkkinaselvitysten laatua ja hyödynnettävyyttä asumisen tarjontatukien kohdentamisessa.

Tarkastuksen tiedon hankinta kuvaa vuoden 2004 tilannetta. Myöskään tarkastuksen perustana olevia säännöksiä ja määräyksiä ja niiden muutoksia ei ole tarkasteltu vuoden 2004 jälkeisen tilanteen osalta.

Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Tarkastuksen tiedonhankinta kohdistui kunnissa tuotettuun asuntomarkkinatietoon, sitä koskevaan ARAn ohjausinformaatioon sekä molempia ohjaaviin politiikka-asiakirjoihin. Tarkastelu kohdistettiin poikkileikkaustarkasteluna v. 2004 lainoituksen valmisteluun ja sitä koskevaan ohjaukseen. Kunnista valittiin 13 otoskuntaa. Tarkastuksessa kunnista ja valtion asuntohallinnosta kerättiin ja analysoitiin yleistä asuntomarkkinainformaatiota, lainoituksen valmisteluinformaatiota sekä kuntien tuottamia asuntomarkkinatietoja. Tämän perusteella haastateltiin kuntien ja valtion asuntohallinnon edustajia. Kertynyt aineisto analysoitiin ensisijaisesti laadullisin menetelmin.

Menetelmävalinta johtuu ensiksikin käytävissä olevan (yleistävän) tutkimustiedon niukkuudesta. Käytävissä oleva tieto ei mahdollista tukia koskevan päätöksenteon perustana olevan tietojärjestelmän ja päätöksenteon välisen vaikutusmekanismin yksityiskohtaista määrittelyä, mitä ilmiökentän täsmällinen riippuvuusanalyysi edellyttäisi. Toinen laadullisen analyysin tärkeyttä korostava seikka liittyy kuntien yhteistoiminnan analysoimiseen asuntomarkkinatietoa tuottaessa. Yksittäinen kunta on vain harvoin ehyt ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus asuntomarkkinatiedon tuottamista ajatellen. Tämän vuoksi tarkastuksen kohdekuntien tärkein yksittäinen valintaperuste oli kunnan asemoituminen laajempiin seudullisiin yhteistyöhankkeisiin. Yhteistyöhankkeita analysoitaessa on taas havaittu, että laadulliset menetelmät tarjoavat korvaamattoman apuvälineen nimenomaan kuntien yhteistoiminnan tutkimiseen.¹⁴

Edellä on jo viitattu tarkastuksen ajalliseen kohdentumiseen v. 2004 lainoituksen valmisteluun. Organisatorisesti tarkastuksen kohteena ovat valtion viranomaisista ympäristöministeriö ja Valtion asuntorahasto. Kunnista tarkastus on kohdistunut Espoon, Helsin-

¹⁴ Ks. tarkemmin *Seutukuntien tuki –hankkeen II väliraportti ("Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä", Airaksinen ym. 2004) s. 238 - 241. Laadullisten menetelmien ja analyysien etusija johtuu mm. siitä, että esimerkiksi yhteistoiminnan barometrit ja niiden kvantitatiivinen analyysi antavat säännöllisesti liian optimistisen kuvan yhteistyön todellisesta tilanteesta. (Syvä)haastattelut ja usein jo dokumenttianalyysi auttavat yhteistoiminnan julkisivun rakentamisessa syntyneen ns. retorisen muurin purkamisessa. Kyseinen seikka on ollut nähtävissä myös tässä tarkastuksessa.*

gin, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Porin, Porvoon ja Äänekosken kaupunkeihin sekä Hankasalmen, Harjavallan, Kontiolahden, Muuramen ja Siilinjärven kuntien harjoittamaan asuntomarkkinatiedon tuottamiseen.

Tarkastuksen arviointien näkökulma

Politiikka- ja ohjausinformaatiota tarkastellaan yksinomaan asuntomarkkinatiedon relevanssin, pätevyyden ja luotettavuuden turvaajana, ryhtymättä arvioimaan sitä muutoin ja suhteuttamaan sitä esimerkiksi Suomen Perustuslaissa asetettuihin oikeussäätelyyn, politiikan ja ohjauksen reunaehtoihin.¹⁵

Tietojärjestelmiä on perinteisesti arvioitu kehitysprosessien hallinnan ja ohjaamisen näkökulmasta. Vähitellen arviointinäkökulma on laajentunut käyttäjätyytyväisyyden, tuotetun informaation laadun sekä tietojärjestelmien huollon kysymyksiin.¹⁶ Edellä muodostetut arviointikriteerit (tiedon relevanssi, pätevyys, luotettavuus) asettavat arvioinnin keskiöön tiedon laadun. Tiedon hyödyntämistä koskeva tarkastuskysymys ja tiedon relevanssivaatimus laajentavat kuitenkin näkökulmaa tietojärjestelmän kykyyn tukea kehitysprosesseja sekä osaksi myös käyttäjätyytyväisyyden kysymyksiin.

Tarkastusasetelma muodostuu joukosta erilaisia vertailuasetelmia. Niissä kulloistakin arvioinnin kohdetta (ohjaus, kuntien käytännöt ja tiedon tuotokset) suhteutetaan edellä yleisluontoisesti ja alustavasti määriteltäviin vertailukriteereihin: säännöksiin ja käyttösuunnitelmaan sekä niistä käsin asuntomarkkinatiedolle asetettaviin relevanttisuus-, pätevyys- ja luotettavuusvaatimuksiin. Kuvion 2

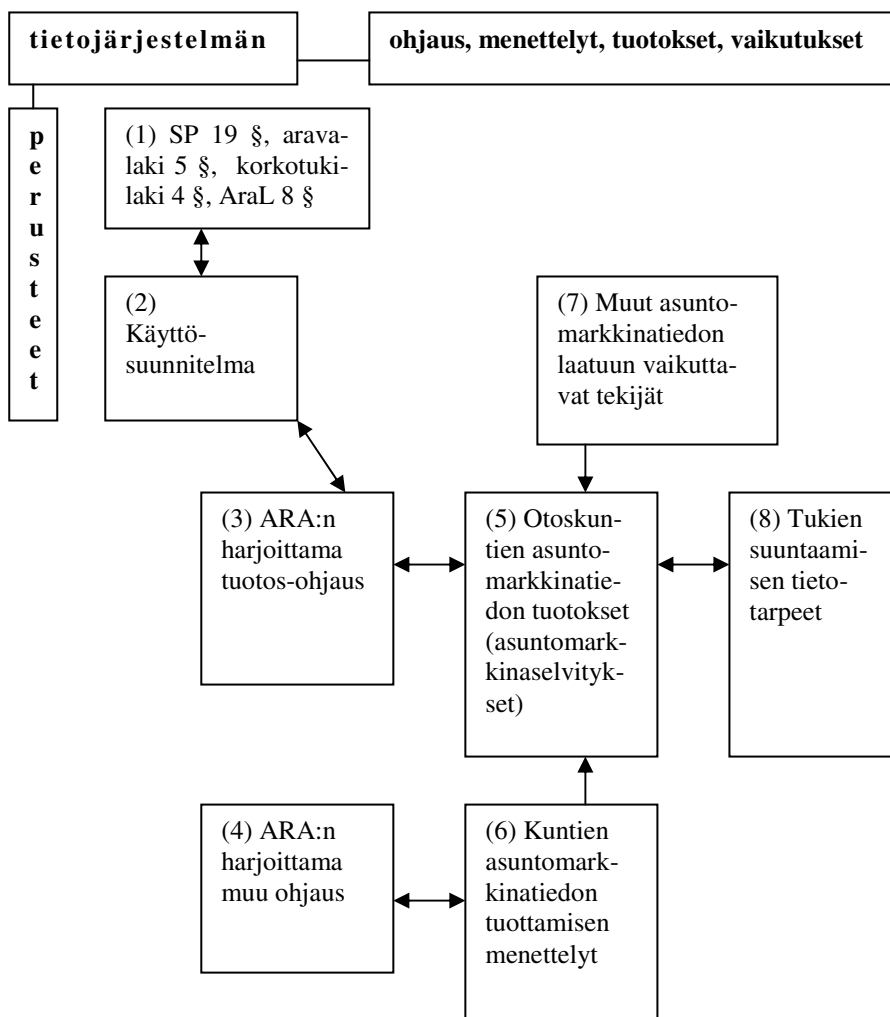
¹⁵ Suomen perustuslaki asettaa vaatimuksia kaikille äsken mainituille. Sen 19 § 4. momentin mukaan "Julkisen vallan tehtävän on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä". Asumiseen liittyvien perusoikeuksien ja omatoimiseen asumiseen liittyvien mahdollisuuksien turvaaminen (ja näin äskeisen perustuslain säännöksen vaikuttavuus) asettaa kuitenkin olennaisia vaatimuksia myös tukien alueellisen ym. suuntaamisen perustana olevalle tietojärjestelmälle. Asumiseen liittyvät oikeudet ja omakohdalliset vastuut eivät voi toteutua ilman toiminnan ja päätösten perustana olevaa laadukasta tietoa. Näin tarkastuskysymyksillä on selkeä yhteys myös asuntopolitiikka ohjaaviin ylimpiin arvoihin ja säännöksiin. Tässä mielessä tarkastusta voidaan luonnehtia myös perustuslaissa säänneltyjen asumiseen liittyvien arvojen näkökulmasta orientoituvaksi asuntopolitiikan vaikuttavuuden edellytysten tarkastamiseksi.

¹⁶ Ks. Saarinen 1993 s. 12 - 13.

vertailuasetelmissa kaksipäisten nuolien vasemmanpuoleiset osiot antavat vertailulle perusteen (kriteerin) lukuunottamatta laatikkoa 8. Laatikoon 8 sisällytetyt tukien suuntaamisen tietotarpeet toimivat arvioinnin lähtökohtina, eivätkä sen kohteena. Samalla kuvion 2 avulla voidaan yleisluonteisesti havainnollistaa tarkastuksen osa-alueita ja niiden välisiä suhteita.¹⁷

Kuviossa 2 laatikoihin 1-2 sisältyvä tarkastelu kattaa *tietojärjestelmän perusteisiin* kohdistuvat tarkastuskysymykset. Tarkastelu suoritetaan luvussa 3.1. Toisesta tarkastuskysymyksestä *tiedon tuottamisen ohjaukseen* kohdistuvat tarkastuskysymykset, jotka kuviossa 2 kohdistuvat laatikoihin 3-4, käsitellään luvussa 3.2.1. Kuntien asuntomarkkinatiedon tuottamisen *menettelyjä* (laatikko 6) tarkastellaan luvussa 3.2.2. ja tiedon *tuotoksia* (laatikko 5) luvussa 3.2.3. Kolmas tarkastuskysymys, joka kattaa tiedon hyödyntämisen ja hyödynnettävyyden käyttösuunnitelmaa ja tukipäätöksiä valmisteltaessa (laatikko 8), käsitellään luvussa 3.3.

¹⁷ Tarkastuksen osa-alueiden välillä esiintyy syy-seuraussuhteita ja vuorovaikutussuhteita. Kaksipäiset nuolet kuvaavat useissa tapauksissa vertailuasetelman ohella myös vuorovaikutussuhdetta ja yksipäiset nuolet yhdensuuntaisia vaikutussuhteita. Tarkastuksen käytössä olevalla tietoaineksella suhteita ei ole mahdollista yksilöidä täsmällisiksi riippuvuussuhteiksi. Jäljempänä rajoitutaan eräiden laadullisten piirteiden kuvaukseen.



Kuvio 2 Tarkastuksen osa-alueet

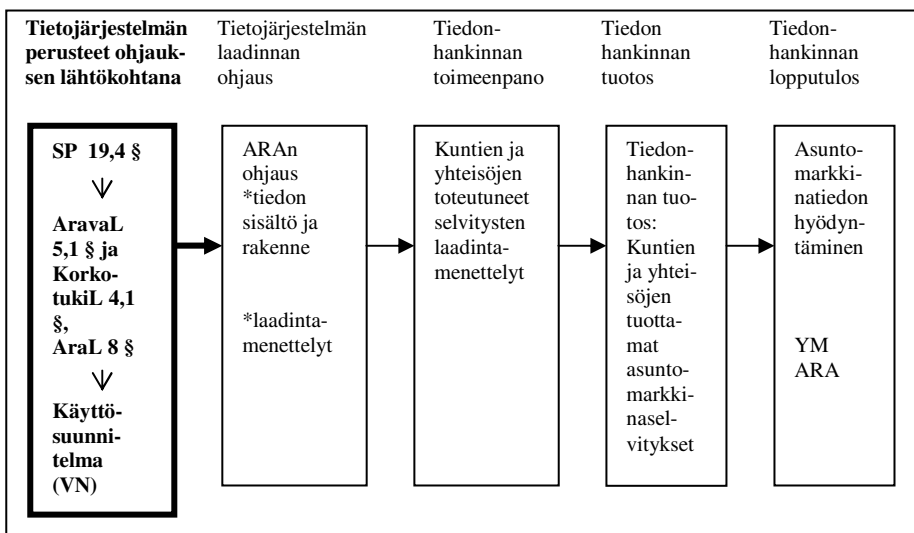
Tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja Timo Oksanen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastuspäällikkö Jarmo Soukainen. Ympäristöministeriölle varattiin tilaisuus kommentoida raporttiluonnosta. Saadut kommentit on otettu raportissa huomioon.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 TIETOJÄRJESTELMÄN PERUSTEET

3.1.1 Tarkastelun lähtökohdat

Seuraavassa kuviossa on lihavoituna tämän luvun tarkastelun kohde:



Kuvio 3 Tietojärjestelmän perusteet tarkastuksen osana

Tietojärjestelmän perusteilla tarkoitetaan tässä säädöksissä ilmaistuja lähtökohtia, joille tarjontatukia koskevan päätöksenteon tulee rakentua. Suomen perustuslain 19 § 4. momentin mukaan "julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä". Aravalaisissa (1189/1993) sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (jäljempänä korkotukilaki, 604/2001) aravalainojen myöntämisen ja korkotukilainaksi hyväksymisen yleiseksi edellytykseksi on asetettu "sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve".

Valtioneuvostolle on annettu valtuus määrätä tarkemmin aravalainojen myöntämisen perusteista (aravalaki 5,1 §) ja korkotukilainaksi hyväksymisen perusteista (korkotukilaki 4,1 §).

Vuotuisen talousarvion ohella tarjontatukien kohdentamisen perusteita ohjataan yksityiskohtaisimmin valtioneuvoston vuosittain vahvistamassa aravalainojen myöntämisvaltuuden sekä korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmassa. Siinä vuoden 2004 tarjontatukien kohdentamisen perusteet on ilmaistu seuraavasti:

Lainoituksen alueellisen suuntaamisen perustana on vuokra- ja omistusasuntojen markkinatilanne sekä uusien asuntojen ja perusparantamisen tarve alueella. Kohteita lainoitetaan lainalajeittaisen kysynnän mukaisesti niille alueille, missä asuntojen tarve on suurin. Asuntojen tarpeen arvioinnin perusteena on erityisesti vuokra-asuntoihin hakevien määrä.

Käyttösuunnitelmassa on määritelty tukien kohdentamiselle myös mainittuja perusteita rajaavia ehtoja¹⁸. Kohdentamisperusteita koskeviin lausumiin sisältyvät keskeisimmät kannanotot seuraaviin peruskysymyksiin:

- Mikä on sosiaalisen asunnon tarpeen asema tukien alueellisessa ym. suuntaamisessa?
- Mikä on markkinaohjauksen asema tukien alueellisessa ym. suuntaamisessa?

Käyttösuunnitelman perusteella sosiaalinen tarve ja markkinaehtoisuus lomittuvat tarjontatukien perusteissa toisiinsa. Kumpaakaan ei voida – ainakaan ilman huolellista analyysia - määritellä järjestelmän peruslähtökohdaksi, jonka edistämiseen tietojärjestelmän tulisi keskittyä tai johon se voisi yksinomaan keskittyä. Seuraavassa alaluvussa on täsmennetty ohjauksen säädöksiin nojautuvia arviointiperusteita. Alaluvussa 3.1.3 esitetään havainnot ja päätelmät.

¹⁸ *Uustuotanto kohdennetaan vain sellaisille alueille, joilla on kohtuuhintaisten asuntojen tarvetta alueen tulevan väestökehityksen perusteella, joilla ei ole pysyvästi tyhjillään olevia valtion lainoittamia tai korkotuettuja vuokra-asuntoja ja joilla asuntojen voidaan arvioida säilyvän käytössä myös pitkään tulevaisuudessa.*

3.1.2 Sääntelyn arviointikriteerit

Jotta tietojärjestelmän rakentajat ja tiedon tuottajat kykenevät erottamaan olennaisen tiedon epäolennaisesta, tietojärjestelmän perustana tulee olla selkeä määrittäminen tietojärjestelmällä kuvattavasta tai arvioitavasta toiminnasta tai tarpeesta.

Tietojärjestelmän perusteiden selkeyttä on tarkastuksessa arvioitu sen perusteella, missä menettelyssä ja millä keinoilla erilaisiin lähtökohtiin rakentuvat ohjauksen elementit (markkinat, sosiaalinen tarve) tavoitteineen on sääntelyinformaatiossa sovitettu yhteen. Yleisesti voidaan erottaa kolme mahdollisuutta: ohjausmallin elementtien rinnakkaisuus, poissulkevuus ja alisteisuus. Rinnakkaisuus ja alisteisuus eivät kerro juurikaan siitä, miten ohjausmallit ovat yhteensovitettu. Seuraavassa selvitetään rinnakkaisten ja keskenään alisteisten ohjauselementtien arvioinnin lisäkriteereitä niiden selkeyden ja käyttökelpoisuuden näkökulmasta.

Ohjauksen tavoitteet¹⁹ ja tuen kohdentamisen kriteerit voidaan yhteensovittaa seuraavilla vaihtoehtoisilla tai toisiaan täydentävillä tavoilla:

- 1 Tavoitteet yhdistetään kokonaistavoitteeksi tavoitteiden suhteellista tärkeyttä ilmaisevin kriteerein (esim. pääsääntö tai poikkeus). Tämä edellyttää tavoitteiden yhteismitallisuutta.
- 2 Tavoitteet yhdistetään yhtenäiseksi kokonaistavoitteeksi asettamalla ne ehdottomaan etusijajärjestykseen.
- 3 Muille kuin yhdelle tavoitteelle asetetaan vaatimustasot, ja tavoite, jolle ei ole asetettu vaatimustasoa, pyritään ottamaan huomioon muiden tavoitteiden asettamissa rajoissa.
- 4 Tavoitteet toteutetaan niin, että tietyinä periodina keskitytään yhteen, toisena toiseen, kolmantena kolmanteen tavoitteeseen jne.²⁰

¹⁹ Seuraavassa on oletettu, että tukien suuntaamisen normatiiviset perusteet voidaan jäljittää tuille asetettuihin tavoitteisiin.

²⁰ Ks. Pitkänen s. 124 - 125. Perusteiden yhteensovitus toteutuu yhtäältä tavoitteiden tms. kriteereiden yhdistämisellä yleisemmäksi tavoitteeksi tai muuksi kriteeriksi. Tällöin eroja voi muodostua sen suhteen, miten jäykäksi tai joustavaksi osatavoitteiden tai -kriteereiden etusijajärjestys muodostuu (vrt. 1 - 2). Toisaalta yhteensovitus voi toteutua sitomalla jotkut osatavoitteet tai kriteerit tiettyyn vaatimustasoon, jolloin jäljelle jäävä tavoite huomioidaan näin muodostetulla mahdollisuuksien alueella. Näiden tavoitteiden tai kriteerien

Omaksutussa sääntelytekniikassa normit voidaan puolestaan jakaa seuraavasti:

A. Velvoitenormit, joissa kohteelle osoitetaan käyttäytymismalli tai -velvoite, osoittamalla tavoitellun käyttäytymisen kaava suoraan kielellisellä ilmaisulla

B. (Intressi)punnintanormit, joissa kohteelle osoitetaan ne intressit, jotka toiminnassa (esim. tietoa päätöksenteon perustaksi tuotettaessa) on otettava huomioon. Tällöin voidaan erottaa (a) tilanne, jossa normit osoittavat yksinomaan intressit, tasapainottamatta niitä, (b) tilanne, jossa normit osoittavat myös, miten intressit tasapainotetaan.

C. Tavoite-keinonormit, joissa osoitetaan (a) tavoitteet, jotka tulee toteuttaa, ja myös (b) keinot, joilla tavoitteet toteutetaan.

Seuraavassa selvitetään tavoitteiden yhteensovittamisen vaihtoehtoja ja sääntelytekniikan vaihtoehtoja hyväksi käyttäen, miten tarjontatukien kohdentamisen perusteet on sääntelyssä sovitettu yhteen.

3.1.3 Havainnot ja tulkinnot

Suomen perustuslaki 19 § 4. momentti

Kansalaisten asumiseen liittyviä velvoitteita julkiselle vallalle ja kansalaisille määrittelevä Suomen perustuslain 19 § 4. momentin säännös²¹ ohjaa asumistarpeiden tyydyttämiseen sekä tukijärjestelmien että yksityisen omavastuisen toiminnan kautta. Se ilmaisee julkisen ja yksityisen vastuun rajat yleisluontoisella lausumalla, soveltamatta lähtökohtia toisiinsa. Kun kysymys on perustuslaista, rajoittuminen asianomaisen toiminta- ja tarvealueen perustavien lähtökohtien esittelyyn on perusteltua. Yhteensovittaminen tapahtuu poliittisessa prosessissa ja lakitasoisessa sääntelyssä. Sääntelytekni-

merkitykseen tai niille annettuun preferenssijärjestykseen (vrt. 1 - 3) sidottujen tapojen ohella koordinointi voidaan toteuttaa myös ajallisesti, keskittymällä vuoroin kuhunkin tavoitteeseen (vrt. 4).

²¹ "Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukeaan asumisen omatoimista järjestämisestä".

sesti perustuslain säännös ei osoita varsinaista tavoitetilaa, tai osoittaa sen vain abstraktina oikeutena ja toiminnallisena vastuuna ("asumisen omatoiminen järjestäminen"). Siinä osoitetaan arvot ja intressit, joita "on edistettävä ja tuettava". Arvoja ei säännöksessä varsinaisesti tasapainoteta, vaan rajoitutaan niiden esittämiseen.

Arava- ja korkotukilaki sekä laki Valtion asuntorahastosta valmisteluaineistoinen

Aravalaisissa ja korkotukilaisissa määritellyt tuen kohdentamisen ja myöntämisen yleiset edellytykset ovat sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Tämän on perinteisesti tulkittu tarkoittavan sitä, että molemmilla tukijärjestelmillä tuetaan ensisijaisesti pieni- ja keskituloisten asumista. Lisäksi kyseisillä tukisäädöksillä on asetettu erilaisia asuntokantaan liittyviä tavoitteita. Myös elinkaariajattelu on saanut viime vuosina lisää huomiota osakseen.²²

Ohjauksen elementit (markkinat, sosiaalinen tarve) ilmenevät säädöstekstien tuen myöntämisen perusteita koskevassa ilmauksessa (sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve). Perusteita ei säännöksissä ole tavoitteina yhteensovitettu. Suomen perustuslain 19 § 4. momentin säännöksen tavoin on rajoitettu perusteiden julkilausumiseen.

Lainsäädäntöhistorian perusteella aravan ja korkotuen tavoitteissa on säädöstekstien nykyisestä yhteneväisyydestä huolimatta eroja, joilla voi olla merkitystä myös tukien suuntaamiseksi luodulle tietojärjestelmälle²³. Nykyisin varsinkin korkotukisäätelyä voidaan pitää pikemminkin markkinoiden ja perinteisen sosiaalivaltiollisen arvoperustan välimaastoon sijoittuvana puskurina kuin yksinomaan perinteisenä sosiaalivaltiollisena sääntelynä. Kuitenkin molempien säädösten perustana oleviin lakiesityksiin sisältyy viittaus siihen, että tukemista "on tarkasteltava koko asuntomarkkinoiden toimivuu-

²² HE 181/2000 vp. s. 10, Tarasti ym. 2002 s. 37. Toisaalta korkotukijärjestelmän tuoreissa muutoksissa on pyritty vähentämään tukijärjestelmiä hajottavia sidoksia eri politiikkalohkojen tavoitteisiin (työllisyys- ym. tavoitteet), ja samalla lisäämään järjestelmän asuntopoliittista tehokkuutta (HE 181/2000 vp. s. 7-8).

²³ Kysymystä on analysoitu myös VTV:n aikaisemmassa aihepiiriin kohdistuvasa tarkastuksessa (4/2000 s. 67-68).

den kannalta eikä vain yksittäistapauksessa".²⁴ Ohjauksen eri elementtien yhteensovittamista ajatellen tämä näyttäisi merkitsevän sitä, että sosiaalista asunnon tarvetta tulkittaessa tulee aina ottaa huomioon myös asuntomarkkinoiden kokonaisuus. Molempia säädöksiä on viime vuosina pyritty muutoinkin terävöittämään markkinaohjauksen suuntaan (esim. korkotukilain 4 § ja aravalain 5 § täydentäminen hiljattain kilpailuttamissäännöksellä).

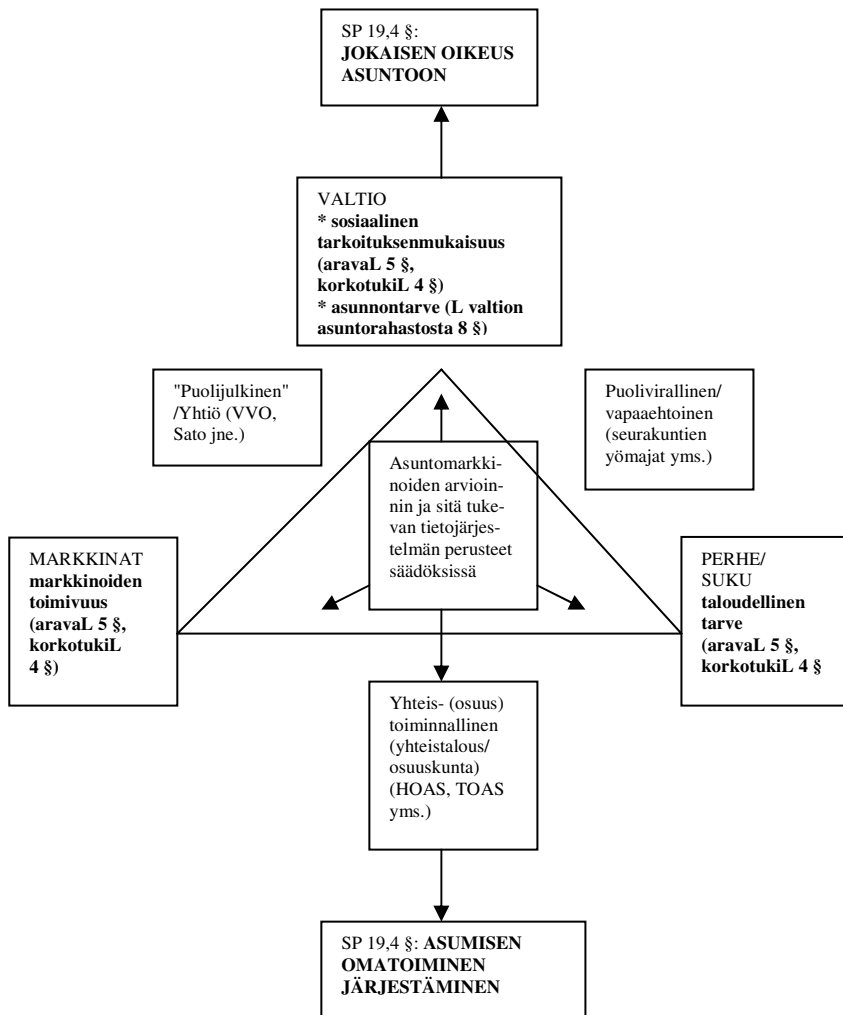
Tuen alueellisen kohdentamisen perusteista säädettäessä aravalaisissa ja korkotukilaissa on omaksuttu toisistaan poikkeavat ratkaisut. Poikkeavien säädösratkaisujen voidaan tulkita viittaavan myös säädösten tavoitteiden jonkinasteisiin eroihin. Aravalakiin ei sisälly tuen alueellista käyttöä ohjaavaa säännöstä, vaan laissa rajoitutaan viittaamaan tässä suhteessa käyttösuunnitelmaan (3 §). Korkotukilakiin sen sijaan sisältyy säännös, jonka mukaan "Tämän lain mukainen korkotuki on suunnattava eri alueilla ja eri kunnissa esiintyvän asunnon tarpeen mukaan" (3 § 3. momentti).

Aineellisten tukisäädösten lisäksi myös Valtion asuntorahastosta annettuun lakiin (1144/1989) sisältyy tuen alueellista kohdentamista ohjaava säännös. Ohjauksen elementit ilmenevät lain 8 § 2. momenttiin sisältyvästä säännöksestä. Sen mukaan "Käyttösuunnitelmaa vahvistettaessa on otettava huomioon eri alueilla ja eri kunnissa esiintyvä asunnontarve. Asunnontarpeen arvioimisen perusteena on pidettävä asunnonvajausta, asumistiheyttä, väestön määrää, asuntojen uusimistarvetta sekä muita asunnontarpeeseen vaikuttavia tekijöitä".

Kuvioon 4 on sisällytetty Suomen perustuslain, aravalain ja korkotukilain tukien kohdentamista yleisesti ohjaavat säännökset sekä käyttösuunnitelman sisältöä ohjaava Valtion asuntorahastosta annettu lain 8 §. Kaavion ytimenä on pyramidi. Pyramidikolmion yläosaan on sijoitettu tarjontatukien kohdentamista sääntelevä ohjauksen sosiaalinen tarve-elementti. Kolmion alakulmiin on sijoitettu yksityiseen omavastuuseen toimintaan ja markkinoihin tukeutuvat

²⁴ HE 177/1993 vp. s. 30, HE 181/2000 vp. s. 17. *Hienoisena erona voidaan havaita se, että aravalain perusteluissa tukemisen tarkasteleminen asuntomarkkinoiden kokonaisuuden kannalta todetaan tarpeelliseksi "usein" kun taas korkotukilain perusteluissa kuvaturunlaista kokonaisvaltaista harkintaa nähdään tarvittavan "säännöllisesti". Lakiesitysten mukaan molempien tukien kohdalla merkitystä olisi lisäksi mm. sillä, minkälaisiin asuntotarkeisiin yhteisö pyrkii ja keille yhteisön asunnot on tarkoitettu. (HE 181/2000 vp. yksityiskohtaiset perustelut s. 17).*

tarjontatukien ohjauksen elementit. Kuvion sivuille sijoittuvat markkinoiden, valtiovallan ja yksityisen omavastuisten toiminnan välimaastoon sijoittuvat kolmannen sektorin toimijatahot (puolijulkinen, puolivirallinen, yhteistoiminnallinen).



Kuvio 4 Säännökset asuntomarkkinoiden arvioinnin, sitä tukevan tietojärjestelmän perusteiden sekä asuntomarkkinoiden kokonaisuuden ilmaisijoina

Kuviosta ilmenee ohjausmalliin säädöksissä virallisesti sisällytettujen toimijoiden (valtio, markkinat, yksilöt-perheet) ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden (epäviralliset ym.) muodostama kokonaisuus. Pyramidin sivuille sijoittuvat kolmannen sektorin toimijat sisältyvät kaavion ilmaisemaan ohjausmalliin eräänlaisina ”lisäelementteinä” mm. sillä säädösten esitöissä ilmaistulla perusteella, että ”tukemista on tarkasteltava koko asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta eikä vain yksittäistapauksessa”.

Tukisäädösten tarkastelu osoittaa, että aravalakia, korkotukilakia ja valtion asuntorahastosta annettua lakia valmisteltaessa ei ole systemaattisesti sovellettu edellisessä luvussa esitetyjä ohjauksen elementtien (markkinat, sosiaalinen tarve) yhteensovittamisen menettelyjä 1-4. Aravalain ja korkotukilain valmistelun yhteydessä voidaan kyllä havaita kolmannen yhteensovitusmenettelyn piirteitä (”vaatimusten asettaminen muille kuin yhdelle tavoitteelle, joka pyritään huomioimaan muiden asettamissa rajoissa”). Tämä ilmenee mm. vaatimuksessa tarkastella tukemista aina (tai ”usein”) kuvion ilmaiseaman asuntomarkkinatilanteen kokonaisuuden kannalta. Asuntomarkkinatilanteen kokonaisuus ohjaa näin asunnon sosiaalisen tarpeen tulkintaa taustatekijänä. Käytännössä ”asuntomarkkinatilanteen kokonaisuus” voidaan kuviosta havaita siinä määrin monimuotoiseksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, ettei se anna kovinkaan selvää signaalia ohjausmallin eri elementtien (markkinat, sosiaalinen tarve) tapauskohtaiselle yhteensovittamiselle.

Valtion asuntorahastosta annetun lain 8 § 2. momentissa on lueteltu kattavasti asunnontarpeen arvioimisen perusteet. Niitä ovat asuntovajaus, asumistiheys, väestön määrä, asuntojen uusimistarve sekä ”muut asunnon tarpeeseen vaikuttavat seikat”. Säännöksessä ei ole erikseen viitattu markkinaohjaukseen. Säännöksessä ei myöskään viitata suoraan esimerkiksi asuntojen kysyntään tai siihen vaikuttaviin tekijöihin käyttösuunnitelman laadintaa ohjaavina tekijöinä. Säännös jättää osaksi epäselväksi, voidaanko ja missä määrin säännöksessä mainittuina ”(muina) asunnon tarpeeseen vaikuttavina tekijöinä” huomioida myös asuntojen kysyntä tai siihen vaikuttavia tekijöitä. Toisaalta säännöksessä osoitettuun asunnontarpeen kriteeristöön sisältyy kuitenkin jo sellaisenaan myös asuntojen kysyntää määrittäviä yksittäisiä tekijöitä (esim. asuntovajaus). Se, missä määrin tukien suuntaamista markkinaohjauksella voidaan yleisemmin perustella Valtion asuntorahastosta annetun lain 8 § 2 momentilla, ei käy yksiselitteisesti ilmi esimerkiksi säädöstä koskevan hal-

lituksen lakiesityksen perusteluista.²⁵ Koska tukien suuntaamisen ohjausmalli on lain perusteluissa lisäksi sidottu "asuntotoimen eri lakeihin" (alaviite 8), Valtion asuntorahastosta annetun lain 8 § ei myöskään nouse yksiselitteisesti avainasemaan tukien suuntaamisen ohjausmallin sisältöä ja yhteensovitusta määriteltäessä.

Kuvio 4 havainnollistaa osaltaan Suomen perustuslain 19,4 §:n, aravalain 5 §:n ja korkotukilain 4 §:n sääntelytekniikkaa: säännöksissä osoitetaan intressit, jotka tulee ottaa huomioon. Sen sijaan säännökset eivät osoita tapaa, jolla intressit yhteensovitetään. Vaikka korkotukilaki määrittelee aravalakia selkeämmin tuen alueellisen kohdentamisen ydinperusteet, senkin tavoitteiden yhteensovitus jää keskeneräiseksi.

Valtion asuntorahastosta annetun lain 8 §:ssä omaksuttu ohjausmallin elementtien yhteensovitustapa voidaan säännöksen tulkinnaasta riippuen jäljittää edellä kuvattuihin yhteensovittamismenettelyihin 1-2. Riippuen siitä, tulkitaanko lain 8 §:ää kielellisellä vai tavoitteellisemmalla laintulkinnalla, ohjausmallin eri elementit ja sääntelyintressit voidaan katsoa sovitetun yhteen joko yhteensovitustavalla 2 (sosiaalisen tarpeen perusteiden ehdoton etusija markkinaperusteisiin nähden) tai yhteensovitustavalla 1 (säännöksessä määriteltyjen sosiaalisen tarpeen perusteiden enintään suhteellinen etusija markkinaperusteisiin nähden). Tavoitteellista, lain 8 § laiveampaa tulkintaa puoltaa lain esitöiden viittaus siihen, että asuntorahaston varoja on käytettävä "siten kuin asuntotoimen eri laeissa on säädetty".

Valtion asuntorahastosta annetun lain kuvatusta alisteisuudesta asuntotoimen muille säädöksille seuraa, ettei tukien suuntaamista määrittelevän ohjausmallin perusteita voitane määrittellä yksinomaan tämän lain 8 §:ään tukeutuen. Edellä on jo ilmennyt, että arava- ja korkotukilaissa ohjausmallin eri elementtejä (markkinat, sosiaalinen tarve) ei ole yhteensovitettu.

Kuviosta 4 ilmenevät tuen suuntaamisen yleiset perusteet osoittavat lähtökohdan tukien käytölle, niitä koskevalle päätöksenteolle ja tätä palvelevalle tietojärjestelmälle. Tuen alueelliselle suuntaami-

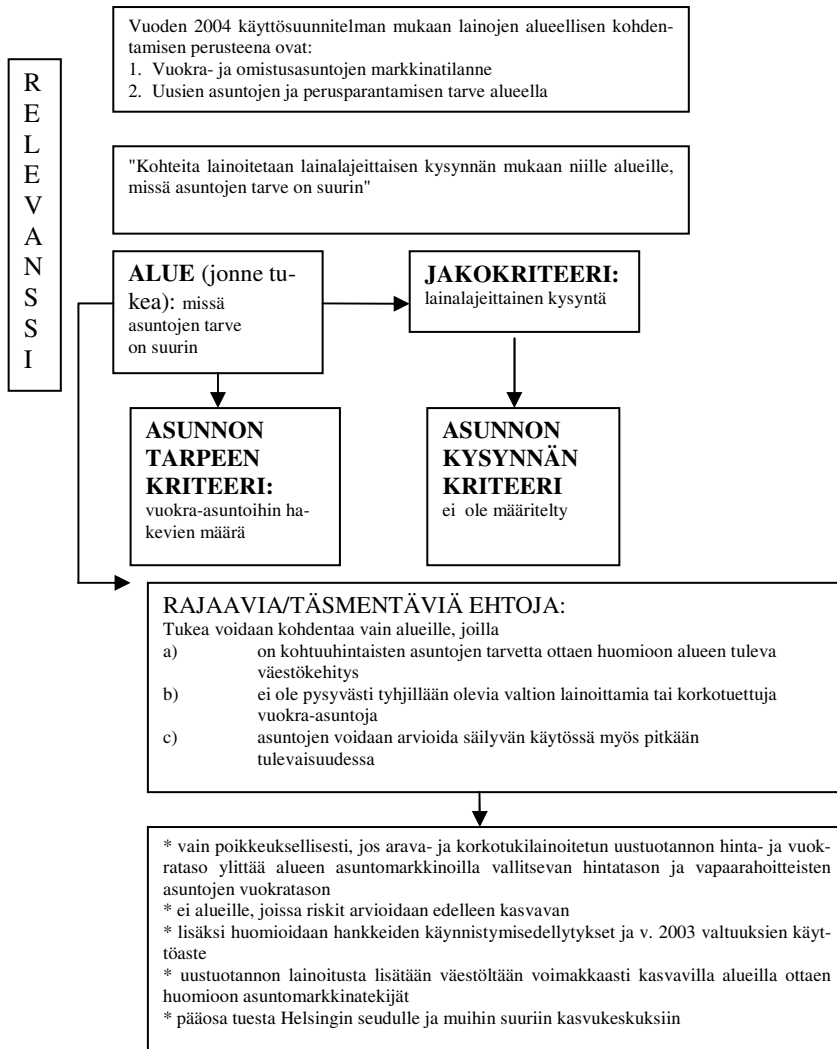
²⁵ *Lain 5 §:ää koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että "Rahastojen varoja käytettäisiin asunto-olojen parantamiseen siten, kuin asuntotoimen eri laeissa on säädetty" (HE 183/1989 vp. s. 6). Tukien suuntaamisen ohjausmallia (ja sen elementtien yhteensovitusta) on tämän vuoksi aina jäljitettävä myös tukijärjestelmää ohjaavista aineellisista säännöksistä, kuten aravalaista ja korkotukilaista.*

selle on myös erikseen määritelty perusteet valtioneuvoston vahvistamassa tuen käyttösuunnitelmassa. Tarkastuksen kannalta viime vuosien tärkein muutos on se, että tarjontatuissa on painotettu yhä enemmän uudisrakentamisen ehtoja ja tuen alueelliseen sijoittumiseen liittyviä näkökohtia.²⁶ Nämä painotukset on toteutettu valtioneuvoston hyväksymillä tuen käyttösuunnitelmissa. Seuraavassa pyritään selventämään, miten tuen kohdentamisen perusteet on valtioneuvoston hyväksymässä käyttösuunnitelmassa yhteensovitettu.

Käyttösuunnitelma

Tarjontatukien alueellisen suuntaamisen perusteet muodostavat verrattain eriytyneen kokonaisuuden. Seuraavassa perusteet on koottu kuvioon 5.

²⁶ Ks. Tarasti ym. 2002 s. 37 - 38.



Kuvio 5 Käyttösuunnitelma kaavion muodossa

Käyttösuunnitelmassa asetettujen tuen alueellisen kohdentamisen yleisten perusteiden yhteensovitusongelmaa korostaa se, että asunnon tarpeen kriteeriksi on käyttösuunnitelmassa määritelty erityisesti vuokra-asuntoa hakevien määrä. Sitä, millä asuntojen kysyntää tulisi mitata, ei sen sijaan ole määritelty. Tämä voi viitata siihen, että kysyntää ei ole tarkoitettu asunnon tarpeelle rinnakkaiseksi kohdentamisen kriteeriksi. Sääntelyinformaatio jättää kuitenkin tämän kysymyksen epäselväksi.

Käyttösuunnitelman puutteellista kykyä sovittaa yhteen ohjausmallin eri elementtejä (markkinat, sosiaalinen tarve) ilmentää osaltaan myös esitetyn asunnon tarve –mittarin karkeus. Yleistä asunnon tarvetta on selitetty lähinnä kuuden tekijäryhmän avulla: väestökehityksellä (ns. demografiset tekijät, eli syntyvyys ja kuolleisuus), asuntokuntakehityksellä, muuttoliikkeellä, asuntojen varauksella ja poistumalla sekä ns. vajuuspotentiaalilla. Viimeksi mainittu tarkoittaa kotona asuvia yli 18-vuotiaita, jotka kykenevät itsenäiseen asumiseen, sekä epäitsenäisesti muualla kuin kotonaan asuvia yli 18 vuotiaita.²⁷ Vuoden 2004 käyttösuunnitelmassa asunnon tarpeen mittariksi on kuitenkin asetettu ainoastaan vuokra-asuntoa hakeneiden määrä. Se kuvaa hyvin puutteellisesti sekä Valtion asuntorahastosta annetun lain 8 §:ssä määritellyjä käyttösuunnitelman perusteita että edellä mainittua asunnon tarvetta selittävien tekijöiden kokonaisuutta.

Käyttösuunnitelmassa on asetettu eräitä rajaavia ehtoja tuen kohdentamiselle. Ne ilmenevät kuvion 5 kahdesta alimmasta laatikosta. Sosiaalinen asunnon tarve sanan ydinmerkityksessä esitetään käyttösuunnitelmassa tuen kohdentamiskriteerinä vasta rajaavien ehtojen ensimmäisessä alakohdassa ("On olemassa kohtuuhintaisten asuntojen tarvetta, ottaen huomioon tuleva väestökehitys").

Rajaavien ehtojen kohdalla on osaksi sovellettu edellä esitettyä kolmatta tavoitteiden yhteensovitusmenetelmää ("asetetaan vaatimustasot muille kuin yhdelle tavoitteelle, joka pyritään ottamaan huomioon muiden tavoitteiden rajoissa"): Asuntojen yleiseen tarpeeseen ja kysyntään vastaaminen nähdään myös sosiaalisia tarkoituksia edistämään pyrkivien tarjontatukien kannalta tärkeiksi tavoitteiksi. Niiden tavoittelulle asetetaan kuitenkin käyttösuunnitelman ns. rajaavissa ehdoissa reunaehdot (vrt. yllä "vaatimustasot"). Reunaehdot liittyvät mm. väestökehityksen ja muuttovirtojen huomioimiseen, sosiaaliseen asunontarpeeseen tarjontatukien peruslähtökohtana sekä valtion-, kunnallis-, yhdyskunta- ja yksityistaloudellisten asuntomarkkinariskien hallintaan ja kontrolliin. Tarjontatukien alueellisen ja muun kohdentamisen yhteydessä asuntojen yleiseen tarpeeseen ja kysyntään vastaaminen ovat ainoastaan näiden reunaehtojen asettamissa rajoissa edistettäviä tavoitteita.

Käyttösuunnitelman ohjausmallin eri elementtien (markkinat, sosiaalinen tarve) suhteiden epäselvyys ei rajaavien ehtojen avulla hä-

²⁷ Ks. tarkemmin esim. Lankinen 2003 s. 20 - 23.

viä. Tuen kohdentamista koskevaan ongelmakenttään tuodaan käyttösuunnitelmassa asetetuissa rajaavissa ehdoissa myös uusia elementtejä (mm. alue- ja finanssipoliittisia), joiden vuoksi kokonaisuuskäytäntö muodostuu yhä haasteellisemmaksi.

Käyttösuunnitelmassa asetetut tuen alueellisen suuntaamisen perusteet täsmentävät säädöksissä tukien kohdentamiselle asetettua sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden yleistä vaatimusta. Samalla käyttösuunnitelma tekee kuitenkin tukien kohdentamisen sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden arvioimisen säädöksiä moniulotteisemmaksi. Tukien kohdentamisen sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi eriytyy yleisen asuntojen rakentamisen tarpeen alueelliseen arviointiin ja ennakkointiin, sosiaalisen asunnon tarpeen alueelliseen arviointiin ja ennakkointiin sekä eri toimijoihin kohdistuvien asuntomarkkinariskien arviointiin ja ennakkointiin. Tukien sosiaalinen tarve tulee suhteuttaa alueellisiin ja muihin markkinatekijöihin sekä tuen taloudellista tarvetta koskeviin yksilö- tai asuntokuntatasoisin tekijöihin.

Ohjausmallin eri elementtejä on pyritty käyttösuunnitelmassa jossakin määrin yhteensovittamaan, painottuen ensimmäiseen ja kolmanteen tavoitteiden yhteensovitusmenetelmään (tavoitteiden yhdistäminen kokonaistavoitteeksi tavoitteiden suhteellista tärkeyttä ilmaisevin kriteerein; asettamalla vaatimustasot muille kuin yhdelle tavoitteelle, jota pyritään toteuttamaan muiden asettamissa rajoissa). Yhteensovitusongelma on haasteellinen. Sääntelyteknisesti lopputulosta voidaan kuvata niin, että käyttösuunnitelmassa muodostetut tuen alueellisen kohdentamisen yleiset perusteet ovat lähinnä intressipunnintaohjeita. Niissä ei edetä selkeisiin ja operationaalisiin tavoitteisiin, eikä myöskään osoiteta, miten intressit käytännössä tasapainotetaan – tai sitä, että intressit ovat ylipäänsä ristiriidattomasti keskenään sovitettavissa.

Rajaavissa ja täsmentävissä ehdoissa asetetaan velvoittavia ohjeita tuen kohdentamiselle. Reunaehto- ja määrittelyohjeiden määritys tukien välille kohdentamisperusteille selkeyttää ja rajaa niitä. Erityisen selvästi tämä ilmenee tuen kohdentamista rajaavassa maantieteellisessä ehdossa, jossa "pääosa tuesta" edellytetään suunnattavaksi "Helsingin seudulle ja muihin suuriin kasvukeskuksiin". Tuen kohdentamiselle asetetut rajaavat ja täsmentävät ehdot kuitenkin myös vaikeuttavat ohjausmallin eri elementtien yhteensovittamista. Tämä johtuu siitä, että ne tuovat suuntaamisharkintaan mukaan lisää politiikkatavoitteita (esimerkiksi alue- ja finanssipolitiikka).

Säädösvalmistelussa omaksuttujen sääntelytekniikoiden ja normityyppien kykyä yhteensovittaa ohjausmallin elementit (markkinat, sosiaalinen tarve) ei ole helppoa yksiselitteisesti tulkita. Eräs tapa tarkentaa tilannetta on täydentää suoritettua tarkastelua selvittämällä, miten yhtenäisesti eri tahot ovat tulkinneet tietojärjestelmän perustana olevaa asuntopoliittista ohjaussignaalia. Samalla voidaan selvittää, miten ohjausmallin elementtien keskinäissuhde on eri tahoilla ymmärretty ja tulkittu.

Tarkastuksessa haastateltiin ympäristöministeriön, ARAn ja kuntien edustajia ja tiedusteltiin heidän käsitystään tarjontatukia koskevan asuntopoliittisen signaalin selkeydestä. Vastaajilta kysyttiin:

"Onko asuntopoliittinen signaali selvä? Mille perusteille (ja perusteita koskevalle tiedolle) tukien alueellisen kohdentamisen nykyisin edellytetään perustuvan?" Lisäksi vastaajilta tiedusteltiin erikseen signaalin mahdollisen epäselvyyden syitä.

Kolmestatoista kunnasta kysymykseen vastasi kymmenen. Kuntien asuntotoimen edustajat esittivät vastauksissaan taulukosta 1 ilmeneviä huomioita.

Taulukko 1 Kuntien asuntotoimen edustajien esittämät käsitykset tietojärjestelmän perustana olevan asuntopoliittisen politiikkaohjauksen selkeydestä ja mahdollisen epäselvyyden syistä vastaajittain

Kuntien esittämiä käsityksiä tukien kohdentamisperusteiden selkeydestä.	Kuntien esittämiä käsityksiä mahdollisen kohdentamisperusteiden epäselvyyden syistä
1. Nyt on lähinnä markkinavoimista kiinni, miten tukea haetaan. Asuntoon liittyvät sosiaaliset tarpeet eivät ohjaa enää niin paljoa.	1. En keksi, miten tilannetta voitaisiin signaalia parantamalla muuttaa. Alhaisesta korkotasosta seuraa hakijoiden väheneminen. Kun aravakorot ovat korkealla, vuokrat ovat korkealla ja suuntaudutaan omistusasumiseen.
2. Toimijoiden toimintaympäristö on nopeassa muutoksessa, toimijakenttä on yksityistymässä ja markkinalähtöistymässä ainakin osaksi poliittikasignaaleista riippumatta. (Tämän eräs seuraus on se, että sosiaalisille lähtökohdille rakentuva asuntomarkkinatieto on jäämässä enemmän taka-alalle ja samalla vaikeudet ylläpitää yksityisten yhteisöjen motivaatiota asuntomarkkinatiedon tuottajina ovat kasvamassa).	
3. En näe tässä ongelmaa. Hankkeet ja tarpeet lienevät niin selkeitä, että menevät raameihin. Onko sitten kyse siitä, että on vain "taivuttu signaaliin".	3. Pienasunnoissa olisi kyllä tullut olla kovempi aikaisemmin. Kaupungissa tätä asiaa ei ole nähty ongelmaksi, vaikka asiasta on nyt muodostunut ongelma. ARA vaatii nyt pienasuntoja, mutta niiden hinnat ovat nyt kiipineet hyvin ylös, mitä ARAssa ei oikein ymmärretä.
4. Sikäli on selvä, että tarpeita on tiedostettava, jonka vuoksi tietoa kerätään (jonoja X, muuttoa Y jne.). Toki markkinat on silti huomioitava.	
5. On saatu mitä on haettu. ... Tässä mielessä signaali on selvä.	
6. ARAn asuntomarkkinaselvitysten merkitys on muuttunut. Nykyisin lomakkeen merkitys painottuu tuottamaan kunnalle asuntopoliittista tietoperustaa. Mutta sitä tarvitaan kyllä myös valtakunnallisesti.	6. Ongelmana on se, että välineet eivät ole kunnossa (vuosimaksut yms.). On absurdia, että markkinaraha on nykyisin halvempaa kuin julkinen. VM:n tavoitteena on selvästikin järjestelmän hajottaminen ja kentällä pelätään, että valtio lakkauttaa kokonaan järjestelmän, joka "ei toimi". Mutta jos järjestelmä ei toimi, sitä on korjattava, eikä hajotettava. Signaali ei siis sinänsä ole ongelma, vaan valtapoliittinen kamppailu signaalin sisällöstä.
7. Toisessa puolessa eli sosiaalisessa tarpeessa. Täällä reagoidaan kyllä koko ajan, minne mennään. Valtion tuki pyritään hyödyntämään. Kaupunki ei ole saanut viime vuosina tukea. Signaali on tässäkin mielessä selkeä.	
8. En ole kokenut signaalia vahvaksi. Täällä markkinat ovat vahvat, rahaa saa pankista ja rakennetaan aktiivisesti. Niin kauan kun maata ja tontteja löytyy, vain sosiaaliseen asuntotuotantoon kyetään vaikuttamaan, muuhun tuskin paljonkaan.	8. On kyllä aika paljon kunnastakin kiinni, näkeekö signaalin vai ei.
9. Markkinaohjaus ja sosiaalisen asuntotuotannon aspektit ovat rinnakkaisia. Rahasta 50 % menee nykyisin pääkaupunkiseudulle. Tilanne on sikäli selvä, että molemmat ohjausmallit ovat mukana ja kunnat tulkitsevat tilannetta luonnollisesti eri tavoin.	9. Signaalin erottaminen toimintaympäristön muutoksien vaikutuksista on vaikeaa.
10. Signaali tulee siinä, kun ARA pyytää lainoitusesitystä. Sen mukana ovat suuntaamisperusteet. Kun kunnassa ei ole edes erityisryhmä-juttuja vireillä, on vaikea sanoa. Nykyään on markkinaohjaus, ja se on järkevää.	

Vastaajat eivät pääsääntöisesti arvioineet asuntopoliittisen ohjaus-signaalin selkeyttä, vaan pikemminkin eräitä siihen läheisesti liittyviä tekijöitä. Monet esitetyistä huomioista kuvaavat pikemminkin politiikkaohjauksen (signaalin), sen toimintaympäristön ja ohjauksen kohteen muutosta kuin itse politiikkasignaalin luonnetta asteikolla "selkeä – epäselvä"²⁸. Lisäksi kuvataan toimintaympäristön muutoksista osaltaan johtuvaa politiikkaohjauksen tietoperustan ja ohjausvoiman heikentymistä. Etenkin pienempien kuntien vastaukset muotoutuivat usein sen mukaan, onko kunta saanut alueelleen haetun ja puolletun tuen vai onko tuki evätty; molemmissa tapauksissa tilanne tulkittiin "signaalin selvyudeksi". Yleisemminkään signaalin selvyyttä ei koettu tai ainakaan tuotu esiin kovin ongelmallisena.

Monissa kyselyvastauksissa esiintynyt ymmärtävä asenne asuntopoliittisen ohjauksen monimutkaista toimintaympäristöä kohtaan avautui kuitenkin kyselyn jälkeisessä haastattelussa myös asuntopoliittikan linjauksien epäselvyyteen kohdistuvaksi eri asteiseksi kritiikiksi. Kokemus vastaa esim. Seutukuntien tuki –hankkeen yhteydessä kertyneitä kokemuksia eri tiedon hankinnan muotojen vaihteluista ja heikkouksista.

On mahdollista, että politiikka-asiakirjojen viestimä asuntopoliittinen signaali on - joko sellaisenaan tai toimintaympäristötekijät huomioon ottaen – suhteellisen selvä, mutta ARAn harjoittama tietojärjestelmäohjaus ei kykene huomioimaan sitä tai kanavoimaan politiikkaperusteita selkeäksi tietojärjestelmäohjaukseksi. Tämän vaihtoehdon huomioon ottamiseksi vastaajilta tiedusteltiin myös heidän käsityksiään siitä, ohjataan kuntia tehokkaasti tuottamaan juuri asuntopoliittisen signaalin edellyttämää tietoa.

ARAn harjoittamaan tietojärjestelmäohjaukseen ei kohdistettu merkittävää kritiikkiä. Tosin suuren kaupungin edustajan mukaan "tällä hetkellä asuntomarkkina- ym. tiedon hyödyntäminen tukien suuntaamisessa on nimellinen, koska kysyntä ohjaa käytäntöä, mutta selvityskäytäntö on tärkeää mahdollistaessaan tietojen käyttämisen asuntopoliittikan keinojen arvioinnissa ja kehittämisessä". Pääsääntöisesti vastaajat kiinnittivät huomiota lähinnä pienehköihin

²⁸ *Metodologiselta kannalta vastauksissa esitetäänkin pikemminkin arvauksia tai hypoteeseja ohjauksen vaikutusta estävistä tai muutoin säätelevistä ns. väliin tulevista tekijöistä kuin itse vaikutusmekanismin tai ohjausvaikutuksen laatua koskevia arvioita.*

ongelmiin. Esimerkkinä vastaajien esiin ottamista ongelmista voidaan mainita pienasuntojen suhteen noudatettu ylikireä politiikka, tarve keventää ohjausta kuntien asuntomarkkinaolosuhteiden erojen huomioon ottamiseksi nykyistä paremmin sekä ARAn hankkiman asuntomarkkinatiedon rakenteen ja tietosisällön riittämättömyys kaupungin omiin tiedon tarpeisiin.

Kuntien edustajille esitettyjä kysymyksiä täydennettiin ympäristöministeriön ja ARAn edustajille esitetyillä kysymyksillä. Ministeriön edustajille esitettiin seuraava kysymys:

"Onko YM turvannut osaltaan politiikkapäätösten tietoperustaa (sekä ARAn ja kuntien asuntomarkkinatiedon tuottamisen edellytyksiä) määrittelemällä ja valmistelemalla tukien alueellisen suuntaamisen normatiiviset perusteet mahdollisimman selkeiksi?" ARAn edustajalta kysyttiin: "Onko käyttösuunnitelmassa määritelty tieto järjestelmän kannalta riittävän selkeästi sosiaalisten tarvekriteerien (ml. sosiaalinen asuntopolitiikka ja aluepolitiikka) ja markkinaohjauksen suhde"?

Vastauksissa esitettiin seuraavia huomioita²⁹.

- signaalin monilähteisyys: lähtökohtia määritellään eri asiakirjoissa ja myös säädöksissä tai niiden valmisteluaineistoissa, mikä vaikeuttaa signaalin tunnistamista, määrittelyä ja yhteensovittamista
- signaalin niukka tietoperusta ja asuntopoliittinen jäsentymättömyys: maassamme ei ole sellaista järjestelmää, missä tietoja systemaattisesti kerättäisiin ja otettaisiin huomioon talousarvioiden ja valtakunnallisten asunto-ohjelmien valmistelussa. Kun kehityksen systemaattista seurantaa ja analysointia tehdään vain melko vähän ja asuntotutkimuskin on ollut suppeaa, perustuu vuotuisten talousarvioiden ja muidenkin ohjelmapapereiden tavoitteenasettelu lähinnä yleisiin ja enemmän poliittisiin kuin asuntopoliittisiin käsityksiin toivottavan ja tarpeellisen kehityksen suunnasta³⁰

²⁹ Vastauksien alkuun on kirjattu tarkastuksessa vastauksen perusteella esitetty ongelman määrittely. Kaksoispisteen perään on kirjattu haastatteluvastauksen ydinsisältö.

³⁰ Erään tarkastusprosessissa haastatellun asiantuntijan mukaan hallituksen asuntopoliittisessa ohjelmassa ei ole suoritettu perusteltuja linjauksia eri valintaulottuvuuksilla (markkinat – sosiaalinen tarve; omistus – vuokra, jne.).

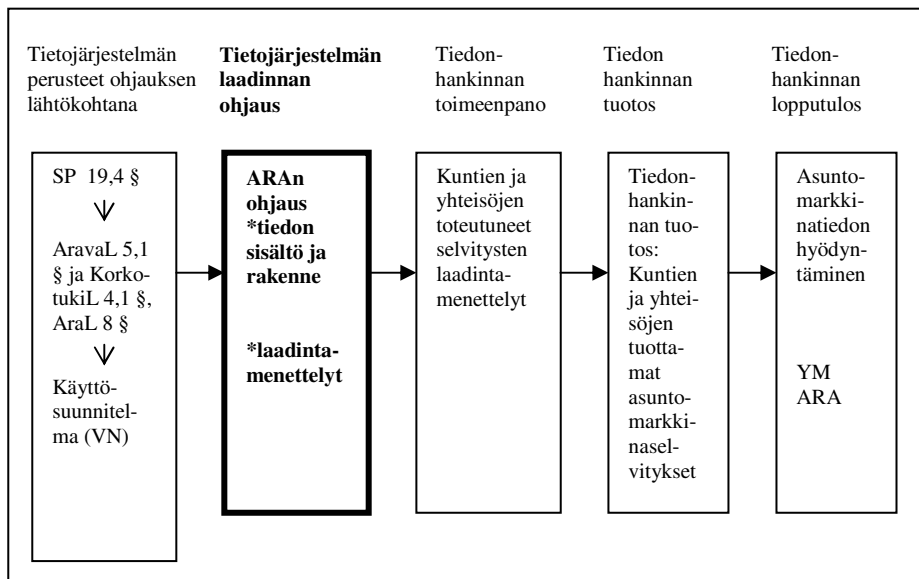
- signaalin rationaalisuussidos toimintaympäristöön: Kunnissa on aina sekä sosiaalinen ulottuvuus että markkinaulottuvuus. Markkinoiden kirjo paikallistasolla on hyvin moninainen. Käyttösuunnitelman on järkevää olla yleispiirteinen, jotta paikallinen asuntomarkkinatilanne voidaan huomioida.
- signaalilla ohjattavan systeemin monimutkaisuus: Suuri linja on suuntaaminen kasvukeskuksiin; lähes kaikki muu määräytyy seudullisesti, alueellisesti ja jopa kunnittain vaihtelevissa ja määräytyvissä asuntomarkkinaolosuhteissa. Kun kysyntäkin käy yhä kriittisemmäksi, ministeriö ei voi ohjata näin herkkää, hajautunutta ja monimutkaista systeemiä yksiselitteisellä signaalilla
- vaikka ohjattavuus on heikko, alueelliset priorisoinnit ja vaatimus asuntojen tarpeen arviointien riittävästä aikaperspektiivistä perustelevat asuntomarkkinaselvitystoimintaa
- signaalin "loppupään" heiveröisyys: ARAn ohjauksen kohdistuminen vasta kuntien asuntomarkkinaselvitys- ja lainoitusvaiheeseen (jolloin ennakkollinen hankeohjaus jää kuntien heikohkon suunnittelu- ja asuntomarkkinaselvityskäytännön vallitessa kokonaisuudessaan heikoksi) heikentää sen ohjauskykyä merkittävästi
- signaalin sidos muihin ohjaussektoreihin: kunnan asuntosektorin sidos kaavoitustoimeen ja samalla eri hallinnonalaan kuin asuntotoimi vaikeuttaa ohjauksen koordinoitua.

Myös ministeriön ja ARAn vastauksissa asuntopoliittisen ohjaussignaalin laatu jää selvästi taka-alalle. Vastauksissa rajoitutaan tässä suhteessa lähinnä viittaamaan signaali(e)n lähteiden moninaisuuteen ja signaali(e)n asuntopoliittiseen ohuuteen ("mm. tietoperustan kehittämättömyyden vuoksi ohjaussignaali on pikemminkin yleispoliittinen kuin asuntopoliittinen"). Vastauksissa keskitytään kuvaamaan ohjaussignaalin merkitystä heikentäviä yleisiä säätely- ja ohjausteoreettisia ongelmia. Vastauksissa esiin otetut ongelmat vastaavat pääosin kuntien edustajien ongelmamäärittelyksiä (mm. signaalin toimintaympäristöjen laaja kirjo erityisesti paikallistasolla, ohjattavan systeemin monimutkaisuus, ohjaussignaalin loppupään hallinnolliset katkokset ja politiikkasidos muihin hallinnonaloihin, jne.).

3.2 TIEDON TUOTTAMISEN OHJAUS, PROSESSIT JA TUOTOKSET

3.2.1 Tietojärjestelmän ohjaus

Edellä tarkasteltiin säädöksiä ja käyttösuunnitelmaa sekä niiden suhdetta erityisesti tuotettavan tiedon relevanssin näkökulmasta. Huomion kohteena oli erityisesti se, miten tavoitteet ja tuen kohdentamiskriteerit on säädöksissä ja käyttösuunnitelmassa sovitettu yhteen. Seuraavaksi tarkastelu kohdistuu ARAn harjoittamaan asuntomarkkinatiedon tuotosten ja tuottamismenettelyjen ohjaukseen. Lähtökohdana ovat käyttösuunnitelman ohjaukselle asettamat vaatimukset.



Kuvio 6 Tietojärjestelmän ohjaus osana tarkastuksen tiedonhankinnan kokonaisuutta

3.2.1.1 Tarkastelun lähtökohdat

Arvioinnin kohde. Arviointi kohdistuu ohjaukseen, joka sisältyy Valtion asuntorahaston kuntakirjeessään 21.10.2003 kunnille esittämään selvitys- ja tietopyyntöön. Kirjeen liitteenä 1 on selvityslomake.

Asuntomarkkinatiedon ja sen ohjauksen tulee kattaa valtioneuvoston hyväksymässä käyttösuunnitelmassa määritellyt tuen alueellisen kohdentamisen yleiset perusteet ("lainoitus lainalajeittaisen kysynnän mukaan alueille, joilla asuntojen tarve on suurin"). Lisäksi käyttösuunnitelman ns. rajaavat ehdot asettavat asuntomarkkinatiedolle lisävaatimuksia. Nämä vaatimukset edellyttävät mm.:

- alueellisen perus- ja vertailutiedon tuottamista (esim. ei alueille, joilla "riskien arvioidaan edelleen kasvavan")
- laadullisesti määriteltyjä asiointiloja koskevan faktatiedon tuottamista (esim. "on kohtuuhintaisten asuntojen tarvetta...")
- ennusteiden tai skenaarioiden esittämistä (esim. "asuntojen voidaan arvioida säilyvän käytössä...")
- tiedon tuottamista toteutuneesta kehityksestä (esim. "...huomioidaan v. 2003 valtuuksien käyttöaste").

Ohjauksen tulee osaltaan varmistaa tuotetun asuntomarkkinatiedon pätevyys ja luotettavuus sekä selvitysmenettelyn asianmukaisuus. Pätevyudessa on kyse oikeiden asioiden arvioimisesta tai mittaamisesta. Luotettavuudessa huomio kohdistuu siihen, onko mitattu oikein, siis luotettavasti.³¹

³¹ *Luotettavuus- ja pätevyysvaatimuksista tietojärjestelmän vaatimuksina ks. seikkaperäisesti Saarinen 1993 s. 62 - 71. Äskeisellä tavalla ymmärrettyä tiedon luotettavuus (ei-sattumanvaraisuus) on sen pätevyyden välttämätön, mutta ei riittävä ehto. Jos esim. hakijajonojen katsotaan tavoittavan asunnon tarpeen olennaiset ulottuvuudet (so. asuntojono on asunnon tarpeen validi mittari M'), pätevää tietoa ei saavuteta, vaikka kuntien K-Kn käytännöissä kerätään tietoa juuri ao. asiasta, jos esim. tiedon keruun huolellisuus vaihtelee olennaisesti kunnittain. Toisaalta, vaikka tiedon keruun huolellisuus ja muu luotettavuus voidaan turvata, pätevää tietoa ei saavuteta, jos ao. mittari (M') on epätydyttävä asunnon tarpeen ilmaisin. Kolmanneksi, pätevyydestä ei seuraa luotettavuutta: vaikka M' olisi kuinka pätevä, se ei vielä riitä turvaamaan tiedon luotettavuutta. Neljänneksi, vaikka mittari M' olisi epäpätevä, sen soveltamisesta ei seuraa, että tiedosta muodostuisi epäluotettavaa. Eräs vakavimpia mittauksen ja arvioinnin ongelmia muodostuu siitä, että validi-*

Tuen suuntaamiselle käyttösuunnitelmassa asetettujen perusteiden soveltamista ja tätä tukevan tietojärjestelmän rakentamista voidaan koordinoida erilaisilla menettelyillä. Seuraavassa tarkastellaan myös ohjauksessa sovellettavia koordinoitimenettelyjä.

3.2.1.2 Valtion asuntorahaston käsitykset toteutuneesta ohjauksesta

Valtion asuntorahaston edustajaa pyydettiin itsearvioimaan asunto-markkinatiedon tuottamista koskevan ohjauksen laatua sekä kuntien tuottaman asuntomarkkinatiedon laatua. Arviointi sisältyy tarkastusraportin liitteeseen 1³².

ARAN edustaja katsoi, että yleisten asuntomarkkinatietojen (lomakkeen pääkohdat 1-8) ohjaus mahdollistaa asuntomarkkinatiedon kohteena olevien ilmiöiden kuvaamisen pätevästi. ARAN ohjauskyky saa suoritettussa itsearvioinnissa pääosin arvosanan hyvä. Eri väestöryhmiä koskevan lomaketiedon (lomakkeen pääkohdat 9-12) ohjaamisen haluttuun suuntaan ARAN edustaja katsoi onnistuneen selvästi rajoitetummin, valtaosin kuitenkin melko hyvin tai tyydyttävästi. Jopa asuntopoliittista suunnittelua koskevan tiedon tuottamisen ohjaamisen (lomakkeen pääkohdat 13-14) ARAN edustaja katsoi onnistuneen verrattain hyvin³³.

Myöskään tiedon hankinnan rakenteessa ja kattavuudessa ARAN edustaja ei nähnyt merkittäviä puutteita³⁴. Lisäohjeistusta ARAN edustaja ei nähnyt tarpeelliseksi, mutta lomaketta todettiin täydennetyin v. 2004 lisäämällä kohtaan 9. Nuoret alakohta "Tuen tarve?" Lisäksi pakolaisia koskevaan kohtaan 11. oli lisätty alakohta "Tuen tarve asumisessa".

teetti ja luotettavuus eivät yleensä kerry samanaikaisesti ja samansuuntaisesti.

³² Kysymyksessä 4 tiedusteltiin, onko tiedon hankinnan struktuurissa (käytetyissä kysymyksissä ja luokituksissa) kattavuusongelmia yms. rajoituksia, jotka saattavat strukturoituja lomakkeita käytettäessä johtaa asuntomarkkinatiedon haitalliseen työstymiseen. Viidennessä kysymyksessä tiedusteltiin, esiintyykö tiedon hankinnan tuotoksissa tai prosesseissa puutteita, jotka olisivat lisäohjeistuksella tai säännösmuutoksin korjattavissa.

³³ Lomakkeesta lähinnä kiireellisyysluokitukseen (1.2 - 1.3) ja nuoren asuntokunnan määrittelyyn (2.1) kiinnitettiin huomiota ongelmana.

³⁴ Poikkeuksena oli kohta 1.3., johon sisältyvässä kiireellisyysluokituksessa asunon vaihtajien katsottiin muodostavan ongelman.

Tarkastuksen haastattelussa ARAn edustajat sen sijaan katsoivat asuntomarkkinatiedon lisäohjauksen tarpeelliseksi.³⁵ Valtion asuntorahaston tarkastuksen käyttöön laatimassa muistiossa kuntien asuntomarkkina-analyyysien laatu todetaan vaihtelevaksi. Erityisesti vuokratasokysymykset sekä pidemmän aikavälin riskien ennakointiasiat todetaan ongelmallisiksi.

Seuraavassa ARAn ohjauksen laatua koskevaa itsearviointia on täydennetty suhteuttamalla itsearviointivastaukset kuntien edustajien esittämiin huomioihin.

3.2.1.3 Kuntien edustajien käsitykset ohjauksen laadusta

Kuntien edustajilta tiedusteltiin heidän käsityksiään asuntomarkkinatiedon tuottamista koskevan ohjauksen laadusta sekä tuotetun tiedon laadusta. Ensin mainitun osalta edellä on jo viitattu siihen, etteivät kuntien edustajat nähneet ohjauksessa merkittäviä tiedon relevanssia heikentäviä ongelmia. Kuntien vastauksissa ARAn ohjauksen tulkittiin sopeutuneen politiikkasignaaliin tai tukevan sitä. Tämän kuntien edustajien esittämän arvion luotettavuutta ja erityisesti arvioinnin pätevyyttä heikentää se, että itse ohjauksen laatu jäi arvioinnissa vähäiselle huomiolle, pääosin ohjauksen erilaisia toimintaympäristötekijöitä koskevien huomioiden varjoon.

Kuntien asuntotoimen edustajilta tiedusteltiin myös asuntorahaston tiedon hankinnan tietosisällön kattavuutta sekä mahdollista säännösmuutosten tai lisäohjauksen tarvetta. Tiedon hankinnan kattavuuden suhteen kuntien edustajat eivät esittäneet merkittävää kritiikkiä. Esiin nousivat erityisesti seuraavat:

- ainakin isoimmat ARA-asuntoja omistavat yleishyödylliset tulisi velvoittaa luomaan yhteinen hakujärjestelmä,
- muiden kuin kuntien omistamien asuntojen kohdalla esiintyy ilmeisiä tiedonhankinnan ongelmia sekä arava- ja korkotukijärjestelmässä että vapaarahoitteisissa asunnoissa,
- esim. nuorten, pakolaisten ja asunnottomien asuntotilannetta on mahdollista tarkentaa lähinnä vain asuntoa hakeneiden, sosiaali-

³⁵ Sama vaatimus tuotiin esiin myös Valtion asuntorahaston kotimaisessa arvioinnissa. Raportissa viitattiin yleisluontoisesti ja yksilöimättömästi näkemyksiin, joiden mukaan asuntomarkkinaselvitysten laadinnan ohjausta ja valvontaa on tarpeen parantaa (Valovirta ym. 2003 s. 35 - 36.).

toimen palvelujen piiriin muutoin hakeutuneiden tai sen valvontatoimien kohteeksi joutuvien osalta,

- seudullinen ulottuvuus jää lomakkeessa puuttumaan, mikä muodostaa ongelmia, koska asuntomarkkinat ovat seudullisia ("ARA-kyselyssä seudullinen ulottuvuus joudutaan häivyttämään pois").³⁶

Kuntien edustajat eivät katsoneet tarpeelliseksi merkittävää lisäohjeistusta tai säännösmuutoksia. Yksittäiset huomiot kohdistuivat seuraaviin ongelmallisiksi koettuihin seikkoihin:

- lomakkeessa ei kysytä, onko nykyinen asunto valtion tuella rakennettu
- ehkä olisi syytä kysyä tyhjiä vuokra-asuntojen osalta myös vuokra-asuntojen käyttöastetta suurimmilta vuokranantajilta kunnassa esim. viimeksi päättyneen tilikauden aikana
- ARA-palveluasuntojen hakijat, palveluasuntojen määrä sekä kunnan arvio peruskorjaustöiden tarpeellisuudesta
- asunnottomien tarkastelussa olisi selvitettävä myös se, moniko asunnottomista on autettavissa pelkästään asunnon antamisella ja samalla, monenko auttaminen edellyttää tukipalvelujen järjestämistä
- asunnottomat perheet ja pariskunnat
- vuokratyöyhtiöiden taloudelliset ongelmat.³⁷

Asuntorahaston asuntomarkkinatiedosta vastaavat virkamiehet antoivat tarkastuksen käyttöön ARAlla kesällä 2004 piakkoin tarkastuksen käynnistymisen jälkeen tehdyn sähköpostikyselyn, jossa tie-

³⁶ Eräissä vastauksista ei erotettu kovin selkeästi tiedon hankinnan tietosisällön kattavuuden ongelmia ja tämän syitä ja esim. tiedon hankinnan muita ongelmia. Ensimmäinen vastauksista kohdistuikin pikemminkin kattavuusongelman mahdolliseen syyhyn tai korjauskeinoon kuin tiedon kattavuuden puutteisiin itsessään, ja toinen tiedon hankinnan ongelmiin. Viimeksi mainitun taustalla on kuitenkin myös kattavuuspulmia, koska tiedon hankinnan ongelmiin sisältyy tiedon kattavuuden kannalta tärkeitä systemaattisia puutteita.

³⁷ Kaikista kyselyvastauksista ei selkeästi ilmennyt, mistä ongelmassa viime kädessä oli kysymys (esim. "asunnottomat perheet ja pariskunnat"). Tällöin kysymyksessä voi olla tiedon hankinnan luotettavuusongelma tai tiedon pätevyysongelma, tai kumpikin. Käytännössä tulkintaongelma ei ole merkittävä ja yleensä tulkintaongelmat liittyvät ensisijaisesti tiedon pätevyyteen (määritelmät, kriteerit).

dusteltiin kuntien asuntotoimen edustajien käsityksiä asuntomarkkinoiden seurannan nykytilasta ja kehittämistapeista. Tarkastuksen kannalta ARAn asuntomarkkinatiedon yleistä ohjausvastuuta sivuaa selvimmän kyselyn kysymys 5: "Miten (muutoin) kehittäisitte asuntomarkkinakyselyä tai yleensä alueellista asuntomarkkinoiden seurantaan, niin että se paremmin mittaisi ARA-asuntojen tuotantotarvetta ja toisaalta olemassa olevan vuokra-asuntokannan muutostarpeita?"

Kuntien edustajien vastauksissa alueellisen seurannan kehittäminen sekä väestömuutosten seuranta todettiin tärkeimmiksi yleisiksi kehittämisalueiksi. Kunnan sisällä alueellisuus viittaa asuntomarkkinoiden ja asuntokannan yhä suurempaan kaupunginosittaiseen eriytymiseen sekä kunnan eri taajamien asuntomarkkinoiden eriytymiseen. Tapahtuneet muutokset edellyttävät seurannalta tulevaisuudessa yhä suurempaa herkkyyttä ja kykyä muutosten tunnistamiseen. Seudullisuus liitettiin vastauksissa erityisesti väestömuutosten ennakointiin ja tarpeeseen parantaa kykyä ennakoida seututasoista ja seutujen sisäistä muuttoliikettä. Myös vanhan asuntokannan todettiin vaativan lisähuomiota.

Kyselyn vastauksissa ei esitetty konkreettisia asuntomarkkinatiedon tuotosten tai menettelyjen ohjauksen kehittämisehdotuksia. Monet kuntien edustajat pitivät perusteltuna myös ohjauksen supistamista, jotta kunnan omalle asuntomarkkina- ja politiikkaympäristölle tarjoutuu lisää tilaa.

3.2.1.4 Havaintoja asuntomarkkinatiedon tuottamisen ohjauksen laadusta

Asuntomarkkinatiedon ohjauksen keskeinen arviointiperuste muodostuu siitä, missä määrin tiedon hankinnan kokonaisuus ja sen eri osiot tuottavat tukien kohdentamispäätösten perustaksi nimenomaan (1) käyttösuunnitelman edellyttämää tietoa tai (2) käyttösuunnitelman kanssa sopusoinnussa olevaa tietoa. Näiden arvioimiseksi ARAn asuntomarkkinatiedon tiedonhankinnan ohjauksessa käyttämä tietosisällön rakenne on taulukossa 3 jäsennetty kymmeneen alakohtaan. ARAn käyttämän lomakkeen rakenne ilmenee liitteestä 2. Pääkysymyksiä tai tema-alueita lomakkeessa on kaikkiaan 14. Niissä on lukuisia alakohtia, joihin varsinaiset kysymykset sisältyvät. Alakohdissa on kysymyksiä yhteensä 45.

Taulukko 2 ARAn asuntomarkkinalomakkeeseen sisältyvät asuntomarkkinatiedon hankinnan kohteet

Tiedonhankinnan kohteet	(Ala)kysymysten määrä ³⁸	Tarkastuksen huomioita
1. Asunnon tarve	13	Lisäksi 5 yleisempää ja/ tai kuvailevaa kysymystä, joihin liittyy myös asunnon tarpeen ulottuvuus
2. Perusparannuksen tarve	2	Liittyy läheisesti tarveulottuvuuteen.
3. Tyhjiillään olevat asunnot	5	Liittyy läheisesti tarve-, kysyntä- ja tarjontaulottuvuuteen.
4. Asuntojen kysyntä	3	Lisäksi 5 yleisempää ja/ tai kuvailevaa kysymystä, joihin liittyy myös asuntojen kysynnän ulottuvuus.
5. Kysynnän ja tarjonnan suhde	7	Lisäksi 3 yleisempää ja/ tai kuvailevaa kysymystä, joihin liittyy myös asuntojen kysynnän ja tarjonnan suhteen ulottuvuus.
6. Asuntojen tarjonta	5	Lisäksi 3 yleisempää ja/ tai kuvailevaa kysymystä, joihin liittyy myös asuntojen kysynnän ja tarjonnan suhteen ulottuvuus.
7. Asuntojen hinta	3	
8. Erityisiä teemoja	5	
a. asuntomarkkinariskit eri tasoilla ja niiden hallinta		
b. segregaatio-ongelma	1	
c. pakolaistaustaisten asunnottomuusriski	1	
9. Yleinen tai erityisryhmien asunnon tarpeen tai kysynnän (tai niiden ulottuvuuden) laadullinen kuvaus	4	
10. Kehittämistoimien kuvaus	8	Taustalla on informaatio-ohjaukselle ominainen pyrkimys edistää hyviä käytäntöjä asuntomarkkinatiedon tuottamista suuntaamalla.

Kun taulukosta ilmenevät asuntomarkkinatiedon hankinnan kohdealueet suhteutetaan käyttösuunnitelman sisältöön näiden sisällöllisen vastaavuuden arvioimiseksi, kohdataan ongelmia. Tarjontatukien kohdentamisen ohjaukseen sisältyvien jännitteisten elementtien (markkinaohjaus, sosiaalivaltiollinen ohjaus) suhteen todettiin edellä voivan muodostua rinnakkaiseksi, poissulkevaksi tai alisteiseksi. Käyttösuunnitelman sisällön tarkastelun yhteydessä todettiin, että

³⁸ Lomakkeella esiintyvien kysymysten sijoittuminen taulukon tiedonhankinnan kohteisiin on hieman tulkinnanvaraista. Lisäksi jotkut kysymyksistä sijoittuvat taulukossa useampaan luokkaan. Näistä syistä taulukon kysymysten lukumäärä ei vastaa lomakekysymysten kokonaismäärää.

käyttösuunnitelmassa ilmaistut tuen alueellisen kohdentamisen yleiset perusteet sisältävät rinnakkaisina eri ohjausmallien keskenään jännitteisiä elementtejä, joita ei ole yhteensovitettu selkeäksi kokonaisuudeksi. Tämän vuoksi taulukkoon 2 sisällyville asuntomarkkinatiedon eri osioille ei voida käyttösuunnitelmasta johtaa konkreettisia, täsmällisiä arviointiperusteita esim. sen suhteen, missä määrin asuntomarkkinatiedon tulisi sisältää tarjontatietoja, kysyntätietoja jne. eikä sen suhteen, onko taulukon 2 mukainen tiedon rakenne tässä suhteessa yksityiskohdissaan oikea.

Näin ollen voidaan vain todeta, että kuntia ohjataan tuottamaan asuntojen tarvetta, kysyntää tai tarjontaa tai näiden suhdetta yleisesti ja eri väestöryhmien kohdalla koskevia tietoja. Tietosisällöt, joita tuottamaan kuntia ohjataan, vastaavat yleisluonteisesti käyttösuunnitelmassa ilmaistuja tuen suuntaamisen perusteita. Niiden kyky edistää käyttösuunnitelmassa ilmaistuja tuen kohdentamisen perusteita ei ole yllä esitetystä syistä luotettavasti ja täsmällisesti arvioitavissa.

Tarjontatuen alueellisen kohdentamisen yleisten perusteiden ohella käyttösuunnitelmassa on määritelty tuen myöntämiseksi myös rajaavia ehtoja. Seuraavassa luettelossa kuvattujen ehtojen perään on taulukosta 2 lisätty asiaa suoraan tai epäsuorasti koskevien asuntomarkkinakyselyn alakysymysten määrä³⁹. Ehdot liittyvät asuntojen

- hintatasoon ("Kohtuuhintaisten asuntojen ...". "Vain poikkeuksellisesti, jos sosiaalisen ... vuokra- tai hintataso ylittää...") (3)
- kysyntä-tarjontasuhteeseen ("ei ole pysyvästi tyhjillään...") (7)
- tarpeen ajalliseen keston ("... voidaan arvioida säilyvän käytössä myös pitkään tulevaisuuteen") (5)
- asuntomarkkinariskeihin ("ei alueille, joilla riskit...") (6)
- rakentamisen konkreettisiin toteutumisedellytyksiin ("...hankkeiden käynnistymisedellytykset...") (1)
- rakentamisen sidokseen alueelliseen ja seudulliseen väestökehitykseen ("... lisätään väestöltään kasvavilla alueilla...". "... pääosa Helsingin seudulle..."). (0)

³⁹ Lukumääriä tulkittaessa on huomioitava kvantitatiivisen mittauksen karkeus ja rajallisuus käsillä olevissa asioissa ja tietojärjestelmien arvioinneissa yleisemminkin (Saarinen 1993 s. 11 - 12).

Yllä esitetystä jäsenyyksestä ilmenee, että käyttösuunnitelman rajaavien ehtojen edellyttämät tiedon hankinnan kysymykset sisältyvät verrattain kattavasti asuntomarkkinatiedon hankinnan lomakeeseen.

Merkittävimmät puutteet sisältyvät yllä esitetyn luettelon kahteen viimeiseen ryhmään (rakentamisen konkreettiset toteutumisedellytykset, rakentamisen sidos seudulliseen väestökehitykseen). Ohjauksen mahdollisuudet ovat seuraavaksi esitettävistä syistä kummankin kohdalla rajalliset ja tiedon hankinta rakentuu toistaiseksi melko yksipuolisille ja epäsuorille kanaville.

Väestökehityksen osalta Tilastokeskuksen ennusteisiin sisältyy erityisesti seutu, alue- ja kuntatasolla ongelmia. Tukien suuntaamista koskevilla päätöksillä nojaututaan alueellisen väestökehityksen osalta Tilastokeskuksen väestöennusteisiin, joita kunnat verrattain runsaasti riittävät.⁴⁰ Hankkeiden käynnistymisedellytysten osalta tietoa antavat välillisesti mm. vanhoja lainavaroja koskevat ARAn tiedot. Tältä osin standardimuotoisen tiedon hankinnan puutteet ovat kuitenkin melkoisia, ja asia jää tärkeältä osin erilaisen suullisen neuvonpidon ja kontaktien varaan. Kaupunkien toteutuneet rakentamisluvat jäävät säännöllisesti eri syistä johtuen selvästi niiden asunto-ohjelmointia alhaisemmalle tasolle ja kaupungeilla itselläänkään ei ole mahdollisuutta täsmällisesti ennakoida toteutuvaa kehitystä. Esimerkiksi yleishyödyllisten yhteisöjen ja muiden rakennuttajien suunnitelmiin sisältyy monia epävarmuustekijöitä. Kuntien ja rakennuttajien väliset nykyiset vuorovaikutus- ja viestintäkäytännöt eivät välttämättä välitä edes suunnittelutietoa yhteisöiltä kunnille luotettavasti, suunnitelmien muutoksia ja toteutumattomuutta koskevasta ehkä luottamuksellisesta tiedosta puhumattakaan (ks. väliotsikko Asuntomarkkinaselvitysten kunnittainen laadintamenettely). ARAn eri kuntien hankkeiden käynnistämisedellytyksistä saama tieto on käytännössä eri syistä vielä sitäkin epävarmempaa.

Ennusteisiin ja hankkeiden käynnistymisedellytyksiin liittyvät epävarmuustekijät muodostavatkin valtion asuntopolitiikan kannalta erään merkittävimmän ohjauskatkoksen ja samalla asuntomarkkinatiedon erään merkittävän pätevyys- ja luotettavuusriskin. Molem-

⁴⁰ Ks. *Helsingin Sanomat* 2.10.2004 s. A 13: "Väestöennusteet jakavat mielipiteitä".

piin liittyvät ongelmat on kuitenkin perusteltua nähdä valtion ja kunnan yhteisinä asuntopoliittisen ohjelmoinnin ongelmina.⁴¹

ARAn harjoittaman asuntomarkkinatiedon ohjauksen laatua voidaan periaatteessa arvioida myös sen suhteen, miten pätevästi ohjauksessa on kyetty määrittelemään tai edelleen täsmentämään käyttösuunnitelmassa ilmaistuja tuen kohdentamisperusteita. Eräs mahdollinen ohjauksen arviointinäkökulma on se, ovatko siinä sovelletut käyttösuunnitelman keskeisten käsitteiden mittaustavat päteviä.

Tämän arvioiminen edellyttäisi, että (1) kustakin keskeisestä muuttujasta (erityisesti asuntojen kysynnästä ja tarpeesta) voidaan esittää "objektiivinen määritelmä", johon ohjauksessa muodostettua tiedon hankinnan skeemaa ja mittareita verrataan. Samoin edellytyksenä on, että (2) tiedon hankintaa ei ole normatiivisesti sidottu tästä "ideaalittyydestä" poikkeaviin määritelmiin.

Asunnon tarpeen mittariksi on käyttösuunnitelmassa määritelty vuokra-asuntoihin hakevien määrä. Tämän mittarin pätevyytteen voidaan kohdistaa merkittävää kritiikkiä (ks. tarkemmin 3.2.3)⁴². ARAn kohdistuessaan tuo kritiikki ei kuitenkaan ole osuvaa, koska asuntomarkkinatiedon tuottamisen ohjauksessa huomioitava käyttösuunnitelmassa esitetyt kriteerit ja mittaustavat (esim. yllä mainittu "vuokra-asuntoihin hakevien määrä"). Tiedon hankinnan ohjauksen kritiikki paikallistuuikin luontevammin tältä osin ministeriön valmistelemaan käyttösuunnitelmaan. Käyttösuunnitelmaa arvioitaessa on puolestaan huomioitava "objektiivisen asunnon tarpeen" määrittelyä vaikeuttavat seikat.

⁴¹ *Asia liittyy kahteen ARAn haastatteluissa esiin nousseeseen ongelmaan. Kuntatasolla ei ole resursseja tai intressejä hankekohtaiseen ohjaukseen ennen hankkeiden vireilletuloa lainoitusmenettelyissä. Tämä heikentää kunnan tietoa hankkeista, kunnan ohjausmahdollisuuksia sekä tiedon välittymistä ARAlle ja vm:n ohjausmahdollisuuksia. Lisäksi kaavoitus ei ole YM:n asuntosektorin ohjattavissa, eikä siihen voida suoraan vaikuttaa valtion asuntopoliittisin keinoin. Äskeisten tieto-ongelmien tiedostaminen ei edellytä kunnan näkemistä valtion asuntopolitiikan jatkeeksi (vrt. Rynnänen 2004 s. 10), valtionuskollisuutta (mt. s. 56 - 57) tai edes kannanottoa valtionvalvonnan hyväksyttävään tai tarkoituksenmukaiseen ulottuvuuteen itse asiakysymyksissä. Asuntopolitiikan tietoperustan saaminen hallintaan on sekä kuntien että valtion asuntopoliittisten ohjausestujen mukaista (vrt. Rynnänen mt. s. 74). Molempia voidaan neutraalisti edistää tietokysymyksiin liittyvillä arvioinneilla.*

⁴² *Kyseisen asunnon tarpeiden mittaustavan (validiteetti- ja luotettavuus)ongelma sisältyy tavalla tai toisella myös useimpiin edellä viitattuihin kuntien edustajien tiedon hankinnan struktuurista tai lisäohjeistusta koskeviin kritiikkeihin.*

Asunnon tarpeen määrittely sisältää tiedollisista ja arvottavista elementeistä koostuvan monimutkaisen kokonaisuuden, jolle ei ole olemassa "objektiivista perustaa". Tiedolliselta kannalta asunnon tarvetta ei voida kaventaa yksinomaan johonkin ihmisen tarvehierarkian osioon tai portaaseen. Siihen sisältyy sekä fysiologisia ja turvallisuuselementtejä että liittymistarpeisiin ja jopa itsensä toteuttamiseen liittyviä aineksia. Vastaavasti asunnon tarvetta lähestytään eri tieteen- ja tutkimusaloilla eri näkökulmista, joista ei voida muodostaa yhtä, yhtenäistä ja ristiriidatonta asunnon tarpeen mittauksen (pätevyys)kriteeriä.⁴³

Tästä seuraa lisäsyvyyttä siihen jo itsessään ilmeiseen seikkaan, että asumiseen liittyviä tarpeita ja ulottuvuuksia voidaan myös arvottaa ja painottaa hyvin eri tavoin. Näistä seikoista johtuen asumiseen liittyvien tarpeiden määrittely ja arvioiminen yksiselitteisin mittarein ei ole mahdollista.⁴⁴ Silloin kun tähän kaikista huolimatta pyritään, vaarana on mittauksen oheneminen tai muuntuminen retoriseksi, elävälle elämälle vieraaksi suunnittelu-, arviointi- ym. käytännöiksi. Tällaisia käytäntöjä ylläpidetään huolimatta siitä, että ne eivät ole läpinäkyviä ja uskottavia.⁴⁵

⁴³ *Siten filosofia saattaa pohtia (asunnon ym.) tarpeiden käsitteellisiä lähtökoh-
tia ihmisluonnossa, sosiaalipsykologia ja sosiologia niiden yhteiskunnallisia
ulottuvuuksia, oikeustiede asunnon tarpeiden oikeudellisia lähtökoh-
tuksia, oikeustieteellisiä lähtökoh-
tuksia, teologia niiden yhteyttä esim. altruismin periaatteeseen,
moraalifilosofia tarpeiden (muuta) oikeudenmukaisuuskysymyksiä, sosiaalita-
loustiede tarpeiden yhteiskuntataloudellisia ulottuvuuksia, jne. Eri syistä joh-
tuun validiteetin mittaaminen onkin usein nähty viime kädessä sopimuskysy-
mykseksi (esim. Valkonen 1978). Ns. sisältövaliditeettia voidaan edistää il-
miötä koskevaa teoreettista ymmärrystä vahvistamalla, sekä selittävien muut-
tujien ja kontrollimuuttujien välistä korrelaatiota rajoittamalla; ennustevali-
diteettia voidaan puolestaan edistää varmistamalla mittaustavan tuloksen sa-
mansuuntaisuus muiden hyväksytyjen mittareiden kanssa ja käsittevaliditeet-
tia esim. faktorianalyysin keinoin (Saarinen 1993 s. 63 - 71). Nämä korjaus-
ja kontrollikeinot eivät poista validiteettiongelmiä perusluonnosta sopimus-
kysymyksenä, eivätkä esim. sitä yllä viitattua seikkaa, että asunnon tarvetta on
välttämätöntä kuvata ja mitata myös kokonaan eri horisonteista, esim. eri tie-
teen- ja tutkimusalojen lähtökohdista.*

⁴⁴ *Tähän liittyviä Suomen kansallisen asuntopolitiikan arviointiraportin huomioi-
ta ks. esim. White head my. s. 48 sea pohjoismaisena vertailuna Hamburger
2004 s. 223 - 242 teoksesta Housing and Housing Policy in the Nordic Coun-
tries (ed. Lujanen). Ks. myös Hanna-Liisa Liikasen toimittama "Hyvän asumi-
sen ja elämisen elementit" (YM. Suomen ympäristö. Asuminen, 531/2001).*

⁴⁵ *Ks. Summa 1988 yleensä ja erityisesti s. 165 - 167.*

Käyttösuunnitelmassa asuntojen kysynnälle ei ole esitetty mittaria. ARAn suorittamassa tiedon hankinnan ohjauksessa asuntojen kysyntää ohjataan kuvaamaan luomalla kehikko laadullisille ja yksinkertaisille kvantitatiivisille kuvauksille⁴⁶.

Kysyntätekiöiden "objektiivisessa määrittelyssä" kohdataan tarvekäsitettä muistuttavia määrittely- ja mittaongelmia. Asuntorahaston käyttämään yhtenäiseen tiedon hankinnan kehikkoon on vaikea sisällyttää valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen kysynnän eroja. Lisäksi julkisten ja yksityisten palvelujärjestelmien "väli-maastossa" muodostuvan kysynnän esiin saamisessa sekä piilevän kysynnän mittaamisessa kohdataan ongelmia.⁴⁷

Useat haastatelluista kuntien edustajista kiinnostivat huomiota näihin ongelmiin. Kysymykseen palataan perusteellisemmin alaluvuissa 3.2.2-3.2.3. Myös ympäristöministeriön edustajat viittasivat asuntomarkkinatiedon ongelmiin kysyntätietojen kohdalla. He toteivat potentiaalisen kysynnän käsitteen lähestyvän asunnon (sosiaalista) tarvetta vastakohtana tosiasialliselle tai efektiiviselle kysynnälle. Potentiaalisen kysynnän ja tarvekäsitteen läheinen sukulaisuus havainnollistaa osaltaan asuntomarkkinatiedon ohjauksen ongelmia. Käsitesukulaisuus osoittaa, että kysynnänkin luotettavassa ja pätevässä määrittelyssä ja ohjauksessa on kyse pikemminkin eri tieteenalojen yhteisestä tutkimushaasteesta kuin ARAn lomakekontrolliin kuuluvasta ARAn ohjausmallin ongelmasta.

3.2.1.5 Asuntomarkkinatiedon valmistelumenettelyjen ohjaus ja koordinointi

Ohjauksesta muodostuva kuva jää vajavaiseksi, ellei sitä täydennetä eräiden asuntomarkkinaselvitysten laadintamenettelyä koskevien huomioiden avulla. Joitakin tähän liittyviä kysymyksiä on edellä jo sivuttu, mutta eri näkökohtien kokoaminen on tässä yhteydessä tarpeen.⁴⁸

⁴⁶ Lomakkeessa on pyritty huomioimaan asuntokuntien rakenteen mukaan tapahtuvaa kysynnän eriytymistä (kohta 2.1), eri asumismuotojen eroja (8.1 asumisoikeusasuntojen kysyntä) sekä eri väestöryhmien kysyntätekiöitä (10.3 vanhukset).

⁴⁷ Kysynnän eriytymisestä ks. alueellisesta näkökulmasta Siikanen 1992.

⁴⁸ Tarkastelun näkökulmaksi on edellä omaksuttu ensisijaisesti tiedon laadun turvaaminen. Mikäli tietojärjestelmää tarkastellaan osana organisaation laajempaa kehittämis- ja muutospyrkimystä, myös tietojärjestelmän menestyskri-

Asuntomarkkinatiedon hankinnan tarkoitus. Tiedon hankinnan tarkoitusta koskevista selkeistä määrityksistä voidaan joskus saada apua myös tiedon hankinnan yksityiskohtiin liittyviin epäselvyyksiin. Tiedon keruun tarkoituksen epäselvyydestä seuraa myös itsessään ongelmia. Tiedon hankinnan tarkoituksen epämääräisyys voi heikentää tiedon tuottamisen motivaatiota sekä aiheuttaa myös kustannusongelmia. Ilman selkeää tarkoitusta tiedon hankinnan täsmällinen kohdentaminen on vaikeaa ja tällöin joudutaan helposti keräämään myös turhaa tietoa. Se, että kunnat ja yhteisöt kokevat tiedon hankinnan oikeutuksen ja perustelun puutteelliseksi, lisää käytännössä myös tuotetun tiedon pätevyys- ja luotettavuusriskejä.

Edellä jo viitatuissa ARAn kuntakirjeessä ja esim. ympäristöministeriön tuoreessa asuntorahoituksen riskejä selvittävässä työryhmäraportissa asuntomarkkinatiedon keruuta on perusteltu sillä, että asuntomarkkinatiedoilla on "tärkeä ja olennainen merkitys" (tai tiedot ovat "erittäin tärkeitä") valtion lainoituksen arvioinnissa ja suuntaamisessa. Lisäksi tiedoilla nähdään olevan tärkeä merkitys myös kunnille itselleen.

Yllä kuvattujen tiedon tuottajan tasolla koettujen ongelmien välttämiseksi ei riitä, että tietojärjestelmän tarkoitus on muodollisesti selkeä. Sen tulee olla myös uskottava. Kuntahaastatteluissa esitettiin epäilyjä asuntomarkkinatiedon merkityksestä tukien suuntaamisen kannalta nykytilanteessa. Periaatteellisesti merkittävin lienee erään suuren kaupungin asunto-osaston virkamiehen huomio, jonka mukaan tarjontatukien suuntaamisen kannalta nykymuotoisella asuntomarkkinatiedolla ei ole juurikaan merkitystä suuntaamisen perustessa kysynnälle. Kyseinen virkamies näki kuitenkin tiedolla potentiaalista merkitystä asuntopolitiikan välineiden arvioinnissa.⁴⁹ Koska kuntien asema, olosuhteet ja intressit eroavat tässäkin suhteessa toisistaan, yleistäviin päätelmiin on suhtauduttava varovaisesti.⁵⁰

teerit muodostuvat olennaisesti monimuotoisemmiksi (Saarinen 1993 s. 13 - 15).

⁴⁹ ARAn suunnittelupäällikön mukaan kyseinen kaupungin edustajan argumentti pitää paikkansa uustuotannon osalta, mutta asuntomarkkinatiedolla on merkitystä myös olemassa olevan asuntokannan ongelmien hallinnassa ja tämä merkitys kasvaa hänen mukaansa jatkuvasti.

⁵⁰ Tarkastusta edeltävissä haastatteluissa Kuntaliiton asuntopoliittiselta erityisasiantuntijalta tiedusteltiin hänen käsitystään YM:n, ARAn ym. tahojen kuntiin kohdistaman tiedon keruun mahdollisesta päällekkäisyydestä ja muista

Kriteereiden soveltamisen ohjaus. Asuntomarkkinatiedon tuottamista koskeva ohjaus sisältyy kuntakirjeeseen. Edellä ilmeni, ettei asunnon tarpeelle ja kysynnälle ole mahdollista muodostaa objektiivisia ja yksiselitteisiä määritelmiä ja mittareita. Kuntakirjeessä esitetyt soveltamisohjeet muodostuvatkin lähinnä teknisestä koordinoinnista. Käyttösuunnitelmaa täydentäviä sisällöllisiä tulkintakannanottoja ei esitetä. Tarkasteltaessa edellä kuntien asuntovirkamiesten esittämiä huomioita havaittiin, että ARAn organisoiman asuntomarkkinatiedon hankinnan kattavuuden suhteen ei esitetty merkittävää kritiikkiä. Myöskään lisäohjausta ei merkittävästi odotettu.

Järjestelmän velvoittavuus. Mikäli tietojärjestelmän ylläpitämiseen ja tietojen tuottamiseen ei sisälly velvoitteita, vaarana on tiedon luotettavuutta ja pätevyyttä vaarantavien systemaattisten virhelähteiden yleistyminen. ARA voi nykyisten säännösten mukaan yksiselitteisesti velvoittaa ainoastaan yksittäisiä lainahankkeita koskevien tietojen tuottamiseen. Aravalain 4 § mukaan kunnan tulee antaa ympäristöministeriölle ja Valtion asuntorahastolle aravalainan hoitamiseksi välttämättömät suunnitelmat, tiedot ja asiakirjat. Tästä säännöksestä voidaan johtaa myös ARAn toimivalta pyytää kunnilta ehdotuksia ja tietoja lainoitustarpeesta sekä kunnan asuntomarkkinatilanteesta.⁵¹

Säännös ei ole asuntomarkkinatiedon suhteen yksiselitteinen, eikä vastaavaa säännöstä sisälly korkotukilakiin. Yksiselitteisten ja sanktioitujen velvoitteiden puuttuessa riskinä on yhteisöjen ja kuntien tuottamien tietojen laadullinen heikentyminen erityisesti niissä tapauksissa, joissa yhteisö tai kunta eivät enää odota saavansa tai hae uusia tarjontatukia. Viimeksi mainitussa tapauksessa vaarana on erityisesti olemassa olevaa asuntokantaa koskevan tiedon kattavuus-

ongelmista sekä kerätyn tiedon hyödyntämisen asteesta valtion asuntopolitiikassa ja -hallinnossa. Hänen mukaansa "nykyisin ymmärretään jo, ettei asuntoja kannata haalia ilman tarvetta", mutta "tietopohjakysymyksissä tarvittaisiin kyllä jotakin". Samalla Kuntaliiton edustaja viittasi suunnitteilla oleviin kehittämishankkeisiin. Tiedon hankinnan päällekkäisyydestä hän toteasi, että kunnat eivät ole erityisesti kritisoineet nykytilannetta. Sama koskee tiedon hyödyntämistä valtion asuntohallinnossa. Kuntaliiton edustajan mukaan tärkein lähtökohta on se, että "kunnan asettamaa etusijajärjestystä tulee noudattaa, ellei ilmene tietoperustan virheitä". Tämän toteaminen edellyttää pätevää vertailutietoperustaa, johon hanketasoisen lisäksi tarvitaan myös yleisempää tietoa.

⁵¹ Tarasti ym. 2002 s. 54.

den ja luotettavuuden heikentyminen. Tiedon kattavuuden ja luotettavuuden heikentyessä myös asuntomarkkinoiden kokonaisvaltainen tiedonhallinta heikkenee (ks. luku 3.3).

Ympäristöministeriön edustajat eivät haastattelussa katsoneet säädösmuutoksia tarpeellisiksi. Vaarana onkin, että tiedon hankinnan merkittävä säädöstäminen vähentää tiedon hankinnan ja tuottamisen organisoijien herkkyyttä tunnistaa sellaisia markkina-, motivaatio- ym. tekijöitä, jotka tietojärjestelmää kehitettäessä ovat ensiarvoisia ongelmien oireita tai virikkeiden lähteitä. Toisaalta julkisen tuen suuntaamisen tietoperusta ei voi jäädä yksinomaan markkina-, motivaatio- ym. tekijöiden varaan. Tätä ei voida pitää myöskään kuntien oikeusaseman ja valtio-kunta suhteen kannalta asianmukaisena. Tilannetta tulisikin punnita lähinnä julkisen vallan yhteisenä koordinaatiohaasteena.⁵² Esimerkiksi v. 2003 lopulla vain vajaat 20 kuntaa jätti asuntomarkkinakyselyyn vastaamatta, huomattavasti useamman kunnan jättäessä lainoituksen kokonaan hakematta.

Tiedon kattavuus ja systemaattisuus. Asuntomarkkinaselvityksiä koskeva kuntakirje lähetetään vuosittain kaikkiin kuntiin. Lähtökohtana on, että kaikki kunnat esittävät omaa aluettaan ja väestöään koskevat tiedot. Tiedon alueellinen kattavuus ja systemaattisuus ovat asuntomarkkinatiedon pätevyuden ja luotettavuuden edellytyksiä.

Tiedon alueellisen ym. kattavuuden rajoittaminen voi olla tarpeen tiedon relevanssin ja pätevyuden varmistamiseksi esimerkiksi silloin, kun käyttösuunnitelma asettaa selviä kohdentamiskriteereitä tuotettavalle tiedolle. Lisäksi tiedon systemaattisuus saattaa joissakin tapauksissa vaatia erilaisten tiedon hankinnan kriteerien käyttämistä eri alueilla. Esimerkiksi käyttösuunnitelmassa tuen kohdentamisen perusteeksi asetettujen alueellisten asuntomarkkinaolosuhteiden tavoittamiseksi voidaan tarvita nykyistä selvempää poikkeamista kuntakohtaisesta tiedon hankinnan rakenteesta (ks. myös luku 3.2.2.4).

Alueellisia asuntomarkkinaolosuhteita koskevan tiedon hankinnan kehittämistä perustelee myös Eduskunnan oikeusasiamiehen tuore päätös. Päätöksessä muun muassa Suomen perustuslaissa turvatun kansalaisten liikkumavapauden tehokkaan toteutumisen katsottiin edellyttävän, ettei julkisella tarjontatuella rahoitetun asunnon

⁵² Vastaavasti yleisemmin Ryyänen 2004 s. 117.

asukasvalinnassa voidaan soveltaa asukasvalintakriteerinä kunnan jäsenyyttä. Jos tämä tulkinta eri puolilla vakiintuu, se pakottanee välillisesti sekä kunnat että ARAn kehittämään ja systematisoimaan alueellisia väestömuutoksia koskevaa tiedon hallintaa. Jos kunnat ovat tosiasiallisesti vastuussa myös kuntarajat ylittävistä muuttovirroista, mihin oikeusasiamiehen päätös viittaa, tämä vastuu on otettava huomioon myös asuntomarkkinatietoa tuotettaessa ja tiedon alueellista kattavuutta harkittaessa.

Ympäristöministeriön edustajat totesivat haastattelussa harkinnan arvoiseksi asuntomarkkinatiedon hankinnan keskittämisen ja rajaamisen esim. kymmeneen kasvukeskuskuntaan. Tällöin selvitettäisiin esimerkiksi kuntien lähivuosien uudisrakentamisen ohjelmointia. Asiaa koskevia esityksiä sisältyy myös mm. riskienhallintaa selvitäneen työryhmän ja Valtion asuntorahaston kehittämis ehdotuksia tehneen selvitysmies Tarastin raportteihin⁵³.

Eräänä tiedonhankinnan kohdentamisen perusteena on mahdollista käyttää kuntien aravalain 3,4 §:n nojalla lainoitusmenettelyssä harjoittamaa yhteistoimintaa. Sitä käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 3.2.2.4. Ympäristöministeriön edustajien tavoin myös kuntien edustajat katsoivat asuntomarkkinatiedon keskeiseksi relevanssiongelmaksi tiedon kuntatasoisuuden, johon seudullisuutta koettiin hyvin vaikeaksi sovittaa.

ARAn kuntien käyttöön tuottama seututieto tarjoaa kunnille informaatio-ohjausta ja samalla sitä voidaan luonnehtia asuntomarkkinatiedon ohjauksen erääksi muodoksi tai kanavaksi. Tarkastuksessa kuntien edustajilta tiedusteltiin, hyödyntävätkö kunnat asuntomarkkinaselvityksiä kootessaan ARAn ja Tilastokeskuksen tuottamaa tietoa ja missä konkreettisissa yhteyksissä hyödyntäminen tapahtuu.

Otoksen seitsemästä suurimmasta kaupungista vain yhden edustaja totesi käyttävänsä aktiivisesti ARAn tuottamaa seudullista vertailutietoa ja yksi totesi saaneensa tähän kehittämisvirikkeitä meillä olevasta tarkastuksesta. Loput eivät nähneet seudullisella vertailutiedolla erityistä merkitystä.⁵⁴ Useat tiedon heikon hyödyn-

⁵³ Ks. YM137/2004 ehdotukset 11 - 12 s. 82 sekä Tarasti 2004 s. 36, ks. myös s. 42.

⁵⁴ Asiaa täsmennettäessä ilmeni kuitenkin, että useat kunnat käyttivät ARAn tuottamia tietoja poikittaisvertailuihin (kunta K – muut kunnat) sekä pitkittäisvertailuihin (Kunta K v. 1-n). Tyypillisimmin seurattavia tietoja olivat kokonais-

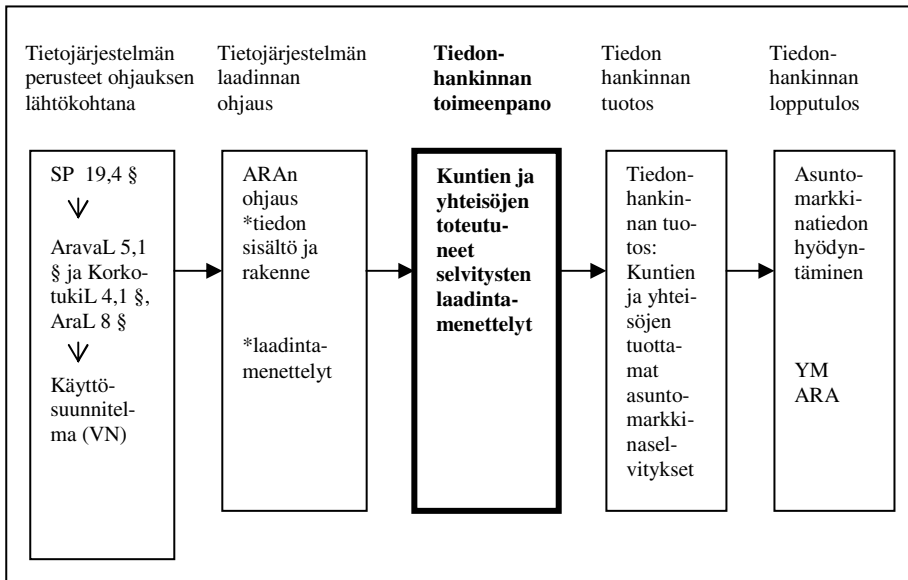
tämisen perusteluista jäivät yleisluontoisiksi. Viitattiin mm. kuntakäytännön sanelemaan ratkaisuperusteisiin ja ARA:n tietoja monipuolisempien asuntopoliittisten perustelujen tarpeeseen. Helsingin kaupungin edustaja ja eräät muut kaupunkikuntien edustajat totesivat asuntomarkkinatiedon rakenteen kuntatasoisuuden muodostavan suoranaisen pullonkaulan seututasoisen asuntomarkkinatiedon tuottamiselle.

Tapausesimerkkinä seuraavassa esitetään erään kunnan edustajan kuvaus tilanteesta, joka muistuttaa merkittävästi monia muita haastattelupuheenvuoroja: "Luen kyllä vertailutietoja. Kerron sitten niistä esimiehelleni. Niitä ei kirjata minnekään, vaan ne jäävät taustaksi. Kunnassa tapahtuva tietojen hyödyntäminen rakentuu paljon kovemmille faktoille kuin seututiedolle (tonttien riittävyys yms.). Hyödyntäminen on ehkä enemmän intuitiivista: Mihin suuntaan valtakunnassa ollaan menossa? jne."

3.2.2 Asuntomarkkinatiedon laadintamenettelyt kunnissa

Seuraavassa kuviossa on lihavoituna tämän alaluvun tarkastelun kohde:

asuntotuotanto, ARA-tuotannon osuus kokonaisuudesta, aloitettujen määrä, mitä eri kunnat saivat sekä vuokra- ja hintavertailut.



Kuvio 7 Asuntomarkkinatiedon laadintamenettelyt osana tarkastuksen tiedon hankinnan kokonaisuutta

3.2.2.1 Tarkastelun lähtökohdat

Seuraavassa ei arvioida yksityiskohtaisesti asuntomarkkinatiedon tuottamisen organisointia kunnissa. Tämä johtuu kahdesta seikasta. Ensiksikin, kuntien olosuhteet tiedon tuottajina vaihtelevat olennaisesti, eikä yhtenäistä arviointikehikkoa olisi helppoa laatia⁵⁵. Tämä koskee jo peruskuntia ja ainakin yhtä merkittävästi kuntien erilaisia yhteistoimintamuodostelmia. Toiseksi, kuntiin kohdistuva asunto-toimen organisoinnin yksityiskohtainen arvioiva tarkastelu ei ole tarkastuksen tavoitellun lopputuloksen välttämätön tai edes riittävä ehto. Kuntien organisaation arviointi ei olisi myöskään kuntien asemaa koskevien valtiosääntöisten lähtökohtien kannalta perusteltu.

Tarkastelu kohdistuu tärkeimpiin tekijöihin, jotka käytettävissä olevan tiedon perusteella mahdollistavat tai estävät asuntomarkkinatiedon asianmukaisen laadun. Tarkastelussa ei pyritä kattavaan kuvaukseen tarkastuksen kohteena olevien kuntien asuntotoimen or-

⁵⁵ Vrt. Airaksinen ym. 2004 s. 15, 229 - 230.

ganisoinnista tai sen ongelmista. Tarkastelu rajoittuu asuntomarkkinatiedon tuotosten eräiden ydinpiirteiden taustoittamiseen⁵⁶.

3.2.2.2 Asuntotoimen organisointi kunnissa

Tarkastuksen kohteena olevien kuntien asuntotoimi on järjestetty vaihtelevasti teknisen lautakunnan, kiinteistölautakunnan, asuntolautakunnan tai keskushallinnon alaisuuteen. Laajuudeltaan asuntotoimen yksiköt vaihtelevat muutaman henkilön yksiköistä, joiden henkilöstö tai osa siitä työskenteli myös muissa yksiköissä tai tehtävissä, asuntoasioihin keskittyneisiin suurehkoihin osastoihin tai toimistoihin. Myös asuntomarkkinatiedon koordinaattorin asema vaihteli asuntotoimen johtajasta toimistosihteriin. Se, missä määrin ja miten asuntotoimeen asuntomarkkinatiedon tuottamisen kannalta läheisesti liittyvät toiminnot (asunto-ohjelmointi, muu tiedon tuotanto kuntasuunnitteluun jne.) ovat eriytyneet omiksi yksiköikseen, vaihteli mm. kaupungin koon mukaan.

ARAN suunnitteluyksikkö ei ole systemaattisesti selvittänyt asuntomarkkinatiedon tuottamiseen liittyviä organisatorisia kysymyksiä. Tilannetta luonnehdittiin seuraavasti: "Meillä ei ole mitään yhtenäisiä tietoja siitä, miten tiedot kunnissa tuotetaan. Tietojen tuottamisessa on varmaan eroja, mikä vaikuttaa tietojen tasoon. Se näkyy meillä siinä, että puutteellisia ilmoituksia joudutaan aina tarkistamaan puhelinsoitoin."⁵⁷ Haastattelussa ARAN virkamies arvioi tilanteen kunnissa heikentyneen Kuntaliiton vuonna 1998 tekemän selvityksen jälkeen, jossa tuotiin jo esiin voimavarasupistuksista ja organisaatiojärjestelyistä johtuneita voimavaraongelmia. Virkamiehen mukaan asuntomarkkinaselvitysten laadintamenettelyjen tärkeimmät ongelmat liittyvät seuraaviin

- kunnilla on liian vähän asuntotoimen henkilöstöä

⁵⁶ *Kuntayhteistyön kohdalla tarkastelussa tukeudutaan tarkastuksen oman aineiston lisäksi myös Seutukuntien tuki –hankkeen II väliraportissa esitettyihin huomioihin kuntien yhteistoiminnasta ja sen esteistä (Airaksinen ym. 2004). Kuntien asuntotoimen toimintaedellytyksiä ja organisoinnin muutoksia on käsitelty Kuntaliiton raportissa 1998 (Hiltunen ym. 1998).*

⁵⁷ *Ks. vastaavasti Laiho 1999 s. 73.*

- perusvastuu kuntatasolla voi olla epäselvä tai vaihdella merkittävästi⁵⁸
- perustietokanta kuntatasolla ei ole hyvin hoidossa⁵⁹

Kuntien yhteistoiminta asuntoasioissa on jo useilla alueilla vakiintunutta tai vakiintumassa. Kunnan toimialoista asuntotoimen koettiin myös etenevän yhteistoiminnan eturintamalla, jopa eräänlaisena päänaavaajana. Yhteistoiminnan muodot, menettelyt sekä odotettavissa olevat hyödyt vaihtelevat. Pääkaupunkiseudulla asuntomarkkinatiedon tuottamista ohjaamaan ei ole vakiintunut erityisiä seutuyhteistyön virallisia muotoja, vaan yhteistoiminta toteutetaan palaverilla, puhelinyhteydenpidolla ja muilla vastaavilla epävirallisilla muodoilla. Yhteistoimintaa on pyritty vahvistamaan erillisillä kehittämishankkeilla. Tässä yhteydessä on erityisesti mainittava kuntien ja valtion yhteistoimintasopimukseen perustuva Astra-kehittämishanke, johon palataan seuraavassa luvussa.

Muilla tarkastuksen kohteena olleilla alueilla yhteistoiminnan puitteeksi oli kehitetty myös organisaatioita, usein työryhmiä asettamalla (esim. Joensuun seudulla JYTY –työryhmä, Porin seudulla Karhukuntien asuntotyöryhmä jne.). ARAn näkökulmasta kuntien välisellä yhteistoiminnalla asuntoasioissa on merkitystä lähinnä aravalain 3,4 §:ssä säädettyinä menettelyinä. Säännöksen nojalla Valtion asuntorahasto voi myöntää kunnille yhteisen aravalainavaltuusosuuden niiden yhteisesti tekemän esityksen perusteella. Kunnat jakavat tällöin osuuden keskenään erikseen sovitulla tavalla, hyväksymissään organisaatiomuodoissa ja menettelyissä.⁶⁰

⁵⁸ Viimeksi mainittu ilmenee esimerkiksi tilanteessa, jossa tilitoimisto tuottaa kunnalle ulkoisena palveluna asuntomarkkinatiedot edelleen ARAlle lähetettäväksi.

⁵⁹ Lehtisen mukaan tämä saattaa ilmetä niin, että yleishyödyllisen yhteisön virkailija soittaa jonkin kuntatiedon johdosta ARAlle, koska "tietoa ei saa kunnasta".

⁶⁰ Ks. Aravalaki 4 § 3. momentti sekä tarkemmin Tarasti ym. 2002 s. 55 - 56. Aravalainakäytäntöjen ongelmista erityisesti seudullisen yhteistoiminnan näkökulmasta ks. myös Laiho & Viirkorpi 1995 s. 35 - 36.

3.2.2.3 Asuntomarkkinaselvitysten kunnittainen valmistelunnettely

Tarkastuksessa kuntien asuntotoimen edustajilta selvitettiin

- 1 päämenettelyä, jolla asuntomarkkinatieto hankitaan, kerätään tai suodatetaan laajemmasta tietomassasta,
- 2 käytettyjä konkreettisia tiedon hankinnan muotoja ja menettelyjä,
- 3 muodostuvan tiedon hyödyntämistä asuntomarkkinaselvitystä laadittaessa.

1. **Tiedon hankinnan päämenettely.** Tiedusteltaessa, mistä kunnan asuntomarkkinaselvityksiä koordinoiva viranhaltija⁶¹ saa tietoa asuntojen tarpeesta, kysynnästä ja tarjonnasta, vastaukset jaettiin kahteen pääryhmään. Perusteena oli se, onko kunta (1.1) itse tuottanut tiedon (tai sen osat) vai onko tieto hankittu (1.2) muualta. Molempiin voi sisältyä (a) säännöllisiä selvityksiä tai (b) erillisselvityksiä.

(1.1 a-b) Suuremmissa kaupungeissa on tiedon tuottamiseen tai muiden (esim. Maakuntaliitto, Tilastokeskus) tuottaman tiedon jalostamiseen kunnan tarpeisiin keskittyneitä yksiköitä (esim. Helsinki ja Espoo)⁶². Lisäksi tietoa suodattamaan, analysoimaan ja kokoamaan voi olla palkattu tutkija (esim. Jyväskylä). Näin organisoitu asuntojen tarvetta, kysyntää ja tarjontaa koskevan tiedon tuottaminen muodostaa vaihtelevan laajuisen toiminnon, joka on luotu ensisijaisesti palvelemaan kunnan sisäisiä esim. asunto-ohjelmoinnin ja kuntasuunnittelun tiedon tarpeita. Silloinkin, kun erillisyyksiköitä on muodostettu, asuntovirkamiehet laativat yleensä myös itse erityisesti kunnan omista kohteista esim. kuukausittaisia raportteja tarpeisiinsa ja samalla myös asuntomarkkinaselvitysmenetellessä hyödynnettäväksi.

⁶¹ Koordinoinnista puhuminen sisältää tässä ennakollisen viittauksen siihen, ettei asuntomarkkinatieto ole useinkaan viranhaltijan itsensä konkreettisesti tuottamaa (analyysi-, arvostus- tms.) tietoa, vaan koonnos tai synteesi muualla jo tuotetusta tiedosta.

⁶² Näillä yksiköillä on usein omia julkaisusarjoja, jotka muodostuvat eri tyyppisistä vakiotilastoista sekä erillisselvityksistä. Esim. Tilastokeskuksen vuosittain toimittama vuokratilasto muokataan Helsingin kaupungin tietokeskuksessa kaupungin tarpeisiin. Ks. seikkaperäisemmin Helsingin osalta myös <http://www.hel.fi/tietokeskus/>.

(1.2 a-b) Kuntien asuntomarkkinatilanteeseen kohdistuvia erillisiä tiedon hankinnan menettelyjä on tarpeen tarkastella erikseen asuntomarkkinalomakkeen pääluokituksen mukaan (liite 1, olemassa olevan asuntokannan perustiedot: lomakkeen kohdat 1-8; eri väestöryhmiä koskevat tiedot: kohdat 9-12; asuntopolitiikka ja –suunnittelu: kohdat 13-14).

Olemassa olevaa asuntokantaa koskevat perustiedot saadaan tyypillisesti tukea saaneiden yhteisöiltä (asunnon hakemukset tai rekisterit) tai kunnan itsensä tiedoista. Eräissä kaupungeissa (esim. Helsingissä, Espoossa, Porissa ja Kuopiossa) on hankittu tai suoritettu verrattain runsaasti erillisselvityksiä ja myös tutkimuksia. Niiden avulla asuntomarkkinalomakkeen monitorointitietoja voidaan saattaa yleisempään ja luotettavampaan tarkasteluun, ennakoida tulevaisuutta ja jopa kyseenalaistaa kunnan asuntomarkkinatietojen tietolähteitä (esim. Tilastokeskuksen väestöennuste)⁶³.

Eri väestöryhmien asunnon tarvetta ja kysyntää koskeva selvitystieto koetaan kunnissa selvästi yleistä asuntomarkkinatietoa tärkeämmäksi. Vaikka erillisryhmäpainotus on asumisen tarjontatukien kysynnän kohdentumisen ja Valtion asuntorahaston selvityshenkilön kehittämislinjausten perusteella oikeaan osunut, se ei näy kovin selkeänä kuntien selvitystoiminnan volyymissä. Yleissuuntaus, joka avoimimmin viestitettiin Joensuussa, on se, että tutkimus- ja selvitystoiminnan merkitys kunnissa on jo pitkään ollut pikemminkin vähentymässä kuin lisääntymässä.⁶⁴ Erillisryhmiä koskevat

⁶³ *Selvitykset ovat tällöin joko kaupungin itse omiin tarpeisiinsa hankkimia tai YM:n tms. tahon organisoimiin erillisiin kehittämishankkeisiin liittyviä (esim. Porvoon kaupungin osana ns. lähiöhanketta organisoimat lähiötutkimukset). Eräänä harvoista kunnista Espoon kaupunki on asettanut suunnitteluasiakirjoissaan myös tavoitteen kuvatunlaisen tiedon tuottamiselle: "Tuotetaan ja hyödynnetään tietoa asukkaiden toiveista ja asuinalueiden tilasta sekä asumisen ympäristö- ja yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi" (Espoon asunto-ohjelma 2003-2007 s. 4).*

⁶⁴ *Joensuun asuntotoimen edustaja ei osannut yksilöidä selkeää syytä tähän trendiin, joka ei rajoitu yksittäisiin kaupunkeihin tai alueisiin. Taustalla ovat mm. asunto-ohjelmoinnin lakkaaminen tai keventäminen sekä suunnitteluajattelun kriisiytyminen. Nämä ovat yleensä samalla johtaneet tutkimus- ja selvitystoiminnan vähenemiseen. Viranhaltija viittaa tässä myös siihen, että selvitysten hyödyntämisen aikajänne on usein asuntopoliittista tarvetta pidempi, samoin siihen, ettei asuntomarkkinaselvitys edellytä pitkää aikajännettä. Eräissä toisessa kaupungissa viitattiin tässä yhteydessä myös siihen, ettei kysymysten täsmällisyys jätä tilaa tutkimuksille ja selvityksille. Tulevaisuuteen vaikuttaa tässä suhteessa myös tarjontatukiin kohdistuvan kiinnostuksen mer-*

tutkimukset ja selvitykset hankitaan tavanomaisten kehittämishankkeiden yhteydessä, ulkoisesta toimeksiannosta (esim. Valtiontilintarkastajien selvityspyyntö) ja usein myös ao. asunnontarvitsijaryhmään kohdistuvan erillisstrategian laadintaa tukemaan tai sen osaksi (viimeksi mainitusta esim. Pori, Äänekoski). Asunnottomia koskevat selvitykset sen sijaan organisoidaan ja suoritetaan usein kunnan asuntotoimessa. Varsinkin kaupungeissa tähän liittyvä tiedon keruu suuritöisinä tarkistuksineen on koettu selvityksen eniten työllistäväksi osaksi.

Pienissä kunnissa erillisryhmien asunnon tarpeista ei jo voimavaroista juurikaan laadita erillisselvityksiä, vaan tilanne on katsottu voitavan hoitaa jäljempänä käsiteltävillä muunlaisilla menettelyillä. Tarkastuksen kohdekunnista poikkeuksena voidaan mainita monipuolista selvitystoimintaa organisoanut Siilinjärven kunta (vanhukset, päihdeongelmaiset, pakolaiset, nuoret).

2. Tiedon hankinnan muodot. Selvitystoiminnan tuotosten laatu riippuu ratkaisevasti sovellettavista menettelyistä ja tekniikoista. Myös tiedon lopputuotosten laadun arvioinnissa joudutaan suorien mittareiden lisäksi tukeutumaan menetelmiä koskevaan välillisempään tietoon. Asuntojen tarpeen arviointiin on jo 1970-luvulta lähtien kehitetty systemaattisia ennuste- ja laskentamalleja.⁶⁵ Niitä voidaan soveltaa joko suoraan kunnan asuntotoimessa selvityksiä laadittaessa tai esim. kunnan asunto-ohjelmoinnissa tai kuntasuunnittelussa, joiden tuottamia tietoja myös asuntomarkkinatiedon koordinoija hyödyntää.

Tarkastuksessa selvitettiin molempia. Yksinomaan asuntomarkkinatietoja varten systemaattisia laskenta-, ja ennuste- tai arviointimenetelmiä ei missään kunnassa käytetty. Vain Helsingin kaupunki oli käyttänyt "suuntaa antavana" Lankisen mallia asuntojen tuotantotarvelaskelmissa⁶⁶.

kittävä väheneminen viime vuosina, joskin sen on arvioitu selittyvän myös suhdannetilanteella.

⁶⁵ *Ks. tiivis kuvaus Lankinen 2003 s. 5. Asiaan palataan vielä jäljempänä kehittämishankkeita käsiteltäessä. Päätöksentekoa helpottavia malleja on kehitelty myös asunnon tarvitsijan tasolle (ks. esim. Ruokolainen 1999). Tapaustutkimuksista ks. esim. Nippala 2001.*

⁶⁶ *Kaupungin edustajan mukaan "asunto-ohjelmaan tuleva tuotantotaso määräytyy ennen muuta tuotantomahdollisuuksien, mm. kaavoitettu ja kaavoitettavissa oleva rakennuskelpoinen tonttima, rakennusalan tuotantokapasiteetti, mukaisesti. Asetettu tuotantotavoite on jäänyt selvästi asunnontarvelaskelman antaman tason alapuolelle. Vuokra-asuntojen kysyntää on arvioitu osana ko-*

Myöskään kunta- tai kaupunkisuunnittelun kunnan asuntotoimelle antamat lähtötiedot (esim. kunnan väestökehitys, muuttoliike yms.) eivät saadun selvityksen perusteella harvoja poikkeuksia lukuunottamatta perustuneet systemaattisten ennuste- ja analyysimallien käytölle. Esimerkiksi Kuopion kaupunkisuunnittelu oli hankkinut hiljattain käyttöönsä kolmiosaisen mallin, joka sisälsi väestöennusteosion, asuntotuotannon tarvetta koskevan mallin sekä työpaikkatarpeen selvittämisessä sovellettavan ohjeen. Asiaa kesällä 2004 tiedusteltaessa näistä oli ollut käytössä vasta ensimmäinen osio, jonka testaaminen oli osoittautunut verrattain suuritöiseksi. Jatkossa muihin osioihin kohdistuu suuria odotuksia, mutta mallien hyötyarvoa ei vielä voida määritellä, koska niitä ei ole päästy testaamaan.⁶⁷ Espoon kaupunkistrategiassa määritelty asuntojen ohjeellinen tuotanto(tarve)luku (3500/v.) todettiin puolestaan haastattelussa kaupunkisuunnittelun ja samalla asuntotoimen normiksi. Kaupunkisuunnittelussa ei tunnettu tarkoin, millä laskentamallilla luku on viime kädessä saatu.

Kaupungeissa, joissa ennuste- ja laskentamallien käyttöön olisi ehkä perusteita jo puhtaasti asuntotoimen omiinkin tarkoituksiin, laskentamenettelyjen poisjäämistä perusteltiin mm. seuraavilla seikoilla:

- mallit ovat jäykkiä toimintaympäristössä esiintyvälle ulkoisvaikutuksille (esim. mallien esittämälle tarpeelle ei ole löytynyt rahoitusta tai on esiintynyt esim. kaavoituksen pullonkauloja),
- ennustemallit on mielletty liian teoreettisiksi ja vaikeasti käytettäviksi sekä katsottu, ettei niiden avulla voida kuitenkaan ennustaa odottamattomia muutoksia (työpaikkojen syntyminen yms.),
- resurssipula (ml. mallien suuritöisyys),

konaisuutta. Mitään erityistä mallia ei ole käytössä. Yksi keskeinen arvio tulee kuitenkin kulloisenkin asuntojonon mukaan." Vrt. Himanen 2005 ja Kare 2005.

⁶⁷ *Asunnon tarve lasketaan "arvioimalla poistuma, interpoloimalla menneisyys tulevaisuuteen, mutta huomioiden myös tapahtuneet muutokset". Ohjelman lisäarvo olisi mahdollisuudessa päästä katsomaan suoraan asuntokuntia. Kehittämishankkeen yhteydessä oli kaupungin edustajan mukaan tullut yleisesti ymmärretyksi, että kaupunki tarvitsee omat ennusteensa, eikä Tilastokeskuksen väestöennuste riitä. Oman väestöennusteen kaupunki teki viimeksi v. 2002.*

- riippuvuus muiden sektorien tavoitteista: miltä kannalta tulisi arvioida?
- erot valtion ja kuntien suunnittelu-, ennakointi- ja arviointisykleissä sekä tiedontarpeissa. Malleilla voisi olla merkitystä, jos selvitykset tehtäisiin samassa syklissä kuin kunnan omiin tarpeisiin laadittavat erityisryhmien asunnontarve –ennakoinnit. Viimeksi mainituilla on kuitenkin aivan omat systeeminsä ja tiedon keruun tapansa,
- ongelmat eivät ole ohjelmoitavissa pois. On paljon tekijöitä, jotka eivät riipu toisistaan, mutta aikaansaavat ongelmia. Miten ne voitaisiin malleilla hallita?

Kaikkia perusteluja ei voida pitää osuvina. Yllä kuvatut näkökohdat selittänevät silti pääosin, miksei mallien soveltaminen ole levinnyt laajalle kuntiin, eikä edes suuriin kaupunkeihin.⁶⁸

Selvitysten ja analyttisten mallien ohella kunnan asuntomarkkinatilanteen hallinta ja sitä koskeva laadukas tiedon tuotanto edellyttävät suoraa yhteydenpitoa kunnan alueella toimiviin rakennuttajiin ja rahoittajiin ym. asuntomarkkinatiedon kannalta keskeisiin kunnan sidosryhmiin. Kuntien asuntotoimen edustajilta tiedusteltiin kuvattunlaisen yhteydenpidon laatua ja laajuutta. Vastausten perusteella yhteydenpito jäsentyy asuntomarkkinoiden perustietojen tuottamiseen olemassa olevasta asuntokannasta (jonot yms.) sekä rakennuttajien ym. tahojen kanssa harjoitettavaan laajempaan viestintään ja vuorovaikutukseen.

⁶⁸ *Esimerkiksi mallien käyttäjälähtöisyyden puutteet nostettiin esiin myös ARAn haastattelussa mallien jäykkyysongelmana. Ongelmat on jo kauan tiedostettu ja niitä on pyritty myös määrätietoisesti vähentämään, mihin palataan kehittämishankkeita kuvattaessa. Ks. Lankinen 1993 s. 79, jossa tulevat esiin myös joustavuuden ja käyttäjälähtöisyyden välttämätön kääntöpuoli: ennustearvojen ääripäät. Mikäli malleihin ei sisällytetä viimeksi mainittuja, ne voidaan "virittää" kuntatasolla millaisiin tahansa lähtötietoihin. Tällöin niiden kyky tarkentaa ja tehdä asunnon tarpeen ennusteet luotettavammiksi vähenee ja jopa häviää. Mallien yhteydessä kohdataan luonnollisesti aina selittävälle tutkimusasetelmalle tyypilliset ulkoisten ja väliin tulevien tekijöiden ongelmat (ks. esim. Böckerman 1994 s. 14 asuntojen kysynnän osalta). Näiden ylikorostamisen sijaan mallien käytön vertailukohdaksi tulisi asettaa pikemminkin asunnon tarpeiden ennakoimiseen ilman systemaattista arviointikehikkoa sisältyvät ongelmat (vaistonvaraisuus, satunnaiset preferenssit jne.). Täydellistä ja luotettavaa tietoa eri vaikutustekijöistä ei tutkimuksessakaan koskaan saavuteta. Tämä ei poista tutkimustoiminnan mielekkyyttä epävarmuuden vähentäjänä.*

Olemassa olevan asuntokannan perustiedot (lomakkeen pääkohdat 1-8) hankitaan vuokra-asuntoyhteisöiltä vuosittain toistuvalla rutiinimenettelyllä. Monitorointitiedon hankintaan sisältyy menettelyn rutiiniluontoisuudesta huolimatta ongelmia, jotka ovat pikemminkin lisääntymässä kuin vähenemässä. Yhteisöjen motivaatio tiedon tuottamiseen on vähentynyt mm. siksi, että niiden uudet ARA-hankkeet ovat vähentyneet tai jopa loppuneet ja yhteisöjen hallintoa kuormitetaan samanaikaisesti säästö- tai muilla rationalisointitoimilla.⁶⁹ Tietoihin todettiin sisältyvän tarkkuus- ja luotettavuusongelmia. Näihin palataan jäljempänä seikkaperäisemmin.

Kunnan asuntotoimen ja sen sidosryhmien monimuotoisemman viestinnän ja vuorovaikutuksen todettiin yleisesti vähentyneen erityisesti pakollisen asunto-ohjelmoinnin poistuttua 1990-luvun alussa⁷⁰. Kontaktien jonkinasteiseen vähentymiseen erityisesti maakuntatasolla ovat vaikuttaneet myös yleishyödyllisten yhteisöjen nähtävissä ollut vetäytyminen ARA-tuotannosta⁷¹, vakuutusyhtiöiden pyrkimys eroon sosiaalisesta asuntokannasta sekä yhteisöjen päätösvallan keskittyminen viime vuosina yhä enemmän Helsinkiin. Markkinaympäristön tiivistyminen on yleisemminkin vähentänyt kuntien vaikutusmahdollisuuksia yhteisöjen toimintaan.

Muun muassa kunnan väestötaseesta ja kasvuvauhdista riippuen kunnan yhteydenpito rakennuttajiin vaihteli rakennuslupien seurannasta (Kontiolahti) toimintakertomuksen lähettämiseen yhteisöille (Pori), informaatioiltoihin yrittäjille ja lehdistön seurantaan (Siilinjärvi) sekä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa järjestettäviin säännöllisiin palavereihin (Espoo). Yhteisöjen maakuntatasoisen päätösvallan vähenemisen vuoksi esimerkiksi Jyväskylän seudun asuntolainoituksen 1990-luvun seutukokeilun kaltaiseen aktiiviseen yh-

⁶⁹ Myös ARA-selvityksen aikajänne todettiin useissa kunnissa yhteisöihin kohdistuvaa tiedon hankintaa ajatellen lyhyeksi. Joissakin kunnissa yhteydenpidon aikajänne on muodostunut tiiviiksi, esim. Porvoossa monitorointitiedon varmistamiseksi tarpeelliseksi koetut kontaktit yhtiöihin ovat kuukausittaisia. Suurissa kaupungeissa tähän ei jo resurssisyistä koeta olevan mahdollisuuksia. Myös esim. Siilinjärven kunnan asuntotoimen edustaja totesi, ettei asukasvalintojen valvonnan kaltaiseen intensiivisyyteen ole pienenkään kunnan asukasmarkkinatiedon kontrollissa edellytyksiä päästä.

⁷⁰ Tämän syistä ja erityisesti ohjelmoinnin muutoksista ks. Laiho & Viirkorpi 1995 s. 6 ss.

⁷¹ Tähän viitattiin Jyväskylässä, jonka alueella 1990-luvulla suoritettujen lainoituskokeilujen yhteydessä harjoitettiin vireää yhteydenpitoa rakennuttajiin ja muihin sidosryhmiin (ks. Juvakka 1993 s. 11, Laiho & Viirkorpi 1995 s. 6 ss.).

teydenpitoon rahoituslaitoksiin ja yleishyödyllisiin yhteisöihin ei ole enää nähty mahdollisuutta. Asuntorahaston tiedonhankinnan kysymyksenasettelujen ja painotusten ei katsottu luovan virikkeitä yhteydenpidon aktivoimiseen. Ilman syvällisempää analyysia on vaikea määrittellä, miten monipuolista ja luotettavaa tietoa eri yhteydenpidon muodot kunnalle tuottavat esim. asuntojen tarjonnan ja kysynnän ennakointiin.

Kunnan sisällä eri asuntomarkkinaselvityksiin tarvittavia perustietoja hankitaan myös eri hallintokunnista. Tarkastuksessa ilmeni, että erityisesti eri väestöryhmien asunnon tarvetta koskevat tiedot hankitaan tyypillisimmin asuntotoimen suoralla yhteydenpidolla sosiaali- ja terveystoimeen, nuorisotoimeen, elinkeinotoimeen ym. hallintokuntiin. Tietoja hallintokunnista hankittaessa asuntomarkkinaselvityslomakeen hallintokuntaa koskeva osio lähetetään yleensä hallintokunnan johtavan viranhaltijan täytettäväksi.

Hallintokunnista saatavan tiedon luotettavuutta rajoittaa se, että niistä saatava asuntojen tarvetieto rajoittuu julkisten palvelujärjestelmien sisältämiin palvelutietoihin. Erityisryhmiin kuuluvista ja asunnottomista julkisten palvelujärjestelmien ulkopuoliset asunnon tarvitsijat (esim. sosiaalitoimessa vanhukset, invalidit) jäävät asuntomarkkinatietojen ulkopuolelle. Ongelmaan on esimerkiksi Jyväskylässä pyritty vastaamaan kokoamalla tietoa laajemmilla forumeilla ja työryhmissä⁷².

Pienissä kunnissa tiedon koordinointi-, saavutettavuus- ym. ongelmat ovat yleensä vähäisempiä ja toiminta on kevyemmin organisoitua. Keskeisessä asemassa olevan ao. hallintokunnan johtavan viranhaltijan asiantuntemukseen luotetaan. Tiedonhankinnan menettelyt vaihtelevat kaupungeittain ja kunnittain. Hallintokuntien esittämiä tarve-arvioita ja – ennakoiteja ei käytännössä sisällöllisesti juurikaan kontrolloida⁷³.

⁷² *Asuntotoimen, kaupungin oman yhtiön sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteinen forumi kokoontuu, kerää papereita säännönmukaisesti ja selvittää tilanteet myös tapauskohtaisesti. Porvoossa palvelujärjestelmien ulkopuolisia asunnottomia jäljitetään yhtiöihin kohdistuvilla suorilla tietopyynnöillä. Myös Kuopiossa tiedon tuottamisen todetaan tapahtuvan julkisten ja yksityisten toimijoiden verkossa ja keskeinen tavoite on, että tietoa ei tuoteta erikseen vaan se syntyy normaalin toiminnan yhteydessä.*

⁷³ *Helsingin kaupungin asuntoasioiden osaston edustajan mukaan kuitenkin "ao. hallintokunnan edustajat vastaavat mitä pystyvät ja sitten etsitään yhdessä ongelmakohtat. Jos nähdään, että tieto on väärä tai ei tiedetä, sitten neuvotellaan ja arvioidaan". "Tiedot pyydetään sosiaalitoimesta, vanhusten palve-*

3. **Tiedon hyödyntäminen**⁷⁴. Lähteiltään ja muodostumisprosessiltaan kunnan asuntomarkkinatieto voi perustua asuntoja tarjoavien yhteisöjen kunnalle tuottamiin seurantaraportteihin, kunnan omiin tai muualta erikseen hankittuihin tutkimuksiin ja selvityksiin, analyttisiin ennuste- ja laskentamalleihin, sidosryhmäkontakteihin, kunnan hallintokunnissa suoritettuihin laadullisiin viranhaltija- tai asiantuntija-arviointeihin sekä asuntotoimen itsensä suorittamiin analyysihin ja arviointeihin. Tiedon hyväksi käyttämisen haasteet vaihtelevat olennaisesti tietolähteittäin. Paitsi tiedon lähteiden kautta, asuntomarkkinatiedon perustana olevan eri muotoisen tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia ja ongelmia jäljitetään seuraavassa tiedon hyödyntämisen aikaulottuvuuden kannalta (vuotuisen/pitkäjänteisempi) sekä erottamalla toisistaan tiedon instrumentaalinen ja valistusvaikutus.

Olemassa olevan asuntokannan perustiedot (asuntomarkkinalomakkeen kohdat 1-8) sisältävät yhteisöiltä ja kunnalta sitä varten erikseen järjestetyssä menettelyssä hankittavaa seurantatietoa. Tiedon hankinnan menettelyt on näissä tapauksissa suunniteltu yksinomaan asuntomarkkinatiedon keräämiseen. Tiedot koskevat esim. asuntoa hakeneiden määriä. Koska tietosisältöjä ei niiden standar-

luasumisesta vastaavalta yksiköltä tai johdon tuesta, jossa on vanhuspalvelujen kehittämiskonsultti – riippuu vuodesta ja siitä, kuka ehtii antamaan tietoja ja tuntee hyvin näitä kuvioita (ihmiset vaihtuvat, yksiköt uudelleen organisoituvat jne). Vanhusten asuntotilanteen tilastollinen kartoittaminen ja olemassa olevat tietoperustat olisivat oman erilliselvityksen aihe...". Omistajatahoja on kymmeniä ellei satoja ja hakujärjestelmiä on siten omia ja yleisiä." Espoon kaupungin edustajan mukaan "tarvearvioita voidaan joskus joutua problema-tisoimaan, mutta yleensä korjaukset ovat teknisempiä juttuja".

⁷⁴ *Tarkastusraportissa tiedon hyödyntämistä tarkastellaan kahdessa eri pääyhteydessä. Asuntomarkkinatiedon laatua on sellaisenaan vaikea suoraan arvioida, mutta välillisesti sitä voidaan arvioida mm. sen perusteella, mitä ongelmia sen perustana olevan tiedon (esim. seurantaraportit, asiantuntijaselvitykset) hyödyntämisessä asuntomarkkinatietona (tai suodattamisessa asuntomarkkinatiedoksi) kohdataan. Seuraavassa selvitetään tähän liittyviä kysymyksiä. Eräs tähän liittyvä erityiskysymys sisältyy seututasoisen tiedon hyödyntämiseen asuntomarkkinaselvityksiä laadittaessa, jota käsitellään luvussa 3.2.2.4. Eri lähteistä hankitun tiedon hyödyntäminen kunnan asuntomarkkinatiedon lähteenä, jota luvuissa 3.2.2.3 ja 3.2.2.4 tarkastellaan, on erotettava luvussa 3.3 käsiteltävästä kunnan asuntomarkkinatiedon tuotosten hyödyntämisestä tarjontatukia suunnattaessa. Äskeisestä erottelusta huolimatta kysymyksessä on kokonaisprosessi, jossa mahdolliset ongelmat välittyvät tiedon laadun ongelmina eteenpäin. Tarkastuksessa pyritään mahdollisten vikojen ja ongelmien paikallistamiseen.*

dimuotoisuudesta johtuen tarvitse yleensä erikseen kunnan asunto-toimessa tulkita, tiedon hyödyntäminen asuntomarkkinaselvitykses-sä on yksinkertaista. Tiedot siirretään asuntorahastolle toimitetta-vaan lomakepohjaan.

Eri väestöryhmiä koskevat tiedot (lomakkeen kohdat 9-12) pe-rustuvat osaksi yhteisöiltä saataviin seurantatietoihin, mutta lisäksi tarvitaan muutakin tietoa. Tiedon hyödyntämisen kannalta ongel-mattomimmaksi osoittautui kunnan sisäinen tiedon hankinta, jossa esim. sosiaalitoimesta hankitaan tietoa vanhusten asunnon tarpeista. Kunnan sisäinen tiedonhankinta voitiin sovittaa joustavasti asunto-markkinaselvitysten laadinnan tarpeisiin. Lisäksi kunnan sisältä hankittu tieto tavoitti konkreettisimmin palvelujärjestelmässä koh-datut asunnon tarpeet - pienissä kunnissa yksittäisten asiakkaiden tasolle saakka. Tiedon hyödyntämiseen ei liittynyt erityisiä ongel-mia.

Eri väestöryhmien asunnon tarpeesta yhteisöiltä ja kunnan sisältä saatava tieto ei välttämättä riitä turvaamaan asuntomarkkinaselvi-tyksen tietoperustaa. Varsinkin tulevaisuudessa ja suuremmissa kunnissa seurantatiedon ja kunnan sisäisen asiantuntijatiedon päte-vyyden varmentaminen edellyttää tutkimus- ja selvitystoimintaa, näin saavutetulle ymmärrykselle rakentuvaa systemaattisten ennus-te- ja laskentamallien hyväksi käyttöä sekä laajoja sidosryhmäkon-takteja. Näin hankitun tiedon hyödyntäminen asuntomarkkinatieto-na on monimuotoisempaa ja vaikeampaa kuin yhteisöiltä saatavan seurantatiedon ja kunnan eri hallintokunnista saatavan asiantuntija-tiedon hyödyntäminen. Tämä ilmeni myös tarkastuksen tiedonhan-kinnassa.

Eri väestöryhmien asunnon tarpeista hankittu tutkimus- ja selvi-tystieto sekä asuntopoliittisen suunnittelun taustaksi hankittu ana-lyyttinen tieto koski tyypillisesti esim. tarpeiden ja kysyntätekijöi-den muutokseen kunnassa pidemmällä aikavälillä vaikuttavia teki-jöitä (esim. kuntalaisten asumispreferenssit). Lisäksi tieto saattoi koskea toimijoiden toimintaympäristötekijöitä ja niiden muutoksia, tarpeen ja kysynnän laadullisia muutoksia sekä niiden yhteydessä esiintyviä syy-seuraus-suhteita. Tällaisen tiedon suora hyödyntämi-nen asuntomarkkinatietona ei osoittautunut useinkaan mahdollisek-si. Tiedon hyödyntäminen edellyttää teoreettisen tarvetiedon tulkin-taa ja tiedon suodattamista kunnallisen päätöksenteon menettelyissä (esim. asuntojen yleinen ja vanhusasuntojen erityinen tuotantotar-ve). Tiedon hankinnan ja soveltamisen prosessit ovat pitkäkestoisia

muutos- ja vuorovaikutusprosesseja, eivätkä yksinkertaista kvantitatiivista perustietoa tuottaviin seurantaprosesseihin rinnastuvia las-
kentamenettelyjä.

Muun muassa edellä kuvatuista syistä tutkimus- ja selvitystiedon liittäminen vuotuisen asuntomarkkinasyklin aikatauluihin ja tietosi-
säyttöihin osoittautui kunnissa hankalaksi. Toisaalta tarkastuksessa
ilmeni myös, ettei monissakaan kunnissa kyetty hahmottamaan
analyyttisten välineiden (esim. tutkimukset, selvitykset) hyödyntä-
misen luonnetta yllä kuvattuna valistusvaikutuksena. Tiedolta odo-
tettiin suoraa ja välitöntä apua monimutkaisiin tilanteisiin, kuten
konkreettisten ratkaisujen tekemiseen tai asuntomarkkinatiedon
tuottamiseen. Kun tieto ei tätä useinkaan suoraan tarjonnut, muo-
dostui pettymyksiä ja samalla tiedon hankinnan motivaatio väheni.⁷⁵

Edellä kuvatuista syistä tutkimus- ja selvitystietoa hyödynnettiin
verrattain niukasti kuntien asuntomarkkinaselvityksiä laadittaessa
niissäkin tapauksissa, joissa kuvatuista tietoa periaatteessa oli
kunnan käytettävissä. Useissa kaupungeissa kunnan sisäisten tiedon
hankinnan menettelyjen ja asuntomarkkinatiedon tuottamisen hal-
linnollisten menettelyjen koettiin myös kulkevan eri rytmissä ja ir-
tautuneen etäälle toisistaan.⁷⁶ Vaikka tutkimus- ja selvitystietoa oli-
sikin tuotettu esimerkiksi kuntasuunnittelun tarpeisiin, asuntomark-
kinaselvitysten tiiviisti aikataulutetussa laadintamenettelyssä ei vält-
tämättä kyetty sitä hyödyntämään.

Helsinki, Espoo, Kuopio ja Pori tarjosivat esimerkin vireästä sel-
vitystoiminnasta, vaikka tiedon hyödyntämisessä koettiin merkittä-
viä ongelmia. Helsingin kaupungin edustaja kuvaa tiedon hyödyn-

⁷⁵ Tähän viittasi Jyväskylän kaupungin edustaja kuvatessaan suunnittelu-uskon romahtamisen ja tutkimus- ja selvitystoiminnan hiipumisen yhteyttä kunnissa. Jyväskylän kaupunki on palkannut tutkijan huolehtimaan seudun tietotuotannosta. Espoon edustaja puolestaan viittasi tutkimuksen hyötyihin varsinkin erityisryhmien näkökulmasta, mutta kritisoi samalla tutkimuksia myös "toiveiden tynnyreiksi": "jokainen haluaa asua meren rannalla. Niiden pohjalta ei voi toimia". Toisaalta Espoon edustaja viittasi myös siihen, että tiedon hyödyntämistä tapahtuu asuntotoimessa tapahtuvaa tiedon suodattamista edeltävissä tiedon muodostuksen vaiheissa. Selvitystieto vaikuttaa esim. erityisryhmien asuntojen tarvearvioita kunnassa esittävien tiedon tasoon, ja näin välillisesti myös asuntomarkkinatietoon.

⁷⁶ Poikkeuksena voidaan mainita Kuopion kaupunki, jonka asuntotoimen suhtautuminen Valtion asuntorahaston asuntomarkkinatiedon hankinnan menettelyihin tuotiin esiin muita kaupungeja myönteisempänä. ARAn menettelyjen katsottiin luovan suorastaan perustan kaupungin omille menettelyille.

tämisen virtaa edellä mainittuna valistusvaikutuksena seuraavasti: "Näen tutkimusten ja selvitysten merkityksen niin, että ellei lukisi niitä, ei tietäisi mitä on menossa ja puuttuisi yleistuntuma. Erityisryhmien kohdalla erillisselvityksistä on paljonkin hyötyä ja näin päästään pois mutu-alueelta. ARAn asuntomarkkinalomakkeen kysymysten vaihdellessa selvitysten kautta on helpompi nähdä, mitkä ovat meille relevantteja ongelmia ja osaa kysyä oikeita kysymyksiä oikeista kaupungin yksiköistä. Herää kysymys, miksi on näin. Tätä kautta voidaan nivoa yhteen eri tietolähteitä. Selvityksiä laatimatta olisi erittäin vaikea koordinoita asuntomarkkinataustatiedon laadintaa".

Useissa kaupungeissa selvitysten hyödyntämistä katsottiin voitavan lisätä. Pienemmissä kunnissa selvitystoiminta oli niukkaa, eivätkä kunnat erityisryhmiä lukuunottamatta nähneet myöskään selvitystoiminnan lisäämistä tarpeelliseksi. Edellä jo todettiin, että pienemmissä kunnissa keskeisessä asemassa on tyypillisesti asianomaisen hallintokunnan johtavan viranhaltijan asiantuntemus. Siihen luotetaan, ilman että esitettyjä tarve-arvioita ja – ennakoiteja erityisesti kontrolloitaisiin.

Kokoavasti todeten asuntomarkkinaselvitysten laadinnan perustana olevan tietoaineksen hyödyntämiseen liittyvät ongelmat vaihtelevat tietolähteittäin ja lisäksi sen mukaan, mistä asuntomarkkinatiedon lomakeosioista on kysymys. Asuntomarkkinoiden perustiedot muodostuvat tukea saaneiden yhteisöjen raportoimasta seurantatiedosta. Sitä hyödynnetään siirtämällä tiedot teknisesti asuntomarkkinatiedoiksi. Eri väestöryhmien asunnon tarpeita koskevat tiedot koostuvat puolestaan hallinnon asiantuntijatiedosta sekä tutkimuksen ja selvitysten tuottamasta tiedosta. Asiantuntijatiedon hyödyntämiseen ei sisälly suuria ongelmia toisin kuin tutkimus- ja selvitystiedon hyödyntämiseen, joka on vasta alkuvaiheessa. Tästä seuraa, että erityisesti eri väestöryhmien asunnon tarvetta ja asuntopoliittisia suunnittelutietoja koskevat asuntomarkkinatiedot perustuvat ensisijaisesti yksittäisten hallinnon asiantuntijoiden arvioihin ja vain vähäisessä määrin tutkimus- ja selvitystietoon.

3.2.2.4 Kuntien yhteistoiminta asuntomarkkinatiedon tuottamisessa

Yksittäinen kunta muodostaa harvoin yhtenäisen asuntomarkkina-alueen. Tässä suhteessa asuntoasiat eivät eroa ratkaisevasti kuntien sellaisista muista toimialueista, joiden yhteydessä kuntarajat ylittävä toiminta on jo osoittautunut tarpeelliseksi ja jopa välttämättömäksi. Esimerkkinä viimeksi mainitusta voidaan mainita sisäasiainministeriön organisoima Seutukuntien tuki –hanke.⁷⁷ Tässä valtakunnallisessa hankkeessa on mukana kahdeksan kokeiluseutua. Kuntien toimialoista ovat mukana elinkeinopolitiikka, kunnallisten peruspalvelujen tuottaminen ja rahoittaminen sekä yhdyskuntarakentamisen suunnittelu. Viimeksi mainittu liittyy läheisesti asuntoasioihin.

Tarkastuksessa selvitettiin kuntien asuntomarkkinatiedon tuottamiseen liittyvää yhteistoimintaa Porin, Jyväskylän, Kuopion, Joensuun ja Porvoon seudulla sekä pääkaupunkiseudulla.

Pääkaupunkiseudulla perustettiin kuntien asuntomarkkinatiedon tuottamista sivuava kehittämishanke (ns. Astra–hanke) muutama vuosi sitten. Hanke perustui valtion ja kuntien väliseen yhteistointasopimukseen, jonka mukaan "Kunnat kehittävät yhteistyössä yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen kanssa yhteisen asuntohaun tiedonhallinta- ja raportointijärjestelmän". Hankkeen tavoitteena oli hakijatietojen päällekkäisyyden poistaminen, yhteisen raportointijärjestelmän kehittäminen ja asunnonhaun helpottaminen. Pääkaupunkiseudun kuntien lisäksi hankkeessa olivat mukana ympäristöministeriö, YH-rakennuttajat ja Helsingin Seudun Opiskelijoiden Asuntosäätiö (HOAS) sekä myöhemmin VVO:n ja ARA:n edustaja.⁷⁸

Asuntomarkkinatiedon tuottamiseen hanke liittyy selvimminkin siinä, että ARA odotti saavansa asuntomarkkinalomakkeen tietosisäl-

⁷⁷ Ks. seikkaperäisesti väliraportti Airaksinen ym. 2004. Raportissa seutuyhteistyö nähdään uutena interventiotapana tilanteessa, jossa entiset interventio- muodot (sääntely, porkkana, päätösvalta, raha) sekä saarna (informaatio, parhaiden käytäntöjen levittäminen) ovat osoittautuneet kunnissa riittämättömiksi (s. 13).

⁷⁸ HOAS vetäytyi hankkeesta asunto-oikeusjärjestelmän jäätyä sen ulkopuolelle. Myöhemmin myös Helsingin kaupunki jätti budjetoimatta hankkeeseen liittyviä menoja ja jättäytyi seuraamaan sen etenemistä sivusta. Osastopäällikkö Luukkonen katsoi hankkeen rauenneen paljolti Helsingin vetäytymiseen kustannussyistä, mutta hankkeen projektisihteeri totesi tilanteen monisyisemmäksi.

lön järjestelmästä⁷⁹. Hanke toteutettiin suunnitteluprojektina, joka päättyi aikataulunsa mukaisesti 31.12.2002. Vaikka suunnittelutyö eteni, suunnitteluprojektista ei kyetty etenemään toteuttamisprojektiin, ja hanke päättyi käytännössä tuloksettomana. Haastateltujen⁸⁰ mukaan hankkeen päättymiseen keskeneräisenä johtaneita keskeisiä ongelmia olivat vastuusuhteiden selkeyttämättömyys, eri osapuolten toisistaan poikkeavat intressit ja odotukset sekä kustannuskysymykset, joihin erityisesti Helsingin kaupunki kiinnitti huomiota. Kaupunkisuunnittelun edustajan mukaan kaupunki ei ole suunnittelemassa uusia seudullisia kehittämishankkeita Astra-hankkeen jälkeen. Sen sijaan kaupunki on toteuttanut sähköisen vuokra-asuntojen hakujärjestelmän.⁸¹

Kuntien yhteistoiminta asuntomarkkinatiedon tuottamisessa on käynnistynyt pienehköin askelin ja on edelleen varsin epävirallista. Tarkastuksessa kunnilta tiedusteltiin

- 1 menettelyä, jolla seututasoista tietoa alueella mahdollisesti tuotetaan,
- 2 tiedon tuottamisen mahdollisia tavoitteita tai pyrkimyksiä,
- 3 seututasoisen tiedon hyödyntämistä kunnan strategiatyössä sekä asuntomarkkinaselvityksissä.

1. Tiedon tuottamisen menettely. Tarkastuksen perusteella seututasoiset asuntomarkkinatietojen tuottamisprosessit ovat eri puolella

⁷⁹ *Toisaalta ARAn suunnittelupäällikkö esitti hankkeen kuluessa myös voimakasta kritiikkiä hankkeen ohentumisesta "lomake- ja byrokratia-asiaksi" sekä "lomakesulkeisiksi", sen sijaan, että olisi keskitytty palvelujärjestelmän kehittämiseen asiakasnäkökulmasta (Olavi Lehtisen kirjelmä 12.6.2002 hankkeen johtoryhmälle).*

⁸⁰ *Tarkastuksessa haastateltiin Astra -hankkeen johdosta työryhmän ensimmäistä puheenjohtajaa kehittämisjohtaja Markku Tahvanaista ympäristöministeriöstä, Helsingin kaupungin asuntoasiain osaston edustajaa sekä Astratyöryhmän sihteerää. Lisäksi jotkut haastatelluista kommentoivat hanketta oma-aloitteisesti tarkastuksen kuntahaastatteluissa.*

⁸¹ *Selvityshenkilö Alasen raportissa ei suoraan sivuttu asuntomarkkinatiedon tuottamiseen liittyviä kysymyksiä. Raportissa kiinnitetään huomiota mm. siihen, ettei kaupunkien asunto-ohjelmista löydy juurikaan seudullisia tarkasteleja tai kannanottoja (Alanen 2004 s. 56). Poikkeuksena mainitaan Helsinki, Vantaa, Espoo, Kerava ja Järvenpää. Selvityshenkilön ehdottama maankäytön ja asumisen neuvottelujärjestelmä (MAJ) strategiahankkeineen (s. 34) sisältää tekijöitä, jotka toteutuessaan vaativat nykyistä huomattavasti selkeämpää tietoperustaa koko asuntomarkkina-alueelta.*

Suomea toiminnassa. Asuntomarkkinatiedon tuotosten seudullinen ulottuvuus on kuitenkin edelleen monessa suhteessa kehittymätön. Seututasoisen asuntomarkkinatiedon tuottaminen kuntia ylemmällä seututasolla ei ole edennyt kovin nopeasti. Myös muussa kuin asuntomarkkinamenettelyssä luodun seututasoisen tiedon (esim. maakuntaliittojen tuottama tieto) välittyminen kunnittaiseen asuntomarkkinatietoon on niukkaa. Kuntien asuntoasioiden hallinnolliset järjestelyt ja asuntopoliittiset intressit eriytyvät seutujen sisällä, ja asuntomarkkinatieto heijastaa tuota erillisyyttä⁸². Tyypillisimmin yhteistoimintaa on muodostunut seudun kuntien asuntomarkkinamenettelyjen teknisessä tai tietojen vaihtoon liittyvässä sovittamisessa yhteen. Esimerkiksi seudun kuntien asunnon tarpeen ja suunnitteiden määrällinen sovittaminen yhteen on edelleen valtaosaltaan toteutumatta.

Menettelyllisesti asuntomarkkinatiedon tuottamista koordinoidaan eri tavoin eri alueilla. Yksityiskohtaisinta koordinointi oli Porin seudun ns. karhukunnissa, jossa lainoitusmenettelyä ja sen yhteydessä tapahtuvaa tiedon tuottamista ohjaamaan on hyväksytty työnjaon selkeästi määrittelevä yksityiskohtainen sopimus. Muilla seuduilla sopimus oli korvautunut kuntien yksipuolisilla sitoumuksilla, tai hyväksytty sisällöltään väljempänä.

Useimmiten yhteistoiminnan runkona oli yhteistyöryhmässä tms. tapahtuva lainoitus- tai asuntomarkkinatietojen yhteiskäsittely. Yhteiskäsittelyn käytännöllisenä tavoitteena oli tyypillisesti asuntomarkkinoiden lähtötietojen ja toimintapuitteiden arvioinnin yhtenäistäminen seudun kunnissa (esim. Kuopion seudulla ilmaistun tavoite). Pääkaupunkiseudulla järjestettävien asuntomarkkinatiedon koordinoijien yhteispalaverien ohella käytössä on myös työryhmiä (esim. Pori, Kuopio, Joensuu). Jyväskylässä työryhmän työtä valmisteleeseen tehtävään palkattu tutkija.

2. Tiedon tuottamisen tavoitteet. Seudulliselle tiedon tuottamiselle ei ole juurikaan asetettu kunnissa tavoitteita. Tällaisiksi voidaan tosin välillisesti tulkita yhteisen asukasvalintajärjestelmän käynnistämistä koskevat tavoitteet (Jyväskylä, Pori, Porvoo, Joensuu), liittyhän kuvatuunlaiseen järjestelmään aina myös kuntarajat

⁸² *Tilanne vastaa varsin hyvin Seutukuntien tuki –hankkeen II väliraportissa esitettyä kuntien yhteistoiminnan kehityksen nykytilaa: yhteistoimintaa on laajennettu uusiin institutionaalsiin muotoihin, mutta todellista päätösvallan siirtoa yli kuntarajojen ei haluta tehdä (Airaksinen ym. 2004 s. 242).*

ylittävä tiedon tuottamisen aspekti. Myös hakijoiden netti-infoja koskevia tavoitteita on asetettu. Lisäksi Kuopion seudulla tavoitteeksi oli asetettu mm. seudun yhteisen asuntomarkkinakatsauksen laadinnan vakiinnuttaminen. Asuntomarkkinatiedon struktuurin kunnallisuus johtaa siihen, ettei esimerkiksi maakuntaliittojen, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) tai aluekeskusohjelman puitteissa tapahtuvalla seututiedon tuottamisella ole suoraa yhteyttä kunnissa tapahtuvaan asuntomarkkinatiedon tuottamiseen.⁸³

3. Seututiedon hyödynnettävyys ja hyödyntäminen. ARA edellyttää kunnilta kuntatasoista asuntomarkkinatietoa. Vaikka kunnat olisivat sopineet aravalain 3,4 § nojalla yhteisen aravalainvaltuusosuuden hakemisesta, kunnilta hankittava asuntomarkkinatieto on aina kuntatasoista. Useissa kunnissa juuri tästä katsottiin johtuvan, ettei seututasoisen asuntomarkkinatiedon tuottaminen olisi lainkaan mahdollista. Tämä kritiikki ei kuitenkaan ole täysin perusteltua. Riippumatta asuntorahaston tiedon hankinnan kaavoista, kunnat voivat järjestää edellä kuvattuja menettelyjä, joissa asuntomarkkinatietolomakkeen olemassa olevaa asuntokantaa koskevat tiedot, eri väestöryhmiä koskevat tiedot sekä asuntopoliittiset suunnittelutiedot seudullisesti koordinoidaan ja jopa integroidaan tai priorisoidaan kuntien itsensä hyväksymällä menettelyllä. Näin sovitut tiedon tuotokset voidaan sitten purkaa asuntomarkkinatietojen kunnittaisiin tietosisältöihin.⁸⁴ Näin ollen ARAa ei voida pitää päävastuussa siitä, millaiseksi tietosisältöjen seudullisuus muodostuu.

ARA lähettää kunnille vuosittain kuntatietolomakkeen. Vuoden 2003 kuntatietolomakkeessa esitettiin mm. asumisväljyyttä, asuntojen varustetasoa, asuntokantaa, hakijajonojen rakennetta sekä haet-

⁸³ *Luonnollisesti kuvatulla tiedolla voi tällöinkin olla eräänlainen valistusvaikutus selvitysten laadintamenettelyyn. Tämä vaikutus ei kuitenkaan vielä rohkaise kuntia aitoon kuntarajat ylittävään yhteistoimintaan tietoa tuottaessa.*

⁸⁴ *Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tähän suuntaan onkin edetty: "Käytännössä ARA-lomakkeen lukuihin saadaan seututasoisuutta käymällä neuvonpitoa kaupunkien välillä. Ensin pohditaan seudullista kokonaisuutta ja kokonaistilannetta. Näyttääkö samalta? Kun näin saadaan näköpiiriin seudullinen asuntomarkkinatilanne, pohditaan lukuja konkreettisemmin." (Helsingin kaupungin edustaja). Espoon kaupungin edustaja kiinnitti puolestaan huomiota menettelyn rajoihin todetessaan, että "voitaisiin tietenkin ajatella, että asuntomarkkinatietoa pyrittäisiin kunnan virkamiesten työssä seudullistamaan, mutta mitä valtuutetut siitä ajattelisivat. Ja paljonko valtion tuella ylipäänsä tuettaisiin ja tuotettaisiin".*

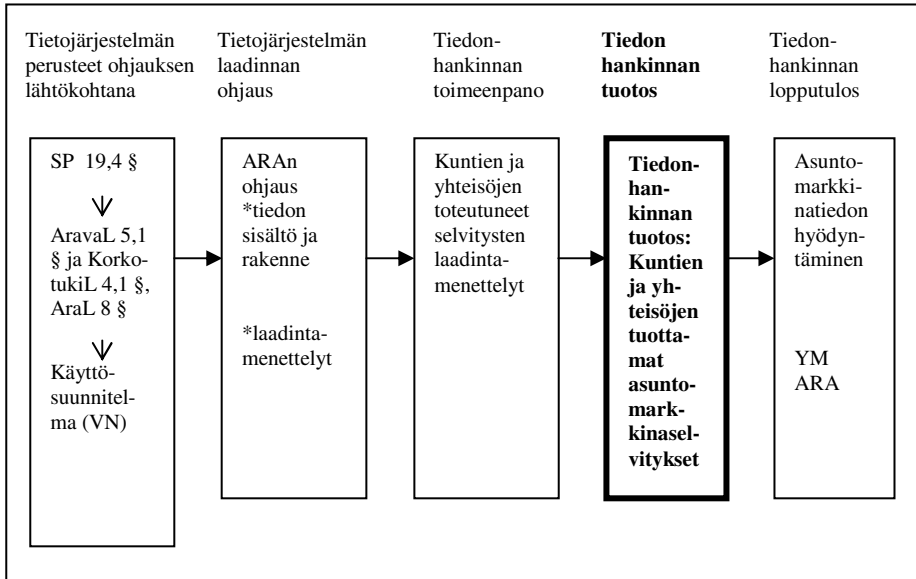
tavana olevia aravavuokra-asuntoja koskevia maakunnittaisia vertailuja. Lisäksi ARAn internetsivuilla, viraston toimittamissa katsauksissa ja tilastoissa on verrattain runsaasti seudullista tietoa. ARAn itsensä kunnille tuottamaa seudullista vertailutietoa tarkasteltiin luvussa 3.2.1.5 eräänä kuntiin kohdistuvan asuntomarkkinatiedon ohjauksen ja koordinoinnin muotona. Tällöin ilmeni, että kunnat hyödyntävät asuntorahaston tuottamaa seudullista vertailutietoa toistaiseksi verrattain vähän.

Edellä on samoin ilmennyt, että asuntomarkkinatiedon koordinaattorit kunnissa joutuvat tukeutumaan pääosin jo tuotettuun tietoon – samoin edellä viitattiin selvityshenkilö Alasen huomioon, jonka mukaan useimmista asunto-ohjelmista puuttuvat kokonaan seudulliset tarkastelut. Kunnissa tästä on kuitenkin lukuisia poikkeuksia. Toisaalta ohjelmointitiedon tuotosten ja luokitusten tarkastelu ei myöskään välttämättä paljasta tiedon seudullisuutta. Tämä ilmenee seuraavasta kaupungin edustajan kannanotosta.

Helsingin kaupungin edustaja kuvasi haastattelussa seututiedon suodattumista kaupungin tietoihin eräänlaisena peräkkäisten suodattimien sarjana, joissa jäljempänä tuleva suodatin samanaikaisesti sisäistää ja ulkoistaa seututietoa: Tilastokeskus tuottaa seudullista tietoa asuntojen kysynnästä ja yleisestä asumistasosta. Kaupungin tietokeskukselle, joka analysoi pidemmälle kaupungin tarkoituksiin Tilastokeskuksen tuottamaa tietoa, seutu on yksinomaan vertailupeeruste. Ohjelmoinnissa mukaan tulevat myös kunnallispoliittiset suodattimet. Asuntomarkkinatietoa ARAlle tuotettaessa mukaan tulevat vielä ARAn vuotuisesta budjettimenettelystä johtuvat taloudellishallinnolliset suodattimet. Tässä ketjussa tiedon lopputuloksen lähtökohdan seudullisuus tai muukaan luonne ei välttämättä paljastu sen (ARA)luokituksista, vaan edellyttää tiedon monimutkaisen yhdistämis- ja siivilöintiprosessin tunnistamista ja analyysia. Tässä tarkastuksessa tämä vaatimus on huomioitu sekä käsillä olevan alaluvun eräänä perusteluna että luvun 3.2. laajempanakin jäsentäjänä.

3.2.3 Asuntomarkkinatiedon tuotokset

Seuraavassa kuviossa on lihavoituna luvun tarkastelun kohde:



Kuvio 8 Asuntomarkkinatiedon tuotokset osana tarkastuksen tiedon hankinnan kokonaisuutta

3.2.3.1 Tarkastuksen lähtökohdat

Arvioinnin kohteena ovat kuntien asuntomarkkinoita kuvaavat vuotta 2003 koskevat seuranta- ja arviointitiedot.

Selvitysten arviointikriteereinä on selvitysten tuottaman tiedon relevanttisuus, pätevyys ja luotettavuus. Lisäksi tarkastellaan eräitä näiden kriteerien näkökulmasta tärkeitä asuntomarkkinatiedon menettelyihin vaikuttavia ulkoisia tekijöitä.

3.2.3.2 Kuntien edustajien käsitykset asuntomarkkinatiedon laadusta

Kuntien edustajia pyydettiin arvioimaan kunnissa tuotetun (hankintun, kootun, analysoidun, suodatetun) asuntomarkkinatiedon päte-

vyyttä ja luotettavuutta.⁸⁵ Kysymyksissä keskityttiin tiedon laadullisten ongelmien selkeyttämiseen. Vastajia pyydettiin esittämään tiedon mahdollisia pätevyys- ja luotettavuusongelmia.⁸⁶

Tiedon pätevyys. Tarkastuksessa omaksutun käsitteistön mukaan tiedon pätevyudessa (validiteetissa) on kysymys arvioinnin tai mittaamisen kohdistumisesta oikeisiin asioihin (oikealla tai virheelisellä arviointi- tai mittaustavalla, viittaamatta "oikealla asialla" suoraan eettisesti, oikeudellisesti tai yhteiskunnallisesti arvoitettuun asiointilaan)⁸⁷. Silloinkin kun oli tarkoitus arvioida ARAn lomakkeen ohjaamana hankitun tiedon pätevyyttä, ARAn lomaketta koskevat arviot kohdistuivat monissa tapauksissa pikemminkin tiedon hankinnan luotettavuuteen (mittaustavan oikeellisuus) kuin tiedon pätevyteen. Tämän vuoksi seuraavassa keskitytään lähinnä haastatteluissa esitettyihin tiedon pätevyyttä koskeviin huomioihin, joita täydennetään tarvittaessa kyselyä koskeneilla huomioilla: (alakohdissa 1-6 on sulkeissa esitetty tarkastuksen ongelmamuotoilu jatko-tarkastelua varten)

- 1 ARAn asumomarkkinatiedon hankinnan menettely ei ole elänyt ajan mukana. Esimerkiksi asumisen tason muututtua pidemmällä aikavälillä "asunnon tarve" ei enää tarkoita samaa kuin aikaisemmin. Validiteettiongelma on muutokseen sisältyvän laajemman ongelma-alueen osaongelma; ("oikeat asiat" ovat pelkkää asunnon puutostarvetta monimuotoisempia. Määrällinen mittaus ei tavoita tapahtuneita asumistarpeiden tyydyttämisen laadullisia odotus- ja vaatimustason muutoksia, jotka ilmenevät mm. asunnon "teoreettisen tarpeen" ja asuntojen kysynnän välisen etäisyyden kasvuna)

⁸⁵ Vastajien tulkintoja pyrittiin yhtenäistämään esittämällä heille arviointikriteereistä tarkastusraportin liitteeseen 2 sisältyvät määritelmät. Tarkastuksen tiedonhankinta jakautui haastatteluun ja kyselyyn. Haastattelussa tiedusteltiin "tuotetun kunta- ja seututiedon" laatua. ARAn lomakkeeseen keskittyneessä kyselyssä arvioitiin ensisijaisesti tiedon hankinnan struktuuria.

⁸⁶ Jotta vastaajien huomiokenttä ei tarpeettomasti rajoittuisi, kysymyksissä ei pyritty ehdottomasti erottelemaan, liittyykö ongelma tiedon hankinnan strukturiin (esim. lomakkeessa annettuihin asunnon tarpeen määritelmiin) vai kuntien itsensä tuottamaan tietoon (esim. vastaus avoinpäätteiseen kysymykseen). Hyvin täsmällisten ja vastuullistavien kysymysten oletettiin heikentävän vastausalttiutta ja jättävän ehkä tärkeitäkin ongelmia piiloon.

⁸⁷ Rajanvedot osoittavat samalla validiteetin eron tiedon luotettavuuteen (mittauksen tai arvioinnin ei-sattumanvaraisuutena) sekä tiedon poliittiseen tai yhteiskunnallisesta arvomerkityksen sen relevanssina.

- 2 asunnon tarpeen mittaamisen vaikeus käytännössä, muun muassa rajanveto itsenäiseen asumiseen kykenevien ja kykenemättömien välillä; ("oikeat asiat" eivät liity yksinomaan asunnon tarpeisiin laajastikaan ymmärrettyinä, vaan myös laajempiin yksilöllisiin tarve-, suoriutumis- ja ongelmaprofiileihin);
- 3 ARAn lomakkeessa esitetyt luokitukset eivät ole keskeinen ongelma, vaan ongelmana on pikemminkin termien tulkinnanvaraisuus; (eri henkilöiden asunnon tarpeiden vertailun ohella tai sijaan "oikean asian" mittaaminen muodostaa olennaisesti myös tarpeiden tulkintaan yksittäistapauksessa liittyvän ongelman);
- 4 seututiedon niukkuus ("oikeita asioita" tulee arvioida toiminnallisista, eikä yksinomaan hallinnollisista perusteista);
- 5 jonojen heikko läpinäkyvyys (erityisesti päällekkäisyydet, pitkät hakuajat) (jonon tulkitsemiseen asunnon tarpeen osoitukseksi sisältyy lisäksi käytännöllisempiä ongelmia, jotka voivat tosiasiallisesti johtaa väärin asioiden mittaamiseen);
- 6 luokitukset voivat olla melko valideja, mutta niitä ei huomioida asukasvalinnoissa (paitsi edellä kuvatuista, myös hallinnollisista syistä tarpeiden tulkintaa yksittäistapauksissa, ja sitä, mitataanko oikeaa asiaa, ei ole käytännössä mahdollista luotettavasti kontrolloida)⁸⁸.

Pienempien kuntien asuntotoimen edustajat kokivat luokitukset ja käsitteiden soveltamisen jossakin määrin hankaliksi. Sen, että useissa pienissä kunnissa oli keskitetty asukasvalintajärjestelmä, koettiin auttavan myös asuntomarkkinatiedon pätevyysongelmissa.

Yleisen sosiaalisen asunnon tarpeen ohella mainitut ongelmat ja ongelma-alueet ilmenevät monin kohdin myös eri väestöryhmien asunnon tarpeissa, joista vastaajien ARA-lomakkeeseen kohdistuvat huomiot antoivat haastattelua monipuolisemman kuvan. Eri väestöryhmien ja samalla niitä koskevan tiedon ongelmat (erityisesti asunnottomien, vanhusten ja nuorten kohdalla) keskittyivät vastauksissa yllä kohtiin 2-3 ja 5⁸⁹.

⁸⁸ *Tässä yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota ns. jälkivalvontaan siirtyneiden kuntien vaikeuksiin yllä pitää tehokasta asukasvalintojen kontrollia. Koska asukasvalintatieto on asuntomarkkinatiedon perusta, tästä seuraa, ettei yhteisöjen tuottaman asuntomarkkinatiedon kyky mitata todellista asunnon tarvetta tule myöskään kunnolla varmistetuksi ja läpivalaistuksi. Tämä kuntaedustajan arvio osoittautui perustelluksi selvitetessä asiaa VTV:n toiminnan tarkastuksessa (VTV 4/2000 s. 200 ss.). Asiaan palataan jäljempänä.*

⁸⁹ *Huomiota kiinnitettiin mm. palveluasuntojonon kykyyn mitata todellista palvelun tarvetta (vanhukset). Nuorten kohdalla vielä useammassa kiinnitettiin*

Kuntien asuntotoimen edustajat korostivat vastauksissaan ohjelmoinnin ja strategiatyön tarvetta tiedon pätevyyden turvaajana. Kuntien edellä jo ilmeni, kunnista kuitenkin vain osa oli laatinut eri väestöryhmiä koskevia palvelustrategioita (vanhus-, hyvinvointi-, nuorisotms. strategia). Tästä huolimatta kunnan eri hallintokunnista saatavan asuntojen tarvetiedon pätevyyttä ei juurikaan epäilty.⁹⁰ Asuntopoliittisten suunnittelutietojen kohdalla vastaajat sen sijaan korostivat tiedon arvion- ja näkemyksenvaraisuutta sekä tulkinnallisuutta. Erityisesti vuokralatojen omistuspolitiikkaa koskevien osakysymysten kohdalla silmiinpistävää oli kommenttien vähäisyys ja keskittyminen toimenpiteisiin.

Tiedon luotettavuus. Asuntomarkkinatieto on luotettavaa, mikäli tiedot tuotetaan ennakoitavalla ja vakuuttavalla tiedon keruun, kokoamisen ja analysoinnin menetelmällä.

Tiedon luotettavuutta arvioidessaan kaupunkien edustajat kiinnittivät huomiota erityisesti seuraaviin tiedon luotettavuusongelmien syihin tai ilmenemismuotoihin: (sulkeissa on esitetty tarkastuksen ongelmamuotoilu kustakin kohdasta jatkotarkastelua varten)

- 1 Jonojen heikko läpinäkyvyys. Erityisesti yksityisten yhteisöjen vuokra-asuntojonot ovat epäluotettavia ja läpinäkymättömiä sisältäen mm. päällekkäisyyksiä ja "haamuhakijoita"; (jonon käyttämiseen mittarina sisältyy ongelmia, jotka voivat johtaa pätevyysongelmien lisäksi myös arviointitiedon epäluotettavuuteen⁹¹);

huomiota tarvetiedon ongelmiin, tiedon kanavien puutteisiin sekä hakujärjestelmien ulkopuolisiin asunnon tarvitsijoihin. Kuntien systemaattisen asunto-ohjelmoinnin niukkuuden ja ennustemallien systemaattisen käytön vähäisyyden vuoksi asunnon tarpeen ns. vajuuspotentiaali (kotona asuvat, itsenäiseen asumiseen kykenevät yli 18-vuotiaat) ei käytännössä tule lainkaan tavoitteellisen kunnallisen asuntopolitiikan piiriin.

⁹⁰ *Helsingin mittakaavaongelma nousi selkeästi esiin vastauksissa, ja tiedon hallinnan ongelmana viitattiin mm. toimijoiden lisääntymiseen ja heidän toimintaympäristönsä monimutkaistumiseen. Pienissä kunnissa puolestaan kiinnitettiin kaupunkia enemmän huomiota asiakkaiden myötävaikutukseen omiin ongelmiinsa sekä eri järjestelmien rajanvetoon liittyviin ongelmiin.*

⁹¹ *Päällekkäisyydet tarkoittavat sitä, että sama hakija voi olla samanaikaisesti hakijana useammassa hakijajonossa. Haamuhakija on hakija, joka ei enää todellisuudessa hae asuntoa, mutta ei ole peruuttanut hakemustaan eikä häntä ole myöskään vuokra-asuntoyhteisö hakujonosta poistanut.*

- 2 asuntojen tarveharkinta; (asunnon tarpeen mittaamiseen jonojen avulla sisältyy myös mittauksen luotettavuusongelmia, jotka johtavat myös tiedon pätevyyden ongelmiin⁹²)
- 3 tyhjiä asuntojen poikkileikkausajankohtaan sidottu arviointitapa; (asunnon tarpeen mittaamisen ajankohtaan sisältyy mittauksen luotettavuusongelmia, jotka johtuvat arvion rajoittumisesta tiettyyn ajankohtaan)
- 4 yksityisten yhteisöjen vuokratason arvioiminen; (asuntomarkkinoiden mittaamiseen sisältyy yksittäisiä mittauksen luotettavuusongelmia, esimerkiksi yksityisten yhteisöjen vuokratason arvioiminen kunnassa voi perustua kiinteistönvälittäjältä pyydettyyn yleispiirteiseen arviointiin).

Myös pienempien kuntien edustajat katsoivat, että yhteisöjen joihin sisältyy jonkinasteinen luotettavuusongelma. Päällekkäisyyksien poistaminen todettiin myös pienissä kunnissa paljolti arvionvaraiseksi. Pienemmissä kunnissa kuntien pienemmän mitta-kaavan, arava- ja korkotukiasuntojen pienehkön määrän sekä ennakkovalvonnan todettiin rajoittavan tiedon luotettavuusongelman merkitystä.

Niin nuorten ja vanhusten kuin asunnottomienkin kohdalla kuntien edustajat tunnistivat selviä vaikeuksia tiedon luotettavuuden turvaamisessa. Pääongelmat liittyvät asuntojen hakujonojen ilmaiseman asuntojen tarvetiedon jonkinasteiseen sattumanvaraisuuteen (esimerkiksi päällekkäisyydet).

Kaiken kaikkiaan kuntien edustajien luottamus edellä kuvattuihin tiedon hankinnan menettelyihin oli kuitenkin verrattain suuri, joissakin tapauksissa jopa katteettoman suuri⁹³. Asunto-ohjelmoinnin niukkuus, käytettyjen analyysivälineiden rajallisuus, tutkimus- ja selvitystoiminnan niukkuus sekä näiden hyödyntämisessä kohdatut ongelmat rajoittavat ensisijaisesti asuntojen tarvetiedon pätevyyttä. Niistä seurauksena oleva arvioitavaksi tai mitattavaksi "oikeiden asioiden" luonnetta koskeva epäselvyys vie kuitenkin viime kädessä

⁹² *Nämä ongelmat liittyvät esim. siihen, että hakijoilta ei välttämättä edellytetä erityistä dokumenttia, joka osoittaa hänen asunnon tarpeensa todelliseksi.*

⁹³ *Asuntopoliittisen suunnittelun tiedoissa ei eräin poikkeuksin nähty luotettavuusongelmia. Pienissä kunnissa varauksia tuodaan enemmän esiin viittamalla mm. "mutuun", "kunnallispolitiikkaan" ja "tiedon eri lähteisiin".*

pohjaa myös tarpeen "mittaamista oikein" koskevalta vaatimukselta.⁹⁴

Tiedon relevanssi. Tiedon relevanssia käsitellään luvussa 3.3.

3.2.3.3 Muut tiedon lähteet

1. **ARAN edustajan haastattelu.** Tarkastuksessa tiedusteltiin myös ARAn edustajan käsitystä asuntomarkkinatiedon laadusta. Edellä ilmeni, etteivät ARAn ja kuntien edustajat kokeneet asuntomarkkinatiedon tuottamisen ohjauksessa esiintyvän merkittäviä ongelmia. Pyydettyä ARAn edustajaa nimeämään ne asuntomarkkinatiedon hankinnan osiot, joissa esiintyy "erityisiä määrittely- tai tulkintaongelmia (ja näin tiedon pätevyysongelmia)", tällaisia koettiin sisältyvän ainoastaan osioihin 1.1-1.2 ja 2.1 (ks. lomakkeen rakenne liite 1).

Tiedon luotettavuuden suhteen ARAn edustaja nimesi selvästi useampia tiedon hankinnan osioita ongelmalliseksi. Olemassa olevaa asuntokantaa koskevissa tiedoissa kahdestakymmenestä tiedon hankinnan osiosta lähes puoleen (8) ARAn edustaja katsoi sisältyvän jonkinasteisia luotettavuusongelmia, jotka liittyvät erityisesti tiedon hankintaan yksityisiltä yhteisöiltä.⁹⁵ Eri väestöryhmiä koskevassa tiedossa ARAn edustaja paikallistaa "erityiset luotettavuusongelmat" vanhusasuntojen lisäystarpeeseen ja pakolaisia koskeviin tietoihin. Tämä vastaa kuntien edustajien tyypillistä arviota. Asunnottomuustiedoissa (kohdat 12.1-12.6) ei sen sijaan ARAn edusta-

⁹⁴ *Esimerkki vanhustenhuollosta valaisee asiaa. Kunnan K jono kunnan ainoaan vanhusten julkisten asuntopalvelujen vaihtoehtoon (palveluasuntoihin) voi mitata huonosti asuntojen tarvetta esim. siksi, että raskas palveluasuntojärjestelmä ei vastaa merkittävän vanhusväestön osan kevyempiä palvelutarpeita, eikä jono välttämättä tavoita hyvin kaikkia potentiaalisia palveluasuntojenkaan tarvitsijoita. Mikäli jonomenettely järjestetään hyvin määrämuotoiseksi, esim. turvaamalla tiedon luotettavuus tarkkaa dokumentaatiota edellyttämällä, asuntomarkkinatiedon luotettavuus jonon ulkopuolisten osalta voi tästä pikemminkin heikentyä kuin parantua. Tämä johtuu siitä, että korostettu määrämuotoisuus pikemminkin estää kuin mahdollistaa monipuolisemman asumistarpeen esiin nousemisen, ja samalla välillisesti sattumanvaraistaa tarvitetietoa. Erilaisilla palvelujärjestelmän innovaatioilla sekä uusilla organisoimien ja asiakashaun malleilla voitaisiin palvelujen ohella parantaa myös tiedon luotettavuutta (ks. Hautamäki 2005).*

⁹⁵ *ARAN lomakkeessa luotettavuusongelmia sisältyi erityisesti seuraaviin: arava-asuntoon jonottavat ruokakunnat (1.1 - 1.3, 2.1), huoneistotyypit (3), vuokrataso (4b) sekä tyhjä vuokra-asunnot (5.1) (lomakkeesta ks. liite 1).*

jan mukaan esiinny "erityisiä luotettavuusongelmia". Tässä suhteessa kuntien edustajien kommentit erityisesti jonojen ja palvelujärjestelmien ulkopuolisista tarpeista johtavat osaksi eri suuntaiseen päätelmään. Asuntopoliittisten suunnittelutietojen kohdalla ARAn edustaja jakaa kuntien edustajien myönteisen ja tarpeiden selvityskäytäntöihin nähden hyvin optimistisen tiedon luotettavuusarvion.

2. **ARAn suorittama kuntakysely.** Vertailutietoa kuntien itsearvioille sisältyy myös ARAn kunnille tekemään asuntomarkkinatietoja koskevaan erillisselvitykseen, jota edellä on jo hyödynnetty. Selvityksessä yhdentoista suuren kaupungin asuntotoimen edustajalta tiedusteltiin asuntomarkkinakyselyn aravajonoihin liittyvän päällekkäisyysongelman laajuutta ja hallintatapaa sekä jonotusajaa. Asukasvalintaperusteista tiedusteltiin erityisesti asunnon vaihtajien osuutta ja tarjotuista asunnoista kieltäytymistä.

Vastauksissa kuntaedustajat totesivat, että hakujonojen päällekkäisyyksien arvioimiseen on liittynyt aina ongelmia. Vastaajat arvioivat päällekkäisten hakemusten osuuden erityisesti nettihakujen lisääntymisen myötä kasvaneen siten, että se on tällä hetkellä yleisesti useita kymmeniä prosentteja. Tukijärjestelmän asiakasvaikutavuutta kuvaavan jonotusajan mittaamisen he totesivat haun rakenteen vuoksi hankalaksi (järjestysnumeroita ei ole).⁹⁶ Myös asunnosta kieltäytymisten laskemisen ja luokittelemisen vastaajat totesivat niiden perustelujen vaihtelevuuden vuoksi hankalaksi. Kokonaisuudessaan vastaukset osoittavat jonoihin sisältyvien "rakenteellisten ongelmien" jatkuvasti kasvavan. Tämä ilmenee sekä määrällisten tunnuslukujen luotettavuusongelmina että monimutkaisempina ja laadullisempina tiedon pätevyysongelmina.

⁹⁶ *Lisäksi jonojen katsotaan muuttuneen laadullisesti hankalammiksi, ja ne mitaavat yhä enemmän myös erilaisia rakenteellisia (ja laadullisia) ongelmia. Itsenäiseen asumiseen kykenemättömät tai muita erityisjärjestelyjä vaativat sijoittuvat tyypillisesti jonon alkupäähän. Tässä tarkastuksessa tarkastajalle todettiin esim. Joensuussa, että "Jos jonossa on 300 hakijaa, 100 ensimmäistä voi heti raakata pois (ensiksi vanhat rästit pois jne.). Onko järkevää, että tämä porukka on tilastoissa". Toisaalta jonoon "sitoutumattomien" merkittävä ja kasvavaa osuutta kuvaa esim. seuraava ARAn selvitykseen annetuissa vastauksissa esitetty huomio: "... tällä hetkellä yksinäisiä asunnon hakijoita lukuunottamatta jonotusaikoja ei olisi, jos tarjotut asunnot kelpaisivat sijaintinsa, talotyyppinsä, vuokransa, kuntonsa yms. puolesta. Tällä hetkellä ei niinkään ole kyse asuntojen puutteesta, vaan suuri joukko asunnon hakijoista haluaa parantaa asumistasoaan". Ks. myös seuraava alaviite.*

3. **Ympäristöministeriön käsitykset.** Tarkastuksessa selvitettiin myös ympäristöministeriön edustajien käsitystä tuotetun asuntomarkkinatiedon laadusta. Sitä käsitellään luvussa 3.3.

4. **Muut kuntatiedon laadun vertailuperusteet.** Itsearviointien tai niihin läheisesti liittyvien arviointien rinnalle tarvittaisiin myös muita asuntomarkkinatiedon laatua kuvaavia ja niille mittapuita asettavia tietolähteitä, joiden avulla asuntomarkkinatiedon laatua voitaisiin arvioida. Alaluvussa 3.2.1.4 todettiin vastaavanlainen tarve kontrolloida ARAn suorittamaa asuntomarkkinatiedon rakenteen ohjausta objektiivisen vertailutiedon, käytännössä tutkimustiedon, avulla. Tämä edellyttäisi, että keskeisistä muuttujista (erityisesti asuntojen tarpeesta ja kysynnästä) voitaisiin esittää "objektiivinen määritelmä", johon tiedon hankinnan skeemaa ja mittareita verrataan. Lisäedellytyksenä olisi se, ettei tiedon hankintaa ole normatiivisesti sidottu tästä ideaalityyppisestä määrittelystä poikkeaviin määrittelyihin.

Edellä on jo viitattu siihen, ettei tarpeista ole muodostettavissa sellaista selkeää kriteeristöä, joka voitaisiin asettaa kuntatiedon pätevyyden yksiselitteiseksi ja objektiiviseksi arviointiperusteeksi. Käytävissä ei myöskään ole yksiselitteistä tietoa siitä, mitkä kaikki tekijät määrittävät asunnon tarpeen toteutumista inhimillisenä tarpeentyydytyksenä kunnissa⁹⁷. Sama koskee viime kädessä sitä, mistä asuntomarkkinatiedon tulisi tuottaa informaatiota ja missä olosuhteissa tämä voi häiriöittä ja laadukkaasti tapahtua.

Mainituista seikoista seuraa, että kunnissa tuotetun tiedon relevanssin, pätevyyden ja luotettavuuden yksityiskohtaiset tiedolliset arviointikriteerit puuttuvat.

Tiedollisten arviointiperusteiden niukkuuden ohella kuntien tuottaman asuntomarkkinatiedon arviointia vaikeuttaa sen riippuvuus eri tietolähteistä. Erityisen ongelman muodostaa tarkastuksen perusteella yksityisten yhteisöjen tuottama tieto. Kyseinen tieto perustuu viime kädessä yhteisöjen asukasvalintakäytännöille ja asukasvalintojen yhteydessä hankitulle informaatiolle. Yhteisöjen asukasvalintojensa yhteydessä omaksumat asunnon tarvetulkinnat sekä yhteisö-

⁹⁷ Esimerkiksi YTV:n Helsingin seudun asuntoraportissa 2001 esitetty asunto-ohjelmien toteutumismahdollisuuksien tarkastelu rakentuu tuotannon edellytyksenä olevaan kaavalliseen valmiuteen, kunnallistekniseen valmiuteen ja rakennusoikeuden omistukseen (2001 s. 12 - 15). Tällainen edellytysten määrittely onkin välttämätön, mutta silti riittämätön omaksuttaessa fyysistä puutos-tarvetta avarampi asumisen tarvekäsite.

jen asukasvalintojen tietoperustan laatu ilmenevät suoraan yhteisöjen tuottaman asuntomarkkinatiedon laadussa.

Tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 4/2000 selvitettiin vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintoja, asukasvalintojen valvontaa ja näiden sääntelyä. Seuraavassa tarkastellaan em. tarkastuksessa asukasvalintojen perustana olevasta tarvekäsitteestä ja yhteisöjen asukasvalintojen tietoperustasta kertynyttä tietoa.⁹⁸ Tarkastuksessa tarkasteltiin erikseen asunnon tarvekriteerin ja asumisen tarvekriteerin asemaa. Erottelu perustui siihen, että edellisen lähtökohtana oli perinteinen asunnon (puutos)tarvekäsite ja jälkimmäisen edellä viitattu laajempi tarvekäsite.

Asunnon tarvekriteerin asema tavanomaisissa asukasvalinnoissa osoittautui tarkastuksessa erikseen tutkittujen asukasvalintojen kohdalla vaatimattomaksi, 2/3 valituista oli ainoastaan tavanomainen asunnon tarve (asunnon vaihtaja tms.). Erityisryhmien ja esimerkiksi vanhusten kohdalla sovelletut asunnon tarveperusteet olivat selkeämmin sosiaalisia ja usein myös terveydellisiä. Koska tarkastuksen otos ei ollut kovin laaja, yleistäviin päätelmiin oli suhtauduttava tietyllä varovaisuudella⁹⁹.

Asumiseen liittyvien laajempien tarpeiden asemasta asukasvalinnoissa vuoden 2000 tarkastuksessa oli vaikea muodostaa käsitystä, koska tähän liittyviä näkökohtia ei ollut juurikaan kirjattu ja dokumentoitu asiakirjoihin. Poikkeamia säädetystä asukasvalintaperusteista, jotka Valtioneuvoston päätös tietyin edellytyksin mahdollisti, ei päätöksissä useinkaan dokumentoitu. Silloin kun perusteita oli esitetty, ne liittyivät säännönmukaisesti yksilöllisiin tai ruokakuntakohtaisiin erityisperusteisiin. Esimerkiksi laajempaan asumisen tarvekäsitteeseen liittyviä seggregaatioperusteita, joilla pyritään estämään asuinalueiden asukkaiden liiallista valikoitumista, ei esitetty, vaikka ne ovat saattaneet olla asukasvalintapäätösten taustalla vaikuttamassa.

⁹⁸ Ks. *seikkaperäisemmin tarvekriteerin soveltamista koskevan sääntelyn ja valvonnan sekä päätöksenteon osalta VTV 4/2000 s. 234 - 308 sekä tietoperustan osalta mt. s. 200 - 233.*

⁹⁹ *Samansuuntaisia tuloksia oli jo aikaisemmin saavutettu esimerkiksi Tuula Laukkasen asiaa koskevassa selvityksessä, jossa tosin erityisryhmiä ei erikseen tarkasteltu (Laukkanen 1998, ks. myös Luosma & Hynynen 1999 sekä asunnottomien erityisongelmista myös Vesänen & Tiitinen 1998 erityisesti s. 11 - 12).*

Asukasvalintojen tietoperusta osoittautui tarkastuksessa monin tavoin puutteelliseksi. Erityisryhmiä lukuunottamatta tarpeiden dokumentaatio oli niukkaa ja jopa asunnon tarvekriteerin laadun kirjaamisessa hakulomakkeisiin esiintyi puutteita¹⁰⁰. Yhteisöjen vastuullistaminen tästä oli kuitenkin hankalaa, koska valvojat olivat useissa tapauksissa hyväksyneet – tietoisesti tai tosiasiallisesti – menettelyn. Suurimmissa kaupungeissa, joissa oli pääsääntöisesti siirrytty jälkivalvontaan, myöskään jälkivalvonnan yhteydessä edellä kuvattuihin puutteisiin ei pääsääntöisesti reagoitu.

Mainitut seikat johtivat tukisäädösten yhteiskunnallisen ja asiakasvaikuttavuuden ongelmiin. Tämä oli eräs tarkastuksen keskeinen johtopäätös. Tämän tarkastuksen kannalta keskeinen johtopäätös esitetystä on se, että jo asuntomarkkinatiedon muodostumissyklin alkupäässä esiintyy tiedon pätevyyttä ja luotettavuutta heikentäviä merkittäviä ongelmia. Tässä tarkastuksessa ei ole ollut mahdollista systemaattisesti selvittää yhteisöjen käytäntöjä. Seuraavia havaintoja on kuitenkin voitu tehdä.

ARAN kuntaohjausyksikön edustaja totesi haastattelussa, ettei kuntien harjoittaman asukasvalintojen valvontatoiminnan tehokkuus ole viimeisen viiden vuoden aikana ole ainakaan parantunut. Pääkaupunkiseudun kuntaedustajien haastatteluissa ilmeni, että dokumentaatiosta on muiden kuin tulo- ja varallisuusperusteiden kohdalla luovuttu. Asuntojen tarvearviot perustuvat siten yksinomaan hakijan ilmoitukseen. Toisaalta asukasvalintoja ohjaamaan on tarkastuksen jälkeen kehitetty asukasvalintaopas¹⁰¹. Siitä, missä määrin opas on tullut sovelletuksi yhteisöjen ja kuntien käytännöissä, tarkastuksessa ei ole kerätty informaatiota.

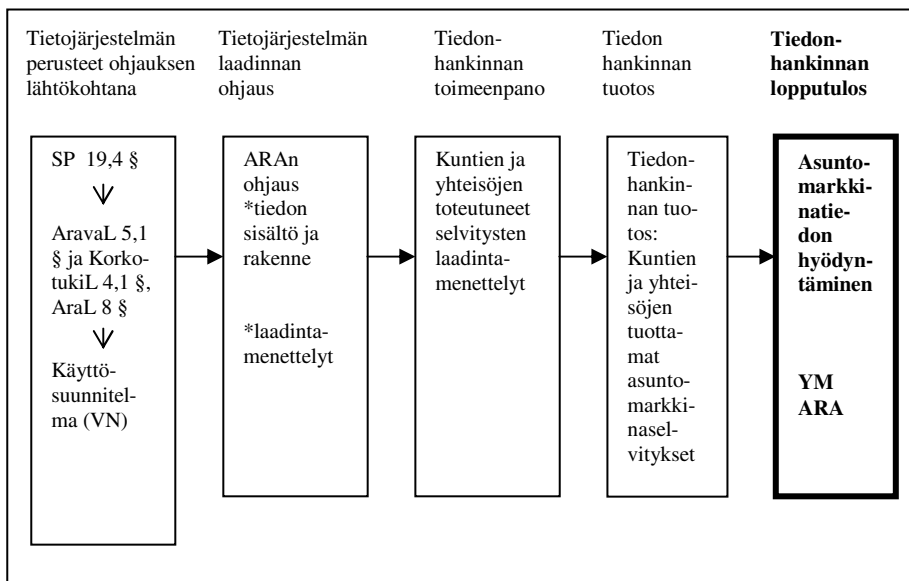
¹⁰⁰ Vrt. Luosmanen & Hynynen 1999 s. 58, jotka kiteyttävät tarkastuksen kanssa pääosin samansuuntaisen päätelmän mm. seuraavasti: "Paitsi ulkopuoliselta tutkijalta, myös asukasvalitsijalta jää asunnonhakijoita koskevaa tietoa saamatta. Informaatio tulee asukasvalitsijan käyttöön rajallisena ja karsittuna versiona hakemuslomakkeen suppeuden, hakemuksen liitteiden puuttumisen, ja virheellisesti tai puutteellisesti täytettyjen hakemusten vuoksi. Kun kaikista hakijoista ei saada kaikkea tarvittavaa tietoa, tai kun tieto on virheellistä, miten ... asukasvalinnat kriteerit voivat täytyä".

¹⁰¹ Ks. YM 102/2003.

3.3 ASUNTOMARKKINATIEDON HYÖDYNTÄMINEN KÄYTTÖSUUNNITELMASSA JA TUKIA SUUNNATTAESSA

3.3.1 Tarkastelun lähtökohdat

Seuraavassa kuviossa on lihavoitu tämän luvun tarkastelun kohde:



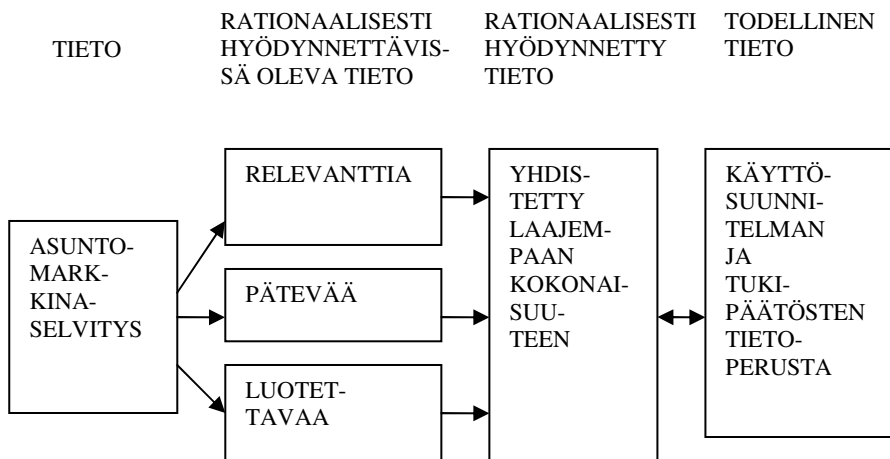
Kuvio 9 Asuntomarkkinatiedon hyödyntäminen osana tarkastuksen tiedon hankinnan kokonaisuutta

Arviointi kohdistuu ARAn ja ympäristöministeriön tapaan hyödyntää asuntomarkkinatietoa tukien suuntaamista koskevassa strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa (käyttösuunnitelma) sekä erityisesti Valtion asuntorahaston operatiivisessa päätöksenteossa (tukipäätökset). Eri toimijat esittivät tarkastusta edeltävällä haastattelukierroksella tiedon hyödyntämisestä toisistaan olennaisesti poikkeavia käsityksiä. Jotta ennakkolliset rajaukset eivät estä tiedon hyödyntämisen eri ulottuvuuksien esilletuloa tarkastuksessa, tarkastuskohde on rajattu väljästi.

Tarkastuksessa sovelletut arviointikriteerit muodostuvat tiedon hyödyntämisen eri muodoista ja edellytystekijöistä sekä tiedon hyödynnettävyydestä. Hyödyntämisen kriteerinä on jäljempänä se, onko asuntomarkkinatiedon mahdollisuus tukea tarjontatukien suuntaamista säädöksissä ja käyttösuunnitelmassa eri tavoin hyödynnety.

Jotta asuntomarkkinatiedon hyödyntäminen on mahdollista ja mielekästä, tiedon tulee olla järkevällä tavalla hyödynnettävissä. Tiedon avulla tulee voida varmistaa tarjontatuille säädöksissä ja käyttösuunnitelmassa määriteltyjen perusteiden toteutuminen. Tiedon hyödynnettävyyden varmistamiseksi tiedon relevanssi, pätevyys ja luotettavuus on varmistettava.

Hyödynnettävyyden varmistamiseksi asuntomarkkinatiedon tulee myös liittyä tarkoituksenmukaisella tavalla laajempaan tiedon ja arvojen kokonaisuuteen. Tämä edellyttää tiedon sisällöllistä integroimista. Kuviossa 10 kuvataan peräkkäisillä laatikoilla tiedon järkevän hyödyntämisen prosessia ja sen asettamia vaatimuksia.



Kuvio 10 Asuntomarkkinaselvitysten hyödynnettävyyden ja hyödyntämisen arviointikriteerit

Kokoavasti todeten asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyden kanalta keskeiseksi muodostuu näin yhtäältä asuntomarkkinatiedon relevanttisuus, pätevyys ja luotettavuus sen kykyä kuvata oikeita asioita oikein. Toisaalta tiedon hyödynnettävyys edellyttää kykyä jalostaa kuvatuunlainen tieto katsausten ja muiden synteisien avulla

hyödynnetyksi tiedoksi, eli tukien suuntaamista palvelevaksi toimivaksi tietokokonaisuudeksi.¹⁰²

3.3.2 Ympäristöministeriön arvio asuntomarkkinatiedon hyödyntämisestä ministeriössä

ARAn kunnille 21.10.2003 asuntomarkkinatiedon keruusta lähettämän kuntakirjeen mukaan asuntomarkkinaselvityksillä ja -analyysillä on asuntorahaston lainanjaon valmistelun lisäksi keskeinen merkitys yleisessä asuntopolitiikan suunnittelussa ja seurannassa¹⁰³.

Selvityskäytäntöön kohdistettiin eri puolilla yleisluontoista kritiikkiä. Helsingin kaupungin edustaja katsoi, etteivät lainoituksen kohdentamispäätökset perustu nykyisin lainkaan asuntomarkkinaselvityksille, vaan lainoituksen kysynnälle. Hänen mukaansa tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että selvitykset olisivat hyödyttömiä: selvityksiin sisältyvän perustietoaineksen systemaattinen hyväksi käyttö olisi mahdollista ja samalla ensiarvoisen tärkeää esimerkiksi valtion vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä. Tietoja olisi Helsingin kaupungin edustajan mukaan mahdollista hyödyntää esimerkiksi asuntopolitiikan instrumenttien tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa.

Yleisarvio asuntomarkkinatiedon lähteistä. Tarkastuksessa ympäristöministeriön edustajilta tiedusteltiin asuntomarkkinatiedon hyödyntämistä ministeriön toiminnassa, esittelemällä heille yllä mainittu kunnan edustajan käsitys asuntomarkkinatiedon merkityksen vähäisyydestä tukia suunnattaessa sekä mahdollisuudesta lisätä

¹⁰² *Asia selkeytyy eriyttäessä toisistaan analyysiongelmat, synteسیونgelmat ja arvostusongelmat. Kuvatessaan ilmiöitä irrallaan laajemmasta toiminnallisesta kokonaisuudesta tiede ja perustutkimus samoin kuin asuntomarkkinatiedon kaltainen monitorointitieto suuntautuvat ensin mainittuihin. Ongelmanratkaisuprosesseina poliittisen ja lainsäädäntöprosessin tiedon tarve suuntautuu kuitenkin analyysiongelmiin tuottaman perus- tai raakatiedon (analyysitiedon) sijasta synteسیونgelmiin edellyttämiin yhdistelyprosesseihin. Niissä yksittäinen kohde (esim. kuntien K ja V tai seudun S asuntomarkkinatilanne) ja sitä koskeva tieto liitetään laajempaan päätöspäätösten (arvostusongelmat) ja toimintojen (esim. kysyntätuet) kokonaisuuteen. Apuna käytetään mm. laajempaa tietokoostumaa ja soveliaita menetelmiä. Asiaa on luonnehdittu eriyttämällä toisistaan tieto ja toimivat tietokokonaisuudet (Virkkala 1994).*

¹⁰³ *Myös riskienhallintaa selvittäneen työryhmän raportissa (YM 137/2004 s. 82) viitataan asuntomarkkinatietojen olevan "erittäin tärkeitä" sekä uuden lainoituksen suuntaamisen kannalta että lainakannan riskien seuraamisen kannalta.*

asuntomarkkinatiedon hyödyntämistä esimerkiksi vuotuisessa TMA-menettelyssä.¹⁰⁴ Ministeriön edustajien esittämissä vastauksissa ei otettu suoraan kantaa kuntien toimittaman asuntomarkkinatiedon merkitykseen ministeriön tietoperustassa. Tilannetta voidaan kuitenkin verrattain luotettavasti tulkita haastattelussa annettujen vastausten perusteella, tarkastellen ministeriön tietoperustaa asuntoasioissa asuntomarkkinaselvityksiä laajemmassa kehyksessä.

Haastatteluvastauksissa ministeriön todettiin verkottuneen laajasti. Vuosittain toistuvia Rakennusalan suhdanneryhmän¹⁰⁵ tapaamisia suoritetaan 2-3 kertaa vuodessa ja ne kattavat noin 10 sidosryhmää. Lisäksi muutaman vuoden välein järjestetään suurempi kierros, johon osallistuvat VTT, Tilastokeskus ja Kuntaliitto, ja "visioidaan suurempia asioita"¹⁰⁶. Tietoa suodatetaan eri suunnista¹⁰⁷. Tiedusteltaessa tutkimustoiminnan systemaattisuuden ja ohjelmallisuuden mahdollista heikentymistä, ministeriön edustaja katsoi, että "tilanne ei ole nykyisin aivan niin huono kuin toisinaan kuvataan".

Ympäristöministeriön asuntotukien suuntaamisen tietoperusta katsottiin haastattelussa "kohtuulliseksi, mutta kehittämistarvetta toki on". Pehmeiden ohjauskeinojen, kuten informaatio-ohjauksen, todettiin muodostuneen jatkuvasti tärkeämmiksi. Samalla ministeriön kertyneen tiedon leviämiskanavat todettiin jossakin määrin epäselviksi.

ARAn tuottaman tiedon luonne ja tuottamisympäristö. Ministeriön edustajilta tiedusteltiin, tulisiko ARAn keräämää asuntomarkkinatietoa nykyistä enemmän jalostaa ja koota katsaustyyppi-siksi analyysiksi, ilman että ARA ottaisi itselleen suoranaisia tut-

¹⁰⁴ Kysymys esitettiin seuraavasti: "Onko YM saanut käyttöönsä tällaista tietoa suodatettuna asuntomarkkinatiedosta esim. katsauksiin yms? Missä määrin? Miten YM muutoin arvioi tukien suuntaamiseen tällä hetkellä saamansa tiedon relevanssia (l. asuntopoliittista käyttökelpoisuutta)?".

¹⁰⁵ Rakennusalan suhdanneryhmä on valtiovarainministeriön vuonna 1976 asettama, alan eri viranomais- ja järjestötahoja edustava pysyvä asiantuntijaryhmä.

¹⁰⁶ Lisäksi viitattiin Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto Raklin kanssa esiintyvään yhteydenpitoon, sekä yleishyödyllisiin rakentajiin ja omistajiin sekä kuntien kanssa tapahtuvaan yhteydenpitoon. Kunnista suurimpiin todettiin olevan suoria kontakteja (suurten kaupunkien asuntopäälliköiden päivät) ja muihin kontaktit tapahtuvat ARAn välityksellä. Myös muiden rahoittajien kuin ARAn kanssa harjoitetaan yhteydenpitoa.

¹⁰⁷ Lisäksi virkamiesten todettiin seuraavan toimialansa kehitystä lukemalla katsauksia sekä seuraamalla sidosryhmien toimintaa myös internetissä.

kimusvastuita. Haastattelussa kvantitatiivinen monitorointitieto ja sen mahdollistama ongelmien kvantifiointi todettiin ministeriölle ja poliittiselle prosessille jatkossakin tarpeelliseksi. Tiedon jalostaminen ja kokoaminen nykyistä monipuolisemmiksi katsauksiksi todettiin kuitenkin tärkeäksi. ARAn roolin tiedon tuottajana todettiin olevan vielä yksityiskohdiltaan avoin ja pohdittavana. ARAan tiedon tuottajana liittyviin organisatorisiin perusratkaisuihin ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus puuttua.

Asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyysongelmat. Ympäristöministeriön edustajat katsoivat tarkoituksenmukaiseksi asuntomarkkinatiedon nykyistä selkeämmän kohdentamisen ja rajaamisen. Kaikki kunnat kattavan yhtenäisen tiedon keruun sijaan todettiin järkeväksi rajautua kasvukuntiin.¹⁰⁸ Rajautumisen ohjausideologiseksi taustaksi todettiin, että tarjontatuet suunnataan nykyisin kysyntäperustein.

Ministeriön edustajilta tiedusteltiin myös, oliko tuotetun asuntomarkkinatiedon pätevydessä ja luotettavuudessa sellaisia ongelmia, jotka estävät tai vaikeuttavat tiedon hyödyntämistä. Ongelmat pyydettiin mahdollisuuksien mukaan kohdentamaan poliittisen prosessin (budjetti, käyttösuunnitelman valmistelu) ja hallinnollisen prosessin (ARAn tukipäätökset) eri alueille.

Asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyttä merkittävästi heikentäviä tiedon pätevyys- ja luotettavuusongelmien todettiin sisältyvän ensiksikin vuokra-asuntojen hakijatietoihin. Lisäksi kysyntätietoihin katsottiin sisältyvän seuraavia ongelmia:

- kysynnän rakenteesta Helsingin seudulla ei tiedetä riittävästi
- Helsingin seudulla jono ei kerro kysynnän kehitystä
- tyhjien asuntojen määrä tulee vähäteltyä
kunta ei tiedä kaikkea, eikä ehkä uskalla ilmoittaakaan kaikkea

Tiedon hyödynnettävyyden ydinongelmaksi katsottiin kuitenkin pikemminkin olemassa olevan tiedon tulkitseminen kuin tiedon riittävyys. Nykyisellään budjetin todettiin antavan poliittisessa prosessissa hyvän signaalin siitä, mihin rahaa halutaan kohdentaa¹⁰⁹. On-

¹⁰⁸ Ks. alaluvun 3.2.1.5 alakohta "Tiedon kattavuus ja systemaattisuus".

¹⁰⁹ Hallitusohjelman ja hallituksen asuntopoliittisen strategian, johon myös VM:n katsottiin sitoutuneen, todettiin jäntevöittävän politiikkaohjausta. Tarkastuksen kuntahaastatteluissa eräät kuntaedustajat katsoivat sen sijaan, että VM ei ole kokonaisuudessaan sitoutunut strategian toimenpidevalikoimaan, vaan pi-

gelmia todettiin ensisijaisesti hallinnollisessa prosessissa, jossa tärkeimmät lisätiedon tarpeet kiteytettiin seuraavasti

- alueelliset asuntomarkkinat
- vapaat markkinat, asumisoikeusjärjestelmä ja vuokra-asuntomarkkinat muodostavat kokonaisuuden, mitä ei riittävästi huomioida
- olemassa olevan asuntokannan käyttö
- asuntojen varaumatieto
- asuntojen poistumatiedot.

Kunta- ja aluetason edustajien todettiin olevan näiden ongelmien suhteen keskeisessä asemassa. Myös kiinteistönomistajien tiedon omista asunnoistaan katsottiin viime vuosina heikentyneen.

Yllä esitetyt ongelmien luonnehdinnat viittaavat siihen, että asuntomarkkinatiedossa ei rakenneta riittävää synteisiä asuntomarkkinoiden ja niiden säätelyn eri osa-alueiden välille. Asuntomarkkinaselvitysten keskittyminen peruskuntiin (vs. seudut), tuettuun vuokra-asuntotuotantoon (vs. koko asuntomarkkinoihin) ja uustuotantoon (vs. koko asuntokantaan ja sen muutoksiin) synnyttää tarvetta integroida tietoa laajemmiksi rakenteiksi. Poliittikkavälineistössä tarjontatuet ovat osa laajempaa tukemisen ja markkinoiden kokonaisuutta.

Tiedusteltaessa, johtuivatko asuntomarkkinatiedon hyödyntämisongelmat tietojärjestelmän taustalla olevien tarpeiden ja tavoitteiden puutteellisesta tunnistamisesta tai määrittelystä eri tahoilla, ministeriön edustajat kiinnittivät huomiota peruskorjaustoimintaa koskevan tiedon ohjaukseen ja hallintaan sekä nykyisen tiedon riittämättömyyteen. Peruskorjausta koskevan tiedon tarve ja merkitys lisääntyy jatkuvasti. Tietoja hyödyntävän ministeriön sijasta ministeriön edustajat paikallistivat kehittämishaasteet ensisijaisesti ARAan ja kuntiin. Peruskorjausten tarpeen arviointiin ja tuen alueelliseen kohdentamiseen todettiin tarpeelliseksi kehittää kriteerit. Tämän todettiin olevan ensisijaisesti ARA:n vastuulla.

Kokonaisuudessaan asuntomarkkinatiedon ongelmien syitä paikallistettiin ennen muuta asuntomarkkinaolosuhteiden monimutkaistumiseen (mm. nopeaan muutokseen sekä alueelliseen ja kunnit-

kemminkin ajamassa alas tarjontatukia sen sijaan, että järjestelmien ongelmat pyrittäisiin ratkaisemaan uusilla kehittämistoimilla.

taiseen eriytymiseen). Tähän muutokseen ei nähty mahdolliseksi reagoida ministeriön käytössä olevin keskitetyn ohjauksen välinein. Käsitys vastaa pääosin edellä esiin tullutta kuntien edustajien näkemystä asuntopoliittisen ohjaussignaalin laadusta. Resurssiongelmien todettiin paikallistuvan kuntiin. Lisäksi herätettiin kysymys, voisiko maakuntaliitoilla olla kuntia täydentävä rooli asuntomarkkinatiedon tuottamisen prosesseissa.

3.3.3 Valtion asuntorahaston ja kuntien edustajien arviot asuntomarkkinatiedon hyödyntämisestä

Tutkimusten ja selvitysten sekä ympäristöministeriön edustajien esittämien huomioiden perusteella asuntopolitiikkaa palvelevan tietojärjestelmän ongelmana on tasapainoileminen keskenään jännitteisten tai ristiriitaisten näkökohtien ja vaatimusten välillä. Tällaisia ovat mm. seuraavien tiedon hankinnan mahdollisten kohteiden tai koko tietojärjestelmän suhteen esiintyvät valinta- tai painotusongelmat:

- 1 olemassa oleva asuntokanta vs. uustuotanto,
- 2 peruskorjaus vs. uudisrakentaminen,
- 3 koko asuntokanta vs. tuettu asuntokanta,
- 4 tiedon hankinnan strateginen keskittäminen yksittäisiin kasvu- ja ongelmakuntiin ja -seutuihin vs. systemaattisen ja kattavan vertailutiedon tuottaminen maan koko tuetusta asuntokannasta,
- 5 tietojärjestelmän taloudellisuus vs. keskitetyn tieto(järjestelmän) tuottaman tiedon relevanttisuus, pätevyys ja luotettavuus
- 6 toimivat tietokokonaisuudet vs. tutkimus vs. selvitys,
- 7 tiedon ja toiminnan yhteensovitettu kehittäminen vs. rajoittuminen tietojärjestelmän kehittämiseen.

Näissä valintaulottuvuuksissa tehdyt ratkaisut vaikuttavat olennaisesti asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyteen ja käyttökelpoisuuteen. Nykytilanteessa järjestelmä keskittyy kussakin alakohdassa (1-7) vastakohtaparien jälkimmäiseen osioon, tai on etenemässä sen suuntaan. Ongelmaryhmistä kuusi ensimmäistä tuotiin esiin ympäristöministeriön edustajien haastatteluissa. Nykymuotoinen asuntomarkkinatieto katsottiin kapea-alaiseksi (kohdat 1-3) ja tiedon hankinnan strategisen kohdentaminen riittämättömäksi (kohta 4). Myös

ARAn nykyistä raportointitapaa pidettiin osaksi epätarkoituksenmukaisena (kohta 6).

ARAn edustajan haastatteluissa ilmeni, että lähes kaikki yllä mainitut asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyden kannalta keskeiset valintaulottuvuudet on ARAlla tiedostettu. Useat niistä tuotiin esiin myös haastattelussa, joissa ARAn edustaja keskittyi erityisesti 1:een, 2:een ja 5:een sisältyviin haasteisiin ja ongelmiin¹¹⁰. Myös eri valintaulottuvuuksien välillä todettiin esiintyvän jännitteitä ja jopa ristiriitoja. Esimerkkinä mainittiin kohtien 3 ja 4 suhde. Alueellisesti yhtenäisestä ja kattavasta asuntomarkkinatiedon keruusta luopumisen (kohta 4) todettiin rajoittavan mahdollisuutta tuottaa yhtenäistä ja järjestelmällistä tietoa olemassa olevasta (tue- tusta) asuntokannasta (kohta 3), jonka arvioitiin jatkossa muodosta- van uustuotantoa tärkeämmän asuntomarkkinatiedon kohteen¹¹¹.

Asuntomarkkinatietoja hyödynnetään ARAssa lainoitusta val- misteltaessa. Selvitykset toimivat lainavalmistelun eräänä lähtökoh- tana. Kunnan lainoitusesityksen tulee perustua asuntomarkkinasel- vitykseen ja sille rakentuvaan - analyysiin¹¹². Kuvitteellisena esi- merkkinä mainittiin kunta K, josta on esitetty hyväksyttäväksi kaik- kiaan 60 lainahanketta. Kunnan puoltaessa esim. 30 hankkeen sisäl- lyttämistä lainakiintiöön, tätä koskevan esityksen tulee perustua kunnan asuntomarkkina-analyysiin. Analyysia hyödynnetään kun- tien esitysten vertailussa ja niille perustuvissa päätöksissä. Vaikka lainoituksen kysyntä on olennaisesti vähentynyt, ARA perustelee selvityksien ja analyysien tarpeellisuutta edelleen myös kuntien tai- pumuksella hakea lainoitusta ilman syvällisiä perusteluja. Tätä voi- daan rajoittaa edellyttämällä kunnilta asuntomarkkinaselvityksien kaltaisia selvityksiä. Myös olemassa olevan asuntokannan riskien ja ongelmien hallinnan katsotaan vaativan asuntomarkkinatiedon muodostaman yhtenäisen seurantajärjestelmän ylläpitämistä.¹¹³

¹¹⁰ Toiminnallisen kehittämistyön suhteeseen tietojärjestelmän tai sen elementtien kehittämiseen ARAn suunnittelupäällikkö otti voimakkaan kannan arvostellessaan Astra-työryhmän työtä liiallisesta keskittymisestä tiedon keruun ja lomakkeiden kysymyksiin hankkeen johtoryhmälle lähettämässään kirjelmässä.

¹¹¹ Tiedon hankinnan struktuurin ylläpitämistä suhteellisen kiinteänä ja vakiona perusteltiin haastattelussa myös aikasarjojen saatavuudella.

¹¹² Asuntomarkkina-analyysi on asuntomarkkinaselvitykselle rakentuva koonnos ja yhteenveto kunnan alueelta lainoitettavaksi puolletuista hankkeista.

¹¹³ ARAn edustaja totesi kuntien esitysten tulleen selvästi realistisemmiksi viime vuosina, mutta ristiriitoja esiintyy hänen mukaansa edelleen. Toisessa haas- tattelussa ARAn edustaja myönsi kaikkien hakeneiden saavan käytännössä ny-

Kuntaliiton edustaja ei kyseenalaistanut haastattelussa asuntomarkkinaselvitysten tarvetta. Hän arvioi selvityksiä myönteisesti erityisesti kuntien tasavertaisen kohtelun näkökulmasta: kuntien lainoitusesityksistä ei voida poiketa, ellei niihin sisälly virheellisiä tietoja.

Myös kuntien edustajilta kysyttiin heidän käsityksiään tuotetun asuntomarkkinatiedon relevanssista YM:n ja ARAn toiminnassa. Kysymyksessä erotettiin toisistaan tiedon valistusvaikutus ja instrumentaalinen vaikutus sekä tiedon relevanssi kunnan oman asuntopolitiikan ja valtion asuntopoliittisen ja – hallinnollisen päätöksenteon kannalta. Vastaajia pyydettiin arvioimaan tilannetta erikseen eri näkökulmista. Kaupunkien edustajat katsoivat, että asuntomarkkinatiedolla on selvä valistusvaikutus sekä kunnan että valtion asuntopoliittisen näkökulmasta. Tiedon avulla "nähdään missä mennään", "nähdään väljä suunta", "saadaan tietoa myös sosiaalisesta asunnon tarpeesta" jne. Tiedon instrumentaalisen hyödyntämisen mahdollisuuteen esitettiin sen sijaan merkittäviä epäilyjä. Asuntomarkkinatiedon relevanssin perusteiksi haastattelukysymyksissä esitettiin seuraavat valintaulottuvuudet. Vastauksissa tietojärjestelmän kehittämistarpeet tulkittiin jossakin määrin vaihtelevasti. Kokonaisuutena vastauksissa toivottiin kuitenkin siirtymistä seuraavien vastakohtaparien (1-5) jälkimmäisestä osiosta ensimmäiseen osioon tai sitä painottavaan suuntaan

- 1 Seututiedon strategisen merkityksen tunnistaminen tiedon hankinnassa vs. kuntatasoinen tiedon tuottaminen ja hankkiminen
- 2 Valtion ja kunnan tiedon hankinnan syklien integroiminen vs. kunnan ja valtion tiedon hankinnan menettelyjen erillisuus
- 3 Siirtyminen käyttämään nykyistä enemmän "hälytyskellotietoa": ARAn organisoimia tiiviisti aikataulutettuja erillisselvityksiä kulloinkin tärkeistä teemoista vs. vuotuisen asuntomarkkinaselvitykseen tukeutuminen
- 4 Vaparaahoitteiset asuntomarkkinat vs. tuettu asuntokanta
- 5 Erityisryhmät vs. yleinen sosiaalinen asunnon tarve.

Varsinkin suurien kaupunkikuntien edustajat pitivät välttämättömänä asuntomarkkinatiedon täydentämistä suullisilla neuvonpidoilla ja lisäinformaatiolla tiedon käyttökelpoisuuden varmistamiseksi. Esi-

kytilanteessa lainoitusta, mutta selvitykset ja analyysit todettiin edelleen tarpeellisiksi erityisesti olemassa olevan asuntokannan seurannan vuoksi.

merkiksi Helsingin edustaja totesi seuraavaa: "Jos asuntomarkkinatiedon kaltaista dataa käytetään sellaisenaan suoraan hyväksi, ajautetaan helposti sivuraiteelle. Kun Helsinki teki viimeksi asuntomarkkinaselvityksen ARAlle, pyrittiin huolehtimaan siitä, että luvuissa ei näkyisi sosiaalitoimen raskain porukka, vaan ainoastaan itsenäiseen asumiseen kykenevät. Tämä oli kokemukseen perustuvaa arviointia ja suoritettiin hyvin karkealla tasolla. ARAn näkökulmasta tilanne on hyvin erilainen eri puolilla maata. On selvää, että jos tilastot kerätään hyvin erilaisilta asuntomarkkina-alueilta eri puolilta maata, ja päätelmät perustuvat niille, johtopäätökset ovat pielessä".¹¹⁴

Kuntaliiton edustajan tavoin myös kunnat itse näkivät asuntomarkkinaselvitysmenettelyissä ja erityisesti niiden seudullisessa laa-
timismenettelyissä myös kuntia itseään hyödyttäviä piirteitä. Kuitenkin vain parin kaupungin edustajat katsoivat, että nykymuotoisesta asuntomarkkinaselvitysmenettelystä koituu suoraa hyötyä kunnan omalle asuntopoliittiselle suunnittelulle ja seurannalle. Pie-
nemmat kunnat esittivät vain niukasti tiedon relevanssiin kohdistu-
neita huomioita. Niin sanotun valistusvaikutuksen lähes kaikki kun-
nat olivat tiedostaneet.

3.3.4 Kokoavia havaintoja asuntomarkkinatiedon hyödyntämisestä

Taulukkoon 3 on koottu yhteen YM:n, ARAn ja kuntien edustajien asuntomarkkinatiedon kehittämisen vastakkaisia kehittämissuuntia (vastakohtapareja) koskevat haastatteluhuomiot. Lähelle toisiaan tu-
levat osiot on yhdistetty samalle riville huomioiden vertailtavuuden
parantamiseksi ja johtopäätösten tekemisen helpottamiseksi.

Taulukon keskimäinen osio (Tiedon nykytila) kuvaa eri osa-
puolten tulkintoja nykyisen asuntomarkkinatiedon keskeisistä piir-
teistä sekä asuntomarkkinatiedon ja tarjontatukien perustana olevan
tietojärjestelmän tärkeimmistä puutteista ja kehittämishaasteista.

¹¹⁴ *Kaupungin asuntoasiain osaston toinen haastateltu edustaja katsoi harkinnan arvoiseksi siirtymisen tulkitsemaan asuntomarkkinatiedon keskeiset indikaattorit pikemminkin barometreina kuin täsmällisinä kuvausyrityksinä. Tämä merkitsee sen myöntämistä, että tiedossa on sekä pätevyys- että luotettavuusongelmia, ja että sen avulla voidaan korkeintaan hakea suuntaa. Lisäksi tarvitaan laadullista täydentävää tietoa neuvotteluihin jne.*

Taulukon muista osioista ilmenee, millä suunnalla (1: integroiminen, 2: erikoistaminen tai strateginen suuntaaminen) toimijat näkevät kehittämistarpeita tai mihin suuntaan he kehittämistarpeita painottavat. Taulukon keskimmäisen osion (Tiedon nykytila) kunkin solun kannanoton tulkitseminen ongelmaksi ja ongelman täsmällinen muoto ilmenevät usein vasta ylä- tai alarivillä ilmaistusta kehittämistarpeesta.¹¹⁵

¹¹⁵ *Esitetyt huomiot perustuvat yksinomaan haastatteluissa esitettyihin kannanottoihin. Toimijoita ei ole haastateltu sillä tavoin yhtenäisen kysymysjoukon perusteella, että heidän olisi tullut ottaa kantaa kaikkiin mahdollisiin kysymyksen tuleviin kehittämispolkuihin. Se, että taulukon jostakin solusta puuttuu sitä koskeva ao. toimijan huomio, merkitsee nykytilanteen kohdalla sitä, ettei asiassa ole koettu merkittävää ongelmaa. Kehittämissuuntien (1 - 2) kohdalla tyhjä solu merkitsee sitä, että ao. kehittämisen suuntaa ei ole pidetty kyseisen asian kohdalla relevanttina. Esim. rivillä 5 ARAn edustaja ei ole ilmaissut näkevänsä nykyisen keskitetyn tietojärjestelmän (ALTIKA) kehittämistä yhä kokonaisvaltaisemmaksi ja integroidummaksi enää tarpeelliseksi tai perustelluksi. Tärkeämpänä pidettiin sen selvittämistä, miten Tilastokeskuksen nykyisen kalliin tietojärjestelmän hyödyntämistä kuntien toiminnassa voitaisiin parantaa. Esimerkki havainnollistaa samalla sitä, että kehittämissuuntien 1 - 2 välillä on lähes säännönmukaisesti jännitteitä, minkä vuoksi ne toimivat kehittämistyössä usein toistensa reunaehtoina ja jopa annettuina tekijöinä.*

Taulukko 3 Asuntomarkkinatiedon nykytila ja sen hyödynnettävyyden kehittämistarpeet eri osapuolten näkemysten mukaan

		Ympäristöministeriö	ARA	Kunnat
Ilmaistu kehittämistarve (1): tiedon parempi integroiminen		1. Koko olemassa oleva asuntokanta	1. Koko olemassa oleva asuntokanta	1.
		2.	2.	2.
		3. Koko asuntokanta	3.	3. Vaparaahoitteisen asuntokannan parempi huomioiminen
	→	4. Tiedon parempi integroiminen käyttösuunnitelman suuntaamisperusteisiin	4. Vertailujen ja pitkien aikasarjojen mahdollistaminen	4. Seututiedon strategisen merkityksen tunnistaminen ja kuntatiedon kokoaminen seututiedoksi
		5.	5.	5. Tiedon hankinnan syklien parempi integroiminen
	→	6. Katsauksien (review) kehittäminen	6.	6.
		7.	7.	7.
Tiedon nykytila: Eri osapuolten tulkinta tietojärjestelmän ja/tai asuntomarkkina-tiedon tähänastisesta painotuksesta		1. Uudisrakentaminen	1.Uudisrakentaminen	1.
		2. Uustuotanto	2. Uustuotanto	2. Uustuotanto
		3. Koko tuettu asuntokanta	3.	3. Koko tuettu asuntokanta
	→	4. Kattava vertailutieto kokonaan tuetusta asuntokannasta	4. Kattava vertailutieto kokonaan tuetusta asuntokannasta	4. Kattava vertailutieto tuetusta asuntokannasta kaikista kunnista
		5.	5. Keskitetty ja kuntavertailun mahdollistava tietojärjestelmä	5. Kuntien ja valtion menettelyjen erillisyyksien keskitetystä järjestelmästä huolimatta
	→	6. Selvitykset	6.	6.
		7. Kokonaisvaltainen kehittämisorientaatio (erit. Astra -hanke)	7. Kokonaisvaltainen kehittämisorientaatio (erit. Astra –hanke)	7.
Ilmaistu kehittämistarve (2): tiedon erikoistaminen ja spesifioiminen		1.	1.	1.
		2. Peruskorjauskriteeristöön kehittäminen	2. Peruskorjaus	2. Peruskorjaustarpeen arvioitavuuden parantaminen
		3.	3.	3. Erityisryhmien painoarvon lisääminen
	→	4. Tiedon hankinnan keskittäminen kasvu- ja ongelmakuntiin	4. Muun kuin asuntomarkkinatiedon kautta tapahtuva erikoistuminen (katsaukset yms.)	4. Siirtyminen kohden teemakohtaista "hälytyskellotietoa"
			5. Käyttäjille taloudellisesti kohtuullinen tietojärjestelmä	
	→	6. Tutkimuksen lisääminen	6.	6.
	→	7. Siirtyminen kapea-alaisempaan tietojärjestelmien kehittämiseen (Astran jälkeen)	7.	7.

Seuraavassa esitettävät kuvaukset taulukon neljännessä, kuudennes-
ta ja seitsemännessä rivistä kokoavat yhteen tiedon hyödynnettä-
vyyttä koskevat tärkeimmät ajankohtaiset kehittämishaasteet. Ku-
vauksessa havainnollistuvat asuntomarkkinatiedon hyödynnettä-
vyyden parantamiseen liittyvien haasteiden monimuotoisuus sekä
eri toimijatahojen näkökulmien erot. Kunkin kehittämishaasteen
yhteydessä käsitellään suppeasti ja kokoavasti tärkeimmät kehittä-
mishankkeet sekä tehdyt kehittämis ehdotukset.

Tiedon alueellinen kattavuus, systemaattisuus ja strateginen kohdentaminen (rivi 4)

(1) *Ympäristöministeriön* edustajat katsoivat haastatteluissa nykyi-
sen koko kuntakentän kattavan asuntomarkkinatiedon tuottamisen
epätarkoituksenmukaiseksi. Koska tuki kohdennetaan merkittävältä
osin kasvualueille, myös tiedon tuottaminen voitaisiin ministeriön
näkömyksen mukaan rajata tärkeimmille kasvualueille. Kuntien
asunto-ohjelmointia koskevan tiedon saaminen nykyistä paremmin
valtiollisen asuntopoliittisen suunnittelun käyttöön katsottiin tär-
keäksi. Kehittämistyötä ajatellen ministeriö ei tulkitse tiedon integ-
roinnin tarvetta sen systemaattisuuden ja kattavuuden ulottuvuudel-
la. Sen sijaan kehittämistarpeeksi määritellään tuotetun tiedon pa-
rempi integroiminen käyttösuunnitelmassa asetettuihin tuen alueel-
lisen suuntaamisen perusteisiin (pääkaupunkiseutu, kasvukeskuk-
set).

Vastaavanlaiset kehittämissuunnat esitetään sosiaalisen asunto-
rahoituksen riskienhallintaa selvittäneen työryhmän ehdotuksissa,
joihin myös selvityshenkilö Lauri Tarasti ARAn kehittämisehdotuk-
sissaan yhti. Työryhmän ehdotus 11 kuuluu seuraavasti¹¹⁶:

"Valtion asuntorahasto kehittää sosiaalisten vuokra-asuntojen
markkinatilannetta koskevien tietojen tasoa erityisesti hakijajonon
rakenteen ja tyhjien asuntojen lukumäärän osalta. Lisäksi erityisesti
kasvukeskusten osalta selvitetään aikaisempaa tarkemmin kuntien
lähivuosien ja keskipitkän aikavälin ARA-tuotannon tarvelaskelmat
ja tuotantosuunnitelmat".

(2) *ARAN* edustajien ilmaisemana tiedon integroituminen mer-
kitsee ja edellyttää tiedolta ennen kaikkea systemaattisuutta ja ko-
konaisvaltaisuutta. Tiedon ajallinen ja paikallinen horisontti tulee

¹¹⁶ YM 137/2004 s. 82, Tarasti 2004 s. 36.

ulottua yli tukien suuntaamisen kulloistenkin painotusten. Ministeriön ilmaisemaa tiedon hankinnan kohdentamistarvetta ei kyseenalaisteta, mutta tämän rinnalla korostetaan asuntomarkkinatiedon jatkuvuuden (aikasarjat) ja kuntavertailujen (pitkittäis- ja poikittaisvertailut) tärkeyttä. Tästä näkökulmasta yhtenäisestä asuntomarkkinatiedon hankintamenettelystä luopuminen johtaa siihen, että myös tiedon jatkuvuus ja vertailun mahdollisuudet menetetään. Pitkälle spesifioitunut tiedon tarve tulee ARAn näkemyksen mukaan hoitaa ensisijaisesti erityisselvityksillä yms., ei asuntomarkkinatiedon olennaisiin piirteisiin kajoamalla.

(3) *Kunnat* tavoittelevat tiedon integroitumista erityisesti kuntatasoisen tiedon yhdentämisenä seututasoiseksi tiedoksi. Myös kuntien edustajat pitävät perusteltuna pitkälle erikoistuneen täsmätiedon tarpeen tyydyttämistä erillisselvityksillä tms. "hälytyskellotiedolla". Toisin kuin ARAn edustaja, kuntien edustajat perustelevat tätä myös sillä, ettei asuntomarkkinatiedon sellaisenaan uskota juurikaan vaikuttavan asuntopoliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi eräät kuntien edustajat hakevat kuntien ja valtion tiedon hankinnan syklisen eroista syytä asuntomarkkinatiedon vähäiseksi kokemalleen hyödyntämiselle. Vaikka tiedon hankinnan syklien ja menettelyjen nykyistä parempaa yhdentämistä pidetään tiedon laadun ja hyödynnettävyyden turvaamiseksi tärkeänä, sen mahdollisuuksia ja keinoja ei juurikaan haastattelussa pohdita.

Kokoavasti todeten, pyrittäessä lisäämään asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyttä asuntomarkkinatietoa nykyistä paremmin integroimalla ja erikoistamalla, kohdataan seuraavia ongelmia

- YM:n ja ARAn näkemyksissä tiedon tavoiteltavasta integroitumisesta painottuvat eri asiat: YM:llä tiedon lyhyen tähtäimen hyötyvaikutus ja sen kannalta tarpeellinen tiedon keskittäminen ja kokoaminen, ARAlla taas hyödyntämisaikajänteen pidempi kesto sekä mahdollisuus tukea asuntomarkkinatietoa muunlaisen kohdennetun tiedon tuottamisella.
- Kuntien näkökulmasta korostuu paikallisen ja seudullisen tiedon erillisuus ja integroinnin tarve sekä valtion ja kuntien tiedon hankinnan menettelyjen ja syklien yhdentämistarve.
- YM:n ja ARAn näkemysero heijastaa tiedon hyödyntämisen tarpeiden ja mahdollisuuksien puutteellista analyysia: yhtäältä tarvitaan pitkäjänteisempää tietoa, mutta monitorointitiedon rinnal-

la tarvitaan myös tiedon kokoamista toimiviksi tietokokonaisuuksiksi.

- Kehittämisehdotuksissa esitettyä tarvetta "selvittää kasvukeskusten ohjelmointilukuja" ei ole tarkastuksen perusteella syytä ymmärtää yksinomaan haasteeksi tuottaa uudenlaista monitorointitietoa. Tarkastuksen perusteella ohjelmointitietojen monitorointi ja tiedon välittäminen asuntopolitiikan toimijoille ei todennäköisesti välttämättä paranna päätösten tasoa, koska ohjelmointitietojen pätevyys ja luotettavuus liittyy monitorointia syvällisempää huomiota vaativia ongelmia.

Raaka- eli monitorointitieto, arviointi(tutkimus)tieto, toimivat tietokokonaisuudet (rivi 6)

(1) Asuntomarkkinatiedon nykyisen käyttökelpoisuuden uudelleenarviointien lisäksi *ympäristöministeriön* edustajat pitivät tärkeänä sellaisten ARAn katsausten lisäämistä, joilla kootaan olemassa olevaa kokemusta, tietoa ja tutkimustuloksia yhdistämällä ne laajempaan tietorakenteeseen¹¹⁷. Katsauksissa voidaan kuitenkin suodattaa vain jo kertynyttä tietoainesta - monitorointi- tai tutkimustietoa - laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Tämän vuoksi katsausten merkityksen lisääminen ei ole mahdollista kiinnittämättä huomiota katsausten perustana olevan tiedon tuotannon mahdollisuuksiin ja pullonkauloihin. Ympäristöministeriö onkin pitänyt tärkeänä myös asuntopolitiikkaa palvelevan tutkimustiedon lisäämistä. Tähänastinen tieto siitä, mitä vaikutuksia asuntopolitiikalla ja sen välineillä on ollut, mitä tiedon lähteitä päätöksentekijät käyttävät ja millainen asuntopolitiikan tietoperusta eri suhteissa on, on hyvin niukkaa tai yksipuolista¹¹⁸.

Muun muassa Asuntoasiain neuvottelukunnan aiemmin jo tekemään ehdotukseen tukeutuen Valtion asuntorahaston kehittämishankkeessa selvitysmies on ehdottanut asumisen professorin viran

¹¹⁷ *Esikuvaksi tai vertailukohdaksi todettiin mm. Tekesin toimittamat teknologiakatsaukset sekä Suomen Akatemian organisoimat tieteen tilaan ja tasoon kohdistuvat katsaukset.*

¹¹⁸ *Tutkimuksen rajallisuudesta ja kapea-alaisuudesta asuntopolitiikan alueella ks. Inkinen ym. 2000 s. 43, 49, 52 - 53. Tutkijat kiinnittävät erityistä huomiota asuntopolitiikan ongelmallisuuteen päätöksenteon kannalta, koska asuntopolitiikan vaikutuksia on hankala arvioida. Tämä johtuu mm. siitä, että asuntosektori toimii välineen asemassa useille muille politiikka-alueille.*

perustamista asuntoalan tutkimustoimintaa varten. Ehdotuksen mukaan virassa keskityttäisiin erityisesti hyvän asumisen tavoitteiden toteutumiseen.¹¹⁹ Lisäksi selvitysmies ehdotti, että "Asuntorahastoviraston talousarvioon otetaan riittävä määräraha asumista palvelevien käytännönläheisten tutkimusten suorittamiseen sekä koerakentamistoimintaan". Selvitysmiehen raportissa ARAn todetaan jo nykyisin osallistuvan koerakentamistoimintaan, asuntosuunnitteluun liittyviin kehittämisen- ja tutkimushankkeisiin sekä erilaisiin asunnonrakentamisen projekteihin. Lisäksi parhaillaan on vireillä kehittämishanke, jossa ARAn tukemana kehitetään sekä uustuotannon että perusparannuksen ennakointiin soveltuvaa analyysivälineistöä (AS-LA- ja ASPE-mallit)¹²⁰.

(2) ARAn edustaja totesi ARAn laativan asuntomarkkinatiedon perusteella erilaisia katsauksia sekä viraston sisäiseen käyttöön että julkisuuteen. Kuntien katsauksista lähetetään ns. kuntatietolomake kuhunkin kuntaan katsausta seuraavan vuoden keväällä. Siihen on koottu kunkin kunnan keskeiset asuntomarkkinatiedot sekä alueellisia ja seudullisia vertailutietoja.

(3) Kuntien edustajien näkökantoja asuntomarkkinaselvityksiä palvelemaan tutkimustoimintaan sekä ARAn ohjaustietojen hyödynämistä kuntien selvitysmenettelyissä on edellä käsitelty alaluvussa 3.2.2.

Kokoavasti todeten, pyrittäessä lisäämään asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyttä tiedon muotoja uudelleen strukturoimalla, kohdataan seuraavia ongelmia

- Erilaisten asuntokatsauksien mahdollisuudet ovat periaatteessa suuret, koska juuri niillä voidaan parhaiten edistää kuviossa 10 kuvattua etenemistä raakatiedosta tiedon laadun varmistamiseen (relevanssi, pätevyys, luotettavuus) ja järkevästi hyödynnettyyn tietoon.
- Katsaukset muodostavat kuitenkin lähinnä suodattimen, jolla tutkimustuoksille ominainen käsitteellinen ja valistusvaikutus

¹¹⁹ Tarasti 2004 s. 43 - 44. Raportissa viitataan myös Valtion asuntorahastosta tehdyn arviointiin. Siinä asuntorahaston eräänä kehittämisvaihtoehtona nähtiin "asuntorahaston selvästi vahvempi ote asuntomarkkinatutkimuksen ja koekieluluonteisten innovaatioiden eteenpäin viejänä".

¹²⁰ Alueellisista hankkeista haastattelussa mainittiin esimerkkinä Porin ja Kuopion seudut, joissa ARA on eri tavoin tukenut asuntopalvelujen seudullista kehittämistyötä.

"muunnetaan" asuntopolitiikan toimijoiden tarvitsemaksi välittömästi hyödynnettävissä olevaksi (toimivaksi) tiedoksi. Asuntopolitiikkaa palvelevan tutkimuksen niukkuus muodostaa rajoituksen myös katsausinstituution kehittämislle.

- Tutkimuksen ja review –tyyppisten katsauksien hyödyntämisen ja vaikutusten leviämisen mekanismit tunnetaan edelleen puutteellisesti. Tästä seuraa, ettei asuntotutkimukselta ja katsauksiltakaan voida odottaa nopeita hyötyvaikutuksia. Poikkitieteellisyudeksi (transdisiplinaarisuudeksi) luonnehditut tieteen ja yhteiskunnan yhteiset ongelmanratkaisumenettelyt, joita asuntotutkimuksen merkityksen olennainen lisääminen asuntopolitiikassa ja – hallinnossa edellyttävät, ovat institutionaalisilta toimintapuitteiltaan, metodologialtaan, standardeiltaan ja forumeiltaan edelleen kansainvälisestäikin kehittymättömiä¹²¹.
- Tarjontatukien suuntaamisen tietoperustan laatu ei ole käytettävissä olevan perustutkimus- ja katsautiedon niukkuuden vuoksi tämän tarkastuksen keinoin täsmällisesti arvioitavissa. Asuntomarkkinatiedon relevanssin kehittäminen tiedon saattamiseksi kuviossa 10 kuvatuksi tarjontatukien toimivaksi tietoperustaksi edellyttää monitorointitiedon laadun varmistamista. Lisäksi tarvitaan katsauksien perustiedon tuottavan moni- ja poikkitieteellisen tutkimuksen mahdollisuuksien turvaamista mm. tutkimusta suuntaamalla sekä katsauksien yleisten menetelmä- ym. ongelmien nykyistä parempaa hallintaa¹²².

Toiminnan ja tietojärjestelmien integroitu kehittäminen, tietojärjestelmiin kohdistuva kehittämissyö (rivi 7).

Ympäristöministeriö, ARA, pääkaupunkiseudun kunnat ja eräät yleishyödylliset yhteisöt osallistuivat joitakin vuosia sitten valtion ja kuntien yhteistoimintasopimuksen toteuttamiseksi organisoituun Astra-kehittämishankkeeseen, jota edellä on yleispiirteisesti kuvattu. Hankkeen monista lähtökohdista tässä yhteydessä keskeisin on se, että tietojärjestelmää ei kehitetty omana kokonaisuutenaan, vaan osana asukasvalintojen seudullistamiseen liittyvää laajempaa asu-

¹²¹ Ks. Scholz ym. 2000 s. 236 - 252.

¹²² Katsauksien menetelmällisistä ja muista kehittämishaasteista ks. Pawson 2002.

mispalvelujen kehittämishanketta.¹²³ Asuntomarkkinatiedon keruun saattaminen järjestelmän piiriin oli ARAn ehto hankkeeseen osallistumiselle. ARAkaan ei kuitenkaan nähnyt hanketta ensisijaisesti tietojärjestelmän kehittämishaasteeksi. Hankkeen kuluessa ARAn edustaja myös viesti johtoryhmälle osoittamassaan kirjelmässä kehittämistyön painottuneen liiallisesti tietojärjestelmän teknisiin yksityiskohtiin (esim. ARAn lomake).¹²⁴

Tarkastuksessa haastateltiin Astra-hankkeen sihteeriä mm. hankkeen jälkeisen kehittämistoiminnan näkymistä. Hankkeen päätyttyä¹²⁵ pääkaupunkiseudun kunnat ja yleishyödylliset yhteisöt ovat ryhtyneet kehittämään omia haku- ja tietojärjestelmiään kaupallisen ohjelmistoyrityksen (Komartek) avulla. Helsingin kaupunki on ottanut käyttöön sähköisen internethaun. Tiedusteltaessa kehittämistyön suhdetta Astra-hankkeeseen, kaupungin edustaja luonnehti viimeksi mainittua hanketta ensisijaisesti tietotuotannon kehittämishankkeeksi. Hänen mukaansa kaupungin asuntoasiain osaston tehtävänä on ensisijaisesti asiakaspalvelu, ei tiedon tuottaminen. Helsingin kaupungin edustaja katsoi myös, ettei kaupungin käyttöön ottamaa nettilomaketta olisi voitu soveltaa Astra-hankkeen edellyttä-

¹²³ 19.5.2000 hyväksytyssä yhteistoiminta-asiakirjassa Astra-hankkeen lähtökohta on kuvattu seuraavasti: "Kunnat kehittävät yhteistyössä yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen kanssa yhteisen asunnonhaun tiedonhallinta- ja raportointijärjestelmän (alleiviivaus tarkastuksessa)"

¹²⁴ Hankkeen sihteerin laatima loppumuistio liite 9. Muistiossa tilannetta tulkitaan seuraavasti: "ARAn edustajan toiminnasta jäi vaikutelma, että ajateltua järjestelmää ARA ei tarvitse. ARA saa kuitenkin asuntomarkkinaselvityskyselyn avulla tarvitsemansa tiedot" (s. 15). Toisessa yhteydessä muistiossa todetaan, että "Raportoinnin yhteydessä käytiin ARAn asuntomarkkinaselvityksen läpi ja todettiin, että selvityksen kaikkiin tiedusteluihin ei saada vastausta tästä järjestelmästä". ... "Työskentely keskittyi hakulomakkeen tietosisällön sekä siihen liittyvien ohjeiden määrittelyyn sekä tarvittaviin raportteihin" (s. 9).

¹²⁵ Sen syyksi, että hanke pysähtyi suunnitteluprojektin vaiheeseen, haastatellut viittasivat vastuusuhteiden selkeyttämättömyyteen, eri osapuolten toisistaan poikkeaviin intresseihin ja odotuksiin sekä kustannuskysymyksiin. Loppumuistiossa tilannetta tulkitaan myös niin, etteivät eri osapuolet sitoutuneet hankkeeseen kovin selkeästi. Samoin muistiosta ilmenee, että kesällä 2002 hankkeen eteenpäin vieminen kaupallisena tuotteena sitä varten perustettavassa yhtiössä nähtiin ainoaksi kehittämisyhteydeksi mm. siksi, että kuntien julkisoiduina toimijoina organisoimaan yhteiseen kehittämistoimintaan liittyi vaikeasti ratkaistavia ongelmia (mm. immateriaalioikeudet). Tätä YM puolestaan piti ongelmallisena, koska kehittämishankkeeseen oli myönnetty valtion tukea.

mässä laajuudessa. Myös yleishyödylliset yhteisöt ovat jatkaneet omien erillisjärjestelmiensä kehittämistä.

Tulevaisuutta ajatellen Astra -hankkeen sihteeri herätti haastattelussa kysymyksen, milloin ja miten kehitettävänä olevat erilliset palvelu- ja tietojärjestelmät integroidaan. Erillisistä järjestelmistä muodostuu mm. kustannusongelmia ja tiedon pätevyysongelmia. Vielä tärkeämpää on kehittämistoiminnan nähtävissä oleva siirtyminen toiminnan kehittämiseen integroidusta tietojärjestelmien kehittämistyöstä toiminnallisista tarpeista irralliseen tietojärjestelmien kehittämiseen.

Keskittyminen tietojärjestelmän kehittämiseen irrallaan eri toimijatahojen tarpeista, toiminnallisista ongelmista, tavoitteista ja kehittämistarpeista johtaa ongelmiin. Ongelmista on saatu kokemusta esimerkiksi ns. klusteriohjelmien yhteydessä.¹²⁶ Tietojärjestelmän kehittämisen tulisi seurata toiminnallista kehittämistyötä, ei edeltää tai korvata sitä. Toiminnallisten ja tietojärjestelmähaasteiden yhteensovittamisen lisäksi hyvinvointiklusterin Makropilotissa ja Astra-hankkeessa kohdattiin muitakin yhteisiä ongelmia. Monet niistä on kohdattu myös Seutukuntien tuki -kehityshankkeessa. Esimerkkinä yhteisesti kohdatuista ongelmista voidaan mainita eri osapuolten puutteellinen sitoutuminen hankkeen kokonaistavoitteisiin, ohjausmallissa ja verkottumisessa kohdatut oikeudelliset ongelmat, eri toimintakulttuurien kohtaamisen ongelmat, projektien koordinoimien heikkous, aikataulusongelmat jne.

Asukasvalintojen ja tietojärjestelmien seudullistamishankkeiden hankaluus sekä kehittämistyön painottuminen tiedon hallinnan ja jakelun tekniseen jalostamiseen voitiin tarkastuksessa havaita myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa kunnissa. Ongelmat tuotiin esiin varsinkin haastatteluissa, jotka olivat tässä suhteessa dokumentteja ja virallisaineistoja selvästi informatiivisempia. Suurimmassa osassa tarkastuksen kohteena olevia kuntia seudullisen asukasvalinnan saavuttamista ei pidetä realistisena, eikä sitä valtaosin enää ilmoiteta tavoiteltavankaan - huolimatta asunto- ym. strategioiden tähän ehkä viittaavista lausumista. Sen sijasta pyritään edistämään esi-

¹²⁶ Ohtonen (toim.) 2002 s. 79 - 80, 83 - 84, 93, 198 - 200. Tällöin on vaarana mm. se, että uudet tietotekniset (järjestelmä)ratkaisut vakiinnuttavat entiset toimintakäytännöt ongelmineen uusiin tietorakenteisiin, minkä jälkeen niitä on entistä vaikeampi muuttaa.

merkiksi seudullisia netti-informaatioita. Jo niidenkin yhteydessä esimerkiksi Joensuun edustaja totesi esiintyneen ongelmia.

Riskienhallintaa selvittänyt työryhmä ehdotti raportissaan myös vuokra-asunnon hakijoita koskevan tietokannan perustamista. Työryhmän ehdotus 12 kuuluu seuraavasti: Työryhmä ehdottaa, että "erityisesti suuremmilla kaupunkiseuduilla tulisi toteuttaa tietokanta, joka mahdollistaa sosiaalisten vuokra-asuntojen kysynnän ja sen rakenteen muutosten seurannan nykyistä Valtion asuntorahaston vuosittaista markkinakyselyä nopeammin ja monipuolisemmin. Tietokanta vähentäisi myös nykyisin lomakkeilla kerättävien tietojen määrää. Hankkeesta vastaa ympäristöministeriö".¹²⁷

Tämän kehittämisehdotuksen toteutumismahdollisuuksien arvioimiseksi tarkastuksessa haastateltiin ympäristöministeriön edustajia Astra-hankkeen ongelmista. Heiltä kysyttiin, mitä suunnitelmia tai takeita ministeriöllä on sen varmistamiseksi, ettei Astra-hankkeen ongelmakenttä uusiudu tai vain muuta muotoaan pyrittäessä vastaamaan työryhmän ehdotukseen.

Kuntien osalta ministeriön edustajat tulkitsivat Astra-hankkeen ongelmat haastattelussa Seutukuntien tuki -hankkeesta kertyneitä kokemuksia vastaavasti: ensin on varmistuttava luottamushenkilöiden sitoutumisesta hankkeisiin, koska kehittämishanke ei voi menestyä ilman keskeisten luottamushenkilöiden tukea ja sitoutumista. Yhteisöistä ministeriön edustajat kokivat ongelmalliseksi erityisesti pienet yhteisöt, joiden sitoutuminen, menettelyt ja toimintamallit vaihtelevat olennaisesti yhteisöittäin. Helsingin kaupungin kannan Astra-hankkeeseen todettiin säilyneen ennallaan. Edellä on jo yleisemmin viitattu seutuhankkeiden kohtaamiin yhteistoimintaongelmiin.

Ympäristöministeriön edustajat pitivät mahdollisena myös yhteisöille asetettavia säädösperusteisia velvoitteita. Velvoitteet voisivat koskea esimerkiksi tyhjien asuntojen ilmoittamista ja asuntojen käyttöstettä. Toistaiseksi halutaan edetä vapaaehtoisuuden ja verkottumisen pohjalta. Esimerkiksi klusteriohjelmista saadut kokemukset osoittavatkin, että ministeriön perinteisen yksisuuntaisen ohjausotteen yhdistäminen verkottumisen kaltaiseen uudenlaiseen toimintakulttuuriin saattaa johtaa epäonnistumiseen¹²⁸.

¹²⁷ YM 137/2004 s. 82.

¹²⁸ Ks. Ohtonen (toim.) 2002.

Kokoavasti todeten, pyrittäessä lisäämään asuntomarkkinatiedon hyödynnettävyyttä kehittämishankkeiden organisointia parantamalla, kohdataan seuraavia ongelmia

- Tiedon tehtävänä on palvella toimintaa. Tästä seuraa, että tietojärjestelmän tulisi olla toiminnallisen kehittämistyön erottamaton osa, eikä irrallinen toiminto. Suoritettussa seudullisessa ja kunnittaisessa kehittämistyössä on kuitenkin nähtävissä tietojärjestelmien kehittämistoiminnan siirtyminen kohden kapealaisempia tietojärjestelmien kehittämishankkeita.
- Yhteishankkeiden monissa tapauksissa epäonnistuttua (tai edettyä odotuksia hitaammin) on nähtävissä, että eri toimijat (yksittäiset kunnat ja yhteisöt) alkavat kehittää vain omaa tiedonhallintaansa.
- Ympäristöministeriön esittämät kehittämissuunnitelmat painottavat seututasoisen yhteistoiminnan vahvistamista. Tarkastuksen havainnot ja muiden yhteistyöhankkeiden (esim. Seutukuntien tuki-hanke, Makropilotti) kokemukset osoittavat, että toiminnallisen ja tietojärjestelmäkehitystyön yhteensovittaminen vaatii eri toimijoilta vielä runsaasti lisätahtoa, lisätietoa sekä huolellisesti suunniteltuja ja valmisteltuja kokeiluja. Eri ohjausmallien (verkottuminen - normiohjaus, markkinaohjaus - sosiaalivaltiollinen ohjaus) elementtien yhdistäminen on osoittautunut erittäin haasteelliseksi, mutta myös välttämättömäksi.
- Tietojärjestelmien kehittämisessä vastaavia valintaongelmia on kohdattu rationaalisen mallin ja kokeellisen mallin yhdistämisessä. Ensin mainitussa tietojärjestelmän monimutkaisuutta rajoitetaan rationaalisilla menettelyillä, kuten abstrahoinneilla ja suunnitteluongelmien strukturoinnilla. Tarjontatukien menettelyjä on kuvattu edellä luvuissa 3.1 ja 3.2. Kokeellisessa mallissa keskeiseksi muodostuvat käyttäjien osallistuminen, oppiminen ja palaute järjestelmän kehittäjille. Tarjontatukien kohdalla näitä tukevat menettelyt ovat jääneet kehittymättömiksi. Kuntiin ja YM:öön kohdistuvassa tarkastuksen tiedonhankinnassa on sovellettu myös "kokeellisia ajattelumalleja". Rationaalisen ja kokeellisen mallin yhdistäminen on osoittautunut vaikeaksi. Var-

sinkin hyvin monimutkaisissa ja epävarmoissa tietoympäristöissä mallien yhdistäminen on osoittautunut välttämättömäksi.¹²⁹

Edellä on kuvattu taulukon 3 kolme periaatteellisesti tärkeintä asuntomarkkinatiedon kehittämisen valinta- ja ongelmaulottuvuutta:

- tiedon rakenne: integroiminen – spesifioiminen
- tiedon tuottamisen tapa: synteetit (katsaukset), asuntomarkkina-
raakatieto (monitorointi), analyysit (arviointi)
- tiedon suhde toimintaan ja eri toimijoiden tietojärjestelmien suhde: integroituminen - eriytyminen.

Ulottuvuuksia yhdistää se, että vastakohtaparien ensimmäisessä osiossa *asuntomarkkinat* nähdään keskinäisten yhteyksien ja riippuvuuksien verkostona. Valtio, kunnat, yleishyödylliset yhteisöt, markkinoilla toimivat yritykset, rahoituslaitokset ja kansalaiset tai kuluttajat asunnon tarvitsijoina yhdistyvät asuntomarkkinoiden kokonaisuudeksi. Tässä kokonaisuudessa eri tekijät vaikuttavat toisiinsa kokonaisvaltaisesti ja usein myös ennakoimattomasti.

Tästä näkökulmasta myös *asuntomarkkinatiedon* sovellettavuus ja merkitys liittyy tiedon kattavuuteen ja kokonaisvaltaisuuteen sekä tiedon kykyyn tavoittaa toimijoiden yhteyksien ja riippuvuuksien olennaiset piirteet. Tiedon merkitys ja oikeellisuus ("oikeat asiat") sen relevanssina ja pätevyytenä muodostuvat yhteyksien oikeasta hahmottamisesta. Nykytilanne on tiedon sovellettavuutta ajatellen ongelmallinen. Siinä asuntomarkkinatiedon rakenne ja tuottamisen tapa on toimijakohtainen ja huomioi vain vajavaisesti asuntomarkkinoilla esiintyvät toiminnalliset yhteydet, riippuvuudet ja sidokset.

Rivien 4, 6 ja 7 strategisten valintaulottuvuuksien lisäksi taulukon 3 sisältyy myös tiedon tuotoksiin liittyvä toiminnallinen ulottuvuus. Riveillä 1 - 3 esitetyt kehittämisen valintaulottuvuudet ovat ymmärrettävissä edellä esitettyjen tiedon kokonaisvaltaisuuden vaatimusten kautta. Vaatimukset siirtyä kuvaamaan asuntomarkkinatiedossa uudisrakentamisen lisäksi koko olemassa olevaa asuntokantaa (1), uustuotannon lisäksi myös peruskorjausta (2) sekä tuetun kannan ohella myös vapaarahoitteista asuntokantaa (3) ilmaisevat tar-

¹²⁹ Malleista ja niiden kokemuksista ks. Saarinen 1993 s. 92 - 109. *Asuntopolitiikan toimintaympäristö on miltei säännönmukaisesti kuvatulainen.*

vetta asuntomarkkinoiden kokonaisuuden ja riippuvuuksien nykyistä parempaan hallintaan.

4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen pääkysymyksenä selvitettiin, kuinka asumisen tarjontatukien (arava, korkotuki) alueellisen suuntaamisen tueksi luotu tietojärjestelmä tukee tarjontatuille asetettujen tavoitteiden sekä tukien suuntaamiselle käyttösuunnitelmassa asetettujen ehtojen toteutumista. Tarkastus kohdistui kunnissa tuotettuun asuntomarkkinatietoon, joka muodostaa tukien suuntaamista ohjaavan alueellisen ja paikallisen asuntomarkkinatiedon ytimen.

Toiminnallisesti asuntomarkkinatieto ja sen laatu kiteytyvät pikemminkin monimuotoisessa toimijaverkossa kuin suoraviivaisesti etenevässä ja tarkoin rajautuvassa prosessissa. Tästä huolimatta mahdolliset ongelmat ja kehittämisvastuut tulee kyetä yksilöimään toimijaverkon sisällä. Näistä lähtökohdista käsin tarkastuksessa analysoitiin asuntomarkkinatiedon tuottamisen perusteita säädöksissä ja tuen kohdentamista ohjaavassa valtioneuvoston vahvistamassa käyttösuunnitelmassa sekä asuntomarkkinatiedon tuottamisen prosesseja ja niiden tuotoksena syntyviä asuntomarkkinaselvityksiä. Lopuksi selvitettiin, miten asuntomarkkinatietoa hyödynnetään tukia suunnattaessa.

Tarkastuksessa ilmeni, että kuntien tuottaman asuntomarkkinatiedon laatu on monin tavoin puutteellinen. Myös tiedon hyödyntämiseen liittyy ongelmia. Seuraavassa on yksityiskohtaisemmin esitetty päätarkastuskysymyksestä johdetut tarkastuksen osa-alueet, kullakin osa-alueella esitetyt osakysymykset sekä niiden tarkastelusta seuranneet johtopäätökset osakysymyksittäin ja suositukset.

Tietojärjestelmän perusteet

Tarkastuksessa tietojärjestelmän perusteita selvitettiin kolmen osakysymyksen avulla:

Ensimmäisellä selvitettiin tarjontatukien suuntaamisen ohjausmallin perusratkaisu, toisella varmistettiin perusratkaisun johdonmukaisuus ja selkeys sekä kolmannella eri toimijatahojen käsitysten huomioiminen tarkastuksen johtopäätösten luotettavuuden varmistamiseksi.

Aravalaissa ja korkotukilaissa tukien suuntaamisen perusteiksi on määritelty sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Käyttösuunnitelmassa tukien kohdentamisen perusteeksi asetetaan sekä asunnon sosiaalinen tarve että markkinatekijöitä.

Käyttösuunnitelmassa pääosa tuesta on suunnattu pääkaupunkiseudulle ja kasvukeskuksiin. Tästä muodostuu tarjontatukien ohjausmallin eri elementtien (markkinat ja sosiaalinen asunnon tarve) selkein yhteensovitusratkaisu. Ohjausmallin eri elementtejä ei kuitenkaan ole tukisäädöksissä ja käyttösuunnitelmassa sisällöllisesti sovitettu yhteen. Tästä seuraa, että tarvittavan tiedon laatua ja tuotetun tiedon käyttökelpoisuutta ei voida luotettavasti ennakkollisesti määritellä eikä myöskään jälkikäteen yksiselitteisesti arvioida. Tukien suuntaamisen osatavoitteita ei ole asetettu selkeään tärkeysjärjestykseen eikä sovitettu toisiinsa esimerkiksi tavoitekeino-hierarkiaa hyväksi käyttäen.

Asuntomarkkinatietoa tuottavat ja hyödyntävät keskeiset toimijat kiinnittivät huomiota tietojärjestelmän perusteiden monilähteisyyteen. Eräät asiantuntijoista ja kuntien edustajista katsoivat, ettei sääntely- ja politiikka-asiakirjoissa ole suoritettu selkeitä linjauksia edellä mainittujen ohjausmallin elementtien välillä. Kaikki toimijat arvioivat, että tukimäärärahat suunnataan tällä hetkellä lähinnä markkinaperustein. Tilanteen täsmällisempi tulkinta kuitenkin vaihteli. Eräät vastaajat arvioivat tilannetta pääasiallisesti tukien kysynnän huomattavan vähentymisen perusteella, toiset kiinnittivät enemmän huomiota ohjausmallin tavoitteellisiin piirteisiin. Kaikki toimijat olivat yksimielisiä siitä, että asuntopolitiikan toimintaympäristö on jatkuvasti monimutkaistunut. Tämän todettiin asettavan ohjaukselle suuria ja osaksi jopa ylivoimaisia haasteita.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto katsoo, että tarjontatukien kohdentamista tukevan tietojärjestelmän perusteiden selkeyttäminen sekä sääntelyn ja politiikkaohjauksen ohjauskyvyn turvaaminen edellyttää uusien organisatoristen ja ohjausinnovaatioiden kehittelyä. Esimerkiksi klusteriohjelmien ja asuntoasioiden neuvottelukunnan kaltaisia järjestelyjä kehittämällä ja tarvittaessa myös vastaavia seudullisia ja alueellisia järjestelyjä uusien keinoin tuemalla ja verkottamalla voidaan nykyistä herkemmin reagoida paikallisesti, alueellisesti ja seudullisesti muuttuviin asuntomarkkinaolosuhteisiin. Koska innovaatioiden kypsyminen käytännölliseksi ohjausratkaisuiksi vaatii usein merkittävästi aikaa, tutkimuksessa ja

muilla sektoreilla jo kehitettyjen uusien ratkaisujen soveltuvuutta asuntosektorille tulee erityisesti selvittää.

Tiedon tuottamisen ohjaus, prosessit ja tuotokset

Tarkastuksessa hankittiin tietoa asuntomarkkinatiedon tuottamisen (1) hallinnollisesta ohjauksesta, (2) tiedon tuottamisen menettelyistä sekä (3) asuntomarkkinaselvitysten laadusta.

(1) *Selvitysten laadinnan ohjaus.* Asuntomarkkinatieto on monitorointitietoa, jonka avulla päätöksentekijöille pyritään tarjoamaan yleispiirteinen ja ajankohtainen kuva asuntomarkkinoista ja niiden keskeisistä valtakunnallisista, alueellisista, seudullisista ja kunnittaisista muutoksista. Asuntomarkkinalomakkeen tietosisältö on standardoitu. Lomakkeella kunnista kerätään määrällistä ja laadullista asuntomarkkinatietoa. Luokituksiltaan ja tietosisällöltään ARAn noudattama lomakemalli vastaa käyttösuunnitelmassa ilmaistuja tuen suuntaamisen perusteita. Koska nämä perusteet ovat yleisluonteisia ja keskenään jännitteisiä, lomakkeen tietosisällön ja käyttösuunnitelman vastaavuuden vertailu on vaikeaa. Myös ohjauksen onnistuneisuuden arvioiminen on samasta syystä vaikeaa.

Tarkastuksessa ilmeni, että tuotetun asuntomarkkinatiedon pätevyyttä ei voida nykytilanteessa varmistaa. Tähän on useita syitä. Tuen suuntaamista ohjaaville käyttösuunnitelman ilmaisuille (asunnon tarve, asuntojen kysyntä) ei ole mahdollista määritellä kaikissa olosuhteissa yleisesti päteviä kriteereitä ja mittaustapoja. Asuntomarkkinatiedon kaltaista määrämuotoista seurantatietoa tuottaessa ei ole mahdollista tavoittaa asunnon tarpeen ja kysynnän ilmiönten moninaisuutta ja syvyyttä. Vaikka ARA on kehittänyt tietotuotantoaan, asuntomarkkinatiedon tuottamisen toimintaympäristö kunnissa, yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa (ml. Tilastokeskus) on hajanainen ja kehittymätön. ARAn organisoiman tietotuotannon onnistuneisuuden luotettava arvioiminen on tässä tilanteessa vaikeaa. Tilannetta hankaloittaa asuntopolitiikan sidos muihin politiikkakokonaisuuksiin (esim. aluepolitiikka). Tästä sidoksesta johtuen myös asuntomarkkinatiedon relevanssia on vaikea määritellä.

Kuntien edustajat arvostelivat asuntomarkkinatiedon vähämerkityksisyyttä ja sen tarkoituksen epäselvyyttä nykytilanteessa. Myös tiedon kaavamaisuutta, määrämuotoisuutta, jäykkyyttä, pinnallisuutta sekä raskasta ja tiiviisti aikataulutettua keruumenettelyä pidettiin ongelmallisena. Tiedon hankinnan kohdentumiseen kuntien

edustajat eivät kuitenkaan esittäneet olennaisia muutoksia. Jotta kunnittaiset asuntomarkkinaolosuhteet voidaan ottaa nykyistä paremmin huomioon, selvitysten ohjausotteeseen odotettiin lisää joustavuutta. Selvitysten tietosisältöjen ohjauksessa ei sen sijaan nähty merkittäviä muutostarpeita.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto pitää välttämättömänä asuntomarkkinatiedon hankinnan tarkoituksen ja tiedon hankinnan perustelujen selkeyttämistä. Tiedon keruun ulottaminen kaikkiin kuntiin ja tukea saaneisiin yhteisöihin vaatii nykyistä paremmat perustelut. Erityisryhmäkohteita lukuun ottamatta merkittävä osa kunnista on nykytilanteessa vetäytynyt tai sivuutettu ARA-tuotannosta. Myös yleishyödyllisten yhteisöjen kiinnostus tarjontatukiin on olennaisesti vähentynyt. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan

Tietojärjestelmää harkitusti kevennettäessä ja nykyistä strategisemmin suunnattaessa on huolehdittava siitä, ettei tämä johda asuntomarkkinariskien hallitsemattomaan kasvuun väestöltään vähenevillä alueilla. Tarkastuksen perusteella kuntien ja valtion asuntopoliittisen suunnittelun nykyistä parempi yhteensovittaminen mahdollistaisi tiedon laadun parantamisen ja kustannusten vähentämisen.

(2) *Tiedon tuottamisen menettelyt.* Kunnat organisoivat asuntomarkkinatiedon tuottamisen perusprosessit pääasiallisesti peruskunnittain. Erityisryhmiä osaksi lukuunottamatta kunnat eivät ole organisoineet aktiivisesti asuntoasioiden hoitoa palvelevaa tutkimus- ja selvitystoimintaa. Systemaattisia laskenta- ja ennustemalleja, joilla kunnan väestösuunnitteen luotettavuutta voidaan lisätä ja Tilastokeskuksen arvioiden luotettavuutta tarvittaessa kyseenalaistaa, käytetään kunnissa tällä hetkellä erittäin vähän.

Analyyttisten välineiden käytön vähäisyys kunnissa heikentää erityisesti eri väestöryhmien asunnontarpeista ja kysynnästä tuotetun asuntomarkkinatiedon sekä asuntopoliittista suunnittelua koskevan asuntomarkkinatiedon laatua.

Kunnan asuntomarkkinat ovat osa laajempaa seudullista ja alueellista kokonaisuutta. Kunnat harjoittavat nykyisin jossakin määrin yhteistyötä asuntomarkkinatiedon tuottamisessa. Tällä hetkellä seudullisuus merkitsee kuitenkin lähinnä asuntomarkkinaselvitysten taustatietojen ja laadintamenettelyjen seututasoista yhtenäistämistä ja yhdistämistä. Vain harvoilla seuduilla on kyetty eteneämään pitkälle kohti aidosti seututasoista asuntopoliittikkaa, jossa seudun sisäiset kehitystarpeet ja voimavarat sovitetaan yhteen ja asetetaan seudulliseen etusijajärjestykseen. Seututiedon rajoittuneis-

suudesta ja pinnallisuudesta muodostuu eräs asuntomarkkinatiedon laadun keskeinen rajoitustekijä.

(3) *Asuntomarkkinatiedon laatu.* Tarkastuksessa ilmeni, että asuntomarkkinatiedon pätevyyttä rajoittavat monet tekijät. Asunnon tarve on käsitteenä monisäikeinen ja -ulotteinen. Asunnon suoranainen puuttuminen ilmentää puutostarvetta ja pyrkimys laadullisesti parempaan asuntoon ja asuinympäristöön kehitystarvetta. Käyttösuunnitelmassa omaksuttu asunnon tarpeen mittaustapa (hakujono) johtaa painottamaan asuntomarkkinatiedossa puutostarpeita ja si-vuuttamaan asumiseen liittyvät kehitystarpeet. Asunnon tarvekäsitteen vähittäinen laadullinen muuttuminen puutostarpeesta kehitystarpeeksi ilmenee muun muassa siinä, että nykyisin suuri osa vuokra-asunnon hakijoista on asunnon vaihtajia. Hakijajonoihin eri perustein sijoittuneet asunnon tarvitsijat kieltäytyvät tarjotusta asunnosta yhä useammin. Mittaustapa on kuitenkin säilynyt entisenä. Tapahtunut muutos on heikentänyt asuntomarkkinatiedon laatua.

Asuntomarkkinatiedon pätevyyttä heikentää myös julkisten palvelujärjestelmien ulkopuolelle jäävien asunnon tarpeiden jääminen asuntomarkkinatiedon ulottumattomiin. Koska asuntomarkkinat vain harvoin seuraavat kuntarajoja, asuntomarkkinatiedon seudullisen ulottuvuuden pinnallisuus heikentää tiedon laatua.

Tarkastusvirasto katsoo, että asuntojen tarvetta koskevien asuntomarkkinatietojen pätevyyden turvaamiseksi sekä valtiovallalta että kunnilta vaaditaan toimenpiteitä. Kuntien kykyä ottaa merkittäviä askelia seudullisen asuntomarkkinatiedon suuntaan ja ARAn kykyä tukea muutosta ovat rajoittaneet monet tekijät. Näitä ovat mm. kuntien yhteistoimintaa koskevan kokemuksen niukkuus, seutupolitiikan yleiset pullonkaulat ja rajoitteet, tukien kunnittaiset hallinnointitarpeet sekä paikalliset intressit.

Tarkastuksen perusteella pätevän asuntomarkkinatiedon perustaksi tarvittavan laajemman analyysin ja synteessin kokonaisuudessa kunnat muodostavat vain pyramidin huipun. Kunnilta tiedon pätevyyden turvaaminen edellyttää asunnon tarpeita ja kysyntää koskevan yleisemmän tiedon liittämistä paikallisesti määriteltäviin asuntopolitiikkaan, toimintamalleihin ja -ympäristöihin. Tutkimus-, selvitys- ja strategiatyön sekä muiden analyttisten välineiden hyödyntämisen esteet tulee systemaattisesti kartoittaa. Esteiden ja pullonkaulojen poistamisessa tarvitaan ympäristöministeriön, Valtion asuntorahaston, kuntien ja tutkimustoimijoiden uudenlaista yhteistoimintaa.

Vuoden 2004 käyttösuunnitelmassa asuntojen tarvearviointien lähtökohdaksi asetettiin vuokra-asuntojen hakujonot. Tämän mittarin kyky ilmaista asuntojen tarvetta ja kysyntää luotettavasti on tarkastuksessa ja yleisemminkin todettu heikoksi. Asuntomarkkinatiedon luotettavuuden turvaaminen edellyttää tiedon sattumanvaraisuuden poissulkevia menettelyjä. Tällaisia ovat esimerkiksi hakujonojen yhdistäminen sekä tiedon hallintaa ja tarvetiedon integroitumista kunnan ja seudun sisällä tukevat ratkaisut.

Olemassa olevaa asuntokantaa koskevan tiedon luotettavuusongelmat johtuvat yksityisten yhteisöjen tiedon hankintaan ja hallintaan sekä asuntomarkkinatiedon kontrolliin liittyvistä vaikeuksista. Jonotiedon laadun varmistamisen lisäksi luotettavuusongelmien hallitsemiseksi tarvitaan uusia organisatorisia käytäntöjä. Uudet ratkaisut ovat toistaiseksi edenneet hitaasti. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla toteutetussa Astra-hankkeessa ei kyetty luomaan seudullista asunnonhaku –järjestelmää. Seudullinen asunnonhaku ole edennyt aktiivisesti muillakaan tarkastuksen kohteena olleilla seuduilla.

Tarkastuksen perusteella asuntomarkkinatiedon luotettavuuden parantaminen edellyttää eri toimijatahojen (yhteisöt, kunnat, valtio) yhteistoiminnan ja verkottumisen voimakasta lisäämistä.

Tiedon hyödyntäminen

Asuntomarkkinaselvityksiä voidaan lähtökohtaisesti hyödyntää (1) tarjontatukien suuntaamista ohjaavan käyttösuunnitelman valmistelussa ja (2) konkreettisten tukipäätösten tekemisessä.

(1) *Selvitysten hyödyntäminen valtion talousarviomenettelyssä ja käyttösuunnitelmaa valmisteltaessa.* Asuntopolitiikan asiakirjoissa ja ARAn kuntakirjeissä asuntomarkkinatiedon tuottamista on perusteltu mm. viittaamalla selvitysten hyödyntämiseen asuntopolitiikan seurannassa. Tarkastuksessa ilmeni, ettei nykymuotoisen asuntomarkkinatiedon hyödyntämiseen valtion vuotuisissa talousarviomenettelyissä ole kovin hyviä edellytyksiä. Tarkastuksen perusteella asuntomarkkinatietoa ei suoraan hyödynnetä käyttösuunnitelmaa valmisteltaessa. Sama koskee vuotuista talousarviomenettelyä. Asuntomarkkinaselvitysten sisältämä tieto tarjoaa periaatteessa mahdollisuuksia asuntopolitiikan välineiden vaikuttavuus- ym. arviointiin. Välillisesti selvitysten sisältämällä monitorointitiedolla voi olla merkitystä eräänlaisena herätesignaalina, joka viestii ongelmien syvällisemmän selvittämisen tarpeesta. Tässäkään suhteessa

sa selvityksiä ei ole juurikaan hyödynnetty asuntopoliittisen päätöksenteon yhteydessä.

(2) *Selvitysten hyödyntäminen tukipäätösten yhteydessä.* Myöskään tukia koskevissa konkreettisissa hallintopäätöksissä asuntomarkkinatietoa ei hyödynnetä tällä hetkellä tehokkaasti. Käyttösuunnitelman tuen suuntaamista rajoittavissa ehdoissa kasvukeskukset asetetaan tuen painopistealueeksi. Tukien kysyntä on jatkuvasti vähentynyt. Tällä hetkellä likimain kaikki tarjontatukia hakenneet myös saavat hakemansa tuen. Tuen voimakkaasta markkinakytkennästä seuraa, että asunnon sosiaalisen tarpeen arviointia tukemaan kehitettyjen valtakunnallisten asuntomarkkinaselvitysten merkitys tuen alueellisessa ja muussakin suuntaamisessa jää tällä hetkellä käytännössä vähäiseksi.

Selvityksiä organisoivan ARAn tulkinnan mukaan selvitykset ovat edelleen tarpeen olemassa olevaa asuntokantaa koskevan seurantatiedon tuottamiseksi, vaikka niiden merkitys uudistuotannon kohdentamisen tietoperustana onkin vähentynyt. Asuntomarkkinaselvitysten alueellista ja valtakunnallista kattavuutta perustellaan aikasarjojen, näiden mahdollistamien pitkittäisvertailujen sekä kunnittaisten ja alueellisten poikittäisvertailujen mahdollisuudella.

Tiedon hyödyntämisen ongelmia tarkasteltaessa ilmeni, että edellä käsitellyt asuntomarkkinatiedon laadun puutteet vähentävät asuntomarkkinatiedosta tukien kohentamiseen saatavaa hyötyä. Asuntomarkkinatiedon hyödyntämistä vaikeuttavat kuitenkin myös muut ongelmat.

Asuntomarkkinatiedon niukan hyödyntämisen eräs syy on tiedon tarpeiden puutteellinen jäsentäminen ja esittäminen. Markkinat ja tuen sosiaalisen tarpeen kriteeri tulee jäsentää tukien suuntaamisen ja sitä tukevan tietojärjestelmän perusteiksi nykyistä eriytyneemmin. Asuntomarkkinatiedon hyödyntämistä on rajoittanut myös käytettävissä olevien viestintämuotojen ja kanavien riittämätön hyväksi käyttö. Esimerkiksi asuntomarkkinoita kuvaavien ARAn katsausten tarjoamia mahdollisuuksia tiedon hyödynnettävyyden lisäajänä ei ole vielä täysimääräisesti käytetty hyväksi.

Jotta asuntomarkkinatieto voidaan nykyistä paremmin integroida käyttösuunnitelman tiedon tarpeisiin, tiedon hankintaa tulisi suunnata nykyistä selvemmin kasvukeskuksiin ja väestöltään väheneville alueille.

Tarkastuksen perusteella asuntomarkkinatiedon hyödyntämistä on mahdollista lisätä jäsentämällä asuntomarkkinatiedon tehtävä

asuntotiedon kokonaisuudessa nykyistä selkeämmin ja kokonaisvaltaisemmin. Tämä edellyttää, että asuntomarkkinatiedon yhteys muihin tiedon muotoihin, kanaviin ja tuottajiin varmistetaan. Asuntoasioiden tutkimusedellytysten vireillä oleva vahvistaminen on tarpeen. mutta yksinomaan tutkimusresursseja ja tutkimusta lisäämällä asuntomarkkinatiedon nykyisiä hyödyntämisiongelmiä ei voida ratkaista. Myös asuntorahaston katsauksia ja tiedon muunlaisia synteesejä tulee lisätä.

Tilastokeskuksen ja ARAn yhteistyössä rakentaman keskitetyn asuntomarkkinatietokannan käyttöä kunnissa rajoittaa tällä hetkellä merkittävästi tietokannan käytöstä perittävien maksujen suuruus. Mahdollisuutta lisätä keskitetyn asuntomarkkinatietokannan hyväksikäyttöä kunnissa tulisi selvittää. Tällä hetkellä tietokannan käytöstä perittävät maksut rajoittavat tietokannan hyväksi käyttöä kunnissa.

LÄHTEET

1. Säädökset, valtiopäiväasiakirjat ja muut virallislähteet

Suomen perustuslaki (731/1999)

Aravalaki (1189/1993)

Laki valtion asuntorahastosta (1144/1989)

Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001)

Valtioneuvoston asetus talousarvioasetuksen muuttamisesta, annettu 7.4.2004 perustelumuistioineen

Aravalainojen myöntämisvaltuuden sekä korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2004

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asunto-olojen kehittämisrahastosta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 183/1989 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle aravalainsäädännön uudistamisesta, HE 177/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle vuokra-asunto-lainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotukea koskevaksi lainsäädännöksi, HE 181/2000 vp.

Valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välinen yhteistoiminta-asiakirja asumisen sekä siihen liittyvän maapolitiikan ja liikenteen kehittämisestä. Valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien asuntopolitiikkaryhmä, 27.4.2000

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Asukasvalinnat ja niiden valvonta. Vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja niiden sääntelyn tarkastus, VTV 4/2000 (VTV 4/2000)

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta, VTV 10/2000 (VTV 10/2000)

Valtiontilintarkastajat. Kertomus vuodelta 2002, Helsinki 2003

Sisäasiainministeriö. Ihmisen arki ei tunne hallinnon rajoja –yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen. Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alasen ehdotukset Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi, Hallinto 13/2004, Helsinki 2004 (Alanen 2004)

Ympäristöministeriö. "Pidot voivat parantua väen vähetessä". Väestöltään supistuvien alueiden asuntopoliittikkaa selvittäneen Pidottyöryhmän raportti. Ympäristöministeriön moniste 74/2001 (YM 74/2001)

Ympäristöministeriö. Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja koskeva asukasvalintaopas. Ympäristöministeriön moniste 102/2003, Helsinki 2003 (YM 102/2003)

Ympäristöministeriö. Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004-2006. Ympäristöministeriön moniste 126/2004, Helsinki 2004 (YM 126/2004)

Ympäristöministeriö. Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinta. Ympäristöministeriön moniste 137/2004 (YM 137/2004)

Ympäristöministeriö. Valtion asuntorahasto tulevaisuudessa. Selvitysmies Lauri Tarastin raportti ja ehdotukset, Ympäristöministeriön julkaisuja 138/2004 (Tarasti 2004)

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta. Helsingin seudun asuntoraportti 2001, Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 2001:9 (YTV 2001)

Pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien sekä yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen yhteinen asunnonhaun tiedonhallinta ja raportointijärjestelmän suunnitteluprojekti. ASTRA, muistion laatinut Jan-Erik Helander

Lisäksi tarkastuksessa on hyödynnetty kuntien ja kaupunkien erilaisia strategia- ja suunnitelma-asiakirjoja.

2. Kirjallisuus ja alkuperäisartikkelit

Airaksinen, Jenni, Nyholm, Inga & Haveri Arto: Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki-hankkeen II väliraportti, Tampere 2004 (Airaksinen ym. 2004)

Böckerman, Petri: Asuntokysyntä Suomessa. Poikkileikkaustarkastelu käyttäen varallisuustutkimusta 1994. Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimusselosteita 150, Helsinki 1994 (Böckerman 1994)

Hamburger, Charlotte: Links between housing policy, social policy and urban policy, teoksesta Housing and Housing Policy in the Nordic Countries, ed. Martti Lujanen, Nord 2004:7 s. 223-242 (Hamburger 2004)

Hautamäki, Antti: Innovaatio vaatii aina asiakkaan, eXBa 1/2005 s. 18-19 (Hautamäki 2005)

Hiltunen, Eero & Mynttinen, Marjut: Kysely asuntoasioissa. Yhteenveto, Suomen kuntaliitto, Helsinki 1999 (Hiltunen ym. 1999)

Inkinen, Tiina, Koskiahon Brita & Lehtinen Jarmo: Asuntopoliittinen tutkimus 1990-luvun Suomessa. Esitutkimus. Valtionvarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 1/2000, Helsinki 2000 (Inkinen ym. 2000)

Juvakka, Leena: Asunto-ohjelmointi uusiksi. Raportti kuntien asunto-ohjelmien kehittämiskokeilusta, Asuntohallituksen tutkimuksia 5:1993, Helsinki 1993 (Juvakka 1993)

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä: Asuntopolitiikkaan kaupungeissa, julkaisu 3/1999, Saarijärvi 1999 (Asuntopolitiikkaan kaupungeissa)

Laiho, Ulla-Maija: Seudullisen yhteisvastuullisen asuntopolitiikan kehittäminen. Helsingin seudun kaupunkiohjelmalomake. Monta kaupunkia – Yhteinen tulevaisuus kaupunkiohjelma. Uudenmaan liiton julkaisuja E49 – 1999 (Laiho 1999)

Laiho, Ulla-Maija & Viirkorpi, Paavo: Paikallista asuntopolitiikkaa paikallisiin tarpeisiin. Asunto-ohjelmoinnin kehittäminen kunnissa. Suomen kuntaliitto, Ympäristöministeriö, Helsinki 1995 (Laiho & Viirkorpi 1995)

Lankinen, Markku: Asunnontarpeen ennustaminen – teoria ja käytäntö, Asuntohallituksen tutkimuksia 13:1993, Helsinki 1993 (Lankinen 1993)

Lankinen, Markku: Asuntojen tarve ja tuotanto 2001-2030. Ennustemallin uudistaminen, menetelmät ja tulokset. Ympäristöministeriön selvityksiä, Asuminen 639, Helsinki 2003 (Lankinen 2003)

Laukkanen, Tuula: Sosiaalisen vuokra-asumisen asukasvalinta ja valintojen valvonta 1996-1997. Suomen Ympäristö. Asuminen, 222/1998, Ympäristöministeriö, Helsinki 1998 (Laukkanen 1998)

Liikanen, Hanna-Liisa: Hyvän asumisen ja elämisen elementit. Suomen Ympäristö. Asuminen, 531/2001, Ympäristöministeriö, Helsinki 2001 (Liikanen 2001)

Lujanen, Martti: Various forms of financial support, teoksesta Housing and Housing Policy in the Nordic Countries, ed. Martti Lujanen, Nord 2004:7 s. 99-124 (Lujanen 2004 a)

Luosma, Kirsi & Hynynen, Raija: Sosiaalisten vuokra-asuntojen hakijoiden, hakumenettelyn ja asukasvalinnan vertailua Helsingissä ja Lahdessa. Suomen Ympäristö. Asuminen 358/1999, Ympäristöministeriö, Helsinki 1999 (Luosma & Hynynen 1999)

Nippala, Eero: Asuntojen kysyntä ja tarjonta Suomussalmella, Ympäristöministeriön selvityksiä, Asuminen 500, Helsinki 2001 (Nippala 2001)

Ohtonen, Jukka (toim.): Satakunnan Makropilotti. Tulosten arviointi. FinOHTA:n raportti 21:2002 (Ohtonen toim. 2002)

Pawson, Ray: Evidence-Based Policy: In Search of a Method. Evaluation 2/2002 (Pawson 2002)

Pitkänen, Eero: Tuotostavoitteiden operationaalisuudesta julkisessa hallinnossa (Pitkänen)

Ruokolainen, Anne: A Decision Support System for Investing in Owner-Occupied Dwellings, Tampereen teknillisen koulun julkaisuja 256, Tampere 1999 (Ruokolainen 1999)

Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa, Vammala 2004 (Ryynänen 2004)

Saarinen, Timo: Success of Information Systems. Evaluation on Development Projects and the Choice of Procurement and Implementation Strategies, Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja Sarja A:88, Helsinki 1993 (Saarinen 1993)

Scholtz, Roland V. & Marks, David: Learning about transdisciplinarity: Where are we? Where have we been? Where should we go? teoksesta Transdisciplinarity: Joint problem Solving among Science, Technology and Society. An Effective way for Managing Complexity , toim. Thompson-Klein, Grossenbacher-Mansuy, Häberli, Scholtz, Roland & Welti, Basel, Boston & Berlin 2001 s. 236-252 (Scholtz ym. 2000)

Siikanen, Antti: Asuntojen kysyntä, tarjonta ja alueellinen erilaistuneisuus. Asuntohallituksen tutkimus- ja suunnitteluosaston asuntotutkimuksia 4:1992 (Siikanen 1992)

Summa, Hilikka: Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: tapaus asuntopolitiikka, Espoo 1989 (Summa 1989)

Tarasti, Lauri, Narikka, Jouko & Junkkari, Hannu: Arava- ja korkotukilainsäädäntö, Helsinki 2002 (Tarasti ym. 2002)

Valkonen, Tapani: Haastattelu- ja kyselyaineiston analyysi sosiaali-
tutkimuksessa, Helsinki 1978 (Valkonen 1978)

Valovirta Ville, Karinen, Risto & Virtanen, Petri: Valtion asuntora-
haston arviointi. Loppuraportti. (Valovirta ym. 2003)

Vesanen, Pirjo & Tiitinen, Virpi: Ongelmia asunnottomuuden vä-
hentämisessä. Toimenpide-ehdotuksia tilanteen parantamiseksi.
Suomen Ympäristö. Asuminen 210/1998, Ympäristöministeriö,
Helsinki 1998 (Vesanen & Tiitinen 1998)

Virkkala, Vilikko: Luova ongelmanratkaisu, Helsinki 1994 (Virkka-
la 1994)

Whitehead, Christine, Holmans, Alan & West, Karen: Erillisraportti
katsausraportissa Suomen asuntorahoitusjärjestelmän ja asumisen
tukijärjestelmän arviointi, Suomen ympäristö. Asuminen 103/2002,
Ympäristöministeriö, Helsinki 2002 (Whitehead ym. 2002)

Wilson, Deirdre &, Sperber, Dan: Relevance Theory, teoksesta
Handbook of Pragmatics, toiml Ward, G & Horn, L, Oxford s. 607-
632 (Wilson & Sperber)

(http://www.dan.sperber.com/relevance_theory.htm)

3. Haastattelut

Tarkastuksen yhteydessä on haastateltu ympäristöministeriön asun-
to- ja rakennusosaston kolmea virkamiestä, Valtion asuntorahaston
suunnitteluyksikön ja kuntapalveluyksikön kolmea virkamiestä sekä
Kuntaliiton asuntopoliittista erityisasiantuntijaa.

Lisäksi tarkastuksen yhteydessä on haastateltu kaupunkien ja kun-
tien asuntotoimen ja/tai kaupunki- tai kuntasuunnittelun edustajia
seuraavasti: Espoon kaupunki: kahta viranhaltijaa, Helsingin kau-
punki: kolmea viranhaltijaa, Joensuun kaupunki: yhtä viranhaltijaa,

Jyväskylän kaupunki: yhtä viranhaltija, Kuopion kaupunki: kahta viranhaltijaa, Porin kaupunki: kahta viranhaltijaa, Porvoon kaupunki: yhtä viranhaltija, Äänekosken kaupunki: kahta viranhaltijaa, Hankasalmen kunta: yhtä viranhaltija, Harjavallan kaupunki: kahta viranhaltijaa, Kontiolahden kunta: yhtä viranhaltija, Muuramen kaupunki: yhtä viranhaltija sekä Siilinjärven kunta: yhtä viranhaltija.

Eräät Valtion asuntorahaston sekä kuntien tai kaupunkien viranhaltijat ovat lisäksi laatineet tarkastuksen käyttöön muistioita. Haastattelujen lisäksi tarkastuksessa on hyödynnetty myös yllä mainittujen virkamiesten tai viranhaltijoiden tarkastuksen tekijälle lähettämiä sähköposteja.

4. Muut erikseen viitatut lähteet

Himanen Keijo: Helsingin pakko rakentaa, kolumni Helsingin Sanomissa 3.2.2005 s. 2 (Himanen 2005)

Kare, Pertti: Helsinkiläiset tarvitsevat uusia asuntoja, Helsingin kaupungin yleiskaavapäällikön yleisönosastokirjoitus Helsingin Sanomissa 29.4.2005 s. A5 (Kare 2005)

"Väestöennusteet jakavat mielipiteitä". Kirjoitus Helsingin Sanomissa 2.10.2004 s. A 13.

<http://www.hel.fi/tietokeskus/>

LIITTEET

Liite 1: Valtion asuntorahaston virkamiehen arvio asunto-markkinatiedon hankinnan struktuurin ja tuotetun tiedon laadusta

ARA-jäsentelyä	<p>(1) (a) Mitä alakysymyksen halutaan mitata (TARVE, KYSYNTÄ, TARJONTA, MUU) (b) miten hyvin tiedonhankinnan ohjauksessa onnistutaan ohjaamaan juuri haluttuun/ tarvittavaan tietoon? (ERINOMAISESTI, HYVIN, TYYDYTTÄVÄSTI, HUONOSTI)</p> <p>Vastausohje muihin eli kysymysosioihin 2-5: KOMMENTOI yksittäistä (ala)kohtaa lähinnä, jos sen suhteen on esiintynyt keskimääräistä enemmän tiedon hankinnan ongelmia, asia on kehittämishankkeen kohteena (2-4) tai sen suhteen on suunnitteilla lisäohjeistusta (5):</p> <p>(2) Esiintyykö kysytyn asian suhteen erityisiä määrittely- tai tulkintaongelmia? (ja näin tiedon pätevyysongelmia)</p> <p>(3) Onko kuntatason tiedossa luotettavuusongelmia? (tiedonhankinnan tavasta yms. johtuvia ongelmia)</p>	<p>(4) tiedon hankinnan sabluunan mahdolliset kattavuus- tms. ongelmat? (5) säännösmuutosten tai lisäohjeistuksen tarpeet?</p>
1. Arava-asuntoihin jonottavat ruokakunnat 1.1.Hakijaruoka kuntia asuntolonossa 15.11. 2003	<p>1a Mitataan vuokra-asuntojen tarvetta. 1b Tyydyttävästi. 2 Jonojen kyvystä tuoda esiin asuntojen tarvetta on esitetty kritiikkiä. 3 Luotettavuusongelmia</p>	<p>(4) Erityisesti yksityisten yhteisöjen jonoissa esiintyy ongelmia.</p>
1.2.Erittäin kiireelliset	<p>1a Asunnontarpeen astetta /suurin as.tarve 1b tyydyttävästi 2 ryhmä määriteltä, mutta luetaanko ohjeita? 3 yleinen ongelma on muiden kuin kunnanvuokra-asuntoyhteisöjen tiedon puutteellisuus ja suurpiirteisyys > vaatii kuntavastaajalta ammattitaitoista arviointia</p>	
1.3. Asunnon vaihtajat?	<p>1a Asunnontarpeen astetta ja myös jonoon sisältyvää "inflaatiota" 1b Tyydyttävästi 3 Ks kohta 4 ></p>	<p>4 Hakemuslomakkeilla ei tätä yleensä kysytä, joten tieto lähes aina arvio; kysymys jätetty pois vuoden 2004 lomakkeelta</p>
2. Ruokakuntien koko 2.1. Hakijat?	<p>1a Asuntojen kysyntää asuntokunnan rakenteen mukaan (koko, ikä) 1b hyvin 2 miten NUORI asuntokunta ymmärretään 3 NUOREN määrittelyt voivat poiketa annetusta alle 25 v.</p>	

2.1.Saaneet?	1a yhdessä kysymyksen 2.1 kanssa asuntomarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan vastaavuutta 1b hyvin	
3. Haettavana olleiden ARA-vuokra-asuntojen huoneistotyyppi	1a asuntojen tarjontaa ja sen rakennetta 1b hyvin 3 tieto korkotuetuista ja toisaalta uusista asunnoista on puutteellinen	
4. Aravavuokra-asuntojen vuokratasomarraskuussa 2003 a. Kunnan ?	1a Asumisen hintaa ja sen vaihtelua 1b Hyvin, mutta vielä paremmin huoneistotyyppin mukainen > muutos vuoden 2004 lomakkeelle	
b. Muut?	1a ja 1b (ks. edellä) 3 . Yleinen ongelma tiedonsaannissa muilta yhteisöiltä	
5. Tyhjä aravavuokra-asunnot 5.1.Kyselyajankohhta?	1a Asuntojen kysyntä/tarjontaongelmia (tietynä poikkileikkajankohdana kysyttynä tilastointi ja vertaili helpompaa) 1b Hyvin 3 Alipeittoa (tietojen puutteellisuus ja/tai tarkoitussellinen vähättely)	
5.2.Tyhjien mahdollinen keskittyminen?	1a Segregoitumista 1b Hyvin	
5.3.Tyhjänä olon syyt	1a Tyhjänä olon luonne: tilapäistä, jatkuvaa, rakenteellista (esim. huoneistotyyppi) 1b Hyvin	
5.4.Toimenpiteet?	1a Implisiittisesti aktiiviseen politiikkaan ohjaava kysymys, hyvien käytäntöjen listaaminen 1b Hyvin, joskin vastaustiedon hyödyntäminen raportoinnissa vähäistä	
5.5.Purkaminen...	1a Asuntomarkkinoiden epätasapainon (ylitarjonnan) astetta ja pysyvyyttä	
6.Korkotukipuoli 6.1. Vuokrataso	1a Asumisen hintaa (vertailu myös aravavuokriin) 1b Hyvin, mutta tieto puutteellista	
6.2. Tyhjiillään olevat asunnot	1a Asuntojen kysyntä/tarjontaongelmat 1b Hyvin, mutta tieto puutteellista 3 Todennäköisesti alipeittoa	
7. Vaparaahoitteiset Vuokrataso	1a Kunnan vuokra-asuntomarkkinoiden yleistä arviointia 1b Tyydyttävästi, mutta tiedon hyödyntäminen raportoinnista vähäistä	
8. Asumisoikeusasunnot 8.1. Kysyntä Lisätietoja jonosta ja sen syistä	1a Otsikon mukaisesti aso-asuntojen kysyntää 1b Aiemmin käytössä ollut pelkkä jononumerotieto oli huono mittari; tarkentavilla jonokysymyksillä on pyritty parantamaan kysynnän/kiinnostuksen määrään indikoimista. Järjestelmän poikkeuksellisuus pakollisine jononumeroineen tekee kysynnän arvioinnin vaikeaksi.	
8.2. ASO-tarjonta	1a Asuntojen kokonaistarjonta asuntokannan muodossa sekä mahdoll. ongelmia kysyntä/tarjontatilanteessa 1b Tyydyttävästi 3 Mahdollista alipeittoa tiedossa vuokratuista/tyhjistä	
8.2.1. Huoneistotyyppi	Kuten edellinen kohta tarkemmalla, huoneistotyyppitasolla	
8.2.2. Vapautuneet ja valmistuneet	1a Tarjonta/kierto 1b Tyydyttävästi, tiedonhankinnassa ongelmia esim. Helsingillä	

ERI VÄESTÖ- RYHMÄT		
9. Nuoret	1a Kuvailtavaa tietoa nuorten asuntotilanteesta; raportoinnissa hyödyllistä yleisten trendien kirjaamisessa	Kysymyksiin lisätty 'Tuen tarve?'
10. Vanhukset 10.1. Vanhusten asuntotilanne	1a Kuten nuorten tilanne: yleisarvio	Tämä kysymys on siirretty kohdaksi 10.6 otsikolla 'Yleisarvio vanhusten asuntotilanteesta kunnassa.'
10.2. Vanhusasuntojen kehittämissuunnitelma tms. suunn.?	1a Implisiittisesti suunnitelmallisuuteen ohjaava kysymys, 1b Hyvin	
10.3. ARA-palveluas. hakijat?	1a Vanhusten palveluasuntojen kysyntää 1b Tyydyttävästi; osa kysynnästä ohjautuu vapaarahoitteisiin kohteisiin	
10.4. Vanhusten palvel. asunnot kunnassa?	1a Vanhusten palveluasuntojen tarjonta asuntokannan ja sen rakenteen mukaan 1b Tyydyttävästi. Sosiaalitoimi yleensä vastaa; tilastointi voi olla eri pohjalla (asunto/asiakaspaikkojen mukaan)	
10.5. Kunnan arvio lisätarpeesta 2003-2008	1a Pidemmän aikavälin tarvearvio 1b Tyydyttävästi 3 Tieto puutteellinen; kaikki kunnat eivät ole arviota tehneet tai eivät vastaa tähän mitään	Palvelutaloja on rakennettu viime vuosina paljon; painopiste voi olla kotona asumisen tukemisessa
10.6. Kunnan arvio ... peruskorj. ja muutostöiden tarpeesta lähivuosina	1a Pidemmän aikavälin tarvearvio (suunnitelmallisuus) 1b Melko hyvin	
11. Pakolaiset 11.1. Pakolaisten yms. muutt. asuntotilanne ja erityisong.?	1a Yleisarvio pakolaisten asuntotilanteesta 1b Melko hyvin	Kysymys siirretty viimeiseksi pakolaisosiossa; lisätty kysymys 'Tuen tarve asumisessa'
11.2. Vuonna 2003 sijoitetut pakolaiset ja heille osoitetut asunnot	1a Pakolaisille hankittujen asuntojen kokonaisvolyymi kyselyvuonna sekä hankintatapa/rahoitusmuoto 1b Melko hyvin 3 Jonkin verran epätarkkuutta vastauksissa	
11.3. Arvio muualta Suomesta tulleista pakolaisista v. 2003	1a Pakolaistaustaisten asunnottomuusriskiä 1b Melko hyvin (koskee yleensä vain suurimpia Etelä-Suomen kasvukeskuksia)	
12. Asunnottomat 12.1. Yksinäiset asunnottomat •ulkona porras- huoneissa yms. •asuntoloissa yms. jne.	1a Asunnottomuustilanteen seuranta (asunnottomuuden vähentämishjelmat); aikasarja asunnottomuuden kehityksestä eri ryhmissä 1b Tyydyttävästi (vaikeasti tilastoitava ilmiö)	Pääkaupunkiseudun kunnat ovat alkaneet arvioida eri ryhmiä asuttamismahdollisuuksien näkökulmasta> auttaa suunnittelua ja erityisasuntojen tarvearviota
12.2. Perheet ja pariskunnat...	Kuten edellinen kohta	

12.3. 2003 asutetut asunnottomat yht.?	1a Liittyy asunnottomuuden kokonaisuurantaan ja kertoo myös asunnottomuusilmiön luonteesta: tuhansista asuttamisista huolimatta asunnottomuus vähenee hitaasti, koska uusia asunnottomia tulee tilalle ja jo asutettujen asumisratkaisut epäonnistuvat 1b Melko hyvin	
12.4. Pääasialliset toimenpiteet asunnottomien asuttamisessa? Esimekit... (benchmarking)	1a Kysymykset 12.4-12.6 kartoittavat asunnottomuusilmiötä ja sen hoitamista kunnissa; hyvien käytäntöjen listaaminen; käytetään paljon raportoinnissa 1b Hyvin	
12.5. Asunnottomuuden vähentämisen ongelmat?	Ks. kohta 12.4	
12.6. Asunnottomuuden kehityssuunta? Uudet toimet	Ks. kohta 12.4	
13. Kunnan asuntopoliittinen suunnittelu? 13.1. As. ohjelma tai asuntopoliittinen strategia?	1a Koko kohta 13 Implisiitisesti asuntopoliittiseen suunnitteluun ohjaava 1b Hyvin	
13.2. Kehitystietoja v. 2004-2009		
•Väestömuutos vuodessa keskim.		
•Asuntojen tuotantotarve vuodessa keskimäärin?		
•Eri väestör. tuki- ja palv.as. tarve vuodessa keskim.?		
•Asuntojen perusparannustarve vuodessa keskimäärin?		
14. Vuokratalojen omistuspolitiikka kunnassa? 14.1. Onko määritelty kunnan yhtiöiden vuokrataloja koskeva omistuspolitiikka? (Vaikeuksissa olevien yht. määrä)	1a Kohta 14 kuten kohta 13 sekä riskienhallinta 1b Melko hyvin	

14.2. ... kunnan alueen kaikkia arava-vuokrataloyhtiöitä koskeva omistajapolitiikka?		
14.3.Omistajapolitiikan keskeinen sisältö? Muutokset?		
14.4.Taloudelliset ongelmat?		
14.5. Miten taloudelliset tappiot on katettu?		

Liite 2: Eräitä haastattelussa sovellettavia käsitteitä

Erityisen huomion kohteena asuntomarkkinaselvityksiä sekä niitä koskevaa ohjausta käsiteltäessä tulevat haastattelussa olemaan seuraavat ARA:n asuntomarkkinatiedon hankintaan liittyvät kysymykset: (alla ranskalaisella viivalla havainnollistusta siitä, mistä mahdollisessa tiedon hankinnan ongelmassa voisi olla kyse tai mikä voisi olla ao. ongelman taustalla oleva perushaaste tai ajatus)

- 1 Tiedon hankinnan kohteena olevien asioiden mahdolliset **määrittely- tai tulkintaongelmat**? (usein tiedon validisuuden ongelmia; validisuus: asioita arvioidaan ja mitataan niin, että saamme tietoa halutuista asioista eikä esim. vain siihen liittyvistä ilmiöistä)
 - asunnon tarve tms: "Mistä siinä on oikeastaan kysymys?"
"Miten sitä voidaan hedelmällisesti arvioida?"

- 2 Tiedon **luotettavuusongelmat**
 - asunnon tarve tms: "Tiedämme kyllä mistä siinä (esim. asunnon tarpeessa) on kyse (ja millä sitä voidaan hedelmällisesti arvioida tai mitata), mutta ongelmana on se, mistä saamme käytännössä luotettavaa tietoa"

- 3 ARA:n tiedon hankinnan **struktuurin tai sabluunan mahdolliset (erityis)ongelmat**:
 - (esim.) vuotuisesta asuntomarkkinatiedon hankinnan struktuurista puuttuu kokonaan jokin sellainen tärkeä seikka, joka tekee ymmärrettäväksi asuntojen tarve- tai kysyntätekijän esiintymisen tai sen puuttumisen (yleisesti tai paikkakunnalla P')

- 4 **Säännösmuutosten tai lisäohjeistuksen tarpeet**
 - "edellisiä ongelmia esiintyy ja ARA tai YM voisivat kyllä helpottaa niitä täsmentämällä X ja Y...".
 - näinhän ei välttämättä ole tai lisäohjaus voi kyllä olla on mahdollista, mutta tuottaisi vain uusia ja/tai kenties vakavampia ongelmia (vrt. vanha sanonta: uusi säännös, määräys tai ohje tuo vain uusia tulkintaongelmia, kykenemättä välttämättä yksikäsitteisesti ratkaisemaan vanhojakaan ongelmia)

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksena välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jätevero
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitusketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003

- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296